HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	社会保障判例研究
Author(s)	川久保, 寛
Citation	北大法学論集, 62(1), 156[89]-141[104]
Issue Date	2011-05-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/45739
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR62-1_008.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

判例研究

社会保障判例研究

川久保　寛

老齢加算の廃止と生活保護法56条の適用の可否

福岡高裁平成22年６月14日判決

（平成21（行コ）28号生活保護変更決定取消請求控訴事件）

判例時報2085号43頁

Ⅰ．事実の概要

平成16年度から平成18年度にかけて、厚生労働大臣は告示[1]によって保護基準の改定を行い、老齢加算を減額、廃止した。それを受けた福祉事務所長の保護変更決定によって、北九州市に居住し生活保護を受給していた原告らの老齢加算は、平成16年３月25日から４月１日にかけて17,930円から9,670円（１級地－２である北九州市における居宅単身者の場合。以下同じ）に減額され、平成16年度末の減額を経て、平成18年３月14日から４月１日にかけて3,760円から０円へ減額され、廃止された。

これらの改定に際して、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、「専門委員会」という）の「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（以下、「中間取りまとめ」という）が重要な役割を果たしたとされる。専門委員会は、平成15年７月に社会保障審議会福祉部会に設置され、翌月から月１回の会議を重ね、同年12月16日に中間取りまとめを公表した。中間取りまとめには、「……消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行

[1] 平成16年３月25日厚生労働省告示第130号、平成17年３月31日厚生労働省告示第193号、平成18年３月31日厚生労働省告示第315号、の３回の告示による。

の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである。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。」、「また、被保護世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講じるべきである。」との記述（以下、「本件記述」という）があった。

原告らは、厚生労働大臣による保護基準の改定が不合理であり、憲法25条および生活保護法（以下、「法」という）３条、８条１項、56条などに違反しており、福祉事務所長によって行われた、平成15年度末の老齢加算分を減額した保護変更決定および平成17年度末の老齢加算を廃止した保護変更決定が違法である、と主張した。

これに対して、第１審判決（福岡地裁平成21年６月３日判決 LEXDB 文献番号25451055）は、老齢加算が高齢者の特性に応じた支出の必要（特別需要）を理由としてきた、と認定し、「保護基準が不利益に変更されれば、結局、個々の被保護者に対して行われる保護も、原則として不利益に変更されることとなる。……保護基準の不利益変更は、法律上、保護決定の不利益変更をもたらすものであって、同条〔法56条〕にいう『正当な理由』が必要であると解すべきである。」として保護基準の変更に法56条が適用されるとし、「裁判所は、その理由の正当性に関する厚生労働大臣の判断が、著しく合理性を欠き、裁量を逸脱・濫用したといえるかを審査すべきものと解される。」、「その裁量権の逸脱・濫用の有無を審査するに当たっては、変更理由の内容並びに判断過程及び判断資料等の合理性を検討することになる。また、保護基準を不利益に変更する場合の厚生労働大臣の裁量権の範囲は、既存の保護基準があることや、被保護者に不利益を与えるものであることを考慮すると、新規に保護基準を定立する場合に比べて小さいというべきである。」とした。

しかし、老齢加算の減額および廃止によって原告らの生活は様々に制約されていると認定したものの、①70歳以上の生活扶助額が老齢加算を除いても一般低所得者世帯を上回っていること、②単身高齢者世帯の生活扶助費を見直していないことが著しく合理性を欠き違法とまではいえないこと、③本件記述にいう措置をとることが必須条件とまではいえないこと、④３年にわたって減額し廃止した厚生労働大臣の措置が中間取りまとめの趣旨に反するものとは認められないこと等を理由に、原告らの請求を棄却した。

Ⅱ．判旨　請求認容（原判決取消し）

１．法56条について

「法56条が、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がないと定める趣旨は、一度保護の実施機関が被保護者に対し保護を決定したならば､法に定める変更の手続を正規にとらないうちは、被保護者は、その決定された内容において保護を実施することを請求する具体的権利を有するということにあると解すべきである。

以上のような法56条の趣旨にかんがみれば、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（不利益変更）そのものが『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するのが相当である。」

２．保護基準の不利益変更にかかる厚生労働大臣の裁量について

「……保護基準の設定は厚生労働大臣の合目的的な裁量にゆだねられており、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限界を超えた場合又は裁量権を濫用した場合のみ違法となると解される（最高裁昭和42年５月24日大法廷判決・民集21巻５号1043頁参照)。以上のように、保護基準の設定が厚生労働大臣の裁量にゆだねられていることからすると、保護基準の改定も、一定程度厚生労働大臣の裁量に委ねられていると解するのが相当である。

したがって、保護基準の不利益変更に関する『正当な理由』の有無を判断するに当たっては、保護基準の不利益変更についての厚生労働大臣の判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として『正当な理由』のない不利益変更に当たるものと解するのが相当である。」

３．本件保護基準の改定について

「本件保護基準の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本件記述を前提としている。」

「本件記述のうち、本件ただし書、及び『被保護世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講じるべきである。』との部分は、老齢加算の廃止という方向性と並んで重要な事項というべきである。」

「厚生労働省は、中間取りまとめが発表された平成15年12月16日の時点で、老齢加算については、中間取りまとめを受けて、今後予算の中でどのようにしていくか検討していくとの立場を示していた。ところが、そのわずか４日後には、老齢加算を３年間かけて段階的に廃止すること…を含む平成16年度予算の財務省原案が内示された。……厚生労働大臣は、遅くともこのとき（平成15年12月20日）までには、本件保護基準の改定を実質的に決定したものというべきである。

しかるに、この決定の過程において、本件ただし書の内容については何ら検討されなかった。また、激変緩和措置については、中間取りまとめについての議論の経過に照らせば､それが直ちに単なる段階的廃止を意味するとは限らず、何らかの代替措置を意味すると考える余地もあるほか、代替措置を執らないとしても、期間や１年ごとの削減幅については慎重な検討が求められるところである。」

「本件記述のうち老齢加算の廃止という方向性と並んで重要な事項である本件ただし書の内容について何ら検討せず、同じく重要な事項である激変緩和措置について十分検討することなく、中間取りまとめが老齢加算を廃止の方向で見直すべきであるとしたことなどの理由で行われた本件保護基準の改定は、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、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものということができる。したがって、本件保護基準の改定は、裁量権の逸脱又は濫用として『正当な理由』のない保護基準の不利益変更に当たるというべきである。」

「本件各決定は、本件保護基準の改定に基づく保護の不利益変更であるところ、本件保護基準の改定は『正当な理由』のない保護基準の不利益変更であるから、本件各決定は法56条に反し違法となる。」

Ⅲ．検討

１．はじめに

本判決は、老齢加算および母子加算の廃止に伴って提起された一連の訴訟に

おいて、老齢加算の減額および廃止が問題であるとして実施機関による保護変更決定を取消した唯一の下級審裁判例である[2]。また、本判決は法56条に違反することを理由に保護変更決定を取り消す、という特徴を持つ。

これまで、生活保護に関する訴訟が数多く提起されてきたが、受給者の生活がいわゆる最低生活を下回っているとして憲法25条や法３条に違反すると主張するものが多く、法56条違反を理由に決定が取り消された裁判例はない。法56条は、加算の廃止をめぐる訴訟が提起されるまで問題となることがなく、実施機関の決定によらなければ被保護者の保護受給権が変更されないといった理解にとどまっておりその効果も定かではなかった。また、朝日訴訟最高裁判決および堀木訴訟最高裁判決によって確立された生活保護における厚生労働大臣の裁量権との関係でも、本判決は興味深い判示部分を含んでいる。

以下では、まず、老齢加算廃止を争った裁判例の比較を通じて本判決を検討する（２）。そして、違法という結論に重要な役割を果たしたと思われる中間取りまとめについて考察し（３）、本判決の意義を明らかにしたい（４）。

２．保護基準と厚生労働大臣の裁量について

本件で問題となった老齢加算の減額および廃止は、厚生労働大臣による保護基準の改定であった。まず、本判決でも参照された、保護基準の改定における厚生労働大臣の裁量についての判例である朝日訴訟最高裁判決を確認する。さらに、法56条について確認したうえで、加算の廃止をめぐる裁判例を検討する。

（１）朝日訴訟最高裁判決と保護基準の設定にかかる厚生労働大臣の裁量

朝日訴訟において、保護基準にもとづいて入院中の受給者が受けていた生活扶助の金額が低額であり、厚生大臣（当時）による保護基準の設定が憲法25条および法８条２項、３条に違反するのではないか、が問題となった。最高裁[3]は「なお、念のために…意見を付加する」として、「……健康で文化的な最低

[2] 本判決については、葛西まゆこ「老齢加算廃止に対する初の違法判断」法教871号48頁参照。評釈として、尾形健「生活保護法上の老齢加算の廃止等と憲法25条」TKC 速報判例解説（LEX 文献番号 z18817009-00-010410564）。

[3] 生活保護法による保護に関する不服の申立に対する裁決取消請求事件（最大昭和42年５月24日判決）民集21巻５号1043頁。

限度の生活なるものは、抽象的な相対的概念であり、その具体的内容は、文化の発達、国民経済の進展に伴って向上するのはもとより、多数の不確定的要素を綜合考量してはじめて決定できるものである。したがって、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、厚生大臣の合目的的な裁量に委されており、その判断は、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。ただ、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設置する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によっ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。」とした。

この朝日訴訟最高裁判決は、社会保障分野における広い行政裁量を認めたものとして著名であり、立法から委任を受けた行政の決定に対する司法権の介入の範囲を定めたものとして確立している[4]。とはいえ、社会保障法学からこの判例には多くの批判や疑問が呈されている[5]。一言でいえば、厚生労働大臣のもつ裁量が広すぎるのではないか、という批判である。なぜなら、最高裁は、原判決についての判示で「生活保護基準の適否を判断するにあたって考慮したいわゆる生活外要素」として当時の国民所得や国の財政状態、国民の一般的生活水準などを挙げて、「厚生大臣の裁量のうちに属する」として厚生（労働）大臣が考慮すべき事項を一定程度明らかにはしているものの、裁量権の逸脱や濫用にあたる場合が具体化されているとはいいがたいからである。

こののち、保護基準に関する裁量が争点となった裁判例はわずかであるが、そのうちの１つに、他人介護費特別基準[6]の金額について争った裁判例[7]がある。他人介護費に上限があることについて、名古屋高裁は、「保護の一部である他

[4] 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』（弘文堂、2001年）32頁。

[5] 岩村･前掲注（４）32頁、西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003年）35頁、堀勝洋『社会保障法総論　第２版』（東京大学出版会、2004年）132頁。

[6] 加算の１つであるが、実施機関の決定によって金額が決定される点で特別である。実施機関のみの判断でつけられる金額には上限があり、都道府県知事による承認や厚生労働大臣による承認を得た場合、上限があるものの、より高額の加算を支給することができる。

[7] 名古屋高裁金沢支部平成12年９月11日判決（判タ1056号175頁）。なお、原審は金沢地平成11年６月11日判決（判タ1059号68頁）。

人介護費についても、その基準設定の前提となる介護需要の測定、保護の程度・内容、介護に要する諸経費の把握・算定等については高度に技術的かつ専門的な知見、判断が要求されるのであり、さらに保護の実施には相当の費用を要することから他の福祉政策その他国全体の諸政策との均衡も念頭に置いた高度に政策的な判断が必要となると認められる。……法が要保護者の需要基準を厚生大臣の定める基準によるとしていること（法８条１項）及び右にみたとおりそれは高度の専門的、政策的判断を要すると認められることから、他人介護費特別基準の設定は厚生大臣の合目的的裁量に委ねられていると解するのが相当である。」として、厚生労働大臣の裁量が「憲法及び法の趣旨、目的を逸脱するほど著しく低額で行政裁量を逸脱した違法なものとまでいうことはできない。」とした。

高訴訟と呼ばれるこの裁判例は、朝日訴訟最高裁判決を直接には引用していないものの、同様の法的枠組みから判断している[8]。結局、保護基準を定める際の厚生労働大臣の持つ裁量は、朝日訴訟最高裁判決によって確認されているように、広範なものであり、ごく一部の場合[9]を除いて、裁量権の行使が違法とされることはない。裁判によって裁量権の行使が違法であると認められる可能性は非常に低く、そのことも厚生労働大臣の保護の基準の設定にかかる法８条をめぐる議論は全体的に低調であった理由であろう[10]。

しかし、朝日訴訟を含むこれまでの裁判例は、保護基準における金額の設定を争うものであって、減額や廃止と言った保護基準における金額の変化を争っ

[8] 数多くの評釈や論考があるが、朝日訴訟最高裁判決を前提とすることに争いはない（江口隆裕「判批」社会保障判例百選〔第４版〕別ジュリ191号（2008年）174頁、加藤智章ら編『新版社会保障・社会福祉判例体系４』（旬報社、2009年）302頁〔嶋田佳広〕など）。

[9]「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限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合」（朝日訴訟最高裁判決）や「現実の介護需要を無視して著しく低い基準を設定する等、憲法及び法の趣旨、目的を逸脱したような場合」（高訴訟控訴審判決）が挙げられているが、現実に認められる可能性は低いであろう。

[10] 河野正輝「判批」社会保障判例百選〔第４版〕別ジュリ191号（2008年）４頁。

たものではない。近年相次いでなされた加算の減額および廃止[11]においても、これまでと同様に、厚生労働大臣の裁量は広く認められるのだろうか。

（2）保護基準の変更と法56条

結論からいえば、厚生労働大臣の裁量権の行使が狭くなる可能性がある。なぜなら法56条の適用余地があるからである。

朝日訴訟を含むこれまでの裁判例は実施機関による決定の取消訴訟が多く、被保護者からの何らかの請求が認められなかった（却下ないし棄却決定が存在する）事例や被保護者が実施機関による決定によって不利益を被った事例がその大半を占める。もちろん、実施機関の決定には根拠条文があり[12]、その適否が問題となった。つまり、法56条の適否が問題となることはなかったのである[13]。

しかし、保護基準の変更によって保護費の減額がもたらされる場合、法56条の適用が裁判で争点となる可能性がある。本件では、厚生労働大臣の告示によって変更された保護基準を受けて、実施機関である福祉事務所が行った各変更決定によって、被保護者の老齢加算が減額ないし廃止されている。その限りでは、実施機関の裁量は存在していない[14]。つまり、被保護者が自らに為された決定の取消しを求めた場合、実施機関が「正当な理由」として厚生労働大臣による保護の基準の変更を挙げる可能性が生じる。そして、そのことは、厚生労働大臣が保護基準を被保護者にとって不利益に変更する際、裁判所が法８条だけではなく法56条を適用する余地があることを意味し、その結果によっては、厚生労働大臣の裁量が狭まることにつながる。つまり、朝日訴訟最高裁判決によっ

---

[11] 老齢加算は2004年度から減額されて2006年度に廃止され、母子加算は子どもの年齢によって異なるものの、減額の後2009年度に廃止された。その後、母子加算については、与党となった民主党によって2009年12月１日より“復活”している。

[12] たとえば、前者の場合は法24条４項など、後者の場合は法27条、63条、78条などが根拠条文となる。

[13] 管見の限り、母子加算および老齢加算の廃止をめぐる訴訟以前で、法56条の適否が争われた裁判例はない。また、加藤ら編・前掲注（８）312頁〔嶋田佳広〕も参照。

[14] もちろん、被保護者の状況によっては変更決定を行うことが問題となることがありえる。後述する裁判例においても言及されている。

て確認された、保護基準を定める際の厚生労働大臣の持つ裁量が、法56条によって制限される可能性があることになる。

（3）老齢加算をめぐる一連の訴訟と法56条

実際、老齢加算をめぐる一連の訴訟では法56条の適用が正面から争われ、判断が分かれている。老齢加算をめぐる裁判例は、判決日順に、①東京地裁判決[15]、②広島地裁判決[16]、③本判決の原審である福岡地裁判決[17]、④京都地裁判決[18]、⑤①の控訴審である東京高裁判決[19]、⑥本判決、の６つであり[20]、いずれにおいても法56条の適用が問題となった。

このうち、法56条を適用した裁判例は①、③、④、⑥の４つであるが、その理由について踏み込んだ判断をしている裁判例は①東京地裁のみである。

①東京地裁は「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って、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綜合して、その不利益変更に『正当な理由』があったかどうかが判断されるべきであり、そう解することによって初めて、法８条とは別に法56条の適用を論ずる意義があり、また、上記の担保としての機能が全うされるものといえる。」とした。つまり、生活保護法における厚生労働大臣のもつ広い裁量が、保護基準が不利益に変更

[15] 平成20年６月26日判決（判時2014号48頁）。
[16] 平成20年12月25日判決（賃社1485号49頁、賃社1486号52頁）。
[17] 平成21年６月３日判決（LEX 文献番号25451055）。
[18] 平成21年12月14日判決（LEX 文献番号25441821）。なお、同日に同地裁の同じ合議体が母子加算の廃止について判決を出している（平成21年12月14日判決（LEX 文献番号25441822））。
[19] 平成22年５月27日判決（判時2085号43頁）。
[20] 葛西・前掲注（２）49頁参照。

される限度で、法56条の適用によって制限されることになる[21]。

一方、本判決の原審である③福岡地裁判決や④京都地裁判決は、「……保護の要否及び程度は保護基準に基づいて定められるのであるから、保護基準が不利益に変更されれば、結局、個々の被保護者に対して行われる保護も、原則として不利益に変更されることとなる。」（③福岡地裁判決）、「……保護基準が不利益に変更されれば、個々の被保護者に対して行われる保護も、これと軌を一にして不利益に変更されることとなるといえるから、厚生労働大臣の保護基準設定行為にも同条が適用され、『正当な理由』が必要となるといえる。」（④京都地裁判決）、と短く理由を述べる。

これまで検討されてこなかった法56条が厚生労働大臣の裁量を制限する手段となりえることが確認された点は、積極的に評価できよう。しかし、他の裁判例もみてみると、法56条を適用しなければ、厚生労働大臣の裁量が制限されない、というわけではないように思われる。

法56条の適用を否定した②広島地裁判決は、「……本件保護基準改定についての厚生労働大臣の裁量の幅は、その新規の制定におけるそれよりも狭く、本件保護基準改定における厚生労働大臣の判断過程に看過し難い事実の誤認や事実の評価の誤り等の不合理な点があり、上記判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、厚生労働大臣の上記判断に不合理な点があり、同判断に基づく本件保護基準改定は裁量権を濫用または逸脱したものとして、違法であり、これに基づく本件各決定もまた違法であると解すべきである。」とした。②広島地裁は、法８条２項を根拠にしつつ、老齢加算が長年にわたって支給されてきたことやそれが法８条２項にもとづく保護基準を為してきたこと、そして老齢加算の減額および廃止が被保護者にとって不利益であることを理由に、法56条を適用した他の裁判例とほぼ同様の判断枠組みを導き、厚生労働大臣の裁量を制限しようとする。つまり、法56条の適用がなくとも、厚生労働大臣の裁量を制限することは可能といえる。

しかしながら、法56条の適用の如何が厚生労働大臣の裁量を制限する決定的要素にはならないものの、法56条の適用によってこれまでに見られない形での裁量の制限が導かれている。

---

[21] 棟居教授は「裁量の幅に一定の枠を提示しえている。」と評価する（棟居快行「判批」ジュリ1376号22頁）。

たとえば、法56条を適用する④京都地裁判決は、「……保護基準変更自体は、裁量の範囲を逸脱していないとしても、その基準に基づいてその被保護者に処分をすることが、従来有していたその被保護者特有の需要を満たさなくなるという場合には、例外的に、法56条を根拠に、変更処分が違法となる余地がある。」としており、保護基準の変更自体は適法であるとしても、法56条が適用されることによって、当該被保護者との関係で実施機関による保護変更決定が違法となる余地を認める。つまり、法56条が規定されていることにより、実施機関が、改定された保護基準をそのまま適用するのではなく、当該被保護者の生活状況を吟味したうえで、最低生活を割り込むことがないように保護変更決定を行わなければならないことになる。

これまでの裁判例を踏まえて考えれば、法56条の適用は、（母子加算および）老齢加算の減額および廃止についての厚生労働大臣の裁量を制限する決め手ではない。本判決は法56条を適用しているものの、むしろ法56条から直接導かれてこなかった事柄である、中間取りまとめの不履行を理由に結論に至ったといえる。では、本判決は、専門委員会による中間取りまとめをどのように評価したのか。

3．専門委員会の中間取りまとめと厚生労働大臣の裁量について

厚生労働大臣が老齢加算の減額および廃止をした根拠として、専門委員会の中間取りまとめが挙げられている。原告、被告ともに、中間取りまとめの履行を主張している点では同じだが、本件記述の取扱いをめぐって対立があった。結局、本件記述の評価が本判決の結論を導いたといえる。以下では、まず、専門委員会の位置づけを確認し、中間取りまとめの法的性質について検討する。そのうえで、本判決における中間取りまとめの捉え方について考察する。

（1）専門委員会および中間取りまとめの法的性質

専門委員会が設置された社会保障審議会は、厚生労働省設置法にもとづく政令を根拠に設置されている機関である。社会保障審議会には福祉部会が設置されており（社会保障審議会令６条）、その会長によって指名された専門委員によって、専門委員会が設置された（同２項）。また、社会保障審議会の事務については厚生労働省設置法に規定があり、それによると「調査審議」し、「意見」を述べることがその事務とされている（厚生労働省設置法７条）。その文言、

そして他の機関[22]と比べれば、社会保障審議会は諮問機関にとどまると思われ、厚生労働大臣の諮問に対する答申に法的拘束力があるとはいえないと思われる。つまり、厚生労働大臣が社会保障審議会の答申と異なる判断をした場合に、すぐ違法と評価されることはない[23]。

社会保障審議会より下位に位置する専門委員会についても同様の法的性質を認めることができ、中間とりまとめに法的拘束力を認めることは難しいと思われる[24]。つまり、中間取りまとめと異なる判断をしたとしても、その法的拘束力を理由に厚生労働大臣の裁量権の濫用および逸脱が認められるわけではない。

また、厚生労働大臣の有する裁量から考えれば、専門委員会が設置されなかった可能性や、諮問、答申（中間取りまとめ）が存在しなかった可能性もないわけではない。

社会保障審議会は社会保障に関する広い事項を議論するものの、その権能について詳細に定められているとはいえない[25][26]。つまり、厚生労働大臣が何らか

---

[22] たとえば、電波監理審議会の議決は総務大臣の決定に対する拘束力をもつ（電波法94条参照）。必要的諮問事項や勧告についての規定から、電波監理審議会は、社会保障審議会より強い権限を持っていると言える。

[23] やや古いが診療報酬の改定をめぐって審議会と行政の関係に触れた事例として、東京地裁昭和40年４月22日決定（行集16巻４号708頁）参照。また、田中二郎ら編『行政法講座第４巻　行政組織』（有斐閣、1968年）115頁〔佐藤功〕参照。

[24] ⑤東京高裁判決は「委員会が厚生労働大臣の諮問機関であることは明らかであるから、同委員会による『平成15年中間取りまとめ』は、厚生労働大臣の保護基準の設定・改定について法的拘束力を有するものではな」い、とする。

[25] 審議会の基本的な目的として、「審議会が、それらの決定－政策決定－に有効な材料を提供する」ことが挙げられる（田中・前掲注（23）108頁〔佐藤功〕参照。）また、審議会の役割などについては、西尾勝『行政学　新版』（有斐閣、2003年）388頁、藤田宙靖『行政法の基礎理論　下』（有斐閣、2005年、初出2001年）246頁、増島俊之・小林秀徳編著『証言　改革を支えるメカニズム』（ぎょうせい、2004年）73頁〔塩野宏〕も参照。

[26] 法律によっては社会保障審議会についての規定を持つものもあり（たとえば社会福祉法125条、児童福祉法８条７項など）、社会保障審議会令５条は分科会の所掌を規定する。しかし、いずれも抽象的な文言にとどまっており、社会保障審議会ないし各分科会および部会に対し、厚生労働大臣がどのように何を諮問するかは、厚生労働大臣の裁量に委ねられているといえる。

の判断をする際に、社会保障審議会に必ず諮問しなければならない事項が法律上明確ではない。保護基準の変更についても、厚生労働大臣による諮問およびそれに対する答申は、生活保護法上求められていたとはいえないように思われる。もちろん、いわゆる50年勧告に代表されるように、社会保障行政における社会保障審議会（など各審議会）の存在は大きい[27]。これまでの生活保護についての諮問・答申から考えれば、生活保護制度の見直しのために専門委員会を設置し、諮問したことは例外的なものではない。

（2）専門委員会と中間取りまとめの“存在”

しかし、専門委員会を必ず設置すべきとはいえず、その答申に法的拘束力がないことが、老齢加算の減額および廃止にかかる厚生労働大臣の判断過程において中間取りまとめが考慮されないことを意味するわけではない。

加算をめぐる一連の訴訟において、中間取りまとめは、厚生労働大臣が老齢加算の廃止という判断をした際に考慮した前提として、必ず検討されている。たとえば、①東京地裁判決は、「変更の内容・程度のみならず、変更の検討及び実施の過程を含めて吟味する」、として、中間取りまとめを検討する。ほぼ同様の文言は、③福岡地裁判決（「変更理由の内容並びに判断過程及び判断資料等の合理性を検討する」）や④京都地裁判決（「変更の内容、そこに至る判断過程、判断資料の合理性」）にも見られる[28]。なかでも、④京都地裁判決は、専門委員会の議論状況や、中間とりまとめの文言についての各委員の意見なども詳細に認定したうえで、中間取りまとめの本件記述の「ただし書部分は，老齢加算の削減・廃止と同時にこれに代わる何らかの措置が採られることが条件とされるという趣旨で付け加えられたものではな」い、としている。

確かに、専門委員会が設置され、厚生労働大臣の諮問に対して専門委員会が答申を行ったという事実があり、厚生労働省が中間取りまとめを踏まえたと言明していることからすれば、裁判所が、厚生労働大臣の判断過程の際に考慮される要素として認定することは十分可能である。中間取りまとめという形式ではあるが[29]、保護基準の改定における厚生労働大臣の裁量が中間取りまとめの

---

[27] 加藤智章ら著『社会保障法　第４版』（有斐閣、2010年）４頁。

[28] 一方、②広島地裁判決や⑤東京高裁判決にはこうした判示部分はない。

[29] 厚生労働大臣は、平成16年12月15日の報告書を待たずに、平成15年12月16日

存在によって制限される、といえる。

結局、中間取りまとめの法的性質より中間取りまとめの存在それ自体が、厚生労働大臣の判断に一定の影響を及ぼしたといえる。しかし、中間取りまとめがどこまで厚生労働大臣の裁量を制限するのか、つまり、本件記述におけるただし書きの検討や激変緩和措置を講じることが厚生労働大臣の義務となりえるか、については、これまでの裁判例や議論をみるかぎりでは、消極的に解されてきたといえる。

４．本判決の意義と評価

最後に、本判決の意義と評価を確認しておきたい。

第一に、法56条を解釈し、それによって厚生労働大臣の裁量を狭めたことが本判決の意義として挙げられる。

その判示部分の前段（Ⅱ１参照）が立法当時の解釈にも沿ったものである一方[30]、後段はこれまでの裁判例において争いがあるところであった。その意味では、被保護者と実施機関の関係を規律する法56条が、現に受給している被保護者の受給する保護が不利益に変更される場合に限られてはいるものの、厚生労働大臣の裁量権の行使に一定の制限をかける根拠になりえるとした本判決は意義をもつ。また、高裁レベルで初めて、厚生労働大臣の「判断要素の選択や判断過程」に合理性が必要であるとした点は、行政過程をどのように評価するかという行政法学の問題意識からも意義がある[31]。

第二に、答申が求めた事項を、行政が判断する際に考慮すべき重要な要素としたことが挙げられる。

中間取りまとめが厚生労働大臣の判断の前提であるとした点はこれまでの裁判例と同様であるが、本判決は、専門委員会の議論状況や中間取りまとめの文

の中間取りまとめの段階で、老齢加算の減額および廃止を決定している。専門委員会の法的性質およびその答申の法的拘束力から考えれば、中間取りまとめの段階で厚生労働大臣が判断したことは不適法とはいえないと思われる。

[30] 小山進次郎『改定増補　生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会、1951年）624頁。

[31] 西埜教授は、裁量処分の判断過程を手続的に審査する方法を裁量統制の際に考慮すべきであるとする（西埜章「判批」判評509号30頁参照）。なお、塩野宏『行政法Ⅰ　第５版』（有斐閣、2009年）132頁も参照。

言の変更を詳細に認定し、中間取りまとめの求めたただし書きおよび激変緩和措置の検討をしなかったことを問題視している。つまり、原告らの生活実態とは関係なく、保護基準の改定における厚生労働大臣の裁量を検討したことになり、これまでみられた、被保護者の実態から憲法25条ないし法３条、８条などの違反について検討することとは大きな対比を為している。審議会の議論を踏まえた答申の文言解釈によりその内容を確定させ、行政の考慮要素となるとしたことは、保護基準の改定における厚生労働大臣の裁量だけではなく、広く行政一般への法的枠組みの展開可能性を持つといえる[32]。

しかしながら、本判決には気になる点がある。

本判決は、老齢加算をつける根拠がないという事実を是認する一方で、老齢加算を減額および廃止する際に考慮すべき要素を考慮しなかった、として、厚生労働大臣による保護基準の改定を法56条に違反するとし、それにもとづく保護変更決定を取り消すべきとしている。

確かに、これまで主に議論されてきた法８条の解釈のみでは厳密な裁量審査を導くことは難しいように思われる。その意味では、本判決は、保護基準の改定、それが被保護者にとって不利益であるという点を捉え、法56条を適用したことによって、裁量審査の緻密化を図り、違法性判断の法的枠組みを導いたと考えられる[33]。そのために、裁判所は、委員の発言といった専門委員会の議論状況や中間取りまとめの文言の変更を詳細に認定することで、中間取りまとめの本件記述が、厚生労働大臣において考慮しなければならない重要な要素となっていると判断したのではないか。

だとすれば、法56条にいう「正当な理由」からそこまで導けるかやはり気になるところである。

最近になって法56条を適用した裁判例が見られるようになったが、これまで述べたように、法８条の解釈による厚生労働大臣の裁量と、法８条の解釈に法

[32] 尾形教授は「行政決定における考慮事項については様々な考え方があるが、このような手法が生存権訴訟においても広く用いられ、かつ、憲法的価値をも考慮事項とみる余地があるとすれば、従前の裁量統制論とは異なる地平が拓けるかもしれない。」とする。尾形・前掲注（２）・４頁。

[33] これまでの裁判例では、中間取りまとめの文言よりは老齢加算の根拠がないこと、すなわち高齢者特有の需要がデータで示されなかったことを主な理由として、厚生労働大臣の裁量に濫用または逸脱はなかったと結論づけてきた。

56条の適用を加えた厚生労働大臣の裁量の違いは明らかではない。さらに、本判決と同じように、法56条を適用し、専門委員会の議論状況や中間とりまとめの文言を認定しながら、本件記述について本判決とは異なった評価をした④京都地裁も存在する。法56条の適用によって、厚生労働大臣の裁量を制限しようとした本判決は一定の評価に値するが、法56条の文言及びこれまでの裁判例から考えると逆の結論になった可能性がないとはいえない。

また、本判決は、中間取りまとめのただし書を検討せず、激変緩和措置について慎重な検討がなかったことを「考慮すべき事項を十分に考慮しておらず、又は考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠」く、としている。

しかし、諮問機関に過ぎない専門委員会の中間取りまとめの法的性質からすれば、そこまでの“拘束力”があるか疑問が残る。中間取りまとめから厚生労働大臣の判断までの時間が非常に短かったことも裁判所による評価に影響したと考えられるが、その意味では、法的拘束力がない答申を受けた場合の、行政の慎重な検討を求めたともいえるかもしれない。

被告が上告したため、本件は最高裁による検討が行われる。それにより、保護基準の設定における厚生労働大臣の裁量や法56条の解釈など、研究が進むことが期待される。

※脱稿後、本判決についての評釈（尾形健･ジュリ1420号27頁、太田匡彦･ジュリ1420号53頁）および論考（笹沼弘志・賃社1529・1530号10頁）に接した。