

【事件番号】

平成30年（行ウ）第188号生活保護基準引下げ違憲処分取消等請求事件

平成30年（行ウ）第263号生活保護基準引下げ違憲処分取消等請求事件

平成30年（ワ）第29540号生活保護基準引下げ違憲国家賠償請求事件

5 【判決言渡日等】

令和6年6月13日午後3時 103号法廷

【担当部及び裁判官】

東京地方裁判所民事第3部

裁判長裁判官・篠田賢治、裁判官・依田吉人、裁判官・佐々木健詞

10 【当事者】

原告 閲覧制限 合計48名（氏名、住所につき閲覧制限申立てあり）

被告 国ほか14名

判 決 要 旨

15 第1 主文

1 第1事件及び第2事件の各取消請求に係る訴えのうち、各主位的請求に係る部分をいずれも却下する。

2 別紙2「処分一覧表」の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が同別紙の対応する「処分の名宛人」欄記載の各原告に対して同別紙の「処分日」欄記載の各日付けでした生活保護法25条2項に基づく各保護変更決定をいずれも取り消す。

3 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。

4 訴訟費用は別紙3「訴訟費用負担目録」記載のと通りの負担とする。

（取消訴訟のうち、主位的請求に係る訴えを却下し、予備的請求を認容し、また、
25 国家賠償請求を棄却したもの。訴訟費用は、取消訴訟の原告・被告に生じた費用は、20分し、その1を取消訴訟の原告の負担とし、その余を取消訴訟の被

告の負担とし、その余の費用は、全て原告らの負担とするとした。別紙省略)

第2 事案の概要

1 厚生労働大臣（厚労大臣）は、平成25年から平成27年にかけて、生活保護法による保護の基準を順次改定し（本件改定）、保護の実施機関である各地方公共団体の福祉事務所長らは、本件改定に伴い、生活保護の支給額を変更する決定をした。

本件は、都内に居住して生活保護を受けている原告らが、本件改定及びこれを理由とする生活保護法25条2項に基づく保護変更決定によって生活保護の受給額を減らされたことは違憲、違法であるなどと主張して、本件改定に伴う生活保護の変更決定（本件各取消請求対象決定）の取消しを求めるとともに（本件各取消請求）、被告らに対して原告一人につき1万円及び遅延損害金の国家賠償請求をする（本件各国賠請求）事案である。

なお、生活保護の変更決定の取消訴訟を提起していない原告もいるところ、取消訴訟を提起している原告に対応する平成27年の生活保護の変更決定が本件各取消請求対象決定であり、取消訴訟を提起していない原告も含め、全ての原告に対応する平成25年、平成26年又は平成27年の生活保護の変更決定を「本件各国賠請求対象決定」という。

2 争点

(1) 本件各取消請求について

本件改定の適法性（争点1）

(2) 本件各国賠請求について

本件改定及び本件各国賠請求対象決定（本件改定等）の国家賠償法（国賠法）上の違法性及び故意又は過失の有無並びに損害の有無及び額（争点2）

第3 当裁判所の判断の要旨

1 争点1（本件改定の適法性）について

(1) 判断の枠組みについて

本件改定は、①本件改定の時点において、改定前基準が最低生活の需要を満たすに足りる程度を超えるものであり、かつ、改定後基準が最低生活の需要を満たすに足りるものであるとした厚労大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合、又は②本件改定に際して激変緩和措置を採るか否か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労大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合に限り、生活保護法8条2項に違反して違法となるものというべきである。

そして、厚労大臣の上記①の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として最低生活の需要の認識・測定・具体化に係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、本件改定に見合う最低生活の需要の減少を認識・測定し、これを本件改定の減額改定（率）という形で具体化したことについて、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（客観的な数値との合理的関連性等）の有無等が審査されるべきであり、厚労大臣の上記②の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、本件改定が被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に及ぼす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係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、本件改定の具体的な実施方法の選択について、客観的な数値との合理的関連性等の有無等が審査されるべきであると解される。

また、客観的な数値との合理的関連性等の審査は、飽くまで、厚労大臣の広範な裁量権の存在を前提としたものであることを踏まえると、本件改定に係る厚労大臣の判断過程に客観的な数値との合理的関連性等があること、すなわち、同判断過程において論拠とされた統計等の客観的な数値又は専門的知見等（客観的な数値等）から本件改定に係る判断が導かれ得ることについては、原告らの主張をも踏まえながら、被告らの論証するところが一応納得し得るものといえるか否かという形で、同判断過程を追試的に検証することによつ

て審査されるべきものと解される（最三小判平成24年2月28日等参照）。

(2) ゆがみ調整に係る厚労大臣の裁量判断の適否について

ア 本件改定の時点では、生活扶助基準の展開指数が一般低所得世帯間の消費支出のばらつきの程度を反映していないことを理由として受給世帯間に較差が生じていることを指摘する旨の専門的知見（平成16年検証、平成19年検証及び平成25年検証）があったにもかかわらず、かかる較差を抜本的に解消するような展開指数の是正は行われていなかったことなどからすると、「改定前基準の展開指数を一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費実態を踏まえたものに是正するため、これを平成10
25年検証展開指数に合致させる方向で改定することとした厚労大臣の判断過程に客観的数値との合理的関連性等がある」とする被告らの論証は一応納得することができる。

イ また、改定前基準の展開指数を平成25年検証展開指数に完全に合致させた場合には、特に子どもがいる世帯の生活扶助費の減額幅が大きくなる
15
ことが見込まれたところ、平成25年報告書においては、生活扶助基準の見直しを検討する際には、受給世帯及び一般低所得世帯への影響についても慎重に配慮すべきものとされ、取り分け、貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どもがいる世帯への影響にも配慮する必要がある点に留意すべきものとされていたことなどからすると、「ゆがみ調整改定度を、2分の
20
1を上回らないようにする必要がある」と厚労大臣が判断した点について、客観的数値との合理的関連性等があるとする被告らの論証は、一応納得することができる。

ウ よって、ゆがみ調整に見合う最低生活の需要のばらつきを認識・測定し、これに2分の1処理をした上で、本件改定の一部として具体化した厚労大臣の裁量判断については、客観的数値との合理的関連性等の有無等という
25
観点から、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。

(3) デフレ調整に係る厚労大臣の裁量判断について

ア 平成20年9月のリーマンショック以後、少なくとも平成23年頃までの間、賃金、物価、家計消費等が一様に下落傾向を示すような状況が続いたところ、これは、この間における一般国民の生活水準が下落したことをうかがわせる兆候といえること、平成19年検証によれば、夫婦子一人世帯の生活扶助基準額は、第1・十分位に属する夫婦子一人世帯における生活扶助相当支出額より約1.1%高く、60歳以上の単身世帯の生活扶助基準額は、第1・十分位に属する60歳以上の単身世帯における生活扶助相当支出額より約13.4%高いとされたが、その後、本件改定に至るまで生活扶助基準の減額改定はされなかったことなどからすると、「本件改定の時点において、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じている兆候があるとし、そのような不均衡が実際に生じている場合には、これを是正するため、生活扶助基準の減額改定をする必要がある」と厚労大臣が判断した点について、客観的数値との合理的関連性等があるとする被告らの論証は、一応納得することができる。

イ デフレ状況下では、従前と同じ量の貨幣で購入することができる財・サービスの量が増加するから、生活扶助基準額が据え置かれた場合には、生活扶助基準額の名目的な受給額は変わらなくとも、その実質的な購買力（受給世帯の可処分所得）は増加し、その分だけ、据え置かれた生活扶助基準額が（従前の水準における）最低生活の需要を超過した状態になるということができることなどからすると、「前記アの減額改定の要否及び程度の指標として、消費の動向ではなく、物価変動率を選択する」と厚労大臣が判断した点について、客観的数値との合理的関連性等があるとする被告らの論証は、一応納得することができる。

ウ 物価下落の期間中に受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加が生じたとしても、その増加分に見合うだけの減額改定を基礎付けることがで

きたのは、せいぜい平成19年12月頃までの物価上昇にとどまり、平成20年1月から同年9月までの物価上昇が生活扶助基準額の据置きに反映された事実はない。

5 そうすると、平成20年時点における生活扶助基準額が最低生活の需要を維持するに足りる程度の水準を下回らないという前提が成り立つことについて、被告らの論証には論理の飛躍があるといわざるを得ず、「改定指標としての物価変動率を算定する期間の始期を平成20年とする」と厚労大臣が判断した点について、客観的数値との合理的関連性等があるとする被告らの論証は、一応納得することができるものとはいえない。

10 エ 総務省CPIは、受給世帯が家計から支出し得る品目及びその価格指数を網羅した信頼性の高い客観的なデータであること、改定指標としての物価変動率は、飽くまで、デフレ状況下において生活扶助基準額が据え置かれたことに起因する受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加を認識、測定するための指標であるから、ここで算定されるべき物価変動率からは、
15 受給世帯の家計からの支出が基本的に想定されていない品目（除外品目）の価格変動の影響が除去されなければならないことからすると、「改定指標としての物価変動率として、総務省CPIの指数品目のうち生活扶助相当品目のみを指数品目とし、総務省CPIにおける価格指数をもって個々の指数品目の価格指数とする物価指数の変化率を用いる」と厚労大臣が判
20 断した点について、客観的数値との合理的関連性等があるとする被告らの論証は、一応納得することができる。

オ 生活扶助基準の水準が一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるとしても、物価変動率を指標として認識・測定する対象は、デフレ状況下で生活扶助基準額が据え置かれたことによる受給
25 世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加であるから、改定指標としての物価変動率を算定するに際しては、デフレ状況下において生活扶助基準額

が据え置かれたことにより、従前と同じ貨幣量の生活扶助基準額を受給しながら、より多くの生活扶助相当品目を購買することができるようになった受給世帯の家計に対する影響を正しく反映することができるようなウエイト、すなわち、受給世帯の消費構造を反映したウエイトが参照されるべきであり、それは、一般国民の消費構造を反映したウエイトと一致するとは限らない。

したがって、生活扶助基準の水準が一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるということからは、改定指標としての物価変動率を算定する際に参照すべきウエイトが一般国民の消費構造を反映したものでなければならないことは導かれず、この点についての被告らの論証部分には論理の飛躍があるといわざるを得ない。

また、受給世帯のうち75%以上は単身世帯であり、標準世帯（夫婦子一人世帯）を含む三人世帯は受給世帯の5%程度にすぎない上（別表7）、そもそも標準世帯は、その生活扶助基準額が展開の起点となる世帯であるというにとどまり、その消費構造が受給世帯の標準的な消費構造を反映した世帯であることを意味するものではないから、標準世帯を含む二人以上世帯の家計支出の平均値に基づくウエイトを参照したからといって、受給世帯の消費構造を反映したウエイトを参照したことにはならない。

そして、平成22年家計調査や平成22年社会保障生計調査のデータ等によれば、受給世帯の消費構造、取り分け、その中で最も大きな割合を占める高齢者受給世帯、高齢者単身受給世帯の消費構造は、厚労大臣が参照した平成22年家計調査（二人以上世帯）ウエイトと比べると、「食料」、「住居」の消費支出の割合が顕著に高く、「交通通信」、「教育」、「教養娯楽」の消費支出の割合が顕著に低いことが強く示唆され、平成22年家計調査（二人以上世帯）ウエイトは、受給世帯の消費構造を反映したものとはなっていないとの強い疑義があるといわざるを得ない。

したがって、「改定指標としての物価下落率を算定するに当たり、ウエイトとして平成22年家計調査（二人以上世帯）ウエイトを参照する」と厚労大臣が判断した点について客観的数値との合理的関連性等があるとする被告らの論証は、一応納得することができるものとはいえない。

5 カ そして、本件下落率の算定に当たって平成22年家計調査（二人以上世帯）ウエイトを参照したことにより、十大費目別にみたときは「教養娯楽」の、個別の生活扶助相当品目についてみたときは「テレビ等5品目」の価格下落率が過大に評価された結果、本件下落率（-4.78%）の大半の部分が過大に算定された疑義がある。

10 これは、恣意的な判断が介在しないという意味での合理性、国民に対する分かりやすさという意味での簡便さ等といった被告らの指摘する他の要素を最大限考慮したとしても、許容し得る誤差の範囲を超えたものといわざるを得ない。

15 キ したがって、デフレ調整に係る厚労大臣の裁量判断については、客観的数値との合理的関連性等の有無等という観点から、最低生活の需要の認識・測定・具体化に係る判断の過程及び手続に過誤、欠落がある。

(4) 本件改定の適法性について

20 ア 本件改定において質、量ともに重要な地位を占めるデフレ調整について、上記のとおり、厚労大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落がある以上、本件改定の時点において、本件改定による減額幅と同程度の最低生活の需要の減少があったとした厚労大臣の判断には、その裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるといわざるを得ず、本件改定は、その余の点について検討するまでもなく、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法である。

25 イ 被告らは、本件下落率分だけ生活扶助基準の減額改定をすることを正当化する根拠として、平成29年検証において、標準世帯について一般低所得世帯（第1・十分位世帯）の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額とを

比較したところ、おおむね均衡していることが確認された旨指摘するが、平成29年検証においては、受給世帯の約7割を占める単身世帯をはじめ、受給世帯の大部分（約95%）について、本件改定の影響は明らかにされておらず、平成29年検証の結果は、本件下落率分だけ生活扶助基準の減額改定をすることを正当化する根拠として、十分なものではない。

2 本件各取消請求との関係での結論の整理

(1) 本件各取消請求対象決定は、生活保護法25条2項に基づき、これらの決定前の生活扶助費の額を、平成27年告示に基づく生活扶助費の額に変更するものであって、従前の生活扶助費の額を減額するものではないから、本件各主位的取消請求は、存在しない処分の取消しを求めるものというほかない。

本件訴えのうち本件各主位的取消請求に係る訴えは、不適法である。

(2) 前記1(4)のとおり、平成27年改定を含む本件改定は違法であるから、本件各予備的取消請求は、いずれも理由がある。

3 争点2（本件不支給の国賠法上の違法性及び故意又は過失の有無並びに損害の有無及び額）について

原告らが本件不支給により被ったと主張する精神的損害は、本件改定に基づき原告らに対してされた保護変更決定（本件各国賠請求対象決定）を取り消す旨の判決又は同判決の拘束力により回復されるべき性質のものであり、本件全証拠によっても、これらによっては回復できない損害を原告らが被ったとまでは認められない。なお、このことは、原告らが本件各国賠請求対象決定に対する取消訴訟を提起したか否かによって左右されるものではない。

したがって、本件各国賠請求は、その余の点について検討するまでもなく、いずれも理由がない。

以上