

令和5年4月14日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和3年(行コ)第38号 生活保護基準引下げ処分取消等請求控訴事件

(原審・大阪地方裁判所平成26年(行ウ)第288号 生活保護基準引下げ処分取消等請求事件〔甲事件〕、平成28年(行ウ)第47号 生活保護基準引下げ処分取消等請求事件〔乙事件〕)

口頭弁論終結日 令和4年12月7日

判 決

当事者の表示 別紙1当事者目録記載のとおり(同別紙中で定義した略称は、以下においても同様に用いる。)

主 文

- 1 1審被告(控訴人)らの控訴に基づき、原判決中、1審被告(控訴人)ら敗訴部分を取り消す。
- 2 上記部分につき、1審原告(控訴人・被控訴人)ら及び1審原告(被控訴人)らの請求をいずれも棄却する。
- 3 1審原告(控訴人・被控訴人)ら及び1審原告(控訴人)らの控訴をいずれも棄却する。
- 4 訴訟費用は、1審原告(控訴人・被控訴人)ら及び1審原告(被控訴人)らと1審被告(控訴人)らとの間では、第1、2審とも1審原告(控訴人・被控訴人)ら及び1審原告(被控訴人)らの負担とし、1審原告(控訴人・被控訴人)ら及び1審原告(控訴人)らと1審被告国との間では、控訴費用を1審原告(控訴人・被控訴人)ら及び1審原告(控訴人)らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 1審原告(控訴人・被控訴人)ら及び1審原告(控訴人)ら
 - (1) 原判決中、1審原告(控訴人・被控訴人)ら及び1審原告(控訴人)らの敗訴部分を取り消す。

(2) 1 審被告国は、1 審原告（控訴人・被控訴人）ら及び1 審原告（控訴人）らに対し、それぞれ1 万円及びこれに対する平成27 年1 月30 日（ただし、控訴人・被控訴人池田昭博及び控訴人・被控訴人小寺アイ子については、平成28 年5 月3 日）から支払済みまで年5 分の割合による金員を支払え。

2 1 審被告（控訴人）ら

主文1 項及び2 項同旨

第2 事案の概要

（以下、略称は、特記しない限り別紙2「略称・定義一覧」による。）

1 本件は、大阪府内に居住して生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けている1 審原告ら（ただし、1 審原告（控訴人）らは、その各夫が支給を受けている。）が、保護基準を改定する本件改定に基づき生活扶助の支給額を減額する本件各決定を受けたため、本件改定が憲法25 条、法8 条等に違反する違憲、違法なもので、これに基づく本件各決定も違法であるとし、また、本件各決定には理由提示の不備の違法があるとして、①1 審原告（控訴人・被控訴人）ら及び1 審原告（被控訴人）らが、1 審被告（控訴人）らを相手に、本件各決定の取消しを求めるとともに、②1 審原告（控訴人・被控訴人）ら及び1 審原告（控訴人）らが、1 審被告国に対し、国家賠償法1 条1 項に基づく損害賠償請求として、慰謝料各1 万円及びこれに対する訴状送達日の翌日から支払済みまで平成29 年法律第44 号による改正前の民法所定の年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。

原審は、上記①の請求をいずれも認容し、上記②の請求をいずれも棄却したため、敗訴部分を不服とする1 審原告（控訴人・被控訴人）ら及び1 審原告（控訴人）ら並びに1 審被告（控訴人）らが、それぞれ控訴した。なお、1 審原告（被控訴人）らは、原審において、①に加えて、1 審被告国に対する国家賠償請求を求めていたが、その棄却判決に対して不服申立てをしていない。

2 関係法令の定め

関係法令の定めは、原判決「事実及び理由」第2の1のとおりであるから、これを引用する。

3 前提事実（以下、証拠番号は、特記しない限り枝番を含む。）

前提事実は、原判決「事実及び理由」第2の2のとおりであるから、これを引用する。

4 本件改定に至る判断過程

当審において1審被告らが説明する本件改定に関する厚生労働大臣の判断過程の要旨は、別紙3「1審被告らが説明する本件改定に関する厚生労働大臣の判断過程」のとおりである。

5 主な争点

(1) 本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

ア 判断枠組み

イ ゆがみ調整に係る判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

(ア) 生活扶助基準と第1・十分位の消費支出との比較をゆがみ調整の基礎としたことについて

(イ) 比較対象のサンプル世帯から生活保護受給世帯を除外しなかったことについて

(ウ) 回帰分析による消費支出額の推計をゆがみ調整の基礎としたことについて

ウ デフレ調整に係る判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

(ア) デフレ調整をすることとした判断について

a 物価を考慮して保護基準を改定したことについて

b ゆがみ調整と併せてデフレ調整をしたことについて

c 専門家（基準部会）による検証等を経ずにデフレ調整をしたことについて

- d 平成20年以降の物価下落率によりデフレ調整をしたことについて
- e デフレ調整の幅を一律としたことについて

(イ) 生活扶助相当CPIの算定方法について

- a 社会保障生計調査ではなく家計調査の統計に基づいてウエイトを算出したことについて
- b 家計調査の第1・十分位又は第1・五分位の世帯のデータではなく全世帯のデータに基づいてウエイトを算出したことについて
- c 家計調査の統計から生活扶助による支出が想定されない品目を除外してウエイトを算出したことについて
- d 物価変動率を算定するために平成22年基準のウエイトを用いたことについて

エ 激変緩和措置（2分の1処理）に係る判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

オ 本件改定後の保護基準が健康で文化的な生活水準を維持するのに十分ではないか、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

カ 動機の不正（不当性）により裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

(2) 本件各決定が行政手続法14条1項本文の規定する理由の提示を欠くものか

(3) 国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権が成立するか

6 主な争点に関する当事者の主張

主な争点に関する当事者の主張は、次の7のとおり当審における当事者の主張の要旨を加えるほかは、原判決「事実及び理由」第2の4のとおりであるから、これを引用する。

7 当審における当事者の主張の要旨

当審における1審原告久常を除く1審原告らの主張の要旨は、別紙4「当審

における1審原告久常を除く1審原告らの主張の要旨」のとおりであり、当審における1審被告らの主張の要旨は、別紙5「当審における1審被告らの主張の要旨」のとおりである。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所は、1審原告らの請求はいずれも理由がないと判断する。その理由は、以下のとおりである。

2 認定事実

次のとおり原判決を補正するほかは、原判決「事実及び理由」第3の1のとおりであるから、これを引用する。

(原判決の補正)

(1) 原判決69頁9行目の末尾に、行を改め、次のとおり加える。

「(8) 本件各決定の通知

1審被告(控訴人)らの各処分行政庁は、前記前提事実(4)のとおり本件各決定をした。本件各決定の通知書には、保護変更は基準改定を理由とすることが記載されている。(乙B1、2、4、5、7～11、14、26、27、39～43、45、46、48～51、弁論の全趣旨)」

(2) 原判決69頁10行目の「(8)」を「(9)」に改める。

3 争点(1)(本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか)について

(1) 判断枠組み

ア 憲法25条と生活保護法の関係

憲法25条は、全ての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運営すべきことを国の責務として宣言する。しかし、かかる抽象的な概念を具体化する立法をするためには、国の財政事情を無視することができず、多方面にわたる高度の専門技術的な考察とそれに基づ

づいた政策的判断を必要とするものであるから、具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量に委ねられているといえる。そして、個々の国民に対しては、同条の趣旨を実現するために制定された生活保護法が具体的な権利を賦与している。（以上について、朝日訴訟最高裁判決及び堀木訴訟最高裁判決参照）

憲法25条に規定する理念に基づき制定された生活保護法は、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し（1条）、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ないとする（3条）。また、要保護者に対して開始される保護（7条）は、厚生労働大臣が定める基準により測定した要保護者の需要を基として行われるものとして（8条1項）、厚生労働大臣に具体的な保護基準を定める権限が付与されている。

イ 厚生労働大臣の裁量権等

(ア) ゆがみ調整について

a 生活保護法上、厚生労働大臣による保護基準の決定を規律する規定としては8条2項に定めがあり、同項によれば、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、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、且つ、これをこえないものでなければならない。

b 同項の規定により、厚生労働大臣は、保護基準を決定するに当たって、要保護者の年齢、性別等の類型ごとに事情を考慮し、最低限度の生活の需要を満たすに十分で、かつ、これを超えないものであることが求められるが、一方では憲法14条により要保護者は生活保護法の下で実質的に平等な取扱いを受ける権利を有しているから、保護基準

は、要保護者の年齢、性別等の類型ごとの事情に考慮しつつ、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域等によって実質的な不平等が生じることがないように定めることが法的に要請されていると解される。そうすると、仮に、一般国民における世帯構成別の需要の比率と対比して、現行の保護基準が単身者の世帯に比して多人数の世帯に不利に定められているのであれば、これを是正することは同項の規定に沿うところであるということが出来る。もっとも、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（堀木訴訟最高裁判決参照）。したがって、ゆがみ調整のように、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の各基準額の水準の較差が、同一区分別での消費実態の水準の較差とかい離しているとされたことを踏まえ、上記かい離を解消するために保護基準を改定する（生活保護の実務でいう「展開」の改定に該当する場合）に際し、かかるかい離が存在するといえるか否か及び当該改定後の保護基準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。

- c また、前記かい離が認められ、したがってゆがみ調整の必要性が認められる場合であっても、生活扶助基準の改定は、生活扶助費が現行の水準で支給されることを前提として生活設計を立てていた被保護者に関しては、生活扶助基準によって具体化されていたその期待的利益の喪失を来す側面があることも否定し得ないところである。そうする

と、前記のような場合においても、厚生労働大臣は、前記かい離によって不利な扱いを受けている者との公平を図る必要性や国の財政事情といった見地に基づく改定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、ゆがみ調整の具体的な方法等について、激変緩和措置の要否等を含め、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というべきである。

- d. そして、ゆがみ調整の前提となる前記かい離の有無やその程度、かい離があるとした場合の解消の要否や程度については、前記b及びc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、上記のうち、かい離の有無やその程度については、専門家で構成された基準部会による平成25年報告書が提出されたところである。これらの経緯等に鑑みると、ゆがみ調整を内容とする保護基準の改定は、①年齢階級別、世帯人員別及び級地別の各基準額の水準の較差が、同一区分別での一般国民の消費実態の水準の較差とかい離が認められるため是正の必要があり、ゆがみ調整実施後の生活扶助基準の内容が対象となる被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②ゆがみ調整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る。

(イ) デフレ調整について

a 前記(ア)のとおり、生活保護法8条2項の規定により、保護基準は、要保護者の年齢、性別等の類型ごとの事情に考慮しつつ、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域等によって実質的な不平等が生じることがないように定めることが法的に要請されていると解される一方で、厚生労働大臣が、デフレ調整のように、生活保護法の適用を受けていない一般国民の生活水準との相対的な関係を考慮して、同法8条2項が挙げる諸事情を検討する前提として標準世帯における保護基準を改定する場合（生活保護の実務でいう「水準」の改定に該当する場合）については、「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」との抽象的な要件が存するのみである。そして、前記(ア)のとおり、同項等という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、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。したがって、デフレ調整に際し、改定の必要性及び程度並びに当該改定後の保護基準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、上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの広い裁量が厚生労働大臣に認められるというべきである。

b また、前記aで述べた改定の必要性が認められる場合であっても、生活扶助基準の改定は、期待的利益の喪失を来す側面があることは、ゆがみ調整の場合と同様である。そうすると、デフレ調整の必要が認められる場合においても、厚生労働大臣は、当該改定の必要性や国の財政事情等を踏まえつつ、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、デフレ調整の具体的な方法等について、激変緩和措置の要否等を含め、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というべきである。

c そして、デフレ調整の前提となる物価の下落や一般国民の生活水準

の悪化の有無やその程度については、前記 a 及び b 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、生活保護法は抽象的な要件を定めるのみで厚生労働大臣に権限を付与していることに加えて、デフレ調整について専門家による検証がなされてきた経緯等は存在しない。これらの事情に鑑みると、デフレ調整を内容とする保護基準の改定は、①物価の下落や一般国民の生活水準の悪化等から保護基準の改定が必要であり、デフレ調整実施後の生活扶助基準の内容が対象となる被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②デフレ調整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る。

(ウ) ゆがみ調整及びデフレ調整の判断の過程に関する司法審査

保護基準の改定的前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が前記のような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であることや、ゆがみ調整については平成 25 年検証において基準部会の検証がなされた経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記 (ア) d の①の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として保護基準の改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがないかについて審査されるべきものと解される。

また、厚生労働大臣の上記 (イ) c の①の裁量判断の適否に係る裁判所

の審理においては、主として保護基準の改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがないかについて審査されるべきものと解される。（以上について、老齢加算訴訟最高裁判決参照）

ウ 基準部会の位置付け

本件改定については、前記イ(ウ)で述べた専門的知見との整合性に欠けるところがないかを審査するに当たって、特に2分の1処理やデフレ調整については基準部会の検証がなされていないことから、これをどのように扱うべきかが問題となる。

そこで検討するに、保護基準の改定に関する厚生労働大臣の判断は、前述のとおり専門技術的な考察に基づくものであり、専門家によって構成される生活扶助基準に関する検討会や基準部会等による検証は、その合理性を担保するための手段として重要な役割を果たしてきたと考えられる。

しかし、基準部会は、生活扶助基準について、学識経験による専門的かつ客観的な検証を行うため、社会保障審議会の下に常設部会として設置されたものであり（乙A7）、生活保護法は、厚生労働大臣が保護基準を改定するために基準部会その他の外部専門家による検証を要件としているわけではないから、厚生労働大臣の判断の合理性ひいては適法性を審査する上で、あくまで厚生労働大臣による判断の合理性を担保する手段と解するのが相当である。

したがって、厚生労働大臣による保護基準の改定に先立って基準部会による検証が行われていない場合であっても、その他の手段により判断の合理性が証明された場合には、当該判断は適法と評価することが可能であり、確立した専門的知見との矛盾が認められる場合に、専門的知見との整合性に欠くところがあると評価すべきと解される。

エ 制度後退禁止原則等

(ア) 1 審原告らは、生存権に関する施策を実施した後に廃止又は削減することは、憲法 25 条及びこれを具体化した生活保護法 1 条、3 条、8 条及び 56 条の立法趣旨から導かれる制度後退禁止原則に反すると主張する。

しかし、前記のとおり、憲法 25 条 1 項は、個々の国民に具体的な権利を賦与するものではなく、「最低限度の生活」に係る具体的な権利は、憲法の規定の趣旨を実現するために制定された生活保護法によって賦与されると解される。そして、同項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」は、極めて抽象的・相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、同条の規定の趣旨を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情等を見捨てることのできないから、憲法 25 条 1 項及び 2 項も、一旦立法により上記最低限度の生活に係る権利が具体化された場合であっても、上記の諸事情やこれに対する評価の変更に伴い、当該具体的な権利の内容が権利者に不利益に変更される場合があることも、当然に予定されているというべきである。したがって、同条が制度後退禁止原則を定めたものと解することはできない。1 審原告らの主張は採用できない。

また、生活保護法は、8 条 2 項において、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のに十分なものであって、且つ、これをこえないものでなければならないとしており、保護基準が上記の諸要素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を超えるに至った場合には、これが引き下げられる場合があることを予定

しているというべきであって、同法が1審原告らの主張する制度後退禁止原則を定めたものと解することはできない。

- (イ) 次に、1審原告らは、社会権規約は、9条、11条において締約国がすべての者について社会保障の権利を認めることを定めているところ、同規約2条1項の規定から、同規約の締約国の採った措置によって権利の実現がそれ以前よりも後退してはならないという権利後退禁止原則が導かれると主張する。

そこで検討すると、社会権規約は、9条において、締約国は、社会保障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旨規定し、11条1項において、①締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める、②締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める旨を規定しているが、他方、2条1項において、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同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旨を規定している。以上のような社会権規約における各規定の内容に照らせば、同規約2条1項は、同規約11条1項を始めとする各規定が定める権利が各締結国の社会政策による保護に値するものであることを確認し、各締結国がその実現に向けて積極的に社会政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明するものであると解するのが相当であり、同規約2条1項が、1審原告らが主張するような権利後退禁止原則を定めたものと解することはできない。

以上によれば、社会権規約が1審原告らのいう権利後退禁止原則を定めていると解することはできないから、同規約が保護基準の設定及び改定に係る厚生労働大臣の裁量を制約するものであるということとはできない。

(2) ゆがみ調整に係る判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

ア 生活扶助基準と第1・十分位の消費支出との比較をゆがみ調整の基礎としたことについて

1審原告らは、水準均衡方式の比較対象は「一般国民生活における消費水準」であり、第1・十分位の世帯では、社会的必需品が普及しておらず、その大部分が経済協力開発機構（OECD）の基準では相対的貧困層にあることなどからすると、第1・十分位の世帯の消費水準（生活扶助相当支出額）との比較に基づいてゆがみ調整をすべきではなかった旨主張する。

しかし、平成25年報告書（乙A7）では、①過去の検証に倣って生活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、特に第1・十分位のみが減少しているわけではないこと、⑤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層以下にあること、⑥分散分析等の統計的手法による検証からは、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、ほかの十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なるものと考えられることを理由に、比較対

象として第1・十分位の世帯を用いている。そして、上記の各理由については、いずれも相応の根拠に基づき専門家である基準部会の委員が確認した上で検証を実施しているものであり、上記の判断に不合理な点は認められない。

したがって、第1・十分位の世帯を用いて一般低所得世帯の消費実態を把握した平成25年報告書に基づいてゆがみ調整を行った点において厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。1審原告らの上記主張は、採用できない。

イ 比較対象のサンプル世帯から生活保護受給世帯を除外しなかったことについて

1審原告らは、生活保護受給世帯と対比したサンプル世帯から生活保護受給世帯を除外していないことは、確立した専門的知見である統計学上の原則に反し、手続の適正も著しく欠いている旨主張する。

しかし、平成25年検証は、生活扶助基準額に一般低所得世帯の消費実態が適切に反映されているかを検証するため、平成21年全国消費実態調査の第1・十分位のデータを使用し、その消費実態の年齢階級、世帯人員、級地別の指数と、それらの各世帯が実際に当時の基準により生活保護を受給するとした場合の生活扶助基準額の年齢階級、世帯人員、級地別の指数を比較したものである(乙A7)。指数化した上で「第1・十分位世帯の消費支出」と比較している対象は、同じ「第1・十分位世帯」が法及び告示で定められた当時の基準により受給するとした場合の「生活扶助基準額」であって、実際の生活保護受給世帯の消費支出額を比較対象としたものではない。したがって、平成25年検証においてサンプル世帯から生活保護受給世帯を除去しなかったことに関する厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。1審原告らの上記主張は前提を欠いており、理由がない。

ウ 回帰分析による消費支出額の推計をゆがみ調整の基礎としたことについて

(ア) 1 審原告らの主張

1 審原告らは、平成 25 年検証においてなされた回帰分析について、①決定係数が 0.3 程度であり、このような低い決定係数の回帰モデルに基づく推計値（予測値）に基づいてゆがみ調整を行うことには合理性がない、②回帰係数の t 検定の結果（乙 A 7 [13 頁]）を重回帰分析に全く反映させておらず、統計学的に問題があるなどと主張し、上藤一郎教授の意見書（甲 A 248）等を提出する。

(イ) 決定係数（上記①）について

確かに、平成 25 年検証においては、全国消費実態調査には 10 代以下の単身世帯のデータがほとんどなく、平成 19 年検証の考え方（年代別に消費をみる。甲 A 13 の 1 [7 頁等]。）を適用しても 10 代以下の者の消費を計測できないため（乙 A 7 [12 頁]）、回帰分析を用いて算出された指数のうち、年齢階級別（第 1 類費）の指数（乙 A 7 [8 頁の 4 つの表のうち左上の表の指数]）が基準額に反映されたことが認められる（乙 A 7 [11 頁以下]、弁論の全趣旨）。そして、上記①について、決定係数が 0.3 前後であることは、回帰分析により極めて良好な推計ができたことを意味するわけではない（乙 A 86 参照）。

しかし、決定係数が 0.3 程度では推計として不十分であるとする確立した専門的知見があると認めるに足りる証拠はない。そして、証拠（乙 A 87）によれば、決定係数のみを基準としてモデルがうまく推計できたか否かを判断するのは必ずしも適當ではないとされている上に、クロス・セクションデータの分析では 0.3 くらいしか得られない場合も多いとされている。加えて、専門家により構成されている基準部会が平成 25 年検証に採用していることを考慮すれば、上記意見書を踏まえ

でも、決定係数が0.3前後である推計を採用したことから、厚生労働大臣の判断が直ち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を欠いているとはいえない。

そうすると、一部の指数を回帰分析により消費支出額の推計をして算出した平成25年検証をゆがみ調整の基礎としたことについて、厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

(ウ) t検定(上記②)について

次に、上記②について、確かに、平成25年検証における回帰分析においては、一部の説明変数につき10%の有意水準でも帰無仮説を棄却できなかったものがあると認められる(乙A7〔13、16、18、21頁])。

しかし、帰無仮説を棄却できなかった説明変数を除かずに回帰モデルの推定を採用することが致命的な欠陥であるとする確立した専門的知見があると認めるに足る証拠はない。そして、t検定において帰無仮説を棄却できなかったことは、帰無仮説が「真」であることを意味するものではなく、帰無仮説と矛盾しないという意味にとどまり(乙A80、88)、その説明変数が除去されなければ、その回帰分析が統計的に誤っているということにはならない。なお、前記説示のとおり、回帰式による推計を実際に指数の算出に用いたのは、データの不足から回帰式による推計を用いる必要性が生じた年齢体系(第1類費)のみである。

そうすると、回帰係数に対するt検定の結果を回帰分析に反映させていないことについて、厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

(エ) 1審原告らのその余の主張について

平成25年検証が採用した回帰分析に関する1審原告らのその余の主

張も、専門家による検証である平成25年検証についてその合理性を否定するものではなく、厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

以上によれば、ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということはできない。

(3) デフレ調整に係る判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

ア デフレ調整をすることとした判断について

(ア) 物価を考慮して保護基準を改定したことについて

a 1 審被告らの説明

1 審被告らは、厚生労働大臣が物価を考慮して保護基準を改定することとした理由について、①平成19年報告書において、生活扶助基準の水準は一般低所得世帯との比較において実質的に高い状態にあるとの趣旨の指摘があったこと、②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の影響で、同年以降、賃金、物価、家計消費等がいずれも下落する経済情勢にあったにもかかわらず、このような経済動向が生活扶助基準に反映されてこなかった結果、デフレ傾向によって生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加しており、生活保護受給世帯と一般国民との間の均衡はより一層崩れる状態となったこと、③平成25年検証では、生活扶助基準の展開のための指数についての評価・検討が行われたものの、生活扶助基準の水準についての評価・検討は行われなかったこと、④リーマンショック後の賃金、物価、家計消費等が下落している状況下では、例えば、収入の不安定さを勘案して消費を減らすことなどが考えられ、消費を基礎として生活扶助基準を改定する場合には減額幅が必要以上に大きくなることが想定される状況にあり、現に、平成16年から平成21年にかけて、夫婦子1人世帯を含む二人以上世帯の消費支出は約6.0パ

一セント下落するなどしていた（乙A119）こと、⑤従前の水準均衡方式においても、消費が唯一で絶対的な基準であると考えられていたものではなく、専門委員会による平成15年中間取りまとめにおいては、改定の指標として消費を用いることについての課題や改定の指標の在り方について検討する必要性が示されており、改定の指標として物価を用いることも選択肢の一つとして指摘されていたこと及び⑥平成24年6月の自由民主党、公明党及び民主党の三党の合意に基づき国会に提出され、平成24年8月に成立した社会保障制度改革推進法附則2条1項により、生活扶助基準の適正化を早急に行うことが明記されていたことなどを踏まえて、平成20年以降のデフレによる生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）により生じた同世帯と一般国民との間の不均衡を是正するため、平成20年から平成23年までの間の生活扶助による支出が想定され得る品目の物価変動率を算定して、当該数値に基づき生活扶助基準の「水準」を減額改定することによって、その適正化を図ったものであると説明する。

上記説明に照らせば、厚生労働大臣が、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加に着目し、これについて物価を指標として生活扶助基準を反映させるデフレ調整を行うこととした判断は、一応合理的なものといえることができる。

b 平成25年検証（上記③）について

これに対し、1審原告らは、上記③（平成25年検証）について、基準部会（当時）の部会長代理である岩田正美教授の名古屋地裁における証言（甲A259の1）を引用するなどして、基準部会による平成25年検証は、体系の検証と水準の検証を一体的に行うことで水準均衡方式を徹底して行ったものと評価し得るものであり、全国消費実

態調査に基づく生活扶助基準の水準に係る検証を行ったものであると主張する。

しかし、平成25年報告書の内容は前記引用に係る原判決「事実及び理由」第3の1(4)のとおりであり、前記(2)イにおいて説示したとおり、平成25年検証で行われたのは、第1・十分位のサンプル世帯全てが当時の基準により生活保護を受けたと仮定した場合の生活扶助基準額と、同じ集団の実際の生活扶助相当支出額を、平均を不変とした上で、それぞれを年齢階級別・世帯人員別・級地別に指数化して比較することにより、生活扶助基準の展開が一般低所得世帯の消費実態を適切に反映しているかを確認するという作業であって、生活保護受給世帯に支払われている生活扶助費と一般低所得世帯の消費支出の水準を比較して生活扶助基準の絶対的な水準が適切であるかを検証しているわけではない(乙A7)。

また、1審原告らが引用する名古屋地裁における岩田正美教授の証言の該当箇所(甲A259の1〔21頁])は、基準部会が平成25年検証において何を目指していたか(この点については当事者間に争いがない。)について述べたものであって、実際に提出された平成25年報告書(乙A7)の内容を説明したものではないから、平成25年検証において生活扶助基準の水準についての検証は行なわれていないとする上記認定を覆すものではない。

したがって、上記③に関する1審原告らの主張は、採用できない。

c 消費支出の下落(上記④)について

1審原告らは、上記④(消費支出の下落)について、本件改定に当たって被告が説明する内容の検討が行われた事実はなく、後付けの理由にすぎないし、被保護世帯の4分の3を占める単身世帯のデータで見れば異なる結果となる可能性も高く、証拠(甲A428、429)

を引用して、平成20年から平成23年までの単身世帯の第1・五分位や年間収入階級200万円未満のデータでは消費支出がむしろ増えていると主張する。

確かに、1審原告らが引用する上記証拠によれば、消費支出に関する統計が全て支出額の低下を指しているわけではないことが認められる。また、本件改定に当たって厚生労働大臣がリーマンショック後の消費支出に関して具体的にいかなる統計に基づいて事実を認定したかを示す証拠はない。

しかし、平成20年頃から平成23年頃にかけての時期は、世界的な金融危機が我が国の実体経済に深刻な影響を及ぼし、物価が下落してただけでなく、日本経済がマイナス成長に陥り、失業率・賃金・家計消費支出等も全体として急速に悪化していたことは動かしがたい事実であり、当該事実は広く認識されていたと認められる（以上について、乙A12、98〔10、11頁〕、108、119、120、公知の事実）。

したがって、厚生労働大臣が、本件改定に係る判断の前提として、生活保護法の適用を受けていない一般国民の生活水準が急速に悪化しているとの認識を有していたことは容易に理解できるし、かかる厚生労働大臣の事実認定に過誤があるとはいえない。そして、一般勤労者の世帯において賃金が下落し、失業率が上昇している一方、減額改定がなされていなかった生活保護受給世帯においては収入が変わらないため、上記の認識を前提に、生活保護受給世帯においては、相対的かつ実質的にみて物価の下落分だけ可処分所得が増加しているとの判断に至った過程には一定の合理性が認められる。

また、上記の経済情勢に鑑みれば、毎年行われていた消費支出を基礎とした生活扶助基準の見直しにおいて社会経済情勢等を考慮して据

え置くこととしたことを踏まえ、経済の急激な変動に対応して、物価の下落分すなわち実質的な可処分所得の増加分を保護基準に反映させることとした判断には、一定の合理性が認められ、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いえないから、判断の過程及び手続における過誤、欠落等があるとはいえない。

なお、世界的な金融危機が我が国の実体経済（経済成長率、一般国民の消費支出等）に与えた影響の深刻さを厚生労働大臣が把握し得るまでには時間差があるため、毎年の保護基準見直しにおいて据置きが決定されたからといって、数年に1回の専門家による検証（本件改定にあっては平成25年検証）に併せて行われた本件改定の機会に上記影響を再評価し、将来に向けた保護基準の変更に反映させることが許されないわけではない。

d 従前の基準との整合性（上記⑤）について

1 審原告らは、物価を指標とすることは、昭和58年意見具申以来採用されている水準均衡方式の本質と矛盾し、平成16年報告書の趣旨と一致せず、平成25年報告書でも議論されておらず、専門的知見と整合性が認められない旨主張する。

しかし、平成15年中間取りまとめにおいて、改定の指標の在り方についても検討が必要とされ、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も考えられると指摘されるなど（乙A14〔2頁〕）、従前から消費を改定の指標とすることが唯一絶対的な方法として考えられてきたとはいえない。平成25年報告書においても、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、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があり得ることが指摘されており（乙A7〔8頁〕）、物価変動を考慮することを除

外していない。したがって、物価変動を考慮することが上記専門的知見との整合性を欠くということとはできず、1審原告らの上記主張は採用できない。

(イ) ゆがみ調整と併せてデフレ調整をしたことについて

デフレ調整は生活扶助基準の水準（高さ）の設定を改定するものであり、ゆがみ調整は所定の水準を前提に、当該水準の展開を改定するためのものであるから、各見直しに重複するところはない。前記のとおり、平成25年検証では、第1・十分位のサンプル世帯が全て生活保護を受給するとした場合の生活扶助基準額の平均とサンプル世帯の実際の生活扶助相当消費支出の平均を同額となるようにすることにより、生活扶助基準額と第1・十分位の生活扶助相当消費支出の金額の高低差が検証結果に反映されないよう考慮されており、ゆがみ調整により水準の見直しはされていない。したがって、ゆがみ調整と併せてデフレ調整をすることとした厚生労働大臣の判断に不合理な点はない。

(ウ) 専門家（基準部会）による検証等を経ずにデフレ調整をしたことについて

前記(1)ウで述べたとおり、生活保護法その他の法令は、厚生労働大臣が保護基準を改定するために基準部会その他の外部専門家による検証等を要件としているわけではないから、外部専門家による検証等は、厚生労働大臣の判断の合理性を担保する手段と解される。そして、基準部会は、厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会に置かれた常設の部会であるが（厚生労働省設置法7条、社会保障審議会令6条1項）、その設置の趣旨及び審議事項は、生活保護基準の定期的な評価・検証を行うことであり（乙A23）、デフレ調整の実施といった専門技術的知見を踏まえた政策判断の当否について、意見を聴取しその取りまとめを依頼するのが適切であるとは必ずしもいえない。他に、

このような意見聴取を行うべき適切な専門家機関が存在することを認めるに足りる証拠もない。そうであれば、厚生労働大臣が、基準部会又はその他の専門家機関による検証等を経ずにデフレ調整をすると判断したことを手続の過誤ということはできない。

(エ) 平成20年以降の物価下落率によりデフレ調整をしたことについて

a 1 審被告らの説明

1 審被告らは、厚生労働大臣が平成20年を始期とする物価下落率によりデフレ調整を行った理由について、平成19年検証の結果、生活保護受給世帯の基準額が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとされていたにもかかわらず、平成19年検証に基づく減額改定が行われず、生活保護受給世帯の基準額の水準が一般低所得世帯の消費実態の水準より高い状況にあり、平成20年以降も生活扶助基準が据え置かれていた状況の中で、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我が国の実体経済に大きな影響を与え、デフレ傾向により生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民との不均衡を是正する観点から、平成20年以降の物価変動を指標にデフレ調整を行うこととした旨説明するところ、前記のとおり、厚生労働大臣が、リーマンショックがあった平成20年以降一般国民の生活水準が急速に悪化しているとの認識を有していたことは容易に理解できるところであり、一般勤労者の世帯において賃金が下落し、失業率が上昇している一方、減額改定がなされていなかった生活保護受給世帯においては収入が変わらないため、物価の下落分だけ実質的な可処分所得が増加したとの判断に至った過程には一定の合理性が認められ、平成20年を始期とする物価下落率により生活扶助基準を改定するとした判断に過誤、欠落等があるとはいえない。

b これに対し、1 審原告らは、平成19年報告書は、デフレ調整を行

う根拠にはならず、平成16年の全国消費実態調査の結果に基づいたものであるから、平成19年報告書に基づくならデフレ調整の始期を平成16年とする根拠にはなり得るが、平成20年とする根拠にはなり得ない旨主張する。

しかし、平成19年報告書では、生活保護基準額が一般低所得世帯の生活扶助相当支出額より高いとされているにもかかわらず（甲A13の1）、その後も減額改定は行われていなかったのであるから（乙A16、甲A270）、厚生労働大臣において、デフレ調整の前提として、平成20年度までの生活扶助基準は、一般低所得世帯の生活扶助相当支出額を十分充足する水準にあったと判断したことには一定の合理性が認められる。

また、全国消費実態調査が行われた平成16年を始期とする物価変動率に基づいて生活扶助基準の改定を行う政策上の選択肢があるからといって、平成20年を始期とするデフレ調整が不合理と判断されるものではない。全国消費実態調査が行われた平成16年を始期とする物価変動率に基づいて改定を行うか、リーマンショックによる急激な経済変動が始まった平成20年を始期とする物価変動率による改定を行うかは、正に厚生労働大臣の政策判断であって、上記のとおり、平成20年を始期とする物価変動率によるデフレ調整に一定の合理性が認められる以上、厚生労働大臣の上記判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。

- c 次に、1審原告らは、平成20年を始期とすることは、平成19年から平成20年にかけて物価が1パーセントを超える上昇をしていたことの影響が考慮されず、生活保護法8条2項の要求する「要保護者」の最低限度の生活の「需要」の減少を正しく算定しているとはいえない旨主張する。

しかし、平成19年検証においては、夫婦子1人世帯において生活扶助基準額が生活扶助相当支出額より約1.1パーセント高く、単身高齢世帯（60歳以上）の同基準額が同支出額より約13.3パーセント高いとされており（甲A13の1〔5頁〕）、平成19年から平成20年にかけての物価上昇を考慮しても、平成20年度の生活扶助基準は一般低所得世帯の生活扶助相当支出額を十分充足する水準にあるとの理解が可能であって、平成20年を始期とするデフレ調整が、要保護者の最低限度の生活の需要を正しく測定するものではないということとはできない。

- d さらに、1審原告らは、デフレ調整の始期を平成20年とする根拠となる「統計等の客観的数値」や「専門的知見」は存在しない旨主張する。

しかし、前記のとおり、厚生労働大臣が平成20年を始期とするデフレ調整を行うこととしたのは、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が我が国の実体経済に大きな影響を与え、デフレ傾向により生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民との不均衡を是正するためであって、上記のような実体経済や生活扶助基準の水準の認識は、生活保護行政を担う厚生労働大臣の専門的知見に基づくものであり、不合理な点はない。

- e 以上のとおり、平成20年を始期とすることを理由にデフレ調整の違法をいう1審原告らの主張は採用することはできず、平成20年を始期とするデフレ調整を行うこととした厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。

(オ) デフレ調整の幅を一律としたことについて

1審原告らは、物価変動による消費支出への影響は生活保護法8条2項の定める「年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別」ごとに異なり、

生活扶助相当CPIが下落したことをもって、上記区分別を問わず一律に要保護者の最低限度の生活の需要が減少したと判断したことは違法である旨主張する。

しかし、現行の保護基準は、標準世帯における保護の水準を定めた上、これを上記区分別に展開して実施しているところ、このように水準を設定した上で区分別に展開する方法は長年にわたって定着してきた実務であることが認められる（弁論の全趣旨）。そして、デフレ調整は上記水準を改定するものであって、上記区分別の違いは展開に係るゆがみ調整で改定しているものであるから、デフレ調整において上記区分別の調整がなされていないからといってデフレ調整自体が不合理なものになるわけではない。厚生労働大臣は、デフレ調整において、生活扶助相当CPIの下落分だけ一律に需要が減少したなどとは判断しておらず、上記1審原告らの主張は採用できない。

イ 生活扶助相当CPIの算定方法について

(ア) 社会保障生計調査ではなく家計調査の統計に基づいてウェイトを算出したことについて

a 1審被告らは、社会保障生計調査ではなく家計調査の統計に基づいてウェイトを算出した理由について、大要、次のように説明する。

(a) 家計調査は、総務省統計局が、国民生活における家計収支の実態を把握するために、一般国民の家計上の支出、収入、貯蓄等を調査する基幹統計の一つであり、詳細な品目別の支出額が調査の対象となっている。そして、その調査対象世帯の選定は、居住地域等による偏りを避け、国民全体の支出等が推計できるように統計上配慮されており、このように選定された約9000世帯を対象に調査票を配布してそれを回収、集計することによって行われている。家計調査の結果は、一般国民の消費等の分析に広く用いられている。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、総務省CPI又は生活扶助相当CPIの算定に用いられる各品目のウェイト（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である（以上につき、乙A91、92）。

さらに、生活扶助基準の水準は、これまでも、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という考え方に立脚して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により算出された消費者物価指数のウェイトデータを用いることは、従来の改定の考え方とも整合する。

- (b) 一方、厚生労働省が実施している社会保障生計調査は、被保護世帯の生活実態を明らかにし、保護基準改定等の生活保護制度の企画運営等のために必要な基礎資料を得る目的で、被保護世帯の家計収支の状況を調査する一般統計調査である。そして、その調査対象世帯の選定は、全国を10ブロックに分け、ブロックごとに都道府県、指定都市、中核市から1～3自治体を選定し、その選定された自治体から合計約1100世帯を抽出することによって行われている。また、家計収支の状況は、被保護者の生活実態を明らかにする観点から、食料費、住居費等の支出金額、割合として集計される。（以上につき、乙A54、93）

このような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、生活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。

その上、社会保障生計調査は、生活保護受給世帯の「生活実態」を把握する調査であって、生活保護受給世帯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るものの、家計調査のように詳細な品目ごとのウエイトは把握できない。

(c) 以上のとおり、厚生労働大臣は、社会保障生計調査の結果を分析したウエイトを用いて物価変動率を算出することが可能であったとしても、家計調査の統計資料としての精度や適格性、従来の改定の考え方との整合性等を総合的に勘案し、家計調査により算出された消費者物価指数のウエイトデータを用いる判断をした。

b 上記説明に係る厚生労働大臣の判断は、家計調査の統計としての性格を踏まえ、その精度等を考慮したもので、一応合理的なものといえることができる。

c これに対して、1 審原告らは、家計調査が一般世帯を対象としたものであるのに対し、社会保障生計調査は、被保護世帯の家計収支の実態を明らかにするためのものであることに照らすと、生活保護受給世帯の消費構造を把握する上では、一般世帯を対象とする家計調査ではなく社会保障生計調査が適しており、社会保障生計調査によれば、物価下落率が高い教養娯楽費が家計に占める割合（平成22年）は、一般世帯（11.5%）に比して生活保護受給世帯（単身5.6%、複数6.4%）は相当低く、特に物価下落率が高いテレビ等を含む「PC・AV機器」費が占める割合も一般世帯（1.39%）に比して生活保護受給世帯（0.43%）は相当低いという顕著な特徴が見いだせる以上、生活保護受給世帯の消費構造を把握するデータとして

家計調査を用いることに統計等の客観的数値等との合理的関連性は認められない旨主張する。

- d しかし、デフレ調整は、物価変動率（貨幣価値の変化）を把握して生活扶助基準を改定しようとするものであって、生活保護受給世帯の消費構造を把握して改定するものではない。生活保護受給世帯の消費構造に則した物価変動率を把握することは、生活扶助相当CPIを算定するに当たって考慮要素となり得るものであるが、そこには当然一定の限界があり、統計数値の精度や信頼性も勘案した上で、生活保護受給世帯の消費構造を考慮するかどうか、考慮するとしてどの程度考慮するかは、専門技術的知見に基づく厚生労働大臣の裁量に委ねられているというべきである。そして、社会保障生計調査は、地域等による偏りが生じる可能性があり、サンプル数からも精度に一定の限界があり、消費者物価指数の詳細な品目ごとのウェイトが把握できないことを考えれば、物価変動率を算定するに当たり、社会保障生計調査ではなく家計調査の統計に基づいてウェイトを算出した厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない。
- (イ) 家計調査の第1・十分位又は第1・五分位の世帯のデータではなく全世帯のデータに基づいてウェイトを算出したことについて
- a 1 審被告らは、家計調査の第1・十分位又は第1・五分位の世帯のデータではなく全世帯のデータに基づいてウェイトを算出した理由について、家計調査の収入階層別のウェイトのデータは、いくつかの品目をまとめた「類」レベルでのウェイトのデータのみが存在し、品目別のウェイトのデータは存在しないため、家計調査の収入階層別のウェイトを用いた場合にも、消費者物価指数の詳細な品目ごとの消費の支出の割合を反映した物価指数を算出することができなくなると予想された旨説明する。

b これに対し、1審原告らは、家計調査の統計に基づいてウェイトを算出するとしても、第1・五分位の消費実態を把握できるデータは公表され、第1・十分位についても厚生労働省から取り寄せることが可能であり、平成20年から23年までの生活扶助相当CPIの変化率は、総世帯の平均ウェイトを使用した場合が4.78%であるのに対して、第1・五分位の平均ウェイトを使用した場合は2.81%、公表されている範囲で第1・十分位の世帯のウェイトを求めて使用した場合は2.34%となると主張する。

そして、弁論の全趣旨によれば、第1・五分位の品目別ウェイトのデータは公表されており、これを使用して物価変動率を算出することは可能であったと認めることができる。

- c しかし、前記のとおり、物価変動率を算定するに当たって、統計数値の精度や信頼性との関連で生活保護受給世帯の消費構造を考慮するか、考慮するとしてどの程度考慮するかは、専門技術的知見に基づく厚生労働大臣の裁量に委ねられている。そして、平成20年以降の急激な経済変動によって生じた生活保護受給世帯と一般国民との間の不均衡を是正するというデフレ調整の目的に照らして、生活保護受給世帯ではなく一般国民の消費構造を前提とするウェイトを基準として物価変動率を算定することが、確立した専門的知見に反する不合理なものと言うことはできない。そうすると、収入階層別のサンプル数等による統計数値の精度やデフレ調整の目的との整合性等を考慮して、家計調査の収入階層別のウェイトのデータを使用せず、全世帯のデータに基づいてウェイトを算出した厚生労働大臣の判断が不合理とまで言うことはできず、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。
- (ウ) 家計調査の統計から生活扶助による支出が想定されない品目を除外してウェイトを算出したこと

a 1 審被告らは、生活扶助による支出が想定されない品目を除外し、生活扶助による支出が想定される品目を対象としてウェイトを算出する理由について、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、生活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、「生活扶助において捕捉され得るか否か」という客観的かつ明確な基準に従って選定された生活扶助相当品目を用いるという手法は、従前から行われており、かつ、専門家においても是認されていた旨説明する。

そして、上記説明に係る厚生労働大臣の判断は、物価変動による生活保護受給世帯の可処分所得の増加の程度を正確に把握するために合理的なものといえることができる。

b これに対して、1 審原告らは、特定の品目を除外することにより除外されなかった品目のウェイトが相対的に上昇し、物価下落率の大きい教養娯楽費（特にテレビ等）のウェイトが家計調査以上に増幅され、全体としての物価下落率が大きくなったため、生活扶助相当CPIには、教養娯楽費（特にテレビ等）の物価の下落を大きく反映してしまう点で、要保護者の需要を正しく算定できないという重大な欠陥がある旨主張する。

しかし、テレビ等の教養娯楽費は生活扶助により捕捉され得る品目であり、このような品目を物価下落率が高いことを理由に生活扶助相当品目から除外し、又は、このような物価下落率が高い品目があることを理由に生活扶助により捕捉されない品目を生活扶助相当品目から除外することをやめるのは、正に恣意的な取扱いによる統計的处理であって合理性がなく、生活扶助による支出が想定されない品目を除外

してウェイトを算出することとした厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。

(エ) 物価変動率を算定するために平成22年基準のウェイトを用いたこと

a 1審被告らは、平成22年基準のウェイトを用いた理由について、国民の消費の内容は経時的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に可能な限り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であると説明する。

平成20年から平成23年までの物価変動率を算定するに当たって、平成17年基準と平成22年基準のウェイトを用いることが考えられたところ、上記説明に係る厚生労働大臣の判断は、算定時点に近接した時点の消費構造を示すデータを用いることで、現実の消費実態を反映した物価指数を算定しようとするもので、それなりの合理性を認めることができる。

b これに対し、1審原告らは、平成22年は、家電エコポイント制度の開始や地デジ化により一般世帯のテレビ買い替え需要が膨らむ一方、生活保護受給世帯にはチューナーの無料配布がなされたため、一般世帯と生活保護受給世帯のテレビ等に対する支出割合の乖離が平常時以上に増幅され、平成22年基準を用いることで、生活保護受給世帯の現実の消費実態からより一層かけ離れることとなった旨主張する。

しかし、経時的な消費構造の変化はテレビに限られないのであり、テレビを含む全ての品目を平均して現実の消費実態を反映した物価指数を算定するために、算定時点に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であるとする厚生労働大臣の判断を不合理ということとはできず、上記1審原告らの主張は採用できない。

c また、1 審原告らは、ラスパイレス式を用いるのが国際標準であり、我が国において統計を所管する専門官庁である総務省統計局も一貫してラスパイレス式を用いている中で、平成22年基準のウェイトを用いた結果、平成20年から平成22年にかけては下方バイアスが生じるパーシェ式と同様の計算方式を採用することとなり、生活扶助相当CPIの下落率は、総務省の消費者物価指数と比較して合理的な説明ができないほど著しく大きくなっているが、保護基準は、「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」でなければならないことからすれば、保護基準を設定する場面においては、下方バイアスが生じる計算方法を採用することは原則として許されない旨主張する。

しかし、経時的に物価の変動状況を把握するための消費者物価指数の算出方法としてラスパイレス式に統一されているとしても、個別に基準時点と比較時点の物価変動率を算出するために、ラスパイレス式以外の方法を用いることが不合理であるとする専門的知見を認めるに足りる証拠はない。厚生労働大臣が採用した、中間年のウェイトを基準として用いる算出方法は、ロウ指数として消費者物価指数マニュアル上も承認されており（甲A277、乙A67）、これを不合理ということはできない。また、平成20年から平成22年にかけてはパーシェ式と同様の下方バイアスが生じるが、バイアスが生じること自体は、ウェイト参照時点と比較時点が異なる以上当然のことであり、その時点の間が長ければその分バイアスも拡大するのであるから、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するために算定時点に近接した時点のウェイトを参照するのが相当であるとする厚生労働大臣の判断を不合理とする理由にはならない。さらに、1 審原告らが主張する保護基準を設定する場面においては下方バイアスが生じる計算方法を採用することは原則として許されないとする専門的知見を認めるに足り

る証拠もなく、1審原告らの上記主張は採用できない。

ウ 小括

以上によれば、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということはできない。

(4) 激変緩和措置（2分の1処理）に係る判断に裁量権の逸脱又はその濫用があるか

ア 1審被告らは、激変緩和措置について、①平成25年検証では、特に子どもがいる世帯の減額率が高いため、貧困の世代間連鎖を防ぐなどの観点を実現しつつ、生活扶助基準の展開部分の適正化というゆがみ調整の本質的部分を改変しないようにするため、平成25年検証の結果を反映する程度を一律2分の1とするとともに（2分の1処理）、②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パーセントとした上で、③その結果の反映を3年にわたる期間で段階的に実施することとした旨説明する。

上記説明に係る厚生労働大臣の判断は、急激な保護費の減額等による被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点に配慮したものとして、合理的なものといえることができる。

イ これに対し、1審原告らは、2分の1処理について、①基準部会等の専門家に諮ることなく、②ゆがみ調整の趣旨を半減させ、③本来増額となる高齢世帯の増額幅を半減させる不利益を与え、④90億円余りの財政削減効果を生じさせたもので、ゆがみ調整の本質的部分に改編を加えた措置で、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものである旨主張する。

しかし、①専門家からの意見聴取等は、判断の合理性を担保するためのものであって、これがないとしても手続上の瑕疵とはいえないことは、

前記で述べたとおりである。さらに、平成25年報告書には、留意事項として、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旨明記されており（乙A7〔9～10頁〕）、平成25年検証自体が激変緩和措置を講じることを予定していたといえることができる。

また、②2分の1処理は、平成25年検証の結果として明らかとなったかい離の程度に比例して一定の割合でかい離を解消するもので、生活保護受給世帯間の公平を図るため生活扶助基準の展開部分を改定するというゆがみ調整の本質的部分に沿う措置といえることができる。

さらに、③増額分の2分の1処理は、結果的に改定前より支給額が増額するのであって、増額分の2分の1処理が、直ちに最低限度の生活を下回るものということとはできない。

加えて、④2分の1処理による財政削減効果については、証拠上、必ずしも機序が明らかではないが、平成25年検証は、第1・十分位を対象に、生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額を指数化することにより展開の検証を行っており、実際の年齢階級、世帯人員、級地別の生活保護受給世帯の数等を考慮しているわけではないから、水準に影響を与えずに展開の合理化を図った結果、結果的に財政削減効果（又は財政拡大効果）が生じることはあり得るところ、仮に1審原告らが主張する財政削減効果があったとしても、上記に述べた2分の1処理の合理性に照らせば、財政削減効果を理由に2分の1処理に関する厚生労働大臣の判断が不合理なものということとはできない。

ウ 以上によれば、2分の1処理を含む激変緩和措置に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない。

- (5) 本件改定後の保護基準が健康で文化的な生活水準を維持するのに十分ではないか、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量

権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

ア 前記のとおり、ゆがみ調整及びデフレ調整に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められず、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から配慮した激変緩和措置が採られている。さらに、基準部会による平成29年検証では、夫婦子1人世帯の第1・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準額が概ね均衡することが確認され、デフレ調整における水準が妥当であると評価されている。これらの点を考慮すれば、本件改定後の生活扶助基準が、健康で文化的な生活水準を維持するのに十分ではないということとはできず、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということもできない。

イ これに対し、1審原告らは、平成29年検証では、夫婦子1人世帯以外の世帯類型の水準均衡は何ら確認されておらず、高齢夫婦世帯の生活扶助基準が下げられ過ぎたことを示しており、平成29年検証の終盤、高齢夫婦世帯のモデルによる検証が不合理な理由で突然放棄された旨主張する。

しかし、夫婦子1人世帯以外の世帯類型の水準均衡が確認されていないからといって、生活保護基準が下げられ過ぎているということとはできない。また、高齢夫婦世帯については、消費支出の分析結果にかい離が見られ、貯蓄を年収換算する方法等は何らかの課題があることに起因するものと考えられ、高齢夫婦世帯の年収階級別の分析の評価については課題が残るとされて、比較対象とすべき所得階層を設定することができず、生活扶助基準の水準の評価に至らなかったものであり（乙A78）、生活扶助基準が下げられ過ぎたと評価できるものではない。高齢夫婦世帯についての水準の検証は上記により終了しており、不合理に放棄されたと評価できるものでもない。

ウ また、1審原告らは、平成29年検証で、多くの世帯類型において展開

後の生活扶助基準額があるべき水準に満たない第3・五分位の消費水準の5割台へと落ち込んでいる旨主張する。

しかし、第3・五分位の消費水準の6割があるべき水準とする専門的知見を示す証拠はなく、上記6割を下回ることで、健康で文化的な生活水準を維持するのに十分ではないと認めることはできず、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認めることはできない。

エ さらに、1審原告らは、本件改定に基づく本件各決定により、生活上様々な困難に陥り、多大な苦痛を感じている旨主張し、その旨供述等する（甲B2、5～9、14～16、18、20、22、23、26、28、32～34、38、41、45、50、52～57、原審及び当審1審原告ら各本人）。そして、1審原告らが生活保護により最低限度の生活の需要に応じた保護費を受給するものであり、少額の保護費の減額であっても生活に対する影響は極めて大きく、本件各決定による減額改定で、不便な生活をせざるを得ない状況に追い込まれ、親族や知人との交流を断念せざるを得ないなどの窮状に陥り、多大な苦痛を感じていることは容易に理解することができる。

しかし、上記のような生活環境の悪化による苦痛は、リーマンショック後の経済状況の悪化の中で消費及び賃金等が減少した（乙A78）国民の多くが感じた苦痛と同質のものであって、これを理由に本件改定後の保護基準が健康で文化的な生活水準を維持するのに十分なものではないと認めることはできず、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認めることはできない。

オ 他に上記を認めるに足りる証拠はなく、1審原告らの上記主張は採用できない。

(6) 動機の不正（不当性）により裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるといえるか

1 審原告らは、デフレ調整及び2分の1処理は、生活扶助費の1割削減という自由民主党の政権公約を実現する政治的意図によるもので、動機に不正（不当性）があるから、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用が認められるべきと主張する。

確かに、平成24年12月16日の総選挙により政権与党に戻った自由民主党が、生活保護給付水準の10%引下げを選挙公約としていたこと（甲A15、212）、同年12月27日及び28日の記者会見において、当時の田村憲久厚生労働大臣が生活扶助費の1割削減という選挙公約に一定の制約を受ける旨発言していること（甲A225～227）などから、政治的判断が本件改定の契機の一部であったことが認められる。

しかし、選挙公約や政治的判断が契機となったからといって、本件改定の動機が不正なものであることが推認されるものではない。前記のとおり、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その濫用があるとは認められず、本件改定の内容から本件改定の動機が不正なものということとはできない。他に、これを認めるに足りる証拠はなく、1 審原告らの上記主張は採用できない。

(7) まとめ

以上によれば、本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえない。

4 争点(2)（本件各決定が行政手続法14条1項本文の規定する理由の提示を欠くものか）について

行政手続法14条が行政処分における理由の提示を定める趣旨は、処分行政庁の判断における慎重さを担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせることで不服申立ての機会を実質的に保障するところにある

と解される。

そして、本件各決定の通知書は、本件改定により変更された保護基準により機械的に定まる扶助決定額等を被保護者に通知するものであるから、処分行政庁が恣意的に裁量権を行使する余地はない。また、保護基準の改定により具体的な保護（支給額等）が変更されたことが理解できる内容であれば、これを受領した被保護者は、官報等で本件各告示を確認するなどの方法により、自らに適用される保護基準の変更すなわち本件改定について了知し、不服申立てをすることができる。1 審原告（控訴人・被控訴人）ら及び1 審原告（被控訴人）ら並びに1 審原告（控訴人）らの夫に送付された本件各決定の通知書には、保護変更は基準改定を理由とすることが明示されている（前記認定事実(8)）のであるから、上記の趣旨は満たされており、本件各決定について理由の提示はなされていると評価できる。

したがって、本件各決定が、行政手続法14条1項本文の規定する理由の提示を欠くものであるとはいえない。

5 争点(3)（国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権が成立するか）について

上記のとおり、本件改定に違法な点はないから、本件改定に係る厚生労働大臣の判断について職務上の義務違反があるとは認められない。

したがって、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権は成立しない。

6 結論

以上によれば、1 審原告らの請求はいずれも理由がないから棄却すべきところ、これと一部異なる原判決はその限度で相当でないから、1 審被告（控訴人）らの控訴に基づき、原判決中1 審被告（控訴人）ら敗訴部分を取り消し、上記部分につき、1 審原告（控訴人・被控訴人）ら及び1 審原告（被控訴人）らの請求をいずれも棄却し、1 審原告（控訴人・被控訴人）ら及び1 審原告（控訴人）らの控訴はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判

決する。

大阪高等裁判所第1民事部

裁判長裁判官

山 田 明

裁判官

柴 田 義 人

裁判官川畑公美は、転補のため、署名押印することができない。

裁判長裁判官

山 田 明