

生活保護基準引下げ訴訟2つの東京地裁判決について ～生活保護基準をめぐる裁判の歴史を踏まえて～

2024年9月27日

弁護士 淵上 隆（第二東京弁護士会）

0 生活保護基準について

- ・憲法25条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」の水準は生活保護基準により具体化される。
- ・生活保護法8条1項
「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」
- 2項「前項の基準は、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つて、且つ、これをこえないものでなければならない」
- ・生活保護法の立法担当者であった厚生省社会局保護課長の小山進次郎は、『改訂増補生活保護法の解釈と運用』の中で、生活保護法8条について、「厚生省当局側としては、保護の基準は飽く迄合理的な基礎資料によって算定さるべく、その決定に当り政治的色彩の混入することは厳に避けられるべきこと、及び合理的な基礎資料は社会保障制度審議会の最低生活水準に関する調査研究の完了によって得られるべきこと」と説明している。
- ・生活保護基準は個人住民税の非課税基準、国民健康保険料の減免基準、介護保険料・同利用料・障害者総合支援法における利用料の減免基準、就学援助、最低賃金等さまざまなものと制度上、または事実上連動→「ナショナルミニマム」（国民的最低限）

1 “いのちのとりで裁判”と東京3訴訟

(1) いのちのとりで裁判とは

- ・いのちのとりで裁判…2012年当時、野党であった自民党は、生活保護PTを立ち上げ、生活保護バッシングを煽りつつ、「生活保護10%カット」を選挙公約に掲げ、同年末に政権復帰すると、安倍内閣は翌2013年から3回に分けて平均6.5%・最大10%の生活扶助基準（生活保護基準）の引き下げを強行した。その違憲、違法を問う裁判（生活保護費減額処分取消請求訴訟、国賠訴訟）

全国 29 都道府県（31 の原告グループ）、1,000 名を超える原告が提起し、国・自治体を相手に裁判で闘っている。

- ・問題点…「生活保護 10%カット」という自民党の選挙公約と帳尻合わせするために、専門家による審議会（生活保護基準部会）の検証を経ずに、厚生労働省が独断で独自の計算方式（「統計偽装」）により保護基準引下げを正当化している点（とりわけ下記の「デフレ調整」）
- ・争点…①判断枠組み（判断基準）、②基準引下に係る厚生労働大臣の裁量判断（基準引下げの根拠とされる a ゆがみ調整、b デフレ調整、それぞれ）の適否、③国賠法上の違法性の有無
- ・判決の状況…現在までに 17 地裁、1 高裁で原告が勝訴。とりわけ 2022 年 5 月の熊本地裁判決以後は 16 勝 3 敗と原告側が圧勝。行政訴訟ではかつてない勝率となっている。

高裁では 1 勝 3 敗で 原告勝訴事案、敗訴事案がともに最高裁に係属中。

全ての判決で、①については老齢加算訴訟最高裁判決の判断枠組み（判断基準）を採用している。

2023 年 11 月 30 日名古屋高裁判決では、②a、b いずれも、厚生労働大臣の裁量権の逸脱、濫用を認めて違法とするとともに、③国賠上の違法性も認める原告完全勝訴判決であるが、東京の 3 訴訟を含むその他の多くの原告勝訴判決では、②b デフレ調整についてのみ違法とし、③国賠法上の違法性を認めたのは名古屋高裁判決のみである。

(2) 東京 3 訴訟について

- i) はっさく訴訟：2022 年 6 月 24 日 原告勝訴判決（民事 51 部・清水智恵子裁判長）
- ii) 原告 1 名の訴訟：2024 年 5 月 30 日 原告勝訴判決（民事 51 部・岡田幸人裁判長）
- iii) 新生存権裁判：2024 年 6 月 26 日 原告勝訴判決（民事 3 部・篠田賢治裁判長）

(3) 岡田判決と篠田判決の意義

- 数多くの原告勝訴判決が積み上げられている中での原告勝訴判決
- 多くの原告勝訴判決と同様、デフレ調整のみを違法とする判決
- 東京地裁の行政専門部での勝訴判決
- 老齢加算最高裁判決が示した判断枠組みの適用が再確認されたこと
- 特に、ii) 判決の裁判長は老齢加算訴訟最高裁判決の際の調査官であること

2 判断枠組みについての被告の主張

(1) 従前の主張

被告は、従前、各地の訴訟で、老齢加算訴訟最高裁判決について言及した上で、

「本件保護基準改定にも妥当するのであって、同改定の適否についても、…、その判断

の過程及び手続に過誤、欠落等があったか否かが審査されるべきである。」

「その判断過程の審査においては、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などの前提となる専門技術的考察を踏まえた場合に厚生労働大臣の本件保護基準改定に係る判断に達し得るか否かが審査されるべきである。」と主張していた（例えば、名古屋訴訟第一審・準備書面(23)）。

→老齢加算訴訟最高裁判決の判断枠組み（判断基準）により審査されるべきと主張

(2) 現在の主張

ところが、老齢加算訴訟の判断枠組みにより被告敗訴判決が続出すると、以下のよう
に主張を変更している。

「保護基準の改定が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるのは、当該判断が最低限度の生活の具体化として著しく合理性を欠くことが明らかな場合、すなわち、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど憲法及び生活保護法の趣旨、目的に反することが明らかな場合に限られる。」

「(原判決は) 老齢加算訴訟最高裁判決が採用したいわゆる判断過程審査の審査手法を本件においても採用したものと解される。しかしながら、老齢加算訴訟最高裁判決は、老齢加算といういわば既得権的色彩の強い加算を廃止するという本件とは異なる事案において、保護基準の改定の適法性判断について事例判断を示したものであり、その射程は保護基準の改定一般について広く及ぶものではない。」

(名古屋訴訟上告受理申立理由書)

→老齢加算訴訟最高裁判決の判断枠組みの適用を否定し、朝日訴訟最高裁判決傍論多数意見の判断基準によるべきと主張

3 生活保護基準をめぐる裁判の歴史と老齢加算最高裁判決が出されるに至った経緯

(1) 朝日訴訟について

ア 概要

- 原告1名（朝日茂）が、当時の生活保護基準が、憲法25条及び生活保護法に規定する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障する水準には及ばないとして、国（厚生大臣）を相手に起こした行政訴訟
- 1960年10月19日、東京地裁判決（原告勝訴）
⇒1963年11月4日、東京高裁判決（原告逆転敗訴）
⇒1967（S42）年5月24日、最高裁判決、原告死亡により訴訟終了との判決

→訴訟としては敗訴で終わったが、裁判を契機に保護基準は大幅に引き上げられた。

イ 最高裁判決傍論多数意見

最高裁判決では、「なお、念のために、」として、以下の判示（多数意見）

「何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、いちおう、厚生大臣の合目的な裁量に委されており、その判断は、不当の問題として政府の政治責任が問われることはあつても、直ちに違法の問題を生ずることはない。ただ、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によつて与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象となることをまぬかれない。」

(2) 老齢加算訴訟について

ア 概要

- ・従前 70 歳以上の保護受給者に支給されていた老齢加算が 3 年間で段階的に廃止されたことの違憲、違法を主張して、全国 9 地裁に 100 名を超える原告が起こした裁判
- ・生活保護基準をめぐる裁判としては朝日訴訟以来、生活保護基準引下げの違憲、違法性を問う裁判としては初めての裁判
- ・唯一福岡高裁で原告勝訴判決が言い渡されたものの、最高裁で破棄され、最終的には全ての訴訟で原告敗訴

イ 最高裁判決に至る経緯

①一審東京地裁判決（平成 20（2008）年 6 月 26 日）

「法の要求水準である『健康で文化的な最低限度の生活』は、…極めて抽象的・相対的な概念であることにかんがみれば、保護基準を不利益に変更することにより、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど、憲法 25 条及び法の各規定の趣旨・目的に反することになる危険を常に内包しているといえる。法 56 条の規定は、そうした事態を回避するための担保として機能することが予定されているとみるべきであつて、保護基準の変更との関係においても、変更の具体的内容のみならず、その変更の要否や内容について検討を加えた過程や経過措置を含めた実施に至る過程をも総合して、その不利益変更に『正当な理由』があつたかどうか判断されるべき」

→保護基準の不利益変更であることに着目し、変更内容のみならず、その検討過程をも審査すべきとした（判断過程審査の採用）

②二審東京高裁判決（平成 22（2010）年 5 月 19 日）

「厚生労働大臣による保護基準が憲法 25 条 1 項、法 3 条に違反しないかどうかについては、前掲最高裁昭和 42 年 5 月 24 日大法廷判決（朝日訴訟最高裁判決）が傍論としてではあるが判断基準を示しており、同判決がされて既に 40 年以上が経過し、この間、我が国においては経済・社会情勢の変動があったものの、…、同判決の示す解釈は今日においても妥当するものであって、これに従うのが相当であると考えられる。すなわち、何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断（保護基準の設定）は、…、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の範囲を超え又は裁量権を濫用した場合に限り違法として司法審査の対象となるが、それ以外は当不当の問題として政府の政治責任が問われることはあっても、直ちに違法の問題を生ずることはな（い）」

→判断過程審査を採用せず、朝日訴訟最高裁判決傍論多数意見の判断基準によるべきとした。

ウ 上告審での原告の主張

- ・朝日訴訟最高裁判決の傍論多数意見に従う限り、実際には司法審査の対象となることはなく、憲法が「健康で文化的な最低限度の生活」を営む権利を保障した趣旨は完全に没却されてしまう。これは憲法 25 条 1 項を正解するものではなく、その見解を漫然と踏襲した原判決には憲法解釈の誤りがある。
- ・朝日訴訟は、保護基準が低きに失することの違憲違法性が争点とされた事案に関するものであったのに対し、本件訴訟の争点は保護基準の不利益改定が違憲違法か否かということであり、異なる争点に関するものである。
- ・裁量的判断の存在を前提として司法的統制を行なう手法として、判例において広く採用されている方法として、判断過程審査の手法を挙げることができ、本件と同種事案でも原告が勝訴した福岡高裁判決では同手法がとられている。厚生労働大臣の行う保護基準変更については、同手法により司法審査がなされなければならない。

エ 最高裁判決が示した判断枠組み（判断基準）

①東京訴訟判決（平成 24（2012）年 2 月 28 日第三小法廷判決）

：原判決（東京高裁）原告敗訴⇒上告棄却

「高齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定は、当該改定の時点において 70 歳以上の高齢者には高齢加算に見合う特別な需要が認められず、高齢者に係る当該改定後の生活扶助基準の内容が高齢者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであると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」に生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となる。

「前記事実関係等によれば、専門委員会が中間取りまとめにおいて示した意見は、特別集計等の統計や資料等に基づき、…などが勘案されたものであって、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欠けるところはない。そして、…厚生労働大臣の判断は、専門委員会のこのような検討等を経た…意見に沿って行われたものであり、その判断の過程、欠落等があると解すべき事情はうかがわれない。」

→判断過程審査の手法を採用

②福岡訴訟判決（平成24年4月2日第二小法廷判決）

：原判決（福岡高裁）原告勝訴⇒破棄、差戻し

「同大臣（注：厚労大臣）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」

→「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」を判断基準（判断規範）として提示

オ 老齢加算最高裁判決の問題点と意義

●老齢加算廃止においては、老齢加算廃止方針の閣議決定（骨太の方針）⇒専門委員会の設置⇒厚生労働省事務方が用意した統計資料に基づき検討⇒専門委員会による老齢加算廃止の方向性の提言（意見）⇒厚生労働大臣による老齢加算廃止決定という経過をたどっており、最高裁判決が示す判断基準（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）は老齢加算廃止に至る判断過程を追認するためのものである。

○しかし、他方、最高裁は東京高裁判決とは異なり、朝日訴訟最高裁判決傍論多数意見の判断基準を採用せず、判断過程統制の手法を採用するとともに、具体的な判断基準（判断要素）を明示した。

→その結果、保護基準の不利益変更についての判断に関する厚生労働大臣の裁量権は制約されることになり、いのちのとりで裁判の違法判断に繋がっている。

被告の現在の主張はこうした老齢加算訴訟最高裁判決に至る歴史的経過を無視するものである。

4 岡田判決について

(1) 判断枠組み

「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、…、生活保護法 3 条、8 条 2 項の規定に違反し、違法となるものというべきであり、裁判所が本件改定につき上記の各場合に当たるか否かを判断するに当たっては、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の観点から審理判断するのが相当であるというべきである。」（老齢加算東京訴訟最高裁判決を摘示）

(2) 判断

「以上検討したところによれば、厚生労働大臣がデフレ調整をすること自体には合理性が認められるとしても、本件下落率をそのままデフレ調整分の改定率としたその判断は、被告の説明を踏まえても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性又は専門的知見との整合性を欠くものといわざるを得ず、同判断には生活保護法が定める最低限度の生活の具体化に係る判断の過程に過誤、欠落があるものと認めるほかはない。」

(3) 評価

結論として、保護基準引下げを違法としたものの、多くの論点では、被告の主張を追認しており、その意味では、“保守的”な判断内容といわざるを得ない。

しかし、他方、岡田裁判長は老齢加算最高裁判決の際の調査官であり、同裁判長が、本件で老齢加算最高裁判決の判断枠組み（判断基準）を適用した上で、違法判断を示した意義は大きい。

5 篠田判決について

(1) 判断枠組み

「厚労大臣の…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（客観的な数値等との合理的関連性等）の有無等が審査されるべきである（る）」（老齢加算東京訴訟及び福岡訴訟各最高裁判決を摘示）

さらに、「生活扶助基準の減額改定に係る厚労大臣の判断が司法審査において違法とされるのは、同判断の過程及び手続に、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等、憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反したと評価することができるほどの重大な過誤、欠落がある場合に限られるとする被告らの主張について」との小見出しの下、
「被告らの上記主張の意味するところが、生活扶助基準の減額改定が生活保護法 8 条 2 項に違反する場合一般について、減額改定に係る厚労大臣の判断の過程及び手続に現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等と評価することができるほどの重大な過誤、欠落がある場合に限定すべきであるというものであるならば、採用することはできない。」とした。

(2) 判断

「デフレ調整に係る厚労大臣の裁量判断については、その改定幅（本件下落率）の大半の部分が過大に算定された疑義があり、客観的数値等との合理的関連性等の有無という観点から、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、欠落があるといえる。」

(3) 評価

岡田判決と比較すると、デフレ調整に関してより多くの論点で原告の主張を容れ、被告の主張を退けているが、国賠請求も含め原告完全勝訴の名古屋高裁判決や本件基準引下げが「自民党の選挙公約に付度」したものであることを正面から認定した津地裁判決（竹内浩裁判長）と比べ、抑制的に違法判断をしており、その意味では、“手堅い”判決といえる。

ただ、判断枠組みについて、被告が歴史を逆行するような主張をしている現在において、高齢加算最高裁判決の判断枠組み（判断基準）を適用した上で、朝日訴訟最高裁判決傍論多数意見の判断基準を退けたことの意義は大きい。

以上