

専門家の関与なく決定された生活保護基準の改定に係る裁量審査

【文献種別】 判決／名古屋高等裁判所

【裁判年月日】 令和5年11月30日

【事件番号】 令和2年（行コ）第31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】 原判決取消し

【参照法令】 生活保護法3条・8条2項

【掲載誌】 賃社1845号66頁、賃社1846号56頁、賃社1847号48頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25597542

名古屋大学講師 矢島聖也

事実の概要

生活保護法（以下、「法」）に基づく生活扶助を受給していたXらは、法8条に基づく保護基準（昭和38年4月1日厚生省告示第158号）が平成25年～27年にかけて段階的に改定されたため（以下、「本件改定」）、生活扶助を減額する旨の保護変更決定処分（以下、「本件各処分」）を受けた。

本件改定は、厚生労働省社会保障審議会の生活保護基準部会（以下、「基準部会」）が平成25年に公表した報告書（以下、「報告書」）に基づき、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との乖離の解消を図るとともに（以下、「ゆがみ調整」）。その際、厚生労働大臣は、報告書の検証結果を2分の1の範囲で反映させる「2分の1処理」を行った）、基準部会の検証結果とは別個に、平成20年～23年の物価下落による生活保護受給世帯の可処分所得の実質的増加を考慮して生活扶助基準の引下げを行うものであった（以下、「デフレ調整」）。

Xらは、本件各処分が法3条、8条2項等に違反するとして、Y₁（愛知県内の3市）に対し、その取消しを求め、Y₂（国）に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を請求した（紙幅の都合上、国家賠償請求に係る判旨は解説中で紹介する）。原審（名古屋地判令2・6・25判時2474号3頁）は、Xの請求を棄却したため、Xが控訴した。

判決の要旨**1 判断枠組み**

(1) 法3条や8条2項という「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、国の財政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な、しかも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」。生活扶助基準の引下げに際し、「改定前の生活扶助基準が要保護者の最低限度の生活の需要を満たすに足る程度を超えるものとなっているか否か及び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が認められる」。

(2) 生活扶助のうち基準生活費は「日常生活上不可欠な支出に係る需要を満たすためのものであるから」、生活扶助基準の引下げは「現にその保護を受けて生活設計を立てていた被保護者に関しては、保護基準により具体化されていた日常生活に係る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」。したがって、厚生労働大臣は、生活扶助基準の引下げに当たって、上記のような期待的利益についても可及的に配慮するため、その改定の具体的な方法等について、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。

(3) 以上は、専門技術的な考察に基づいた政策的判断であるものの、各種の統計資料や専門家の作成した資料等に基づいて検討されている。以上に鑑みると、本件改定については、[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」又は〔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項に違反し違法となり、裁判所が上記「各点を判断するに当たっては、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の有無等の観点から審査するのが相当である」。

2 具体的判断

(1) ゆがみ調整の違法性

2分の1処理が激変緩和措置として行われた旨のY₂らの主張は、認定事実にも照らしても疑わしい。そもそも2分の1処理は、厚労省内で検討されていただけで、国民には、本件改定があっても明らかにされていないが、報告書の検証結果をいかに取り入れるかという非常に重要な政策的判断であり、国民に対して明らかにされるべきである。また、2分の1処理によって、財政効果がどのように変わるのかも非常に重要であり、具体的な根拠をもって国民に説明されるべきである。

この点に関し、報告書の結果は、「保護基準の改定につながるものであり、その分析の手法や分析に基づく効果について、その性質上、〔1〕透明性があり、〔2〕一般国民に分かりやすく、かつ〔3〕専門家が検証可能であることが要請されていた」が、この要請を満たす報告書の結果を受けたゆがみ調整につき、その間に2分の1処理が挟まれていることが、ブラックボックスにされていた。Y₂は、判断過程審査が行われるべき旨主張しながら、その極めて重要な部分を秘しており、「このような訴訟態度も、口頭弁論の全趣旨（民事訴訟法247条）としてしん酌されるべきである。」

この点をおくとしても、「2分の1処理は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性が十分に図られていない」し、報告書で示された「専門的知見が十分に反映されないことになるから、これとの整合性を欠く」。基準部会での検証「結果を踏まえた生活扶助基準額の増額幅を2分の1と大きく減じることは、異なる合理的説明等のない限り、増額となる被保護者（……）の最低限度の生活の需要を下回ることになる」が、Y₂らにより合理的説明はされていないし、これを相応の統計資料等に基づき検討したという証拠はない。

以上によれば、2分の1処理に係る判断は、少なくとも増額幅まで2分の1とした点で、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を欠き、裁量権の逸脱・濫用がある。

(2) デフレ調整の違法性

ア デフレ調整の実施に係る判断について

基準部会は、その検証結果を提示することにより「保護基準の改定に関する厚生労働大臣の判断の専門性、合理性を補強、担保することが期待されているとともに、上記判断の過程等を対外的に明らかにする役割をも果たしていると解される」が、厚生労働大臣は、保護基準の改定に当たり、基準部会等による検討を経ることまで義務付けられていない。もっとも、基準部会の役割に照らせば、厚生労働大臣は、専門家による検討を「全く経ることなく保護基準を改定する場合には、その判断の過程を十分に明らかにするべきである」。

平成23年時点で、生活扶助基準と一般国民世帯の消費実態との不均衡が顕著で、その是正を相当とする程度であったとは到底評価し難く、少なくとも生活保護受給世帯一般に当てはまる状況ではなかった。その上、ゆがみ調整を考慮してもデフレ調整を実施する必要があったのか等や、デフレ調整と報告書の検証結果との整合性につき、厚生労働大臣が検討を行ったことはうかがわれなし、「厚生労働大臣の上記判断の過程の全体が具体的に説明されているとはいえない」。

イ デフレ調整の内容に係る判断について

厚生労働大臣は、専門家の検討を経ずに、独自の判断でデフレ調整を行った。物価変動を直接考慮することは、従来の水準均衡方式と全く異なる考え方によるものであり、専門的知見にもそぐわないが、厚生労働大臣が、専門技術的な見地から、その相当性等を十分に検討したことはうかがわれなし、少なくとも厚生労働大臣の判断過程の全体が具体的に説明されているとはいえない。

平成20年をデフレ調整の始期とした厚生労働大臣の判断は、平成19年～20年にかけての一時的な物価上昇を合理的理由なく考慮していない。

物価指数の計算方法は、学術的に合理的で論理的整合性があることを要するが、生活扶助相当CPIは家計調査で得られたウエイト（総務省CPIウエイト）をそのまま用いている点や、国際的な規準に沿わない独自の指数算式である点で、上記要請に応えるものとはいえない。しかも、Y₂は、

デフレ調整や生活扶助相当 CPI に関し、現に公にされているところを超えて具体的に説明したり、検討に用いた資料等を書証として提出しなかった。ゆえに、生活扶助相当 CPI は「学術的な裏付けや論理的な整合性を欠」き、Y₂らの主張も具体的な裏付けを欠く。また、保護受給世帯と一般世帯の消費構造は異なるため、生活扶助相当 CPI は、デフレ状況による保護受給世帯の可処分所得の実質的增加を適切に測定し得るものではない。

以上によれば、デフレ調整に係る判断は、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を欠き、裁量権の逸脱・濫用がある。

(3) 両調整を合わせて行うことの違法性

ゆがみ調整とデフレ調整を同時に行うことで、結果として、物価下落率を超えて生活扶助基準額が減額され、その「算定の始期である平成 20 年当時の生活保護受給世帯の実質的購買力が維持されないことは明らかである」。しかし、ゆがみ調整とデフレ調整を一体として行うことにつき、専門家に諮問された形跡はなく、Y₂らにより「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有する旨の説明もない」。したがって、ゆがみ調整とデフレ調整を合わせて行うこととした判断には、裁量権の逸脱・濫用がある。

判例の解説

一 本判決の意義

本件改定の違法性をめぐる一連の訴訟（いわゆる「いのちのとりで訴訟」）が各地で提起されている¹⁾。一連の判決との比較において、本判決は、(1) 本件改定を違法と判断した初の高裁判決であること、(2) 本件改定の判断過程につき、主に Y₂らの説明（主張立証）の不十分さを問題として取り上げ（二）、その違法性を全面的に認めたこと、(3) 本件各処分取消しとは別個に、国の賠償責任を認めたこと（三）の 3 点で特徴的である。

二 判断枠組みと具体的な審査手法

1 判断過程合理性審査

伊方原発最判（最判平 4・10・29 民集 46 卷 7 号 1174 頁）や家永教科書最判（最判平 5・3・16 民集 47 卷 5 号 3483 頁）のように①専門家（機関）の調査審議が②行政庁の専門技術的判断に関与する事例では、①ないしこれに依拠する②の判断過程の

合理性又は過誤・欠落を審査する手法（判断過程合理性審査）が採られる²⁾。老齡加算廃止各最判³⁾も類似の審査をしており、本判決も、その判断枠組みを踏襲し、法 8 条 2 項にいう「最低限度の生活」の保護基準における具体化につき、厚労大臣に「専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権」を認め（判旨 1 (1)）、その「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」裁量権の逸脱・濫用を審査している（判旨 1 (3) [1]）。

もともと、伊方原発最判や家永教科書最判の事例とは異なり、保護基準の改定の事例では、厚労大臣には専門家への諮問が義務付けられておらず——①を経るとは限らないため——判断枠組上は、②厚労大臣の判断過程のみが審査の対象とされる⁴⁾。ただし、老齡加算廃止各最判では、①専門委員会が中間取りまとめにおいて示した意見に沿って②厚労大臣が基準改定に係る判断をした事例であったため、実際には①の合理性及びこれに沿った②の判断過程や手続の過誤・欠落が審査されている。他方で、本件では、特にデフレ調整について①を欠く点で前提が異なる⁵⁾。

2 厚労大臣の判断過程に係る説明責任

デフレ調整につき、本判決は「厚生労働大臣の判断の専門性、合理性を補強、担保」し、その「過程等を対外的に明らかにする」という基準部会の性格（判旨 2 (2) ア）に鑑みて、①専門家の調査審議を経ない場合に、②厚労大臣の判断過程を十分に明らかにすべきことを要求する。そして、厚労大臣の説明（国の主張立証）が尽くされない場合には、判断過程を跡付けることができない結果、「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」を欠くと判断される。これにより、①の無関与を②に係る厚労大臣の説明責任の履行をもって補充し、①を経た場合と同等の②の合理性を担保しようとするものといえる⁶⁾。

なお、学説上、「専門的審議会での検討とは区別される厚生労働大臣の判断過程に対し、その説明責任をつうじてより密度の高い審査を及ぼすべき」ことが指摘されており⁷⁾、①を経た場合でも②について厚労大臣の説明を要求するような審査は観念できる。本判決も、2 分の 1 処理につき、報告書の結果が基準改定にいかん反映されるかという「非常に重要な政策的判断」であること（判旨 2 (1)）に鑑みて、これが国民に明らかにされるべきことを求める。このことは、①とは別に、政

策的な要素をも考慮する②の複雑な判断過程にも、厚労大臣の説明責任という形で精緻な審査を及ぼしうることを示唆するものである。

3 財政事情の考慮と説明責任

原審は、堀木訴訟最判（最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁）を引用し、「最低限度の生活」の具体化に当たって「国の財政事情を無視することができない」としていた。他方で、本判決では、老齢加算廃止各最判を併せて引用し、「国の財政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な」判断を必要とすると修正されている（判旨1(1)）。

老齢加算廃止各最判では、財政事情は考慮要素から除外される傾向にある中⁸⁾、本判決が（当該最判の中で唯一「国の財政事情」の考慮を明確に認める）平成24年4月最判に依拠する理由は明らかではないが、上記修正からは、本判決が財政事情の考慮に比較的消極的であるようにも読める。他方で、判旨2(1)では、2分の1処理により「財政効果がどのように変わるのか」も「非常に重要」とされている。もっとも、これは厚労大臣の説明責任を基礎づける趣旨であると推察される。本判決は、財政事情の考慮の可否やその程度の問題にはむしろ中立的に振る舞い、厚労大臣の裁量権を一応尊重しつつも「国の財政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な」判断の全般について説明責任を課すことで、その判断に広く密度の高い審査を及ぼそうとするものと評価できる。

なお、財政事情と並ぶ政策的な考慮要素である「国民感情」や「政権公約」については、原審では考慮されていたが、本判決では一切考慮されていないことも注目すべき点である。

三 国家賠償請求について

本判決は、判旨2の判断に照らして、本件改定が「法3条、8条2項に違反するものとして違法であるばかりでなく、これを行った厚生労働大臣には、少なくとも重大な過失があるものと認められ、国家賠償法上も違法であると判断した。

処分の取消しにより原告の財産的損害が回復される（本件では、減額分が遡及的に支給される）場合には、通常、原告の精神的損害も慰謝されるため、国家賠償請求は棄却される⁹⁾。しかし、本判決は、「人が3度の食事ができているというだけでは……生命が維持できているというにすぎず、到底健康で文化的な最低限度の生活であると

いえない」等と憲法25条1項の実質的な解釈を示した上で、Xらが「生活扶助費の減額分だけ更に余裕のない生活を……少なくとも9年以上という長期間にわたり強いられてきたものと認められるから、いずれも相当の精神的苦痛を受けたものと推認するに難くなく」、本件各処分が取り消されても「その全てが慰謝されるとは認め難い」とした。すなわち、Xらが最低限「健康で文化的」に生活する機会を長期間にわたって逸し、これが取り返しのつかない性質の損害である点に、減額分の遡及支給では回復できない精神的損害を認めた。その際、過失の重大性のほか、本件改定の「違法性が大きい」と指摘する部分は、侵害態様が著しいがゆえに¹⁰⁾、精神的苦痛も決して軽微ではないこと¹¹⁾を強調する趣旨であろう。

●注

- 1) 「いのちのとおりで裁判全国アクション」HP (<https://inochinotoride.org/trial> (2024年4月26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）243頁以下。なお、両最判は、直接的には①の合理性を審査している。同271頁を参照。
- 3) 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（本文中において「平成24年4月最判」という）、最判平26・10・6賃社1622号40頁。
- 4) 村上・前掲注2）271頁以下、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『行政法理論の探究』（有斐閣、2016年）317頁以下。
- 5) 山下慎一「近時の『生活保護基準引下げ訴訟』の論点と動向」ジュリ1596号（2024年）94頁。
- 6) 山下・前掲注5）95頁参照。同様の審査を行う裁判例として、東京地判令4・6・24賃社1814号39頁がある。松本奈津希「専門的知見との整合性要請と憲法25条」賃社1814号（2022年）29頁以下も参照。なお、主張立証責任との関係で、伊方原発最判も参考となる。
- 7) 前田・前掲注4）322頁以下。
- 8) 山下慎一「専門家会議体不在の保護基準改定と厚生労働大臣の裁量」法時93巻2号（2021年）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（2022年）112頁以下。
- 9) 本件一連の裁判例のほか、嵩さやか「保護基準の引下げと慰謝料」週刊社会保障3252号（2024年）28頁、小久保哲郎「裁判所は生きていた！」(5)——国家賠償まで認めた名古屋高裁逆転完全勝訴判決」賃社1846号（2024年）10頁を参照。
- 10) 嵩・前掲注9）28頁以下は「重大な過失が認められる厚生労働大臣への制裁的意味合い」を指摘する。
- 11) 西埜章『国家賠償法コメンタール（第3版）』（勁草書房、2020年）802頁以下を参照。