

## 主 文

- 1 本件各控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。
- 3 本件訴訟のうち、被控訴人番号12の控訴人岡山市に対する請求に関する部分は令和▲年▲月▲日同被控訴人の死亡により、被控訴人番号28の控訴人岡山市に対する請求に関する部分は令和▲年▲月▲日同被控訴人の死亡により、被控訴人番号34の控訴人倉敷市に対する請求に関する部分は令和▲年▲月▲日同被控訴人の死亡により、被控訴人番号45の控訴人岡山市に対する請求に関する部分は令和▲年▲月▲日同被控訴人の死亡により、それぞれ終了した。
- 4 原判決主文2項中、1審原告Aに関する部分については、同1審原告の訴えの取下げにより失効している。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 控訴の趣旨

- 1 原判決中、控訴人ら敗訴部分を取り消す。
- 2 上記取消しに係る被控訴人らの請求をいずれも棄却する。

### 第2 事案の概要（略語は新たに定義しない限り、原判決の例による。）

- 1 本件は、厚生労働大臣が、平成25年5月16日付けで平成25年厚生労働省告示第174号（平成25年告示）を、平成26年3月31日付けで平成26年厚生労働省告示第136号（平成26年告示）をそれぞれ発出して、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。保護基準）における生活扶助の基準（生活扶助基準）を改定し、これに基づき原判決別紙処分等一覧表記載の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が、対応する各被控訴人ほか11名の1審原告らを名宛人として、生活保護法25条2項に基づき支給する生活保護費の変更決定処分（本件各処分）を行ったことについて、①被控訴人ら及び11名の1審原告らが、本件各処分は憲法25条、生活保護法3条、8条に反し、健康で文化的な最低限度の生活を下回る生活を強いるものとして違法である

旨主張して、対応する処分行政庁が行った本件各処分の取消しを求め、②外国人である1審原告番号9が、⑦対応する処分が存在しないと解される場合に備え、予備的請求1として、控訴人岡山市に対し、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（昭和29年5月8日社発第382号厚生省社会局長通知。昭和29年通知）に基づく平成25年7月11日付け保護変更決定（平成25年変更決定）の取消しを求め、④平成25年変更決定の処分性が否定される場合に備え、予備的請求2として、控訴人岡山市に対し、実質的当事者訴訟として、昭和29年通知に基づき、平成25年8月以降の減額相当分（平成25年8月から平成27年9月までの減額相当分合計6万1880円及び平成27年10月以降毎月2380円）の支払を求め、③被控訴人ら及び11名の1審原告らが、1審被告国に対し、本件各処分又は平成25年変更決定の違法を主張して、国家賠償法1条1項に基づき、それぞれ1万円及びこれに対する訴状送達日の翌日である平成27年3月31日から支払済みまで民法（平成29年法律第44号に基づく改正前のもの）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。

原審は、被控訴人ら及び1審原告番号2の各請求について、本件各処分の取消請求は理由があるとして認容したが、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求は理由がないとして棄却したほか、9名の1審原告ら（1審原告番号1、10、14、21、22、26、29、36及び40）の各請求については、本件各処分の取消しを求める訴訟は、上記1審原告らの死亡により終了した旨を宣言し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求は理由がないとして棄却し、1審原告番号9の請求については、主位的請求に係る訴え、予備的請求1に係る訴え及び予備的請求2に係る訴えのうち将来請求部分をいずれも却下し、予備的請求2のその余の請求部分及び国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求はいずれも理由がないとして棄却した。

これに対して、控訴人らが、被控訴人ら及び1審原告番号2の本件各処分の取

消請求の棄却を求めて本件各控訴を提起した。被控訴人ら及び11名の1審原告らは控訴を提起せず、かつ、1審原告番号2は控訴人らの本件控訴提起後に訴えを取り下げ、控訴人岡山市はこれに同意したので、当審における争点は、被控訴人らの本件各処分取消請求の当否である。

2 関係法令等の定め、前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、次のとおり改めるほかは、原判決「事実及び理由」の「第2 事案の概要等」の2ないし5（原判決3頁26行目～36頁6行目。別紙処分等一覧表（ただし、被控訴人らに関する部分に限る。）、別紙主張一覧表（ただし、争点2に関する部分に限る。）を含む。）に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決6頁26行目冒頭から7頁5行目末尾までを削る。

(2) 原判決7頁9行目から11行目にかけての「(ただし、原告番号9が支給を受ける生活扶助等が同法に基づくものであるかについては、後述のとおり争いがある。）」、13行目の「原告番号9」から16行目の「ウ」までをいずれも削る。

(3) 原判決26頁14行目末尾に改行して次のとおり加える。

「そのほか、平成25年報告書には、①平成25年検証により、個々の生活保護受給世帯を構成する世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の様々な組合せによる生活扶助基準の妥当性について、よりきめ細かな検証が行われたことになる、しかし、消費に影響を及ぼす要因は多様であるところ、具体的にどのような要因がどの程度消費に影響を及ぼすかは現時点では明確に分析ができないこと、また、特定の世帯構成等に限定して分析する際にサンプルが極めて少数となるといった統計上の限界があることなどから、全ての要素については分析、説明に至らなかった、②平成25年検証の手法は透明性の高い一つの妥当な手法である一方、これまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮したものであることから、これが唯一の手法ということでもなく、将来の検証手法を開発していくことが求められる、今後、政府部内において

具体的な基準の見直しを検討する際には、平成25年検証の結果を考慮しつつも、同時に検証手法について一定の限界があることに留意する必要がある、  
③今般、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には、現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯、とりわけ貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある、とする検証結果に関する留意事項が記載されている（乙A7）。」

(4) 原判決33頁19行目末尾に次のとおり加える。

「厚生労働大臣は、1/2調整（以下「2分の1処理」ともいう。）をすることにつき、基準部会やその委員等の専門家から意見を聴取するなどしなかった。」

(5) 原判決34頁3行目冒頭から35頁20行目末尾までを次のとおり改める。

「(3) 本件各処分

ア 原判決別紙処分等一覧表の「処分庁」欄記載の各行政処分庁は、平成25年改定を踏まえ、被控訴人ら（被控訴人番号23、38、45及び46を除く。）に対し、平成25年8月以降支給分の保護費に係る保護変更決定を行った。

イ 原判決別紙処分等一覧表の「処分庁」欄記載の各行政処分庁は、平成26年改定を踏まえ、被控訴人番号23、38、45及び46の被控訴人らに対し、平成26年4月以降支給分の保護費に係る保護変更決定を行った。

(4) 本件訴え提起までの経過等

被控訴人らは、原判決別紙処分等一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁から「処分日」欄記載の日に自らを名宛人とする本件各処分を受け、処分があったことを知った日の翌日から60日以内の日である「審査請求日」欄記載の日に、岡山県知事に対し、当該処分に係る審査請求をした。

平成25年改定を踏まえた保護変更決定を受けた被控訴人ら（被控訴人番号23、38、45及び46を除く。）は、「裁決を知った日」欄記載の

各日の翌日から30日以内の日である「再審査請求日」欄記載の各日に、厚生労働大臣に対して再審査請求をし、再審査請求が係属中の平成26年10月30日に本件訴えを提起した。

被控訴人番号23、38、45及び46の被控訴人らは、審査請求をした日の翌日から起算して50日を経過しても裁決がなかったため、審査請求が係属中の平成26年10月30日に本件訴えを提起した。(乙B23の3、38の3、45の2、46の2。なお、平成26年法律第68号による改正前の行政不服審査法14条、53条、生活保護法65条2項2号参照)

(5) その後、基準部会は、平成26年に実施された全国消費実態調査のデータに基づく生活扶助基準の検証(以下「平成29年検証」という。)等を行い、平成29年12月、夫婦子1人世帯について、本件改定後の生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活扶助相当支出額はおおむね均衡しているなどとする報告書(以下「平成29年報告書」という。)を公表した(乙A74)。

(6) 被控訴人番号12、28、34及び45の死亡

被控訴人番号12は令和▲年▲月▲日、被控訴人番号28は同年▲月▲日、被控訴人番号34は同年▲月▲日、被控訴人番号45は同年▲月▲日に、それぞれ死亡した。」

(6) 原判決35頁22行目冒頭から23行目の「(2)」まで、36頁3行目、5行目から6行目にかけての「(以下、同表記載の項目番号を「争点番号1-1」のようにいう。)」をいずれも削る。

### 第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、別紙被控訴人目録1記載の被控訴人らの本件各処分取消請求はいずれも理由があると判断する。その理由は次のとおりである。

(1) 判断枠組み

生活保護法3条によれば、同法により保障される最低限度の生活は、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なければならぬところ、同法8条2項によれば、保護基準は、要保護者（同法による保護を必要とする者をいう。）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って、かつ、これを超えないものでなければならぬ。これらの規定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、その具体的な内容は、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、同条1項の委任を受けた厚生労働大臣が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。

そうすると、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定するに当たり、それにより基準生活費を減額されることとなる被保護者の期待的利益についての配慮の要否等を含め、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り、本件改定は、その判断に上記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3条、8条2項に違反して違法となるものと解される。そして、生活扶助基準の改定の要否の判断の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価や被保護者の期待的利益についての配慮は、上記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ところ、これまでも生活扶助基準の改定に際しては、専門家により構成される合議制の機関等により、各種の統計や資料等に基づく専門技術的な検討がされてきたところである。これらの経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として本件改定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（最高裁令和5年（行ヒ）第397号、同第398号同7年6月27日第三小法廷判決、最高裁令和6年（行ヒ）第170号同7年6月27日第三小法廷判決）。

(2) ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断について

本件において、平成25年検証の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があるというべき事情は見当たらない。そして、上記事実関係等によれば、平成25年報告書においては、平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映させると、児童のいる世帯への減額の影響が大きくなることを見込まれており、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には児童のいる世帯への影響に配慮する必要があるともされていたというのであるから、このような観点から、その反映に当たり減額率を限定することには合理性があるといえることができる。また、ゆがみ調整が、生活保護受給世帯間の公平を図るため、生活扶助基準における展開のための指数を適正化することを目的とするものであることに照らせば、減額率に合わせて増額率を限定することにも一定の合理性があるといえることができる。そして、平成25年報告書において、平成25年検証の手法に係る統計上の限界も指摘されていたほか、生活扶助基準については基準部会による5年ごとの検証が行われるため、改定による影響については、将来的に検証することが可能であったといえることなども踏まえると、ゆがみ調整における改定率を平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映する場合の2分の1に限定したことが不合理であるともいえない。

なお、厚生労働大臣は、基準部会やその委員等の専門家から意見を聴取するなどせずに2分の1処理をしたものである。しかし、生活保護法その他の法令において、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり基準部会の審議検討等を経なければならないとされているものではないし、これを経た場合であっても、その意見等は同大臣を法的に拘束するものではなく、その考慮要素として

位置付けられるべきものであるから（最高裁平成22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁参照）、上記の事情をもって、2分の1処理に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があったものということとはできない。

以上によれば、2分の1処理を含むゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断に、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があるということとはできない。

(3) デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断について

ア 控訴人らは、厚生労働大臣がデフレ調整をすることとした理由について、平成20年以降の経済情勢により生じた生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間の不均衡を是正することとしたものである旨説明するところ、上記事実関係等によれば、平成19年報告書において、生活扶助基準額が一般低所得世帯における生活扶助相当支出額より高い状態にある旨の指摘があったほか、平成20年頃から平成23年頃にかけて、リーマンショックに端を発する世界的な金融危機が我が国の実体経済に大きな影響を及ぼし、物価が下落していただけでなく、賃金、家計消費がいずれも下落していたというのである。そのような中で、平成20年度から平成24年度までの生活扶助基準について水準均衡方式による改定が行われなかったことからすると、厚生労働大臣が、本件改定当時、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と判断したことにつき、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があるとはいえない。

イ 控訴人らは、現時点において、厚生労働大臣が物価変動率のみを直接の指標として基準生活費を一律に減ずることとした理由について、平成15年中間取りまとめにおいて消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされていたこと等を踏まえ、消費そのものではなく、

物価変動率を指標として用いた旨説明しているところ、生活扶助基準の改定方式につき、生活保護法その他の法令には何らの定めもなく、同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ることからすれば、生活扶助基準の改定の際にどのような指標を用いるかについても、同大臣の裁量判断に委ねられているものといえることができる。

もっとも、生活保護法8条2項は、保護基準は、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ものとすべき旨を規定しているところ、ここにいう「最低限度の生活の需要を満たす」とは、生活扶助については、最低限度の消費水準を保障することを意味するものとして理解されてきたものである。昭和58年意見具申を踏まえて昭和59年度以降採用されてきた水準均衡方式も、当時の生活扶助基準が、一般国民の消費実態との均衡上、最低限度の消費水準を保障するものとしてほぼ妥当なものとなったとの評価を前提として、一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図る方式により生活扶助基準を改定していくことによって、一般国民の消費実態との関係において妥当な生活扶助の水準を維持しようとするものである。

これに対し、物価は、これが変動すれば消費者の消費行動に一定の影響が及ぶとは考えられるものの、飽くまで消費と関連付けられる諸要素の一つにすぎず、物価変動が直ちに同程度の消費水準の変動をもたらすものとはいえない。この点は、昭和58年意見具申においても、賃金や物価は、そのままでは消費水準を示すものではないので、参考資料にとどめるべきものとされているところである。平成15年中間取りまとめでは、生活扶助基準の改定方式の在り方に関し、改定の指標についても検討が必要であるとされ、例えば、消費者物価指数の伸びを改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされているが、これも、物価変動率を考え得る指標の一つとして例示し、その検討の必要性に言及したにすぎないものと解される。平成25年報告書

にも、平成25年検証の結果を踏まえて生活扶助基準の見直しを検討する際に、他に合理的説明が可能な経済指標を総合的に勘案する場合があります。これを前提とする記載があるところ、ここにいう経済指標に物価変動率が含まれるとしても、それは総合的に勘案する指標の一つに位置付けられているにすぎないし、平成25年報告書も、これを勘案する場合にはその根拠を明確に示すべきことを求めている。現に、本件改定前において、物価変動率のみを直接の指標として生活扶助基準の改定がされたことはなかったものである。

以上に述べたところによれば、物価変動率は、生活扶助基準の改定の際の指標の一つとして勘案することが直ちに許容されないものとはいえないとしても、それだけでは消費実態を把握するためのものとして限界のある指標であるといわざるを得ない。そうすると、上記アの不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として基準生活費の改定率を定めることが、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有するものというためには、上記限界を踏まえてもなお物価変動率のみを直接の指標とすることが合理的であることにつき、物価と最低限度の消費水準との関係や、従来水準均衡方式による改定との連続性、整合性の観点を含め、専門的知見に基づいた十分な説明がされる必要があるというべきである。

しかるに、控訴人らは、平成15年中間取りまとめにおいて、消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされていたこと等を挙げて、物価変動率のみを直接の指標として用いても専門的知見と整合しないものではないなどと説明するにすぎず、上記不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として用いることが合理的であることについて、専門的知見に基づいた十分な説明がされているということとはできない。上記のとおり、平成15年中間取りまとめは、消費者物価指数の伸びを指標とすることについての検討の必要性に言及したものにすぎないし、平

成 25 年報告書にも、厚生労働省において他に合理的説明が可能な経済指標を総合的に勘案する場合もあり得ることを前提とする記載があるにすぎない。そして、物価変動率を指標とすることが、一般論としては専門的知見と整合しないものではないからといって、それまで水準均衡方式によって改定されてきた生活扶助基準を、物価変動率のみを直接の指標として改定することが直ちに合理性を有するものということにはならないところ、上記不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として用いることについて、基準部会等による審議検討が経られていないなど、その合理性を基礎付けるに足りる専門的知見があるとは認められない。

そうすると、デフレ調整における改定率の設定については、上記不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として用いたことに、専門的知見との整合性を欠くところがあり、この点において、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続には過誤、欠落があったものというべきである。

なお、上記事実関係等によれば、平成 29 年報告書において、本件改定後の夫婦子 1 人世帯における生活扶助基準額が一般低所得世帯の生活扶助相当支出額とおおむね均衡することが確認されたと評価されているが、デフレ調整において物価変動率のみを直接の指標として用いた厚生労働大臣の判断には、従来水準均衡方式における改定との連続性等の点において専門的知見との整合性を欠くところがあったというべきことは上記のとおりであって、デフレ調整が基準生活費を一律に 4.78% も減ずるものであり、生活扶助を受給していた者の生活に大きな影響を及ぼすものであることも考慮すると、本件改定後に行われた平成 29 年検証の結果によって、デフレ調整に係る同大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があったとの上記評価が左右されることはないものというべきである。

- (4) 以上によれば、本件改定は、物価変動率のみを直接の指標としてデフレ調整

をすることとした点において、その厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があり、生活保護法3条、8条2項に違反して違法というべきである。これに反する控訴人らの主張はいずれも採用することはできない。

2 したがって、本件改定に基づき別紙被控訴人目録1記載の被控訴人らに対してされた本件各処分は違法であり、その取消しを求める上記被控訴人らの請求はいずれも理由があるから、これらを認容した原判決は結論において正当である。

3 なお、前記第2の2において原判決を引用・補正して判示した前提事実によると、被控訴人番号12は令和▲年▲月▲日、被控訴人番号28は同年▲月▲日、被控訴人番号34は同年▲月▲日、被控訴人番号45は同年▲月▲日に、それぞれ死亡したものであるところ、本件訴訟のうち上記各被控訴人（別紙被控訴人目録2記載の被控訴人ら）の請求に関する部分については、その死亡と同時に終了したものと解すべきである（最高裁昭和39年（行ツ）第14号同42年5月24日大法廷判決・民集21巻5号1043頁参照）。

#### 第4 結論

よって、原判決は結論において正当であって、本件各控訴はいずれも理由がないからこれらを棄却することとし、本件訴訟のうち被控訴人番号12、28、34及び45の各請求に関する部分は、それぞれ死亡により終了したことを宣言し、原判決主文2項中1審原告番号2に関する部分については同1審原告の訴えの取下げにより失効したことを明示することとして、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所岡山支部第2部

裁判官 國 屋 昭 子

裁判官 大 門 宏 一 郎

裁判長裁判官井上一成は、退官につき署名押印できない。

裁判官 國 屋 昭 子