

平成24年3月14日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成22年(行コ)第5号生活保護変更決定取消等,生活保護変更決定取消請求  
控訴事件(原審・京都地方裁判所平成17年(行ウ)第8号,同第14号,同裁  
判所平成19年(行ウ)第16号,同第44号,同第45号)

口頭弁論終結日 平成24年1月25日

判 決

京都市山科区

控 訴 人 松 島 松 太 郎

(以下「控訴人松島」という。)

京都市北区

控 訴 人 三 島 義 温

(以下「控訴人三島」という。)

京都府城陽市

控 訴 人 金原辰夫こと

金 汝 漢

(以下「控訴人金原」という。)

京都市中京区寺町通御池上る上本能寺前町488番地

被 控 訴 人 京 都 市

同 代 表 者 市 長 門 川 大 作

処 分 行 政 庁 京都市山科福祉事務所長

処 分 行 政 庁 京都市北福祉事務所長

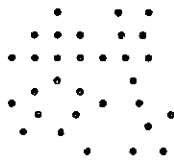
京都府城陽市寺田東ノ口16番地・17番地

被 控 訴 人 城 陽 市

同 代 表 者 市 長 橋 本 昭 男

処 分 行 政 庁 城陽市福祉事務所長

訴訟代理人,訴訟復代理人及び指定代理人は,別紙1訴訟代理人等目録記載の



とおり。

## 主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 控訴の趣旨

1 原判決を取り消す。

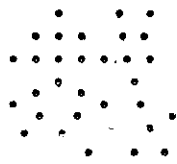
2 (控訴人松島の請求)

- (1) 京都市山科福祉事務所長が控訴人松島に対してした平成16年4月1日付け生活保護変更決定を取り消す。
- (2) 京都市山科福祉事務所長は、控訴人松島に対する生活保護の種類及び程度を、平成16年4月1日以降、生活扶助9万5660円、住宅扶助3万1000円の合計12万6660円及び医療扶助現物給付と決定せよ。
- (3) 京都市山科福祉事務所長が控訴人松島に対してした平成17年3月24日付け及び平成18年3月24日付け各生活保護変更決定をいずれも取り消す。

3 (控訴人三島の請求)

- (1) 京都市北福祉事務所長が控訴人三島に対してした平成16年4月1日付け生活保護変更決定を取り消す。
- (2) 京都市北福祉事務所長は、控訴人三島に対する生活保護の種類及び程度を、平成16年4月1日以降、生活扶助9万5660円、住宅扶助4万2000円の合計13万7660円及び医療扶助現物給付と決定せよ。
- (3) 京都市北福祉事務所長が控訴人三島に対してした平成17年3月24日付け及び平成18年3月23日付け各生活保護変更決定をいずれも取り消す。

4 (控訴人金原の請求)



(1) 城陽市福祉事務所長が控訴人金原に対してした平成18年3月28日付け生活保護変更決定を取り消す。

(2) 城陽市福祉事務所長は、控訴人金原に対する生活保護の種類及び程度を、平成17年5月1日以降、生活扶助8万5630円、住宅扶助2万円の合計10万5630円及び医療扶助現物給付と決定せよ。

5 訴訟費用は第1, 2審を通じて被控訴人らの負担とする。

## 第2 事案の概要

### 1 事案の要旨

控訴人らは、生活保護法に基づき、居宅に居住する者として生活扶助等を受けている。平成18年3月以前の生活保護基準においては、生活扶助費に老齢加算があった。厚生労働大臣は、平成16年3月から平成18年3月にかけて、各年4月1日から実施する生活保護基準を改定する際、老齢加算を段階的に減少させて平成18年3月に廃止した。被控訴人らは、それに応じて、控訴人らの生活扶助費を減額することなどを内容とする生活保護変更決定をした。控訴人らは、その取消し及び各控訴人が主張する額の保護決定をすることの義務付けを求めた。

なお、本判決の事実及び理由欄における略語又は用語は、別紙2略語表のとおりであり、控訴人らの表記以外は原判決と同じである。

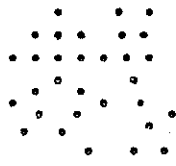
### 2 訴訟経緯

(1) 原判決（平成21年12月14日 請求棄却）の要旨

ア 本件各義務付けの訴えは適法である。

イ 生活保護法8条1項の保護基準の策定は、厚生労働大臣の裁量にゆだねられている（最高裁判所昭和42年5月24日大法廷判決・民集21巻5号1043頁，同昭和57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁）。

ウ 憲法25条，法1条，3条，8条2項は，福祉水準の引き下げを制限



しているとは解されない。法56条の正当の理由の判断は、裁量権の逸脱濫用の判断と重なるが、不利益変更の場合、全く新たに保護基準を定立する場合に比べて、厚生労働大臣の裁量の幅は小さくなる。

エ 厚生労働大臣は、比較①及び②を前提に、70歳以上の者に老齢加算に相当するだけの特別な需要がないとした中間とりまとめの結論を採用して、老齢加算を廃止したと認められる。低所得者層の生活扶助相当消費支出額と生活扶助基準との対比には合理性があり、その他中間とりまとめの検討過程に合理性がないとの控訴人ら主張は採用できない。

オ 専門委員会及び中間とりまとめに関し、専門委員会が、代替的措置や老齢加算の段階的廃止以上の激変緩和措置を老齢加算廃止の必須の条件にしていたとまでは認められない。その他、結論が当初から決められていた等の主張はいずれも採用できない。

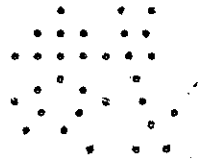
カ 控訴人らは、70歳以上の者における現実の需要の立証を試みるが、その根拠となる各種報告結果は、全国でそれ以下の消費生活をしている世帯の割合が65歳以上の高齢単身世帯で87.1%あるなど、最低限度の生活の基準になるとはいえない。

キ 現在の社会状況にかんがみれば、健康で文化的な最低限度の生活とは、肉体的生存を維持できることのみを意味するものではなく、親族や友人知人との交際、生きがい、趣味等に余暇の時間を当てるなどの文化的、社会的活動を一定程度行うことも当然にその内容として含まれると解される。しかし、この観点から控訴人らの生活をみても、一定の文化的、社会的活動ができていないとはいえず、個々の控訴人との関係で違法とまではいえない。

ク 本件各処分には手続上の違法も認められない。

(2) これに対して、控訴人らが本件控訴を提起した。

したがって、当審における審判の対象は、義務付けの訴えの適法性及び



本件各取消請求の当否であるが、実質的な争点は、本件各処分が控訴人らの最低生活を侵害しないかどうか、本件各処分の根拠となった厚生労働大臣による保護基準の改定（老齢加算の段階的廃止）に裁量権の逸脱濫用があるかどうか等である。

- 3 前提事実（当裁判所に顕著な事実〔関係する法の定めを含む。〕、争いのない事実並びに原判決文中掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

原判決3頁24行目から14頁16行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。

#### 4 争点

- (1) 本件各義務付けの訴えの適法性

- (2) 本案の争点

ア 違憲性・違法性の判断方法等（争点①）

イ 専門委員会における検証から厚生労働大臣による保護基準変更に至るまでの過程の合理性等の有無（争点② 違憲性・違法性の判断方法の本件へのあてはめ）

ウ 老齢加算の削減・廃止による被保護者の最低生活の侵害の有無（争点③）

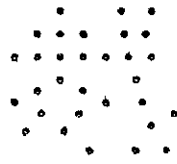
エ 本件各処分における手続上の違法性の有無（争点④）

#### 5 本案前の争点に関する当事者の主張

原判決15頁6行目から19頁6行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。

#### 6 本案の争点に関する当事者の主張

原判決19頁8行目から54頁4行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決21頁12行目から15行目までを次のとおり改める。



「ア）厚生労働大臣の保護基準設定行為との関係

法56条は、正当な理由なく保護水準が切り下げられてはならないことを定めているところ、控訴人らは、必ずしも、法56条が老齢加算の削減・廃止という保護基準の引き下げに直接に適用されるという主張はしていない。しかし、法56条は、保護決定が個々の保護受給者に対して不利益に変更されるなど、制度の内容、運用の後退については正当な理由が必要であるとの考え方を一部条文化したものと見える。」

7 控訴人らの当審における補充主張

(1) 違憲性・違法性の判断方法等（争点①）

ア 福祉の不利益変更に関する憲法25条の解釈

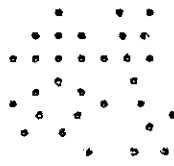
「ア）福祉の後退は予想されていない

憲法25条2項は、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と規定しており、憲法25条において、福祉の後退は予定されていない。昭和42年5月24日大法廷判決は、右肩上がりの経済成長があり、生活水準の低下が想定されない時代の判決であり、判決文をみても福祉の後退は想定されておらず、本件とは事案が異なる。その傍論を、事案が異なる本件において参照すべきではない。

昭和57年7月7日大法廷判決は、障害福祉年金と児童扶養手当の併給調整条項の是非が問われた事案、すなわち立法裁量が問題とされた事案に対する判決であり、行政裁量が問題となる本件とは事案が根本的に異なる。

「イ）厚生労働大臣の裁量の幅

仮に、保護基準の改定について、厚生労働大臣に一定の裁量があるとしても、憲法25条の趣旨からすれば、その水準の低下に関しては、裁量の幅は小さくなるというべきである。



(ウ) 本件における具体的審査事項

憲法25条が具体的な権利を定めていないとしても、法が具体的な権利を創設した以上、考慮すべき要素は明らかにされており、その切り下げについては、厳格な司法統制が求められる。

具体的には、老齢加算の必要性を基礎付けていた「高齢者の特別需要」が消失したか、「健康で文化的な最低限度の生活」の要求は満たされているか、老齢加算廃止後の保護基準が法9条の「必要即応」の原則を満たしているか、老齢加算廃止と同時に十分に採られるべき代替措置が採られているか、保護受給者の生活に配慮した激変緩和措置が採られているか、財政上の理由を考慮するとしても過大に考慮していないか等の諸点が厳格に審査されねばならない。最高裁判所平成4年10月29日第1小法廷判決（民集46巻7号1147頁 伊方原子力発電所訴訟）等は、裁量統制に関する控訴人ら主張を支持する。

イ 福祉の不利益変更に関する法1条、3条、8条、56条の解釈

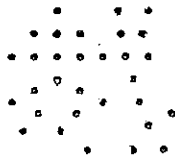
法8条は、厚生労働大臣に裁量権を与えているが、生存権を確保する見地から、この裁量権は強く制約され司法審査に服する。

法56条は、不利益変更に正当の理由を求めている。個別の生活保護受給者と保護実施機関との間の問題として、正当の理由の有無が判断されねばならない。

その正当の理由の主張立証責任は被控訴人らが負う。具体的には、本件各処分後の控訴人らの生活が依然として健康で文化的なものであることを、被控訴人らにおいて積極的に主張立証する必要がある。

法1条及び3条との関係からも、保護に関する権利は具体的権利であり、不利益変更の当否について司法審査が及ぶ。

原判決は、健康で文化的な最低限度の生活について、少なくとも個別の場面ごとにおいて一定程度具体的な指標を設けることはできるはずで



あるのに、そのような探求作業をほぼ放棄し、何らの基準も定めておらず、不当である。

(2) 専門委員会における検証から厚生労働大臣による保護基準変更に至るまでの過程の合理性等の有無（争点②）

ア 需要との比較

抑圧された消費実態をもって需要を認定すべきではない。特に、低所得者や75歳以上の高齢者の支出は強く抑制されているから、これらの者との対比で特別需要がないというのは誤りである。

イ 多面的検討の必要性

本件各処分による保護が生存権の確保に必要なかつ十分であるかを判断するためには、多面的に検討する必要があるが、比較①及び②だけでは足りない。高齢者の生活実態には中心的な検討が加えられなければならない。変曲点による検討も必要であるし、漏給層を考慮しなければ、本来生活保護を受けるべき者と比較することになりかねず、それでは生活保護の水準が不当に低くなる。昭和55年中間的とりまとめや昭和58年意見具申の前提となった検討は、消費支出を費目ごとに比較するなど、もっと緻密であった。

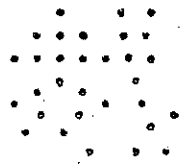
控訴人らは、上記分析手法や原審で主張したような各視点からする分析を絶対視するものではないが、これらの視点からする分析を通じても、被控訴人らが主張立証すべき正当の理由を見出すことができない。生活扶助費の向上等も不利益変更の正当な理由にはならない。

ウ 特別集計並びに比較①及び②の正確性・相当性

特別集計の正確性及び相当性の主張立証責任は、その正当性を主張する被控訴人ら側にある。

特別集計は、標本数が少なく、平均値を母集団の代表として扱えるかどうかの判断に必要な度数分布も不明であり、内容的にずさんである。





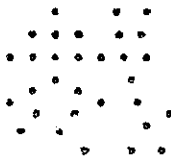
5歳ごとに区分されたものを10歳ごとに区分統合しているため、65歳から69歳までの者と70歳以上の者との差などが検出できない。60歳から65歳までの者の支出額が高いのに、これを入れた60歳から69歳までの者と70歳以上の者を比較して、70歳以上の者の支出額が低いとして特別需要を否定するのは不当である。65歳から69歳までの者の支出額は低いから、これと70歳以上の者の支出額を比べれば、70歳以上の者の支出が低いということにはならない。70歳から74歳までの者と75歳以上の者の区分けも必要であり、これがなければ75歳以上の者の低所得が見落とされる。また、年齢が上がるにつれて貧困率が上がるのに、それを無視して単純に第1-10分位などを比較するのも、消費の抑圧された貧困者と比較することになり、生活保護基準の限りない低下につながるものであるから、不当である。

#### エ 専門委員会及び中間とりまとめ

中間とりまとめは、老齢加算の廃止の代償措置を求めていたのであり、激変緩和措置も、単なる段階的廃止ではなく、一時扶助などが求められていた。中間とりまとめが求めていた生活実態に関する検討も、平成23年5月に社会保障審議会生活保護基準部会が設置されるまで行われなかった。平成19年の生活扶助基準に関する検討会は、消費支出額全体の比較による検討を行っただけで、中間とりまとめが求めていた上記検討を行っていない。

#### オ 老齢加算削減・廃止判断過程の不透明さ

中間とりまとめが発表された4日後には平成16年度予算の財務省原案が内示されており、老齢加算の廃止はその時まで実質的に決定されていたはずであるが、その間に慎重な検討がされた形跡はない。類似の手続により母子加算を廃止したことからも、検討、根拠とも不十分で誤りであったことが明らかにされている。



裁判所は、老齡加算の削減・廃止がされた経緯について事実を認定し、判断過程の合理性を具体的に検討するべきであり、現に、福岡高等裁判所平成22年6月14日判決（平成21年（行コ）第28号）は、そのような検討を行っている。裁判所は、上記経緯についての行政の明確でない主張を採用すべきではない。

- (3) 老齡加算の削減・廃止による被保護者の最低生活の侵害の有無（争点③）

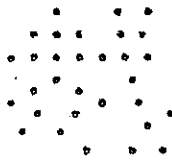
#### ア 高齢者の生活実態

上記のとおり、高齢者の生活実態には中心的な検討が加えられなければならない。金澤報告は、実態調査に基づき、予備費、NHK受信料、健康保持用摂取品を除いた保護基準相当額が月額10万円を超えることを示すものであり、比較①及び②に依拠して老齡加算を廃止したことの不合理性を明らかにする意義がある。交際費月額2万円、こづかい5000円の計上は不当でない。原判決は、金澤報告が算定する最低生活費以下の消費生活をしている世帯の割合が65歳以上の高齢単身世帯で87.1パーセント存在するなどと説示するが、そもそも貧困のまん延を放置しながら、貧困の深刻化から生じるぼう大な貧困層の存在を理由として、金澤報告にいう最低生活費が健康で文化的な最低限度の水準とかけ離れたものであるとする理解は本末転倒の誤ったものである。また、民医連報告は、信頼性の高い組織による科学的・客観的な調査の結果であり、これも参考とされるべきである。

#### イ 控訴人らの生活実態

##### (ア) 原判決の問題点

原判決は、控訴人三島の入浴回数が1週間に2回程度であることなどにつき、高齢者であることを考慮すると健康で文化的な最低限度の生活を下回ることを示す事情とはいえないと説示した。原判決は、控



訴人らは高齢者であるから入浴の回数を減らしても我慢せよと断言したのであり、福祉に食わせてもらっているのであるから不服を述べるべきではないという偏見が強固に存在する。

原判決のように、各事項を単独に検討しても意味がないのであり、老朽化した狭いアパートに住み、衣服も貰い物や古い物ばかりの高齢者にとって、食事の質を落とすことや風呂の回数を減らすことがどのような意味を持つか等の、総体的な検討こそが必要である。原判決の検討は不十分である。

(イ) 原判決後の事情

a 控訴人松島

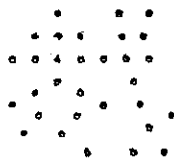
浴室は少し広くなったが、浴槽、トイレは狭い。大きな声で話すとアパートの隣人から苦情がくるので友人を呼ぶことができない。聴力が弱り、周囲の話が聞こえずストレスを感じる。買物にも遠慮勝ちになる。交際が狭まり、食生活の質が落ちており、心身のダメージが大きくなっている。

b 控訴人三島

老齢加算によりある程度の生活の安定を得ていたが、その廃止によって生活の選択肢が奪われた。バイクに乗ることで行動の自由を得ているが、そのガソリン代等は保護費から出ない。緊急時の対応さえ困難となっており、人生最後のささやかな平穏さえ奪われようとしている。

c 控訴人金原

外食やカラオケの機会が削られることになったが、これは、控訴人金原にとって生き甲斐を奪うことである。本件各処分によって人間らしい生活が奪われているといえる。



(1) 違憲性・違法性の判断方法等（争点①）

昭和42年5月24日大法廷判決のとおりである。法8条1項に基づき厚生労働大臣の権限とされる生活保護基準の定立は、法規命令の補充の實質を有し、同大臣の広い裁量が認められる。これについては、昭和57年7月7日大法廷判決も参照すべきである。

広い裁量が認められるのは、新たな基準の定立においても従前ある基準の変更においても変わりはない。法56条は、個別具体的な保護決定の変更等が法や保護基準に適合していることを求める趣旨であり、個別具体的な保護決定以前の保護基準改定にまで既得権保護の趣旨が及ぶものではない。一定の固定化された基準が常に健康で文化的な最低限度の生活水準を示すという主張は、健康で文化的な最低限度の生活という概念が抽象的かつ相対的な概念であることと相容れない。不利益変更の場合に特に裁量権が制約されるとはいえない。

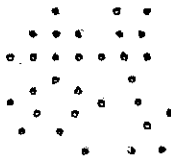
定められた生活保護基準がどのような水準であるのかが問題であり、裁量権の逸脱濫用を判断過程の適否のみにより認めるべきではない。控訴人らが裁量統制論の根拠として挙げる判例等と本件とは事案が異なる。

(2) 専門委員会における検証から厚生労働大臣による保護基準変更に至るまでの過程の合理性等の有無（争点②）

ア 需要との比較、多面的検討

裁量権の逸脱濫用を認めなかった原判決の判断は相当である。

平成14年までは、消費者物価指数などが減少していても、生活保護基準は向上し、一般勤労世帯の消費支出に対する被保護勤労者世帯の消費支出の割合は70パーセントを超え、生活扶助基準額は老齢基礎年金額を上回った。平成11年ころの被保護者高齢世帯の消費実態においては、老齢加算が少なからず貯蓄に回っていた。反面、我が国は、平成年間に入って間もなく景気低迷にあえぎ、一般国民の所得水準の低下や高



齢者の増加に伴う社会保障費の増大に伴う財政の悪化等が生じていた。

以上のような諸事情を背景にすれば、本件における保護基準の改定につき裁量権の逸脱濫用が問題となる余地はなおさら存在しないというべきである。

#### イ 特別集計並びに比較①及び②の正確性・相当性

特別集計は、当時の統計法上の目的外使用に関する厳格な手続を経て行われた正確なものである。

平成19年に生活扶助基準に関する検討会が設けられた際、平成16年度における全国消費実態調査に基づき策定された特別集計を基に、単身世帯の第1-10分位、第1-5分位における生活扶助相当消費支出額と生活扶助基準額とを比較したところ、生活扶助基準額の方が高かった。このことから、特別集計並びに比較①及び②は正確かつ相当である。

年齢区分に関しては、生活保護基準における区分にあわせたのであり、合理性がある。どのような年齢区分によるかは裁量の範囲内である。

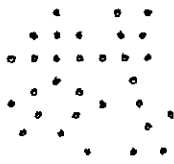
#### ウ 専門委員会及び中間とりまとめ

そもそも、法令上、審議会等の意見聴取は、保護基準の制定改廃の要件ではない。

中間とりまとめの解釈として、ただし書は、老齢加算を廃止するための明示的な条件ではなく、将来における検討課題の付言であり、激変緩和措置も講じられている。

また、平成19年には生活扶助基準に関する検討会も立ち上げられたのであり、厚生労働大臣において生活扶助基準について検討していないということはない。

#### (3) 老齢加算の削減・廃止による被保護者の最低生活の侵害の有無（争点



③)

原判決に記載されたとおりであり、控訴人らの主張は争う。

### 第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、本件の訴えは義務付けの訴えも含めて適法であるが、控訴人らの請求はいずれも理由がないと判断する。その理由は、原判決説示（「第3 当裁判所の判断」）のとおりであるから、これを引用する。ただし、次のとおり改める。

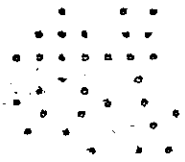
- (1) 同69頁25行目の末尾に改行して次のとおり加える。

「キ 高齢加算の削減・廃止後の検討（甲74、乙61の1及び2、弁論の全趣旨）

(ア) 平成19年に、厚生労働大臣により、生活扶助基準に関する検討会が設置され、平成16年全国消費実態調査の結果（特別集計）等を用いて有識者による分析検討が行われた。その結果、次のような報告がされた。

a 60歳以上の単身世帯の年間収入階級第1－10分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり6万2831円であったのに対し、それらの世帯における平均の生活扶助基準額は世帯当たり7万1209円であり、生活扶助基準額が高めとなっている。なお、第1－5分位で比較すると、前者が7万1007円、後者が7万1193円であり、均衡した水準となっている。

b 生活扶助基準額については、これまで、第1－10分位の消費水準と比較することが適当とされてきたところ、第1－10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いること、第1－10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お



おむね遜色ない状況にあることから、今回、変更する理由は特段ないと考える。もっとも、第1－10分位の消費水準は、夫婦子1人世帯においては第3－5分位の7割に達しているが、単身世帯（60歳以上）については、その割合が5割（第1－5分位で見ると約6割）にとどまっている点に留意する必要がある。

c. なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある。

(イ) 上記単身世帯の年齢区分比較は次のとおりである。

(生活扶助相当消費支出額)

第1－10分位 60～69歳は6万8666円

70歳以上は5万7553円

第1－5分位 60～69歳は7万9110円

70歳以上は6万4838円

(生活扶助基準額)

第1－10分位 60～69歳は7万2956円

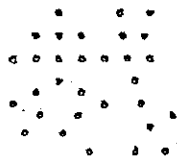
70歳以上は6万9628円

第1－5分位 60～69歳は7万2913円

70歳以上は6万9884円

(ウ) 上記検討会の委員は、平成19年12月11日、「生活扶助基準に関する検討会報告書」が正しく読まれるために」という文書を発出し、その中で、上記検討会の報告書中上記(ア)c)に関し、「最低生存費（必要消費額）は過去の消費に基づき習慣が形成されることにより、これまでの消費水準からも影響を受ける」、「引き下げられることによってその水準になった場合、最低生存費は高くなり、受給者の被る痛手は大きい」などと記載した。

ク 平成年間における国民所得及び社会保障給付費等（甲146，乙48，49）



我が国の国民所得は、昭和60年に261兆0890億円、平成7年に374兆2775億円、平成9年に381兆9989億円となったが、平成14年には355兆7610億円に減少した（なお平成17年は367兆6303円）。

我が国の社会保障給付費は、昭和60年に35兆6798億円、平成7年に64兆7243億円、平成14年に83兆5584億円となった（なお平成17年は87兆9150億円）。その財源は、平成14年度においては、社会保険料55兆8784億円、税が26兆7141億円であるが、当時社会保険料は増加傾向にないのに対し、財源として充てられる税は増加傾向にあった。

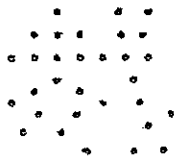
平成23年2月10日に開催された第21回社会保障審議会において、委員の1人から、国及び地方公共団体をあわせた債務、公債残高がGDPの1.8倍程度であり、非常に危険水域であるとの指摘があった。」

(2) 同71頁19行目から74頁20行目までを次のとおり改める。

「イ 法56条について

保護の実施機関は、法19条1項により、法の定めるところにより保護を決定し実施しなければならないのであり、法8条1項所定の保護基準に従うことが求められると解される。そうすると、適法な保護基準の変更に従って被保護者に不利益となる処分が行われたのであれば、それは法56条にいう「正当な理由」によるものというほかない。法56条は保護基準の改定について直接に適用されることはないと解される。ただし、改定された結果、被保護者の現実の生活に照らして著しく低い水準を定める基準となり、法の趣旨に反するような事態を来すような場合には、その基準の改定に従った保護の変更が違法となることはあり得る（このような場合には、保護基準の改定自体が裁量





権の逸脱と評価されることになろう。)。もつとも、本件においては、後記の控訴人らの生活実態等に照らしても、上記の例外を認めるべき事情は見出せない。

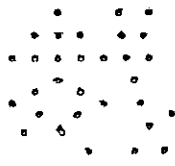
ウ 裁量権の逸脱濫用の主張立証責任について

上記のとおり、生活保護基準の設定及び変更の判断は厚生労働大臣の裁量にゆだねられており、直ちに違法の問題を生ずることはない。裁量権の逸脱濫用の判断は法的判断であり、控訴人らにおいて、裁量権の逸脱濫用を基礎付ける事実を主張立証する必要があると解される。ただし、法が56条であえて不利益変更に正当の理由を求める条項を置き、被保護者が得た受給権の保護に留意していること、平成19年における生活扶助基準に関する検討会の委員が指摘するとおり、一旦形成された生活水準を切り下げるのには困難なところがあることから、保護基準の不利益変更（本件においては老齢加算の削減・廃止）についての裁量権行使には、具体的で客観的な相応の根拠に基づくことが要求されるといえる。」

(3) 同84頁9行目から18行目までを次のとおり変更する。

「被控訴人らは、社会情勢の変化は特別需要喪失の要因となり得る旨主張し、控訴人らは、これに反論する。

原判決が認定した事実（当審において付加した事実を含む。）、証拠（乙7）及び弁論の全趣旨によれば、我が国においては、平成に入ってもなく景気が低迷し、一般国民の所得水準が低下する一方、高齢者が増加して社会保障費が増大するなど、国の財政状況が悪化したこと、平成14年度における消費者物価指数や賃金が平成7年度に比べて低下傾向にあった反面、生活扶助基準は、1級地における標準世帯基準額（月額）において平成7年度の15万7274円から平成14年度の16万3970円に増加し、老齢単身世帯においては老齢基礎年金額をも上



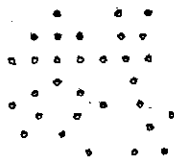
回っていたこと、消費者物価指数や生活扶助費に関する資料は専門委員会の説明資料にも記載されていたことが認められる。上記の平成12年における国会附帯決議、平成15年における閣議決定及び建議（社会保障費との均衡や高齢者の需要が増加しないことを指摘し、老齢加算の廃止に向けた検討を求めた。）は、上記のような状況を反映したものであり、上記社会情勢の変化が本件各保護変更の中心的あるいは直接の根拠になっていたとは認められないとしても、老齢加算廃止の背景事情として意味を有し、裁量権の逸脱濫用がないことを基礎付ける間接事情とはなるというべきである。」

- (4) 同94頁8行目から9行目にかけての「新たに保護基準を定立する場合に比べて、厚生労働大臣の裁量の幅は小さくなるとの前記(2)ウ(ア)の視点を考慮しても」を「不利益変更についての裁量権行使には、具体的で客観的な相応の根拠に基づくことが要求されるといえるとの前記(2)ウの観点を考慮しても、同不利益変更は上記根拠に基づいたものであり、」に改める。
- (5) 同97頁20行目を「次に、老齢加算の削減・廃止により、控訴人らの現実の生活が健康で文化的な最低限度の生活水準を下回るようになったかを検討する。」に改める。
- (6) 同頁22行目の「原告松島本人尋問」を「控訴人松島本人尋問（原審及び当審）」に、同100頁4行目の「原告三島本人尋問」を「控訴人三島本人尋問（原審及び当審）」に、同101頁24行目の「原告金原本人尋問」を「C9、控訴人金原本人尋問（原審及び当審）」にそれぞれ改める。
- (7) 同97頁24行目を次のとおり改める。

「平成22年ころまでは、古いアパートの6畳一間において単身で暮らしていた。」

- (8) 同98頁3行目の末尾に改行して次のとおり加える。

「平成23年には転居し、風呂はやや広くなり、階段の上り下りも不要



となったが、同じ建物内に不規則勤務の労働者もいて、生活騒音への苦情はある。」

## 2 控訴人らの当審補充主張について

### (1) 違憲性・違法性の判断方法等（争点①）

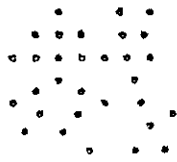
#### ア 福祉の不利益変更に関する憲法25条の解釈

控訴人らは、憲法25条は福祉の後退を予定せず、特に福祉を国民の不利益に変更する場合には裁量権が強く制約されると主張する。

しかし、健康で文化的な最低限度の生活というのは抽象的・相対的概念であり、社会福祉を実現するためには、限られた予算のもとで、財政事情、給付間の公平及び給付の合理的根拠等さまざまな要素を考慮して政策を選択せざるを得ない。このことは、昭和42年5月24日大法廷判決当時においても現在においても変わらないというべきである。その政策を選択するのは、第一次的には立法府であるが、立法（法8条）により同条の枠内で一般的基準の定立の権限を与えられた厚生労働大臣の保護基準の定立及び変更についても同じことが妥当する。控訴人らは、裁量統制を認めるさまざまな判例、裁判例が存在すると主張するが、本件とは事案が異なり、本件に適切なものは見当たらない。

そして、上記のような生存権の性質からすれば、財政的制約や給付間の均衡等諸般の事情から社会保障の給付水準を低下させざるを得ない場合が生じることも全く否定することはできないから、憲法25条が福祉の後退を予定していないと解することはできない。憲法25条2項の文理上も「努める」とされているのであり、社会保障給付の水準を常に増進させなければならない義務を定めていると解することはできない。

なお、健康で文化的な最低限度の生活が上記のとおり、抽象的・相対的概念であって、種々の事情から変動を免れないものであることからすれば、生活保護基準の設定、変更に際し、法の解釈論としては、客観的



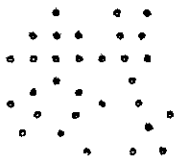
に存在する最低限度の生活水準の内容があるという考え方を採用することはできない。この点、法8条等の要請を満たした政策決定の根拠として、例えば、被保護世帯の消費支出額を国民の平均消費支出額の一定割合にする等、客観的な指標の裏付けを求めることには一定の合理性が認められるとしても、何をもって客観的指標とするかには、様々な考え方があり得るのであって、唯一の正しい指標があるとの根拠は見いだせず、最終的には政策の選択の問題といわざるを得ない。証拠（乙10）によれば、専門委員会においても、生活保護基準が所得の再分配の問題であることを前提に、これをどうすべきかの客観的基準はなく、基本的に決めの問題であるとの指摘（八田委員）があったことが認められる。

#### イ 福祉の不利益変更に関する法1条、3条、8条、56条の解釈

控訴人らは、法56条等を根拠に、不利益変更後の保護基準が健康で文化的な生活であることを処分庁側が主張立証しなければならないなどと主張する。

しかし、上記のとおり、保護基準による処分であれば、不利益変更であっても、法56条にいう「正当な理由」はあるというほかなく、控訴人らが主張するような主張立証責任論は採用できない。健康で文化的な最低限度の生活の意義についても、肉体的生存の維持にとどまらず、文化的、社会的活動を一定程度行うことも含むということはあるが、上記のとおり、それについて客観的な一定の水準があるわけではない。また、本件各保護処分の根拠となった保護基準の改定に関する裁量判断の過程に関しても、これが不利益変更であることを考慮しても、原判決の認定・説示や後記説示のとおり、手続における過誤、欠落等があったとはいえず、具体的で客観的な相応の根拠に基づいていたから、裁量判断の過程から裁量権の逸脱濫用を認定することはできない。

#### (2) 専門委員会における検証から厚生労働大臣による保護基準変更に至るま



での過程の合理性等の有無（争点②）

ア 需要との比較

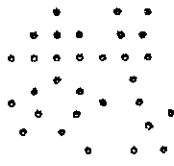
控訴人らは、低所得者や高齢者の消費は抑圧されており、これとの比較は不合理である旨主張する。

しかし、控訴人らの主張は、おおむね、保護水準の切り下げに正当な理由があることが厳密に立証されなければならないとか、その決定方法に一つの正解があるとまではいえないにしても、健康で文化的な最低限度の生活について肉体的生存の維持にとどまらない客観的な一定の水準が存在するという考え方を前提にしていると解される。これらの前提を採用することができないことは、原判決説示及び上記説示のとおりである。また、そもそも、低所得者や高齢者の需要が抑圧されているということ自体、証明されているとはいえない。

イ 多面的検討の必要性

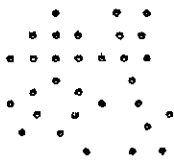
控訴人らは、昭和55年中間的とりまとめ、昭和58年意見具申当時の検討手法等を絶対視するものではないとしながらも、多面的検討が必要であり、高齢者の消費構造、変曲点、漏給層への考慮等を主張する。

しかし、厚生労働大臣が老齢加算の段階的廃止に踏み切った直接の根拠が中間とりまとめにあるとしても、それに先行する平成12年5月における国会附帯決議、平成15年6月27日付け閣議決定、平成15年6月16日社会保障審議会意見、同月19日財政制度等審議会建議が存在するのであり、物価・賃金動向などの社会経済情勢の変化や年金制度改革における給付水準の見直し等も指摘されてきたのである。そして、これらの背景もあって専門委員会が立ち上げられ、そこでは比較①及び②にとどまらず、委員の求めに応じて消費者物価指数の変動等に関する資料も提出され（乙16）、一般低所得世帯との比較等も含めた様々な点について賛成、反対の立場から各種の意見が出された。老齢加算の段



階的廃止は、そのような背景の下にされたのであり、多面的検討がされていないということとはできない。

また、原判決認定のとおり、昭和55年中間的とりまとめ、昭和58年意見具申当時の検討においては、70歳以上の者の消費支出額は70歳未満より少ないものの、70歳以上の者の支出につき、その支出総額が比較対象となる年代の支出総額と同一になると仮定した上で、この額を高齢者の支出項目ごとの構成比に基づいて按分し、その按分した額を、高齢者の各項目の支出額とした上で、比較対象となる年代よりも高齢者の方が高い支出項目のみを積算したのであり、これに関して、委員から検証手法の不合理性を指摘する発言があり、当時の厚生省の担当官からは、加算制度を擁護する立場で理屈のつく限り高い数字が出るように作ったことは事実であるとの発言もあった。また、証拠(乙23)によれば、昭和58年意見具申には、「国民の生活水準が著しく向上した今日における最低生活の保障の水準は、単に肉体的生存に必要な最低限の衣食住を充足すれば十分というものではなく、」という文言や、「国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるので、生活扶助基準の妥当性についての検証を定期的に行う必要がある。」という文言があることが認められる。これらによれば、昭和55年中間的とりまとめないし昭和58年意見具申当時、国民の生活水準の向上により生活保護の水準も向上する可能性があることが前提とされ、従前の給付との連続性にも配慮して、消費支出額を基準に老齢加算を廃止するという政策を選択せず、70歳以上の者にやや手厚い保護をするという政策が選択されたと推認される。一方、平成12年国会附帯決議以来の経過、特に平成15年閣議決定や同年の財政制度等審議会建議は、財政事情や他の社会福祉給付との均衡の要請等を背景に、高齢者の消費支出に着目して、上記のような政策選択を継続することの合理性を厳しく問うものであったと

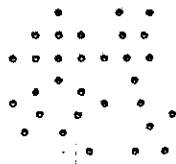


いえる。このような状況をみれば、老齢加算の削減・廃止について、昭和55年中間的とりまとめ、昭和58年意見具申と同様の検討手法を維持しなかったからといって不合理であるとはいえず、不利益変更であることを考慮しても、その検討過程から裁量権の逸脱濫用があったと認めることはできない。

#### ウ 特別集計並びに比較①及び②の正確性・相当性

控訴人らは、特別集計の正確性・相当性の主張立証責任は、その正当性を主張する被控訴人ら側にあるが、そのような立証はなく、標本数や度数分布等不明であって正確性は疑問であり、年齢区分等さまざまな点で不当であると主張する。

しかし、特別集計並びに比較①及び②の数値自体の正確性については、平成19年の生活扶助基準に関する検討会において提出された平成16年全国消費実態調査特別集計においても、その結果はほぼ同様となっている。また、昭和54年全国消費生活実態調査においても、70歳以上の単身世帯の消費支出額が70歳未満の単身世帯の消費支出額を下回っていた（原判決事実認定）。なお、証拠（乙12, 14）によれば、専門委員会の委員からも、現行の生活扶助基準が十分という趣旨ではないが、70歳になったから突然需要が増えるという実感はないとの意見（大川委員）が出されていることが認められる。そうすると、特別集計に利用された調査票情報の取調べをするまでもなく、その数値に、結論に影響するような大きな誤りはなく、70歳以上の者の生活扶助費相当消費支出が、60歳から69歳までの者の同支出より相当程度少ないこと、また、生活扶助基準よりも相当程度少ないこと自体は認めることができる。控訴人らが主張するような問題点を考慮すれば、集計に若干の誤差がある可能性は否定できないが、上記の結論を左右するに足りるものとは認められない。



年齢区分等に関しては、生活扶助基準への加算の当否を論じているのであるから、生活扶助基準の年齢区分に合わせることは一定の合理性があるといえる。生活扶助基準の年齢区分に関し、証拠（乙14）によれば、委員からも、集計する際の年齢区分を5年とするか10年とするか等は割り切りの問題であってどれが本当の合理性があるのか、科学性があるのかは難しいとの意見（根本委員）があったことも認められる。仕送り金等を生活扶助費相当支出から除くことについても、何をもってどの程度特別需要に関する費用として生活保護で保障すべきと考えるかにつき、決め手となるものは見当たらない。どのような数値を採用するか、また、生活扶助費相当支出としてどの範囲のものを採るか等については、相応の根拠がある以上、厚生労働大臣の裁量の範囲内といわざるを得ない。したがって、特別集計の内容の当否に関する控訴人らの主張を採用することはできない。

#### エ 専門委員会及び中間とりまとめ

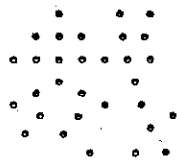
控訴人らは、中間とりまとめが老齢加算の廃止の代償措置を求めていること、求められた激変緩和措置も一時扶助などであること、中間的とりまとめが求めていた検討もその後されていないことなどを主張する。

しかし、保護基準の策定変更に関して、法令上審議会の決議等が要求されるわけではないことをおいても、原判決が説示するとおり、代替措置や段階的廃止以上の激変緩和措置が老齢加算廃止の必須の条件であったとまでは認められない。また、平成19年における生活扶助基準に関する検討会の検討方法・内容が中間とりまとめの求めていた検討の要請に沿わないということもできない。

#### オ 老齢加算削減・廃止判断過程の不透明さ

原判決の認定及び上記認定のとおり、厚生大臣あるいは厚生労働大臣は、生活保護基準の改定等につき、一貫して一般国民の低所得者層の消





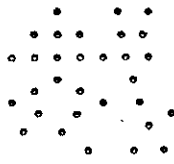
費水準等を参照して相対的に定める方針を採り、昭和58年意見具申において生活水準と生活扶助費の比較を行ってほぼ妥当な水準にあるとの結論を得た上、水準均衡方式を採るなど、可能な限り統計数値の裏付けをもって一般国民の消費実態との調整を図る努力をしてきたといえる。そして、平成15年6月19日の財政制度等審議会建議も、高齢者の消費は加齢に伴い減少する傾向にあることも指摘したうえで老齢加算の廃止に向けた検討が必要であると結論付けた。そうすると、仮に特別集計の結果、70歳以上の者の生活扶助費相当支出額が70歳未満の者の生活扶助相当消費支出額を相当額上回った場合、すなわち老齢加算に対応する特別需要の存在が消費支出額により示された場合にまで、老齢加算の廃止を強行したであろうと認めることはできない。このような点からみても、初めから老齢加算廃止の結論が決まっていたとの主張も採用できない。また、中間とりまとめに当たって、検討方法について特段の条件が付されていたとは認められない。その他の主張が採用できないことは、原判決が説示するとおりである。

(3) 老齢加算の削減・廃止による被保護者の最低生活の侵害の有無（争点③）

ア 高齢者の生活実態

控訴人らは、生活の実態に着目する必要性を強調し、原審以来、金澤報告や民医連報告を参考とすべきであると主張し、原判決は、貧困を放置しながら金澤報告にいう最低生活費が最低限度の生活水準を上回るといふものであって不当であると主張する。

しかし、原判決が説示するとおり、消費支出が金澤報告の水準に達しない世帯が多いことなどからすれば、金澤報告や民医連報告の結果に即してそのまま相当な生活保護基準とすることはできない。貧困層との比較が相当でないという主張についても、原判決の説示や上記説示したと



おりであって、採用することはできない。

#### イ 控訴人らの生活実態

控訴人らは、控訴人らの困難な生活の実態を主張する。

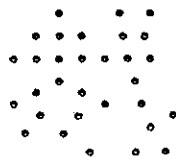
確かに、当審における尋問等を加えて検討しても、貯蓄がなく、生活保護基準の収入しかない控訴人らが（控訴人金原において、シルバー人材センターで働いている期間は別である。）、快適とはいえない居住環境のもと、老齢加算の廃止に伴って支出を切り詰め、相当の不自由な生活をしていることが認められるが、他方、控訴人らは、経済的制約に苦しみながらも、一定の文化的・社会的活動の機会を持っていることも認められる。そうすると、控訴人らの生活実態及び老齢加算廃止に伴う負担が相当存在することを考慮するとしても、現行の保護基準に基づく保護が、現実の生活条件を無視して、健康で文化的な最低限度の生活を下回る結果をもたらしているとまではいえない。したがって、控訴人らの生活実態から、本件各保護基準変更が裁量権を逸脱濫用している、あるいは、本件各処分が違法であるとは認められない。

(4) 控訴人らは、その他さまざまな主張をするが、これらは、おおむね厚生労働大臣の裁量的判断の当否に関するものといわざるを得ず、また、原判決が正当に排斥した原審における主張と同趣旨と解される主張も多く、上記結論を左右し得るものではない。

3 以上のとおりであって、原判決は相当であり、本件控訴は理由がないから棄却することとし、主文のとおり判決する。

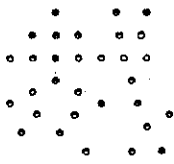
大阪高等裁判所第10民事部

裁判長裁判官 赤 西 芳 文



裁判官 片岡 勝行

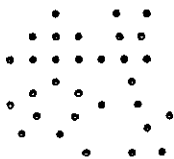
裁判官 久留島 群一



別紙 1

訴訟代理人等目録

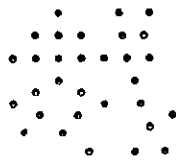
控訴人 3 名訴訟代理人弁護士	竹 下	義 樹
同	尾 藤	廣 喜
同	吉 田	雄 大
同	舟 木	浩
同	佐 野	就 平
同	江 頭	節 子
同	秋 重	実
同	後 藤	隆 志
同	稲 垣	真 咲
同	石 側	亮 太
同	藤 井	豊
同	西 村	友 彦
控訴人 3 名訴訟復代理人弁護士	普 門	大 輔
同	高 木	健 康
被控訴人兩名訴訟代理人弁護士	池 上	哲 朗
被控訴人兩名指定代理人	高 橋	伸 幸
同	曾 祗	信 幸
同	大 橋	一 博
同	本 田	安 輝



別紙 2

略 語 表

金澤報告	佛教大学社会学部の金澤誠一教授を中心とするグループによる検討結果（甲 1 2）
昭和 5 5 年中間的とりまとめ	中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の昭和 5 5 年 1 2 月付けの「生活保護専門分科会審議状況の中間的とりまとめ」（乙 2 9）
昭和 5 8 年意見具申	中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の昭和 5 8 年 1 2 月 2 3 日付けの「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」（乙 2 3）
専門委員会	生活保護制度の在り方に関する専門委員会
ただし書部分	下記中間とりまとめに、「ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活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。」と記載されている部分
中間とりまとめ	生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ（専門委員会の平成 1 5 年 1 2 月 1 6 日付けの意見集約文書 乙 3）
特別集計	専門委員会における検証の基礎資料となった平成 1 1 年全国消費実態調査特別集計
比較①	特別集計において、高齢単身無職世帯における全世帯平均、第 I - 5 分位、第 I - 1 0 分位のいずれにおいても、6 0 歳から 6 9 歳までの者の生活扶助相当消費支出より 7 0 歳以上の者の同支出が、1 万円以上低い状況となっていたこと
比較②	特別集計において、7 0 歳以上の者の老齢加算を除いた生活扶助基準額が、第 1 - 5 分位の 7 0 歳以上の単身無職世帯における生活扶助相当消費支出額より高かったこと
法	生活保護法



民医連調査報告

全日本民主医療機関連合会ソーシャルワーカー委員会が作成した、「生活保護受給者老齢加算廃止後の生活実態調査報告」(甲58)



これは正本である。

平成24年3月14日

大阪高等裁判所第10民事部

裁判所書記官 水嶋正博

