

(高裁判決 3 頁～ 4 頁、原判決 4 頁～ 7 頁)

## 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ない旨規定する。

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、9 条において、保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行う旨規定し、10 条において、保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとするが、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる旨規定する。

エ 生活保護法は、11 条において、保護の種類を、生活扶助、教育扶助住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の 8 種類とし、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われる旨規定し、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し、30条1項において、生活扶助は、原則として、被保護者の居宅において行う旨規定し、31条1項において、生活扶助は、原則として、金銭給付によって行う旨規定する。

オウ 生活保護法は、11条において、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。

カ 生活保護法（平成25年号外法律第104号による改正前のもの。以下、同法24条及び25条につき同じ。）は、25条2項において、保護の実施機関は、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもってその決定を行い、書面をもって、これを被保護者（現に生活保護法による保護を受けている者をいう。以下同じ。）に通知しなければならない旨規定する。

キオ 生活保護法は、56条において、被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を不利益に変更されることがない旨規定する。

## (2) 生活扶助基準

ア 生活扶助基準（別表第1）は、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たもめであり、基準生活費（第1章）と加算（第2章）とに大別されている。居宅で生活する者の基準生活費は、食費、被服費等の個人単位の経費に対応する第1類の額（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第2類の額（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 第1類費は年齢別に、第2類費は世帯人員別に定められているところ、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、夫婦子1人の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類費に分けた上、第1類費については栄養所要量を参考とした指数を、第2類費については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、設けており、居住する市町村の級地に応じて適用されるが、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、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。）。

なお、名古屋市（原告1, 3~5, 7~12及び17~20の居住地）は1級地-1に、愛知県豊橋市（以下「豊橋市」という。原告13, 14及び21の居住地）及び愛知県刈谷市（以下「刈谷市」という。原告15の居住地）は2級地-1にそれぞれ属する。（別表第9）

(高裁判決4頁～6頁、原判決4頁～7頁)

3 前提事実 (ただし、原審原告1、3、7、10及び19に関する部分を除く。)

(1) 当事者

原告1、3～5、7～12及び17～20は名古屋市、原告13、14及び21は豊橋市、原告15は刈谷市において、それぞれ生活保護を受給している。(乙(1)1、(3)1～(5)1、(7)1～(15)1、(17)1～(21)1)

(2) 本件各処分に至る経緯

ア 生活扶助基準(基準生活費)の改定について、生活保護法の施行後、マーケットバスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式が順次採用されてきたが、昭和59年以降は、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実態との調整を図る水準均衡方式が採用されてきた(なお、各種加算については、物価指数の伸び率を基本として改定されてきたものもある。)。水準均衡方式による生活扶助基準の改定は、基本的に、標準世帯の生活扶助基準に改定率を乗じることによってされている。(甲全4の2、乙全7の2)

イチ 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の下に、学識経験者による専門的かつ客観的な評価・検証を行うため、常設部会として生活保護基準部会が設置され、生活保護基準部会において生活扶助基準に関する検証及び評価が行われた。生活保護基準部会は、平成25年1月18日、この検証及び評価の結果を取りまとめて社会保障審議会生活保護基準部会報告書(以下「平成25年報告書」という。)として公表し、平成25年報告書において、生活扶助基準の展開部分が一般低所得世帯の消費実態とかい離している旨を指摘した(以下、前記の検証及び評価を行った生活保護基準部会を「基準部会」という。)

厚生労働大臣は、基準部会の検証結果上記検証及び評価(以下「平成25年検証」という。)の結果等を受けて、一般低所得世帯の消費実態を生活

扶助基準の展開部分に反映させることにより生活扶助基準の展開部分を適正化し生活保護受給世帯間の公平を図るため、生活扶助基準を改定することとした（以下、この改定を「ゆがみ調整」という。）。

（以上につき、甲全6，乙全6，16，19，22，弁論の全趣旨）

ウ+ また、厚生労働大臣は、平成20年から平成23年までの物価下落により被保護者の可処分所得が実質的に増加しているとして物価下落率を考慮した生活扶助基準の引下げを行うこととした（以下、この改定を「デフレ調整」という。）。

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、消費財・サービスの価格における変化を計測する物価指数であり、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も前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（総務省統計局が毎月行っている、一定の統計上の抽出方法に基づき全国の世帯を代表するよう無作為に選出された約9000世帯を対象とした家計の収入・支出、貯蓄・負債等の調査であり、統計法2条6項にいう基幹統計調査の1つである。）により家計の消費支出全体に当該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、指数品目の基準年の価格と比較年の価格の比を、支出割合をウェイトとして加重平均（値に重み〔ウェイト〕を付けて行う平均）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ものを指数品目とした（以下、厚生労働大臣

が総務省CPIの指数品目からこれらの品目を除外した品目によるなどの修正を行った独自の消費者物価指数を「生活扶助相当CPI」という。)

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とし、同年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、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」、比較の基準となる価格の時点を「価格参照時点」、指数の値を100とする時点

を「指数参照時点」という。)

厚生労働大臣は、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% ( $99.5 \div 104.5 - 1 \doteq -4.78\%$ ) と変わった になるとした(以下、この-4.78%の下落率ないし下落率4.78%を「本件下落率」ともいう。)

(以上につき、甲全100、102、149、230、乙全16、18、19、26～28、81、82、弁論の全趣旨)

エウ 以上の経緯から、厚生労働大臣は、生活扶助基準の展開部分と一般低所得世帯の消費実態とのかい離を解消するとともに(ゆがみ調整。ただし、ゆがみ調整による増減額の幅は、基準部会の検証結果の2分の1とすることとした (以下「2分の1処理」ともいう。)). なお、2分の1処理が後記激変緩和措置として実施されたものか否かについては、争いがある。)、平成20年から平成23年までの物価下落率を考慮した4.78%の生活扶助基準の引下げ(デフレ調整)を行うこととしたが、これらの生活扶助基準の改定においては、生活保護受給世帯に対する激変緩和措置として、①改定を平成25年度から3年間かけて段階的に実施し、②改定の影響を一

定程度抑える観点から、増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整するとともにゆがみ調整による増減額の幅を基準部会の検証結果の2分の1とすることとした調整することとした。そして、厚生労働大臣は、平成25年5月16日に本件告示1による生活扶助基準の改定を実施し、平成26年3月31日に本件告示2による生活扶助基準の改定（以下、これらの改定を併せて「本件改定」ともいう。）を実施した。（甲全8，97，乙全1，3，16，19，31）

(3) 原告らに対する処分等

ア 別紙処分一覧表1の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁は、本件告示1に基づき、「処分の名宛人」欄記載の各原告に対し、各保護変更決定処分をした（本件各処分1，乙(1)1，(3)1～(5)1，(7)1～(15)1）。また、別紙処分一覧表2の「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁は、本件告示2に基づき、「処分の名宛人」欄記載の各原告に対し、各保護変更決定処分をした（本件各処分2。乙(17)～(21)1）。

本件告示1により第1事件原告らについて生じた生活扶助基準額の変更額は別紙処分一覧表1の「差額」欄記載のとおりであり、本件告示2により第2事件原告らについて生じた生活扶助基準額の変更額は別紙処分一覧表2の「差額」欄記載のとおりである。なお、生活扶助基準額が増額となっている者があるのは、本件告示2及び~~本件処分2~~本件各処分2が消費税増額に伴う引上げを含んでいるためである。（弁論の全趣旨）

イ 本件各処分1の通知書には、処分の理由として、原告1，3～5及び7～12につき「基準改定による変更」、原告13及び14につき「基準改定を行う」、原告15につき「基準改定」と記載されていた。また、本件各処分2の通知書には、原告17～20につき「基準改定（年齢改定，冬季加算削除）による変更」、原告21につき「基準改定，年齢改定を行う」と記載されていた。（乙(1)1，(3)1～(5)1，(7)1～(15)1，(17)1～(21)1）

ウ 原告らは、それぞれ、本件処分1本件各処分1ないし本件処分2本件各処分2について、別紙処分一覧表1及び2記載の「審査請求日」欄記載の日に愛知県知事に対して審査請求を行ったところ、愛知県知事は、別紙処分一覧表1及び2記載の「裁決日」欄記載の日に、原告らの各審査請求を棄却する旨の各裁決を行い、各同日頃、原告らにその旨を通知した。原告ら（ただし、原告14を除く。）は、本件各処分について、別紙処分一覧表1及び2の「再審査請求日」欄記載の日に厚生労働大臣に対して再審査請求を行った。（弁論の全趣旨）

エ 第1事件原告らは、平成26年7月31日に第1事件に係る訴えを、第2事件原告らは、平成28年4月21日に第2事件に係る訴えをそれぞれ提起し、第2事件は第1事件に併合された。（顕著な事実）

オ その後、厚生労働大臣は、前記ウの再審査請求をいずれも棄却する旨の裁決をした。（弁論の全趣旨）

(4) 生活保護は、憲法25条の理念に基づき、被控訴人国が、生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行う制度である（生活保護法1条）が、生活保護基準は、個人住民税の非課税基準、国民健康保険料等の減免基準、賃金、社会保障給付水準等の様々な制度に、制度上ないし事実上連動しており、その引下げは、生活保護受給世帯だけではなく、これを超えて、広く国民全体の生活水準等にも影響を及ぼすものである（例えば、生活保護基準が引き下げられる状況の下では、事実上最低賃金の引上げもされず、勤労者全体の給与水準も引き上げられないまま推移してしまうことなどが考えられる。）。（甲全1，64ないし67、392）。

(高裁判決 6 頁、原判決 10 頁～11 頁)

### 第 3 主要な争点

- 1 本件各告示による生活扶助基準の改定に生活保護法 ~~3 条及び 8 条~~ 3 条、8 条 2 項、9 条等 に違反した違法があるか (争点 1)
- 2 本件各処分に行政手続法 14 条の理由提示義務又は生活保護法 25 条 2 項の理由付記義務に違反した違法があるか (争点 2)
- 3 本件各告示による生活扶助基準の改定の国家賠償法上の違法性の有無及び損害額 (争点 3)

(高裁判決 129 頁～131 頁、原判決 66 頁～73 頁)

3 争点 1 (本件各告示による生活扶助基準の改定に生活保護法 3 条及び 8 条に違反した違法があるか) について

(1) ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権について

ア(ア) 生活保護法 3 条によれば、同法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならぬところ、同法 8 条 2 項によれば、保護基準は、要保護者の年齢別、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。そうすると、仮に、保護基準が前記の最低限度の生活の需要を超えているというのであれば、これに応じて保護基準を改定することは、同項の規定に沿うところであるということができる。もっとも、これらの規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、国の財政事情を含めた国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである(最高裁昭和 51 年(行ツ)第 30 号同 57 年 7 月 7 日大法院判決・民集 36 卷 7 号 1235 頁、平成 22 年(行ツ)第 392 号同 24 年 2 月 28 日第三小法院判決・民集 66 卷 3 号 1240 頁、平成 22 年(行ヒ)第 367 号同 24 年 4 月 2 日第二小法院判決・民集 66 卷 6 号 2367 頁、平成 24 年(行ツ)第 302 号・同年(行ヒ)第 355 号同 26 年 10 月 6 日第 7 小法院判決参照)。したがって、保護基準中の生活扶助基準を引き下げる内容

の改定をするに際し、改定前の生活扶助基準が要保護費の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改定するに際し、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、厚生労働大臣に前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）、そのうち基準生活費は、食費や被服費、光熱水費、家具什器類費等、日常生活上不可欠な支出に係る需要を満たすためのものであるから、生活扶助基準を引き下げる内容の保護基準の改定は、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にかかわらず、現にその保護を受けて生活費計を立てていた被保護者に関しては、保護基準により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。したがって、厚生労働大臣は、生活扶助基準を引き下げる内容の保護基準の改定をするに当たっては、当該改定の必要性を踏まえつつ、被保護者の上記のような期待的利益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も少なくないから、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定するに当たっては、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へ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について、激変緩和措置の要否などを含め、前記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているというべきである。

(ウ) そして、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ゆがみ調整やデフレ調整による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、前記(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、各種の統計資料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に本件各告示による生活扶助基準の引下げにおいてもこうした資料に基づいて検討されている。これらの諸点に鑑みると、本件改定については、①これを行っ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本件改定に際して激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響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項に違反し、違法なものになるというべきであり、裁判所が上記①及び②の各点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査するのが相当である検討されている(前記1(2)ウ〜オ、2)。これらの諸点に鑑みると、~~ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定は、①ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定をした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②ゆがみ調整及びデフレ調整による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条及び8条2項に違反し、違法となるものというべきである~~（最高裁平成22年（行ツ）第392号。同年（行ヒ）第416号同24年2月28日第三小法廷判決・民集66巻3号1240頁、最高裁平成22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁、平成24年（行ツ）第302号・同年（行ヒ）第355号同26年10月6日第一小法廷判決参照）。

イ 以上の点につき、原告らは、制度後退禁止原則により、生活扶助基準を引き下げることが原則として許されず、国において生活扶助基準を引き下げる正当な理由があることを立証しない限り、生活扶助基準の引下げは違法となる旨主張し、その根拠として、① 憲法25条1項は国に健康で文化的な水準の生活を国民に保障することを、同条2項は国に社会福祉の向上及び増進をそれぞれ義務付けており、同条を受けた生活保護法は、3条において、健康で文化的な生活水準を維持することを国に義務付けるとともに、8条2項において、健康で文化的な最低限度の生活の需要が確実に満たされるようにしなければならないとしており、56条において、不利益変更の禁止を定めていること、②同法立法当時、厚生大臣が国会において「基準額につきましては下げないということどこまでも進んでいきたい」と答弁していることや厚生省社会局長が同法8条2項につき「最低生活はできるだけ高い線まで持って行きたい」と答弁していること、③ 社会権規約2条1項は、「この規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いる」こと、すなわち権利の実現の漸進的な進歩を国家に要求している上、一般的意見も、その3において、し不可欠な食料等の最低限の部分を充足することを加盟国が即時的に負う最低限の中核的義務として位置付けているとともに、

その19において、財政上社会保障に対して優先的な財源の配分を求め、社会保障に関する後退的な措置は禁じられているとの強い推定が働くとしていることを挙げている。

しかしながら、まず、①についてみると、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。これらのことからすれば、同項が生活保護制度を後退させることを禁止しているということとはできない。また、同条2項は、国は、社会福祉、社会保障等の向上及び増進に「努めなければならない」と規定しており、同項は、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って（前掲最高裁昭和57年7月7日大法廷判決参照）、同項が生活保護制度を後退させることを禁止していると解することはできない。そして、生活保護法は、前記のような憲法25条を受けて定められたものであり、生活保護法3条の規定する「健康で文化的な生活水準」や同法8条の規定する「最低限度の生活」も、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って、社会十経済情勢の変化等によって変動し得るものと解されるから、これらの規定が生活保護制度を後退させることを禁止するものと解することはできない。

また、同法56条は、既に保護の決定を受けた個々の被保護者の権利及び義務について定めた規定であって、保護の実施機関が被保護者に対する保護を一旦決定した場合には、当該被保護者について、同法の定める変更の事由が生じ、保護の実施機関が同法の定める変更の手続を正規に執るまでは、その決定された内容の保護の実施を受ける法的地位を保障する趣旨のものであると解される（前掲最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決参照）。このような同条の趣旨に照らせば、同条は保護基準自体が改定される場合には適用されないというべきであるし、同条の趣旨を考慮するとしても、保護基準は、最低限度の生活の需要を満たすものとして定められるものであり（同法8条2項）、前記のとおり、最低限度の生活の具体的内容は、社会経済情勢の変化等によって変動し得ることを当然に予定していると解されるのであって、同法56条がこのことを否定する趣旨を含むものとは解されない。そうすると、同条の趣旨をもって生活保護制度を後退させることが禁止されるということとはできない。

次に、②についてみると、生活保護法立法当時、厚生大臣は、国会において、予算を十分に確保して切下げということがないようにしてほしい旨の発言を受けて、「基準額につきましては下げないということでもどこまでも進んでいきたい」と答弁していること（甲全33）、厚生省社会局長が同法8条2項につき「最低生活の線というものは、でき得る限り高い線まで持っていきたい」と答弁していること（甲全158）が認められるものの、これらの答弁は、同法制定当時（昭和25年）の国民全体の生活水準が非常に低い状況の中で生活扶助基準も極めて不十分なものであることを前提にするものと推認され（甲全33、34、乙全44、45）、このことは、前記の厚生省社会局長が、生活扶助基準が、「現在の基準ならば」、少しでも良くするという方向で努力していきたい旨を答弁していることから明らかである（乙全45）。しかしながら、その後の社会経済の発展により国民

の生活水準は上昇し、これに伴って生活扶助基準の改善が図られ、昭和58年意見具申において生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとされるなど（乙全34,前記1(1)イ）、現在は、生活扶助基準の水準が生活保護法制定当時と大幅に異なるのであるから、前記各答弁をもって、現在の生活扶助基準についても引き下げることが予定されていないということとはできない。

さらに、③についてみると、社会権規約 2条1項9条は、締約国において、同規約9条、11条1項等の定める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、国が前記の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し、控訴人らの主張するような原則を定めたものであるとも解されない。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』と規定しているように、社会権規約2条1項、9条、11条1項等により、直ちに達成する」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。そうすると、社会権規約 2条1項、9条、11条1項等や9条及び一般的意見によって生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権が直ちに制約されるものではなく、後退的な措置が禁じられている裁量権が制約さ

~~れる~~ということとはできない。

以上によれば、原告らの前記主張は採用することができない。

ただし、生活保護は、健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるものであることが求められるものであり（生活保護法3条、8条2項）、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たものである生活扶助基準の引下げを内容とする改定は、その性質上、これによって最低限度の生活を営むことさえ困難にする可能性があると考えられるから、極めて慎重に行われるべきものである。

~~ウ~~また、原告らは、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定するに当たっては、生活保護法8条2項所定の事項を考慮することが義務付けられており、他方で、国の財政事情、国民感情、政権与党の公約等の同項及び9条に定められた事項以外の事項を考慮してはならないと主張する。

しかしながら、前記アのとおり、憲法25条の規定を保護基準とし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り、厚生労働大臣が保護基準を設定するに当たっては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というべきであるところ、前記の政策的判断においては、国の財政事情、他の政策等の多方面にわたる諸事情を広く考慮する必要がある、前記の厚生労働大臣の裁量権もそれらの諸事情を広く考慮して行使されるべきものであると解される。このような生活扶助基準の設定における厚生労働大臣の裁量権の性質に照らすと、厚生労働大臣がこれを行行使するに当たり、生活保護法8条2項所定の事項を考慮することが義務付けられるということとはできず、他方で、同項及び9条に定められた事項以外の事項を考慮することが許されないということとはできない。

したがって、原告らの前記主張は採用することができない。

ウ さらに、原告らは、生活保護法の立法過程においては、生活扶助基準の設定は、専門家によって構成された審議会の検討を経て、これに基づいて決定することが当然の前提とされていたことなどからすれば、厚生労働大臣による生活扶助基準の設定は、専門家による審議会の検討の結果に基づいて行うことが要請されており、専門家による検討を経ていない場合には厚生労働大臣の裁量権が制約される趣旨の主張をする。

確かに、①生活保護法の制定過程において、保護の範囲、方法等が法律で具体的に定められていないことが問題視されたのに対し、厚生省は、保護基準は合理的な基礎資料によって算出されるべきものであり、当該資料は社会保障制度審議会の最低限度の生活の水準に関する調査及び研究によって得られるべきことを説明し、かつ、社会事業審議会に部会を設け実際の運用に当たり部会の検討結果の趣旨を生かすことを言明して了解を得たこと（甲全2）、②生活扶助基準の設定を水準均衡方式で行うことも当時の厚生省の審議会である中央社会福祉審議会における意見を踏まえて決定されていること（前記1(1)イ）、③専門委員会の平成16年報告書において5年に1度の検証が提言され、生活扶助基準の検証に当たっては、調査方法や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とされたこと（前記1(2)ア(エ)）、④平成16年報告書を踏まえ、平成19年には検討会において、平成24年には基準部会において、生活扶助基準の検証が行われてきていること（前記1(2)イ、エ）などからすれば、生活扶助基準の改定に当たっては専門家により構成された審議会等による検討結果を踏まえて行うことが通例であったといえることができる。

しかしながら、厚生労働大臣が保護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を義務付ける法令上の根拠は見当たらず、厚生労働省設置法は、厚生労働省には社会保障審議会を置くものとしつつ、社会保障審議会は、厚生労働大臣の諮問に応じて社会保障に関する

重要事項を調査審議すること、当該重要事項に関して厚生労働大臣又は関係行政機関に意見を述べること等の事務をつかさどる旨規定しているにとどまる（同法7条1項）から、同法上厚生労働大臣の諮問に応じて調査審議することなどをつかさどる審議会と規定するにとどまるから（同法7条1項1号）、厚生労働大臣は必要に応じて社会保障審議会に諮問すれば足り、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり社会保障審議会への諮問が法令上義務付けられているもめではないというべきである。そうすると、社会保障審議会等の専門家の検討を経ていないことをもって直ちに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。

したがって、原告らの前記主張は採用するごとができない。