

(高裁判決 129 頁～131 頁、原判決 66 頁～73 頁)

3 争点 1 (本件各告示による生活扶助基準の改定に生活保護法 3 条及び 8 条に違反した違法があるか) について

(1) ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権について

ア(ア) 生活保護法 3 条によれば、同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、同法 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ない。そうすると、仮に、保護基準が前記の最低限度の生活の需要を超えているというのであれば、これに応じて保護基準を改定することは、同項の規定に沿うところであるということができる。もっとも、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、国の財政事情を含めた国の財政事情を無視することができず、また、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 日大法院判決・民集 36 卷 7 号 1235 頁、平成 22 年(行ツ)第 392 号同 24 年 2 月 28 日第三小法院判決・民集 66 卷 3 号 1240 頁、平成 22 年(行ヒ)第 367 号同 24 年 4 月 2 日第二小法院判決・民集 66 卷 6 号 2367 頁、平成 24 年(行ツ)第 302 号・同年(行ヒ)第 355 号同 26 年 10 月 6 日第 7 小法院判決参照)。したがって、保護基準中の生活扶助基準を引き下げる内容

の改定をするに際し、改定前の生活扶助基準が要保護費の最低限度の生活の需要を満たすに足りる程度を超えるものとなっているか否か改定するに際し、生活扶助基準の改定の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ものというべきである。

(イ) また、生活扶助は、衣食その他日常生活の需要に応じてされるものであり（生活保護法12条1号）、そのうち基準生活費は、食費や被服費、光熱水費、家具什器類費等、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、生活扶助基準を引き下げる内容の保護基準の改定は、改定前の生活扶助基準が最低限度の生活の需要を満たすに足りる程度を超えるものとなっているか否かにかかわらず、現にその保護を受けて生活費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、否定し得ないところである。したがって、厚生労働大臣は、生活扶助基準を引き下げる内容の保護基準の改定をするに当たっては、当該改定の必要性を踏まえつつ、被保護者の上記のような期待的利益生活扶助基準が改定された場合には被保護者の生活に多大な影響が生ずることも少なくないから、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定するに当たっては、生活扶助基準の改定の必要性を踏まえつつ、生活扶助基準の改定による被保護者の生活への影響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、激変緩和措置の要否などを含め、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というべきである。

(ウ) そして、ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定の前提

となる最低限度の生活の需要に係る評価及びゆがみ調整やデフレ調整による生活扶助基準の改定に伴う被保護者の生活への可及的な配慮は、前記(ア)及び(イ)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ものの、生活扶助基準の展開部分の不均衡の有無やその程度及び物価下落による生活保護受給者の可処分所得の実質的な増加の有無やその程度は、各種の統計資料や専門家の作成した資料等に基づいてある程度客観的に推認し得るものでありに本件各告示による生活扶助基準の引下げにおいてもこうした資料に基づいて検討されている。これらの諸点に鑑みると、本件改定については、①これを行っ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本件改定に際して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、生活保護法3条、8条2項に違反し、違法なものになるというべきであり、裁判所が上記①及び②の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検討されている(前記1(2)ウ〜オ、2)。これらの諸点に鑑みると、~~ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定は、①ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定を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ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定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、生活保護法3条及び8条2項に違反し、違法となるものというべきである~~（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、平成24年（行ツ）第302号・同年（行ヒ）第355号同26年10月6日第一小法廷判決参照）。

イ 以上の点につき、原告らは、制度後退禁止原則により、生活扶助基準を引き下げることが原則として許されず、国において生活扶助基準を引き下げる正当な理由があることを立証しない限り、生活扶助基準の引下げは違法となる旨主張し、その根拠として、① 憲法25条1項は国に健康で文化的な水準の生活を国民に保障することを、同条2項は国に社会福祉の向上及び増進をそれぞれ義務付けており、同条を受けた生活保護法は、3条において、健康で文化的な生活水準を維持することを国に義務付けるとともに、8条2項において、健康で文化的な最低限度の生活の需要が確実に満たされるようにしなければならないとしており、56条において、不利益変更の禁止を定めていること、②同法立法当時、厚生大臣が国会において「基準額につきましては下げないということどこまでも進んでいきたい」と答弁していることや厚生省社会局長が同法8条2項につき「最低生活はできるだけ高い線まで持って行きたい」と答弁していること、③ 社会権規約2条1項は、「この規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いる」こと、すなわち権利の実現の漸進的な進歩を国家に要求している上、一般的意見も、その3において、し不可欠な食料等の最低限の部分を充足することを加盟国が即時的に負う最低限の中核的義務として位置付けているとともに、

その19において、財政上社会保障に対して優先的な財源の配分を求め、社会保障に関する後退的な措置は禁じられているとの強い推定が働くとしていることを挙げている。

しかしながら、まず、①についてみると、憲法25条1項は、全ての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運営すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、国が個々の国民に対して具体的・現実的に前記のような義務を有することを規定したものではない上、「健康で文化的な最低限度の生活」は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、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るから（前掲最高裁昭和57年7月7日大法廷判決参照）、同項は、社会経済情勢の変化等によって「健康で文化的な最低限度の生活」の具体的な水準が変動し得ることを当然に予定していると解される。これらのことからすれば、同項が生活保護制度を後退させることを禁止しているということとはできない。また、同条2項は、国は、社会福祉、社会保障等の向上及び増進に「努めなければならない」と規定しており、同項は、福祉国家の理念に基づき社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言したにとどまるものであって（前掲最高裁昭和57年7月7日大法廷判決参照）、同項が生活保護制度を後退させることを禁止していると解することはできない。そして、生活保護法は、前記のような憲法25条を受けて定められたものであり、生活保護法3条の規定する「健康で文化的な生活水準」や同法8条の規定する「最低限度の生活」も、その時々における文化の発達程度、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って、社会十経済情勢の変化等によって変動し得るものと解されるから、これらの規定が生活保護制度を後退させることを禁止するものと解することはできない。

また、同法56条は、既に保護の決定を受けた個々の被保護者の権利及び義務について定めた規定であって、保護の実施機関が被保護者に対する保護を一旦決定した場合には、当該被保護者について、同法の定める変更の事由が生じ、保護の実施機関が同法の定める変更の手続を正規に執るまでは、その決定された内容の保護の実施を受ける法的地位を保障する趣旨のものであると解される（前掲最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決参照）。このような同条の趣旨に照らせば、同条は保護基準自体が改定される場合には適用されないというべきであるし、同条の趣旨を考慮するとしても、保護基準は、最低限度の生活の需要を満たすものとして定められるものであり（同法8条2項）、前記のとおり、最低限度の生活の具体的内容は、社会経済情勢の変化等によって変動し得ることを当然に予定していると解されるのであって、同法56条がこのことを否定する趣旨を含むものとは解されない。そうすると、同条の趣旨をもって生活保護制度を後退させることが禁止されるということとはできない。

次に、②についてみると、生活保護法立法当時、厚生大臣は、国会において、予算を十分に確保して切下げということがないようにしてほしい旨の発言を受けて、「基準額につきましては下げないということでもどこまでも進んでいきたい」と答弁していること（甲全33）、厚生省社会局長が同法8条2項につき「最低生活の線というものは、でき得る限り高い線まで持っていきたい」と答弁していること（甲全158）が認められるものの、これらの答弁は、同法制定当時（昭和25年）の国民全体の生活水準が非常に低い状況の中で生活扶助基準も極めて不十分なものであることを前提にするものと推認され（甲全33、34、乙全44、45）、このことは、前記の厚生省社会局長が、生活扶助基準が、「現在の基準ならば」、少しでも良くするという方向で努力していきたい旨を答弁していることから明らかである（乙全45）。しかしながら、その後の社会経済の発展により国民

の生活水準は上昇し、これに伴って生活扶助基準の改善が図られ、昭和58年意見具申において生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとされるなど（乙全34,前記1(1)イ）、現在は、生活扶助基準の水準が生活保護法制定当時と大幅に異なるのであるから、前記各答弁をもって、現在の生活扶助基準についても引き下げることが予定されていないということとはできない。

さらに、③についてみると、社会権規約 2条1項9条は、締約国において、同規約9条、11条1項等の定める社会保障に関する権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、国が前記の権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではないし、控訴人らの主張するような原則を定めたものであるとも解されない。このことは、社会権規約2条1項が締約国において「立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する』と規定しているように、社会権規約2条1項、9条、11条1項等により、直ちに達成する」ことを求めていることから明らかであって、社会権規約9条により生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権が制約されるということとはできない（最高裁昭和60年（行ツ）第92号平成元年3月2日第一小法廷判決・裁判集民事156号271頁参照）。そして、一般的意見が直ちに締約国を法的に拘束すると解すべき根拠は見当たらない。そうすると、社会権規約 2条1項、9条、11条1項等や9条及び一般的意見によって生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権が直ちに制約されるものではなく、後退的な措置が禁じられている裁量権が制約さ

~~れる~~ということとはできない。

以上によれば、原告らの前記主張は採用することができない。

ただし、生活保護は、健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるものであることが求められるものであり（生活保護法3条、8条2項）、日常生活に必要な基本的かつ経常的な費用についての最低生活費を定めたものである生活扶助基準の引下げを内容とする改定は、その性質上、これによって最低限度の生活を営むことさえ困難にする可能性があると考えられるから、極めて慎重に行われるべきものである。

~~ウ~~また、原告らは、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定するに当たっては、生活保護法8条2項所定の事項を考慮することが義務付けられており、他方で、国の財政事情、国民感情、政権与党の公約等の同項及び9条に定められた事項以外の事項を考慮してはならないと主張する。

しかしながら、前記アのとおり、憲法25条の規定を保護基準とし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り、厚生労働大臣が保護基準を設定するに当たっては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というべきであるところ、前記の政策的判断においては、国の財政事情、他の政策等の多方面にわたる諸事情を広く考慮する必要がある、前記の厚生労働大臣の裁量権もそれらの諸事情を広く考慮して行使されるべきものであると解される。このような生活扶助基準の設定における厚生労働大臣の裁量権の性質に照らすと、厚生労働大臣がこれを行使するに当たり、生活保護法8条2項所定の事項を考慮することが義務付けられるということとはできず、他方で、同項及び9条に定められた事項以外の事項を考慮することが許されないということとはできない。

したがって、原告らの前記主張は採用することができない。



ウ さらに、原告らは、生活保護法の立法過程においては、生活扶助基準の設定は、専門家によって構成された審議会の検討を経て、これに基づいて決定することが当然の前提とされていたことなどからすれば、厚生労働大臣による生活扶助基準の設定は、専門家による審議会の検討の結果に基づいて行うことが要請されており、専門家による検討を経ていない場合には厚生労働大臣の裁量権が制約される趣旨の主張をする。

確かに、①生活保護法の制定過程において、保護の範囲、方法等が法律で具体的に定められていないことが問題視されたのに対し、厚生省は、保護基準は合理的な基礎資料によって算出されるべきものであり、当該資料は社会保障制度審議会の最低限度の生活の水準に関する調査及び研究によって得られるべきことを説明し、かつ、社会事業審議会に部会を設け実際の運用に当たり部会の検討結果の趣旨を生かすことを言明して了解を得たこと（甲全2）、②生活扶助基準の設定を水準均衡方式で行うことも当時の厚生省の審議会である中央社会福祉審議会における意見を踏まえて決定されていること（前記1(1)イ）、③専門委員会の平成16年報告書において5年に1度の検証が提言され、生活扶助基準の検証に当たっては、調査方法や評価手法について専門家の知見を踏まえることが妥当であるとされたこと（前記1(2)ア(エ)）、④平成16年報告書を踏まえ、平成19年には検討会において、平成24年には基準部会において、生活扶助基準の検証が行われてきていること（前記1(2)イ、エ）などからすれば、生活扶助基準の改定に当たっては専門家により構成された審議会等による検討結果を踏まえて行うことが通例であったといえることができる。

しかしながら、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たって社会保障審議会等の専門家の検討を経ることを義務付ける法令上の根拠は見当たらず、厚生労働省設置法は、厚生労働省には社会保障審議会を置くものとしつつ、社会保障審議会は、厚生労働大臣の諮問に応じて社会保障に関する

重要事項を調査審議すること、当該重要事項に関して厚生労働大臣又は関係行政機関に意見を述べること等の事務をつかさどる旨規定しているにとどまる（同法7条1項）から、同法上厚生労働大臣の諮問に応じて調査審議することなどをつかさどる審議会と規定するにとどまるから（同法7条1項1号）、厚生労働大臣は必要に応じて社会保障審議会に諮問すれば足り、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり社会保障審議会への諮問が法令上義務付けられているもめではないというべきである。そうすると、社会保障審議会等の専門家の検討を経ていないことをもって直ちに生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権が制約されるということとはできない。

したがって、原告らの前記主張は採用することができない。