

## 主 文

- 1 別紙2 処分一覧表の「原告番号」欄1、2記載の各第1事件原告に対して「処  
分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日1」欄記載の各年月日付でした各  
保護変更決定処分を取り消す。
- 5 2 別紙2 処分一覧表の「原告番号」欄1、2記載の各第1事件原告に対して「処  
分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日2」欄記載の各年月日付でした各  
保護変更決定処分を取り消す。
- 3 別紙3 処分一覧表の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分の名宛人」  
欄記載の各第2事件原告に対して「処分日」欄記載の各年月日付でした各保護  
10 変更決定処分を取り消す。
- 4 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 5 訴訟費用は、原告ら（ただし、原告3を除く。）と被告市との間においては被  
告市の負担とし、原告らと被告国との間においては原告らの負担とする。
- 6 本件訴訟のうち、提訴時原告3の、別紙2 処分一覧表の「原告番号」欄3記  
15 載の提訴時原告3に対して「処分行政庁」欄記載の処分行政庁が「処分日1」  
及び「処分日2」欄記載の年月日付けでした各保護変更決定処分の取消しを求  
める部分は、同各処分の名宛人である提訴時原告3が平成29年3月23日に  
死亡したことにより終了した。

## 事 実 及 び 理 由

### 20 第1 請求

#### 1 第1事件

- (1) 別紙2 処分一覧表の「処分行政庁」欄記載の処分行政庁が「処分の名宛人」  
欄記載の各第1事件原告に対して「処分日1」欄記載の各年月日付でした各  
保護変更決定処分を取り消す。
- 25 (2) 別紙2 処分一覧表の「処分行政庁」欄記載の処分行政庁が「処分の名宛人」  
欄記載の各第1事件原告に対して「処分日2」欄記載の各年月日付でした各

保護変更決定処分を取り消す。

- (3) 被告国は、第1事件原告らに対し、それぞれ5万円及びこれに対する平成25年5月16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 第2事件

- 5 (1) 主文第3項と同旨

- (2) 被告国は、第2事件原告らに対し、それぞれ5万円及びこれに対する平成27年3月31日から支払済みまで年5分の割合による各金員を支払え。

## 第2 事案の概要

### 1 事案の要旨

10 厚生労働大臣は、生活保護法の委任に基づいて定めた「生活保護法による保護の基準」（昭和38年4月1日号外厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。）における生活扶助の基準（以下「生活扶助基準」という。）につき、  
順次、平成25年5月16日付け厚生労働省告示（平成25年厚生労働省告示第174号（同年8月1日から適用）。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日付け厚生労働省告示（平成26年厚生労働省告示第136号（同年4月1日から適用）。以下「平成26年告示」という。）による改定（消費増税に対応するためになされた改定部分は除く。以下「平成26年改定」という。）及び平成27年3月31日付け厚生労働省告示（平成27年厚生労働省告示第227号（同年4月1日から適用）。以下「平成27年告示」という。）による改定（以下「平成27年改定」という。）を行った（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。）。  
20

25 本件は、富山市内に居住して同法に基づく生活扶助の支給を受けている原告らが、第1事件原告ら（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3については平成25年改定及び平成27年改定に伴い、第2事件原告らについては平成2

7年改定に伴い、生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定処分（以下、これらを併せて「本件各処分」という。）をそれぞれ受けたところ、本件各処分は、憲法25条、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和54年条約第6号。以下「社会権規約」という。）9条等並びに生活保護法1条、3条及び8条等に違反し、違憲、違法であると主張して、本件各処分の処分行政庁の所属する被告市に対し、本件各処分の取消しを求めるとともに、原告らが、本件改定は国家賠償法上違法であるとして、被告国に対し、国家賠償法1条1項に基づき、各5万円及びこれに対する違法行為の日（第1事件原告らについては平成25年告示がなされた平成25年5月16日、第2事件原告らについては平成27年告示がなされた平成27年3月31日）から支払済みまで平成29年法律第44号による改正前民法所定の年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。

## 2 関係法令等の定め

### (1) 憲法

#### ア 25条

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。（1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項）

#### イ 98条2項

日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。

### (2) 社会権規約

#### ア 2条

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。(1項)

この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。(2項)

イ 9条

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。

ウ 11条1項

この規約の締約国は、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。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。

(3) 生活保護法

ア 1条(この法律の目的)

この法律は、日本国憲法25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

イ 3条(最低生活)

この法律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。

ウ 6条(用語の定義)

この法律において「被保護者」とは、現に保護を受けている者をいう。(1項)

エ 8条（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する。（1項）

5 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って、且つ、これをこえないものでなければならない。（2項）

オ 9条（必要即応の原則）

10 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、有効且つ適切に行うものとする。

カ 11条（種類）

保護の種類は、次のとおりとする。（1項）

- 一 生活扶助
- 二 教育扶助
- 15 三 住宅扶助
- 四 医療扶助
- 五 介護扶助
- 六 出産扶助
- 七 生業扶助
- 20 八 葬祭扶助

キ 12条（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、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの
- 25 二 移送

ク 25条（職権による保護の開始及び変更）

保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。(以下略。2項)

(4) 保護基準 (乙1)

5           ア 級地

保護基準は、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6区分の級地に分類した上、各級地に応じて定められ、当該市町村内に居住する各生活保護受給世帯に適用される。

イ 生活扶助基準

10           (ア) 基準生活費 (保護基準別表第1、第1章)

生活扶助基準は、衣食などの日常生活に必要な基本的かつ経常的経費についての最低生活費を定めるものである。この生活扶助基準は、基準生活費 (別表第1第1章) と加算 (同表第1第2章) に大別される。

15           基準生活費は、世帯を構成する個人単位で消費される経費 (例えば、飲食費、被服費) に対応する基準として年齢別に定められた第1類の表に定める個人別の額を合算した額 (以下「第1類費」という。) と、世帯ごとに支出される経費 (例えば、光熱水費、家具什器費) に対応する基準として世帯人員数別に定められた第2類の表に定める世帯別の額 (以下「第2類費」という。) との合計額とされる。

20           (イ) 加算 (保護基準別表第1、第2章)

25           加算は、障害があるため最低生活を営むためには健常者に比してより多くの費用を必要とする障害者や、通常以上の栄養補給を必要とする在宅患者、胎児のための栄養補給を必要とする妊婦等のように、特別な需要を有する者について、これらの特別な需要に対応できるように、基準生活費に加算して支給されるものである。

3 前提事実 (当事者間に争いが無いか、後掲各証拠及び弁論の全趣旨により容

易に認定することのできる事実。なお、枝番を明記しない証拠は枝番を含むものとする。)

(1) 当事者等

5           ア 原告ら（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3は、本件各処分時点において、いずれも富山市に居住し、それぞれ生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けていた者である。

          なお、上記各時点において、富山市は2級地-1に区分されていた（乙1）。

10           イ 提訴時原告3は、平成27年1月8日に本件訴訟（第1事件）を提起したところ、平成29年3月23日に死亡し、その配偶者である原告3が訴訟承継した。

(2) 生活扶助基準の改定方式の変遷等

ア マーケットバスケット方式

15           昭和25年に生活保護法が施行されてから昭和35年度までは、生活扶助基準の改定方法として、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積み上げて最低生活費を算出するマーケットバスケット方式が採用されていた（乙5ないし7、10）。

イ エンゲル方式

20           昭和36年度から昭和39年度までは、生活扶助基準の改定方法として、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エンゲル方式が採用されていた（乙5、6、10）。

ウ 格差縮小方式

25           昭和39年の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の報告に基づき、昭和40年度から昭和58年度までは、生活扶助基準の改定方法として、

政府経済見通しにおける個人消費の伸び率に格差縮小分を上乗せし、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、一般国民と生活保護受給世帯の消費水準の格差の縮小を図る格差縮小方式が採用されていた（乙5、6、9、10）。

5 エ 水準均衡方式

(ア) 昭和59年度以降現在に至るまで、生活扶助基準の改定方法として、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水準均衡方式が採用されているところ、同方式による生活扶助基準の算定及び改定の概要は、次のとおりである。

10 a 算定

一定の基準となる世帯（昭和61年度以降は夫婦子1人（33歳、29歳、4歳）の3人世帯。以下「標準世帯」という。）の生活扶助基準額を決定し、これを一般世帯の消費実態における第1類費に相当する支出額（飲食物費、被服費等が相当）と第2類費に相当する支出額（光熱水費、家具什器費等が相当）の構成割合を参考として、第1類費と第2類費に分割した上で、第1類費については、20歳から40歳の栄養所要量を100とした場合の年齢階級別の指数を乗ずることにより、世帯員の年齢階級別の第1類費の基準額を算出し、第2類費については、標準世帯の値を100として、世帯人員別に定めた換算率（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、世帯人員別の第2類費の基準額を算出する。そして、第1類費の基準額と第2類費の基準額を当該世帯における世帯員の年齢及び世帯人員数に応じて組み合わせることにより世帯ごとの最低生活費を算出する。さらに、1級地-1以外の級地については、1級地-1の基準額を起点に級地間格差をもって基準額を設定する（以下、標準世帯における生活扶助

基準額から、年齢階級別、世帯人員別、級地別の最低生活費を算出する過程の全部又は一部を「展開」という。)

b 改定

水準均衡方式により算定される改定率を標準世帯の生活扶助基準額に  
5 乗じ、これを起点として、前記 a のとおり基準額を設定する。

(イ) 水準均衡方式は、厚生省（当時）の審議会である中央社会福祉審議会  
が昭和 58 年 12 月 23 日付けで厚生大臣（当時）に提出した「生活扶  
助基準及び加算のあり方について（意見具申）」（以下「昭和 58 年意見  
具申」という。）を受けて新たに導入されたものであるところ、昭和 58  
10 年意見具申の内容は、概要、次のとおりである（乙 8）。

a 生活保護において保障すべき最低生活の水準が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であることは既に認  
められているところ、国民の生活水準が著しく向上した今日における  
最低生活の保障の水準は、単に肉体的生存に必要な最低限の衣食住を  
15 充足すれば十分というものではなく、一般国民の生活水準と均衡のと  
れた最低限度のもの、即ち家族全員が必要な栄養量を確保するのはも  
ちろんのこと、被服及びその他の社会的費用についても、必要最低限  
の水準が確保されるものでなければならない。このような考え方に基  
づき、総理府家計調査を所得階層別に詳細に分析検討した結果、昭和  
20 58 年当時の生活扶助基準は、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、生活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。

b 前記 a の所見を踏まえると、生活保護において保障すべき最低生活  
25 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はかれるよう適切な措置をとることが必要であり、また、当該年度に予想される国民の消費動向  
5 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。

### (3) 本件改定以前の生活扶助基準に関する検証の概要

#### 10 ア 平成16年検証

平成15年7月、生活保護制度の在り方に関し議論するため、厚生労働省の審議会である社会保障審議会（厚生労働省設置法7条1項に定める厚生労働大臣の諮問機関）福祉部会の下に、学識経験者12名からなる専門委員会（以下、単に「専門委員会」という。）が設置された（乙4、12。  
15 以下、後記(イ)の平成16年報告書作成に至るまでの専門委員会の検証を「平成16年検証」という。）。

#### 16 (ア) 平成15年中間取りまとめ

専門委員会は、平成15年12月16日、それまでの検討結果を平成15年中間取りまとめとして公表した。

20 平成15年中間取りまとめでは、生活扶助基準について、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とらえられるべき相対的なものであるとの考え方の下、年間収入階級第1・十分位（収入の低い方から順番に並べ、世帯数が等しくなるよう10等分した場合における、収入の最も低い層。以下同じ。）の世帯の  
25 消費水準に着目して分析、評価がなされるとともに、生活扶助基準第1類費及び第2類費の設定の在り方についても検討された。また、生活扶

助基準の改定方式の在り方について、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、最近の経済情勢は水準均衡方式を採用した当時と異なることから、例えば5年に一度の頻度で、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こと、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、実績の確定も遅いため、これによる生活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るところ、国民にとってわかりやすいものとする必要があるため、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一つの指標として用いることなども考えられること、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といった考え方がさしあたり示された。

このうち、消費者物価指数の伸びを生活扶助基準の改定の指標の一つとして用いることについては、平成15年中間取りまとめに係る審議の際、社会保障審議会福祉部会長より、まだ十分な議論をしておらず、消費者物価で改定するかどうかまでは詰まっていないため、そういう方向は一つの考え方としてあり得るということでもとめたものであるとの説明がなされ、他の委員からも、この点に関しては十分検討する必要があるとの意見が示された。(甲135、乙13)

#### (イ) 平成16年報告書

専門委員会は、平成15年中間取りまとめ公表後に引き続き行った生活扶助基準の妥当性の検証、評価等に関する検討を踏まえ、その改善の方向を示すものとして、平成16年12月15日付けで、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(以下「平成16年報告書」という。)

を取りまとめた。

平成16年報告書では、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り、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とされた。(甲6、乙4)

5

10

#### イ 平成19年検証

平成19年10月、生活扶助基準の水準の妥当性についての定期的な検証及び評価並びに課題に対する検討を行うため、厚生労働省社会・援護局長の下に、5名の学識経験者から構成される「生活扶助基準に関する検討会」(以下「生活扶助基準検討会」という。)が設置され、平成16年の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、専門的かつ客観的な評価及び検証を実施し、平成19年11月30日付けで、「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。)を取りまとめた(乙5、14。以下、平成19年報告書に至るまでの生活扶助基準検討会の検証を「平成19年検証」という。)

15

20

平成19年報告書の内容は、概要、次のとおりである(乙5)。

#### (ア) 評価、検証の方法

水準均衡方式が採用されるに至るまでの生活扶助基準の改定方式の変遷を踏まえると、生活扶助基準の評価・検証を適切に行うためには、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。

25

(イ) 生活扶助基準の水準

5 a 年間収入階級第1・十分位の世帯における生活扶助相当支出額（一般低所得者の消費支出額全体から、生活保護制度において生活扶助以外の扶助に該当するもの、生活保護制度において基本的には是認されない支出に該当するもの、被保護世帯は免除されているもの及び最低生活費の範疇になじまないものを除外した額。以下同じ。）は、それらの世帯の平均の生活扶助基準額と比較して、夫婦子1人世帯が「やや高め」、単身世帯（60歳以上）が「高め」となっている。なお、第1・五分位（収入の低い方から順番に並べ、世帯数が等しくなるよう10 5等分した場合における、収入の最も低い層。以下同じ。）で比較すると、前者が「やや低め」、後者が「均衡」している。

15 b 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、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、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がなく、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、今回、これを20 変更する理由は特段ないと考える。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・十分位の消費水準は、第3・五分位の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割にとどまっている点に留意する必要がある。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。

(ウ) 生活扶助基準の体系

a 世帯人員別の基準額的水準

25 世帯人員が1人の世帯の①生活扶助基準額及び②第1・五分位における生活扶助相当支出額をそれぞれ1としたときの比率は、4人世帯

及び5人世帯において、①が②に比べて相対的にやや高めとなっており、生活扶助基準の体系が、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。

b 年齢階級別の基準額の水準

5 60歳代単身世帯の①生活扶助基準額及び②第1～3・五分位における生活扶助相当支出額をそれぞれ1としたときの比率は、20歳～39歳及び40歳～59歳では①が②に比べて相対的にやや低めになっている一方で、70歳以上では①が②に比べて相対的にやや高めであるなど消費実態からやや乖離している。

10 c 第1類費と第2類費の区分

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みられ、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その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といえる。

15 このため、世帯人員別のスケールメリットを消費実態に合わせて反映させるためには、必ずしも第1類費、第2類費に区分する必要性はないと考えられる。また、仮に第1類費と第2類費の区分を廃止した場合には、単身世帯を基礎において世帯人数に応じて増加額が逡減する体系とすることにより、世帯の消費実態を生活扶助基準に反映させることが可能である。

(エ) 平成19年報告書の位置付け

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。

25 ウ 平成25年報告書

平成23年2月、学識経験者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、保護基準の定期的な評価及び検証について審議するための常設部会として、8名の学識経験者から構成される生活保護基準部会（以下「基準部会」という。）が設置され、年齢階級別、世帯人員別、級地別に生活扶助基準額と消費実態の乖離を詳細に分析し、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い、平成25年1月18日付けで、「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（以下「平成25年報告書」という。）を取りまとめた（甲78、乙6、21、23。以下、平成25年報告書に至るまでの基準部会の検証を「平成25年検証」という。）。

平成25年報告書の内容は、概要、次のとおりである（乙6）。

10 (ア) 検証方針等

a 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・十分位層を設定し、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指数によって様々な世帯構成に対する基準の展開の妥当性を把握することとした。

なお、第1・十分位の世帯を用いた理由は、次のとおりである。

(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、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。

(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。

(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。

(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。

(e) OECDの国際的基準によれば、等価可処分所得（世帯の可処分所得を、スケールメリットを考慮して世帯人員数の平方根で除したものの）の中位値（全データの真中の値）の半分に満たない世帯は相対的貧困層にあるとされるところ、平成25年検証に用いた平成21年全国消費実態調査での等価可処分所得の中位値は約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135万円となっており、第1・十分位に属する世帯の大部分は上記国際的基準の下では相対的貧困層にあることを示している。

(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・十分位の間にお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。

b 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。

#### (イ) 検証結果

##### a 年齢階級別（第1類費）の基準額の水準

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乖離が認められた。

##### b 世帯人員別（第1類費及び第2類費）の基準額の水準

(a) 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乖離が拡大する傾向が認められた。

(b) 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乖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

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

平成25年検証の結果を踏まえ、年齢階級別、世帯人員別、級地別の指数を反映した場合の各世帯への影響は、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組合せにより様々である。

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。なお、その際には現在生活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。

(ウ) 検証結果に関する留意事項

平成25年検証の手法は、平成19年報告書において指摘があった年齢階級別、世帯人員別及び級地別に、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乖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、個々の生活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、よりきめ細かな検証が行われた。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

5 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さまざまに異なる差が生じ得るところ、  
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、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  
10 どから、全ての要素については分析・説明に至らなかった。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、  
基準部会の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はなく、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  
15 要がある。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みると、中位所得階層である  
第3・五分位の占める割合及び第1・十分位に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検証の際参  
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  
20 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。

25 今般、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には、現在生活保  
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。さらに、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。

(4) 本件改定以前の改定状況等

5           ア 平成16年検証において多人数世帯ほど生活扶助基準額が割高になるとの指摘がなされたことから、厚生労働大臣は、平成17年度から平成19年度にかけて、4人以上世帯の第1類費の合算額に逓減率を導入した。一方で、生活扶助基準の水準は、各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、当該各年度の前年度までの一般国民の消費  
10           水準との調整を行った結果、いずれの年度においても据え置くこととされた（乙7、60ないし62）。

          イ 平成19年検証では、生活扶助基準が一般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ものの、平成20年度の生活扶助基準は、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるとして、生活扶助基準は据  
15           え置かれた（乙7、63）。

          平成21年度の生活扶助基準は、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ること、また、「100年に1度」といわれる同年9月以降の世界的な金融危機が実体経済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  
20           ると考えられることから、このような社会経済情勢に鑑み、据え置くこととされた（乙7、15、64）。

          平成22年度の生活扶助基準は、完全失業率が高水準で推移するなど、厳しい経済・雇用状況を踏まえ、国民生活の安心が確保されるべき状況にあることに鑑み、据え置かれた（乙7、65）。

25           平成23年度の生活扶助基準は、経済、雇用情勢等を総合的に勘案した上で、据え置かれた（乙7、66）。

平成24年度の生活扶助基準は、経済、雇用情勢等を総合的に勘案した上で、据え置かれた（乙67）。

(5) 本件改定について

ア 概要

5 厚生労働大臣は、本件各告示により生活扶助基準を改定した（本件改定）ところ、本件改定は、①平成25年検証の結果を踏まえ、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との間の年齢、世帯人員、級地による乖離を調整（以下、「ゆがみ調整」という。）し、さらに、②平成20年に基準額の見直しが行われた後、デフレ傾向が続いているにもかかわらず、生活扶助  
10 基準額が据え置かれてきたことに鑑み、実質的な購買力を維持しつつ、客観的な経済指標である消費者物価指数の動向を勘案した調整（以下、「デフレ調整」という。）を行うとともに、③激変緩和措置を講じるものであった（甲1、2、9、26、乙1、3、16、30）。

15 なお、上記に加え、平成26年改定では、同年4月に消費税率が引き上げられたことに伴い、生活扶助基準額を2.9%引き上げる旨の改定がなされた。

イ ゆがみ調整

20 ゆがみ調整は、平成25年検証の結果を生活扶助基準の展開部分に反映させるものであり、その具体的内容は次のとおりであった（甲9、乙16、17）。ただし、平成25年検証の結果を反映させる比率は、一律に2分の1とされた（弁論の全趣旨。以下、「2分の1処理」という。）ところ、このような取扱いについては、基準部会による審議検討は経ていなかった。

(ア) 第1類費基準額について、各年齢階級間の基準額の差を縮小する。

25 (イ) 第1類費基準額の逡減率（世帯人員が1人増加するごとに第1類費基準額の合計額に乗じる割合）について、世帯人員の増加に応じた逡減割合を大きくする。

(ウ) 第2類費基準額について、世帯人員の増加に応じた各世帯人員別の基準額の増額の幅を拡大する。

(エ) 第1類費及び第2類費の基準額について、それぞれ各級地間の基準額の差を縮小する。

5 ウ デフレ調整

(ア) デフレ調整は、生活扶助に相当する指数品目の物価の動向を勘案するため、同品目を対象とする消費者物価指数として厚生労働省が独自に考案した生活扶助相当CPIを用いて、平成20年から平成23年までの物価変動率をマイナス4.78%と算定し、これを反映する形で、ゆがみ調整後の生活扶助基準額に0.9522を乗じることによって行われた。

なお、デフレ調整を行うことについては、基準部会による審議検討は経ていなかった。(甲9、乙16、18)

(イ) 本件改定において用いられた平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPI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。)において、その算定の基礎とされている消費品目から、生活扶助以外の各種扶助により賄われる品目(家賃、教育費、医療費等)及び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に生活保護受給世帯において支出することが想定されていない品目(自動車関係費、NHK受信料等)を除いた品目(以下「生活扶助相当品目」といい、除外される品目を「除外品目」という。)について、総務省CPIの算定に用いられている当該対象年の品目別価格指数(平成22年の価格を100としたもの)に平成22年のウェイト(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、その合計(指数にウェイトを乗じた値の合計)を平成22年ウェイトの総和で除して算定されたものである(乙26)。

## エ 激変緩和措置

本件改定に当たり、次のとおり激変緩和措置が講じられた（甲 2、9、乙 16）。

(ア) 本件改定を平成 25 年度から 3 年の経過期間を設けて段階的に実施する。

(イ) 現行基準からの増減幅が 10%を超えないように調整する。

### (6) 本件改定による財政効果

厚生労働大臣は、本件改定を平成 25 年度から平成 27 年度にかけて段階的に実施したところ、本件改定により、生活扶助基準については 3 年で約 670 億円支出が減少し、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（ただし、生活扶助基準の減額によるものは、このうち 510 億円）であった（甲 9、乙 16）。

### (7) 消費者物価指数及び総務省 C P I の算定方法等

#### ア 消費者物価指数の算定方法

(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る（乙 25）。

物価指数は、物価の動きを、ある時点の物価と比べてどの程度上昇又は下落したかを比率のかたちで表した数値をいい、比較の基準となる時点における物価を 100 として（以下「基準時」という。）、その時々の物価を比較計算した数値として算定する（以下、物価の比較の対象となる時点を「比較時」という。）（乙 26）。

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、物価変動を時系列的に測定するものであり、家計の消費構造（品目及びウエイト）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のように変化するかを指数値で示したものであって、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(甲 1 3 6、乙 2 6、5 5)。

(イ) 各種指数

5 a ロー指数は、比較される時点間において、一般に「買い物かご」と呼ばれる一定量の財又はサービスを購入するために要する全費用の割合の変化を表す指数をいう。ロー指数において、買い物かごを固定する時点(ウエイト参照時)は、物価算定の基準となる時点(基準時)と比較の対象となる時点(比較時)の間のいずれの時点でもよい(乙 5 2)。

10 b ラスパイレス指数は、基準時をウエイト参照時とする指数をいう。ラスパイレス指数は、速報性やコスト面で優れているが、その後の消費構造(品目及びウエイト)の変化による影響が加味されないという欠点がある(甲 1 1 0)。

15 c パーシェ指数は、比較時をウエイト参照時とする指数をいう。パーシェ指数は、経済の変化に応じて最新のウエイトが反映される利点があるが、速報性やコスト面で劣るといふ欠点がある(甲 1 1 0)。

イ 総務省C P I の算定方法

20 総務省C P I 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、ラスパイレス式によって作成されている(なお、実際の計算では基準時のウエイトで加重平均をする基準時加重相対法算式(ラスパイレス型)を用いている)ところ、その詳細は次のとおりである(甲 1 3 7、乙 2 6)。

(ア) 基準時は、西暦年の末尾が 0 又は 5 の年とされ、5 年ごとに、品目とそのウエイト等を見直している(甲 1 3 7、乙 2 6)。

25 (イ) 品目は、1 0 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)に分類されており、さらに、各大分類内に中分類が、中分類内に小分類が、そ

れぞれ存在するところ、総務省C P Iにおいて使用される品目は、家計調査で消費者が実際に記入した家計簿の集計結果を基に、支出額の多いものが選ばれており、基準時における総消費支出額を1万として、各品目の支出額を比例換算することにより品目別のウェイトを定めている  
5 (甲136、137、乙26)。

(ウ) 価格には、小売物価統計調査により得られた市町村別、品目別の小売価格を用いるところ、消費者物価指数は同品質の財及びサービスの価格動向から作成すべきものであるため、小売物価統計調査では、調査品目ごとに調査する商品の機能、規格、容量などの特性を規定した基本銘柄を指定し、品質の変化など物価変動以外の要因による価格差が含まれる  
10 場合には、これを除去して比較時価格を算出するため、品質調整を行っている。

なお、「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、小売物価統計調査ではなく、全国の主要な家電量販店で販売された全製品のPOS情報(レジで商品のバーコードを読み取る際に収集される販売価格及び販売数量データを基にした情報)による販売価格及び販売数量などが用いられている。(甲136、137、乙2  
15 6、27)

(エ) 前記(ア)のとおり、総務省C P Iでは5年ごとに基準時及びウェイトを改定しているところ、消費者物価指数は時間の経過による物価の動きを  
20 みるものであるため、過去に遡って比較できるように、基準時及びウェイト改定の都度、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(以下「指数の接続」という。)。指数の接続は、地域及び総合、類、品目ごとに行い、その計算は、各基準年を100とする指数を  
25 次の基準時に当たる年の年平均指数で除した結果を100倍することにより行う。(甲137、乙26、27)

(オ) 寄与度は、各指数品目のウェイトを加味し、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。項目Aの寄与度は、次の計算式により算定される。各項目の寄与度を合計すると、前期と当期の総合指数の変化率となる。

$$\begin{aligned} \text{項目Aの寄与度} &= (\text{当期の項目Aの指数} - \text{前期の項目Aの指数}) \times \text{項目Aのウェイト} \div \text{総合ウェイト} \div \text{前期の総合指数} \times 100 \\ &= (\text{当期の項目Aの指数} \times \text{項目Aのウェイト} - \text{前期の項目Aの指数} \times \text{項目Aのウェイト}) \div \text{総合ウェイト} \div \text{前期の総合指数} \times 100 \end{aligned}$$

(以上につき、甲137、乙26)

(カ) 総務省CPIについては、原則として毎月26日を含む週の金曜日の午前8時30分に全国の前月分指数が公表され、12月分公表時には年平均指数が、3月分公表時には年度平均指数が、それぞれ公表される(甲136、137、乙27)。

#### ウ 総務省CPIの推移

(ア) 平成23年8月、平成22年を基準時及びウェイト参照時とする総務省CPIの改定が行われ(以下「平成22年基準改定」という。)、従前の基準時であった平成17年における指数品目に28品目が追加され、22品目が廃止されるなどして、588品目となったほか、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」の3品目については、技術革新が著しく、市場の製品サイクルが極めて短いため、従来の価格収集方法では同質の製品を継続的に調査することが困難であることから、全国の主要な家電量販店のPOS情報による全機種の販売価格のほか、販売台数、各機種の特性などを用いて品目別価格指数を算出した(甲137、乙26、27)。

(イ) 平成22年を基準時とした各年の総務省CPI（全国・総合）の総合指数並びに10大費目のうち、食料、光熱・水道及び教養娯楽の各指数は次の表のとおりである（乙28）。同表によれば、総務省CPIにおける平成20年から平成23年までの物価変動率は、マイナス2.35ポイント（計算式  $(99.7 \div 102.1 - 1) \times 100$ ）である（算定方法につき、甲137、乙26）。

年	総合	食料	光熱・水道	教養娯楽
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

平成20年には、原油価格高騰の影響を受け、石油製品の価格指数が同年8月に過去最高となったことに加え、穀類、菓子類、調理食品、外食などを含む食料も全般的に値上がりしたことなどにより、総合指数は前年比1.4%の上昇となり、11年ぶりに1%を超える上昇となった（甲22、23）。

平成21年には、平成20年に高騰した原油価格の下落により、ガソリン及び灯油が大きく下落したほか、燃料費が大幅に値下がりしたことによる外国パック旅行の下落、耐久消費財の続落などにより、総合指数は前年比1.4%の下落となり、比較可能な昭和46年以降、最大の下落幅となった。このうち耐久消費財に着目すると、技術革新や性能向上などにより、テレビ（薄型）が29.1%、パソコン（ノート型）が48.3%、パソコン（デスクトップ型）が38.2%、それぞれ下落し

た。(甲 2 3)

また、教養娯楽のうち教養娯楽用耐久財に属するテレビ、ビデオレコーダー、パソコン(デスクトップ型)、パソコン(ノート型)及びカメラ(以下これらを併せて「テレビ等」ともいう。)の品目別価格指数について、平成 2 2 年を 1 0 0 とした場合の平成 2 0 年及び平成 2 3 年の価格指数並びにウエイトは次の表のとおりである(甲 1 3 7、乙 2 6、2 9)。

	価格指数		ウエイト
	平成 2 0 年	平成 2 3 年	
テレビ	2 0 5 . 8	6 9 . 1	9 7
ビデオレコーダー	1 9 1 . 6	6 0 . 0	1 3
パソコン(デスクトップ型)	2 3 7 . 2	6 0 . 1	1 0
パソコン(ノート型)	2 8 1 . 6	7 6 . 0	2 0
カメラ	2 2 4 . 7	7 2 . 0	7

(8) 生活扶助相当 C P I の算定方法等

ア 平成 2 0 年の生活扶助相当 C P I

平成 2 0 年生活扶助相当 C P I を算出するに当たっては、総務省 C P I の平成 2 2 年基準改定における 5 8 8 品目から、除外品目と、欠測値に該当する 3 2 品目(平成 2 2 年基準改定の際に追加、廃止又は統合等されたため、平成 2 0 年時点では対象品目に含まれていなかった品目。以下「欠測値該当品目」という。)を除く 4 8 5 品目が指数品目とされた。その上で、平成 2 2 年をウエイト参照時として、上記 4 8 5 の指数品目ごとに、平成 2 2 年の価格を 1 0 0 とした場合の平成 2 0 年時点の価格指数に当該品目の平成 2 2 年基準改定におけるウエイトを乗じ、その合計を平成 2 2 年のウエイトの総和で除することによって算定された。

総務省 C P I では全指数品目のウエイトの総和は 1 万と設定されている

のに対し、生活扶助相当CPIは、除外品目があるため、上記485品目により算出される平成22年のウェイト総和は6189であった。そして、485品目に係る品目ごとの平成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年ウェイトを乗じたものの合計は64万6627.9であったから、これを上記6189で除した値である104.5が、平成20年生活扶助相当CPIとされた。(乙26、28、29)

#### イ 平成23年の生活扶助相当CPI

平成23年生活扶助相当CPIを算出するに当たっては、平成22年基準改定における588品目から、除外品目を除く517品目が指数品目とされた。その上で、上記517の指数品目ごとに、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年のウェイトの総和で除することによって算定された。

上記517品目により算出される平成22年のウェイト総和は6393であり、517品目に係る品目ごとの平成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年ウェイトを乗じたものの合計は63万5973.1であったから、後者を前者で除した値である99.5が、平成23年生活扶助相当CPIとされた。(乙28、29)

#### ウ 変化率の算定

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、平成23年生活扶助相当CPI(99.5)から平成20年の生活扶助相当CPI(104.5)を引いた数(マイナス5)を、平成23年生活扶助相当CPIで除し、これに100を乗じることで算定され、その値はマイナス4.78%であった(乙29)。

## エ テレビ等の寄与度

5 総務省CPIにおけるテレビ等の平成22年基準改定における平成20年及び平成23年の価格指数及びウェイトを用いて、当期を平成23年、前期を平成20年、総合ウェイトを平成23年生活扶助相当CPIにおける6393、前記の総合指数を平成20年生活扶助相当CPIである104.5としてテレビ等の寄与度を算出すると、次の表のとおりとなり、これらの寄与度の合計はマイナス3.28%となる（甲137、193、乙26、27）。

品目	寄与度 (%)
テレビ	-1.98
ビデオレコーダー	-0.26
パソコン (デスクトップ型)	-0.27
パソコン (ノート型)	-0.62
カメラ	-0.16

## (9) 家計調査及び社会保障生計調査の概要等

### 10 ア 家計調査

15 家計調査は、統計法（平成19年法律第53号）に規定されている基幹統計調査のひとつで、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り、毎月実施される標本調査であるところ、全国の世帯（世帯としての収入と支出を正確に計ることが難しい世帯などの理由から一部の世帯は除外される。）を調査対象とし、全国の世帯をその特性に応じて168層に分け、各層から1市町村ずつ選出し、そこから選出された約9000世

帯を対象に家計簿等4種類の調査票を配布し、それを回収、集計する方法により行われている（甲137、乙26、73、74）。

#### イ 社会保障生計調査

5 社会保障生計調査は、厚生労働省が実施する、統計法に基づく一般統計調査であり、生活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。全国の生活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  
10 を調査対象自治体として選定し、そこから1110世帯を抽出（ただし、生活扶助を受けていない世帯等は除外されている。）して、家計簿を記入してもらうなどの方法により、生活保護受給世帯の家計収支の状況、消費品目の種類、購入数量等を調査する。（乙51、75）

#### ウ 家計調査及び社会保障生計調査における世帯ごとの消費支出金額及び構成割合

15 平成22年の家計調査における2人以上世帯及び平成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生活保護受給世帯における2人以上世帯の10大費目別の支出割合は、次のとおりであった（甲107、141、乙97）。

費目	家計調査	社会保障生計調査
食料	25.4%	30.0%
住居	6.3%	17.8%
光熱・水道	7.6%	10.2%
家具・家事用品	3.6%	4.9%
被服及び履物	4.2%	4.8%

保健医療	4. 3%	2. 1%
交通・通信	13. 5%	9. 6%
教育	4. 0%	3. 4%
教養娯楽	11. 5%	6. 4%
諸雑費	19. 6%	10. 9%

(10) 本件各処分に至る経緯

本件各改定に伴い、保護の実施機関である富山市社会福祉事務所長は、次のア及びイのとおり、原告らに対し、本件各処分を行った。

5 ア(ア) 平成25年改定に伴い、別紙2処分一覧表の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁は、「処分の名宛人」欄記載の各第1事件原告（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3に対し、「処分日1」欄記載の各年月日付けで、生活扶助の支給額の減額を内容とする保護変更決定をした（以下、本件各処分のうち、各第1事件原告（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3に対する処分を「平成25年変更決定」という。）。

10 イ(イ) 平成27年改定に伴い、別紙2処分一覧表の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁は、「処分の名宛人」欄記載の各第1事件原告（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3に対し、「処分日2」欄記載の各年月日付けで、生活扶助の支給額の減額を内容とする保護変更決定をした（以下、本件各処分のうち、各第1事件原告（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3に対する処分を「平成27年変更決定①」という。）。

15 イ 平成27年改定に伴い、別紙3処分一覧表の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁は、「処分の名宛人」欄記載の各第2事件原告に対し、「処分日」欄記載の各年月日付けで、生活扶助の支給額の減額を内容とする保護変更決定をした（以下、本件各処分のうち、各第2事件原告に対する処分を「平成27年変更決定②」という。）。

(11) 本件訴訟に至る経緯

ア 第1事件

(ア) 第1事件原告ら（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3は、平成25年9月24日、富山県知事に対し、平成25年変更決定を不服として、生活保護法64条に基づく審査請求をそれぞれ行ったところ、富山県知事は、同年12月3日、上記各審査請求を棄却する旨の裁決を行った。さらに、第1事件原告ら（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3は、同月25日、厚生労働大臣に対し、同裁決を不服として、平成25年変更決定につき生活保護法66条1項に基づき再審査請求を行ったところ、厚生労働大臣は、平成26年8月14日、上記各再審査請求を棄却する旨の裁決を行った。

(イ) 第1事件原告ら（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3は、平成27年5月29日、富山県知事に対し、平成27年変更決定①を不服として、生活保護法64条に基づく審査請求をそれぞれ行ったところ、富山県知事は、同年9月8日、上記各審査請求を棄却する旨の裁決を行った。

(ウ) 第1事件原告ら（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3は、平成27年1月8日、当裁判所に第1事件を提起し、同事件の第3回口頭弁論期日において、平成27年変更決定①に係る各請求を追加した。

イ 第2事件

(ア) 第2事件原告らは、平成27年5月29日、富山県知事に対し、平成27年変更決定②を不服として、生活保護法64条に基づく審査請求をそれぞれ行ったところ、富山県知事は、同年9月8日、上記各審査請求を棄却する旨の裁決を行った。

(イ) 第2事件原告らは、平成28年2月12日、当裁判所に第2事件を提起し、第2事件は第1事件に併合された。

(12) 平成29年検証

基準部会は、本件改定後、①生活扶助基準に関する検証、②有子世帯の扶助・加算に関する検証、③勤労控除及び就労自立給付金の見直し効果の検証、④級地制度に関する検証、⑤その他の扶助・加算に関する検証、⑥これまでの基準見直しによる影響の把握を行い、平成29年12月14日付けで、「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（以下「平成29年報告書」という。）  
5  
を取りまとめた（乙58、71。以下、平成29年報告書に至るまでの基準部会の検証を「平成29年検証」という。）。

平成29年報告書の内容は、概要、次のとおりである（乙71）。

#### ア 生活扶助基準の検証の結果

10  
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と生活扶助基準額がおおむね均衡することを確認した。

#### イ 検証の結果に対する留意事項

15  
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のみであり、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うことができるのか、水準均衡方式の在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。  
20

#### ウ 水準均衡方式の課題

25  
夫婦子1人世帯においては、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5割台となる見込みであり、一般低所得世帯の消費水準との均衡をどう考えるのか留意が必要である。

## 4 争点

本件の争点は、下記(1)及び(2)のとおりであり、主として、具体的に争われている事項は、以下のとおりである。

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

5 ア 判断枠組み

イ デフレ調整の違法性

(ア) 専門家の検討を経ずに物価を考慮したことの適否

(イ) 全国全世帯一律にデフレ調整を行ったことの適否

(ウ) 生活扶助相当CPIを用いたことの適否

10 (エ) デフレ調整の始期を平成20年としたことの適否

(オ) 物価変動を二重に評価したといえるか否か

ウ ゆがみ調整の違法性

(ア) 第1・十分位と比較したことの適否

(イ) ゆがみ調整の幅を2分の1としたことの適否

15 エ ゆがみ調整とデフレ調整を同時に行ったことの適否

(2) 国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権の成否（争点2）

5 争点に対する当事者の主張

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

20 (原告らの主張)

ア 判断枠組み

本件改定が適法となるためには、厚生労働大臣に対し保護基準の制定権限を委任した生活保護法に適合するものでなければならぬところ、同法8条1項が保護の範囲を「需要」によって画することを明確にしていることからすれば、同項が厚生労働大臣に授權しているのは、あくまで要保護者の「需要」を測定する基準を設定する権限であり、また、同条2項が、

25

厚生労働大臣に対し、「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項を考慮」した上で、「最低限度の生活  
の需要を満たすに十分な」保護基準を設定すること、すなわち法定事項を  
考慮して最低限度の需要に合致する保護基準を制定することを義務付け  
5 ていることからすれば、本件改定が法定事項を考慮した要保護者の最低限  
度の生活の需要に基づいていない場合には、委任の範囲を超えるものとし  
て、直ちに違法となる。

また、同法3条及び8条は、憲法25条1項が保障する生存権の内容を  
具体化することにより、厚生労働大臣の裁量権を限定したものと解される  
10 ところ、生活保護法8条2項は最低限度の需要への合致を要求しているか  
ら、本件改定後の保護基準が最低限度の需要に合致していなければ、同法  
3条及び8条2項に違反し、違法である。

以上を前提に、改定の適法性審査及び激変緩和措置等の適法性審査にお  
ける各判断枠組みは次のとおりとすべきである。

15 (ア) 改定の適法性の場面における司法審査の在り方

生活保護法8条が厚生労働大臣に授権したのはあくまで要保護者の需  
要を測定する基準の制定権限であることに照らせば、保護基準の改定に  
係る厚生労働大臣の裁量権の内容は、需要に基づいた最低限度の需要に  
合致する改定を行う権限に限定されるし、同条2項が考慮事項を法定し  
20 ていることからすれば、厚生労働大臣は、保護基準の改定について前記  
裁量権を行使するに当たり、同項所定の考慮事項を考慮すべきであり、  
かつ同項所定の考慮事項以外は考慮すべきではない。

保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断対象は、保護基準の引下げ  
に見合う需要減少が認められるか否か及び改定後の保護基準の内容が健  
25 康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるか否かであるところ、  
引下げに見合う需要減少が現に存在するのであれば、その減少部分

に係る水準を引き下げることには当然に適法であるから、改定後の水準維持に関する厚生労働大臣の判断を独立して審査する実益はなく、引下げに見合う需要減少の有無に関する厚生労働大臣の判断を審査の中心に据えるべきである。そして、司法審査にあたっては、引下げに見合う需要減少の有無に関する厚生労働大臣の判断につき、①基礎とされた重要な事実に誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くものであるか及び②事実に対する評価が明らかに合理性を欠くものであるかという観点からなされる審査に加え、厚生労働大臣の判断過程を審査するものとして、③考慮すべき事項を考慮していないものであるか、④考慮すべきでない事項を考慮したものであるか、⑤総合考慮において考慮要素の重みづけの評価を誤ったものであるかという観点から審査を加えることが考えられ、さらには、処分庁の法定又は任意の諮問機関が実質的な判断内容を形成していた場合には、⑥判断の過程及び手続における過誤、欠落があるかという観点による審査を行うことも想定されるところ、上記③ないし⑥の観点による審査を行うためには、その対象となる厚生労働大臣の判断過程を特定する必要があるから、被告らは、厚生労働大臣の上記判断に係る判断過程につき説明すべき義務を負い、十分な説明がなされなかった場合や説明を拒否した場合には本件改定は当然に違法となる。さらに、厚生労働大臣が裁量権を行使するに当たっては、専門的知見を踏まえた高度の専門技術的な考察がまず行われ、かかる考察に基づく政策的見地からの判断が行われることが、憲法25条の理念を具体化する生活保護法の趣旨の要請であると解されるから、本件改定について厚生労働大臣の上記判断を審査するに当たっては、上記①ないし⑥の観点に加え、⑦統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠くものであるか、及び⑧専門的知見との整合性を欠くものであるかという観点からの審査も加えられるべきである。

なお、本件改定は、従前の生活扶助基準を引き下げるものであるから、社会権規約9条等、生活保護法3条等により導かれる制度後退禁止原則の要請から、厚生労働大臣の裁量判断の適否についての審査及び判断は、より厳格に行われるべきである。

5 (イ) 激変緩和措置等の適法性の場面における司法審査の在り方

激変緩和措置等に係る厚生労働大臣の裁量権の内容が需要に基づいた最低限度の需要に合致する措置等を行う権限に限定されることは前記(ア)と同様であるところ、厚生労働大臣が上記裁量権を行使するに当たり、生活保護を受給していない者との公平や国の財政事情を考慮することはやむを得ないものの、あくまで生活保護法8条2項所定の法定事項を考  
10 慮してなされた最低限度の需要に合致するものであることが前提である。

激変緩和措置等に係る厚生労働大臣の判断対象は、激変緩和措置を採用するか否か及びこれを採用する場合において現に選択した措置が相当  
15 であるとしたことであるところ、これらの判断につき、①被保護者の期待的利益が失われ、被保護者の生活に看過し難い影響を及ぼすものであるかという観点から審査し、さらには、②統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠くものであるか、及び③専門的知見との整合性を欠くものであるかという観点からの審査も加えられるべきである。

イ デフレ調整の違法性

20 生活扶助基準を4.78%引き下げることの根拠とされたデフレ調整は、次のとおり、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き、要保護者の最低限度の生活の需要の変動を正しく測定していないから、本件改定は、生活保護法3条及び8条2項に違反する。

(ア) 専門家の検討を経ずに物価を考慮したこと

25 本件改定におけるデフレ調整は、平成20年以降のデフレにもかかわらず生活扶助基準が据え置かれたことにより生活保護受給世帯の可処分

所得が実質的に増加しているとして、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIによる物価下落率4.78%に基づいて生活扶助基準が引き下げられたものであるところ、本件改定以前に物価指数を直接  
5  
用いた生活扶助基準の改定は行われたことはなく、物価を考慮することは水準均衡方式と矛盾する重大な検証手法の変更であり、専門家からも消極的意見が出されていたにもかかわらず、基準部会等の専門家による検討を経ずに行われた。

したがって、本件改定は、専門的知見との整合性を欠き、需要に基づく改定がなされたとはいえないから、本件改定は生活保護法8条2項に  
10  
違反する。

(イ) 全国全世帯一律にデフレ調整を行ったこと

マイナス4.78%という改定率を全国全世帯の要保護者に一律に適用したことは、要保護者の年齢別、性別、所在地域別その他保護の種類  
15  
に応じて必要な事情を考慮すべきとする生活保護法8条2項に違反する。

(ウ) 生活扶助相当CPIを用いたこと

本件改定時の厚生労働省の説明資料(甲9)や本件改定当時の厚生労働省担当者の国会答弁(甲184)の内容に鑑みれば、デフレ調整の目的は、物価の動向を勘案し、デフレによる生活保護受給世帯の可処分所得の実質的増加分につき、生活扶助基準を引き下げるという点にあるところ、このような目的のために作成された指標である生活扶助相当CPIは、次のaからdまでのとおり、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き、デフレによる生活保護受給世帯の可処分所得の実質的増加分を正確に測定できるものにはなっていない。  
20

したがって、需要に基づく改定がなされたとはいえず、本件改定は生活保護法8条2項に違反する。  
25

a 総務省CPIにおける家計調査のウェイトを用いたこと

生活扶助相当CPIは、平成22年の家計調査における一般世帯の消費支出に基づいて作成された、同年の総務省CPIで用いられたウェイトで計算されているところ、生活保護受給世帯と一般世帯とでは消費支出の構造は大きく異なり、とりわけ、生活保護受給世帯における教養娯楽用耐久財のうちPC・AV機器の支出額及び全消費に占める割合は、一般世帯のそれと比較して極めて小さいにもかかわらず、一般世帯の家計支出におけるウェイトを用いて算定された生活扶助相当CPIは、生活保護受給世帯のデフレによる可処分所得の増加の程度を適切に測定するものではない。

したがって、生活扶助相当CPIに基づいてなされた本件改定は、統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠く。

b 除外品目を除外したこと

生活扶助相当CPIの算定に当たっては、平成22年の消費者物価指数の対象品目から生活扶助による支出が想定されない品目（除外品目）が除外されたために、除外されなかった品目（生活扶助相当品目）のウェイトが相対的に上昇（増幅）しているところ、社会保障生計調査によれば、生活保護受給世帯における教養娯楽費の支出割合は、一般世帯のそれと比べ、低いにもかかわらず、同費に分類される品目のウェイトまで増幅されたために、生活扶助相当CPIの算定に用いられたウェイトは、生活保護受給世帯の消費構造と大きく乖離するものであった。それにもかかわらず、上記ウェイトを用いたことにより、テレビやパソコン等の大幅な物価下落が反映、増幅されたことで、生活扶助相当CPIの下落率も大きくなった。

したがって、生活扶助相当CPIに基づいてなされた本件改定は、社会保障生計調査との合理的関連性が認められず、統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠く。

c ウェイト参照時点を平成22年としたこと

生活扶助相当CPIは、総務省CPIにおける平成22年のウェイトと価格指数を用いて、平成20年と平成23年時点の値を算出した上で、その変化率を算定しているところ、平成20年の生活扶助相当CPIは、これより後の時点である平成22年の値を用いることでパーシェ指数と同様の計算方式で計算されている一方で、平成23年の生活扶助相当CPIは、これより前の時点である平成22年の値を用いることでラスパイレス指数と同様の計算方式で計算されている。他方、総務省CPIでは、当該CPIより前の時点のウェイト及び価格指数を用いて各時点のCPIを計算する、ラスパイレス指数により計算されており、両時点の値を接続することによって変化率を算定している。そのため、生活扶助相当CPIは、総務省CPIのウェイト及び価格指数のデータを用いながら、異なる方法で計算しており、総務省CPIの設計と整合性がとれていない。また、総務省CPIの類別の価格指数は、個別品目の平成17年基準の価格指数とウェイトを用いてラスパイレス指数により計算されたものであるから、平成20年の生活扶助相当CPIは、品目別の計算では平成22年のウェイトを用いたパーシェ指数で計算されている一方で、類別の計算では平成17年のウェイトを用いたラスパイレス指数により計算されており、異なる指数が混在している。さらに、パーシェ指数には下方バイアスがあり、特に物価が持続的に下落し、価格と数量が大幅かつ逆方向に変化し続けるIT関連材等が存在する場合には下落率が大きくなるどころ、平成20年から平成23年にかけては、デジタル家電の品質調整が強力的に実施され、とりわけテレビ、ビデオレコーダー、パソコン、カメラの価格指数が毎年30%前後下落していた時期（なお、価格指数が大幅に下落したのは品質調整の影響が大きく、生活保護受給世帯

の可処分所得の実質的な増加とは関係がない。)であり、上記期間のうち平成20年から平成22年にかけてをパーシェ指数で計算したことにより、前記bのとおり、生活保護受給世帯では一般世帯より支出割合の低い教養娯楽費に分類される品目の大幅な価格下落の効果が過大に測定された。

また、平成22年は、平成21年5月に開始した家電エコポイント制度や平成23年7月の地上デジタル放送への移行を前に、テレビの消費支出が突出して大きかった年であり、同年のテレビのウエイトは、平成17年に比べ3倍近く増えるなど大幅に増大した一方で、生活保護受給世帯には、現状のテレビのままで視聴を継続できるよう無料チューナーが配布されており、買替えの必要はなかったから、テレビのウエイトの増加は生活保護受給世帯には妥当しない。それにもかかわらず、平成22年のウエイトを用いて計算したことで、生活扶助相当CPIは、生活保護受給世帯の現実の消費実態から著しく乖離し、被保護者にとって過大な物価下落率を導出する結果となった。

したがって、本件改定は、要保護者の需要を考慮しておらず、かつ最低限度の需要への合致を欠くものとして違法である。

d 以上によれば、生活扶助相当CPIは、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等が認められないから、これに基づき行われたデフレ調整は、要保護者の需要を正しく測定してなされたものとはいえず、生活保護法8条2項に違反する。

(エ) デフレ調整の始期を平成20年としたこと

平成19年検証は平成16年の全国消費実態調査の結果に基づくものであるから、同検証を根拠に、平成20年時点において、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態の均衡が崩れていたとはいえないし、平成17年度から平成19年度にかけて、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、生活扶助基準の水準を据え置くとの判断がなされていたことを前提としても、平成20年度以降はそのような判断がなされていたわけではないから、上記手法により据置き判断がなされた最後の時点である平成19年度以降の経済状況の変化を考慮すべきである。そうすると、デフレ調整の始期を平成20年とすべき合理的根拠は見いだせない。

さらに、デフレ調整の始期とされた平成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するなど特別な事情で一時的に物価が高騰した年であった一方で、平成19年から平成20年にかけて、総務省CPIは1.4%上昇していたために、デフレ調整の始期を平成20年とすることで、平成19年から平成20年にかけての物価上昇を考慮せず、平成21年以降の物価下落のみ考慮することとなった。したがって、デフレ調整は、要保護者の最低限度の生活の需要を正しく測定してなされたものとはいえない。

(オ) 物価変動を二重に評価したこと

水準均衡方式は、物価変動を含む名目値である民間最終消費支出の政府見通しに準拠して改定を行うものであるから、その改定の有無の判断に当たり、物価の上昇ないし下落分は考慮されているところ、厚生労働大臣は、水準均衡方式のもと、平成20年から本件改定までの間、生活扶助基準を据え置く判断をしており、その間の物価変動は既に考慮されていたから、平成20年以降の物価変動を考慮したデフレ調整を重ねて行うことは、物価下落の二重評価にあたる。

ウ ゆがみ調整の違法性

(ア) 第1・十分位と比較したこと

ゆがみ調整では、一般所得世帯のうち年間収入階級第1・十分位層を比較・均衡の対象としているところ、平均世帯を基準にその消費水準の

6割から7割で保護基準を均衡させようとする従来の水準均衡方式と大きく異なるものであり、首尾一貫性を欠く。

(イ) ゆがみ調整の幅を2分の1としたこと

5                    ゆがみ調整の幅を2分の1とすること（2分の1処理）については、  
基準部会等に諮られていない。また、2分の1処理は、生活扶助基準額  
10                    が減額となる世帯のみならず、増額となる世帯にも一律に適用されるも  
のであるから、減額となる世帯の負担軽減を目的とする激変緩和措置と  
評価することはできないし、子どものいる世帯の減額率は、2分の1処  
15                    理をするか否かにかかわらず、減額幅の上限を10%とする激変緩和措  
置により、10%かそれに近い減額にとどまったから、2分の1処理は  
激変緩和措置として機能していないか極めて限定的な効果しか生んでお  
らず、むしろ、年齢階級や世帯人員、級地の組み合わせによっては、増  
額相当であった子どものいる世帯の増額幅を減少させる例もあり、子ど  
20                    ものいる世帯への影響に配慮する観点から上記処理を行ったとする被告  
らの説明は合理性を欠く。さらに、2分の1処理によって、生活保護受  
給世帯の53.4%を占める高齢単身世帯をはじめとする増額相当世帯  
の生活扶助基準の上げ幅まで縮小されたため、大半の生活保護受給世帯  
にとっては、2分の1処理により、本来増額されるべき額より生活扶助  
基準額が少なくなるところ、そのような需要の増減につき、被告らは何  
30                    ら説明をしておらず、この点に関する追加的・専門的な分析・検証も何  
ら行われていない。

したがって、2分の1処理は、統計等の客観的数値等との合理的関連  
性及び専門的知見との整合性を欠くものであるから、本件改定は生活保  
護法8条2項に違反する。

25                    エ ゆがみ調整とデフレ調整を同時に行ったこと

平成25年検証において体系の検証と水準の検証が一体的に行われたこ

と、ゆがみ調整によっても生活扶助基準の絶対水準に影響があらわれること  
からすれば、ゆがみ調整に加え、デフレ調整まで行う必要があったとはい  
えない。むしろ、ゆがみ調整は、平成21年の全国消費実態調査の個票  
データを基に、生活扶助基準と第1・十分位世帯の消費支出との間の比較・  
5 検証を行ったものであるところ、同データは、物価水準の変動の影響を除  
去していない名目値であり、物価変動の影響も含まれた消費支出の実額を  
示すものであったことからすれば、ゆがみ調整にも物価変動の影響はあら  
われていたといえ、これに加えてデフレ調整を行うことは物価の二重評価  
にあたる。

10 (被告らの主張)

ア 判断枠組み

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  
15 により測定され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って、且つ、これをこえないもので  
20 なければならぬ。」と規定する。もっとも、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って、その具体的内容は、その時々における  
経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判  
断決定されるべきものであるから、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  
25 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  
があるところ、本件改定についても、統計を含む高度に専門技術的な考察

を踏まえたものであり、様々な改定手法が想定される中での政策的価値判断の結果として行われたものである。したがって、本件改定に係る厚生労働大臣の判断には、専門技術的かつ政策的観点からの広範な裁量が認められるというべきである。そこで、専門技術的知見に基づいた政策的判断として行われる保護基準の改定については、①当該改定後の保護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り、かつ、これをこえない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逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②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厚生労働大臣の判断に、被保護者の生活への影響等の観点からみて裁量権の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、同法3条、8条2項の規定に違反し、違法となる。

(ア) 改定の適法性の場面における司法審査の在り方

後記イ(ア)のとおり、厚生労働大臣は、専門機関に対し保護基準の評価及び検証や保護基準の改定の在り方に関する検討を依頼するか否かや、これを依頼した場合における上記検証や検討に係る結果ないし意見をどのように考慮するかについての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から、厚生労働大臣が、保護基準の改定に当たり、専門機関による審議検討を経ることなく判断した場合には、その判断の前提となる課題に関する事実認識やそれに対する評価、対策の課題解決手段としての適合性に一定の合理性が認められれば、裁量権の逸脱又はその濫用があるとはいえないというべきである。また、厚生労働大臣が、保護基準の改定に当たり、専門機関による審議検討を経た上で判断した場合であっても、厚生労働大臣の判断が、上記審議検討に係る結果ないし意見等と積極的に抵触するものであることが明らかであ

り、かつ、厚生労働大臣の判断過程について一応の合理的理由すら認められないような場合でない限り、裁量権の逸脱又はその濫用があるとはいえないというべきである。

また、仮に、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手  
5 続に過誤、欠落があったとしても、これにより判断が左右されたといえ  
るかどうかが審査されるべきであり、上記過誤、欠落により、現実の生  
活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法及び生活保護法の趣  
旨・目的に反したと評価されるような判断がなされた場合でなければ、  
違法とはならない。

10 (イ) 激変緩和措置等の適法性の場面における司法審査の在り方

保護基準の改定の際の激変緩和措置の採否等に係る厚生労働大臣の判  
断についても、専門技術的かつ政策的な見地から広範な裁量権が認めら  
れているところ、本件改定は、生活扶助のうち全ての生活保護受給世帯  
に支給される基準生活費の額を変更するものであり、基準生活費は、社  
15 会経済情勢等の変化に伴って定期的に変更されることが法の規定上当然  
に予定されているから、被保護者が生活設計をする上での基準生活費に  
対する期待ないし信頼は、加算部分に対するそれとは異なるというべき  
であり、このような期待ないし信頼の程度も勘案した上で、本件改定に  
20 当たり、激変緩和措置を講じ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厚生労働大臣の判断の  
過程及び手続に著しい過誤、欠落があるか、当該判断が明らかに合理性  
を欠くと認められる場合に限り、裁量権の逸脱又はその濫用があるとさ  
れるべきである。

イ デフレ調整が違法でないこと

25 平成19年検証の結果、生活扶助基準の水準は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、その減額改定が行われなかったことによ

り、平成20年当時、生活扶助基準の水準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が崩れ、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費実態に比較して高くなっていた。このような状況の下、同年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、家計消費等が落ち込み、  
5 一般国民の消費水準等が下落する一方、同年以降、経済動向を踏まえた生活扶助基準の減額改定が行われずに据え置かれてきた結果、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（平成20年以降の据置きによって、生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられた）と評価することができる状況となり、生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との不  
10 均衡は、より一層顕著となっていた。さらに、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項には、生活扶助基準の適正化を早急に行うことが明記され、生活扶助基準について必要な見直しを早急に行うことが厚生労働大臣に求められていた。これらの事情に照  
15 らせば、デフレ調整を実施することとした厚生労働大臣の判断には合理性が認められる。

もつとも、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、国民が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と、減額幅が必要以上  
20 以上に大きくなることが想定された。

そこで、厚生労働大臣は、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ともに、その減額幅が必要以上に大きくなることがないよう、消費  
25 実態そのものではなく、消費の構成要素のひとつである物価を指標として改定を行うこととし、平成20年から平成23年までの間の生活扶助相

当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の適正化を図ったものであるところ、以下のとおり、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程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いえず、上記判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。

なお、本件改定におけるデフレ調整に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるといえないことは、平成29年検証の結果によっても裏付けられている。

(ア) 専門家の検討を経ずに物価を考慮したことの合理性

厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり、基準部会等の専門機関に諮問し又はその意見を求めることや、専門機関による分析及び検証が必要である旨を定める法令上の規定はないし、前記アのとおり、保護基準の改定については、厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的な見地からの広範な裁量権が認められているから、生活保護法は、保護基準の設定及び改定について、厚生労働大臣が専門技術的知見を有することを前提に、終局的には厚生労働大臣の政策判断に委ねているものと解される。

また、厚生労働大臣は、本件改定以前に、毎年度の生活扶助基準の改定や、生活扶助以外の各種扶助や各種加算の改定を、専門機関に諮ることなく行っており、専門機関による検証結果は厚生労働大臣の判断の一材料であったにすぎないし、基準部会の設置の趣旨及び審議事項は、保護基準の定期的な評価・検証とされており、保護基準の改定のあり方や改定の分析ないし検証は含まれていない。これらを踏まえると、厚生労働大臣は、保護基準の改定に当たっての専門機関の関与の在り方、例えば、専門機関に対し保護基準の評価及び検証や保護基準の改定の在り方に関する検討を依頼するか否かや、これを依頼した場合における上記検証や検討に係る結果ないし意見をどのように考慮するかについての専門技術

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から、本件改定にあたり基準部会等の専門機関による審議検討を経なかったことをもって、専門的知見との整合性を欠くとはいえない。

5                   そして、生活扶助基準の改定にあたっては、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とらえられるべき相対的なものであることを前提に、一般国民の生活水準との関連において、相対的に生活扶助基準を設定するという考え方が一貫してとられているところ、一般国民の生活水準との均衡を評価するための指標は消費の他に賃金や物価が考えられ、過去にはマーケットバスケット  
10                   方式やエンゲル方式が採用されていた時期もあったし、平成15年中間取りまとめにおいて、消費支出を改定の指標とすることによる課題や改定の在り方について検討する必要性が示されるとともに、消費者物価指数の伸びを改定の指標のひとつとして用いることも選択肢のひとつとして指摘されていたことからすれば、平成25年報告書において言及され  
15                   た「合理的説明が可能な経済指標」には物価が含まれるといえる。さらに、生活扶助のうち各種加算については物価の伸び率を基礎とした改定が行われており、生活扶助基準の改定についても、消費税の導入ないし引上げを踏まえた改定がなされ、生活保護受給世帯における実質的な可処分所得を維持するために財やサービスの価格（物価）を考慮して生活  
20                   扶助基準を改定した実績があった。そうすると、消費者物価指数を改定の指標として用いることは、専門機関の見解や従前の取扱いと整合するものであったといえる。

                  なお、生活扶助基準の改定について、基準部会等、専門家による審議  
25                   検討を経ている場合と経ていない場合とを区別する趣旨が、後者において、国の側での十分な説明を求めるものであるとすれば、事実上、当該改定が専門的知見に基づく高度の専門的技術的な考察を経て合理的に行

5 われたものでないことが推認され、厚生労働大臣の判断に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して、当該判断が違法となるから、基準部会等、専門家による審議検討を経ていない場合につき、経ている場合と比して、厳しく審査し、ひいては、法が付与した保護基準の改定に係る厚生労働大臣の裁量権の範囲を殊更に狭く解するものであって、許されない。

(イ) 全国全世帯一律にデフレ調整を行ったことの合理性

10 生活保護法8条2項所定の考慮要素は、生活扶助基準の展開部分について検討する際の考慮要素であるから、デフレ調整において考慮すべき事項ではない。

(ウ) 生活扶助相当CPIを用いたことの合理性

a 総務省CPIにおける家計調査のウェイトを用いたことの合理性

15 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ひとつであり、詳細な品目別の支出額が調査の対象とされ、居住地等による偏りを避けて、国民全体の支出等が推計できるように統計上配慮して選定された約9000世帯を対象に行われる、統計資料として精度の高い調査である上、家計上の支出等の把握を目的とする調査であるから、総務省CPIないし生活扶助相当CPIの算定  
20 に用いられる各品目のウェイトを把握するのに最も適したデータである。また、生活扶助基準の水準は、本件改定以前より、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であるという考え方の下、一般国民の消費水準を改定の指標とする水準均衡方式が採用されてきたところ、厚生労働大臣は、同様の考え方の下、デフレ  
25 調整の目的が、平成20年以降のデフレ傾向による生活保護受給世帯の可処分所得の相対的な増加により生じた、生活保護受給世帯と一般

国民との間の不均衡の是正にあることに照らし、生活扶助相当CPIに用いるウエイトのデータとして、一般国民の消費構造を示す家計調査により算出された総務省CPIのウエイトデータを用いることとしたものであり、従来の水準均衡方式による改定の考え方と整合する。

5 b 除外品目を除外したことの合理性

被保護者の需要の有無及び程度を判断するに当たり、一般低所得者が支出する品目のうち生活扶助相当品目のみを用いることは、従前から行われてきた手法であり、専門家にも是認されているし、恣意性を排除した客観的かつ明確な条件設定に基づいて行われるものであるから、合理性が認められる。

10

c ウエイト参照時点を平成22年としたことの合理性

国民の消費の内容は経時的に変化するため、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するには、物価指数の算定時点に可能な限り近接した時点の消費構造を示すデータを用いることが相当と考えられるところ、平成17年基準のウエイトを用いた場合には、平成17年以降の消費構造の変化が反映されず、物価変動率の算定期間における消費実態を正確に反映しないものとなることが予想されたため、より算定期間に接着した平成22年基準のウエイトを用いることとした。

15

総務省CPIを算定する際に、ウエイトを対象期間の期首に設定するラスパイレス指数を用いているのは、直近時点の取引ウエイトを知ることが困難であるとの実務上の理由によるものにすぎず、他の指数が誤りであることを意味するものではない。また、総務省CPIの算定に当たり、家計調査の改定周期である5年間、同じウエイトを使用しているのは、総務省CPIの算定のために新たな世帯支出調査を行うことの時間と費用を節約するための取扱いにすぎず、5年間同じウエイトを使用しなければならないわけではない。

20

25

平成20年から平成23年にかけての生活扶助相当CPIの変化率の算式はロウ指数であるところ、ロウ指数はILO（国際労働機関）等のまとめた消費者物価指数マニュアルに記載されている一般的な物価指数の算定方法である。また、対象期間の任意の時点でウェイトを採る方法は、上記マニュアルに記載されている中間年指数であり、これを用いることで、パーシェ指数とラスパイレス指数のほぼ中間に来るロウ指数が得られ、これは対象期間の理想的な目標指数に非常に近いとされている。

以上によれば、平成20年から平成23年にかけての物価変動率の算定に当たり、平成22年基準のウェイトを用いたことには合理性が認められる。

(エ) デフレ調整の始期を平成20年としたことの合理性

平成19年検証において、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額の水準と比較して高いことが指摘され、同検証を踏まえて行われるべき平成20年度の生活扶助基準設定時にはその水準を引き下げる必要性が認められていたものの、厚生労働大臣は、当時の原油価格の高騰等が消費に与える影響等の社会経済情勢等を見極める必要性等を総合的に勘案し、生活扶助基準を据え置いた。このような経緯に照らせば、同年までの社会経済情勢等は既に同年度の改定において斟酌されていたといえ、厚生労働大臣としては、これが生活保護法8条2項に適合する妥当なものであることを前提に、本件改定においては、平成20年以降の経済情勢を斟酌することとし、デフレ調整における物価変動率の算定期間の始期を平成20年としたものであるから、専門機関による検証結果を踏まえた過去の保護基準改定の判断に沿うものであった。

(オ) 物価変動の二重評価にはあたらないこと

デフレ調整は、水準均衡方式のもとで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下落を生活扶助基準に適切に反映したものであるから、物価変動が過剰ないし二重に評価されたとはいえない。

5 ウ ゆがみ調整が違法でないこと

(ア) 第1・十分位と比較したことの合理性

平成25年検証は、従来の生活扶助基準の展開のための指数が必ずしも適切でなかったことから、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し、その世帯構成による消費実態の相違を生活扶助基準の展開のための指数に反映することによって、世帯構成等が異なる被保護者間の公平を図る観点から行われたものであるところ、  
10 このような目的に照らせば、参照する一般低所得世帯としては、生活保護受給世帯と消費構造が近い世帯を用いることが相当と考えられるし、平成25年報告書にある、基準部会が第1・十分位世帯を用いた6つの理由からすれば、生活保護受給世帯と消費構造が近い世帯として第1・  
15 十分位世帯を用いることには相応の根拠がある。

したがって、第1・十分位世帯を用いて一般低所得世帯の消費実態を把握した基準部会の判断過程に過誤、欠落等があるとはいえないから、これを含む平成25年検証の結果を踏まえたゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の逸脱又はその濫用があったとは認められない。  
20

(イ) ゆがみ調整の幅を2分の1としたことの合理性

生活扶助基準の展開のための指数の分析手法は、平成25年検証において用いられたものが唯一のものではないし、平成25年検証における分析手法には、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。また、生活  
25 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、展

開部分についても、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。さらに、平成25年検証の結果をそのまま反映させた場合、子どものいる世帯の減額率が高く、影響が大きくなる  
5  
ことが予想され、平成25年報告書においても、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配慮する必要がある旨明記されていたことからすれば、平成25年検証は、激変緩和措置を講じることを予定していたといえる。

他方、ゆがみ調整が生活保護受給世帯間の公平を図るものであることからすれば、減額の改定比率のみを2分の1とし、増額の改定比率については平成25年検証の結果をそのまま反映させることは、生活扶助基準の展開部分の不公平を解消するという観点から適当でない。  
10

そこで、厚生労働大臣は、ゆがみ調整に係る激変緩和措置として、平成25年検証の結果の反映の程度を、一律に2分の1とした（2分の1処理）ものであり、その判断の過程及び手続に著しい過誤、欠落がある、  
15  
あるいは当該判断が明らかに合理性を欠くとは認められず、裁量権の逸脱又はその濫用があるとはいえない。

エ ゆがみ調整とデフレ調整を同時に行ったことが違法でないこと

生活扶助基準は、水準（高さ）を設定した上で、これを展開のための指数を用いて展開するとの方法で設定されるところ、デフレ調整は、生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との不均衡の是正を図るため、生活扶助基準の水準（高さ）の設定に関し、平成20年以降の物価変動を生活扶助基準に反映させるものである一方で、ゆがみ調整は、生活扶助基準の水準（高さ）が定まっていることを前提に、生活保護受給世帯間の公平を確保するため、展開のための指数を適正化するものであるから、デフレ調整  
20  
による見直しとゆがみ調整による見直しは重複するものではない。  
25

(2) 争点2（国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権の成否）について

(原告らの主張)

平成25年告示及び平成27年告示は、厚生労働大臣の裁量を逸脱するものであり、違憲かつ違法であるところ、本件改定は、要保護者の年齢別、世帯構成別、地域別等の法定考慮事項を考慮しなかった一方で、政権与党の選挙公約の実現という考慮すべきでない事項を考慮してなされ、さらには、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のない判断がなされたものであるから、厚生労働大臣は、上記各告示にあたり、職務上尽くすべき注意義務を尽くさなかったといえ、国家賠償法上の違法性が認められる。

そして、上記各告示に基づきなされた本件各処分により、原告ら（ただし、原告3を除く。）及び提訴時原告3は健康で文化的な最低限度の生活を下回る生活を強いられ、極めて甚大な精神的苦痛を被ったところ、これは本件各処分が取り消され、事後的に金銭が支払われたとしても回復されるものではなく、その慰謝料は各5万円を下らない。

(被告国の主張)

前記(1)（被告らの主張）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逸脱又はその濫用はなく、生活保護法3条又は8条2項の規定に違反するものではないから、厚生労働大臣の上記判断に職務上の義務違反はない。

### 第3 当裁判所の判断

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

#### (1) 判断枠組み

ア 生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権について

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（生活保護法1条）ものであるところ、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ず（同法3条）、厚生労働大臣の定める保護基準は、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、これをこえないものでなければならない（同法8条2項）とされていることからすれば、同法は、これらの規定を通じて、憲法25条を具体化し、その趣旨の実現を図ろうとしたものであると解される。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（最高裁判所昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁参照）ところ、生活保護法が、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旨定めている（同法8条1項）ことからすれば、保護基準のうち生活扶助基準の改定に係る、改定前の生活扶助基準が最低限度の生活における衣食その他日常生活についての需要を満たすに足りる程度を超えるものになっていることなどにより改定の必要性が認められ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に足りるものであるか否かの判断について、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付与されていると解すべきである。

また、生活扶助は、衣食その他日常生活の需要に応じて行われる（同法

1 2 条 1 号) ものであり、とりわけ基準生活費に係る部分は、飲食物費や被服費、光熱水費や家具什器費等、日常生活における不可欠な支出に係る需要を満たすためのものであるから、生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定は、当該改定前の生活扶助基準が最低限度の生活の需要を満たすに足りる程度を超えるものであったかどうかにかかわらず、生活扶助の額が現行の水準で支給されることを前提として生計を立てていた被保護者に対する関係では、改定前の生活扶助基準によって具体化されていた日常生活に係る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。そうすると、厚生労働大臣は、改定前の生活扶助基準が上記の程度を超えるものとなっている場合であっても、その超える程度や国の財政事情といった見地に基づく生活扶助基準の引下げの必要性を踏まえつつ、このような被保護者の期待的利益についても可及的に配慮するため、引下げの具体的な方法等の判断について、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。

そして、生活扶助基準の改定に係る判断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、上記のような専門技術的な考察とこれに基づく政策的判断であることに加え、前提事実(2)、(4)アのとおり、生活扶助基準の改定に当たっては、従来、各種の統計や専門家の作成した資料等に基づく専門技術的な検討がなされてきたという経緯にも鑑みると、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当該改定の時点において、改定前の生活扶助基準が最低限度の生活の需要を満たすに足りる程度を超えるものとなっていることなどにより改定の必要性が認められ、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、欠落の有無の観点からみて裁量権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厚生労働大臣の判断に、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逸脱又はその濫用があると認められる場合には、同法3条、8条2項に違反し、同条1項による委任の範囲を逸脱するものとして違法となると解すべきであり、裁判所が上記①ないし②を判断するに当たっては、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無の観点から審理すべきものと解するのが相当である（最高裁判所平成22年（行ツ）第392号、同22年（行ヒ）第416号同24年2月28日第3小法廷判決・民集66巻3号1240頁、最高裁判所平成22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第2小法廷判決・民集66巻6号2367頁参照）。

これに対し、原告らは、従前の生活扶助基準を引き下げる場合には、社会権規約9条等、生活保護法3条等により導かれる制度後退禁止原則の要請から、厚生労働大臣の裁量判断の適否についての審査及び判断は、より厳格に行われるべきである旨主張する。しかし、社会権規約2条1項は、同規約の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にとどまるものと解されるから、同規約の規定から制度後退禁止原則が導かれるものではない。また、生活保護法は、8条2項において、保護基準が所定の諸要素を考慮した最低限度の生活の需要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ものと解されるから、同法が制度後退禁止原則を定めているということとはできない。したがって、原告らの上記主張は採用できない。

## イ ゆがみ調整及びデフレ調整の違法性の有無に関する審査方法

(ア) 前記アのとおり、厚生労働大臣には、保護基準のうち生活扶助基準の改定に際し、生活扶助基準の改定の必要性の有無及び改定後の生活扶助基準が健康で文化的な最低限度の生活水準を維持するに足りるものであるか否かを判断するに当たり、専門技術的かつ政策的な見地から裁量権が認められるところ、生活保護法は、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり、専門家により構成される審議会等への諮問ないし検証を経ることを要件として課しておらず、その他これを手続上要求しているものと解される法令等も見当たらないことからすれば、厚生労働大臣がこれを経なかったことにより、直ちにその判断の過程及び手続に過誤、欠落があることにはならないというべきである。しかしながら、前提事実(2)ア、エ、(3)ア(イ)、イ、ウによれば、中央社会福祉審議会による昭和58年意見具申を受けて新たに水準均衡方式が採用されるに至ったこと、専門委員会による平成16年検証や生活扶助基準検討会による平成19年検証において生活扶助基準の水準や体系につき検討が加えられてきたこと、平成23年には社会保障審議会の下に専門的かつ客観的な検証を行う常設部会として基準部会が設置され、平成25年検証が行われたことが認められるところ、このような経緯に鑑みれば、生活扶助基準の改定方式や水準、体系を見直すに当たり、専門家で構成される検討体による検証が、厚生労働大臣の判断の合理性を担保する手段として、重要な役割を果たしてきたといえる。これに加え、前記アのとおり、生活扶助基準の改定に際しては、高度の専門技術的な考察とそれに基づく政策的判断を必要とするところ、このような判断の性質に鑑みれば、厚生労働大臣が、生活扶助基準の改定の必要性の有無及び改定後の生活扶助基準が健康で文化的な最低限度の生活水準を維持するに足りるものであるか否かを判断するに当たり、専門家の専門的知見に基づく高度の専門技術

的な考察を経た上で、その考察に基づいた政策的判断が行われることが、  
憲法25条の理念を具体化した生活保護法の趣旨に合致するといえる。  
そこで、生活扶助基準の改定の必要性の有無及び改定後の生活扶助基準  
が健康で文化的な最低限度の生活水準を維持するに足りるものであるか  
否かに係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続における過誤、欠落の有  
無を審査するに当たっては、①当該改定が基準部会等、専門家による審  
議検討を経て行われたものである場合には、当該審議検討においていかな  
る統計等の客観的な数値等を基礎として、いかなる審議検討が行われ  
たのかを踏まえ、その検討過程及び結果の合理性に関し、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し、②当該改定が基準部会等、専門家による審議検  
討を経ることなく行われたものである場合には、当該改定の検討に当た  
り、いかなる統計等の客観的な数値等を基礎として、いかなる検討が行  
われたかについて、被告らの説明を踏まえ、その検討過程及び結果の合  
理性に関し、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するのが相当である。

これに対し、被告らは、生活保護行政に関する専門技術的知見を有し  
ている厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり基準部会等の専門機  
関による審議検討を経ることは法律上の要件とされていないし、保護基  
準の改定の経緯からしても、専門機関の検証結果から保護基準の改定内  
容が当然に導き出せるわけでもないから、上記のような、専門家の関与  
の有無により場合分けをする判断枠組みをもって、厚生労働大臣の判断  
の過程又は手続に過誤、欠落があったか否かを審査することは、厚生労  
働大臣が専門技術的知見を有することを前提に、保護基準の設定及び改  
定について厚生労働大臣に広範な裁量権を付与した法の趣旨に反し許さ  
れない旨指摘する。この点、前述するところに加え、基準部会等、専門

家による審議検討を経て行われている場合、当該改定の検討を行う上で前提とされた事実は比較的容易に判明するものと解されるのに対し、基準部会等、専門家による審議検討を経ていない場合、当該改定の検討を行う上で前提とされた事実が容易に判明するとはいい難いものと解されることから、裁判所の判断の前提として、当該改定の検討に当たり、い

5 かなる統計等の客観的な数値等を基礎として、いかなる検討が行われたかにつき、被告らの十分な説明を要すると考えるものであるから、被告らの上記指摘は、当を得たものとはいえない。

(イ) 前提事実(5)イ、ウのとおり、本件改定のうち、ゆがみ調整を内容とする保護基準の改定（ただし、2分の1処理を除く。）は、基準部会による

10 平成25年検証の結果を反映して行われた一方、デフレ調整やゆがみ調整に係る2分の1処理を内容とする保護基準の改定は、基準部会による審議検討を経ずに行われたものであるから、前者については前記(ア)の①の判断枠組みにより、後者については同②の判断枠組みにより審査する

15 こととし、まず、後者につき、検討する。

(2) デフレ調整を行った厚生労働大臣の判断について

ア 専門家の検討を経ずに物価を考慮したこと

被告らは、平成20年9月以降の経済情勢下では、消費を基礎として生活扶助基準を改定すると減額幅が必要以上に大きくなることが想定されたため、消費実態そのものではなく、消費の構成要素のひとつである物価

20 を指標として改定を行ったと説明する。

しかしながら、前提事実(2)エ(イ)aのとおり、昭和58年意見具申において、生活保護において保障すべき最低生活の水準は、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して設定すべきものであるとの考え方が示され、前提事実(3)ア(ア)及び同ウ(ア)のとおり、平成1

25 5年中間取りまとめ及び平成25年報告書においても同様の考え方が示され

5 ているところ、本件全証拠によっても、平成25年報告書が作成された平成25年検証以降、本件改定に至るまでに、この考え方が改められたとは窺われぬ。そして、前提事実(2)エ(イ)bのとおり、昭和58年意見具申では、上記考え方のもと、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はかれるよう適切な措置をとることが必要であり、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とされ、これを受けて、厚生労働大臣は、昭和59年以降、水準均衡方式を採用して  
10 改定率を算定しており、前提事実(3)のとおり、平成16年検証、平成19年検証及び平成25年検証においては、上記考え方にに基づき、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について、全国消費実態調査を基本として、一般低所得世帯の生活扶助相当支出額と、生活扶助基準額を比較検討していた。

15 他方、前提事実(7)ア(ア)のとおり、一般に、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、物価変動を時系列的に測定するものであって、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く、前提事実(2)エ(イ)bによれば、昭和58年意見具申において、物価は、賃金  
20 と同様、そのままでは消費水準を示すものではなく、物価の伸びは生活扶助基準の改定に当たり、参考資料にとどめるべきであると指摘されていた一方で、本件全証拠によっても、本件改定に至るまで、基準部会等、専門家で構成される検討体において、物価指数により算定された物価変動率を基礎として生活扶助基準を改定することにつき、その理論的な根拠や、これを可能とする場合の具体的な方法等について、実質的な検討が行われた  
25 形跡は見当たらない。

このような経緯を踏まえると、本件改定時点において、生活扶助基準の改定に当たり、国民の消費実態に代替する新たな指標として物価を用いることについて合理性を有するに至っていたとは直ちには認め難く、本件改定においても、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とらえられるべき相対的なものであるとの従来の考え方のもと、生活扶助基準の水準の調整は国民の消費実態に準拠して行われるべきであったといえる。

もっとも、前記(1)アのとおり、生活扶助基準の改定については、その方式に関する法令上の定めはなく、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、厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的見地からの裁量権が付与されているところ、昭和59年度以降は水準均衡方式が採用されてきた経緯があるとしても、同方式と異なる方式により生活扶助基準を改定することがおよそ許されないといえるものではなく、前提事実(3)ア(ア)のとおり、平成15年中間取りまとめにおいて、消費者物価指数の伸びを改定の指標のひとつとして用いることについて言及されていたことも加味すると、本件改定に当たり、厚生労働大臣が、経済情勢及びこれに伴う国民の消費動向を勘案した上で、消費実態そのものではなく、消費の構成要素のひとつとしての物価を指標とする手法を選択したとしても、直ちにその裁量権を逸脱し又はこれを濫用するものであるとまではいえない。ただし、前提事実(5)ウ(ア)のとおり、デフレ調整は、基準部会等、専門家による審議検討を経ずに行われたものであることに加え、前提事実(3)ア(ア)によれば、平成15年中間とりまとめで示された消費者物価指数を改定の指標とするとの考え方も、十分な議論がなされていない中、そうした考え方もあり得ることがさしあたり示されたにすぎず、上記のとおり、その後、消費者物価指数を指標として生活扶助基準を改定する理論的根拠やその具体的方法等について専門家による十分な議論がなされた形跡がないこと

からすれば、前記(1)イのとおり、上記手法を選択した判断やその具体的な方法について、被告らにおいて、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の観点から、十分な説明がなされなければならないというべきである。

5 イ 生活扶助相当C P Iについて

(ア) 総務省C P Iにおける家計調査のウェイトを用いたこと

被告らの説明によれば、デフレ調整は、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、実質的な増加により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目的の下、生活  
10 扶助相当C P I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る。

そこで、この点について検討すると、前提事実(8)アないしウのとおり、デフレ調整のもととなった生活扶助相当C P Iの下落率は、平成20年以降における生活扶助相当品目に係る物価の動向を勘案するために、総  
15 務省C P Iにおいて用いられている指数品目のうち、除外品目及び欠測値該当品目を除いた品目を指数品目として算定された生活扶助相当C P Iについて、平成22年の価格を100とした場合の平成20年時点の価格指数及び対象指数品目（485品目）に係る平成22年基準改定におけるウェイト（ウェイト総和は6189）をもとに算定された平成2  
20 0年生活扶助相当C P Iと、平成22年の価格を100とした場合の平成23年時点の価格指数及び対象指数品目（517品目）に係る平成22年基準のウェイト（ウェイト総和は6393）をもとに算定された平成23年生活扶助相当C P Iの変化率として算定したものであるところ、物価の一種である生活扶助相当C P Iの下落により生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したといえるためには、物価の下落  
25 と生活保護受給世帯の消費支出の下落が一定程度連動することを前提に、

物価の下落の影響の程度について、生活保護受給世帯の消費構造を適切に反映した上での検討及び評価を要するものと解される。そして、上記に加え、前提事実(7)イ(イ)、ウ(ア)によれば、生活扶助相当C P Iの算定に用いられた生活扶助相当品目別のウエイトは、総務省C P Iの算定に用いられた平成22年基準改定におけるウエイトのうち生活扶助相当品目に係るウエイトであり、家計調査によって得られた平成22年の平均1か月の1世帯当たりの品目別消費支出額を用いて作成されたものであるところ、前提事実(9)アのとおり、家計調査は、全国の世帯を代表するよう抽出された約9000世帯に調査票を配布し、これを回収、集計する方法により実施しているものであるから、生活扶助相当C P Iの算定に用いられたウエイトは、ウエイト参照時点である平成22年の国民一般の消費構造を代表していると説明することは可能であるものの、必ずしも生活保護受給世帯の消費構造と合致するものとはいえない。加えて、一般的に、低所得世帯においては、その余の世帯に比べ、食費や光熱水費等、日常生活の維持のために必要不可欠な品目に係る消費支出額が消費支出総額に占める割合が大きくなる一方、教養娯楽費のような日常生活の維持に必ずしも不可欠でない品目に係る消費支出額の割合が小さくなる傾向にあると考えられる上、実際にも、前提事実(9)ウのとおり、平成22年の家計調査及び平成22年度の社会保障生計調査における10大費目別の支出割合において、家計調査における2人以上世帯では、食料が25.4%、光熱・水道が7.6%であるのに対し、生活保護受給世帯における2人以上世帯では、食料が30.0%、光熱・水道が10.2%と、その割合がいずれも高い一方で、教育娯楽については、前者が11.5%であるのに対し、後者は6.4%と大幅に低くなっていることからすれば、家計調査によって得られる国民一般の消費構造と生活保護受給世帯の消費構造との間には看過できない相違があるというべきである。そうすると、このような消費構造の違いを加

味することなく、家計調査によって得られたウェイトを生活扶助相当CPIの算定に使用することは、生活保護受給世帯の消費構造を適切に反映した計算とは言い難い。さらに、前提事実(7)イ(イ)、(8)ア、イのとおり、総務省CPIではウェイト総和が1万であるのに対し、生活扶助相当CPIにおいては、除外品目及び欠測値該当品目が除かれることにより、平成20年のウェイト総和は6189、平成23年のウェイト総和は6393とされるため、総務省CPIに比べ、各品目の価格変動の影響(寄与度)は相当程度増幅されることになる。そうすると、生活扶助相当CPIは、とりわけ、生活保護受給世帯における支出割合が一般世帯と比べて小さい傾向にある品目に係る物価変動が大きかった場合には、実際に生活保護受給世帯の消費構造へ与える影響の程度を超えて物価変動が過大評価されることにより、生活扶助相当CPI及びその変化率が生活保護受給世帯の消費実態と大きく乖離する性質を有するものであったといえるから、物価下落により生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したというためには、少なくともこの点に関する検証が必要であった。そして、教養娯楽費に含まれる教養娯楽用耐久財のうちテレビ等の平成20年及び平成23年の価格指数並びにウェイトは前提事実(7)ウ(イ)のとおりであるところ、これを基に、平成20年から平成23年にかけての生活扶助相当CPIの変化率にテレビ等の物価変動がどの程度影響したか(すなわち寄与度)を計算すると、前提事実(8)エのとおり、上記期間の生活扶助相当CPIの変化率マイナス4.78%のうち、テレビ等の寄与度はマイナス3.28%であると認められ、上記期間の生活扶助相当CPIの変化率は、その相当部分がテレビ等の価格の下落の影響であったといえる一方、前提事実(7)ウ(イ)のとおり、上記期間に同様のテレビ等の価格の下落に直面していた総務省CPIの変化率はマイナス2.35ポイントにとどまったことに加え、証拠(甲110)によれば、仮に、除外品目を除外せずにウェイト

総和を1万とし、その他の条件は生活扶助相当CPIと同様に計算した場合であっても、上記期間の変化率はマイナス3.83%にとどまり、生活扶助相当CPIと比較しても約1%下落率を抑えることができたと認められるところ、これらの比較によれば、総務省CPIと生活扶助相当CPIのウェイト総和の違いにより、生活保護受給世帯において消費支出額の割合が小さい傾向にあるテレビ等の物価変動が増幅され、生活保護受給世帯の消費実態と大きく乖離した生活扶助相当CPI及びその変化率が算出されるに至ったといえる。さらに、前提事実(7)ウ(イ)のとおり、上記変化率算定の基礎とされたテレビ等の価格指数は、平成22年基準をもとにした場合の平成20年の指数が、テレビは205.8、ビデオレコーダーは191.6、パソコン（デスクトップ型）は237.2、パソコン（ノート型）は281.6、カメラは224.7であったのに対し、平成23年の指数は、それぞれ順に69.1、60.0、60.1、76.0、72.0であり、食料費の平成20年の指数が100.1、平成23年

5  
10  
15  
20  
25

が99.6、光熱・水道費の平成20年の指数が104.5、平成23年が103.3であることや、テレビ等を含む教養娯楽費全体の指数も平成20年が104.3、平成23年が96.0であることからすると、テレビ等の価格指数は、他の品目と比較しても平成20年から平成23年にかけて大きく下落したといえるところ、証拠（甲200）によれば、総務省統計局は、テレビ等のみがこのような大幅な下落となった理由として、テレビについては地上デジタル放送への移行期の終了により需要が減少したことを、パソコン（デスクトップ型）やパソコン（ノート型）、カメラについては技術革新や性能向上を、それぞれ挙げていることからすれば、上記期間におけるテレビ等の価格指数の大幅な下落は、上記期間に特別に生じた需要減少や、品質調整の結果によるところが大きいと推認される。他方、弁論の全趣旨によれば、平成23年7月の地上デジタル放送への移

行に当たり、生活保護受給世帯には、地上デジタル放送に対応していないテレビのままであっても地上デジタル放送を視聴できるよう、チューナーが無償で配布されていたことが認められ、上記期間に特別に生じた需要減少が生活保護受給世帯においても同様に生じていたとは考え難い上、前提  
5 事実(7)イ(ウ)のとおり、品質調整は、物価変動以外の要因による価格差を除去するためになされるものであることからすれば、上記期間にパソコン(デスクトップ型)やパソコン(ノート型)、カメラを購入する際の消費支出額  
10 まで大きく下落したとは認め難く、生活保護受給世帯の消費支出額に直接関連しない事情がテレビ等の価格指数の下落の原因となり、生活保護受給世帯の消費構造へ与える影響の程度を超えて物価変動が過大評価される状況にあった。

以上によれば、平成20年から平成23年にかけての生活扶助相当CPIの下落率は、生活扶助相当CPIの算定時に指数品目から除外品目を除いたことでウェイト総和が減少したことに加え、品質調整等により上記  
15 期間のテレビ等の価格指数の下落幅が大きくなったことで、生活保護受給世帯における支出割合が小さい傾向にあるテレビ等の物価変動が過大評価され、生活保護受給世帯の消費実態と大きく乖離した値になったといえるところ、本件訴訟にあらわれた一切の証拠によっても本件改定以前にこの  
20 点に関する検証がなされた形跡は見当たらず、平成20年から平成23年にかけての物価の下落による生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の有無及び程度について、その消費構造を適切に反映した検討及び評価が適切になされたとはいえない上、本件訴訟に至っても、被告らからこの点に関する合理的な説明はなされていないから、その余の点  
25 について検討するまでもなく、デフレ調整を行う上で生活扶助相当CPIを用いた厚生労働大臣の判断には、統計等の客観的な数値等との合理的関連性及び専門的知見との整合性のいずれも認められない。

(イ) これに対し、被告らは、一般国民の消費を表す家計調査により算出された総務省CPIのウエイトを用いることは、従来の改定の考え方と整合するものであったと説明する。しかしながら、前提事実(2)エ(イ)bのとおり、従来の改定方式である水準均衡方式は、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠して翌年度の改定率を算定するものであるのに対し、デフレ調整は、被告らの説明によっても、平成20年9月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、実質的な増加により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目的で行われたものであり、生活保護受給世帯の可処分所得の増加の程度を把握するためには、物価の下落の影響の程度について、生活保護受給世帯の消費構造を適切に反映した検討及び評価を要することは前記(ア)のとおりであるから、デフレ調整に当たり、水準均衡方式と同様に取り扱うことについて、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が認められるものではないし、総務省CPIのウエイトを用いたことで、生活扶助相当CPI及びその変化率が生活保護受給世帯の消費実態と大きく乖離した値になったことも前記(ア)のとおりであるから、被告らの上記説明のみでは不足があるといわざるを得ない。

また、被告らは、生活保護受給世帯においてもテレビやパソコン等の教養娯楽用耐久財は一般世帯と同様に普及しており、生活保護受給世帯において教養娯楽用耐久財を生活扶助で購入することも十分予想されるから、他の生活扶助相当品目と異なるものではないと説明する。しかしながら、一般に、教養娯楽用耐久財の普及率は、対象品目を少なくとも1回購入することにより達成されるものである一方、その消費支出額が消費支出総額に占める割合は、新品又は中古品のいずれを購入するかや買替えの頻度等によっても左右されるものであり、経験則上、低所得世帯においては、その余の世帯に比べ、教養娯楽費のような日常生活の維持

に必ずしも不可欠でない品目に係る消費支出額の消費支出総額に占める割合が小さくなる傾向にあり、家計調査と社会保障生計調査の比較においても同様の傾向がみられることは前記(ア)のとおりであるから、生活保護受給世帯における教養娯楽用耐久財の普及率をもって、消費構造が一般世帯と同様であるとはいえない。

したがって、被告らの上記各説明によっても、前記(ア)の結論は左右されない。

#### ウ デフレ調整の始期を平成20年としたことの合理性

被告らは、平成19年から平成20年にかけて総務省CPIが1%を超える上昇をしていたものの、平成19年検証において生活扶助基準と一般低所得世帯との不均衡が確認されていたため、厚生労働大臣は、平成19年検証の結果を踏まえつつ、平成20年当時の原油価格の高騰等を含む社会経済情勢等を総合的に勘案して、同年度の生活扶助基準を据え置く判断をしており、同年までの社会経済情勢等は既に同年度の改定において斟酌されていたから、本件改定においては同年以降の経済情勢を斟酌することとしたと説明する。しかしながら、前提事実(3)イのとおり、平成19年検証は、平成16年の全国消費実態調査の結果等を用いて一般低所得世帯の消費実態と生活扶助基準額との均衡について検証したものであるから、その結果を平成20年度の改定時の厚生労働大臣の判断の基礎とすることの妥当性については疑問が残る。この点を措くとしても、前提事実(7)イ(カ)によれば、平成20年平均の総務省CPIが公表されたのは平成21年1月（平成20年度平均であれば平成21年4月）であると認められ、これと平成19年平均（又は平成19年度平均）の総務省CPIを比較することにより初めて平成19年から平成20年にかけて（又は平成19年度から平成20年度にかけて）の物価変動を正確に把握し得るものであるから、厚生労働大臣が平成20年度の生活扶助基準を据え置くとの判断をした

同年4月1日時点においては、平成19年から平成20年にかけて（又は平成19年度から平成20年度にかけて）の物価変動の全体像を正確に把握した上で、平成19年検証の指摘事項と照らし合わせて、据置きの判断をすることは不可能であり、せいぜい物価が上昇傾向にあることを加味して判断したにすぎないものと窺われる。これに加え、前提事実(4)イのとおり、平成21年度ないし平成24年度の改定時にも、平成20年度の改定時と同様、各改定当時の経済情勢等を踏まえ、生活扶助基準を据え置くとの判断がなされていたことからすると、あえて平成20年度の改定時までは物価動向を反映済みで、それ以降は反映されていないとして、物価変動の観測始期を平成20年に設定する合理的な理由は見出し難い。そして、前提事実(7)ウ(イ)のとおり、平成22年基準の総務省CPIの総合指数は、平成17年から平成19年まではほぼ横ばいであったのが、平成20年には世界的な原油価格や穀物価格の高騰により11年ぶりに1%を超える1.4%の上昇となり、平成21年には一転して高騰していた原油価格が下落したことにより、昭和46年以降最大の下落幅である1.4%の下落となって、平成22年、平成23年も続落しているのであるから、平成20年を起点として物価変動を観測することは、原油価格等の急騰急落を要因とする大幅な物価の増減がある中で、平成20年以降の物価下落に限って評価し、平成19年から平成20年にかけての大幅な物価上昇が考慮されないことにより、物価の下落の側面のみが大きく評価される仕組みとなるものであった。そして、このように物価変動の観測始期を平成20年とすることで物価の下落の側面のみが大きく評価されることの合理性について、被告らから、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関する十分な説明がなされているとはいえない。そうすると、物価変動観測の始期を平成20年に設定したことには合理性が認められないというべきである。

エ 以上によれば、被告らの説明に基づいても、生活扶助相当CPIを用いたこと及び平成20年を物価変動の観測始期としたことについて、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性は認められないから、その余の点について判断するまでもなく、デフレ調整による改定の必要性に関する厚生労働大臣の判断には、そ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逸脱又はその濫用があると認められる。

これに対し、被告らは、本件改定におけるデフレ調整に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるといえないことは、平成29年検証の結果によっても裏付けられている旨主張する。しかし、生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定に関し、改定前の需要超過及び改定後の水準維持に係る判断について、その過程又は手続に過誤、欠落が認められる場合には、厚生労働大臣の上記判断には裁量権の逸脱又はその濫用があるとされるのであって、事後的な検証によって当該改定時における一般低所得世帯の消費実態と当該改定後の生活扶助基準との均衡が確認されたとしても、そのことによって直ちに上記の過誤、欠落が治癒されるものではない。また、前提事実(12)イのとおり、平成29年報告書によれば、平成29年検証においては、標準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との均衡は確認されたものの、その他の世帯類型については確認するに至らなかったというのであるから、平成29年検証によっても、生活保護受給世帯全体について、ゆがみ調整と一体的に行われたデフレ調整の影響が明らかにされたとはいえない。そうすると、平成29年検証をもって、デフレ調整に係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ことが裏付けられたとはいえず、被告らの上記主張によっても、上記結論は左右されない。

### (3) 本件改定の違法性

前記(2)のとおり、デフレ調整に関する厚生労働大臣の判断はその裁量権を逸脱し又はこれを濫用するものであるところ、本件改定は、ゆがみ調整とデフレ調整を一体的に行ったものであり、両者は不可分であることに加え、前提事実(6)のとおり、本件改定に伴い支出が抑えられた国費670億円のうち510億円がデフレ調整（ただし、生活扶助基準の減額分のみ）によるものであり、デフレ調整が本件改定による財政効果の大半を占めていたことからして、本件改定により生じる結果においてデフレ調整の影響が極めて大きいといえることも加味すると、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程及び手続における過誤、欠落は、すなわち本件改定に係る判断過程及び手続の過誤、欠落にほかならないというべきである。したがって、本件改定に係る厚生労働大臣の判断には、裁量権の逸脱又はその濫用が認められ、生活保護法3条、8条2項に違反し、違法である。

なお、被告らは、厚生労働大臣の判断において、物価変動率の正確性は考慮要素のひとつにとどまるから、生活扶助相当CPIの設定方法の適否やこれにより導かれた生活保護受給世帯においてマイナス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とするデフレ調整に係る判断の適否によって本件改定の適法性を判断することは、厚生労働大臣の判断過程を正解していないという点において、判断過程審査を逸脱すると主張する。しかしながら、厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIの変化率をもって生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したと判断した上で、前提事実(5)ウ(ア)のとおり、生活扶助相当CPIの変化率をそのままデフレ調整に係る改定率としており、上記のとおり本件改定においてデフレ調整とゆがみ調整が一体的に行われたことからすれば、生活扶助相当CPIの変化率及びこれを基に決定されたデフレ調整に係る改定率は、本件改定の前提とされ、かつその結果に重大な影響を及ぼしたことが明らかであるから、物価変動率の算定が正確でなければ、当然に本件改定の必要性に関する判断の妥当性も失

われるというべきである。したがって、被告らの主張する厚生労働大臣の判断過程を前提としてもなお、上記結論は左右されるものではない。

したがって、ゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断がその裁量権を逸脱し又はこれを濫用するものであるか否か等のその余の点について判断するまでもなく、本件改定に伴ってなされた本件各処分はいずれも違法であるから、その取消しを求める原告ら（ただし、原告3を除く。）の請求は理由がある。

なお、前提事実(1)イのとおり、原告3の被承継人である提訴時原告3は、第1事件訴訟提起後の平成29年3月23日に死亡しているところ、本件訴訟のうち、提訴時原告3が、別紙2処分一覧表の「原告番号」欄3記載の提訴時原告3に対して「処分行政庁」欄記載の処分行政庁が「処分日1」及び「処分日2」欄記載の年月日付けでした各保護変更決定処分の取消しを求める部分については、同各処分の名宛人である提訴時原告3の死亡と同時に終了したものと解すべきである（最高裁判所昭和39年（行ツ）第14号同42年5月24日大法廷判決・民集21巻5号1043頁参照）。

## 2 争点2（国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権の成否）について

原告らは、厚生労働大臣による本件改定により精神的苦痛を被ったと主張する。

しかしながら、原告らが本件改定により被る精神的苦痛は、本件各処分が取り消され、又はその取消判決の拘束力が生ずることによって慰謝される性質のものであるというべきであり、本件全証拠を検討しても、これによっては慰謝することのできない精神的苦痛を原告らが被ったものとまでは認め難い。

そうすると、その余の点について判断するまでもなく、原告らの被告国に対する国家賠償請求は理由がない。

## 第4 結論

よって、原告ら（ただし、原告3を除く。）が本件各処分の取消しを求める請求はいずれも理由があるからこれを認容し、その余の請求（国家賠償請求）は

いずれも理由がないからこれを棄却すべきである。

5 なお、前記第3の1(3)のとおり、別紙2処分一覧表の「原告番号」欄3記載の提訴時原告3に対して「処分行政庁」欄記載の処分行政庁が「処分日1」及び「処分日2」欄記載の年月日付けでした各保護変更決定処分の取消しを求め  
る部分については平成29年3月23日に終了したものと解されるため、その旨を主文において明らかにすることとする。

よって、主文のとおり判決する。

富山地方裁判所民事部

10 裁判長裁判官 松 井 洋

裁判官 日 下 部 祥 史

15 裁判官 染 井 明 希 子

(別紙2)

処分一覧表 (第1事件原告ら関係)

原告番号	処分の名宛人	処分行政庁	処分日1	処分日2
1	原告1	富山市社会福祉事務所長	平成25年8月1日	平成27年4月1日
2	原告2	富山市社会福祉事務所長	平成25年8月1日	平成27年4月1日
3	提訴時原告3	富山市社会福祉事務所長	平成25年8月1日	平成27年4月1日

(別紙3)

処分一覧表 (第2事件原告ら関係)

原告番号	処分の名宛人	処分行政庁	処分日
4	原告4	富山市社会福祉事務所長	平成27年4月1日
5	原告5	富山市社会福祉事務所長	平成27年4月1日