

主 文

- 1 原判決中、被控訴人仙台市に関する部分を取り消す。
- 2 処分行政庁が、平成27年3月26日付けで控訴人に対してした生活保護変更決定を取り消す。
- 5 3 控訴人の被控訴人国に対する本件控訴を棄却する。
- 4 訴訟費用は、控訴人と被控訴人仙台市との関係では、第1、2審とも被控訴人仙台市の負担とし、控訴人と被控訴人国との関係では、控訴費用を控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

10 第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 主文2項と同旨
- 3 被控訴人国は、控訴人に対し、1万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。

15 第2 事案の概要

- 1 本件は、仙台市内に居住して生活保護法に基づく生活扶助を受給していた控訴人が、処分行政庁から、厚生労働大臣が定めた「生活保護法による保護の基準」（昭和38年厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。）中の生活扶助基準（別表第1）が平成25年厚生労働省告示第174号、平成26年厚生労働省告示第136号及び平成27年厚生労働省告示第227号（以下、順に「平成25年告示」、「平成26年告示」及び「平成27年告示」といい、併せて「本件各告示」という。）によって改定されたこと（以下、本件各告示による保護基準改定を「本件保護基準改定」という。）を理由として、生活扶助の支給額を変更する旨の決定（以下「本件決定」という。）を受けたことから、
20
25 本件決定は生活保護法8条等に違反する旨を主張して、被控訴人仙台市を相手として、本件決定の取消しを求めるとともに、被控訴人国に対し、本件決

定の根拠となった本件保護基準改定は国家賠償法（以下「国賠法」という。）

1 条 1 項の適用上違法である旨主張して、同項に基づき、損害賠償金 1 万円及びこれに対する平成 25 年告示の発出日である同年 5 月 16 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、控訴人の請求をいずれも棄却したので、控訴人がこれを不服として控訴した。

2 関係法令等の定め、前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、本判決別紙 2 のとおり当審における控訴人の主張の要旨及び本判決別紙 3 のとおり当審における被控訴人らの主張の要旨を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」欄の第 2 の 1 から 5 までに記載のとおりであるから、これを引用する。

第 3 当裁判所の判断

1 当裁判所は、本件決定は違法であるから控訴人の本件決定の取消請求には理由があるが、控訴人の被控訴人国に対する国家賠償法 1 条 1 項に基づく損賠賠償請求には理由がないと判断する。その理由は、次のとおりである。

2 認定事実

(1)ア 生活扶助基準は、基準生活費（第 1 章）と加算（第 2 章）とに大別されている。居宅で生活する者の基準生活費は、市町村別に 1 級地－1 から 3 級地－2 まで六つに区分して定められる級地（別表第 9）及び年齢別に定められる第 1 類と、級地等及び世帯人員別に定められる第 2 類とに分けられ、原則として世帯ごとに、当該世帯を構成する個人ごとに算出される第 1 類の額（以下「第 1 類費」という。）を合算したものに世帯人員別の所定の逓減率を乗じたものと第 2 類の額（以下「第 2 類費」という。）とを合計して算出される。第 1 類費は、食費、被服費等の個人単位の経費に、第 2 類費は、光熱水費、家具什器費等の世帯単位の経費にそれぞれ対応するものとされている。（乙 1 の 1 ないし 3）

イ 厚生労働大臣は、基準生活費について、標準世帯（昭和61年度からは、1級地-1における夫33歳、妻29歳及び子4歳の3人世帯）の最低生活に要する費用を、標準世帯の生活扶助基準額として具体的に設定した上で、これを第1類費と第2類費とに分解し、それぞれ、年齢別、世帯人員別、級地別に所要の指数を乗ずることによって定めている（以下、このように、年齢、世帯人員、級地に応じた基準生活費の額を定めるために標準世帯の生活扶助基準額を基軸として所要の指数を乗ずることを「展開」といい、当該指数を「展開のための指数」という。）（乙17）。

(2) 生活扶助基準の改定方式として、昭和25年の生活保護法施行当初は、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、その後、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）及び格差縮小方式（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被保護世帯との消費水準の格差を縮小させようとする方式）が順次採用された（甲7の1（乙65）、乙4の2）。

(3)ア 厚生省（当時）の審議会である中央社会福祉審議会は、昭和58年12月、「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。）を公表した。昭和58年意見具申のうち、生活扶助基準に関する部分の概要は、以下のとおりであった。（乙5）

(7) 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、生活保護世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握し、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。

(イ) 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。

5

10

イ 昭和58年意見具申を踏まえ、昭和59年度以降、生活扶助基準の改定方式として、水準均衡方式（当時の生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当であるとの評価を踏まえ、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図る方式）が採用されている。

15

（甲7の1（乙65）、乙7、10、27、弁論の全趣旨）

(4)ア 厚生労働省の審議会である社会保障審議会の福祉部会内に設置された生活保護制度の在り方に関する専門委員会は、平成15年12月に「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（以下「平成15年中間取りまとめ」という。）を公表した。平成15年中間取りまとめのうち、生活扶助基準に関する部分の概要は、以下のとおりであった。（乙10）

20

(ア) 水準均衡方式はおおむ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。

25

(イ) 上記の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、これによる被保護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。この場合、国民にとって分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指標の一つとして用いることなども考えられる。

イ 上記専門委員会が平成16年12月に公表した報告書（以下「平成16年報告書」という。）は、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としつつ、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1度の頻度で検証を行う必要があるとした（乙10）。

ウ 平成16年報告書を踏まえ、平成19年10月、厚生労働省社会・援護局長の下に、生活扶助基準について専門的な分析、検討を行うことを目的として、学識経験者等から成る生活扶助基準に関する検討会が設置された（甲7の1（乙65）、乙11の1・2）。

上記検討会は、同年11月、報告書（以下「平成19年報告書」という。）を公表したところ、そのうち、生活扶助基準に関する部分の概要は、以下のとおりであった（甲7の1（乙65））。

(ア) 夫婦子1人（有業者あり）の一般低所得世帯における生活扶助相当支出額（消費支出額から家賃、医療等の生活扶助に相当しないものを除いたもの。以下同じ。）は、世帯当たり14万8781円であったのに対して、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。

(イ) 単身世帯（60歳以上の場合）の一般低所得世帯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て、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。

5 (5) 厚生労働大臣は、平成20年度の生活扶助基準について、原油価格の高騰が消費に与える影響等の社会経済情勢を見極める必要があるなどとして、水準均衡方式による改定をせず、生活扶助基準は据え置かれた。

さらに、平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界的な金融危機が我が国の実体経済に大きな影響を及ぼし、同年頃から平成23年頃にかけて、物価、賃金、家計消費がいずれも下落した。厚生労働大臣は、上記金融危機の影響等を踏まえて、平成21年度から平成24年度までについても、
10 水準均衡方式による改定をせず、この間も生活扶助基準は据え置かれた。

(甲3(乙44)[1頁]、乙71ないし75[枝番を含む]、弁論の全趣旨)

(6) 社会保障審議会は、平成23年2月、生活扶助基準について専門的かつ客観的に評価、検証を行うため、生活保護基準部会(以下「基準部会」という。)を設置した(甲3(乙44)[1頁]、甲19、乙18)。

15 基準部会は、生活扶助基準の展開部分についての検証(以下「平成25年検証」という。)を行い、平成25年1月に報告書(以下「平成25年報告書」という。)を公表したところ、その概要は、以下のとおりであった(甲3(乙44))。

ア 平成25年検証は、平成21年に実施された全国消費実態調査のデータ
20 に基づき、年齢別、世帯人員別、級地別に一般低所得世帯間における消費支出の較差を分析し、これと生活扶助基準における展開のための指数との
かい離を評価、検証したものであり、その結果、年齢別、世帯人員別、級地別のいずれにおいても、生活扶助基準における展開のための指数と一般
低所得世帯間における消費支出の較差を示す指数との間にかい離が認めら
25 れた。この結果を踏まえ、年齢別、世帯人員別、級地別の指数を生活扶助
基準に反映した場合の影響は、以下のようになった。

例えば、現行の基準額（第1類費、第2類費のほか、冬季加算、児童養育加算、母子加算を含む。）とこれに検証結果をそのまま反映した場合の平均値と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、世帯人員、地域による各影響の合計は8.5%減となり、夫婦と18歳未満の子2人世帯では、上記各影響の合計は14.2%減となった。また、母親と18歳未満の子1人の母子世帯では上記各影響の合計は5.2%減となった。他方で、60歳以上の単身世帯では上記各影響の合計は4.5%増、共に60歳以上の高齢夫婦世帯では上記各影響の合計は1.6%増、20～50代の若年単身世帯では上記各影響の合計は1.7%減となった。

イ 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年報告書の評価及び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、その際には見直しが現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯に及ぼす影響についても慎重に配慮されたい。

ウ 平成25年検証により、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ことになる。しかし、消費に影響を及ぼす要因は多様であるところ、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どから、全ての要素については分析、説明に至らなかった。

エ 平成25年検証の手法は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く、将来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、平成25年検証の結果を考慮しつつも、同時に検証手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。

オ 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。

(7)ア 厚生労働大臣は、平成25年厚生労働省告示第174号、平成26年厚生労働省告示第136号及び平成27年厚生労働省告示第227号により、生活扶助基準を順次改定した(本件保護基準改定)。本件保護基準改定は、主に、平成25年検証の結果を生活扶助基準に反映するとともに、物価変動率を指標として基準生活費を変更することを内容とするものであり(以下、前者を「ゆがみ調整」といい、後者を「デフレ調整」という。)、それぞれの概要は、次のイ及びウのとおりである。

なお、本件保護基準改定は、ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定を3年間かけて段階的に実施するものであり、また、ゆがみ調整及びデフレ調整を行うことによる減額幅の上限を10%としている。

(乙13ないし15)

イ ゆがみ調整は、平成25年報告書により、年齢別、世帯人員別、級地別のいずれにおいても、生活扶助基準における展開のための指数と一般低所得世帯間における消費支出の較差を示す指数との間にかい離があるとされたことを踏まえ、当該かい離を解消し、生活保護受給世帯間の公平を図るため、生活扶助基準における展開のための指数を適正化することを目的とするものである。具体的には、平成25年検証の結果に基づき、一般低所得世帯間における消費支出の較差を生活扶助基準の展開部分に反映させるものであり、①第1類費について、各年齢区分間の基準額の差を小さくする、②第1類費に係る逡減率について、世帯人員の増加に応じた逡減割合

を大きくするとともに、第2類費について、世帯人員の増加に応じた世帯人員別の基準額の増額の幅を大きくする、③第1類費及び第2類費について、それぞれ級地区分間の基準額の差を小さくすることを内容とする。ただし、ゆがみ調整は、平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準の改定に反映させるのではなく、その2分の1のみを反映させるものである(以下、これを「2分の1処理」という。)

(乙13、14、弁論の全趣旨)

なお、厚生労働大臣は、2分の1処理をすることにつき、基準部会やその委員等の専門家から意見を聴取するなどしなかった。(甲142の1〔速記録部分22、23頁〕、弁論の全趣旨)

ウ デフレ調整は、本件保護基準改定前の基準生活費を一律に4.78%減ずるものである。これは、総務省から公表されている消費者物価指数を基に、その算出の基礎とされている消費品目から、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)と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(自動車関係費等)を除いた上で、特定の方式により算出し直した指数(以下「生活扶助相当CPI」という。)の平成20年から平成23年までの下落率が4.78%であることから、これを生活扶助基準額に反映させるものである。

(乙13、15、26)

(8) 処分行政庁は、控訴人に対し、本件保護基準改定を理由として、生活扶助の支給額を変更する旨の保護変更決定(本件決定)をした。(乙112)

(9) その後、基準部会は、平成26年に実施された全国消費実態調査のデータに基づく生活扶助基準の検証(以下「平成29年検証」という。)等を行い、平成29年12月、夫婦子1人世帯について、本件保護基準改定後の生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活扶助相当支出額はおおむね均衡しているなどとする報告書(以下「平成29年報告書」という。)を公表した。(乙7

7)

3 争点(1) (本件保護基準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があるか否か) について

(1) 判断枠組み

5 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（同法による保護を必要とする
者をいう。）の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類
10 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。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、同条1項の委任を受け
15 た厚生労働大臣がこれを保護基準において具体化するに当たっては、国の財
政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察
とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。

20 そうすると、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定するに当たり、それ
により基準生活費を減額されることとなる被保護者の期待的利益についての配
慮の要否等を含め、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
を有しているものというべきであり、本件保護基準改定は、その判断に上記
見地からの裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合には、生活保護法3
条、8条2項に違反して違法となるものと解される。そして、生活扶助基準
の改定の要否の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配慮は、上記のような専門技術的な考察に基づい
25 た政策的判断であるところ、これまでも生活扶助基準の改定に際しては、専
門家により構成される合議制の機関等により、各種の統計や資料等に基づく

5 専門技術的な検討がされてきたところである。これらの経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として本件保護基準改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査されるべきものと解される（以上につき、最高裁平成22年（行ツ）第392号、同年（行ヒ）第416号同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22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁、最高裁令和5年（行ヒ）第397号、第398号同7年6月27日第三小法
10 廷判決（判例集未搭載）、令和6年（行ヒ）第170号同7年6月27日第三小法廷判決（判例集未搭載）参照。）。

(2) 便宜上、ゆがみ調整を行ったことについて、厚生労働大臣の裁量権の逸脱又は濫用があるか否かについて検討する。控訴人は、ゆがみ調整は平成25年検証を踏まえて行われたところ、同検証は、その比較対象の定め方や分析方法が合理性を欠き、また、2分の1処理も不合理であるとして、厚生労働
15 大臣の裁量権の範囲を逸脱し又はその濫用に当たる旨主張する。

しかし、本件において、平成25年検証の結果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いうべき事情は見当たらない。

20 また、上記認定事実によれば、平成25年報告書においては、平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映させると、児童のいる世帯への減額の影響が大きくなることを見込まれており、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には児童のいる世帯への影響に配慮する必要があるともされていたというのであるから、このような観点から、その反映に当たり減額率
25 を限定することには合理性があるということが出来る。また、ゆがみ調整が、生活保護受給世帯間の公平を図るため、生活扶助基準における展開のための

5 指数を適正化することを目的とするものであることに照らせば、減額率に合わせて増額率を限定することにも一定の合理性があるといえることができる。そして、平成25年報告書において、平成25年検証の手法に係る統計上の限界も指摘されていたほか、生活扶助基準については基準部会による5年ごとの検証が行われるため、改定による影響については、将来的に検証することが可能であったといえることなども踏まえると、ゆがみ調整における改定率を平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映する場合の2分の1に限定したことが不合理であるともいえない。

10 なお、上記2(7)のとおり、厚生労働大臣は、基準部会やその委員等の専門家から意見を聴取するなどせずに2分の1処理をしたものであることが認められる。しかし、生活保護法その他の法令において、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり基準部会の審議検討等を経なければならないとされているものではないし、これを経た場合であっても、その意見等は同大臣を法的に拘束するものではなく、その考慮要素として位置付けられるべきものである（前掲最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決参照）。15 そうである以上、上記の事情や、本件保護基準改定当時、2分の1処理がされたことが一般国民に知らされていなかったなどの事情をもって、2分の1処理に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があったものということとはできない。

20 以上によれば、2分の1処理を含むゆがみ調整に係る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や専門的知見との整合性に欠けるところがあるということとはできない。

(3) デフレ調整を行ったことについて、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるか否かについて検討する。控訴人は、デフレ調整に当たって生活扶助相当CPIを利用したことには合理性がなく、これを用いて得られた25 計算結果（-4.78%）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を欠き、これに基づく本件保護基準改定に対応する要保護者の需要の変動があるということとはできず、本件保護基準改定後の生活保護基準の内容が生活保護受給者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りないから、デフレ調整を行った厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤
5 欠落がある旨主張する。

ア これに対し、被控訴人らは、厚生労働大臣がデフレ調整をすることとした理由について、平成20年以降の経済情勢により生じた生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間の不均衡を是正することとしたものである旨説明するところ、上記認定事実によれば、平成19年報告書において、
10 生活扶助基準額が一般低所得世帯における生活扶助相当支出額より高い状態にある旨の指摘があったほか、平成20年頃から平成23年頃にかけて、リーマンショックに端を発する世界的な金融危機が我が国の実体経済に大きな影響を及ぼし、物価が下落してただけでなく、賃金、家計消費がいずれも下落していたというのである。そのような中で、平成20年度から
15 平成24年度までの生活扶助基準について水準均衡方式による改定が行われなかったことからすると、厚生労働大臣が、本件保護基準改定当時、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じていると判断したことにつき、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い難い。

イ 被控訴人らは、現時点において、厚生労働大臣が物価変動率のみを直接の指標として基準生活費を一律に減ずることとした理由について、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も改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされていたこと等を踏まえ、消費そのもの
20 ではなく、物価変動率を指標として用いた旨説明する。

そして、生活扶助基準の改定方式につき、生活保護法その他の法令には何らの定めもなく、同大臣に専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が
25

認められることからすれば、生活扶助基準の改定の際にどのような指標を用いるかについても、同大臣の裁量判断に委ねられているものといえることができる。

5 もっとも、生活保護法8条2項は、保護基準は、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ものとすべき旨を規定しているところ、ここにいう「最低限度の生活の需要を満たす」とは、生活扶助については、最低限度の消費水準を保障することを意味するものとして理解されてきたものである。昭和58年意見具申を踏まえて昭和59年度以降採用されてきた水準均衡方式も、当時の生活扶助基準が、一般国民の消費実態との均衡上、最低限度の消費水準を保障するものとしてほぼ
10 妥当なものとなったとの評価を前提として、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により生活扶助基準を改定していくことによって、一般国民の消費実態との関係において妥当な生活扶助の水準を維持しようとするものである。

15 これに対し、物価は、これが変動すれば消費者の消費行動に一定の影響が及ぶとは考えられるものの、飽くまで消費と関連付けられる諸要素の一つにすぎず、物価変動が直ちに同程度の消費水準の変動をもたらすものとはいえない。この点は、昭和58年意見具申においても、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、参考資料にとどめるべき
20 ものとされているところである。平成15年中間取りまとめでは、生活扶助基準の改定方式の在り方に関し、改定の指標についても検討が必要であるとされ、例えば、消費者物価指数の伸びを改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされているが、これも、物価変動率を考え得る指標の一つとして例示し、その検討の必要性に言及したにすぎないものと解される。平成25年報告書にも、平成25年検証の結果を踏まえて生活扶助
25 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を総合的

に勘案する場合があります。これを前提とする記載があるところ、ここにいう経済指標に物価変動率が含まれるとしても、それは総合的に勘案する指標の一つに位置付けられているにすぎないし、平成25年報告書も、これを勘案する場合にはその根拠を明確に示すべきことを求めている。現に、
5 本件保護基準改定前において、物価変動率のみを直接の指標として生活扶助基準の改定がされたことはなかったものである。

以上に述べたところによれば、物価変動率は、生活扶助基準の改定の際の指標の一つとして勘案することが直ちに許容されないものとはいえないとしても、それだけでは消費実態を把握するためのものとして限界のある
10 指標であるといわざるを得ない。そうすると、上記アの不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として基準生活費の改定率を定めることが、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有するものというためには、上記限界を踏まえてもなお物価変動率のみを直接の指標とすることが合理的であることにつき、物価と最低限度の消費
15 水準との関係や、従来水準均衡方式による改定との連続性、整合性の観点を含め、専門的知見に基づいた十分な説明がされる必要があるといふべきである。

しかるに、被控訴人らは、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も改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされていたこと等を挙げて、物価変動率のみを直接の指標として用いても専門
20 的知見と整合しないものではないなどと説明するにすぎず、上記不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として用いることが合理的であることについて、専門的知見に基づいた十分な説明がされているといふことはできない。上記のとおり、平成15年中間取りまとめは、消費者物
25 価指数の伸びを指標とすることについての検討の必要性に言及したものにすぎないし、平成25年報告書にも、厚生労働省において他に合理的説明

が可能な経済指標を総合的に勘案する場合もあり得ることを前提とする記載があるにすぎない。そして、物価変動率を指標とすることが、一般論としては専門的知見と整合しないものではないからとあって、それまで水準均衡方式によって改定されてきた生活扶助基準を、物価変動率のみを直接の指標として改定することが直ちに合理性を有するものということにはならないところ、上記不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として用いることについて、基準部会等による審議検討が経られていないなど、その合理性を基礎付けるに足りる専門的知見があるとは認められない。

そうすると、デフレ調整における改定率の設定については、上記不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として用いたことに、専門的知見との整合性を欠くところがあり、この点において、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は過誤、欠落があったものというべきである。

(4) なお、上記認定事実によれば、平成29年報告書において、本件保護基準改定後の夫婦子1人世帯における生活扶助基準額が一般低所得世帯の生活扶助相当支出額とおおむね均衡することが確認されたと評価されているが、デフレ調整において物価変動率のみを直接の指標として用いた厚生労働大臣の判断には、従来水準均衡方式における改定との連続性等の点において専門的知見との整合性を欠くところがあったというべきことは上記のとおりであって、デフレ調整が基準生活費を一律に4.78%も減ずるものであり、生活扶助を受給していた者の生活に大きな影響を及ぼすものであることも考慮すると、本件保護基準改定後に行われた平成29年検証の結果によって、デフレ調整に係る同大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があったとの上記評価が左右されることはないものというべきである。

(5) 以上によれば、本件保護基準改定は、物価変動率のみを直接の指標として

デフレ調整をすることとした点において、その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り、生活保護法3条、8条2項に違反して違法というべきである(前掲各最高裁令和7年6月27日第三小法廷判決参照)。

争点(1)(本件保護基準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があるか否か)に関する控訴人の主張は、上記の限度で理由がある。

4 争点(2)(本件保護基準改定が国賠法の適用上違法であるか否か)について検討する。

(1) 控訴人は、本件各告示に基づく本件保護基準改定は厚生労働大臣がその裁量権の範囲を逸脱し又は濫用して行った違法なものであり、違法な本件保護基準改定に基づいて処分行政庁が行った本件決定も違法である旨主張する。

(2) 以上のとおり、本件保護基準改定は、生活保護法3条、8条2項に違反して違法であるが、そのことから直ちに本件保護基準改定につき国家賠償法1条1項にいう違法があったとの評価を受けるものではなく、厚生労働大臣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本件保護基準改定をしたと認め得るような事情がある場合に限り、上記評価を受けるものと解するのが相当である(最高裁平成元年(オ)第930号、第1093号同5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863頁、最高裁平成17年(受)第1977号同19年11月1日第一小法廷判決・民集61巻8号2733頁参照)。

上記3(1)のとおり、保護基準は、最低限度の生活の需要を超えないものでなければならないのであり、仮に本件保護基準改定前の生活扶助基準が上記需要を超えたものとなっていたというのであれば、これを引き下げることが、生活保護法8条2項の規定に沿うところであるということが出来る(前掲最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決、前掲最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決参照)。そして、上記3(3)アに説示したとおり、厚生労働大

臣が、本件保護基準改定当時、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じていると判断したことにつき、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い難く、平成24年8月に施行された社会保障制度改革推進法附則2条1号においても、政府は、生活保護制度に関し、生活扶助の給付水準の適正化その他の必要な見直しを早急に行うものとする旨が規定されていたものである。加えて、上記3(3)イに説示したとおり、生活扶助基準の改定に当たり物価変動率を指標とすること自体が直ちに許容されないものとはいえ、平成15年
5
10
15
20
25
中間取りまとめにおいては、生活扶助基準の改定の指標の在り方について検討の必要性が指摘され、消費者物価指数の伸びを上記指標とすることも考えられるとされていたところである。

これらに照らせば、厚生労働大臣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デフレ調整に係る判断をしたと認め得るような事情があったとまでは認められず、他に、同大臣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本件保護基準改定をしたと認め得るような事情があった
15
20
25
というべき根拠は見当たらない。

(3) したがって、本件保護基準改定につき国家賠償法1条1項にいう違法があったということはできず（前掲各最高裁令和7年6月27日第三小法廷判決参照）、この点に関する控訴人の主張は採用できない。

5 当事者は他に種々の主張立証をするが、上記検討結果を左右し得るものはない。
10
15
20
25

第4 結論

以上によれば、控訴人の本件決定の取消請求には理由があるから認容し、控訴人の被控訴人国に対する国家賠償法1条1項に基づく損賠賠償請求には理由がないから棄却すべきである。これと異なり、控訴人の本件決定の取消請求を棄却した原判決は不当であり、控訴人の被控訴人仙台市に対する本件控訴は理
25

由があるから、原判決中、被控訴人仙台市に関する部分を取り消した上、同部分につき控訴人の請求を認容し、控訴人の被控訴人国に対する本件控訴には理由がないから、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

5

仙台高等裁判所第3民事部

裁判長裁判官

倉澤守春

10

裁判官

櫛橋直幸

15

裁判官

栗原志保

(別紙2)

当審における控訴人の主張の要旨

第1 本件保護基準改定の適法性の判断枠組みについて

厚生労働大臣が定める保護基準は、憲法25条1項が保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を具体化する最も重要な制度であり、実質的にも様々な制度に制度上又は事実上連動しており、その影響は大きい。保護基準の引下げは、同項が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」を営むこととさえ困難にする可能性があるから、保護基準の引下げにおける厚生労働大臣の裁量権の行使は、極めて慎重に行われるべきであり、同裁量権行使については、①生活扶助基準の引下げに見合う要保護者の最低限度の生活の需要を満たすために必要な生活費の減少が認められるか否か、②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（引下げの許容性）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の有無が厳格に審査されなければならない。殊に、本件保護基準改定のうち、デフレ調整については基準部会での検討を経ていないし、ゆがみ調整については、基準部会が相当とした数値について基準部会の了承なく2分の1処理をした。このように専門機関による審議検討を経ていない以上、一応の専門的知見等との整合性を推認することはできない。

また、生活扶助基準の改定において、厚生労働大臣は、生活保護法8条、12条1号による需要充足原則に拘束され、その際、同法8条2項、9条の法定考慮事項の考慮義務があり、それゆえ、国の財政事情等を考慮事項とすることは許されない。

第2 ゆがみ調整（2分の1処理を含む）について

1 平成25年検証により生活保護費を増額すべきとの結果が得られた世帯について、検証結果を2分の1の比率で反映させると、上記世帯の基準額は第1・十分位の世帯の消費実態から得られる水準を下回る金額になる。それにもかか

ならず、基準部会において、上記世帯の基準額を第1・十分位の消費実態から得られる水準を下回る金額とすることの妥当性については何ら検討がされていなかった。

平成25年検証により生活保護費を増額すべきとの結果が得られた世帯（60歳以上の高齢単身世帯及び高齢夫婦世帯）について、平成25年検証の結果を完全に反映させれば、デフレ調整を行っても、被保護世帯全体の過半数を占める上記世帯の保護費は増額するとの結論が得られたはずであるが、厚生労働大臣は、上記世帯の保護費の増加を抑制するため、恣意的に平成25年検証の結果を2分の1の比率で反映させる操作を行ったものと考えられる。

被控訴人らは、2分の1処理は激変緩和措置として合理的なものであると説明するが、2分の1処理は、被保護者世帯の過半数について本来増額すべき増額を行わないというものであるから、適正な激変緩和措置であるとはいえない。また、厚生労働省が提供した数値によっても、2分の1処理による子のいる世帯に対する緩和効果は、一切ないか、あっても極めて限定的であるから、2分の1処理が子のいる世帯の負担を軽減することを目的とした激変緩和措置であるとはいえず、2分の1処理の判断過程には過誤がある。

2 平成25年検証の結果の信頼性は高く、同検証によって判明した「展開のための指数」を反映することにより、生活扶助基準の展開部分の適正化を図ることは、ゆがみ調整の判断過程の本質的部分を構成する。しかし、2分の1処理は、上記本質的部分と矛盾し、これを変更するものであるから、2分の1処理の判断過程には、「統計等と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」に照らして過誤がある。

3 被控訴人らは、ゆがみ調整において2分の1処理がされたことを長らく秘していた。被控訴人らは、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が審査されるべき場面において、判断過程の極めて重要な部分を秘していたものであり、このような訴訟態度に照らしても、2分の1処

理に関する判断過程及び手続に過誤、欠落が存在していたといえる。

第3 デフレ調整について

1 憲法25条の理念を具体化する生活保護法の趣旨からは、厚生労働大臣が生活保護法8条1項の委任に基づき裁量権を行使するに当たって、要保護者の需
5 要に関し専門的な知見を踏まえた高度の専門技術的な考察がまず行われることが求められている。殊に、同法制定当時から、最低限度の生活に係る保護基準における具体化については専門家の審議検討を経て行われてきたというこれまでの経緯等に照らせば、生活扶助基準の改定が基準部会等による審議検討を経ないで行われたものである場合には、当該改定が専門的知見に基づく高度の専門
10 的技術的な考察を経て合理的に行われたものであることについて、被控訴人側で十分な説明をすることを要し、その説明の内容についても統計等の客観的な数値等との合理的な関連性や専門的な知見との整合性の有無が厳しく問われるべきである。

2 デフレ調整については、これまでの生活扶助基準の改定において物価の変動
15 が考慮されたことはなく、物価の変動を考慮する生活扶助基準の改定方式について専門家の関与の下で議論検討されたことがないから、水準均衡方式の下で最低限度の生活を測定するための基礎とされてきた一般国民の消費実態に代えて、物価の変化率を採用するというのであれば、そのような新たな測定方式の採用の是非やこれを採用するとした場合の具体的手法について専門技術的な見
20 地からの検討を要するというべきである。それにもかかわらず、厚生労働大臣がデフレ調整をするに当たりこの点について専門技術的な見地から検討をしていないし、そのような新たな測定方式の採用の是非や採用する場合の具体的手法、特に生活扶助相当CPIによる下落率によって最低限度の生活を的確に測定できるのか等について、被控訴人らは十分な説明をしていないから、審議会
25 等において示されてきた専門的知見との整合性を有しない。

3 デフレ調整の起点を平成20年としたことについて、その基となった平成1

9年検証は、生活扶助基準の水準について、夫婦子1人（有業者あり）世帯と単身世帯（60歳以上）のみについて評価検証をしたものである上、あくまでも生活扶助基準に関する評価検証の結果を示すものであり、生活扶助基準を見直すべきである旨の具体的な提案が示されたものではない。したがって、平成19年検証をもって、直ちに平成20年に生活扶助基準の見直しをすべきであったということにはならず、両者の間に合理的関連性を認めることはできない。かえって、平成20年は、世界的な原油価格の高騰等を受けて、消費者物価指数が大きく上昇した年であり、同年からの物価の下落を考慮するならば、同年における特異な物価上昇が織り込まれて物価の下落率が大きくなることは、本件保護基準改定が始まった平成25年には明らかであった。かえって、生活扶助基準は平成17年度を最後に、本件保護基準改定に至るまで改定されていなかったこと、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いて生活扶助基準額と消費実態とを比較するものであったこと、ゆがみ調整においては、平成21年度の全国高消費実態調査の結果に基づいて改定率が定められたこと等、いずれの場合においても平成20年という時点は表れていないのであるから、デフレ調整において平成20年からの物価の下落を考慮することには、統計等の客観的な数値との合理的な関連性が見出せない。

4 デフレ調整において、生活扶助相当CPIの変動率-4.78%を採用し、その数値を生活扶助基準額に一律に乗じた改定をしたことについて、被控訴人らは、厚生労働大臣は、その統計上の数値が、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、実質的な増加による一般国民との不均衡を是正することとしたと説明する。そうであるならば、その前提として、生活扶助相当CPIによる物価下落率をもって被保護世帯の可処分所得の相対的実質的増加と評価できること、特に上記下落率が総務省CPI（-2.35%）の2倍以上となっていることからして、物価の下落率を算出する前提とされた消費構造が被保護世帯における消費構造を適切に反映していることが必要となり、生活

5 扶助基準の改定率に見合う要保護者の最低限度の生活の需要を満たすために必要な生活費の減少が認められない限り、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認めることはできないはずである。しかし、生活扶助相当CPIの下落率が総務省CPIのそれより著しく大きくなったのは、
10 被保護者世帯においては一般的世帯よりも支出の割合が相当低い教養娯楽に属する品目についての物価下落の影響が増幅されたことが要因であった。また、生活扶助相当CPIの基礎とされたウエイトが、平成22年の総務省CPI算出のウエイトを用いたものであったことから、平成20年から平成22年にかけての消費構造の変化を反映して、同期間に価格が下落した品目のウエイトが
15 相対的に大きくなったことや、生活扶助相当CPIは、平成22年をウエイト参照時点としたため、平成20年から平成22年まではパーシェ方式で計算したのと同様の結果となり、下方バイアスが強く働いたことも要因である。このように、生活扶助相当CPIの値をもって、一般的世帯の消費構造よりも被保護者世帯のそれの方が物価の下落による相対的実質的な可処分所得の増加とい
20 う影響を強く受けているという事実が裏付けられるということとはできないから、デフレ調整が変動率-4.78%を基に改定率を設定したことが、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。

5 生活扶助相当CPIによる物価変動率の算定に用いられたウエイトの設定は被保護者世帯の消費構造とかけ離れたものであった。厚生労働省は、被保護者
20 世帯の生活実態を明らかにし、生活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こと等を目的として社会保障生計調査を実施しており、被保護者世帯の可処分所得の実質的増加の有無、程度を正しく評価するためには、同調査を基にしてウエイトを設定すべきであった。社会保障生計調査の対象世帯は、家計調査のそれより少ないが、被保護世帯に対する調査対象世帯の割合は、家計調査と比べて遜色ない。また、社会保障生計調査におい
25 ては、小分類の品目のウエイトが明らかでないが、被保護者世帯の中分類事の

消費支出データを使用することで、より被保護者世帯の消費実態に近いウエイトに基づく消費者物価指数の算出を試みることは可能と考えられる。

6 被控訴人らは、本訴の当初、生活保護世帯の可処分所得の実質的増加分の引下げを目的としてデフレ調整を行った旨主張していたのに対し、控訴人は、生活扶助相当CPIの変化割合をもって生活保護世帯の可処分所得の実質的増加分とすることが統計等の客観的数値や経済統計学による専門的知見との整合性がないことを主張立証したところ、被控訴人らは、生活保護世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したことによってこのような増加分の引下げを目的としてデフレ調整を行っている旨主張するに至った。この主張は、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したことから、生活扶助基準と一般国民の消費実態を均衡させる目的で、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、実質的に増加したことの是正を図ったということになる。ここで、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的増加については、①生活保護受給世帯の可処分所得が一般世帯の消費支出の減少により相対的に増加し、かつ、物価が下落したため実質値が増加したという解釈と、②生活保護受給世帯の可処分所得が実質値で見て相対的に増加したという解釈が考えられるが、前者の①の解釈のように生活保護受給世帯の可処分所得と一般世帯の消費支出という名目値の変化を問題とするならば、その是正は、名目値である生活扶助基準を一般世帯の消費水準の名目変化率と同率で変化させることによって図るべきであり、デフレ調整という実質値の是正で行うべきではない。また、後者の②の解釈は、生活保護受給世帯の可処分所得と一般世帯の消費支出の各実質値を比較するものであることになるが、被控訴人らの主張においては、一般世帯と生活保護受給世帯の支出デフレーターが、それぞれの世帯のバスケット（ウエイト）と個別品目の価格の動向（品目別価格指数）によって決定されるため、それぞれの世帯が直面する物価の変動率が異なるから、両者の実質値を比較することはできない。仮に、両者を比較すること

ができるようにするならば、一般世帯の名目値、一般世帯のデフレーター、生活保護受給世帯の名目値、生活保護受給世帯のデフレーターのすべてから一般世帯と生活保護受給世帯の実質値を比較し、生活保護受給世帯の可処分所得が実質値で見て相対的に増加したことをデータで確認する必要があるが、関連する統計数値に基づいて検討しても、このような結果は確認されない。したがって、被控訴人らが主張する改定率（－４．７８％）をもって、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加分を引き下げたことには、統計等の客観的数値との合理的関連性を欠いており、専門的知見との整合性を欠く。

第４ デフレ調整とゆがみ調整を併せて行ったことについて

平成２５年検証では、生活扶助基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせた場合の値と、様々な世帯構成がある一般低所得世帯の消費実態との「残差」分析まではできななかったが、体系の検証と水準の検証が一体的にされた。これによるゆがみ調整に加えて全国全世帯一律にデフレ調整をすることが平成２５年検証の結果との整合性、妥当性を欠くことにならないか、様々な組み合わせについて検討されるべきであった。しかし、厚生労働大臣は、それをしないまま、デフレ調整による改定を併せて行っており、これは、専門的知見との整合性を欠く。

第５ 国家賠償請求

以上のおり違法な本件保護基準改定を行った厚生労働大臣には、少なくとも重大な過失があるものと認められ、本件保護基準改定は、国家賠償法１条１項の適用上も違法と評価される。本件保護基準改定による生活保護受給者への影響は重大で、生活扶助費の減額により余裕のない生活を長期間強いられた控訴人らの精神的苦痛は、金銭的、経済的な問題の解消によって全てが解消される性質のものではなく、処分の取消しによっても、その全てが慰謝されるとは認められないから、被控訴人国は、控訴人に対し、損害賠償義務を負う。

以上

(別紙3)

当審における被控訴人らの主張の要旨

第1 本件保護基準改定の適法性に係る判断枠組み

1 保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを
5 濫用したものとして違法になるのは、当該判断が最低限度の生活の具体化と
して著しく合理性を欠くことが明らかな場合、すなわち、現実の生活条件を無
視して著しく低い基準を設定するなど憲法及び生活保護法の趣旨、目的に反す
ることが明らかな場合に限られ本件保護基準改定の適法性の判断枠組みについ
て判断過程審査の枠組みを用いるべきではない。

10 2 仮に本件保護基準改定の適法性判断に判断過程審査の手法を用いるとしても、
厚生労働大臣には専門技術的かつ政策的な見地から極めて広範な裁量権がある
から、本件保護基準改定が違法となるのは、厚生労働大臣の判断過程に何らか
の過誤、欠落があるというだけでは足りず、当該過誤、欠落が最低限度の生活
の具体化に関するものであり、かつ、改定後の保護基準が現実の生活条件を無
15 視した著しく低いものとなりかねないような重大なものである場合に限られる。

保護基準の改定に当たり基準部会等の専門機関による審議検討を経ていない
ことが直ちに保護基準の改定に係る厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又はそ
の濫用があることを意味するものではない。

第2 本件保護基準改定に至る厚生労働大臣の判断過程

20 1 本件保護基準改定

本件保護基準改定は、①生活扶助基準の展開部分につき、平成25年報告書
に基づき、一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費実態を「展
開のための指数」に反映することで適正化を行う「ゆがみ調整」、②生活扶助
基準の水準につき、平成20年から平成23年までの消費者物価指数（総務省
25 C P I）を基に厚生労働省において策定した生活扶助相当C P Iを用いて適正
化を図った「デフレ調整」、③生活保護受給世帯に及ぼす影響を考慮して、「ゆ

がみ調整」の幅を平成25年報告書の検証結果の2分の1とし、「デフレ調整」と「ゆがみ調整」による減額の上限を10パーセントに抑えるとともに、これらの調整を平成25年8月から3年間にわたって段階的に実施するという内容の激変緩和措置を講じることを主な内容とするものである。

5 2 ゆがみ調整（2分の1処理を含む。）

(1) ゆがみ調整については、生活保護受給世帯間における相対的な較差の適正化を図るため、基準部会による平成25年検証の結果を踏まえ、生活扶助基準の「展開のための指数」を見直しものであり、合理性が認められる。2分の1処理を含む歪み調整については、生活扶助基準の展開部分について、生活保護受給世帯への配慮をしつつ、合理的な根拠に基づいて改定したものであり、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するものではなく、憲法及び法の趣旨、目的に反するものとはいえない。

(2) 2分の1処理は、平成25年検証において統計上の限界や子どもがいる世帯に対する配慮の必要性について指摘されたこと、平成25年検証後も生活扶助基準の展開部分に関する専門機関による検証が予定されていたことなどを踏まえ、「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維持しつつ、子どもがいる世帯への貧困の世代間連鎖の防止という配慮や次回の検証を見据えた措置として、平成25年検証の結果を反映する比率を一律2分の1としたものであり、2分の1処理を行うこととした厚生労働大臣の上記判断過程について、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ところはないから、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。

(3)ア 2分の1処理は、生活保護受給世帯への配慮として、検証とその結果の反映という作業を数次にわたり繰り返すことにより、漸次、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態とのかい離の是正を図っていくという考え方に基づく措置である。

2分の1処理にはこのような意味での「激変緩和措置」としての側面があり、これは、本件保護基準改定におけるゆがみ調整によって増額になるか減額になるかを問わず当てはまるものである。

イ 厚生労働大臣は、2分の1処理がされた場合には平成25年検証において明らかになった生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態の乖離（ゆがみ）が残るおそれがあることは踏まえつつも、平成25年報告書において統計上の限界や子どもがいる世帯への配慮の必要性が指摘されていたこと等を踏まえ、子どもがいる世帯への貧困の世代間連鎖の防止という配慮や次回の検証を見据えた措置の必要性等も考慮し、これらの各事情を総合的に比較考量した上で2分の1処理を行うこととしたものである。

さらに、2分の1処理は、平成25年検証の結果の反映の程度を減額か増額かを問わず一律に2分の1としたものであり、検証結果の取扱いという面においては生活保護受給者間の公平性が図られている（減額幅については2分の1とし、増額幅についてはそのまま反映させるといったように、反映の程度を部分的に変えることは、理論的にはあり得るが、このような反映方法は、保護基準の年齢階級別、世帯人員別、級地別の「展開のための指数」（生活保護受給世帯間における相対的な較差）について評価・検証を行うという平成25年検証の目的と相いれず、同検証の本質的な趣旨を改変することになる。）。

したがって、仮に2分の1処理により平成25年検証で明らかにされたゆがみが残ることになったとしても、このことをもって、2分の1処理の結果が不公平な結果になる、ゆがみ調整の趣旨と相容れないなどとはいえない。

(4) 生活保護法が、保護基準の制定及び改定について、同法8条において抽象的に規定するのみで、基準部会等の専門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制定及

び改定については、厚生労働大臣（補助の職員を含む。）が専門技術的知見を有することを前提に、最終的には厚生労働大臣の裁量判断に委ねる趣旨であると解されるから、厚生労働大臣が保護基準の改定につき基準部会等の専門機関による検討を経ないことをもって裁量権の逸脱となるものではないし、
5 専門機関による検討結果と異なる判断をする場合にその裁量権の範囲が制約されると解すべき根拠もない。

3 デフレ調整

(1) 厚生労働大臣がデフレ調整に係る判断に至る経緯

厚生労働大臣は、平成24年8月に成立した社会保障制度改革推進法（平成
10 平成24年法律第64号）附則2条1号において、政府は、「生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと」と明記され、同年10月22日に開催された「財政について聴く会」（財務省財政制度等審議会財政制度分科会）において、生活扶助基準が高止まりしており、近年の改定を見送ってきたことに伴う乖離幅を確実に解消する必要があるとされ、内閣府行政刷新会議によって実施された同年11月17日の「新仕分け」の評価結果でも、生活扶助基準について、就労インセンティブを削がない水準とすべきなどとされ、
15 本件保護基準改定前における生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）と一般国民の生活水準との間の均衡が大きく崩れた状態（平成19年検証等において生活扶助基準額と比較すべきとされた夫婦子1人の一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）の消費水準（生活扶助相当支出額）は、平成21年には約13万1500円であり、平成16年（全国消費実態調査）から平成21年にかけて約11.6%下落し、平成19年検証時点における同世帯の生活扶助基準額を約12.6%下回るものとなっており、かつ、平成
20 21年から本件保護基準改定時まで同支出額が増加する社会経済情勢にはなかった。）が確認されたことから、平成25年検証では生活扶助基準の
25

水準（絶対的な高さ）についての検証が行われなかったものの、これについても改定する必要があると判断した。

本件基準部会は、水準（絶対的な高さ）につき保護基準の改定を実施するか、改定の指標にいかなる経済指標を用いるかについて、政府の判断に委ねる旨の意向を示していた。

(2) 生活扶助基準の「水準」の改定に当たり物価変動を指標とした理由

厚生労働大臣が物価変動率のみを直接の指標として基準生活費を一律に減ずることとした理由は、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も改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされていたこと等を踏まえ、消費そのものではなく、物価変動率を指標として用いたものであり、物価変動率のみを直接の指標として用いても専門的知見と整合しないものではない。

毎年度の生活扶助基準の改定は、従前、消費を基礎とする水準均衡方式に基づいて行われてきたが、水準均衡方式に基づくことは、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ものであり、法令上定められたものではなく、保護基準の改定に係る同大臣の判断を拘束するものではない。本件保護基準改定に際し、平成16年から平成21年にかけての夫婦子1人世帯（年収階級第1・十分位）の消費支出が大きく下落しており、消費を基礎とする改定を行った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たこと、専門委員会の平成15年中間取りまとめでは消費者物価指数を指標として用いることが提案されており、過去に物価の変動に着目した改定を行ったこともあった上、物価を改定の指標とすることは、基準部会が平成25年報告書において生活扶助基準の改定をする場合には合理的説明が可能な経済的指標を用いるよう指摘していたことにも沿うものであったことから、厚生労働大臣は、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の改定について、それまで行われてきた消費を基礎とする水準均衡方式の考

え方（一般国民の生活水準との均衡を図る観点）を堅持しつつも、被保護者の生活への影響に対する政策的配慮から、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の改定の減額幅が大きくなることのないようにするため、消費そのものではなく、消費の構成要素の一つである物価を指標として改定を行うこととしたものである。

生活保護において保障すべき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捉えられるべき相対的なものであるとの考え方を前提とすれば、一般国民の生活水準の変化を示す統計等が最低限度の生活の水準の変化を示す指標ともなり得るのであって、生活扶助基準の毎年度の改定において採用されている水準均衡方式においても、一般国民全体を対象集団とした平均的な消費の動向（民間最終消費支出の伸び）が改定の指標とされているから、消費者物価指数が消費者全体を対象とした平均的（総合的）なものであることは、生活扶助基準の水準を改定するに当たり物価変動を指標とすることとした厚生労働大臣の判断過程の合理性を左右するものではなく、また、平成19年検証における生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の検証において指標として用いられた夫婦子1人の一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）の消費水準（生活扶助相当支出額）が平成16年の全国消費実態調査よりも約11.6%下落し、平成19年検証時点における夫婦子1人世帯の生活扶助基準額を約12.6%下回るものとなっていたこと等の事実に徴すれば、消費を基礎として生活扶助基準を改定した場合の試算値等が具体的に説明されていないことなどの事情も、前記判断過程の合理性を左右するものではない。

(3) 物価変動率を算定する期間を平成20年から平成23年までとしたこと

ア 厚生労働大臣は、平成25年検証の直前の検証は平成19年検証であり、これを踏まえた平成20年度の改定の判断が直前のものであったことから、平成20年度の生活扶助基準が生活保護法8条2項に適合する妥当なもの

であることを前提として、平成20年以降の経済情勢によって生じた生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）と一般国民の生活水準との間の不均衡を是正するというデフレ調整の目的を踏まえて、物価変動率の算定の始期を平成20年とした。

5 平成20年までの生活扶助基準の改定において、同年前の社会経済情勢等（平成19年から平成20年にかけての物価上昇）は既に斟酌されていたから、平成20年を始期とすることには合理性が認められる。仮に平成19年を始期として生活扶助相当CPIの変動率を算定しても-4.60%となるから、平成20年を始期とした場合の-4.78%と比較して有意な差はない。

10

イ 厚生労働大臣は、本件保護基準改定が検討された当時において最新の総務省CPIのデータは平成23年のものであったため（平成24年1月27日公表）、物価変動率の算定の終期を平成23年とした。

(4) 物価変動率の算定方法（生活扶助相当CPIの設定）

15 ア 厚生労働大臣は、昭和59年度以降の毎年度の改定において水準均衡方式が採用され、一般国民の消費の動向が改定の指標とされていたことから、水準均衡方式による毎年度の改定の手法や平成16年検証、平成19年検証、平成25年検証における検証手法との整合性、総務省CPIの家計調査の統計資料としての精度や適格性を勘案し、家計調査により算出された

20 総務省CPIの指数品目のうち生活扶助費で支出される品目（生活扶助費で支出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、物価変動率を算定することとしたものであって、一般国民全体の消費実態を表す家計調査により算出されたウエイトを用いることには合理性がある。

25

イ 物価指数の算定時点とウエイト参照時点とは、できるだけ近接させることが相当であり、平成22年をウエイト参照時点とする生活扶助相当CPI

I の変化率の算出方法は、消費者物価指数マニュアルにおいて「中間年指数」として紹介されている方法であって、専門的知見との整合性が認められる。

ウ 仮に、多数ある指定品目のうち教養娯楽費等の特定の品目に限って生活
5 扶助相当CPIの算定から除外し又はウェイトを調整することを検討した
としても、生活扶助費で支出される品目以外を機械的に除外するという専
門機関による検証において用いられている方法と比べて、かえって恣意的
な方法となるおそれがある。生活扶助相当CPIの判断過程審査において
10 は、恣意的判断が介在しないという意味での合理性や国民に対する説明可
能性（説明のわかりやすさという意味での簡便さ）も考慮要素となり得る
のであって、物価変動率の正確性の問題を殊更に強調することは判断過程
審査の枠組みを逸脱するものである。

エ 厚生労働省が、生活扶助相当CPIの算定に当たり総務省統計局の公表
する平成22年の「類」単位の指数を用い、その結果、算出過程の一部に
15 平成17年ウェイトが用いられることになったのは、当該各級の指数に係
るウェイトは平成22年基準のものを用いていることもあって、総務省統
計局の公表する平成22年基準の「類」単位の指数を用いて計算すること
の影響が極めて小さいと考えられたことから、算出作業の効率化を図った
ことによる。現に、平成20年の生活扶助相当CPIについて、算出過程
20 の一部に平成17年基準のウェイトが用いられている上記「類」単位の指
数を用いず、品目単位の指数から算出作業を行った場合でも、生活扶助相
当の指数は104.5であり、デフレ調整の改定率の設定に用いられた平
成20年の生活扶助相当CPIの数値と等しくなることが確認された。

したがって、平成17年基準と平成22年基準のウェイトが併用されて
25 いることをもって不合理とはいえない。

オ デフレ調整においては、平成22年の基準改定による新規採用品目（3

2品目)については平成20年の価格指数に関するデータが存在しないことから、これら新規採用品目の価格指数を除外して平成20年の生活扶助相当CPIを算定しているところ、このような処理は、新規採用品目の価格動向について「他のすべての品目の価格動向」と同じと仮定したことになる。上記処理方法は、上記新規採用品目が32品目のみであり、支出ウエイトにして約3%にすぎず、その影響は限定的と予想されることなどから、実務上の妥当な処理と評価できるものであり、指数品目の相違をもって、生活扶助相当CPIの算定方法に問題点があるということとはできない。

カ 平成20年以降の物価動向の範囲内で生活扶助基準の「水準」(絶対的な高さ)を改定することについては、可処分所得という観点からは、一般に、平成20年における実質的な可処分所得(購買力)を維持したと説明される。また、生活扶助相当CPIの算定には一般国民の消費実態を表す家計調査により算出された総務省CPIのウエイトが用いられているところ、これは、生活扶助基準が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基づくものであり、デフレ調整は、一般国民の置かれた状況との相対的な比較において生活保護受給世帯における実質的な可処分所得が増加していた分を調整したものと説明される。

被控訴人らが、従前、デフレ調整の趣旨、目的について「生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加」という説明をしたのは、デフレ調整において、一般国民の生活水準が改善していないと考えられる中で生活扶助相当CPIの変動率をもって生活扶助基準の「水準」(絶対的な高さ)を改定したことを、「可処分所得」という観点から「可処分所得の相対的、実質的な増加」分を調整したという説明も可能であると考えられたことから、そのような表現を用いたにすぎず、それ以上の意味があるものではない。

そのため、厚生労働大臣において、デフレ調整に当たり、生活扶助相当 C P I の変動率が「生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加」と評価できるか否かや、生活保護受給世帯において生活扶助相当 C P I の変動率に相当する「可処分所得の相対的、実質的な増加」が厳

5

そうであるとすれば、仮にデフレ調整の適法性を老齢加算訴訟最高裁判決が示した判断過程審査の手法によって判断する場合であっても、生活扶助相当 C P I の算定手法（例えば、総務省 C P I のウエイトを用いたこと等）の合理性について判断すれば足りるのであって、それ以上に、生活扶助相当 C P I の変動率が「生活保護受給世帯における可分所得の相対的、実質的な増加」と評価できるか否かや、生活保護受給世帯において生活扶助相当 C P I の変動率に相当する「可処分所得の相対的、実質的な増加」が現に生じたか否かについて審理判断することは、厚生労働大臣の判断過程以外の点の適否を審査することにほかならないから、判断過程審査のあり方として不適切である。

10

15

(5) 専門機関に意見を求めなかったこと

平成 25 年検証においては、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）についての検証は行われなかったこと、厚生労働大臣は生活保護基準改定に係る専門技術的知見を有していること、デフレ調整に関して厚生労働大臣が行った判断は、専門機関の示した見解や従前の取扱いに整合する内容であったこと、物価変動の算出方法も専門的見地から認められた方法によるものであること、社会保障制度改革推進法の附則等により、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求められていたこと、厚生労働大臣は、法令上、専門機関に意見を求めなければ保護基準の改定が行えないものではないこと、厚生労働大臣が行おうとする保護基準の改定の当否等について意見を述べることは、基準部会の設置の趣旨及び審議事項ではないことから、デフ

20

25

レ調整が専門機関による審議検討を経ずに行われたことをもって専門的知見との整合性に欠けるとはいえず、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があることを意味するものではない。

(6) 事後的検証

5 本件保護基準改定後の生活扶助基準の水準が最低限度の生活を下回るものでないことが事後的に検証で明らかにされたのであれば、本件保護基準改定について、改定の判断過程に重大な過誤、欠落がないことが裏付けられたといえるし、また、実体法上の違法が問題となるはずの判断過程審査において、その判断の過程等における過誤、欠落を、いわば手続上の違法（手続的瑕疵）
10 として取り扱うに等しい事態を避けるべく、本件保護基準改定は憲法25条及び生活保護法8条2項、3条に違反しないというべきところ、平成29年検証では、夫婦子一人世帯の生活扶助基準額と一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）の消費水準（生活扶助相当支出額）が概ね均衡することが確認されたから、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。
15

4 ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行ったこと

ゆがみ調整とデフレ調整は、その趣旨や目的を異にしていることから、改正内容が重なるものとはいえない。

20 ゆがみ調整は、理論上、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）に影響を及ぼすものではなく、生活扶助費が90億円削減される財政削減効果が生じたのは、平成25年検証に用いられた一般低所得世帯における世帯の構成割合が実際の生活保護受給世帯における世帯の構成割合と異なっていたためである。

平成25年検証においては、前記世帯の構成割合の相違についてさほど重要なものであるとは考えられておらず、厚生労働大臣がゆがみ調整が生活扶助基準の「水準」に影響を及ぼすものではないと判断したことが不合理であるとはいえない。
25

5 激変緩和措置

厚生労働大臣は、本件保護基準改定における激変緩和措置として、①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、②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。

6 結論

(1) 前記のとおり、前記第1の1の判断枠組みにおいて、厚生労働大臣の判断が最低限度の生活の具体化として著しく合理性を欠くことが明らかであるとはいえない。

(2) また、前記第1の2の判断枠組みにおいても、厚生労働大臣の判断過程には、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大な過誤、欠落があるとは認められず、十分な合理性が認められるから、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。

第3 国家賠償請求（被控訴人国）

本件保護基準改定が、生活保護法3条、8条2項に違反して違法であるとしても、そのことから直ちに本件保護基準改定につき国家賠償法1条1項にいう違法があったとの評価を受けるものではなく、厚生労働大臣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本件保護基準改定をしたと認め得るような事情がある場合に限り、上記評価を受けるものと解するのが相当である（前掲最高裁平成5年3月11日第一小法廷判決、前掲最高裁平成19年11月1日第一小法廷判決参照）。

保護基準は、最低限度の生活の需要を超えないものでなければならないのであり、仮に本件保護基準改定前の生活扶助基準が上記需要を超えたものとなっていたというのであれば、これを引き下げることが、生活保護法8条2項の規定に沿うところであるということが出来る（前掲最高裁平成24年2月28日

第三小法廷判決、前掲最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決参照)。そして、厚生労働大臣が、本件保護基準改定当時、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じていると判断したことにつき、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い難く、平成24年8月に施行された社会保障制度改革推進法附則2条1号においても、政府は、生活保護制度に関し、生活扶助の給付水準の適正化その他の必要な見直しを早急に行うものとする旨が規定されていたものである。加えて、生活扶助基準の改定に当たり物価変動率を指標とすること自体が直ちに許容されないものとはいえず、平成15年中間取りまとめにおいては、生活扶助基準の改定の指標の在り方について検討の必要性が指摘され、消費者物価指数の伸びを上記指標とすることも考えられるとされていたところである。

これらの事情に照らせば、厚生労働大臣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デフレ調整に係る判断をしたと認め得るような事情があったとまでは認められず、他に、同大臣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本件保護基準改定をしたと認め得るような事情があったというべき根拠は見当たらない。

したがって、本件保護基準改定につき国家賠償法1条1項にいう違法があったということはできない(前掲各最高裁令和7年6月27日第三小法廷判決参照)。

以 上