HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公法判例研究
Author(s)	大串, 倫一; Ohkushi, Rinichi
Citation	北大法学論集, 73(4), 89-124
Issue Date	2022-11-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/87360
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_73_4_05_Ohkushi.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

判例研究

公　法　判　例　研　究

大　串　倫　一

生活扶助の基準生活費の減額をその内容に含む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）の改定が生活保護法３条及び８条２項の規定に違反するとされた事例

大阪地裁判決令和３年２月22日判例タイムズ1490号121頁

【事案の概要】

本件は、大阪府内に居住して生活保護法（本判決の紹介にあたって、これを「法」という。評釈では、「生活保護法」という。）に基づく生活扶助の支給を受けているＸら（ただし、原告X13、原告X24及び原告X28については、その夫が生活扶助の支給を受けている。）が、法の委任に基づいて厚生労働大臣が定めた「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。以下、「保護基準」・「生活保護基準」という。）の数次の改定により、所轄の福祉事務所長らからそれぞれ生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定（以下、「本件各決定」という。）を受けたため、保護基準の上記改定は憲法25条、法８条等に違反する違憲、違法なものであるとして、①原告X13、原告X24及び原告X28を除くＸらにおいて、Ｙらを相手に、本件各決定の取消しを求めるとともに、②Ｙ国に対し、国家賠償法１条１項に基づき、損害賠償を求めた事案である。なお、本件改定に至る経緯は次のとおりである。

厚生省（当時）の審議会である中央社会福祉審議会によって、昭和58年12月に「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」が発表され、これを踏まえ、昭和58年以降、生活扶助基準の改定は、水準均衡方式（すなわち当時の生活扶助基準が、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当であるとの評価を

踏まえ、当該年度に想定される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という方式）により行われていた。

その後、厚生労働省の審議会である社会保障審議会（厚生労働省設置法７条１項に定める厚生労働大臣の諮問機関）によって、平成15年７月、その福祉部会内に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。）が設置され、当該専門委員会により平成16年12月に報告書（以下、「平成16年報告書」という。）が取りまとめられた。平成16年報告書を踏まえ、平成17年度以降、生活扶助基準について、第１類費について、４人世帯の場合に0.95、５人以上世帯の場合に0.90の逓減率が導入され（３年間で段階的に実施）、第２類費について、４人以上世帯の基準額を抑制する見直しが行われた。

そして、平成16年報告書において、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、５年に１度の頻度で検証を行う必要があるとされたこと等を踏まえ、生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うため、平成19年に、厚生労働省社会・援護局長の下に、学識経験者等による「生活扶助基準に関する検討会」（以下、「生活扶助基準検討会」という。）が置かれた。生活扶助基準検討会では、平成16年の全国消費実態調査に基づき、生活扶助基準の全体水準及び級地基準等について評価・検証を行うこととされ、平成20年度予算編成を視野に入れて結論が得られるよう検討することとされた。

生活扶助基準検討会により、平成19年10月19日から同年11月30日までの間、５回にわたる検討を経て、報告書（以下、「平成19年報告書」という。）が取りまとめられた。もっとも、生活扶助基準については平成19年報告書によって取りまとめられたものの、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるとして、平成20年度は据え置くこととされ、また、平成20年２月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇が国民の家計へ大きな影響を与えており、それに加えて「100年に１度」といわれる同年９月以降の世界的な金融危機が実体経済に深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあると考えられるなどとして、平成21年度も据え置くとされ、さらに、完全失業率が高水準で推移するなど、厳しい経済・雇用状況を踏まえ、国民生活の安心が確保されるべき状況にあることに鑑みるとして、平成22年度も据え置くこととされていた。

その後、社会保障審議会により、平成23年２月、５年に１度実施される全国

消費実態調査の特別集計データ等を用いて、生活扶助基準について学識経験者による専門的かつ客観的な検証を行うため、常設部会として生活保護基準部会（以下、「基準部会」という。）が設置された。基準部会により、年齢階級別、世帯人員別、級地別に生活扶助基準額と消費実態のかい離が詳細に分析され、様々な世帯構成に展開するための指数について検証が行われ、13回にわたる検討を経て、平成25年１月に、報告書（以下、「平成25年報告書」という。）が取りまとめられた。

厚生労働大臣は、平成25年報告書を受けて、また、物価動向を勘案して、保護基準を改定することとし、激変緩和のための措置として３年間かけて段階的に実施することとした（平成25年厚生労働省告示第174号、平成26年厚生労働省告示第136号及び平成27年厚生労働省告示第227号による。以下、これらの保護基準の改定を、「本件改定」と総称する。）。

本件改定の具体的な内容は、主に次の２つである。第一に、平成25年報告書を踏まえた見直しである。これは、ゆがみ調整と呼ばれる。平成25年報告書により、当時の保護基準に基づく年齢別（第１類費）、世帯人員別（第１類費及び第２類費）及び級地別の各基準の水準の較差が同一区分別での消費実態の水準の較差とかい離しているとされたことを踏まえ、そうしたかい離を解消するためになされた調整である。そこでは、第１類費と第２類費について、それぞれ３つずつの改定率を算出し、これらを本件改定前の第１類費及び第２類費に乗じて、端数を処理したものを、本件改定後の第１類費及び第２類費とし、また、第１類費については、本件改定前は、第１類費を合算したものに、４人世帯の場合は0.95、5人以上の世帯の場合は0.90の逓減率を乗じていたが、２人以上の世帯について、世帯人別ごとに0.8850ないし0.6645の逓減率を定めるとされた。

第二に、物価の動向を勘案した見直しである。これは、デフレ調整と呼ばれる。これは、総務省から公表されている消費者物価指数を基に、その算出の基礎とされている消費品目から①生活扶助以外の他扶助で賄われる品目（家賃、教育費、医療費等）及び②原則として保有が認められておらず、又は免除されるため生活保護受給世帯において支出することが想定されていない品目（自動車関係費、NHK 受信料等）を除いた上で、特定の方法により物価指数を算出し直すと（このようにして算出された物価指数を、「生活扶助相当 CPI」という。）、平成20年から平成23年までの生活扶助相当 CPI の下落率が4.78％であることから、本件改定前の第１類費及び第２類費に、ゆがみ調整において乗ずる

改定率に加え、95.2％（100％－4.78％）を乗じたものであるとされた。

本件改定を受け、所轄の福祉事務所長らにより生活扶助の支給額を減額する本件各決定が行われ、Ｘらは、その前提として行われた保護基準の改定は憲法25条、法８条等に反するとして、上記決定の取消し等を求めて訴えを提起したのである。

なお、大阪地判は、「ゆがみ調整」と「デフレ調整」についてそれぞれ判断を下しているが、本稿では、違法の判断を下した「デフレ調整」に関するものに対象を限定する（また、判旨紹介にあたり傍線等を省略する）。

【判旨】

（１）判断枠組み

「法３条によれば、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ないところ、法８条２項によれば、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って、かつ、これを超えないものでなければならない。そして、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、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的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……57年７月７日大法廷判決・民集36巻７号1235頁、最高裁平成……24年２月28日第三小法廷判決・民集66巻３号1240頁、最高裁平成……24年４月２日第二小法廷判決・民集66巻６号2367頁参照）。したがって、保護基準の中の基準生活費に係る部分を改定するに際し、改定後の生活扶助基準の内容が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あ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うべきである」。

「また、基準生活費を減額する改定は、改定前の基準生活費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側面があることも否定し得ないところである。そうすると、厚生労働大臣は、被保護者間の公平や国の

財政事情といった見地に基づく基準生活費の減額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ため、その減額改定の具体的な方法等について、激変緩和措置の要否等を含め、前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る」。

「そして、基準生活費の変更の要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価や保護者の期待的利益についての可及的な配慮は……専門技術的な考察に基づいた政策的な判断であって、基準生活費の額等については、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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較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、基準生活費の減額をその内容に含む保護基準の改定は、①当該改定後の生活扶助基準の内容が被保護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、あるいは②基準生活費の減額に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針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同大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響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、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る」。

「そして、保護基準の改定の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が前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ことや、基準生活費の額等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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記①の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として保護基準の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」。

（２）検討――デフレ調整について

「デフレ調整は、要するに、生活扶助基準額に物価の変化率（１から下落率を控除したもの）を乗じてこれを一律に減額するというものである。本件改定においては、デフレ調整がゆがみ調整と同時に行われている」。

「ゆがみ調整においては、生活扶助基準額における年齢階級別、世帯人員別、

級地別による差異の現れ方を近似させることを行っているものであり、それ自体では、生活扶助基準と第１・十分位の消費実態の全体としての水準を比較して調整しているものではない。したがって、ゆがみ調整と併せて、生活扶助基準の全体としての水準（高さ）を調整すること自体が不合理であるとはいえない」。

「ゆがみ調整は全体としての水準を調整するものではないものの、個別的にみれば、具体的な被保護者に対する関係において、生活扶助基準の水準（額）が調整される部分が生ずる結果となっている」こと、「第１・十分位の消費実態（生活扶助相当支出額）と生活扶助基準額との間の平均的かい離（残差）は解消されていないものと考える余地を否定することができない」こと、そして「ゆがみ調整において用いられた第１・十分位の消費実態（生活扶助相当支出額）による指数は、その性質上、生活扶助相当支出額の基礎となった平成21年全国消費実態調査当時の物価を前提としている」ことからすると、「生活扶助基準の全体としての水準（高さ）を調整するに当たっては、併せてゆがみ調整がされることなどを踏まえ、適切な指標を選択して合理的に検証することが必要というべきである」。

「平成20年は、世界的な原油価格や穀物価格の高騰を受けて石油製品をはじめ、多くの食料品目の物価が上昇したことにより、消費者物価指数（総合指数）が11年ぶりに１％を超える上昇となった年であり、……平成20年からの物価の下落を考慮するならば、同年における特異な物価上昇が織り込まれて物価の下落率が大きくなることは、本件改定が始まった平成25年には明らかであった。このことに加えて、生活扶助基準は、平成17年度に年齢区別の見直しや多人数世帯基準の是正が行われたのを最後に、本件改定に至るまで改定されていなかったこと、平成19年報告書は、平成16年の全国消費実態調査の結果に基づいて、生活扶助基準額と消費実態とを比較したものであること、デフレ調整と同時に行われたゆがみ調整においては、平成21年の全国消費実態調査の結果に基づいて改定率が定められたこと（以上のいずれにおいても、平成20年という時点は現れない。）なども総合すると、デフレ調整は、平成20年からの物価の下落を考慮した点において、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を欠くものというべきであるから、最低限度の生活の具体化という観点からみて、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるといわなければならない」。

また、「デフレ調整は、総務省が作成し公表している消費者物価指数（その変動率は、老齢基礎年金の改定率や老齢厚生年金の再評価率の改定の基準等として用いられる。国民年金法27条の２第２項１号、厚生年金保険法43条の２第１項１号等参照）ではなく、これを基に厚生労働省が独自に算定した生活扶助相当 CPI によって物価の変化率を算出しており、前者であれば変化率が－2.35％であるところ……、変化率を－4.78％として生活扶助基準額を改定している」。

「上記のような変化率を用いて生活扶助基準額を改定するという判断は、一般的世帯の消費構造よりも被保護者世帯のそれの方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けていること（最低限度の生活を営むのに要する費用の減少割合が一般的世帯の消費支出よりも大きいこと）を前提とするものというべきであるが、……これを裏付ける統計や専門家の作成した資料等があるという事実はうかがわれない（基準部会においても、平成25年報告書をまとめるに当たり、そのような議論はされていない）」。

さらに「生活扶助相当 CPI の下落率が消費者物価指数のそれよりも著しく大きくなった要因について」みると、そこでは「被保護者世帯においては一般的世帯よりも支出の割合が相当低いことがうかがわれる教養娯楽に属する品目についての物価下落の影響が増幅されたこと……が重要であるものと考えられ」、また、「生活扶助相当 CPI の算出の基礎とされたウエイトが、平成22年の消費者物価指数の算出の基礎とされたものであったことから……、平成20年から平成22年にかけての消費構造の変化を反映して、同期間に価格が下落した品目のウエイトが相対的に大きくなったことも影響したものと考えられる」。

「そうすると、生活扶助相当 CPI の値をもって、一般的世帯の消費構造よりも被保護者世帯のそれの方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けている（最低限度の生活を営むのに要する費用の減少割合が一般的世帯の消費支出の減少割合よりも大きい）という事実が裏付けられるとはいえない」。

「以上の次第であるから、デフレ調整は、消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率を基に改定率を設定した点において、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を欠くものというべきであるから、最低限度の生活の具体化という観点からみて、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるといわなければならない」。

（３）小括

「以上によれば、本件改定後の生活扶助基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するものであるとした厚生労働大臣の判断には、……平成20年からの物価の下落を考慮し、消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率を基に改定率を設定した点において、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を欠いており、したがって、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続に過誤、欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるから、本件改定は、法３条、８条２項の規定に違反し、違法である」。

【評釈】

はじめに――厚生労働大臣による基準生活費の引下げをめぐる訴訟

本判決が含まれる一連の訴訟においては、厚生労働大臣が平成25年から平成27年にかけて生活保護法にもとづく保護基準の引下げを行った結果、これを受けて各市町村が生活保護利用者の保護費を減額する旨の保護費変更決定を行ったため、全国で、厚生労働大臣の改定の違憲性・違法性を求め訴えが提起されるにいたった[1]。

ところで、本件訴訟で引下げの対象となった基準生活費について簡単に説明すると次のとおりである[2]。

---

[1] 一連の訴訟について、松本奈津希「生存権保障における立法・行政裁量と手続的統制」一橋法学20巻２号（2021年）853頁以下、相澤直子「生活保護基準引き下げと生存権保障」久留米大学法学84号（2021年）87頁以下、吉永純「いのちのとりで裁判と健康で文化的な最低限度の生活」浜岡政好ほか編著『「健康で文化的な生活」をすべての人に』（自治体研究社、2022年）179頁以下、稲森公嘉「生活保護基準改定の法的統制」週刊社会保障 Vol. 3174（2022年）42頁以下、嵩さやか「生活保護基準改定における裁量と司法審査」週刊社会保障 Vol. 3179（2022年）24頁以下を参照。なお、一連の訴訟に関する判決文も含めた資料について、いのちのとりで裁判全国アクション「HP」（https://inochinotoride.org/）［2022年７月８日閲覧］も参照。

[2] 以下の生活保護法の概要について、西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003年）491頁以下、笠木映里ほか『社会保障法』（有斐閣、2018年）459頁以下、黒田有志弥ほか『社会保障法』（有斐閣、2019年）165頁以下、加藤智章ほか『社会保障法〔第７版〕』

憲法25条１項は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定め、生存権を保障し、同条２項は、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と定め、国の責務を定めている。こうした憲法25条の規範にもとづき、立法府は、生活保護法を制定した。生活保護法は、目的規定である１条で、「日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」と定めており、生活保護法が憲法の具体化であるとされる[3]。

そうした憲法の具体化である生活保護法は、３条で、そこで保障される「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ない」ことを明らかにする。こうした生活保護法の基本原理にもとづき、８条で、そこでの「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」（１項）とされ、その基準は、「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」とされる（２項）。こうして厚生労働大臣によって定められる基準は、一般に生活保護基準と呼ばれる。こうした生活保護基準は、厚生労働大臣による告示において定められるところ、その性質は法規命令であると理解されている[4]。

そして、生活保護法において行われる保護種類は、「生活扶助」、「教育扶助」、「住宅扶助」、「医療扶助」、「介護扶助」、「出産扶助」、「生業扶助」、そして「葬祭扶助」の８種類とされる（11条）。このうち、本件で問題となった「生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して」、「衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの」や「移送」の「範囲内において行

（有斐閣、2019年）365頁以下、菊池馨実『社会保障法〔第３版〕』（有斐閣、2022年）307頁以下を参照。

[3] 参照、笹沼弘志「憲法とその具体化としての生活保護法の解釈（１）～（３）」賃金と社会保障1739号（2019年）４頁以下、1740号27頁以下、1741号40頁以下を参照。

[4] 参照、加藤・前掲注２）『社会保障法〔第７版〕』389頁以下〔前田雅子執筆〕。このほか、笠木映里「社会保障法と行政基準」岩村正彦ほか監修『社会保障法の法源』（信山社、2020年）89頁以下等も参照。

われる」とされる（12条）。

また、生活扶助基準（別表第１）は、基準生活費（第１章）と加算（第２章）とに大別される。このうち、本件で具体的に問題となった基準生活費は、市町村別に１級地－１から３級地－２まで６つに区分して定められる級地（別表第９）及び年齢別に定められる第１類と、級地当及び世帯人員別に定められる第２類に分けられ、原則として世帯ごとに、当該世帯を構成する個人ごとに算出される第１類の額（第１類費）を合算したもの（食費・被服費など個人的経費）と、第２類の額（第２類費（光熱費・家具什器などの世帯共通経費））とを合計して算出されていた[5]とされる。

本件訴訟は、こうした生活扶助のうち、基準生活費の保護基準について、厚生労働大臣の告示により引下げを伴う本件改定が平成25年から平成27年にかけて行われた結果、各市町村が生活保護利用者の保護費を減額する旨の保護費変更決定が行われ、これに対して、その前提となる厚生労働大臣による本件改定が違憲・違法であるとして、現在も展開されている。

こうした訴訟において、令和２年６月25日に下された名古屋地裁判決[6]に続いて、本稿の対象である令和３年２月22日に大阪地裁判決[7]が下された。その後も、３月に札幌地裁判決[8]、５月に福岡地裁判決[9]、９月に京都地裁判決[10]、11

---

[5] 参照、大阪地判令和３年２月22日判例タイムズ1490号126頁。なお、生活保護基準について、岩永理恵『生活保護は最低生活をどう構想したか――保護基準と実施要領の歴史分析』（ミネルヴァ書房、2022年）1頁以下も参照。

[6] 名古屋地判令和２年６月25日判例時報2474号３頁。同判決について、匿名コメント「判解」判例時報2474号（2021年）３頁以下、嶋田佳広「判批」賃金と社会保障1767号（2020年）９頁以下、山下慎一「判批」93巻２号（2021年）88頁以下、坂田隆介「『いのちのとりで裁判』と生存権」時の法令2115号（2021年）55頁以下、同「生活を営む権利」市川正人ほか編著『憲法問題のソリューション』（日本評論社、2021年）52頁以下を参照。

[7] 大阪地判令和３年２月22日判例タイムズ1490号121頁。同判決について、匿名コメント「判解」判例タイムズ1490号（2022年）121頁以下、松本奈津希「判批」新・判例解説 Watch 29号（2021年）23頁以下、田代滉貴「判批」新・判例解説 Watch 29号（2021年）41頁以下を参照。

[8] 札幌地判令和３年３月29日裁判所ウェブサイト（https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/356/090356_hanrei.pdf）。

[9] 福岡地判令和３年５月12日裁判所ウェブサイト（https://www.courts.go.jp/app/files/

月に金沢地裁判決[11]、12月に神戸地裁判決[12]が下され、さらに、令和４年に入り３月に秋田地裁判決[13]が下された。続いて、５月25日に熊本地裁判決[14]、６月24日には東京地裁判決[15]が下された（以下、それぞれを「〇〇地判」という。）。このうち、大阪地判は、基準生活費の引下げについてはじめて違法の判断を下した点で注目に値する[16]。

ところで、大阪地判では、「（１）本件改定に係る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るといえるか」、「（２）本件各決定が、行政手続法14条１項本文の規定する理由の提示を欠くものであるか」、そして「（３）国家賠償法１条１項に基づく損害賠償請求権が成立するか」の３点が争点となっていた。争点（１）は、憲法25条が保障する生存権の具体化であり、そのなかでもとりわけ重要とされる「健康で文化的な最低限度の生活」にかかわる基準生活費の引下げに関するものであるところ、大阪地判では、これについてはじめて違法の判断が下されたものであることから、憲法学において非常に重要な意味を有しうる。したがって、本稿では、大阪地判の判断のうち、争点（１）について検討を行う。なお、本稿では、大阪地判の判断の理解を深めることを目的とする。そのため、同じく基準生活費の引下げが問題となった裁判例については、大阪地判の判断を明らかにするものに限り言及するにとどめる。

---

hanrei_jp/330/090330_hanrei.pdf）。

[10] 京都地判令和３年９月14日裁判所ウェブサイト（https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/922/090922_hanrei.pdf）。

[11] 金沢地判令和３年11月25日判例集未搭載。

[12] 神戸地判令和３年12月16日判例集未搭載。

[13] 秋田地判令和４年３月７日判例集未搭載。

[14] 参照、吉田啓「生活保護引き下げは違法『裁量権を逸脱』――熊本地裁が２例目の判決」朝日新聞、2022年５月25日、朝日新聞デジタル（https://www.asahi.com/articles/ASQ5T4TB8Q5TTLVB00C.html）［2022年５月25日閲覧］。

[15] 参照、遠藤浩二「生活保護引下げ、３件目の違法判断――国の基準改定巡り東京地裁」毎日新聞、2022年６月24日、毎日新聞デジタル（https://mainichi.jp/articles/20220624/k00/00m/040/029000c）［2022年６月24日閲覧］。

[16] 参照、匿名コメント・前掲注７）124頁、田代・前掲注７）43頁。

１．厚生労働大臣による基準生活費の引下げをめぐる大阪地判の判断構造

１）大阪地判の判断

大阪地判は、生活保護法３条および８条２項の内容を確認したうえで、そこでいう「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、これを保護基準において具体化するに当たっては、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」として、堀木訴訟最高裁判決（以下、「堀木訴訟最判」という。）[17]、老齢加算東京訴訟最高裁判決（以下、「老齢加算東京最判」という。）[18]、および同福岡訴訟最高裁判決（以下、「老齢加算福岡最判」という。）[19]を引用する。

これを前提としたうえで、さらに具体的には、第一に、厚生労働大臣には、「基準生活費にかかわる保護基準の改定にあたり、改定後の生活扶助基準の内容が「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あるか否か」の判断について、「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うべきである」とする。第二に、厚生労働大臣は、「減額改定の具体的方法等」について、「基準生活費を減額する改定」により、「改定前の基準生活費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」にとって、「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」きたしうることから、「被保護者間の公平や国の財源事情といった見地に基づく基準生活費の減額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ため、……激変緩和措置の要否等を含め、前記のような専門技術的かつ政策的見地からの裁量権を有しているものというべきである」とされる。

そのうえで、「基準生活費の額等」につき、「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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた」といった「経緯等に鑑みると」（傍線大串）、次のように判断す

[17] 最大判昭和57年７月７日民集36巻７号1235頁。

[18] 最三小判平成24年２月28日民集66巻３号1240頁。

[19] 最二小判判平成24年４月２日民集66巻６号2367頁。

べきだとされる。すなわち、「生活基準費の減額を含む保護基準の改定は、①当該改定後の生活扶助基準の内容が被保護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、あるいは②基準生活費の減額に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針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同大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響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、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る」とされる。

以上の基準に加えて、大阪地判は、さらに、「保護基準の改定の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が前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ことや、基準生活費の額等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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記①の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として保護基準の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」（傍線大串）として、改めてそれまでの経緯を強調したうえで、厚生労働大臣による本件改定に裁量権の逸脱・濫用があるかを判断するにあたって審査する観点を挙げている（判タ1490号150頁以下）。

大阪地判は、匿名コメントによれば、「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定の違法性について判示した最高裁判例」、すなわち老齢加算東京・福岡最判の判断枠組みを「（加算の廃止ではなく）基準生活費の減額という場面に即した表現に改めながら採用」しているとされる[20]。こうした判断基準は、以下で述べるように、基本的には、同じく生活保護基準の引下げに関する裁判例においても用いられている。しかし、実際には、当てはめでは異なる判断が行なわれており、それに応じて、それぞれ適法・違法の結論が分かれるに至っている[21]。

---

[20] 匿名コメント・前掲注７）122頁。

[21] 参照、田代・前掲注７）43頁、松本・前掲注７）24-25頁。

大阪地判は、当てはめにおいて、本件でなされたゆがみ調整とデフレ調整についてそれぞれ検討しているが、とりわけデフレ調整について主に①の観点から詳細な検討を行っている。そこでは、「ゆがみ調整は全体としての水準を調整するものではないものの、個別的にみれば、具体的な被保護者に対する関係において、生活扶助基準の水準（額）が調整される部分が生ずる結果となっている」こと等に鑑みれば、「生活扶助基準の全体としての水準（高さ）を調整するに当たっては、併せてゆがみ調整がされることなどを踏まえ、適切な指標を選択して合理的に検証することが必要というべきである」から、「本件改定に当たり平成20年度から平成23年度までの生活扶助相当 CPI を用いたデフレ調整を行ったことが、統計等の客観的な数値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であったといえるか否か」（傍線大串）という観点から検討されるべきだとされる。

以上の観点から、大阪地判は、平成20年度からの物価の下落を考慮したことと、消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率（生活扶助相当 CPI）を基に改定率を設定したことについて、「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」が存在せず、したがって、「最低限度の生活の具体化にかかる判断の過程及び手続に過誤、欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用」が認められるとして、生活保護法３条、８条２項違反であると判断した（判タ1490号153頁以下）[22]。

これに対して、名古屋地判をはじめとする下級審裁判例は、適法と判断している。それでは、大阪地判以外で適法と判断した裁判例は、どのように判断し、適法の判断にいたったのか。そこで本稿では、次に、大阪地判の判断の特徴をより明らかにするために、同じく基準生活費の引下げが問題となった裁判例の判断のうち、とりわけ名古屋地判の判断を確認する。なぜならば、名古屋地判の判断は、はじめて基準生活費の引下げについて適法の判断を行ったものであることはもちろん、それが、次で確認するように、若干の相違はあるもののそ

[22] なお、大阪地判に続き、熊本地判・東京地判が違法の判断を下しているところ、そこでは、憲法25条の生存権との関連を明示的に認めたうえで判断を行っており、それ自体は興味深いものではあるが、本稿の検討内容を超える内容をも内包するため、ここではそうした指摘にとどめることとする（なお、違法判断を下した地裁判決について、嵩・前掲注１）25頁を参照）。

れ以降において適法の判断を行った裁判例が同様の判断を下しているからである。

２）名古屋地判の判断

生活保護基準の引下げをめぐる訴訟においては、名古屋地判がはじめて判断を行った。名古屋地判は、「生活保護法３条……、同法８条２項……にいう❶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、これを保護基準において具体化するに当たっては、❷国の財政事情を無視することができず、また、❸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」（番号大串）として、堀木訴訟最判だけを引用し、「保護基準中の生活扶助基準を改定するに際し、生活扶助基準の改定の必要があるか否か及び改定後の生活扶助基準の内容が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あるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に前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」とする（判時2474号26頁以下）。

名古屋地判は、以上のように、厚生労働大臣の裁量を３つの点にもとづいて導出しており、その際には堀木訴訟最判だけを引用している。大阪地判では、このうち❶と❸だけが挙げられており、堀木訴訟最判に加えて、老齢加算東京最判･福岡最判も引用している点で、両者の判示は異なっている点が注目に値する。

名古屋地判は、そうした厚労大臣の裁量を前提としたうえで、生活扶助基準の改定は、「①ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定を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」、もしくは、基準改定にあたって「②ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定に際し、激変緩和等の措置を採るか否かについての方針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同大臣の判断に被保護者の生活への影響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」には、「生活保護法３条及び８条２項に違反し、違法となる」（判時2474号26頁以下）として、老齢加算東京最判・福岡最判を引用し、大阪地判と同じ判断基準を導いている。

もっとも、大阪地判では、上記基準を導くにあたって、「基準生活費の額等」

につき、「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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた」といった「経緯等」が強調されていたのに対して、名古屋地判では言及はあるものの大阪地判のように繰り返し判示されることはなかった[23]。以上のように、実は、大阪地判と名古屋地判とでは、判断基準にかかわる判示部分等で若干の違いが存在している点にも注意が必要である。

そのうえで、名古屋地判は、具体的判断においては、原告の主張に対応する形で、ゆがみ調整とデフレ調整について判断している。とりわけ大阪地判との違いで注目すべきは、デフレ調整の判断にあたって、原告が専門家による検証を欠く点を指摘したのに対して、厚生労働大臣は、生活扶助基準設定に係る裁量権を行使するにあたり「生活保護法８条２項所定の事項を考慮することが義務付けられるということはできず、他方で、同項及び９条に定められた事項以外の事項を考慮することが許されないということはできない」としたこと、また、「厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たって社会保障審議会等の専門家の検討を経ることを義務付ける法令上の根拠は見当たらず」、「社会保障審議会等の専門家の検討を経ていないことをもって直ちに生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権が制約されるということはできない」（判時2474号31頁以下）としたことである。名古屋地判は、専門委員会の意見の法的拘束力を明示的に否定していたのである。

名古屋地判では、それが前提とされることで、それぞれの審査にあたって考慮される事項が多岐にわたり、実際に、「国民感情」や「自民党の政権公約」などを考慮することまでも認めるに至っている（参照、判時2474号43頁以下）。結局のところ、名古屋地判は、「ゆがみ調整」・「デフレ調整」に係る各事項について「厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落があったということはできず、その判断が違法であるということはできない」とそれぞれ判断している（参照、判時2474号29頁以下）。

以上のように、名古屋最判は、大阪地判と同様の判断基準を採用したにもか

[23] また、大阪地判では、厚生労働大臣による改定が裁量権の逸脱・濫用に当たるかを判断するにあたっては、「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について審査されるべき」としていたが、名古屋地判では、この点について言及がない点には注意が必要である。

かわらず[24]、大阪地判では「厳密な審査」が行われているとされ、具体的には、「保護基準引下げという最低生活費の縮減に対して、それを裏付ける統計や専門的資料を用いることのみならず、選択した資料の適切性までも求めた点で、従来の判決よりも審査密度の高い『厳格な司法審査』が行われた」と評価されたのに対して[25]、その審査密度が「非常にゆるやかなものに留まっていたため」[26]、最終的には適法と判断されたのである。そして、こうした名古屋地判の判断は、基本的にそれ以降適法と判断した裁判例とも共通しているとされる[27]。

そうした判断の違いには、名古屋地判と大阪地判とで生じている判示の違いが影響しているのではないか。すなわち、厚生労働大臣の裁量権の根拠が大阪地判では２つの点から導かれていたのに対して、名古屋地判では３つの点から導かれていた点、その際に、大阪地判と名古屋地判とでは、引用判例と引用場

---

[24] 参照、相澤・前掲注１）90頁。

[25] 松本・前掲注７）25頁。

[26] 松本・前掲注７）25頁。なお、吉永・前掲注１）188-189頁も参照。

[27] 参照、松本・前掲注７）25頁。それ以降の適法と判断した裁判例について、松本・前掲注１）868頁以下も参照。なお、相澤・前掲注１）90頁によれば、たとえば、札幌地裁では、生活扶助基準の設定に係る厚生労働大臣の裁量権行使にあたり考慮すべき要素について、「生活保護法８条所定の事項を考慮することは当然」としたうえで、「それ以外の事項を考慮することが許されないということはできない」とされており、適法と判断した判決の間でも、細かい点では異なっている点も存在しているとされる。

この点、適法と判断した裁判例については、以下において本稿で論じた点についていえば、次の点が指摘されるべきであろう。第一に、神戸地判を除いて、厚生労働大臣の裁量権の導出にあたって、❶最低限度の生活の抽象性・相対性、❷財政事情、そして❸高度の専門技術的判断・政策的判断の必要性の３点を挙げていた点である（ちなみに、札幌地判・京都地判では、名古屋地判と同様に堀木訴訟最判の判示が用いられていたのに対して、福岡地判・金沢地判・秋田地判では、本文で確認する老齢加算福岡最判の判示が用いられていたという特徴がある）。第二に、名古屋地判以外の裁判例では、たしかにそれまでの「経緯」に言及されることもあるが、大阪地判のように繰り返し判示することでそれが強調されることはなく、そこに大きな意味が見出されていないという点である。第三に、適法と判断した裁判例は、若干の相違はあるものの、いずれも、老齢加算福岡最判のように、専門委員会の法的拘束力を明示的に否定していた点である。以上の点を踏まえると、名古屋地判以降において同様に適法と判断した裁判例は、重要な点において名古屋地判と共通していると考えられる。そのため、本文でも述べたように、本稿では名古屋地判を中心的考察対象としている。

所が若干異なっていた点、大阪地判では「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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた」といった「経緯」が強調されていたが、名古屋地判ではこれに言及しなかった点といったように、名古屋地判と大阪地判とでは、判断基準にかかわる判示部分が若干異なっていたことが指摘できる。また、実際の当てはめにおいて、名古屋地判は、専門委員会の意見の法的拘束力を明示的に否定することで、厚生労働大臣の判断を簡単に容認するだけでなく、幅広い考慮要素を認めるに至っていた。これに対して、大阪地判は、名古屋地判とは異なり、「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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた」といった「経緯等」を繰り返し強調することで、専門委員会の意見に法的拘束力は認めないものの、一定の拘束を認めることができ、「生活扶助基準の全体としての水準（高さ）を調整するに当たっては、併せてゆがみ調整がされることなどを踏まえ、適切な指標を選択して合理的に検証することが必要というべきである」という観点からの審査をも求めることが可能となったのではないかと考えられる。

以上のように、大阪地判と名古屋地判とでは、たしかに同じ基準によって判断されているが、それを導出するための判示部分、引用判例およびその場所、さらには当てはめにおいて強調される部分が異なっていたことが指摘できる。こうしてみると、大阪地判のように違法と判断した判決と、名古屋地判のように適法と判断した判決の分岐点は、各判決で用いられた判断基準、すなわち、老齢加算訴訟最判で用いられた判断基準の捉え方にあったのではないかと考えられる。それでは、老齢加算訴訟最判で用いられた判断基準は、具体的にどのようなものであったのか。本稿では、大阪地判と名古屋地判とで異なる判断に至った原因をさらに明らかにするために、次に、両判決が引用していた堀木訴訟最判と老齢加算東京最判･福岡最判の判断について以下で見ていくこととする。

２．前提となる最高裁判例の判断

１）堀木訴訟最判[28]

まず、大阪地判や名古屋地判がそれぞれ引用する堀木訴訟最判では、障害福

[28] 最大判昭和57年７月７日民集36巻７号1235頁。参照、園部逸夫「判解」最高裁判所

祉年金と児童扶養手当の併給を禁止する規定（当時の児童扶養手当法４条１項１号）の合憲性が問題となった。

堀木訴訟最判では、原審判決で採用された憲法25条１項２項峻別論ではなく、憲法25条１項２項は一体のものであるという解釈のもとで、憲法25条が具体的権利を与えたものではないことが確認されている（参照、民集36巻７号1237頁以下）[29]。

また、最高裁によれば、「憲法25条の規定は、国権の作用に対し、一定の目的を設定しその実現のための積極的な発動を期待するという性質のもの」であり、また「『健康で文化的な最低限度の生活』なるものは、❶きわめて抽象的・相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達の程度、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るとともに」、当該規定を「現実の立法として具体化するに当たっては、❷国の財政事情を無視することができず、また、❸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」とされる。したがって、「憲法25条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄である」（民集36巻７号1238頁以下、番号大串）とされる。

すなわち、憲法25条が定める「❶健康で文化的な最低限度の生活」が、「きわめて抽象的・相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達の程度、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

判例解説民事篇昭和57年度（法曹会、1987年）503頁以下、中村睦男『社会権の解釈』（有斐閣、1983年）67頁以下、戸松秀典「判批」芦部信喜ほか編『憲法判例百選Ⅱ〔第４版〕』（有斐閣、2000年）294頁以下、尾形健「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅱ〔第７版〕』（有斐閣、2019年）288頁以下、荒木誠之「判批」佐藤進ほか編『社会保障判例百選〔第２版〕』（有斐閣、1991年）８頁以下、中村睦男「判批」佐藤進ほか編『社会保障判例百選〔第３版〕』（有斐閣、2000年）６頁以下、遠藤美奈「判批」西村健一郎ほか編『社会保障判例百選〔第４版〕』（有斐閣、2008年）６頁以下、棟居徳子「判批」岩村正彦ほか編『社会保障判例百選〔第５版〕』（有斐閣、2016年）６頁以下、野坂泰司『憲法基本判例を読み直す』（有斐閣、2011年）283頁以下。

[29] 参照、園部・前掲注28）525頁。

係において判断決定されるべきものであるとともに」、当該規定を「現実の立法として具体化するに当たっては、❷国の財政事情を無視することができず、また、❸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」という３点を挙げ、それを具体化する立法府に広い裁量を認めたうえで、「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合」にのみ司法審査が及ぶとされる。

ところで、堀木訴訟最判以前に下された、傍論のなかではあるものの現行の生活保護法に改正されてからはじめて憲法25条が定める「健康的で文化的な最低限度の生活」の内容、および保護基準の設定について判断を行った朝日訴訟最判[30]では、次のように判示していたことが注目される。すなわち、「憲法25条１項が直接個々の国民に対して具体的権利を賦与したものではな」いとし、「具体的権利としては、憲法の規定の趣旨を実現するために制定された生活保護法によつて、はじめて与えられている」としたうえで、憲法25条が定める「❶健康で文化的な最低限度の生活」が、「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総合考量してはじめて決定できるもの」だから、その判断は、「厚生大臣の合目的的な裁量」に委ねられるとし、「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、違法の行為として司法審査の対象となる」、と（民集21巻５号1045頁以下）。

また、朝日訴訟最判によれば、厚生大臣が保護基準を設定するにあたっては、

[30] 最大判昭和42年５月24日民集21巻５号1043頁。参照、渡部吉隆「判解」最高裁判所判例解説民事篇昭和42年度（法曹会、1969年）244頁以下、杉村敏正「判批」芦部信喜編『憲法判例百選Ⅱ〔第３版〕』（有斐閣、1974年）180頁以下、上田勝美「判批」芦部信喜ほか編『憲法判例百選Ⅱ〔第４版〕』（有斐閣、2000年）290頁以下、葛西まゆこ「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅱ〔第６版〕』（有斐閣、2013年）292頁以下、内藤光博「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅱ〔第７版〕』（有斐閣、2019年）286頁以下、中村睦男「判批」佐藤進ほか編『社会保障判例百選』（有斐閣、1977年）８頁以下、佐藤進「判批」同ほか編『社会保障判例百選〔第２版〕』（有斐閣、1991年）４頁以下、河野正輝「判批」西村健一郎ほか編『社会保障判例百選〔第４版〕』（有斐閣、2008年）４頁以下、木下秀雄「判批」岩村正彦ほか編『社会保障判例百選〔第５版〕』（有斐閣、2016年）４頁以下。

「生活外的要素」、たとえば「国の財政状態」、「国民感情」および「予算配分の事情」等を考慮する裁量を有するとされる。すなわち、「生活外的要素」、具体的には「当時の国民所得ないしその反映である❷国の財政状態、国民の一般的生活水準、都市と農村における生活の格差、低所得者の生活程度とこの層に属する者の全人口において占める割合、生活保護を受けている者の生活が保護を受けていない多数貧困者の生活より優遇されているのは不当であるとの一部の国民感情および予算配分の事情……のような諸要素を考慮することは、保護基準の設定について厚生大臣の裁量のうちに属することであって、その判断については、法の趣旨・目的を逸脱しないかぎり、当不当の問題を生ずるにすぎないのであって、違法の問題を生ずることはない」(民集21巻５号1047頁、番号大串)、と。

以上のように、朝日訴訟最判では、❷の「財政事情」は、厚生大臣の裁量を導き出す根拠としてではなく、考慮要素として挙げられていたのに対して、堀木訴訟最判では、立法裁量を導き出す根拠として挙げられているという変遷を経ていることが指摘されている[31]。こうした点は、次で確認するように、老齢加算廃止をめぐる判例に影響を与えており、それがさらに本稿の対象である基準生活費の引下げをめぐる裁判例にも引き継がれていると考えられるのである。そこで、次に、老齢加算廃止をめぐる裁判例・判例の展開について確認する。

２）老齢加算廃止をめぐる裁判例・判例の展開

生活保護法において、特別需要を満たすために70歳以上の高齢者に対して上乗せ支給されていた老齢加算が、厚生労働大臣による保護基準の改定により平成16年から段階的に減額され、平成18年に廃止されたことが、違憲・違法であるとして訴訟が提起された[32]。こうした訴訟では、地裁では、東京地裁[33]をはじ

[31] 参照、山本龍彦「『生存権』の財政統制機能に関する覚書」法学研究91巻１号（2018年）125頁以下。

[32] 老齢加算訴訟について、尾形健『福祉国家と憲法構造』（有斐閣、2011年）157頁以下、葛西まゆこ『生存権の規範的意義』（成文堂、2011年）48頁以下を参照。

[33] 東京地判平成20年６月26日判例時報2014号48頁。参照、葛西まゆこ「判批」賃金と社会保障1479号（2008年）40頁以下、棟居快行「判批」平成20年度重要判例解説（2009年）22頁以下。

めとして、広島地裁[34]、福岡地裁[35]、そして京都地裁[36]等で争われ、高裁では、東京高裁、福岡高裁[37]等で争われた。それぞれ上告され、最高裁でも争われている。最高裁は、東京高裁判決に対する上告について第三小法廷が判断を下し（老齢加算東京最判）、福岡高裁判決に対する上告については第二小法廷が判断を下している（老齢加算福岡最判）。２つの判決は、基本的に同様の見解にもとづき結論を導き出している一方で、細かい点ではあるが重要な点で異なっているため、ここでは、老齢加算東京最判を基本としながら、福岡最判で異なっている点について言及することにする。

（１）老齢加算東京・福岡最判[38]

老齢加算東京最判では、主に、厚生労働大臣による老齢加算の廃止にもとづ

---

[34] 広島地判平成20年12月25日賃金と社会保障1485号49頁、同1486号52頁。

[35] 福岡地判平成21年６月３日判例集未搭載。

[36] 京都地判平成21年12月14日裁判所ウェブサイト（https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/516/038516_hanrei.pdf）。

[37] 東京高判平成22年５月27日判例時報2085号43頁①事件。福岡高判平成22年６月14日判例時報2085号43頁②事件。両事件について、尾形健「判批」平成22年度重要判例解説（2011年）27頁以下、太田匡彦「判批」平成22年度重要判例解説（2011年）53頁以下、菊池馨実「判批」判例時報2111号（2011年）148頁以下を参照。後者についてさらに、川久保寛「判批」北大法学論集62巻１号（2011年）156頁以下、木下秀雄「判批」法律時報84巻２号（2012年）79頁以下、斉藤健一郎「判批」自治研究89巻５号（2013年）128頁以下を参照。

[38] 最三小判平成24年２月28日民集66巻３号1240頁、最二小判平成24年４月２日民集66巻6号2367頁。東京最判について、岡田幸人「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成24年度（上）（2015年）260頁以下、前田雅子「判批」平成24年度重要判例解説（2013年）38頁以下、尾形健「判批」新・判例解説 Watch11号（2012年）35頁以下、葛西まゆこ「判批」平成24年度重要判例解説（2013年）26頁以下、片桐由喜「判批」判例時報2163号（2012年）148頁以下、柴田憲司「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選〔第７版〕』（有斐閣、2019年）294頁以下を参照。福岡最判について、岡田幸人「判批」最高裁判所判例解説民事篇平成24年度（下）（2015年）451頁、石森久広「判批」判例時報2175号（2013年）116頁以下、常岡孝好「判批」民商法雑誌148巻２号（2013年）159頁以下、豊島明子「判批」法律時報85巻２号（2013年）29頁以下、飯田稔「判批」法学新報120巻３・４号（2013年）393頁以下、甲斐素直「判批」会計と監査66巻１号（2015年）37頁以下を参照。このほか老齢加算東京最判・福岡最判に関連するものとして、豊島明子「老

く保護基準の減額改定が、㋐不利益変更に正当な理由を求める生活保護法56条に違反するか、㋑保護基準の設定・改定にあたって、最低限度の生活を保障することを求める生活保護法３条および８条に違反するのか、㋒憲法25条に違反するかが争点となった。本稿では、㋑の点のみ言及することとする。

そこでそうした問題について老齢加算東京最判がどのように判断しているかについてみると、同最判は、前述の堀木訴訟最判を引用し、「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、これを保護基準において具体化するに当たっては、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」であるとして、厚生労働大臣の裁量権を認めている。そうした一般論からさらに具体的に、当該老齢加算部分の改定に際し「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及び高齢者に係る改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な最低限度の生活水準を維持することができるものであるか否かを判断するに当たっては」、厚生労働大臣に「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」とされる（民集66巻３号1249頁以下）。

この点、老齢加算東京最判は、先例として、傍論ではあるが同じく厚生大臣による保護基準の設定という行政裁量について判示した朝日訴訟最判ではなく、障害福祉年金と児童扶養手当の併給を禁止した国会による調整の是非という立法裁量が問題となった堀木訴訟最判を引用している。こうした引用の理由には、さまざまな理由が考えられているところではあるが、その引用にあたっては、堀木訴訟最判の「文言をそのまま引用して」いないことが指摘されるこ

齢加算訴訟――生存権の具体的実現に係る裁量統制の課題――」公法研究77号（2015年）130頁以下、山本隆司「行政裁量の判断過程審査――その意義、可能性と課題――」行政法研究14号（2016年）１頁以下、前田雅子「保護基準の設定に関する裁量と判断過程審査」曽和俊文ほか編『行政法理論の探求――芝池義一先生古稀記念』（有斐閣、2016年）311頁以下、西村枝美「老齢加算訴訟―憲法の観点から―」関西大学法学論集66巻２号（2016年）68頁以下、山本隆司「行政裁量の判断過程審査の理論と実務」司法研修所論集129号（2019年）１頁以下、田代滉貴「判例における『専門技術的判断』の意味」法律時報93巻12号（2021年）57頁以下も参照。

とが注目に値する[39]。

すなわち、堀木訴訟最判では、憲法25条の具体的権利性を否定しつつも裁判規範性を認めており、その際には、広範な立法裁量を認めていたのであるが、そこでは、憲法25条が定める「❶健康で文化的な最低限度の生活」が、「きわめて抽象的・相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達の程度、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るとともに」、問題となる規定を「現実の立法として具体化するに当たっては、❷国の財政事情を無視することができず、また、❸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」（番号大串）という❶最低限度の生活という概念の抽象性・相対性、❷財政事情、そして❸高度の専門技術的判断・政策的判断の必要性の３つを挙げていたのである。

これに対して、老齢加算東京最判は、厚生労働大臣による保護基準の設定行為に関する裁量を導き出すにあたって、このうち、❶最低限度の生活の抽象性・相対性と❸高度の専門技術的判断・政策的判断の必要性だけを挙げており、❷の「財政事情への言及をあえて避けている」とされる[40]。こうした判示から、少なくとも老齢加算東京最判は、広い立法裁量を認めていた堀木訴訟最判と距離を置こうとしているといえるのではないか。すなわち、堀木訴訟最判では、上記のような３つの点から広い立法裁量を認めていたのに対して、老齢加算東京最判は、このうち２点だけを挙げ、厚生労働大臣の裁量権を導いている。このように、根拠が異なるのであれば、導かれる裁量の範囲が異なる、さらにいえば、狭くなるとすれば、老齢加算東京最判は、厚生労働大臣の裁量権の範囲に一定の枠を与えようとするものといえるのではないか。まさにそれを示すかのように、老齢加算東京最判では、朝日訴訟最判や堀木訴訟最判とは異なる判断枠組みが採用されているのである。

また、老齢加算福岡最判では、東京最判との違いのひとつとして、生活保護法８条２項にいう「❶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、これを保護基準において具体化す

[39] 柴田・前掲注38）295頁。

[40] 山本・前掲注31）129頁。

るに当たっては、❷国の財政事情を含めた❸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」（民集66巻６号2376頁、番号大串）と、堀木訴訟最判とは若干異なるかたちで❷「財政事情」に言及している[41]。こうした細かい判示部分の違いをどのように捉えるかについては、「少なくとも最高裁でも見解が分かれているとみるのが妥当であろう」[42]と評価されていることは注目に値する。

第二に、老齢加算東京最判によれば、そうした裁量権をもとにすると、「老齢加算の支給根拠及びその額等については、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の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がされてきた」といった経緯を鑑みると、「老齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定は、……①70歳以上の高齢者には老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」、あるいは「②老齢加算の廃止に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針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同大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響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」には、保護基準の改定も違法となるとされる（民集66巻３号1250頁以下）[43]。

---

[41] 参照、柴田・前掲注38）295頁。

[42] 山下・前掲注６）90頁。

[43] 老齢加算福岡最判では、さらに、「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……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、統計等の客観的数値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。また、本件改定が老齢加算を一定期間内に廃止するという内容のものであることに鑑みると、同大臣の上記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

以上のように、老齢加算東京最判は、従来の判例と同様に、行政の広範な裁量を前提とする一方で、これまでの実体的な判断とは異なり、その判断過程を審査している。これは、行政法学において議論されてきた判断過程審査という審査方法を採用したものと理解されている[44]。

こうした判断過程審査は、事業認定などの取消しが求められた日光太郎杉事件の控訴審判決[45]で初めて行われ、その後、最高裁でも、分限降任判決[46]において初めて用いられたとされる。その後の判例の展開についてみると、一方で、原子炉施設の安全性をめぐる基準の適合性が、「内閣総理大臣の合理的判断にゆだね」られ、それに関する「裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」とした伊方

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」と述べている。たしかに、東京最判は、かかる判示を行っていないが、以下で確認するように、当てはめにおいては、福岡最判が示した観点で審査を行っている。

[44] 判断過程審査について、阿部泰隆『行政裁量と行政救済』（三省堂、1987年）116頁以下、亘理格『公益と行政裁量』（弘文堂、2002年）263頁以下、橋本博之『行政判例と仕組み解釈』（弘文堂、2009年）145頁以下、深澤龍一郎『裁量統制の法理と展開』（信山社、2013年）353頁以下、村上裕章『行政訴訟の解釈理論』（弘文堂、2019年）235頁以下、高橋正人『行政裁量と司法審査論』（晃洋書房、2019年）221頁以下、同『行政裁量と内部規範』（晃洋書房、2021年）171頁以下。なお、こうした審査の呼称は、論者によって分かれているところであるが、本稿では、判断過程審査と呼ぶこととする。

[45] 東京高判昭和48年７月13日判例時報710号23頁。

[46] 最二小判48年９月14日民集27巻８号925頁。

原発訴訟最判[47]が代表例とされる、判断過程の合理性を審査する判例があるとされる。他方で、剣道実技の不参加等を理由とする退学処分等が問題となった事案について「高等専門学校の校長が学生に対し原級留置処分又は退学処分を行うかどうかの判断は、合理的な教育的裁量にゆだねられるべきもの」とし、裁量に関する判断基準を示したのちに、当てはめにおいて、「考慮すべき事項を考慮しておらず、又は考慮された事実に対する評価が明白に合理性を欠き、その結果、社会通念上著しく妥当を欠く処分をした」とし、退学処分等を取り消したエホバの証人剣道実技拒否事件最判[48]を代表例とされる、考慮要素に着目した審査を行う判例も現れたとされる[49]。

こうした判例の展開を踏まえると、判例が用いている判断過程審査には、「判断過程の合理性ないし過誤・欠落の審査」(「判断過程合理性審査」) と、「考慮要素に着目した審査」(「考慮要素審査」) とがあるとされる[50]。このうち、老齢

---

[47] 最一小判平成４年10月29日民集46巻７号1174頁。また、家永教科書検定第一次訴訟最高裁判決において、最高裁は、「検定の審査、判断は、……文部大臣の合理的な裁量に委ねられるものというべき」であり、「合否の判定、条件付合格の条件付与等についての教科用図書検定調査審議会の判断の過程……に、原稿の記述内容又は欠陥の指摘の根拠となるべき検定当時の学説状況、教育状況についての認識や、旧検定基準に違反するとの評価等に看過し難い過誤があって、文部大臣の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、右判断は、裁量権の範囲を逸脱したものとして、国家賠償法上違法となる」とされている（最三小判平成５年３月16日民集47巻５号3483頁)。参照、村上・前掲注44）237頁以下。

[48] 最二小判平成８年３月８日民集50巻３号469頁。このほか、呉市公立学校施設使用不許可処分事件最高裁判決において、「学校施設の目的外使用を許可するか否かは、原則として、管理者の裁量にゆだねられているもの」であり、その審査にあたっては、「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」することで判断すべきであり、最終的には、当該不許可処分は、「重視すべきでない考慮要素を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたもの」として、処分を違法と判断した原審の判断を是認している（最三小判平成18年２月７日民集60巻２号401頁)。参照、村上・前掲注44）238頁以下。

[49] 以上につき、村上・前掲注44）235-239頁を参照。

[50] 参照、村上・前掲注44）240頁。このうち、「考慮要素審査」は、さらに、「『考慮すべき事項を考慮し、考慮すべきでない事項を考慮しなかったか』のみの審査」(「形式的考慮要素審査」) と、「それぞれの考慮要素について『重み付け』を行い、その評価

加算東京最判・福岡最判は、伊方原発訴訟最判を代表例とする判断過程合理性審査を採用したものと理解される[51]。こうした判断枠組みは、朝日訴訟最判や堀木訴訟最判と比較すると「踏み込んだ審査を可能にしうる」[52]と評価される。

老齢加算東京最判は、そうした判断過程合理性審査にもとづき、第三に、それぞれ当てはめを行う。①の点については、「専門委員会が中間取りまとめにおいて示した意見は……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に欠けるところはない」とされ、厚生労働大臣の判断は、専門委員会の老齢加算廃止の「意見に沿って行われたものであり、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があると解すべき事情をうかがわれない」とされ、②の点については、「老齢加算を３年かけて段階的に減額して廃止したことも、専門委員会」による激変緩和措置に関する「意見に沿ったものであ」り、厚生労働省による「生活扶助基準の水準の定期的な検証も」社会に必要な費用に鑑みた保護基準体系の継続的検討の「意見を踏まえ」たものとされ、「その他本件に現れた一切の事情を勘案しても、本件改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者世帯の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したものとまで評価することはできない」として、厚生労働大臣の裁量権の逸脱・濫用を認めなかった（民集66巻３号1251頁以下）。

これに対して、老齢加算福岡最判では、たしかに東京最判と同じように、専

を誤った場合にも裁量権の逸脱濫用を認める審査」（「実質的考慮要素審査」）に分けられると整理されている（同上）。

[51] 参照、村上・前掲注44）237頁、240頁。また、柴田・前掲注38）295頁も参照。

[52] 柴田・前掲注38）295頁。なお、判断過程合理性審査を採用してきたこれまでの判例と老齢加算東京最判・福岡最判とでも、若干の差異があることが指摘されている。そのなかでも、第一に、これまでの判例では、「諮問機関（原子力委員会等、教科書用図書検討調査審議会）における判断過程が問題とされていたのに対し、本件では厚生労働大臣の判断過程が問題となっている」点、第二に、これまでの判例が、「判断等の『過程』のみを問題としていたのに対し、本件各判決は判断の『過程及び手続』を問題としている」点、第三に、伊方原発訴訟最判が「『調査審議及び判断の過程』の内容を明示していなかったのに対し、本件各判決は、『統計等の客観的な数値等との合理的な関連性や専門的知見との整合性』という具体的な判断内容を挙げている」点、第四に、これまでの判例が「判断の過程に『看過し難い過誤、欠落』があるかどうかを審査していたのに対し、本件各判決は『看過し難い』を省略して『過誤、欠落』のみを問題として」いる点等が挙げられている（村上・前掲注44）271-272頁）。

門委員会の意見にそれぞれ沿っているかについて検討し、最終的に「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」と判断していたが、専門委員会の意見の法的拘束力を明示的に否定していた点で異なっている。すなわち、原審が、考慮要素審査にもとづき、厚生労働大臣が専門委員会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していた点に対して、「そもそも専門員会の意見は、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あたっての考慮要素として位置づけられるべきものである」(民集66巻６号2378頁以下)、と。

この点は、東京最判が明示的にこれを否定していないだけであり、東京最判も、厚生労働大臣が専門家委員会の意見に法的に拘束されるとは考えていないと捉えることも可能であることはたしかである。しかし、実際には、判示内容が異なっているということは、さきほどの厚生労働大臣の裁量権に関する判示部分と同様に、専門員会の意見の位置づけについて、実は最高裁内部で見解が分かれていることを表すものとも見ることができるのではないか[53]。

（２）小括

以上のように、老齢加算東京最判と福岡最判とでは、判断枠組みや結論は同じであったにもかかわらず、厚生労働大臣の裁量権の導出方法や専門委員会の

[53] 最高裁は、その後、老齢加算福岡訴訟の差戻上告審（最一小判平成26年10月６日判例集未搭載）と、京都訴訟の上告審（最一小判平成26年10月６日賃金と社会保障1622号40頁）において判断を下している（武田芳樹「判批」法学セミナー723号（2015年）132頁、尾形健「判批」新・判例解説 Watch17号（2015年）19頁以下も参照)。なお、青森訴訟の上告審（最二小決平成28年２月17日判例集未搭載）では上告棄却・不受理決定の判断がなされているが、内容には踏み込んでいない（参照、山下・前掲注６）90頁注７))。これを踏まえ、福岡訴訟差戻上告審判決・京都訴訟上告審判決についてみると、結論として厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱･濫用を認めなかったものの、山下・前掲注６）90頁以下が指摘するように、いずれも厚生労働大臣の裁量権に関する判示において、東京最判のように財政事情には触れていなかった。また、専門委員会の意見については、福岡最判のようにその法的拘束力を明示的に否定するのではなく、むしろ東京最判のように明示的に触れずに、厚生労働大臣の判断が専門委員会の意見に沿ったものであるかどうかが問われていたのである。以上のように、その後の最高裁の展開として、東京最判の判断に傾く判決が下されている点は注目に値しよう。

意見の法的拘束力を明示的に否定するか否かで判示内容が若干異なっているという特徴を有していたことが指摘できる。東京最判は、厚生労働大臣の裁量権を導き出すにあたっては、引用する堀木訴訟最判とは異なり、❶最低限度の生活の抽象性・相対性と❸高度の専門技術的判断・政策的判断の必要性の２点だけを挙げ、❷財政事情には言及しなかったのに対して、福岡最判は、堀木訴訟最判とは若干判示が異なるものの、❶❷❸に言及していた。これは、厚生労働大臣の裁量権について最高裁内部でも見解が分かれていると解釈することが可能であることはすでに述べたとおりである。

また、当てはめにおいて、専門員会の意見の法的拘束力についても、東京最判では言及がなかったのに対して、福岡最判では明示的に否定されていた。たしかに、東京最判が専門委員会の意見に法的拘束力を認めていることを示すわけではないが、こうした判示を行うか否かで、専門委員会の意見の位置づけについて若干の相違が生じていると考えられる。

以上のように、最高裁内部でも判示内容に違いが生じており、それは結論こそ違わなかったものの、問題となっていた厚生労働大臣の裁量権の逸脱・濫用の判断に対する姿勢の違いを示すものであったのではないかと考えられる。

翻って、本稿の対象とする大阪地判と名古屋地判についてみると、厚生労働大臣の裁量権を導き出す判示部分において類似の違いが存在していた点で、影響を与えているといってよいと考えられる。そこで、次に、老齢加算東京最判・福岡最判の判断と、名古屋地判・大阪地判の判断を比較することで、各地裁判決について評価を行う。

３．若干の考察

さて、名古屋地判は、厚生労働大臣の裁量権を❶❷❸から導き出したうえで判断過程合理性審査の基準を導き出していた。そして、実際の当てはめでは、専門委員会の意見の法的拘束力を明示的に否定したうえで、かなりゆるやかに厚生労働大臣の判断を審査し、最終的に適法と判断していた。こうした名古屋地判の判断は、最高裁の論理と比較すると、福岡最判に近い判断を行っていたと評価できる。すでに確認したように、福岡最判も、厚生労働大臣の裁量権につき、❶❷❸を挙げていたし、当てはめでは、専門委員会の意見の法的拘束力を明示的に否定していたからである。

しかし、名古屋地判の判断は、必ずしも福岡最判と合致するわけではない点も存在しうる点には注意が必要である。福岡最判も、当てはめにおいてゆるやかではあったものの厚生労働大臣の判断が専門委員会の意見に沿っていたかを審査していた。名古屋地判は、それを越えて、厚生労働大臣は「国民感情」や「政権与党（ないし自民党）の公約」なども考慮可能とし、実際に、当てはめでも考慮に入れていたのである。名古屋地判がこうした判断を行った原因としては、厚生労働大臣の裁量権の捉え方が関係していると考えられる。すなわち、老齢加算東京最判のみならず、福岡最判においても堀木訴訟最判とは異なる判示を行っていたことを踏まえると、東京最判・福岡最判のいずれも堀木訴訟最判とは距離を置こうしていたと考えられるのに対して、名古屋地判は、堀木訴訟最判が広い立法裁量を認めていたのと同様の根拠から厚生労働大臣の裁量権を導き出していたからである。このことから、名古屋地判は、最高裁の判例を、老齢加算東京最判・福岡最判だけではなく、広く堀木訴訟最判等も含めた形で理解することで、朝日訴訟最判で挙げられていたような考慮要素まで認めることが可能となったと考えられる。たしかに、前者の「国民感情」は、朝日訴訟最判で考慮できるとされていたものではあるが、これを老齢加算東京最判・福岡最判のいずれも引用しなかった点を踏まえると[54]、最高裁の論理を逸脱するものであり、適切な判断ではなかったと評価することができる。

これに対して、大阪地判は、名古屋地判とは異なり、厚生労働大臣の裁量権を導出にあたって❷「財政事情」を持ち出さず、❶最低限度の生活の抽象性・相対性と❸高度の専門技術的判断・政策的判断の必要性だけを挙げていた点で、老齢加算東京最判に近いものと評価することができる。その後の最高裁の展開において、老齢加算訴訟において、財政事情を除外する方向に進みつつあることが指摘されていることを踏まえると[55]、同じく老齢加算と同じく生活保護基

---

[54] 老齢加算東京最判の原審である東京高判では、朝日訴訟最判を明示したうえで「これに倣い、厚労大臣が国民感情を考慮できると述べたのに対して」、東京最判が、「これとは全く異なる一般論を打ち立てた」という「経緯からも、老齢加算の両最判は『国民感情』を考慮要素から排したと考えることが妥当である」と評価されている（山下・前掲注６）91頁）。

[55] 参照、山下・前掲注６）90頁。それによれば、その後の最高裁の立場を踏まえると、「第一小法廷と第三小法廷が財政事情に言及せず、第二小法廷のみが財政事情に言及する」とされ、第二小法廷は、老齢加算福岡最判「以降の立場は明らかでない」とされる（同上）。

準に関する問題について論じるには、「財政事情」に言及しない大阪地判の方が適切であるといえよう。

また、大阪地判は、老齢加算東京最判・福岡最判と同じように、判断過程合理性審査という基準を導くにあたって、「基準生活費の額等」につき、「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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた」といった「経緯等」を強調していた。それによれば、そうした積み重ねがあった以上、たとえ専門委員会の意見に法的拘束力を認めることができないとしても、専門委員会の意見に事実上の拘束を認めるべきだと考えることが可能となる。事実、福岡最判も、専門委員会の意見に法的拘束力を認めていなかったが、厚生労働大臣の判断が専門委員会の意見に沿うかどうか自体はきちんと審査していたのである。

もっとも、大阪地判は、老齢加算東京最判・福岡最判とは異なり、詳細な当てはめを行っていることには注意が必要である。それ自体は積極的に評価すべき点であるが、最高裁の論理に従っているかといった観点からは、その他の判決において用いられうる判断となりえない可能性があるからである。この点、大阪地判が、「保護基準の引下げという最低生活費の縮減に対して、それを裏付ける統計や専門的資料を用いるのみならず、選択した資料の適切性までも求めた」[56]ことはすでに述べたとおりである。これは、「見方を変えれば、保護基準の改定にあたって『本件改定が保護基準の水準に与える影響』という要素を重視し、これが厚生労働大臣の判断過程で十分考慮されたか否かを問題とするものだと解される」ともされ、それを踏まえると、大阪地判の特徴は、「このように考慮要素審査に近似した形で、『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』の審査がなされた点にある」[57]と評価されるのである。こうした観点を加えたことにより、大阪地判は、「判断枠組を同じくする他の地裁判決と結論を分けた」と評価される[58]。

このように大阪地判が詳細な検討を行った要因として、「保護基準が憲法25条の生存権という、人が個人の尊厳に基づいて生きることを保障する重大な権利に関わる事柄であるからこそ、その算定手続の根拠や専門的知見との整合性

---

[56] 松本・前掲注７）25頁。

[57] 田代・前掲注７）44頁。

[58] 田代・前掲注７）44頁。

を厳しく審査したとも捉えられる」ことが指摘されている[59]。たしかに、本件は、基準生活費の引下げが問題となっており、憲法25条が定める「最低限度の生活」といういわば狭義の生存権が問題となった事案であった。しかし、老齢加算東京最判・福岡最判で問題となった老齢加算も、まさに基準生活費と同じく狭義の生存権と密接にかかわりのある生活扶助のひとつであったことが想起されなければならないであろう[60]。これを踏まえると、大阪地判は、老齢加算東京最判・福岡最判と同じく狭義の生存権が問題となった事案ということになる。そうだとすると、大阪地判が老齢加算東京最判・福岡最判とは異なり、審査密度を高め、異なる結論を下したことについてさらなる説明が必要となろう。

そこで指摘されるべきは、老齢加算東京最判・福岡最判では厚生労働大臣の判断が一応専門委員会の意見に沿ったものだったと評価しうる事案であったのに対して、本件で問題となったデフレ調整が専門委員会の意見を受けたものとはいえなかった事案であったことであろう。すでに述べたように、大阪地判はもちろん、老齢加算東京最判・福岡最判においても、判断基準を導くにあたって「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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた」といった「経緯」が強調されていたことが重要となる。こうした積み重ねを重視するのであれば、専門委員会の意見にも一定の拘束力を認めることが可能となるがゆえに、問題のデフレ調整が専門委員会の意見を経ることなく、厚生労働大臣が独自の判断で行ったことを問題視することができたのである[61]。この点こそが、大阪地判が、名古屋地判、そして老齢加算東京最判・福岡最判と判断を分けた点と見ることができよう。

とはいえ、最高裁が考慮要素審査ではなく明示的に判断過程合理性審査を採

---

[59] 松本・前掲注７）26頁。

[60] また、学説では、「憲法25条１項に関し、人間としての『最低限度の生活』の保障の部分と、より快適な生活の保障の部分に分け、後者に対しては、緩やかな審査基準を適用し、前者については、より厳格な基準である『厳格な合理性』の基準を適用すべき」であるといった見解が主張されていたのに対して（参照、中村・前掲注28）７頁）、最高裁は、たとえば堀木訴訟最判において、そうした「事柄の性質に応じた違憲審査基準の区別という考え方を取り入れることもしなかった」とされている点にも注意が必要であろう（参照、野坂・前掲注28）292頁）。

[61] この点につき、山下・前掲注６）91-92頁も参照。

用していたことに鑑みるならば、大阪地判の判断は独自の判断を採用しているとも評価できる。そのため、同様の判断がその後の裁判例や判例において下されるとはいいがたいのではないかという問題点も指摘できる[62]。それゆえに、大阪地判の判断には一定の留保が必要であるように思われる。

おわりに――大阪地判の判断の可能性

以上のように、大阪地判の判断が独自の判断であることから、今後の判例・裁判例で用いることができるものかどうかにつき留保を付したが、最後に、大阪地判の判断の可能性について言及する。なぜならば、大阪地判は、あくまで生活保護法３条・８条違反を認めているにすぎず、憲法25条違反について判断を下していないところ、大阪地判の判断が憲法論として意味があるのか、仮にあるとすればいかなる意味を有しうるかが問題となるからである。

第一に指摘されるべきは、厚生労働大臣の裁量権の導出方法に関する判断である。これは、憲法学においても重要判例としてこれまで議論されてきた朝日訴訟最判、堀木訴訟最判、そして老齢加算東京最判・福岡最判のなかで、近年注目されている判示部分である[63]。こうした点は、現在ではほぼ同様の文言であることから現在では生活保護法３条の解釈として展開されているが、朝日訴訟最判や堀木訴訟最判においては、憲法25条との関連で論じられていたのであ

---

[62] なお、大阪地判と同様に違法の判断を下した熊本地判･東京地判の判断においては、それぞれが憲法25条との関連を明示している点で大阪地判のそれとは異なる特徴を有することはもちろんのこと、大阪地判のように踏み込んだ形での判断過程合理性審査が採用されていないことには注意が必要である。

[63] 山本・前掲注31）121頁以下等のほか、山本龍彦「イントロダクション」宍戸常寿ほか編著『憲法学のゆくえ――諸法との対話で切り拓く新たな地平』（日本評論社、2016年）397頁以下、同「『生存権』の財政統制機能――生活最低限度保障における『財政事情』の位置」中林暁生ほか『憲法判例のコンテクスト』（日本評論社、2019年）213頁以下、多田一路「社会権は活きているか――生存権の具体的実現に向けての課題」論究ジュリスト33号（2020年）31頁以下、坂田隆介「生存権」山本龍彦ほか編著『憲法学の現在地――判例・学説から探求する現代的論点』（日本評論社、2020年）271頁以下、倉田原志「社会権論――新自由主義政策の展開の下での議論を中心に」論究ジュリスト36号（2021年）85頁以下も参照。

り、こうした判示の意味を見出した論者によって、憲法25条１項が、「最低限度保障の基準設定等において国は財政事情を積極的に考慮してはならない、という財政統制としての意味を含む」（傍点ママ）[64]ということが指摘されていることからも、今もなお憲法論として論じる意味は失われていないし、むしろ憲法から論じられる必要があるというべきであろう。さらに大阪地判の判断との関連でいえば、こうした判示こそが、判断を下した裁判所の厚生労働大臣の裁量権に対する姿勢を表すものだということは強調されるべきであろう。そして、老齢加算訴訟に関する最高裁の展開を踏まえると、大阪地判のように、厚生労働大臣の裁量権を狭める方向性で検討していくことが適切であろう。

第二に、大阪地判の審査方法は、憲法論としても注目すべきであろう。大阪地判の判断は、従来のものとは異なり、「考慮要素審査に近似した形」での判断過程合理性審査であったと評価されていた[65]。この点、考慮要素審査は、３．２）で確認したように、エホバの証人剣道実技拒否事件最判を代表例とする判断過程審査の類型のひとつであるところ、憲法学では、とりわけこうした類型の判断過程審査こそが、行政裁量統制にあたって憲法的価値を考慮することができる審査方法として注目されていた点が想起される[66]。それを踏まえると、大阪地判が採用した審査方法は、生存権の憲法的価値を考慮可能とさせる審査方法として注目を集める可能性は十分にある。

この点、審査密度を高めた理由のひとつとして、憲法25条の生存権が、憲法的価値として、判断過程審査において読み込まれていたとの理解が示されることはすでに指摘したとおりである[67]。本稿で検討したように、老齢加算東京最判・福岡最判等の判例の存在から、憲法25条が保障する生存権、とりわけ狭義の生存権の重要性を強調するだけでは、大阪地判が審査密度を高め、違法の判断を下したことを説明できないのである。そこで本稿では、老齢加算東京最判・福岡最判では厚生労働大臣の判断が一応専門委員会の意見に沿ったものだった

---

[64] 山本・前掲注31）130頁。

[65] 田代・前掲注７）44頁。

[66] 参照、宍戸常寿「裁量論と人権論」公法研究71号（2009年）100頁以下、渡辺康行「憲法上の権利と行政裁量審査」長谷部恭男ほか編『現代立憲主義の諸相上』（有斐閣、2013年）327頁以下。

[67] 参照、松本・前掲注７）26頁。

と評価しうる事案であったのに対して、大阪地判で違法と判断されたデフレ調整が専門委員会の意見を受けたものとはいえない事案であったことこそが重要であったという見方を提示した。これをさらに踏み込んで憲法25条と関連づけて考えるならば、大阪地判で問題となった基準生活費の引下げ（老齢加算東京最判・福岡最判で問題となった老齢加算の廃止も含めて）は、憲法25条が定める「最低限度の生活」と密接にかかわるのであるから、それを実現するためには少なくとも専門委員会の意見に沿うことが必要だったのだと考えることはできないであろうか。それこそが憲法25条の手続的要請であり、それを実現する方法として、「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の有無等について審査」されるべきだとされていたのではないか。大阪地判が、「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生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた」といった「経緯」が強調されていたことは、そうした考え方の現れのひとつであったと理解することができよう。

以上のように、憲法学においても憲法25条を明示的に用いていない大阪地判の判断は重要な意味を持ちうるため、大阪地判の判断を精微化することはもちろん、のちの裁判例・判例で採用されるかも含めて、今後の展開は注視されるべきであろう。