

令和4年10月19日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成27年(行ウ)第54号 生活保護基準引下げ違憲処分取消等請求事件

口頭弁論終結日 令和4年4月20日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

1 別紙当事者目録記載の原告番号27の訴えのうち、別紙処分一覧表2の「処分行政庁」欄記載の処分行政庁が「処分日」欄記載の年月日付けで同原告に対してした保護変更決定の取消しを求める部分を却下する。

2 別紙処分一覧表1の「処分行政庁」欄記載の処分行政庁が「処分日」欄記載の年月日付けで「処分の名宛人」欄記載の原告に対してした生活保護法25条2項に基づく保護変更決定を取り消す。

3 別紙処分一覧表2の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日」欄記載の各年月日付けで「処分の名宛人」欄記載の各原告に対してした生活保護法25条2項に基づく各保護変更決定(ただし、同表の原告番号27に対するものを除く。)を取り消す。

4 原告らの被告国に対する請求をいずれも棄却する。

5 訴訟費用は、原告番号27と被告横浜市との間に生じたものは、同原告の負担とし、その余の原告らと被告ら(ただし、被告国を除く。)との間に生じたものは、被告ら(ただし、被告国を除く。)の負担とし、原告らと被告国との間に生じたものは、原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 主文第2項と同旨

2 別紙処分一覧表2の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日」欄記載の各年月日付けで「処分の名宛人」欄記載の各原告に対してした生活保護法25

条2項に基づく各保護変更決定を取り消す。

(訴状記載の請求の趣旨第1項には「平成26年厚生労働省告示第136号(消費増税に対応するためになされた改定部分は除く)によって金額を減額する部分」との記載があり、同第2項にも「平成27年厚生労働省告示第227号によって金額を減額する部分」との記載がある(なお、請求の趣旨において「金額を減額する部分」がどの部分をいうものか具体的に特定はされていない。)。しかし、平成26年厚生労働省告示第136号(以下「平成26年告示」という。)による改定のうち、消費増税に対応するためになされた改定部分とそれ以外の改定部分とを特定することは不可能であるから、第1項のうち括弧書きの記載については請求の特定において意味のない記載であるというべきである。また、別紙処分一覧表1及び2記載の各保護変更決定は、被保護者に対する保護費を改めて決定するものであるところ、原告らが平成26年告示及び平成27年厚生労働省告示第227号(以下「平成27年告示」という。)による各改定自体が違法であるとしてその基準に基づく上記各保護変更決定によって定められた金額(支給額)を争って、その取消しを求めていることからすると、上記各記載にかかわらず、原告らが取消しを求める処分は、上記各改定に基づく各保護変更決定の全部であると解される。)

3 被告国は、原告らに対し、それぞれ1万円及びこれに対する平成27年11月17日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

厚生労働大臣は、「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」という。)が定める生活扶助に係る基準(以下「生活扶助基準」という。)につき、平成25年5月16日付け同年厚生労働省告示第174号(以下「平成25年告示」という。)による改定(以下「平成25年改定」という。)、平成26年3月31日付け平成26年告示による改定(以下「平成26年改定」という。)及び平成27年3月31日付け平成27年告示による改定(以下「平成27年

改定」という。)を順次行った(以下、平成25年告示、平成26年告示及び平成27年告示を併せて「本件各告示」といい、平成25年改定、平成26年改定及び平成27年改定を併せて「本件改定」という。))。

本件は、神奈川県内において生活保護を受けている原告らが、原告番号24につき、平成26年改定に伴い、平成26年4月1日以降の生活扶助費を変更する旨の保護変更決定を、その余の原告につき、平成27年改定に伴い、平成27年4月1日以降の生活扶助費を変更する旨の各保護変更決定(以下、原告らに対する各保護変更決定を併せて「本件各変更決定」という。)をそれぞれ受けたところ、①本件各変更決定は、憲法25条並びに生活保護法3条及び8条等に違反する違憲、違法なものであるなどとして、原告らにそれぞれ対応する各処分行政庁の所属する各地方公共団体に対し、その取消しを求めるとともに、②本件改定を行った厚生労働大臣の行為が国家賠償法(以下「国賠法」という。)の適用上違法であるとして、被告国に対し、それぞれ1万円の慰謝料及びこれに対する同被告に対する訴状送達の日(翌日である平成27年11月17日から支払済みまで民法(平成29年法律第44号による改正前のもの)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。

2 関係法令等の定め

(1) 憲法25条

1項 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。

2項 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。

(2) 生活保護法

ア 基本原理等

ア) 目的

生活保護法は、憲法25条に規定する理念に基づき、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

保障するとともに、その自立を助長することを目的とする（1条）。

(イ) 無差別平等の原理

すべて国民は、生活保護法の定める要件を満たす限り、同法による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる（2条）。

(ウ) 最低生活の原理

生活保護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（3条）。

(エ) 補足性の原理

保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる（4条1項）。

(オ) 生活保護法の解釈及び運用

上記(ア)ないし(エ)（1条ないし4条）に規定するところは、生活保護法の基本原理であって、同法の解釈及び運用は、すべてこの原理に基づいてされなければならない（5条）。

イ 保護の原則

(ア) 基準及び程度の原則

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し（8条1項）、上記基準は、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（同条2項）。

(イ) 必要即応の原則

保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効かつ適切に行うものとする（9条）。

(ウ) 世帯単位の原則

保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする（10条本文）。ただし、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる（同条ただし書）。

ウ 保護の種類及び生活扶助の方法等

（ア）種類

保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の八つの種類があり（11条1項）、これらの扶助は、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われる（同条2項）。

（イ）生活扶助

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、①衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの（1号）及び②移送（2号）の範囲内において行われる（12条）。生活扶助は、金銭給付によって行うことを原則とする（31条1項本文）。

エ 保護変更決定及び不利益変更の禁止

保護の実施機関は、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもってその決定を行い、決定の理由を付した書面をもって、被保護者に通知しなければならない（25条2項）。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（56条）。

3 保護基準の体系〔甲2、乙1、2、10、21、弁論の全趣旨。なお、証拠番号は特記しない限り枝番号を含む。以下同じ。〕

(1) 厚生労働大臣は、生活保護法8条1項に規定する基準として保護基準を定めている。保護の要否は、保護基準に基づき、その者の属する世帯の最低生活費を算定し、この最低生活費と当該世帯の収入との比較により判定し、世帯の収入が最低生活費を下回る場合に、当該不足分を補う程度において保護が行われる。

(2) 地域の級地区分

保護基準は、生活扶助、住宅扶助等に係る基準について、被保護者の居住地の地

域の級地区分に応じてその基準額を定めているところ、当該級地区分として、全国の市町村を1級地－1、1級地－2、2級地－1、2級地－2、3級地－1及び3級地－2の六つの級地に区分している（保護基準別表第9）。

(3) 生活扶助基準

ア 生活扶助基準（保護基準別表第1）は、日常生活に必要な基本的、経常的経費についての最低生活費を定めたものであり、基準生活費に関する定め（第1章）と加算に関する定め（第2章）に大別される（以下において、基準生活費に係る基準の趣旨で「生活扶助基準」という。）。

イ 基準生活費

居宅で生活する者の基準生活費は、個人別に定められた第1類の表に規定する額（例えば飲食物費や被服費など、個人単位に消費される経費に対応するものであり、年齢に応じて基準額が定められる。以下「第1類費」という。）と、世帯人員別に定められた第2類の表に規定する額（例えば光熱水費や家具什器費など、世帯全体としてまとめて支出される経費に対応するものであり、世帯人員に応じて基準額及び加算額が定められる。以下「第2類費」という。）とから成る。

第1類の表は、級地区分ごとに、被保護者の年齢の区分（①0～2歳、②3～5歳、③6～11歳、④12～19歳、⑤20～40歳、⑥41～59歳、⑦60～69歳及び⑧70歳以上の各区分）に応じて基準額を定めている。第2類の表は、級地区分ごとに、保護受給世帯の世帯人員別に基準額及び地区別冬季加算額（11月から3月までの加算額。都道府県を単位とした区分（I区ないしVI区）を基に定められる。）を定めている（なお、平成25年改定前は、世帯人員1名、2名、3名、4名及び5名以上の5段階に区分され、世帯人員5名以上の世帯については、1名増すごとに加算する額が定められていた。）。

基準生活費は、世帯を単位として算定され、その額は、第1類費の額（個人別の額）を合算した額と第2類費の額（世帯別の額）との合計額である。また、12月の基準生活費には、上記により算定された額に世帯人員別に定められた期末一時扶

助費を加えることとされている。

ウ 加算

基準生活費において配慮されていない個別的な特別需要を補填することを目的として設けられているものであり、妊産婦加算、障害者加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算及び母子加算につき規定している。

(4) 生活扶助基準の設定方法

ア 設定方法

(ア) 現行の生活扶助基準は、世帯員の年齢、世帯構成、所在地域によって基準額は様々であるが、これら相互の関係の基軸となるのは、標準3人世帯（33歳、29歳、4歳。以下「標準世帯」という。）の基準額（1級地－1の額）であり、まずは標準世帯の生活扶助基準額を具体的な額として定める（これが、生活扶助基準の「水準」（高さ）となる。）。次に、標準世帯の生活扶助基準額を、一般低所得世帯（夫婦子1人の勤労3人世帯）の消費実態における第1類費に相当する支出額（食費、被服費等がこれに当たる。）と第2類費に相当する支出額（光熱水費、家具什器費等がこれに当たる。）の構成割合を参考として、第1類費と第2類費に分ける。

(イ) 上記(ア)で得られた標準世帯の第1類費については、年齢別の栄養所要量を参考とした指数を乗ずることにより、1人当たりの基準額に分解するとともに、標準世帯とは異なる年齢階級の第1類費の基準額を設定する。また、上記(ア)で得られた標準世帯の第2類費については、一般低所得世帯における世帯人員別の消費支出を参考とした指数を乗ずることにより、標準世帯（3人世帯）とは異なる世帯人員の第2類費の基準額を設定する。さらに、級地間の較差については、1級地－1の基準額に級地別に設定されている指数を乗じて、他の級地の基準額を設定する（以下、標準世帯を基軸として年齢階級別、世帯人員別及び級地別の基準額を定めることを「基準の展開」又は「展開」という。）。

(ウ) 世帯ごとの最低生活費は、展開により得られた第1類費の基準額と第2類費

の基準額を、当該世帯の属する級地、世帯員の年齢及び世帯人員に応じて組み合わせることにより算出する。

イ 水準均衡方式における生活扶助基準の改定は、標準世帯の生活扶助基準額に水準均衡方式によって算定される改定率を乗じた上で、この改定された基準額を起点として展開することにより設定されている。

4 前提事実（争いのない事実、顕著な事実並びに後掲各証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 原告ら

原告らは、いずれも本件各変更決定の時点において、神奈川県内に居住し、生活扶助を受けていた者である。

なお、本件各変更決定の時点における原告らの各居住地のうち、横浜市、川崎市、大和市及び藤沢市は1級地－1に区分され、厚木市及び相模原市は1級地－2に区分され、綾瀬市は2級地－1に区分される。〔甲10〕

(2) 社会保障審議会等

社会保障審議会は、厚生労働省の本省に置かれた審議会であり（厚生労働省設置法6条1項）、厚生労働大臣の諮問に応じて社会保障に関する重要事項を調査審議することや、上記重要事項に関し、厚生労働大臣又は関係行政機関に意見を述べること等を所掌事務とする（同法7条1項）。

なお、厚生労働省設置法の施行（平成13年1月6日）前においては、社会福祉事業法（平成12年法律第111号による改正後の社会福祉法）6条1項の規定に基づき、厚生省に中央社会福祉審議会が置かれており、同審議会に、生活保護法の施行に関する事項を調査審議するため、生活保護専門分科会が置かれていた。

(3) 生活扶助基準の改定方式等

ア 生活扶助基準の改定に当たり、最低生活費を算出する方法として、昭和25年の生活保護法の施行当初はマーケットバスケット方式が、昭和36年度からはエンゲル方式が、昭和40年度以降は格差縮小方式が順次採用された。〔乙7、10〕

イ 中央社会福祉審議会は、昭和５８年１２月２３日、「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」（乙８。以下「昭和５８年意見具申」という。）を取りまとめ、厚生大臣に対して生活扶助基準の在り方等について意見具申を行った。

厚生大臣は、昭和５８年意見具申を受け、格差縮小方式に代えて水準均衡方式を採用することとし、昭和５９年４月１日以降現在まで、生活扶助基準の改定方式として水準均衡方式が採用されてきた。

なお、水準均衡方式とは、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である。〔乙７、８、１０〕

(4) 生活扶助基準の検証の経緯等

ア 生活保護制度の在り方に関する専門委員会による検証

平成１５年７月、社会保障審議会福祉部会の下に、保護基準の在り方を始めとする生活保護制度全般について議論するため、「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。）が設置された。

専門委員会は、平成１５年１２月１６日付け「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（乙１３。以下「平成１５年中間取りまとめ」という。）を取りまとめ、さらに、平成１６年１２月１５日付け「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（乙４。以下「平成１６年報告書」という。また、専門委員会による検証を「平成１６年検証」という。）を取りまとめた。〔乙４、１２、１３〕

イ 生活扶助基準に関する検討会における検証

平成１９年１０月、厚生労働省社会・援護局長の下に「生活扶助基準に関する検討会」（以下「検討会」という。）が設置された。

検討会は、平成１９年１１月３０日付け「生活扶助基準に関する検討会報告書」（以下「平成１９年報告書」という。また、検討会による検証を「平成１９年検証」という。）を取りまとめた。〔乙５、１４〕

ウ 生活保護基準部会における検証

平成23年2月、社会保障審議会の下に、保護基準の定期的な評価・検証について審議するための常設の部会として、生活保護基準部会（以下「基準部会」という。）が設置された。

基準部会は、平成21年全国消費実態調査の個票データを用いて、年齢階級別、世帯人員別及び級地区別に、生活扶助基準額及び一般低所得世帯の消費実態をそれぞれ指数化した上で比較することにより、標準世帯から様々な世帯構成に展開するための指数について検証を行い（以下、基準部会によるこの検証を「平成25年検証」という。）、平成25年1月18日付け「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（乙6。以下「平成25年報告書」という。）を取りまとめた。

なお、平成25年検証においては、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として、年間収入階級における第1・十分位の層（収入の低い方から順番に並べ、世帯数が等しくなるよう十等分し、収入の低い層から順次第1から第10までの数字を付したもののうち、第1番目のもの。以下「第1・十分位」といい、他の階層についても同様に表記する。）を設定した。〔乙6、22〕

(5) 本件改定の概要

ア 厚生労働大臣は、本件各告示により保護基準を順次改正し、生活扶助基準の改定（本件改定）を行ったところ、その概要は、①平成25年検証の結果に基づき、生活扶助基準と第1・十分位の世帯の消費実態との間における年齢階級別、世帯人員別及び級地区別の較差を是正するとともに（以下、本件改定に係る生活扶助基準の調整のうち、これらの較差の是正を目的として行われたものを「ゆがみ調整」という。）、②物価の動向を勘案して生活扶助基準を見直し（以下、本件改定に係る生活扶助基準の調整のうち、物価の動向を勘案して行われたものを「デフレ調整」という。）、③これらの調整を平成25年改定、平成26年改定及び平成27年改定により3回にわたり段階的に実施するとともに、平成25年改定前の生活扶助基準からの増減幅が±10%を超えないように調整する（以下「激変緩和措置」という。）というものである。

なお、平成26年改定においては、ゆがみ調整及びデフレ調整に係る2年次の改定に加えて、消費税率の引上げの影響を含む国民の消費動向等を総合的に勘案し、生活扶助基準額を2.9%の改定率で引き上げる旨の改定が行われた。〔乙1ないし3、16、53〕

イ ゆがみ調整の概要

ゆがみ調整は、基準部会による平成25年検証の結果に基づき、一般低所得世帯の消費実態を展開のための指数に反映させるものである。

厚生労働大臣は、ゆがみ調整について平成25年検証の結果を反映させる比率を全ての保護受給世帯について一律に2分の1とした。〔甲2、乙16、58、弁論の全趣旨〕

ウ デフレ調整の概要

デフレ調整は、総務省から公表されている消費者物価指数（以下「総務省CPI」という。）を基に、全ての指数品目から、①生活扶助以外の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。以下、①及び②を併せて「除外品目」という。）を除いて算出した消費者物価指数（以下、全ての指数品目から除外品目を除いた品目を「生活扶助相当品目」といい、生活扶助相当品目を対象とする消費者物価指数を「生活扶助相当CPI」という。）の動向を勘案するものであり、具体的には、平成20年の年平均の生活扶助相当CPI（以下「平成20年生活扶助相当CPI」という。他の年についても同様に表記する。）と平成23年生活扶助相当CPIを用いて算出した、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率（-4.78%。以下「本件下落率」という。）を基に生活扶助基準を見直すものである。

厚生労働大臣は、本件下落率（-4.78%）を生活扶助基準額に一律に乗じることにより、デフレ調整を実施した。〔乙18〕

エ 本件改定による財政効果

厚生労働省社会・援護局保護課（以下「厚生労働省保護課」という。）が作成した平成25年1月27日付け「生活扶助基準等の見直しについて」では、本件改定による財政効果は3年間で670億円、そのうちゆがみ調整によるものが90億円、デフレ調整によるものが580億円と見込まれていた。〔甲D58の2〕

5 (6) 本件各変更決定

ア 平成26年改定に伴う保護変更決定

原告番号24は、別紙処分一覧表1の「処分行政庁」欄記載の処分行政庁から「処分日」欄記載の年月日付けで平成26年改定を理由とする生活保護法25条2項に基づく保護変更決定（以下「平成26年変更決定」という。）を受けた。〔弁論の全趣旨〕

10 イ 平成27年改定に伴う保護変更決定

原告番号24を除く原告らは、別紙処分一覧表2の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁から「処分日」欄記載の各年月日付けで平成27年改定を理由とする生活保護法25条2項に基づく各保護変更決定（以下「平成27年各変更決定」という。）を受けた。〔弁論の全趣旨〕

15 (7) 審査請求及び本件訴訟の提起

原告番号24は、別紙処分一覧表1のとおり、平成26年変更決定に係る審査請求及び再審査請求を経て、その余の原告らは、別紙処分一覧表2のとおり、平成27年各変更決定に係る審査請求を経て、平成27年9月24日、本件各変更決定の取消し等を求める本件訴訟を提起した。〔弁論の全趣旨〕

20 4 争点

(1) 本件改定の適法性（本件各変更決定の適法性）

25 なお、本件各変更決定における原告らの各生活扶助費につき、本件改定後の生活扶助基準に基づき算定されたものとしてその算定結果自体に誤りがないことは、当事者間に争いがない。

(2) 国家賠償請求権の成否

第3 争点に関する当事者の主張の要旨

1 争点(1) (本件改定の適法性) について

〔原告らの主張の要旨〕

(1) 判断枠組み

ア 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」として生存権を保障しているところ、憲法25条に規定する理念に基づく生活保護法は、3条において、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規定し、8条1項において、「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」としている。そして、厚生労働大臣による保護基準の設定(改定)は、同項の委任に基づく委任命令であるところ、同条2項は、保護基準が「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ぬ」と規定しているから、厚生労働大臣の保護基準の設定(改定)に係る権限は、同項による規律を受ける。したがって、本件改定が違法かどうか(ひいては違憲かどうか)は、本件改定が生活保護法8条1項及び2項の範囲内かどうかという観点から判断されるべきであるところ、委任命令の制定ないし改定をした規範定立行為が違法か否かは、委任した法律の趣旨目的、国民の権利義務の重大性及び制限の程度等を考慮し、行政府に与えられた裁量権の逸脱・濫用があるかどうかの観点から判断されるべきである。

この点、生存権は、国民の生命・健康という生存に直結する重要な権利であること、保護基準の設定(改定)は、利用者の憲法25条で保障された健康で文化的な最低限度の生活を営む権利と直結するとともに、国民生活全体の生活水準を底支えるナショナルミニマムとしての重要性を有するものであること、本件改定は保護基準の中でも中核たる生活扶助基準に関するものであつて、全ての利用者(将来の

利用者を含む。)を対象としてその支給額に影響を与えるものであることに照らし、委任命令たる本件改定の適法性審査は、法律に置かれた委任規定の趣旨を厳格に解釈して行われるべきであり、厚生労働大臣の裁量も極めて限定的(羈束されたもの)となることは明白である。

イ 老齢加算東京訴訟最高裁判決や老齢加算福岡訴訟最高裁判決を参照するとしても、厚生労働大臣の保護基準(生活扶助基準)の引下げに関する裁量権の逸脱・濫用の有無を判断するに当たり、改定前の保護基準に見合う「最低限度の生活の需要」が認められないとして、改定後の保護基準の内容が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最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続については、専門家による諮問機関である基準部会の検討に基づいた高度に専門技術的な考察がなされるべきであり、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠く場合や専門的知見との整合性を欠く場合など、厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落が認められれば、その過誤や欠落が看過し難いような程度のものでなかったとしても、裁量権の逸脱又は濫用が認められ、当該保護基準の改定は、生活保護法8条及び憲法25条に反し、違法・違憲となるものというべきである。

ウ そして、厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるかどうかを判断するに当たっては、以下の観点から、厳格に審査されるべきである。

(ア) 専門機関による検討結果や意見に依拠すべきこと

生活保護法8条1項は、保護基準の設定(改定)に当たり、その時々国民の最低限度の生活を測るため、多様な考慮要素について多角的に専門的知見を活用するという見地から、保護基準の設定を厚生労働大臣の権限としている。他方で、同条2項は、考慮要素を具体的に列挙して厳格に法定し、同項に定める考慮要素を考慮した上で、最低限度の生活の需要を導き、それを満たすに十分なものであつて、かつ、満たすに十分なものを超えない保護基準を設定することを求め、厚生労働大臣の裁量を大きく制限している。

これらの規定の趣旨が、保護基準によって、憲法上の権利である生存権の実質的

な内実が定まるという重大性から、「最低限度の生活の需要」の設定に関する厚生労働大臣の裁量を厳しく制限することにあることに鑑みれば、慎重かつ専門技術的な考察を担保するため、厚生労働大臣による保護基準の設定は、審議会等の専門家によって構成される機関の専門技術的な観点からの検討に基づくことが必要とされるというべきである。このことは、生活保護法の立法過程からも裏付けられる。特に、昭和59年から新たに導入され現在まで採用されている水準均衡方式は、専門家による検証を不可欠の要素とする方式であり、これまで社会保障審議会、専門委員会、基準部会等の法令上の根拠を持つ専門機関による検証が行われ、専門的知見との整合性が確保されてきた。

以上のとおり、厚生労働大臣は、専門的知見を反映させるべく、必ず専門家の意見を踏まえ、その専門技術的考察に基づいて保護基準の設定を行わなければならない。そして、基準部会が、「学識経験者による定期的な生活保護基準の専門的かつ客観的な評価・検証を行うこと」を目的として社会保障審議会の下に設置された常設部会であることからすれば、同部会が設置された後の保護基準の設定（改定）は、同部会の検証結果を基礎とすべきことが当然に要請されるというべきである。

(イ) 生活保護法8条2項等に列举された要素は優先的に考慮されなければならないこと

保護基準を設定（改定）するに当たり、厚生労働大臣は、生活保護法8条2項に列举された各要素、すなわち「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」を優先的に考慮しなければならない。また、同法9条は、これに加えて、「要保護者の健康状態」と「個人又は世帯の実際の必要の相違」を義務的考慮要素として追加している。

したがって、これらの法定考慮要素を考慮していない場合、あるいは、法定考慮要素よりも他の要素を重視している場合には、判断過程に過誤、欠落があるものとして、違法・違憲となる。

なお、同法8条2項及び9条に列举された法定考慮要素は、いずれも要保護者の

生活上の需要を調査把握するための要保護者の生活上の属性に関わる事項ばかりであることからすれば、これらの規定は、厚生労働大臣が保護基準の設定に当たり、国の財政事情、国民感情、政権与党の公約等の「生活外的要素」を考慮することを禁じているものと解すべきである。仮に考慮することを禁止まではしていないとしても、考慮にあたっての優先順位や重み付けは、同法8条2項及び9条に列举された法定考慮要素と比べれば劣後するものとなることは当然である。

(ウ) 保護基準の引下げを行う場合、その正当性を立証する事実上の責任が行政機関の側にあること等

a 憲法25条により、すべての国民は健康で文化的な最低限度の生活を権利として保障されることを求めることができるとともに、国家は、すべての生活部面について、社会保障の向上及び増進に努める義務を負っているものであって、本来その後退は予定されていない。したがって、憲法25条が保障する生存権に関しては、合理的な理由のない保護基準の引下げは許されず、違憲性が推定されるものと解すべきである（制度後退禁止原則）。生活保護法8条は、保護の基準の下限を定め、それを権利として保障したものであるから、いったん「最低限度の生活の需要」を満たすために必要として設定された保護基準を引き下げるためには合理的な理由が必要であり、被告らの側において、当該引下げに合理的な理由があることを主張立証する事実上の責任を負うものと解すべきである。

b 社会権規約は、9条において「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。」と規定し、2条1項において「この規約の各締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。」などと規定している。上記のとおり、締約国が権利の実現を「漸進的に達成する」ために行動をとる義務を負うことに鑑みれば、締約国における社会保障制度の後退的措置は、原則と

して社会権規約 9 条、2 条 1 項等に違反する。

c 生活保護法 5 6 条の趣旨は、いったん保護実施機関が利用者に対して保護決定をしたならば、利用者の保護実施機関に対する生活保護受給権が具体的権利として発生しており、この具体的権利が「正当な理由」がない限り不利益に変更されることはないことを保障し、保護実施機関の側に不利益変更について合理性や正当な理由があることの説明責任を負わせたものと解すべきである。仮に同条が保護基準そのものの改定について直接適用されることはないとしても、同法 8 条による委任命令の適法性判断に当たっては、その趣旨を勘案し、原則として保護基準の引下げは許されず、被告らにおいて正当な理由を主張立証しない限り、裁量権の逸脱濫用が認められるものと解すべきである。

d 以上に加え、保護基準の設定（改定）に係る判断過程に関する資料は全て行政機関が保持していることにも鑑みれば、被告らにおいて、生活保護法 8 条 2 項の法定考慮要素である「必要な事情」を考慮したことや、専門機関による検討をどのように考慮したか、それ以外にどのような要素をどの程度重視したかなど、厚生労働大臣の判断の過程・手続を明らかにし、判断過程、手続に過誤、欠落がないことを相当の根拠、資料に基づき主張・立証する必要がある、かような主張・立証を尽くさない場合には、厚生労働大臣の判断過程、手続に過誤、欠落があることが事実上推認されるというべきである。

(2) ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断過程、手続に過誤、欠落があること

ゆがみ調整は、以下のとおり合理性を欠くものであり、厚生労働大臣は、本件改定に当たり、要保護者の生活の需要を測定するという観点から、法定考慮要素を全く考慮していないから、その判断過程、手続に過誤、欠落が認められ、裁量権の逸脱・濫用の違法がある。

ア 平成 25 年検証における検証方法に合理性が認められないこと

(ア) 第 1・十分位を比較対象としたこと

a 平成 25 年検証における検証方法は、これまでの水準均衡方式とは異なり、

単純に第1・十分位の消費支出と生活扶助基準とを比較したものであるところ、保護基準以下の生活を余儀なくされている漏給層（生活保護制度の利用資格のある者のうち現に利用していない者）が大量に存在する現状において、最下位層の消費水準との比較を根拠に保護基準を引き下げることが許せば、保護基準を際限なく引き下げていくことにつながり、不合理である。

b 平成25年報告書には、平成25年検証において第1・十分位を比較の対象とした理由として、①これまでの検証に倣い、保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと、②第1・十分位の平均消費水準は、中位所得階層の約6割に達していること、③国民の過半数が必要であると考えている必需的な耐久消費財について、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べておおむね遜色なく充足されている状況にあること、④全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合はやや減少傾向ではあるものの、高所得階層を除くその他の十分位の傾向をみても等しく減少しており、特に第1・十分位が減少しているわけではないこと、⑤今回の検証に用いた平成21年全国消費実態調査の数値は、第1・十分位に属する世帯の大部分はOECDの基準では相対的貧困線以下にあることを示していること、⑥分散分析等の統計的手法により検証したところ、各十分位のうち、第1・十分位と第2・十分位の間に消費が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なることを挙げる。

しかし、生活保護の妥当性に関する検証を歴史的に振り返れば、昭和39年から昭和58年までの間に採用されていた格差縮小方式における比較対象は「一般勤労者世帯の消費水準」であり、昭和59年から現在まで採用されている水準均衡方式における比較対象は「一般国民生活における消費水準」である。平成15年中間取りまとめにおいて、何ら根拠を示すことなく、突如として、第1・十分位の消費水準との比較が適当であるとの見解が示されたにすぎないのであって、上記①の点は、明らかに事実を誤認したものである。

また、これまでの生活扶助基準の妥当性に関する検証の歴史的経緯を踏襲するのであれば、平成25年検証においても、第1・十分位の消費支出と比較すべき対象を、「全都市勤労者世帯の平均消費水準」又は「一般国民生活における消費水準」とすべきであったが、平成25年検証では、唐突に、第3・五分位の消費水準との比較を行い、その結果、第1・十分位の生活扶助相当支出が第3・五分位の生活扶助相当支出の6割程度に達しているから、第1・十分位との比較によって行うのが相当であるとの結論を導いており、上記②の点は根拠に欠ける。さらに、上記③の点も、基準部会での議論の際の説明内容に誤りがあるなど、根拠に欠けるものである。上記④ないし⑥の点はいずれも、むしろ第1・十分位を比較対象とすることが不適切であることを根拠付けるものである。

c 以上のとおり、平成25年検証における、第1・十分位の消費実態と生活扶助基準とを比較して同基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が図られているか否かを検証するという検証方法には合理性が認められない。

(イ) 比較対象である第1・十分位から保護受給世帯を除去しなかったこと

平成25年検証における検証方法は、検証の時点における生活扶助基準と全世帯の第1・十分位の消費水準との比較であるから、独立したサンプル間の比較となり、相互に構成メンバーの異なるサンプルによる比較でなければ、統計学上の正当性は確保されない。

それにもかかわらず、平成25年検証では、第1・十分位の世帯から保護受給世帯を除去しなかったから、「生活扶助基準」と「保護受給世帯を含む全世帯の第1・十分位の消費水準」とを比較したことになり、比較しようとする二つのグループの一つに他方が完全に含まれることになってしまい、その検証方法は、「独立したサンプル間の比較」の大前提となる「構成メンバーの異なるサンプル」という統計学上の大原則に明らかに反している。もっとも、第9回基準部会において、委員のコンセンサスの下、比較対象から保護受給世帯を除去した上で検証を行うものとされ、その後の基準部会において、比較対象から保護受給世帯を除去すべきか否かに関す

る議論は一切なされていないのであるから、そもそも、基準部会において、上記方法による検証が行われたともいえない（実際、基準部会における検証過程においても、多くの委員から、比較対象に保護受給世帯を含めることに否定的な見解が示されていた。）。

また、平成19年検証においては、比較対象から保護受給世帯を除去しており、平成25年検証における検証方法が平成19年検証を踏まえたものであるとはいえない。さらに、平成25年検証において、生活扶助基準と全世帯の第1・十分位の消費水準とを比較した目的は、保護受給世帯の消費実態が「下から十分の1の階層に属する他の低所得者」の消費実態と比較して高すぎるのかを検証することにあつたのであるから、比較対象である「全世帯の第1・十分位に属する世帯」に「保護受給世帯」を含めた比較方法は、社会常識的にも明らかに不合理である。なお、保護受給世帯は、全世帯の第1・十分位に含まれるため、これらの世帯が比較対象から除去されると、従前は第2・十分位に属していた世帯が第1・十分位に落ちてくることになる。そうすると、第9回基準部会で部会長が指摘したとおり全世帯を母数にした保護受給世帯が「2%弱」であることを前提にしても、比較対象である全世帯の第1・十分位から保護受給世帯が除去されることにより、全世帯の第1・十分位の20%弱がより高い消費水準を示す第2・十分位の下位の世帯に置き換わることになる。

(ウ) 統計的分析手法として重回帰分析を採用したこと

基準部会が平成25年検証において重回帰分析という手法を採用したが、比較対象である第1・十分位から保護受給世帯を除去しなかったという点で明らかにサンプルの抽出が恣意的かつ不合理である。また、説明変数の間に相関関係があることも否定できないから、平成25年報告書における検証結果の正確性については、重大な疑義があるといわざるを得ない。

(エ) 以上のとおり、平成25年検証における検証方法には合理性が認められないのであるから、これを根拠として行われた本件改定は、その判断過程に過誤がある。

イ 平成25年報告書における検証結果の2分の1しか反映しなかったこと

厚生労働大臣は、平成25年報告書に記載された、全世帯の第1・十分位の消費実態と生活扶助基準とのかい離指数（かい離率）を恣意的に2分の1にすることにより、生活扶助基準（第1類費）の基準額につき440億5900万円の削減効果を、生活扶助基準（第2類費）の基準額につき、9億3800万円の削減効果をそれぞれ得た。

厚生労働大臣は、基準部会の検証結果を取って歪曲してゆがみ調整を行ったのであるから、本件改定が、統計等の客観的な数値や専門的知見との整合性を欠く恣意的かつ不合理なものであることは明らかである。

なお、被告らは、生活扶助基準額の下がる世帯の引下げ幅を緩和することを根拠として、かい離率を操作したことを正当化しようとするが、激変緩和が理由であるならば、基準部会の検証結果により増額となる「年齢グループ」・「世帯人員グループ」・「地域（級地）グループ」の増額分まで半分にする必然性はないし、本件改定には、引下げ幅を最大で10%とするという激変緩和措置が組み込まれているのであるから、更に個々の引下げ幅を緩和するためにかい離率を取って2分の1にする合理性はない。

ウ ゆがみ調整は水準均衡方式から逸脱すること

水準均衡方式は、「新年度における政府経済見通しの民間最終消費支出（一般国民の消費支出）の伸び率の予測を前提に、前年度までの同伸び率の実績と予測の差を調整した伸び率で、生活扶助費の改定率を定める」という方式であり、前年度比の民間消費支出の伸び率を前提に単年度ごとに更新されていく性格のものであるから、過去の一定の期間にわたる消費水準の「歪み」を是正するという考え方とは相容れない。したがって、第1・十分位との比較を理由とする生活扶助費決定方式（ゆがみ調整）は、水準均衡方式から明らかに逸脱している。

ところで、生活扶助基準の改定が生活保護受給者などの生活に重大な影響を及ぼすことに鑑み、過去における生活扶助基準の改定方式の変更の際には、生活保護分

野の専門家で構成される中央社会福祉審議会の報告や意見具申などを受けた十分な検討が行われてきた。この点については、昭和39年12月16日付けの中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の中間報告の結論に従い、エンゲル方式から格差縮小方式への変更が行われたことや、中央社会福祉審議会の昭和58年意見具申に従い、格差縮小方式から水準均衡方式への変更が行われたことなどの事実からも明らかである。しかし、本件改定は、従来採用してきた水準均衡方式とは相容れない方式により行われたものであるにもかかわらず、生活扶助基準の決定方式の変更に
5 関する手続を経ることなしに、水準均衡方式から逸脱した全く独自の方式によって生活扶助基準を改定したものであり、生活扶助基準の改定方式を変更する際に採るべき手続を履践していない点において、その手続に過誤、欠落がある。

(3) デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程、手続に過誤、欠落があること

デフレ調整は、以下のとおり合理性を欠くものであり、厚生労働大臣は、本件改定に当たり、要保護者の生活の需要を測定するという観点から法定考慮要素を全く考慮していないから、その判断過程、手続に過誤、欠落が認められ、裁量権の逸脱・
10 濫用の違法がある。

ア 専門家による検証を経ていないこと

保護基準の設定（改定）につき、厚生労働大臣に一定の裁量が認められるとしても、それが専門技術的・政策的見地からの裁量である以上、保護基準の改定は、少なくとも学識経験者等の専門家による審議・検証に基づき、国民に説明可能な形で
20 決せられるべきであるのが当然である。このことは、現行の生活保護法の立法過程における国会での議論、立法担当者の説明、過去の保護基準の改定が専門家による審議会等での検討や検証を経て行われてきたという歴史的経緯及び慣行から明らかである。

とりわけ、水準均衡方式は、一般国民の消費実態と比較して、高すぎも低すぎもせず、「均衡」しているといえるか厳密な検証が必要となるのであり、「水準均衡」という考え方そのものから、専門家による専門技術的検証を不可欠の要素とする方
25

式であって、この点は、同方式の採用以降、専門機関によって繰り返し確認されてきた。

また、水準均衡方式は、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠しつつ、前年度までの一般国民の消費水準との調整をはかることを内容とするものであり、昭和58年意見具申によって採用されて以来、今日に至るまで、消費水準の均衡を判断する際の考慮要素としては、一貫して「民間最終消費支出」を指標とするのが正当とされてきた。水準均衡方式における「水準均衡」とは、生活扶助基準と消費実態との均衡を意味するから、直接、消費実態を確認するほかなく、物価や賃金は消費に大きな影響を持つものの消費実態そのものではないため、一般消費実態との均衡で基準を考える場合、物価は参考程度ということになるのであって、消費者物価を独立した要素として考慮することは水準均衡方式の本質と矛盾する（この点については、水準均衡方式を採用する際の根拠となった昭和58年意見具申の中でも、「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、その伸びは、参考資料にとどめるべきである。」と明言されている。）。

したがって、指標として消費者物価指数等を考慮するのであれば、それは極めて重大な検証手法の変更となるのであるから、消費者物価指数を考慮することが許されるのかどうか、考慮するとしてどのように考慮すべきかについて、検証手法の開発と国民への説明を使命とする基準部会における慎重な検討を経るべきことが当然である。

それにもかかわらず、デフレ調整は、基準部会に一切検討を諮ることをしないまま、保護課の少数の職員らが密室で行ったものであり、本件改定は判断の過程及び手続に重大な過誤、欠落があり、考慮すべきでないものを考慮した点において、厚生労働大臣には明らかな裁量権の逸脱・濫用がある。

イ 平成19年報告書はデフレ調整を行う根拠たり得ないこと

(ア) 平成19年報告書を取りまとめた検討会は、厚生労働省社会・援護局長が何ら法令上の根拠に基づかずに設置した同局長の私的諮問機関に過ぎず（検討会の議

事録については発言者名も非公開とされている。)、専門委員会や基準部会のように法令上の根拠をもつ社会保障審議会の組織ではない。

しかも、平成19年報告書は、平成19年10月16日から同年11月30日の第5回会議までわずか1か月半程度の検討だけで取りまとめられたものであり、その検討期間は極めて短く、検討回数も不十分で、十分な検討が行われた結果とは到底評価できない。

(イ) 平成19年報告書には、第1・十分位の生活扶助相当支出額と比べると、夫婦1人世帯の生活扶助基準額は「やや高め」となっており、単身世帯(60歳以上)のそれは「高め」となっているとの記載がある。

しかし、平成19年12月11日、検討会委員5名全員が連名で、「生活扶助基準に関する検討会報告書が正しく読まれるために」という文書を発表し、報告書は生活扶助基準額の引下げとの結論を出しておらず、むしろ、引下げには慎重というのが委員の総意であったことを表明している。

(ウ) 平成19年報告書には、①生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきた、②第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達している、③第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べても大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較してもおおむね遜色ない状況にあるなどの記載がある。

しかし、実際には、平成15年中間とりまとめに至るまで、「基準の妥当性の検証」が行われたことはなかったし、初めてこの検証を行った平成15年中間とりまとめにおいても、第1・十分位の消費水準との比較により基準の妥当性を検証するという方法を採用する根拠を全く示していないことからすれば、平成19年報告書が、「生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきた」として「今回これを変更する理由は特段ない」としたことは、その前提自体が誤っており、平成19年報告書が第1・十分位の消費水準との比較によるこ

とした根拠は薄弱である。

また、平成19年検証において、少なくとも単身世帯については、第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達しているとはいえないというのが、検討会委員の総意だったのであり、この点が、第1・十分位を比較対象とする根拠にならないことは明らかである。

さらに、夫婦子1人（有業者あり）世帯では、第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財（平均的世帯における普及率が70%を超える品目）の普及状況は、平均的な世帯と比較して明らかな差があり、これらの必需的な耐久消費財の普及状況において平均的な世帯と「遜色ない」といえるのは、第1・十分位ではなく、第2・五分位に属する世帯であったから、第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況が、平均的な世帯と比べても大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較してもおおむね遜色ない状況にあるとはいえず、この点も、第1・十分位を比較対象とする根拠にならないことは明らかである。

(エ) 以上のとおり、平成19年報告書が第1・十分位の消費水準との比較により「基準の妥当性の検証」を行ったことを正当化する根拠は、客観的事実に反し、およそ根拠となり得ないか、根拠として極めて薄弱なものである。

また、厚生労働大臣は、平成19年検証の後、原油価格や物価の高騰、「100年に1度」という経済危機等の毎年の状況を考慮して、生活扶助基準の引下げは行わないという積極的判断をしてきた。それにもかかわらず、平成25年に至り、この間の物価動向を勘案して生活扶助基準を引き下げるとするのは、毎年の生活扶助基準の引下げを見送ってきた判断とも矛盾する。

したがって、平成19年検証を出発点としてその後の物価動向を考慮したという被告らのデフレ調整に係る適法性の主張は、客観的事実に反する重大な事実誤認に基づくものである。

ウ 重複引下げないし物価の二重評価であること

基準部会における平成25年検証は、前2回の検証と同様に、生活扶助基準の絶対水準の妥当性の検証を主たる課題としつつ、それを標準3人世帯、単身世帯といったモデル世帯だけで比較するのではなく、年齢・世帯人員・地域（級地）の3要素による詳細な類型分けをし、生活保護利用世帯間での「もらい過ぎ」、「もらわなさ過ぎ」の不公平の是正（ゆがみ調整）と一体的に（同時に）行ったものである。

したがって、生活扶助基準の絶対水準の調整を目的とするデフレ調整による保護費の減額をする際、ゆがみ調整の結果生じた減額分を考慮して計算をしなければ、ゆがみ調整分とデフレ調整分とで重複して引下げを行うこととなるが、本件改定では、このような考慮がされておらず不合理である。

また、水準均衡方式が妥当性の根拠としている一般低所得世帯の消費実態との均衡は、水準の比較として検証されており、その消費データにはデフレの影響が当然含まれているから、平成25年検証とは別にデフレ調整において物価を勘案することは、物価を二重に考慮することになり不合理である。

エ 生活扶助相当CPIが指標として合理性を欠くこと

(ア) 異なる計算原理に基づく指数を比較したものであること

a 消費者物価指数は、全国の世帯が購入する財及びサービスの価格変動を総合的に測定し、物価の変動を時系列的に測定するものであり、家計の消費構造を一定のものに固定し、これに要する費用が物価の変動によってどのように変化するかを指数値で示したものである。

二つの時点の価格を比較する際には消費構造を固定する必要があるが、生活扶助相当CPIでは、平成20年あるいは平成23年のいずれの時点でもない平成22年に固定しており、その計算方法によると、平成20年から平成22年の指数の変化率はパーシェ式による計算結果と一致し、平成22年から平成23年の指数の変化率はラスパイレズ式による計算結果と一致することになる。このように、異なる計算原理に基づく二つの指数（平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPI）を比較することはできないから、これらの比較は論理的に誤ってお

り、意味を持たない。

総務省統計局の採用する方式（ラスパイレス指数＋接続係数を用いた計算）に従い生活扶助相当CPIを算出し、平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIを比較すると、その変化率は－2.26%となり、厚生労働省が算出した本件下落率（－4.78%）とは大きく異なる。

b 上記のとおり、生活扶助相当CPIの平成20年から平成22年までの変化率は、固定基準年方式パーシェ指数の変化率である。

しかし、消費者物価指数の算出に当たってパーシェ指数を用いることは、日本においてはおろか世界的に見ても前例のないものである。さらに、固定基準年方式のパーシェ指数は、価格と数量が大幅かつ逆方向に変化し続けるIT関連財のような財が存在する場合、基準時点から時間が経過すればするほどかい離が大きくなるという問題（下方バイアスが大きいという問題）があり、この問題は、既に平成15年段階で指摘されていた。このように、固定基準年方式のパーシェ指数はすでに歴史的に淘汰された指数であり、かかる指数を含む生活扶助相当CPIは、合理的な経済指標とはいえない。

(イ) 異なる品目に基づいて計算された指数を比較していること

総務省統計局は5年毎に品目の対象及びウエイトを変更しており、平成22年基準と平成17年基準とでは、対象品目もウエイトも異なる。平成22年基準では、対象品目として32品目が新たに加わっているところ、平成21年以前には、平成22年以降新たに加わった品目の物価は調査されておらず評価することができない。ところが、生活扶助相当CPIは、これらの相違を無視して、単純に対象品目の加重平均の総和を比較している（本件改定の根拠とされた下落率は、平成22年を基準時として、平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIとを比較したものであるが、平成20年から平成22年までは485品目、平成22年から平成23年までは517品目を用いて計算しており、品目数が異なる。）。

このような比較に意味はなく、生活扶助相当CPIを政策判断の根拠にすること

はできない。

(ウ) 保護受給世帯の消費実態を考慮していないこと。

a 保護受給世帯は、一般世帯よりも消費支出額の絶対額が低く、消費支出構造にも一般世帯とは異なる特徴がある。

ところが、生活扶助相当CPIを算出するに当たって用いられた支出割合（ウェイト）は、総務省が行う家計調査の結果における一般世帯（2人以上の世帯）の品目別消費支出金額をもとに作成されており、保護受給世帯の品目別消費支出金額をもとに作成されていない。保護受給世帯と一般世帯との消費実態が異なるにもかかわらず、厚生労働大臣は、保護受給世帯の消費実態を考慮することなく、漫然と一般世帯の消費実態のみを考慮して生活扶助相当CPIを算出した。

生活扶助相当CPIは、生活保護費の水準を決めるための指標を得る目的で作成されたものであるところ、一般世帯と保護受給世帯とでは金銭の使途が全く異なるのであるから、保護受給世帯の消費実態を示すデータとして、社会保障生計調査のデータを用いるべきであった。

b 生活扶助相当CPIは、総務省CPIから保護受給世帯が支出しない品目（除外品目）を控除した結果、平成20年から平成23年にかけて物価下落率が高かった電化製品の支出割合（ウェイト）が大きく評価されることとなり、電化製品の物価下落が過大に評価されることになった。

すなわち、本件改定においては、平成22年時点のウェイトで過去の平成20年生活扶助相当CPIと将来の平成23年生活扶助相当CPIとを比較しているところ、平成22年はテレビの地デジ化を控え、一般世帯は地デジ対応のテレビを購入した年であった（一方、保護受給世帯では、地デジ対応のチューナーが無償で配布されたから、地デジ対応のテレビを購入する必要はなかった。）。また、ノートパソコン及びデスクトップパソコン（以下、両者を併せて「パソコン」ということがある。）については、品質調整という消費者物価指数を作成する上での操作（消費者物価指数の作成に当たり、物価変動以外の要因による価格差を除去して、比較時価格

を算出することが行われるところ、パソコン等について、ヘドニック法による品質調整がされる結果、消費者物価指数作成上のパソコン価格は、品質向上に伴って下落したと扱われることになる。)によって、店頭価格と関係なく、価格が大幅に下落したものと扱われることになった。

もともと、生活扶助相当CPIでは、除外品目を除外しているから、残った品目中、保護受給世帯ではなかなか買うことのできないテレビ、パソコンなどの品目のウェイトが実態より過大に評価されることになったのである。その上、テレビ及びパソコンは、平成20年から平成22年までの間に急激に価格が下落した、あるいは、下落したものと扱われることになったため、これらの影響が実態より過大に出てしまったのである。

以上によれば、生活扶助相当CPIの比較をもって、生活保護世帯の可処分所得が実質的に増加したと評価することはできない。

c 以上のとおり、保護受給世帯の消費実態が生活扶助相当CPIに反映されておらず、デフレ傾向によって保護受給世帯の可処分所得が実質的にどれだけ変化したのか全く不明であるにもかかわらず、生活扶助基準の引下げが行われたものであるから、厚生労働大臣には、本件改定に当たり、考慮すべき保護受給世帯の消費実態を考慮せず、考慮すべきでない一般世帯の消費実態を考慮したという点で、その判断過程、手続に過誤、欠落が認められ、裁量権の逸脱・濫用がある。

オ 生活扶助相当CPIにおける比較年の選択が合理性を欠くこと

被告国は、生活扶助相当CPIの変化率を比較するに当たり、平成20年と平成23年を比較している。しかし、以下のとおり、両年を比較する合理的な理由はなく、物価下落率を過大に算出するために恣意的に比較年が選択されている。

(ア) 平成20年は、原油価格の高騰により著しい物価高騰に見舞われた年であったから、この年と比較すれば、消費者物価指数はもちろん、生活扶助相当CPIの下落率も大きい値が算出されることは明白であった。

しかも、平成20年当時、原油価格の高騰が消費に与える影響を見極めるため、

生活扶助基準の改定は見送られている。

したがって、生活扶助基準が改定された直近の時期を比較するのであれば、実際に生活扶助基準が改定された平成16年を選択すべきであった。それにもかかわらず、厚生労働大臣は、平成20年を選択することで、同年の極端な物価上昇を考慮要素に含め、物価の下落幅が大きく出ることを狙い、恣意的に平成20年を選択したものである。

なお、被告らは、平成16年を起点とすることは、平成19年検証よりも前の妥当とされた期間の考慮要素まで現時点において勘案することとなり、妥当でない旨主張する。しかし、平成20年を起点とすることは、平成20年当時、厚生労働大臣が当時の物価上昇を生活扶助費に反映させるべきではないと判断し、これを理由に生活扶助費を据え置いたことと矛盾する。

確かに、平成16年を起点とすると、平成20年を起点とする場合よりも、生活扶助相当CPIの下落幅が異常に大きくなる（4.78%から6.4%の下落になる。）が、その原因は、生活扶助相当CPIのウェイトに著しい偏りがあり、家電製品の価格下落が過大評価される点にある。むしろ、平成16年を選択することで、物価の異常なまでの下落率が算出されることから、平成20年を選択することで、生活扶助相当CPIの問題点が浮き彫りになるのを避ける意図があったものと考えられる。

(イ) 政策判断を行うために統計データを使用する場合、最新の統計データを用いるのが一般である。本件改定に当たって、参照すべき最新の総務省の消費者物価指数のデータは、平成23年ではなく、平成24年であった。すなわち、厚生労働省が保護基準の見直し案を発表したのは平成25年1月27日であるところ、総務省は同月25日には平成24年の消費者物価指数をインターネット上で公開していたし、平成25年告示により実際に保護基準が引き下げられたのは平成25年8月1日であったから、いずれの時点をとっても、その最新の消費者物価指数のデータは、平成23年ではなく、平成24年である。

しかし、厚生労働省は、あえて平成23年のデータを使用した。その理由は、平成20年と平成24年の「食料」、「光熱・水道費」を比較すると、「食料」は、「100.1」から「99.7」を引いた「0.4」の下落とみることも可能であるものの、「光熱・水道費」は「104.5」から「107.3」、つまり「2.8」の上昇になってしまうことにある。すなわち、生活扶助を食費や光熱水道費といった基礎的な日常生活費を賄うものと説明する厚生労働省にとっては、「食料」と「光熱・水道費」はそろって下落している必要があったにもかかわらず、平成24年の消費者物価指数を用いるとそれが示せないため、1年古いデータである平成23年の消費者物価指数を使用したのである。

(ウ) 総務省統計局の調査によれば、平成20年は、原油高騰等の影響により、総務省作成の消費者物価指数が11年ぶりに1%を超える大幅な上昇となったのに対し、平成23年は、食料品（酒類を除く）及びエネルギーを除く総合が、1.2%の下落という、比較可能な昭和46年以来最大の下落となった平成22年からさらに1%の下落となった。このように、平成20年と平成23年は、総務省作成の消費者物価指数の上昇及び下落が、近年まれにみる大きな変動を一時的に記録した異常な年であった。

したがって、仮に物価変動に基づいて生活扶助費を改定するとしても、平成20年と平成23年を比較して算出された結果は、一時的かつ異常な数値であって、参考資料とすべきものではなかった。

(4) 本件改定は不可考慮要素を考慮・重視して行われたものであり、厚生労働大臣には裁量権の逸脱・濫用があること

自由民主党（以下「自民党」という。）は、平成24年12月の衆議院議員総選挙において、生活保護の「給付水準の原則1割カット」を政権公約（マニフェスト）に明記した。この政権公約は、「生活保護利用者は優遇されていて生活保護基準は高すぎる」という一部の国民感情や、財政再建のため生活保護費をはじめとする社会保障費を削減すべしとする財務省（財政制度審議会）の意見に則ったものであった。上

記総選挙の結果、自民党が大勝をして政権を奪還した直後、基準部会で平成25年報告書を取りまとめる直前に、厚生労働省の当時の社会・援護局長及び保護課長は、自民民主党の生活保護問題プロジェクトチームの座長であった世耕弘成内閣官房副長官（当時）に対し、「取扱嚴重注意」と注記された説明文書を持参し、基準部会では全く検討されなかった物価動向を勘案するとともに、基準部会の検証結果の数値を2分の1とすることで、最大10%の生活扶助基準引下げを行うことを説明した。そして、その後、実際にその通りの予算編成がなされたことからすれば、厚生労働大臣が、「給付水準の原則1割カット」という自民党の選挙公約の実現を最優先事項として考慮したことが明らかである。すなわち、厚生労働大臣は、本件改定に当たり、「政権与党の選挙公約」、その背景にある「国民感情」、「国家の財政事情」という本来考慮してはならない要素を考慮したものであるから、その判断過程、手続に過誤、欠落が認められ、裁量の範囲を逸脱濫用した違法がある。

〔被告らの主張の要旨〕

(1) 判断枠組み

ア 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。」と規定し、この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8条1項において、「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。」とし、同条2項は、「前項の基準は、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。」と規定する。

こ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つて、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るから（堀木訴訟最高裁判決、老齢加算東京訴訟最高裁判決参照）、保護基準の設定、改定については、高度な専門技術的

な考察を踏まえ、単純に比較することが困難な異質かつ多元的な諸利益を評価し、それらを比較衡量して政策的価値判断を行う必要がある。したがって、本件改定に係る厚生労働大臣の判断について、専門技術的かつ政策的な観点からの広範な裁量が認められるのは当然である。

5 以上のような広範な裁量に基づく本件改定が適法か否か（厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱、濫用が認められるか）を見るについては、その判断が国民感情等の生活外的要素も踏まえた高度の政策的価値判断であることから、専門技術的裁量の統制における判断の枠組みを採用して判断の合理性を審査するのは相当ではなく、本件改定に至った厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落等があるか否かが
10 審査されるべきであり、その審査は、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等を見ることにより、被告らが挙げる理由から本件改定の判断が導かれ得るか、被告らの挙げる理由に論理の飛躍や連関を欠くところがあるかを検討することによって行われるべきである。

イ 原告らの主張について

15 (ア) 専門機関による検討結果や意見に依拠しなければならないとする点

保護基準は、法8条に基づき厚生労働大臣が定めるとされており、法律上、基準
部会等の専門機関の意見を聴取することは要件とされていない。法が、保護基準の
設定及び改定について、基準部会等の外部機関の意見を聴取することを求めているのは、高度に専門技術的かつ政策的な判断を要する保護基準の設定及び改定につ
いては、厚生労働大臣が専門技術的能力を有することを前提に、終局的には厚生労働
大臣の政策的価値判断に委ねる趣旨と解される。基準部会等の専門機関による検
20 証が行われた場合であっても、その検証結果は、広範な裁量権を有する厚生労働大臣の考慮要素の一つと位置付けられるのであって、保護基準の設定及び改定に係る厚生労働大臣の裁量判断を法的に拘束するものではない。

25 (イ) 生活保護法8条2項等に列挙された要素を優先考慮しなければならないとする点

保護基準の設定及び改定について厚生労働大臣には広範な裁量権が認められているところ、生活保護で保障されるべき「健康で文化的な最低限度の生活」は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的内容は、多数の不確定要素を総合考慮して初めて決定できるものであるから、最低限度の生活を保護基準において具体化するに当たっては、生活保護法8条2項に例示列举されていない国の財政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な要素を考慮すべきであることは明らかである。したがって、保護基準の設定及び改定において考慮される要素は、同項が列举する事項に限られるものではない。また、多方面にわたる複雑多様な要素を総合考慮するに当たっての各要素の考慮方法等について、原告らが主張するような限定があるとはいえない。

なお、同法9条は、個々の要保護者又はその世帯の必要に即応した保護の決定及び実施を求める規定であって、保護基準の内容を規律するものではない。

(ウ) 保護基準改定の正当性の立証責任が被告にあるとする点

行政機関が裁量権の範囲を逸脱し、これを濫用したことについての主張立証責任は、裁量処分の違法性を主張する側がこれを負うものである（行政事件訴訟法30条）。原告らが主張する点はいずれも、保護基準改定の正当性の立証責任が被告にあるとする根拠たり得ない。

a 憲法25条1項は、国民に具体的権利を付与したものではなく、健康で文化的な最低限度の生活の具体的内容がその時々における多数の不確定要素に応じて変化するもので、上記の「最低限度の生活」の水準が上昇し続けるとも限らないこと、一方で、生活保護法3条及び8条2項の規定により、保護基準は、最低限度の生活需要を満たしつつこれを超えないものでなければならないことからすれば、一度設定した保護基準であっても、その後の社会経済情勢の変化等によってこれを削減することは、憲法上及び生活保護法上、当然に想定されているというべきである。

また、憲法25条2項は、国に対し、社会福祉、社会保障等の向上及び増進に「努めなければならない」と規定しているにとどまることからしても、社会福祉等の水

準を常に増進させなければならず、これを後退させることが原則として禁止されているといった、立法府又は行政府への強固な拘束が、憲法上存在しているとはいえない。

b 社会権規約9条の規定は、締約国において、社会保障についての権利その他社会権規約規定の各条項所定の権利が、国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、上記権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し、即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。このことは、社会権規約2条1項が、締約国において、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成することを求めていることから明らかである。

c 生活保護法56条は、8条の基準及び程度の原則に基づき被保護者に対して個別的な保護の決定をする保護の実施機関と、当該被保護者との関係を定めたものであり、その意味するところは、法の定める変更の事由が生じ、保護の実施機関が法の定める変更の手続を正規に執るまでは、既に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というものにとどまる。保護の基準及び程度の原則そのものである保護基準自体の減額改定は、法56条による禁止の対象には含まれない。

(2) ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤や欠落はないこと

ア ゆがみ調整に至る経緯及びその判断内容

(ア) 生活扶助基準は、標準世帯の最低生活費を具体的な額として設定した上、これを年齢階級別、世帯人員別、級地別に展開するという方法で設定されるところ、その「展開のための指数」は、「栄養所要量」を参考として個人的経費（第1類費）の指数が設定されるなど、標準世帯との比較において、最低生活費を示すものとしては、必ずしも適切なものとはなっていなかった。

平成16年検証では、展開部分に関して、世帯人員別にみると、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていないとの指摘とともに、今後、生活

5 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、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要があるとの指摘がされた。厚生労働大臣は、平成16年検証の指摘を踏まえ、平成17年度から、第1類費については4人世帯の場合に「0.95」、5人以上世帯の場合に「0.90」の通減率を導入し、第2類費については4人以上世帯の生活扶助基準を抑制するとの見直しを行った。

10 平成19年検証では、「水準の妥当性」(生活扶助基準の水準と一般低所得世帯における消費実態との均衡が適切に図られているかどうか)のほか、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の展開部分である「体系の妥当性」(第1類費と第2類費の合算によって定められている生活扶助基準額が消費実態を適切に反映しているか、具体的には、年齢階級別、世帯人員別の基準額が妥当かどうか)、「地域差の妥当性」(現行の級地制度が級地間における生活水準の差を反映しているかどうか)についても評価、検証が行われた。その中で、展開部分に関する評価、検証に対する基本的な考え方として、世帯構成などが異なる生活保護受給者の間において実質的な給付水準の均衡が図られる体系としていくべきとの観点から行い、その上で、必要な見直しを行っていくことが必要であるとの考え方が示され、また、生活扶助基準の評価、検証の方法として、国民の消費実態を詳細に分析する必要があり、そのためには、全国消費実態調査を基本とし、収入階級別、世帯人員別、年齢階級別、地域別などの様々な角度から詳細に分析することが適当であるとして、平成16年検証と同様の考え方

15

20

25

の考え方が示された。平成19年検証の結果、展開部分については、一般低所得世帯と比較して、①年齢階級別に見ると、20歳から39歳及び40歳から59歳では生活扶助基準額が相対的にやや低めである一方、70歳以上では相対的にやや高めであるなど消費実態からかい離している、②世帯人員別にみると、世帯人員4人以上の多人数世帯に有利であり、世帯人員が少ない世帯に不利になっている実態が見られる、③地域別にみると、現行の級地制度における地域差を設定した当時と比較して、地域間の消費水準の差は縮小してきているといえるとの結論が得られた。

そのため、平成19年検証を踏まえて、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の展開部分について見直しを行うことが考えられたものの、厚生労働大臣は、当時の社会経済情勢等の諸般の事情を総合的に勘案し、平成19年検証に基づく展開部分の見直しは見送ることとした。

5 (イ) 平成25年検証において、平成19年検証の指摘を踏まえ、生活保護受給者間における実質的な公平を図る観点から、年齢階級別、世帯人員別、級地別の「展開のための指数」について検証、評価が行われることとなったものであり、基準部会は、その方法として、平成21年全国消費実態調査を用いて、一般低所得世帯（第1・十分位の世帯を用いる。）の年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費実態の相違
10 を示す「一般低所得世帯の消費実態による指数」を把握し、それを「生活扶助基準額による指数」に反映することとしたものである。その検証の結果、年齢階級別、世帯人員別及び級地別のいずれにおいても、「生活扶助基準額による指数」と「一般低所得世帯の消費実態による指数」との間にかい離が認められた。

厚生労働大臣は、基準部会による平成25年検証の結果に基づき、一般低所得世帯の消費実態を「展開のための指数」に反映させることによって、生活扶助基準の
15 展開部分を適正化して保護受給世帯間の公平を図るゆがみ調整を行う判断に至ったものである。

イ 判断過程に過誤、欠落が認められないこと

ゆがみ調整は、基準部会の平成25年検証の結果を踏まえ、生活扶助基準の展開
20 のための指数の適正化を図ったものであるところ、基準部会は、保護基準の検証、評価を行うために設置された法令上の機関であるから、その検証結果は基本的に信頼性が高いものと考えられた。

このような基準部会による平成25年検証は、年齢階級別、世帯人員別、級地別の「展開のための指数」について、平成19年検証においても是正の必要が指摘されて
25 いたことなどを踏まえ、一般低所得世帯の消費構造を手掛かりとして、それを生活扶助基準の展開部分に反映させることによって、世帯構成などが異なる生活保

護受給者間において実質的な給付水準の均衡を図る観点から行われたものであり、その検証結果を踏まえて、展開に関する指数を見直す必要性は高いものであった。そして、基準部会は、一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費実態の違いを把握するに当たり、第1・十分位を用いたが、保護受給世帯間の公平を図るという検証の目的に照らすと、その手掛かりとする一般低所得世帯としては、保護受給世帯と消費構造が近い世帯とするのが相当と考えられ、そのような観点から見ると、基準部会が保護受給世帯に近い消費構造を持つものとして第1・十分位を用いたことには相応の根拠があるといえる。さらに、平成25年改定の検証の手法等を見ても、過誤、欠落等をうかがわせる事情は見当たらない。

以上を踏まえて、厚生労働大臣は、基準部会の平成25年検証の結果に基づき、生活扶助基準の展開のための指数について適正化を図ることとしたものであり、このような同大臣の判断の過程に過誤、欠落等が認められないことは明らかである。

ウ 原告らの主張について

(ア) 平成25年検証の検証方法

a 第1・十分位を比較対象とした点

生活扶助基準の妥当性の検証については、昭和58年意見具申、平成15年中間とりまとめ、平成19年報告書等、従前から一貫して、低所得世帯の消費実態に着目して行われてきたといえる。そのような中で、平成25年検証においても、「これまでの検証に倣い、保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと」、「第1・十分位の平均消費水準は、中位所得階層の約6割に達していること」、「国民の過半数が必要であると考えている必需的な耐久消費財について、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されている状況にあること」などを踏まえて、第1・十分位を比較対象とすることが妥当であると判断されている。本件改定に当たり、第1・十分位を比較対象とした平成25年検証の検証方法に何ら問題はない。

b 第1・十分位から保護受給世帯を除去しなかった点

基準部会は、一般低所得世帯（第1・十分位）の消費構造を把握するために、全国消費実態調査の特別集計のデータを用いており、このデータ（第1・十分位）には、保護受給世帯と推測される世帯も含まれている。

しかし、平成25年検証は、生活扶助基準の水準の妥当性を検証（一般低所得世帯の消費支出額と生活扶助基準額との高低を比較）するものではないから、これまでの定期的な検証とは異なり、保護受給世帯を除外する統計上の必要はなかったものである。さらに、平成25年検証は、世帯構成が異なる保護受給世帯間の公平を担保する「展開のための指数」について、標準世帯と他の様々な世帯（年齢階級別、世帯人員別、級地別）との相違による最低生活費の相違を表した数値として妥当なものかを検証するものであるから、保護受給世帯が含まれるデータを用いることは、検証の趣旨、目的等に反するところはないと考えられた。

以上のことなども踏まえ、基準部会は、保護受給世帯が含まれる全国消費実態調査の特別集計のデータを用いて検証を行ったものであり、このような判断の過程に過誤、欠落等があるとはいえない（なお、第9回の基準部会において、データから保護受給世帯を除外すべきとの委員の意見もあったが、その時点では、生活扶助基準の水準も併せて検証することが予定されており、それを念頭においた意見、議論にすぎない。）。

c 重回帰分析を採用した点

原告らは、保護基準の改定は専門家によって構成される審議会等の検討結果に依拠したものでなければならない旨主張する一方で、基準部会が平成25年検証で是とした検証方法（回帰分析）及び検証結果の信用性を否定するものであり、主張として矛盾する。なお、基準部会が採用した回帰分析の概要は、平成25年報告書等に記載されているとおりであり、合理的で信用できるものである。

(イ) 平成25年報告書における検証結果の2分の1を反映した点

厚生労働大臣は、後記のとおり、平成25年検証の結果の反映比率を2分の1と

5 する措置を講じたものであるが、これは、子どもがいる世帯へ配慮して貧困の世代間連鎖を防ぐ必要があるとの平成25年報告書の記載に基づくものである。これに加えて、平成25年検証には一定の統計上の限界が認められたこと、次の基準部会の定期的な検証において更なる評価、検証が予定されていたことなどを踏まえ、平成25年検証の結果を用いるのは2分の1とするのが相当と判断されたことも反映比率を2分の1とする措置を講じた根拠となっている。このように、反映比率を2分の1とする措置が財政削減を目的としたものでないことは明らかである。

10 そもそも、基準部会の検証結果は、厚生労働大臣が保護基準を設定ないし改定するに当たっての考慮要素の一つと位置付けられるものであるから、検証結果を用いて改定を行う否か、検証結果を用いてどのような内容の改定を行うかの判断についても、終局的には、厚生労働大臣の裁量判断に委ねられるべきものであって、激変緩和の観点から、基準部会等の検証結果をどのように用いるかの判断についても、厚生労働大臣に極めて広範な裁量権が認められるというべきである。したがって、原告らの指摘を踏まえても、平成25年検証の結果の反映比率を2分の1とする措置を講じた厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落等があることを示す明白な事情があるとはいえない。

15 (ウ) 水準均衡方式から逸脱するとの点

20 水準均衡方式は、昭和58年意見具申において妥当な水準に達していると評価された当時の生活扶助基準の水準を、一般国民の消費水準の動向に即して改定することによって維持していこうとするものである。他方、生活扶助基準の妥当性の検証においては、保護基準が最低限度の生活の需要を満たしつつこれを超えてはならないとされていることから（生活保護法8条2項）、過去から一貫して、低所得世帯の消費実態や生活様式に着目して基準の策定ないし検証が行われてきたところである。

25 このように、生活扶助基準の改定方式と生活扶助基準の妥当性の検証手法とでは、そもそもその目的も内容も異なるものであって、原告らの主張は、前提において誤っている。

しかも、水準均衡方式に基づき改定された生活扶助基準の妥当性についての定期的な検証の必要性も一貫して指摘されてきたといえるのであり、水準均衡方式が採用された以降においても、定期的な検証の結果、水準均衡方式とは異なる新たな観点からの生活扶助基準改定の必要性が認められる場合には、水準均衡方式による改定に加えて、それとは異なる観点から改定をすることは当然想定されていたといえる。

(3) デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤や欠落はないこと

ア デフレ調整の実施に至る経緯及びその判断内容

イ デフレ調整の実施に至る経緯等

ア 厚生労働大臣は、水準均衡方式に基づき、一般国民の消費の動向（民間最終消費支出）を踏まえながらも、その時々为社会経済情勢等を総合的に勘案の上、昭和59年度から平成12年度までは増額改定をし、平成13年度及び平成14年度は据え置き、平成15年度及び平成16年度は減額改定をした。

その後、平成16年検証において、生活扶助基準の水準については、標準3人世帯（標準世帯）の生活扶助基準と一般低所得世帯（第1・十分位）の勤労3人世帯（夫婦子1人）の消費支出とを比較した結果、勤労3人世帯の生活扶助基準の水準は基本的に妥当であったとの結論が得られたことから、厚生労働大臣は、平成17年度の生活扶助基準を据え置き、その後の平成18年度及び平成19年度の生活扶助基準改定についても、当該年度の民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果、水準を据え置いた。

平成20年度については、平成19年報告書において、夫婦子1人世帯（標準世帯）及び単身高齢世帯（60歳以上）の生活扶助基準が第1・十分位における生活扶助相当支出額よりも高めとなっているとの結論が得られていたため、一般低所得世帯の消費実態との均衡を図る観点から、減額改定を行うことも十分考えられる状況にあったが、厚生労働大臣は、原油価格の高騰等が消費に与える影響等を見極める必要があったことから、平成19年検証に基づく減額改定を行わず、据え置くこ

とし、このような社会経済情勢を踏まえて、平成20年度の消費等の動向を基礎とした改定も行わなかった。その後、平成21年度においても、予算編成当時（平成20年12月当時）、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いたことに加え、同年9月のリーマンショックに端を発した世界金融危機が实体经济へ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ったことから、厚生労働大臣は、消費等の動向を基礎とした改定を行わず、据え置き、平成22年度ないし平成24年度についても、その時々

5 の社会経済情勢等を総合的に勘案した上で、いずれの年度においても消費等の動向を基礎とした改定を行わず、据え置くこととした。

b 平成20年9月のリーマンショックに端を発した「百年に一度」とも評される世界金融危機は、我が国の消費等の实体经济に大きな影響を与えた。すなわち、完全失業率は平成21年から急激に悪化し、一般勤労者世帯の賃金も平成21年に3.9%の減少となり、平成22年には微増したものの、平成23年には再び減少に転じ、消費者物価指数も平成21年から平成23年まで3年連続で対前年比がマイナスとなり、家計消費支出も平成21年から平成23年まで名目値で3年連続の減少となるなど、再び、賃金、物価及び家計消費がいずれも大きく下落する状況となった。

10
15

c 以上のとおり、平成19年検証の結果、一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとされながら、平成19年検証に基づく減額改定を行わなかったことによって、保護受給世帯の基準額と一般低所得世帯の消費実態との均衡が既に崩れた状況（保護受給世帯の基準額の方が高い）にあったことに加え、平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界金融危機によって、賃金、物価及び家計消費が下落する経済情勢にあつて、一般低所得世帯の消費水準等が下落する一方、生活扶助基準については、その経済動向を踏まえた減額改定が行われずに据え置かれてきた結果、本件改定前において、生活扶助基準の水準と一般低所得世帯の生活実態との均衡が大きく崩れた状態となっていた。

20
25

平成25年検証では展開部分に関する抜本的な見直しが行われる一方、生活扶助基準の水準が妥当か否かの評価、検証は行われなかったものの、厚生労働大臣は、①平成20年以降の経済動向を見ると、上記のとおり、一般国民の消費水準が下落する一方、デフレ傾向にもかかわらず基準が据え置かれたことによって、保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（平成20年以降の据置きによって基準額が実質的に引き上げられた）と評価できる状況にあったこと、②生活扶助基準の水準の改定を行う際に指標として物価を用いることについては、専門機関の検証結果（平成15年中間取りまとめ）でも「用いることなども考えられる」と指摘されており、保護基準の各種加算においては物価の伸び率を基礎とした改定が行われてきたことなどを踏まえ、平成20年以降の物価を生活扶助基準に反映させることによって、保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したことによる一般国民との間の不均衡を是正することとしたものである。

(イ) デフレ調整の方法及びその理由

厚生労働大臣は、前記のとおり、平成20年以降の物価を生活扶助基準に反映させることによって、一般国民との不均衡を是正し、生活扶助基準の水準の適正化を図ることとしたものであるが、以下の理由から、平成20年以降の物価の動きを把握する当たり、総務省統計局が公表している消費者物価指数（総務省CPI）の生活扶助による支出が想定される品目のデータを用いることとし、それを用いて平成20年から平成23年までの物価下落率（-4.78%）を算定した上で、その統計上の数値が、平成20年以降の保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（基準の実質的な引上げ）による一般国民との不均衡を是正するのに相当なものと評価し、デフレ調整によって生活扶助基準の水準の見直しを行うという判断に至ったものである。

a 総務省CPIの生活扶助による支出が想定される品目のデータを用いて物価変化率を算定することとした理由

一般に、物価とは、商品の価格を総合的・平均的に見たものであり、その変動は、

基準となる時点を100とした指数（物価指数）で表され、物価指数は、通常、指数品目の価格（指数）に各品目の「ウエイト」（家計の消費支出全体に占める各品目の支出金額の割合）を乗じて平均（加重平均）することで算出されるから、物価及びその変化率を算定するためには、指数品目を選定し、その品目の価格（指数）及びウエイトを把握する必要があるところ、平成25年改定当時、生活扶助による支出が想定される品目の価格（指数）及びウエイトを網羅した信頼性の高い客観的なデータとしては、総務省CPIのデータが存在したが、その他に信頼性等が担保された適切なデータは見当たらなかった。

もともと、総務省CPIの指数品目には、家賃、教育費、医療費、自動車関係費、NHK受信料等の生活扶助による支出がおおよそ想定されない品目が多数含まれており、保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を正確に把握するためには、上記のような品目を含めて算定することは相当ではないと考えられた。

以上の理由から、厚生労働大臣は、総務省CPIの指数品目のうち、生活扶助による支出がおおよそ想定されない品目を除いた品目の価格指数及びウエイトのデータを用いて物価及びその変化率を算定することとしたものである。

b 物価変動を算定する期間を平成20年から平成23年までとした理由

厚生労働大臣は、平成20年以降の保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を把握するに当たり、総務省CPIのデータを用いることとしたところ、前記のとおり、平成19年度までは、消費の動向を踏まえた改定を行っており、それまでの期間の物価変動の事実上の影響を踏まえたものとなっていたことやデフレ傾向が生じたのは平成20年であったことから、厚生労働大臣は、物価指数を算定する始点を平成20年としたものである。また、平成25年改定当時の最新のデータは、平成24年1月27日に公表された平成23年のものであったため、厚生労働大臣は、物価指数を算定する終点を平成23年とし、平成20年から平成23年までの物価変化率を算定することとしたものである。

c 平成22年基準のウエイト（消費の構造）を用いた理由

物価指数は、現実の消費実態を反映したものとするため、ウェイトを用いて算定されるところ、平成25年改定当時、総務省CPIのウェイトのデータとしては、平成17年以前の基準のものと平成22年基準のものが存在した。

この点、国民の消費の内容は時間と共に変化することから、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するためには、物価指数の算定時点とできるだけ近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当と考えられた。

そのため、仮に、平成17年基準のウェイトを用いた場合には、平成17年以降の消費構造の変化（平成20年の指数は3年間、平成23年の指数は6年間の消費構造の変化）が反映されず、消費実態に即しないものとなることが予想された。

他方、平成22年基準のウェイトは、物価変動を算定する期間に接着しており（平成20年の指数は2年、平成23年の指数は1年しか離れていない）、現実の消費実態を反映したものとして相当と考えられた。

そこで、厚生労働大臣は、平成20年から平成23年までのデフレ傾向を見るために、平成22年のウェイト（消費の構造）を用いることとしたものである。

d 具体的な物価下落率の算定過程

厚生労働大臣は、総務省CPIのデータ（生活扶助による支出が想定される品目の平成20年と平成23年の価格指数のデータ、平成22年基準のウェイトのデータ）を用いて、平成20年と平成23年の物価下落率を算定することとしたところ、それによる具体的な物価下落率の算定過程は次のとおりである。

① 総務省統計局のホームページで公表されている平成22年基準消費者物価指数に係る年報の「第7表-1 品目別価格指数（全国）」から、生活扶助による支出が想定される平成20年及び平成23年の各品目の価格指数及びウェイトを抜き出す。

② 上記①で抜き出した各品目別の価格指数にウェイトの値を乗じ、得た数値を合計する（平成20年が「646627.9」、平成23年が「635973.1」である。）。

③ 上記③の合計値を、生活扶助相当品目のウェイトの合計である6189（平成20年）及び6393（平成23年）でそれぞれ除する。平成20年の生活扶助相当CPIは「104.5」、平成23年の生活扶助相当CPIは「99.5」となる。

④ 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率は、 -4.78% （ $(99.5 - 104.5) / 104.5 \times 100 = -4.78\%$ ）と算定される。

e 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率（ -4.78% ）の評価

厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIの平成20年から平成23年の物価変化率を -4.78% と算定したところ、これは、平成19年検証によって既に一般低所得世帯の消費実態との不均衡（標準世帯において約1%、単身高齢世帯において約13%高いこと）が確認されていたこと、百年に一度とも評される世界金融危機による実体経済への影響を反映したものであって物価以外の消費等の経済指標の動向を勘案すれば、平成20年以降の保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したこと（基準の実質的な引上げ）による一般国民との不均衡を是正するのに相当な数値と判断された。

イ 判断過程に過誤、欠落が認められないこと

生活扶助基準の水準は、平成19年検証によって一般低所得世帯と比べて高いと評価されており、また、その後のリーマンショックに端を発する世界金融危機による実体経済への影響によって消費、物価、賃金等がいずれも減少する経済情勢にあったにもかかわらず、平成19年検証の結果及び平成20年以降の経済動向はいずれも生活扶助基準の水準に反映されていない状況にあった。

その結果、本件保護基準改定前の生活扶助基準の水準は、一般国民との均衡が崩れた状態（保護受給世帯の基準額が相対的に高い状態）にあったが、平成25年検証では、生活扶助基準の展開部分の抜本的な見直しが行われたものの、生活扶助基

準の水準が妥当か否かの検証、評価は行われなかった。

そして、平成20年以降の経済動向を見ると、一般国民の消費水準、賃金等が下落する一方、デフレ傾向によって保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（平成20年以降の据置きによって基準額が実質的に引き上げられた）と評価できる状況にあった。

そこで、厚生労働大臣は、平成20年以降の物価を基準に反映させることによって一般国民との均衡を図ることとし、平成20年以降の物価の動きを把握するに当たっては、①生活扶助による支出が想定される品目の物価を把握するという観点から、信頼性、客観性の高い総務省CPIのデータのうち、生活扶助に相当する品目のデータを用い、②当時の最新のデータを用いて平成23年を算定の終点とし、③物価変化率を算定する期間に接着した平成22年基準のウェイトを用いることとした。

その結果、平成20年から平成23年までの物価下落率を-4.78%と算定し、そのように算定された統計上の数値について、平成19年検証の結果によって既に一般低所得世帯との不均衡が確認できていたことや平成20年以降の物価以外の経済指標の動向等を踏まえ、平成20年以降の保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したこと（基準の実質的な引上げ）による不均衡を是正するのに相当なものと評価し、生活扶助基準の水準の減額に用いることとした。

以上のとおり、厚生労働大臣は、デフレ調整による生活扶助基準の水準の適正化を図ることとしたものであって、上記の判断過程に論理の飛躍や欠落等はなく、被告らが挙げた理由からデフレ調整に係る判断は容易に導かれるのであるから、デフレ調整に係る判断の過程に過誤、欠落等は認められないというべきである。

ウ 原告らの主張について

(ア) 専門家による検証を経ていない点

a 保護基準は、生活保護法8条に基づき厚生労働大臣が定めるとされており、保護基準を設定又は改定するに際して、厚生労働大臣が社会保障審議会等の第三者

の意見を聴くことが法令上の要件とされているものではない。原告らは、デフレ調整について基準部会の検討、意見を踏まえていないことを論難するが、基準部会の役割は、飽くまで当時の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等の定期的な検証を行うものにすぎず、その検証結果を踏まえた保護基準の改定は厚生労働大臣の政策判断に委ねられている。

b 前記のとおり、保護基準の設定、改定については、厚生労働大臣に広範な裁量権が認められており、改定の方式についても法令上の定めはない。消費を基礎とする水準均衡方式についても、法令上のものではなく、厚生労働大臣が昭和58年意見具申以降採用している事実上の改定指針にすぎない。

したがって、厚生労働大臣が、消費以外の指標を用いて改定を行うことを妨げるものではなく、実際に、水準均衡方式による毎年度の改定においては、消費以外の要素も含めたその時々社会経済情勢等を総合的に勘案した改定が行われてきた。そもそも、デフレ調整による生活扶助基準の水準の適正化は、毎年度の改定方式として採用されている水準均衡方式に基づくものではないから、デフレ調整が水準均衡方式と矛盾するとか、水準均衡方式が物価を用いることを妨げるなどという原告らの主張は前提を欠くものである。

c 生活扶助の母子加算、障害者加算等の各種加算においては物価の伸び率を基礎とした改定が行われてきており、物価を指標に水準の改定を行うことは、専門機関の検証（専門委員会の中間取りまとめ）でも指摘されていた。

このように、生活扶助基準の水準の改定において物価を指標とすることは何ら特異なものではない。なお、基準部会の平成25年報告書に、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい」と明記されていることなどを踏まえると、生活扶助基準の展開部分の評価、検証を行うにとどまった基準部会が厚生労働大臣による水準の適正化を許容していたことは明らかである。また、基準部会の平成29年

検証において、デフレ調整後の生活扶助基準の水準は、一般低所得世帯の消費実態との均衡上妥当なものと評価されており、平成29年検証の結果からも恣意的な削減を目的として物価を用いたものでないことは明らかというべきである。

(イ) 平成19年報告書がデフレ調整を行う根拠たり得ないとする点

厚生労働大臣が生活扶助基準を見直す際、行政運営上の参考に資するため有識者から意見聴取された結果について考慮してはならないとする理由はなく、法令上の根拠に基づいて設置された組織による検証結果でなければ考慮できないとの理由もない。そして、検討会は、級地を含む生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うことを目的として、専門委員会及び基準部会と同様に学識経験者を委員として参集しており、生活扶助基準の水準、体系、地域差の妥当性等について全国消費実態調査の結果等を用いて主に統計等の分布をもとに専門的かつ客観的に評価、検証を実施したものであり、専門委員会及び基準部会と比べても遜色のない検討機関である。

また、原告らは、審議が5回、期間にして1か月半程度であることをも指摘するが、単にその検討期間の長短を問題として、検討が不十分であるとか、厚生労働大臣が、その意見を検証結果として考慮してはならないなどとする理由がないことは明らかである。

(ウ) 重複引下げないし物価の二重評価であるとする点

a 平成25年検証は、前2回の検証のような生活扶助基準額を絶対値として見た場合の妥当性を評価したものではなく、相対比較による評価であって、ゆがみ調整の内容も、生活扶助基準の給付水準の絶対的な適正化ではなく相対的な適正化を図るものにすぎない。基準部会は、基準体系及び地域差のゆがみについては指数化することによって検証を行ったが、前2回の検証が行ったような、「高い」、「低い」といった生活扶助基準額の絶対値として見た場合に妥当な水準にあるのかという絶対的水準の評価はしていない。

平成25年検証は、平成21年全国消費実態調査におけるサンプルの個票データ

を基に、第1・十分位のサンプル世帯が全て生活保護を受給した場合の基準額の平均、すなわちサンプル世帯の世帯員の年齢、世帯人員、所在地域を生活扶助基準に当てはめて算出した生活扶助基準額の平均と当該サンプル世帯の実際の生活扶助相当消費支出の平均とが同額となるように算出しており、その検証結果は、それが現行基準を生活扶助基準額の絶対値として見た場合に妥当な水準にあるのかといった絶対的水準の妥当性について評価した結果を表すものにはならない（乙6の8頁のグラフは、その傾きにより、基準と消費実態とのかい離を相対的位置関係として表すものにすぎない。また、乙6の7頁には、検証結果を踏まえた年齢階級別、世帯人員別、級地別の指数を反映した場合の影響について、現行の基準額と検証結果を完全に反映した場合の平均値を個々の世帯構成ごとにみた結果が例示されており、例えば、夫婦と18歳未満の子1人の世帯であれば、年齢の影響－2.9%、世帯人員による影響－5.8%、地域差による影響プラス0.1%、合計－8.5%などとなっている。しかし、これについても、上述したように平均受給額が変わらない前提でゆがみ分を反映した場合の影響であって、絶対水準としてこの世帯類型の基準額が8.5%高いとしているのではない。）。
5
10
15

なお、基準部会における検証においては、上記のように平均受給額が変わらないとの前提があるため、平成25年報告書の検証結果どおりに保護基準を改定した場合、仮にサンプル世帯が実際の保護受給世帯と全く同じであれば、平均すれば基準は引上げでも引下げでもなく同額となり、財政的にはニュートラル（プラスマイナスゼロ）である。本件改定は、かかるゆがみ調整分によって生じる財政効果をマイナス90億円としているが、これは上記サンプル世帯と実際の保護受給世帯との世帯構成及び地域分布の違いによって結果的に生じたものにすぎない。
20

以上のとおり、ゆがみ調整分は、それ自体保護基準の絶対的水準の調整を意図したのではなく、デフレ調整分とは考え方として重複するものではない。
25

b 原告らは、平成25年検証とは別にデフレ調整において物価を勘案することは、物価の二重考慮である旨主張するが、具体的根拠を欠く主張である。

デフレ調整は、平成19年検証の結果、当時の生活扶助基準が一般低所得者の消費実態に比べて高いと指摘されたものの、平成20年度以降の生活扶助基準額については、デフレによる物価下落や消費の推移を生活扶助基準に反映させずに据え置いた状況にあったことを踏まえ、生活扶助基準に反映されていなかった平成20年から平成23年までのデフレによる物価変動を生活扶助基準に反映したものであって、物価変動を二重に評価するものではない。

(エ) 生活扶助相当CPIが指標として合理性を欠くとする点

a 異なる計算原理に基づく指数を比較しているとする点

生活扶助相当CPIは、平成20年及び平成23年の各時点間の物価変動を正確に把握するため、直近の消費者物価指数のデータである平成22年基準系列の各品目別価格指数及びウエイトを用いて加重平均したものであり、そもそも、平成20年から平成22年まではパーシェ式により、平成22年から平成23年まではラスパイレズ式により異なる算式を用いて生活扶助相当CPIの計算を別々に行った上、これらを総合ないし統合して変化率を測定したものではない。生活扶助相当CPIについて、あえて分析的にみると、その算定の基礎に用いた総務省統計局公表の消費者物価指数におけるウエイトは平成22年のものであるから、平成20年の生活扶助相当CPIは、平成20年を基準時点とし平成22年を比較時点として比較時点のウエイトを用いて算出したもの（パーシェ指数）と、平成23年の生活扶助相当CPIは、平成22年を基準時点とし平成23年を比較時点として基準時点のウエイトを用いて算出したもの（ラスパイレズ指数）と整理できるというにすぎない。

デフレ調整において用いた物価指数（生活扶助相当CPI）は、いずれも国際労働機関等において編さんした「消費者物価指数マニュアルー理論と実践ー」（以下「ILOマニュアル」という。）に記載された算式（ロウ指数（中間年ロウ指数）。ロウ指数とは、比較される時点間において、一般に「買い物かご」といわれる、ある一定量の数量を購入するために要する全費用の割合の変化と定義することによって得られる指数である。）であり、国際的な基準に沿う妥当な算式といえる。そして、国

際的な基準に沿う指数算式を用いた以上、デフレ調整における物価算出の手法が専門的知見に反しないことも明らかである。

b 異なる品目に基づいて計算された指数を比較している点

ILOマニュアルには、実務上、欠価格の問題（指数の算出に際し、一部の品目の価格が観察できないという状況）が生じ得ることを前提に、その処理の一般的な方法が記載されている。また、総務省統計局作成の「消費者物価指数の解説」にも、一時的に出回りが途切れるなど、比較時価格がやむを得ず「欠」となった場合は、その品目の指数及びウェイトは除外して計算する旨記載されている。総務省統計局の消費者物価指数の作成において、欠価格の問題が生じた場合には、「欠価格品目の価格動向」について「類似品目の価格動向」と同一であったと仮定する方法が採用されているものの、欠価格の処理方法は、上記のような方法に限られず、欠価格となった品目を計算上除外して物価指数を作成することも可能である。

そして、欠価格の処理として、欠価格品目の価格を「計算上」除外することは、欠価格品目の価格動向を他の全ての品目の価格動向と同じと仮定することを意味し、買い物かごの内容を変えることを意味するものではない。

したがって、欠価格品目を除外して計算することは、一定の買い物かごを購入するのに必要な全費用の変化を表したロウ指数であることを何ら否定するものではない。

c 保護受給世帯の消費実態を考慮していないとする点

(a) 社会保障生計調査を用いていないこと

統計法上の基幹統計である家計調査は、調査対象世帯の選定方法も含め、統計資料としての精度が高いだけでなく、家計上の支出（詳細な品目ごとの支出額）等の把握を目的とした調査であるから、ウェイト（品目ごとの消費支出の割合）を把握するのに最も適したデータといえる。一方、社会保障生計調査は、保護基準の改定等に用いられる統計資料ではあるものの、調査世帯の選定において地域等による偏りが生じる可能性があることや、サンプル数が必ずしも多くないことなどを踏ま

えると、保護受給世帯全体の家計支出の状況を推測する精度に一定の限界があることは否定できない。また、社会保障生計調査は、保護受給世帯の「生活実態」を把握する調査であって、その詳細な支出先や支出額を把握するものではないから、調査の手法としても、個別品目の消費支出の割合等を正確かつ詳細に記載させるための措置が講じられておらず、その調査結果を分析しても、おおまかなウエイトは把握できても、家計調査のように詳細な品目ごとのウエイトを把握することはできない。さらに、生活扶助基準の水準は、これまで、水準均衡方式等によって、一般国民の消費実態との均衡を図る観点から改定が行われてきており、一般国民の消費を表す家計調査のウエイトデータを用いることは、従来の改定手法とも整合するものであった。

そこで、社会保障生計調査の結果を分析し、そのウエイトを用いて物価変化率を算出することも可能であったものの、厚生労働大臣は、統計資料としての精度や適格性、従来の改定手法との整合性等を総合的に勘案し、総務省CPIのウエイトデータを用いる判断をしたものである。

複数の統計資料のうちどの資料を用いて改定を行うかの判断も、統計も含めた高度の専門技術的考察に基づく政策判断であるから、複数の統計資料がある中で、特定の統計資料を用いた改定を行ったことの判断の適否については、当該資料と比べて他の資料を用いることが合理的、合目的的であるか否かが直接審査されるべきではなく、他の統計資料があることを踏まえつつも、当該資料を用いた判断の過程自体に過誤、欠落等があると認められるか否かが審査されるべきであるところ、上記のような厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落等があるとはいえないことは明らかである。

(b) テレビやパソコンの影響が過大に評価されたとする点

本件改定時において、テレビやパソコンが保護受給世帯においても一般的に普及しており、テレビやパソコンは生活扶助により購入することが想定される品目である。そして、これらの品目を除外する場合には、生活扶助相当CPIの算出が恣意

的なものにならざるを得ない以上、保護受給世帯の相対的、実質的な可処分所得の増加の程度を把握するというデフレ調整の目的からして、生活扶助による支出が想定されるテレビやパソコンの品目を除外しなかった厚生労働大臣の判断が合理性を有することは明らかである。

5 (イ) 生活扶助相当CPIにおける比較年の選択が合理性を欠くとする点

10 a(a) 平成17年度ないし平成19年度の各改定における据置きは、いずれも当該年度における政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果によるものであり、当時の消費等の動向（消費や物価の推移）を生活扶助基準の水準に反映する趣旨の改定を行ったものである。したがって、水準均衡方式に基づく毎年度の改定によって、平成19年度までの消費や物価等の経済動向については、既にこれを考慮する趣旨の改定が行われていたため、平成19年以前に遡って消費や物価等の経済動向を勘案することは、生活扶助基準の改定に当たって既に考慮されていた消費等を再度考慮することになる。

15 (b) 平成16年報告書では、勤労3人世帯の生活扶助基準の水準は「基本的に妥当」と評価されていたのに対し、平成19年報告書では、生活扶助基準は一般低所得者世帯の消費実態と比べて高いと評価されており、本来であれば、この時点で生活扶助基準の見直しの検討を行わなければならなかった。

20 しかし、当時の社会経済状況を考慮して、平成20年度以降の生活扶助基準額は据え置かれていたところ、これらは、いずれもその時々々の経済、雇用情勢等を考慮して据え置かれたのであって、消費を基礎としたものではないから、平成20年度から平成24年度までについては、当時の消費等を基礎とした改定を行っておらず、平成20年以降の消費や物価の経済動向については、生活扶助基準の水準に反映される趣旨の改定が行われてこなかった。

25 そこで、厚生労働大臣は、上記経緯を踏まえ、本来、保護基準の見直しが行われるべきであった平成20年を起点とし、平成20年以降の経済動向を用いて生活扶

助基準の水準の適正化を図ったものであり、十分合理的な理由がある。

b 平成24年のデータの公表は平成25年1月25日であったから、平成25年度の予算編成時に同データを用いることはできず、平成25年改定当時の最新のデータは平成23年（平成24年1月27日公表）のものであった。そこで、厚生労働大臣は、当時の最新のデータによって算出可能な平成23年までの物価を算出することとしたのである。原告らの主張は、厚生労働省におけるデフレ調整の検討から平成25年度の予算政府案の閣議決定までに長期間を要することや生活保護費が国会で成立した予算に基づき執行されることなどの事情を考慮しないものであり、現実性を欠く。

c 以上のとおり、厚生労働大臣は、それまでの改定経緯やデータの公表時期等を踏まえ、物価変化率を算出する期間を平成20年から平成23年までの間としたものであり、原告らが主張するように、当時の物価の推移を見て期間を定めたものではない。原告らの上記主張は、平成20年と平成23年の比較により生活扶助相当CPIが大幅に下落したという結果をもって、デフレ調整が恣意的になされたと論難するものにすぎない。

(4) 激変緩和措置に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤や欠落はないこと

ア 判断内容

厚生労働大臣は、ゆがみ調整、デフレ調整による生活扶助基準の見直しを行うこととしたが、ゆがみ調整の結果をそのまま反映させた場合、子どもがいる世帯の基準額が大きな減額となると考えられ、また、減額幅の上限を設けなかった場合には、ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行うことによって、基準額が大幅に減額となる世帯があると考えられた。

そこで、平成25年検証自体が上記の観点から措置を講じることを予定していた上、生活扶助基準の展開のための指数については、平成25年検証において初めて詳細な分析が行われたものであり、その手法は専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法と評価できる一方、平成25年検証において採られた手法が

5 唯一のものということもできず、特定のサンプル世帯に限定して分析する際にサンプル世帯が極めて少数になるといった統計上の限界も認められたこと、生活扶助基準については、専門機関による検証が定期的に行われており、平成25年検証の結果等を前提に、更なる検証が行われることが予定されていたこと（現に、平成29年検証では展開のための指数について平成25年検証の手法を踏襲した検証が行われている。）を踏まえて、厚生労働大臣は、子どもがいる世帯に配慮して貧困の世代間連鎖を防ぐ観点から、平成25年検証の結果を反映する程度を2分の1とするとともに、ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行うことによって大幅な減額となる世帯に配慮する観点から、ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行うことによる減額幅の上限を10%とした上で、その結果の反映を3年にわたって実施するという激変緩和措置を講じることとしたものである。

イ 判断過程に過誤、欠落が認められないこと

15 激変緩和措置を講じるか否か、講じるとしてどのような措置を講じるかについては、基本的には政策判断に属する事柄であるから、厚生労働大臣の極めて広範な裁量に委ねられているというべきであり、本件改定に当たって、激変緩和措置を講じるか否か、どのような内容の措置を講じるかの判断については、その判断の過程に過誤、欠落等を示す明白な事情が認められるような場合でない限り、裁量権の逸脱、濫用が認められることはなく、適法というべきである。

20 厚生労働大臣が、貧困の世代間連鎖を防ぐとともに、生活扶助基準額が大幅に減額となる世帯の負担を軽減する観点等から、上記のような一連の激変緩和措置を講じることとした判断の過程に過誤、欠落等が認められないことは明らかである。

25 なお、平成25年改定前の生活扶助基準額からの増減率で見た世帯割合は、5ないし10%の減額となる世帯が25%、0ないし5%の減額となる世帯が71%、0ないし2%の増額となる世帯が3%となり、結局、70%の世帯の見直し幅が物価の下落幅（デフレ調整分である-4.78%）を下回る結果となった。また、上記のとおり、5ないし10%の減額となる世帯は25%であるが、9ないし10%

の減額となる世帯は2%にとどまっている。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に足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとはいえない。

(5) 以上のとおり、被告らが挙げる理由から容易に本件改定の判断に至り得るのであって、本件改定に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤、欠落等は認められない。したがって、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、濫用は認められず、本件改定は適法というべきである。

なお、本件改定に係る厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落が認められないことは、基準部会による平成29年検証によっても裏付けられている。すなわち、平成29年検証における議論の過程で示された資料においては、平成20年から平成23年までの消費の動向は、本件改定におけるデフレ調整の変化率(-4.78%)と大差がないことが示されており、このような平成29年検証における議論は、本件改定におけるデフレ調整の手法のみならず、生活扶助基準の水準の改定において、厚生労働大臣が物価の動向を考慮したことの妥当性をも裏付けるものである。また、平成29年検証では、本件改定の反映終了後(平成27年)の生活扶助基準の水準が妥当なものかについても評価、検証が行われ、その結果、本件改定後の水準は一般低所得世帯(第1・十分位)の消費実態と均衡する妥当なものとして評価されており、本件改定後の生活扶助基準の水準が、専門機関である基準部会の検証によって妥当と評価されたことは、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤、欠落等がなかったことを事後的にも裏付けるものというべきである。

2 争点(2) (国家賠償請求権の成否) について

[原告らの主張の要旨]

ア 国賠法の適用上の違法等

(ア) 厚生労働大臣は、その裁量権を逸脱又は濫用して本件各告示を発したことであり、原告らが健康で文化的な最低限度の生活を営むことができないような水準に生活扶助基準を引き下げたものであり、厚生労働大臣による本件各告示の発出は、

公務員の違法行為を構成する。そして、厚生労働大臣は、国民の最低生活を保障する責任を負っていたにもかかわらず、裁量権を逸脱又は濫用し、憲法25条及び生活保護法に違反する違法な本件各告示を発出したのであるから、その職務上要求される注意義務を果たさなかったものである。

5 (イ) 厚生労働大臣は、違憲かつ違法な本件各告示を発する際、その違憲性及び違法性を認識していたから、故意又は過失がある。

イ 損害の発生及びその額

原告らは、厚生労働大臣が本件各告示を発したことにより、各処分行政庁から本件各変更決定を受けてその生活扶助費を減額され、健康で文化的な最低限度の生活に満たない生活水準が更に引き下げられた。原告らは、上記引下げにより多大な精神的苦痛を受けたものであり、これに対する慰謝料としては、原告らそれぞれについて1万円を下らない。

〔被告国の主張の要旨〕

否認ないし争う。国賠法1条1項においては、国又は地方公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は地方公共団体がこれを賠償する責任を負うところ、公務員の行為が、法令の解釈を誤る違法なものであったとしても、そのことから直ちに国賠法上の違法性が認められるわけではなく、公務員が職務上の行為規範に違反したか否かによって判断されるべきであるから、公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と当該行為をしたと認められるような事情がある場合に限り、同項の違法性が認められることになる。これを本件についてみると、争点(1)〔被告らの主張の要旨〕のとおり、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濫用はなく、本件改定は違法なものではないから、本件改定は適法であって、もとより厚生労働大臣に職務上の義務違反はない。

第4 当裁判所の判断

1 認定事実

前提事実に加え、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 水準均衡方式が採用されるに至る経緯等

ア 生活保護法の施行当初は、生活扶助基準の改定方式として、昭和23年8月1日以降採用されていたマーケットバスケット方式（最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類、家具什器、入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する方式）が採用されていたが、昭和36年4月1日以降は、エンゲル方式（栄養審議会の答申に基づく栄養所要量を満たし得る食品を理論的に積み上げて計算し、別に低所得世帯の実態調査から、この飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式）が採用された。〔乙7、10〕

イ 生活保護専門分科会は、保護水準の改善についての検討内容を取りまとめた昭和39年12月16日付け中間報告（乙33。以下「昭和39年中間報告」という。）を厚生大臣に提出した。昭和39年中間報告には、以下の旨の記載がある。

一般国民の平均消費水準に比較して低所得階層の消費水準の上昇が大きく、消費水準の階層別格差縮小の傾向がみられる現状を前提として最低生活保障水準としての保護水準の改善を考える限りにおいては、一般国民の平均的消費水準の動向を追うのみではその目的を達し得ないものであって、低所得階層の消費水準、特に生活保護階層に隣接する全都市勤労者世帯第1・十分位階級の消費水準の動向に着目した改善を行うことが必要である。すなわち、第1・十分位における消費水準の最近の上昇率に加えて、第1・十分位と生活保護階層との格差縮小を見込んだ改善を行うべきである。この場合、見込むべき格差縮小の度合いについては、第1・十分位と生活保護階層との格差縮小の動向についても参酌すべきである。〔乙33〕

ウ 厚生大臣は、昭和39年中間報告を踏まえ、昭和40年4月1日以降、生活扶助基準の改定方式として格差縮小方式（一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、結果的に一般国民と保護受給世帯との消費水準の格差を縮小

させようとする方式)を採用した。〔乙7、10〕

エ 生活保護専門分科会は、格差縮小方式の下における生活扶助基準の評価と、これからの生活扶助基準の改定方式の在り方について検討を行い、昭和55年12月、「生活保護専門分科会審議状況の中間的とりまとめ」(乙9。以下「昭和55年中間取りまとめ」という。)を作成した。昭和55年中間取りまとめには、以下の旨の記載がある。〔乙9〕

(ア) 昭和40年度以降、格差縮小方式によって生活扶助基準が改定されてきた結果、当時の水準に比して相当の改善が図られた点は評価されるべきであるが、地域社会の成員としてふさわしい生活を営むために不可欠な交通費、教育費、交際費等社会的経費は、一般世帯のみならず全国勤労世帯第1・十分位の世帯と比較しても著しい開きがあることなどを勘案すると、保護受給世帯の消費支出の水準は今後さらに改善を要するものと認められる。

(イ) 生活保護の目的は国民の最低生活すなわち最低限度の消費支出を保障することであり、その具体的保障水準を表す生活扶助基準は、当該年度に予想される一般国民の消費生活の動向に対応して設定されなければならない、それゆえ、生活扶助基準の改定方式としては、消費支出を指標とし、かつ、予想される生活水準に対応できるものであることが前提となる。

(ウ) 現行の生活扶助基準の改定方式である格差縮小方式は、上記(ア)のとおりその格差縮小が十分でない現状においては、その考え方は妥当性を有するものと認められる。

オ(ア) 中央社会福祉審議会は、生活保護専門分科会における検討を踏まえ、昭和58年12月23日付け「生活扶助基準及び加算のあり方について(意見具申)」(昭和58年意見具申)を取りまとめ、厚生大臣に対し生活扶助基準の在り方等について意見具申を行った。昭和58年意見具申には、大要、以下の内容が記載されている。〔乙8〕

a 生活扶助基準の評価

生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものである。

今日における最低生活の保障の水準は、一般国民の生活水準と均衡のとれた最低限度のものでなければならない。このような考え方に基づき、総理府（現在の内閣府）家計調査を所得階層別に詳細に分析検討した結果、現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとの所見を得た。しかしながら、国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるので、保護受給世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握しておくことはもちろんのこと、生活扶助基準の妥当性についての検証を定期的に行う必要がある。

5 b 生活扶助基準の改定方式

生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきものであり、生活扶助基準の改定に当たっては、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水準との調整が図られるよう適切な措置をとることが必要である。また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当である。なお、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、その伸びは、参考資料にとどめるべきである。

20 (イ) 昭和58年意見具申において、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な水準に達しているとされたのは、変曲点の概念を用いて検証した結果、「昭和54年家計調査特別集計結果による収入階級別消費支出額（勤労者4人（有業1人）世帯）」によれば、変曲点の分位が収入階級50分位中、2.99分位（第2.99・五十分位）にあると判断されたことに基づく（なお、勤労者4人（有業1人）世帯は、当時の標準世帯に相当する。）。〔乙10、32〕

25 カ 厚生大臣は、昭和58年意見具申を踏まえ、昭和59年4月1日以降、生活扶助基準の改定方式として水準均衡方式を採用した。

水準均衡方式は、当該年度に予想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方式であり、政府経済見通しにおける個人消費（民間最終消費支出）の伸びに準拠して翌年度の改定率を算定する点では格差縮小方式と同様であるが、格差縮小分を上乗せしない点及び個人消費の伸びに関する指標の実績値との調整を図ることとしている点において、同方式と異なる。

なお、水準均衡方式において用いられる民間最終消費支出は、国民経済計算を基礎資料として策定される政府経済見通しにおけるものである。〔乙10〕

(2) 専門委員会による平成16年検証等

ア 社会保障審議会は、平成15年6月16日付け「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」において、生活保護については、他の社会保障制度との関係や雇用政策との連携などにも留意しつつ、今後、その在り方についてより専門的に検討していく必要がある旨指摘した。

また、平成15年6月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」では、生活保護その他福祉の各分野においても、制度、執行の両面から各種の改革を推進する、生活保護においても、物価、賃金動向、社会経済情勢の変化、年金制度改革などとの関係を踏まえ、老齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要であるとの方針が示された。〔乙12〕

イ 上記アを踏まえ、平成15年7月、保護基準の在り方を始めとする生活保護制度全般について検討することを目的として、社会保障審議会福祉部会の下に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（専門委員会）が設置された。専門委員会は、学識経験者を中心とする12名の委員により構成され、同年8月から同年12月までに6回開催された。〔乙12、40〕

ウ 専門委員会は、平成15年12月16日付け「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（平成15年中間取りまとめ）を取りまとめた。平成15年中間取りまとめには、大要、以下の内容が記載されている。〔乙13〕

(ア) 生活扶助基準の評価

生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1・十分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。このような考え方にに基づき第1・十分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した結果は次のとおりである。

① 第1・十分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。

② 第1・十分位（第1～第5・五十分位）のうち、食費、教養娯楽費等の減少が顕著な分位である第1～第2・五十分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。

③ 第1・十分位のうち、残りの第3～第5・五十分位の消費水準（結果として第1・五分位の消費水準に近似）と勤労控除額を除いた生活扶助基準額とを比較すると均衡が図られている。しかし、保護受給世帯の消費可能額である勤労控除額を含めた生活扶助基準額と比較すると、後者が高い。

(イ) 生活扶助基準の第1類費及び第2類費の設定の在り方

標準3人世帯を基準として具体的な世帯類型別にこれを展開してみると、以下のとおり、いくつかの問題が見られる。

① 第1類費の年齢別格差に関し、マーケットバスケット方式時の栄養所要量を基準として設定されている現行の第1類費の年齢別格差について、直近の年齢別栄養所要量及び一般低所得世帯の年齢別消費支出額と比較して検証したところ、概ね妥当であるが、年齢区分の幅の在り方については引き続き検討することが必要であり、0歳児については、人工栄養費の在り方を含めた見直しが必要である。

② 世帯人員別の生活扶助基準については、第1類費と第2類費の割合は一般低所得世帯の消費実態と比べると第1類費が相対的に大きく、また、このように相対的に大きな第1類費が年齢別に組み合わせられるために、多人数世帯ほど基準額が割高になることが指摘されており、これを是正するため、3人世帯の生活扶助基準額

の第1類費と第2類費の構成割合を一般低所得世帯の消費実態に均衡させるよう第2類費の構成割合を高めることが必要であり、世帯人員別に定めた第2類費の換算率については、一般低所得世帯における世帯人員別第2類費相当支出額の格差を踏まえ、多人数世帯の換算率を小さくする方向で見直しを行うことが必要である。

③ 単身世帯の生活扶助基準に関しては、第1類費及び第2類費の構成割合について、現在の3人世帯を基軸とする基準設定では、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとはなっていない。したがって、一般に単身世帯数が増加している中で、とりわけ保護受給世帯の約7割が単身世帯であること、単身世帯における第1類費と第2類費については一般世帯の消費実態からみて、これらを区分する実質的な意味が乏しいことも踏まえ、単身世帯については、一般低所得世帯との均衡を踏まえて別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが望ましい。

(ウ) 生活扶助基準の改定方式の在り方

昭和59年度以降採用されている水準均衡方式は概ね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢はこの方式を採用した当時と異なることから、例えば5年間に1度の頻度で、生活扶助基準の水準について定期的に検証を行うことが必要である。

定期的な検証を行うまでの毎年の改定については、近年、民間最終消費支出の伸びの見通しがプラス、実績がマイナスとなるなど安定しておらず、また、実績の確定も遅いため、これによる保護受給世帯への影響が懸念されることから、改定の指標の在り方についても検討が必要であり、この場合、国民にとってわかりやすいものとする必要があるので、例えば、年金の改定と同じように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なども考えられる。

なお、急激な経済変動があった場合には、機械的に改定率を設定するのではなく、最低生活水準確保の見地から別途対応することが必要である。

エ 専門委員会は、平成15年中間取りまとめの後も引き続き検証を行い、平成16年12月15日付け「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(平成

16年報告書)を取りまとめた。平成16年報告書には、大要、以下の内容が記載されている。〔乙4〕

(ア) 生活扶助基準の評価・検証

水準均衡方式を前提とする手法により、勤労3人世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であったが、今後、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、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要がある。なお、生活扶助基準の検証に当たっては、平均的に見れば、勤労基礎控除も含めた生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費における生活扶助相当額よりも高くなっていること、また、各種控除が実質的な生活水準に影響することもある必要がある。また、これらの検証に際しては、地域別、世帯類型別等に分けるとともに、調査方法及び評価手法についても専門家の知見を踏まえることが妥当である。

(イ) 設定及び算定方法

現行の生活扶助基準の設定は3人世帯を基軸としており、また、算定については、世帯人員分を単純に足し上げて算定される第1類費と、世帯規模の経済性(スケールメリット)を考慮し世帯人員数に応じて設定されている第2類費とを合算する仕組みとされているため、世帯人員別に見ると、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。このため、特に次の点について改善が図られるよう、設定及び算定方法について見直しを検討する必要がある。

a 多人数世帯基準の是正

かねてより、生活扶助基準は多人数になるほど割高になるとの指摘がされているが、これは人数が増すにつれ第1類費の比重が高くなり、スケールメリット効果が薄れるためである。このため、第2類費の構成割合及び多人数世帯の換算率に関する見直しのほか、世帯規模の経済性を高めるような設定等について検討する必要がある。

b 単身世帯基準の設定

単身世帯の生活扶助基準についても、多人数世帯の基準と同様、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。また、保護受給世帯の7割は単身世帯が占めていること、近年、高齢化の進展や扶養意識の変化に伴って高齢単身世帯の増加が顕著となっており、今後もさらにその傾向が進むと見込まれる。これらの事情に鑑み、単身世帯については、一般低所得世帯との均衡を踏まえて別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが必要である。

c 第1類費の年齢別設定の見直し

人工栄養費の在り方も含めた0歳児の第1類費や、第1類費の年齢区分の幅の拡大などについて見直しが必要である。

(ウ) 級地

現行級地制度については昭和62年度から最大格差22.5%、6区分制とされているが、現在の一般世帯の生活扶助相当消費支出額をみると、地域差が縮小する傾向が認められたところである。今後詳細なデータによる検証を行った上、級地制度全般について見直しを検討することが必要である。

(エ) その他

上記(ア)の定期的な評価を次回行う際には、今回行われた基準の見直しに係る事項についても評価の対象とし、専門家による委員会等において詳細な分析や検証を行い、保護受給世帯の生活への影響等も十分調査の上、必要な見直しを検討することが求められる。

(3) 検討会による平成19年検証等

ア 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、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要があるとされた。また、平成18年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、生活扶助基準について、低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直し及び級地の見直しを

行うこととされた。

これらの指摘を受けて、平成19年10月、厚生労働省社会・援護局長の下に「生活扶助基準に関する検討会」(検討会)が設置された。検討会は、学識経験者5名の委員により構成され、平成19年10月19日から同年11月30日までの間、5回にわたり開催された。〔甲B10ないし14、甲C11ないし15、乙12〕

イ 検討会は、①生活扶助基準の水準の妥当性(生活扶助基準の水準が保護を受給していない低所得世帯における消費実態との均衡が適切に図られているかどうかに関する評価・検証)、②生活扶助基準の体系の妥当性(第1類費及び第2類費の合算によって算出される基準額が、消費実態を反映しているかどうかに関する評価検証)、③地域差の妥当性(現行の級地制度においては、最も高い級地と最も低い級地の基準額の較差が22.5%となっているが、これが級地間における生活水準の差を反映しているかどうかに関する評価・検証)等について検証(平成19年検証)を行い、平成19年11月30日付け「生活扶助基準に関する検討会報告書」(平成19年報告書)を取りまとめた。平成19年報告書には、大要、以下の内容が記載されている。〔甲7、乙5〕

(ア) 報告書の位置付け等

検討会では、上記①ないし③等の検討項目について、直近の平成16年全国消費実態調査の結果等を用いて、主に統計的な分析をもとに、専門的かつ客観的に評価・検証を実施した。厚生労働省において生活扶助基準の見直しを行う場合には、平成19年報告書の評価・検証の結果を参考とされるよう期待する。

(イ) 生活扶助基準の水準

a 保護受給世帯のうち3人世帯は5.5%にすぎないことを踏まえ、夫婦子1人世帯だけでなく、保護受給世帯の74.2%を占める単身世帯にも着目して評価・検証を実施した。

b(a) 夫婦子1人(有業者あり)世帯の第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり14万8781円であったのに対し、それらの世帯の平均の生活

扶助基準額は、世帯当たり15万0408円であり、生活扶助基準額がやや高めとなっている。第1・五分位で比較すると、前者が15万3607円、後者が15万0840円であり、生活扶助基準額がやや低めとなっている。

(b) 単身世帯（60歳以上の場合）の第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり6万2831円であったのに対し、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり7万1209円であり、生活扶助基準額が高めとなっている。第1・五分位で比較すると、前者が7万1007円、後者が7万1193円であり、均衡した水準となっている。

(c) 生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、①第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること、②第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあることから、平成19年検証においてもこれを変更する理由は特段ない。

ただし、これまで比較の対象としてきた夫婦子1人世帯の第1・十分位における消費水準は、第3・五分位の消費水準の7割に達しているが、単身世帯（60歳以上）については、その割合が5割（第1・五分位でみると約6割）にとどまっている点に留意する必要がある。

なお、平成19年検証においては、比較対象とされた全国消費実態調査における第1・十分位の世帯から、保護受給世帯と考えられる世帯は除外された（甲B17の2）。

(ウ) 生活扶助基準の体系

a 平成16年報告書における指摘を受けて、平成17年度より、第1類費について4人以上の世帯の場合に、一定程度、規模の経済（スケールメリット）を考慮に入れて設定しているところであるが、検討会では、見直し後の世帯人員別、年齢階級別の基準額について、改めて消費実態を反映しているか評価・検証を実施した。

b 世帯人員別の基準額の水準

世帯人員別に設定された生活扶助基準額の評価・検証を行うため、第1・五分位における世帯人員別の生活扶助相当支出額と比較すると、仮に世帯人員が1人の世帯の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額をそれぞれ1としたときの比率で、4人世帯は生活扶助基準額が2.27と、生活扶助相当支出額の1.99に比べて相対的にやや高め、5人世帯でも生活扶助基準額が2.54と、生活扶助相当支出額の2.14に比べて相対的にやや高めとなっており、世帯人員4人以上の多人数世帯に有利であり、世帯人員が少ない世帯に不利になっている実態がみられる。

c 年齢階級別の基準額の水準

年齢階級別に設定された生活扶助基準額の評価・検証を行うため、単身世帯の第1～3・五分位における年齢階級別の生活扶助相当支出額と比較すると、仮に60歳台の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額をそれぞれ1としたときの比率で、20～39歳では生活扶助基準額が1.05と、生活扶助相当支出額の1.09に比べて相対的にやや低め、40～59歳では生活扶助基準額が1.03と、生活扶助相当支出額の1.08に比べて相対的にやや低めになっている。一方、70歳以上では生活扶助基準額が0.95と、生活扶助相当支出額の0.88より相対的にやや高めであるなど、消費実態からややかい離している。

d 第1類費と第2類費の区分

現在の生活扶助基準は、第1類費と第2類費に分けられているが、実際の消費実態がこうした考え方に当てはまるか評価・検証を行った。個人的経費である第1類費相当の支出額についても世帯人員によるスケールメリットが見られ、また、世帯共通経費である第2類費相当の支出額についても世帯員の年齢階級別で差がみられた。したがって、第1類費と第2類費に区分された基準額が実際の消費実態を反映しているとはいえない状況となっている。

(エ) 生活扶助基準の地域差

現行の級地制度における地域差を設定した当時（昭和59年）の消費実態と、直

近（平成１６年）の消費実態を比較すると、地域差が縮小している傾向がみられる。世帯類型、年齢階層などで実際の生活様式は異なるとしても、平均的には、現行の地域差を設定した当時と比較して、地域間の消費水準の差は縮小してきている。

ウ 検討会の委員５名は、連名で、平成１９年１２月１１日付け「生活扶助基準に関する検討会報告書」が正しく読まれるために」と題する書面（甲８）を作成し、公表した。同書面には、平成１９年報告書に「なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある」と付記されたのは、「生活扶助基準額の引き下げについては、慎重であるべき」との考えを意図したものであるが、こうした政策的判断は、客観的データに基づき、統計分析を実施することにより評価・検証を行うという検討会の目的の範囲を超えており、今後、行政当局、あるいは政治の場において、総合的に判断されるべきものであると考える旨の記載がある。〔甲８〕

（４）基準部会による平成２５年検証等

ア 平成２３年２月、５年に一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、保護基準について専門的かつ客観的に評価・検証を実施するために、社会保障審議会の下に常設の部会として生活保護基準部会（基準部会）が設置された。基準部会は、社会保障等の専門家である８名の委員で構成された審議会であり、平成２３年４月１９日から平成２５年１月１８日まで１３回にわたり部会を開催して、保護基準の評価・検証を行った（平成２５年検証）。〔甲Ｂ１５ないし２１、２４、乙２２、２４〕

イ 基準部会は、平成２５年１月１８日付け「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（平成２５年報告書）を取りまとめた。平成２５年報告書には、大要、以下の内容が記載されている。〔乙６〕

（ア）検証方法と検証概要等

ａ 前２回の検証（平成１６年検証及び平成１９年検証）における指摘を踏まえ、今回、基準部会としては、年齢階級別、世帯人員別、級地別に基準額と消費実態のかい離を詳細に分析し、様々な世帯構成に展開するための指数について検証を行っ

た。

b 平成25年検証においては、生活保護において保障すべき健康で文化的な最低限度の生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてとらえられるべき相対的なものとされてきたことから、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として、第1・十分位を設定した。

その上で、様々な世帯構成の基準額を算出する際に基本となる年齢、世帯人員及び地域別の基準額が第1・十分位の消費実態を十分反映しているかについてより詳細な検証を行うことにした。その際、仮に第1・十分位の全ての世帯が生活保護を受給した場合の1世帯当たりの平均受給額が不変となるようにして、年齢、世帯人員体系及び級地の基準額の水準への影響を評価する方法を採用した。

c 平成25年検証では、一部に統計的分析手法である回帰分析を採用した。その理由は、①平成19年検証では、各年齢階級の単身世帯のデータを用いて各年齢階級別の平均消費水準を分析したが、全国消費実態調査の調査客体には10代以下の単身世帯がほとんどいないため、10代以下の消費を正確に計測できないという限界があった点を考慮したこと、②今回の検証結果の妥当性を補強するため、回帰分析を用いた結果と概ね遜色がないかどうかを確認することとしたことである。

(イ) 検証に使用した統計データ

a 平成25年検証では、国民の消費実態を世帯構成別に細かく分けて分析する必要があるため、平成21年全国消費実態調査の個票データを用いた。

b 平成25年検証は、様々な世帯構成に対する基準の展開の妥当性を指数によって把握しようとするものである。この指数は、第1・十分位の世帯の生活扶助相当支出を用いて算出した。第1・十分位の世帯を用いた理由は以下のとおりである。

(a) 生活扶助基準を国民の健康で文化的な最低限度の生活水準として考えた場合、指数を全分位の所得階層（全世帯）あるいは中位所得階層（第3・五分位）等から算出することも可能だが、これまでの検証に倣い、保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと

(b) 第1・十分位の平均消費水準は、中位所得階層の約6割に達していること

(c) 国民の過半数が必要であると考えている必需的な耐久消費財について、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されている状況にあること

(d) 全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合はやや減少傾向ではあるものの、高所得階層を除くその他の十分位の傾向をみても等しく減少しており、特に第1・十分位が減少しているわけではないこと

(e) OECDの国際的基準によれば、等価可処分所得の中位置の半分に満たない世帯は相対的貧困層にあるとされる。平成21年全国消費実態調査での等価可処分所得の中位置は約270万円であるが、第1・十分位の等価可処分所得の平均は92万円、最大では135万円となっている。これは第1・十分位に属する世帯の大部分はOECDの基準では相対的貧困線以下にあることを示していること

(f) 分散分析等の統計的手法により検証したところ、各十分位間のうち、第1・十分位と第2・十分位の間に於いて消費が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なると考えられること

(ウ) 検証手法

a 生活扶助基準の体系（年齢・世帯人員）

(a) 年齢階級別の基準額の水準

年齢階級別に設定されている生活扶助基準の第1類費について、異なる年齢階級間の比率（指数）が、消費実態と比べてどれほどのかい離があるかを検証した。その際、10代以下の者がいる複数人世帯のデータも用いて、10代以下の者も含めた各年齢階級の消費水準を計測できるよう統計的分析手法である回帰分析を採用した。分析に際しては、スケールメリットが最大に働く場合（単純に世帯年収に着目）と最小に働く場合（1人当たりの世帯収入に着目）のそれぞれの想定に応じた2種類の第1・十分位を設定し、それぞれを用いて算出された指数の平均値を採用した。

なお、体系及び級地の検証において、保護受給世帯と考えられるサンプルの除去

は行われなかった（乙57、弁論の全趣旨）。

(b) 世帯人員別の基準額の水準

平成25年検証では、第1類費相当支出及び第2類費相当支出ごとに、各世帯人員別の平均消費水準を指数化し（単身世帯を1とする。）、現行の基準額を同様に指数化したものと比較した。なお、第1類費相当支出のスケールメリットについては、上記(a)で求められた年齢階級に応じた消費の指数を用いて、世帯人員全員が実際の年齢にかかわらず平均並みの消費をする状態に補正することにより年齢の影響を除去し、世帯人員による影響のみを評価できるようにした。

b 生活扶助基準の地域差

平成25年検証では、世帯人員別の検証と同様に、平成19年検証の考え方をを用いて集計データより平均値を求め、各級地別に1人当たり生活扶助相当の平均消費水準を指数化したもの（1級地-1を1とする。）と、現行の基準額を同様に指数化したものとを比較した。なお、指数化に当たっては、第1類費相当支出部分については世帯人員体系の検証と同様に年齢の影響を除去するとともに、上記a(b)の過程で求められる世帯人員に応じた消費の指数で第1類費相当支出及び第2類相当支出の合計の消費を調整することにより世帯人員数による消費水準の相違の影響を除去し、地域差による影響のみを評価できるようにした。

(エ) 検証結果

a 年齢階級別（第1類費）の基準額の水準

0～2歳の生活扶助相当支出額を1としたときの各年齢階級別の指数は、生活扶助基準額では0～2歳が0.69、3～5歳が0.86、6～11歳が1.12、12～19歳が1.37、20～40歳が1.31、41～59歳が1.26、60～69歳が1.19、70歳以上が1.06となっている。他方、生活扶助相当支出額では上記と同じ順に、1.00、1.03、1.06、1.10、1.12、1.23、1.28、1.08となっている。このように、年齢階級別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、各年齢階級間

の指数にかい離が認められた。

b 世帯人員別（第1類費及び第2類費）の基準額の水準

第1類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、生活扶助基準額では単身世帯が0.88、2人世帯が1.76、3人世帯が2.63、4人世帯が3.34、5人世帯が3.95となっている。他方、生活扶助相当支出額では上記と同じ順に、1.00、1.54、2.01、2.34、2.64となっている。このように、第1類費における世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれてかい離が拡大する傾向が認められた。

同様に、第2類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、生活扶助基準額では単身世帯が1.06、2人世帯が1.18、3人世帯が1.31、4人世帯が1.35、5人世帯が1.36となっている。他方、生活扶助相当支出額では上記と同じ順に、1.00、1.34、1.67、1.75、1.93となっている。このように、第2類費における世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれてかい離が拡大する傾向が認められた。

c 級地別の基準額の水準

1級地-1の生活扶助相当支出額を1としたときの各級地別の指数は、生活扶助基準額では1級地-1が1.02、1級地-2が0.97、2級地-1が0.93、2級地-2が0.88、3級地-1が0.84、3級地-2が0.79となっている。他方、生活扶助相当支出額では上記と同じ順に、1.00、0.96、0.90、0.90、0.87、0.84となっている。このように、級地別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、消費実態の地域差の方が小さくなっている。

d 年齢・世帯人員・地域の影響を考慮した場合の水準

(a) 上記の検証結果を踏まえ、年齢階級別、世帯人員別、級地別の指数を反映し

た場合の影響は、以下のとおりとなった。

例えば、現行の基準額（第1類費、第2類費、冬季加算、子どもがいる場合は児童養育加算、1人親世帯は母子加算を含む。）と検証結果を完全に反映した場合の平均値を個々の世帯構成ごとにみると、夫婦と18歳未満の子1人世帯では、年齢による影響が現行の基準額に比べて-2.9%、世帯人員による影響が-5.8%、地域による影響が0.1%、これらを合計した影響が計-8.5%となった。同様に、夫婦と18歳未満の子2人世帯では上記と同じ順に-3.6%、-11.2%、0.2%、計-14.2%となった。60歳以上の単身世帯では、上記と同じ順に2.0%、2.7%、-0.2%、計4.5%となった。ともに60歳以上の高齢夫婦世帯では、上記と同じ順に2.7%、-1.9%、0.7%、計1.6%となった。20～50代の若年単身世帯では、上記と同じ順に-3.9%、2.8%、-0.4%、計-1.7%となった。母親と18歳未満の子1人の母子世帯では、上記と同じ順に-4.3%、-1.2%、0.3%、計-5.2%となった。

このように、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組合せにより、各世帯への影響は様々である。

(b) 厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、平成25年報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。なお、その際には現在保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直しが及ぼす影響についても慎重に配慮されたい。

(オ) 検証結果に関する留意事項

a 平成25年検証において試みた検証手法は、平成19年報告書において指摘があった年齢階級別、世帯人員別、級地別に、生活扶助基準の展開と一般低所得世帯の消費実態との間にどの程度かい離が生じているかを詳細に分析したものである。これにより、個々の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、よりきめ細やかな検証が

行われたことになる。しかし、年齢、世帯人員の体系、居住する地域の組合せによる基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には、世帯構成によって様々に異なる差が生じ得る。こうした差は金銭的価値観や将来見込みなど、個々人や個々の世帯により異なりかつ消費に影響を及ぼす極めて多様な要因により生ずると考えられる。しかし、具体的になど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。

b 平成25年検証で採用した年齢、世帯人員、地域の影響を検証する手法についても委員による専門的議論の結果得られた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い。さらに、基準部会の議論においては、国際的な動向も踏まえた新たな最低基準についての探索的な研究成果の報告もあり、将来の基準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、今回の検証結果を考慮しつつも、同時に検証方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。

c 全所得階層における年間収入総額に占める各所得五分位及び十分位の年間収入総額の構成割合の推移を見ると、中位所得階層である第3・五分位の占める割合及び第1・十分位の占める割合がともに減少傾向にあり、その動向に留意しつつ、これまで生活扶助基準の検証の際に参照されてきた一般低所得世帯の消費実態については、なお今後の検証が必要である。とりわけ、第1・十分位の者にとっては、全所得階層における年間収入総額に占める当該分位の年間収入総額の構成割合にわずかな減少があっても、その影響は相対的に大きいと考えられることに留意すべきである。また、現実には第1・十分位の階層には保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれることが想定される点についても留意が必要である。

d 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。

e 基準額の見直しによる影響の実態を把握し、今後の検証の際には参考にする必要がある。

ウ なお、平成25年報告書には、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、平成25年報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。」との記載がある（前記イ(エ)d(b)）。上記記載は、平成25年1月16日に開催された第12回基準部会において、報告書原案（甲B20の3）が示され、同原案中に、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮した上で、他に合理的説明が可能な経済指標などがあれば、それらについても根拠を明確にして改定されたい。」との記載があり、厚生労働省職員が、上記記載の趣旨について、政府が発表している経済指標など、誰がみても数字として固まっているものを生活扶助基準の見直しに当たり加味することは正当化できるのではないか、経済指標の具体例を挙げるとすれば、消費者物価指数や賃金動向などである旨の説明をしたのに対し、委員らから、保護基準の改定に当たって、物価指数を考慮することは非常に慎重に考えなくてはいけない、基準部会では、年齢、世帯人員、級地という3要素しか議論しておらず、消費者物価指数や賃金の動向については何も議論していないことを明確にすべきである、議論していないことについて「改定されたい」とすることはできないなどの意見が出され、原案から修正されたものである。〔甲B20、21、乙25〕

(5) 本件改定に至る経緯等

ア 水準均衡方式採用後の改定状況

(ア) 厚生労働大臣は、昭和59年4月に水準均衡方式を採用して以降、同方式に基づいて生活扶助基準額の改定を行ってきた。すなわち、昭和59年度から平成1

2年度までは生活扶助基準額（展開の基軸となる標準世帯（1級地—1）の基準額）を増額する改定をし、平成13年度及び平成14年度は前年度の生活扶助基準のまま据え置くこととし、平成15年度及び平成16年度においては、生活扶助基準額を減額する改定をした（なお、平成15年度の改定率は99.1%、平成16年度の改定率は99.8%である。）。〔乙10〕

(イ) 平成17年度から平成19年度まで

厚生労働大臣は、平成17年度から平成19年度までの生活扶助基準額について、それぞれ前年度の生活扶助基準額をそのまま据え置くこととした。

厚生労働省保護課は、各年度の「生活と福祉」5月号において、その理由について、当該年度の政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果、据え置くこととしたと説明している。〔乙10、60ないし62〕

(ウ) 平成20年度から平成24年度まで

厚生労働大臣は、平成20年度から平成24年度までの生活扶助基準額について、それぞれ前年度の生活扶助基準額をそのまま据え置くこととした。

厚生労働省保護課は、各年度の「生活と福祉」5月号において、その理由について、以下の旨説明している。〔乙10、15、53、63ないし67〕

a 平成20年度

平成19年報告書における検証結果を基礎としつつ、現下の原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、据え置くこととした。

b 平成21年度

平成19年度に、全国消費実態調査等の結果を基に専門家による検証を行った結果、現行基準は一般の低所得世帯の消費実態と比べて高いという結果が得られた。しかし、平成20年度は、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、据え置くこととし、平成21年度予算編成過程で適切に対処することとした。その後の物価、家計消費の動向を見ると、昨年2月以降の生活関連物資を中心とした物

価上昇は、国民の家計へ大きな影響を与えており、また「百年に一度」といわれる平成20年9月以降の世界的な金融危機は実体経済へ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。このような現下の社会経済情勢に鑑み、平成21年度は、昨年度に引き続き生活扶助基準の見直しを行わないこととし、据え置くこととした。

c 平成22年度

平成22年度については、完全失業率が高水準で推移するなど、現下の厳しい経済・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、据え置くこととした。

d 平成23年度

平成23年度については、現在の経済、雇用情勢等を総合的に勘案した上で、据え置くこととした。

e 平成24年度

平成24年度については、現在の経済、雇用情勢等を総合的に勘案した上で、据え置くこととした。

イ 平成17年ないし平成24年の経済指標の推移

完全失業率は、平成17年が4.4%、平成18年が4.1%、平成19年が3.8%、平成20年が4.0%、平成21年が5.1%、平成22年が5.0%、平成23年が4.6%、平成24年が4.3%である。

一般勤労者世帯の賃金（産業別1人平均月間現金給与総額・事業所規模5人以上・調査産業計）の前年比は、平成17年が0.6%、平成18年が0.3%、平成19年が-1.0%、平成20年が-0.3%、平成21年が-3.9%、平成22年が0.5%、平成23年が-0.2%、平成24年が-0.7%である。

消費者物価上昇率（全国）の前年比（総合）は、平成17年が-0.3%、平成18年が0.3%、平成19年が0.0%、平成20年が1.4%、平成21年が-1.4%、平成22年が-0.7%、平成23年が-0.3%、平成24年が0.

0%である。

全国勤労者世帯家計消収支の家計消費支出（名目）の前年比は、平成17年が－0.6%、平成18年が－2.8%、平成19年が1.0%、平成20年が0.5%、平成21年が－1.8%、平成22年が－0.2%、平成23年が－3.0%、平成24年が1.6%である。〔乙11〕

ウ 本件改定

（ア）厚生労働省は、平成25年1月27日、「生活扶助基準等の見直しについて」と題する書面を作成し、公表した。上記書面には、大要、以下の内容が記載されている。なお、これと同旨の資料は、厚生労働省が同年2月19日に実施した全国厚生労働関係部局長会議、同年3月11日に実施した社会・援護局関係主管課長会議等でも配布されている。〔甲D58の2、乙16、18〕

a 生活扶助基準等の見直しの考え方と影響額

①平成25年検証の結果を踏まえ、年齢、世帯人員、地域差による影響の調整及び②前回見直し（平成20年）以降の物価の動向の勘案による生活扶助基準額の見直しを実施する。見直しに当たっては、激変緩和措置として、現行基準からの増減幅は、±10%を限度とするように調整し、平成25年8月から平成27年度まで3年程度をかけて段階的に実施するという措置を講じる。見直しによる財政効果として、上記①について90億円、上記②について580億円程度（いずれも国費ベース）が見込まれる。

b 個々の世帯に着目した見直しの概要

物価の下落を勘案した調整については受給者全員に影響する。しかし、体系・級地等の「歪み」を調整することにより、70%の世帯の見直し幅は物価の下落幅（平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIとの変化率－4.78%）を下回る（一致する場合を含む。）。ゆがみ調整（体系及び級地の歪みの調整結果を反映）及びデフレ調整（前回見直し（平成20年）以降、基準額は見直されていないが、その間デフレ傾向が続いているため、実質的な購買力を維持しつつ、

客観的な経済指標である物価を勘案して基準額の改定を行うもの。)を実施することにより、現行基準額に対して5%~10%の減額となるのは該当世帯の25%(このうち、2%の世帯は、9~10%の減額となる。)、0%~5%の減額となるのは該当世帯の71%、0%~2%の増額となるのは該当世帯の3%である。

c 平成20年からの物価を勘案する理由

平成25年検証は、平成21年全国消費実態調査を用いて、年齢、世帯人員、級地ごとに、現行の生活扶助基準額と一般低所得世帯(第1・十分位)の消費実態を比較し、その歪みを検証したものである。具体的には、調査対象となった一般低所得世帯が現行の消費実態に即した生活扶助基準額を設定したとして、それに基づいて受給した場合の受給額の平均が等しくなるという前提を置くことにより、基準額と消費実態のかい離を指数を用いて相対的に比較した。そのため、平成25年検証の結果を反映させたとしても、生活扶助基準と一般低所得世帯との消費の年齢、世帯人員、級地によるかい離が調整されるのみであり、デフレ等による金額の絶対水準の調整がされるものではない。

また、今回物価を勘案した考え方は、平成19年検証の結果を踏まえた上で、平成20年度の基準額が定められ、以後もその基準額が据え置かれてきた経緯に鑑み、平成20年から勘案することとした。

(イ) 内閣は、平成25年1月29日、平成25年度の政府予算案を閣議決定し、同年2月28日、政府予算案を国会に提出し、同年5月15日、政府予算案のとおり、予算が成立した。〔乙43〕

(ウ) 厚生労働大臣は、平成25年5月16日付けで平成25年告示を、平成26年3月31日付けで平成26年告示を、平成27年3月31日付けで平成27年告示をそれぞれ発し、これらにより保護基準(生活扶助基準)を改定した(本件改定)。

〔乙1~3〕

(6) 本件改定の内容

本件改定は、①ゆがみ調整とともに、②デフレ調整を行い、③激変緩和措置を講

じるといものであるが、それぞれの内容は以下のとおりである。

ア ゆがみ調整

平成25年検証は、平成21年全国消費実態調査の個票データを用いて、生活扶助基準が第1・十分位の消費実態を十分反映しているかについて検証を行ったものであり、具体的には、仮に第1・十分位のサンプル世帯の全てが生活保護を受給した場合を想定し、その1世帯当たりの平均受給額とサンプル世帯の生活扶助相当消費支出の平均額とが不変（同額）となるようにして指数を算出し、年齢階級別、世帯人員別及び級地別に、生活扶助基準額と第1・十分位の生活扶助相当消費支出額とを指数を用いて比較することにより、生活扶助基準と消費実態とのかい離について検証したもの（展開するための指数について検証したもの）である。

ゆがみ調整は、平成25年検証の結果（年齢階級別、世帯人員別、級地別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数とのかい離）を生活扶助基準の展開部分に反映するものであるが、上記検証結果をそのまま反映する（第1・十分位の消費実態の指数を生活扶助基準の指数で除して改定率を算出する）のではなく、反映比率を2分の1として（第1・十分位の消費実態の指数と生活扶助基準の指数との和を2で除した数値をさらに生活扶助基準の指数で除して改定率を算出して）、その算出された改定率を生活扶助基準額に乘じるものである。

ゆがみ調整により、第1類費の基準額について、①各年齢階級間の基準額の差が小さくなり、②第1類費の基準額の逓減率（世帯員が1人増加するごとに第1類費の基準額の合計額に乗ずる割合）について、世帯員の増加に応じた逓減割合が大きくなるとともに、第2類費の基準額について、世帯員の増加に応じた世帯人員別の基準額の増額の幅が大きくなり、④第1類費及び第2類費の基準額について、それぞれ級地区分間の基準額の差が小さくなった。〔甲D58の2、乙6、16、18、57、58、弁論の全趣旨〕

イ デフレ調整

デフレ調整は、平成20年以降、一般国民の消費水準が下落する一方で、生活扶

助基準については、減額改定が行われずに据え置かれてきた結果、同年以降の物価下落（デフレ）によって、保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したことによる一般国民との不均衡を是正することを目的として、平成20年以降の物価を生活扶助基準に反映させるものであり、具体的には、後記認定の平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIとの変化率から求めた本件下落率（-4.78%）を生活扶助基準額に一律に乗じたものである。〔甲D58の2、乙16、18、27ないし30、58、弁論の全趣旨〕

ウ 激変緩和措置

厚生労働大臣は、ゆがみ調整及びデフレ調整に基づき生活扶助基準を改定することとしたが、ゆがみ調整について平成25年検証の結果の反映比率を2分の1としたほか、保護受給世帯に対する激変緩和措置として、①改定は平成25年度から3年間をかけて段階的に実施する、②改定の影響を一定程度に抑える観点から、改定前の生活扶助基準額からの増減幅を±10%を限度とする措置を講じた。〔甲D58の2、乙1、2、16、18、58〕

(7) 消費者物価指数等〔甲C16、乙26ないし29、34、73ないし77〕

ア 消費者物価指数

(ア) 一般に、物価とは、商品の価格を総合的・平均的にみたものであり、物価指数は、比較の基準となる時点を決めて、その時の物価に対してどの程度上昇又は下落したかを比率で表したものである。消費者物価指数（CPI）は、全国の世帯が購入する財及びサービスの価格変動を総合的に測定し、物価の変動を時系列的に測定するものである。すなわち、消費者物価指数は、基準時点における家計の消費構造（品目及びウェイト）を一定の指数（100）に固定し、これに要する費用が物価の変動によってどう変化するかを指数値で示したものである（したがって、消費者物価指数は、消費者が購入する財とサービスの種類、品質及び購入数量の変化を伴った生計費の変化を測定するものではない。）。

通常、物価指数は「品目」と呼ばれる最小単位の価格指数を、各品目のウェイト

で加重平均することから成り立っている。より具体的には、①互いに性質の似通った商品ないしサービスを「品目」として分類し、その取引金額シェアから加重ウェイトを計算する、②各品目に属する商品ないしサービスの価格の動きを代表するような商品を選定し、その価格を継続的に調査し、「品目指数」を作成する、③個々の品目指数を当該品目のウェイトで加重平均して「総平均を」算出するという計算手続がとられる。

(イ) 物価指数の代表的な指数として、ロウ指数、ラスパイレス指数、パーシェ指数等がある。

a ロウ指数は、広く普及した一般的な指数算式の一つであり、比較される時点間において、一般に「買い物かご」といわれる一定量の数量を購入するために要する全費用の割合の変化として指数を定義することによって得られる。ロウ指数では、比較する2時点間の比較時点の一つより後に計算されるならば、ウェイト参照時点は基準時点（価格参照時点）と比較時点の間のどの時点でもよいとされる。

b ラスパイレス指数は、基準時点（期首）のウェイトを使用して算出される指数であり、速報性やコスト面で優れているが、その後の消費構造の変化による影響が加味されないため、物価上昇を過大評価する傾向（上方バイアス）があるとされる。なお、ラスパイレス指数はロウ指数の特殊ケースである。

c パーシェ指数は、比較時点（期末）のウェイトを使用して算出される指数であり、経済の変化に応じて最新のウェイトが反映されるメリットがある反面、コスト面や速報性で劣り、物価上昇を過小評価する傾向（下方バイアス）があるとされる。なお、パーシェ指数もロウ指数の特殊ケースである。

イ 総務省CPIの概要

総務省CPIでは、基準時をウェイト参照時とする固定基準年方式のラスパイレス指数が用いられている。

(ア) 指数品目

指数品目は、家計調査に基づき、世帯が購入する財及びサービス全体の物価変動

を代表できるように、家計の消費支出の中で重要度が高いこと、価格変動の代表性があること等の観点から選定される。平成22年総務省CPIにおける指数品目は588品目である。

指数品目は、10大費目（「食料」、「住居」、「光熱・水道」、「家具・家事用品」、「被服及び履物」、「保健医療」、「交通・通信」、「教育」、「教養娯楽」、「諸雑費」）に分類され、各大分類内で中分類に、中分類内で小分類にさらに分類される。このうち大分類「教養娯楽」内の中分類として「教養娯楽用耐久財」があり、「教養娯楽用耐久財」に「テレビ」、「パソコン（デスクトップ型）」、「パソコン（ノート型）」、「カメラ」等の品目が含まれる。

(イ) 価格

各品目について、その品目を代表すると考えられる銘柄（基本銘柄）を指定し、この銘柄に該当する商品の価格を毎月調査する。価格には、原則として、小売物価統計調査によって得られた市町村別、品目別の小売価格を用いる。

「パソコン（デスクトップ型）」、「パソコン（ノート型）」及び「カメラ」の3品目については、POS情報による全国の主要な家電量販店で販売された全製品の販売価格を用いる。

(ウ) ウェイト

総務省CPIの算出に用いられる指数品目別のウェイトは、主に家計調査によって得られた1世帯当たり品目別消費支出金額を用いて作成する。ウェイト参照時（基準時）における総消費支出額を1万として、各品目の支出額を1万分比により表す。

なお、国民の消費生活は時間と共に内容が変化するため、総務省CPIでは、品目及びウェイトを5年ごとに見直しており、具体的には、西暦年の末尾が0と5の年を基準時（基準年）として改定している。平成25年改定前の基準改定年は平成22年（2010年）であり、その前の基準改定年は平成17年（2005年）である。

(エ) 品質調整

純粋な価格の変動を測定することを目的としているため、同一の商品の価格を毎月継続して調査するのを原則とするが、新しい商品（ないしサービス）の登場とともに調査対象としている商品の代表性が低下したり、生産そのものが中止されたりすることが珍しくない。このような世代交代が起きた場合、代表性確保の観点から調査対象を新商品に変更するが、品質一定という条件の下での純粋な価格変化のみを追跡するという原則は守られなければならないため、新旧商品の価格差から品質変化に伴う価格変化分を除外する作業（品質調整）が不可欠となる。

品質調整の方法には様々なものがあるが、平成22年指数品目のうち、「パソコン（デスクトップ型）」、「パソコン（ノート型）」及び「カメラ」については、ヘドニック法が採用されている。ヘドニック法は、商品間の価格差の一部は、これら商品の有する共通の諸特性（例えば、パソコンであれば、CPUのクロック周波数、ハードディスクの容量、ディスプレイの種類など）によって測られる品質の差に起因していると考え、商品の諸特性の変化から「品質変化に見合う価格変化」部分を回帰方程式により客観的、定量的に推定し、残り部分を「品質変化以外の実質的な価格変化」として処理する方法（すなわち、新商品の価格から新旧商品の品質・性能差を価格換算したものを引き、接続価格とする方法）である。

（オ） 欠価格の処理

ある品目がある調査市町村において一時的に出回りが途切れるなど、比較時価格がやむを得ず「欠」となった場合は、その品目の指数及びウエイトは除外して計算する。比較時価格が「欠」となった品目の価格変動は、品目から類への合算段階では、結果として類内の他の品目より求められた類指数によって代替されることになる。なお、下位類から上位類への計算では、各類のウエイトが変動しないように、「欠」となった品目のウエイトも含めた類ウエイトを用いる。

（カ） 指数の接続

総務省CPIでは、5年ごとに基準時及びウエイトが改定されているところ、基準改定の都度、新たな基準時に合わせて過去の指数系列を換算し、接続している。

指数の換算は、平成17年基準と平成22年基準でいえば、平成21年12月以前の指数（平成17年＝100）を、100で割り戻した平成17年基準による平成22年平均指数で割るという単純な比例換算の方法によっている。

(キ) 変化率

ある時点の指数をA、それより前の時点の指数をBとすると、これら二時点間の変化率は、以下の計算式により算出される。

$$\text{変化率 (\%)} = (A - B) / B \times 100 = (A / B - 1) \times 100$$

(ク) 寄与度

寄与度は、各項目のウェイトを加味して、各項目の動きが物価全体の動きに対してどの程度影響しているかを示すものである。寄与度は、以下の計算式により算出される。

$$\text{項目Aの寄与度} = (\text{「当期の項目Aの指数」} - \text{「前期の項目Aの指数」}) \times (\text{項目Aのウェイト} / \text{総合のウェイト}) / \text{前期の総合指数} \times 100$$

ウ 総務省CPIの推移等

(ア) 平成22年の総務省CPIを100とすると、平成16年ないし平成23年における総務省CPIの推移は、以下のとおりである。

	総合	食料	光熱・水道	教養娯楽
平成16年	100.7	97.7	93.7	108.8
平成17年	100.4	96.8	94.4	107.9
平成18年	100.7	97.3	97.8	106.3
平成19年	100.7	97.6	98.6	104.9
平成20年	102.1	100.1	104.5	104.3
平成21年	100.7	100.3	100.2	101.7
平成22年	100.0	100.0	100.0	100.0
平成23年	99.7	99.6	103.3	96.0

(イ) 前記(ア)によれば、平成20年から平成23年までの総務省CPI（総合）の

変化率は、 -2.35% $((99.7 \div 102.1 - 1) \times 100)$ である。

(ウ) 総務省が作成した「平成23年平均消費者物価指数の動向」と題する書面(甲C16)には、平成20年度から平成23年度までの総務省CPIの動向に関し、大要、以下の記載がある。[甲C16]

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、石油製品を始め、多くの食料品目が上昇したことにより、11年ぶりに1%を超える上昇となった。

平成21年は、平成20年に高騰した原油価格が下落したため、ガソリン及び灯油が大きく下落、耐久消費財が引き続き下落したことなどにより、1.4%の下落と、比較可能な昭和46年以降最大の下落幅となった。

平成22年は、ガソリン、灯油、傷害保険料等が上昇したものの、公立高校授業料及び私立高校授業料が大幅に下落したこと、耐久消費財が引き続き下落したこと等により、総合指数は0.7%の下落となった。食料(酒類を除く。)及びエネルギーを除く総合指数は1.2%の下落と比較可能な昭和46年以降最大の下落幅となった。

平成23年は、原油価格の値上がり等により、ガソリン、電気代等が上昇したものの、耐久消費財が引き続き下落していることなどにより、総合指数は0.3%の下落となった。主な内訳をみると、耐久消費財については、地上デジタル放送への移行で需要が減ったことなどにより、テレビが30.9%の下落、技術革新や性能向上などにより、パソコン(デスクトップ型)が39.9%、パソコン(ノート型)が24.0%、カメラが28.0%の下落となった。

(8) 生活扶助相当CPI [乙18、29、30、弁論の全趣旨]

ア 生活扶助相当CPIは、生活扶助に相当する品目を対象とする消費者物価指数として、厚生労働省において独自に考案した指数である。具体的には、総務省CPIの算出の基礎となっている全ての指数品目から、①生活扶助以外の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）を除いた品目（生活扶助相当品目）について、総務省CPIの算出に当たり用いられる品目別価格指数とウェイトを用いて指数化したものである。

イ 厚生労働大臣は、本件改定に当たり、平成20年及び平成23年の各時点間の物価変動を両時点間の生活扶助相当CPIの変化率をもって把握することとし、平成22年を基準時点（価格参照時点及び指数参照時点）及びウェイト参照時点とした上で、平成20年及び平成23年を比較時点として、生活扶助相当CPIをそれぞれ算出した。

（ア）平成20年生活扶助相当CPIの算出

平成20年生活扶助相当CPIの算出の基礎とされた指数品目は、平成22年指数基準改定後の指数品目のうち平成20年においても総務省CPIの算出に当たって指数品目とされていた品目（平成17年基準における指数品目）から、除外品目を除いた485品目（生活扶助相当品目）である。

上記生活扶助相当品目ごとの、平成22年の価格を100とした場合の平成20年時点の価格指数に、当該品目の平成22年基準におけるウェイトを乗じ、その合計を平成22年基準におけるウェイトの総和で除することにより、平成20年生活扶助相当CPIが算出された。すなわち、総務省CPIにおいては、全指数品目のウェイトの総和は1万であるが、そのうち上記生活扶助相当品目に係る平成22年基準のウェイトの総和は6189となることから、生活扶助相当品目ごとの上記価格指数に当該品目の平成22年基準のウェイトを乗じたものの総和は64万6627.9となることから、これを6189で除することにより、平成20年生活扶助相当CPIは104.5（小数点2桁以下四捨五入）と算出された。

（イ）平成23年生活扶助相当CPIの算出

平成23年生活扶助相当CPIの算出の基礎とされた指数品目は、平成22年指数基準改定後の指数品目から除外品目を除いた517品目（生活扶助相当品目）である。

上記生活扶助相当品目ごとの、平成22年の価格を100とした場合の平成23年時点の価格指数に、当該品目の平成22年基準におけるウェイトを乗じ、その合計を平成22年基準におけるウェイトの総和で除することにより、平成23年生活扶助相当CPIが算出された。すなわち、上記生活扶助相当品目に係る平成22年基準のウェイトの総和は6393となること、生活扶助相当品目ごとの上記価格指数に当該品目の平成22年基準のウェイトを乗じたものの総和は63万5973.1となることから、これを6393で除することにより、平成23年生活扶助相当CPIは99.5（小数点2桁以下四捨五入）と算出された。

(ウ) 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率

平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率（本件下落率）は、 $-4.78\% \left((99.5 - 104.5) / 104.5 \times 100 \right)$ と算出された。

(9) 家計調査及び社会保障生計調査の概要等

ア 家計調査

家計調査は、総務省統計局が毎月実施している、基幹統計調査であり、国民生活における家計収支の実態を把握し、国の経済政策・社会政策の立案のための基礎資料を提供することを目的とするものである。

家計調査は、一部の世帯を除き全国の一般世帯を調査対象とする標本調査であり、具体的には、特性に応じて全国の市町村を168のグループに分け、各グループから1市町村ずつ抽出し、抽出された市町村から選定された約9000世帯を対象に調査票を配布し、それを回収、集計する方法により行われている。〔乙70、71、弁論の全趣旨〕

イ 社会保障生計調査

社会保障生計調査は、厚生労働省が実施する一般統計調査であり、保護受給世帯の生活実態を明らかにすることによって、保護基準の改定等、生活保護制度の企画運営のために必要な基礎資料を得るとともに、厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得ることを目的とするものである。

社会保障生計調査は、全国の保護受給世帯を対象として全国を地域別に10ブロックに分け、ブロックごとに都道府県・指定都市・中核市のうち1ないし3か所を調査対象自治体として選定し、そこから1110世帯を抽出している。

社会保障生計調査では、保護受給世帯から収支の状況を記載した家計簿の提出を求めるなどの方法により、保護受給世帯の家計収支の状況、消費品目の種類及び購入数量等を調査している。〔乙47、72、弁論の全趣旨〕

ウ 生活扶助相当CPIのウェイトと社会保障生計調査の結果等

(ア) 平成20年生活扶助相当CPI及び平成23年生活扶助相当CPIの算定においては、いずれも平成22年の家計調査の結果に基づきウェイトが算定されている。

a 10大費目について、平成22年基準改定時の総務省CPIのウェイト、平成20年生活扶助相当CPI及び平成23年生活扶助相当CPIのウェイトは以下のとおりである。〔乙30〕

	総務省CPI	平成20年生活扶助相当CPI	平成23年生活扶助相当CPI
食料	2525	2415	2498
住居	2122	10	10
光熱・水道	704	704	704
家具・家事用品	345	329	345
被服及び履物	405	380	397
保健医療	428	187	197
交通・通信	1421	538	543
教育	334	102	102
教養娯楽	1145	1024	1091
諸雑費	569	500	506
合計	10000	6189	6393

b テレビ、パソコンについて

「教養娯楽」のうち、「テレビ」のウエイトは97、平成20年価格指数は205.8、平成23年価格指数は69.1である。「パソコン（デスクトップ型）」のウエイトは10、平成20年価格指数は237.2、平成23年価格指数は60.1である。「パソコン（ノート型）」のウエイトは20、平成20年価格指数は281.6、平成23年価格指数は76である。〔乙30〕

(イ) 平成22年度（平成22年4月1日から平成23年3月31日まで）の社会保障生計調査に基づく保護受給世帯（総数）の10大費目別の消費支出金額（実数）及び構成割合は、以下のとおりである。〔乙72〕

	2人以上世帯		単身世帯	
	消費支出	構成割合	消費支出	構成割合
食料	5万1912円	29.9%	3万1535円	29.3%
住居	3万0766円	17.7%	3万3732円	31.3%
光熱・水道	1万7718円	10.2%	9190円	8.5%
家具・家事用品	8511円	4.9%	4221円	3.9%
被服及び履物	8333円	4.8%	2790円	2.6%
保健医療	3602円	2.1%	2156円	2.0%
交通・通信	1万6700円	9.6%	7319円	6.8%
教育	5838円	3.4%	—	—
教養娯楽	1万1030円	6.4%	6057円	5.6%
その他	1万9210円	11.1%	1万0619円	9.9%
合計	17万3620円	100%	10万7618円	100%

(ロ) 平成29年報告書の内容

基準部会は、平成28年5月から平成29年12月までの間、生活扶助基準の検証を行い、その結果を平成29年12月14日付け「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（乙55。以下「平成29年報告書」という。また、平成29年報告書

に係る検証を「平成29年検証」という。)に取りまとめた。平成29年報告書には、検証結果の総括等として、以下の旨の記載がある。〔乙55〕

ア 平成29年検証においては、一般低所得世帯の消費水準との均衡を図る水準均衡方式を前提に、夫婦子1人世帯の第1・十分位の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額とがおおむね均衡することを確認した。

イ 平成29年検証では、夫婦子1人世帯について、生活扶助基準額と第1・十分位の生活扶助相当支出額の均衡を確認しただけであり、そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準の均衡を確認するまでには至らなかった。

この意味するところは、単に消費水準との均衡を図ることが最低生活保障水準を満たすものといえるのか、水準均衡方式のあり方が問われる本質的な課題であることに留意する必要がある。

ウ 平成29年検証においては、夫婦子1人世帯では、展開により機械的に得られる基準額が第3・五分位の生活扶助相当支出額の6割を超える見込みである一方、高齢者世帯では、この割合が5割台となる見込みであり、一般低所得世帯の消費水準の均衡をどう考えるのか留意が必要である。

2 審査請求前置（原告番号27）について

(1) 生活保護法69条は、同法の規定に基づき保護の実施機関又は支給機関がした処分の取消しの訴えは、当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ、提起することができない旨を規定するところ、行政不服審査法（平成26年法律第68号による改正前のもの。以下同じ。）は、当該処分に係る審査請求は、原則として、処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内にしなければならない旨規定する（同法14条1項）。

(2) 前提事実(6)及び(7)のとおり、横浜市神奈川福祉保健センター長は、原告番号27に対し、平成27年3月18日付け保護変更決定をしたところ、原告番号27は、同年5月19日、この保護変更決定について審査請求をした。

原告番号27において、上記保護変更決定があったことを知った日は平成27年3月18日であると認められるところ（弁論の全趣旨。訴状添付【個別事情書】参照）、同原告が審査請求をしたのは、上記のとおり、同年5月19日であるから、この審査請求は、審査請求期間内にされたものではない（なお、審査請求期間の満了日は、平成27年3月18日の翌日から起算して60日後の同年5月17日が日曜日に当たるため、その翌日である同月18日となる。行政機関の休日に関する法律2条参照。）。

そうすると、原告番号27による審査請求は、審査請求期間を経過した後にされており、これを経過したことにつき「やむを得ない理由」（行政不服審査法14条1項ただし書）も認められないから、同原告の訴えのうち平成27年決定の取消しを求める部分は不適法なものであって、却下すべきである。

(3) なお、原告番号24は、平成26年10月31日に再審査請求をしたところ、原告番号24において、裁決があったことを知ったのは、同年10月2日である（弁論の全趣旨。訴状添付【個別事情書】参照）。再審査請求は、審査請求についての裁決があったことを知った日の翌日から起算して30日以内にしなければならないところ（行政不服審査法53条）、上記再審査請求は再審査請求期間内にされたものと認められる。

また、原告番号1、2、6、11、17及び32が審査請求をしたのは、各保護変更決定がされた日の翌日から起算して、原告番号1につき72日後、原告番号2につき74日後、原告番号6につき76日後、原告番号11につき76日後、原告番号17につき74日後、原告番号32につき78日後であるが、各保護変更決定があったことを知った日は、原告番号1について平成27年3月31日、原告番号2について同年4月1日、原告番号6について同年4月2日、原告番号11について同年4月上旬頃、原告番号17について同年4月6日、原告番号32について、同年5月初旬頃のことである（弁論の全趣旨。訴状添付各【個別事情書】参照）から、上記各審査請求は審査請求期間内にされたものと認められる（その余の原告ら

は、いずれも各保護変更決定がされた日の翌日から起算して60日以内に審査請求をしている。。

3 争点(1) (本件改定の適法性—判断枠組み) について

(1) 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。もともと、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57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁参照)。したがって、保護基準中の生活扶助基準に係る部分を改定するに際し、改定を行う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。

(2) また、生活扶助基準を引き下げる改定は、改定前の生活扶助基準による生活扶助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から、厚生労働大臣は、生活扶助基準の引下げ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、その引下げの具体的な方法等について、激変緩和措置の要否などを含め、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うべきである。

(3) そして、生活扶助基準の引下げ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被保護者の期待的利益についての可及的な配慮は、上記(1)及び(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って、生活扶助基準の改定に当たっては、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た検討がされてきた経緯に鑑みると、生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定は、①当該改定を行う必要があり、当該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生活扶助基準の引下げ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、生活保護法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り、同大臣の上記裁量判断の適否については、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の観点から審査されるべきものと解される（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）。

4 争点(1)（本件改定の適法性—ゆがみ調整の適否）について

・(1) ゆがみ調整に至る経緯及びその内容

前記1認定事実によれば、ゆがみ調整の実施に至る経緯等について、以下のとおり認められる。すなわち、専門委員会が取りまとめた平成16年報告書において、①展開部分について、世帯人員別にみると、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない、②級地について、一般世帯の生活扶助相当消費支出額をみると、地域差が縮小する傾向が認められる、③今後、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、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要がある等の指摘がさ

れた（認定事実(2)エ）。厚生労働大臣は、平成16年報告書における指摘を踏まえ、平成17年度から、第1類費については4人世帯の場合に「0.95」、5人以上世帯の場合に「0.90」の通減率を導入し、第2類費については4人以上世帯の生活扶助基準を抑制するとの見直しを行った（乙7）。

その後、検討会が取りまとめた平成19年報告書では、展開部分について、一般低所得世帯と比較すると、①年齢階級別に見ると、20歳から39歳及び40歳から59歳では生活扶助基準額が相対的にやや低めである一方、70歳以上では相対的にやや高めであるなど消費実態からかい離している、②世帯人員別にみると、世帯人員4人以上の多人数世帯に有利であり、世帯人員が少ない世帯に不利になっている実態が見られる、③地域別にみると、現行の級地制度における地域差を設定した当時と比較して、地域間の消費水準の差は縮小してきている等の指摘がされた（認定事実(3)イ）。そのため、平成19年検証を踏まえて、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の展開部分について見直しを行うことが考えられたものの、厚生労働大臣は、当時の社会経済情勢等の諸般の事情を総合的に勘案し、平成19年検証に基づく展開部分の見直しは見送ることとした（同(5)ア）。

平成23年には、保護基準について専門的かつ客観的な評価・検証を行うために設置された基準部会が設置され、基準部会では、前2回の検証（平成16年検証及び平成19年検証）における指摘を踏まえて、生活扶助基準について年齢階級別、世帯人員別、級地別の「展開のための指数」について検証・評価を行ったところ、当該検証に係る平成25年報告書において、①年齢階級別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、各年齢階級間の指数にかい離が認められた、②第1類費、第2類費それぞれについて、世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれてかい離が拡大する傾向が認められた、③級地別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、消費実態の地域差の方が小さくなっている等の指摘がされた（認定事実(4)イ）。

そこで、厚生労働大臣は、平成25年検証の結果を生活扶助基準の展開部分に、反映比率を2分の1として反映する(算出された改定率を生活扶助基準額に乗じる)内容の調整(ゆがみ調整)を行うこととした(認定事実(6)ア)。

(2) ゆがみ調整の必要性に係る判断の合理性の有無

前記(1)の事実には、ゆがみ調整は、生活扶助基準の展開部分の適正化を図ることを目的として行われたものと認められるところ、厚生労働大臣が、前2回の検証における指摘を受けて行われた平成25年検証の結果を踏まえ、その必要があると判断したことに不合理な点があるとはいえない。

(3) ゆがみ調整の方法として、平成25年検証の結果を反映することとした判断の合理性の有無

ア 厚生労働大臣は、平成25年検証の結果を生活扶助基準に反映することとしたものであるが、平成25年検証の結果は、社会保障等の専門家の委員から構成される基準部会による詳細な検討を経て取りまとめられたものであり(認定事実(4))、その検証過程についても、原告らの主張する以下の点を含め、特段不合理な点は認められない。

(ア) 第1・十分位を比較の対象としたことについて

平成25年検証は、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として、第1・十分位を設定した上、年齢階級別、世帯人員別及び地域別の基準額が、第1・十分位の消費実態を反映しているかについて検証を行ったものであるところ、平成25年報告書は、比較対象として第1・十分位を用いた理由として、認定事実(4)イ(イ)b記載の点を挙げる。

これに対し、原告らは、平成25年報告書が挙げる上記理由によっても第1・十分位を比較対象とすることの合理性は認められない旨主張するところ、以下のとおり、平成25年検証において生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を用いたことが合理性を欠くとはいえない。

a (a)の点(「これまでの検証に倣い」、第1・十分位を用いるとしている点)に

ついて

前記1 認定事実によれば、①平成16年検証では、平成15年中間取りまとめにおいて、生活保護において保障すべき最低生活の水準は第1・十分位の消費水準に着目するのが適当である（認定事実(2)ウ）とした上で、平成16年報告書において、これを比較対象として生活扶助基準の水準の評価・検証が行われたこと（同エ）、②平成19年検証においても、第1・十分位の消費水準を比較対象として生活扶助基準の検証・評価が行われたこと（同(3)イ）が認められる。

そうすると、平成25年検証より前に行われた検証においても、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を用いた検証が行われてきたのであって、平成25年報告書が、「これまでの検証に倣い」、第1・十分位を用いるとした点に原告らが主張するような事実の誤認があるとはいえない。

また、原告らは、格差縮小方式の下での比較の対象は、「一般勤労者世帯の消費水準」、水準均衡方式における比較の対象は、「一般国民生活における消費水準」であったのであり、平成15年中間取りまとめにおいて、突如として、第1・十分位の消費水準との比較が適当であるとの見解が示されたにすぎないとも指摘する。しかし、前記1 認定のとおり、格差縮小方式が採用される契機となった昭和39年中間報告においては、生活扶助基準について第1・十分位の消費水準に着目した改善を行うことが必要であるなどとされていたこと（認定事実(1)イ）、その後の昭和55年中間取りまとめにおいても、第1・十分位の消費水準と比較しての格差が指摘されていたこと（同エ）、水準均衡方式が採用される契機となった昭和58年意見具申においては、変曲点の分位が収入階級50分位中2.99分位にあると判断されたことを前提として、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な水準に達していると評価されたものであること（同オ(イ)）が認められ、これらの経緯も併せ考慮すれば、原告らの上記指摘は当たらない。

b (b)の点（第1・十分位の平均消費水準が中位所得階層の約6割に達していることを理由とする点）について

原告らは、それまでの生活扶助基準の妥当性に関する検証の歴史的経緯を踏襲するのであれば、平成25年検証においても、第1・十分位の消費支出と比較すべき対象を、「全都市勤労者世帯の平均消費水準」又は「一般国民生活における消費水準」とすべきであったのに、唐突に、第3・五分位の消費水準との比較を行っており、
5 上記(b)の点は根拠に欠ける旨主張する。

しかし、上記主張は、平成25年報告書に示された基準部会における上記分析結果について、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を欠くことを主張するものではなく、第1・十分位を比較対象とする理由として上記点を挙げるものの当不当をいうものにすぎないというべきである。

10 c (c)の点（必需的な耐久消費財について、第1・十分位における普及状況が中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されていることを理由とする点）について

厚生労働省が実施した「平成22年家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」の結果（甲B28、乙36）によれば、第1・十分位と第3・五分位とを比較した場合、必需品の普及率にはある程度のかい離が認められるものの、生活必需的な耐久消費財についてみると、第1・十分位における普及率が第3・五分位における普及率の9割に達している物も相当あり（たんす類、冷蔵庫、自動炊飯器、電子レンジ、洗濯機、カラーテレビ、電気掃除機）、基準部会における上記評価が明らかに根拠を欠くものであるとはいえない。

20 d 原告らは、基準部会が挙げるその他の理由（認定事実(4)イ(イ)b(d)ないし(f)の点）についても縷々主張するが、これらの主張によっても、平成25年検証において生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を用いたこと（分析結果）が誤りであるとは認められず、いずれも採用の限りでない。

(イ) 第1・十分位の世帯から保護受給世帯を除去しなかったことについて

25 原告らは、平成25年検証では、比較対象である第1・十分位から保護受給世帯を除去しなかったから、「生活扶助基準」と「保護受給世帯を含む全世帯の第1・十分位の消費水準」とを比較したことになり、比較しようとする二つのグループの一

つに他方が完全に含まれることになってしまい、その検証方法は統計学上の原則に明らかに反している旨主張する。

しかし、平成25年検証の結果は、第1・十分位の消費実態の各指数とそれらの全ての世帯が生活保護を受給した場合の生活扶助基準額の各指数とを比較したものであり（認定事実(4)イ(ウ)及び(エ)）、第1・十分位の消費実態の各指数と実際の保護受給世帯の生活扶助基準額の各指数とを比較したものではないから、第1・十分位から保護受給世帯を除去しなかったとしても、統計学上直ちに問題があるとは認められない。

また、平成19年検証においては、比較対象とされた第1・十分位の世帯から、保護受給世帯と考えられる世帯を除去して検証を行っている（認定事実(3)イ(イ)b(c)）が、平成19年検証と平成25年検証とでは検証の方法が異なるから、平成19年検証においてサンプル世帯から保護受給世帯を除去していたからといって、平成25年検証の方法が、平成19年検証の方法に照らして不合理であるともいえない。

そうすると、平成25年検証において比較の対象となる第1・十分位の世帯から保護受給世帯が除去されなかった点については、統計学的な分析の手法として明らかに不合理であるとはいえず、平成25年検証の結果が採用することのできないものであったとは認められない。

(ウ) 平成25年検証が重回帰分析を採用した点について

原告らは、平成25年検証は重回帰分析という手法を採用したところ、サンプルの抽出が不合理であり、説明変数の間に相関関係があることも否定できないから、検証結果の正確性には重大な疑義がある旨主張する。

a 平成25年検証は、平成19年検証における検証方法では全国消費実態調査の調査客体には10代以下の単身世帯がほとんどいないため、10代以下の消費を正確に計測できないという限界があった点を考慮し、一部に統計的分析手法である重回帰分析を採用したものである（認定事実(4)イ）ところ、その具体的方法は、次のとおりである。すなわち、年齢体系（第1類費）の検証において、様々な年代の世

帯人員からなる世帯の消費のデータから年齢階級別の世帯員1人当たりの消費額を推計するため、回帰分析を用いるに際し、①生活扶助基準の設定に用いられている年齢階級別の世帯人員数、級地のほか、住宅資産、貯蓄の状況を表す変数を用いて世帯の消費を表す回帰モデルを推定する（被説明変数は世帯の第1類費相当支出額の自然対数とする。）、②回帰式を用いて、各年齢階級の世帯員1人当たりの第1類費相当支出額の推計値を算出し、60代の額を1とした場合の指数を算出する（回帰式を用いて各年齢階級の1人当たり第1類費相当支出額の推計値を算出するに当たっては、各年齢階級の者1人を人員数とし、人員数以外の各説明変数には各年齢階級の者がいる世帯におけるその平均値を代入することにより算出する。）、③データ①（第1・十分位について、「世帯の年間収入」を基に分位を設定したもの）による回帰式に基づく指数とデータ②（第1・十分位について、世帯の年間収入を世帯人員数で除した「世帯員1人当たりの年間収入」を基に分位を設定したもの）による回帰式に基づく指数をそれぞれ算出し、それらの平均値を年齢階級別の消費の比率の実態を表す指数とする（乙6）。

上記回帰分析の手法に合理性を欠く点は認められない上、一般に、重回帰分析における複数の説明変数間に大きな相関関係がある場合には、回帰式の精度が下がるといえるとしても、平成25年検証が採用した上記説明変数間の相関が大きく、これにより推定される回帰式が検証に堪えない程度の精度しか有しないものであるとは認められない。

また、第1・十分位から保護受給世帯を除去しなかった点については、前記(イ)のとおり、統計学上の問題があるとはいえない。

b なお、平成25年報告書は、検証結果に関する留意事項として、年齢、世帯人員の体系、居住する地域の組合せによる基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には、世帯構成によって様々に異なる差が生じ得るとした上で、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及び特定の

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分析・説明に至らなかった旨明記しており（認定事実(4)イ(オ)）、このような統計上の限界があることも踏まえた上で、厚生労働大臣において、生活扶助基準に平成25年検証の結果を反映すると判断したことが不合理であるとはいえない。

(エ) 水準均衡方式との関係

原告らは、水準均衡方式は、前年度比の民間消費支出の伸び率を前提に単年度ごとに更新されていく性格のものであるから、過去の一定の期間にわたる消費水準の歪みを是正するという考え方とは相容れない旨主張する。

しかし、生活扶助基準の改定方式と生活扶助基準の妥当性の検証手法とでは、その目的も内容も異なるものであって、原告らの指摘は、平成25年検証の結果の合理性を左右するものではない。

なお、前記認定のとおり、水準均衡方式が採用された以降においても、生活扶助基準の妥当性についての定期的な検証の必要性が指摘されてきたのであり、その検証の結果、仮に水準均衡方式とは異なる新たな観点からの生活扶助基準改定の必要性が認められた場合には、専門技術的かつ十分な検討を経た上で、水準均衡方式とは異なる改定方式を採用することや、水準均衡方式による改定に加えて、それとは異なる観点からの改定をすることも想定されているといえる。

イ 以上によれば、基準部会が行った平成25年検証は、その手法やこれに用いられた資料に、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は認められず、厚生労働大臣が、生活扶助基準の展開のための指数について適正化を図るために、平成25年検証の結果を反映したゆがみ調整を行うこととした判断に不合理な点があるとはいえない。

(4) 平成25年検証の結果の反映比率を2分の1とした判断の合理性の有無

ア 前記のとおり、厚生労働大臣は、ゆがみ調整を実施するに当たり、平成25年検証の結果を生活扶助基準の展開部分に反映する比率を2分の1として、その算

出された改定率を生活扶助基準額に乗じることとしたところ、被告らは、この点に関し、厚生労働大臣は、ゆがみ調整の結果をそのまま反映させた場合、子どもがいる世帯の基準額が大きな減額となると考えられたため、子どもがいる世帯に配慮して貧困の世代間連鎖を防ぐ観点から、激変緩和措置として、平成25年検証の結果を反映する比率を2分の1としたものであると主張する。

イ 前記1認定事実によれば、①平成25年報告書においては、留意事項として、生活扶助基準の見直しを検討する際には、現在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の指摘のほか、詳細な分析を行ったものの、基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には、世帯構成によって様々に異なる差が生じ得るが、その要因は多様であり、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明確に分析ができないこと及び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との指摘、そもそも、平成25年検証が採用した年齢、世帯人員、地域の影響を検証する手法は、これが唯一の手法ということでもないという指摘がされていたこと（認定事実(4)イ(オ)）、②平成25年報告書の検証結果によれば、平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映した場合の影響を世帯構成ごとにみると、夫婦と18歳未満の子1人世帯では-8.5%となり、夫婦と18歳未満の子2人世帯では-14.2%となり、母親と18歳未満の子1人の母子世帯では-5.2%となるなど、特に子どものいる世帯への影響が大きくなる旨示されていたこと（認定事実(4)イ(エ)）が認められる。

そして、生活扶助基準に関しては、一般低所得世帯の消費実態との均衡についての定期的な検証を行うため、社会保障審議会の下に常設の部会として基準部会が設置されており（認定事実(4)ア）、反映比率を2分の1とすることにより不当な影響があるとすれば、その部分については将来の基準部会において検証し、その結果を踏

まえた是正の可能性もあったといえる。

これらの事実には、ゆがみ調整を行うに当たり、激変緩和措置として、平成25年検証の結果の反映比率を2分の1としたことが、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欠くとはいえず、また、政策的判断としても、被保護者（特に子どものいる世帯）の期待的利益や生活への影響等の観点から相応の配慮をするものであって、合理性を欠くとはいえない。

ウ これに対し、原告らは、平成25年検証の結果の反映比率を2分の1とするとは、ゆがみ調整の趣旨を没却することになる上、平成25年検証の結果をそのまま反映すれば生活扶助基準額が引き上げられるはずだった世帯についてまで、反映比率を2分の1とする必然性はない旨主張する。

しかし、基準部会における検証結果は、厚生労働大臣が生活扶助基準を改定するに当たって重要な意義を有するものであるというべきであるが、同大臣の判断を法的に拘束するものではなく、同大臣が判断する際の考慮要素として位置付けられるべきものである（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）。厚生労働大臣が、平成25年検証の結果に基づいて生活扶助基準の改定を行う場合に、その結果をどの範囲で、あるいは、いかなる程度で反映するかについては、同大臣の専門技術的かつ政策的な見地からの裁量判断に委ねられているところ、前記イのとおり、子どものいる世帯への影響等に配慮して、平成25年検証の結果の反映比率を2分の1としたことに不合理な点はなく、平成25年報告書の趣旨にも沿うものといえる。また、生活保護制度の運用に当たっては被保護者間の公平にも配慮すべきであることにも照らせば、平成25年検証の結果を反映すると生活扶助基準額が減少することとなる世帯のみならず、同基準額が増加することとなる世帯についても一律に反映比率を2分の1としたことには、相応の合理性があるといえる。

そうすると、原告らの主張する点を考慮に入れたとしても、平成25年検証の結果を反映する比率を2分の1とした点に係る厚生労働大臣の判断に、その裁量権の

範囲の逸脱又は濫用があるとはいえない。

(5) 小括

以上検討したところによれば、ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断には、その過程及び手続に過誤、欠落が認められるとはいえない。

5 争点(1) (本件改定の適法性—デフレ調整の適否) について

(1) デフレ調整に至る経緯及びその内容

ア 前記1認定事実によれば、デフレ調整の実施に至る経緯等について、以下のとおり認められる。すなわち、厚生労働大臣は、水準均衡方式に基づき、生活扶助基準について、昭和59年度から平成12年度までは増額改定をし、平成13年度及び平成14年度は前年度のまま据え置き、平成15年度及び平成16年度は減額改定をした。また、平成16年検証において、勤労3人世帯の生活扶助基準の水準は基本的に妥当であったとの結果が得られたことから、厚生労働大臣は、生活扶助基準を、平成17年度は前年度のまま据え置き、平成18年度及び平成19年度についても、当該年度の民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果、水準を据え置いた（以上につき、認定事実(5)ア）。

しかし、平成19年検証において、夫婦子1人世帯（標準世帯）の生活扶助基準額がやや高め及び単身高齢世帯（60歳以上）の生活扶助基準額が高めとなっていたとの結論が得られていた（認定事実(3)イ）が、厚生労働大臣は、社会経済情勢等を勘案して、平成20年度については、平成19年検証に基づく減額改定を行わずに据え置くこととし、その後も、平成21年度ないし平成24年度についても、消費等の動向を基礎とした改定を行わずに据え置いた（同(5)ア）。

平成20年9月のリーマンショックに端を発した世界金融危機は、実体経済に大きな影響を与え、一般勤労者世帯の賃金は、平成21年以降大きく落ち込み、消費者物価指数も平成21年から平成23年まで3年連続で対前年比がマイナスとなり、家計消費支出も平成21年から平成23年まで名目値で3年連続の減少となるなど、

賃金、物価及び家計消費がいずれも下落する状況となった（認定事実(5)イ）。

そこで、厚生労働大臣は、平成19年検証の結果、生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較してやや高い、あるいは高いとされながら、同検証結果に基づく減額改定が行われなかったこと及び平成20年以降の経済動向を見ると、一般国民の消費水準が下落する一方、デフレ傾向にもかかわらず生活扶助基準が据え置かれたことによって、保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（平成20年以降の据置きによって基準額が実質的に引き上げられた）と評価できる状況にあると判断し、平成20年以降の物価を生活扶助基準に反映させることによって、一般国民との間の不均衡を是正することを目的として、具体的には、平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIとの変化率から求めた本件下落率（-4.78%）を一律に乗じることにより、生活扶助基準を改定することとした（認定事実(5)ウ及び(6)）。

イ 基準部会等における議論を経ていないこと

(ア) 前記1認定のとおり、厚生大臣は、中央社会福祉審議会の下に置かれた生活保護専門分科会における審議結果を踏まえ、生活扶助基準の改定方式の決定やその基本的枠組みの設定を行ってきたこと（認定事実(1)）、中央省庁再編により厚生労働省が設置された後も、専門家を構成員とする会議体である専門委員会において、水準均衡方式の下における生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡について評価・検証が行われ、厚生労働大臣は、その検証結果を踏まえて、生活扶助基準の改定を行い（同(2)）、さらに、専門家を構成員とする会議体である検討会における検証を経て、平成23年には、社会保障審議会の下に、保護基準について専門的かつ客観的に評価・検証を行う会議体として常設の基準部会が設置され、平成25年検証が行われたこと（同(3)及び(4)）が認められる。

(イ) 厚生労働大臣には最低限度の生活の具体化に係る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はいえ、厚生労働大臣の定める保護基準は、生活保護法8条2項所定の事項を遵守したものであることを要し、憲法25条1項の定め

る健康で文化的な最低限度の生活を維持するに足りるものでなければならないこと及び前記(ア)のこれまでの生活扶助基準の改定経緯等に鑑みれば、デフレ調整を行うに当たり、消費者物価指数そのものを生活扶助基準の改定根拠とすることやその改定方法等について、基準部会など専門家から構成される会議体における議論を経ていないことは、以下において、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の有無等の観点から、デフレ調整に係る厚生労働大臣の裁量判断の適否を審査するに当たり、前提として踏まえるべき重要な事情であるというべきである。

(2) デフレ調整の必要性に係る判断の合理性の有無

ア 前記(1)の事実には、厚生労働大臣は、平成19年検証の結果、生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較してやや高い、あるいは高いとされながら、同検証結果に基づく減額改定が行われなかったこと及び平成20年以降の経済動向を見ると、一般国民の消費水準が下落する一方、デフレ傾向にもかかわらず生活扶助基準が据え置かれたことによって、保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（平成20年以降の据置きによって基準額が実質的に引き上げられた）と評価できる状況にあると判断し、平成20年以降の物価を生活扶助基準に反映させることによって、一般国民との間の不均衡を是正することを目的として、デフレ調整を行ったものと認められる。

イ そこで、被告らが挙げる上記根拠について検討すると、平成16年全国消費実態調査の結果等を用いて行われた平成19年検証の結果、夫婦子1人（有業者あり）世帯（標準世帯）の第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり14万8781円であったのに対し、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり15万0408円であり、生活扶助基準額がやや高めとなっている（1627円高い）との指摘がされたことが認められる（認定事実(3)イ）。

他方、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、石油製品を始め多くの食料品目の物価が上昇したことや、同年9月のリーマンショックに端を

発した世界金融危機という社会経済情勢は、雇用、賃金及び物価等の実体経済に大きな影響を与え、一般低所得世帯の消費実態にも相応の影響を与えたものと推認することができる。

そして、消費者物価（総合）の上昇率をみると、対前年比で平成20年は1.4%上昇したが、平成21年は1.4%、平成22は0.7%、平成23年が0.3%それぞれ下落している。平成20年ないし平成23年では、2.35%下落している。費目別にみると、食料費については、対前年比で平成20年は2.6%上昇したが、平成21年は0.2%の上昇、平成22年は0.3%の下落、平成23年は0.4%の下落であり、平成20年ないし平成23年では0.5%の下落となる。光熱水費については、対前年比で平成20年は6%の上昇、平成21年は4.1%の下落、平成22年は2%の下落、平成23年は3.3%の上昇であり、平成20年ないし平成23年では1.1%の下落となる。しかしながら、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、石油製品を始め、多くの食料品目が上昇したことにより、消費者物価指数は、11年ぶりに1%を超える上昇となった年であり、平成20年ないし平成23年でみたときの下落は、平成20年の特異な物価の上昇が影響しているものと考えられる。平成19年ないし平成23年でみれば、総合については1%の下落、食料費については2%の上昇、光熱水費については4.8%の上昇となる（以上につき、認定事実(5)イ及び(7)イ、ウ）。要するに、消費者物価指数（総務省CPI）からは、平成19年ないし平成23年では、総合でみれば下落しているとしても、食料費や光熱水費については大幅に上昇していることが分かる。

そうすると、平成16年全国消費実態調査の結果等を用いて行われた平成19年検証当時と本件改定当時とでは、一般低所得世帯の消費実態に相応の違いが生じていた可能性がある上、平成19年報告書において指摘された生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費実態との不均衡の程度は大きくなかったのに対し、平成19年ないし平成23年では、食料費や光熱水費といった一般低所得世帯の家計に重要な費

目に係る物価は大幅に上昇していたことになるから、平成19年検証の後も生活扶助基準が据え置かれたこと及び平成23年までの物価の下落によって、保護受給世帯の可処分所得が一般低所得世帯と比較して相対的、実質的にみて増加した、あるいは、被告らがいうように、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が大きく崩れた状態になっていたとは直ちに認め難い。

ウ　ところで、本件改定は、ゆがみ調整を行うとともに、デフレ調整を行うというものであるところ、ゆがみ調整は、生活扶助基準に平成25年検証の結果をその比率を2分の1として反映させるものである。

そして、平成25年報告書によれば、検証結果を完全に反映した場合（年齢階級別、世帯人員別及び級地別の指数を反映した場合）には、夫婦と18歳未満の子1人世帯では合計計－8.5%、夫婦と18歳未満の子2人世帯では合計－14.2%、60歳以上の単身世帯では合計4.5%、ともに60歳以上の高齢夫婦世帯では合計1.6%、20～50代の若年単身世帯では、合計－1.7%、母親と18歳未満の子1人の母子世帯では合計－5.2%となったとしている（認定事実(4)イ）。

また、被告らは、平成25年報告書の検証結果どおりに保護基準を改定した場合、仮にサンプル世帯が実際の保護受給世帯と全く同じであれば、平均すれば基準は引上げでも引下げでもなく同額となり、財政的にはニュートラル（プラスマイナスゼロ）であるとするが、実際には、ゆがみ調整分によって生じる財政効果をマイナス90億円としている（なお、被告らの主張によっても、ゆがみ調整として実際に行われた生活扶助基準の調整処理の詳細は明らかではない。）。

平成25年検証は、標準世帯の生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態とを比較して「水準」の適正化を図ることを目的とするものではなく、標準世帯を起点とする展開についての適正化を図ることを目的とするものではあるが、平成25年検証の結果を生活扶助基準に反映するときは、実際の保護受給世帯との関係において、生活扶助基準の「水準」に影響を及ぼす結果となっている。

そうすると、デフレ調整をゆがみ調整とともに行うに際しては、ゆがみ調整の結

果として及ぼされることになる生活扶助基準額への影響を考慮した上で、なお物価を勘案した生活扶助基準の水準の調整（デフレ調整）を行う必要があるのかを、統計等の客観的な数値等や専門的知見をもって説明する必要があるというべきである。しかしながら、被告らは、この点について十分な説明をしているとはいえない。

エ 以上検討したところによれば、デフレ調整の必要性に係る厚生労働大臣の判断は、これに関する被告らの説明を踏まえても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、あるいは、専門的知見との整合性を有しないものというほかない。

(3) デフレ調整の方法として、平成20年以降の物価を反映することとした判断の合理性の有無

ア 厚生労働大臣は、物価指数を算定する始点を平成20年とし、平成20年以降の物価を生活扶助基準に反映することとしたところ、被告らは、その理由として、水準均衡方式に基づく毎年度の改定によって、平成19年度までの消費や物価等の経済動向については、既にこれを考慮する趣旨の改定が行われていたところ、平成19年報告書では、生活扶助基準は一般低所得者世帯の消費実態と比べて高いと評価されており、本来であれば、この時点で生活扶助基準の見直しの検討を行わなければならなかったが、平成20年度から平成24年度までについては、当時の消費等を基礎とした改定を行っておらず、平成20年以降の消費や物価の経済動向については、生活扶助基準の水準に反映される趣旨の改定が行われてこなかったことを挙げる。

イ 前記1認定のとおり、平成19年報告書には、夫婦子1人（有業者あり）世帯の平均の生活扶助基準額は、当該世帯の第1・十分位における生活扶助相当支出額に比してやや高めとなっている、単身世帯（60歳以上の場合）の平均の生活扶助基準額は、当該世帯の第1・十分位における生活扶助相当支出額に比して高めとなっている旨の記載がある（認定事実(3)イ）。

しかし、上記は、平成16年全国消費実態調査の結果等を用いて生活扶助基準の水準を検証した結果であって、これが平成20年における生活扶助基準と一般低所

得世帯の消費実態との均衡に関する状況を直ちに示すものとは認め難い。

この点を措いても、平成20年度については、水準均衡方式に基づく毎年度の改定（当時の消費等を基礎とした改定）を行っていないところ、平成19年と20年の消費者物価指数（総務省CPI）の変化率は1.4%上昇しており、消費は物価の影響を受けるものと考えられることからすれば、平成20年においては、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との関係が、平成19年報告書に記載されたものとは変化していた可能性もある。

そうすると、本来、平成20年度に平成19年検証の結果に基づいて生活扶助基準の改定を行わなければならなかったものの、平成20年度について改定を行わなかったということから、平成20年の時点における生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との関係が平成19年報告書に記載されたものと同等であることが示されているとはいえず、このこととデフレ調整の起点を平成20年とすることとの間に合理的関連があるとはいえない。したがって、被告らの主張するところは、平成20年をデフレ調整の起点としたことを、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もって説明するものとはいえない。

(4) 生活扶助相当CPIを用いて算定された本件下落率をもってデフレ調整を行うこととした判断の合理性の有無

ア 厚生労働大臣は、平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIとの変化率（本件下落率－4.78%）を算定した上で、その統計上の数値が、平成20年以降の保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（基準の実質的な引上げ）による一般国民との不均衡を是正するのに相当なものと評価し、生活扶助基準に本件下落率を一律に乗じる調整（デフレ調整）を行ったところ、平成20年生活扶助相当CPI及び平成23年生活扶助相当CPIを設定するについては、①総務省CPIのデータのうち、生活扶助に相当する品目のデータを用い、②平成22年基準のウェイトを用いた。

イ 生活扶助相当CPIは、総務省CPIにおいて用いられている指数品目のう

ち、生活扶助費から支出されることがおよそ予定されていない品目（除外品目）を除いた品目（生活扶助相当品目）についての消費者物価指数であるから、その指数品目は、生活扶助による消費支出の対象となる品目と見合うものである。しかし、算定に用いられる消費構造、すなわち生活扶助相当CPIにおけるウェイト（消費支出全体に占める各指数品目の支出の割合）と保護受給世帯の消費構造とが大きく異なるとすれば、そのようなウェイトを用いて算出された生活扶助相当CPIの変化率（物価の下落率）は、保護受給世帯における可処分所得の実質的増加の有無及びその程度を正しく評価しているものとはいえないということになる。

この点、平成20年から平成23年までの総務省CPIの変化率は-2.35%であるのに対し、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率は-4.78%となっており、算定される物価下落率に有意な差が生じている。

(ア) 上記の原因は、まず、総務省CPIにおいて用いられている指数品目から除外品目を除去したその余の指数品目（生活扶助相当品目）について、総務省CPIの算出に用いられる各指数品目別のウェイトをそのまま用いていることにある。すなわち、総務省CPIでは、全ての指数品目のウェイトの合計が1万となるように設定されているところ、生活扶助相当CPIでは、生活扶助相当品目のウェイトの合計が平成20年について6189、平成23年について6393となっており（認定事実(9)ウ）、生活扶助相当品目の消費支出全体に占める割合が、一律に総務省CPIにおける割合よりも高くなる。このことは、生活扶助相当品目についての物価の変化の影響が、総務省CPIよりも増幅されることを意味する。

(イ) 次に、基準時である平成22年の価格を100とした場合の平成20年と平成23年の価格指数を対比すると、「教養娯楽」のうち、「テレビ」の平成20年価格指数は205.8、平成23年価格指数は69.1である。「パソコン（デスクトップ型）」の平成20年価格指数は237.2、平成23年価格指数は60.1である。「パソコン（ノート型）」の平成20年価格指数は281.6、平成23年価格指数は76である（認定事実(9)ウ）。

これらの指数品目については、平成20年価格指数に比して、平成23年価格指数が大きく下落しており、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率（物価下落率）には、これらの指数品目の物価下落が大きな影響を与えたものといえる。

この点は、総務省が作成した「平成23年平均消費者物価指数の動向」においても、平成23年は、総合指数は0.3%の下落となったところ、主な内訳をみると、耐久消費財については、地上デジタル放送への移行で需要が減ったことなどにより、テレビが30.9%の下落、技術革新や性能向上などにより、パソコン（デスクトップ型）が39.9%、パソコン（ノート型）が24.0%、カメラが28.0%の下落となったと分析されているところである（認定事実(9)ウ）。

(ウ) そうすると、平成20年から平成23年までは、テレビ及びパソコンの価格指数の下落幅が大きいことに加え、前記(ア)のとおり、生活扶助相当CPIでは、総務省CPIにおいて用いられている指数品目から除外品目を除去したその余の指数品目（生活扶助相当品目）について、総務省CPIの算出に用いられる各指数品目別のウェイトをそのまま用いていることにより、テレビ及びパソコンの生活扶助相当CPIの変化率（本件下落率）への影響が増幅され、テレビ及びパソコンの生活扶助相当CPIの変化率への寄与度も大きなものとなったと認められる。

(エ) 加えて、総務省CPIの算出の際に用いられるウェイト（生活扶助相当CPIにおいても、これをそのまま用いている。）は、主に家計調査によって得られた1世帯当たり品目別消費支出金額を用いて作成されているところ、家計調査は、全国の一般世帯を調査対象とするものであって（認定事実(7)イ及び(9)ア）、保護受給世帯を調査対象とするものではない。

しかし、一般に、低所得世帯においては、食料や光熱・水道などの費目に係る消費支出が消費支出総額のうちに占める割合が大きくなり、教養娯楽費等日常生活の維持に必要不可欠とまではいえない費目に係る消費支出の割合が小さくなるものといえる。この点は、厚生労働省が実施する社会保障生計調査（全国の保護受給世帯

を対象として、家計の状況等を調査するもの。)の結果にも表れている。すなわち、平成22年度社会保障生計調査では、食料、住居、光熱・水道の3費目が消費支出の全体に占める割合は、2人以上世帯では57.8%、単身世帯では69.1%に及ぶが、平成22年基準改定時の総務省CPIのウエイトでは、53.5%にとどまる。他方、教養娯楽は、社会保障生計調査では、2人以上世帯で6.4%、単身世帯で5.6%にとどまるが、総務省CPIのウエイトでは11.45%に及ぶ(認定事実(9)イ及びウ)。

そうすると、生活扶助相当CPIの算出の際に用いられたウエイトは、保護受給世帯の消費構造を反映したものとはなっておらず、特に、テレビ及びパソコンを含む「教養娯楽」の支出が消費支出総額に占める割合は、保護受給世帯における実際の消費支出と、生活扶助相当CPIを算出する際に用いられたウエイト(消費構造)とで大きくかい離していたものといえる(保護受給世帯の割合の方が、生活扶助相当CPIの算定に用いられたウエイトよりも相当小さいといえる)。

(㊦) 以上検討したところによれば、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率には、テレビ及びパソコンの価格指数が下落した影響が大きく及んでいるところ、生活扶助相当CPIを算出する際に用いられたウエイト(消費構造)と保護受給世帯における消費構造は異なり、特に、テレビ及びパソコンを含む教養娯楽の支出割合は保護受給世帯で相当小さいといえるから、生活扶助相当CPIが下落したことによる消費実態への影響の程度(実質的な可処分所得の増加と評価し得る程度)は、保護受給世帯では、一般世帯に比べ相当限られたものであったと認められる。

したがって、保護受給世帯において、本件下落率(-4.78%)に相当するような可処分所得の実質的増加が生じたものと評価することはできない。

ウ 以上によれば、厚生労働大臣が、生活扶助相当CPIの平成20年から平成23年の物価変化率を-4.78%と算定し、これをもって、平成20年以降の保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したことによる一般国民との不均

衡を是正するのに相当な数値と判断したことは、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠くといわざるを得ない。

(5) 平成29年検証に係る被告らの主張について

被告らは、平成29年検証では、本件改定の反映終了後（平成27年）の生活扶助基準の水準が妥当なものかについても評価、検証が行われ、その結果、本件改定後の水準は一般低所得世帯（第1・十分位）の消費実態と均衡する妥当なものとして評価されており、本件改定後の生活扶助基準の水準が、専門機関である基準部会の検証によって妥当と評価されたことは、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤、欠落等がなかったことを事後的にも裏付けるものであると主張する。

前記1(10)認定の平成29年報告書の内容によれば、平成29年検証において確認されたのは、夫婦子1人世帯の第1・十分位の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額とがおおむね均衡することだけであり、そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準の均衡を確認するには至っていない。また、夫婦子1人世帯では、展開により機械的に得られる基準額が第3・五分位の生活扶助相当支出額の6割を超える見込みとされる一方、高齢者世帯では、この割合が5割台となる見込みであるとされている。

他方、本件改定が行われることにより、平成25年改定前の生活扶助基準額からの増減率でみると、保護受給世帯の25%の世帯は5～10%の減額（このうち、2%の世帯は9～10%の減額）となり、71%の世帯は0～5%の減額となる（認定事実(5)ウ、弁論の全趣旨）というのであり、本件改定による生活扶助基準の引下げの影響は、保護受給世帯のおよそ96%の世帯に広く及んでいる。しかも、水準均衡方式の下で従来行われていた改定（標準世帯からの展開）とは異なり、ゆがみ調整とデフレ調整とが一体として行われたことで、世帯構成によってその影響も様々であって、そのことが平成29年報告書の上記記載にも表れているものと考えられる。そうすると、夫婦子1人世帯の第1・十分位の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額とがおおむね均衡する点が確認されたという一点のみで、ゆがみ調整と

一体として行われたデフレ調整に係る厚生労働大臣の判断に過誤や欠落がなかったことが事後的に裏付けられたと評価することはできない。

6 争点(1). (本件改定の適法性)

(1) 以上検討したところによれば、デフレ調整に関する厚生労働大臣の判断は、被告らの説明を踏まえても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性を有しないものといわざるを得ない。そして、前記のとおり、本件改定の影響は、保護受給世帯のおよそ96%の世帯に広く及ぶものであり、かつ、減額の幅も大きいことに照らせば、その結果も重大である。

したがって、厚生労働大臣のデフレ調整に係る判断には、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程に過誤、欠落があるというべきである。

(2) 本件改定は、ゆがみ調整及びデフレ調整を一体的に行うものであり、本件改定のうち、ゆがみ調整に係る部分とデフレ調整に係る部分とを明瞭に区分することはできないから、その余の点について判断するまでもなく、本件改定は、同大臣が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法なものというべきである。

そうすると、本件改定を理由として行われた本件各変更決定はいずれも違法であるから、本件各変更決定の取消しを求める原告らの請求（ただし、原告番号27の請求は除く。）は理由がある。

7 争点(2) (国家賠償請求権の成否) について

原告らは、厚生労働大臣が本件改定に係る本件各告示を発したことにより、各処分行政庁から本件各変更決定を受けてその生活扶助費を減額され、これにより精神的苦痛を被ったとして、国賠法1条1項に基づき、慰謝料の支払を求める。

しかしながら、原告らが、本件各告示に基づく本件各変更決定を受けたことによる損害（精神的苦痛）は、本件各変更決定の取消し又はその取消判決の拘束力により回復される性質のものというべきであり、本件全証拠によるも、原告らにおいて、本件各変更決定が取り消されることによって回復することができない損害（精神

的苦痛)を被ったものとは認められない。

よって、原告らの被告国に対する国家賠償請求は、その余の点について判断するまでもなく、いずれも理由がない。

第5 結論

以上の次第で、①原告番号27の訴えのうち、同原告が、被告横浜市に対し、変更決定の取消しを求める部分は不適法であるから却下することとし、②その余の原告らの、被告国を除くその余の被告らに対する本件各変更決定(ただし、原告番号27に対するものを除く。)の取消請求は、いずれも理由があるからこれを認容し、③原告らの被告国に対する国家賠償請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

横浜地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官

岡田伸太

岡 田 伸 太

裁判官

柵木澄子

柵 木 澄 子

裁判官

蛸原優夏

蛸 原 優 夏

(別紙)

当事者目録

原告

別紙原告目録記載のとおり

原告ら訴訟代理人弁護士

飯田伸一

志田なや子

中野直樹

井上啓

小花和史

太田伊早子

小野通子

清水俊

向川純平

徳田晃一郎

足立悠

同訴訟復代理人弁護士

相曾真知子

藤塚雄大

後藤愛

岩西廣典

今岡慶太郎

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被告

国

同代表者法務大臣

葉梨康弘

横浜市中区本町6丁目50番地の10

被告

横浜市

同代表者市長

山中竹春

処分行政庁

横浜市鶴見福祉保健センター長

横浜市中福祉保健センター長
 横浜市西福祉保健センター長
 横浜市神奈川福祉保健センター長
 横浜市南福祉保健センター長
 横浜市港南福祉保健センター長
 横浜市旭福祉保健センター長
 横浜市金沢福祉保健センター長

川崎市川崎区宮本町1番地

被 告
 同 代 表 者 市 長
 処 分 行 政 庁

川 崎 市
 福 田 紀 彦
 川崎市高津福祉事務所長
 川崎市幸福福祉事務所長

相模原市中央区中央2丁目11番15号

被 告
 同 代 表 者 市 長
 処 分 行 政 庁

相 模 原 市
 本 村 賢 太 郎
 相模原市中央福祉事務所長
 相模原市南福祉事務所長

神奈川県藤沢市朝日町1番地の1

被 告
 同 代 表 者 市 長
 処 分 行 政 庁

藤 沢 市
 鈴 木 恒 夫
 藤沢市福祉事務所長

神奈川県厚木市中町3丁目17番17号

被 告
 同 代 表 者 市 長
 処 分 行 政 庁

厚 木 市
 小 林 常 良
 厚木市福祉事務所長

神奈川県大和市下鶴間1丁目1番1号

被 告
同 代 表 者 市 長
処 分 行 政 庁

大 和 市
大 木 哲
大 和 市 福 祉 事 務 所 長

神奈川県綾瀬市早川 5 5 0 番地

被 告
同 代 表 者 市 長
処 分 行 政 庁
指 定 代 理 人

綾 瀬 市
古 塩 政 由
綾 瀬 市 福 祉 事 務 所 長
別紙指定代理人目録記載のとおり

以 上