

令和2年（行コ）第31号 生活保護基準引下げ処分取消等請求控訴事件

（原審：名古屋地方裁判所平成26年（行ウ）第83号（第1事件）、平成28年（行ウ）第60号（第2事件））

判 決 要 旨

1 事案の概要

本件は、生活扶助の支給を受けている控訴人らが、厚生労働省告示による生活扶助基準の改定（本件改定）に基づき、保護変更決定処分（本件各処分）を受けたことについて、本件改定は、憲法25条の理念を受けた生活保護法3条、8条等に違反するもので、違法であるし、国家賠償法1条1項の適用上も違法であるなどと主張して、①本件各処分の取消しを求めるとともに、②被控訴人国に対し、それぞれ損害賠償金1万円及びこれに対する遅延損害金の支払を求めた事案である。

原審（名古屋地方裁判所）は、控訴人らの請求をいずれも棄却したため、控訴人らが控訴した。

2 当裁判所の判断

(1) 当裁判所は、本件改定は、生活保護法3条、8条2項に違反する違法なもので、国家賠償法1条1項の適用上も違法と認められるから、控訴人らの請求はいずれも理由があると判断し、原判決を取り消して、控訴人らの請求をいずれも認容した（ただし、控訴人13の後記(2)イの請求部分を除く。）。

その理由の要旨は、後記3及び4のとおりである（なお、分かり易いように要約しており、判断事項は多数の点にわたっているため、正確には判決を参照されたい。）。

(2) 主文

ア 別紙「判決主文」のとおりである。

イ なお、主文第6項の拡張請求の棄却については、控訴人13（原審第2事件原告）は、控訴状の記載によれば、当審において、被控訴人国に対する損害賠償請求についての附帯請求（遅延損害金（年5分）の支払を求める部分）の起算日を、原審における平成26年4月1日から、それより前の平成25年8月1日に変更しているもので、当審においてこの部分の請求を拡張したことになるが、上記起算日は、原審での請求のとおり、本件告示2の適用日である平成26年4月1日と認められ、同日より前の遅延損害金を請求することはできないから、上記拡張部分の請求については、これを棄却したものである。

3 本件改定の違法性

(1) 本件改定の概要及び判断枠組みについて

ア 本件改定は、厚生労働大臣が、生活扶助基準について、ゆがみ調整（2分の1処理を含む。）及びデフレ調整を行ったものである（なお、生活保護の基準は、個人住民税の非課税基準、国民健康保険料等の減免基準、賃金、社会保障給付水準等の様々な制度に、制度上ないし事実上連動しており、広く国民全体の生活水準等にも影響を及ぼすものである。）。

イ 生活扶助基準の改定については、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は、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、裁判所が上記の判断をするに当たっては、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) ゆがみ調整（2分の1処理を含む。）について

ゆがみ調整は、厚生労働省に設置された専門家らを構成員とする基準部会による生活扶助基準についての平成25年検証の結果を踏まえて行われたものであるが、検証結果のとおり生活扶助基準を改定せず、これによれば増額される世帯についても、減額される世帯についても一律に2分の1の範囲でのみ検証結果を反映させたものである（ただし、このような処理がされていることは、本件改定が行われた当時、一般国民に対しても、上記検証を行った基準部会の構成員らに対しても、知らされていなかった。また、平成26年7月に第1事件の訴えが提起された本件訴訟においても、被控訴人らは、長らく、ゆがみ調整において2分の1処理が行われていることを明らかにしてこなかったが、平成28年6月に新聞報道がされ、原審の平成30年6月8日付け準備書面（16）で初めて、このような処理がされていることを認めるに至った。）。

被控訴人らは、その後の準備書面において、2分の1処理は、激変緩和措置として公平に一律で行ったものである旨主張するが、平成25年検証における検証結果によれば消費実態と比べて基準額が低額であるため基準額が増額されるべき生活保護受給世帯についてまで、反映の程度を2分の1としたことは、むしろあるべき状態に反する不公平を残存させるものであり、公平とはいえないなど、基準部会が行った平成25年検証の趣旨を根拠なく半減させるもので、統計等の客観的な数値等との合理的関連性及び専門的知見との整合性を欠くものである（なお、2分の1処理を行うか否かの判断は、専門家による検証結果をそのまま取り入れるか、変更を加えて取り入れるか、取り入れないかという重要な判断であるから、厚生労働大臣の裁量権に属するものであったとしても、国民に対して明らかにして、その是非を問うべき性質のものである。）。

(3) デフレ調整について

ア デフレ調整は、厚生労働大臣が基準部会等の専門家による検討、検証を経ることなく独自に行ったものであるところ、それだけで直ちに専門的知見等との整合性を欠いているということはないが、このような場合には、被

控訴人らは、その判断過程等を具体的に明らかにした上、十分な説明を行うべきである。

イ 被控訴人らは、平成23年の時点で、物価下落により、生活保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加し、生活扶助基準の引上げがされているのと同視し得る状態で、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態（生活水準）との間の不均衡が顕著なものとなり、生活扶助基準の引下げによる是正を相当とする程度のものであった旨主張する。しかし、証拠によって認定できる事実（例えば、生活保護受給世帯での支出割合が高い日常生活上基本的な費用である食料や光熱・水費は、平成23年の時点で平成19年より上昇していた。）によれば、被控訴人らが主張するような状態にあったと評価することはできず、少なくとも、生活保護受給世帯一般について当てはまる状況ではなかった。

また、本件改定においては、ゆがみ調整を行った後にデフレ調整が行われているところ、ゆがみ調整によって平成25年検証の結果が2分の1の範囲ながら反映されることで、生活保護受給世帯の生活扶助基準額が変更されることになるのであるから、そのことを考慮した上で、一般低所得世帯の消費実態との均衡を図るために、更に生活扶助基準を引き下げる必要性があるか否か、仮にその必要性があるとしても、世帯類型ごとにどの程度引き下げるのが相当かなどの点について、専門技術的な見地からの十分な検討を要すると解されるし、デフレ調整は一律に行われるものであるから、平成25年検証の結果との整合性を欠くことにならないかなどの検討がされるべきである（例えば、総務省CPIの平成20年から平成23年までの下落率が、全国2.35%、沖縄県0.5%であるように、居住する地域による違いは大きい。）。しかし、そのような検討が行われたことはいわれない。

これらの点からすると、厚生労働大臣がゆがみ調整を行った後に、更にデフレ調整を一律に行うこととした判断は、統計等の客観的な数値等との合理

的関連性及び専門的知見との整合性を欠くものである。

ウ デフレ調整は、その内容面においても、①基準部会の委員を含む専門家らがそのままでは消費水準を示すものではないなどと指摘する物価を指標として、その変動（物価指数）を単独で直接考慮した点、②学術的な裏付けや論理的な整合性を欠いた、厚生労働省独自の指数である生活扶助相当CPI（被控訴人らは、ILOマニュアルにいう「ロウ指数」である旨主張しているが、多くの研究者がこれを否定しているし、仮に「ロウ指数」であるといえたとしても、生活扶助基準の改定に用いてよい指数であるとはいえない。）を用いた点、③テレビ、パソコン等を含む教養娯楽用耐久財のウエイトが非常に大きいなど、生活保護受給世帯の消費実態とかけ離れている平成22年基準の総務省CPIのウエイトを使った点、④平成20年を始期とすることにより、平成19年から平成20年にかけての物価上昇（総務省CPIは1.4%上昇）を合理的理由なく考慮せず、同年以降の物価下落のみを生活扶助基準の改定に反映させるなどした点において、統計等の客観的な数値等との合理的関連性及び専門的知見との整合性を欠くものである。

(4) ゆがみ調整及びデフレ調整を一体として行ったことについて

本件改定は、ゆがみ調整及びデフレ調整を一体として同時に行うものであり、デフレ調整のみによっても、生活扶助基準額が4.78%減額されるどころ、これに加え、生活扶助費が約90億円も削減されるゆがみ調整が行われれば、結果として4.78%という上記下落率を超えて生活扶助基準額が減額されることになるから、生活保護受給世帯の平成20年当時の実質的購買力を維持するためには、ゆがみ調整による約90億円の生活扶助費の削減が生じないように、ゆがみ調整について更に検討したり、デフレ調整の減額率を小さくしたりすることが必要であると考えられるのに、基準部会等の専門家に諮問された形跡はなく、上記下落率を超えて減額することについて、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を有することの説明はない。

そうすると、本件改定は、この点のみでも、統計等の客観的な数値等との合理的関連性及び専門的知見との整合性を欠くものである。

(5) まとめ

以上によれば、本件改定は、ゆがみ調整で2分の1処理を行った点、及び生活扶助相当CPIを用いるなどしたデフレ調整を行った点において、また、これらを合わせて行った点において、いずれも統計等の客観的な数値等との合理的関連性及び専門的知見との整合性を欠いており、個別にみても全体としても著しく合理性を欠くもので、裁量権の範囲を逸脱していることは明らかであるし、少なくともこれを濫用するものであるといわざるを得ず、生活保護法3条、8条2項に違反するもので、違法であると認められる。

したがって、本件改定に基づいて行われた本件各処分は、いずれも違法なものと認められ、取り消されるべきである。

4 本件改定の国家賠償法上の違法性及び控訴人らの損害

- (1) 本件改定は、生活保護法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1条1項の適用上も、違法と評価される。
- (2) 本件改定は、過去に例のない、大幅な生活扶助基準の引下げを行ったもので、その影響は、生活保護受給者にとって非常に重大なものである。

被控訴人らは、元々余裕のある生活ではなかったところを、本件各処分を受けて以降、9年以上にわたり、更に余裕のない生活を強いられてきたもので、これにより、いずれも相当の精神的苦痛を受けたものと推認され、このような精神的苦痛は、本件各処分が取り消されることにより慰謝される部分があるとしても、その全てが慰謝されるものではない。

生活扶助は、我が国の主権者である国民の健康で文化的な最低限度の生活を営む権利（憲法25条1項）を基礎とする制度で、本来、被控訴人国は、その

向上及び増進に努めなければならないものである（同条2項）。本件改定の違法性が大きいことなどの事情を総合的に勘案すると、いずれの控訴人らについても、本件各処分の取消しによってもなお残ると認められる精神的苦痛を慰謝すべき金額は、それぞれの請求額である1万円を下回るものではない。

したがって、被控訴人国は、控訴人らに対し、それぞれ損害賠償金1万円及びこれに対する遅延損害金を支払う義務がある。

以上

別紙

判決主文

- 1 原判決を取り消す。
- 2 別紙1「処分一覧表」の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日」欄記載の各年月日付で「処分の名宛人」欄記載の各控訴人に対してした各保護変更決定処分をいずれも取り消す。
- 3 被控訴人国は、控訴人3、4及び6ないし12に対し、それぞれ1万円及びこれに対する平成25年8月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 4 被控訴人国は、控訴人14、16及び17に対し、それぞれ1万円及びこれに対する平成26年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 5 被控訴人国は、控訴人13に対し、1万円及びこれに対する平成26年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 6 控訴人13の被控訴人国に対する当審における拡張請求を棄却する。
- 7 訴訟費用は、第1、2審を通じて、被控訴人らの負担とする。
(別紙1「処分一覧表」省略)