

判 決 要 旨

○ 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)生活保護基準引下げ処分取消等請求事件

○ 判決言渡日等 令和2年6月25日(木)午後3時 1号法廷

○ 担当部及び裁判官

民事第9部

裁判長裁判官・角谷昌毅, 裁判官・佐藤政達, 裁判官・後藤隆大

○ 当事者

原告 第1事件原告ら13名, 第2事件原告ら5名

被告 国, 名古屋市, 豊橋市, 刈谷市

○ 判決主文

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 請求

各処分行政庁が各原告に対してした各保護変更決定処分を取り消す。

被告国は、原告ら各自に対し、1万円及びこれに対する保護基準の改定日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

○ 事案の概要

生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けている原告らは、生活保護法による保護の基準(昭和38年4月1日号外厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。)における生活扶助の基準(以下「生活扶助基準」という。)を改定する厚生労働省告示(平成25年厚生労働省告示第174号。同年8月1日から適用される。)'ないし同告示に引き続いて保護基準における生活扶助基準を改定する厚生労働省告示(平成26年厚生労働省告示第136号。同年4月1日から適用される。以下、各告示を併せて「本件各告示」という。)によ

り生活扶助基準が改定されたことに基づき、各処分行政庁から各保護変更決定処分(以下、これらを併せて「本件各処分」という。)を受けた。

本件は、原告らが、本件各処分は、生活保護法3条に反し、生活扶助を健康で文化的な最低限度の生活を維持するに足りない水準とするものであるなどの理由から違法であるとして、本件各処分の取消しを求めるとともに、それぞれが受けた本件各処分の根拠となった生活扶助基準の改定が国家賠償法上違法であるとして、被告国に対し、損害賠償金1万円及びこれに対する違法行為の日(保護基準の改定日であり、第1事件原告らについては平成25年8月1日、第2事件原告らについては平成26年4月1日)から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

○ 前提事実

1 厚生労働省の審議会である社会保障審議会の下に設置された生活保護基準部会は、平成25年1月18日、生活扶助基準に関する検証及び評価の結果を取りまとめて社会保障審議会生活保護基準部会報告書(以下「平成25年報告書」という。)として公表し、生活扶助基準における展開部分(生活扶助基準において標準世帯の第1類費及び第2類費を基準として指数により他の年齢階級及び世帯人員の額を定める部分及び1級地-1の基準額を基準として指数により他の級地の基準額を定める部分)の比率が一般低所得世帯の消費実態とかけ離している旨を指摘した(以下、前記の検証及び評価を行った生活保護基準部会を「基準部会」という。))。

厚生労働大臣は、平成25年報告書を受けて、一般低所得者の消費実態を生活扶助基準の展開部分に反映させることによって、生活扶助基準の展開部分を適正化し生活保護受給世帯間の公平を図るため、生活扶助基準を改定することとした(以下、この改定を「ゆがみ調整」という。))。

2 また、厚生労働大臣は、平成20年から平成23年までの物価下落により被保護者の可処分所得が実質的に増加しているとして物価下落率を考慮した

生活扶助基準の引下げを行うこととした。(以下、この改定を「デフレ調整」という。)

厚生労働大臣は、デフレ調整における物価下落率を算出するに当たり、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。)のデータを使用した。消費者物価指数は、消費財・サービスの価格における変化を計測する物価指数であり、一定の数量の消費財・サービスを購入するための費用の変化を指数化することにより算出される。総務省CPIも前記の方法により算出され、指数の計算の対象とする品目(以下「指数品目」という。)を選定し、家計調査により家計の消費支出全体に当該品目の支出額が占める割合(以下「支出割合」という。)を算出した上、指数品目の基準年の価格と比較年の価格の比を、支出割合をウェイトとして加重平均(値に重み〔ウェイト〕を付けて行う平均)し、基準年の指数を100として比較年の物価を指数化することで算出される。

厚生労働大臣は、デフレ調整における物価下落率を算出するに当たり、総務省CPIの指数品目から家賃等の生活扶助以外の他の扶助で賄われる品目及び自動車関係費等の生活保護受給世帯において支出することが想定されていない品目を除外したものを指数品目とした(以下、総務省CPIの指数品目からこれらの品目を除外した品目による消費者物価指数を「生活扶助相当CPI」という。)。そして、厚生労働大臣は、平成20年から平成23年までの期間における物価下落率を算出することとし、平成22年の家計調査による支出割合をウェイトとし、同年の価格を基準に同年の指数を100とした上で、平成20年の生活扶助相当CPI及び平成23年の生活扶助相当CPIを算出した(以下、消費者物価指数の計算において、ウェイトとして使用される数量や支出の時点を「ウェイト参照時点」、比較の基準となる価格の時点を「価格参照時点」、指数の値を100とする時点を「指数参照時点」という。)

その結果、平成20年の生活扶助相当CPIは104.5、平成23年の生

活扶助相当CPIは99.5となり、平成20年から平成23年までの下落率は4.78%($99.5 \div 104.5 - 1 = -4.78\%$)となった。

3 以上の経緯から、厚生労働大臣は、ゆがみ調整及びデフレ調整を行うこととしたが、これらの生活扶助基準の改定においては、生活保護受給世帯に対する激変緩和措置として、①改定を平成25年度から3年間かけて段階的に実施し、②改定の影響を一定程度抑える観点から、増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整するとともにゆがみ調整による増減額の幅を基準部会における検証結果の2分の1とすることとした。そして、厚生労働大臣は、順次、本件各告示による生活扶助基準の改定を実施した。

○ 主要な争点

- 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(争点1)
- 2 本件各処分に行行政手続法14条の理由提示義務又は生活保護法25条2項の理由付記義務に違反した違法があるか(争点2)
- 3 本件各告示による生活扶助基準の改定の国家賠償法上の違法性の有無及び損害額(争点3)

○ 当裁判所の判断の要旨

- 1 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) 判断の枠組み

保護基準中の生活扶助基準を改定するに際し、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、厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められ、激変緩和措置の要否などを含めた改定の具体的な方法等についても、同様に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ることに鑑みると、ゆがみ調整及びデフレ調整を内容とす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探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。

(2) ゆがみ調整について

基準部会の検証結果に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に欠けるところはないというべきであり、同検証結果を踏まえてゆがみ調整を行った厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があると解すべき事情はうかがわれず、ゆがみ調整を行った厚生労働大臣の判断が違法であるということとはできない。

(3) デフレ調整について

ア デフレ調整について、専門家による検証は行われていないものの、そのことをもって、直ちにデフレ調整を行った厚生労働大臣の判断の手続に過誤、欠落があったということとはできない。

イ デフレ調整を行う必要性については、平成19年の検証当時、生活扶助基準を引き下げる必要があり、そのような状況の下で、平成20年以降、物価が下落する状況が継続したことにより生活扶助基準額が実質的に増加したと評価し得る状況が生じたということが出来るから、物価の下落

を生活扶助基準に反映させる必要があるとした厚生労働大臣の判断が不合理であるということとはできない。

ウ 生活扶助相当CPIの算出に当たって、期首を平成20年とし、期末を平成23年とし、指数参照時点、価格参照時点及びウェイト参照時点をいずれも平成22年とし、指数品目を生活扶助基準において支出が想定される品目に限り、平成23年の生活扶助相当CPIについて517品目を指数品目としながら平成20年の生活扶助相当CPIについては485品目を指数品目とし、家計調査に基づく一般世帯のウェイトを使用した厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落があったということとはできず、その判断が違法であるということとはできない。

(4) ゆがみ調整とデフレ調整を重複して行った厚生労働大臣の判断について
ゆがみ調整とデフレ調整は目的や内容を異にするものであるから、両者を同一機会に実施した厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落があるということとはできず、その判断が違法であるということとはできない。

(5) ゆがみ調整の幅を基準部会の検証結果の2分の1とした厚生労働大臣の判断について

平成25年報告書は、検証結果をそのまま生活扶助基準に反映させた場合、子どものいる世帯について大幅な減額となることなどを踏まえた指摘を行っており、この見解を踏まえ、激変緩和措置として、基準部会の検証結果をそのまま反映させないということも合理性を欠くということとはできない。また、ゆがみ調整の目的等からすれば、基準部会の検証結果を部分的に生活扶助基準に反映させる場合にはゆがみ調整による影響の内容・程度にかかわらず一定の割合でこれを反映させることがゆがみ調整の目的に沿う合理的な措置であるということができ、ゆがみ調整の幅を基準部会の検証結果の2分の1とした厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落があるということとはできない。

6) 本件各告示による生活扶助基準の改定が政治的意図に基づくことにより違法となるかについて

本件各告示による生活扶助基準の改定が、自民党の政策の影響を受けていた可能性を否定することはできないものの、同政策は、国民感情や国の財政事情を踏まえたものであり、厚生労働大臣は、平成25年当時におけるデフレ調整及びゆがみ調整の必要性に加え、当時の国民感情や国の財政事情を踏まえて本件各告示による生活扶助基準の改定を行ったものであって、そのような判断が違法であるということとはできない。

2 争点2 (本件各処分に行行政手続法14条の理由提示義務又は生活保護法25条2項の理由付記義務に違反した違法があるか) について

「基準改定による変更」などの記載がされた通知書を受けた被保護者としては、本件各処分前の通知書と本件各処分の通知書を比較するなどの方法によって、本件各処分内容及び根拠を了知し得ることができ、本件各処分の通知書に記載された理由の程度をもって、生活保護法24条1項、2項及び25条2項並びに行行政手続法14条の要求する理由の付記ないし提示に欠けるところはないというべきである。

3 争点3 (本件各告示による生活扶助基準の改定の国家賠償法上の違法性の有無及び損害額) について

本件各告示による生活扶助基準の改定に違法な点は見当たらず、これを前提とする本件各処分も適法であるから、本件各告示による生活扶助基準の改定を行ったことが国家賠償法1条1項の適用上違法の評価を受けるものということとはできない。

以上