

地方自治 判例情報

要旨：伊東 健次

生活保護変更決定取消請求事件（生活保護老齢加算廃止訴訟（北九州）上告審）

最高裁判所第2小法廷 平成24年4月2日判決 平成21年（行ヒ）第367号

一部破棄再戻し、一部訴訟終了
一審 福岡地方裁判所 平成21年6月3日判決 平成18年（行ウ）第12号、平成19年（行ウ）第18号
二審 福岡高等裁判所 平成22年6月14日判決 平成22年（行コ）第28号
行政敗訴

（要旨）

厚生労働大臣が定めた「生活保護法による保護の基準」の改定により、老齢加算を段階的に減額され廃止されたことに基づき、市の複数の福祉事務所長が生活扶助の支給額を減額したため、生活保護基準の改定は憲法25条1項、生活保護法56条等に違反するものであ

るとして、被保護者らが保護変更決定の取消を求める請求について、これを認容した原審判決に対し、生活保護法56条は、保護の実施機関が被保護者に対する保護を一旦決定した場合には、当該被保護者について、同法の定める変更の事由が生じ、保護の実施機関が同法の定める変更の手続を正規に執るまでは、その決定された内容の保護の実施を受ける法的地位を保障する趣旨の規定であり、同条の規定は、同法において、既に保護の決定を受けた個々の被保護者の権利及び義務について定める第8章の中に置かれていることからすれば、同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つて、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く、

保護基準の改定については、保護基準は、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るのみならず、これを超えないものでなければならぬとする生活保護法8条2項の見地から厚生労働大臣の判断に裁量権の逸脱濫用があるか否か、あるいは、老齢加算金の廃止は、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ことから厚生労働大臣は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、裁量権の逸脱濫用があるか否かを審査する必要があるにもかかわらず、これらの点につき審理を尽くしていない

として、原審判決を破棄し、差し戻した事例である。

生活保護法3条、生活保護法8条、生活保護法による保護の基準（昭和38年厚生省告示第158号。平成16年厚生労働省告示第130号による改正前のもの）別表第1第2章2

【関連法規】

生活保護法3条、生活保護法8条、生活保護法による保護の基準（昭和38年厚生省告示第158号。平成16年厚生労働省告示第130号による改正前のもの）別表第1第2章2

判決

〔主 文〕

原判決中別紙被上告人目録1記載の被上告人らの請求に関する部分を破棄する。

前項の部分につき、本件を福岡高等裁判所に差し戻す。

本件訴訟のうち別紙被上告人目録2記載の被上告人らの請求に関する部分は、同目録記載の各日に同目録記載の被上告人らの死亡に

より終了した。

〔理 由〕

(中略)

4 原審は、上記事実関係等の下において、要旨次のとおり判断し、本件改定は生活保護法56条に反し違法であるとして、本件各決定を取り消すべきものとした。

(1) 生活保護法56条は、被保護者は正当な理由がなければ既に決定された保護を不利益に変更されることのないと定めているところ、その趣旨に鑑みれば、保護基準の改定に基づいて既に決定された保護を不利益に変更される被保護者との関係においては、単に保護基準が改定されたというだけでは同条にいう正当な理由があるものと解することはできず、その保護基準の改定そのものに正当な理由がない限り、これに基づく保護の不利益変更は同条に反し違法となるものと解される。

(2) 本件改定についての厚生労働大臣の判断は、専門委員会による中間取りまとめ中の前記3

(5) の記述を前提としているところ、専門委員会における審議の経過に照らすと、上記記述のうちイ及びウの部分は、老齢加算の廃止という方向性と並んで重要な事項といふべきである。それにもかかわらず、同大臣は、遅くとも中間取りまとめが発表されてから4日後までには、老齢加算を3年間かけて段階的に減額して廃止するという本件改定の内容を実質的に決定したものであり、その過程において、高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう検討するといふ上記イの内容については何ら検討しておらず、激変緩和措置を講ずるといふ上記ウの内容についても、既に老齢加算を前提とする保護を受けている被保護者が老齢加算の廃止によって被る不利益等を具体的に検討した上で3年という期間及び1年ごとの削減幅が決定された形跡はない。そうすると、本件改定は、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、社会通念に

照らして著しく妥当性を欠いたものといふことができる。したがって、本件改定は、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当たるといふべきであるから、これに基づく本件各決定も同条に反し違法となる。

5 しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

(1) 生活保護法56条は、保護の実施機関が被保護者に対する保護を一旦決定した場合には、当該被保護者について、同法の定める変更の事由が生じ、保護の実施機関が同法の定める変更の手續を正規に執るまでは、その決定された内容の保護の実施を受ける法的地位を保障する趣旨の規定であると解される。また、同条の規定は、同法において、既に保護の決定を受けた個々の被保護者の権利及び義務について定める第8章の中に置かれている。上記のような同条の規定の趣旨や同法の構成上の位

置付けに照らすと、同条にいう正当な理由がある場合は、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る。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べきである。

(2) 生活保護法8条2項によれば、保護基準は、要保護者(生活保護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るのみならず、これを超えないものでなければならぬ。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ふことができる。もっとも、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つて、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51年(行ツ)第30号同57年7月7日大法院判決・民集36巻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ふべきである。

(3) 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つても、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、保護基準によつて具体化されていたその期待の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ふべきである。

(4) 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(2)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(3)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ふべきである。

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前記(2)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

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、同大臣の上記

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。

減額を経て加算を廃止する形で行われたのは上記ウの意見に沿ったものであり、本件改定後も生活扶助基準の水準につき厚生労働省による定期的な検証が引き続き行われているのも上記イの意見を踏まえたものであって、上記アの意見に沿って老齢加算の廃止を行った本件改定は、中間取りまとめの意見を踏まえた検討を経ていないものということはできず、全体としてその意見の趣旨と一致しないものであったとも解し難い。

免れない。そこで、上記の点について更に審理を尽くさせるため、原判決中同部分を原審に差し戻すのが相当である。

（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。

（5）これに対し、原審は、厚生労働大臣が専門委員会との中間取りまとめの意見を踏まえた検討をしていないというが、そもそも専門委員会の意見は、厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではなく、また、社会保障審議会（福祉部会）の正式の見解として集約されたものでもなく、その意見は保護基準の改定に当たっての考慮要素として位置付けられるべきものである。また、平成15年12月に公表された専門委員会との中間取りまとめは、前記3（5）のとおり、

6 これと異なる見解に立つて、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5（4）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。論旨はこの趣旨をいうものとして理由があり、原判決中別紙被上告人目録1記載の被上告人らの請求に関する部分は破棄を

7 なお、記録によれば、別紙被上告人目録2記載の被上告人らは、同日録記載の各日に死亡していることが明らかであるところ、本件訴訟は、上記被上告人らについては、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日大法院判決・民集21巻5号1043頁参照）。そこで、本件訴訟のうち上記被上告人らの請求に関する部分は、同日録記載の各日に終了したことを明確にするため、その旨を宣言することとする。

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上記の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

老齢加算に見合う高齢者の特別な需要は認められないとして老齢加算の廃止を是認しつつ（同ア）、その社会生活に必要な費用への配慮の在り方について引き続き検討すべきこと（同イ）及び激変緩和措置を講ずべきこと（同ウ）を述べたものであって、前記事実関係等によれば、平成16年度以降に本件改定が3年間にわたる段階的な

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官須藤正彦の意見がある。（須藤裁判官の意見は省略）