

生活保護基準引下げと生存権（「いのちのとりで」裁判）

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所

【裁判年月日】 令和 3 年 2 月 22 日

【事 件 番 号】 平成 26 年（行ウ）第 288 号、平成 28 年（行ウ）第 47 号

【事 件 名】 生活保護基準引下げ処分取消等請求事件

【裁 判 結 果】 一部認容、一部棄却

【参 照 法 令】 生活保護法 3 条・8 条 2 項、国家賠償法 1 条 1 項、日本国憲法 25 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25568796

広島修道大学助教 松本奈津希

事実の概要

本件は、2013 年から行われた生活保護基準引下げについて、その基準改定の手続等に問題があったとして、全国 29 箇所の地方裁判所に提起された取消訴訟等（「いのちのとりで裁判」）のうち、名古屋地判¹⁾に次いで全国で 2 番目に下された判決である。

生活保護法（以下「法」という。）8 条 1 項に従って、保護基準は、法の委任に基づいて厚生労働大臣によって定められている。厚生労働大臣はこれを 2013 年から 3 年間にわたって、保護基準の平均 6.5%、最大 10%まで引き下げた。これは主に、一般低所得世帯との比較による「ゆがみ調整」と、物価変動に合わせた「デフレ調整」に基づくものである。

大阪府内に居住して法に基づく生活扶助を受けていた本件原告らは、保護基準の改定により、支給額を減額する旨の保護変更決定を受けた。そこで原告らは、保護基準の改定は憲法 25 条、法 8 条等に反するとして、上記決定の取り消し等を求めて出訴した²⁾。

判決の要旨

法 3 条、8 条 2 項「の規定という最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係に

おいて判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（最大判昭 57・7・7 民集 36 巻 7 号 1235 頁、最判平 24・2・28 民集 66 巻 3 号 1240 頁、最判平 24・4・2 民集 66 巻 6 号 2367 頁）。したがって、保護基準中の基準生活費に係る部分を改定するに際し、改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に……専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められる。」

「基準生活費を減額する改定は、改定前の基準生活費が支給されることを前提として現に生活設計を立てていた被保護者に関しては、……その期待的利益の喪失を来す側面がある」。「そうすると、厚生労働大臣は、被保護者間の公平や国の財政事情といった見地に基づく基準生活費の減額の必要性を踏まえつつ、被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮するため、その減額改定の具体的な方法等について、激変緩和措置の要否等を含め、……専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有している」。

「基準生活費の額等については、それまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた」。「これらの経緯等に鑑みると、基準生活費の減額をその内容に含む保護基準の改定は、〔1〕……厚生労働大臣の判断に、最低限度

の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは〔2〕……激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、法3条、8条2項の規定に違反し、違法となる。」「〔1〕の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、……保護基準の改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等」が審査される。

「本件改定においては、デフレ調整がゆがみ調整と同時に行われている。」「生活扶助基準の全体としての水準（高さ）を調整するに当たっては、……適切な指標を選択して合理的に検証することが必要」であるところ、本件デフレ調整は著しく物価の上昇した「平成20年からの物価の下落を考慮し」ており、また生活扶助相当CPIという「消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率を基に改定率を設定し」ている。このような変化率を用いるという判断は、物価の下落による被保護者世帯への影響、すなわち最低限度の生活を営むのに必要な費用の減少割合が、一般的世帯よりも大きいことを前提とするが、「本件全証拠によっても、これを裏付ける統計や専門家の作成した資料等があるという事実はうかがわれない（基準部会においても……そのような議論はされていない。）」また、社会保障生計調査の結果によれば、被保護者世帯の特定品目に対する支出の割合が一般的世帯よりも相当低いという特徴（統計等の客観的な数値）を見いだし得る以上、その特徴に「整合するよう専門的知見を駆使した形で生活扶助基準の改定を試みる」ことが望まれるのであり、そのようにして初めて、生活扶助基準の改定が、統計等との客観的な数値等との合理的関連性を備え、かつ、専門的知見と整合したものに達する。」被保護者世帯の消費実態が生活扶助相当CPIと異なることは、「統計等の客観的な数値に真摯に向き合い、専門的知見に基づいて冷静に分析すれば探知することができたと推認されるし、そのような

探知が困難であったとうかがうべき事情は見当たらない。」

以上によれば、「厚生労働大臣の判断には、……平成20年からの物価の下落を考慮し、消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率を基に改定率を設定した点において、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠いており、したがって、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続に過誤、欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるから、本件改定は、法3条、8条2項の規定に違反し、違法である。」よって、保護変更決定の取消請求は認められる。

判例の解説

一 本判決の位置付けと争点

本判決の最大の特徴は、全国で初めて、生活保護の変更決定は違法であるという原告の主張が認められ、取消請求を容認する勝訴判決が下された点にある。そこで争点となったのは、保護基準改定の前提とされるゆがみ調整・デフレ調整における、厚生労働大臣の裁量権の逸脱・濫用の存否である。本判決では、特にデフレ調整について、判断過程統制による実態に即した厳格な審査が行われた。その結果、①平成20年度からの物価の下落を考慮したことと、②消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率（生活扶助相当CPI）を基に改定率を設定したことについて、生活保護基準部会の検討結果などを参照すると、「統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性」がなく、したがって、「最低限度の生活の具体化にかかる判断の過程及び手続に過誤、欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用」が認められ、法3条、8条2項違反であると判断された。

二 生活保護引下げをめぐる判例の展開

上述の判断に際して本判決は、広範な立法裁量を認めた堀木訴訟³⁾と、それを参照した老齡年金訴訟2月判決⁴⁾および4月判決⁵⁾を引用している。先陣を切った名古屋地判においても、また本判決後に下された札幌地判⁶⁾や福岡地判⁷⁾においても、これらの最高裁判例への言及は行われ

ており、判断枠組みも基本的には本判決と同じである。すなわち、保護基準引下げ訴訟において下級審は、堀木訴訟を参照して厚生労働大臣の広範な裁量を認めつつ、老齢年金訴訟を参照して判断過程統制を行うことで、「政治部門の行為をより実効的に統制する途」を開こうと試みていると評価できる⁸⁾。しかし、名古屋地判・札幌地判・福岡地判における判断過程統制の審査密度は、非常にゆるやかなものに留まっていたため、憂慮される。特に名古屋地判では、資料や算定方法の信頼性に懸念すべき点が残されていたにもかかわらず、厚生労働大臣の裁量が繰り返し強調され、結果として国側の主張がすべて認められている。

これに対して本判決では、所謂制度後退禁止原則は採用されていないものの⁹⁾、厳密な審査が行われている。ここでの審査枠組みを含む基本的構造は、老齢年金訴訟の2月判決・4月判決と一致する。このことは、基準改定に「期待的利益の喪失」という側面があること、それゆえ「被保護者間の公平」や「国の財政事情」という見地から考慮するという事等から読み取れる。とりわけ、「国の財政事情」が考慮されるのは、あくまでも激変緩和措置の要否についての裁量内に限られており、最低生活の実体的判断において考慮されないことは、評価されよう¹⁰⁾。

このように、本判決において厚生労働大臣の裁量は「財政の論理」に影響されることなく、むしろ「専門性の論理」によって強力に枠付けられている。判旨によれば、基準の改定には「適切な指標を選択して合理的に検証すること」が求められ、その選択の適切性を「裏付ける統計や専門家の作成した資料等」の存在が必要である（傍点筆者）。また基準の改定は、「統計等の客観的な数値」に整合するよう、それに「真摯に向き合い」、また「専門的知見に基づいて冷静に分析」するなど、「専門的知見を駆使した形で」行われなければならない。本件では、基準改定がそのような方法で行われていなかったために、違法であると判断されたのである。保護基準引下げという最低生活費の縮減に対して、それを裏付ける統計や専門的資料を用いることのみならず、選択した資料の適切性までも求めた点で、従来の判決よりも審査密度の高い「厳格な司法審査」¹¹⁾が行われたといえよう（審査密度が高められた理由については、四を参照）。た

だし、上述のような方法であれば、生活保護基準を引き下げよう改定も許されるということには、留意が必要である。

三 立法裁量と行政裁量

これまで生活保護基準にかかる行政裁量を認めるにあたり最高裁は、「立法裁量」にかかる堀木訴訟を参照してきており、これは、老齢年金訴訟や本判決を含む同裁判にも引き継がれている。そこで、立法裁量と行政裁量を同じ枠組みで語ることの適切性が問題となる¹²⁾。これに対しては批判も存在するが¹³⁾、生存権保障に限っていえば、両者を厳格に分離する必要はないと考えられる。「生存権などの社会権の場合、憲法上の基本権は自然権という由来を持た」ず、「その中身は純粋に立法委託（さらに『孫請け』としての行政委託）のみとなる」¹⁴⁾ところ、すでにわが国では、憲法25条の具体化法として立法者により制定された、生活保護法が存在する¹⁵⁾。「生存権の具体化過程は、憲法25条の趣旨に照らして、立法→行政立法→行政処分」の順番に内容形成されていくものである¹⁶⁾ため、行政はあくまでも、立法に基づいた行政立法を行うのみである。さらに、法8条2項などの諸規定は、少なくとも行政の判断過程において考慮すべき事項や要素を定めていると解することができる¹⁷⁾。法は、確かにその規律密度は高いとはいえないものの、しかし確実に規律はなされているのである。つまり、行政裁量は法律の範囲内で許容されるもののみに限られており、その逸脱・濫用（考慮不尽・他事考慮）は裁判所により違法と判断される。このような構造に鑑みると、ともに憲法の具体化を担う法的義務を負うものとして、立法と行政を厳格に分離せずに捉えることも不可能ではないように思われる。

四 憲法25条と生活保護法

他方で本判決では、上記争点①②に鑑みて、「その余の点について判断するまでもなく」違法であるとされており、憲法25条への直接的な言及は見当たらない。しかし、実質的には憲法的価値を前提とした違憲判断が行われたと考えられる¹⁸⁾。すなわち裁判所は、憲法25条と生活保護法による「最低限度の生活」保障を一体として捉えることにより、原告の主張でもあった「保護基準の設

定・改定に係る厚生労働大臣の裁量は極めて限定的となる」ことを実現したと考えられる。まず、法1条の法の目的に鑑みると、判旨にいうところの「最低限度の生活の具体化にかかる判断」とは、憲法25条の保障する「健康で文化的な最低限度の生活」の具体化でもあることが前提とされる。そしてここでの「違法」は、法が憲法25条に定位して形成・具体化されたことに鑑みると、「違憲」の性質を当然に含むものと解される。また、このような憲法と法の一体的把握は、本判決が厳密な判断過程統制を行ったことから基礎づけられる。つまり本判決は、保護基準が憲法25条の生存権という重大な権利の保障に大きく関わるものであるからこそ、その算定手続の根拠や専門的知見との整合性を厳しく審査したとも捉えられるのである。つまりここでの整合性は、憲法25条の要請であるとも考えられる¹⁹⁾。というのも、健康で文化的な最低限度の生活の具体的な数値を、憲法25条から直接導出することは困難である。そのため、一方で立法者（および法により委託された厚生労働大臣）には、その信頼できる形で具体化が求められている。具体化が必要であるからこそ、（行政）立法にかかる「専門技術的かつ政策的な見地からの裁量」が認められる。ただしここでは、専門性の論理が優先することにより、専門的知見との整合性が要請される。他方で、具体的な数値が憲法25条から直接導出されないからこそ、裁判所の審査は実体的観点からの（結果の）審査に限定される。だからこそ、殆ど無限定な裁量に委ねてしまうのではなくて、最低生活の算定にかかる手続的観点からの（判断過程の）審査が必要とされるのである。つまり保護基準の改定に際しては、厚生労働大臣が専門家の見解や統計的な資料を用いて最低生活の具体化を行うことはもちろん、裁判所がそれらを用いて手続的に審査することも、憲法上要求されているといえる。

このように、本判決は「人権制限が問題であるように見えるにもかかわらず、明示的に憲法何条（違反）と挙げることなく、行政裁量の踰越・濫用の枠組みで事案を処理」するという「人権条項なき憲法訴訟」であり、そこでは憲法25条の生存権保障の法理は、判断過程統制の中に読み込まれることで、「行政裁量の『中』で働く人権」として、その審査密度を高める効果を有している²⁰⁾。本

判決は、法の背後にある憲法論を適切に読み取ることで、実効的な生存権保障を実現したものといえよう。

●——注

- 1) 名古屋地判令2・6・25判時2474号3頁。
- 2) 本判決では国家賠償法1条1項違反の有無についても判断されているが、ここでは取消訴訟に焦点を絞る。
- 3) 最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁。
- 4) 最判平24・2・28民集66巻3号1240頁。
- 5) 最判平24・4・2民集66巻6号2367頁。
- 6) 札幌地判令3・3・29（判例集未掲載）。
- 7) 福岡地判令3・5・12（判例集未掲載）。
- 8) 青井未帆＝山本龍彦『憲法1人権』（有斐閣、2016年）184頁〔山本龍彦〕。判断過程統制については、「憲法的観点からの司法的統制に限界があることを示した」との指摘もある。長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3)』（有斐閣、2020年）16頁〔長谷部恭男〕。
- 9) 同原則についてはさしあたり、棟居快行『憲法学の可能性』（信山社、2012年）389頁。
- 10) 山本龍彦『『生存権』の財政統制機能』中林暁生＝山本龍彦『憲法判例のコンテクスト』（日本評論社、2019年）213頁。最判平26・10・6（判例集未掲載）も参照。
- 11) 尾形健『生存権保障』曾我部真裕ほか編『憲法論点教室（第2版）』（日本評論社、2020年）161頁。
- 12) 山本真敬『『立法裁量』と『行政裁量』の関係についての一考察』早稲田法学会誌63巻2号（2013年）375頁。
- 13) 例として、嶋田佳広『保護基準の法的統制における課題』賃社1767号（2020年）9頁以下。内野正幸「判批」法教187号（1996年）107頁。他方で、堀木訴訟の引用を妥当とするのは、常岡孝好「判批」民商148巻2号（2013年）167頁。
- 14) 棟居快行『憲法の原理と解釈』（信山社、2020年）265頁。
- 15) 最大判昭42・5・24民集21巻5号1043頁。
- 16) 松本和彦「憲法における立法合理性の要請」松井茂記ほか編『自由の法理』（成文堂、2015年）456頁。
- 17) 生存権訴訟の類型化も含め、拙稿「最低生活保障の交錯的構造」一橋法学19巻2号（2020年）395頁。
- 18) 高齢年金訴訟を参照しつつ、法の規定のあり方から「裁判所の判断が直接に憲法判断に及びにくい構造となっている」ことを指摘するのは、笠木映里「[基調報告]憲法と社会保障法」宍戸常寿ほか編著『憲法学のゆくえ』（日本評論社、2016年）410頁。
- 19) 最低限度を「探求」する「義務」については、柴田憲司「生存権訴訟」横大道聡編『憲法判例の射程（第2版）』（弘文堂、2020年）235頁。
- 20) 宍戸常寿「裁量論と人権論」公法71号（2009年）100頁、106頁。なお、渡辺康行『「内心の自由」の法理』（岩波書店、2019年）286頁以下。