

事件番号 平成27年(行ウ)第13号、平成28年(行ウ)第6号
保護変更決定処分取消請求事件

当事者 原告 被告 浜松市 外3名

担当部 静岡地方裁判所民事第2部

5 判決言渡日 令和5年5月30日(請求認容)

第1 事案の概要

1 本件は、静岡県内において生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けている原告らが、厚生労働大臣の定める保護基準(生活扶助基準)につき平成25年、平成26年及び平成27年に順次行われた改定(本件改定)に伴い、各保護変更決定処分(本件各処分)をそれぞれ受けたが、本件各処分は、生活保護法3条及び10 8条2項に違反し、生活扶助を健康で文化的な最低限度の生活を維持するに足りない水準とするものであるなどの理由から違法であると主張して、各原告に対応する各処分行政庁の所属する各地方公共団体に対し、本件各処分の取消しを求める事案である。

15 2 本件改定は、改定前の生活扶助基準に対し、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との間の比較による年齢、世帯人員、級地による乖離を調整するとともに(ゆがみ調整)、客観的な経済指標である消費者物価指数の動向を勘案して生活扶助基準額の見直しを実施し(デフレ調整)、本件改定の影響を一定程度に抑える観点から、激変緩和措置を併せて実施して、生活扶助基準額の内容をこれら20 に沿って改定した。

第2 理由の要旨

当裁判所は、本件改定に至る厚生労働大臣の判断過程には、過誤、欠落があるものといわざるを得ず、本件改定に係る厚生労働大臣の判断には裁量の逸脱又は濫用が認められ、生活保護法3条、8条2項に反し、違法であり、違法な本件改定に基づいて行われた本件各処分はいずれも違法というべきであるから、その取消しを求める原告らの請求はいずれも認容すべきであると判断する。25

理由の要旨は次のとおりである。

1 判断基準

厚生労働大臣には、生活保護法3条及び8条2項に基づき、保護基準のうち生活扶助基準を改定するに際し、改定前の生活扶助基準の改定を行う必要があ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最低限度の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り、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。また、厚生労働大臣には、改定前の生活扶助基準によって具体化されていた被保護者の期待的利益についても可及的に配慮するため、その引下げの具体的な方法等について、激変緩和措置の可否等を含め、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。そして、生活扶助基準の改定に当たっては、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た検討がされてきたという経緯に鑑みると、生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定は、① 改定前の生活扶助基準の改定を行う必要があり、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 生活扶助基準の引下げ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厚生労働大臣の判断に、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は、生活保護法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り、厚生労働大臣の上記裁量判断の適否については、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されるべきものと解される（老齢加算東京訴訟最判、老齢加算福岡訴訟最判参照）。

そして、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たっては、社会保障審議会や

その下に設置された基準部会等の専門家の諮問を経ることを法令上要求されているわけではないことから、生活扶助基準の見直しにあたり、専門家の諮問を経なかったとしても、そのことのみによって直ちに権限の逸脱又は濫用として違法と評価されるものとはいえない。

5 しかしながら、生活扶助基準の見直しに当たっては、専門家の関与がされてきた経緯が認められること、厚生労働大臣が生活扶助基準を改定するに際しては、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ことから、厚生労働大臣の判断の過程においては、何らかの専門的知見に基づく考察がされていることが強く推認されるところである。

10 したがって、本件改定のうち、平成25年検証の結果を踏まえて行われたゆがみ調整については、厚生労働大臣の判断につき、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か否かを判断するに当たっては、基準部会等の専門家の関与による審議経過及び結果の合理性に関し、統計等の客観的な数
15 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ことが相当である。

 また、本件改定のうち、基準部会等による審議検討を経していないデフレ調整についても、厚生労働大臣の判断につき、上記の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用
20 があると認められるか否かを判断するに当たっては、専門的知見に基づく高度の専門技術的考察が行われたことについての被告らの説明に基づき、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等の観点から審理判断することが相当というべきである。

2 ゆがみ調整について

- (1) ゆがみ調整は、平成25年検証の結果を踏まえて行われたものであるところ、
25 平成25年検証について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がないと認めることはできない。

- (2) 2分の1処理を含むゆがみ調整における厚生労働大臣の判断は、平成25年検証の結果に基づくものであり、統計等の客観的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がないと認めることできない。
- (3) 以上によれば、ゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断について、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ることはできない。

3. デフレ調整について

- (1) デフレ調整の必要性に関して、平成19年検証の結果や平成20年以降の賃金、物価、家計消費の落ち込み等を根拠とする被告らの説明は十分とはいえず、被告の上記説明においては、統計等の客観的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がないといわざるを得ない。

すなわち、平成16年全国消費実態調査の結果等を用いて実施された平成19年検証の結果から、直ちに平成20年以降の一般低所得世帯と生活保護受給世帯の間の消費実態の均衡の有無を評価し得るものとはいえず。また、平成19年報告書が取りまとめられた以降の原油価格の高騰や生活関連物資を中心とした物価上昇の影響を考慮し、厚生労働大臣は平成20年度及び平成21年度の生活扶助基準を据え置く判断をしていたところ、上記の影響は、一般低所得世帯（第1・十分位）の消費実態にも及んでいたことが推認されるから、平成19年検証の結果をもって、平成20年当時においても、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高くなっていたと直ちにいうことはできない。

加えて、平成19年検証の結果によっても、一般国民（第1・五分位）との関係では、生活保護受給世帯の消費実態は、必ずしも均衡が崩れていたとまで評価できる状況にあったとまでいうことはできない。さらに、平成20年以降において生活必需品の物価はむしろ上昇していたことがうかがわれるのであるから、物価の変動により生活保護受給世帯の消費支出も下落し、その可処分所得が実質的相対的に増加していたと直ちにいうことはできない。

以上を前提とすると、平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界金融危機によって、賃金、物価、家計消費等が落ち込み、一般国民の消費水準が下落していたとしても、これにより一般国民と生活保護受給世帯との消費水準の均衡が崩れていたと評価することは困難である。

5 (2) デフレ調整の内容の合理性に関して、次のとおり、被告らの説明は十分とはい
い難く、厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的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がないといわざるを得ない。

ア 物価下落率を生活扶助基準の水準に反映させることの合理性に関しては、物
10 価を指標とする生活扶助基準の改定については、本件改定以前においては、専
門委員会、検討会及び基準部会において本格的に検討された形跡は認められず、
定期的な検証で用いられた消費水準の均衡を測る方法等との関連性について、
被告らによる十分な説明がされているとはいい難いから、厚生労働大臣の判断
は、統計等の客観的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
整合性がないといわざるを得ない。

15 イ また、デフレ調整の起点を平成20年としたことの合理性に関しては、平成
19年検証の結果をもって、平成20年以降においても生活扶助基準の水準が
一般低所得世帯の消費実態と比較して高くなっていたと直ちにいうことができ
ないことは、前記(1)のとおりであり、平成19年検証の結果から、平成20
20 年当時において生活扶助基準を改定すべきであったとする被告らの説明には、
判断の基礎となる事実や判断過程に係る説明において飛躍があるといわざる
を得ないから、厚生労働大臣の判断も、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を欠くといわざるを得ない。

25 ウ さらに、生活扶助相当CPIの算出方法の合理性に関しては、生活扶助相当
CPIは、生活扶助基準の前回見直し(平成20年)以降における生活扶助に
相当する品目に係る物価の動向を勘案するために、総務省CPIにおいて用い
られている指数品目のうち、除外品目及び欠測値該当品目を除いた品目を指数

品目として算出された指数であり、デフレ調整のもととなった本件下落率（－４．７８％）は、平成２２年基準の価格を１００とした場合の、平成２０年総務省ＣＰＩ（平成１７年基準に基づくものを平成２２年基準に換算したもの。）及び指数品目（４８５品目）に係る平成２２年基準のウエイト（ウエイト総和は６１８９）をもとに算出された平成２０年生活扶助相当ＣＰＩと、平成２３年総務省ＣＰＩ（平成２２年基準に基づくもの。）及び指数品目（５１７品目）に係る平成２２年基準のウエイト（ウエイト総和は６３９３）をもとに算出された平成２３年生活扶助相当ＣＰＩの変化率として算出されたものであるところ、生活扶助相当ＣＰＩにおいて前提とされた消費構造と、生活保護受給世帯の消費構造とが大きく異なるとすれば、上記に算出された変化率が仮に下落傾向を示していたとしても、生活保護受給世帯における可処分所得の実質的相対的な増加の有無、程度を正しく評価するものとはいえない。また、平成２２年基準（総務省ＣＰＩ）のウエイト総和は１０，０００であるのに対し、平成２０年生活扶助相当ＣＰＩのウエイト総和と、平成２３年生活扶助相当ＣＰＩのウエイト総和は、それぞれ除外品目部や欠測値該当品目分を除いた６，１８９と、６，３９３であるため、平成２２年基準のウエイト比より、生活扶助相当ＣＰＩの算出において用いられたウエイト比の方が、生活扶助相当品目の物価の変化をより大きく評価する結果となる。総務省ＣＰＩにおける平成２０年から平成２３年における総合指数の下落率は－２．３５％であり、同期間の食料費及び教養娯楽費の指数は下落傾向である一方、光熱・水道費の指数はむしろ上昇傾向であったこと、平成２２年基準を基にした場合の食料費の指数の推移は、平成２０年が１００．１、平成２３年が９９．６であるのに対し、教養娯楽費の指数は順に１０４．３、９６．０となっており、後者の下落幅の方が大きいこと、本件下落率（－４．７８％）におけるテレビ等の寄与度は、－３．２８となっており、テレビ等の物価の下落が過大評価された可能性は否めないことからすると、デフレ調整の根拠となった生活扶助相当ＣＰＩの算出方法に

つき、被告らにおいて十分な説明がされているとはいえず、厚生労働大臣の判断も、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を欠くといわざるを得ない。

4 本件改定の適法性について

5 前記2のとおり、本件改定のうちゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断の過程には過誤、欠落がない一方で、前記3のとおり、本件改定のうちデフレ調整に関する厚生労働大臣の判断は、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ていないものであり、その判断の過程には過誤、欠落があるものといわざるを得ない。

10 本件改定は、主としてゆがみ調整及びデフレ調整を目的とし、本件各告示による生活扶助基準の改定により一体的に行ったものであって、ゆがみ調整の部分とデフレ調整の部分とを明確に区分することはできないところ、ゆがみ調整により、生活保護受給世帯間の公平を一定程度図ることができた側面はあるものの、2分の1処理を行ったことにより、生活扶助費の増額幅も減ることとなっていること、
15 本件改定による財政効果の大半はデフレ調整による部分と試算されていたこと、デフレ調整は、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率-4.78%を、ゆがみ調整を行った基準額に乗じることによって行われること等からすると、デフレ調整による影響は重大である。加えて、本件改定では、激変緩和措置として見直しの影響を一定程度に抑える観点から、改定前基準からの増減幅が±10%を超えないように調整することとしていたものの、改定前基準からの減少幅が-10%を超え、上記激変緩和措置の対象となった世帯は全体の約
20 2%のみであり、デフレ調整による影響の重大性を左右するものとはいえない。

そうすると、ゆがみ調整及びデフレ調整を一体的に行った本件改定に至る厚生労働大臣の判断過程には、過誤、欠落があるものといわざるを得ず、本件改定に係る厚生労働大臣の判断には裁量の逸脱又は濫用が認められることから、生活保護法3条、8条2項に反し、違法である。

25