

平成26年(行ウ)第18号 生活保護基準引下げに基づく保護費変更(減額)処分
取消請求事件

那覇地方裁判所民事第2部 令和5年12月14日判決

(裁判長裁判官 福渡裕貴 裁判官 横山寛 裁判官 石川颯人)

5 原告 原告番号1ほか6名

被告 那覇市

判 決 要 旨

第1 主文

1 本件各訴えのうち、原告番号3の請求に係る部分は、令和5年3月25日の同
10 原告の死亡により終了した。

2 本件各訴えのうち原告番号1、2、4ないし7の各主位的請求に係る部分をい
ずれも却下する。

3 原告番号1、2、5ないし7の各予備的請求をいずれも棄却する。

4 訴訟費用は原告らの負担とする。

15 第2 事案の概要

1 事案の概要

本件は、生活保護法に基づく保護を受けている者である原告らが、平成25年
厚生労働省告示第174号(以下「平成25年告示」という。)による「生活保護
法による保護の基準」(昭和38年厚生労働省告示第158号。以下「保護基準」
20 といい、基準生活費に関する定め(保護基準別表第1第1章)を「生活扶助基準」
という。)の改定(以下「本件保護基準改定」という。)に基づいて那覇市福祉事
務所長がした原告らの生活扶助費の額を変更する旨の保護の変更に係る決定(以
下「本件各決定」という。)は、憲法25条並びに生活保護法3条及び8条等に違
反する違憲、違法なものであるなどとして、①主位的に、原告らが、本件各決定
25 のうち平成25年告示によって保護に係る金額が減額となる部分の取消しを求
め(以下「主位的請求」という。)、②予備的に、原告番号1、2、3、5、6及
び7が、本件各決定のうち原告番号1、2、3、5、6及び7についてされたも

のの全部の取消しを求める（以下「予備的請求」という。）事案である。

2 争点

本件の争点は、次のとおりである。

- (1) 本件各訴えのうち主位的請求に係る部分の適法性（本案前の争点）（争点(1)）
- 5 (2) 本件保護基準改定をする旨の厚生労働大臣の判断にその有する裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があるか（争点(2)－①）
- (3) 本件各決定に係る理由の提示の不備の有無（争点(2)－②）

3 当事者の主張の要旨

- (1) 争点(1)（本件各訴えのうち主位的請求に係る部分の適法性（本案前の争点））

10 に関する当事者の主張の要旨

（原告らの主張の要旨）

本件各決定につき、本件保護基準改定に基づき生活扶助費の額を減額する部分は、その余の部分と明確に区別し得るものであるから可分である。

したがって、本件各訴えのうち主位的請求に係る部分は、適法である。

15 （被告の主張の要旨）

保護基準を改定したことに基づく保護の変更をする旨の処分は、従前に行われた保護を開始する旨の処分とは別個に、被保護者に対する保護の程度（保護費）を改めて決定する旨の処分であり、一体として不可分な処分である。

20 したがって、本件各決定のうち「金額を減額する部分」の取消しを求める本件各訴えのうち主位的請求に係る部分は、存在しない処分の取消しを求める訴えであって、不適法である。

- (2) 争点(2)－①（本件保護基準改定をする旨の厚生労働大臣の判断にその有する裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があるか）に関する当事者の主張の要旨
（原告らの主張の要旨）

25 ア 保護基準の改定（引下げ）につき、生活保護法8条等によって厚生労働大臣に裁量が認められるとしても、保護基準の改定及びこれによって侵害される生存権の性質、同条2項の趣旨等を踏まえれば、保護基準の改定において

厚生労働大臣が有する裁量権の幅は著しく減縮され、その逸脱又は濫用の判断に当たっては、厳格な審査基準が適用されなければならない。

イ 専門家による組織が関与してされた厳格な審議、検討ないし判断を経ていることこそが、厚生労働大臣の保護基準の改定に係る判断の正当性を根拠付けるものというべきであり、厚生労働大臣は、勝手に保護基準を改定する方式を変更することはできず、保護基準を改定する方式を変更する場合には、適切な手続を経ることが必要である。そして、専門家による組織が関与してされた審議、検討ないし判断を経ることなくされた保護基準を改定する旨の厚生労働大臣の判断の過程を審査するについては、判断の過程の合理性ないし過誤・欠落の審査（被告が主張する判断過程合理性審査）のみを行うのではなく、判断の過程の審査における原則的な審査の方法というべき考慮要素審査、すなわち、厚生労働大臣による考慮要素の選択にまで立ち入った審査を行うべきである。

ウ ゆがみ調整（社会保障審議会生活保護基準部会における検証の結果（以下「平成25年報告書」という。）に基づき、年間収入階級第1・十分位層の世帯の消費実態と生活扶助基準の年齢、世帯人員及び居住地域別の較差を是正する趣旨のもの。以下同じ。）については、①年間収入階級第1・十分位層の世帯の消費実態を比較の対象と設定したことが不合理である、②ゆがみ調整の根拠となった平成25年報告書には、統計学上の多くの間違いや疑問点がある、③平成25年報告書における世帯規模別通減率の2分の1のみを適用する処理（以下「2分の1処理」という。）をした結果、生活扶助費が一層削減される効果が生じたといった問題があり、違法である。

エ デフレ調整（平成20年以降の物価の動向（変動）を生活扶助基準額に反映させる趣旨のもの。以下同じ。）については、①重大な事実誤認に基づいてデフレ調整をする必要性があると判断されている、②物価（消費者物価指数）を指標とすることに合理性がない、③デフレ調整の対象となる期間の始期を平成20年とした厚生労働大臣の判断が不合理である、④デフレ調整の対象

となる期間の終期を平成23年とした厚生労働大臣の判断が不合理である、
⑤生活扶助相当CPI（総務省が公表している消費者物価指数（以下「総務
省CPI」という。）のデータを基に、生活扶助以外の他の扶助により賄われ
る品目及び保護を受けている世帯（以下「保護受給世帯」という。）において
5 支出することが想定されない品目（以下、総称して「非生活扶助相当品目」
という。）を除いた品目（以下「生活扶助相当品目」という。）のみを対象と
して算定する消費者物価指数のこと。以下同じ。）の算定に当たって、指数参
照時点（物価指数を100とする基準となる時点のこと。以下同じ。）及びウ
ェイト参照時点（指数のウェイト（家計の消費支出全体に占めるそれぞれの
10 指数品目（消費者物価指数の算定に当たって、価格を調査する対象として選
ばれた商品（品目）のこと。以下同じ。）に係る支出金額の割合）として使用
される支出がされた時点のこと。以下同じ。）を平成22年とした厚生労働
大臣の判断が不合理である、⑥生活扶助相当CPIを算定する際の指数品目
の選定及びウェイトの設定の各方法がいずれも不合理である、⑦沖縄県の生
15 活扶助相当CPIを考慮していないといった問題があり、違法である。

オ 本件各決定においては、ゆがみ調整とデフレ調整が併せて行われているこ
とにより、生活扶助費がゆがみ調整による減額とデフレ調整による減額とで
不当に重複して生活扶助費が引き下げられており、不当である。

（被告の主張の要旨）

20 ア 憲法25条等にいう「最低限度の生活」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
必要とするから、厚生労働大臣は、保護基準の改定について、激変緩和措置
の採否も含め、専門技術的かつ政策的見地からの広範な裁量権を有する。

25 そして、一般に、行政裁量が認められる行政処分の適否が問題となる場合
における判断の過程の審査とは、裁判所が、「原告」が納得できないと主張す
る点について、行政機関（「被告」）の説明する判断の過程が一応の説得力を

持つか否かを審査する形で、いわば行政機関の説明する判断の過程をできる限り生かす審査の方法であると解されており、同審査では、「被告」が説明する論証の過程を追試的に検証し、それが一応納得することができるものか否か、すなわち、「被告」が挙げる理由に論理の飛躍や連関を欠くところがあるか否かという観点から、その適否が判断されるべきである（判断過程合理性審査）。

イ 厚生労働大臣は、保護基準の改定に当たっての基準部会等の専門家による組織の関与の在り方や、関与を求めた際の検証又は検討結果ないし意見をどのように考慮するかについても専門技術的かつ政策的裁量を有している。

そうすると、厚生労働大臣が、保護基準の改定に当たり、①専門家による組織が関与してされた審議及び検討を経ることなく判断した場合については、当該判断の前提となる課題に関する事実認識やそれに対する評価、対策の課題解決手段としての適合性に一定の合理性が認められれば、その有する裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があるとはいえないというべきであり、②専門家による組織が関与してされた審議及び検討を経た上で判断した場合については、当該判断が、上記の検討に係る結果ないし意見等と積極的に抵触するものであることが明らかであり、かつ、厚生労働大臣の判断の過程について一定の合理性すら認められないような場合でない限り、その有する裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があるとはいえない。

ウ ゆがみ調整は、平成25年報告書に基づいて行ったものであり、①一般低所得世帯の消費実態との比較の対象は合理的であり、②ゆがみ調整の根拠となった平成25年報告書の分析は、統計学上も正当性及び合理性が確保されており、③2分の1処理は、激変緩和措置の一環であって合理的なものであるから、適法なものである。

エ デフレ調整は、①平成20年以降の保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）により生じた保護受給世帯と一般国民との間の不均衡の是正を図る必要性から、②客観的な経済

指標の1つである物価を基にして行ったものであり、③デフレ調整の始期が平成20年であるのは、デフレ調整の目的が、上記①の点にあることによるものであり、④デフレ調整の終期が平成23年であるのは、本件保護基準改定をする旨の判断をした当時の最新の総務省CPIのデータが平成23年のものであったことによるものであり、⑤生活扶助相当CPIを算定するにあたり、指数参照時点及びウエイト参照時点をいずれも平成22年としたのは、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するためには、物価指数を算定する時点に可能な限り近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当と考えたことによるものであり、⑥生活扶助相当CPIの算定における指数品目の選定及びウエイトの設定については、その当時、生活扶助相当品目の価格指数及びウエイトを網羅した信頼性の高い客観的なデータは、総務省CPIのデータ以外に見当たらなかったことから、総務省CPIの指数品目から非生活扶助相当品目を除いた品目（生活扶助相当品目）の価格指数及びウエイトのデータのみを用いて生活扶助相当CPIを算定したものであり、⑦沖縄県に固有の事情は、保護基準を設定する過程やゆがみ調整において考慮されているから、合理的なものであって、適法である。

オ 本件各決定においては、ゆがみ調整とデフレ調整が併せて行われているとしても、その目的及び内容を異にすることに照らすと、ゆがみ調整及びデフレ調整を併せて実施したとしても、不合理とはいえない。

(3) 争点(2)－②（本件各決定に係る理由の提示の不備の有無）に関する当事者の主張の要旨

（原告らの主張の要旨）

本件各決定があったことを原告らに対して通知した各生活保護変更通知書には、処分の理由として「生活保護費基準額の改定」としか記載されておらず、名宛人である原告らが、本件各決定の背景にある事実経過や理由、根拠となる基準の内容や生活扶助費の算定方法等を全く知ることができない。

したがって、本件各決定には、行政手続法14条1項等が定める理由の提示

をすべき義務に違反する違法がある。

(被告の主張の要旨)

本件各決定は、官報により、その内容が一般にも既に周知されている平成25年告示に伴って、平成25年告示の内容どおりの処分を行うものであり、本件各決定に処分行政庁による恣意的な判断が介入するおそれはない。また、本件各決定に係る各生活保護変更通知書の記載とそれ以前の通知書を見比べることによっても、本件各決定によって各生活扶助額が減額されたことを理解することが可能である。

したがって、本件各決定に係る各生活保護変更通知書における保護の変更の理由の提示には不備はない。

第3 当裁判所の判断の要旨

1 争点(1) (本件各訴えのうち主位的請求に係る部分の適法性 (本案前の争点)) について

本件各決定は、本件保護基準改定に基づいて生活扶助費の額を改めて決定し、これに基づいて生活扶助費を支給することをその内容とするものであって、結果的には、本件各決定がされる前の生活扶助費の額から本件保護基準改定によって減額となる部分を減額したのと同様の状況を生じさせる効果を有するものではあるものの、本件各決定自体は、従前の生活扶助に係る保護の決定において定められた生活扶助費の額の一部を減額する趣旨のもの (すなわち、従前の保護の決定の一部のみを取り消すもの) ではなく、一体として不可分な処分であるから、本件各訴えのうち主位的請求に係る部分は、存在しない処分の取消しを求めるものというほかなく、不適法なものである。

2 争点(2)－① (本件保護基準改定をする旨の厚生労働大臣の判断にその有する裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があるか)

(1) 憲法25条等に規定されている「最低限度の生活」は、抽象的かつ相対的な概念であって、その時々における経済的及び社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断及び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から、厚生労働大臣は、保護基準のうち生活扶助基準の改定について、改定する必要性の有無や改定した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等の判断に当たり、専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有する。また、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定する必要性を踏まえつつ、従前の生活扶助費が支給されることを前提として現に生活の設計を立てていた被保護者の期待的利益にも可及的に配慮するため、当該改定をするための具体的な方法等についても、激変緩和措置の要否等を含め、専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有する。

したがって、厚生労働大臣がその有する裁量権に基づいてした本件保護基準改定をする旨の判断の適否について裁判所が審査を行うに当たっては、生活扶助基準を改定する前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が専門技術的な考察に基づいた政策的判断であることや、基準生活費の額等については、各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討等がされ、それらに基づいて改定されてきた経緯等に鑑みると、主としてゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準額を減額する旨の改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、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について審査されるべきものと解される。

なお、専門家による組織が関与してされた検証等の結果は、厚生労働大臣がした判断の合理性を支える1つの手段又は要素にとどまるから、厚生労働大臣が、保護基準を改定した場合において、当該改定に先立って専門家による組織が関与してされた検証等の結果が存しないときであっても、被告ないし国は、当該保護基準の改定につき、上記のような検証等が存する場合と比較して、より高度の合理的理由ないし改定を正当化する事由があることにつき積極的に説明すべき責任を負うとは解されない。

5 (2)ア 厚生労働大臣が、平成25年報告書等を踏まえ、保護受給世帯間の公平を
欠く状態になっていると認識した上で、平成25年検証の結果に基づき、一
般低所得世帯の消費実態を反映させて、生活扶助基準の適正化を図ることと
する旨の判断をしたこと（ゆがみ調整をする旨の判断をしたこと）自体につ
いては、一定の合理性がある。原告らが指摘する事情は、いずれもゆがみ調
整をすることが一定の合理性を有することを覆すには足りない。

10 イ 厚生労働大臣が、本件保護基準改定をするに当たり、平成25年報告書に
記載された内容をどの程度又はどの範囲で生活扶助基準の改定に反映させ
るのかについては、厚生労働大臣の裁量に委ねられているところ、平成25
年報告書の内容をそのまま生活扶助基準の改定に反映させた場合に、子供の
15 いる世帯への影響が大きくなると予想されたこと等に照らし、当該影響を緩
和する趣旨及び目的で、激変緩和措置の1つとして2分の1処理を実施する
こととしたものと認められ、そのことにより、生活扶助基準に基づく扶助費
の増額が抑制されたとしても、上記の裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用
があるとは認められない。

20 (3)ア 平成20年以降のデフレ傾向により、保護受給世帯の可処分所得が相対的、
実質的に増加した（生活扶助基準額が実質的に引き上げられた）と評価する
ことができる状況にあったことから、一般国民との間の上記のような不均衡
を是正するためにデフレ調整をする必要がある旨の厚生労働大臣の判断は、
一定の合理性があるものと認められる。

25 イ 客観的な経済指標の1つである物価を基にして生活扶助基準の水準の検
討、見直しを行うこととした旨の厚生労働大臣の判断は、一定の合理性があ
るものと認められる。原告らが指摘する事情は、いずれも物価を基にしてデ
フレ調整をすることが一定の合理性を有することを覆すには足りない。

ウ(ア) 前記アのとおり、デフレ調整の目的が、平成20年以降のデフレ傾向に
よる保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による保護受給世
帯と一般国民と間の不均衡を是正することにあつたことに照らし、物価変

動率を算定する期間の始期を平成20年とする旨の厚生労働大臣の判断は、一定の合理性があるものと認められる。物価の下落率が大きくなるよう意図的かつ恣意的に行われたものであるとは認められない。

5 (イ) 本件保護基準改定をする旨の判断をした当時の最新の総務省CPIのデータは平成23年のものであったため、物価変動率の算定の終期を平成23年とした旨の厚生労働大臣の判断は、一定の合理性があるものと認められる。

10 エ(ア) 現実の消費実態を反映した物価指数を算定するためには、物価指数を算定する時点に可能な限り近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当と考えて、平成20年から平成23年までの物価変動率を算定するに当たり、平成22年の総務省CPIに係るウェイトを用いることとした旨の厚生労働大臣の判断は、一定の合理性があるものと認められる。そして、このことが物価指数を算定する一般的な方法や統計学的知見に反するとまでは認められず、これと異なる原告らの主張は、採用できない。

15 (イ) 生活扶助相当CPIの算定における指数品目の選定及びウェイトの設定については、その当時、生活扶助相当品目の価格指数及びウェイトを網羅した信頼性の高い客観的なデータは、総務省CPIのデータ以外に見当たらなかったことから、総務省CPIの指数品目から非生活扶助相当品目を除いた品目（生活扶助相当品目）の価格指数及びウェイトのデータのみ
20 を用いて生活扶助相当CPIを算定した旨の厚生労働大臣の判断は、一定の合理性があるものと認められる。これと異なる原告らの主張は、かえって恣意的な判断となるおそれがあること等を踏まえ、当該主張によっても、厚生労働大臣が有する裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があるとまでは認められず、原告らの主張は、採用できない。

25 オ 原告らが指摘する沖縄県に固有の事情については、ゆがみ調整における考慮要素とされているほか、生活扶助基準を設定する過程において考慮されていると認められるから、原告らの主張は、その前提を欠くものである。

カ したがって、デフレ調整をする旨の厚生労働大臣の判断が、その有する裁量権の範囲から逸脱し、又はこれを濫用してされたものであったとは認められない。

5 (4) ゆがみ調整とデフレ調整は、それぞれ目的や内容を異にするものであることから、仮に、原告らが指摘するとおり、ゆがみ調整及びデフレ調整の双方につき、生活扶助基準額が減額となるという効果が生じ得るとしても、当該効果が生じることが、生活扶助費を不当に重複して引き下げるものであるとは認められず、本件保護基準改定においてゆがみ調整及びデフレ調整を併せて実施することとした厚生労働大臣の判断が不合理であるとも認められない。

10 (5) したがって、本件保護基準改定は、適法である。

3 争点(2)－② (本件各決定に係る理由の提示の不備の有無) について

本件各決定は、①本件保護基準改定に伴って、本件保護基準改定により改定された後の保護基準(生活扶助基準)の内容に従った変更のみを行うものであって(弁論の全趣旨)、本件各決定には、処分庁による恣意的な判断が介入する余地
15 はないこと、②本件保護基準改定の内容については、官報によって、国民全体に周知されていたこと、③原告らは、本件各決定を通知した各生活保護変更通知書に記載された本件各決定による変更後の生活扶助費の具体的金額とそれ以前の通知における生活扶助費の具体的金額を比較すれば、生活扶助費が減額された事実やその具体的な減額の幅を認識することは可能であったことからすれば、本件
20 各決定を通知した各生活保護変更通知書に記載された理由は、理由の提示として、少なくともその最小限度は満たすものであったものと認められる。

4 結論

以上の次第で、本件各決定は、いずれも適法である。

よって、本件各訴えのうち原告番号1、2、4ないし7の各主位的請求に係る
25 部分は、いずれも不適法であり、原告番号1、2、5ないし7の各予備的請求は、いずれも理由がない。なお、本件各訴えのうち、原告番号3の請求に係る部分は、令和5年3月25日の同原告の死亡により終了した。

以上