主　　文

１　一審被告各地方公共団体及び一審原告らの本件各控訴をいずれも棄却する。

２　一審被告各地方公共団体の控訴に係る控訴費用は一審被告各地方公共団体の負担とし、一審原告らの控訴に係る控訴費用は一審原告らの負担とする。

事　実　及　び　理　由

第１　控訴の趣旨

１　一審被告各地方公共団体

⑴　原判決中主文第３項ないし第５項を取り消す。

⑵　前項に係る一審原告らの請求をいずれも棄却する。

２　一審原告ら

⑴　原判決中主文第６項を次のとおり変更する。

⑵ア　一審被告国は、一審原告らに対し、それぞれ１万円及びうち５０００円に対する平成２５年５月１６日から、うち５０００円に対する平成２６年３月３１日から各支払済みまで年５分の割合による金員を支払え。

イ　一審被告国は、一審原告らに対し、それぞれ５０００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分の割合による金員を支払え。

第２　事案の概要（以下、略語は、新たに定義しない限り、原判決の例による。）

１　当事者及び請求等

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。保護基準）は、昭和３８年に定められてから今日に至るまで随時の改定を経ているところ、厚生労働大臣は、保護基準が定める生活扶助に関する基準（生活扶助基準）につき、平成２５年５月１６日付けで発した同年厚生労働省告示第１７４号（平成２５年告示）、平成２６年３月３１日付けで発した同年厚生労働省告示第１３６号（平成２６年告示）及び平成２７年３月３１日付けで発した同年厚生労働省告示第２２７号（平成２７年告示）により順次改定をした（順に平成２５年改定、平成２６年改定及び平成２７年改定。これらを併せて本件改定）。本件改定により、

消費税率の引上げに対応する部分を除き、ほとんどの保護受給世帯について生活扶助基準が平成２５年改定前の保護基準（改定前基準）と比べて引き下げられることとなった。

本件は、東京都内において生活保護を受けている一審原告らが、原判決別紙４－１、同５－１及び同６のとおり、対応する各保護の実施機関（生活保護法１９条４項に基づく委任を受けた行政庁を含む。）から、平成２５年改定に伴い、平成２５年８月１日以降の生活扶助費を変更する旨の各保護変更決定（平成２５年各変更決定）を、平成２６年改定に伴い、平成２６年４月１日以降の生活扶助費を変更する旨の各保護変更決定（平成２６年各変更決定）を、平成２７年改定に伴い、平成２７年４月１日以降の生活扶助費を変更する旨の各保護変更決定（平成２７年各変更決定）をそれぞれ受けたことから（ただし、一審原告番号１－２及び同２９－２については、本件各変更決定の名宛人はこれらの一審原告が属する世帯の世帯主である。）、本件改定によって健康で文化的な最低限度の生活に満たない生活状況を強いられており、本件改定は憲法２５条、生活保護法３条、８条２項等に違反する違憲、違法なものであり、これを受けて行われた本件各変更決定も違憲、違法である旨主張して、一審被告らを相手に、次の各請求（ただし、一部の請求については、以下のとおり、一審原告らのうち一部を除く。以下で「一審原告ら」という場合には、それぞれ対応する請求ないし当該請求に係る訴えをしている者を表す場合がある。）をする事案である。

⑴　平成２５年各変更決定の取消しを求める請求

平成２５年各変更決定に関し、その名宛人である一審原告ら（ただし、一審原告番号１－２、同３、同１１、同１４、同２９－２、同３２を除く。）が、対応する一審被告各地方公共団体を相手に、①主位的に、平成２５年各変更決定のうち、生活扶助費を減額する部分（生活扶助費から原判決別紙４－１「処分一覧表１」（ただし、一審原告番号３４については原判決別紙６「処分一覧表」の番号３４の１行目）の「減額された生活扶助の金額（円）」欄記載の各

金額（本件差額部分）を減額する部分）の取消しを求め（主位的取消請求①）、②予備的に、平成２５年各変更決定の全部の取消しを求める請求（予備的取消請求①）

⑵　平成２６年各変更決定の取消し等を求める請求

平成２６年各変更決定に関し、その名宛人である一審原告ら（ただし、一審原告番号１－２、同３、同１１、同１４、同２１、同２２、同２４、同２９－２を除く。）が、対応する一審被告各地方公共団体を相手に、①主位的に、平成２６年各変更決定のうち、これに基づく支給額を超えて上記一審原告らが求める生活扶助費の額（改定前基準につき消費税率の引上げに対応する改定のみがされたと仮定した場合の生活扶助基準に基づき算出される生活扶助費の額（消費増税対応扶助費の額）。本請求との関係では、原判決別紙５－１「処分一覧表２」（ただし、一審原告番号３４については別紙６「処分一覧表」の番号３４の２行目）の「減額された生活扶助の金額（円）」欄記載の各金額を加えた額に相当する。）を支給しなかった部分の取消しを求め（主位的取消請求②）、②予備的に、㋐平成２６年各変更決定の全部の取消しを求めるとともに（予備的取消請求②）、㋑各保護の実施機関において、平成２６年各変更決定の名宛人である上記一審原告らに対し、生活保護法２５条２項に基づき、平成２６年４月分の生活扶助費につき消費増税対応扶助費の額を支給する旨の保護変更決定をすることの義務付けを求める請求

⑶　平成２７年各変更決定の取消し等を求める請求

平成２７年各変更決定に関し、その名宛人である一審原告ら（ただし、一審原告番号１－２、同１３、同２９－２を除く。）が、対応する一審被告各地方公共団体を相手に、①主位的に、平成２７年各変更決定のうち、これに基づく支給額を超えて消費増税対応扶助費の額（本請求との関係では、原判決別紙６「処分一覧表」（ただし、一審原告番号３４については、同表の番号３４の３行目）の「減額された生活扶助の金額」欄記載の金額を加えた額に相当する。）

を支給しなかった部分の取消しを求め（主位的取消請求③。主位的取消請求①から③までを併せて本件各主位的取消請求）、②予備的に、㋐平成２７年各変更決定の全部の取消しを求めるとともに（予備的取消請求③。予備的取消請求①から③までを併せて本件各予備的取消請求。本件各主位的取消請求と本件各予備的取消請求を併せて本件各取消請求）、㋑各保護の実施機関において、平成２７年各変更決定の名宛人である上記一審原告らに対し、生活保護法２５条２項に基づき、平成２７年４月分の生活扶助費につき消費増税対応扶助費の額を支給する旨の保護変更決定をすることの義務付けを求める請求（上記⑵の義務付け請求に係る訴えと併せて本件義務付けの訴え）

⑷　国家賠償請求

一審原告らが、厚生労働大臣による本件改定はいずれも国家賠償法（国賠法）１条１項の適用上違法であり、これらにより精神的苦痛を被っている旨主張して、一審被告国に対し、同条に基づき、本件各変更決定のそれぞれについて損害金５０００円及びこれらに対する本件各告示の各発出の日（平成２５年５月１６日、平成２６年３月３１日及び平成２７年３月３１日）から各支払済みまで民法（平成２９年法律第４４号による改正前のもの。以下同じ。）所定の年５分の割合による遅延損害金の支払を求める請求

２　原判決の判断及び本件控訴等

⑴　原審は、要旨、下記⑵のとおり述べて、一審原告らの訴えのうち本件各主位的取消請求に係る訴え及び本件義務付けの訴えを不適法却下し、一審被告各地方公共団体に対する本件各予備的取消請求を認容するとともに、一審被告国に対する国家賠償請求を棄却する旨の判決をした（なお、原審における原告番号１－１は、平成２９年３月２０日に死亡したところ、保護を受ける権利は一身専属の権利であり、当該被保護者の死亡により当然に消滅し、相続の対象とはなり得ないとして、同人の一審被告町田市に対する請求部分については訴訟終了宣言がされた。）。

⑵ア　本件各主位的取消請求の適法性について

本件各変更決定は、本件各告示に基づき生活扶助費の額を変更することを内容とするものにすぎず、従前の生活扶助に係る保護の決定において定められた生活扶助費の額の一部を減額するとか、本件各変更決定により定められた生活扶助費の額を超えて、改定前基準につき消費税率の引上げに伴う保護基準の改定のみがされたと仮定した場合の生活扶助費の額（消費増税対応扶助費の額）を支給しないとする部分を含むものではないから、一審原告らの本件各主位的取消請求は、存在しない処分の取消しを求めるものというほかなく、上記請求に係る訴えは不適法である。

イ　本件義務付けの訴えの適法性について

平成２６年各変更決定及び平成２７年各変更決定は、いずれも、平成２６年改定及び平成２７年改定に伴い、保護の実施機関の職権によりされたものであるから、行政事件訴訟法３条６項１号所定のいわゆる非申請型義務付けの訴えであり、非申請型義務付けの訴えについては、義務付けを求める処分がされないことにより重大な損害が生ずるおそれがあり、かつ、その損害を避けるため他に適当な方法がないとき（補充性要件）に限り、提起することができる（行政事件訴訟法３７条の２第１項）ところ、一審原告らが本件義務付けの訴えにおいて求める処分がされないことにより生ずるおそれのある損害は、そのほとんどが本件各変更決定が取り消されることにより避けることができるものというべきであるから、補充性要件を欠くこととなる。

したがって、本件義務付けの訴えは、少なくとも補充性要件を欠くものといえ、その余の要件について判断するまでもなく、不適法な訴えである。

ウ　本件各予備的取消請求の成否について

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おり、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とした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②生活扶助基準の引下げに際し激変緩和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は、生活保護法３条、８条２項の規定に違反し、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いうべきであって、裁判所が、当該改定が上記①又は②の場合に当たるか否か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等の観点から審理判断するのが相当である。

この点、本件改定は、ゆがみ調整（厚生労働省に置かれた社会保障審議会の下に設置された生活保護基準部会（基準部会）が平成２５年に実施した検証（平成２５年検証）の結果に基づき、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との間における年齢区分別、世帯人数別及び級地区分別の格差を是正することを目的とするもの）及びデフレ調整（物価の下落動向を勘案して生活扶助基準を改定することを目的とするもの）を一体的に行うものであるところ、厚生労働大臣がゆがみ調整を行うに際し平成２５年検証の結果を２分の１の限度で生活扶助基準に反映したことは、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くものとはいえず、また、政策的判断としても、被保護者（特に子どものいる世帯）の期待的利益や生活への影響等の観点から相応の配慮をするものであって、不合理であるとはいえない。

他方、デフレ調整に関する厚生労働大臣の判断は、その必要性及び相当性の両面において、これらに関する一審被告らの説明を踏まえても、統計等の

客観的な数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性を有しないものといわざるを得ず、その結果として及ぼされる影響は重大である。

したがって、厚生労働大臣において、ゆがみ調整後の生活扶助基準額（ゆがみ調整後基準額）が本件改定時における衣食その他日常生活について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おり、デフレ調整等後の生活扶助基準額（デフレ調整等後基準額）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とした判断には、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程に過誤、欠落があると認められるから、本件改定は、その余の点について検討するまでもなく、同大臣の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものとして、生活保護法３条、８条２項の規定に違反し、同条１項による委任の範囲を逸脱し違法というべきであり、一審原告らの本件各予備的取消請求には理由がある。

エ　国家賠償請求の成否について

一審原告らは、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して、国賠法１条１項に基づく慰謝料の賠償を求めているが、一審原告らが本件改定又はこれに基づく本件各変更決定により被る損害は、基本的には、本件各変更決定の取消し又はその取消判決の拘束力により回復される性質のものというべきであり、一審原告らが、本件各変更決定が判決により取り消されることによっては回復することができない損害賠償の対象となり得る精神的苦痛を被っていると認めることはできないから、一審原告らの一審被告国に対する国家賠償請求には理由がない。

⑶　一審被告各地方公共団体は、原判決のうち本件各予備的取消請求が認容された部分の取消しを求めて本件控訴をし、一審原告らは、原判決のうち一審被告国に対する国家賠償請求が棄却された部分の変更を求めて本件控訴をした（一審原告らは、当審において、本件各主位的取消請求及び義務付け請求を求めて

おらず、不服の範囲を限定したものと解される。）。

なお、弁論分離前の一審原告番号３３は、原審係属中の令和３年７月２１日頃から同月３１日頃までの間に、弁論分離前の一審原告番号１０は、当審係属中の令和５年１１月２２日頃に、弁論分離前の一審原告番号９は、当審係属中の令和６年８月１６日にそれぞれ死亡したことが判明したことから、同人らに係る口頭弁論は本件口頭弁論から分離された。

３　関係法令等の定め、前提事実、争点及び当事者の主張は、次のとおり補正し、後記４のとおり当審における当事者双方の主張（補充主張）の要旨を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第２　事案の概要」の２ないし５（同８頁７行目から同２４頁７行目まで）及び別紙４の１ないし別紙８（同１４１頁から同２０５頁まで）のとおりであるから、これを引用する（ただし、特段断りがない限り、「原告」を「一審原告」に、「被告」を「一審被告」に、「別紙」を「原判決別紙」にそれぞれ読み替える。以下同じ。）。

（原判決の補正）

⑴　原判決９頁７行目の「要保護者」の次に「（現に保護を受けているといないとにかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう。６条２項）」を加える。

⑵　同１０頁８行目の「被保護者」の次に「（現に保護を受けている者をいう。６条１項）」を加える。

⑶　同１２頁１１行目の「第１章１⑵ア」を「第１章１⑵イ」に改める。

⑷　同１３頁３行目の「第２８２号」の次に「。ただし、令和４年政令第２５号による改正前のもの。」を加える。

⑸　同１４頁４行目末尾に「しかし、上記社会保障審議会には、生活保護専門分科会又はこれに相当する分科会等は設置されなかった。」を加え、同１０行目の「原告番号１―１と同」を「原審における原告番号１―１と一審原告番号」に改める。

⑹　同１５頁９行目の「生活扶助基準額」の次に「（生活扶助基準に基づいて算出された生活扶助の基準額。原則として生活扶助基準額から収入認定額を控除した額が実際に当該世帯に支給される生活扶助費となる。）」を加える。

⑺　同１７頁７行目の「常設の部会として、」の次に「大学教授７名、国立研究所幹部職員１名からなる」を、同８行目の「設置された」の次に「。基準部会は、保護基準について、５年に１度実施される全国消費実態調査の特別集計データ等を用いて、専門的かつ客観的に評価・検証を実施することをその設置の趣旨としていた」を、同１８行目の「として、」の次に「平成２１年全国消費実態調査の対象世帯の中から」を、同行目の「収入の低い方」の前に「全世帯を」を、同２３行目末尾に「なお、平成２５年検証においては、生活扶助基準額の水準と第１・十分位の世帯の消費支出額の水準を比較する検証を行うまでには至らなかった。」をそれぞれ加える。

⑻　同１９頁２１行目の「世帯人数に応じて数倍」を「世帯人数倍」に改める。

⑼　同２１頁７行目の「及び同３３」、同１８行目冒頭から同２０行目末尾まで、同２２行目の「、同１４」及び同２４行目から同２５行目にかけての「原告番号３３については別紙６「処分一覧表」の番号３３の１行目、」をいずれも削り、同行目の「同表」を「原判決別紙６「処分一覧表」」に改める。

⑽　同２２頁４行目の「同４、」、同５行目の「３３及び同」及び同６行目の「番号３３及び」をいずれも削り、同１０行目の「顕著な事実」を「記録上明らかな事実」に改める。

⑾　同頁１１行目の「３３及び同」を削り、同１９行目及び同２０行目の各「第１事件」をいずれも「原審第１事件」に改める。

⑿　同２３頁２行目の「第１事件」から同４行目の「原告番号３４も」までを「一審原告番号３４は、平成２５年改定及び平成２６年改定に伴う各保護変更決定に係る審査請求を経て」に、同７行目の「原告番号４」から同１１行目末尾までを「原審における原告番号４に係る弁論が分離され、同分離後の弁論が、平

成２９年２月１７日、原審第１事件の弁論に併合された。」にそれぞれ改める。

⑿　同頁１２行目冒頭から同１８行目末尾までを次のとおり改める。

「エ　原審における原告番号１－１は、原審係属中の平成２９年３月２０日に死亡した。また、弁論分離前の一審原告番号３３は原審係属中の令和３年７月２１日頃から同月３１日頃までの間に、弁論分離前の一審原告番号１０は、当審係属中の令和５年１１月２２日頃に、弁論分離前の一審原告番号９は、当審係属中の令和６年８月１６日にそれぞれ死亡した（乙Ｂ１、１０の５、３３の５、記録上明らかな事実）。

オ　一審原告番号１－２、同２９－２を除く一審原告らは、令和元年７月２６日の原審における第１３回口頭弁論期日において、本件各主位的取消請求に対応する内容の本件各予備的取消請求を追加するとともに、主位的取消請求②及び③に対応する内容の本件義務付けの訴えを追加する旨の訴えの変更（以下「本件訴えの変更」という。）をした。」

⒀　同頁２５行目冒頭から同２６頁末尾までを削り、同２４頁１行目の「⑶」を「⑵」に、同３行目の「争点③－１」を「争点②－１」に、同４行目の「争点③－２」を「争点②－２」にそれぞれ改める。

⒁　同１７４頁２０行目の「相当ではなく」から同２６行目末尾までを「相当でない。」に改める。

⒂　同１８１頁１８行目冒頭から同１８２頁１０行目末尾までを次のとおり改める。

「　検討会による平成１９年検証の結果、平成１９年の時点で、当時の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ていたことから、一般低所得世帯の消費実態との適合性を考慮した生活扶助基準の見直しがされるべき状況にあったものの、平成２０年９月のリーマン・ショックに端を発する世界金融危機によって、一般国民の生活水準が下落する一方、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崩れていた。本件改定に際し、当時の最新の調査データである平成２１年全国消費実態調査によれば、平成１９年検証等において生活扶助基準額と対比すべきとされた一般低所得世帯（第１・十分位）の生活扶助相当支出額は、平成１６年全国消費実態調査から約１１．６％も下落し、平成１９年検証時点の生活扶助基準額を約１２．６％も下回るものとなっており、かつ、平成２１年以降本件改定時までに上記支出額が増加する社会経済情勢にはなかったといえることからすると、生活保護法８条２項を踏まえて、生活扶助基準の水準を引き下げる必要があることは明らかであった。ところが、基準部会においては、生活扶助基準の「展開のための指数」（相対的な較差）に係る検証が行われたが、水準に係る検証は行われなかった。そこで、厚生労働大臣は、基準部会の平成２５年報告書を踏まえたゆがみ調整を行うとともに、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の是正を図りつつ、改定の減額幅が必要以上に大きくなることがないようにするため、消費実態そのものではなく、消費の構成要素の一つである物価を指標とし、同年以降の物価変動を生活扶助基準の水準に反映させるデフレ調整を行うこととしたものである。

このように、厚生労働大臣がデフレ調整を実施することとした判断の根拠となる社会経済情勢等の評価に誤りはなく、これを踏まえてデフレ調整を実施するとした判断には合理性が認められる（なお、一審被告らは、厚生労働大臣が、基準部会での検証作業に向けて、平成２３年１２月から平成２４年１月頃にかけて行った平成２１年全国消費実態調査の特別集計の過程において、夫婦子１人の一般低所得世帯（第１・十分位）の生活扶助相当支出額が平成１６年全国消費実態調査から約１１．６％下落していたことを把握しており、これをデフレ調整の検討に当たっても考慮していた事実が明らかとなったため（乙Ａ１１７、１１８）、デフレ調整の判断過程に関する説明を

修正した。）。」

⑰　同１８３頁２２行目から同２３行目にかけての「生活扶助基準の据置きに伴う保護受給世帯の可処分所得の実質的増加の程度を見ること」を「一般国民の置かれた状況との相対的な比較において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すること」に改める。

⑱　同１８４頁１０行目冒頭から同１８５頁１４行目末尾までを次のとおり改める。

「　すなわち、平成１９年検証において生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという見解が現に示され、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ていると評価できる状況にあったが、平成２０年時点では上記検証に基づく減額改定が行われず、その後、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消費等の実体経済に大きな影響を与え、賃金、物価及び家計消費支出がいずれも大きく下落する状況に至ったところ、厚生労働大臣は、このような平成２０年以降のデフレ傾向により保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（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にあり、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との不均衡がより一層顕著となっていたことから、かかる不均衡を是正するためにデフレ調整を行ったものである。

　なお、消費者物価指数は、平成１９年から平成２０年にかけて１％を超える上昇をしていたが、上記のとおり、既に平成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（夫婦子１人世帯において約１．１％、単身高齢世帯において約１３％）が確認されていたところであり、平成２０年を始点とすることによって平成１９年から平成２０年にかけての物価変動が反映されないこととなったとしても、これによってデフレ調整後の生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との均衡を図ることができなくなる

と評価できるものではない。

そこで、厚生労働大臣は、このようなデフレ調整の目的を踏まえて、物価変化率の算定期間の始期を平成２０年とした。」

⑲　同頁１５行目から同１６行目にかけて、同１８８頁１３行目から同１４行目にかけて及び同１９３頁１８行目から同１９行目にかけての各「保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加している」をいずれも「一般国民の置かれた状況との相対的な比較において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る」に改める。

⑳　同１９８頁空欄を除く２０行目冒頭から同２０３頁１７行目末尾までを削り、同頁空欄を除く１８行目の「第６　争点③－１」を「第４　争点②－１」に、同２０５頁空欄を除く６行目の「第７　争点③－２」を「第５　争点②－２」にそれぞれ改める。

４　当審における当事者双方の主張（補充主張）の要旨

本判決別紙３のとおり。

第３　当裁判所の判断

１　当裁判所は、原審と同様、本件各告示による生活扶助基準の改定（本件改定）は、生活保護法３条及び８条２項の各規定に違反する違法なものであり、本件改定に伴って各処分行政庁によりされた本件各変更決定も違法であるので、これらの決定の取消しを求める一審原告らの請求（本件各予備的取消請求）は、いずれも理由があるから認容すべきであり、一審原告らの一審被告国に対する国家賠償請求については、いずれも理由がないから棄却すべきであると判断する。

その理由は、次のとおりである。

２　認定事実

認定事実は、次のとおり補正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第３　当裁判所の判断」の１（同２４頁１７行目から同７０頁２３行目まで）のとおりであるから、これを引用する。

（原判決の補正）

⑴　原判決２５頁６行目から同７行目にかけての「昭和２２年」を「昭和２３年」に、同２５行目の「とういこと」を「ということ」にそれぞれ改める。

⑵　同２７頁９行目の「階級」を削る。

⑶　同３７頁１７行目の「一般低所得世帯」の次に「の消費実態」を加える。

⑷　同３９頁２３行目の「保護受給世帯の」を「生活保護受給者」に改める。

⑸　同４１頁１６行目及び同４２頁４行目の各「平成２５年度まで」をいずれも「平成２４年度まで」に、同２３行目の「現在」を「当時」にそれぞれ改める。

⑹　同４５頁７行目末尾に改行の上、次のとおり加える。

「　なお、平成２５年検証においては、平成１９年検証とは異なり、比較の対象となる世帯を設定するに当たり、平成２１年全国消費実態調査の個票データから抽出した第１・十分位世帯から保護受給世帯が除外されていなかった。」

⑺　同頁８行目の「なお」を「また」に、同１１行目の「につき」を「の妥当性を補強するため」にそれぞれ改める。

⑻　同４９頁６行目の「－１．９％、」の次に「＋０．７％、」を加える。

⑼　同５２頁３行目末尾に「（前提事実⑸、乙Ａ１～３、１６、４６、４７）」を加える。

⑽　同５３頁１１行目の「世帯人数に応じて数倍」を「世帯人数倍」に改める。

⑾　同５４頁１６行目末尾に「（乙Ａ７０）」を加える。

⑿　同５６頁３行目の「ことし」を「こととし」に改める。

⒀　同６２頁１４行目の「ＰＯＰ情報」を「ＰＯＳ情報」に改める。

⒁　同６６頁２２行目末尾に改行の上、次のとおり加える。

「　なお、生活扶助相当品目に係る消費支出額の動向については、平成１５年中間取りまとめや平成１９年報告書等においても参照されてきたほか、水準均衡方式における改定率も、民間最終消費支出の伸びを基礎として、生活扶

助以外の対象となる家賃等を除外するとともに、人口増減の影響を調整するなどして設定されてきた。（乙Ａ５、１３）」

⑮　同６７頁１４行目の「調整①後生活扶助相品目」を「調整①後生活扶助相当品目」に改める。

⑯　同６８頁２０行目末尾に「（乙Ａ８７）」を加える。

３　争点①－１（本件改定の適法性）についての検討のうち判断の枠組みについて

⑴　判断の枠組み

ア　生活保護法は、憲法２５条に規定する理念に基づき、国が、生活に困窮する全ての国民に対し、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ものであるところ（生活保護法１条）、生活保護法３条は、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ものとしている。そして、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、これを超えないものでなければならないとされており（同法８条２項）、同法は、これらの規定を通じて、憲法２５条が規定するところを具体化し、その趣旨の実現を図っているものということができる。

もっとも、これら生活保護法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。

そうすると、保護基準中の生活扶助基準（基準生活費）に係る部分を減額改定するに際し、①改定前の生活扶助基準が衣食その他日常生活について最低限度の生活におけるそれらの需要を満たすに足りる程度を超えるものと

なっていたか否か及び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。

イ　また、生活扶助は、衣食その他日常生活の需要に応じてされるものであり（生活保護法１２条１号参照）、取り分け、そのうち基準生活費に係るものは、飲食物費や被服費、光熱水費や家具什器費等、日常生活において不可欠な支出に係る需要を満たすためのものであり（関係法令等⑶ウ、前提事実⑵）、生活に困窮する者が日常生活を営むための基礎となるものであるから、このような生活扶助基準を引き下げる旨の保護基準の改定は、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となっているか否か（上記ア①）にかかわらず、現にその保護を受けて日常生活を営んできた被保護者に関しては、保護基準によって具体化されていた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ところである。

そうすると、厚生労働大臣には、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、被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮するため、その引下げの具体的な方法等について、激変緩和措置の要否などを含め、上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められるものというべきである。

ウ　上記ア①及び②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、上記イの被保護者の期待的利益についての可及的な配慮は、上記ア及びイ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おり、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とした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②生活扶助基準の引下げに際し激変緩和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は、生活保護法３条及び８条２項の各規定に違反し、違法となるものというべきである。

そして、裁判所が、当該改定が上記①又は②の場合に当たるか否か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等の観点から審理判断するのが相当というべきである。（以上につき、最高裁平成２２年（行ツ）第３９２号ほか同２４年２月２８日第三小法廷判決・民集６６巻３号１２４０頁（老齢加算東京訴訟最高裁判決）、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（老齢加算福岡訴訟最高裁判決）参照）

エ　一審被告らの主張について

(ｱ) 一審被告らは、最高裁昭和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（朝日訴訟最高裁判決）及び最高裁昭和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（堀木訴訟最高裁判決）によれば、厚生労働大臣には、保護基準の改定の必要性や改定後の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ことができるものであるか否かの判断について極めて広範な裁量権が認められており、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濫用したものとし

て違法となるのは、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る旨主張する。

この点、憲法２５条１項所定の「健康で文化的な最低限度の生活」は、抽象的・相対的な概念であり、その具体的内容は、文化の発達、国民経済の進展に伴って向上するのはもとより、多数の不確定的要素を総合考慮してはじめて決定できるものであり、その認定判断は、厚生労働大臣の合目的的な裁量に委ねられており、その判断につき直ちに違法の問題が生ずることはなく、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、目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界を超えた場合又は裁量権を濫用した場合には違憲、違法となるものと解される。

もっとも、生活保護法８条２項に基づく生活扶助基準の減額改定については、同項所定の必要な事情を考慮した上で、生活扶助基準が最低限度の生活の需要を超えるものとなったことを理由にされるものであるから、厚生労働大臣に上記のとおり広範な裁量が認められるとしても、前述のとおり、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おり、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とした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②生活扶助基準の引下げに際し激変緩和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は、生活保護法３条及び８条２項の各規定に違反し、違法となるものというべきであって、裁判所が、当該改定が上記①又は②の場合に当たるか否か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等の観点から審理判断するのが相当というべきである。

一審被告らの主張が、生活扶助基準の減額改定に係る司法審査について、上記判断基準を狭め、減額改定がおよそ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、目的に反する場合のみ違法とすべき旨主張するものであるとすれば、憲法２５条１項の理念を具体化した生活保護法８条２項の趣旨を没却するものであり、採用することができない。

(ｲ) 一審被告らは、老齢加算各最高裁判決について、いわゆる判断過程審査の手法を採用しているところ、上記判決は、老齢加算という特殊な既得権的性質を有するものを永続的に廃止する事例に関する判断を示したものにとどまり、生活扶助費のうち基準生活費の額を改定するもので毎年度変動が生じることが予定され、より一層厚生労働大臣の裁量判断が尊重されるべき本件とは事案を異にしており、判断過程を個別に取り出して判断することなく、保護基準の改定内容が厚生労働大臣の極めて広範な裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるか否かの判断をすることが可能である本件において上記判断過程審査の枠組みを用いることは適切でない旨主張する。

この点、老齢加算各最高裁判決が本件とは事案を異にするとしても、同じく生活保護法８条２項に係る厚生労働大臣の裁量判断の適法性に関する裁判所の審査手法が問題となる本件において参照することが可能かつ相当であって、一審被告らの上記主張が、かかる審査手法自体を否定する趣旨であれば、採用することができない。

(ｳ) 一審被告らは、仮に、本件について、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認められていることに照らせば、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められて保護基準の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、そのような程度に至らないものは裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえない旨主張する。

この点、生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定における改定前の需要超過及び改定後の水準維持に係る厚生労働大臣の判断について、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等の観点から審理した結果、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、欠落があり、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は、生活保護法３条及び８条２項の各規定に違反し、違法となる。

一審被告らの主張が、上記判断基準を狭め、厚生労働大臣の生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定における改定前の需要超過及び改定後の水準維持に係る判断が、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き又は専門的知見との整合性を有しないとして、その過程又は手続に過誤、欠落が認められる場合であっても、違法となるの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ものである場合に限定すべきとの趣旨であるとすれば、採用することができない。

(ｴ) 一審被告らは、本件改定について、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等を審査するとしても、飽くまで厚

生労働大臣の判断過程において現に用いられた統計等の客観的な数値等や専門的知見を前提に、これらと厚生労働大臣の判断との間に合理的関連性や整合性に欠けるところがないかを審査すべきである旨主張する。

この点、本件改定に係る厚生労働大臣の判断について、統計等の客観的な数値等との関連性や専門的知見との整合性の有無等を審査するに当たっては、厚生労働大臣の判断過程において現に用いられた統計等の客観的な数値等や専門的知見を前提とすべきであり、判断代置的に他の客観的な数値等や専門的知見との比較対象をするようなことは許されないとしても、上記厚生労働大臣の判断過程を検証する上で、他の客観的な数値等や専門的知見を参照することまでが許されないと解することはできず、一審被告らの主張が上記参照等も制限する趣旨であるとすれば、採用することができない。

(オ) 一審被告らは、事後的な検証によって改定後の保護基準が最低限度の生活の需要を満たすものであったことが認められた場合には、厚生労働大臣の保護基準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、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったとはいえないことになる旨主張する。

前述のとおり、生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定における改定前の需要超過及び改定後の水準維持に係る厚生労働大臣の判断について、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等の観点から審理した結果、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、欠落があり、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は、生活保護法３条及び８条２項の各規定に違反し、違法となると解されるが、事後的な検証によって上記の過誤、欠落が治癒されることになるか否かについては、後述のとおり、事後的な検証によって改定後の保護基準が最低限度の生活の需要を満たすもので

あったことが認められるか否かを慎重に検討すべきである。

⑵　生活扶助基準の改定における専門家の関与について

生活保護法は、生活扶助基準の改定に関する専門技術的見地からの検討やそのための専門的知見の収集について、専門家により構成される審議会への諮問をすべきか否かなど、具体的な手続については何ら規定しておらず、厚生労働大臣が生活扶助基準を改定するに当たり審議会への諮問等を経なかったからといって、直ちにその判断の過程又は手続に過誤、欠落があることにはならず、また、審議会への諮問等を経た場合であっても、同大臣がその意見に拘束されるものと解することはできない。

もっとも、生活保護法については、その制定時から、同法３条及び８条２項の「最低限度の生活」に係る保護基準の具体化について、社会保障制度審議会での検討を通じて行われることが想定されていたところ、同法の制定後、中央社会福祉審議会の下に置かれた生活保護専門分科会の検討を通じて生活扶助基準の改定方式の決定ないしその基本的な枠組みの設定が行われてきたものであり、また、このようにして昭和５９年から採用された水準均衡方式の運用については、社会保障審議会福祉部会の下に置かれた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の指摘に基づき、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が図られているか否かについて定期的に検証を行うこととされ、かかる定期的な検証の実施は、平成１９年に厚生労働省社会・援護局長の下に置かれた「生活扶助基準に関する検討会」（検討会）において行われたほか、平成２３年以降は社会保障審議会の下に常設の部会として設置された基準部会において行うこととされていたものである（認定事実⑴イ、同⑵ウ、エ、同⑶アないしエ、同⑷イ、同⑸ア、同⑺イ）。

このような経緯を踏まえると、基準部会の設置以降における生活扶助基準の改定について、改定前の需要超過及び改定後の水準維持に係る厚生労働大臣の判断の過程又は手続に過誤、欠落があるか否かを判断するに当たっては、当該

改定が基準部会等による審議検討を経て行われたものである場合には、そこでいかなる審議検討（その検討の基礎となる統計等の資料の収集・分析を含む。）が行われたのかなども踏まえて、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等の観点から審理判断するのが相当である。他方、当該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、一審被告らの説明ないし主張も踏まえて、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等を審理判断するのが相当である。

上記のとおり、生活扶助基準の改定が社会保障審議会やその下に置かれる部会又は委員会その他の専門家によって構成される会議体による審議検討を通じて行われた場合と、そうでない場合とでは、厚生労働大臣が高度な専門技術的な考察として行った判断対象に少なからず相違が生ずるものの、いずれの場合であっても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等の観点からその判断の当否を審査すべきことに変わりはなく、厚生労働大臣の上記判断に係る裁量権の範囲にも直ちに影響が生ずるものとはいえない。

⑶　判断枠組みに関する一審原告らのその余の主張（制度後退禁止原則）について

ア　一審原告らは、生存権に関する特定の施策がいったん実現した後に、これを事後的に廃止したり削減したりすることは、憲法２５条に反し許されない旨主張する（制度後退禁止原則）。

しかしながら、憲法２５条１項は、個々の国民に国に対する関係において具体的な権利を付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はじめて与えられ、その権利の内容も、このような立法によってはじめて具

体化されることとなるものであるところ、同条所定の「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の程度、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、国の財政事情を無視することができないものである。そうすると、いったん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は、当然に予定されているものというべきあり、同条がいわゆ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。

また、生活保護法も、上記のような憲法２５条１項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」の理解を前提とした上で、生活保護法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を超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許容しているものというべきであって、同法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。

したがって、一審原告らの上記主張は採用することができない。

イ　また、一審原告らは、社会権規約は、９条、１１条において締約国が全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旨を主張する。

この点、社会権規約は、９条において、締約国は、社会保険その他の社会

保障についての全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全ての者の権利を認める旨、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、立法措置その他の全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約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、各締約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、一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はできず、一審原告らの上記主張は採用することができない。

⑷　以下、上記判断の枠組みに従って、本件改定の適法性について、ゆがみ調整及びデフレ調整の順に検討することとする。

４　争点①－１（本件改定の適法性）についての検討のうちゆがみ調整の合理性について

争点①－１（本件改定の適法性）についての検討のうちゆがみ調整の合理性については、次のとおり補正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第３　当裁判所の判断」の２⑸及び⑹（同８３頁２２行目から同９８頁９行目まで）のと

おりであるから、これを引用する。

（原判決の補正）

⑴　原判決８３頁２２行目の「⑸」を「⑴」に改める。

⑵　同８６頁４行目の「変曲点が」の次に「第」を加える。

⑶　同頁２５行目の「④」の次に「全所得階層における年間収入総額に占める」を加える。

⑷　同８８頁４行目の「平成２５年検証は、」の次に「年齢区分別、世帯人数別及び級地別に生活扶助基準額と消費実態のかい離を詳細に分析し、様々な世帯構成に展開するための指数について検証を行うことを目的とするものである上、」を加える。

⑸　同８９頁１４行目の「上記②についても、」の次に「客観性に優れる全国消費実態調査のデータを用いる以上、調査期間が限られることやサンプルにばらつきが生じることは、一定程度避けられない上、」を加える。

⑹　同９０頁１１行目から同１２行目にかけての「及び平成２５年検証の結果の性格について」を削る。

⑺　同頁１６行目冒頭から同９５頁８行目末尾までを削る。

⑻　同頁９行目冒頭から同９８頁９行目末尾までを次のとおり改める。

「⑵　ゆがみ調整の合理性⒝（平成２５年検証の結果に基づく生活扶助基準への反映の方法の合理性）についての検討

ア　前述のとおり、平成２５年検証は、その手法やこれに用いられた資料に、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがあるとはいえないところ、ゆがみ調整は、平成２５年検証の結果をその２分の１の限度で、個々の世帯類型ごとの生活扶助基準に反映させようとするものであることから、このような２分の１の反映に合理性が認められるか否かが問題となる。

この点、一審被告らは、ゆがみ調整において２分の１の反映を行った

理由について、①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た場合、子どものいる世帯への影響が大きくなることが予想されたところ、平成２５年報告書には、平成２５年検証の結果に関する留意事項として、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配慮する必要がある旨明記されていたこと、②平成２５年検証は、生活扶助基準の展開のための指数について初めて詳細な分析を行ったところ、その手法は専門的議論の結果得られた透明性の高い合理的なものと評価することができるものの、当該手法が唯一のものであるとはいえず、特定のサンプル世帯に限定して分析する際にサンプル世帯が極めて少数になるといった統計上の限界も認められたこと、③生活扶助基準については専門機関による検証が定期的に行われており、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ことなどを踏まえ、次回の検証までの激変緩和措置として２分の１の反映を行ったものであると説明する。

イ　そこで検討すると、平成２５年報告書は、平成２５年検証の結果に関する留意事項として、①平成２５年検証において試みた検証方法は、個々の保護受給世帯を構成する世帯員の年齢、世帯人数、居住する地域の様々な組合せによる生活扶助基準の妥当性について、よりきめ細やかな検証が行われたことになるものの、年齢、世帯人員（世帯人数）の体系、居住する地域の組合せによる基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には、極めて多様な要因により世帯構成によって様々に異なる差が生ずると考えられ、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までは明確に分析ができていないことや、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に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

こと、②上記検証の手法は、従前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、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、上記検証結果を考慮しつつも、同時に検証方法について一定の限界があることに留意する必要があること、③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減少傾向にあるところ、僅かな減少であっても、その影響は相対的に大きいと考えられることから、生活扶助基準の検証の際に参照されてきた一般低所得世帯の消費実態については、なお今後の検証が必要であり、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こと、④生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には、現在保護を受給している世帯及び一般低所得世帯、とりわけ貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要があることが指摘されていたことが認められる（認定事実⑻エ）。そして、上記④に関してみると、平成２５年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映した場合の生活扶助額は、夫婦と１８歳未満の子１人世帯では－８．５％となり、夫婦と１８歳未満の子２人世帯では－１４．２％となり、母親と１８歳未満の子１人の母子世帯では－５．２％となるなど、特に子どものいる世帯への影響が大きくなっている（認定事実⑻イ(ｴ)）が、そのような結果となった背景には、検証手法の限界により、子どものいる世帯の消費実態につき捕捉しきれない面もあったことが認められる（甲Ａ７６）。

加えて、生活扶助基準に関しては、一般低所得世帯の消費実態との均衡についての定期的な検証を行うため、社会保障審議会の下に常設の部会として基準部会が設置されており（認定事実⑺イ）、２分の１の反映を行うことにより一時的に不当な影響が生じたとしても、将来の基準部

会において是正され得るものといえる。

以上によれば、基準部会は、平成２５年報告書において、平成２５年検証に基づく生活扶助基準の改定について、被保護者取り分け子どものいる世帯の期待的利益や生活への影響等の観点から、被保護者間の公平等にも配慮した上で、一定の激変緩和措置を実施することも含めて、厚生労働大臣の政策的かつ専門的知見に基づく判断に委ねることとしたものと理解することができる。そうすると、厚生労働大臣がゆがみ調整を行うに際し、平成２５年検証の結果をそのまま反映することなく、２分の１の限度で生活扶助基準に反映したことは、上記検証結果及び留意事項等を総合考慮した結果といえ、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠くものとか、専門的知見との整合性を有しないものとはいえず、また、政策的判断としても、被保護者（特に子どものいる世帯）の期待的利益や生活への影響等の観点から相応の配慮をするものであって、その判断過程には過誤、欠落は認められず、厚生労働大臣が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとはいえない。

ウ　これに対し、一審原告らは、ゆがみ調整における２分の１の反映について、ゆがみ調整によって生活扶助基準が増額となる７０％の世帯、特に６０歳以上の単身世帯及び高齢夫婦世帯において、増額幅を２分の１とし、本来あるべき生活扶助基準額の減額という多大な不利益を与えることとなる上、子どものいる世帯にとっても激変緩和措置となっておらず、平成２５年検証の結果を反映した展開のための指数を用いて、年齢区分別、世帯人数別及び級地別に見た生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費実態とのかい離を是正し、生活扶助基準の適正化を図るというゆがみ調整の本質的部分とも相容れないものであり、厚生労働大臣の判断過程には過誤ないし欠落がある旨主張する。

しかしながら、基準部会における検討の結果やその意見は、厚生労働

大臣が生活扶助基準を改定するに当たって重要な意義を有するとはいえ、厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではなく、厚生労働大臣が判断する際の考慮要素として位置付けられるにすぎないものであるから（前記３⑵）、平成２５年検証の結果を反映した生活扶助基準の改定をするとしてどの範囲でその結果を反映させるかについては、厚生労働大臣の専門技術的かつ政策的な見地からの裁量判断に委ねられているといえる。

そして、上記イのとおり、厚生労働大臣が、平成２５年検証における検証方法には統計上の一定の限界があることや、子どものいる世帯への影響等も総合考慮して、ゆがみ調整における生活扶助基準の引下げに係る激変緩和措置として平成２５年検証の結果を２分の１に限定して反映するとしたことは合理性を有するものであり、平成２５年報告書の趣旨にも沿うものといえる。また、生活保護制度の運用に当たっては被保護者間の公平にも配慮すべきであることにも照らせば、平成２５年検証の結果を反映すると生活扶助基準額が減少することとなる世帯のみならず、同基準額が増加することとなる世帯についても一律に２分の１の反映を行うことには、相応の合理性があるということができる。そうすると、平成２５年検証の結果をそのまま反映すれば生活扶助基準が引き上げられることとなる世帯が保護受給世帯の大半を占めるとの事情を考慮しても、ゆがみ調整において２分の１の反映を行うこととした厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値等との合理性を欠き、あるいは専門的知見との整合性を有しないとはいえず、その判断過程に過誤ないし欠落があるとは認められない（なお、本件において、一審被告らが一審原告らに対し、殊更２分の１の反映の事実を秘匿していたとは認め難い。）。

したがって、一審原告らの上記主張は採用することができない。

⑶　以上によれば、本件改定のうち、ゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断は、２分の１の反映をしたことを含め、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ものとはいえず、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は認められない。」

５　争点①－１（本件改定の適法性）についての検討のうちデフレ調整について

⑴　前述のとおり、本件改定は、主としてゆがみ調整とデフレ調整を行うことをその目的とするものであるところ、具体的には、①改定前基準に対して、まずゆがみ調整を行い、②ゆがみ調整後基準額にデフレ調整を行った上で、③激変緩和措置（３年間にわたる段階的実施、増減幅に係る上限及び下限の設定）を講ずることにより同改定後の生活扶助基準額（デフレ調整等後基準額）を算出するものである（認定事実⑽ア）。

そして、一審被告らの説明によれば、上記②におけるデフレ調整は、平成１９年検証において生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという見解が現に示され、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ていると評価できる状況にあったが、平成２０年時点では上記検証に基づく減額改定が行われず、その後、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消費等の実体経済に大きな影響を与え、賃金、物価及び家計消費支出がいずれも大きく下落する状況に至ったところ、厚生労働大臣は、このような平成２０年以降のデフレ傾向により保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（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にあり、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との不均衡がより一層顕著となっていたことから、かかる不均衡を是正することとし、平成２０年から平成２３年まで（本件対象期間）について、総務省ＣＰＩを基に算出した生活扶助相当ＣＰＩの変化率が－４．７８％（本件下落率）であることから、これに相当する割合を生活扶助基準額（ゆ

がみ調整後基準額）から控除したものである。

そこで、以下、デフレ調整に関す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認められるか否かを判断するに当たっては、ゆがみ調整後基準額が本件改定時における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とした判断（デフレ調整の必要性）と、デフレ調整等後基準額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とした判断（デフレ調整の相当性）のそれぞれについて、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等の観点から、判断の過程又は手続に過誤、欠落があるといえるか否かを検討し、デフレ調整の相当性については、さらに、①物価の変化率を指標とした調整を行うことの合理性、②デフレ調整の方法の合理性（生活扶助相当ＣＰＩ、対象期間及びウエイトの設定並びに改定率等）について検討することとする。

なお、前述のとおり、デフレ調整は、平成２５年検証の結果に基づくものではなく、社会保障審議会やその下に置かれる部会又は委員会その他の専門家によって構成される会議体による審議検討を経たものでもないため、デフレ調整の必要性及び相当性に係る厚生労働大臣の判断については、これが専門的知見に基づく高度の専門技術的な考察を経て合理的に行われたとする一審被告らの説明に基づき、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の有無等の観点から検討することとする。

⑵　デフレ調整の必要性について

一審被告らは、平成１９年検証において生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという見解が現に示され、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ていると評価できる状況にあったが、平成２０年時点では上記検証に基づく減額改定が行われず、その後、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消費等の実体経済に大きな影響を与え、賃金、物価及び家計消費支出がいずれも大きく下落する状況

に至ったところ、厚生労働大臣は、このような平成２０年以降のデフレ傾向により保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（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にあり、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との不均衡がより一層顕著となっていたことから、かかる不均衡を是正するため、デフレ調整を行う必要性があった旨説明する。

これに対し、一審原告らは、①平成１９年検証は、平成１６年全国消費実態調査を用いて生活扶助基準の水準の妥当性等を評価・検証したものであり、これにより平成１９年ないし平成２０年当時における生活扶助基準と生活扶助相当支出額との不均衡が裏付けられるものではないこと、②実際、低所得世帯の家計において高い比率を有している食料費や光熱水費は、いずれも平成２３年時点で平成１９年時点よりも上昇していたこと、③保護受給世帯の大部分を占める単身世帯の平成２０年から平成２３年までの消費動向を家計調査に基づいて算出すると、いずれも消費支出は増加しており、一般低所得世帯の消費支出が下落していたとはいえないこと、④平成２１年全国消費実態調査のデータを用いた平成２５年検証に基づくゆがみ調整に加えてデフレ調整を行うことは物価の二重評価となることなどからして、本件改定においてデフレ調整を実施する必要性は認められない旨主張する。

そこで検討するに、平成１９年報告書によれば、夫婦子１人（有業者あり）世帯の生活扶助基準額は第１・十分位に属するそれらの世帯の生活扶助相当支出額よりもやや高めであるとされ、単身世帯（６０歳以上）の生活扶助基準額は第１・十分位に属するそれらの世帯の生活扶助相当支出額よりも高めであるとされる一方、平成２０年度から平成２４年度までの間、生活扶助基準の水準の改定が行われなかった。また、平成２５年検証においても、生活扶助基準の水準（絶対的な高さ）については検証が行われなかったところ、生活扶助基準の展開部分の調整を内容とするゆがみ調整に加えて、これとは目的及び方法を

異にする前記認定に係る内容のデフレ調整を行うことが物価の二重評価に当たるとまでは認め難い上、平成１９年検証以降の社会経済情勢（平成２０年９月以降のいわゆるリーマン・ショックによる実体経済への影響、平成１９年から平成２３年までの物価の動向等）及びこれが一般国民の生活水準に与えた影響等に照らすと、一審原告らが主張するその余の事情を考慮しても、厚生労働大臣が、平成２５年当時において、平成２０年以降のデフレ傾向により保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（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にあり、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との不均衡がより一層顕著となっているとして、かかる不均衡を是正するため、本件改定においてデフレ調整を実施する必要性があると判断したことが、直ちに統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠くとか、専門的知見との整合性を有しないものということはできない。

したがって、厚生労働大臣が本件改定に当たりデフレ調整が必要と判断したことには、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められないが、一審原告らが主張する平成１９年検証以降の物価の一時的上昇やこれが保護受給世帯に与えた影響等については、デフレ調整の相当性において再度検討すべき事情ということができる。

⑶　デフレ調整の相当性①（物価の変化率を指標とした調整を行うことの合理性）について

前述のとおり、本件改定におけるデフレ調整においては、従来の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民間最終消費支出ではなく、本件対象期間における物価の変化率を指標として用いている。

一審被告らは、その合理性について、保護基準の設定及び改定については、厚生労働大臣に広範な裁量権が認められており、改定の方式についても法令上の定めはなく、水準均衡方式についても、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ず、生活保護法８条２項所定の最低

限度の生活を判断決定するための手法は、消費を用いる水準均衡方式等の特定の方式に限られるわけではなく、物価の変化率を用いて改定することも想定される合理的な改定手法の一つであり、生活扶助基準の水準を改定するための指標として物価の変化率を用いることは、購買力の変化の観点から保護受給世帯と一般国民の生活水準の相対的均衡を図ることにほかならず、このような改定の手法は従来の水準均衡方式の考え方にも整合するものである旨説明する。

これに対し、一審原告らは、本件改定による生活扶助基準の引下げに伴う保護費の減額幅のうち、デフレ調整を理由とするものが占める割合が極めて大きいことからすれば、経済学者や社会保障法学者で構成される基準部会において物価調整の要否等について徹底して議論がされるべきであるにもかかわらず、基準部会等で本件改定以前に物価を考慮したことは１度もない上、そもそも、水準均衡方式における水準均衡とは、生活扶助基準と消費実態との均衡を意味するから、直接消費実態を確認するほかなく、物価や賃金は、消費に大きな影響を持つが消費実態そのものではないため、一般消費実態との均衡で基準を考える場合には物価は参考程度ということになり（昭和５８年意見具申もその旨を述べていた。）、物価の本格的考慮は、水準均衡方式の本質と矛盾し許されない旨主張する。

そこで検討するに、確かに、本件改定までの生活扶助基準の改定において、物価の変化率が指標とされたことはなく（認定事実⑵、⑶、⑹）、また、かかる改定方式について、専門家の関与の下において具体的な検討がされていたとは認められない。

しかしながら、保護基準の設定及び改定については、厚生労働大臣に広範な裁量権が認められており、改定の方式についても法令上の定めはないこと、水準均衡方式による生活扶助基準の改定（年度ごとの改定）において参照される民間最終消費支出には、物価変動分を除去していない名目値が用いられているところ（認定事実⑶エ）、これまでも物価変動が生活扶助基準に一定の影響を

及ぼしてきたものと認められること、本件対象期間中には民間最終消費支出を基礎とした生活扶助基準の改定は行われておらず、デフレ調整によって物価が二重に評価されるともいえないことなどからすれば、消費と物価の性質の違いを踏まえても、生活扶助基準の改定において、水準均衡方式により測定された水準につき、その後の物価変動を改定率（差分）として考慮することが全く許されないとは解し難い。

したがって、厚生労働大臣が本件改定においてデフレ調整を実施するに当たり、物価の変化率を指標とした調整を行うこととしたことが、直ちに統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠くとか、専門的知見との整合性を有しないものということはできない。

もっとも、①従来の水準均衡方式の下では、物価の変化率を反映させるという方法によらずに、一般低所得者の消費水準との比較により最低限度の生活の水準の測定が行われてきたこととの関係ないし整合性、②消費と物価という異なる性質を有する別個の経済指標に由来する各測定方式を組み合わせることの相当性や、物価の変化が直ちに消費実態に同様の変化をもたらすものではないことの考慮、③生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準を物価の変化率を用いて的確に測定するための具体的な手法の在り方等に関する議論状況等に照らすと、物価の変化率が保護受給世帯の消費実態等に及ぼす影響の評価及びこれに基づく生活扶助基準の改定に係る厚生労働大臣の判断の合理性については、より慎重な検討を要するものといえる。

⑷　デフレ調整の相当性②（デフレ調整の方法の合理性）のうち生活扶助相当ＣＰＩの設定について

本件改定のデフレ調整においては、物価の変化率を測定する指標として、生活扶助相当ＣＰＩが用いられている。生活扶助相当ＣＰＩは、総務省ＣＰＩを基にして、全ての消費品目（指数品目）から、①生活扶助以外の扶助で賄われる品目（家賃、教育費、医療費など。除外品目①）、②原則として保有が認め

られておらず又は免除されるため保護受給世帯において支出することが想定されていない品目（自動車関係費、ＮＨＫ受信料など。除外品目②）を除いて算出した消費者物価指数である（前提事実⑸ウ）。

この点に関し、一審被告らは、生活扶助基準ではおよそ捕捉され得ない品目を除外し、生活扶助基準において支出が想定される品目について物価下落率を算出し、これを生活扶助基準に反映させることは、デフレ調整の目的に十分かなっており、合目的的であると考えられる上、かかる品目の選定については、「生活扶助基準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判断されたものであり、このような客観的かつ明確な基準に従って判断されたということは、取りも直さず、当該判断においては恣意的判断が入り込む余地がなかったことを意味する旨説明する。

そこで検討するに、一審被告らが説明するデフレ調整の目的に照らすと、平成２０年以降のデフレ傾向によって保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加し（生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられ）、かかる状況により生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に生じていた不均衡の程度を測定する必要があるところ、総務省ＣＰＩは、広く社会に定着し、国民から一定の理解を得られている経済指標の一つであるから、これを上記検討のために用いる指標としたこと、また、指数品目（物価を測定する対象となる品目）について保護受給世帯において支出するものに限定したことが、直ちに統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠くとか、専門的知見との整合性を有しないものと認めることはできず、一応の合理性を有していたものといえる。

もっとも、このことは、生活扶助相当ＣＰＩの策定において当然に総務省ＣＰＩにおけるウエイトを用いるべきことや、生活扶助相当ＣＰＩを当てはめた結果が平成２０年以降のデフレ傾向により保護受給世帯に生じた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）や生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に生じていた不均衡の程度を示すこ

ととはならず、保護受給世帯と一般世帯との消費構造の相違や、物価の変化が直ちに消費実態に同様の変化をもたらすものではないこと等に鑑み、別途考慮が必要なことは、後述のとおりである。この点に関する一審被告らの主張が、生活扶助相当ＣＰＩの策定において、客観的かつ明確な基準に従って判断することにより恣意的判断を排除することを第一義とし、総務省ＣＰＩ（そこで用いられるウエイトを含む。）に基づき、かつ、指数品目（物価を測定する対象となる品目）について保護受給世帯において支出するものに限定することが是認されるのであれば、その算定結果である本件下落率は、当然に保護受給世帯に生じた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）や生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に生じていた不均衡の程度を示すものとなるとの趣旨であれば、採用することができない。

⑸　デフレ調整の相当性②（デフレ調整の方法の合理性）のうち対象期間の設定について

厚生労働大臣は、生活扶助相当ＣＰＩの策定に当たり、物価変化率の算定期間を平成２０年から平成２３年までの間（本件対象期間）としている。

この点に関し、一審被告らは、平成１９年検証において生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという見解が現に示され、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ていると評価できる状況にあったが、平成２０年時点では上記検証に基づく減額改定が行われず、その後、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消費等の実体経済に大きな影響を与え、賃金、物価及び家計消費支出がいずれも大きく下落する状況に至ったところ、このような平成２０年以降のデフレ傾向により保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（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にあり、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との不均衡がより一層顕著となっていたことから、かかる不均衡を是正するためにデフレ調整を行ったものであり、こ

のようなデフレ調整の目的を踏まえて、物価変化率の算定期間の始期を平成２０年とした旨説明する。

これに対し、一審原告らは、生活扶助における老齢加算の削減・廃止に伴う保護基準の改定が行われたのは平成１６年であるから、本来同年の物価指数を基準に比較するのが最も合理的である上、平成２０年はサブプライムローン問題や原油価格の高騰により総務省ＣＰＩが急上昇した特殊な年であり、同年を物価変化率の算定期間の始期とすれば、生活扶助相当ＣＰＩの下落率が大きくなることは明白であり、このような乱高下の局面だけを切り取って物価が大きく下落したと断じることは極めて恣意的であって著しく合理性を欠く旨主張する。

そこで検討するに、平成１９年検証は、平成１６年全国消費実態調査の結果を用いて生活扶助基準の水準を検証した結果、標準世帯の第１・十分位における生活扶助相当支出額と比較すると、生活扶助基準額がやや高め（夫婦子１人（有業者あり）世帯）ないし高め（単身世帯（６０歳以上の場合））となっていたとするものであり（認定事実⑸イ(ｱ)）、これが、その４年後である平成２０年における生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡に関する状況を直ちに示すものとは認め難いものの、平成１６年全国消費実態調査後の生活扶助基準の改定の状況について見ると、平成１７年度から平成１９年度までは、民間最終消費支出の伸び等を考慮し、標準世帯の生活扶助基準額について、前年度の生活扶助基準額を据え置くこととされたものであり（認定事実⑹イ）、このような水準均衡方式に基づく定期的な生活扶助基準の検討を通じて、平成１９年検証において確認された平成１６年全国消費実態調査の結果に基づく生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との関係が維持されていたものとみる余地がある。また、平成２０年度ないし平成２２年度については、平成２０年以降のデフレ傾向や平成１９年検証の結果も踏まえて、生活扶助基準の見直しについて検討を行ったが、経済・雇用情勢等を総合的に勘案した結果、生

活扶助基準を据え置くこととしたものであり、上記のような状況の下、厚生労働大臣が物価変化率の算定期間の始期を平成２０年としたことには、一応の合理性を認めることができる。

また、一審被告らは、本件改定の検討に用いることができる総務省ＣＰＩのデータは、平成２４年１月２７日公表の平成２３年のデータが最新のものであった旨説明するところ、検討に要する期間等を考慮すると、本件改定において平成２４年のデータを用いることは極めて困難であったといえることからすれば、厚生労働大臣が物価変化率の算定期間の終期を平成２３年としたことについても、一応の合理性を認めることができる。

もっとも、平成１９年から平成２０年にかけて総務省ＣＰＩが１．４％上昇していたこと（認定事実⑺ア）や、平成２０年においては、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との関係には変化が生じていた可能性があることなどからすれば、後述するとおり、本件対象期間における生活扶助相当ＣＰＩの変化率をもってデフレ調整を行った厚生労働大臣の判断が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を有するか否かについては、より慎重な検討を要するものといえる。

⑹　デフレ調整の相当性②（デフレ調整の方法の合理性）のうちウエイト設定及び改定率について

ア　総務省ＣＰＩにおける平成２２年ウエイトを用いることの合理性について

生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に用いられた生活扶助相当品目別のウエイトは、総務省ＣＰＩの算出の際に用いられている家計調査によって得られた一般世帯のウエイトのうち生活扶助相当品目に係るものを利用したものであり、平成２０年及び平成２３年の生活扶助相当ＣＰＩを算出する際には、そのいずれについても基本的に平成２２年ウエイトが用いられている（認定事実⑿ウ）。

この点に関し、一審被告らは、生活扶助相当ＣＰＩのウエイトの設定について、従来の生活扶助基準の改定の考え方との整合性や家計調査の統計資料としての精度や適格性等を勘案し、家計調査により算出された総務省ＣＰＩのウエイト（一般国民全体のウエイト）を用いることとし、また、平成２０年から平成２３年までの物価の変化率を算定するに当たり、算定期間により接着した平成２２年ウエイトを用いることとしたものである旨説明する。

これに対し、一審原告らは、消費者物価の変動が及ぼす影響は世帯の収入の多寡により異なるところ、厚生労働大臣は、生活扶助相当ＣＰＩを策定する際、保護受給世帯の支出における品目別消費構造は全く無視し、総務省ＣＰＩにおけるウエイトをそのまま用いたため、除外されなかった品目のウエイトが全体に占める割合が拡大し、取り分けテレビやパソコンなどの高価な電化・ＩＴ製品のウエイトが全体に占める割合が増加し、保護受給世帯の支出の実態とのかい離が大きくなったものであり、また、平成２０年と平成２３年のいずれの時点でもない平成２２年に消費構造を固定する計算方法は、国際規準から逸脱するものである上、国際的に標準化された方法（総務省ＣＰＩが採用する方法）による試算結果と比べても下落率が大幅に高くなる計算方法であって、消費者物価の変化率を測定する方法として誤っている旨主張する。

そこで検討するに、総務省ＣＰＩの算出の際に用いられるウエイトは、家計調査によって得られたウエイト参照時となる年の平均１か月の１世帯当たりの消費支出額を用いて作成されている。家計調査は、統計法に基づく基幹統計調査の一つとして、国民生活における家計収支の実態を把握するために総務省統計局が毎月実施している統計調査であり、具体的には、調査世帯が全国の世帯を代表するよう無作為に抽出された約９０００世帯に調査票を交付し、回収する方法により実施しているものである（認定事実⑿エ(ｴ)）から、生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に用いられたウエイトは、ウエイト

参照時（平成２２年）における国民一般の消費構造を代表しているということはできる。

もっとも、生活扶助相当ＣＰＩを用いて、平成２０年以降のデフレ傾向によって保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加し（生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられ）、かかる状況により生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に生じていた不均衡の程度を測定するためには、物価の変化率を算出する前提とされた消費構造（消費支出総額に占める各指数品目に係る支出額の割合）が、保護受給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であり、物価の変化率を算出する前提とされた消費構造（生活扶助相当ＣＰＩにおけるウエイト）と保護受給世帯の消費構造が大きく異なるとすれば（取り分け、物価の変化率に大きな影響を及ぼしている品目に係る支出額が消費支出総額に占める割合について、両者の間に大きなかい離があるとすれば）、そのようにして算出された物価の変化率は、上記可処分所得の増加の有無、程度を正しく評価するものとはいえないこととなる。そうすると、デフレ調整において生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に前提とされた消費構造（総務省ＣＰＩにおけるウエイト）と保護受給世帯における消費構造が合致しているか否かについては更に検討を要するものといえる。

また、厚生労働大臣が、生活扶助相当ＣＰＩを算出するに当たり、本件対象期間に接着する平成２２年ウエイトを用いたことについては、一審被告らの説明に一定の合理性が認められるものの、これにより物価の変化率に下方バイアスが生じている可能性を否定できないこと（乙Ａ２６参照）は、後述するとおり、本件下落率の評価において考慮する必要がある（なお、平成２０年の生活扶助相当ＣＰＩの算出過程の一部に、平成１７年ウエイトが用いられていることをもって、直ちに上記算出過程に過誤又は欠落があるとまでは認め難い。）。

イ　生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に前提とされた消費構造と保護受給世帯の消費構造との相違について

(ｱ) 一般的にみて、低所得世帯においては、その余の世帯に比べ、食費や光熱水費など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のうち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とはいえない品目に係る消費支出額の割合が小さくなるものと考えられる。このような経験則は、消費支出の費目によって支出弾力性に差異があることを前提として、固定的経費と変動的経費に区分して消費支出の分析をしている平成２９年検証においても、当然の前提とされているものであり（認定事実⑾イ(ｲ) a 、乙Ａ７４参照）、一般に広く承認されているものといえる。

(ｲ) また、生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に前提とされた消費構造と保護受給世帯の消費構造との相違について、厚生労働省が保護受給世帯の生活実態を明らかにするために実施している社会保障生計調査の結果から考察すると、以下の事情が認められる。

すなわち、社会保障生計調査は、全国の保護受給世帯を対象として全国を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１～３か所を調査対象自治体と選定して、そこから１１１０世帯（ただし、生活扶助を受けていない世帯等は除外する。）を抽出し、これらの世帯を対象として、家計簿を調査世帯において記入してもらうなどしてその世帯の状況と家計の状況を調査するものであって、そのうち消費支出の状況については、級地、世帯類型、世帯業態（勤労、その他）及び世帯人数別に、消費支出総額とその内訳（総務省ＣＰＩにおける１０大費目に応じた①食料、②住居、③光熱・水道、④家具・家事用品、⑤被服及び履物、⑥保健医療、⑦交通・通信、⑧教育、⑨教養娯楽、⑩その他）について調査が行われている（甲Ａ７８、乙Ａ８５）。

そして、本件下落率にその価格の下落が大きな影響を及ぼしていると考えられるテレビ、ビデオレコーダー、パソコン・デスクトップ型（パソコン１）、パソコン・ノート型（パソコン２）及びカメラ（併せてテレビ等）ないしこれを含む品目類（教養娯楽又は教養娯楽用耐久財）が消費支出総額に占める割合について、平成２２年の社会保障生計調査の結果と同年の総務省ＣＰＩにおけるウエイトを比較した結果は、次のとおりである（甲Ａ７８、乙Ａ２８、８５。なお、社会保障生計調査における消費支出総額には生活扶助以外の種類の保護により賄われることが予定されている品目（除外品目①）に係る消費支出も含まれているため、ここでは、一般世帯に係るウエイト総数についても除外品目に係るウエイトを除外せず、総務省ＣＰＩにおけるウエイト総数である１万をそのまま用いることとする。）。

まず、教養娯楽に係る支出について見ると、①保護受給世帯において消費支出総額に対して教養娯楽に係る支出額が占める割合は、２人以上の世帯が６．４％（支出額１万１０３０円（１か月当たり。以下同じ。））、単身世帯が５．６％（支出額６０５７円）であるのに対し、②一般世帯においては、ウエイト総数（１万）に対して教養娯楽のウエイト（１１４５）が占める割合は１１．５％であり、保護受給世帯の消費支出総額における教養娯楽に係る支出額が占める割合は、一般世帯の約半分にすぎないものと推認される。

次に、教養娯楽用耐久財に係る支出について見ると、①保護受給世帯（２人以上）において消費支出総額（１７万３６２０円）に対して教養娯楽用耐久財に係る支出額が占める割合は０．６４％（支出額１１１０円）であるのに対し、②一般世帯においては、ウエイト総数（１万）に対して教養娯楽用耐久財のウエイト（１７１）が占める割合は１．７１％であり、保護受給世帯の消費支出総額において教養娯楽用耐久財に係る支出額が占

める割合は、一般世帯の４割未満にすぎないものと推認される。

さらに、テレビ等に係る支出に関しては、社会保障生計調査においては、家計調査におけるような詳細な品目別の調査は行われておらず、教養娯楽用耐久財については「ＰＣ・ＡＶ機器」（以下「ＰＣ機器等」という。）、「ピアノ」、「他の教養娯楽用耐久財」の三つに区分されているところ、このうちＰＣ機器等は概ねテレビ等に対応するものと考えられる（なお、家計調査におけるテレビ等には、社会保障生計調査におけるＰＣ機器等に含まれると考えられる指数品目の一部（携帯型オーディオプレーヤー、プリンタ、ビデオカメラ）が含まれていないから、少なくとも、消費支出総額におけるテレビ等に係る支出額が占める割合は、消費支出総額におけるＰＣ機器等に係る支出額が占める割合を上回らないものと推認される。）。そこで、テレビ等ないしＰＣ機器等に係る消費支出について見ると、①保護受給世帯（２人以上）の消費支出総額（１７万３６２０円）においてＰＣ機器等に係る支出額が占める割合は０．４２％（支出額７３７円）であるのに対し、②一般世帯においては、ウエイト総数（１万）に対してテレビ等のウエイト（１４７）が占める割合は１．４７％であり、保護受給世帯の消費支出総額においてテレビ等に係る支出額が占める割合は、一般世帯の３割未満にすぎないものと推認される。

(ｳ) 上記のとおり、テレビ等ないしこれを含む品目類（「教養娯楽」ないし「教養娯楽用耐久財」）の支出が消費支出総額に占める割合については、デフレ調整において生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に前提とされた消費構造（総務省ＣＰＩにおけるウエイト）と、保護受給世帯における消費構造との間に、大きなかい離があることが認められる。

ウ　テレビ等の物価の下落による影響の程度について

本件対象期間（平成２０年から平成２３年まで）における生活扶助相当ＣＰＩの変化率（本件下落率）は－４．７８％であるところ、生活扶助相当品

目について基準時である平成２２年の価格指数を１００とした場合における平成２０年と平成２３年の価格指数を対比すると、教養娯楽用耐久財、特に、テレビ等（テレビ、ビデオレコーダー、パソコン１、パソコン２及びカメラ）において価格指数の顕著な下落が見られた（認定事実⑭ア）。これらテレビ等のウエイト（合計１４７）が生活扶助相当ＣＰＩにおけるウエイト総数（平成２０年につき６１８９、平成２３年につき６３９３（認定事実⑬ウ））に占める割合も考慮すると、本件対象期間における物価の変化率には、テレビ等の価格の下落が相応の影響を与えていることがうかがわれ、本件対象期間における総務省ＣＰＩの下落率が－２．３５％である（認定事実⑫エ(ｻ)）のに対し、生活扶助相当ＣＰＩの下落率（本件下落率）が－４．７８％という高い下落率となっているのも、このようなテレビ等の寄与度の増幅が大きな要因であるものと考えられる（なお、本件対象期間におけるテレビ等の価格指数の大幅な下落は、地上デジタル放送への移行並びに技術革新及び品質の向上に伴う品質調整の結果によるところが大きいものと推認することができる（認定事実⑫エ(ｶ)、甲Ａ４３）。）。

エ　生活扶助相当ＣＰＩにおけるウエイト設定及び改定率の合理性のまとめ

本件対象期間におけるテレビ等の価格の下落が同期間の生活扶助相当ＣＰＩの変化率（本件下落率）に及ぼした影響（寄与度）についてみると、上記アないしウにおいて検討したとおり、テレビ等の価格指数が大きく下落している上、生活扶助相当ＣＰＩの算出の際に指数品目から除外品目を除いたことによりウエイト総数が減少し、除外されなかった品目の寄与度が計算上増幅したことなども相まって、大きな影響を及ぼす結果になったものと認められる。他方、生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に用いられたウエイト（一般世帯の消費構造）と保護受給世帯における消費構造とを比べると、テレビ等を含む品目類において大きくかい離しており、このようなかい離の程度を前提とすると、テレビ等の価格の下落が大きな要因となって物価が下落した

ことによる消費実態への影響の程度は、保護受給世帯においては、一般世帯と比べて相対的に小さいものと推認することができる。

上記事情に加え、前述した平成１９年検証以降の物価の一時的上昇や平成２２年ウエイトを用いたことにより物価の変化率に係る下方バイアスが生じている可能性等も考慮すると、保護受給世帯において、平成２０年以降のデフレ傾向によって、本件対象期間に本件下落率（－４．７８％）に匹敵するような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）があり、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間にこのような不均衡が生じていたと評価することには相当な疑義がある。この点に関する厚生労働大臣の判断は、一審被告らの説明を踏まえても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、専門的知見との整合性を有しないものといわざるを得ない。

オ　一審被告らの主張について

(ｱ) 一審被告らは、デフレ調整の目的について、生活扶助基準の水準を一般世帯の生活水準と均衡させることを目的とするもの、換言すれば、一般世帯の消費実態の動向（下落率）を前提に、それを生活扶助基準の水準に反映させることにより、一般世帯と保護受給世帯との不均衡状態を是正することを目的とする措置であって、比較の対象とする品目を生活扶助基準において支出が想定される品目に限定する必要があるところ、かかる目的からすれば、明らかに対象品目とすることが相当でないものを除いて生活扶助基準において支出が想定される品目を比較の対象とすれば足りるのであって、それ以上に保護受給世帯の消費構造を忠実に再現した統計資料を用いなければならないというわけではなく、これにより、一定の品目が除外され、除外されなかった品目の物価の下落率が高いために、生活扶助相当ＣＰＩの方が総務省ＣＰＩに比べて下落率が高くなるとしても、それは、合理的な指数品目の選択を行った結果であって、かかる結果に拘泥し

て厚生労働大臣が生活扶助相当ＣＰＩを選択したことが不合理であるということはできない旨主張する。

しかしながら、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、これを超えないものでなければならないとされているところ（生活保護法８条２項）、物価の下落が保護受給世帯の最低限度の生活の需要との関係でどのような影響を与えたかを明らかにする必要がある。そうすると、一般世帯の生活水準との均衡といった理由を根拠として、保護受給世帯の最低限度の生活の需要との関係を離れて、保護受給世帯の消費構造と大きくかい離するようなウエイトを用いて物価の下落率を算定し、生活扶助基準を改定することは合理的とはいえない。これを本件についてみるに、前述のとおり、デフレ調整において生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に前提とされた消費構造（総務省ＣＰＩにおけるウエイト）と保護受給世帯における消費構造とを比べると、テレビ等を含む品目類において大きくかい離しており、このようなかい離の程度を前提とすると、本件対象期間の保護受給世帯において、本件下落率（－４．７８％）に匹敵するような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る最低限度の生活の需要超過）が生じ、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間にこのような不均衡が生じていたと評価することはできない。

したがって、一審被告らの上記主張は採用することができない。

(ｲ) 一審被告らは、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、生活保護費のうちどの程度をテレビやパソコン等の教養娯楽用耐久財に充てるかは当該世帯ごとの個別の事情によるものであって、この点は教養娯楽用耐久財以外の生活扶助相当品目と変わりがない上、総務省ＣＰＩに比べて生活扶助相当ＣＰＩ

における各品目のウエイトや寄与度が増加することについては、教養娯楽用耐久財等といった特定の品目に限らず、一部の品目として選定した全ての品目に当てはまるものであり、生活扶助相当ＣＰＩの設定に当たっては、これにより算出される物価の変化率の正確性が重要な考慮要素の一つであるものの、唯一絶対のものとはいえず、恣意的な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（説明の分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ものであるところ、生活扶助相当ＣＰＩの策定における指数品目やウエイトの選定は、従前の改定手法との整合性や専門機関における検証手法等を踏まえたものであり、合理性を有する旨主張する。

しかしながら、保護受給世帯におけるテレビやパソコン等の教養娯楽用耐久財の普及率を考慮しても、その支出が消費支出総額に占める割合については、デフレ調整において生活扶助相当ＣＰＩを算出する際に前提とされた消費構造（総務省ＣＰＩにおけるウエイト）と、保護受給世帯における消費構造との間に大きなかい離があること、本件対象期間におけるテレビ等の価格の下落が本件下落率に大きな影響を及ぼす結果となったことは、前述のとおりであり、生活扶助基準の改定において、恣意的な判断の排除や国民に対する説明等も考慮要素となり得るとしても、これが第一義的なものと解することはできず、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、専門的知見との整合性を有しないとの上記判断を左右することはない。

したがって、一審被告らの上記主張は採用することができない。

(ｳ) 一審被告らは、厚生労働大臣は、平成１９年検証において生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費実態との不均衡が確認されていたこと、平成２０年以降の物価下落が同年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る実体経済への影響を反映したものであり、物価のみならず、

賃金や消費等の経済指標も大きく下落していたこと、平成２５年検証に係る検証作業に向けて、平成２１年全国消費実態調査に基づき夫婦子１人の一般低所得世帯の消費水準（生活扶助相当支出額）を算定したところ、平成１６年全国消費実態調査から約１１．６％も下落しており、平成１９年検証時点の生活扶助基準額を約１２．６％も下回るものであったものの、これに基づき生活扶助基準を引き下げる改定を行った場合、保護受給世帯の生活への影響が懸念されたことから、生活扶助基準の改定の指標に用いるのに適切な指標として生活扶助相当ＣＰＩを策定したことなどに照らして、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に生じた不均衡を是正する改定をするに当たっては、その改定率を、平成２０年から平成２３年までの生活扶助相当ＣＰＩの変化率と同じ－４．７８％とするのが相当と判断したものであり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない旨主張する。

しかしながら、本件改定当時、厚生労働省が平成２１年全国消費実態調査に基づく一般低所得世帯の消費水準（生活扶助相当支出額）やこれと生活扶助基準額との比較の結果を把握していたか否かについては、一審被告らの主張に変遷がある上、これを裏付ける客観的証拠がなく判然としない。この点を措くとしても、生活扶助基準の改定に当たり、平成２１年全国消費実態調査に基づく一般低所得世帯の消費水準の下落率により、当然に生活扶助基準の引下げがなされるものとは認め難く、物価や家計消費の動向を見るとともに、経済、雇用情勢等の社会情勢等も総合的に勘案した上で、生活扶助基準を引き下げるか否かや、その引下げ率を判断することになるものと解される上、消費と物価という異なる性質を有する別個の経済指標に基づく水準を単純に比較して、生活扶助相当ＣＰＩの変化率と同じ－４．７８％によりデフレ調整を実施した厚生労働大臣の判断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と

認めることはできない。

したがって、一審被告らの上記主張は採用することができない。

(ｴ) 平成２９年検証について

一審被告らは、本件改定後に実施された平成２９年検証においても、本件改定後の生活扶助基準の水準が一般低所得世帯（第１・十分位）の消費実態とおおむね均衡することが確認されており、このことからも、本件改定が現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定したものではなく、妥当な範囲のものであったといえる旨主張する。

しかしながら、本件改定は、ゆがみ調整とデフレ調整が一体となって行われたものであるところ、ゆがみ調整において、標準世帯を起点とする展開に関して一定の適正化が図られたものの、一方で、平成２５年検証における検証手法には限界があることも指摘されていた上、同検証結果の保護基準への反映に当たっては２分の１の反映が行われたため、その効果も限定的なものにとどまっている。こうした状況の下、デフレ調整により－４．７８％という大幅な生活扶助基準の引下げがされたことが、標準世帯以外の世帯類型（高齢単身世帯や母子世帯等）に、実際にいかなる影響を及ぼしたのかは、これらの世帯類型について生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡の有無を検証しない限り、正しく評価することは困難であるというべきである（このことは、平成１６年検証、平成１９年検証及び平成２９年検証等の専門機関による生活扶助基準の水準の検証において、生活扶助基準の改定の基軸となる標準世帯に応じた世帯類型をモデル世帯として検証を行うという手法が採用されてきたことによって左右されるものではない。）。

しかるに、平成２９年検証においては、標準世帯の生活扶助基準額と第１・十分位の生活扶助相当支出額（平成２６年全国消費実態調査の結果に基づくもの）との均衡は確認されたものの、そのほかにモデル世帯として

設定された高齢夫婦世帯については世帯人数別の指数について実データによる場合と回帰分析による場合との結果が異なったため、上記均衡の有無を確認することができず、また、その他の世帯類型についてはこのような検討すらされなかったというのである（認定事実⑾イ(ｲ)）。

そうすると、平成２９年検証においては、保護受給世帯の大部分について、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ていないというほかなく、一審被告らの主張するように、平成２９年検証によって、本件改定後の生活扶助基準の水準が一般低所得世帯（第１・十分位）の消費実態とおおむね均衡することが確認されたとはいえないから、平成２９年検証をもって、デフレ調整の適法性に関する上記判断が左右されることはないといわざるを得ない。

したがって、一審被告らの上記主張は採用することができない。

⑺　デフレ調整の適法性のまとめ

以上によれば、厚生労働大臣が本件改定においてデフレ調整を実施するに当たり、物価の変化率を指標とした調整を行ったこと、総務省ＣＰＩを基に生活扶助相当ＣＰＩを策定したこと、対象期間を平成２０年から平成２３年までとしたことが直ちに合理性を欠くとまでは認められないものの、物価の変化率が保護受給世帯の消費実態等に及ぼす影響の評価及びこれに基づく生活扶助基準の改定に係る判断の合理性については、より慎重な検討を要する状況にあったものといえる。このような状況の下、物価の変化率を算出する前提とされた消費構造（生活扶助相当ＣＰＩにおけるウエイト）と保護受給世帯における消費構造とを比べると、テレビ等を含む品目類において大きくかい離しており、このようなかい離の程度を前提とすると、テレビ等の価格の下落が大きな要因となって物価が下落したことによる消費実態への影響の程度は、保護受給世帯においては、一般世帯と比べて相対的に小さいものと推認することができる上、平成１９年検証以降の物価の一時的上昇や平成２２年ウエイトを用いたこ

とにより物価の変化率に係る下方バイアスが生じている可能性等も考慮すると、本件対象期間の保護受給世帯において、平成２０年以降のデフレ傾向により、本件下落率（－４．７８％）に匹敵するような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）があり、したがって、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に上記程度の不均衡が生じたと評価することには、相当な疑義があったにもかかわらず、これをそのまま一律にデフレ調整に用いた厚生労働大臣の判断は、その相当性において、これに関する一審被告らの説明を踏まえても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、専門的知見との整合性を有しないものと認められる。

６　争点①－１（本件改定の適法性）についての検討のうち本件改定の結果として及ぼされる影響及び激変緩和措置等について

⑴　影響の重大性について

生活扶助は、憲法２５条の理念に基づき生活保護法が定める健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように同法１１条が定めた各種の保護の中でも、衣食その他日常生活の需要に応じたものであって、飲食物費や光熱水費など日常生活に不可欠な支出に係る需要を満たすためのものとして、保護受給世帯の基礎的な生計に関わるものであるから、生活扶助基準の引下げは、保護受給世帯の生計の維持に大きな影響を及ぼすものである。

この点、本件改定におけるデフレ調整は、ゆがみ調整と一体的に行われるものであり、具体的には、ゆがみ調整後基準額から本件下落率に相当する減額率（－４．７８％）で一律に減ずることにより行う（ただし、後述する激変緩和措置として、３年間にわたり段階的に実施し、増減幅の上限及び下限を±１０％とする。）というものであるところ、昭和５９年以降採用されている水準均衡方式の下においては、増減いずれについても、デフレ調整における減額率（－４．７８％）を超える改定率での生活扶助基準の改定がされたことはなく、過去に減額された例は、平成１５年度（－０．９％）及び平成１６年度（－０．

２％）の２例しかなかったこと（乙Ａ１０）に照らせば、本件改定におけるデフレ調整による減額率は、これまでの水準均衡方式の下における生活扶助基準の改定の例に照らして突出したものということができる。

また、本件改定後の生活扶助費の増減について見ると、保護受給世帯のうち約３％の世帯が０～２％の増額、約７１％の世帯が０～５％の減額、約２５％の世帯が５～１０％の減額（うち約２％の世帯が９～１０％の減額）となり（乙Ａ１８）、ほとんどの世帯について生活扶助費が減額されることとなる一方、ゆがみ調整による増額幅がデフレ調整による減額幅を上回ることにより生活扶助費が増額されることとなる保護受給世帯は、全体のごく一部にとどまっている。なお、生活扶助基準の減額幅が本件下落率を超えない世帯が多いのは、ゆがみ調整のみであれば生活扶助費が増額されるはずの世帯が多数を占めていたことによるものであるが、これらの世帯は、平成２５年検証において、標準世帯を起点とする展開において不利になっているとされた世帯（高齢単身世帯、高齢夫婦世帯等）であるところ、ゆがみ調整において２分の１の反映が行われたことの影響も相まって、デフレ調整等により最終的には生活扶助費が減額されることとなったものであるから、これらの世帯についても、デフレ調整により被る不利益が小さいということはできない。

以上のとおり、本件改定により保護受給世帯の生計の維持に及ぼされた影響は重大なものであったと認められる。

⑵　激変緩和措置について

本件改定においては、前述のとおり、激変緩和措置（３年間にわたり段階的に実施し、増減幅の上限及び下限を±１０％とする。）が採られているところ、生活扶助費の減額が９～１０％となったものは保護受給世帯の約２％にすぎないから、増減幅の上限及び下限を定めたことにより有利な影響を受けた保護受給世帯は僅かな割合にとどまり、ほとんどの世帯についてはその影響は全く及んでいない。

そうすると、激変緩和措置により本件改定による生活扶助基準の引下げが３年間にわたり段階的に実施されたことでデフレ調整の結果として及ぼされる影響が緩和されたとしても、その緩和の程度は限定的なものにとどまり、従前の保護基準によって具体化されていた被保護者の日常生活に係る期待的利益に対する配慮にも欠けるものといわざるを得ない（なお、基準生活費の額については、水準均衡方式による改定が毎年度検討され、専門機関による検証やこれを踏まえた改定がされるものだとしても、上記期待的利益に対する配慮の必要性が低いということはできない。）。

7　本件改定の適法性についてのまとめ

本件改定は、ゆがみ調整及びデフレ調整を一体的に行うものであり、本件改定（本件各告示）自体についてゆがみ調整に係る部分とデフレ調整に係る部分とに区分することはできないところ、以上において説示したところによれば、デフレ調整に関する厚生労働大臣の判断は、その相当性において、これに関する一審被告らの説明を踏まえても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、専門的知見との整合性を有しないものといわざるを得ない上、その結果として及ぼされる影響は重大であり、従前の保護基準によって具体化されていた被保護者の日常生活に係る期待的利益に対する配慮にも欠けるものといえる。

したがって、厚生労働大臣において、ゆがみ調整後基準額が本件改定時における衣食その他日常生活について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おり、デフレ調整等後基準額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とした判断は、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程に過誤、欠落があると認められるから、本件改定は、その余の点について検討するまでもなく、厚生労働大臣の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものとして、生活保護法３条及び８条２項の各規定に違反し、違法というべきである。

その他一審被告らが主張する事情は、当裁判所の上記判断を左右しない。

８　本件各予備的取消請求の結論

以上によれば、本件改定に伴って各処分行政庁によりされた本件各変更決定は違法であるから、これらの決定の全部の取消しを求める一審原告らの請求（本件各予備的取消請求）はいずれも理由がある（なお、本件各予備的取消請求は、出訴期間経過後に原審においてされた訴えの変更（本件訴えの変更。前提事実(7)オ）により追加されたものであるから、出訴期間の遵守の有無が問題となり得るところ、一審被告各地方公共団体は出訴期間の点について特段争っていない上、本件各主位的取消請求と本件各予備的取消請求とは訴訟物としては別個のものと解されるものの、いずれも本件各変更決定が違法であるとしてその効力を覆滅しようとするものであって、その実質において共通しており、本件各変更決定の内容及び性質が一見して明らかとはいい難いことをも併せ考えると、本件各予備的取消請求に係る訴えを当初の訴え提起時に提起されたものと同視して出訴期間の遵守において欠けるところがないと解すべき特段の事情があるというべきであるから、本件各予備的取消請求に係る訴えは適法である。）。

９　争点②（国家賠償請求の成否）について

一審原告らは、厚生労働大臣による本件改定又はこれに基づく本件各変更決定により、健康で文化的な生活を営む上で不可欠な生活保護を利用できず、甚大な精神的苦痛を被ったところ、その損害は事後的に本件各変更決定が判決により取り消され、財産的損害が填補されることによって当然に回復されるものではない旨主張する。

しかしながら、一審原告らが本件改定又はこれに基づく本件各変更決定により被る損害は、基本的には、本件各変更決定の取消し又はその取消判決の拘束力により回復される性質のものというべきであり、本件全証拠によっても、一審原告らが、本件各変更決定が判決により取り消されることによって回復できる損害の他に、回復することができない損害賠償の対象となり得る精神的苦痛を被っていると認めることはできない（なお、一審原告番号１－２及び同番号２９－２につ

いては、本件各変更決定の名宛人は上記一審原告らが属する世帯の世帯主であり、また、一審原告番号１－２の世帯主である同番号１―１については、その死亡により、一審被告町田市に対する請求部分について、原審において訴訟終了宣言がされているところ、一審原告番号１－２及び同２９－２において、回復することができない損害賠償の対象となり得る精神的苦痛を被っているとはいえないことは、他の一審原告らと同様である。）。

したがって、一審原告らの一審被告国に対する国家賠償請求には理由がない。

その他一審原告らが主張する事情は、当裁判所の上記判断を左右しない。

第４　結論

以上によれば、本件各変更決定の全部の取消しを求める一審原告らの請求（本件各予備的取消請求）は、いずれも理由があるから認容すべきであり、一審原告らの一審被告国に対する国家賠償請求は、いずれも理由がないから棄却すべきであるところ、これと同旨の原判決は相当であり、一審被告各地方公共団体及び一審原告らの本件各控訴は、いずれも理由がないからこれらをいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第８民事部

裁判長裁判官　　三　　角　　比　　呂

裁判官　　知　　野　　明

裁判官　　大　　野　　晃　　宏

（別紙１、２省略）

（別紙３）

当審における当事者双方の主張（補充主張）の要旨

第１　争点①－１（本件改定の適法性）

（一審被告らの主張）

１　保護基準の改定に係る違法性判断の枠組みについて

最高裁昭和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（朝日訴訟最高裁判決）及び最高裁昭和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（堀木訴訟最高裁判決）によれば、厚生労働大臣には、保護基準の改定の必要性や改定後の保護基準の内容が保護受給者の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の判断について極めて広範な裁量権が認められており、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濫用したものとして違法となるのは、当該判断が最低限度の生活の具現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る。

これに対し、最高裁平成２２年（行ツ）第３９２号ほか同２４年２月２８日第三小法廷判決・民集６６巻３号１２４０頁及び最高裁平成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（老齢加算各最高裁判決）は、いわゆる判断過程審査の手法を採用しているところ、上記判決は、老齢加算という特殊な既得権的性質を有するものを永続的に廃止する事例に関する判断を示したものにとどまり、生活扶助費のうち基準生活費の額を改定するもので毎年度変動が生じることが予定され、より一層厚生労働大臣の裁量判断が尊重されるべき本件とは事案を異にしており、判断過程を個別に取り出して判

断することなく、保護基準の改定内容が厚生労働大臣の極めて広範な裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たるか否かの判断をすることが可能である本件において上記判断過程審査の枠組みを用いることは適切でない。

仮に、本件について、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認められていることに照らせば、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められて保護基準の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、そのような程度に至らないものは裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとはいえない。この点、行政庁の裁量権の範囲内である当不当の問題にまで裁判所の審査を及ぼすことは、判断過程審査の名の下に、実際には判断代置審査を行っていることとなり、憲法や法律が行政庁に裁量権を付与している趣旨と相容れないことに留意する必要がある。

また、本件改定について、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等を審査するとしても、飽くまで厚生労働大臣の判断過程において現に用いられた統計等の客観的な数値等や専門的知見を前提に、これらと厚生労働大臣の判断との間に合理的関連性や整合性に欠けるところがないかを審査すべきである。

さらに、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の極めて広範な裁量権は、保護基準の改定に当たって専門機関を関与させるか否かというその必要性の判断はもとより、関与させた専門機関の意見をどの程度採用するかについても当然及ぶものである。そして、基準部会の設置の趣旨及び審議事項は、飽くまで、現在の保護基準の定期的な評価及び検証に限られるのであって、保護基準の評価及び検証を踏まえた保護基準の改定の在り方等、ましてや、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の分析や検証は、基準部会の設置の趣旨及び審

議事項ではない。そうすると、専門機関の関与の有無は、保護基準の改定の違法性判断に影響を及ぼすものではなく、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は、当該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を根拠付ける事由にも、当該改定の適否に関する裁判所の審査密度を高める事情にもならない。また、厚生労働大臣が、生活扶助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、そ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、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえない。

なお、改定後の保護基準が事後的な検証によって最低限度の生活の需要を満たすものであることが認められた場合には、当該保護基準の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、厚生労働大臣に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったとはいえないことになる。

２　ゆがみ調整について

⑴　原判決は、ゆがみ調整の結果、標準世帯の生活扶助基準額にも影響が及び、この影響が展開を通じてあらゆる世帯にも及ぶものということができると説示する。

しかしながら、ゆがみ調整は、生活扶助基準の展開部分の調整を行うものであって、生活扶助基準の水準（絶対的な高さ）に影響を与えるものではなく、標準世帯に係るゆがみ調整の結果は展開の際に考慮されるものにすぎない。また、平成２５年検証は、飽くまで生活扶助基準の展開のための指数について検証したものであるところ、ゆがみ調整は、平成２５年検証において平均受給額が不変となるようにして算出された指数を基準額に反映させた結果として、第１類費及び第２類費を積み上げることによって算出される各世帯（標準世帯を含む。）の生活扶助費が変更されることになるのであって、標準世帯の生活扶

助基準額に改定率を乗じた上で生活扶助基準全体の水準（高さ）として設定し、当該標準世帯の基準額を基軸としてこれを他の世帯類型に展開させるという改定手法はそもそも用いられていない。そのため、ゆがみ調整の結果として標準世帯の生活扶助基準額が減額になるとしても、標準世帯以外の世帯において標準世帯の生活扶助基準の減額に準じて基準額が減額されることにはならない。水準均衡方式の下における改定において、標準世帯は生活扶助基準の基軸となる世帯として一定の役割を有しているものの、原判決が述べるような、まずは標準世帯に着目して生活扶助額と一般低所得世帯の消費実態の均衡が図られるようにするという検討の手順が必ずしも採られているわけではない。

したがって、原判決の上記説示は誤りである。

⑵　ゆがみ調整は、保護受給世帯間の公平を図るためのものであるところ、本来減額すべきものについては改定比率を２分の１にとどめ、増額についてはそのままの比率にすることは、展開部分の不公平を解消させる観点等から適当ではなく、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に沿わない。また、平成２５年検証には一定の限界も認められ、生活扶助基準の展開部分の適正化については今後更なる検証が予定されていた。

これらの事情を踏まえ、厚生労働大臣は、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、かかる判断過程に著しい過誤、欠落があるとか、あるいは明らかに合理性を欠く点があるとは認められないから、上記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。

３　デフレ調整について

⑴　必要性の判断について

ア　厚生労働大臣は、平成２０年以降の社会経済情勢等によって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ため、デフレ調整を行うこととしたものであり、保護受給世帯の可処分所得の実質的な増

加分に合わせて生活扶助基準額を減額したものではない（なお、一審被告らが、従前、デフレ調整の趣旨、目的について「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」に基づく説明をしていたのは、物価と可処分所得の一般的な関係性や生活扶助相当ＣＰＩの算定において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ことに着目し、物価動向（生活扶助相当ＣＰＩの変化率）の範囲内で生活扶助基準の水準を改定したことを可処分所得という概念を用いて説明したものである。すなわち、「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」に基づく説明は、生活扶助相当ＣＰＩの変化率をもって生活扶助基準の水準を改定した結果生じた状態を「可処分所得」という概念を用いて言い換えたものにすぎず、それ以上特段の意味があるものではない。）。

イ　一般国民の生活水準を示す指標となる消費、物価、賃金のいずれもが下落していたデフレ状況において生活扶助基準が据え置かれてきたことにより、生活扶助基準の水準が一般国民の生活水準との比較の観点から相対的に引き上げられたと評価することができる状況において、この生活扶助基準の水準を改定するための指標として物価を用いることは、購買力の変化の観点から一般国民と保護受給世帯の生活水準の相対的均衡を図ることにほかならない。このような改定の手法は、一般国民の生活水準との関連において相対的なものとして捉えられるべき生活扶助基準を改定する手法として合理的なものである。

ウ　水準均衡方式は、一般国民の生活水準との比較において妥当と評価された生活扶助基準を基に、毎年度、比較対象である一般国民の消費水準の伸び（変化）を指標として、妥当とされた生活扶助基準の水準を将来に向かって維持しようとするものであって、一般国民の生活水準との均衡を図るという観点から、毎年度の生活扶助基準の改定において基本的に用いられてきた考え方である。他方で、デフレ調整は、毎年度の改定ではないが、平成２０年以降

の社会経済情勢等によって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ために行われたものであって、一般国民の生活水準との均衡を図るという水準均衡方式と基本的な考え方を共通にするものである。

⑵　生活扶助相当ＣＰＩについて

ア　生活扶助相当ＣＰＩは、保護受給世帯の可処分所得の変化を直接的に捉えるものとして策定されたものではないから、保護受給世帯において、本件下落率（－４．７８％）に相当するような可処分所得の実質的な増加が生じたと評価することができないとして、生活扶助相当ＣＰＩの設定方法に問題がある旨指摘しても、デフレ調整に至る厚生労働大臣の判断過程に誤りがあるということはできない（老齢加算各最高裁判決が示した判断過程審査の手法を前提とした場合であっても、生活扶助相当ＣＰＩの変化率が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は、裁判所の審理判断の対象となる厚生労働大臣の判断過程には当たらない。）。

イ　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ころ、生活扶助相当ＣＰＩは、水準均衡方式による毎年度の改定の際の計算方法やこれまでの専門機関による検証手法等も参考にして、生活扶助基準の改定の指標に用いるのに適切な物価指数の算出方法として策定されたものであり、一般国民の直面する生活扶助相当品目に係る物価動向を表すものであって、保護受給世帯の可処分所得の実質的な増加分を求めるために策定されたものではないから、保護受給世帯の消費実態を表すウエイトが用いられていないのは当然である。これまでの専門的知見等に照らすと、保護受給世帯における消費構造を前提として実質的な可処分所得を維持することが必然的に求められるものではなく、実質的な購買力を維持することは飽くまで当時の政策的配慮にとどまる。

この点、厚生労働大臣は、家計調査による年間収入階級第１・十分位の消費支出に基づくウエイトあるい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化率を算出することが可能であったとしても、平成２０年から平成２３年までの物価変化率を算定するに当たり、従来の改定の考え方との整合性や家計調査の統計資料としての精度や適格性等を勘案し、家計調査により算出された総務省ＣＰＩのウエイト（一般国民全体のウエイト）を用いることとし、また、算定期間により接着した平成２２年基準系列のウエイト（平成２２年ウエイト）を用いることとしたものである。なお、生活扶助相当ＣＰＩの算定に当たっては、平成２２年ウエイトを用いて、平成２０年と平成２３年における各「品目」又は「類」の指数を加重平均して生活扶助相当の指数を算出し、平成２０年から平成２３年までの変化率を算出しているところ、この算定に用いられる平成２０年の「類」単位の指数は、総務省統計局の公表する平成２２年基準の「類」単位の指数であって、その算出に際し平成１７年ウエイトが用いられている。これは、当該各類の指数に係るウエイトは平成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ものである。実際、平成２０年の生活扶助相当ＣＰＩについて、算出過程の一部に平成１７年基準のウエ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（乙Ａ１２７）、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ており、平成１７年基準のウエイトと平成２２年基準のウエイトが併用されていることをもって不合理とはいえない。

さらに、生活扶助相当ＣＰＩは、上記のとおり、平成２２年をウエイト参照時点として平成２０年から平成２３年にかけての物価の変化率を算出し

ているところ、このように対象期間の間の任意の時点でウエイトを採る方法は、消費者物価指数マニュアルにおいて「中間年指数」と紹介される方法であり、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、それは０月とｔ月の間の理想的な目標指数に非常に近いと説明される算定方式である。

ウ　デフレ調整は、約５年に１度の頻度で行われる専門機関による生活扶助基準の評価及び分析を踏まえた生活扶助基準の改定（ゆがみ調整）と併せて行ったものであり、水準均衡方式に基づく毎年度の改定とは異なるものであるところ、このように水準均衡方式に基づく毎年度の改定とは別に生活扶助基準の水準の改定が検討されたのは、平成１９年検証を踏まえた平成２０年度以来であった。そして、平成２０年度から平成２４年度までは、いずれも一般国民の消費の動向（民間最終消費支出の伸びの予測値及び実績値）を基礎とした改定が行われておらず、この間の消費の動向が生活扶助基準に反映されていなかった。この点においても、厚生労働大臣が平成２０年以降の経済指標の動向を基にデフレ調整を行うこととしたことには合理性があり、デフレ調整における物価変化率を算定する期間の始期を平成２０年とした判断の過程及び手続に過誤、欠落がないことは明らかである。

なお、平成１９年の生活扶助相当ＣＰＩは約１０４．３であり（乙Ａ９１）、仮に平成１９年を始期、平成２３年を終期として生活扶助相当ＣＰＩの変化率を算定しても－４．６０％となるから、平成２０年を始期とした場合の下落率、すなわちデフレ調整の減額率－４．７８％と比較して有意な差はない。

エ　デフレ調整は、生活扶助基準の水準を一般世帯の生活水準と均衡させることを目的とするもの、換言すれば、一般世帯の消費実態の動向（下落率）を前提に、それを生活扶助基準の水準に反映させることにより、一般世帯と保護受給世帯との不均衡状態を是正することを目的とする措置であって、比較の対象とする品目を生活扶助基準において支出が想定される品目に限定す

る必要があるところ、かかる目的からすれば、明らかに対象品目とすることが相当でないものを除いて生活扶助基準において支出が想定される品目を比較の対象とすれば足りるのであって、それ以上に保護受給世帯の消費構造を忠実に再現した統計資料を用いなければならないというわけではない。

消費者物価指数（総務省ＣＰＩ）の構成品目には、生活扶助以外の他の扶助で賄われる品目や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が含まれているところ、これらの生活扶助基準ではおよそ捕捉され得ない品目を除外し、生活扶助基準において支出が想定される品目について物価下落率を算出し、これを生活扶助基準に反映させることは、デフレ調整の目的に十分かなっており、合目的的であると考えられる。そして、かかる品目の選定については、「生活扶助基準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判断されたものである。このような客観的かつ明確な基準に従って判断されたということは、取りも直さず、当該判断においては恣意的判断が入り込む余地がなかったことを意味する。そうすると、物価下落率の算出において、一定の品目が除外され、除外されなかった品目の物価の下落率が高いために、生活扶助相当ＣＰＩの方が総務省ＣＰＩに比べて下落率が高くなるとしても、それは、合理的な指数品目の選択を行った結果であって、かかる結果に拘泥して厚生労働大臣が生活扶助相当ＣＰＩを選択したことが不合理であるということはできない。

オ　仮に、厚生労働大臣は、多数ある指数品目のうちある特定の品目（例えば、教養娯楽費）に限って生活扶助相当ＣＰＩの算定から除外したり、ウエイトを調整するのであれば、その必要性や合理性について統計等の根拠に基づいて的確に説明することが求められる。しかるに、生活扶助相当ＣＰＩで用いられた家計調査に基づく総務省ＣＰＩのウエイトと社会保障生計調査に基づくウエイトを比較すると、両者のウエイトの違いは特定の品目（例えば、教養娯楽費）に限られるものではなく、その違いの程度も一様ではない。ま

た、厚生労働省が平成２２年に実施した「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」によれば、例えば、保護受給世帯のパソコンの普及率は約４割、ビデオレコーダーの普及率は約７割、電子レンジや洗濯機の普及率は約９割、カラーテレビや冷蔵庫の普及率はほぼ１０割となっており、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いるということができ、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ところ、生活保護費のうちどの程度をテレビやパソコン等の教養娯楽用耐久財に充てるかは当該世帯ごとの個別の事情によるものであって、この点は教養娯楽用耐久財以外の生活扶助相当品目と変わりがない。また、総務省ＣＰＩに比べて生活扶助相当ＣＰＩにおける各品目のウエイトや寄与度が増加することについては、教養娯楽用耐久財等といった特定の品目に限らず、一部の品目として選定した全ての品目に当てはまるものであり、多数ある指数品目のうち特定の品目（例えば、教養娯楽費）に限って生活扶助相当ＣＰＩの算定から除外したり、ウエ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の設定に当たっては、これにより算出される物価の変化率の正確性が重要な考慮要素の一つであるものの、唯一絶対のものとはいえず、恣意的な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（説明の分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ものである。

カ　以上のとおり、生活扶助相当ＣＰＩの策定における指定品目やウエイトの選定は、従前の改定手法との整合性や専門機関における検証手法等を踏まえたものであり、恣意的な判断が介在しないように配慮がされている。

⑶　デフレ調整の改定率について

厚生労働大臣は、上記のとおり、平成２０年から平成２３年までの生活扶助

相当ＣＰＩの変化率の算定過程が適切である上、既に平成１９年検証において生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費実態との不均衡（夫婦子１人世帯において約１．１％、単身高齢世帯において約１３．３％）が確認されていたこと、平成２０年以降の物価下落が同年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る実体経済への影響を反映したものであり、物価のみならず、賃金や消費等の経済指標も大きく下落していたこと（一般勤労世帯の賃金は平成２１年に３．９％の減少となり、平成２２年には微増したものの、平成２３年には再び減少に転じ、家計消費支出も平成２１年から平成２３年まで３年連続でマイナスとなった。）、平成２５年検証に係る検証作業に向けて、平成２１年全国消費実態調査に基づき夫婦子１人の一般低所得世帯の消費水準（生活扶助相当支出額）を算定したところ、平成１６年全国消費実態調査から約１１．６％も下落しており、平成１９年検証時点の生活扶助基準額を約１２．６％も下回るものであったものの、これに基づき生活扶助基準を引き下げる改定を行った場合、保護受給世帯の生活への影響が懸念されたことから、生活扶助基準の改定の指標に用いるのに適切な指標として生活扶助相当ＣＰＩを策定したことなどに照らして、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に生じた不均衡を是正する改定をするに当たっては、その改定率を平成２０年から平成２３年までの生活扶助相当ＣＰＩの変化率と同じ－４．７８％とするのが相当と判断したものであり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。

⑷　平成２９年検証について

本件改定後に実施された平成２９年検証では、平成２６年全国消費実態調査の個票データが用いられているところ、同検証においても、本件改定後の生活扶助基準の水準が一般低所得世帯（第１・十分位）の消費実態とおおむ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はなく、同判断の過程及

び手続に重大な過誤、欠落はない。

なお、平成２６年全国消費実態調査における夫婦子１人世帯を含む２人以上世帯の調査対象月は、同年４月の消費税率引上げから５か月以上経過した同年９月から１１月であり（乙Ａ１３１）、この期間に駆け込み需要の反動減の影響が生じていることは想定し難い。また、家計調査によれば、２人以上世帯の消費支出額（名目指数）は、平成２６年から平成２８年まで、前年度比でマイナスとなる傾向が継続しており、平成２６年に顕著な落ち込みが見られたとか、同年の減少が一回的ないし特異的な事象であったということはできない。

４　以上のとおり、仮に、本件について、判断過程審査の手法を用いるとしても、本件改定に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続に重大な過誤、欠落があるとは認められず、上記判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとも認められないから、本件改定は適法である。

（一審原告ら（ただし、一審原告番号１７を除く。）の主張）

１　保護基準の改定に係る違法性判断の枠組みについて

⑴　保護基準の改定が専門家で構成された審議会等による検討を経ないで行われた場合には、当該改定が専門的知見に基づく高度の専門技術的な考察を経て合理的に行われたものであることを要し、一審被告らにおいて、その判断過程を十分に明らかにし、裁判所は、その説明内容に基づき、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の有無等を審理判断するべきである。

⑵　本件改定の適法性を審査するに当たっては、最低生活保障を画する判断場面と、激変緩和措置に関する判断場面とを区別した上で、最低生活保障を画する判断場面においては、老齢加算各最高裁判決が適用した判断枠組みが適用されるべきである。具体的には、改定当時において引下げに見合う需要の減少が認められない場合や、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とはいえない場合には、本件改定は、生活保護法３条及

び８条２項、ひいては憲法２５条１項に違反することになる。そして、上記審査に当たっては、厚生労働大臣の判断について、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続につき審査し、①基礎とされた重要な事実に誤認がある場合、②基礎とされた事実に対する評価が明らかに合理性を欠く場合、③生活保護法８条２項所定の事項等、考慮すべき事項を考慮していない場合、④考慮すべきでない事項を考慮した場合、⑤総合考慮において考慮要素の重み付けの評価を誤った場合、⑥判断の過程及び手続における過誤、欠落がある場合、⑦統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠く場合、⑧専門的知見との整合性を欠く場合には、当該判断は違憲、違法となる。

２　ゆがみ調整について

ゆがみ調整における２分の１の反映は、ゆがみ調整によって生活扶助基準が増額となる７０％の世帯について、増額幅を２分の１とする不利益な結果をもたらすものであり、一審被告らには、２分の１の反映を行っても、ゆがみ調整により増額となるべきであった世帯において最低限度の生活の需要を下回ることにならないことについて論証責任がある。この点、平成２５年報告書によれば、６０歳以上の単身世帯では４．５％、６０歳以上の高齢夫婦世帯では１．６％の増額をしなければ、最低限度の生活の需要を満たしていないにもかかわらず、２分の１の反映は、合理的な理由なく、保護受給世帯の５３．４％を占める高齢単身世帯の生活扶助基準の増額幅（約５％）を半減させるものであり、大半の保護受給世帯にとって、本来あるべき生活扶助基準額の減額をもたらすものである。さらに、２分の１の反映は、子どものいる世帯に対する緩和効果も一切ないか、あっても極めて限定的であり、激変緩和措置とはいえない。そもそも、被保護者間の公平をもって、需要充足原則違反を正当化することはできず、２分の１の反映に関する厚生労働大臣の判断過程には過誤ないし欠落がある。

なお、２分の１の反映の判断過程及び手続に関する過誤、欠落の有無を判断する際には、一審被告らによる２分の１の反映の秘匿及びこれが発覚した後の激変

緩和措置等の後付けの不自然かつ不合理な説明やその変遷が考慮されるべきである。

3　デフレ調整について

⑴　必要性の判断について

ア　平成１９年検証は、平成１６年全国消費実態調査を用いて生活扶助基準の水準の妥当性等を評価・検証したものであり、これにより平成１９年ないし平成２０年当時における生活扶助基準と生活扶助相当支出額との均衡の有無が裏付けられるわけではない上、平成１９年検証の結果から上記均衡が崩れていたとまではいえず、生活扶助基準の引上げがされたと同視し得る状況にあったとはいえない。

イ　総務省ＣＰＩは、平成１９年から平成２０年にかけて１．４％上昇した後、同年から平成２３年にかけて下落しているものの、一般低所得世帯の家計において高い比率を有している食料費や光熱水費は、いずれも平成２３年時点で平成１９年時点よりも上昇していたことが認められることからして、平成２０年以降、生活扶助基準が据え置かれたことにより、保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加していたとはいえない。

ウ　平成２３年当時、保護受給世帯の７５．８％は単身世帯が占めていたところ、単身世帯の平成２０年から平成２３年までの消費動向を家計調査に基づいて算出すると、第１・五分位で見ても、第１・十分位に相当する年収１００万円以上２００万円未満及び１００万円未満で見ても、いずれも消費支出は増加しており、一般低所得世帯の消費支出が下落していたとはいえない。

エ　物価によっては、保護受給世帯と一般国民の生活水準の相対的な不均衡の程度を測定することはできない上、平成２５年検証においては、平成２１年全国消費実態調査の結果に基づいて、生活扶助基準の体系と水準の検証が一体的に行われたところ、基準部会では、現行基準額の体系及び級地を全て消費の実態並みにしてもなお残る基準額の水準と消費水準との残差が、更に水

準の調整によって是正されるべきものか否かについて、サンプル数の少なさ等から慎重に留保されたものであり、本件改定前の生活扶助基準額と平成２１年全国消費実態調査の結果を単純に比較して、デフレ調整による生活扶助基準の引下げを正当化することは、専門的知見との整合性に欠ける。

オ　上記のとおり、平成２５年検証は、生活扶助基準額の水準と消費水準の残差の分析まではできなかったものの、生活扶助基準の体系と水準の検証を一体的に行ったものである上、上記検証は平成２１年全国消費実態調査のデータを用いていることから、上記検証に基づくゆがみ調整は、生活扶助基準の水準にも影響（平成２０年から平成２１年にかけての物価変動の影響等）を与えるものであり、このようなゆがみ調整に加えて更にデフレ調整を行うことは、物価の二重評価となる。

カ　以上のとおり、本件改定においてデフレ調整を実施する必要性は認められない。

⑵　生活扶助相当ＣＰＩについて

ア　一審被告らは、保護受給世帯において、本件下落率に相当する可処分所得の相対的、実質的な増加が認められるか否かは、本件改定の適法性を左右しない旨主張する。

しかしながら、一審被告らの上記主張は、デフレ調整の必要性について、保護受給世帯の実質的可処分所得の増加という専門技術的考察に基づく事実認定を要する概念から、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是正という純政策的概念に主張を変遷させるものである上、変遷後の主張は、最低生活保障を画する判断場面において、生活保護法８条２項や老齢加算各最高裁判決が求める「引下げに見合う需要減少」の有無の判断や審査を不要とするものであり、失当である。そうすると、デフレ調整は、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の是正を直接の目的とするものではなく、保護受給世帯について、実質的な購

買力を維持しつつ、物価を勘案して生活扶助基準の見直しを行うことを政策目的として行われたものというほかないところ、上記不均衡の是正目的であることを理由にして、生活扶助相当ＣＰＩを算定するに当たり、一般世帯のウエイトを用いることは相当でない。

イ　生活扶助相当ＣＰＩは、使用するウエイトの点で保護受給世帯の消費構造とかい離している上、生活扶助による支出が想定されていない品目を除外したことにより、上記かい離が更に増幅されることになった結果、保護受給世帯の可処分所得の増加の程度を適切に測るものになっていない。

ウ　生活扶助相当ＣＰＩは、「品目」で計算している部分には、平成２２年ウエイトだけが使用され、「類」で計算している部分には平成１７年ウエイトと平成２２年ウエイトが混在して使用されており、ロウ指数ともいえない。

⑶　デフレ調整の改定率について

ア　一審被告らは、平成２１年全国消費実態調査に基づき算定された夫婦子１人の一般低所得世帯の消費水準（生活扶助相当支出額）は、平成１６年全国消費実態調査から約１１．６％も下落しており、平成１９年検証時点の生活扶助基準額を約１２．６％も下回るものであったところ、これに基づき生活扶助基準を引き下げる改定を行った場合、保護受給世帯の生活への影響が懸念されたことから、生活扶助基準の改定の指標に用いるのに適切な指標として生活扶助相当ＣＰＩを策定したものであり、本件下落率（－４．７８％）は上記かい離率を大きく下回るものである旨主張を変遷させている。

しかしながら、本件改定当時、平成２１年全国消費実態調査の結果による夫婦子１人世帯（第１・十分位）の生活扶助相当支出額は明らかになっておらず、上記事情は本件改定当時に検討されていたものではなく、後付けの理由にすぎない。また、上記数値の正当性の論証や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立証がされておらず、上記消費水準をもってデフレ調整を正当化することはできない。

イ　一審被告らの従前の主張によれば、デフレ調整の目的は、デフレによる保護受給世帯の可処分所得の実質的増加分だけ生活扶助基準を引き下げるというものであるから、生活扶助相当ＣＰＩはデフレによる保護受給世帯の可処分所得の実質的増加分を適切に測定できるものでなければならない。しかしながら、デフレ調整において用いられた生活扶助相当ＣＰＩは、除外品目を除外しただけで、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ウエイトをそのまま使用しているため、保護受給世帯の消費構造を表しているものとはいえず、教養娯楽費のウエイトが増幅されていることなど、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測定するものとなっていない。

さらに、本件下落率には、テレビ等の価格の下落が大きく影響したものであり、平成２０年から平成２３年までの間の保護受給世帯の可処分所得の実質的増加の有無及び程度を正確に評価しているとはいえず、厚生労働大臣が保護受給世帯の可処分所得に本件下落率相当の実質的増加があると判断したことは、統計等の客観的な数値等との合理的関連性又は専門的知見との整合性を欠いている。

⑷　平成２９年検証について

そもそも事後的な検証の結果をもって、本件改定の判断過程の過誤、欠落が治癒されることはない上、以下のとおり、平成２９年検証により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、欠落のないことが裏付けられているとはいえない。

すなわち、平成２９年検証においては、夫婦子１人世帯について、第１・十分位の生活扶助相当支出額と本件改定後の生活扶助基準額とが概ね均衡することが確認されたにとどまり、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が確認されるまでには至っていない。また、平成２９年検証の結果によれば、夫婦子１人世帯の生活扶助基

準額は、平成２６年告示により消費税率の引上げを踏まえた一律２．９％の増額が行われたことを考慮すると、第１・十分位の生活扶助相当支出額よりも３％程度低いことになり、高齢夫婦世帯の生活扶助基準額（１０万１８３５円）は、消費支出階級第６～７・五十分位の生活扶助支出額（１０万９２４５円）よりも低いとされており、平成２５年改正によって生活扶助基準が下げられすぎていたことが裏付けられている。さらに、平成２９年検証の結果によれば、高齢夫婦・高齢単身・若年単身世帯の展開後の生活扶助基準額は、あるべき水準（第３・五分位の消費水準の６割以上）を下回ったことも確認されている。

４　以上のとおり、本件改定に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続には過誤、欠落があり、本件改定は、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から、違憲、違法である。

第２　争点②－１（本件改定に係る厚生労働大臣の国賠法上の違法及び故意又は過失の有無）

（一審原告ら（ただし、一審原告番号１７を除く。）の主張）

一審原告らは、厚生労働大臣による本件改定又はこれに基づく本件各変更決定により、健康で文化的な生活を営む上で不可欠な生活保護を利用できず、甚大な精神的苦痛を被ったところ、その損害は事後的に本件各変更決定が判決により取り消され、財産的損害が填補されることによって当然に回復されるものではない。

（一審被告国の主張）

前述のとおり、本件改定は適法であり、本件改定に係る厚生労働大臣の判断に職務上の義務違反はない。

以　上