

生活保護基準の引下げに係る厚生労働大臣の判断の違法性

- 【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（甲事件、乙事件）
【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
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25568796

岡山大学専任講師 田代湊貴

事実の概要

厚生労働省の社会保障審議会が設置した生活保護基準部会は、年齢階級別、世帯人員別、級別別に生活扶助基準額と消費実態の乖離を分析し、様々な世帯構成に展開するための指数について検証を行い、平成25年に報告書を取りまとめた（以下「平成25年報告書」と呼ぶ）。当該報告書では、当時の保護基準に基づく年齢階級別、世帯人員別および級別別の各基準額の水準の較差が、同一区分別での消費実態の水準の較差と乖離していることが示された。

厚生労働大臣は、以上の平成25年報告書を受けて、また、物価の動向を勘案して、「生活保護法による保護の基準」（昭和38年厚生省告示第158号。以下「保護基準」と呼ぶ）を平成25年から平成27年にかけて段階的に改定した（以下、一連の改定を「本件改定」と総称する）。当該改定は、平成25年報告書により上記の通り示された乖離を解消するための調整（以下「ゆがみ調整」と呼ぶ）と、物価の動向を反映して生活扶助基準額を一律に4.78%減額する調整（以下「デフレ調整」と呼ぶ）を主たる内容とする。このうちデフレ調整における-4.78%という改定率は、厚生労働省が独自に算定した物価指数（以下「生活扶助相当CPI」と呼ぶ）を用いて算出した平成20年から平成23年にかけての物価指数の下落率を基に、設定したものである。なお、総務省が作成し公表する消費者物価指数を用いた場合、下落率は2.35%と算出される。

大阪府内に居住して生活保護法（以下「法」と呼ぶ）に基づく生活扶助の支給を受けているXら

（ただし、自身ではなくその夫が生活扶助の支給を受けている者が一部含まれる）は、本件改定に伴い、所轄の福祉事務所長らからそれぞれ生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定（以下「本件各決定」という）を受けた。そこでXらは、Y₁（大阪府内の12市）らを相手に、本件各決定の取消しを求めるとともに、Y₂（国）に対し国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求めた。

本件では、①本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用が認められるか、②本件各決定が理由の提示（行政手続法14条1項本文）を欠くか、③国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権が成立するか、が争点とされた。本稿では、このうち①についてのみ検討を行う。

判決の要旨**1 判断枠組**

(1) 「法3条によれば、法により保障される最低限度の生活は、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なければならぬところ、法8条2項によれば、保護基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならぬ。そして、これらの規定に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（最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁、最高裁平成22年（行ツ）第392号、同年（行ヒ）第416号同24年2月28日第三小法廷判決・民集66巻3号1240頁、最高裁平成22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁参照）。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、厚生労働大臣に上記のような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ものというべきである。」

(2) 「また、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、保護基準によって具体化されていたその期待的利益の喪失を来す側面があることも否定し得ないところである。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、前記のような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ものというべきである。」

(3) 「そして、基準生活費の変更の要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価や被保護者の期待的利益についての可及的な配慮は……専門技術的な考察に基づいた政策的判断であって、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ところである。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〕当該改定後の生活扶助基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした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〕基準生活費の減額に際し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、違法となるものというべきである。」

「そして、保護基準の改定の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が前記のような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であることや、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経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記〔1〕の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として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について審査されるべきものと解される。」

2 具体的判断

(1) 「ゆがみ調整は全体としての水準を調整するものではないものの、個別にみれば、具体的な被保護者に対する関係において、生活扶助基準の水準(額)が調整される部分が生ずる結果となっている」こと等に鑑みれば、「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、併せてゆがみ調整がされることなどを踏まえ、適切な指標を選択して合理的に検証することが必要というべきである」。

(2) 平成20年が世界的な原油価格や穀物価格の高騰を原因とした特異な物価上昇のなされた年であったことのほか、生活扶助基準が平成17年度以降本件改定に至るまで改定されていなかったこと等を総合的に考慮すると、「デフレ調整は、平成20年からの物価の下落を考慮した点において、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くものというべきであるから、最低限度の生活の具体化という観点からみて、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるといわなければならない」。

(3) 生活扶助相当CPIに基づき下落率を算出するという厚生労働省の判断は「一般的世帯の消費構造よりも被保護者世帯のそれの方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けていること」を前提とするものというべきところ、かかる事実が裏付けられているとはい

えない。よってデフレ調整は「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くものというべきであるから、最低限度の生活の具体化という観点からみて、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるといわなければならない」。

(4) 以上によれば、本件改定に係る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」。

判例の解説

一 本判決の意義

生活保護法は、同法に基づく保護が、厚生労働大臣の定める保護基準によってなされることを予定する(8条1項)。そして、保護基準のうち生活扶助に関する基準は、「基準生活費」に関する部分と「加算」に関する部分から構成される。

このうち後者をめぐっては、いわゆる「高齢加算」を廃止する旨の保護基準の改定がなされた際、同改定に係る厚生労働大臣の判断の違法性が問題となった(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。以下それぞれ「東京最判」「北九州最判」と呼ぶ)。本判決は、前者に関する保護基準の改定(本件改定)について、これらの先例に依拠する形で、審査を行うものである。

また、本件改定については、本判決の前後に出された2件の地裁判決が、改定に係る厚生労働大臣の判断の違法性を否定している(名古屋地判令2・6・25判時2474号3頁、札幌地判令3・3・29判例集未掲載。以下それぞれ「名古屋判決」「札幌判決」と呼ぶ)。対して本判決は、2021年5月時点で唯一、判断の違法性を認めるものとして、意義を有する。

二 判断枠組

1 概要

本判決はまず、東京・北九州両最判(特に東京最判)をほぼそのまま踏襲する形で、判断枠組を提示する。すなわち、法3条および8条2項における「最低限度の生活」が抽象的かつ相対的な概念であり、これを保護基準で具体化する上では「高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断」を必要とすること(1(1))、基準生活費の減額改定に際しては被保護者の期待的利益について可及的に配慮しなければならないこと(1(2))、の2点から、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の「専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権」を認める。その上で、上記の事項それぞれに対応する形で、判決の要旨1(3)前段中の〔1〕・〔2〕という審査基準を示す。文言に若干の差異はあるものの、名古屋・札幌両判決も、本判決と同様の判断枠組を用いている。

2 判断過程審査

東京・北九州両最判は、法規命令の一類型である保護基準について、初めて判断過程審査を採用した¹⁾。本判決における〔1〕の審査基準は、両最判のかかる判断に倣うものである。

学説では、判断過程審査を「判断過程の合理性ないし過誤・欠落の審査(判断過程合理性審査)」と「考慮要素に着目した審査(考慮要素審査)」に分類し²⁾、東京・北九州両最判を前者の例として整理する見解がある³⁾。この点、確かに本判決は、考慮不尽ないし他事考慮の有無の審査や、考慮要素間の重みづけに着目した審査を、少なくとも明示的には行っていない⁴⁾。もっとも、三で述べる通り、本判決が実際に行った審査は、むしろ考慮要素審査に近似するように思われる。

3 期待的利益に対する可及的配慮

〔2〕は、特に激変緩和措置の要否の判断を念頭においた審査基準であり、特に信頼保護の観点に基づくものと解される⁵⁾。Xらはいわゆる「制度後退禁止原則」に言及していたところ、東京・北九州両最判と同様⁶⁾、本判決も同原則を正面から採用していないと考えられよう。

なお、本判決は被保護者の「期待的利益」を問題とするところ(1(2))、名古屋・札幌両判決はこの文言を用いず、「生活への影響」への可及的な配慮を根拠に、厚生労働大臣の裁量権を認めている。もっとも、本判決、名古屋判決、札幌判決

のいずれも、結局のところ〔2〕についての審査を正面から行っていないため、こうした文言の差異が審査に如何なる影響を及ぼすかは、なおも不明確である。

三 具体的判断

以上の判断枠組を踏まえ、本判決は特に〔1〕の審査基準をもって、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断の違法性を認定する。

判断過程合理性審査は一般に、専門技術的な問題について、特に専門家からなる諮問機関が関与している場合に用いられる⁷⁾。もっとも、処分に至るまでの一連の過程のうちどの部分を審査対象とし、また何を手がかりに過誤・欠落を認定するかは、問題となった処分の内容や、諮問機関の位置付け等に応じて、事案ごとに少なからず異なる⁸⁾。この点、東京・北九州両最判は、厚生労働大臣の判断過程を対象に⁹⁾、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」を問題としていた。こうした判断は、本判決においても（1(3)後段）、また名古屋・札幌両判決においても踏襲されている¹⁰⁾。

しかしながら、以上を踏まえてなされた具体的な審査の内容は、本判決と名古屋・札幌両判決とで明確に異なる。すなわち、名古屋・札幌両判決は、厚生労働大臣による判断を各種資料等によって客観的に裏付けることが可能かを問題とし、ゆがみ調整・デフレ調整双方がなされた経緯を悉皆的に審査する。対して本判決では、「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、併せてゆがみ調整がされることなどを踏まえ、適切な指標を選択して合理的に検証することが必要というべき」ことがまずもって明示される（2(1)）。その上で、デフレ調整において「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」する必然性があつたか否かが問題とされる（2(2)・(3)）。

本判決のかかる審査は、見方を変えれば、保護基準の改定にあたって「本件改定が保護基準の水準に与える影響」という要素を重視し、これが厚生労働大臣の判断過程で十分考慮されたか否かを問題とするものと解される。本判決が、判断枠

組を同じくする名古屋・札幌両判決と結論を分けた要因は、このように考慮要素審査に近似した形で、「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」の審査がなされた点にあるといえよう。

●—注

- 1) 村上裕章「判批」同『行政訴訟の解釈理論』（弘文堂、2019年）271頁、豊島明子「判批」法時85巻2号（2013年）29頁。
- 2) 村上裕章「判断過程審査の現状と課題」同・前掲注1）240頁。
- 3) 村上・前掲注1）270頁。
- 4) 本件においてXらは、法8・9条を根拠に保護基準の改定にあたっての「義務的・絶対的考慮事項」と「不可考慮事項」を区別し（「国の財政事情」や「国民感情」が後者の例とされる）、厚生労働大臣が前者を考慮せず考慮した旨の主張を行っていた。対して本判決は、こうした区別自体にそもそも言及していない。また、1(2)の判示（「厚生労働大臣は…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…」）に鑑みれば、本判決は少なくとも「国の財政事情」については、厚生労働大臣が考慮することを許容しているように思われる。これに対し、名古屋判決は厚生労働大臣が「国の財政事情」や「国民感情」を考慮することを正面から認めており、札幌判決も同旨の判断を示している。
- 5) 参照、村上・前掲注1）275頁、前田雅子「保護基準の設定に関する裁量と判断過程審査」芝池義一先生古稀記念論文集『行政法理論の探究』（有斐閣、2016年）315頁。
- 6) 岡田幸人「判解」最判解民事篇平成24年度（上）288頁は、東京最判が制度後退禁止原則（および「生存権の自由権的效果」論）に依拠していないことを明示する。
- 7) 判断過程合理性審査が用いられた例として、最判平4・10・29民集46巻7号1174頁（伊方原発訴訟最高裁判決）や最判平5・3・16民集47巻5号3483頁（家永教科書検定第一次訴訟最高裁判決）が挙げられる。村上・前掲注2）245頁。
- 8) 審査のあり方につき、一定の視座を示すものとして、前田・前掲注5）322頁以下。
- 9) 保護基準の改定にあたっては、社会保障審議会等の検討を経ることが法令上義務付けられていないため、諮問機関の判断過程が直接問題とされなかったものと解される。村上・前掲注1）271～272頁。
- 10) 札幌判決では判断枠組の中で「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」が審査対象となることが明示される。一方名古屋判決は、判断枠組の中では言及しないものの、具体的判断において「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」を問題とする。