

令和3年12月16日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成27年(行ウ)第30号 生活保護変更決定取消請求事件(第1事件)

平成27年(行ウ)第56号 生活保護変更決定取消請求事件(第2事件)

平成28年(行ウ)第32号 生活保護変更決定取消請求事件(第3事件)

5 口頭弁論終結日 令和3年7月29日

## 判 決

当事者の表示 別紙(当事者目録)記載のとおり

## 主 文

- 1 原告B4, B5, B11ないしB13の訴えをいずれも却下する。
- 10 2 その余の原告らの請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求の趣旨

1 別紙処分一覧表の1の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日」欄記載の各年月日付で「原告番号」欄記載の各原告に対してした各保護変更決定処分を取り消す。

2 別紙処分一覧表の2の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日」欄記載の各年月日付で「原告番号」欄記載の各原告に対してした各保護変更決定処分を取り消す。

20 3 別紙処分一覧表の3の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日」欄記載の各年月日付で「原告番号」欄記載の各原告に対してした各保護変更決定処分を取り消す。

### 第2 事案の概要等

#### 1 事案の概要

25 生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けている原告らは、厚生労働省告示(第1事件原告ら及び第2事件原告らに関しては、平成25年8月1日適用の平

成25年厚生労働省告示第174号。第3事件原告らに関しては、平成26年4月1日適用の平成26年厚生労働省告示第136号。以下、前者の告示を「本件告示1」、後者の告示を「本件告示2」といい、両者を併せて「本件各告示」という。）により、生活保護法による保護の基準（昭和38年4月1日号外厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。）における生活扶助基準（以下「生活扶助基準」という。）が改定されたことに基づき、別紙処分一覧表の1ないし3の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁から、それぞれ保護変更決定処分（以下、これらを併せて「本件各処分」という。）を受けた。

本件は、原告らが、本件各処分は、憲法25条並びに生活保護法3条及び8条に反し、生活扶助を健康で文化的な最低限度の生活を維持するに足りない水準とする違法なものであるとして、その取消しを求める事案である。

## 2 関係法令の定め等

### (1) 生活保護法

ア 生活保護法は、1条において、同法は、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旨規定し、3条において、同法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならぬ旨規定する。

イ 生活保護法は、8条1項において、保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者（生活保護法による保護を必要とする者をいう。以下同じ。）の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする旨規定し、同条2項において、前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならない

旨規定する。

ウ 生活保護法は、11条1項において、保護の種類の一つとして生活扶助を定め、12条において、生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの（1号）及び移送（2号）の範囲内において行われる旨規定する。

(2) 生活扶助基準（乙1ないし3）

ア 保護基準は、別表第1において、生活扶助基準につき、基準生活費（第1章）と加算（第2章）とに大別して、日常生活に必要な基本的かつ経常的な費用についての最低生活費を定めている。居宅で生活する者の基準生活費は、食費、被服費等の個人単位の経費に対応する基準として年齢別に定められた第1類の表に定める個人別の額（以下「第1類費」という。）と光熱水費、家具什器類費等の世帯単位の経費に対応する基準として世帯人員別に定められた第2類の表に定める世帯別の額（以下「第2類費」という。）に分けられている。基準生活費は、原則として世帯ごとに、当該世帯を構成する個人ごとの第1類費を合算したものと第2類費とを合計して算出される。

イ 保護基準は、第1類費及び第2類費を設定するに当たっては、標準世帯（現在は、33歳、29歳、4歳の3人世帯）の最低限度の生活に要する費用を具体的金額として設定し（この額は、生活扶助基準の「水準（高さ）」となる。）、これを一般世帯の消費実態を参考にして第1類費と第2類費に分解した上、第1類費については年齢別の栄養所要量を参考とした指数を、第2類費については世帯人数別の消費支出を参考とした指数をそれぞれ設定し、これらの指数を標準世帯の第1類費及び第2類費に適用して、第1類費の年齢階級別の額及び第2類費の世帯人員別の額を設定している。また、保護基準は、生活様式や物価の違い等を考慮して全国の市町村を1級地-1から3級地-2までの6つの級地に区分した上（別表第9）、第1類費及び第2類費に地域差を設けているが、級地による地域差についても、1級地-1にお

ける額を定めた上で、1級地-1を1として一定の比率(指数)により他の級地の額を定めている(以下、このように標準世帯の基準額を分解する過程を「展開」といい、生活扶助基準において標準世帯の第1類費及び第2類費を基準として指数により他の年齢階級及び世帯人員の額を定める部分及び1級地-1の基準額を基準として指数により他の級地の基準額を定める部分を「展開部分」という。また、展開部分を含めた生活扶助基準全体の構造を「体系」と呼ぶことがある。)

原告らの居住地のうち、兵庫県伊丹市(以下「伊丹市」という。原告A1の居住地)、兵庫県尼崎市(以下「尼崎市」という。原告B1ないしB14の居住地)及び神戸市(原告C1ないしC8の居住地)はいずれも1級地-1に、兵庫県明石市(以下「明石市」という。原告D1の居住地)は1級地-2にそれぞれ属する(別表第9)。

### 3 前提事実(争いのない事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認定できる事実)

#### (1) 当事者

原告A1は伊丹市に、原告B1ないしB14は尼崎市に、原告C1ないしC8は神戸市に、原告D1は明石市において、それぞれ生活保護を受給している。(甲A1の1及び2、甲B1及び2の各1及び2、甲B3ないし14の各1、甲C1及び2の各1及び2、甲C3ないし8の各1、甲D1の1)

#### (2) 本件各処分に至る経緯

ア 平成23年2月、厚生労働省の審議会である社会保障審議会(厚生労働省設置法7条1項に定める厚生労働大臣の諮問機関)の下に社会保障審議会生活保護基準部会(以下「基準部会」という。)が設置され、基準部会において、生活扶助基準の、標準世帯の基準額を年齢階級別、世帯人員別、級地別に展開するための指数等に関する検証及び評価(以下「平成25年検証」という。)が行われた。基準部会は、平成25年1月18日、この検証及び評

価の結果をとりまとめて「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（乙共  
6。以下「平成25年報告書」という。）として公表し、生活扶助基準の展  
開部分が一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位層）の消費実態と  
かい離している旨を指摘した。平成25年検証は、生活扶助基準の比較の対  
象として、総務省統計局が平成21年に実施した全国消費実態調査（以下「平成  
21年全消調査」という。）における第1・十分位世帯の消費支出を用いて  
いる。基準部会は、平成25年報告書において、生活扶助基準と対比する一  
般低所得世帯として第1・十分位世帯を用いた理由として、①これまでの検  
証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いる  
ことが現実的であると判断したこと、②第1・十分位世帯の平均消費水準は、  
中位所得階層（第3・五分位世帯）の約6割に達していること、③必需的な  
耐久消費財の普及状況が、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されてい  
ること、④全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位層の年間  
収入総額の構成割合はやや減少傾向ではあるものの、他の階層の傾向に照ら  
し、特に第1・十分位層において減少しているわけではないこと、⑤OECD  
の国際的基準によれば、第1・十分位世帯の大部分は相対的貧困線以下に  
属すること、⑥各十分位世帯間のうち、第1・十分位世帯と第2・十分位世  
帯の間において消費が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費  
の動向が大きく異なると考えられること、を挙げている。

厚生労働大臣は、平成25年検証の結果を受けて、生活扶助基準の年齢階  
級、世帯人員及び級地別の展開のための指数を調整し、生活扶助基準の展開  
部分を改定（以下「ゆがみ調整」という。）することとし、併せて生活扶助  
基準の見直しに当たり、平成20年から平成23年までの間における物価下  
落率も考慮することとした（以下「デフレ調整」という。）。（甲共73、  
74、乙共6、16ないし19、22、31）

イ 厚生労働大臣は、デフレ調整における物価下落率を算出するに当たり、総

務省が公表している消費者物価指数（以下「総務省CPI」という。）のデータを使用した。消費者物価指数は、全国の世帯が購入する家計に係る財及びサービスの価格等を総合した物価の変動を時系列的に測定するものであり、一定の数量の消費財・サービスを購入するための費用の変化を指数化することにより算出される。総務省CPIも上記の方法により算出され、指数の計算の対象とする品目（以下「指数品目」という。）を選定し、家計調査により家計の消費支出全体に当該指数品目の支出額が占める割合（以下「支出割合」という。）を算出した上、比較年の指数品目の価格を基準年の指数品目の価格で除したものを、各指数品目の支出割合を基に算定したウェイトを用いて加重平均し、基準年の指数を100として比較年の物価を指数化することで算出される。

厚生労働大臣は、デフレ調整における物価下落率を算出するに当たり、総務省CPIの指数品目から、生活扶助以外の扶助で賄われる品目（例えば家賃等）及び自動車関係費等、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を除外したものを指数品目とした消費者物価指数（以下「生活扶助相当CPI」という。）を用いることとした。そして、厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIにより、平成20年から平成23年までの期間における物価下落率を算出することとし、平成22年の家計調査による支出割合をウェイトに用い、同年の指数品目の価格を基準に同年の指数を100とした上で、平成20年の生活扶助相当CPI及び平成23年の生活扶助相当CPIを算出した（以下、消費者物価指数の計算において、比較の基準となる指数の値を100とする時点を「指数参照時点」、比較の基準となる価格の時点を「価格参照時点」、ウェイトとして使用される数量や支出の時点を「ウェイト参照時点」という。）。

その結果、平成20年の生活扶助相当CPIは104.5、平成23年の生活扶助相当CPIは99.5となり、平成20年から平成23年までの下

落率は4.78%となった(具体的な計算式は次の(ア)ないし(ウ)のとおりである。)(乙共16, 18, 19, 27ないし29, 30)

(ア) 平成20年の生活扶助相当CPI

(①平成22年基準消費者物価指数の指数品目から一部を除外したものの〔485品目〕の平成20年時点の各価格指数×②各指数品目ごとの平成22年のウエイト)の合計÷平成22年のウエイトの総数

$$=646627.9 \div 6189$$

$$=104.5$$

(イ) 平成23年の生活扶助相当CPI

(①平成22年基準消費者物価指数の指数品目から一部を除外したものの〔517品目〕の平成23年時点の各価格指数×②各指数品目ごとの平成22年のウエイト)の合計÷平成22年のウエイトの総数

$$=635973.1 \div 6393$$

$$=99.5$$

(ウ) 平成20年から平成23年までの物価下落率

$$99.5 \div 104.5 - 1 \div -4.78\%$$

ウ 以上の経緯から、厚生労働大臣は、ゆがみ調整及びデフレ調整を行うこととし、それとともに、生活保護受給世帯に対する激変緩和措置として、①ゆがみ調整については基準部会の平成25年検証の結果を反映する程度を2分の1とすることとし(以下「2分の1処理」ともいう。), ②ゆがみ調整及び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、③その結果の反映を平成25年度から3年間かけて段階的に実施することとした。そして、厚生労働大臣は、平成25年5月16日に本件告示1により生活扶助基準の改定(以下「平成25年改定」という。)を行い、平成26年3月31日に本件告示2により生活扶助基準の改定(以下、平成25年改定と併せて「本件保護基準改定」という。)を行った。(乙共1ないし3,

18, 31)

4 本案前の争点及びこれに関する当事者の主張

本件の本案前の争点は、原告B4, B5, B11ないしB13 (以下「原告B4ら5名」という。)の訴えが出訴期間を経過しているか否かである。

5 (被告尼崎市の主張)

原告B4ら5名がした再審査請求は、いずれも再審査請求期間を徒過した不適法なものであるから、原告B4ら5名の訴えに係る出訴期間の起算日は、原告B4ら5名がそれぞれ審査請求についての裁決があったことを知った日となる。原告B4ら5名の訴えは、いずれも審査請求についての裁決があったことを知った日から6か月を経過した後に提起されているから、不適法である。

10 (原告B4ら5名の主張)

原告B4ら5名を含む約120名の生活保護受給者から委任を受けた弁護士早川進 (以下「早川弁護士」という。)は、平成27年5月19日に、一斉に上記生活保護受給者の審査請求を行った。その際、同各審査請求に対する裁決は同時に行われるものと考え、上記生活保護受給者らと、裁決書が届いたら皆で集まって一斉に開封して内容を確認して対応を話し合うこととした。ところが、実際には、上記各審査請求に対する裁決書は、同年8月5日から同年10月29日までの間に五月雨式に届いた。早川弁護士は、同年11月8日に、上記生活保護受給者らを集めて一斉に郵便物を開封し、裁決書の内容を確認した。その際、上記生活保護受給者らのうち原告B4ら5名を含む48名が、早川弁護士に委任して再審査請求を行うこととした。

したがって、原告B4ら5名が審査請求に対する裁決があったことを知った日は同年11月8日であり、同日から6か月を経過する前に提起された本件訴えは適法である。

25 5 本案の争点及びこれに関する当事者の主張

本件の本案の争点は、本件保護基準改定に基づいてされた本件各処分が違法か



否かである。

(原告らの主張)

次の(1)及び(2)の理由により、本件保護基準改定は憲法25条並びに生活保護法3条及び8条に違反しており、これに基づいてされた本件各処分は違法である。

(1) 本件保護基準改定が誤った法解釈ないし事実認定に基づいて行われたこと

法律による行政の原理と裁判所による行政統制の要請から、生活扶助基準改定の根拠法規である憲法25条並びに生活保護法3条及び8条の解釈、並びに厚生労働大臣が本件保護基準改定を行う必要性・相当性があると判断したことの適法性を基礎づける個別事実の認定については、厚生労働大臣に裁量権を認める余地がないから、次のアないしエのとおり、誤った法解釈ないし事実認定により行われた本件保護基準改定に基づく本件各処分は、憲法25条並びに生活保護法3条及び8条に違反することとなる。

ア 本件保護基準改定による生活扶助基準は「健康で文化的な最低限度の生活」の需要を満たすに十分なものとはいえないこと

本件保護基準改定は、改定前の生活扶助の給付水準が健康で文化的な最低限度の生活を超えているとして行われたものである。しかし、基準部会の委員3名を含む専門の研究者等が近年試算した最低生活費の額や、生活実態調査等の結果からも明らかなどおり、原告らを含む生活保護受給者は、本件保護基準改定以前から健康で文化的な最低限度の生活を営むことができない状態であった。そして、生活保護受給世帯は高齢者世帯、障害者・傷病者世帯といった社会的に孤立しやすい世帯や、母子世帯といった強い就労阻害要因を持つ世帯の割合が高く、生活扶助基準の引下げはその生活の質の低下に直結するため、深刻な影響を受けやすい。このような状況下で行われた本件保護基準改定は、従前から低位な水準に置かれていた生活保護受給世帯の生活を一層低下させるものであり、原告らの生活実態をみても、「健康で文化

的な最低限度の生活」の需要は満たされていないことは明らかである。

このように、本件保護基準改定は、重大な事実誤認に基づき行われたものである。

イ 本件保護基準改定が制度後退禁止原則に反すること

5 (ア) 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下「社会権規約」という。）は、少なくとも制度後退の場面においてはそれ自体が法規範性を有し、裁判所の積極的な判断が求められる。

10 社会権規約9条は、社会保障についての権利を定め、同規約2条1項は、締約国が、社会保障に関する権利の完全な実現を漸進的に達成するために必要な措置を執ることを法的義務として定めているから、締約国が執った措置により権利の実現が以前より後退することは同項に違反することとなる（制度後退禁止原則）。このことは、経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の一般的意見（以下「一般的意見」という。）第3「締約国の義務の性格（規約第2条1項）」パラグラフ9からも明らかである。

15 そして、一般的意見第19「社会保障に対する権利（規約第9条）」「Ⅲ. 締約国の義務」の章パラグラフ42は、いかなる意図的な制度後退的措置が執られる場合にも、締約国の利用可能な最大限の資源の完全な利用に照らして、社会権規約に規定された権利全体との関連によってそれが正当化されることを証明する責任を負うとされているが、被告らは本件保護基準

20 改定が正当化されることを証明していない。

したがって、本件保護基準改定は社会権規約の定める制度後退禁止原則に違反する。

25 (イ) また、社会権規約は、人権のよりよい保障をその趣旨・目的として多数国間で適用される人権基準を設定したものであり、憲法98条2項が「締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守すること」と定めていることに照らせば、憲法解釈においては、社会権規約の趣旨を具体

的に実現する方向で憲法を解釈しなければならない。

したがって、上記(ア)の社会権規約から導かれる制度後退禁止原則は、憲法25条に反映されるから、制度後退的措置は憲法25条に基づいて禁止されているとの強い推定を受け、被告らは上記(ア)のとおり本件保護基準改定が正当化されることの証明責任を負うところ、これを主張立証できていないから、本件保護基準改定は、憲法25条にも違反する。

ウ デフレ調整は、事実誤認に基づく財政制度等審議会の建議と平仄を合わせる目的でされたこと

デフレ調整の根拠とされる生活扶助相当CPI算出表は平成25年1月27日に作成されているところ、同月18日に提出された平成25年報告書において、デフレ調整ないし生活扶助基準の水準についての言及はなく、同月21日に開催された財務省の審議会である財政制度等審議会において、民間最終消費支出の下落に見合った保護基準の引下げを実施すべきである旨建議された。

そして、上記建議は、平成24年10月22日開催の財政制度等審議会財政制度分科会における、この10年で民間最終消費支出は5%弱下落したのに生活扶助基準が1.1%程度しか下がっておらずルールどおりの改定が必要である旨の厚生労働省の主計官の説明を受けたものである。しかし、上記説明にいう民間最終消費支出は、他の扶助で賄われるべき需要(家賃、医療費等)を除外したもの、すなわち水準均衡方式において検討されるべき民間最終消費支出とは異なる方法で算出されたものであり、水準均衡方式において検討されるべき実際の民間最終消費支出の下落率は1.7%程度にすぎなかった。したがって、ルールどおりの改定が必要であるとの誤った説明に基づいてされた上記建議には重大で明白な事実誤認があった。

それにもかかわらず、厚生労働省は上記建議を受けて急遽「生活扶助相当CPI算出表」を作成し、平成20年から平成23年までの間の生活扶助相

当CPIの下落率は4.78%であるとして、結論において上記建議に平仄を合わせ、厚生労働大臣はこれに基づき本件保護基準改定においてデフレ調整を行う方針を決定した。

このような経緯に照らせば、本件保護基準改定は、明白かつ重大な事実誤認に基づく上記建議に平仄を合わせるために行われたものであって、違法な目的に基づくものというほかない。

エ 本件保護基準改定が生活保護法8条2項の誤った解釈に基づいてされたこと

本件保護基準改定は、健康で文化的な最低限度の生活を超えているとして生活保護法8条2項を理由に行われたものである。

同項の具体的な解釈に当たっては、立法過程における議論が重視されなければならないところ、①同法は、憲法第25条の定める理念に相応すべく昭和25年に全面改正されたものであること、②生活保護法8条は、劣等処遇を定めていた旧法の規定を廃止して新設されたものであること、③法案提出者の国会答弁によれば、同条2項が超えないものでなければならないとしているのは、「最低限度の生活の需要」ではなく、「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」であると解すべきであることからすれば、「最低限度の生活の需要」を超えていることを理由としてされた本件保護基準改定は、同項の解釈を誤っている。

(2) 本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断には裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があり、本件各処分は生活保護法3条及び8条の規定に違反した違法なものであること

ア 裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の判断枠組みについて

保護基準は生活保護法8条1項に基づく委任命令であり、同条2項の規律を受けるから、改定に至る判断の過程及び手続において過誤又は欠落があった場合、それが看過し難いものと評価されない場合でも、裁量権の範囲の逸

脱又はその濫用があると認められる。

そして、保護基準の改定は、高度の専門技術的な考察と、それに基づく政策的判断を必要とするから、厚生労働大臣は、その内容を決定するに当たっては、専門家により構成される機関の適正な事実調査とそれに基づく専門技術的知見に依拠しなければならないのであって、①厚生労働大臣が裁量権行使の基礎となる事実関係を正確に調査しているか、②生活保護法8条2項に  
5 列挙された各要素を優先的に考慮しているか、③これらの各要素が専門機関による専門技術的な見地から検証されているかが厳格に審査されなければならない。

そして、本件保護基準改定においては、その判断過程及び手続に、次のイ  
10 ないしエの過誤又は欠落があるから、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用が認められる。

イ 平成13年から平成25年までの間に水準均衡方式に基づく基準改定が  
15 行われなかったことから生じたあるべき生活扶助基準とのかい離について  
検証せず、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費水準との絶対的比較も行われ  
なかったこと。

生活扶助基準は、昭和59年から平成12年までの間は、水準均衡方式に  
20 基づき、民間最終消費支出の伸びと並行して適正な増額改定が行われていた  
が、平成13年から平成24年までの間は、据え置かれるか減額改定された  
だけで、民間最終消費支出の伸びが前年より増加した年であっても増額改定  
されることはなかった。そうすると、平成13年以降は、本来の水準均衡方  
式に基づく適正な基準改定がされていた場合のあるべき生活扶助基準と、実  
際に行われた生活扶助基準との間にかい離が生じ、増額改定による是正が必  
要な状態になっていたことになる。

それにもかかわらず、厚生労働大臣は、本件保護基準改定の必要性を判断  
25 するに当たって、上記かい離について検証せず、生活扶助基準と一般低所得

世帯の消費水準との絶対的比較も行わないなど、事実関係について正確な調査をしなかったのであるから、本件保護基準改定に至る判断の過程に過誤又は欠落がある。

ウ ゆがみ調整が必要性及び合理性を欠くこと

5 次の(ア)のとおり、ゆがみ調整は必要性を欠き、また、次の(イ)及び(ウ)のとおり、平成25年検証を根拠としてされたゆがみ調整は、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から、本件保護基準改定に至る判断の過程には過誤又は欠落がある。

(ア) ゆがみ調整が必要性を欠くこと

10 生活保護法8条2項により保護基準の引下げが許されるのは、生活扶助基準の額が国民の消費水準を上回る場合に限られるから、最低限度の生活を越えたことを理由としてされたゆがみ調整は必要性を欠く。

また、その点を措くとしても、平成25年検証は、生活保護制度の在り方に関する専門委員会（以下「専門委員会」という。）が行った生活扶助基準の検証（以下「平成16年検証」という。）、生活扶助基準に関する検討会（以下「検討会」という。）が行った生活扶助基準の検証（以下「平成19年検証」という。）を受けて、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かの検討を行ったものであり、平成25年検証により生活扶助基準は一般の低所得世帯の消費実態と比べて高いという結果は報告されていないから、「ゆがみ調整」はそもそも必要性を欠く。

(イ) 平成25年検証が生活扶助基準と第1・十分位世帯の消費水準を比較したことは著しく不合理で不適切であること

25 平成25年検証は、生活扶助基準と第1・十分位世帯の消費水準を比較し、その理由として①これまでの検証に倣ったものであること、②第1・十分位世帯の平均消費水準は、中位所得階層（第3・五分位世帯）の約6

割に達していること、③必需的な耐久消費財の普及状況が、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されていること、④年間収入総額の構成割合は第1・十分位層においてのみ減少しているわけではないこと、⑤第1・十分位世帯の大部分はOECDの国際的基準では相対的貧困線以下に属すること、⑥第1・十分位世帯と第2・十分位世帯の間において消費が大きく変化していることを挙げている。しかしながら、以下のとおり、いずれも生活扶助基準と第1・十分位世帯を比較すべき根拠たり得ず、第1・十分位世帯と比較してされたゆがみ調整は違法である。

①の点について、生活保護基準の妥当性は、歴史的に振り返れば、格差縮小方式の下では一般勤労者世帯の消費水準との、水準均衡方式の下では一般国民生活における消費水準との比較により検証されてきたのであって、第1・十分位世帯の消費水準との比較は、専門委員会による平成15年12月16日付け「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（乙共13。以下「平成15年中間取りまとめ」という。）において唐突に適当とされたにものすぎない。

②の点について、上記のとおり、生活扶助基準の妥当性は、歴史的に見て一般国民生活における消費水準との比較により検討されてきているのであるから、第1・十分位世帯の平均消費水準と比較すべきは第3・五分位の世帯ではなく、全世帯である。

③の点について、必需的な耐久消費財を全て持っていることは貧困でないことを意味しない上、かかる評価はそもそも厚生労働省社会・援護局保護課が実施した「平成22年家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」の結果と整合せず、誤っている。

④の点について、年間収入総額の構成割合が他の階層においても減少しているという事実は、生活扶助基準の検証において比較対象とされる第1・十分位世帯の所得水準が全世帯の中で相対的に低下していることを意

味し、生活扶助基準を引き下げる方向に働くことが明らかである。

⑤の点について、第1・十分位世帯の消費水準を最低限度の生活水準と評価して生活扶助基準の比較対象とすることは、国が、子供の貧困対策法において、OECDの国際的基準の貧困線以下の子供の割合を改善すべき指標の一つとしていることと矛盾する。

⑥の点について、これは第1・十分位世帯の消費水準が「変曲点」（通常の所得階層においては、所得が減っても社会的に必要不可欠な消費支出の水準は維持されるが、当該水準を維持できないほどの低所得分位にあつては、消費支出が急激に低くなる〔変曲する〕と考えられており、当該所得分位〔変曲点〕以下の所得水準では最低生活を営むことが難しくなるとされている。）以下であり、最低生活を営むことが困難な状態にあることにほかならない。

(ウ) 平成25年検証の分析結果が信頼できないこと

a 平成25年検証は平成21年全消調査が基になっており、このうち、平成25年検証で用いられたのは、収入の低い世帯から高い世帯へ順に並べ、世帯を十等分した十のグループの一つである第1・十分位の世帯のデータであるところ、そのサンプル数を10倍することで推計される個票データの総数と、平成21年全消調査の対象世帯数は大きく異なっている上、その不一致の原因を確認するために必要な個票データの集計表と統計量が開示されていない。したがって平成25年検証の分析結果には信頼性がない。

b 平成25年検証は、生活保護受給世帯と生活保護を受給していない一般低所得世帯の消費支出分布を比較検証することがその目的であったのに、比較対象である第1・十分位世帯から比較される集団である生活保護受給世帯を除外しないまま比較を行っており、循環論法に陥っているから、その分析結果は統計学的に無価値である。なお、ドイツ連邦憲



法裁判所がした2010年2月9日判決は、立法者には、最低生活決定のために立法手続で導入した手法及び算定過程を迫体験可能なように明らかにする責務があり、その責務を十分に果たさない場合には違憲となるとし、立法者は人間が生存を維持するために必要となる全支出を、首尾一貫して透明で対象に即した手続の中で、実際の需要に基づいて算定せねばならない旨述べるとともに、保護基準額設定手続において、標準基準額を算出するための支出を測る参照グループから社会扶助受給者を除去しなければならないと判示しているところ、同裁判所の判決は本件訴訟においても考慮すべき専門的知見に含まれる。

- c 平成25年検証では回帰分析(ある統計値について、結果となる数値(被説明変数)と、要因となる数値(説明変数)の関係を調べ、推定される数式[回帰式]によってその統計値の動きを説明する手法をいう。)が採用されているところ、平成25年検証により得られた回帰モデルは、決定係数(推定した回帰式がどれくらいデータを説明しているか[当てはまりの尺度]を示すもの)が、年間収入が低い世帯から順に並べた第1・十分位の世帯の者(以下「データ①」という。)で0.28、世帯員1人当たりの年間収入が低い世帯から順に並べた第1・十分位の世帯(以下「データ②」という。)で0.36と低く、統計学的にみれば参考程度の域を超えないものであるから、その推計値(予測値)に合理性がない。
- d 回帰モデルの信頼性を確かめるためには、一定の有意水準(特定の帰無仮説[効果がないことや異なっていないことを主張する仮説]が棄却されるか否かの判断基準となる確率をいう。以下同じ。)の下で特定の説明変数が被説明変数を説明する変数として有効であるか否かをみる統計的検定(以下「t検定」という。)が行われるところ、平成25年検証は、帰無仮説が棄却されないことから本来除外すべき不要な説明変

数を含めたままの回帰モデルによって消費支出額の予測値を求めており、t検定の結果を全く反映していない。したがって、平成25年検証から現実の消費構造を反映したものであるという結論を導き出すことは困難である。

5 エ デフレ調整が必要性及び合理性を欠くこと

生活扶助相当CPIには次の(ア)ないし(オ)の問題があり、また、仮にこれに合理性があるとしても、次の(カ)のとおり、生活扶助相当CPIにより算出された下落率をそのまま生活扶助基準に反映させるのは不合理である。したがって、生活扶助相当CPIに基づいて行われたデフレ調整は、統計  
10 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から、本件保護基準改定に至る判断の過程に過誤又は欠落がある。

(ア) 生活扶助費削減の結論を導くために恣意的に平成20年を起点としたこと

平成19年検証は、あくまで生活扶助基準に関する評価検証の結果を示したにすぎず、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から、物価下落率の算定に当たり、平成20年を起点とする合理的な理由はない。しかも、平成20年は、原油価格の高騰により、  
15 近時の10年間の中でも相対的に物価が高くなった年であり、これを起点とすれば、同年における特異な物価上昇が織り込まれて生活扶助相当CPIの下落率が大きくなることは明白であった。そうすると、厚生労働大臣は、生活扶助費削減の結論を導くために恣意的に平成20年を起点とした  
20 ものと考えざるを得ない。

(イ) 消費者物価指数に関する国際規準に反していること

a 消費者物価指数の算定にあつては、国際規準に従わなければならない。  
25 そして、国際労働機関（ILO）が作成した「消費者物価指数マニュアル—理論と実践—」（以下「消費者物価指数マニュアル」という。）か

ら、①基準時は、対象とする時系列間の期首であり起点であり、比較時は、当該時系列の期首以降期末までの各時点であって、基準時は比較時より過去の時点となる（以下「本件規準①」という。）、②基準時の指数値は100でなければならない（以下「本件規準②」という。）、③消費者物価指数はマーケットバスケット方式によって作成されなければならない（以下「本件規準③」という。）、④③の必然的結果として、基準時と各比較時の対象品目は完全に同一で対応していなければならない（以下「本件規準④」という。ただし、基準年の指数と比較年の指数との間で指数品目が改定されたような場合には、比較年の指数に合わせて基準年の指数を換算し接続するという方法〔以下「指数の接続」という。〕により、異なる指数品目間においても比較が可能とされている。）との国際規準が導かれる。

b この点、生活扶助相当CPIは平成20年を期首とするものであるから、本件規準①によれば基準時は平成20年としなければならない、本件規準②よれば、期首である基準時の平成20年の指数値を100としなければならない。それにもかかわらず、生活扶助相当CPIは、指数参照時点、価格参照時点、ウエイト参照時点をいずれも平成22年とし、平成22年の指数値を100としているから、本件規準①及び②に反することとなる。

c また、平成20年の生活扶助相当CPIは平成17年基準消費者物価指数作成時の指数品目の一部である485品目の価格データとウエイトを用い、平成23年の生活扶助相当CPIは平成22年基準消費者物価指数作成時の指数品目の一部である517品目の価格データとウエイトを用いており、指数の接続も行っていないから、本件規準③及び④に反する。

被告らは生活扶助相当CPIがロウ指数であるから指数参照時点及

び価格参照時点が平成20年より後の平成22年とすることも認められる旨主張するが、生活扶助相当CPIがロウ指数であるとの主張は本件訴訟提起後にされた後付けの説明である上、上記のとおり異なる品目数を用いている生活扶助相当CPIは固定買い物かご方式を採用しているとはいえないからロウ指数に該当しないし、ロウ指数はウエイトの参照時点によって同じ指数同士でも比較ができなくなるという問題が生じる合理性のないもので、政府機関でロウ指数を採用している国は存在しない。

そして、平成20年の生活扶助相当CPIには、平成23年の生活扶助相当CPIに含まれる32品目の価格が存在しないため、これが除外されているところ、平成20年の生活扶助相当CPIにおいて当該32品目の価格が存在しないのは、平成22年に行われた指数基準改定(指数品目とウエイトの見直し)に伴うものであるから、調査の途中で市場から指数品目の価格が消えた場合をいう「欠価格」が生じているとして処理することはそもそも許されないし、基準時である平成22年の指数品目から、生活扶助に相当しない指数品目を除外し、さらに欠価格が生じているとして32品目を除外したことにより、生活扶助相当CPIの下落率が過大に評価された可能性が高い。

(ウ) 平均の性質が異なる集団の指数を比較していること

平成20年の生活扶助相当CPIはパーシェ指数、平成23年の生活扶助相当CPIはラスパイレス指数による計算結果と一致するものである。このような、平均の性質が異なる集団の指数を比較して変動率を測定することは、統計学的にはあり得ない手法であり、総務省統計局も、平成31年4月の国会議員からの質問に対して、算式が違う指数を比較することは適切でない旨回答している。

(エ) パーシェ指数を採用した上、対象品目にテレビやパソコンを含めたこと

により下落率が異常に大きくなっていること

上記(ウ)のとおり、平成20年の生活扶助相当CPIはパーシェ指数による計算結果と一致するところ、パーシェ指数は一般に下降バイアスによって真の物価よりも下落率が大きくなる傾向があり、物価が持続的に下落する一方で購入数量が大幅に増加しているような場合には、特にそのかい離が大きくなる。そのため、国民経済計算の国際規準ではデフレーターと実質値の指数算式において連鎖方式を採用し、パーシェ指数は排除されるに至っている。

パーシェ指数を採用した平成20年の生活扶助相当CPIにおいて物価下落が過大に反映されていることは、総務省CPI等との比較からも明らかである。

そして、生活扶助相当CPIの対象品目には、テレビやパソコンなどの教養娯楽用耐久財が含まれるところ、これらの価格は持続的に大きく下落しており、特にテレビは平成22年の地上デジタルテレビ放送への移行により買替え需要が膨らんでいた。他方、生活保護受給世帯において、教養娯楽費のウエイトは相対的に小さい上、家電製品を購入する金銭的余裕もなく、テレビについては地上デジタルテレビ放送に移行するためのチューナーが無料配布されていた。

以上からすれば、対象品目にテレビやパソコンを含めた上でパーシェ指数により算出された平成20年の生活扶助相当CPIは、生活保護受給世帯とは無関係な世帯の支出構造に基づくもので、物価下落が過大に反映されている。

(オ) 生活扶助相当CPIを算出する際、家計調査における一般世帯の支出額を基に作成されたウエイトを用いたこと

生活扶助相当CPIの算出に当たって用いられたウエイトは、総務省が行った家計調査における一般世帯(二人以上の世帯)の品目別消費支出金

額を基に作成されており、生活保護受給世帯の消費実態が考慮されていない。

ウエイトを作成するに当たっては、生活保護受給者の消費実態を示す公的な調査である社会保障生計調査を用いるか、家計調査を用いるとしても、ゆがみ調査と同様、第1・十分位層の消費構造の支出割合を用いるべきであった。

(カ) 生活扶助相当CPIに基づく物価下落率につき専門家の検証を経ず、またこれを生活扶助基準にそのまま反映させたこと

生活扶助相当CPIによれば、わずか3年の間に生活保護受給世帯の物価指数が4.78%下落したこととなるが、複数の専門家がこのような下落率は通常考え難く非常識である旨の意見を述べているにもかかわらず、基準部会においてその是非及びデフレ調整の必要性が検討されていない。

しかも、消費者物価指数の変化と実質所得又は実質消費の変化は等価ではない上、生活扶助相当CPIは独自の方式による事後検証が不可能な指数であり、統計等の客観的な数値とも合理的関連性がない。

(被告らの主張)

(1)ア 本件保護基準改定による保護基準は「健康で文化的な最低限度の生活」の需要を満たすに十分なものといえないとの主張について

後記(2)アのとおり、「最低限度の生活」を保護基準において具体化するに当たっては、厚生労働大臣に広範な裁量権が認められるから、保護基準の改定については、当該改定に至る厚生労働大臣の判断過程に過誤又は欠落があったか否かが審査されるべきである。

本件保護基準改定による保護基準は「健康で文化的な最低限度の生活」の需要を満たすに十分なものといえないとの原告らの主張は、厚生労働大臣の判断過程に過誤又は欠落がある旨を指摘するものではなく、保護基準の当不当を問題にしているにとどまるから、本件保護基準改定が適法であ

るか否かとは関係しない。

イ 本件保護基準改定は制度後退禁止原則に反するとの主張について

5 憲法25条が制度後退禁止原則を定めたものと解することはできない。また、社会権規約の各規定は、個人に対して即時に具体的権利を付与すべきことを定めるものではない上、一般的意見は、法的拘束力を有するものではない。生活保護法3条及び8条2項の規定に照らせば、一度設定した保護基準であつても、その後の社会経済情勢の変化等によってこれを削減することは、  
10 憲法上及び生活保護法上、当然に想定されているというべきである。

ウ デフレ調整の目的に関する主張について

10 前記アのとおり、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その濫用があるか否かは、その判断過程に過誤又は欠落があるか否かという観点から判断されるべきものであり、原告ら主張の事情が本件各処分<sup>の</sup>違法性を基礎づけるものとは解されない。

エ 生活保護法8条2項の解釈に関する主張について

15 保護基準の改定前後を通じて当該保護基準が健康で文化的な最低限度の生活を維持する水準であれば、その改定が適法であることは、憲法25条の趣旨を具体化した生活保護法8条2項の趣旨に鑑み明らかである。また、規定の文言上、同項の「これ」を「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」と解することはできない。

20 (2) 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その濫用が認められないこと

ア 裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の判断枠組みについて

(ア) 保護基準の改定について厚生労働大臣に広範な裁量権が認められることは、既に判例法理として確立している。

25 憲法25条1項及び生活保護法8条2項にいう「最低限度の生活」は、抽象的かつ相対的な概念であつて、その具体的内容は、その時々における

5 経済的・社会的条件，一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるから，保護基準の改定については，高度な専門技術的な考察を踏まえ，異質かつ多元的な諸利益を評価し，それらを比較衡量して政策的価値判断を行う必要がある。この点，本件保護基準改定についても，統計を含む高度に専門技術的な考察を踏まえたものであり，様々な改定手法が想定される中での政策的価値判断の結果として行われたものである。

10 したがって，本件保護基準改定が適法か否か（厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用が認められるか）は，本件保護基準改定に至った厚生労働大臣の判断過程に過誤又は欠落があるか否かによって審査されるべきであり，具体的には，統計等の客観的な数値等の合理的関連性や専門的知見との整合性等の観点から，被告らが挙げる理由により本件保護基準改定の判断が導かれ得るかを検討することによって行われるべきである。

15 (イ) 原告らは，厚生労働大臣は，保護基準の改定に当たり，専門家により構成される機関の専門技術的知見に依拠しなければならない旨主張するが，保護基準の改定において審議会等の専門機関の意見を聴くことは法律上求められておらず，審議会等に諮らなければ保護基準の改定が行えないものではないし，また，その検証結果をそのまま保護基準に反映させなければならぬものでもない。法が，保護基準の設定・改定について，基準部  
20 会等の外部機関の意見を聴取することを求めているのは，厚生労働大臣の判断に専門技術的かつ政策的観点からの広範な裁量を認め，その政策的価値判断に委ねているからである。

25 基準部会の役割は，飽くまで当時の生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか等の検証を行うものにすぎず，その検証結果を踏まえた保護基準の改定は厚生労働大臣の政策判断に委ね



られ、基準部会の検証結果は考慮要素の一つと位置付けられる。

イ 水準均衡方式による改定が平成13年以降行われていないことを前提とする主張について

水準均衡方式は、厚生労働大臣が毎年度の改定を行うに当たって指針としている事実上の方法にすぎないから、厚生労働大臣が水準均衡方式とは異なる観点で改定を行うことを妨げるものではない。

また、厚生労働大臣は、水準均衡方式に基づいて基準改定をする場合であっても、一般国民の消費の動向以外の要素も含めた経済動向や社会情勢等を総合的に勘案し、当該年度の消費動向を生活扶助基準の水準に反映させない趣旨の改定を行うことがある。そのため、民間最終消費支出の伸びと生活扶助基準の改定率とは一致するものではない。

したがって、平成13年以降に増額改定が行われなかったことをもって、あるべき生活扶助基準と実際の生活扶助基準との間にかい離が生じていたということとはできない。

ウ ゆがみ調整について

(ア) ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断の過程に過誤又は欠落が認められないこと

ゆがみ調整は、基準部会の平成25年検証の結果を踏まえ、生活保護受給者間の公平を図る目的で生活扶助基準の展開のための指数の適正化を図ったものであるところ、基準部会は、生活扶助基準の検証、評価を行うために設置された法令上の機関であるから、その検証結果は基本的に信頼性の高いものである。

基準部会が生活保護受給世帯に近い消費構造を持つものとして第1・十分位世帯を用いたことには相応の根拠があり、平成19年検証の指摘を踏まえ、世帯構成などが異なる生活保護受給者間において実質的な給付水準の均衡を図るために展開に関する指数を見直す必要性も高かった。

そこで、厚生労働大臣は、基準部会の平成25年検証の結果に基づき、生活扶助基準の展開のための指数について適正化を図る目的でゆがみ調整を行うこととしたものであり、その際、子供がいる世帯に配慮して貧困の世代間連鎖を防ぐ観点から、平成25年検証の結果を反映する程度を2分の1とした（2分の1処理）。

このような厚生労働大臣の判断の過程に過誤又は欠落が認められないことは明らかである。

(イ) 第1・十分位世帯との比較に関する主張について

生活扶助基準の妥当性の検証は、従前から一貫して、低所得世帯の消費実態に着目して行われてきたといえるのであり、そのような中で、基準部会における検証においても、第1・十分位世帯を比較対象とすることが妥当であると判断されている。すなわち、専門委員会における平成16年検証、検討会における平成19年検証、さらには、基準部会における平成25年検証のいずれにおいても、実際に、生活扶助基準の妥当性については、第1・十分位世帯を比較対象として検証することが相当であると判断されている。

このような経緯や、世帯構成などが異なる生活保護受給者間の公平を図るといふ平成25年検証の目的に照らすと、基準部会が生活保護受給世帯に近い消費構造を持つものとして第1・十分位世帯を用いることには合理性がある。

(ウ) 平成25年検証に関する原告らの主張は、次のaないしdのとおり、前提とする統計的知見等に誤りがあって理由がないか、平成25年検証における統計的分析の当不当を指摘するにすぎないものであるから、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を基礎づけるものではない。

a 平成25年検証で用いたデータは、厚生労働省が統計法33条に基づ

5 き総務省から提供を受けた平成21年全消調査の個票データのうち、年間収入が低い世帯から順に並べた第1・十分位世帯の者（データ①）と世帯員1人当たりの年間収入が低い世帯から順に並べた第1・十分位世帯の者（データ②）の2種類である。平成21年全消調査においては調査により得られた個票データに集計用乗率を乗じて全国規模の消費実態の推計が行われているところ、単身世帯と二人以上世帯の集計用乗率には大きな差異があり、データ①を構成する個票データには相対的に単身世帯が、データ②を構成する個票データには相対的に二人以上世帯が多く含まれるため、いずれも平成21年全消調査の調査世帯数ないし集計世帯数の10分の1の数になるものではない。したがって、原告らの主張はその前提を欠くもので理由がない。

10 b 第1・十分位世帯から生活保護受給世帯を除外しなかった点について、平成25年検証は、生活扶助基準の体系を検証するため、平成21年全消調査の第1・十分位世帯のデータを使用し、その消費実態の年齢階級、世帯人員、級地別の指数と、それらの各世帯が実際に当時の基準により生活保護を受給した場合における生活扶助基準額の年齢階級、世帯人員、級地別の指数を比較したものである。したがって、平成25年検証が循環論法に陥っているとの指摘は当たらない。なお、ドイツ連邦憲法裁判所の判決が専門的知見とされるべきであるとの主張に合理的な根拠はない。

15 c 決定係数の値がどの程度であれば実態と近似したものとして妥当と評価されるかについて一般的な基準は存在しないし、平成25年検証の回帰分析における決定係数の値も統計的に誤りと評価されるような数値ではない。

20 d 原告らの主張はt検定によって帰無仮説が棄却できない場合の統計的解釈を誤るものである。帰無仮説が棄却されない場合とは、当該帰無

仮説を積極的に支持することを意味しないから、この場合に当該説明変数を除外しなければそれを説明変数に含めた回帰分析の結果を採用できないというものではない。

エ デフレ調整は必要性及び合理性を欠くとの主張について

6 (ア) デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断の過程に過誤又は欠落が認められないこと

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

しかも、平成20年以降の経済動向を見ると、一般国民の消費水準、賃金等が下落する一方、デフレ傾向によって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、平成20年以降の保護基準の据置きによって基準額が実質的に引き上げられたと評価できる状況にあった。

そこで、厚生労働大臣は、平成20年以降の物価を保護基準に反映することによって一般国民の消費水準との均衡を図ることとした。そして、平成20年以降の物価の動きを把握するに当たっては、生活扶助による支出が想定される品目の物価を把握するという観点から、信頼性、客観性の高い総務省CPIのデータのうち、生活扶助に相当する品目のデータを使用し、物価変動率を算定する期間に接着した最新の基準である平成22年基準のウェイトを用いることとして、平成20年から平成23年までの物価下落率を4.78%と算定した。そのように算定された統計上の数値について、平成19年検証の結果によって既に一般低所得世帯の不均衡が確認できていたことや平成20年以降の物価以外の経済指標の動向等を踏ま

え、平成20年以降の基準の実質的な引上げによる不均衡を是正するのに相当なものとして評価し、生活扶助基準の水準の引下げに用いることとした。なお、ゆがみ調整とデフレ調整を行うことにより生活扶助基準額が大幅に引き下げられる世帯が生ずることが見込まれたため、激変緩和措置として、  
5 現行の生活扶助基準からの増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整し、かつ、生活扶助基準の引下げを平成25年度から3年間かけて段階的に実施することとしたものである。

以上のような、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過程に、過誤又は欠落は認められない。

10 (イ) 平成20年を起点とした点について

物価下落率を算出するに当たり、起点を平成20年としたのは、専門委員会による平成16年12月15日付け「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（乙共4。以下「平成16年報告書」という。）では、  
15 勤労3人世帯の生活扶助基準の水準が基本的に妥当と評価されていたのに対し、検討会による「生活扶助基準に関する検討会報告書」（乙共5。以下「平成19年報告書」という。）では、生活扶助基準は一般低所得者世帯の消費実態と比べて高いと評価されており、本来であれば、平成20年の時点で生活扶助基準の見直しの検討を行わなければならなかったが、当時の社会経済状況を考慮して、平成20年度以降の生活扶助基準額が据え置かれてきたという経緯によるものである。  
20

また、社会情勢を見ると、平成16年ないし平成19年の消費者物価指数上昇率はほぼ横ばいで、デフレ傾向が生じていたとはいえ、平成20年以降はデフレ傾向が生じていた。

したがって、デフレ調整の起点を、本来生活扶助基準の見直しが行われるべきであった平成20年としたことには十分合理的な理由がある。

25 (ウ) 消費者物価指数に関する国際規準に反しているとの主張について

a 原告らが主張する本件規準①ないし④は、いずれも消費者物価指数マニュアルの記載から導かれるものではなく、このような国際規準はそもそも存在しない。

b 指数参照時点、価格参照時点、ウエイト参照時点のいずれも平成22年とした点が国際規準に反するものでないこと

平成20年の生活扶助相当CPI及び平成23年の生活扶助相当CPIも、総務省CPIと同様に、指数品目の価格指数に、家計の消費支出全体に占める支出額の割合であるウエイトを乗じ、それを合計した上で、ウエイトの総数で除することで算出したものであり、いずれも消費者物価指数マニュアルにいうロウ指数である。ロウ指数について、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して紹介されている一般的な方法である。

また、消費者物価指数は、財・サービスの価格の変化を把握するためのものであり、比較時の指数を100とした上で期首の指数と比較することも当然可能であって、消費者物価指数マニュアルにもこのことを前提とした記載がある。

したがって、指数参照時点、価格参照時点及びウエイト参照時点をいずれも平成22年としたことは国際規準に反するものではない。

c 平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIの指数品目が異なる点について

平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIとで指数品目に違いがあるが、ウエイトはいずれも平成22年のものである。そして、時間の経過とともに消費生活の内容が変化する以上、指数品目の変更は当然行われるものであり、総務省CPIにおいても5年に一度指数品目が見直され、指数品目の異なる消費者物価指数を

用いて物価変動率が算出されている。また、消費者物価指数マニュアルにも、物価指数の作成において欠価格が生じた場合の処理方法が記載されるなど、欠価格が生じ得ることは当然予定されているのであり、指数品目が異なっても、そのことから算出方法が不合理なものになるわけではない。

また、生活扶助相当CPIを算出するために用いたデータ（総務省が公表した平成22年基準消費者物価指数の年報の「第7表-1 品目別価格指数（全国）」〔乙共29〕）における平成20年及び平成23年における品目別価格指数は、いずれも当時の直近の指数の基準時である平成22年を100としたものである。したがって、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIを、接続係数を用いることなく比較することに何ら不合理な点は認められない。そして、指数の接続は、旧基準のウェイトを用いて算定された指数を新基準のウェイトで再計算するものではなく、内容の異同は捨象されることとなるから、各指数の内容が異なっていること自体は問題とならない。

したがって、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIの指数品目が異なることは、国際規準に反するものではない。なお、物価指数の算定に当たり欠価格が生じ得ることは当然予定されており、その処理方法として、欠価格品目の価格を計算上除外して物価指数を算出することも認められる。

(エ) 平均の性質が異なる集団の指数を比較しているとの主張について

起点を平成20年、終点を平成23年とし、ウェイト参照時点を平成22年として算定された生活扶助相当CPIを分析的に見れば、平成20年の生活扶助相当CPIはパーシェ指数（調和平均）、平成23年の生活扶助相当CPIはラスパイレズ指数（加重平均）とみることができるが、こ

これはウエイトの固定時点を上記のように平成22年と設定した結果であ  
って、あえて異なる方式に基づいて指数を算出したわけではない。

また、原告らの主張が、物価下落率と物価上昇率を比較することが誤り  
であるとの趣旨であれば、かかる主張が誤っていることは平成20年の生  
活扶助相当CPIについて平成20年の指数を100として計算し直し  
た場合の平成20年から平成23年までの変化率が-4.788%となる  
ことから明らかである。

(カ) パーシェ指数を採用し、対象品目にテレビやパソコンを含めたことによ  
り下落率が異常に大きくなっているとの主張について

パーシェ指数に下方バイアスが生じる傾向があるとの点については、逆  
にラスパイレス指数には上方バイアスが生じる傾向があり、基準時から離  
れるほど物価上昇を過大評価しやすくなって消費実態に合わなくなると  
の指摘がされているのであるから、パーシェ指数によることが直ちに不  
合理であるなどとはいえない。

また、生活保護受給世帯においてテレビやパソコンなどの教養娯楽用耐  
久財を購入することが制限されているわけではないし、物価下落率の算出  
において、変動幅の大小が認められる品目を除外ないし修正すべき合理的  
理由はなく、これを除外することは、かえって客観的に算定されるべき数  
値を恣意的に操作する結果となる。

(キ) 生活扶助相当CPIを算出する際、家計調査における一般世帯の支出額  
を基に作成されたウエイトを用いた点について

家計調査は、調査対象世帯の選定方法も含め、統計資料としての精度が  
高いだけでなく、家計上の支出（詳細な品目ごとの支出額）等の把握を目  
的とした調査であるから、ウエイトを把握するのに最も適したデータであ  
る。また、生活扶助基準がこれまで水準均衡方式等によって一般国民の消  
費実態との均衡を図る観点から改定されてきたこととも整合する。



他方、社会保障生計調査は、調査世帯の選定において地域等に偏りが生じる可能性があることや、サンプル数が必ずしも多くないこと、生活保護受給世帯の詳細な支出先や支出額を把握するものではないことから、生活保護受給世帯全体の家計支出の状況を推測するには限界があり、詳細な品目ごとの支出割合を反映することもできない。

以上からすれば、生活扶助相当CPIの算定に当たり、家計調査における一般世帯の支出額を基にウエイトを作成した点に過誤又は欠落はない。

(キ) 生活扶助相当CPIに基づく物価下落率につき専門家の検証を経ず、生活扶助基準にそのまま反映させた点について

生活保護法は、保護基準の設定・改定について、専門技術的能力を有する厚生労働大臣の政策的価値判断に委ねており、基準部会の検証結果は考慮要素の一つと位置付けられるのであって、保護基準の改定において審議会等の専門機関の意見を聴くことは法律上求められておらず、審議会等に諮らなければ保護基準の改定が行えないものではないし、また、その検証結果をそのまま保護基準に反映させなければならないものでもない。

また、生活扶助相当CPIが妥当であることは、基準部会が平成29年に行った生活扶助基準の検証及び評価（以下「平成29年検証」という。）において、平成20年から平成23年までの消費、物価及び賃金の動向は、本件保護基準改定におけるデフレ調整の変化率（-4.78%）と大差がないこと、本件保護基準改定後の水準は一般低所得世帯（第1・十分位世帯）の消費実態と均衡する妥当なものであることが確認されたことから明らかである。このことは、厚生労働大臣の判断過程に過誤又は欠落がなかったことを事後的にも裏付けるものである。

生活扶助相当CPIが総務省作成のCPIよりも下落率が高かったとしても、そのことは、一般の消費者に比して、生活保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加したことを示すにすぎず、生活扶助相当CPIが専門

的知見に反することを根拠づけるものではない。

したがって、生活扶助相当CPIに基づく物価下落率を生活扶助基準にそのまま反映させたことに不合理な点はない。

### 第3 本案前の争点に対する判断

5 1 行政事件訴訟法は、14条1項及び2項において、処分の取消訴訟は、処分があつたことを知った日から6か月を経過したとき又は処分の日から1年を経過したときは、提起することができない旨を、同条3項において、処分につき審査請求をすることができる場合において、審査請求があつたときは、その審査請求をした者については、同条1項及び2項の規定にかかわらず、これに対する裁決  
10 があつたことを知った日から6か月を経過したとき又は当該裁決の日から1年を経過したときは提起することができない旨を定める。そして、同条3項の審査請求には再審査請求も含まれるものの、同項が適用されるためには、再審査請求が適法なものでなければならず、再審査請求が不適法なものである場合、当該再審査請求について同項は適用されないから、その請求人がする原処分の取消しを  
15 求める訴えは、当該請求人が原裁決を知った日から6か月を経過したとき、又は原裁決があつた日から1年を経過したときは提起することができないこととなる（最高裁昭和53年（行ツ）第51号同56年2月24日第三小法廷判決・民集35巻1号98頁参照）。

また、行政不服審査法（平成26年法律第68号による改正前のもの。）53  
20 条は、再審査請求は、審査請求についての裁決があつたことを知った日の翌日から起算して30日以内にしなければならない旨定めているところ、「裁決があつたことを知った日」とは、裁決の存在を現実を知った日を指し（最高裁昭和26年（オ）第392号同27年11月20日第一小法廷判決・民集6巻10号1038頁参照）、本人のために受領権限を有するものが裁決書謄本を受領した場合  
25 には、特段の事情がない限り、その受領の日に上記裁決のあつたことを知ったものと認められる（最高裁昭和25年（オ）第18号同27年4月25日第二小法

廷判決・民集6巻4号462頁，同昭和34年（オ）第1022号同35年11月22日第三小法廷判決・民集14巻13号2840頁）。

2 これを本件についてみると，前記前提事実並びに証拠（乙B4，B5，B11ないしB13の各1及び2）及び弁論の全趣旨によれば，①原告B4ら5名は，別紙処分一覧表の3の「審査請求日」欄記載の各年月日に，兵庫県知事に対して早川弁護士を代理人として審査請求をしたこと，②これに対する裁決書謄本は，原告B11につき平成27年8月27日，原告B12につき同年9月29日，原告B13につき同年10月1日，原告B4につき同月10日，原告B5につき同月21日に，それぞれ早川弁護士が受領したこと，③原告B11ないしB13は同年11月24日に，原告B4及びB5は同年12月2日に，厚生労働大臣に対してそれぞれ再審査請求をしたこと，④原告B4ら5名は，平成28年4月29日に本件訴えを提起したことが認められる。

上記認定事実によれば，原告B4ら5名は，いずれも早川弁護士が審査請求に対する裁決書を受領した日に審査請求についての裁決があったことを現実に知ったものと認められ，原告B4ら5名のした再審査請求は，いずれも審査請求に対する裁決があったことを知った日（上記②の各日）から30日の審査請求期間を経過した後にされた不適法なものである。

したがって，原告B4ら5名の訴えについての出訴期間は，原告B4ら5名が，それぞれ審査請求に対する裁決があったことを知った日（上記②の各日）から起算すべきであり，これらの日から6か月を経過した後である平成28年4月29日に提起された原告B4ら5名の訴えは，いずれも出訴期間を経過してされた不適法なものとして，却下を免れない。

3 原告B4ら5名は，原告B4ら5名を含む約120名の生活保護受給者がした審査請求に対する裁決は，平成27年11月8日に一齐に開封したものであり，審査請求に対する裁決があったことを知った日は同日となる旨主張するが，本人のために受領権限を有する者が裁決書謄本を受領したものである以上，その受領

日に本人が裁決のあったことを知ったことになるのは当然であって、このことは、本人が裁決のあったことを現実に知ったのがその後であったとしても、また上記受領権限を有する者が受領に際し開封の上裁決書謄本を読むことをしなかったとしても異なるところはない。したがって、上記事情は上記認定判断を左右するものではなく、原告B 4ら5名の当該主張は採用できない。

#### 第4 本案の争点に対する当裁判所の判断

##### 1 本件保護基準改定に至るまでの経緯等

前記前提事実並びに掲記の各証拠及び弁論の全趣旨によれば、本件保護基準改定に至る経緯等について、以下の事実が認められる。

##### (1) 生活扶助基準の改定方式及びその変遷等

ア 生活扶助基準の改定に当たっては、昭和21年及び昭和22年には標準生計費方式(当時の経済安定本部が定めた世帯人員別の標準生計費を基に算出し、生活扶助基準とする方式)が、昭和23年ないし昭和35年に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費、衣類費、家具什器費、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、昭和36年ないし昭和39年にはエンゲル方式(栄養審議会の答申に基づく栄養所要量を満たし得る食品を理論的に積み上げて計算し、別に低所得世帯の実態調査から当該飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式)が、昭和40年ないし昭和58年には格差縮小方式(民間最終消費支出の伸び率を基礎として、その伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、結果的に一般世帯と生活保護受給世帯との消費水準の格差を縮小させようとする方式)が、それぞれ採られてきた(乙共7の2, 乙共8ないし10, 34)。

イ 厚生省の審議会である中央社会福祉審議会は、昭和58年12月23日、「生活扶助基準及び加算のあり方について(意見具申)」(乙共8。以下「昭和58年意見具申」という。)を発表した。昭和58年意見具申においては、

生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであることを前提に、①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が、国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるため、生活扶助基準の妥当性を定期的5 に検証する必要がある、②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執ることが必要であり、また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当であるとされ、賃金や物価は、そのま10 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などとされていた。(乙共8)

#### ウ 水準均衡方式の導入と平成16年までの生活扶助基準の改定

昭和58年意見具申を踏まえ、生活扶助基準の改定方式は、昭和59年4月以降、一般国民生活における消費水準との比較において相対的なものとし15 て設定するとの観点から、毎年度の民間最終消費支出の伸びを基礎として国民の消費水準と均衡した水準を維持・調整する水準均衡方式が採られることとなった。

具体的には、生活扶助基準の改定は、政府経済見通しにおける民間最終消費支出の見通し(伸び率)を基礎として、その時々20 の社会経済情勢を総合的に勘案して行われるようになり、昭和59年から平成12年までの間、生活扶助基準は毎年増額改定され、平成13年及び平成14年には据え置かれ、平成15年及び平成16年には減額改定された。(甲共146, 154ないし175, 185, 186, 194, 195, 201, 乙共7の2, 乙共10, 68)

#### (2) 生活扶助基準に関する専門家による検証等

##### ア 専門委員会による平成16年検証

5  
10  
15  
20  
25

(ア) 社会保障審議会は、平成15年6月16日に「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」の中で、生活保護の在り方についてより専門的に検討していく必要があるとの見解を示していたところ、同月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において、生活保護その他福祉の各分野においても、制度、執行の両面から各種の改革を推進することとし、老齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要であるとされたことなどを踏まえ、同年7月、社会保障審議会運営規則8条に基づき、その福祉部会内に、保護基準の在り方を始めとする生活保護制度全般について検討することを目的として、生活保護制度の在り方に関する専門委員会（専門委員会）を設置した（乙共12の1及び2）。

(イ) 専門委員会は、平成15年12月16日、「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（平成15年中間取りまとめ）を公表した。平成15年中間取りまとめでは、生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであり、具体的には、第1・十分位の世帯の消費水準に着目することが適当であること、生活扶助基準の改定方式については、経済情勢が水準均衡方式を採用した当時と異なることから、例えば、5年間に1度の頻度で生活扶助基準の水準について検証を行うことが必要であること、定期的な検証を行うまでの毎年の改定については、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の考え方が示された。（乙共1・3）

(ウ) 専門委員会は、平成16年12月15日、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（平成16年報告書）を公表した。この平成16年報告書のうち、生活保護基準の在り方に関する部分の概要は、次のとお

りである。(乙共4)

a 水準均衡方式により、勤労3人世帯の生活扶助基準について、一般低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であったが、今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、  
5 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。そして、生活扶助基準の検証に当たっては、地域別、世帯類型別等に分けるとともに、調査方法及び評価手法について専門家の知見を踏まえることが妥当である。

b 生活扶助基準は、世帯人員数分を単純に足し上げて算出される第1類費とスケールメリットを考慮して世帯人員数に応じて設定されている第2類費とを合算する仕組みが採用されているため、人数が増すにつれ第1類費の比重が高くなり、多人数世帯になるほど生活扶助基準額が割高になるなど、世帯人員別にみると必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。そこで、生活扶助基準の設定及び算出  
10 方法については、第2類費の構成割合や多人数世帯の換算率に関する見直し等を行う必要がある。

c 現行の級地制度については昭和62年度から最大格差22.5%、6区分制とされているが、現在の一般世帯の生活扶助相当支出額では地域  
15 差が縮小傾向にあるため、級地制度全般について見直しを検討する必要がある。

#### イ 検討会による平成19年検証

(ア) 平成16年報告書において、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため全国消費  
20 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されていたことに加え、平成18年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改

革に関する基本方針2006」において、生活扶助基準について、一般低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直しを行い、併せて級地の見直しを行うなどとされたことから、平成19年、級地を含む生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うため、生活扶助基準に関する検討会(検討会)が設置された(乙共5, 14の1及び2)。

(イ) 検討会は、平成19年10月19日から同年11月30日までの約1か月半の間に5回の会議を開催し、平成16年の全国消費実態調査の結果等を用いて、「水準」の妥当性として、生活保護を受給していない一般低所得世帯における消費実態との均衡が適切に図られているかどうか、「体系」の妥当性として、生活扶助基準において第1類費と第2類費の合算によって算出される基準額が消費実態を反映しているかどうか、及び級地による基準額の較差が地域間における生活水準の差を反映しているかどうかについて、評価及び検証等を行った(甲共3ないし8, 乙共5, 14の1及び2)。

(ウ) 検討会は、平成19年11月30日、「生活扶助基準に関する検討会報告書」(平成19年報告書)を公表した。その概要は、次のとおりである。

(乙共5)

a 生活扶助基準の評価・検証を適切に行うためには、国民の消費実態を詳細に分析する必要がある。そのためには、全国消費実態調査を基本とし、収入階級別、世帯人員別、年齢階級別、地域別などの様々な角度から詳細に分析することが適当である。

そして、生活扶助基準の設定に当たっては水準均衡方式が採用されていることから、生活扶助基準の水準は、国民の消費実態等との関係で相対的に決まるものとされている。

国民の消費実態との比較に当たっては、これまで第1・十分位世帯の消費水準と比較することが適当であるとされてきたところ、第1・十分



位世帯の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること、第1・十分位世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は平均的な世帯と比較してもおおむね遜色ない状況にあることから、検討会における検証においても、第1・十分位世帯の消費水準と比較するのが適当である。

b 生活扶助基準の水準については、勤労3人世帯の平均の生活扶助基準額（15万0408円）は、第1・十分位におけるそれらの世帯の生活扶助相当支出額（14万8781円）よりもやや高めであり、単身世帯（60歳以上の場合）の平均の生活扶助基準額（7万1209円）は、第1・十分位におけるそれらの世帯の生活扶助相当支出額（6万2831円）よりも高めであった。

c 生活扶助基準の体系については、世帯構成などが異なる生活保護受給者間において実質的な給付水準の均衡が図られる体系としていくべきとの観点から行い、その上で必要な見直しを行っていくことが必要である。そして、生活扶助基準の世帯人員別及び年齢階級別の基準額が消費実態を反映しているかを検討すると、世帯人員別の生活扶助基準額と生活扶助相当支出額の差は、世帯人員4人以上の世帯の方が世帯人員が少ない世帯に比して有利（生活扶助基準額が生活扶助相当支出額よりも高い。）となっており、年齢階級別での生活扶助基準額と生活扶助相当支出額の差は、60歳未満では生活扶助相当支出額の方がやや高く、70歳以上では生活扶助基準額がやや高くなるなど、消費実態からややかい離している。

d 地域差の比較においては、現行の級地制度における地域差を設定した当時（昭和59年）の消費実態と平成16年の消費実態を比較すると、地域差が縮小している傾向がみられる。

e 厚生労働省において生活扶助基準の見直しを行う場合には、本報告書の評価・検証の結果を参考とされるよう期待する。

ウ 平成17年から平成24年までの生活扶助基準の動向

(ア) 平成17年から平成24年までの民間最終消費支出の見通しについて、平成17年から平成20年までの間は、前年より増加し、平成21年及び平成22年は、前年から減少し、平成23年及び平成24年は、前年より増加している（甲共176ないし183）。

(イ) 平成17年から平成24年までの総務省CPI（総合指数）は、平成22年を基準年として、平成17年は100.4、平成18年及び平成19年は100.7、平成20年は102.1、平成21年は100.7、平成22年は100、平成23年は99.7であった（甲共9）。

(ウ) 平成20年以降、①一般勤労者世帯の賃金は、事業所規模5人以上の調査産業計の1人当たり平均月間現金給与総額で減少傾向にあり、②総務省CPIは、平成21年から平成23年まで3年連続で前年比がマイナスとなり（3年間で約-2.4%）、③全国勤労者世帯の家計消費支出の名目値も平成21年から平成23年まで3年連続で減少するなど、賃金、物価及び家計消費はいずれも下落するデフレ状況が継続していた。

また、厳しい経済・雇用情勢等の下、生活保護受給者数は平成23年7月に過去最高の205万人に達し、その後も引き続き増加しており、これに伴って生活保護費負担金は年々増加して平成24年度には約3.7兆円に上っていた。このような状況を受けて、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しの必要性が指摘され、平成24年8月に成立した社会保障制度改革推進法の附則においても、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化等の必要な見直しを早急に行うことが明記されるに至った。（甲共9、73、74、202、乙共6、11）

(エ) 厚生労働大臣は、平成19年報告書において、生活扶助基準の水準が一

般低所得世帯の消費水準に比して高いなどとする検証結果が示されたことから、生活扶助基準の見直しを検討したが、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、平成20年度は据え置くこととし、さらに、平成21年度についても、平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇の家計への影響が大きいこと、同年9月のいわゆるリーマンショックに端を発した世界的な金融危機が实体经济に深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあることから、引き続き据え置くこととした。その後も、厚生労働大臣は、平成22年度においては、完全失業率が高水準で推移するなどの厳しい経済・雇用情勢を踏まえ、国民生活の安心が確保されるべき状況に鑑みて、また、平成23年度及び平成24年度においても経済・雇用情勢等を総合的に勘案した上で、引き続き、生活扶助基準を据え置くこととした。(甲共9, 189ないし193, 乙共15, 73ないし76, 78の1及び2)

#### エ 基準部会による平成25年検証

(ア) 平成16年報告書において5年に1度の頻度で生活扶助基準の水準を検証する必要がある旨の指摘がされ、平成19年には検討会において生活扶助基準の検証(平成19年検証)が行われたことに引き続き、平成23年2月、学識経験者による専門的かつ客観的な評価・検証を行うことを目的として、社会保障審議会運営規則2条に基づき、社会保障審議会の下に、新たに常設部会として基準部会が設置された(甲共73, 乙共6, 22)。

(イ) 基準部会は、平成23年4月以降、議論を重ね、平成16年報告書において生活扶助基準の設定及び算出方法について見直しを検討する必要があると指摘され、平成19年報告書においても世帯構成などが異なる生活保護受給者間において実質的な給付水準の均衡が図られる体系としていくべきとの考えが示されたことから、国民の消費動向、特に一般低所得世帯の生活実態を勘案しながら、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(様々な世帯構成に対する生活扶助基準の展開の妥当性)について、平成21年全消調査の個票データを用いて、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の生活扶助基準額と消費実態とのかい離を分析し、様々な世帯構成に展開するための指数を検証することとした。

その際、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯を第1・十分位世帯とし、検証の結果把握した年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費の指数が現行の生活扶助基準額が想定するものと異なる程度を具体的に評価するため、生活扶助基準額に消費実態を反映した場合の理論上の額(消費実態を反映した水準)と現行の基準額の水準の相対関係を見ることとし、消費実態を反映した水準を算出するに当たっては、仮に第1・十分位のサンプル世帯が全て生活保護を受給した場合の生活扶助基準額の平均と当該サンプル世帯の生活扶助相当支出額の平均とが同額になるようにする手法が採られた。そして、年齢階級別、世帯人員別及び級地別に消費実態を反映した水準を、それぞれ0ないし2歳、単身世帯、1級地-1の額を1として指数化し(消費実態による指数)、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の生活扶助基準額を指数化したもの(生活扶助基準額による指数)と比較した。

検証に当たって、平成19年検証では各年齢階級の単身世帯のデータを用いて各年齢階級別の平均消費水準を分析したが、全国消費実態調査の調査客体に10代以下の単身世帯がほとんどいないため、10代以下の消費を正確に計測できないという限界があったことから、年齢階級別に設定されている生活扶助基準の第1類費の検証においては、10代以下の者がいる複数人世帯のデータも用いて、10代以下の者も含めた各年齢階級の消費水準を計測できるよう、回帰分析が採用された。

分析に際しては、スケールメリットが、最大に働く場合(世帯の年間収

入に着目したデータ①)と最小に働く場合(世帯の年間収入を世帯人員数で除した、世帯員1人当たりの年間収入に着目したデータ②)のそれぞれの想定に応じた2種類の第1・十分位を設定し、そのそれぞれを用いて算出された指数の平均値が採用された。そして、世帯の消費支出に影響を与える主な要素として、年齢階級別の世帯人員数、居住地域、世帯の貯蓄等を挙げ、世帯の住宅資産の状況は世帯の家賃地代支出に反映され、結果的に消費にも影響を及ぼすことを考慮し、生活扶助基準の設定に用いられている年齢階級別の世帯人員数、級地のほか、住宅資産、貯蓄の状況を表す指数等を説明変数とし、世帯の第1類費相当支出額ないし第2類費相当支出額の自然対数を被説明変数とした回帰式を推定した。(甲共73, 102, 乙共6, 32, 33)

(ウ) 基準部会は、平成25年1月18日、「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」(平成25年報告書)を公表した。

平成25年報告書の概要(検証結果と留意事項部分)は、次のとおりである。(甲共73, 乙共6, 弁論の全趣旨)

- a 年齢階級別(第1類費)の基準額について、生活扶助基準額による指数と第1・十分位世帯の消費実態による指数を比べると、各年齢階級間の指数にかい離が認められた。
- b 世帯人員別(第1類費及び第2類費)の基準額について、第1類費及び第2類費のいずれも、生活扶助基準額による指数と第1・十分位世帯の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれてかい離が拡大する傾向が認められた。
- c 級地別の基準額について、生活扶助基準額による指数と第1・十分位世帯の消費実態による指数を比べると、消費実態の地域差の方が小さくなっていると認められた。
- d 上記aないしcの検証結果を生活扶助基準額に反映させた場合の各

世帯への影響は、年齢、世帯人数及び居住地域の組合せによって様々であり、これらの検証結果をそのまま生活扶助基準に反映させた場合の生活扶助基準額と現行の生活扶助基準額を比較すると、(a)夫婦と18歳未満の子1人世帯では-8.5%、(b)夫婦と18歳未満の子2人世帯では-14.2%、(c)60歳以上の単身世帯では+4.5%、共に60歳以上の高齢夫婦世帯では+1.6%、(d)20ないし50代の若年単身世帯では-1.7%、(e)母親と18歳未満の子1人の母子世帯では-5.2%となった。

e 厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。

f 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、子供のいる世帯への影響にも配慮する必要がある。

### (3) 物価指数の算式及びその特徴について

物価指数とは、ある基準となる時点の物価（財・サービスの価格を総合的・平均的にみたもの）を100（又は1）として、その時点から比較する時点までの物価の変動を指数値で示したものである。物価指数の代表的な指数等は以下のとおりである。（甲共11、13、15ないし19、95、147、152、210、乙共26ないし28、85、弁論の全趣旨）

#### ア ロー指数

ロー指数は、消費者物価指数の算式の一つであり、比較される時点間において、「買い物かご」といわれる一定量の数量を購入するために要する全費用の割合の変化として定義される指数である。後述のラスパイレズ指数やパーシェ指数は、ロー指数の特殊ケースとして位置付けられる。価格を $p$ 、数

量を  $q$ ，個別の品目を  $i$ ，品目のリスト（買い物かご）を  $I$ ，基準時点（物価算定の基準となる時点であり，原則として，価格参照時点及び指数参照時点を指す。以下同じ。）を  $0$ ，比較時点を  $t$ ，ウェイト参照時点を  $b$  とした場合，ロウ指数（ $P$ ）は，次のように定義される。

$$P = \frac{\sum_{i \in I} P_i^t q_i^b}{\sum_{i \in I} P_i^0 q_i^b}$$

そして，買い物かごは，比較される2時点のいずれかで購入される数量に限られる必要はなく，基準時点と比較時点の間のいつの時点でもよく，指数が価格参照時点（ $0$ ）より後に計算されるならば，ウェイト参照時点（ $b$ ）は価格参照時点（ $0$ ）と比較時点（ $t$ ）の間どの時点でもよいとされている。

#### イ ラスパイレス指数

ラスパイレス指数は，基準時点（期首）のウェイトを用いた算術平均指数である。上記アの数式において， $b = 0$  とした場合，すなわち，ウェイト参照時点を基準時点（価格参照時点）とした場合，ラスパイレス指数が得られる。ラスパイレス指数は，総務省CPI等において採用されている。ラスパイレス指数の算定には，比較時点において数量情報を調査する必要がないため，速報性に優れるとされている。また，ラスパイレス指数には，物価上昇率を過大評価する上方バイアスが生ずるとされている。

#### ウ パーシェ指数

パーシェ指数は，比較時点（期末）のウェイトを用いた調和平均指数である。上記アの数式において， $b = t$  とした場合，すなわち，ウェイト参照時点を比較時点とした場合，パーシェ指数が得られる。連鎖方式のパーシェ指数は，GDPデフレーター等において採用されている。パーシェ指数の算定には，経済の変化に応じて常に最新のウェイトが反映されるが，そのための調査コストが大きいとされている。また，パーシェ指数には，物価下落率を

過大評価する下方バイアスがあるとされている。

エ 固定基準年方式・連鎖方式について

固定基準年方式は、ある年にウエイトを固定して、物価の変化をみる方法であり、総務省CPIでは、固定基準年方式のラスパイレス指数が採用されており、ウエイトは5年ごとに更新されている。

固定基準年方式では基準年から離れるにしたがって実質経済成長率が過大に評価される（例えば、コンピュータ等の価格低下の著しい品目の影響が過大に評価される）傾向があり、このようなバイアスを取り除く方法として、国連は基準年をより頻繁に更新する連鎖方式を推奨しており、GDPデフレーターにおいては、連鎖方式のパーシェ指数が採用されている。

(4) 総務省CPI及び家計調査等について

ア 総務省CPIでは、新たな財及びサービスの出現や嗜好の変化などによる消費構造の変化を反映させるため、5年に1度、基準年（指数・価格参照時点及びウエイト参照時点）を改定し、指数品目とウエイトを見直しているところ（指数基準改定）、本件各告示の前に行われた指数基準改定のうち直近のものは平成22年の指数基準改定であり、その際に総務省CPIの指数品目の追加・廃止が行われた。（甲共11、150、乙共27、28）

イ また、総務省CPIでは、指数基準改定に対応して、過去に遡って比較が可能となるように、過去の指数を指数基準改定に合わせて換算し、指数基準改定前の指数を指数基準改定の年の指数で除した結果を100倍するものとされている（指数の接続）。

そして、総務省CPIにおいては、ある品目がある調査市町村において一時的に出回りが途切れるなど、比較時点の価格がやむを得ず調査できなくなった場合には、欠価格の問題として、その品目の指数及びウエイトを除外して計算することとされている。この場合、比較時点において価格が調査できなくなった品目の価格変動は、結果として、類似した品目の集まりである「類



レベル内の他の財の価格比で代替されることとなる。なお、消費者物価指数マニュアルにおいても、品目の価格が一時的に収集できなくなる場合には、基本指数の計算から観測値を除く取扱い等が採られ、この場合にはその価格が指数に残っている品目の価格と同じように変化したであろうと推定することと同じである旨説明されている。(甲共11, 150, 210, 乙共27, 28, 86)

ウ 総務省CPIで使用するウエイトは、家計調査による支出割合が使用されているところ、家計調査は、総務省統計局が実施する基幹統計調査(国勢調査など重要な統計調査である基幹統計の作成を目的とする調査のこと。統計法2条4項, 6項)であり、国民生活における家計収支の実態を把握し、国の経済政策・社会政策の立案のための基礎資料を提供することを目的とするものである。家計調査は、一部の世帯を除き全国の一般世帯を調査対象とする標本調査であり、具体的には、特性に応じて全国の市町村を168のグループに分け、その中から1市町村ずつ抽出し、抽出された市町村から選定された約9000世帯を対象に、日々の収入・支出・購入数量等を記載する家計簿を含む調査票を配布し、それを回収、集計する方法により行われている。上記調査票においては、世帯が家計簿に記入する際、購入したものを記入するよう求められており、具体的な品目と支出数量や支出金額まで明らかになる。

他方、厚生労働省は、生活保護受給世帯の生活実態を明らかにすることによって、保護基準の改定等、生活保護制度の企画運営のために必要な基礎資料を得ることなどを目的として社会保障生計調査を実施している。社会保障生計調査は、全国の生活保護受給世帯を対象として全国を地域別に10ブロックに分け、ブロックごとに都道府県・指定都市・中核市のうち1ないし3か所を調査対象自治体として選定し、そこから合計1110世帯を抽出している。社会保障生計調査は、生活保護受給世帯から収支の状況を記載した家

計簿の提出を求めるなどの方法により、「食料」「住居」などといった大まかな分類での生活保護受給世帯の家計収支の状況、消費品目の種類及び購入数量等を調査するものである。(乙共26, 39, 81ないし83)

## 2 本件保護基準改定

前記前提事実並びに後掲証拠及び弁論の全趣旨によれば、本件保護基準改定について、以下の事実が認められる。

### (1) 本件保護基準改定の実施

#### ア ゆがみ調整

厚生労働大臣は、平成16年報告書、平成19年報告書及び平成25年報告書において、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費実態と乖離しており、生活保護受給世帯間でも世帯構成や地域によって不均衡が生じているなどの指摘や検証結果が示されたことから、一般低所得世帯の消費実態を生活扶助基準に反映させるとともに、生活扶助基準の展開部分を適正化して生活保護受給世帯間の公平を図るため、基準部会の検証結果に基づいて生活扶助基準の改定を行うこととした(ゆがみ調整)。

具体的には、①第1類費基準額について、各年齢階級間の基準額の差を小さくし、②第1類費基準額の逓減率(世帯人員が1人増加するごとに第1類費基準額の合計額に乗じる割合)について、世帯人員の増加に応じた逓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各世帯人員別の基準額の増額の幅を大きくした。さらに、③第1類費及び第2類費の基準額について、それぞれ各級地間の基準額の差を小さくするように調整した。

その他、④期末一時扶助については、世帯人数が増えると単純に世帯人数倍していた従前の仕組みを見直し、世帯規模の経済性(スケールメリット)を考慮した基準額を定めることとした。また、⑤勤労控除については、全額控除となる水準を8000円から1万5000円に引き上げ、控除率の逓減

措置を廃止して一律10%に見直すこととし、併せて、特別控除は廃止することとした。(乙共16ないし18)

#### イ デフレ調整

厚生労働大臣は、平成19年報告書で生活扶助基準の基準額が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとの指摘がされたものの、平成20年以降の社会経済情勢等から生活扶助基準を据え置いていたところ、その間も賃金、物価及び家計消費はいずれもデフレ傾向が続いていたことで、生活保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加したと評価することができるとして、平成20年以降の物価変動を生活扶助基準に反映させるため、後記(2)の方法により算出した物価下落率(-4.78%)を生活扶助基準額に一律に乗じることとした(デフレ調整)。(乙共16ないし18、弁論の全趣旨)

#### ウ 激変緩和措置

厚生労働大臣は、ゆがみ調整による生活扶助基準の引下げの激変緩和措置として、基準部会による検証結果を生活扶助基準に反映する比率を増額方向と減額方向共に2分の1とした(2分の1処理)。

また、厚生労働大臣は、ゆがみ調整及びデフレ調整を行うことにより生活扶助基準額が大幅に減額になる世帯が生ずることが見込まれたため、別途の激変緩和措置として、現行の生活扶助基準からの増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整し、かつ、生活扶助基準の引下げを平成25年度から3年間かけて段階的に実施することとした。(乙共16、17、弁論の全趣旨)

### (2) デフレ調整における下落幅の算出方法等

ア 厚生労働大臣は、デフレ調整を行うに当たり、物価下落による生活保護受給世帯の実質的な可処分所得の増加分を算出するという目的から、総務省CPIの指数品目のうち、生活扶助による支出が想定される品目のみを指数品目とする消費者物価指数(生活扶助相当CPI)により物価下落率を算出す

ることとし、物価下落率の算出に当たり、総務省CPIの指数品目から、家賃等の生活扶助以外の他の扶助で賄われる品目及び自動車関係費やNHK受信料等の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を除外した。また、厚生労働大臣は、デフレ調整における物価下落率を算出する期間を平成20年から平成23年までとし、指数参照時点、価格参照時点及びウエイト参照時点をいずれも平成22年とした。(乙共18, 28, 30, 40, 68)

イ 生活扶助相当CPIの指数品目は、平成22年の指数基準改定により、平成20年の指数品目が485品目であったのに対し、平成23年の指数品目は517品目となっていた。また、上記基準改定によりウエイトとして使用する支出割合も見直され、平成22年の家計調査による支出割合がウエイトとして使用された。(乙共26ないし29, 弁論の全趣旨)

ウ 厚生労働大臣は、これらを前提として、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIを求めた上で、その変動率を算出した。具体的には、総務省CPIの指数品目のうち、生活扶助による支出が想定される平成20年及び平成23年の各品目の価格指数(いずれも平成22年を100とした価格指数)にウエイトの値を乗じ、その合計数値(平成20年が「646627.9」、平成23年が「635973.1」)を、生活扶助相当品目のウエイトの合計である6189(平成20年)及び6393(平成23年)でそれぞれ除し、平成20年の生活扶助相当CPI(104.5)、平成23年の生活扶助CPI(99.5)を求めた上、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変動率をマイナス4.78%と算定した(これは、平成20年を基準〔価格を比較する基準となる時点〕として平成23年の物価指数( $99.5 \div 104.5 \times 100 = 95.2$ )を算定し、その変動率( $95.2 \div 100 - 1 = -4.78\%$ )を計算したことを意味する。)。なお、生活扶助相当CPIの算定においては、平成22年の指数基準改定の際に新たに追加され、

平成23年生活扶助相当CPIにおいては指数品目となっている32品目については、平成20年生活扶助相当CPIの算定において除外する方法が採られた。(前記前提事実(2)イ, 乙共18, 28ないし30, 弁論の全趣旨)

### 3 生活扶助基準の改定の違法性に係る判断枠組みについて

5 (1)ア 生活保護法は、その3条において、同法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない旨規定し、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旨規定する。そうすると、仮に、保護基準が上記最低限度の生活の需要を超えている場合には、これに応じて保護基準を改定することが、同項の規定から要請されることになる。そして、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  
10 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(最高裁昭和51年(行ツ)第30号同57年7月7日大  
15 法廷判決・民集36巻7号1235頁, 最高裁平成22年(行ツ)第392号, 同(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頁参照)。

したがって、生活扶助基準の改定の必要があるか否か及び改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に上記のような専門技術的  
20 かつ政策的な見地からの裁量権が認められるというべきである。

また、生活扶助基準が改定された場合には被保護者の生活に多大な影響が

生ずることになるから、厚生労働大臣は、生活扶助基準の改定の必要性を踏まえつつ、生活扶助基準の改定による被保護者の生活の影響についても可及的に配慮するため、その改定の具体的な方法等を定めるに当たり、激変緩和措置の要否などを含め、専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているというべきである。

イ もっとも、ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価及び生活扶助基準の改定に伴う被保護者の生活への可及的な配慮は、上記のような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であるものの、生活扶助基準の展開部分の不均衡の有無やその程度及び物価下落による生活保護受給者の可処分所得の実質的な増加の有無やその程度は、各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいてある程度客観的に推認し得るものであり、本件保護基準改定に当たってもこれらの資料に基づく検討がされているところである。これらの諸点に鑑みると、本件保護基準改定は、①ゆがみ調整及びデフレ調整により生活扶助基準を改定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生活扶助基準の改定に際し、激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきである（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）。

(2) この点、原告らは、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断のうち、法の解釈や、改定の必要性・相当性があると判断したことの適法性を基礎づける個別事実の認定については、厚生労働大臣に裁量権を認める余地はないとし、

①本件保護基準改定による生活扶助基準は最低限度の生活の需要を満たすに十分なものではなく、②本件保護基準改定は制度後退禁止原則に違反しており、③デフレ調整は財政制度等審議会の建議と平仄を合わせる目的でされたものであり、また④本件保護基準改定は生活保護法8条2項の誤った解釈に基づいてされたものであって、これらの事情は法の解釈及び個別事実の認定に関する事実であるから、本件各処分は直ちに取り消されるべきである旨主張する。

しかしながら、生活扶助基準の改定は高度に専門技術的な考察とそれに基づく政策的判断を必要とするもので、厚生労働大臣がそのような見地からの裁量権を有していること、それを踏まえた本件保護基準改定の違法性に係る判断枠組みについては上記(1)に判示したとおりであって、原告らの主張は独自の見解に依拠するもので採用することはできない。なお、上記①及び④は、いずれも厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか否かを判断する過程で評価されるものであるが、②及び③は、かかる事情が厚生労働大臣の裁量権の範囲を制約する事情になり得るかという観点から、②については後記(3)で、③については後記4(3)(デフレ調整の必要性・合理性に係る判断部分)で採り上げることとする。

(3) 原告らは、厚生労働大臣の裁量権は制度後退禁止原則によって制約される旨主張するので検討するに、原告らはその主張の根拠とする社会権規約9条は、締約国において、社会保障に関する権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、国が当該権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。このことは、社会権規約2条1項が締約国において「立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成する」ことを求めていることから明らかであって、社会権規約9条により生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権が制約されるということとはできない(最高

裁昭和60年(行ツ)第92号平成元年3月2日第一小法廷判決・裁判集民事156号271頁参照)。そして、一般的意見が直ちに締約国を法的に拘束すると解すべき根拠は見当たらない。したがって、社会権規約により制度後退禁止原則が導かれるとの原告らの主張は採用できない。

5 また、原告らが制度後退禁止原則の根拠とする憲法25条1項は、全ての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運営すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、国が個々の国民に対して具体的・現実的に前記のような義務を有することを規定したものではない上、「健康で文化的な最低限度の生活」は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的内容  
10 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から(前掲最高裁昭和57年7月7日大法廷判決参照)、同項は、社会経済情勢の変化等によって「健康で文化的な最低限度の生活」の具体的な水準が変動し得ることを当然に予定していると解される。また、同条2項は、国は、社会福祉、社会  
15 保障等の向上及び増進に「努めなければならない」と規定し、福祉国家の理念に基づき社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言したにとどまるものであるから(前掲最高裁昭和57年7月7日大法廷判決参照)、同項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、この点に関する原告らの主張も採用できない。

20 4 本件保護基準改定を行った厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか否かについて

(1) 平成13年以降に水準均衡方式に基づく基準改定が行われなかったことを前提とする主張について

原告らは、平成13年から平成25年までの間に水準均衡方式に基づく基準  
25 改定が行われなかったことから生じたあるべき生活扶助基準とのかい離について検証せず、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費水準との絶対的比較を行



わなかったことは、本件保護基準改定に至る判断過程の過誤又は欠落である旨主張する。

そこで検討すると、前記判示のとおり、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、生活扶助基準の改定に当たっては、社会経済情勢や各種の統計資料等を踏まえた専門技術的な考察とそれに基づく政策的判断を必要とするものである。そして、水準均衡方式は、生活扶助基準改定方式の一つとして昭和59年から格差縮小方式に代わって採用されたものであるが、民間最終消費支出の伸びを基礎として国民の消費水準と均衡した水準を維持・調整するもので、民間最終消費支出の視点から一定の指針を示すものにすぎないから、厚生労働大臣がそれ以外の様々な事情を踏まえ、生活扶助基準の改定の要否を決することも当然に想定されていると解される。

したがって、平成13年以降の民間最終消費支出の伸びと生活扶助基準の改定を連動させなかったからといって、それをもって直ちに適正な基準改定が行われていなかったと評価することはできない。

そして、前記認定事実のとおり、専門委員会の平成15年中間取りまとめでは、生活扶助基準の改定方式については、経済情勢が水準均衡方式を採用した当時と異なるから、生活扶助基準の水準について定期的に検証することが必要であり、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考え方が示されていたこと、平成16年報告書では、水準均衡方式による検証において、同時点における生活扶助基準は一般低所得世帯の消費実態と均衡が図られているとの結果が報告されていたこと、平成19年報告書では、かえって生活扶助基準の基準額が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとの指摘がされていたこと、厚生労働大臣は、平成20年以降、原油価格の高騰や世界的な金融危機、厳しい経済・雇用情勢等を踏まえて、平成24年に至るまで生活扶助基

準を据え置くこととしたことなどの事実が認められるのであって、これらによれば、厚生労働大臣が平成13年以降の生活扶助基準を検証せず、一般低所得世帯の消費水準との比較を行っていないとの原告らの主張には理由がないし、平成13年以降、水準均衡方式に基づく基準改定が行われなかったことによつて、増額改定による是正が必要な状態が生じていたとも認められない。

以上のとおりであるから、原告らの上記主張には理由がない。

(2) ゆがみ調整は必要性及び合理性を欠くから裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるとの主張について

ア ゆがみ調整は必要性を欠くとの主張について

(ア) 前記認定事実のとおり、平成16年報告書において、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に5年に1度の頻度で検証を行う必要がある、その検証に当たっては、地域別、世帯類型別等に分けるとともに、調査方法及び評価手法について専門家の知見を踏まえることが妥当であること、生活扶助基準の設定及び算出方法については、第2類費の構成割合や多人数世帯の換算率に関する見直し等を行う必要があること、級地制度全般について見直しを検討する必要があることなどが指摘され、次いで、平成19年報告書においても、国民の消費実態との比較において生活扶助基準の水準は、一般低所得世帯よりも高めであること、生活扶助基準の体系については、世帯構成などが異なる生活保護受給者間において実質的な給付水準の均衡が図られるものとすべきところ、生活扶助基準の世帯人員別及び年齢階級別の基準額は消費実態からややかい離し、不均衡が生じていること、級地制度における地域差を設定した当時(昭和59年)の消費実態と平成16年の消費実態を比較すると地域差が縮小している傾向がみられることが指摘され、さらに平成25年報告書においても、年齢階級別(第1類費)の基準額について、生活扶助基準額による指数と第

1・十分位世帯の消費実態による指数を比べると、各年齢階級間の指数にかい離が認められたこと、世帯人員別（第1類費及び第2類費）の基準額について、第1類費及び第2類費のいずれも、生活扶助基準額による指数と第1・十分位世帯の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれてかい離が拡大する傾向が認められたこと、級地別の基準額について、生活扶助基準額による指数と第1・十分位世帯の消費実態による指数を比べると、消費実態の地域差の方が小さくなっていると認められたことなどを踏まえ、厚生労働大臣は、ゆがみ調整として、一般低所得世帯の消費実態を生活扶助基準に反映させるとともに、生活扶助基準の展開部分を適正化して生活保護受給世帯間の公平を図るため、基準部会の検証結果に基づいて生活扶助基準の改定を行うこととし、第1類費基準額について、各年齢階級間の基準額の差を小さくし、第1類費基準額の逓減率について、世帯人員の増加に応じた逓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各世帯人員別の基準額の増額の幅を大きくし、第1類費及び第2類費の基準額について、それぞれ各級地間の基準額の差を小さくするように調整するなどしたものである。

このように、厚生労働大臣は、平成16年報告書、平成19年報告書及び平成25年報告書で指摘された内容を踏まえて生活扶助基準の妥当性を検証し、その結果、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の間で消費実態と生活扶助基準にかい離が生じ、生活保護受給世帯間で不公平が生じているとの検証結果に基づいて、上記格差を解消するためにゆがみ調整を行ったものであって、ゆがみ調整を行おうとした判断が不合理なものとはいえない。また、平成25年検証に基づくゆがみ調整は、生活保護制度全般について検討するために設置された基準部会により検証された結果に依拠して実施されたものであって、その検証過程にも特段不合理な点は認められない。

(イ) 原告らは、生活保護法8条2項により保護基準の引下げが許されるのは、生活扶助基準の額が国民の消費水準を上回る場合に限られるから、最低限度の生活を越えたことを理由としてされたゆがみ調整は必要性を欠く旨主張するが、同項について原告ら主張のような解釈を採ることは困難であるし、そもそもゆがみ調整が行われることになった経緯は上記判示のとおりであって、最低限度の生活を越えたことを理由としてされたものではないから、原告らの上記主張は理由がない。

したがって、ゆがみ調整が必要性を欠くとの原告らの主張には理由がない。

イ 平成25年検証が生活扶助基準と第1・十分位世帯の消費水準を比較した点について

(ア) 前記認定事実のとおり、保護基準の在り方を始めとする生活保護制度全般についての検討を目的として平成15年7月に設置された専門委員会は、同年12月16日付けで「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（平成15年中間取りまとめ）を公表し、生活保護において保障すべき最低限度の生活水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであり、具体的には、第1・十分位世帯の消費水準に着目することが適当であるとの考え方が示され、平成16年報告書において、第1・十分位世帯の消費水準と生活扶助基準額との比較検証の結果が報告されたこと、生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うために平成19年に設置された検討会においても、第1・十分位世帯の消費水準と比較すべきであるとして、平成19年報告書においてその評価及び検証等の結果が報告されたこと、基準部会は、平成16年報告書及び平成19年報告書における指摘や考え方を踏まえ、国民の消費動向、特に一般低所得世帯の生活実態を勘案しながら、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検証すべきで

あるとして、比較対象となる一般低所得世帯を第1・十分位世帯としたことが認められるのであって、このような経緯やその検証内容に鑑みれば、基準部会が平成25年検証において生活扶助基準と第1・十分位世帯の消費水準を比較したことが不合理であるとはいえないし、一般低所得世帯と生活保護受給世帯の消費実態に類似性・共通性があると解することにも相応の合理性が認められるというべきである。

(イ) 原告らは、基準部会が比較対象を第1・十分位世帯とした根拠 (①これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いたこと、②第1・十分位世帯の平均消費水準は、中位所得階層(第3・五分位世帯)の約6割に達していること、③必需的な耐久消費財の普及状況が、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されていること、④年間収入総額の構成割合は第1・十分位世帯においてのみ減少しているわけではないこと、⑤第1・十分位世帯の大部分はOECDの国際的基準では相対的貧困線以下に属すること、⑥第1・十分位世帯と第2・十分位世帯の間において消費が大きく変化していること)のうち、①については、第1・十分位世帯との比較は平成15年中間取りまとめにおいて唐突に相当とされたものにすぎない、②については、生活扶助基準の妥当性は、歴史的にみて一般国民生活における消費水準との比較により検討されてきているのであるから、第1・十分位世帯の平均消費水準は第3・五分位の世帯ではなく、全世帯の平均消費水準と比較すべきである、③については、必需的な耐久消費財を全て持っていることは貧困でないことを意味せず、また、第1・十分位世帯における必需的な耐久消費財の普及状況が中位所得階層と概ね同程度になったという点は厚生労働省社会・援護局保護課が実施した調査結果とも整合しない、④については、年間収入総額の構成割合が他の階層においても減少しているということは、第1・十分位世帯の所得水準が全世帯の中で相対的に低下していることを意味し、生活扶助基

準を引き下げる方向に働くことが明らかである、⑤については、第1・十分位世帯の消費水準を最低限度の生活水準と評価して生活扶助基準の比較対象とすることは、国がOECDの国際的基準の貧困線以下の子供の割合を改善すべき指標の一つとしていることと矛盾する、⑥については、第1・十分位世帯と第2・十分位世帯の間において消費が大きく変化すること、第1・十分位世帯の消費水準が「変曲点」以下であり、最低生活を営むことが困難な状態にあることにほかならないとして、平成25年検証が生活扶助基準と第1・十分位世帯の消費水準を比較したことが合理性を欠き違法となる旨主張する。

しかしながら、前記判示のとおり、平成25年検証に基づくゆがみ調整は、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の間で一般低所得世帯（第1・十分位の世帯）の消費実態と生活扶助基準とのかい離を分析し、展開部分に関する検証を行ったものであり、一般低所得世帯の消費支出と生活扶助基準額を比較して、生活扶助基準額の絶対的な水準を調整しようとするものではないから、これが直ちに生活扶助基準全体の引下げにつながるものではない。

a　そして、上記判示のとおり、平成15年中間取りまとめにおいて示された、第1・十分位世帯の消費水準と生活扶助基準とを比較すべきであるとの考え方に不合理な点は認められないし、平成16年報告書及び平成19年報告書における指摘や検証結果を踏まえ、平成25年検証において第1・十分位世帯を比較対象としたことには合理性が認められるのであって、①についての原告らの主張がかかる判断に影響を及ぼすものとは解されない。

b　②については、第1・十分位世帯の平均消費水準を、平均的な所得階層である中位所得階層（第3・五分位世帯）と比較することが不合理であるとは解されないし、証拠（乙共6）によれば、第1・十分位世帯の

生活扶助相当支出と第3・五分位世帯の生活扶助相当支出の統計結果を比較すると、前者が後者の概ね6割程度に達していることが認められるから、その評価にも誤りはない。

- c ③については、必需的な耐久消費財を持っていることが直ちに最低限度の生活水準に達しているとの判断にならないとしても、これを評価する基準の一つとして機能することはその普及率調査の項目とされていることから明らかである。そして、証拠（甲共69, 85, 86）によれば、平成22年の家庭の生活実態及び生活意識に関する調査では、冷蔵庫、自動炊飯器、電子レンジ、洗濯機、エアコン、カラーテレビ、電気掃除機、携帯電話などの必需的な耐久消費財については、第1・十分位世帯の普及率が、第3・五分位世帯の普及率の約8割以上に達していることが認められるから、基準部会が、必需的な耐久消費財の普及状況が、中位所得階層と比べて概ね遜色ないと評価したことは相当である。
- d ④については、前記認定事実のとおり、平成25年検証は、生活扶助基準額の体系を検証し、生活保護受給者間の公平の観点から展開部分を調整することを目的として行われたものであり、ゆがみ調整によって増額となる世帯も想定されるのであるから、生活扶助基準を引き下げる方向に働くことが明らかであるとはいえない。
- e ⑤については、証拠（乙共6, 25）によれば、OECDの国際的基準における相対的貧困層とは、等価可処分所得の中央値の半分である相対的貧困線に満たない世帯をいい、第1・十分位世帯の大部分が相対的貧困線以下に属することが認められるところ、平成25年検証は、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態を比較・検証することにより、生活扶助基準の展開部分に現実の消費実態を反映させようとするものであるから、生活保護受給世帯と消費実態が類似する階層を比較対象とすることには合理性があり、そのことが相対的貧困の改善を目指す国の指

針と矛盾するということもできない。

f ⑥については、第1・十分位世帯と第2・十分位世帯で消費が変化していることをもって、第1・十分位世帯の消費水準が「変曲点」以下であることの論拠になるとは解されないし、上記判示内容に照らしても、第1・十分位世帯の消費水準を比較対象とすることを不当とする根拠になるものではない。

g 以上のとおり、基準部会が生活扶助基準の比較対象を第1・十分位世帯の消費水準とした根拠については、いずれも不合理なものとは評価できず、原告らの上記各主張は採用できない。

ウ 平成25年検証の問題点として原告らが指摘する事情について

原告らは、平成25年検証について、①個票データの総数と平成21年全消調査の対象世帯数が大きく異なっている、②第1・十分位世帯から生活保護受給世帯を除外しないまま比較を行っており循環論法に陥っている、③平成25年検証により得られた回帰モデルは、決定係数が「データ①」で0.28、「データ②」で0.36と低い、④平成25年検証は本来除外すべき不要な説明変数を含めたままの回帰モデルによって消費支出額の予測値を求めている、などの問題点があり、信用性がない旨主張し、これに沿う内容の上藤一郎教授の意見書（甲共112）を提出する。

(ア) しかしながら、①については、証拠（乙共54、55の1及び2、乙共56）によれば、平成21年全消調査においては、平成17年国勢調査を基に推計した世帯を母集団とし、その中から二人以上世帯（5万2404世帯。実際の集計世帯数は5万0836世帯）と単身世帯（4402世帯。実際の集計世帯数は4253世帯）を抽出して調査対象（標本）とし、世帯別に世帯人員数、年齢、年間収入及び消費支出額等を整理して調査情報（個票データ）としたこと、調査対象の世帯を抽出するに当たっては、市町村の人口密度や分布等による抽出率を用い、集計の際には個票データに



集計用乗率（抽出率の逆数）を乗じて全国規模の消費実態の推計が行われたが、その際の集計用乗率は、単身世帯（3483）と二人以上世帯（692）で大きく異なっていたこと、平成25年検証で使用されたデータは、上記個票データのうち、データ①（年間収入が低い世帯から順に並べた第1・十分位の世帯）とデータ②（世帯員一人当たりの年間収入が低い世帯から順に並べた第1・十分位の世帯）の2種類であるところ、データ①とデータ②を構成する個票データは必ずしも一致するものではなく、上記集計用乗率の相違からデータ①を構成する個票データの個数は、データ②を構成する個票データの数よりも少なくなることなどの事実が認められるのであって、かかる事実を照らすと、データ①とデータ②のサンプル数を10倍することで推計される個票データの総数と平成21年全消調査の総世帯数（調査世帯数ないし集計世帯数）が一致しないことが、直ちに平成25年検証の分析結果の信頼性に影響を与えるものとは解されない。

(イ) ②については、平成25年検証は、第1・十分位のサンプル世帯が全て生活保護を受給した場合の生活扶助基準額の平均と当該サンプル世帯の生活扶助相当支出額の平均とが同額になるようにする手法を採用した上で、年齢階級別、世帯人員別及び級地別に、生活扶助相当支出額における階級間の指数の差と、生活扶助基準額における階級間の指数の差を比較したもので、その結果調整されるのは、生活扶助基準の水準ではなく展開部分であるから、比較対象に生活保護受給世帯が含まれていても循環論法に陥るものとは解されない。なお、原告らは、ドイツ連邦憲法裁判所の判決を専門的知見として考慮すべきである旨主張するが、一般論として参考にすべき内容が含まれているということ以上に、他国の裁判所の判決が我が国の司法判断の際の専門的知見になるとは解されないから、かかる主張は採用できない。

(ウ) ③について、証拠（甲共115、乙共58、59、弁論の全趣旨）によ

れば、決定係数とは、推定された回帰式のデータへの当てはまりの尺度を示すものであり、決定係数が1の場合には完全な当てはまりを、0の場合にはその逆を意味し、一般的に0.8以上であれば当てはまりがよく、0.3以下であれば当てはまりが悪いとされていること、もっとも平成21年全消調査の個票データ（クロス・セクションデータ）を被説明変数とする回帰分析では、金銭的価値観や将来見込みといった個別性の大きい多様な事情が、必然的に決定係数を下げるものとして存在し得るところであり、決定係数の値が0.3程度しか得られない場合も多いとされ、0.5でも極めて良い評価とされていることが認められる。そうすると、データ①の決定係数が0.28、データ②の決定係数が0.36であったとしても、決定係数が極めて低いと評価することはできず、ここで推定された回帰モデルによる平成25年検証の結果が信用できないことにはならない。

(エ) ④については、証拠（甲共73、乙共6、52、60）によれば、平成25年検証の回帰分析の中には、5%の有意水準におけるt検定では帰無仮説を棄却できない説明変数が複数含まれていることが認められるものの、統計学的には帰無仮説を棄却できないこととは、結果が帰無仮説と矛盾しないことを意味するにすぎず、帰無仮説が真であることが積極的に証明されているものではないことが認められる。

そうすると、有意水準を5%とした場合にt検定によって帰無仮説が棄却されなかったとしても、その説明変数について有意性が0であるとはいえず、これを含めた回帰分析が統計的に誤っていることにはならない。

(オ) したがって、平成25年検証に信用性がない旨の原告らの上記主張はいずれも採用できない。

## エ 小括

以上によれば、厚生労働大臣がしたゆがみ調整は必要性及び合理性を欠くとの原告らの主張は理由がなく、平成25年検証に基づいてゆがみ調整を行

った厚生労働大臣の判断過程及び手続に過誤又は欠落があると認めることはできない。また、前記認定事実のとおり、厚生労働大臣は、激変緩和措置として、ゆがみ調整につき平成25年検証の結果を反映する程度を2分の1としたが(2分の1処理)、かかる処理が著しく不合理であると認めることはできず、その判断過程及び手続に過誤又は欠落があるとは解されない。

(3) デフレ調整は必要性及び合理性を欠くから裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるとの主張について

ア 前記認定事実のとおり、厚生労働大臣は、平成19年報告書において、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費水準に比して高いとする検証結果が示されたことから、生活扶助基準の見直しを検討したが、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、平成20年度は据え置くこととし、さらに、平成21年度についても、平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇の家計への影響が大きいこと、同年9月のいわゆるリーマンショックに端を発した世界的な金融危機が实体经济に深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあることから、生活扶助基準を引き続き据え置くこととしたこと、その後も、厚生労働大臣は、平成22年度においては、完全失業率が高水準で推移するなどの厳しい経済・雇用情勢を踏まえ、国民生活の安心が確保されるべき状況に鑑みて、また、平成23年度においても経済・雇用情勢等を総合的に勘案した上で、引き続き、生活扶助基準を据え置くこととしたこと、他方、平成20年以降、一般勤労者世帯の賃金は、事業所規模5人以上の調査産業計の1人当たり平均月間現金給与総額で減少傾向にあり、総務省CPIは平成21年から平成23年まで3年連続で前年比がマイナスとなり(3年間で約-2.4%)、全国勤労者世帯の家計消費支出の名目値も平成21年から平成23年まで3年連続で減少するなど、賃金、物価及び家計消費はいずれも下落するデフレ状況が継続していたこと、生活保護受給者数の増加に伴って平成24年度における

生活保護費負担金は約3.7兆円に上っていたこと、このような状況を受けて、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しの必要性が指摘され、平成24年8月に成立した社会保障制度改革推進法附則2条1号において、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化等の必要な見直しを早急に行うことが明記されるに至ったことなどを踏まえ、厚生労働大臣は、平成20年以降の物価変動を生活扶助基準に反映させる改定を行うこととしたことが認められる。

そして、前記認定事実のとおり、厚生労働大臣は、総務省CPIの指数品目から特定の品目を除外して算出した生活扶助相当CPIを用いて平成20年から平成23年までの期間における物価下落率を算出することとし、平成22年の家計調査による支出割合をウェイトに用い、同年の指数品目の価格を基準に同年の指数を100とした上で、平成20年の生活扶助相当CPI及び平成23年の生活扶助相当CPIを求め、その結果算出された物価下落率(-4.78%)を生活扶助基準額に一律に乗じることとしたことが認められる。このようなデフレ調整の前提となる事実関係やその評価には誤りや不合理な点があるとは認められず、それを踏まえてデフレ調整を行うとした厚生労働大臣の判断はそれ自体特に不合理なものであるとは解されない。

この点、原告らは、デフレ調整は財政制度等審議会の建議と平仄を合わせる目的で行われたものであり、また、厚生労働大臣の上記判断過程には過誤又は欠落がある旨主張するので、以下順に検討する。

イ デフレ調整が財政制度等審議会の建議と平仄を合わせる目的で行われたとの点について

(ア) 前記前提事実並びに証拠(甲共202ないし208)及び弁論の全趣旨によれば、平成24年10月22日の財政制度等審議会財政制度分科会において、厚生労働省の主計官から、民間最終消費支出の伸び率を基本として行う毎年度の生活扶助基準の改定に関し、民間最終消費支出は過去10

年間で5%弱下落しているが、生活扶助基準は1.1%程度しか下がっていない旨の説明がされたこと、その際に配布された資料には、平成13年度を基準とした場合、民間最終消費支出は平成22年までに4.9%下落したのに対し、生活扶助基準の減額率は1.1%である旨記載され、また、生活扶助基準が準拠することとされている民間最終消費支出については、内閣府が公表している民間最終消費支出から、他の扶助で賄われるべき需要（家賃、医療費等）を除外している旨注記されていたこと、財政制度等審議会は、平成25年1月21日付けで、生活扶助基準につき「毎年度の改定についても、従来、民間最終消費支出に準拠することとされているが、実際にはその下落に見合った引下げが行われておらず、今回の5年に1度の検証結果を踏まえた水準の適正化とあわせて、毎年度の改定をきちんと実施すべきである。」と建議したことが認められる。

(イ) 上記認定事実によれば、財政制度等審議会においてデフレ調整の必要性が指摘され、その旨建議されたことが認められるものの、上記アでデフレ調整に至る経緯について判示したとおり、厚生労働大臣は、平成19年報告書で生活扶助基準の基準額が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとの指摘を踏まえて生活基準の見直しを検討したものの、平成20年以降の社会経済情勢等から生活保護基準を据え置いていたところ、その間も賃金、物価及び家計消費はいずれもデフレ傾向が続いていたことで、生活保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加したと評価することができるとして、デフレ調整を行うことにしたものであって、その内容についても前記認定事実のとおり経緯で定められたものであるから、これが財政制度等審議会の建議に平仄を合わせる目的でされたものとは認められない。

したがって、原告らの上記主張は採用できない。

ウ 平成20年を起点とした点について

原告らは、平成19年検証は生活扶助基準の見直しを具体的に提案したも

のではないから生活扶助相当CPIの算定に当たって平成20年を起点としたことに合理的な理由がない上、同年は、原油価格の高騰により、近時の10年間の中でも相対的に物価が高くなった年であり、これを起点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って、厚生労働大臣は生活扶助費削減の結論を導くために恣意的に平成20年を起点とした旨主張する。

しかしながら、前記認定事実のとおり、検討会は、平成18年7月の閣議決定で一般低所得世帯の消費実態を踏まえて生活扶助基準の見直しを行うとされたことを受け、生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うために設置されたものであり、平成19年検証は生活扶助基準を見直す際の参考になるよう生活扶助基準と国民の消費実態を比較・分析したものであるから、平成19年検証に基づいて見直しの必要があると判断することに合理的な理由がないということとはできない。

そして、前記認定事実のとおり、一般低所得世帯の消費支出額との比較における勤労3人世帯の生活扶助基準は、平成16年検証では基本的に妥当であったとされていたこと、平成17年から平成20年までの民間最終消費支出の見通しや総務省CPIは前年より増加し、あるいは横ばいの傾向が続いていたことなどからすれば、平成19年までは生活扶助基準の改定を要する状況にないと評価することは不合理ではない。他方、平成19年検証では生活扶助基準額が勤労3人世帯でやや高め、単身世帯(60歳以上)で高めであるとの指摘がされたこと、平成20年以降はデフレ状態が継続していたにもかかわらず生活扶助基準が据え置かれていたことを併せ考えれば、生活扶助基準が平成20年以降実質的に増額された状態にあり、物価の下落を生活扶助基準に反映させる必要が生じていたと評価することが不合理とは認められない。そして、デフレ調整がこのような不均衡を是正するために行われたものであることからすれば、物価下落率を算定する起点を平成20年とし

たことは相応の合理性があると認められる。

したがって、平成20年が近時の10年間の中でも相対的に物価が高くなった年であるとの原告らの主張を踏まえても、デフレ調整において物価下落率を算出する際の期間の期首を平成20年とした厚生労働大臣の判断が不合理であるということとはできない。

エ 生活扶助相当CPIが国際規準に違反しているとの主張について

(ア) 指数参照時点、価格参照時点及びウエイト参照時点について

原告らは、指数参照時点、価格参照時点及びウエイト参照時点を平成22年とした点が本件規準①及び②に反する旨主張する。

しかしながら、価格参照時点又はウエイト参照時点が、比較時点よりも過去の時点でなければならないという国際的な規準(本件規準①)があることを認めるに足りる的確な証拠はなく、前記認定事実のとおり、消費者物価指数マニュアルによれば、ウエイト参照時点につき、比較時点のウエイトを使用するパーシェ指数や、ウエイト参照時点を任意に設定することができるロウ指数なども認められている。

また、証拠(甲共95)によれば、消費者物価指数マニュアルにおいては、指数を100とする時点(指数参照時点)について、「指数系列は、当該指数の数値によって単に割ることによって、指数の変化率を変えることなく、別の参照時点に変えることができる。」とされ、指数を100とする時点を置き換える方法が説明されていることが認められる。

したがって、指数参照時点、価格参照時点及びウエイト参照時点を平成22年とした点が国際規準に違反するものとは認められない。なお、デフレ調整において物価下落率を算出する際の期間の期首を平成20年とした厚生労働大臣の判断が不合理でないことは既に判示したとおりであるところ、物価変動を測定する対象期間が平成20年から平成23年という

把握するためにウェイトを固定することは合理的な手法であるし、本件保護基準改定の直近のウェイトは平成22年基準のウェイトであるから、平成22年基準の指数系列の各品目別価格指数及びウェイトで加重平均して生活扶助相当CPIを算出することが不合理であるとは認められない。

5 以上のおりであるから、この点に関する原告らの主張は採用できない。

(イ) 平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIの指数品目が異なるとの点について

原告らは、平成20年の生活扶助相当CPIが485品目を対象とし、平成23年の生活扶助相当CPIが517品目を対象とし、指数の接続も行っていない点が本件規準③及び④に反し、当該32品目の価格指数を除外して平成20年の生活扶助相当CPIを算定したことにより、生活扶助相当CPIの下落率が過大に評価された可能性がある旨主張する。

10 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100  
そこで検討するに、前記認定事実によれば、平成23年の生活扶助相当CPIの指数品目数は517品目であるのに対し、平成20年の生活扶助相当CPIの指数品目数は485品目であり、計算の基礎とされた品目数が異なっていたこと、そこで、厚生労働大臣は、平成20年の生活扶助相当CPIの算定において、上記32品目を除外する方法を採用したことが認められる。

厚生労働大臣の上記方法は、価格が観察できない指数品目の平均的な価格動向を、価格が観察できた全ての指数品目の平均的な価格動向と同じであると仮定したものと評価できるところ、生活扶助相当CPIは、元々総務省CPIの品目の一部だけを対象に算出していることから、上位分類が同一でも生活扶助相当品目とそうでない品目が混在するため、「同じ類に属する他の品目」の特定が難しく、総務省CPIの欠価格の場合の処理手順で対応することが困難な場合があること、欠価格はその性質から真の価格動向を観察することには限界があり、どのような処理をするにしても上



記価格動向との差が生ずる事態は避けられないこと、欠価格となっている指数品目は32品目のみであって、支出ウエイトにして約3%にすぎず、その影響は限定的であると予想されることなどに鑑みれば、生活扶助相当CPIにおける欠価格の補完方法として、厚生労働大臣が採った上記方法が不合理なものであるとは認められない。

なお、原告らは、生活扶助相当CPIにおいて指数の接続が行われていないことが不合理である旨指摘するが、指数の接続は、指数基準改定が行われる前後の指数の比較を可能にするために行うものであり、平成20年と平成23年の生活扶助相当CPIはいずれも平成22年を基準時点(価格参照時点・指数参照時点)とするものであるから、指数の接続を行わなかったことが不合理であるとはいえない。

したがって、この点に関する原告らの主張は採用できない。

オ 平均の性質が異なる集団の指数を比較しているとの点について

原告らは、平成20年の生活扶助相当CPIはパーシェ指数、平成23年の生活扶助相当CPIはラスパイレス指数による計算結果と一致するところ、平均の性質が異なる集団の指数を比較して変動率を測定することは不合理である旨主張する。

しかしながら、前記認定事実には照らせば、厚生労働大臣がパーシェ指数とラスパイレス指数をそれぞれ用いて、その結果を比較し、あるいは総合するなどして、消費者物価指数の変動率を測定したと評価することはできず、この点にかかる原告らの主張はその前提を欠くというべきである。

前記認定事実のとおり、ラスパイレス指数とパーシェ指数はいずれもロウ指数という統一の定義式で表すことのできる物価指数の算式として、基準時点(期首)のウエイトを用いるか、比較時点(期末)のウエイトを用いるかの差異があるにすぎないから、厚生労働大臣が平成22年基準系列のウエイトを固定して、平成20年及び平成23年の各時点における生活扶助相当C

PIを算出したことによって、上記算式の内容から、当然に平成20年の生活扶助相当CPIはパーシェ指数、平成23年の生活扶助相当CPIはラスパイレス指数により算出したことと同じ結果になったものにすぎないと解される。そして、生活扶助相当CPIの算定に当たって平成20年を起点とし、また、平成22年を指数参照時点、価格参照時点及びウエイト参照時点としたことが不合理でないことは前判示のとおりである。

したがって、原告らの上記主張は採用できない。

カ パーシェ指数を採用し、対象品目にテレビやパソコン等を含めたとの点について

原告らは、パーシェ指数は下降バイアスによって真の物価よりも下落率が大きくなる傾向があるため国民経済計算の国際規準では排除されている上、平成20年の生活扶助相当CPIの対象品目には、生活保護受給世帯において支出のウエイトが相対的に小さく、かつ持続的に価格が下落していたテレビやパソコンなどの教養娯楽用耐久財が含まれていたから、平成20年の生活扶助相当CPIは、生活保護受給世帯とは無関係な世帯の支出構造に基づくもので、物価下落が過大に反映されている旨主張する。

そこで検討するに、前記認定事実によれば、デフレ調整において厚生労働大臣が用いた物価指数はロウ指数（中間年ロウ指数）であると解されるところで、これは消費者物価指数マニュアルに記載された国際的な規準に沿う算式であること、ロウ指数という統一の定義式で表すことのできるラスパイレス指数やパーシェ指数も国際的な規準に沿う算式であり、ウエイト参照時点の違い等からいずれも一定のバイアスが生じ得るとされていることが認められる。もっとも、各種の指数算式はそれぞれに一定のバイアスが生じ得るのであって、パーシェ指数が殊更に国際規準から排除されているとは認められない。

また、証拠（甲共69、85、86）によれば、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では、生活保護受給世帯におけるパソコンの普及率は約4割弱、カラーテレビの普及率は約10割になっていることが認められるから、地上デジタルテレビ放送に移行するためのチューナーが無料配布されていたとの原告らの主張を踏まえても、パソコンやテレビの支出が生活保護受給世帯とは無関係の支出であると認めることはできないし、これらの価格が下落しているとの理由で当該品目を除外することに合理性があるとは解されない。

したがって、この点に関する原告らの主張は採用できない。

キ 生活扶助相当CPIを算出する際、家計調査における一般世帯の支出額を  
10 基に作成されたウエイトを用いたとの点について

原告らは、生活扶助相当CPIの算出に当たって用いられたウエイトは、家計調査における一般世帯（二人以上の世帯）の品目別消費支出金額を基に作成されたものであるから、生活保護受給世帯の消費実態が考慮されていないとして、社会保障生計調査を用いるか、家計調査のうち第1・十分位層の  
15 消費構造の支出割合を用いるべきであった旨主張する。

前記認定事実のとおり、家計調査は、生活保護受給世帯を含む一般世帯を対象として、国民生活における家計収支の実態が正確に反映されるよう、調査世帯の選定やその対象数を決定し、各世帯の具体的な支出品目ごとに支出数量や支出金額を明らかにするものであるから、これにより算出される支出  
20 割合は信頼性の高いもので、当該支出割合をウエイトとして使用した物価指数は、生活保護受給世帯の生活実態をそのまま反映するものではないものの、生活保護受給世帯を含めた一般世帯を対象とした物価の変動率を表すもの  
ということができる。

他方、社会保障生計調査は、生活保護受給世帯の生活実態を明らかにすることを目的として、家計収支の状況や消費品目の種類・数量等を調査するものであるところ、調査対象の選定にあたって統計上の配慮はなく、地域等に  
25

よる偏りが生ずる可能性がある上、サンプル数も家計調査の約9分の1にすぎず、具体的な品目ではなく大まかな分類に基づいてされるものである。そうすると、社会保障生計調査の結果は生活保護受給世帯の生活実態を反映したものであるということにはできるものの、支出割合の観点からはその精度は必ずしも高いとはいえない。

5  
10  
15  
20  
25  
そうすると、厚生労働大臣が生活扶助相当CPIを算出するためのウエイトとして社会保障生計調査ではなく家計調査による支出割合を使用したことが不合理であるということにはできないし、また、上記のとおり家計調査による支出割合は生活保護受給世帯を含めた一般世帯を対象とした物価の変動率を表すものであるから、第1・十分位層の支出割合に限定して用いないことが著しく不合理であるとも認められない。

ク 生活扶助相当CPIに基づく物価下落率につき専門家の検証を経ず、生活扶助基準にそのまま反映させたとの点について

15  
20  
25  
まず、厚生労働大臣が生活扶助基準を改定するに当たって、社会保障審議会等の専門家の検討を経ることは法律上要請されているものでなく、デフレ調整について専門家の検討を経ていないことをもって、直ちに厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤又は欠落があったということにはできない。

30  
35  
40  
45  
50  
そして、物価下落率を算出するに当たって、厚生労働大臣が、総務省CPIの指数品目から特定の品目を除外して算出した生活扶助相当CPIを用いることとし、その算定に当たって平成20年を起点としたこと、期間を平成20年から平成23年までとし、指数参照時点、価格参照時点及びウエイト参照時点をいずれも平成22年としたこと、これを踏まえて平成20年生活扶助相当CPI及び平成23年生活扶助相当CPIを求めたことは前記認定事実のとおりであり、また、その算出方法、算定の基礎とされた価格指数等に不合理な点がないことは既に判示したとおりであって、上記過程を経て求められた物価下落率をデフレ調整に用いることに合理性を欠く点があ

るとは認められない。なお、証拠（乙共80。平成29年12月14日付「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」）によれば、基準部会が本件保護基準改定による事後の影響を検証するため、夫婦子一人世帯の年収階級及び消費支出階級の折れ線回帰分析の結果を基に、生活扶助基準額と年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出額とを比較したところ、これらは概ね均衡すると確認されていることが認められる。

#### ケ 小括

以上によれば、厚生労働大臣がしたデフレ調整は必要性及び合理性を欠くとの原告らの主張は理由がなく、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又は欠落があると認めることはできない。

なお、前記認定事実のとおり、厚生労働大臣は、激変緩和措置として、ゆがみ調整及びデフレ調整を併せて行うことによる減額幅の上限を10%とした上で、その結果の反映を平成25年から3年間かけて段階的に実施することとしたものであるが、かかる措置が著しく不合理であると認めることはできず、その判断の過程及び手続に過誤又は欠落があるとも解されない。

(4) 上記(2)及び(3)で判示したとおり、ゆがみ調整及びデフレ調整により生活扶助基準を改定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は認められず、また、激変緩和措置に係る方針及び当該措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

したがって、本件保護基準改定に基づきされた本件各処分は適法である。

#### 第5 結論

以上のとおりであって、原告B4ら5名の訴えについては不適法であるからいずれも却下し、その余の原告らの請求については理由がないからいずれも棄却することとし、主文のとおり判決する。

神戸地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官 小 池 明 善

5

裁判官 矢 向 孝 子

10

裁判官 川 上 夕 伊

別紙 処分一覽表

1

原告番号	処分の名宛人	処分行政庁	処分日	審査請求日	裁決日	裁決到達日	再審査請求日	裁決日	訴え提起日
A 1	A 1	伊丹市福祉事務所長	H25. 6. 27	H25. 9. 25	H26. 1. 22		H26. 2. 16	H26. 11. 14	H27. 5. 18
B 1	B 1	尼崎市福祉事務所長	H25. 7. 19	H25. 9. 26	H26. 1. 22		H26. 2. 25	H26. 11. 14	H27. 5. 18
B 2	B 2	尼崎市福祉事務所長	H25. 7. 18	H25. 9. 25	H26. 1. 24		H26. 2. 16	H26. 11. 14	H27. 5. 18
B 3	B 3	尼崎市福祉事務所長	H25. 7. 18	H25. 9. 25	H26. 1. 27		H26. 3. 3	H26. 11. 14	H27. 5. 18

2

C 1	C 1	神戸市垂水福祉事務所長	H25. 7. 1	H25. 8. 27	H26. 1. 17		H26. 2. 20	H27. 7. 17	H27. 9. 12
C 2	C 2	神戸市垂水福祉事務所長	H25. 7. 1	H25. 9. 11	H26. 1. 22		H26. 2. 25	H27. 7. 17	H27. 9. 12

3

C 3	C 3	神戸市北福祉事務所長	H27. 4. 1	H27. 5. 18	H28. 3. 17				H28. 4. 29
C 4	C 4	神戸市北福祉事務所長	H27. 4. 1	H27. 5. 18	H28. 3. 11				H28. 4. 29
C 5	C 5	神戸市中央福祉事務所長	H27. 4. 1	H27. 5. 18	H27. 12. 18				H28. 4. 29
C 6	C 6	神戸市垂水福祉事務所長	H27. 4. 1	H27. 5. 18	H28. 1. 22				H28. 4. 29
C 7	吉川昇	神戸市長田福祉事務所長	H27. 3. 26	H27. 5. 18	H28. 2. 26				H28. 4. 29
C 8	C 8	神戸市須磨福祉事務所長	H27. 4. 1	H27. 5. 18	H28. 1. 12				H28. 4. 29
D 1	D 1	明石市福祉事務所長	H27. 3. 18	H27. 5. 18	H27. 11. 26				H28. 4. 29
B 4	B 4	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 10. 9	H27. 10. 10	H27. 12. 2		H28. 4. 29
B 5	B 5	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 10. 14	H27. 10. 21	H27. 12. 2		H28. 4. 29
B 6	B 6	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 10. 29				H28. 4. 29
B 7	B 7	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 10. 29				H28. 4. 29
B 8	B 8	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 10. 29				H28. 4. 29
B 9	B 9	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 10. 29				H28. 4. 29
B 10	B 10	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 20	H27. 5. 19	H27. 10. 29				H28. 4. 29
B 11	B 11	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 8. 24	H27. 8. 27	H27. 11. 24		H28. 4. 29
B 12	B 12	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 9. 24	H27. 9. 29	H27. 11. 24		H28. 4. 29
B 13	B 13	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 9. 29	H27. 10. 1	H27. 11. 24		H28. 4. 29
B 14	B 14	尼崎市福祉事務所長	H27. 3. 19	H27. 5. 19	H27. 10. 29				H28. 4. 29

これは正本である。

令和3年12月16日

神戸地方裁判所第2民事部

裁判所書記官 平山 永義

