

## 行政判例研究 593

### 行政判例研究会

#### 三三 生活保護基準の改定による老齢加算の廃止と激変緩和措置

平成二二年六月一四日福岡高等裁判所判決(平成二二年(行コ)第二八号、生)判例時報二〇八五号七六頁

【事実】 平成一六年以降、厚生労働大臣は、生活保護法(以下、「法」)八条一項に基づき定められる「生活保護法による保護の基準」(以下、「保護基準」とする)を改定し、老齢加算(七〇才以上の被保護者を対象とする生活扶助の加算)を段階的に減額および廃止した。すなわち、本件においてはそれまで一万七九三〇円だった加算額が、平成一六年に九六七〇円、平成一七年に三七六〇円、平成一八年に廃止とされた(生活扶助の支給額全体では約九・八%の減額)。これに合わせて、北九州市の福祉事務所長は、法二五条二項に基づき、各年に、七〇才以上の被保護者らに対して保護費を減額する旨の保護変更を決定した。そこで、当該被保護者らは、保護変更決定につき、「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」と定める法五六条等に違反するとして、その取消訴訟を提起した。

本件における保護基準の改定は、生活保護制度の在り方に関する専門委員会(厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会の福祉部会内に設置)が、平成一五年二月一六日に発表した「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」に基づくものである。そこには、老齢加算について以下の記述がある。

「单身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、七〇歳以上の者と六〇歳〜六九歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ないことが認められる。したがって、消費支出額全体でみた場合には、七〇歳以上の高齢者について、現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があると認められないため、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」(以下、「案件記述」とし、「ただし」以下)。

本件の争点は、保護基準の改定に対して法五六条所定の「正当な理由」は必要とされるか、必要とされる場合におけるその内容、保護基準の本件改定には「正当な理由」が認められるか、である。本件一審(後記<sup>(13)</sup>)は請求を棄却したため、原告らが控訴した。

### 【判旨】 認 容

#### 一 保護基準の改定と生活保護法五六条

「法五六条が、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、法に定める事情の変更の場合に被保護者が該当し、かつ、保護の実施機関が法に定める変更の手續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にあると解すべきである。

以上のような法五六条の趣旨にみれば、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するのが相当である」。

## 二 保護基準の改定における裁量権とその限界

「……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ゆだ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』のない不利変更に当たるものと解するのが相当である」。

## 三 本件改定の「正当な理由」

「老齢加算の廃止によって、……七〇歳以上の者の生活扶助の支給額は、単身世帯においては約一九・八%減額されることとなった」。これは「支給額の相当程度の減額を意味する」。そして、「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」ところ、本件記述がまとめられるに至るまでの専門委員会での審議においては老齢加算の廃止をめくり多様な意見が出され、その結果、当初の事務局案は変更されて、「『高齢者世帯の最低生活水準の維持』という観点で明記され」とともに、「『激変緩和の措置を講じるべきである。』というより強い表現に変わった。以上の経緯に照らすと、本件記述のうち、本件ただし書、及び『……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であるというべきである」。

しかるに、厚生労働省においては、本件保護基準の改定を決定するに至る「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、「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が具体的に検討された上で、代替措置を執らないこと、三年という期

間及び一年ごとの削減幅が決定されたという形跡はない」。そうすると、「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えることができる」。したがって、本件保護基準の改定には「正当な理由」がなく、そのような保護基準に基づきなされた保護変更決定も、法五六条に反し違法となる。

【評釈】 結論に賛成

一 本判決の位置づけ

本件は、生活保護基準の改定による老齢加算の減額および廃止という、社会保障制度の見直しが争われた事案である。

現に設定された生活保護基準をめぐる訴訟としては、大臣の広範な裁量権を認めた朝日訴訟（最大判昭和四二年五月二四日・民集二二巻五号一〇四三頁）が有名である。その他の裁判例としては、公衆浴場へのタクシー料金が含まれていない障害者加算（東京地判平成六年九月三三頁）、障害者加算のうちの世帯員外介護費（東京地判平成八年七月三三頁）、他人介護費特別基準（名古屋高裁金沢地判平成二年九月一六頁）に、現に設定された保護基準の内容は裁量の範囲内であると判断された。

また、制度それ自体の見直しを争った裁判例としては、昭和六〇年の国民年金法改正による老齢基礎年金の給付水準の低下（東京地判平成三年一月二三頁）、要綱によって身体障害者の居宅生活支援費に上限が設定されたことによる支給量の減少（東京地判平成一年一月二九日・日判タ七七号二二頁）に関するものがある。しかし、前者では、旧法下でも年金の支給要件を充足していない者が旧法に基づく受給権の確認請求をした事案であったため不合法とされ、また、後者では、当該支給量の決定が身体障害者の個別事情を十分に調査しないうでなされた点で違法とされたに留まり、何れも、制度の見直しそれ自体については判断されていない。

これらに対して、本件は、生活保護基準の後退の見直しが正面から争われ判断が下された点で、類例のない事案で

ある。既に、同種事案において複数の判決が下されている。すなわち、(1)東京地判平成二〇年六月二六日(判時一四〇頁、棄却)、(2)広島地判平成二〇年二月二五日(裁判所日P、棄却)、(3)福岡地判平成二二年六月一日(判例集未登)、(4)京都地判平成二二年一月二四日(裁判所日P、棄却)、(5)東京高判平成二二年五月二七日(八(1)の控訴審、判時二〇)、(6)本件福岡高判平成二二年六月一四日(審、認容)、(7)最三判平成二四年二月二八日(三(5)の上告審、民集六六卷)、(8)大阪高判平成二四年三月一四日(審、判例集未登)、(9)最二判平成二四年四月二日(本件(6)の上告審、民集六六卷六)、(10)新潟地判平成二四年一月一四日(載、棄却)がある(判例集未登載のものは、原告団日P「全出生」(活と健康を守る会連合会)に掲載されている)。裁判例の大勢は老齡加算の廃止を適法であると判断している中で、本判決は唯一、廃止を違法であると結論づけた。

とりわけ、本判決で注目されるのは、保護基準の改定に対する法五六条の適用を肯定した上で、本件改定の判断過程を審査するに際して、大臣の最終判断の前提となった中間取りまとめが発表されるに至るまでの専門委員会における審議経過と原案修正の経緯を非常に詳しく認定したことである。その結果、本件改定においては、高齡者世帯の最低生活水準の維持および激変緩和措置もまた、重要な考慮事項であったはずであると判断された。このように激変緩和措置等に大きく焦点が当てられた点が、本判決の内容的特徴である。

以下では、まず、保護基準の改定それ自体に対する法五六条の適用をめぐる問題を整理した後(二)、次いで、改定が正当であるとしてもなお生じうる問題としての激変緩和措置について検討を加える(三)。なお、本件では既に上告審判決(決)が下されており、本判決は破棄差戻しとされた(四)。だが、最高裁判決には本判決が大きく影響している部分があるため、現時点でもなお、本判決を検討する必要性は残されているものと思われる。

## 二 保護基準改定と事情変更

### (一) 保護基準改定における「正当な理由」

本判決は、まず、判旨一のとおり、法五六条の「趣旨」からして、保護基準改定に対しても同条所定の「正当な理

由」が必要であるとす。

立法当局者の解釈において、法五六条が許容する不利益変更とは、「法第八条の基準及び程度の原則及び第九条の必要即応原則に基き行われるところの」法所定の保護変更(法二四條五項、二五條二項、二六條)とされている(小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」一九五一年、六六頁)。これによれば、法五六条は保護の不利益変更に対して「正当な理由」を要求しているもの、それは個々の保護変更事由の包括的規定に過ぎない。実際、裁判例でも多くの場合、収入認定等に基づく保護費の減額が争われた事件(例えば、加藤訴訟・秋田地判平成五年四月二三日・判時、四九五号四八頁、生活)におけるように、結論において法五六条違反の有無が判断されているとしても、実質的な争点は、法所定の保護変更事由の該当性や、収入認定の対象となる「資産」(一四條)や「金銭又は物品」(一八條)の解釈であつた。

しかし本件では、法二五條二項によって保護変更決定がなされたが、それは保護基準が改定されたことの帰結であつたため、こうした場合における「正当な理由」の要否が問われた。この点、本判決(および<sup>(4)</sup>判決)によれば、法五六条は、一度決定された保護内容を不利益に変更する場合において、「法に定める事情の変更」の存在および「法に定める変更の手續」の履行を求めている。前者の事情変更とは、通常、個々の被保護者の事実状況(収入など)が変化したことによつて、保護の必要性が失われる場合である(法二五條)。ただ、保護の必要性の判断は、「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」に依拠する(一八條)。したがつて、事実状況の変更の有無とは一応無関係に、保護基準の改定は、それだけで保護の必要性を変化させてしまひ得る。そして、生活保護法上、保護基準改定の手続や制限に関する明文規定はない。

こうしたことから、本件のように保護基準の不利益改定に基ついて保護内容が不利益に変更される場合、保護基準の改定という法状況の変更についても、それを正当化するだけの事情変更が必要とされるのか、また、どの程度の事情変更であれば正当化されるのか、が問題となる。

この点、本判決は、被保護者には「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」が法五六条によって認められることを理由に、保護基準改定それ自体に対しても「正当な理由」を求めた。ここでは、法状況の変更に対しても事情変更による正当化が求められたと解されるが、ただ、その根拠としては保護受給権の存在が考慮された。小山の前掲解説では、法五六条は「決定された内容において保護の実施を受けること」を被保護者の「既得権」として保護する規定であると説明されていた。本判決は「具体的権利」と表現してはいるが、そこに法状況の変更を制限する内実を見出しているとすれば、既得権を認めていることに変わりはない。しかしながら、本判決も引用している朝日訴訟最高裁判決<sup>(掲)</sup>は、保護受給権とは「保護基準による保護を受け得る」ものであると解している。この理解を踏まえると、法五六条が保護するものは、あくまで保護基準を前提にしつつ、保護変更決定がなされない限りは既決内容どおりの保護を受けうるといふ被保護者の継続的地位であると解される。したがって、保護受給権に対して、法状況の変更（保護基準の改定）を制限するという内実を見出すことはできないであろう。

もつとも、法五六条を適用すべきではないとしても、保護基準の改定内容が、大臣の裁量判断に広範に委ねられてしまうわけではない。むしろ、以下(二)のとおり、大臣の裁量権には、当初から、事情変更の考慮の必要性が含意されていると考えられる。

(二) 保護基準改定における事情変更の必要性

本判決は、次に、判旨二のとおり、保護基準の改定について大臣には「一定程度」の裁量権が認められることを確認した上で、その逸脱・濫用の審査としては、改定に際しての判断要素の選択や判断過程に合理性が欠けていないかを検討すべきであるとする。このように判断過程の統制を行う場合には、大臣の裁量判断の過程において、その基礎として考慮された事項あるいは考慮されるべきであった事項が特定される必要がある。

この点、法八条二項は、保護基準の内容設定において、「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」するよう規定している。また、生活保護法が保障する最低限度の生活の具体的内容とは、「その時々における文化の発達程度、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」と解されている(堀木訴訟・最大判昭和五七年七月七日・民集三六卷七号一二三三五頁)。

このように、保護基準の内容決定のためには、保護の種類に応じた必要な事情を、文化・経済・社会等の諸状況を踏まえて考慮することが求められる。かかる考慮の具体的なあり方については、確かに、大臣に裁量権を認めざるを得ない。しかし同時に、大臣は、その時々で変化しうる諸状況と保護基準とが適合関係を保つよう、継続的に見直しをしなければならぬ。このことは、現在では、保護基準もその一つである行政立法一般の観点からも確認されており、行政手続法三八条二項が、「社会経済情勢の変化」に応じた行政立法の見直しの努力義務を基本原則としているところである。

こうした継続的適合性の要請からして、一方で、保護基準の維持に対して「既得権」は認められない。しかし他方で、その改定は状況適合的でなければならぬ。本件に即していえば、老齢加算をこれまで基礎づけてきた高齢者の特別需要が消滅したのか否かである。この意味で、保護基準の改定は法五六条の適用対象ではないものの、改定はそうした事情変更に基づくものでなければならぬと解される。

### 三 保護基準改定と激変緩和措置

#### (一) 問題の所在

本判決は、最後に、判旨三のとおり、中間取りまとめの本件記述とこれに関する専門委員会での審議経過から、激変緩和措置等は「重要な事項」であるとの評価を導き、これらを十分に考慮していない大臣判断には裁量権の逸脱・濫用があると結論づけた。

このように、本判決における判断過程の審査では、老齢加算の廃止の合理性(特別需要が消滅したとの判断の合理性)

ではなく、重要な考慮事項を十分に考慮したか否かに重点が置かれた。このことの背景には、本件において、専門委員会の意見と大臣の決定内容とが部分的に分かれたという経緯が関係している。老齢加算の廃止それ自体については、専門委員会において相応の客観的根拠に基づく検討がなされ、大臣はその意見を踏まえて廃止を決定したのであったが、廃止の実施方法や付随してとるべき措置については、保護基準の本件改定において、専門委員会の意見（中間取りまとめ）が必ずしも十分には反映されなかったのである。

ただ、そうした経緯があるとしても、専門委員会の意見を重視することの妥当性については、議論の余地がある。実際、本判決に対しては、中間取りまとめに法的拘束力を認めているように解しうる点について、疑問が提起されている（菊池馨実・判評）。また、老齢加算の廃止という結論である以上、激変緩和措置等が独自に意味を持つことはないとの批判もある（太田匡彦・平成二二年度重判解五五頁）。

## (二) 概念整理

まず、議論の前提として、概念を整理しておく必要がある。

第一に、中間取りまとめの中で、「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」との部分は、「社会生活に必要な費用」が認められる場合には、「高齢者世帯の最低生活水準（の）維持」のために必要な限りで、老齢加算に替わる措置をとること（少なくともその検討）を求めている。つまり、ここでは、老齢加算の廃止を前提としつつも、高齢者に特有の何らかの需要に対応するための「代替措置」が、念頭に置かれている（本件では未実施）。

この点、本判決では、特別需要その他の被保護者の需要について判断することなく、代替措置が重要事項であるとされた。そのため、代替措置については、中間取りまとめの内容を過度に重視したとの批判を免れ得ないように思われる。関連する下級審判決では、特別需要の消滅を肯定した上で、代替措置の検討・実施は老齢加算廃止の条件では

なかつたと判断されており<sup>(51)(82)(3)(4)</sup>、<sup>(51)(82)(3)(4)</sup>「需要が認められない以上は、そのように判断せざるを得ないであろう。

第二に、「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、老齡加算の廃止によって生活水準が「激変」するかもしれない事態を想定して、何らかの緩和措置をとるよう求めている。これは、新法の適用や新たな制度への移行に際して生じうる混乱等に対処するための「経過措置」の一種である。ここでは、老齡加算の廃止を前提としつつも、廃止に付随して、これまで加算対象であった被保護者の生活に配慮する必要があるのではないかが問われることになる。

この点、本件では、老齡加算は三年間にわたって段階的に廃止された。制度の不利益変更に際して、数年間の移行期間を設ける例は実際にも多くみられる。そして、これにより、一応の緩和となることは確かである。では、本件における約一九・八%の保護費減額がもたらし得る影響は、三年間という期間によって、果たして十分に緩和されたのであろうか。

もつとも、他の事件や関連判決ではこの問題はあまり争点化されておらず、本件一審判決<sup>(3)判決</sup>および<sup>(5)判決</sup>が、三年間の段階的廃止は中間取りまとめに反しないと発言していたにとどまる。このことは、以下<sup>(三)</sup>のとおり、激変緩和措置の問題の法的位置づけが曖昧であることと無関係ではないように思われる。

### (三) 保護基準改定における激変緩和措置の位置づけ

そもそも、老齡加算の廃止（特別需要の消滅）を前提としながら、なぜ、なおも激変緩和措置を考慮する必要があるのであろうか。生活保護法の目的が最低限度の生活の保障にとどまる以上、特別需要が消滅したために老齡加算が不要になったのであれば、その廃止は、最低限度を超えた支給の解消でしかない。そのため、形式的にいえば、廃止によって最低限度の生活が脅かされるおそれはないと割り切ることも可能である。また、とりわけ、現在の実務では、生活扶助基準が水準均衡方式によって算定されているため、最低生活として認められるべき需要は、統計上の抽

象的な消費水準の比較に基づき認定されている。この方式では、具体的な生活実態が検証されることはない。そのため、保護基準の改定過程において、生活に対する現実的影響の有無や程度を調査検討することは予定されていないのである(この点、本件福岡高裁は、激変緩和措置に関する検討の経緯・内容について行政側に求釈明をしたが、「行政において、激変緩和措置を講ずる場合には、二年から数年の期間を置く例が多いところ……」という、通り一辺倒の回答しか示されなかったことから、具体的な調査検討が通常は予定されていないことを看取できる)。

つまり、最低限度の生活を保障するために老齢加算を維持する必要があるか否かと、それまで加算対象であった被保護者の生活に対して生じうる影響を緩和する必要があるか否かは、通常、別個の問題とはなり難い。したがって、本判決のように専門委員会の意見を重視するにしても、それを批判するにしても、根本的には、激変緩和措置が独立して重要な考慮事項になり得るのか否かという問題を検討しなければならぬであろう。

まず、保護基準の改定において大臣が激変緩和措置等を設けられること(裁量権の内容に含まれ得ること)については、異論はないであろう。例えば(1)判決は、裁量審査に際して、「〔保護基準〕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」に着目する。実際、新立法や法改正においては、しばしば、附則において、施行に伴い必要となる経過措置を政令に委任する例がみられる。また、政省令の制定や改廃に際して「合理的に必要と判断される範囲内において」行政が経過措置を定め得ること、を一般的に授権する法律もある(例えば、国民年金法二〇九条の二、三、廢棄物処理法二四条の六)。こうした規定がない場合でも、執行命令については一般的授権規定(内閣府設置法七条三項、国)があることから、経過措置を定めることは可能であると解される。

しかし次に、激変緩和措置の要否や具体的内容となると、一般的には、行政の政策的・専門的な裁量判断に委ねられていると認めざるを得ない。もつとも、最高裁判例の中には、激変緩和措置に関するものとして、例えば、たばこ事業法の施行に際して旧法下で指定を受けていた製造たばこの小売人は新法での小売販売業の許可を受けた者とみな

すとともに他の新規許可については距離制限を設けたことが合理的であると認められた事例<sup>(最判平成五年六月二五日)</sup>、新条例に基づく規制対象事業場としての認定(これにより一定区域での当該事業場の設置が禁止される)にあたって対象となる施設を条例制定前から設置準備中であつた事業者についてはその地位を不当に害することのないよう配慮すべき義務が認められた事例<sup>(紀伊長島町水道水源保護条例事件・最判平成二一年二月二四日・民集五八卷九号二五三六頁)</sup>、市営と畜場の廃止に当たり市が利用業者等に対して支出した損失補償としての支援金の適法性が否定された事例<sup>(最判平成二二年三月三日・判時二〇七六号四〇頁)</sup>などがある。これらは本件において直接に参照しうる事例ではないが、何れにおいても、激変緩和措置の要否の判断にあたっては、制度改変前における私人の法的地位や、改変によって生じうる影響、改変後においても従前の地位を保護することの必要性が問題になつていたと考えられる。

#### (四) 本判決の検討

以上を踏まえて本判決をみると、激変緩和措置が重要な考慮事項であるとの評価を導くにあたって、明示的な根拠としては中間取りまとめ等を指摘するだけであるが、実質的には、被保護者の法的地位、老齢加算の廃止がもたらし得る影響、影響を緩和する必要性についても考慮がなされたものと思われる。

すなわち、第一に、本判決は判旨一において保護受給権の存在を強調しているが、これにより、老齢加算の廃止に際して被保護者の生活に対して生じうる影響について配慮すべき必要性が導かれているが、これにより、「改定前の保護基準によれば将来一定の保護を受けることが期待されたが、保護基準の改定によって上記期待が実現されなくなつた」といふにとどまる(七〇歳未満の)「被保護者」については、法的保護が及ばないとした。ここから窺えるように、激変緩和措置が重要事項であるとの本判決の評価は、保護基準の改定一般においてのことではなく、老齢加算の対象となつていた被保護者との関係において導かれている(この点の指摘として、参照、井上重紀「生存権訴訟の可能性」大石眞先生喜(歴史念一憲法改革の理念と展開(下巻))一信山社、二〇二二年、四二二頁)。

こうした限定を加えつつ、七〇歳以上の被保護者への配慮を要請するものとして、保護受給権が援用されたと考えら

れるのである。

第二に、老齡加算の廃止の影響について、本判決は判旨三において、それにより保護費が約一九・八%減額される  
ところ、これは「支給額の相当程度の減額を意味する」と判示している。こうした不利益性の直視は、他の判決に比  
べて、本判決の大きな特徴である(この点の指摘として、参照、木下秀雄「生存権訴訟(老齡加算廃止違)」。そして、この判示部分は、激  
変緩和措置の重要性を導くための前提的指摘であったと考えられる。ただ、「支給額の相当程度の減額」という事実  
が被保護者の保護受給権との関係でどのように評価されるべきかについては、明らかにされていない。この点が不明  
確であるため、生活への配慮の具体的必要性については、確かに、理由づけが十分ではない。

もつとも、第三に、影響が懸念される被保護者が七〇歳以上の高齡であったという事実は、本件事案における当然  
の前提であつて判決理由では特に触れられていないが、本判決が結論を導くにあつたことの重要事実であつたと推察さ  
れる。高齡者にとつては、保護費が一定以上削減された場合、その分を自助努力によつて補うことは期待できず、生  
活水準を下げる形での生活習慣の変更が不可避となる。しかも、そうした変更が高齡者に対して及ぼしうる身体的・  
精神的影響は、高齡でない者よりも相当に大きいのではないだろうか。つまり、保護受給権の内容が約二割も不利益  
に変更されることは、少なくとも高齡者にとつては、激変であることが定性的に予想される。そうであるとする  
と、仮に特別需要が消滅した場合であっても、老齡加算の廃止が被保護者に対してもたらし得る影響を調査検討した  
上で、激変緩和措置の要否およびその具体的内容を決定することが、行政には求められていたと考えられる。保護費  
の約一九・八%減額という事実にあえて言及した本判決の背後には、こうした考慮があるように窺われるところであ  
る。

なお、影響の調査検討の必要性に関しては、本件一審において原告らが、「健康影響評価」(Health Impact Assess-  
ment)が実施されていないという論点を提起していたことが注目されよう(この点につき、参照、John Kempはか編著(藤野善久・松  
田晋哉監訳)「健康影響評価」概念・理論・方法および実

施例一(社会保険研)  
究所、二〇〇八年)

#### 四 上告審判決における激変緩和措置の判断枠組み

本件の上告審判決(決<sup>(9)</sup>判)は、本判決を破棄差戻しとした。だが、激変緩和措置に関しては、本判決を否定するにあたり、大臣の裁量権を強調するのではなく、むしろ、以下のとおり、固有の実体的な判断枠組みを打ち立てて、本判決の理論的脆弱点を補ったのであった。

最高裁は、まず、老齢加算廃止によって生じるうる影響の法的評価について、加算対象であった被保護者にとつては、「保護基準によつ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」を認めた。その上で、期待的利益への配慮のあり方として、「厚生労働大臣は、……激変緩和措置を講ずることなどを含め、……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」ことを明確にした。そして、激変緩和措置に関する裁量権の逸脱・濫用の審査については、「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つて緩和される程度等について……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」との判断枠組みが示された。

なお、最高裁は、別事件の(7)判決において既に、原告らの請求を棄却した。そこでは、老齢加算の対象であった被保護者世帯における月ごとの貯蓄増加額が一万四九二六円であつて老齢加算の額に近く、老齢加算のない被保護者世帯よりも五〇〇〇円多いという事実からして、「三年間かけて段階的に老齢加算を減額して廃止することによつて被保護者世帯に対する影響は相当程度緩和された」との指摘がなされている。しかし、その際、「本件改定の被保護者の生活への影響の程度」それ自体は明らかにされていない。

(齊藤 健一郎  
筑波大学大学院)