

## 判 決 要 旨

令和4年5月25日判決言渡

平成26年(行)第5号 行政処分取消請求事件 (第1事件)

平成26年(行)第11号 行政処分取消請求事件 (第2事件)

5 口頭弁論終結日 令和4年1月12日

原告 熊本市、玉名市、宇城市及び荒尾市に居住する36名

被告 熊本市、玉名市、宇城市、荒尾市

裁判所の構成 裁判長裁判官 中辻雄一朗、裁判官 坂本清士郎、裁判官 牧野芙美

## 主 文

10 1 別紙処分一覧表1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けで「処分の名宛人」欄記載の者に対してした各保護  
変更決定処分を取り消す。

15 2 別紙処分一覧表2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けで「処分の名宛人」欄記載の者に対してした各保護  
変更決定処分を取り消す。

3 訴訟費用は被告らの負担とする。

(別紙処分一覧表の添付は省略する。なお、別紙処分一覧表には、原告番号  
20 に対応する原告氏名、処分行政庁〔所轄の福祉事務所長〕、処分の名宛人及び  
処分日が記載されている。)

### 第1 事案の概要

25 厚生労働大臣の定める生活保護法による保護の基準(昭和38年厚生省告示第  
158号。以下「保護基準」という。)は、平成25年5月16日付け厚生労働省  
告示第174号により改定(以下「本件改定」という。)された。

本件は、熊本県内に居住して生活保護法に基づく生活扶助費の支給を受けてい

る原告らが、所轄の福祉事務所長が本件改定を受けてした、各原告の生活扶助費を減額する旨の保護変更決定(以下「本件各決定」という。)は、憲法25条1項、生活保護法3条及び8条に違反する違憲、違法なものである旨主張して、被告らを相手に、その取消しを求める事案である。

5

## 第2 判断の要旨

### 1 生活扶助基準の改定に対する司法審査の枠組みについて

(1) 生活扶助基準の改定は厚生労働大臣の裁量の逸脱又は濫用がある場合に違法となること

10

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ないところ、同法8条によれば、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。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、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。したがって、生活扶助基準を改定するに際し、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認められるものというべきである。

15

20

25

イ また、生活扶助基準が改定され、基準額が減額された場合には、改定前の基準額が支給されることを前提として生活設計をしていた被保護者の生活に多大な影響が生ずることも想定されるから、厚生労働大臣は、生活扶助基

準を改定するに当たっては、被保護者間の公平や国の財政事情等の見地に基づく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って不利益を被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も含め、上記アと同様の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ものというべきである（上記ア、イにつき、最高裁昭和57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁〔堀木訴訟最判〕、最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決・民集66巻3号1240頁〔老齢加算廃止東京訴訟最判〕、最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁〔老齢加算廃止福岡訴訟最判〕参照）。

ウ そして、生活扶助基準の改定については、これまで各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて従前の生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討が行われてきたことに照らすと、生活扶助基準の改定が生活保護法3条、8条2項の規定に違反して違法と判断されるのは、生活扶助基準の改定に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点ないし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、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又は濫用があると認められる場合であるものと解される（上記老齢加算廃止福岡訴訟最判参照）。

## (2) 裁判所の審査方法

その上で、生活扶助基準の改定については、最低限度の生活の水準や一般国民の消費実態、生活扶助基準の改定によって被保護者の生活に生ずる影響等を統計等の客観的数値により把握し、それらを的確に評価することが前提となることから、上記(1)ウのとおり各種の統計や専門家の知見を踏まえた検討がされてきた経緯に加え、生活保護基準が国民の生存権を保障した憲法25条1項の趣旨を具体化した重要なものであることを併せ考慮すると、上記(1)の厚生労働大臣の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、生活扶助基準の改定に

至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否かの観点ないし被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から、統計等の客観的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る（上記老齢加算廃止福岡訴訟最判参照）。

5 2 2分の1処理の違法性の有無について

10 (1) ゆがみ調整は、全国消費実態調査の統計データを使用し、一部回帰分析の手法を用いて、年齢階級別、世帯人員別及び級地別に、生活扶助基準の展開と第1・十分位に属する世帯の消費実態との間にどの程度乖離が生じているかを分析し、その較差を是正するために行われるものであり、その性質上、専門家による高度の専門的知見に基づく分析及び検証を必要とするものであった。そして、実際に、ゆがみ調整の基礎となる平成25年検証は、2年弱の間13回にわたって開催された基準部会において、8名の専門家の関与の下に行われた綿密な議論に基づくものであった。

15 (2) もっとも、厚生労働大臣は、ゆがみ調整を行うに当たって、平成25年検証の結果を反映させる比率を全ての被保護世帯につき2分の1とする処理を行っているところ、ゆがみ調整の基礎となる平成25年検証が専門家による長期にわたる綿密な議論を経たものであること、2分の1処理が平成25年検証の結果を反映させる比率を全ての被保護世帯について半減させるもので、ゆがみ調整による改定の本質的部分を改変する措置であったことに照らすと、厚生労働大臣は、2分の1処理の必要性・合理性やその効果、各類型の被保護世帯（特に平成25年検証の結果増額すべきとされた高齢夫婦世帯及び高齢単身世帯）に生じる影響等について、専門的知見に基づく適切な分析及び検証を行い、2分の1処理を行うか否かを検討することが必要であったというべきである。

20 (3) しかるに、本件改定がなされるまで、基準部会の委員らに対しても、厚生労働大臣が検討していた2分の1処理については明らかにされておらず、厚生労働大臣が専門的知見に基づく適切な分析及び検証を行った形跡は認められな

い。また、厚生労働省は、平成25年1月上旬ころに取扱嚴重注意の資料として作成した書面を用いて、内閣官房副長官との間で2分の1処理を行うことについて協議を行っており、上記書面には基準部会が同月18日に報告書を取りまとめ、同月末に平成25年度政府予算案を閣議決定するスケジュール案が記載されているから、厚生労働省は基準部会に諮ることなく平成25年に本件改定を行うことを内部的に決定していたことが窺われる。一方、上記協議が行われたのは平成25年報告書が取りまとめられるより前であり、2分の1処理を行う必要性や影響等について基準部会の委員らに意見聴取するなどして、専門的知見に基づく適切な分析及び検証を行うことは容易であった。

したがって、厚生労働大臣は2分の1処理を行う旨判断するに当たって専門的知見に基づく適切な分析及び検討を怠っており、その判断の過程及び手続には過誤、欠落が認められるといわざるを得ない。

### 3 デフレ調整の違法性の有無について

(1) デフレ調整を行うに当たっては専門的知見に基づく複合的・多角的な分析及び検証を行うべきであったこと

ア デフレ調整は、平成20年及び平成23年について生活扶助相当品目を対象とする物価指数である生活扶助相当CPIを算出して把握した物価下落率に基づいて生活扶助基準を改定するものであり、その性質上、専門家等による高度の専門的知見に基づく分析及び検証を必要とするものであった。

イ また、平成15年中間取りまとめにおいて消費者物価指数を生活扶助基準の改定の指標とする可能性について示唆されることはあったが、昭和59年以降厚生労働大臣の採用する水準均衡方式の下では政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当であるとされ、賃金や物価の伸びは参考資料にとどめるべきであるとされてきたし、本件改定に至るまで、物価変動率を基礎とした生活扶助基準の改定の手法について実質的な検討が行われたことはなく、生活扶助相当CPIという物価指数の算定方法は、本

件改定に当たって厚生労働省により初めて考案されたものであった。したがって、本件改定が行われた当時、物価変動率を基礎とした生活扶助基準の改定を行うことの適切性や、その際の物価指数の算定方法等の改定の具体的手法について専門家による検討や議論が蓄積されている状況にはなかった一方、デフレ調整による財政効果は非常に大きく、本件改定による全体の財政効果のうち大半を占めており、生活保護費の大幅な減額の要因となったものであったことに照らすと、厚生労働大臣は、物価の動向を勘案した生活扶助基準の改定を行うことの適切性や、生活扶助相当CPIを使用した物価下落率算定の適切性、物価の動向を把握するためのその他の具体的手法の可能性等について、専門的知見を踏まえた複合的・多角的な分析及び検証を行うことが必要であった。

(2) 基準部会においてデフレ調整について全く検討されていないこと

ア 厚生労働大臣がデフレ調整を行うことについては基準部会において全く議論されておらず考慮の外に置かれていたこと、平成25年報告書とりまとめ直前の基準部会において、委員から消費者物価指数や賃金の動向については基準部会で議論がされておらず合理的説明ができていないことを明らかにしてもらいたい旨の指摘がされていることに照らすと、デフレ調整に関して、基準部会等の専門家が関与して統計等の客観的な数値等に基づく分析、検討がされていたということとはできない。

イ もちろん、基準部会に諮り了承を得ることが生活扶助基準の改定に当たり不可欠であるというわけではないし、政策的にデフレを考慮して基準額を減額すること自体が許容されないわけでもない。しかし、専門部局である厚生労働省社会・援護局が考案した生活扶助相当CPIを用いたという点において専門性が認められるとしても、それが内部的な検討にとどまり、外部からの視点に全くさらされていない以上、その客観性や合理性が担保されているとはいえない。また、基準部会は期限付きでない常設部会として設置されて

おり、基準部会その他の外部の専門家による統計等の検証を経て専門的な事項を議論することも十分可能であった一方、その検証等を経ずに厚生労働大臣がその判断のみでデフレ調整を行う緊急性があったとまでは認められないこと、生活扶助基準の改定を水準均衡方式により行うことが政策判断の過程においても定着し、物価の上昇や下落が直截的に改定の理由とされたことがなかったことに鑑みると、本件改定に当たってもデフレ調整により被保護世帯にいかなる影響が生じるか、デフレ調整を行って設定される生活扶助基準が適切であるか等について、専門的知見に基づく適切な分析及び検証を行うことが必要であったというべきである。

(3) 生活扶助相当CPIを算出する際に使用した統計データについて

ア 厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIを算出するにあたり、平成22年の全国平均の総務省CPIの算出の基礎とされた平成22年の家計調査の全国平均の品目別支出金額に基づいて算出されたウェイトを使用している。

イ しかし、家計調査における調査対象世帯全体のうち第1・五分位に属する世帯は概ね20%、第1・十分位に属する世帯は概ね10%にとどまっているから、家計調査に基づく全国平均の品目別支出金額のデータには、被保護世帯と類似の消費実態を有する低所得世帯の消費実態が適切に反映されていない可能性がある。

ウ また、基準部会において、物価指数は世帯類型や所得階級ごとにその消費構造に応じて全く異なる可能性があることに留意すべきであり、生活扶助基準の改定に際して全国一律の物価指数を考慮することは非常に慎重に考えなくてはならないとの意見が出されており、実際に、平成22年家計調査における全国平均の10大費目別のウェイトと社会保障生計調査に基づく被保護世帯の10大費目別の消費支出の割合は、特に教養娯楽の費目については大きく異なっている（全国平均のウェイトの方が被保護世帯のウェイトより相当程度大きい）。そして、平成21年から平成23年にかけて、テレビや

パソコン等の耐久消費財の物価が下落し、平成23年の消費者物価指数の前年比の増減に対する教養娯楽用耐久財の寄与度が大きいことや、テレビやパソコン等が含まれる教養娯楽の費目の物価指数が、平成21年から平成23年にかけて（他の費目と比較しても大きく）下落していることからすれば、平成20年から平成23年にかけての生活扶助相当CPIの下落には教養娯楽用耐久消費財による物価下落が相当程度寄与したものと考えられる。一方、被保護世帯におけるテレビの保有率は他の世帯とあまり変わらないものの、被保護世帯は生活必需品は古いものをそのまま使い続けていることが多く、高価なパソコン等の教養娯楽用耐久財を購入する機会は多くないと考えられる。そうすると、平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIを算出するに当たって全国平均の総務省CPIの算出の基礎とされた品目別のウエイトを使用した場合、被保護世帯における消費支出の割合が他の世帯に比して大きくない教養娯楽用耐久財の物価下落による影響を過大に評価してしまう危険があったものというべきである。

エ 他方、厚生労働大臣は、家計調査において公表されていた年間収入五分位階級別及び年間収入十分位階級別の10大費目、中分類及び小分類ごとの1世帯当たりの支出のデータに基づき、年間収入第1・十分位又は第1・五分位に属する世帯について、10大費目、中分類及び小分類ごとのウエイトを算出し、より被保護世帯の消費実態に近いウエイトに基づく消費者物価指数の算出を試みることも可能であったと考えられる。また、厚生労働省は、社会保障生計調査によって明らかとなっていた被保護世帯の10大費目及び中分類ごとの消費支出のデータに基づいて、被保護世帯における10大費目及び中分類ごとのウエイトを算出することも可能であったと考えられる。

オ 小括

以上の検討によれば、厚生労働大臣が本件改定において採用した生活扶助相当CPIを算出する手法が、物価下落により被保護世帯の受ける影響を測



定する唯一の手法であったということとはできない。かえって、上記手法を用いることで生活扶助相当CPIが被保護世帯の消費実態を適切に反映しない指数となり、被保護世帯における消費支出の割合の低い教養娯楽用耐久財の物価下落を過大に評価する危険性も存在したことからすれば、上記手法が、  
5 5  
他の統計データを使用して物価指数を算定する手法と比較するなどしてその適切性について分析及び検証を行う必要がなかったといえるほどの合理性を有していたとまでは認められない。

そして、厚生労働大臣は、物価下落による影響を勘案して生活扶助基準を改定するに当たっては、物価指数の算定のために利用可能な統計データのい  
10 10  
ずれを使用するかや、算定された指数が適切であるかについて専門的知見に基づき適切な分析及び検討を行うべきであったし、基準部会において全国一律の物価指数を考慮することは慎重に考えなくてはいけない旨の意見が出されていたことや、過去に物価指数の変動を直接的に考慮して生活扶助基準の改定がされたことがなかったことに照らすと、上記分析及び検討を行う必  
15 15  
要があることを認識することは容易であったと考えられる。

#### (4) 物価下落率の算定の基準時として平成20年を選択したことについて

ア 厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIにより物価下落率を算定する起点として平成20年を選択しているが、全国年平均の総務省CPIは平成16年から平成19年まではほぼ横ばいであったが、平成20年には11年ぶりに  
20 20  
1%を超えて1.4%上昇した後、昭和46年以降最大の下落幅である1.4%の下落となり、その後も下落を続けていることからすれば、平成20年を起点として物価下落率を算定すると、平成19年から平成20年にかけての特異な物価上昇を考慮せず、平成20年以降の物価下落のみを評価することになることは明らかである一方、平成16年の改定後、本件改定までの9  
25 25  
年間にわたり生活扶助基準の見直しはされていなかったことに照らすと、厚生労働大臣が平成20年を物価下落率の算定の起点とする旨の判断をした

ことに合理性があると認めることは困難である。

イ また、平成20年を物価下落率の算定の起点とすることによって上記のような弊害が生じることは容易に想定することが可能であるから、厚生労働大臣は、少なくとも物価下落率の算定の起点を平成20年とすることの適切性や前回の改定がされた平成16年など他の時点を起点とする可能性について、基準部会に諮るなど専門的知見に基づく複合的・多角的な分析及び検討を要したものである。

(5) したがって、厚生労働大臣は、デフレ調整を行う旨判断するに当たって専門的知見に基づく適切な分析及び検討を怠ったものであり、その判断の過程には過誤、欠落が認められるといわざるを得ない。

#### 4 ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行ったことの違法性の有無

本件改定においては、ゆがみ調整による減額分が3年間で90億円、デフレ調整による減額分が580億円であり、その財政効果は大きなものである一方、ゆがみ調整とデフレ調整が併せて行われたことにより基準額の減額幅が大きなものとなっているところ、平成19年検証においては生活扶助基準の体系の適切性と水準の適切性が併せて検証されていたもので、ゆがみ調整の基礎となった平成25年検証においても、少なくとも第10回基準部会までは、平成19年検証を踏まえて生活扶助基準の水準の検証と一体的に、年齢階級別、世帯人員別、級地別の指数について検証を行うことが議論されており、その後の基準部会における議論及び平成25年報告書の内容を見ても、基準部会において水準の妥当性の検証を行わないことや平成25年検証の結果に基づくゆがみ調整とは別に水準の調整を行う可能性があることや、その当否についての実質的な旨の議論がされた形跡は窺えない。また、平成25年報告書には、生活扶助基準が生活保護において保障すべき健康で文化的な最低限度の生活水準であることから、被保護世帯と隣接した一般低所得世帯として第1・十分位に属する世帯を比較対象として設定した旨が記載されており、平成25年報告書は、平成25年検証の結果に基づく

ゆがみ調整を行うことにより生活扶助基準の水準の妥当性も調整されることを前提として作成されたものと考えられる。

5 そうすると、厚生労働大臣は、ゆがみ調整及びデフレ調整の手法についてそれぞれ分析・検証するにとどまらず、ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行うことによる影響等について、統一的に分析・検証をすべきであったと考えられるところ、厚生労働大臣が上記の統一的な分析・検証を基準部会等の専門家に諮った形跡は皆無である。かえって、厚生労働大臣は、本件改定に際してゆがみ調整に加えてデフレ調整を行うことによって物価の影響等を重複して考慮するなどの問題が生じる可能性を想定し得たものと考えられる。したがって、厚生労働大臣は、ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行うことを決定するに当たって適切な分析・検証を怠ったものであり、その判断の過程には過誤、欠落が認められる。

## 5 結論

15 以上によれば、その余の争点について判断するまでもなく、厚生労働大臣の本件改定に至る判断の過程、手続には統計等の客観的数値との合理的関連性や専門的知見等との整合性を欠いている点で過誤、欠落があると認められ、厚生労働大臣はその裁量権を逸脱又は濫用したものといわざるを得ない。したがって、本件改定は、生活保護法3条及び8条2項の規定に違反する違法なものである。

以上