

厚生労働大臣による生活保護基準改定の適法性

【文 献 種 別】 判決／大阪高等裁判所
【裁判年月日】 令和 5 年 4 月 14 日
【事 件 番 号】 令和 3 年（行コ）第 38 号
【事 件 名】 生活保護基準引下げ処分取消等請求控訴事件
【裁 判 結 果】 原判決一部取消、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 25572834

静岡大学教授 高橋正人

事実の概要

厚生労働大臣は、「生活保護法による保護の基準」（以下、「保護基準」という）を平成 25 年から平成 27 年にかけて段階的に改定した。この改定により、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との間の格差を是正するための調整（ゆがみ調整）と物価下落を勘案することを目的とする調整（デフレ調整）がなされた（以下、「本件改定」という）。

大阪府内に居住する第一審原告らは、本件改定により生活扶助額の支給額が減少したとして、本件訴訟を提起した。第一審判決（大阪地判平 3・2・22 判時 2506 = 2507 号 20 頁）は、デフレ調整につき、「その判断の過程及び手続に過誤、欠落がある」として、本件改定に係る厚生労働大臣の判断には裁量権の逸脱・濫用があったとした。

本判決は、ゆがみ調整、デフレ調整のいずれについても本件改定に当たって厚生労働大臣の判断に裁量権の逸脱・濫用はないとするものであり論点は多岐にわたるが、紙幅の都合からデフレ調整に関する判断の一部を取り上げ検討する。

判決の要旨**1 判断枠組み**

生活保護法 8 条 2 項「等という最低限度の生活を保護基準において具体化するに当たっては、（厚生労働大臣の一高橋注）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。したがって、デフレ調整に際し、改定の必要性及び程度並びに当該改定後の保護基準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、上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの広い裁量が厚生労働大臣に認められるというべきである。」

「厚生労働大臣……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に欠けるところがないか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) 専門家による検証を経ずにデフレ調整をしたことについて

「生活保護法その他の法令は、厚生労働大臣が保護基準を改定するために基準部会その他の外部専門家による検証等を要件としているわけではないから、外部専門家による検証等は、厚生労働大臣の判断の合理性を担保する手段と解される。そして、基準部会は、厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会に置かれた常設の部会であるが……その設置の趣旨及び審議事項は、生活保護基準の定期的な評価・検証を行うことであり……、デフレ調整の実施といった専門技術的知見を踏まえた政策判断の当否について、意見を聴取しその取りまとめを依頼するのが適切であるとは必ずしもいえない。他に、このような意見聴取を行うべき適切な専門家機関が存在することを認めるに足りる証拠もない。そうであれば、厚生労働大臣が、基準部会又はその他の専門家機関による検証を経ずにデフレ調整をすると判断したことを手続の過誤ということはできない。」

(2) 平成 20 年度以降の物価下落率によりデフ

レ調整をしたことについて

「……厚生労働大臣が、リーマンショックがあった平成 20 年以降一般国民の生活水準が急速に悪化しているとの認識を有していたことは容易に理解できるところであり、一般勤労者の世帯において賃金が下落し、失業率が上昇している一方、減額改定がなされていなかった生活保護受給世帯においては収入が変わらないため、物価の下落分だけ実質的な可処分所得が増加したとの判断に至った過程には一定の合理性が認められ、平成 20 年を始期とする物価下落率により生活扶助基準を改定するとした判断に過誤、欠落等があるとはいえない。」

「……平成 19 年報告書では、生活保護基準額が一般低所得世帯の生活扶助相当支出額より高いとされているにもかかわらず……、その後も減額改定は行われていなかったのであるから……、厚生労働大臣において、デフレ調整の前提として、平成 20 年度までの生活扶助基準は、一般低所得世帯の生活扶助相当支出額を十分充足する水準にあったと判断したことには一定の合理性が認められる。」

また、全国消費実態調査が行われた平成 16 年を始期とする物価変動率に基づいて生活扶助基準の改定を行う政策上の選択肢があるからといって、平成 20 年を始期とするデフレ調整が不合理と判断されるものではない。全国消費実態調査が行われた平成 16 年を始期とする物価変動率に基づいて改定を行うか、リーマンショックによる急激な経済変動が始まった平成 20 年を始期とする物価変動率による改定を行うかは、正に厚生労働大臣の政策判断であって、上記のとおり、平成 20 年を始期とする物価変動率によるデフレ調整に一定の合理性が認められる以上、厚生労働大臣の上記判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。」

「平成 19 年検証においては、夫婦子 1 人世帯において生活扶助基準額が生活扶助相当支出額より約 1.1 パーセント高く、単身高齢世帯（60 歳以上）の同基準額が同支出額より約 13.3 パーセント高いとされており……、平成 19 年から平成 20 年にかけての物価上昇を考慮しても、平成 20 年度の生活扶助基準は一般低所得世帯の生活扶助相当支出額を十分充足する水準にあるとの理解が可能であって、平成 20 年を始期とするデフレ調

整が、要保護者の最低限度の生活の需要を正しく測定するものではないということはできない。」

「……前記のとおり、厚生労働大臣が平成 20 年を始期とするデフレ調整を行うこととしたのは、平成 20 年 9 月のリーマンショックに端を発した世界金融危機が我が国の実体経済に大きな影響を与え、デフレ傾向により生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民との不均衡を是正するためであって、上記のような実体経済や生活扶助基準の水準の認識は、生活保護行政を担う厚生労働大臣の専門的知見に基づくものであり、不合理な点はない。」

以上のとおり、平成 20 年を始期とすることを理由にデフレ調整の違法をいう一審原告らの主張は採用することはできず、平成 20 年を始期とするデフレ調整を行うこととした厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。」

(3) 生活扶助 CPI の算定に当たって、家計調査の統計に基づきウエイトを算定したことについて「……デフレ調整は、物価変動率（貨幣価値の変化）を把握して生活扶助基準を改定しようとするものであって、生活保護受給世帯の消費構造を把握して改定するものではない。生活保護受給世帯の消費構造に則した物価変動率を把握することは、生活扶助相当 CPI を算定するに当たって考慮要素となり得るものであるが、そこには当然一定の限界があり、統計数値の精度や信頼性も勘案した上で、生活保護受給世帯の消費構造を考慮するかどうか、考慮するとしてどの程度考慮するかは、専門技術的知見に基づく厚生労働大臣の裁量に委ねられているというべきである。そして、社会保障生計調査は、地域等による偏りが生じる可能性があり、サンプル数からも精度に一定の限界があり、消費者物価指数の詳細な品目ごとのウエイトが把握できないことを考えれば、物価変動率を算定するに当たり、社会保障生計調査ではなく家計調査の統計に基づいてウエイトを算出した厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということはできない。」

判例の解説

一 本判決の意義

本判決は、一連のいのちのとりで裁判¹⁾に関

する初めての高裁判決であり注目されたが、後述するように、判断枠組みで示された判断過程審査は名ばかりで、実質的には古典的な社会観念審査に近い審査がなされているともいえよう。なお、地裁段階においては、判断が分かれており、これまで11例の原告勝訴判決（厚生労働大臣の裁量権の逸脱・濫用を認定）が出されている（直近のものとして、静岡地判令5・5・30〔平成27年（行ウ）13号〕）。

本判決は、原告勝訴判決において目立った専門家関与の意義をあっさりと否定し（判旨2(1)）、厚生労働大臣の専門技術的裁量を強調することで（判旨2(2)(3)）、第一審原告側の主張を斥けている。このような論法は、原告敗訴判決においてある程度共通するものではあるが（例えば、名古屋地判令2・6・25判時2474号3頁は、厚生労働大臣の判断に不合理性がないことを強調する）、両者を比較すると、いわゆる「判断過程合理性審査²⁾」の審査密度を巡って、相当な差異があることがうかがわれる。

二 判断枠組み

1 老齢加算最判の枠組みの踏襲

本判決は、老齢加算最高裁2判決（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）を参照しつつ、「専門技術的かつ政策的な見地からの広い裁量が厚生労働大臣に認められる」とする。保護基準改定に当たり、厚生労働大臣に広範な裁量権が認められることは、老齢加算最高裁2判決の調査官解説において既に言及されていることからもうかがい知ることができる³⁾。

2 裁量審査のあり方

本判決は裁量審査のあり方について、「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に欠けるところがないかについて審査されるべきもの」と述べるが、既に老齢加算最高裁2判決において述べられていたものであり、目新しいものではない（一連のいのちのとりで裁判においてもこの基準が用いられている）。但し、この判断枠組みによってなされた裁量審査の密度がこれまで地裁判決の判断を分けてきたといえる⁴⁾。

原告勝訴判決のうち、とりわけ注目されるのが、東京地判令4・6・24（判時2543＝2544号5頁）

の審査手法であろう。令和4年東京地判は、「……専門的な知見を踏まえた高度の専門技術的な考察がまず行われ、かかる考察に基づき、財政政策や社会政策を含む政策的見地からの判断が行われることが、憲法25条の理念を具体化する生活保護法の趣旨により要請されている」と述べ、2つの裁量審査の順位づけを示すことで⁵⁾、「広範な裁量権」に一定の制約を課す。その上で、「……生活保護法制定時の議論や、同法の制定後における生活扶助基準の改定に関する経緯等に照らすと、専門家により構成される審議会等における検討の有無及び内容は特に重要性が高い」と述べ、専門家の関与の重要性を説いていた（最近の原告勝訴判決では、令和5年静岡地判も参照）⁶⁾。

ところで、〈専門技術的裁量〉と〈政策的裁量〉の関係については、「判断過程の分節化⁷⁾」が老齢加算最高裁2判決を契機に提唱されており、令和4年東京地判はこの思考に基づいて裁量審査の順位づけをしたとも評価しうる。また、裁量審査における裁判所の立ち位置からすれば、「民主的意思決定にゆだねるべき政策の当否につき裁判官が立ち入って判断すること⁸⁾」への危惧に対しても、財政政策⁹⁾を考慮する〈政策的裁量〉の審査に先立って、〈専門技術的裁量〉が審査されることで、そのような危惧に対しても一定の配慮をなすことができる。

三 具体的判断

1 専門家関与について

本判決は、「デフレ調整の実施といった専門技術的知見を踏まえた政策判断の当否について、意見を聴取しその取りまとめを依頼するのが適切であるとは必ずしもいえない」として、専門家関与の必要性をあっさりと斥ける。専門家関与については第一審である令和3年大阪地判においても明示的な判断はなされていなかった。本判決は、専門家関与による検証等を経ずになされたデフレ調整の判断に手続の過誤はないとするが、専門家会議体が関与しない事案においては、厚生労働大臣の裁量権は制約されるとの見解が社会保障法学説からも提唱されている¹⁰⁾。また、令和4年東京地判も、専門家により構成される審議会等における検討がなされなかった場合においては、「……当該改定が専門的知見に基づく高度の専門技術的な考察を経て合理的に行われたものであることに

ついて、被告側で十分な説明をすることを要」と述べていることからすると、専門的知見を巡る説明責任が十分に果たされたとはいえない¹¹⁾。

2 デフレ調整の起点の合理性について

本判決は、「平成 20 年を始期とする物価下落率により生活扶助基準を改定する」とした判断に過誤、欠落等があるとはいえない」とした上で、平成 20 年度をデフレ調整の始期とすることの不合理性を主張する第一審原告側の主張に反駁する。

一方、第一審判決は、平成 20 年が特異な物価上昇のあった年であることや、生活扶助基準が平成 17 年度以降本件改定まで改定がなされなかったこと等を踏まえ、「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」として「その判断の過程及び手続に過誤・欠落がある」と断じていた。

本判決が第一審判決において「判断代置審査」をしていると受け止めたならばそれは間違いであろう。第一審は、あくまでも「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に欠けるところがないか」という枠組みの中において、平成 20 年における物価上昇の特異性等を考慮してデフレ調整の起点設定の不合理性を指摘しているものであり、「判断過程合理性審査」の枠内で裁量審査を行ったものと評価できる¹²⁾。デフレ調整の起点を巡る第一審と本判決の相違は審査密度の違いによって生じている。

3 家計調査の統計に基づきウエイトを算定したことについて

本判決においては、家計調査の統計に基づきウエイトを算出したことにつき、「専門技術的知見に基づく厚生労働大臣の裁量」であるとして、第一審原告側の主張を斥ける。しかしながら本件改定における厚生労働大臣の専門技術的裁量が「未来予想に関するものではなく、生活実態を明らかにするための基礎となる事実に関わるもの¹³⁾」であるとするならば、その裁量は、例えば原子炉設置許可における裁量（最判平 4・10・29 民集 46 巻 7 号 1174 頁等——「判断過程合理性審査」の枠組みを提示した先駆的事例でもある）とはかなり異なったものとなってはこないだろうか。

「判断過程合理性審査」において求められるの

は、裁量審査の枠内において「判断の過程における過誤・欠落¹⁴⁾」（本件改定に当たっては、「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に欠けるところがないか」という観点からの審査になる）の有無を判断することであり、被告側主張を盲目的に追認することではない。その点から本判決の具体的判断を見ると、裁量の逸脱・濫用はない（「過誤・欠落はない」という方向づけを最初に行い、極めて謙讓的な判断を行っているとも指摘でき、審査密度は全く深まっていない。

●——注

- 1) 一連の裁判例の動向については、「命のとりで裁判全国アクション」<https://inochinotoride.org/>（2023 年 6 月 1 日閲覧）を参照。
- 2) 村上裕章『行政訴訟の解釈理論』（弘文堂、2019 年）240 頁。「専門的機関・第三者的機関の行政決定過程への関与の仕組みに着目した審査ないしは「裁量基準（審査基準）に着目した審査」ともいわれる。橋本博之『行政判例と仕組み解釈』（弘文堂、2009 年）162 頁、深澤龍一郎『裁量統制の法理と展開』（信山社、2013 年）360 頁。
- 3) 老齢加算最高裁 2 判決の 2 月判決の調査官解説である、岡田幸人・曹時 65 巻 9 号 2390 頁参照。
- 4) この点を早くから指摘するものとして、田代貴貴・新・判例解説 Watch（法セ増刊）29 号 44 頁。
- 5) 杉山有沙・令和 4 年度重判解 27 頁、榊原秀訓・同 35～36 頁、松本奈津希・賃社 1814 号 35 頁。
- 6) 専門家関与の位置づけにつき、松本・前掲注 5）33 頁。行政法学からの評価として、榊原・前掲注 5）35 頁。
- 7) 前田雅子「保護基準の設定に関する裁量と判断過程審査」『行政法理論の探求（芝池先生古稀）』（有斐閣、2016 年）324～327 頁。
- 8) 川神裕「裁量処分と司法審査」判時 1932 号 15～16 頁。
- 9) 学説においては、財政事情を考慮することには批判的であるといえる。山下慎一「専門会議体不在の保護基準設定と厚生労働大臣の裁量」法時 93 巻 2 号 90 頁、巽智彦「生活保護基準の改定に係る厚生労働大臣の裁量の範囲について」法時 94 巻 12 号 112～113 頁、榊原・前掲注 5）36 頁。
- 10) 山下・前掲注 9）92 頁。
- 11) 松本・前掲注 5）33 頁も参照。
- 12) 田代・前掲注 4）は考慮要素審査との近似性を指摘する。
- 13) 榊原・前掲注 5）36 頁。
- 14) 「判断過程合理性審査」を行った判例においても、基準の多様性が指摘されるが、ここでは踏み込まない。常岡孝好「司法制度改革後の行政法学説の課題」公法 77 号 74～75 頁参照。

* 本稿は、JSPS 科研費 22K01137 の助成を受けたものである。