

東京地方裁判所平成27年（行ウ）第379号、平成28年（行ウ）第75号 生活保護基準引下げ違憲国家賠償等請求事件

判決要旨

当裁判所は、本件各告示による生活扶助基準の改定（本件改定）は、生活保護法3条、8条2項の各規定に違反し、同条1項による委任の範囲を逸脱する違法なものであり、本件改定に伴って各処分庁によりされた本件各変更決定も違法であるので、これらの決定の全部の取消しを求める請求（本件各予備的取消請求）はいずれも理由があるから認容すべきであり、その余の取消請求（本件各主位的取消請求）に係る訴え及び本件義務付けの訴えは、いずれも不適法な訴えであるから却下すべきであり、国家賠償請求については、いずれも理由がないから棄却すべきであると判断する。以上のうち、本件改定が違法であるとした点について、その理由の要旨は次のとおりである。

1 生活扶助基準の改定における専門家の関与について（判決文73頁以下）

生活保護法は、生活扶助基準の改定について、専門家により構成される審議会への諮問をすべきか否かなど、具体的な手続については何ら規定しておらず、厚生労働大臣が生活扶助基準を改定するに当たり審議会への諮問等を経なかつたからといって、直ちにその判断の過程又は手続に過誤、欠落があることにはならない。

しかしながら、生活扶助基準の改定に関する厚生労働大臣の判断は、高度の専門技術的な考察に基づくものでなければならぬのであるから、その判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無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理判断するのが相当である。そうであれば、厚生労働大臣の上記判断に当たり、いかなる専門家がどのような形で関与したか、あるいは関与しなかつたか、ま

た、専門的知見の収集がどのように行われたかは、上記の審理判断において重要な意味を帯びるものといわざるを得ない。

生活保護法については、その制定時から、同法3条及び8条2項の「最低限度の生活」に係る保護基準における具体化が社会保障制度審議会での検討を通じて行われることが想定されていたところ、同法の制定後、中央社会福祉審議会の下に置かれた生活保護専門分科会の検討を通じて生活扶助基準の改定方式の決定ないしその基本的な枠組みの設定が行われてきたものであり、また、このようにして昭和59年から採用された水準均衡方式の運用については、社会保障審議会福祉部会の下に置かれた専門委員会の指摘に基づき、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が図られているか否かについて定期的に検証を行うこととされ、かかる定期的な検証の実施は、平成19年に厚生労働省社会・援護局長の下に置かれた検討会において行われたほか、平成23年以降は社会保障審議会の下に常設の部会として設置された基準部会において行うこととされていたものである。

このような経緯を踏まえると、基準部会の設置以降における生活扶助基準の改定について、厚生労働大臣の判断の過程又は手続に過誤、欠落があるか否かを判断するに当たっては、当該改定が基準部会による審議検討を経て行われたものである場合には、そこでいかなる審議検討が行われたのかを踏まえ、その検証手法等の合理性に関し、客観的な数値との合理的関連性等の観点から審理判断するのが相当である。他方、当該改定が基準部会等による審議検討を経ないで行われたものである場合には、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し、その説明の内容に基づき、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が審理判断されるべきである。

## 2 ゆがみ調整について（判決文83頁以下）

基準部会が行った平成25年検証は、その手法やこれに用いられた資料に、統計等の客観的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あるとは認められない。

また、厚生労働大臣がゆがみ調整を行うに際し平成25年検証の結果を2分の1の限度で生活扶助基準に反映したこと、不合理であるとはいえない。

### 3 デフレ調整について（判決文98頁以下）

デフレ調整は、本件対象期間（平成20年から平成23年まで）について、消費者物価指数（総務省CPIを基礎として算出された生活扶助相当CPI）の変化率（本件下落率。-4.78%）に相当する割合を生活扶助基準額（ゆがみ調整後基準額）から控除するものである。以下、デフレ調整の必要性と相当性のそれぞれについて検討することとし、デフレ調整の相当性については、さらに、①物価の変化率による調整を行うとしたことの合理性、②デフレ調整の方法（(a)調整の起点〔始期〕の設定、(b)生活扶助相当CPIの設定）の合理性について検討する。

なお、デフレ調整は、平成25年検証の結果に基づくものではなく、専門家によって構成される会議体による審議検討を経たものでもないため、デフレ調整の必要性及び相当性に係る厚生労働大臣の判断については、これ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とする被告らの説明に基づき、客観的な数値との合理的関連性等の観点から検討することとする。

#### （1）デフレ調整の必要性について（判決文99頁以下）

被告らの説明によると、デフレ調整の必要性は、平成19年検証後に生活扶助基準が改定されずに据え置かれたこと及び平成23年までに物価が下落したことにより、生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態に比較して高くなっていたことを主な根拠とするものである。

しかしながら、平成19年検証後の社会経済情勢や物価の動向、特に食料費や光熱水費といった一般低所得世帯の家計に重要な費目に係る物価はむし

ろ上昇していることに照らすと、平成23年までに生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態に比較して高くなっていたとは、にわかに認め難い状況であった。

さらに、平成25年検証は、結果的に標準世帯の生活扶助基準額にも影響を及ぼしており（判決文90頁以下参照）、ゆがみ調整後基準額にデフレ調整を行うに際しては、ゆがみ調整の結果として及ぼされている影響とデフレ調整との関係、すなわち、①ゆがみ調整による標準世帯の生活扶助基準額への影響を考慮しても、なお、本件対象期間における物価の変動を踏まえた生活扶助基準の水準の調整を行う必要があるのか、②その必要があるとしても、物価の変動を踏まえた調整を行うべき範囲・程度を決めるに当たって、ゆがみ調整の結果として及ぼされている影響との関係をどのように考慮すべきかについて、専門技術的な見地からの検討を要するものというべきである。しかるに、被告らはこの点について十分な説明をせず、厚生労働大臣がデフレ調整をするに当たってこの点に係る専門技術的な見地からの検討を行ったともうかがわれない。

以上によれば、デフレ調整の必要性に係る厚生労働大臣の判断は、これに関する被告らの説明を踏まえても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、あるいは、専門的知見との整合性を有しないものといわざるを得ない。

## (2) デフレ調整の相当性①(物価の変化率による調整を行うとしたことの合理性)について(判決文102頁以下)

物価は、消費と関連付けられる諸要素の一つであるにすぎず、消費実態は、世帯員の年齢、世帯人数、地域、季節、社会経済情勢の変化など他の様々な要素の影響を受けるのであって、消費と物価が異なる性質を有する別個の経済指標であることは明らかである。昭和59年に水準均衡方式が採用されて以降、本件改定以前には、生活扶助基準を改定するに当たり物価の変化率を

反映するという手法が取られたことがなかったのも、このような消費と物価の性質の違いを踏まえたものであったと解される。

そうすると、従来の水準均衡方式の下で最低限度の生活を測定するための基礎とされてきた一般国民の消費実態に代えて、物価の変化率を採用するのであれば、そのような新たな測定方式の採用の是非やこれを採用するとした場合の具体的手法について、専門技術的な見地からの検討を要するものというべきである。

本件改定において物価の変化率による調整を行うとしたことの合理性に関する被告らの説明は、①従来の水準均衡方式の下で、物価の変化率を反映させるという方法によらずに最低限度の生活の水準の測定が行われてきたこととの関係ないし整合性、②消費と物価という異なる性質を有する別個の経済指標に由来する各測定方式を組み合わせることの相当性、③物価の変化率を用いて生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準を的確に測定するための具体的な手法の在り方等について十分に説明するものではなく、上記合理性に係る厚生労働大臣の判断は、被告らの説明を踏まえても、審議会等において示されてきた専門的知見との整合性を有しないものといわざるを得ない。

(3) デフレ調整の相当性②(調整の起点〔始期〕の設定の合理性)について(判決文107頁以下)

被告らが指摘する平成19年検証は、平成16年全国消費実態調査の結果を用いて検証した結果、生活扶助基準額がやや高めとなっていたとするものであり、これが、その4年後である平成20年における状況を直ちに示すものとは認め難い。むしろ、平成19年から平成20年にかけて総務省CPIが1.4%上昇していたことからすると、平成20年においては、生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態よりも低くなっていた可能性も否定できない。

本件改定においてデフレ調整の起点を平成20年としたことの合理性に関する被告らの説明は、合理的根拠に基づくものとはいえず、結局のところ、平成20年を起点とした根拠は不明であるというほかない。

(4) デフレ調整の相当性③(生活扶助相当CPIの設定の合理性)について(判決文109頁以下)

生活扶助相当CPIは、総務省CPIを基に、すべての消費品目から、除外品目(生活扶助以外の扶助で賄われる品目、保護受給世帯において支出することが想定されていない品目)を除いて算出した消費者物価指数である。

テレビ等の価格の下落が本件対象期間における物価の変動に与えた影響の程度について検討すると、本件対象期間にテレビ等についてのみ価格の変動が生じたと仮定した場合の生活扶助相当CPIの変化率は-3.28%となり、本件下落率は、その相当部分がテレビ等の価格の下落の影響によるものということができる。

一般に、低所得世帯においては、その他の世帯に比べ、食費や光熱水費など日常生活の維持のために必要不可欠な品目に係る消費支出額の割合が大きくなる一方、教養娯楽費のような日常生活の維持に必ずしも不可欠とはいえない品目に係る消費支出額の割合が小さくなるものと考えられる。この点について、統計的数値の分析をもって考察すると、保護受給世帯の消費支出総額においてテレビ等に係る支出額が占める割合は、一般世帯の3割未満にすぎず、デフレ調整において生活扶助相当CPIを算出する際に前提とされた消費構造と、保護受給世帯における消費構造との間に、大きな離があり、このようないかい離の程度を前提とすると、テレビ等の価格の下落が大きな要因となって物価が下落したことによる消費実態への影響の程度は、保護受給世帯においては、一般世帯と比べて相対的に小さいものというべきである。そうすると、保護受給世帯において、本件下落率(-4.78%)に相当するような可処分所得の実質的増加が生じたと評価することはできない。

したがって、厚生労働大臣が行った生活扶助相当CPIの設定は、本件対象期間における保護受給世帯の可処分所得の実質的増加の有無、程度を正しく評価し得るものといえない。

#### 4 本件改定の結果として及ぼされる影響の重大性について（判決文118頁以下）

本件改定後の生活扶助費の増減についてみると、約96%の世帯について生活扶助費が減額されることとなる一方、ゆがみ調整による増額幅がデフレ調整による減額幅を上回ることにより生活扶助費が増額されることとなる保護受給世帯は、全体のごく一部にとどまる。

デフレ調整における減額率がこれまでの生活扶助基準の改定の例に照らして突出したものであることや、保護受給世帯に広く不利益を生じさせていること、生活扶助基準の引下げが保護受給世帯の生計の維持に関わるものであることを考慮すると、本件改定の結果として及ぼされる影響は重大である。

#### 5 本件改定の適法性についての検討（まとめ）（判決文122頁以下）

本件改定は、ゆがみ調整及びデフレ調整を一体的に行うものであり、本件改定自体についてゆがみ調整に係る部分とデフレ調整に係る部分とに区分することはできないところ、以上によれば、デフレ調整に関する厚生労働大臣の判断は、その必要性及び相当性の両面において、これらに関する被告らの説明を踏まえても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性を有しないものといわざるを得ない。そして、本件改定の結果として及ぼされる影響は重大である。

したがって、本件改定に係る厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落があると認められるから、本件改定は、同大臣の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものとして、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、同条1項による委任の範囲を逸脱し違法というべきである。

以上