

平成24年(ワ)第16号 生活保護変更決定取消請求控訴事件

(原審・福岡地方裁判所平成18年(ワ)第12号, 平成19年(ワ)第18号)

平成25年12月16日判決言渡

判 決 要 旨

福岡高等裁判所第4民事部

原敏雄 (裁判長), 小田幸生, 佐々木信俊

1 事案の概要

本件は、北九州市内に居住して生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けていた控訴人らが、同法の委任に基づいて厚生労働大臣が定めた保護基準の数次の改定により、原則として70歳以上の者を対象とする生活扶助の加算（老齢加算）が段階的に減額、廃止されたことに伴い、控訴人らの住所地を所管する各福祉事務所長からそれぞれ生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定（本件各決定）を受けたため、保護基準の上記改定（本件改定）は憲法25条1項、生活保護法56条等に反する違憲、違法なものであるから、本件各決定も違法であるとして、その取消しを求めた事案である。

2 本件訴訟の経過等

原判決（福岡地裁）は、本件改定が違憲、違法なものであるということとはできない等として、控訴人らの請求をいずれも棄却したので、控訴人らが、これを不服として控訴した。これに対し、差戻し前の控訴審判決（福岡高裁）は、本件改定について、生活保護制度の在り方に関する専門委員会（専門委員会）の「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（中間取りまとめ）のただし書に係る考慮すべき事項を十分考慮しておらず、又は考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠き、その結果、社会通年に照らして著しく妥当性を欠いており、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用として、生活保護法56条にいう正当な理由のない保護基準の不利益変更にあたるというべきであるから、これに基づく本件各決定も同条に反し違法となるとして、原判決を取り消し、本件各決定を取り消し

た。これに対し、被控訴人が上告したところ、最高裁判所は、別紙のとおり判断し、上記控訴審判決のうち、控訴人らの請求に関する部分を破棄し、同部分につき当裁判所に差し戻した（本件上告審判決）。

3 差戻し後の当審における審判の対象

したがって、差戻し後の当審における審判の対象は、①厚生労働大臣が老齢加算を廃止するとした判断につき、その判断に至る過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったか否か、及び②厚生労働大臣が、老齢加算の廃止に際して採るべき激変緩和措置は3年間の段階的な廃止が相当であるとしつつ、生活扶助基準の水準の定期的な検証を行うものとした判断につき、本件改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点から、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったか否かである。

4 判決要旨（控訴棄却）

(1) 厚生労働大臣が、老齢加算について、3年間かけて段階的に減額、廃止する本件改定をしたのは、生活保護制度の在り方に関する専門委員会（厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会の福祉部会内に設置された委員会）が平成15年12月に公表した中間取りまとめにおいて「70歳以上の高齢者について現行の老齢加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである」との提言が行われていたこと等を考慮した結果であり、老齢加算を廃止すべきものとした厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであるということとはできない。

(2) 厚生労働大臣が、老齢加算の廃止に当たっての激変緩和措置として3年間にわたる段階的な減額、廃止という方策を採り、併せて生活扶助基準の水準の定期的な検証を行うものとした判断も、中間取りまとめに沿った合理的なものであり、生活扶助額の減額が、被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点からも、老齢加算受給者の有していた

期待的利益にも一定の配慮をした合目的的なものであったと認められるから、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったということとはできない。

- (3) したがって、厚生労働大臣による本件改定が違法であるとはいえず、他に本件改定に基づいて行われた控訴人らに対する本件各決定を違法とすべき事由もないから、その取消しを求める控訴人らの請求はいずれも理由がない。

よって、控訴人らの控訴をいずれも棄却する。

5 争点に対する判断の概要

(1) 老齢加算の廃止に係る厚生労働大臣の判断について

控訴人らは、厚生労働大臣が、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観点からの検討を行っていない旨主張する。しかし、厚生労働大臣は、前記認定の社会保障制度や経済学の研究者等を構成員とする専門委員会による中間取りまとめを受けて、70歳以上の高齢者には老齢加算に見合う特別な需要があるとは認められないと判断したのであるから、中間取りまとめにおける専門委員会の意見に誤謬等があり、しかもそのことを、厚生労働大臣が現に認識していたか、又は不注意により看過したのでない限り、裁量権の濫用等があったということとはできない。中間取りまとめにおいて、「70歳以上の高齢者について現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められない」とされたのは、厚生労働省の特別集計（平成11年度全国消費実態調査によって得られた調査票を用いて、収入階層別及び年齢階層別に単身世帯の生活扶助相当消費支出額等を集計したもの）の結果、無職単身世帯の生活扶助相当消費支出額を比較した場合、平均、第I-5分位、第I-10分位のいずれにおいても、70歳以上の者の需要は60ないし69歳の者のそれより少ないこと（比較1）及び70歳以上の単身者の生活扶助額（老齢加算を除く）の平均は第I-5分位の70歳以上の単身無職者の生活扶助相当消費支出額より高いこと（比較2）が示されていたことに基づくものである。

控訴人らは、この比較1及び比較2の数値は統計に示される客観的数値その

ものではなく、収入階層別に集計し直した上で生活扶助相当消費支出額という形に加工したものであること等を理由に、比較1及び比較2の数値は合理性に欠ける旨主張するが、特別集計では60ないし69歳の者と70歳以上の者とを比較しているのであり、65ないし69歳の者より70ないし74歳の者の方が消費支出が多いとの結果が示されているというだけでは、比較1に疑問があるということとはできないし、老齢加算は70歳以上の者に支給されるものであるから、老齢加算の在り方を検討するに際して60ないし69歳の者と70歳以上の者を比較して、後者に生活扶助基準では賄えない特別な需要があるかどうかを検証することをもって不合理な方法ということもできないから、控訴人らの上記主張も採用することができない。

老齢加算を廃止の方向で見直すべきであるとした中間取りまとめの提言は、比較1及び比較2のほか、①昭和58年度以降、被保護勤労者世帯の消費支出の割合は、一般勤労者世帯の7割前後で推移していたこと、②昭和59年度から平成14年度までにおける生活扶助基準の改定率は、消費者物価指数及び賃金の各伸び率を上回っており、特に平成7年度以降の比較では後二者がマイナスで推移しているにもかかわらずプラスとなっていたこと、及び③昭和55年と平成12年を比べると、第I-10分位と被保護勤労者世帯の平均のいずれにおいても、消費支出に占める食料費の割合（エンゲル係数）は低下していたことなどを考慮したものであって、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において欠けるところはないものと認められる。そして、70歳以上の高齢者に老齢加算に見合う特別な需要は認められず、老齢加算を廃止した後における高齢者の生活扶助基準による生活が最低生活を維持するに足りない程度にまで低下するものではないとした厚生労働大臣の判断は、専門委員会の上記提言を考慮して行われたものであって、他にそ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も見当たらないから、上記の判断が裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであるということとはできない。

控訴人らは、老齡加算が、加算の名がつけられてはいるものの、実質的には、生活扶助費が他の年齢層と比べて低く抑えられており最低限度の生活以下の水準に陥っているのを、その不足を補う形でようやく最低限度の生活に見合う水準を維持する役割を果たしていたのであって、中間取りまとめが、老齡加算そのものについては廃止の方向で見直すべきであるとしつつ、「ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある。」との指摘をしたのも、上記の水準を維持するために老齡加算に代わる代替措置が採られるべきことを提言したものであるから、この代替措置を採ることなく老齡加算を廃止すべきものとした厚生労働大臣の判断は、専門委員会の中間取りまとめの趣旨に反するものであった旨主張する。

しかしながら、上記ただし書部分に係る指摘も、その文意からして、必ずしも代替措置が採られることを老齡加算廃止の条件として提言したものとまでは言い難く、仮に老齡加算という形の給付があることによって高齢者世帯の最低限度の生活水準がかりうじて維持されていたのであれば、当然、中間取りまとめにおいてもその旨の指摘がされるとともに、もっと明確な形で、老齡加算に代わる代替措置が採られるべきである旨の提言が行われていたはずである。そして、①平成11年度全国消費実態調査に係る特別集計によれば、70歳以上の単身者の生活扶助額（老齡加算を除く。）の平均は、第1-5分位の同じく70歳以上の単身無職者の生活扶助相当消費支出額を上回っていたのであり、これによれば、老齡加算を付加しない保護のみによっても70歳以上の単身無職者である低所得者層の一般的消費支出を充足するに足りることになるので、本件改定の際における70歳以上の者の生活扶助額についても、最低生活を下回るものであったとは認め難いし、②専門委員会においても老齡加算廃止後における70歳以上の高齢者の生活扶助基準による生活が最低生活を大幅に割りこむことにはならない旨確認されており、③専門委員会が平成16年12月に

発表した「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」においても、既に3年間での老齢加算の段階的廃止が実行されつつあったにもかかわらず、それとの関係で70歳以上の者に係る生活扶助基準を早急に見直す必要があるといった指摘がされていた形跡もないから、中間取りまとめのただし書部分は、文字どおり、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮しつつ、高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう、老齢加算の廃止後も引き続き検討する必要があることを指摘したにすぎず、同部分が代替措置を条件とする旨提言したものであったとは認め難い。

本件各決定後、控訴人らは日々の生活の中で困窮感を抱いて生活していることがうかがわれ、専門委員会の議論にもあるように高齢単身世帯者に対する社会保障の充実という観点からすると検討を要するところではあるが、老齢加算を廃止する理由及びその必要性は上記のとおりであって、本件改定後に生活保護を受給するようになった70歳以上の高齢者も老齢加算のない生活扶助によって最低限度の生活を維持していることがうかがわれるから、上記事情によっても厚生労働大臣の上記判断に裁量権の逸脱、濫用があったと認めることはできない（高齢の生活保護受給者に対する自立支援を図り、その社会参加を促進する取り組みが必要であることは控訴人ら主張のとおりであって、高齢生活保護受給者を含む貧困高齢者に対する支援策を講じていくべきものと思われるが、経済事情の動向や時々の財政状態の下でどのような施策を図り、その中で生活保護のあり方をどのように位置づけるかは困難な問題である。上記対策についての検討、拡充が望まれるゆえんである。）。

(2) 老齢加算の廃止方法（激変緩和措置）に係る厚生労働大臣の判断について

控訴人らは、厚生労働大臣が、専門委員会による中間取りまとめの発表後わずか4日間で、3年間での老齢加算の段階的廃止を決めたことからすると、生活扶助額の減額が被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点からの検討をしていないものというべきである旨

主張する。

なるほど、厚生労働大臣が上記決定をしたのが、中間取りまとめが発表された4日後であったのは性急にすぎるとの指摘があり得るが、一般に激変緩和のための期間としては2年ないし数年の期間が設定されることが多いこと、厚生労働大臣は、従前の検討の結果を踏まえて、老齢加算の廃止が被保護者世帯の生活に及ぼす影響を緩和するために、上記激変緩和の措置として3年の期間を置くこととし、厚生労働省及び財務省間の折衝等を経た後、上記決定をしたことが認められるのであって、この措置により被保護者世帯に対する影響は相当程度緩和されたことがうかがわれる。そして、厚生労働大臣は、平成15年の中間取りまとめに沿って検討を重ね、専門委員会の意見を考慮するなどして、相当の期間にわたって検討を重ねた結果、老齢加算を廃止することとし、併せて老齢加算の廃止が被保護者世帯の生活に及ぼす影響を緩和するために3年間かけて老齢加算を段階的に減額、廃止することとしたのであって、この厚生労働大臣の判断は、いずれも統計等の数値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中間取りまとめに沿った合理的なものであったと認められる。そして、生活保護が租税を原資とする制度であり、受給者の生活保護との調整を図る必要があることを考慮すると、老齢加算を3年かけて段階的に減額、廃止するという措置は、中間取りまとめの老齢加算に関する提言の趣旨に沿うものであり、老齢加算受給者に対する激変緩和策としてはバランスのとれたものであったといえることができ、また、老齢加算受給者の有していた期待的利益にも一定の配慮をした合目的的なものであったと認められ、老齢加算の段階的廃止の措置が採られた後の各年度の保護基準額が期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼしているとも認められないから、控訴人らの上記主張も採用することができない。

(別紙)

本件上告審判決 (要旨)

ア 生活保護法 56 条にいう正当な理由がある場合とは、既に決定された保護の内容に係る不利益な変更が、同法及びこれに基づく保護基準が定めている変更、停止又は廃止の要件に適合する場合を指すものと解するのが相当であり、したがって、保護基準自体が減額改定されることに基づいて保護の内容が減額決定される本件のような場合については、同条が規律するところではないというべきである。

イ 生活保護法 8 条 2 項によれば、保護基準は、生活保護法による保護を必要とする者 (以下「要保護者」という。) 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るのみならず、これを超えないものでなければならない。

そうすると、仮に、老齢加算の一部又は全部についてその支給の根拠となっていた高齢者の特別な需要が認められないというのであれば、老齢加算の減額又は廃止をすべきことは、同項の規定に基づく要請であるといえることができる。もともと、同項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、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ものである (最高裁昭和 57 年 7 月 7 日大法廷判決・民集 36 卷 7 号 1235 頁参照)。

したがって、保護基準中の老齢加算に係る部分を改定するに際し、最低限度の生活を維持する上で老齢であることに起因する特別な需要が存在するといえ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。

ウ また、老齢加算の全部についてその支給の根拠となる上記の特別な需要が認

められない場合であっても、老齢加算は、一定の年齢に達すれば自動的に受給資格が生じ、老齢のため他に生計の資が得られない高齢者への生活扶助の一部として相当期間にわたり支給される性格のものであることに鑑みると、その加算の廃止は、これを含めた生活扶助が支給されることを前提として現に生活設計を立てていた被保護者に関しては、保護基準によって具体化されていたその期待的利益の喪失を来すものであることも否定し得ないところである。そうすると、上記のような場合においても、厚生労働大臣は、老齢加算の支給を受けていない者との公平や国の財政事情といった見地に基づく加算の廃止の必要性を踏まえつつ、被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮する必要があるところ、その廃止の具体的な方法等について、激変緩和措置を講ずることなどを含め、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を有しているものというべきである。

エ したがって、本件改定は、①本件改定の時点において70歳以上の高齢者にはもはや老齢加算に見合う特別な需要が認められないとした厚生労働大臣の判断に上記イの見地からの裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合、あるいは②老齢加算の廃止に際して採るべき激変緩和措置は3年間の段階的な廃止が相当であるとしつつ生活扶助基準の水準の定期的な検証を行うものとした同大臣の判断に上記ウの見地からの裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合に、生活保護法8条2項に違反して違法となり、本件改定に基づく本件各決定も違法となるものというべきである。

そして、老齢加算の減額又は廃止の要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が上記イのような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であることや、老齢加算の支給根拠及びその額等についてはそれまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて高齢者の特別な需要に係る推計や加算対象世帯と一般世帯との消費構造の比較検討等がされてきた経緯等に鑑みると、上記①の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として老齢加算の廃止

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。また、本件改定が老齢加算を一定期間内に廃止するという内容のものであることに鑑みると、上記②の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、本件改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者の上記のような期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点から、本件改定の被保護者の生活への影響の程度やそれが激変緩和措置等によって緩和される程度等について上記の統計等の客観的な数値等との合理的関連性等を含めて審査されるべきものと解される。

オ これと異なる見解に立って、本件改定を行った厚生労働大臣の判断の適否に関し、上記エの各観点について何ら審理を尽くすことなく、本件改定が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用によるものとして違法であるとし、これに基づく本件各決定も違法であるとした原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があるので、この点について更に審理を尽くす必要がある。

以 上