

令和4年(行コ)第34号 保護変更決定処分取消請求控訴事件

控訴人 7名

被控訴人 佐賀県、佐賀市

福岡高等裁判所第3民事部

判 決 要 旨

第1 事案の概要

- 1 厚生労働大臣は、平成25年から平成27年までに3度にわたり「生活保護法による保護の基準」(保護基準)を改定した。控訴人らは、佐賀県内で生活保護を受けていた(うち6名は2級地-1、1名は3級地-2)が、上記改定に伴い、それぞれ保護変更決定処分を受けた。これらの各処分により、一部を除き、生活扶助に関する保護費が平成25年7月よりも減額された(平成26年及び平成27年の保護変更決定処分においては、消費税率引き上げに伴い、平成25年改定において想定された額が2.9%引き上げられた。これにより、一部の控訴人については、平成25年7月分より増額された処分がある。)
- 2 控訴人らは、上記の各保護基準の改定は憲法25条、生活保護法3条、8条等に違反する、などと主張して、対応する被控訴人らを相手に、上記の各保護変更決定処分の取消しを求める。
- 3 原審は、控訴人らの請求をいずれも棄却した。控訴人らは、これを不服として各控訴をした。

第2 判断

- 1 本件の事実関係において裁量権の逸脱又は濫用となり得る場合
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関する評価及び同改定に伴う被保護者の生活への可及的な配慮は、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などは、各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて検討されたといえる。これらの経緯等に鑑みると、生活扶助基準の減額を内容とする保護基準の改定

は、①当該改定を行う必要があり、当該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の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関す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生活扶助基準の減額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、生活保護法3条、8条2項に違反し、違法となるというべきである。

そして、生活扶助基準の減額の要否等の前提となる最低限度の生活の需要に関する評価が、専門技術的な考察に基づいた政策的判断であることや、その評価については、各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて検討された経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記①の裁量判断の適否に関する裁判所の審理においては、その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であり、また、同大臣の上記②の裁量判断の適否に関する裁判所の審理においては、本件保護基準改定による激変緩和措置等の内容に鑑み、同改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者の生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点から、同改定の被保護者の生活への影響の程度やそれが上記の激変緩和措置等によって緩和される程度等について審査されるべきである。

もともと、上記各裁量判断の適否に関する裁判所の審理は、厚生労働大臣に上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あることを前提とするから、判断の過程及び手続において過誤や欠落があれば、程度の如何を問わず直ちに裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある、と判断するのは、相当でない。上記過誤や欠落が重大なものであって、そのために現実の生活条件を無視

して著しく低い保護基準を設定した等の場合に、同大臣の判断が、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があつて違法となる、と解するのが相当である。

2 裁量権の範囲の逸脱又は濫用の有無について

補正の上引用した原判決の説示のとおり、厚生労働大臣がデフレ調整（基準生活費を改定する際に平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPI〔総務省が公表する消費者物価指数を基に、生活扶助に関する品目に限定して厚生労働大臣が算出した消費者物価指数〕の下落率を考慮したこと）、及び、ゆがみ調整（本件保護基準改定における、第1・十分位〔収入順に十等分した世帯層のうち最も低い層〕の消費実態と生活扶助基準の年齢・世帯人員・居住地域別の較差の調整）について2分の1処理（社会保障審議会生活保護基準部会〔基準部会〕が行った平成25年検証の結果を生活扶助基準に反映する比率を増額方向、減額方向共に2分の1としたこと）をしたこと、並びに、デフレ調整及びゆがみ調整（2分の1処理）を併せて行ったことについては、いずれもその判断の手續及び過程につき、過誤、欠落は認められず、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとはいえない。

なお、当審における当事者の補充主張について、次のとおり判断する。

(1) 本件保護基準改定の適法性の判断枠組みについて

ア 厚生労働大臣の裁量の広狭及び財政事情等の考慮の可否

生活保護法3条及び8条の文理からは、広い裁量権があるといえるほか、本件で認定した事実を考慮しても、同法8条2項の「最低限度の生活」は、一義的に決められない性質のものである。そして、生活保護が予算措置を伴う以上、財政事情を考慮せざるを得ないし、財源となる税収等は、国民の経済活動の水準に影響されざるを得ず、納税者の理解は、必須である。法の大臣への委任が要保護者の需要を測定するための基準を定める権限に限られるともいえない。保護基準の引下げにつき、生存権に配慮して慎重であるべきとはいえるが、それ以上に裁量権の範囲が狭

まるともいえない。

イ 判断過程審査の当否及び程度

(ア) 老齢加算廃止との違い

本件保護基準改定においても、厚生労働大臣は、改定後においても各世帯が健康で文化的な生活水準を維持するに足りると判断したと推認される。そうであれば、本件保護基準改定と老齢加算廃止との共通点は大きいと評価するのが相当であり、本件保護基準改定においても、改定の必要性及び内容並びに手続の選択に関する厚生労働大臣の判断に関し、その過程及び手続における過誤、欠落の有無等につき裁判所の審査を及ぼすのが相当である。

(イ) 専門家不関与と判断過程審査の深度

保護基準改定について専門機関に諮ること等が不可欠であるとはいえない。現在の基準部会における5年ごとの検証は、水準が消費実態に整合するかの検証であり、保護基準の改定そのものへの意見を求めているのではない。

専門家のさまざまな意見が有益であったといえるが、保護基準の改定にもさまざまなものがあるから、あらかじめ一般的に専門家の関与がないから判断過程審査の程度が細くなるなどと決めることは、相当でない。

(2) デフレ調整について

ア 基準部会が行った平成19年検証の評価

生活扶助基準に関する検討会による平成19年報告書では、第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達しており、第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあること

から、生活扶助基準額を第1・十分位の消費水準と比較することを変更する理由は特段ないと考える、との意見が付されている。これらに照らすと、平成19年検証において、第1・十分位の消費水準と比較した考察がされたことは相当であったといえ、これによると、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費実態よりはやや高い結果が得られていたと評価するのが相当である。

イ 可処分所得の増加に関する検討

平成19年から平成23年までの推移を見た場合、消費者物価指数上昇率の「総合」については差し引きで-1%にとどまり、「光熱・水道」については差し引きでプラスとなっている。これは、平成20年から平成23年の間に限ってみても、被保護世帯の実質的可処分所得自体が、デフレ調整に関し参考とされた物価変動率-4.78%に相当する程度増加していたと認めるのを妨げるといえる。

しかし、保護基準の平成25年改定においては、平成21年全国消費実態調査の結果を平成16年のそれと対比すると、相当の水準の下落が考えられる状況にあった。実質的な購買力の維持、実質的な可処分所得の維持、という説明について、物価動向の範囲内で改定することを言い換えたものに過ぎず、生活保護受給世帯における消費構造を前提として実質的な可処分所得を維持することが必然的に求められるものではない、という意見もある。なお、生活扶助相当CPIにはさまざまな問題が指摘されるが、引用した原判決のとおり、相応の合理性は、認められる。以上のことを考慮すれば、可処分所得に関する控訴人らの主張を考慮しても、判断過程の重大な欠落過誤とまではいえない。

ウ 被控訴人らの主張の変遷に関する検討

(被控訴人らは、原審において、デフレ調整の目的は可処分所得の増加分の調整であると主張していたのに、当審では、その主張を取りやめ、平

成16年から平成21年にかけて夫婦子1人の一般低所得世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額が約11.6%下落していた旨主張するなどしたことについて）

仮に、平成25年改定以前に厚生労働省の所管課内で、上記11.6%の下落が把握されていたならば、それは、生活保護の水準の低下を正当化する重要な事実であるから、本件訴えの早い段階、遅くとも平成30年の国会答弁がされた頃には主張されてしかるべきともいえる。それが令和5年になって初めて主張され、しかも意思決定過程につき証言拒絶が多かったから、厚生労働省の元担当者が、平成25年改定前に上記11.6%の下落を把握したと証言したのは、簡単には採用できない。

しかし、基準部会による平成29年検証で第1・十分位の夫婦子1人世帯の生活扶助相当支出が低かったことや平成30年における大臣の答弁が虚偽であったと認め得る証拠はない。平成21年の全国消費実態調査では、2人以上の世帯の支出が、平成16年の同調査よりも約6%減少した。この事実は、その時期及び内容からみて、平成25年改定前に把握されていたと認めるのが相当である。可処分所得の増加分だけ生活保護の水準を下げたという趣旨の説明については、本件の主張及び証拠を前提とする限り、平成25年当時実際にそのようにも考えられていたと認めるのが相当であり、本件においても、可処分所得の増加や生活扶助相当CPIの算出あるいは判断過程の過誤欠落は司法審査の対象になるといえる。

このような見地からすると、確かに、生活扶助相当CPIの算出過程や他の統計との整合性等、相当の疑問はある。しかし、生活保護制度の在り方に関する専門委員会による平成16年報告書のような手法で水準の検証をすれば、大幅な水準低下を避けられない状況であったとも推認できる。さらに、次のことが指摘できる。

生活保護制度の創設以来、生活保護の水準は、貧困等を研究する専門家を委員とする各種委員会の議論もふまえ、平均的水準の6、7割程度に向上し、水準均衡方式が採用された後にも、消費の下落に比例して生活保護の水準が下げられたことは、ほとんどなかった。厚生労働省（担当者）自体、水準均衡方式からは理論的には導けないが、保護の水準には下方硬直性がある、と考えた。国による生活保護費負担金の4分の3負担も、維持され、国としての予算が確保された。しかし、特に平成一桁半ばのバブル経済崩壊後、消費の下落など、水準の切り下げを示唆する統計的所見が相当数あり、平成19年検証に至った。国家財政が危険水域と評される反面、生活保護事業費が増大し、平成24年にもさまざまな給付水準適正化の動きがあった。厚生労働大臣としては、貧困等を研究する専門家の間には、消費水準が下落しても確保すべき保護の水準がある、などとの意見が強い中で、上記のような切り下げを基礎づける状況に対応するかどうかの決断を迫られ、従前とは異なり、生活保護受給者に相当の受忍を求め、生活保護法が施行されてから類例のない水準の切り下げに踏み切らざるを得なかった、と認めることができる。なお、物価の考慮については、過去の各種報告書等で言及された部分もあり、消費税率引き上げという、財やサービスの購入に要する金額の増加に対応して保護基準を改定した経過もあることから、不合理とはいえない。

以上のような、本件の事実関係を前提とすれば、被控訴人らの主張の変遷や、物価の安易な参酌を戒める専門家の意見等を考慮しても、判断過程の重大な欠落過誤及び裁量権の逸脱濫用を認めるには至らない。生活保護受給世帯の中で、単身高齢者世帯が多く、その単身高齢者世帯にかなり厳しい内容であるとの意見もあるが、健康で文化的な最低限度の生活という概念の多義性や、標準世帯からの展開につき基準部会による平成25年検証において立ち入った検討がされたこと等を考慮すれば、改

定後の水準に関する判断についても、裁量権の逸脱濫用があるとはいえない。

(3) ゆがみ調整（2分の1処理）について

ゆがみ調整（2分の1処理）は、子のいる世帯の負担の軽減を図る激変緩和措置の側面を有していたといえるほか、平成25年検証の結果として示された考察等の本質的部分に反するとまではいえず、合理性を欠くものとはいえない。上記に関する判断の過程及び手続が、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はいえず、また、本件全証拠によっても、ゆがみ調整（2分の1処理）の程度が、被保護者の生活に看過し難い影響を及ぼすとまでは認められない。

(4) デフレ調整とゆがみ調整を併せて行ったことについて

事後の平成29年検証の検証結果をみても、デフレ調整及びゆがみ調整並びにこの両調整を併せて行ったことについては、専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権の範囲内であったと推認され、本件全証拠によっても、これらの判断過程について、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欠くとまではいえず、上記裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったと認めることはできない。

3 よって、原判決は相当であり、本件各控訴はいずれも理由がないからこれを棄却する。

以上