

令和7年9月17日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和6年(行コ)第3号 生活保護基準引下げ違憲処分取消等請求控訴事件(原審
富山地方裁判所平成27年(行ウ)第1号、同28年(行ウ)第1号)

口頭弁論終結日 令和7年2月3日

5

判

決

控訴人・被控訴人

別紙一審原告目録記載1、2、4、5のとおり

控 訴 人

別紙一審原告目録記載3のとおり

(以下、同目録記載の番号をもって、それぞれ「一審原告1」な
どといい、一審原告1ないし5を併せて「一審原告ら」という。)

10

同訴訟代理人弁護士

別紙代理人目録記載1のとおり

同訴訟復代理人弁護士

別紙代理人目録記載2のとおり

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被 控 訴 人

国 (以下「一審被告国」という。)

同代表者法務大臣

鈴 木 馨 祐

15

富山市新桜町7番38号

被控訴人・控訴人

富 山 市

(以下「一審被告市」という。)

同 代 表 者 市 長

藤 井 裕 久

処 分 行 政 庁

富山市社会福祉事務所長

20

古 西 達 也

一審被告ら指定代理人

別紙指定代理人目録記載のとおり

主

文

1 本件各控訴をいずれも棄却する。

2 一審原告らの控訴費用は一審原告らの負担とし、一
審被告市の控訴費用は一審被告市の負担とする。

25

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

1 一審原告ら

(1) 原判決中、一審原告らの敗訴部分を取り消す。

(2) 一審被告国は、一審原告らに対し、それぞれ5万円及びこれに対する一審原告1ないし3については平成25年5月16日から、一審原告4及び5については平成27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。

2 一審被告市

(1) 原判決中、一審被告市の敗訴部分を取り消す。

(2) 上記取消部分につき、一審原告1、2、4及び5の請求を棄却する。

第2 事案の概要

1 富山市内に居住して生活保護法に基づく生活扶助を受給していた一審原告ら（一審原告3についてはその妻）は、平成25年から平成27年にかけて行われた、厚生労働大臣による「生活保護法による保護の基準」（昭和38年厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。）中の生活扶助基準（別表第1）の改定（以下「本件改定」という。）を理由として、所轄の福祉事務所長らから、それぞれ、生活扶助の支給額を変更する旨の保護変更決定を受けた。

本件は、一審原告らが、本件改定は違法であるなどと主張して、①一審被告市を相手に、上記の保護変更決定の取消しを求めるとともに、②一審被告国に対し、国家賠償法1条1項に基づき、それぞれ慰謝料5万円及びこれに対する本件改定の告示日である平成25年5月16日（一審原告1ないし3）又は平成27年3月31日（一審原告4及び5）から各支払済みまで平成29年法律第44号による改正前の民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

原審は、上記①の請求を認容し（ただし、一審原告3の妻は原審係属中に

死亡したため、訴訟終了宣言がされた。)、上記②の請求を棄却したため、一審原告ら及び一審被告市が自己の敗訴部分を不服として控訴した。

2 関係法令等の定めは、原判決「事実及び理由」第2の2のとおりであるから、これを引用する。

5 3 前提事実

関係法令等の定め、当事者間に争いがない事実、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、概要次の事実が認められる。

(1)ア 生活扶助基準は、基準生活費(第1章)と加算(第2章)とに大別されている。居宅で生活する者の基準生活費は、市町村別に1級地-1から3級地-2で六つに区分して定められる級地(別表第9)及び年齢別に定められる第1類と、級地等及び世帯人員別に定められる第2類とに分けられ、原則として世帯ごとに、当該世帯を構成する個人ごとに算出される第1類費を合算したものに世帯人員別の所定の通減率を乗じたものと第2類費とを合計して算出される。第1類費は、食費、被服費等の個人単位の経費に、第2類費は、光熱水費、家具什器費等の世帯単位の経費にそれぞれ対応するものとされている。(関係法令等の定め(4))

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

(乙20)

(2) 生活扶助基準の改定方式として、昭和25年の生活保護法施行当初は、

マーケットバスケット方式（最低生活を営むために必要な飲食物や衣類、家具什器、入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する方式）が採用されていたが、その後、エンゲル方式（栄養審議会の答申に基づく栄養所要量を満たし得る食品を理論的に積み上げて計算し、別に低所得世帯の実態調査から、この飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式）及び格差縮小方式（一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、結果的に一般国民と被保護世帯との消費水準の格差を縮小させようとする方式）が順次採用された（乙7の2）。

(3)ア 厚生省（当時）の審議会である中央社会福祉審議会は、昭和58年12月、「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」（以下「昭和58年意見具申」という。）を公表した。昭和58年意見具申のうち、生活扶助基準に関する部分の概要は、以下のとおりであった。

- ① 現在の生活扶助基準は一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとの所見を得た。しかしながら、生活保護世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握し、生活扶助基準の妥当性についての検証を定期的に行う必要がある。
- ② 生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきものであり、生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整が図られるよう適切な措置をとることが必要である。また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当である。なお、賃金や物価は、そのままでは消費水準を示すものではないので、その伸びは、参考資料にとどめるべきである。

(乙8)

イ 昭和58年意見具申を踏まえ、昭和59年度以降、生活扶助基準の改定方式として、水準均衡方式（当時の生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当であるとの評価を踏まえ、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図る方式）が採用されている（乙7の2）。

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

① 水準均衡方式はおおむね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢はこの方式を採用した当時と異なることから、例えば5年に1度の頻度で、生活扶助基準の水準について定期的に検証を行うことが必要である。

② 上記の定期的な検証を行うまでの毎年の改定については、近年、民間最終消費支出の伸びの見通しがプラス、実績がマイナスとなるなど安定しておらず、また、実績の確定も遅いため、これによる被保護世帯への影響が懸念されることから、改定の指標の在り方についても検討が必要である。この場合、国民にとって分かりやすいものとする必要がある。例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。

(乙13)

イ 上記専門委員会が平成16年12月に公表した報告書（以下「平成16年報告書」という。）は、勤労3人世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本

的に妥当であったとしつつ、今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に5年に1度の頻度で検証を行う必要があるとした（甲6、乙4）。

5 ウ 平成16年報告書を踏まえ、平成19年10月、厚生労働省社会・援護局長の下に、生活扶助基準について専門的な分析、検討を行うことを目的として、学識経験者等から成る生活扶助基準に関する検討会が設置された。上記検討会は、同年11月、報告書（以下「平成19年報告書」という。）を公表したところ、そのうち、生活扶助基準に関する部分の概要は、以下
10 のとおりであった。

① 夫婦子1人（有業者あり）の一般低所得世帯における生活扶助相当支出額（消費支出額から家賃、医療等の生活扶助に相当しないものを除いたもの。以下同じ。）は、世帯当たり14万8781円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり15万0408円であり、生活扶助基準額がやや高めとなっている。

② 単身世帯（60歳以上の場合）の一般低所得世帯における生活扶助相当支出額は、世帯当たり6万2831円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり7万1209円であり、生活扶助基準額が高めとなっている。

20 （甲7の1、乙5）

(5) 厚生労働大臣は、平成20年度の生活扶助基準について、原油価格の高騰が消費に与える影響等の社会経済情勢を見極める必要性があるなどとして、水準均衡方式による改定をせず、生活扶助基準は据え置かれた（乙7の1、乙63）。

25 さらに、平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界的な金融危機が我が国の実体経済に大きな影響を及ぼし、同年頃から平成23年頃にか

けて、物価、賃金、家計消費がいずれも下落した。厚生労働大臣は、上記金融危機の影響等を踏まえて、平成21年度から平成24年度までについても、水準均衡方式による改定をせず、この間も生活扶助基準は据え置かれた（乙15、64ないし67）。

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

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

- 10 ① 平成25年検証は、平成21年に実施された全国消費実態調査のデータに基づき、年齢別、世帯人員別、級地別に一般低所得世帯間における消費支出の較差を分析し、これと生活扶助基準における展開のための指数とのかい離を評価、検証したものであり、その結果、年齢別、世帯人員別、級地別のいずれにおいても、生活扶助基準における展開のための指数と一般低所得世帯間における消費支出の較差を示す指数との間にかい離が認められた。この結果を踏まえ、年齢別、世帯人員別、級地別の指数を生活扶助基準に反映した場合の影響は、以下のようになった。

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

は1.6%増、20～50代の若年単身世帯では上記各影響の合計は1.7%減となった。

② 厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、平成25年報告書の評価及び検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。なお、その際には見直しが現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯に及ぼす影響についても慎重に配慮されたい。

③ 平成25年検証により、個々の生活保護受給世帯を構成する世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の様々な組合せによる生活扶助基準の妥当性について、よりきめ細かな検証が行われたことになる。しかし、消費に影響を及ぼす要因は多様であるところ、具体的にどのような要因がどの程度消費に影響を及ぼすかは現時点では明確に分析ができないこと、また、特定の世帯構成等に限定して分析する際にサンプルが極めて少数となるといった統計上の限界があることなどから、全ての要素については分析、説明に至らなかった。

④ 平成25年検証の手法は透明性の高い一つの妥当な手法である一方、これまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮したものであることから、これが唯一の手法ということでもなく、将来の検証手法を開発していくことが求められる。今後、政府部内において具体的な基準の見直しを検討する際には、平成25年検証の結果を考慮しつつも、同時に検証手法について一定の限界があることに留意する必要がある。

⑤ 今後、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には、現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯、とりわけ貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある。

(甲3、乙6)

(7)ア 厚生労働大臣は、平成25年厚生労働省告示第174号、平成26年

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

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

イ ゆがみ調整は、平成25年報告書により、年齢別、世帯人員別、級地別のいずれにおいても、生活扶助基準における展開のための指数と一般低所得世帯間における消費支出の較差を示す指数との間にかい離があるとされたことを踏まえ、当該かい離を解消し、生活保護受給世帯間の公平を図るため、生活扶助基準における展開のための指数を適正化することを目的とするものである。具体的には、平成25年検証の結果に基づき、一般低所得世帯間における消費支出の較差を生活扶助基準の展開部分に反映させるものであり、①第1類費について、各年齢区分間の基準額の差を小さくする、②第1類費に係る通減率について、世帯人員の増加に応じた通減割合を大きくするとともに、第2類費について、世帯人員の増加に応じた世帯人員別の基準額の増額の幅を大きくする、③第1類費及び第2類費について、それぞれ級地区分間の基準額の差を小さくすることを内容とする。ただし、ゆがみ調整は、平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準の改定に反映させるのではなく、その2分の1のみを反映させるものである（以下、これを「2分の1処理」という。）。

なお、厚生労働大臣は、2分の1処理をすることにつき、基準部会やその委員等の専門家から意見を聴取するなどしなかった。

ウ デフレ調整は、本件改定前の基準生活費を一律に4.78%減ずるものである。これは、生活扶助相当CPIの平成20年から平成23年までの下落率が4.78%であることから、これを生活扶助基準額に反映させるものである。

5 (甲9、59の3、乙16、17及び弁論の全趣旨)

(8) 富山市福祉事務所長は、原判決別紙2及び3のとおり、一審原告1、2、4及び5(同別紙では順に原告1、2、4及び5)並びに一審原告3の妻(同別紙では提訴時原告3)に対し、本件改定を理由として、生活扶助の支給額を変更して減額する旨の決定をした(争いがない)。

10 (9) その後、基準部会は、平成26年に実施された全国消費実態調査のデータに基づく生活扶助基準の検証(以下「平成29年検証」という。)等を行い、平成29年12月、夫婦子1人世帯について、本件改定後の生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活扶助相当支出額はおおむね均衡しているなどとする報告書(以下「平成29年報告書」という。)を公表した(乙
15 71)。

(10) 一審原告3の妻は、平成27年1月8日に本件訴訟(原審第1事件)を提起したところ、原審係属中の平成29年3月23日に死亡し、一審原告3が訴訟承継した(弁論の全趣旨)。

4 争点

- 20 (1) ゆがみ調整の違法性
(2) デフレ調整の違法性
(3) 本件改定の国家賠償法上の違法性

5 争点に関する当事者の主張の要旨

一審原告らの主張の要旨は、別紙「一審原告らの総括的主張要旨」及び「一
25 審原告らの主張の要旨の補充の上申書」のとおりであり、一審被告らの主張の要旨は、別紙「一審被告らの主張要旨」のとおりである。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、一審原告1、2、4及び5の一審被告市を相手とする本件処分
の取消請求はいずれも理由があり、一審原告らの一審被告国に対する損害賠
償請求はいずれも理由がないものと判断する。その理由は、次のとおりであ
る。

2 判断枠組み

生活保護法3条によれば、同法により保障される最低限度の生活は、健康
で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならぬところ、
同法8条2項によれば、保護基準は、要保護者（同法による保護を必要とす
る者をいう。）の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類
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
であつて、かつ、これを超えないものでなければならぬ。これらの規定に
いう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であつて、その具体的な内
容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等と
の相関関係において判断決定されるべきものであり、同条1項の委任を受け
た厚生労働大臣がこれを保護基準において具体化するに当たっては、国の財
政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察
とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。

そうすると、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定するに当たり、それに
より基準生活費を減額されることとなる被保護者の期待的利益についての配
慮の要否等を含め、上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権
を有しているものというべきであり、本件改定は、その判断に上記見地から
の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合に、生活保護法3条、8条2
項に違反して違法となるものと解される。そして、生活扶助基準の改定の要
否の判断の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価や被保護者の期待的
利益についての配慮は、上記のような専門技術的な考察に基づいた政策的判

断であるところ、これまでも生活扶助基準の改定に際しては、専門家により構成される合議制の機関等により、各種の統計や資料等に基づく専門技術的な検討がされてきたところである。これらの経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として本件改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査されるべきものと解される（以上につき、最高裁平成22年（行ツ）第392号、同年（行ヒ）第416号同24年2月28日第三小法廷判決・民集66巻3号1240頁、最高裁平成22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁、最高裁令和5年（行ヒ）第397号、第398号同7年6月27日第三小法廷判決・裁判所時報1866号1頁、最高裁令和6年（行ヒ）第170号同日第三小法廷判決・裁判所時報1866号12頁参照）。

3 争点1（ゆがみ調整の違法性）について

まず、ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断についてみると、本件において、平成25年検証の結果に統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがあるというべき事情は見当たらない。そして、上記事実関係等によれば、平成25年報告書においては、平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映させると、児童のいる世帯への減額の影響が大きくなることが見込まれており、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には児童のいる世帯への影響に配慮する必要があるともされていたというのであるから、このような観点から、その反映に当たり減額率を限定することには合理性があるといえることができる。また、ゆがみ調整が、生活保護受給世帯間の公平を図るため、生活扶助基準における展開のための指数を適正化することを目的とするものであることに照らせば、減額率に合わせて増額率を限定することにも一定の合理性があるといえることができ

る。そして、平成25年報告書において、平成25年検証の手法に係る統計上の限界も指摘されていたほか、生活扶助基準については基準部会による5年ごとの検証が行われるため、改定による影響については、将来的に検証することが可能であったといえることなども踏まえると、ゆがみ調整における改定率を平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映する場合の2分の1に限定したことが不合理であるともいえない。

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

以上によれば、2分の1処理を含むゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断に、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがあるということとはできない。

（前掲各最高裁令和7年6月27日第三小法廷判決参照）

4 争点2（デフレ調整の違法性）について

次に、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断についてみる。

- (1) 一審被告らは、厚生労働大臣がデフレ調整をすることとした理由について、平成20年以降の経済情勢により生じた生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間の不均衡を是正することとしたものである旨説明するところ、上記事実関係等によれば、平成19年報告書において、生活扶助基準額が一般低所得世帯における生活扶助相当支出額より高い状態にある

旨の指摘があったほか、平成20年頃から平成23年頃にかけて、リーマンショックに端を発する世界的な金融危機が我が国の実体経済に大きな影響を及ぼし、物価が下落してただけでなく、賃金、家計消費がいずれも下落していたというのである。そのような中で、平成20年度から平成24年度までの生活扶助基準について水準均衡方式による改定が行われなかったことからすると、厚生労働大臣が、本件改定当時、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じていると判断したことにつき、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがあるとはいい難い。

(2) 一審被告らは、現時点において、厚生労働大臣が物価変動率のみを直接の指標として基準生活費を一律に減ずることとした理由について、平成15年中間取りまとめにおいて消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされていたこと等を踏まえ、消費そのものではなく、物価変動率を指標として用いた旨説明しているところ、生活扶助基準の改定方式につき、生活保護法その他の法令には何らの定めもなく、同大臣に専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められることからすれば、生活扶助基準の改定の際にどのような指標を用いるかについても、同大臣の裁量判断に委ねられているものといえることができる。

もともと、生活保護法8条2項は、保護基準は、保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすものとすべき旨を規定しているところ、ここにいう「最低限度の生活の需要を満たす」とは、生活扶助については、最低限度の消費水準を保障することを意味するものとして理解されてきたものである。昭和58年意見具申を踏まえて昭和59年度以降採用されてきた水準均衡方式も、当時の生活扶助基準が、一般国民の消費実態との均衡上、最低限度の消費水準を保障するものとしてほぼ妥当なものとなったとの評価を前提として、一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年

度までの一般国民の消費実態との調整を図る方式により生活扶助基準を改定していくことによって、一般国民の消費実態との関係において妥当な生活扶助の水準を維持しようとするものである。

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

平成25年報告書にも、平成25年検証の結果を踏まえて生活扶助基準の見直しを検討する際に、他に合理的説明が可能な経済指標を総合的に勘案する場合があり得ることを前提とする記載があるところ、ここにいう経済指標に物価変動率が含まれるとしても、それは総合的に勘案する指標の一つに位置付けられているにすぎないし、平成25年報告書も、これを勘案する場合にはその根拠を明確に示すべきことを求めている。現に、本件改定前において、物価変動率のみを直接の指標として生活扶助基準の改定がされたことはなかったものである。

以上に述べたところによれば、物価変動率は、生活扶助基準の改定の際の指標の一つとして勘案することが直ちに許容されないものとはいえないとしても、それだけでは消費実態を把握するためのものとして限界のある指標であるといわざるを得ない。そうすると、上記アの不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標として基準生活費の改定率を定めることが、統計

等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を有するもの
というためには、上記限界を踏まえてもなお物価変動率のみを直接の指標と
することが合理的であることにつき、物価と最低限度の消費水準との関係や、
従来の水準均衡方式による改定との連続性、整合性の観点を含め、専門的知
見に基づいた十分な説明がされる必要があるというべきである。

しかるに、一審被告らは、平成15年中間取りまとめにおいて、消費者物
価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされてい
たこと等を挙げて、物価変動率のみを直接の指標として用いても専門的知見
と整合しないものではないなどと説明するにすぎず、上記不均衡を是正する
ために物価変動率のみを直接の指標として用いることが合理的であることにつ
いて、専門的知見に基づいた十分な説明がされているということとはできな
い。上記のとおり、平成15年中間取りまとめは、消費者物価指数の伸びを
指標とすることについての検討の必要性に言及したものにすぎないし、平成
25年報告書にも、厚生労働省において他に合理的説明が可能な経済指標を
総合的に勘案する場合もあり得ることを前提とする記載があるにすぎない。

そして、物価変動率を指標とすることが、一般論としては専門的知見と整
合しないものではないからといって、それまで水準均衡方式によって改定さ
れてきた生活扶助基準を、物価変動率のみを直接の指標として改定すること
が直ちに合理性を有するものということにはならないところ、上記不均衡を
是正するために物価変動率のみを直接の指標として用いることについて、基
準部会等による審議検討が経られていないなど、その合理性を基礎付けるに
足りる専門的知見があるとは認められない。

そうすると、デフレ調整における改定率の設定については、上記不均衡を
是正するために物価変動率のみを直接の指標として用いたことに、専門的知
見との整合性を欠くところがあり、この点において、デフレ調整に係る厚生
労働大臣の判断の過程及び手続には過誤、欠落があったものというべきであ

る。

なお、上記前提事実(9)によれば、平成29年報告書において、本件改定後の夫婦子1人世帯における生活扶助基準額が一般低所得世帯の生活扶助相当支出額とおおむね均衡することが確認されたと評価されているが、デフレ調整において物価変動率のみを直接の指標として用いた厚生労働大臣の判断には、従来の水準均衡方式における改定との連続性等の点において専門的知見との整合性を欠くところがあったというべきことは上記のとおりであって、デフレ調整が基準生活費を一律に4.78%も減ずるものであり、生活扶助を受給していた者の生活に大きな影響を及ぼすものであることも考慮すると、本件改定後に行われた平成29年検証の結果によって、デフレ調整に係る同大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があったとの上記評価が左右されることはないものというべきである。

(3) 以上によれば、本件改定は、物価変動率のみを直接の指標としてデフレ調整をすることとした点において、その厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があり、生活保護法3条、8条2項に違反して違法というべきである。

(前掲各最高裁令和7年6月27日第三小法廷判決参照)

5 争点3 (本件改定の国家賠償法上の違法性) について

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

上記2のとおり、保護基準は、最低限度の生活の需要を超えないものでなければならぬのであり、仮に本件改定前の生活扶助基準が上記需要を超えたものとなっていたというのであれば、これを引き下げることが、生活保護法8条2項の規定に沿うところであるといえることができる（前掲最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決、前掲最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決参照）。そして、上記4(1)に説示したとおり、厚生労働大臣が、本件改定当時、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じていると判断したことにつき、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがあるとはいえず、平成24年8月に施行された社会保障制度改革推進法附則2条1号においても、政府は、生活保護制度に関し、生活扶助の給付水準の適正化その他の必要な見直しを早急に行うものとする旨が規定されていたものである。加えて、上記4(2)に説示したとおり、生活扶助基準の改定に当たり物価変動率を指標とすること自体が直ちに許容されないものとはいえず、平成15年中間取りまとめにおいては、生活扶助基準の改定の指標の在り方について検討の必要性が指摘され、消費者物価指数の伸びを上記指標とすることも考えられるとされていたところである。

これらに照らせば、厚生労働大臣が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然とデフレ調整に係る判断をしたと認め得るような事情があったとまでは認められず、他に、同大臣が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と本件改定をしたと認め得るような事情があったというべき根拠は見当たらない。

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

第4 結論

以上によれば、一審原告1、2、4及び5の一審被告市を相手とする本件処

分の取消請求は認容すべきであり、一審原告らの一審被告国に対する損害賠償請求は棄却すべきであり、これと結論において同旨の原判決は相当であるから、本件各控訴はいずれも理由がなく、棄却すべきである。

よって、主文のとおり判決する。

5

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判長裁判官

大野和明

10

裁判官

升川智道

15

裁判官

山田兼司

(別紙)

一審原告目録

1

5

2

3

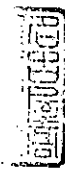
10

4

5

以上

15



(別紙)

代理人目録

1 一審原告ら訴訟代理人弁護士

5	青	島	明	生		水	谷	敏	彦
	足	立	政	孝		西	山	貞	義
	春	山	然	浩		中	村	万	喜
	丸	山	哲	司		福	島	悠	夫
	小	林	大	記		樋	爪		生
	中	山	敦	雄		伊	藤		勇
									建

2 一審原告ら訴訟復代理人弁護士

15	奥	村		回		橋	本	明	夫
	北	尾	美	帆		田	中	和	樹
	荒	木		実		安	藤	俊	文
	徳	田	隆	裕		木	村		弘
	松	本	亘	市		北	島	正	悟
	石	井	翔	大		新	谷	愛	子
									以上

(別紙)

指定代理人目録

一審被告国及び富山市
指定代理人

一審被告国指定代理人

一審被告富山市指定代理人

小	野	悠	士
加	藤	政	樹
小	林	菜	由
加	藤	祐	人
田	畑	尚	宏
手	島		幸
野	崎	海	海
吉	井	啓	結
唐	島	善	一
林			隆
濱	田	慎	孝
寺	床		也
高	橋	恭	愛
小	林	萌	介
西	山	高	花
大	門	明	史
中	村	功	喜
佐	藤	大	幸
高	清	哲	地
野	開	竜	司
林			也

一審原告らの総括的主張要旨

目 次

第1 司法審査の判断枠組み	- 5 -
1 憲法と生活保護法の定め	5
(1) 厚生労働大臣の裁量権は憲法・生活保護法により制限されること	- 5 -
(2) 生活保護法が厚生労働大臣に授権したのは「要保護者の需要」を測定する「基準」の制定権限であること	- 5 -
(3) 本件改定は憲法25条1項が保障する生存権そのものの問題であること	6 -
2 老齢加算訴訟最判に基づく司法審査のあり方	7
(1) 生活保護基準の改定が「需要」に基づいているか否かの審査	- 7 -
(2) 最低限度の需要への合致の審査	- 7 -
(3) 法定事項の考慮の審査	- 8 -
3 ①改定の適法性の場面における司法審査のあり方	8
(1) ㊦厚生労働大臣の裁量権	- 8 -
(2) ①裁量権行使における考慮事項	- 9 -
(3) ㊧司法審査の対象となる厚生労働大臣の判断の特定	- 10 -
(4) ②司法審査の観点と違法となる場合	- 11 -
(5) ㊨個別具体的な違法事由	- 13 -
4 激変緩和措置等の適法性の場面における司法審査のあり方	14
(1) ㊦厚生労働大臣の裁量権の行使は「最低限度の需要への合致」が前提であること	- 14 -
(2) ①裁量権行使における考慮事項は「公平」と「国の財政事情」であること	- 14 -
(3) ㊧司法審査の対象となる厚生労働大臣の判断の特定	- 14 -

(別紙)

(4) ㊸司法審査の観点と違法となる場合	- 15 -
(5) ㊹個別具体的な違法事由	- 15 -
5 朝日訴訟基準は適用されないこと	- 15 -
(1) 一審被告らの主張	- 15 -
(2) 朝日訴訟基準は憲法25条適合性に関するものであること	- 15 -
(3) 老齢加算訴訟最判も朝日訴訟基準を適用していない	- 16 -
(4) 判断過程審査の判断基準として朝日訴訟基準は接合できない	- 16 -
第2 「デフレ調整」の違法性	- 16 -
1 専門家の検討を経ずに物価を考慮したことの問題点	- 16 -
(1) 専門家の検討を経ることがこれまでの通例であったこと	- 16 -
(2) 物価との直結・連動は水準均衡方式に反すること	- 17 -
(3) 専門家の検証では物価考慮が一貫して否定されてきたこと	- 18 -
(4) 「必要な見直しを早急に行うことが求められていた」との主張について	- 20 -
(5) 厚生労働省に「専門性」があるとの主張について	- 21 -
2 全国全世帯一律「-4.78%」のデフレ調整を行ったことの問題点	- 21 -
(1) 全国全世帯一律の改定率の適用は生活保護法8条2項に違反すること	- 21 -
(2) 法8条2項に定める考慮要素はデフレ調整における考慮要素ではないとの一審被告らの主張が失当であること	- 22 -
3 「生活扶助相当CPI」を用いたことの問題点	- 23 -
(1) 「デフレ調整」の目的	- 23 -
(2) テレビ等の教養娯楽用耐久財の影響の「異常増幅」等による約3%もの過大評価	- 24 -
(3) 総務省家計調査一般世帯ウェイトを用いた点	- 24 -
(3) 品目の除外により「実態とのズレ」がさらに異常増幅された点	- 28 -

(別紙)

(5) 平成22年のウエイトを用いた点	- 29 -
(6) 生活保護世帯の可処分所得の実質的増加が一般世帯より大きくなることはあり得ないこと	- 31 -
(7) 厚生労働省に「生活保護世帯における物価変動による可処分所得の実質的変動」を的確に把握するという経済統計学等に関する専門性はなかったこと	- 31 -
4 デフレ調整の始期を平成20年としたことの問題点	- 32 -
(1) 平成20年は物価が高騰した年であったこと	- 32 -
(2) 平成19年から平成20年の物価上昇が反映されていないこと	- 32 -
(3) 平成19年検証における「生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との不均衡」について	- 33 -
(4) 平成16年報告書以降の生活扶助水準の据え置きについて	- 33 -
(5) 平成16年ないし平成19年を始期とした試算について	- 34 -
第3 「ゆがみ調整」の「2分の1処理」の違法性	- 34 -
1 「2分の1処理」の判断過程に関する一審被告らの説明が変遷していること	- 34 -
2 「2分の1処理」に関する一審被告らの説明(論証過程)に合理的な根拠がないこと	- 35 -
(1) そもそも「激変緩和措置」とはいえないこと	- 35 -
(2) 「子どものいる世帯」への「激変緩和」ともいえないこと	- 36 -
(3) 「統計上の限界」「更なる評価、検証が予定」は根拠にならないこと	- 36 -
(4) 「生活扶助受給者世帯の公平」も根拠にならないこと	- 37 -
(5) 「平成25年検証の本質的な趣旨」も根拠にならないこと	- 37 -
4 「2分の1処理」は90億円の財政効果目的であったこと	- 38 -
5 小活	- 39 -

(別紙)

第4	「デフレ調整」に加えて「ゆがみ調整」を併せ考慮したことの違法性	41
1	「ゆがみ調整」は体系と水準の一体的検証であったこと	41
(1)	平成25年検証では体系の検証と水準の検証が一体的に行われたこと	41
(2)	第11回部会の途中で検証方針を変更した事実などないこと	42
(3)	「ゆがみ調整」は「生活扶助基準の絶対水準」に影響を与えていること	42
2	「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になること	43
第5	「平成29年検証」によっても本件改定の違法性は治癒されない	43
1	事後的な平成29年検証によって本件改定は適法にならない	43
2	一審被告らの主張は平成29年検証で議論されたものではないこと	43
3	平成29年検証は夫婦子1人世帯の均衡しか確認していないこと	44
第6	国家賠償請求	45
1	国賠法上の違法性及び故意・過失	45
2	一審原告らが被った損害等	46

第1 司法審査の判断枠組み

1 憲法と生活保護法の定め

(1) 厚生労働大臣の裁量権は憲法・生活保護法により制限されること

本件改定が適法となるためには、厚生労働大臣に対して、保護基準の制定権限を委任している生活保護法に適合するものでなければならない（行政手続法2条8号イ）。また、「裁量処分」である以上、「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合」にも違法となるが（行訴法30条）、あくまで法律が行政に対し一定の事項に関する判断の余地を認めたものであるから、法律による委任の範囲を超えた法規命令の制定ないし改定は、裁量権の名のもとに適法とされることはない（巽智彦准教授（東京大学）意見書（甲151、甲172）参照）。

(2) 生活保護法が厚生労働大臣に授権したのは「要保護者の需要」を測定する「基準」の制定権限であること

ア 法8条1項は保護の範囲を「需要」で画していること

旧生活保護法10条が「保護は、生活に必要な限度を超えることができない」とのみ定めていたのに対し、現行の生活保護法8条1項は、保護の範囲を「需要」によって画することを明確にした。そのため、同項が厚生労働大臣に対して授権しているのは、あくまでも「要保護者の需要」を測定する「基準」を定める権限である。

イ 法8条2項は法定事項の考慮と最低限度の需要への合致を義務付けていること

また、生活保護法8条2項は、厚生労働大臣に対して、保護基準の制定に当たっては、「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」したうえで（以下「法定事項の考慮」という）、「最低限度の生活の需要を満たすに十分な」保護基準を設定すること（以下「最低限度の需要への合致」という）を義務付けている。

ウ 法12条1号は「生活扶助」を日常の「需要」を満たすものと定めていること

しかも、本件で問題となっている生活扶助（法11条）については、生活保護法12条1号が「衣食その他日常の需要を満たすための必要なもの」と定めている。このことから、本件改定に関する厚生労働大臣の裁量権が「需要」の測定に限定されることは明らかである。

エ 法9条からも「需要」の存否が基礎となることは明らかであること

さらに、法9条は、「保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする」と定めている。

老齡加算東京訴訟最判は、「同条が要保護者に特別な需要が存在する場合において保護の内容について特別な考慮をすべきことを定めたものであることに照らせば、仮に加算の減額又は廃止に当たって同条の趣旨を参酌するとしても、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に基づく高齢者の特別な需要の存否に係る判断を基礎としてこれをすべきことは明らかである」として、厚生労働大臣の裁量権の行使が「需要の存否」に限定されることを明らかにしている。

オ 小括：保護基準の改定の適法要件

したがって、保護基準の改定の適法性要件は、「要保護者」の「最低限度の生活の需要」への合致である。

具体的には、そもそも保護基準の改定が、「法定事項を考慮した」「要保護者の最低限度の生活の」「需要」に基づいていない場合には、生活保護法8条2項に違反することになる。

(3) 本件改定は憲法25条1項が保障する生存権そのものの問題であること

これらの生活保護法を解釈するにあたっては、当然、「最高法規」である憲法にも適合する解釈でなければならない（憲法98条1項）。

本件で問題となっているのは、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び推進に努めなければならない」と定める憲法25条2項ではなく、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」として、憲法上の基本的人権である「生存権」を保障する憲法25条1項それ自体である。生活保護法3条及び8条は、憲法25条1項が保障する生存権の内容をさらに具体化することによって、厚生労働大臣の裁量権を限定しているのである。

岡田判決も、生活扶助が憲法25条の理念に基づく「保護受給世帯の基礎的な生計に関わるもの」であり、その「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」であることを理由に、厚生労働大臣には「慎重な判断をすることが求められていた」と判断している(同94頁)。

2 老齢加算訴訟最判に基づく司法審査のあり方

(1) 生活保護基準の改定が「需要」に基づいているか否かの審査

上記1(2)のとおり、生活保護法8条1項が厚生労働大臣に授権したのは「要保護者の需要」を測定する「基準」の制定権限にとどまるから、そもそも保護基準の改定が「需要」に基づいていないのであれば、生活保護法8条の委任の範囲を超え、直ちに違法となる。老齢加算東京訴訟最判も、老齢加算の生活保護法3条、8条2項の解釈から、老齢加算の廃止が、そもそも保護基準の改定が「需要」に基づいているか否かの審査をしている。

(2) 最低限度の需要への合致の審査

上記1(2)のとおり、生活保護法8条2項は「最低限度の需要への合致」を要求しているから、改定後の保護基準が「最低限度の需要」に合致していなければ、生活保護法3条、8条2項に違反することになる。

老齢加算東京訴訟最判は、「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、

(別紙)

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」としながらも、最低限度の需要への合致の審査に関して、①保護基準中の老齢加算に係る部分を改定することの適法性の場面（以下「①改定の適法性の場面」という）と、②激変緩和措置の要否などを含めた廃止の具体的な方法等の適法性の場面（以下「②激変緩和措置等の適法性の場面」という）を明確に区別して審査をしている。

したがって、本件改定の適法性についても、同判決に従い、次の⑦～④の順序で検討すべきである。

⑦厚生労働大臣の裁量権の内容の特定

⑧厚生労働大臣の裁量権行使における考慮事項の特定

⑨司法審査の対象となる厚生労働大臣の判断の特定

⑩司法審査の観点（判断過程審査／結果審査）と違法となる場合の明示

⑪個別具体的な違法事由（統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性等）

(3) 法定事項の考慮の審査

また、上記1(2)のとおり、生活保護法8条2項は、法定事項を考慮したうえで「最低限度の生活の需要」を導き出すことを義務付けているから、法定事項を考慮していない場合、⑩考慮すべき事項を考慮していない場合として、生活保護法8条2項に違反することになる。

3 ①改定の適法性の場面における司法審査のあり方

(1) ⑦厚生労働大臣の裁量権

①改定の適法性の場面における⑦厚生労働大臣の裁量権の内容は、生活保護法8条が厚生労働大臣に授権したのは、「要保護者の需要」を測定する「基準」の制定権限である。したがって、そもそも保護基準の改定が「需要」に基づいていない場合、最低限度の需要に合致しない場合、生活保護法8条2項に違反することになる。

(別紙)

なお、厚生労働大臣の「広い裁量」を認める堀木訴訟最大判は、抽象的な憲法25条2項の規定を具体化する立法措置の憲法適合性が問題となった事案であるから、厚生労働大臣による保護基準の改定が、憲法25条1項の憲法上の権利を具体化する生活保護法の授權の範囲内といえるのかが問題となっている老齢加算訴訟や本件に射程が及ばない（原審における原告ら・第12準備書面、第20準備書面参照）。

(2) ①裁量権行使における考慮事項

ア 法定事項の考慮義務

まず、上記1(2)のとおり、生活保護法8条2項は、法定事項の考慮を義務付けているから、法定事項を考慮していない場合、後述(4)の判断過程審査における㉔考慮すべき事項を考慮していない場合として、生活保護法8条2項に違反することになる。

イ 「国の財政事情」を考慮してはならないこと

他方、堀木訴訟最判は憲法25条2項の理念に基づく立法措置をするにあたっての考慮事項として、老齢加算福岡訴訟最判は①改定の適法性の場面と②激変緩和措置等の適法性の場面を含む考慮事項として、それぞれ「国の財政事情」に言及していた。

これに対して、老齢加算東京訴訟最判は、①改定の適法性の場面に関しては、考慮事項としての「国の財政事情」を注意深く削除している。

したがって、①改定の適法性に関する厚生労働大臣の裁量権において「国の財政事情」を考慮することはできない（原審における原告ら・第12準備書面、第13準備書面、甲117（山本龍彦教授（慶応義塾大学）の意見書）、巽智彦准教授（東京大学）の意見書（甲151）参照）。具体的には、後述(4)の判断過程審査における㉔考慮すべきでない事項を考慮した場合として、憲法25条1項及び生活保護法8条2項に違反することになる。

(3) ㊦司法審査の対象となる厚生労働大臣の判断の特定

ア 司法審査の対象となるのは「引下げに見合う需要減少に係る判断」と「改定後の水準維持に係る判断」であること

老齢加算東京訴訟最判は、㊦司法審査の対象となる厚生労働大臣の判断を「当該改定の時点において70歳以上の高齢者には老齢加算に見合う特別な需要」が認められないとした判断（以下「引下げに見合う需要減少に係る判断」という）と、「高齢者に係る当該改定後の生活扶助基準の内容が高齢者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものである」とした判断（以下「改定後の水準維持に係る判断」という）の2つに限定している。

イ 「引下げに見合う需要減少に係る判断」と「改定後の水準維持に係る判断」は「引下げに見合う需要減少」の有無という事実認定に收れんされること

老齢加算福岡訴訟最判に至っては、改定後の水準維持に係る判断について言及がなく、引下げに見合う需要減少に係る判断のみが司法審査の対象となっている。というのも、「老齢加算に見合う特別な需要」が存在しなければ、これを廃止した結果にすぎない「改定後の保護水準」は、直ちに適法となる。そのため、通常は、改定後の水準維持に係る判断を独立して審査する必要はなく、結局のところ、「引下げに見合う需要減少」の有無という事実認定に收れんする。老齢加算東京訴訟の調査官解説も、「高齢者の特別な需要」の存在について、「その真否は本来（司法審査が当然に及ぶべき）事実認定の問題である」と明言している（岡田幸人「最判解民事篇平成24年度（上）」（法曹会）260頁以下、294頁）。

ウ 本件改定における厚生労働大臣の判断

これらを本件改定に引き直していえば、㊦司法審査の対象となる厚生労働大臣の判断は、当該改定の時点において生活保護利用世帯には引下げに

見合う需要が認められないとした判断(引下げに見合う需要減少に係る判断)と、当該改定後の生活扶助基準の内容が要保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした判断(改定後の水準維持に係る判断)ということになる。そして、司法審査においては、「引下げに見合う需要減少」の有無という事実認定が最も肝要な審査対象となる。

これを「デフレ調整」でいえば、4.78%もの引下げに見合う需要減少があったとした厚生労働大臣の判断につき、4.78%もの引下げに見合う要保護者の需要の減少があったといえるのかという事実認定が問題となる。他方、ゆがみ調整でいえば、引下げに見合う需要減少があったとした厚生労働大臣の判断につき、引下げに見合う需要減少があったといえるのかという事実認定が問題となる。

(4) ㊦司法審査の観点と違法となる場合

ア 判断過程審査が適用されるべきこと

老齢加算東京訴訟最判は、①改定の適法性の場面における㊦司法審査の観点と違法となる場合につき、保護基準の改定が生活保護法3条、8条2項に違反するのは、「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」であるとして、いわゆる「判断過程審査」を適用している。

本件改定についても、何らかの形で専門家が関与することは事実上不可欠であり、本来であれば厚生労働大臣による判断が専門家への諮問を経ることが予定されていたことは老齢加算の廃止と同様であるから、老齢加算廃止訴訟最判の適用した判断過程審査が適用されるべきである。

イ 判断過程審査には考慮事項審査と判断過程合理性審査があること

これまでの最高裁によれば、㊦基礎とされた重要な事実に誤認があること等により全く/重要な事実の基礎を欠く場合、㊦事実に対する評価が明

自に／明らかに合理性を欠く場合には、行政庁の判断が「社会観念に照らし著しく妥当性を欠く」として、「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」にあたる。

ウ 判断過程審査により違法となる場合

また、判断過程審査が適用される場合、上記④、⑤に加え、⑥考慮すべき事項を考慮していない場合、⑦考慮すべきでない事項を考慮した場合、⑧総合考慮において考慮要素の「重みづけ」の評価を誤った場合にも、「裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合」に当たる（以下、⑥～⑧を審査することを「考慮要素審査」という）。

他方、処分庁の法定または任意の諮問機関が実質的な判断内容を形成していた事案においては、考慮要素審査ではなく、⑨判断の過程及び手続における過誤、欠落がある場合を違法事由としていた（以下、⑨を審査することを「判断過程合理性審査」という。原審における原告ら・第25準備書面、第26準備書面）。

エ 一審被告らは判断過程を十分に説明しなければ違法となること

判断過程審査は、考慮要素審査であろうが、判断過程合理性審査であろうが、一審被告側において、その判断過程を十分に説明しなければならない。もし、一審被告らが、その判断過程を十分に説明しなければ、当該行政作用は、当然に違法である（東京地裁判決（甲150）・79頁参照）。

また、一審原告が疑問を提示し反論する点につき、一審被告側が、厚生労働大臣には裁量権があることを理由に説明を拒否すれば、判断過程審査で求められる「一応の説得力」すらないものとして違法となる。

なお、仮に一審被告国の当時の担当者であった西尾穂高証人による証言拒絶（乙100・乙100・18頁、21頁、26頁、27頁、29頁、30頁、31頁、33頁、34頁、40頁、41頁、45頁、46頁、52頁、63頁、67頁、68頁、70頁、73頁、78頁、79頁、82

(別紙)

頁、83頁など)が適用であったとしても、そのことゆえに行政作用が適法になることはあり得ない。

オ 著しい「論証過程」の変遷と「現実の調査・検討過程」からの乖離は判断過程の過誤を意味すること

なお、ここでいう行政機関の「判断過程」は、一般的には「行政機関が自らの判断の結論を正当化するために示す論理、論証の筋道(論証過程)」であるとされているが、これと「行政機関がこうした論証を経て判断の結論に至るために現実に執った行動としての調査・検討」とは「密接」な「不即不離」の関係にあるから、事実認定に基づかない架空の「判断過程」は、その審査対象とはならない(山本隆司「行政裁量の判断過程審査」(甲187)13～14頁、同「行政裁量の判断過程審査の理論と実務」(甲188)18～19頁、38頁)。

(5) ㊦個別具体的な違法事由

ア 客観的な数値との合理的関連性等の審査

老齢加算福岡訴訟最判は、「老齢加算の減額又は廃止の要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が……専門技術的な考察に基づいた政策的判断であること」、「老齢加算の支給根拠及びその額等についてはそれまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて高齢者の特別な需要に係る推計や加算対象世帯と一般世帯との消費構造の比較検討等がされてきた経緯等」の2つの理由から、㊦個別具体的な違法事由として、㊦統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠く場合、㊦専門的知見との整合性を欠く場合をあげる(以下、㊦、㊦を併せて「客観的な数値との合理的関連性等の審査」という。豊島明子教授(南山大学)の意見書(甲154)。なお、異意見書(甲151、172)も参照)。

イ 厚生労働大臣が現に用いた資料に限られないこと

客観的な数値との合理的関連性の審査においては、厚生労働大臣が現に

(別紙)

用いた資料に限られない(篠田判決(甲216)49~50頁)。また、⑥専門的知見との整合性を欠く場合についても、「確立した専門的知見と矛盾が認められる場合」(大阪高裁判決(乙102)11頁参照)に限定されない。老齢加算訴訟最判は、こうした限定をしていないし、こうした限定をした場合、厚生労働大臣が調査を怠れば怠るほど裁判所が違法にすることができないという事態を招来し、全く妥当ではない(深澤龍一郎教授の意見書(甲155)参照)。

4 激変緩和措置等の適法性の場面における司法審査のあり方

- (1) ⑦厚生労働大臣の裁量権の行使は「最低限度の需要への合致」が前提であること

②激変緩和措置等の適法性の場面においても、厚生労働大臣が激変緩和措置等をするためには、「法定事項の考慮」や「最低限度の需要への合致」という法8条2項、3条に適合することが大前提となり、厚生労働大臣の裁量権は、これらを満たす範囲に限定される。

- (2) ④裁量権行使における考慮事項は「公平」と「国の財政事情」であること

②激変緩和措置等の適法性の場面における④厚生労働大臣の裁量権行使における考慮事項は、「老齢加算の支給を受けていない者との公平」と「国の財政事情といった見地に基づく加算の廃止の必要性」である。

ただし、「法定事項の考慮」をせず、あるいは、「最低限度の需要への合致」をしていない場合、「公平」や「国の財政事情」を理由に正当化することはできない。

- (3) ⑨司法審査の対象となる厚生労働大臣の判断の特定

②激変緩和措置等の適法性の場面における⑨司法審査の対象となる厚生労働大臣の判断は、「老齢加算の廃止に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針」(以下「方針に係る判断」という)と、「これを採る場合にお

(別紙)

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」(以下「選択した措置に係る判断」という)の2つに限定される。

(4) ㊦司法審査の観点と違法となる場合

老齡加算東京訴訟最判によれば、㊦激変緩和措置等の適法性の場面における㊦司法審査は、「生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点から、本件改定の被保護者の生活への影響の程度やそれが上記の激変緩和措置等によって緩和される程度等について上記の統計等の客観的な数値等との合理的関連性等を含めて審査されるべき」であり、「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」に生活保護法3条、8条2項に違反する。

(5) ㊧個別具体的な違法事由

なお、㊦激変緩和措置等の適法性の場面においても、客観的な数値との合理的関連性等の審査がなされる。

5 朝日訴訟基準は適用されないこと

(1) 一審被告らの主張

これに対し、一審被告らは、厚生労働大臣には保護基準の改定について極めて広範な裁量権が認められるから、生活扶助基準を引き下げる内容の保護基準の改定が違法となるのは、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法およ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こえた場合または裁量権を逸脱した場合」に限られるという朝日訴訟最大判の基準(以下「朝日訴訟基準」という。)が適用されると主張する。

(2) 朝日訴訟基準は憲法25条適合性に関するものであること

しかし、朝日訴訟最大判の朝日訴訟基準を説示した部分は傍論であるから、先例的価値はない。また、仮に何らかの先例的価値があるとしても、老齡加算東京訴訟最判の調査官解説が指摘するとおり。朝日訴訟基準は、生活扶助

(別紙)

基準を引き下げる内容の保護基準の改定が憲法25条1項適合性の判断枠組みであり、生活保護法3条及び8条2項適合性の判断枠組みではない(一審原告ら・控訴審準備書面(1)38~39頁、一審原告ら・控訴審準備書面(3)、岡田幸人「最判解民事篇平成24年度(上)」(法曹会)260頁以下、288頁参照、篠田判決(甲216)50~52頁参照)。

(3) 老齢加算訴訟最判も朝日訴訟基準を適用していない

実際に、老齢加算訴訟最判は、いずれも朝日訴訟基準基準を採用せず、判断過程審査を適用している。本件改定も、老齢加算の廃止と同じく、生活扶助基準を引き下げる内容の保護基準の改定が問題となった事案であるから、老齢加算訴訟最判の射程は当然及ぶ。

仮に、老齢加算訴訟最判の射程が及ばないとしても、老齢加算東京訴訟一審判決が示唆するように、加算である老齢加算の廃止よりも、いわば本体である生活扶助基準それ自体の引下げの方が、より慎重に検討すべきである。

(4) 判断過程審査の判断基準として朝日訴訟基準は接合できない

さらに、朝日訴訟基準は、厚生労働大臣の裁量権の行使の「結果」のみに着目した審査である。これに対し、老齢加算訴訟最判が採用したのは、厚生労働大臣の裁量権の行使の「判断過程」に着目した審査である。そのため、「結果」にしか着目しない朝日訴訟基準は、そもそも判断過程に着目した審査の判断基準として用いることはできない。

第2 「デフレ調整」の違法性

1 専門家の検討を経ずに物価を考慮したことの問題点

(1) 専門家の検討を経ることがこれまでの通例であったこと

生活保護法の制定にあたっては、国会において、「政治的色彩の混入することは厳に避けられるべき」であることから、「社会保障制度審議会の最低生活水準に関する調査研究」によって得られるべき「合理的な基礎資料によって

(別紙)

算定」されるべきことを説明して了解を得た経緯がある(甲5・小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』168頁)。

このような経緯を踏まえて、これまでの生活扶助基準の改定がまったく「専門家により構成された審議会等による検討結果」を踏まえずに、厚労省の独断で行われてきたことはなかったのである。

老齡加算東京訴訟の調査官解説も、「何らかの形で専門家が関与することは事実上不可欠とも考えられる」ことを理由に、「この点に係る厚生労働大臣による判断も専門家への諮問を経ることが予定されていたものと考えられる」として、「その判断過程に着目した裁量統制の手法を採るのが適当」であると説明している(岡田幸人「最判解民事篇平成24年度(上)」(法曹会)260頁以下、293～297頁)。

(2) 物価との直結・連動は水準均衡方式に反すること

ア 水準均衡方式を採用した昭和58年意見具申は、「物価は、そのままでは消費水準を示すものではないので、その伸びは、参考資料にとどめるべきである。」(乙8・2頁)と述べ、物価と生活保護基準を直結・連動させることを否定している。名目消費水準に連動させれば自ずと物価変動分も含まれ、わざわざ物価のみを切り出して連動させる必要はない。この点については、基準部会の部会長代理を務めていた岩田正美名誉教授(以下「岩田部会長代理」)も同旨の見解を述べている(甲184岩田部会長代理証人調書・12頁中段～15頁上段)。

イ なお、生活扶助のうち各種加算については物価の伸び率を基礎とした改定が行われてきたが、これは、昭和58年意見具申自体が、「改定に当たっては、生活扶助基準本体の場合とは異なった取り扱いをするよう検討すべきで」(乙8・3(5))と指摘していたことに基づく。生活扶助基準本体については、アのとおり、物価と直結・連動させることは否定されている。

ウ また、消費税の導入等の際の生活扶助基準の増額改定については、税率

分、名目消費水準も確実に上昇するという特殊事情下における名目消費水準の上昇を見越した増額改定であって、本件における、物価が考慮された「実績」と評価することはできない。

(3) 専門家の検証では物価考慮が一貫して否定されてきたこと

ア 平成16年報告書は物価に関する記載を削除したこと

一審被告らがしきりに指摘する平成15年「中間とりまとめ」(乙13)は、物価を用いるかどうかも含め、「改定のあり方について検討する必要性」を指摘しているだけであり、そもそもあくまでも「中間」的な取りまとめに過ぎない。この専門委員会の審議経過を見れば、物価を生活扶助基準改定の指標とすることを積極的に容認していたとは到底いえず、物価考慮を進めようとする当初事務局案から表現が後退し、最終的な平成16年12月15日の専門委員会報告書(乙4・3頁)では、「中間取りまとめ」では記載されていた「消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる」との文言は削除されている。

イ 平成25年報告書は物価を用いることを容認していないこと

一審被告らは、平成25年基準部会報告書(乙6)を専門家が物価を用いることを容認した根拠としているが、審議の経過を見れば、そもそもデフレ調整を行う予定であったにもかかわらず、基準部会にはその内容等が一切諮られておらず、さらに、報告書事務局案を見た委員から物価考慮を行おうとしていることを気付かれ猛反対されており(乙24・25～27頁)、物価を用いることを容認していないことは明らかである。基準部会の岩田部会長代理も「容認などはしていません・・・議論もしていないわけですから」(甲134・10頁上段)と証言している。

平成25年報告書は、基準部会の意見を聞かず政府の責任において物価指数を用いるというのであれば、後記の通り委員から指摘され委員長もとまりまとめたように「直面している消費構造によっても効果が違ってくる」

などの点を踏まえ「合理的な説明が可能」なものでなければならず、かつ、「根拠を明確に示さ」(乙24・26頁下段)なければならないとの厳しい条件を付けたものに過ぎない。

ウ 「デフレ調整」は専門家の意見を無視して行われたこと

基準部会では、「直面する物価指数」は「地域」や「世帯類型」や「所得階級」などで「全く変わってきます」(山田委員)、「直面している消費構造によっても効果が違ってくる」(駒村部会長)との意見が出ていたにもかかわらず、厚労大臣は、このような専門的知見に基づく意見を無視して全国全世帯一律4.78%引下げという「デフレ調整」を行った。「デフレ調整」は、同項が定める義務的考慮要素も考慮せず全国全世帯一律に行われた(「展開」も行われていない)点で生活保護法8条2項に違反し、また、◎考慮すべき事項を考慮しているとはいえず、「需要」の差異を無視している。

エ この期に及んでの一審被告らのデフレ調整の経緯に関する新主張は司法審査の対象になりえない

(7) 一審被告らは、同種訴訟における敗訴判決が積み重なった訴訟の終盤において、「消費を基礎として生活扶助基準を改定する場合には減額幅が必要以上に大きくなる」ことを理由に、消費実態に基づく改定は行わず、デフレ調整を行うこととした旨デフレ調整の経緯に関する主張の根幹部分を変遷させた。

(4) この主張を直接に裏付ける証拠は、西尾穂高氏の陳述書と証言だけであって、当時、現実にそのような検討が行われていたことを示す客観的証拠は一切提出されていない。敗訴判決が積み重なった訴訟の終盤に至って突然不意打ちのようになされたこのような主張、証言等に信用性など到底認められず、実際にたどった論証過程ではないことは明らかである。このような主張が事実であると認めるに足る証拠はなく、この主

(別紙)

張は司法審査の対象となる「論証過程」ではない。

(ウ) なお、一審被告らは、第10回部会までは基準部会において「水準の検証」も行うことになっていたと主張しているのであるから、もし、一審被告らのいうとおり、消費実態に基づく生活扶助基準額を算定していたというのであれば、当然、当該結果を基準部会に提示して、どのように評価すべきかの検証を求めるべきことになるがそのようなことは全く行われていない。この点でも、一審被告らの新主張は客観的証拠と整合しない。

(4) 「必要な見直しを早急に行うことが求められていた」との主張について
一審被告らは、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より見直しを早急に行うことが求められたことを基準部会に諮ることができなかった事情として主張する。

しかし、平成25年の基準改定に向け、基準部会は、平成23年4月19日の第1回部会(乙21)から審議検討を重ねており、上記附則の要請にも問題なく応えることができたのである。

デフレ調整による具体的な財政効果試算等に関する「取扱厳重注意」文書の作成時(甲59-2、3・甲59-3の文書が作成されたのは、生活保護基準部会委員らから消費者物価指数を用いた改定に猛反対された平成25年1月16日よりも前であることは間違いない。なぜなら、甲59-3の文書の末尾には、「今後のスケジュール案」として、「1月18日 生活保護基準部会で報告書とりまとめ」と記載されており、この文書が作成されたのは1月18日よりも前であることは間違いなく、さらに、生活扶助相当CPIの作成や省内調整、具体的な生活扶助基準への落とし込み、計算等の作業について1月16日からたった2日間でその全てを行うことなどおよそ考えられないからである)等に照らせばデフレ調整につき基準部会に諮ることも十分可能であったのであり、上記附則の要請など基準部会に諮ることができなかった事

情とは到底認められない。

なお、生活保護給付水準10%削減を公約に掲げた選挙に大勝した自民党の政権公約を実現するという至上命題を実現するため、猛反対が予想された基準部会の意見を聴くことなくデフレ調整を独断で敢行したというのが実態である。

(5) 厚生労働省に「専門性」があるとの主張について

一審被告らは、「厚生労働大臣は生活保護基準改定に係る専門技術的知見を有している」と主張するが、デフレ調整の目的は、「生活保護世帯における物価下落による可処分所得の実質的増加分」を的確に把握し、その限りで行うというものであり（一審被告ら答弁書43頁、一審被告ら一審第3準備書面5頁、同第8準備書面11頁、甲182・38～39頁、甲183・18頁、6～7頁等一審被告らの主張多数、甲184・18頁、乙16・2枚目、甲9・24頁、乙100西尾氏証人調書・50頁中段～51頁上段等）、経済統計学等の高度な専門的知見等が必要となることは明らかである。厚生労働大臣が、これまで一度も行ったことがなく経済統計学等に関する高度な専門的知見が必要な「生活保護世帯における物価下落による可処分所得の実質的増加分」の的確な把握という「専門性」など有しているはずがないことは明らかである。

2 全国全世帯一律「-4.78%」のデフレ調整を行ったことの問題点

(1) 全国全世帯一律の改定率の適用は生活保護法8条2項に違反すること

デフレ調整は、「-4.78%」という改定率を「年齢」、「世帯構成」、「地域」を問わず、いわゆる「展開」も行うことなく全国の全ての世帯に一律に適用している。

しかし、物価変動による「可処分所得の実質的変動」は「生計費（需要）の変動」に基づくものであり、平成25年改定時に基準部会委員も正当に指摘していたとおり「年齢」、「世帯構成」、「地域」等により当然に異なる（乙

24・25～27頁)。

したがって、これらの世帯属性に応じた消費構造の違いや地域別の物価動向を全く無視して、「展開」すら行わず、全国の全ての世帯に一律「-4.78%」という未曾有の下落率を適用したデフレ調整は、要保護者の「年齢別、世帯構成別、地域別」その他の属性に応じた「必要」という事実裏付けられた「最低限度の生活の需要」の算定を求めた生活保護法8条2項に真っ向から違反し、◎考慮すべき事項を考慮していない場合として違法であることは明らかである。なお、老齢加算訴訟に関する4つの最高裁判決も、共通して、「最低限度の生活を維持する上で老齢であることに起因する特別な需要が存在するといえるか否か」という事実判断を厚生労働大臣に求めている。これは、最高裁が、厚生労働大臣には、「要保護者の年齢別」の「必要な事情」といった法定事項を考慮したうえで、「高齢者の最低限度の生活の需要」という最低限度の生活の需要を導き出す義務があると考えていることを意味している。

(2) 法8条2項に定める考慮要素はデフレ調整における考慮要素ではないと
の一審被告らの主張が失当であること

一審被告らは、「法8条2項にいう『要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別』の事情といった考慮要素は、『展開』の考慮要素としてゆがみ調整における考慮要素となるものであり、デフレ調整における考慮要素ではない」と主張する。

「ゆがみ調整」は一審被告らの説明によっても、「年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別」の事情は生活保護利用世帯間の相対的な較差を是正するために考慮されたのであって、「要保護者」の「最低限度の生活の需要」を測定するために考慮されたわけではない。

他方「デフレ調整」は、まさに「需要(生計費)」の有無・程度の測定に直結するという意味で法8条2項の考慮要素が直接妥当する調整であり、さら

(別紙)

に、「デフレ調整」は「展開」など全く行われることなく全国・全世帯一律4.78%引き下げという形で行われているという意味でも法8条2項に真っ向から反している。

3 「生活扶助相当CPI」を用いたことの問題点

(1) 「デフレ調整」の目的

ア 「物価下落による可処分所得の実質的増加分」の限りで行うのがデフレ調整の目的

一審被告らの本件訴訟における主張状況、本件引下げ当時における厚生労働省の諸資料、村木社会・援護局長（当時）の国会答弁、西尾穂高氏の本件における証言等（一審被告ら答弁書43頁、一審被告ら一審第3準備書面5頁、同第8準備書面11頁、甲182・38～39頁、甲183・18頁、6～7頁等一審被告らの主張多数、甲184・18頁、乙16・2枚目、甲9・24頁、乙100西尾氏証人調書・50頁中段～51頁上段等）に基づけば、デフレ調整の直接の趣旨・目的は、生活保護世帯における「物価下落による可処分所得の実質的増加分」を的確に把握し、その限りで生活扶助基準の引下げを行うという点にあるとしか解せない。

イ この期に及んでの一審被告らのデフレ調整の目的に関する新主張について

一審被告らは、同種訴訟における敗訴判決が積み重なった訴訟の終盤から、デフレ調整の目的について、「生活保護受給世帯の可処分所得の相対的な増加による一般国民の生活水準との間の不均衡の是正」（被告ら第24準備書面(2023年4月21日付け)3頁等)、「デフレ調整が、生活保護受給世帯における可処分所得が一般国民の生活水準との関連において相対的に増加したことを調整するもの」（同4頁等）という点を強調して前面に押し出し、「物価下落による可処分所得の実質的増加分の限りで行う」という本来のデフレ調整の趣旨・目的に全く触れもしないという主張を行うに至

(別紙)

り(被告ら第26準備書面(2023年8月7日付け)15頁~等)従前の主張の根幹部分を変遷させ、さらに、2024年7月22日の弁論期日において従前の主張を完全に否定した。

しかし、主張の変遷状況、変遷理由の不合理さ、本件引下げ当時における厚生労働省の諸資料、村木社会・援護局長(当時)の国会答弁、西尾穂高氏の本件における証言等によれば、変遷後の主張にかかる判断過程が事実であるとは到底認められない。

(2) テレビ等の教養娯楽用耐久財の影響の「異常増幅」等による約3%もの過大評価

生活扶助相当CPIでは、総務省方式と比較して、テレビ・パソコンの寄与度が「異常増幅」しており、-4.78%のうち実に-2.32%がテレビ・パソコン(デスクトップ型、ノート型)のたった3品目によりもたらされている。通常の総務省方式ではこの現象は全く確認できず、鈴木証人の証言(甲174、175)、経済学者意見書群(甲141、142、143)、白井意見書(甲92)、山田意見書(甲107)、上藤意見書(甲110)等専門家意見書、社会保障生計調査(甲167、甲168等)等各種統計等の証拠によれば、生活扶助相当CPIでは、平成20年から平成23年にかけての生活保護世帯における物価下落による可処分所得の実質的増加分を全く正しく測定できておらず、約3%も過大評価していることは明らかである。

以下で述べる生活扶助相当CPIの問題点に関する個別論点は、ほとんど「可処分所得の実質的増加分の約3%もの過大評価」という最重要問題点の原因となる論点である。

(3) 総務省家計調査一般世帯ウエイトを用いた点

ア 生活保護世帯と一般世帯とでは消費構造が大きく異なること

「生活保護世帯における「物価下落による可処分所得の実質的増加分」を的確に把握し、その限りで生活扶助基準の引下げを行う」というデフレ調

整の目的を達成するためには、生活保護世帯の消費構造を的確に把握し、その消費構造(ウェイト)をもとに、物価変動による可処分所得の実質的変動を測定する必要がある。そして、生活保護世帯と一般世帯の消費支出の構造は大きく異なっていることは証拠上も明らかであるし、公知の事実でもあることから、総務省家計調査の一般世帯の家計支出(ウェイト)をそのまま用いた「生活扶助相当CPI」では、そもそも生活保護世帯のデフレによる可処分所得の実質的増加分を的確に把握できないことは明らかである。また、各種証拠上(鈴木証人の証言(甲174、175)、経済学者意見書群(甲141、142、143)、白井意見書(甲92)、山田意見書(甲107)、上藤意見書(甲110)等専門家意見書、社会保障生計調査(甲167、甲168等)等各種統計等)からも、生活扶助相当CPIは、生活保護世帯のデフレによる可処分所得の実質的増加分を約3%も過大評価していることが明らかとなっている。この点で、㊦「統計等の客観的数値等との合理的関連性」、専門的知見との整合性が認められないことは明らかである。

イ 「一般国民との不均衡の是正」との主張について

一審被告らは、「一般国民との不均衡の是正」という観点から、「一般家庭の消費構造を示す家計調査のウェイトのデータを用いるのがむしろ適切であると判断した」などと主張するが、「一般国民との不均衡の是正」は、そもそもデフレ調整の目的ではないのであるからそもそも一審被告らの主張は当を得ていない。

ウ 「消費を基礎とする改定を行った場合には減額幅が必要以上に大きくなる」との主張について

- (7) 一審被告らは、訴訟の終盤に至り「消費を基礎として生活扶助基準を改定する場合には減額幅が必要以上に大きくなることが想定された」(一審被告ら一審第31準備書面(最終準備書面)・46頁等。なお、

一審被告らは、提訴から8年以上が経過した2023（令和5）年2月1日付け第20準備書面に至って初めて上記正当化理由を主張するに至っている）ことをデフレ調整の正当化理由として主張するに至っている。

(イ) しかし、かかる主張を裏付ける平成21年及び平成26年の全国消費実態調査における夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額を裏付けるデータは一切提出されていない。したがって、このような新主張は措信できない。

(ロ) また、一審被告らが主張するのは、「二人以上世帯の消費支出」あるいは「夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額」だけであるが、生活保護世帯のうち「単身世帯」は、平成23年度当時、全体の75.8%を占めているのであるから、一般低所得世帯等の消費支出の動向を持ち出すのであれば、平成19年検証、平成29年検証と同様、むしろ「単身世帯」の消費支出の動向を確認することが不可欠である。

そして、一般低所得世帯の「単身世帯」について、平成20年から平成23年までの消費の動向を家計調査に基づき計算すると、以下のとおり、いずれも消費支出は減少しておらずむしろ増加している（甲190、甲191）。

① 年間収入第1・五分位：+3.7%

② 年間収入階級100万円～200万円未満：+2.3%

③ 年間収入階級100万円未満：+4.7%

(エ) また、平成25年基準改定では「ゆがみ調整」と「デフレ調整」が合わせて行われており、「ゆがみ調整」によって既に生活扶助基準の水準は大きな影響を受けている（「ゆがみ調整」の「2分の1処理」の結果、90億円もの財政削減（基準引下げ）効果が生じている）ところ、「消費を基礎とする改定を行った場合、デフレ調整における減額率を大きく上回

っていた」などと主張するのは、この「ゆがみ調整」による影響を無視するものであって、この点でも合理的な根拠に欠く。

また、平成25年報告書に基づく「ゆがみ調整」を行った後の生活扶助基準額と「一般低所得世帯の消費実態」との「残差」が、本来「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は、基準部会では慎重に留保が付けられていたところ(甲3・9頁)、この点で、現行の生活扶助基準額と「全国消費実態調査における夫婦子1人世帯(第1・十分位)の生活扶助相当支出額」を比較して直ちにデフレ調整による生活扶助基準引下げを正当化することは、基準部会における⑩「専門的知見との整合性」にも欠け、許されないといわざるを得ない。

エ 社会保障生計調査等の「統計資料としての精度や適格性」に関する主張について

社会保障生計調査は、「生活保護基準の改定等・・・のために必要な基礎資料を得る」(乙75「1 調査の目的」、甲170「決済伺・供覧」等)ためサンプル数等も統計学的に適切な標本設計のもとに設計された上、統計報告調整法5条に基づく総務省統計局審査を経て実施されており(甲170)、現に、平成29年報告書等でも検証に用いられていること(甲108・2頁中段、甲139・2頁中段、3頁上段、4頁上段等)などからすると統計資料としての「精度や適格性」に欠けるとは到底認められない。

さらに、「個別の品目の支出額」が必要なら、個票にまで遡って調査すればよいだけであり、現に、平成29年報告書は、社会保障生計調査の個票データを用いて検証を行っている。

社会保障生計調査を使用すれば、家計調査を使用する場合と比較して、圧倒的に「生活保護世帯におけるデフレによる可処分所得の実質的増加分」を的確に把握できることは明らかである。「統計資料としての精度や適格性」など家計調査を用いることによる大問題に比べれば、圧倒的に「小さ

な」問題である。

オ 社会保障生計調査のデータに基づく試算との比較

一審被告らも、『社会保障生計調査』の結果を分析し、そのウェイトを用いて物価変動率を算出することも可能であった」ことを認めている（一審被告ら一審第14準備書面・6頁中段等）。にもかかわらず、厚労省においてはそのような検討を全く行っていない。

鈴木証人、一審原告代理人等において、社会保障生計調査のデータを用いて試算したところ、問題が大きい平成22年のウェイトによる生活扶助相当品目についての計算でも、平成20年から平成23年の物価下落率は、生活保護2人以上世帯については2.12%、生活保護単身世帯では1.48%という結果となり（甲168・4頁、甲174鈴木証人調書・45頁～）、生活扶助相当CPIと3%程度も乖離していることが明らかとなっている。さらに、経済統計学者による考え得る最良の方法による試算によれば、平成20年から平成23年の生活保護世帯における可処分所得の実質的増加は約1.3～1.5%と試算されている（甲141・別表2、3、甲174鈴木証人調書・42頁～）。また、公表されている平成22年の家計調査の第1・十分位の「類」レベルのデータを用いて、生活扶助相当CPIと同様の方法で試算したところ、下落率は2.34%となるなど低所得世帯の家計調査を用いたその他は生活扶助相当CPIと同様の試算でも生活扶助相当CPIとは大きく乖離した数値が算出されている。

このような簡単な試算を行えば、生活扶助相当CPIにより算出された数値が明らかな異常値であり、デフレ調整の目的に照らし、決して使用してはならない数値であることが明らかとなったはずである。

(3) 品目の除外により「実態とのズレ」がさらに異常増幅された点

「生活扶助相当CPI」の算出にあたり、消費者物価指数の対象品目から非生活扶助相当品目を除外したことは、それだけをとれば合理的に見えるが、

その結果、もともと「家計調査」で生活保護世帯の消費構造を代表されたことによる「実態とのズレ」が上記品目除外によってより増幅される結果となる(詳細な説明は一審原告ら第30準備書面80頁以降参照、甲174鈴木証人調書・41頁後段〜等)。これにより、生活保護世帯の消費構造との乖離が一層大きくなり、「デフレ調整」の「政策目的」であるはずの「生活保護世帯のデフレによる可処分所得の実質的増加」をますます適切に測定できないものになるのである。このようなことは、「可処分所得の実質的増加分」の的確な把握に関する経済統計学等の専門的知見を有していれば十分把握することができる。

多くの原告側勝訴判決が判示するとおり、「生活扶助相当CPI」は、この点でも、要保護者の需要を正しく測定できないという重大な欠陥があるといわざるを得ず、⑧「統計等の客観的な数値」である社会保障生計調査との「合理的関連性」がなく、かつ、専門的知見とも整合しない違法なものといえる。

(5) 平成22年のウエイトを用いた点

ア 計算方式の違い

平成20年から平成22年までの「生活扶助相当CPI」の下落率は、「厚労省方式」(平成22年ウエイトのみ使用)では4.29%となり、総務省CPIと同様の「総務省方式」(平成17年ウエイトと平成22年ウエイトを使用)では1.77%となり、計算方式の違いだけで2.4倍以上も乖離する(甲171・11頁、甲142・8頁、甲110・37頁、甲143・2頁等)。

イ 「生活扶助相当CPI」は学術的裏付けもない

(7) 生活扶助相当CPIは学術的裏付けもない独自指数である。

(イ) 一審被告らは、ロウ指数であるなどと主張しているが、ロウ指数ではない完全な独自指数であることも明らかとなっている(甲176、甲

174・37頁～)。

ウ 「可能な限り近接した時点」という主張について

一審被告らは、あえて平成22年ウエイトを用いた理由について、「近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当と考えられた」と主張する。平成17年より平成20年に1年だけ近い平成22年の消費構造を使用する極めて微妙な「メリット」よりも、平成20年の家計が未だ直面していない影響が甚大で、かつ、テレビの異常購入・異常価格下落等の平成22年特有の事情が含まれる平成22年基準のウエイトを使用する「デメリット」の方が遙かに大きい（「1年だけ近い」の趣旨等は2025年2月7日付け上申書参照、鈴木証人の証言（甲174、175）、経済学者意見書群（甲141、142、143）、白井意見書（甲92）、山田意見書（甲107）、上藤意見書（甲110）等専門家意見書、社会保障生計調査（甲167、甲168等）等各種統計等）。

この「デメリット」が存在してもなお、平成22年基準のウエイトを使用するということであれば、この「デメリット」を上回る相当な「メリット」がなければその合理性を基礎付けることはできないが、被告からは、その点について、何ら主張はない。

エ テレビ等の教養娯楽用耐久財の影響の「異常増幅」等による約3%もの過大評価

生活扶助相当CPIでは、総務省方式と比較して、テレビ・パソコンの寄与度が「異常増幅」しており、-4.78%という数値のうち実に-2.32%がテレビ・パソコン（デスクトップ型、ノート型）のたった3品目によりもたらされている（甲142・9頁～、甲174鈴木証人調書・51頁～、甲142・10頁～等）。この「異常増幅」は、テレビの一時的大幅需要拡大かつ価格大幅下落等が観測された平成22年ウエイトのみを用いたことなどによるものであり、テレビ・パソコン（デス

グトップ型、ノート型) 3品目の寄与度の異常増幅が、生活扶助相当CPI全体の「異常増幅」、「生活保護世帯における物価下落による可処分所得の実質的増加分」の過大評価の主因となっている。

(6) 生活保護世帯の可処分所得の実質的増加が一般世帯より大きくなることはあり得ないこと

各種統計資料及びそれに基づく試算結果(甲147)、鈴木証人の証言(甲174鈴木証人調書49頁～)、鈴木意見書(甲141・30頁～)等の各証拠によれば、平成20年から平成23年の間においては、PC・AV機器の購入割合が低い収入が低い層ほど物価下落による可処分所得の実質的増加分は小さくなるという明らかな傾向が認められる。一般世帯よりも収入が大幅に低い生活保護世帯における物価下落による可処分所得の実質的増加分が一般世帯のそれよりも大きくなるとは到底認められず、この点でも、生活扶助相当CPIは、統計等の客観的数値との合理的関連性、専門的知見との整合性を完全に欠いている。

(7) 厚生労働省に「生活保護世帯における物価変動による可処分所得の実質的変動」を的確に把握するという経済統計学等に関する専門性はなかったこと

以上述べたことなどからすると厚生労働省に「生活保護世帯における物価変動による可処分所得の実質的変動」を的確に把握するという経済統計学等に関する専門性など全く認められない。この点は、西尾証人の経済統計学に関する誤った証言や消費者物価指数に関する専門性のなさを露呈する証言等からも明らかである(消費者物価指数の作成方法について「実際の実務はよく知りません」(乙100西尾証人調書・61頁)と述べ、「生活扶助相当CPI算出表」で用いた類項目の価格指数の作成方法も知らず(同64頁)、パーシェ指数の下方バイスについても「何を指しているのかよく分からない」(同64頁)のであった。また、平成17年から平成22年までのパーシェ

(別紙)

チェックのマイナスの値が前後の時期に比べて非常に大きくなっているということも「よく分かりません」(同67頁)、「よくは承知しておりません」

(同68頁)と述べ、厚労省の計算方法では、テレビやノートパソコンなどの教養娯楽用耐久財の寄与度が大きくなって、生活扶助相当CPIの大きな下落率をもたらしたことについても、認識しておらず(同70頁)、家電エコポイント制度や地デジ化移行の影響で平成22年のテレビの支出額が突出して多かったという経済財政白書等にも記載されているような事実についても、答えることができなかった(同72頁)。さらに、西尾証人は、パーシェ指数の下方バイアスは「価格変化と数量の間に負の相関がある」という「条件下」において成り立つが、「平成25年改定当時、リーマンショックに端を発する世界金融危機の中で、物価消費、そういうものがいずれも落ち込むという状況」があったので、「負の相関ということは、想定し得ない」

(同86～87頁)などと述べているが、これも明らかに誤りである。すなわち、平成17年から平成22年にかけてパーシェチェックのマイナスの値がその前後の期間に比べて非常に大きくなっているのは、パーシェ指数の下方バイアスによるものである(甲143阿部意見書・4頁、甲141鈴木意見書・28頁))

4 デフレ調整の始期を平成20年としたことの問題点

(1) 平成20年は物価が高騰した年であったこと

平成20年は「石油製品を始め、多くの食料品目が上昇したこと」など、特別な事情が理由で一時的に物価が高騰した年であり(「平成24年平均消費者物価指数の動向」総務省統計局HP等)、これを「デフレ調整」の始期とすれば大きな下落率を示すことになる。

(2) 平成19年から平成20年の物価上昇が反映されていないこと

一審被告らは、始期を平成20年とした理由について、「平成20年時点では平成19年検証に基づく減額改定が行われず」、その後のリーマンショッ

(別紙)

クによる「平成20年以降のデフレ傾向により生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した」ためデフレ調整を行ったと主張する。

しかし、これでは平成19年から平成20年にかけての大幅物価上昇による可処分所得の実質的減少分の影響が考慮されていない。この点は一審被告らも認めると解される主張を行っている。(一審被告ら一審第20準備書面54頁後段「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」との主張等)。

この点で、◎考慮すべき事項を考慮していない違法がある。

(3) 平成19年検証における「生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との不均衡」について

この点につき、一審被告らは、「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としても、平成19年検証で確認された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ものではない」と主張する。

しかし、そもそも、平成19年検証は平成16年の全国消費実態調査の結果に基づいたものであり(乙5・2頁注釈等)、「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がたい」(東京地裁令和4年6月24日判決・108頁)。

(4) 平成16年報告書以降の生活扶助水準の据え置きについて

一審被告の主張によれば、平成19年度までは生活扶助基準の水準は妥当であったが、平成20年度以降は妥当な水準に改定されてこなかったというのであるから、平成20年以降の据え置きによって、平成19年から平成20年にかけての物価上昇を含む平成19年度以降の経済状況の変化が考慮されてこなかったということになるのであり、したがって、その間の経済状況の変化を「デフレ調整」で考慮するというのであれば、その始点は平成19年となるはずである。

(別紙)

なお、一審被告らが、平成19年検証を根拠に「平成20年当時、生活扶助基準の水準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が崩れ」ていたとする論旨は意味不明である。平成16年報告書が「その水準は基本的に妥当」とし、平成18年及び平成19年当時も生活扶助基準の水準が妥当とされていたということであれば、「平成16年の全国消費実態調査の結果に基づいた」平成19年検証をもって、なぜ、「生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費実態に比較して高くなっていたと評価すること」ができるのか、全く理解できない。いずれにしても、一審被告の主張は、デフレ調整の始期を平成20年とした合理的理由を何ら説明できていない、というほかない。

(5) 平成16年ないし平成19年を始期とした試算について

なお、一審被告らは、デフレ調整の起算点について、平成16年を始期としても「生活扶助相当CPI」の変動率はマイナス6.4%、平成19年を始期としてもマイナス4.60%になると主張する。

しかし、これは、いずれも平成22年基準のウェイトと価格指数を用いて計算されたものであるが、本来、最も近接したウェイトである平成17年ウェイトを用いるなどするはずであり、そうすればそのような大きな下落率にはならない。

一審被告らの計算方法は「真実」を歪める極めてミスリーディングなものであり、極めて不当である。

第3 「ゆがみ調整」の「2分の1処理」の違法性

1 「2分の1処理」の判断過程に関する一審被告らの説明が変遷していること

- (1) 一審被告らは、本件訴訟の答弁書の段階においては、「2分の1処理」の判断過程を説明しないばかりか、その存在自体も秘匿していた。
- (2) ところが、北海道新聞の記者が「取扱嚴重注意」(甲59の3)を開示交付したことで、「年齢・世帯人員・地域差による影響の調整を1/2とし」たこ

(別紙)

とが判明し、平成28年6月18日、北海道新聞がこれを報道した。

(3) この北海道新聞の報道を受け、一審被告国は、「2分の1処理」の判断過程につき、平成25年検証の結果(乙6)をそのまま反映させた場合は、子どもがいる世帯への影響が大きくなることが見込まれたことを理由に、「2分の1処理」が激変緩和措置であるという説明を行った。また、一審被告らは、付加的に「統計上の限界」及び「更なる評価、検証の予定」も挙げた。

(4) このような変遷をすること自体、2分の1処理の論証過程の説得力を減殺又は喪失させ、「現実の調査・検討過程」の過誤・欠落を意味するものである。

2 「2分の1処理」に関する一審被告らの説明(論証過程)に合理的な根拠がないこと

(1) そもそも「激変緩和措置」とはいえないこと

ア 「激変緩和措置」とは、生活扶助基準額が減額となる世帯の負担を軽減することを目的とした措置をいう。この点、本件保護基準改定における「減額幅の上限を10パーセントにした措置」や「減額の反映を平成25年から3年にわたって実施することとした措置」は、生活扶助基準額が減額となる世帯の負担を軽減することになるから、一応、「激変緩和措置」に当たることになる。

イ これに対し、「2分の1処理」は、「ゆがみ調整」において、生活扶助基準額が減額となる年齢階層別・級地別・世帯人員別の各指数の減額幅を2分の1にするだけでなく、増額となる類型の各指数も同様に2分の1にしたのであるから、生活扶助基準額が減額となる世帯の負担を軽減することを目的とした「激変緩和措置」には当たらない。特に、「2分の1処理」の結果、生活保護利用世帯の53.4%以上を占める60歳以上の高齢単身世帯について、「ゆがみ調整」による生活扶助基準の増額幅が2分の1に減らされたばかりか、その他にも「ゆがみ調整」により生活扶助基準が減らされた生活保護世帯の類型が多数存在したことに照らすと、「2分の1処理」

は、大半の生活保護利用世帯にとって、生活扶助基準額の減額をもたらすものなのであるから、本来の意味での「激変緩和措置」とは到底いえないことになる(さいたま地裁判決(甲211)85頁、熊本地裁判決(甲149)90頁、名古屋高裁判決(甲212)136~137頁)。

ウ 実際に、「取扱嚴重注意」文書(甲59の3)には、「激変緩和措置」として、「減額幅の上限を10パーセントにした措置」と「減額の反映を平成25年から3年にわたって実施することとした措置」の2つが掲げられているが(同4枚目)、「2分の1の処理」は掲げられていない。また、同省保護課が、平成25年3月11日に配布した会議資料の記載内容も同様であって、この点は、一審被告国が「2分の1処理」を「激変緩和措置」として位置づけていなかったことを明確に裏づけるものである(和歌山地裁判決(甲165)41~42頁)。

(2) 「子どものいる世帯」への「激変緩和」ともいえないこと

一審被告らの主張によると、「2分の1処理」の判断過程は、「子どものいる世帯への影響に配慮する観点からの激変緩和措置」となるが、「取扱嚴重注意」文書(甲59の3)の5枚目の左側の表と右側の表の数値を基礎としても、「2分の1処理」による子どもいる世帯に対する緩和効果は、一切ないか、あっても極めて限定的なものである(原審における最終準備書面120頁~123頁参照)。

したがって、「2分の1処理」が子どものいる世帯の負担を軽減することを目的とした「激変緩和措置」ということは到底できず、「2分の1処理」の判断過程には過誤があることは明らかである。

(3) 「統計上の限界」「更なる評価、検証が予定」は根拠にならないこと

ア 一審被告は、「2分の1処理」の判断過程として、付加的に「平成25年検証には一定の統計上の限界が認められたこと」及び「次の基準部会の定期的な検証において更なる評価、検証が予定されていたこと」を挙げる。

(別紙)

イ しかし、一審被告は、平成25年検証(乙6)は「前2回の検証の指摘を踏まえて、専門的議論の結果得られた透明性の高い妥当な検証手法を用いて、徹底した相対比較によるきめ細やかな検証が行われたものであり、その検証結果には十分な合理性、信頼性が認められる」と主張している。

ウ 他方で、「2分の1処理」が、平成25年報告書のと通りの「ゆがみ調整」を行うよりも、より合理的であることを示す根拠は何もない。

(4) 「生活扶助受給者世帯の公平」も根拠にならないこと

ア 一審被告らは、基準部会の検証結果を「一律に」2分の1にする方法で「2分の1処理」を採用した際の判断過程として、「検証の影響を受ける生活扶助受給世帯の公平の観点」を主張する。

イ しかし、「生活扶助受給世帯の公平」という点では、増額か減額かを問わず一律2分の1とするよりも、減額についてだけ2分の1とし、増額については平成25年報告書どおりに反映させる方が、「生活保護受給世帯間の公平」「生活扶助基準の展開部分の適正化」は、より実現することになる。増額か減額かを問わず一律2分の1とすることは、一般低所得世帯の消費実態と比較して、生活扶助基準の展開において、より高い水準にある展開部分の減額幅を半分に抑えるかわりに、より低い水準にある展開部分の改善(増額)を半分にとどめるということであって、このような措置は、かえって「生活保護受給世帯間の公平」に反することになる。

(5) 「平成25年検証の本質的な趣旨」も根拠にならないこと

ア 一審被告らは、増額幅か減額幅かによって反映の程度を変えるとすれば、生活扶助基準の「水準」(絶対的な高さ)にも影響を及ぼしかねないから、増額又は減額のいずれかに偏った反映をすることは、生活扶助基準の相対的な較差の検証という平成25年検証の本質的な趣旨を改変することになると主張する。

イ しかし、平成25年検証は、「生活扶助基準の『水準』(絶対的な高さ)」

(別紙)

に影響を及ぼさないことを「本質的な趣旨」としていたものではない。平成25年検証は、「生活扶助基準の相対的な較差の検証」を行ったものであるものの、もともと「サンプル世帯と実際の被保護世帯との世帯構成及び地域分布の違い」によって「生活扶助基準の『水準』(絶対的な高さ)にも影響」を及ぼすことは想定されていたから、一審被告らの主張は、「平成25年検証の本質的な趣旨」を見誤ったものであり、増額か減額かを問わず一律「2分の1処理」をすることを何ら正当化するものではない。

4 「2分の1処理」は90億円の財政効果目的であったこと

- (1) 一審被告らは、「ゆがみ調整」は、平均受給額が変わらないとの前提があるため、平成25年報告書(乙6)の検証結果どおりに保護基準を改定した場合、平均すれば基準は引上げでも引下げでもなく同額となり、財政的にはニュートラル(プラスマイナスゼロ)であるが、サンプル世帯と実際の被保護世帯との世帯構成及び地域分布の違いによって結果的に90億円の財政効果が生じたと説明していた(答弁書55頁)。
- (2) しかし、北海道新聞の報道により「2分の1処理」が発覚し、一審原告らが「2分の1処理」によって年間90億円以上の財政削減効果があるとの試算を明らかにし、基準部会が行った平成25年検証に基づく「ゆがみ調整」をそのまま反映した場合、財政効果は増額であったことが判明した(詳細は、原審における原告・第6準備書面参照)。
- (3) これに対し、一審被告らは、本件改定を担当した厚生労働省保護課の西尾穂高課長補佐(当時)の「ゆがみ調整では、2分の1反映とした結果、財政影響も小さくなったということです」と述べる陳述書(乙99)を提出し、西尾課長補佐は、同種訴訟の証人尋問において、これに沿う証言をした(西尾証人調書(乙100)・7~8頁)。
- (4) しかし、西尾課長補佐は、裁判長からの補充質問に対して、「2分の1処理」をしなかった場合の財政削減効果について、「2倍である180億円前後と

(7) したがって、一番被告国が主張する 90 億円の財政削減効果は、「ゆがみ調整」自体により発生したものではなく、「2 分の 1 処理」により意図的に作出されたものであり、「2 分の 1 処理」の真の目的が生活扶助費の追加的削減にあったことは明らかである。

(1) そもそも、「2分の1処理」による改定の結果は、生活保護法8条2項が要求する「需要」に基づく改定であり、かつ、最低限度の需要への合致をしていなければならない。また、厚生労働大臣が裁量権を行使するにあたっては、「専門技術的な考察」に基づかなければならないから、「2分の1処理」をし

た理由につき、⑧、⑨客観的な数値との合理的関連性等の審査がなされなければならない。もし、厚生労働大臣の判断が「専門技術的な考察」にすら基づいていないとすれば、⑩判断の過程及び手続における過誤、欠落がある場合として違法となる。

- (2) しかし、一審被告は、「2分の1処理」をした理由として、(a)子どものいる世帯に配慮して貧困の世代間連鎖を防ぐ観点からの「激変緩和措置」であること、(b)平成25年検証には一定の統計上の限界が認められたこと、(c)次の基準部会の定期的な検証において更なる評価、検証が予定されていたことを挙げるが、いずれも生活保護法8条2項が要求する「需要」に基づくものではない。また、⑩統計等の客観的な数値に基づく⑪専門的知見である平成25年報告書に基づくのであれば、本来は増額となるべき世帯につき、その増額幅を2分の1とすることは、「引下げに見合う需要減少」を要するが、一審被告らは、控訴審が終結するまでの間、「引下げに見合う需要減少」につき何らの主張もしていない。したがって、「2分の1処理」は、平成25年報告書のもととなった⑩統計等の客観的な数値等との合理的関連性がなく、⑪専門的知見である平成25年報告書との整合性も欠くので（和歌山地裁判決（甲165）41頁）。

むしろ、「2分の1処理」は、ゆがみ調整による生活扶助基準の改定の内容に重大な影響を及ぼし、その本質的部分を改変する措置であり、特に、被保護世帯の過半数を占める60歳以上の高齢夫婦世帯及び高齢単身世帯の増額幅を半減させる不利益を与えることによる影響等について、追加的・専門的な分析や検証が何ら行われていないことは、「ゆがみ調整」の目的を歪めるものになっていた（熊本地裁判決（甲149）87～92頁）。

また、一審被告らが、平成25年検証で行なわれた回帰分析の決定係数に照らしても回帰分析は信用できる旨主張していることに照らすと、「2分の1処理」が必要であると考えられた裁量判断の具体的根拠は明かでなく、2

(別紙)

分の1に限って平成25年検証の結果を反映すべき具体的な根拠も明らかでない(同前88頁)。

したがって、「2分の1処理」は、そもそも「需要」減少に基づく改定ではない点において、厚生労働大臣の「改定に見合う需要減少に係る判断」に違法があり、改定後の保護基準が最低限度の需要に合致しているといえない点において、厚生労働大臣の「改定後の水準維持に係る判断」にも、生活保護法8条2項に違反する違法がある。

- (3) これまで、生活扶助基準の改定について、各種の統計や専門家の作成した報告書等に基づいて生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきたという経緯があったが、こうした経緯を無視して、「2分の1処理」を基準部会に諮らないまま行ったことは、①判断の過程及び手続における過誤、欠落があるといえる(和歌山地裁判決(甲165)42頁)。

仮に、直ちにそう言えないとしても、基準部会等の専門機関に対する諮問をしたにもかかわらず、諮問結果と異なる判断をする場合には、諮問結果が諮問の目的との関係で唯一の手法でないとしても、諮問結果と異なる判断をしたことについて十分な根拠が求められるというべきであるが、そのような理由は存在しない(さいたま地裁判決(甲211)86頁)。

第4 「デフレ調整」に加えて「ゆがみ調整」を併せ考慮したことの違法性

1 「ゆがみ調整」は体系と水準の一体的検証であったこと

- (1) 平成25年検証では体系の検証と水準の検証が一体的に行われたこと

平成25年検証における「基準部会のメインテーマ」は一貫して「生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と均衡しているか否かという絶対水準の検証」であり、第10回部会、第11回部会においても事務方から水準検証を行う旨の発言が相次いでいる(甲83-1、乙46・10枚目:伊沢課長補佐「前回の部会におきまして、今回の検証は年齢及び人員並びに級地の3つ

の要素、この3要素に焦点を当て、詳細な消費実態の評価検証を行い、その結果を踏まえた上で水準の検証を行うといったことを基本方針としてご了解いただいたところでございます」、「今回改めてこの場で御報告をさせていただき、委員の皆様との認識を共有させていただきたいと考えております」等)。

そして、平成25年報告書自体が、「水準の検証と体系並びに級地の検証を一体的に行うことに鑑み、・・・第1・十分位のデータを用いている」と明記しており(乙6・25頁中段)、平成25年検証が、体系の検証と水準の検証を一体的に行ったことは明らかである。

(2) 第11回部会の途中で検証方針を変更した事実などないこと

この点、一審被告らは、第11回部会の途中までは絶対水準の検証が基準部会の課題とされていたことを認めつつ、岩田部会長代理の第11部会での発言により、絶対水準の調整は行わないものとされたと主張する。

しかし、この発言の当事者である岩田部会長代理自身が指摘するとおり、報告書ができる寸前に検証の基本方針を転換することなどあり得ないし(甲134岩田証人調書・21頁)、かかる懸念が部会で受け止められて「絶対水準の検証は行わない」と方針転換した事実も全くない(議事録や資料のどこを見てもそのような記載はない。)

(3) 「ゆがみ調整」は「生活扶助基準の絶対水準」に影響を与えていること

一審被告らも、「サンプル世帯と実際の被保護世帯との世帯構成及び地域分布の違い」によって、「ゆがみ調整」の結果、90億円もの財政削減効果が生じたと主張している。(実際には、「サンプル世帯と実際の被保護世帯との世帯構成及び地域分布の違い」からくる平成25年検証そのものの財政効果は増額だったはずであり、90億円の財政削減効果は「2分の1処理」によって発生していることは、既に述べたとおりである。)

90億円もの財政削減効果は、とりもなおさず、生活扶助基準を引き下げる、つまり「水準」を引き下げる効果によりもたらされるものにほかならな

(別紙)

い。ゆがみ調整が『水準』(絶対的な高さ)」に影響を及ぼすことは否定しようがない。

2 「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になること

「ゆがみ調整」は、第1・十分位の世帯の「名目」(物価変動の影響を除去しない)「消費支出」に基づく生活扶助基準の改定を意味することは明らかである。

ここからさらに「デフレ調整」を行えば、熊本地裁(甲149)、大阪地裁判決(甲122)が判示するように、明らかに物価の二重評価をしたことになる(甲134岩田証人津署・13頁等)。

第5 「平成29年検証」によっても本件改定の違法性は治癒されない

1 事後的な平成29年検証によって本件改定は適法にならない

一審被告らは、本件保護基準改定後に実施された平成29年検証を根拠として、本件改定の違法性が治癒されると主張する。しかし、取消訴訟における処分の違法性判断の基準時は、処分時であることから、処分後に作成された資料等によって処分の適法性を基礎づけることはできない。したがって、事後的な平成29年検証の結果をもって、平成25年改定の判断過程の過誤、欠落が治癒されることにはならない(行政法学者の深澤龍一郎意見書(甲155)、東京地裁判決(甲150)121頁、大阪地裁判決(甲122)88頁、横浜地裁判決(甲156)116頁、宮崎地裁判決(甲163)97頁、青森地裁判決(甲164)110頁、静岡地裁判決(甲181)94頁、名古屋高裁判決(甲212)174頁も同旨)。

2 一審被告らの主張は平成29年検証で議論されたものではないこと

(1) 一審被告らが指摘する統計資料は、第34回基準部会資料4の末尾に「参考データ」として添付されているに過ぎない各種統計の一部であり、平成2

(別紙)

0年から平成28年にかけての各年度の数値が列記されたものである。また、第34回基準部会の議論においても、一審被告らが主張するような議論や確認が行われた事実は一切なく、一審被告らの主張は、記載された各年度の数値をもとに一審被告らが改めて計算したものである。

- (2) また、一審被告らは「二人以上世帯の消費支出」だけを取り上げて主張しているが、生活保護世帯の4分の3は単身世帯が占めているところ、一般低所得世帯の単身世帯の平成20年から平成23年にかけての消費支出は、減少しておらず、むしろ増加していることは、前述のとおりである。

3 平成29年検証は夫婦子1人世帯の均衡しか確認していないこと

- (1) 一審被告らは、平成29年検証によって、夫婦子1人世帯の生活扶助基準の水準と第1・十分位世帯の消費実態とが概ね均衡することが確認されたと主張するが、平成29年検証においては、夫婦子1人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との均衡が確認されたにすぎず、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の均衡については、検討すらされていない。
- (2) また、本件改定による4.78%減額後をして、たとえば生活扶助基準額が14万円であった場合、引き下げ後は13万3308円となるが、絶対額としての減額幅は1万円に満たないため、「おおむね均衡」という幅に収まるのは当然である（大阪地裁判決（甲122）87頁）。
- (3) むしろ、平成29年報告書（23頁）に記載された表には、第3・五分位の生活扶助相当支出と比較した世帯類型ごとの生活扶助基準額の検証結果について、夫婦子1人世帯が67%又は68%と7割近いのに対して、高齢夫婦世帯と高齢単身世帯がいずれも50%台と低い（特に②回帰分析の方法による高齢夫婦世帯のそれは51%と著しく低い）ことが示されている。

最終的な平成29年報告書（21～22頁）においても、「高齢者世帯の展開後の基準額では5割台になってしまうことが見込まれることに留意が必要

(別紙)

である」と注意を促している。

したがって、平成29年検証により、夫婦子1人世帯の第1・十分位の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額とがおおむね均衡する点が確認されたという点のみで、「ゆがみ調整」の一律「2分の1処理」と「デフレ調整」に係る厚生労働大臣の判断に過誤や欠落がなかったことが事後的に裏付けられたと評価することは到底できない（横浜地裁判決（甲156）116頁、名古屋地裁判決（乙72）173～174頁参照）。

第6 国家賠償請求

1 国賠法上の違法性及び故意・過失

(1) 上記のとおり、本件改定は違法であるから、国賠法上も違法である。

また、厚生労働大臣に専門技術的知見があるのであれば、これを適正に行行使することによって、本件改定が生活保護法3条及び8条2項に違反するか否かの検討は容易に行うことができたといえるし、その一部については、本件改定より前に、即座に研究者からも指摘されていたから、厚生労働大臣には、少なくとも重大な過失がある（名古屋高裁判決（甲212）178～179頁）。

(2) 仮に、本件改定の違法と国賠法上の違法が異なるとしても、公務員が職務上尽くすべき注意義務を尽くすことなく当該行為をした場合には、国賠法上も違法となる（最1小判平成5年3月11日民集47巻4号1863頁参照）。

厚生労働大臣が2013（平成25）年5月16日に本件告示を公示したことは、生活保護法8条1項の委任に基づいて定めた生活保護基準を公示するものであり、厚生労働大臣の職務上の行為である。

厚生労働大臣には、生活保護基準引下げを判断するにあたって、職務上、①引下げの正当性（具体的な必要性及び相当性（許容性））を立証する責

任ないし注意義務、②要保護者の生活状況に関する法定考慮事項を考慮すべき注意義務、③財政事情等の生活外的要素を考慮しないようにする注意義務、④統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を図る注意義務がある。

しかし、デフレ調整及びゆがみ調整の2分の1処理をするにあたり、生活保護法8条2項の法定考慮事項を考慮していないことは、上記②に違反する。また、本件改定において、国の財政事情や国民感情を勘案したと思われる政権党の選挙公約の実現という不可考慮事項を考慮したことは、上記③に違反する。さらに、基準部会で全く議論されていない「デフレ調整」をし、かつ、「ゆがみ調整」時に基準部会の検証結果の反映を一律2分の1にしており、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を完全に無視したことは上記④に違反する。

2 一審原告らが被った損害等

- (1) 富山地裁判決が正当に判示するとおり、本件基準引下げが「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」と定める生活保護法3条に違反しているとするなら、一審原告らは、本件基準引下げにより、健康で文化的な生活水準を維持できない生活を強いられていることになるのである。いうまでもなく、生活保護法3条は、憲法25条を受けて制定された法律である。そうすると、一審原告らを含む生活保護利用者は、本件基準引下げにより憲法25条で保障される「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」(生存権)を直接侵害され、「人間の尊厳」を踏みにじられていることにほかならない。それにもかかわらず、原判決は、「健康で文化的な最低限度の生活」の重要性に正面から向き合わず上記のとおり判示しか行行わず、この極めて重要な論点に対し、全く判断を示していない。

- (2) 他方、名古屋高裁判決(甲212)は、「健康で文化的な最低限度の生

活」に正面から向き合い、「憲法25条1項にいう『健康で文化的な最低限度の生活』は…(中略)…少なくとも本件改定の当時においては、人が3度の食事ができているというだけでは、当面は飢餓や命の危険がなく、生命が維持できているというにすぎず、到底健康で文化的な最低限度の生活であるといえないし、健康であるためには、基本的な栄養バランスのとれるような食事を行うことが可能であることが必要であり、文化的といえるためには、孤立せずに親族間や地域において対人関係を持ったり、当然ながら贅沢は許されないとしても、自分なりに何らかの楽しみとなることを行うことなどが可能であることが必要であったといえる。…(中略)…本件各処分によって、元々余裕のある生活ではなかったところを、生活扶助費の減額分だけ更に余裕のない生活を、本件各処分1又は本件各処分2を受けて以降、少なくとも9年以上という長期間にわたり強いられてきたものと認められるから、いずれも相当の精神的苦痛を受けたものと推認するに難くな」と判示し極めて正当な判断を示している。

- (3) また、名古屋高裁判決(甲212)が判示するとおり、「このような精神的苦痛は、金銭的、経済的な問題の解消によってその全てが解消される性質のものではなく、事後的に本件各処分が取り消されたとしても、その間の生活が取り戻せるものではない」から、本件各処分が取り消されることにより慰謝される部分があるとしても、その全てが慰謝されるとはいえない。
- (4) 一審原告らは、10年以上もの長きにわたり心身の健康を蝕まれ、人間らしい生活の基礎となるささやかな文化的生活を奪われ、憲法が保障する「生存権」を踏みにじられ、「人間の尊厳」という至高の価値が傷付けられている。その極めて重大な精神的苦痛が、なぜ、本件各処分の取消し等による事後的な経済的損害の回復によって全て完全に慰謝されることになるの

(別紙)

か理論的な説明など全くできない。この点は、交通事故で通院1週間という軽微な傷害を負っただけでも10万円弱の慰謝料が認められることと比較すれば明らかであり、「人間の尊厳」という至高の価値が10年以上もの長きにわたり奪われたことによる慰謝料の額が5万円を下るなどということはありません。

- (4) したがって、一審被告国は、一審原告ら各人に対し、少なくとも金5万円を賠償する法的義務を負う。

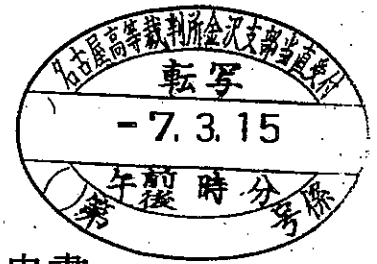
以 上

(別 紙)

令和6年(行コ)第3号 生活保護基準引下げ違憲処分取消請求控訴事件

控訴人 富山市

被控訴人 原告1ほか3名



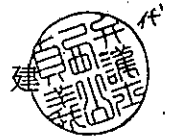
一審原告らの主張の要旨の補充の上申書

2025(令和7)年3月14日

名古屋高等裁判所金沢支部 御中

被控訴人ら訴訟代理人

弁護士 伊 藤



第1 一審被告らの新主張

一審被告らは、最終準備書面(富山訴訟における第5準備書面)において、「ア 判断過程審査を行う場合の判断枠組み」という項目において、「仮に本件保護基準改定の適法性判断に判断過程審査の手法を用いるとしても、老齢加算訴訟最高裁判決の事案と本件とは事案を異にすることから、同判決のような審査密度の判断過程審査を行うべきではない」と主張する。

具体的な判断枠組みとしては、「本件においては、⑦保護基準の改定について厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的な見地からの極めて広範な裁量権が認められ、④老齢加算の廃止と異なって、減額部分に既得権的な意味合いは全くないから、その裁量権が制約され得る事情が存在しないことを判断過程審査の審査密度に反映させるべく、改定後の生活扶助基準が生活保護法3条や8条2項の規定にいう『最低限度の生活』を下回るものとならないか、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したものではないかを審査すれば足りる」として、結局のところ、判断過程審査を採用する場合であっても、「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いか」という朝日訴訟基準が適用されるとの主張をしているのである（⑦④及び下線は、一審原告ら訴訟代理人による。）。

第2 判断過程審査に朝日訴訟基準を接合することはできない

1 判断過程審査と結果審査は根本的に異なるものである

しかしながら、判断過程審査を採用する場合、一審被告らが主張する朝日訴訟基準を適用することはできない。上記⑦の厚生労働大臣に広範な裁量権はないこと、及び、上記④の老齢加算最判との違いは、既に反論しているところであるから、以下では、判断過程審査と結果審査（結論審査）の違いを論じることとする。

2 朝日訴訟最大判は結果審査である

そもそも、朝日訴訟最大判が採用した朝日訴訟基準の説示は、次のようなものであった。

「何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、いちおう、厚生大臣の合目的的な裁量に委されており、その判断は、当不当の問題として政府の政治責任が問われることはあつても、直ちに違法の問題を生ずることはない。ただ、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によつて与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象となることをまぬかれない。」

朝日訴訟最大判は、行政裁量がある場合、原則として「当不当の問題」にすぎず、裁判所が「司法審査の対象」とすることができるのは例外的な場合に限られるという昭和42年当時の理解に基づくものであった。そして、例外的に「司法審査の対象」となるのは、厚生大臣が裁量権を行使した結果として定めた保護基準が「現実の生活条件を無視して著しく低い」場合に限り、裁判所は「司法審査の対象」とすることができるというものであった。

つまり、裁判所は、行政裁量がある場合は、行政庁の裁量権の行使の「結果」のみを対象として、それが「裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合」に違法となるとはいいつつも、その具体的な違法事由を明らかにしていなかった。「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する」という説示は、こうした弱い司法的統制においても違法となる限定的な場合を例示したにすぎず、こうした場合に違法事由を限定する趣旨ではない。

3 判断過程審査では「当該行為の内容」は審査されない

別添資料村上裕章「判断過程審査の現状と課題」（以下「村上論文」という。）は、判断過程審査の特色について、次のように述べる。

「実体的審査が行為の内容（結論）に着目した審査であるのに対し、判断過程審査は行為を行うに至った判断過程に着目した審査である点に特色があると見るべきである。そして、このような審査である以上、判断過程に過誤があるとして行為が取消されたとしても、当該行為の内容が違法とされたわけではないから（判断過程合理性審査の場合は）合理的な判断過程を経て、あるいは、（考慮要素審査の場合）は適切な考慮要素を（適切に）考慮して、同じ内容の行為をすることは、原則として妨げられないものと解される（差戻取消し）。」

すなわち、判断過程審査において審査の対象となるのは、あくまでも「行為を行うに至った判断過程」である。だからこそ、仮に「判断過程に過誤がある」としても、その結果である「当該行為の内容が違法とされたわけではない」のである。

4 朝日訴訟基準は裁量権行使の結果である「行為の内容」の違法事由であり判断過程審査の違法事由ではない

一審被告らは、「本件保護基準改定の適法性判断に判断過程審査の手法を用いる」場合であっても、「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いかを審査すれば足りる」と主張する。しかし、「現実の生活条

件を無視して著しく低い基準を設定」したか否かというのは、厚生労働大臣が裁量権を行使した結果としての改定後の保護基準の内容それ自体を審査対象とした場合の違法事由である。そのため、「行為を行うに至った判断過程」の違法事由ではないのである。

したがって、一審被告らの新主張は、結果審査と判断過程審査とが全く異なる審査手法であることを理解せず、乱暴につなぎ合わせたものである。

5 判断過程審査の違法事由

既に主張したとおり、判断過程審査には、「判断過程の合理性ないし過誤・欠落の審査」を行う判断過程合理性審査と、考慮要素に着目した審査を行う考慮要素審査がある。そして、専門技術的な問題について、特に専門家からなる諮問機関が関与している場合には、判断過程合理性審査が適用される（村上論文）。本件改定のうち、デフレ調整については、専門家からなる諮問機関が関与せず、厚生労働大臣の独断で行われているから、判断過程合理性審査ではなく、考慮要素審査が適用されることにある（異意見書）。また、ゆがみ調整それ自体には、専門家からなる諮問機関が関与しているものの、2分の1処理をするか否かも、厚生労働大臣の独断で行われているから、同様に考慮要素審査が適用される。

考慮要素審査について、山本隆司「行政裁量の判断過程審査の理論と実務」（甲188）は、「他事考慮と考慮遺脱は、およそ考えなくてはいけないことを考えていないとか、考えてはいけないことを考えたということですので、粗い審査によって認定できる明白な瑕疵であり、どのような場合にも、つまり裁量が広く認められる場合も含めて、審査することになります」、「行政裁量が結論に至るまでの判断過程のある部分に裁量が認められるとしても、判断過程の全部に行政裁量が認められるわけではありません。例えば、根拠規範の適用について行政裁量が認められる場合も、裁量権行使の基礎となる事実認定、あるいは手続規定などの規制規範や組織規範、例えば管轄を定める規範の適用に

は、裁量が認められるとは限りません」としている。厚生労働大臣に広い裁量が認められないことは既に主張したとおりであるが、万が一、一審被告らが主張するように厚生労働大臣に広範な裁量が認められるとしても、他事考慮と考慮遺脱の審査はなされることになるし、裁量権行使の基礎となる事実認定も、全面的に司法審査が及ぶことになる。

既に主張したとおり、デフレ調整は、「要保護者の需要」が「4.78%」減額したのかという事実認定の問題である。また、仮に事実認定の問題でないとしても、本件改定において、何が「他事」であり、何が考慮「遺脱」となるかは、生活保護法の定めに基づき決定されることになるところ、法8条1項及び2項は、厚生労働大臣に対して、法3条の「最低限度の生活」や「健康で文化的な生活水準」を「要保護者の需要」に基づいて決定すべきことを明確に定めている。また、同法12条1号は、問題となっている生活扶助を「衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの」と定め、やはり「需要」に基づくべき旨を定めている。さらに、同法8条2項は、要保護者の需要については、「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」を考慮して定めるべきことを義務付けている。

したがって、そもそも「需要」に基づかない場合、基づいた需要が「要保護者の需要」といえない場合は、それだけで法8条違反となるほか、法8条2項の法定考慮事項を考慮していなければ考慮遺脱となるし、国の財政事情といった法定考慮事項以外を考慮すれば他事考慮となるのである（ただし、これらは「最低限度の生活」に関する判断過程審査における規律であり、これをクリアしたうえで、どのような激変緩和措置をとるかといった「 $+\alpha$ 」の保障に関する判断過程審査を規律するものではない。もともと、激変緩和措置が「最低限度の生活」を下回るものとなってはならないことは言うまでもない。）。一審被告らの新主張は、こうした観点からの審査を放棄させるに等しく、判断過程審査の違法事由に関する理解を誤っていると云わざるを得ない。

6 結論

以上のとおり、判断過程審査の違法事由を「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いか」に限定する一審被告らの新主張は、結果審査と判断過程審査の違いを考慮せずに接続したものであり、到底、採用することができない。

以 上

添付資料

村上裕章「判断過程審査の現状と課題」

新經濟政策の現状と問題 一一一

行政行為の内容が違法とされたわけではないから、(判断過程合理性審査の場合は)合理的な判断過程を経て、処分ごとに判断しているようである³⁶⁾。司法審査の手法は、(a)判断の合理性を審査するかどうかという問題であり、(b)処分の内容(結果)に着目する手続的審査、(c)行政行為の判断過程に着目する判断過程審査がある。司法審査の密度が処分の種類によって決まるのに対し、司法審査の手法は専断に定めて選択されるものと解される。

(4) 判断過程審査の位置付け

以上のように、判断過程審査が裁量の広狭を問わずに行われる³⁷⁾一方、判断過程審査が実体的審査と明確に異なるものであるとすれば、司法審査の密度の問題と司法審査の手法の問題を区別し、判断過程審査を後者に位置付けるべきではないかと思われる³⁸⁾。

司法審査の密度は、裁判所がどの程度立ち入った審査をするかの問題であり、大ざっぱに言えば、①裁量が認められず、判断代替方式の審査を行う最大限の審査³⁹⁾、②比較的狭い裁量を認めつつ、ある程度踏み込んだ審査を行う中程度の審査(有限裁量審査、伊方原裁判例など)、③広範囲の裁量を認め、社会観念上著しく不当な場合のみを違法とする最小限の審査(神戸金沢裁判例など)がある⁴⁰⁾。判例は、裁量の存否・広狭につき、処分の目的・性質、対象事項、処分における判断の性質審査を行うものと、(形式的及び実質的)考慮要素審査を行うものがあるが、両者の関係は不明確である⁴¹⁾。日光太郎裁判例は、実質的考慮要素審査を行いつつ、「裁量判断の方法ないし過程に過誤」があると述べていた。近年では、目的外使用判決が、「判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないか」を検討すべきであるとして、両者を並列し⁴²⁾、小田急本家判決は、「判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと」と述べており、両者を融合しているかにも見

える。他方で、京都・東京判決等は、「判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無」を検討しており、伊方原裁判例の審査方法を維持しているようである。

この点についてはなお検討の必要があるが、判断過程を審査する場合でも、具体的な判断過程を踏づけ、そこでの調査や検討に過誤、欠落がないかどうかを審査する方法⁴³⁾と、判断過程における考慮要素に着目し、考慮すべき事項を(十分に)考慮し、(あまり)考慮すべきでない事項を(過度に)考慮しなかったかを審査する方法は、やや異なるのではないかと考えられる⁴⁴⁾。両者を融合しているように見える小田急本家判決も、実質的にみれば、考慮要素審査を行っているものと解しよう。

(2) 判断過程審査の適用基準

判断過程審査をいかなる場合に行うべきかについて、不明確な点が残されている⁴⁵⁾。もっとも、判断過程合理性審査については、専門技術的疑問について、特に専門家からなる顧問機関が関与している場合に用いられる手法であると考えられ(伊方原裁判例、京大第一判決、老齢年金東京判決等)、適用される場面がある程度明確である。これに対し、実質的考慮要素審査の適用基準は非常に不明確であり、いくつかの可能性が考えられる。

第一に、何らかの理由から審査密度を高めるべ

き場合に、実質的考慮要素審査が行われている可能性がある⁴⁶⁾。例えば、エカバの証人事件については、退学処分を受けた学生の拒絶の自由が問題となっており、これを考慮する必要が高かったことが影響したとも考えられる⁴⁷⁾。しかし、審査密度が高まる場合(退学処分や退学免除処分、中程度の審査の場合)であっても、常に実質的考慮要素審査が行われているわけではないように思われる。

第二に、当該事案について、他事考慮ではないかとの疑いがあるが、必ずしもそれが明確でない場合に、実質的考慮要素審査が行われている可能性がある⁴⁸⁾。目的外使用判決、指名競争入札判決、海岸占用許可判決などがその例である。もっとも、これによってすべての事案を説明できるかは定かでない。

第三に、上記のように判断過程審査に実質的機能があることを考慮すると、やや曖昧ではあるが、何らかの理由により、訴訟手続において事実関係を整理して判断するよりも、行政庁への意見が適切と考えられる場合、例えば、既述前提に基づいて判断されている場合(エカバの証人判決、信託貸付判決)、考慮のやり方があまりにすぎない⁴⁹⁾多くの点に問題がある場合(目的外使用判決⁵⁰⁾、他事考慮が疑われる場合(目的外使用判決、指名競争入札判決、海岸占用許可判決)などに、実質的考慮要素審査が行われると見ることができ

36) 京大第一判決は、「原告の記述内容又は大體の情節の真偽となるべき確定当時の客観状況、裁判状況についての証拠や、旧録定資料に違反するとの評価等」を看過し「過誤」を認めず、京大第三判決は、731部課に依る記述の解釈を求め、ある修正を要するとの評価等」を看過し「過誤」を認めず、京大第三判決は、731部課に依る記述の解釈を求めた。また、京大第三判決は、原告の記述内容又は大體の情節の真偽となるべき確定当時の客観状況、裁判状況についての証拠や、旧録定資料に違反するとの評価等」を看過し「過誤」を認めず、京大第三判決は、731部課に依る記述の解釈を求めた。また、京大第三判決は、原告の記述内容又は大體の情節の真偽となるべき確定当時の客観状況、裁判状況についての証拠や、旧録定資料に違反するとの評価等」を看過し「過誤」を認めず、京大第三判決は、731部課に依る記述の解釈を求めた。

37) 京大第一判決(「裁量判断の合理性」)、京大第二判決(「裁量判断の合理性」)、京大第三判決(「裁量判断の合理性」)、京大第四判決(「裁量判断の合理性」)、京大第五判決(「裁量判断の合理性」)、京大第六判決(「裁量判断の合理性」)、京大第七判決(「裁量判断の合理性」)、京大第八判決(「裁量判断の合理性」)、京大第九判決(「裁量判断の合理性」)、京大第十判決(「裁量判断の合理性」)。

38) 川村・前掲注23) 12頁以下、京大第三判決(「裁量判断の合理性」)、京大第四判決(「裁量判断の合理性」)、京大第五判決(「裁量判断の合理性」)、京大第六判決(「裁量判断の合理性」)、京大第七判決(「裁量判断の合理性」)、京大第八判決(「裁量判断の合理性」)、京大第九判決(「裁量判断の合理性」)、京大第十判決(「裁量判断の合理性」)。

39) 京大第一判決(「裁量判断の合理性」)、京大第二判決(「裁量判断の合理性」)、京大第三判決(「裁量判断の合理性」)、京大第四判決(「裁量判断の合理性」)、京大第五判決(「裁量判断の合理性」)、京大第六判決(「裁量判断の合理性」)、京大第七判決(「裁量判断の合理性」)、京大第八判決(「裁量判断の合理性」)、京大第九判決(「裁量判断の合理性」)、京大第十判決(「裁量判断の合理性」)。

40) 京大第一判決(「裁量判断の合理性」)、京大第二判決(「裁量判断の合理性」)、京大第三判決(「裁量判断の合理性」)、京大第四判決(「裁量判断の合理性」)、京大第五判決(「裁量判断の合理性」)、京大第六判決(「裁量判断の合理性」)、京大第七判決(「裁量判断の合理性」)、京大第八判決(「裁量判断の合理性」)、京大第九判決(「裁量判断の合理性」)、京大第十判決(「裁量判断の合理性」)。

41) 川村・前掲注23) 12頁以下、京大第三判決(「裁量判断の合理性」)、京大第四判決(「裁量判断の合理性」)、京大第五判決(「裁量判断の合理性」)、京大第六判決(「裁量判断の合理性」)、京大第七判決(「裁量判断の合理性」)、京大第八判決(「裁量判断の合理性」)、京大第九判決(「裁量判断の合理性」)、京大第十判決(「裁量判断の合理性」)。

42) 京大第一判決(「裁量判断の合理性」)、京大第二判決(「裁量判断の合理性」)、京大第三判決(「裁量判断の合理性」)、京大第四判決(「裁量判断の合理性」)、京大第五判決(「裁量判断の合理性」)、京大第六判決(「裁量判断の合理性」)、京大第七判決(「裁量判断の合理性」)、京大第八判決(「裁量判断の合理性」)、京大第九判決(「裁量判断の合理性」)、京大第十判決(「裁量判断の合理性」)。

43) 京大第一判決(「裁量判断の合理性」)、京大第二判決(「裁量判断の合理性」)、京大第三判決(「裁量判断の合理性」)、京大第四判決(「裁量判断の合理性」)、京大第五判決(「裁量判断の合理性」)、京大第六判決(「裁量判断の合理性」)、京大第七判決(「裁量判断の合理性」)、京大第八判決(「裁量判断の合理性」)、京大第九判決(「裁量判断の合理性」)、京大第十判決(「裁量判断の合理性」)。

である。一つ、これは率半として不明確であり、裁判官の裁量が広くなりすぎる点に問題があるように思われる。

なお、実体的審査によって裁量の逸脱適用が認められる場合、逆に、実体的に違法であることが明らかである場合は、あえて考慮要素審査を行うまでもないと考えられる⁴¹⁾。

比例原則審査の可能性

獸醫藥學

はじめに

本稿は、行政裁量の統制のあり方として比例原則による審査を検討するものである。しかし、本稿が対象とする比例原則は、「憲法原則」化が指摘され、憲法上の意義も問われているものである。必要の範囲で、行政裁量以外の問題にも言及することとしたい。

さて、比例原則は、よく知られているとおり、プロイセン警察法に由来する。その原型は、18世紀のロイセン一般ラント法の規定に見られ、現在のドイツの警察法に受け継がれている。わが国にそのおもて、すでに明治憲法期から、ドイツの影響のもとに、警察権の限界として説かれており²¹、日本国憲法下においては、警察官職務執行法1条2項において、実定法上の根拠を有するに至った。一方、ドイツにおいては、基本法の下で、比例原則は警察法上の原則から行政法の一般原則に、さらに、憲法原則へと盛開した²²。同様に、わが国においても、比例原則は憲法原則となつたと言われるに至っている²³。本稿では、このような状況を踏まえて、比例原則の憲法原則としての展開が、とりわけ裁量論において有する意味

2 憲法原則としての比例原則の展開(1)

——憲法レベルにおける比例性原理——

比例原則が憲法上の原則であるならば、まずは

- 11) ドイツにおける憲法上の比例原則の成立と展開については、須藤孝子『比例原則の現代の意義と機能』（2010年）、山下森昭「比例原則」は法的コントロールの基準たるうるか（本邦版）『法政治学』1・2・3号139頁（1991年）、38巻2・3・4号189頁（1994年）、39巻2号243頁（1995年）参照。
- 12) 須藤前掲注1）102頁以下。
- 13) ドイツにおける憲法上の比例原則については、クラウス・シュテカラン（小山剛昭）『連邦の府憲禁止（比例原則）と連邦命令（比例原則）』163頁以下（1994年）。
（訳注）1）底版4巻2号53頁、3号125頁（1994年）。
- 14) 菅原千太郎『基本権の侵害と比例原則』『憲法新論と人権の保障』607頁（1985年）、高木亮「比例原則の否定化」『現代立憲主義の展開』下・209頁（1984年）、山口「基本権保障の法理」（1988年）、同「憲法上の権利の非決定性」『法学新説』67頁（2011年）、須藤前掲注1）82頁。なお、前田憲司「憲法上の比例原則について（2012年）」『新稿118巻9・10号143頁、11・12号185頁（2010年）』は、比例原則の権利について、ドイツの憲法の詳細な検討を行っている。わが国においては、これまでのごとく、憲法原則であるとする場合の憲法上の権利は、多くの場合、憲法13条が言及されるにとどまっている。
（訳注）1）シュテカラン（小山剛昭）前掲注3）106頁以下、須藤前掲注1）22頁以下。

(別 紙)



令和6年(行コ)第3号 生活保護基準引下げ違憲処分取消等請求控訴事件

一審原告ら (閲覧制限対象者5名)

一審被告ら 国

富山市(処分行政庁:富山市社会福祉事務所長)



一審被告らの主張要旨

第1 はじめに

本件は、一審原告らが、厚生労働大臣による本件保護基準改定が憲法25条、生活保護法3条、8条等に反するものであるなどと主張して、一審被告富山市に対し、本件保護基準改定に伴ってされた本件各保護変更決定の取消しを求めるとともに、一審被告国に対し、本件保護基準改定は国賠法上違法であると主張して、国賠法1条1項に基づき、損害賠償を求める事案である。

しかし、厚生労働大臣による本件保護基準改定には、後記第2以下において述べるとおり、裁量権の逸脱又はその濫用はなく、同改定は適法であって、違法なものではない。よって、これに伴ってされた本件各保護変更決定に違法はないから、一審原告らの一審被告富山市に対する請求は理由がない。また、本件保護基準改定は国賠法上も違法ではなく、適法であるから、一審原告らの一審被告国に対する請求も理由がない。

以下、本件保護基準改定が適法であることについてまず論じ(後記第2)、これに関連して、本件保護基準改定の適法性判断に当たっては、老齢加算訴訟最高裁判決の射程が及ばず、本件保護基準改定の適法性の判断枠組みについて、同判決が採用した判断過程審査の手法を用いることが適切ではないことを述べる(後記第3)。

その上で、仮に本件保護基準改定の適法性の判断に判断過程審査の手法を用いるとしても、本件保護基準改定が適法であるということについて、判断過程

審査の手法を用いるとした場合の判断枠組みを論じた（後記第4の1）上で、同判断枠組みによっても厚生労働大臣の判断に、裁量権の逸脱又は濫用がないことを述べる（後記第4の2）。

第2 本件保護基準改定が生活保護法3条及び8条2項のいずれにも違反するものではなく、適法であること

1 厚生労働大臣には保護基準の改定について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ること

憲法25条及び同条に基づいて立法された生活保護法の内容等からすれば、保護基準の改定について、厚生労働大臣には何が「健康で文化的な最低限度の生活」であるかの認定判断を含め、専門技術的かつ政策的な見地からの極めて広範な裁量権が認められる。

現在の判例法理を形成している堀木訴訟最高裁判決及び朝日訴訟最高裁判決の2つの大法廷判決からすれば、厚生労働大臣の保護基準改定の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の判断においては、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する」かこれと同程度のものでなければ違法とならないというべきであり、仮に上記基準と異なる判断基準（例えば判断過程審査の手法）を採用した場合であっても、結果的に「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する」かこれと同程度のものでなければ違法とならないとの基準よりも厚生労働大臣の裁量権が狭くなるような判断基準を採用することや、かかる判断基準を前提に当てはめの判断をすることは、上記両最高裁判決の下では許されないといわなければならない。

2 厚生労働大臣の極めて広範な裁量権を前提とした場合における保護基準の改定の適法性の判断枠組み

(1) 保護基準の改定が違法となるのは、当該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る場合に限られること

憲法25条に基づいて立法された生活保護法は、最低限度の生活の具体化を「厚生労働大臣の定める基準」に委任し（同法8条1項）、保護基準の改定について同大臣の極めて広範な裁量権に委ねている。そうすると、保護基準の改定について、事後的により正しい判断との比較をして、当該改定を違法と判断することは、上記の厚生労働大臣の極めて広範な裁量権と相いれず、保護基準の改定に対する司法審査については、この極めて広範な裁量から大きな制約があることに加え、保護基準の改定における専門技術的かつ政策的判断を尊重することが求められる。

したがって、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断については、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しない限り、当不当の問題として同大臣の政治的責任が問われることはあっても、直ちに違法の問題を生ずることはないものであり、当該判断が上記のように生活保護法の趣旨、目的に反し、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限り違法となる。

- (2) 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するものとして違法となるのは、改定後の保護基準の内容が生活保護法8条2項の規定にいう「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」であるとした厚生労働大臣の判断が、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る場合に限られること

保護基準の改定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になるか否かについては、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によつて与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合」に限って違法となるというべきである。そして、生活保護法は、保護基準について、「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つて、且つ、これをこえないものでなければならない」（同法8条2項）と規定するのみであり、これ以上に保護基準の内容に関する格別の定めはない。そうすると、具体的に「生活保護法の趣旨・目的に反し」て保護基準の改定が違法となるのは、改定後の保護基準が、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなどしたことにより、上記規定を満たさないこととなる場合であり、改定後の保護基準の内容が「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」であるか否かを上記の観点から判断すべきである。

その際、厚生労働大臣には、何が「健康で文化的な最低限度の生活」であるかの認定判断を含め、生活保護受給者の需要を基とした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るから、同大臣が設定した生活基準が現実の生活条件を無視して著しく低いなど、憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反し、同大臣に認められる裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものと認められるほどに低い水準であるか否かという観点から、保護基準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を検討しなければならないのであり、裁判所が、自らが妥当と考える「健康で文化的な最低限度の生活」を措定し、これと改定後の保護基準の内容とを比較して、後者が前者を下回ることをもって当該改定を違法と判断するような判断代置審査の手法を採用することは許されない。

いずれも大法廷判決である堀木訴訟最高裁判決及び朝日訴訟最高裁判決によって形成されている現在の判例法理によれば、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

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というべきである。

3 本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断が最低限度の生活の具体化として著しく合理性を欠くことが明らかであるとはいえないこと

(1) ゆがみ調整について

本件保護基準改定は、ゆがみ調整、デフレ調整及び激変緩和措置から成る。このうち、ゆがみ調整については、生活保護受給世帯間における相対的な較差の適正化を図るため、基準部会による平成25年検証の結果を踏まえ、生活扶助基準の「展開のための指数」（生活保護受給者間における相対的な較差）を見直したものであり、合理性が認められる。また、ゆがみ調整に際して行われた2分の1処理についても、平成25年報告書において、子どものいる世帯について平成25年検証の結果を完全に反映した場合の改定率がマイナスとなることが摘示された上で、子どものいる世帯への配慮（貧困の世代間連鎖の防止）の必要性が指摘されていたことや、平成25年検証の統計上の限界等が指摘され、今後も基準部会による検証が行われることが予定されていたことなどから、生活保護受給世帯への配慮として、数次にわたる検証とその結果の反映という作業を繰り返すことにより、漸次、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の是正を図っていくこととしたものであり、合理性が認められる。

したがって、2分の1処理を含むゆがみ調整は、生活扶助基準の展開部分について、生活保護受給世帯への配慮をしつつ、合理的な根拠に基づいて改定したものであり、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するものではなく、憲法及び生活保護法の趣旨、目的に反するものとはいえない。

(2) デフレ調整について

ア 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こと

デフレ調整は、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準（生活保護法8条2項の規定にいう「最低限度の生活の需要」もこれと同義である。）は一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるとの考え方に基づいて従前の生活扶助基準の改定やその検証が行われてきたことを踏まえたものである。このような考え方は、水準均衡方式が採用される契機となった昭和58年意見具申において既に明らかにされており、平成15年中間取りまとめにおいても明示的に言及され、累次の最高裁判決においてもその旨が判示されている。

そして、生活扶助基準の毎年度の改定において採用されている水準均衡方式は、上記の考え方に立脚し、一般国民全体の消費の動向（具体的には、民間最終消費支出の伸び）が改定の指標とされ（一般低所得世帯又は生活保護受給世帯における消費動向が改定の指標とされているわけではない。）、改定率を前年比で定めている。また、平成16年検証、平成19年検証及び平成29年検証における生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の検証においては、一般国民の生活水準を示す統計等のうち、夫婦子1人世帯等のモデル世帯における一般低所得者層の消費水準が指標とされ、具体的には、総務省が実施する全消調査のデータを特別集計し、一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）における生活扶助相当支出額と生活扶助基準額との比較、検討が行われている。

イ デフレ調整の合理性

(7) 前記アの考え方を踏まえて、生活扶助基準検討会による平成19年検証を踏まえた生活扶助基準の改定（据置き）が行われた平成20年以降の経済情勢をみると、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が我が国の消費等の実体経済に大きな影響を与えており、賃

金、物価、家計消費がいずれも下落し、特に、夫婦子1人の一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）の消費水準（生活扶助相当支出額）については、平成21年時点の額が、平成16年から約11.6パーセント下落し、また、平成21年全消調査による消費水準（生活扶助相当支出額）は、平成19年検証時点における夫婦子1人世帯の生活扶助基準額を約12.6パーセント下回るものとなっていた（乙第99号証9ページ、乙第100号証10及び11ページ）。このような状況において、消費の構成要素の一つである物価についても、総務省が公表している消費者物価指数（総務省CPI）を基に厚生労働大臣が算定した生活扶助相当品目に係る物価指数（生活扶助相当CPI）は、平成20年から平成23年にかけて4.78パーセント下落していた。

このように、デフレ調整は、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）について、一般国民の生活水準の変化を示す統計等の合理的な根拠に基づきつつ、従前用いていた消費を基に改定率を定めると減額幅が過大となり、生活保護受給世帯への影響も大きくなることから、生活扶助基準額を上述した生活扶助相当CPIの変化率の限度で引き下げたものであり、生活保護受給世帯への配慮という観点からも相当と認められる範囲において改定したものといえる。更にいえば、平成16年検証、平成19年検証及び平成29年検証における生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の検証において、生活扶助基準の設定の基軸となる標準世帯が含まれる夫婦子1人世帯がモデル世帯とされ、その一般低所得世帯の消費水準が比較として用いられていることからすれば、仮に同消費水準の動向に基づき生活扶助基準額を11.6パーセントないし12.6パーセント引き下げたとしても、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定したとは必ずしもいえないはずであり、ましてや、4.78パーセントの引下げにとどめたデフレ調整が「現実の生活条件を無視し

て著しく低い基準を設定する」ものとは到底いえない。

(イ) また、専門家で構成された基準部会による平成29年検証では、本件保護基準改定後の生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）が妥当なものか否かについても評価・検証が行われ、その結果、本件保護基準改定後の夫婦子1人世帯における生活扶助基準額が一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）の消費水準とおおむね均衡することが確認されたと評価されており、デフレ調整の妥当性が裏付けられている。

(ウ) したがって、デフレ調整は、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）について、生活保護受給世帯への配慮をしつつ、統計等の根拠に基づいて合理的な範囲内において改定したものであり、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するものではなく、憲法及び生活保護法の趣旨、目的に反するものとはいえない。

(3) 激変緩和措置等について

以上に加え、本件保護基準改定においては、減額幅の上限を、前述した夫婦子1人の一般低所得世帯における生活扶助相当支出額の下落率約11.6パーセントや生活扶助基準額とのかい離率約12.6パーセントを下回る10パーセントとし、改定を3年間にわたって段階的に実施するという激変緩和措置がとられており、この点においても生活保護受給者の生活への影響等に対する配慮がされている。ゆがみ調整で2分の1処理を行ったことや、デフレ調整（生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の調整）において、夫婦子1人の一般低所得世帯の消費水準の動向によらず、生活扶助相当CPIの変化率の限度で、生活保護受給世帯への配慮という観点からも相当と認められる範囲で改定するとしたことも、減額となる生活保護受給者の生活への影響等に配慮するための措置であり、上記の激変緩和措置と併せて、本件保護基準改定においてはこのような生活保護受給者の生活への影響等に対する配慮が重ねて講じられている。

(4) 本件保護基準改定による財政影響

本件保護基準改定の結果、財政影響でみると、平成25年度から平成27年度までの3年間ににおける財政効果は合計約670億円となった（甲第59の3号証6ページ）。これは、生活保護負担金のうち生活扶助費の平成25年度要求額1兆0169億円（同）の約6.5パーセントとなるものの、もとより生活保護には、衣食等の日常生活の需要を満たすための生活扶助以外にも、住宅扶助、教育扶助、医療扶助等の必要な各扶助があり（生活保護法11条1項）、生活扶助以外の扶助も含めた生活保護負担金全体の平成25年度要求額2兆9313億円（同）との関係でみると、その約2.3パーセントとなるにとどまる。

(5) 小括

以上によれば、本件保護基準改定は、基準部会による平成25年検証の結果や、平成20年以降の社会経済情勢及び一般国民の生活水準の変化を表す統計等を踏まえ、生活保護受給世帯への配慮をしつつ、合理的根拠の認められる範囲において生活扶助基準を適正化したものであり、最低限度の生活の具体化として十分な合理性が認められる。まして、本件保護基準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するなど憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反するものであるとはいえず、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断が最低限度の生活の具体化として著しく合理性に欠けることが明らかであるとはいえない。

4 まとめ

以上のとおり、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とは認められないから、本件保護基準改定は、生活保護法3条及び8条2項のいずれにも違反するものではなく、適法である。

第3 本件には老齢加算訴訟最高裁判決の射程が及ばず、本件保護基準改定の適

法性の判断枠組みについて同判決が採用した判断過程審査の手法を用いることは適切でないこと

1 老齢加算訴訟最高裁判決は事例判断を示したものととどまること

老齢加算東京訴訟最高裁判決は、「老齢加算の廃止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70歳以上の高齢者には老齢加算に見合う特別な需要が認められず、高齢者に係る当該改定後の生活扶助基準の内容が高齢者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであ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（中略）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」（下線部引用者）と判示したが、同判示のとおり、老齢加算を廃止した厚生労働大臣の判断に関する判断枠組みを示したものである。

そして、民集における同判決の判示事項が「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法による保護の基準（中略）の改定が生活保護法3条又は8条2項の規定に違反しないとされた事例」とされていることから明らかなとおり、同判決は老齢加算を廃止する内容の保護基準の改定に関する事例判断を示したものであって、上記各条項の法理判断ではなく、保護基準の改定一般について広く判断過程審査が妥当するとしたものではない。

また、老齢加算福岡訴訟最高裁判決の民集における判示事項は「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法による保護の基準（中略）の改定が違法であるとした原審の判断に違法があるとされた事例」であり、同判決もやはり事例判断を示したものである。

このように、老齢加算訴訟最高裁判決は、老齢加算の廃止といういわば特殊な事案における事例判断にすぎない。

2 本件については老齢加算訴訟最高裁判決の射程が及ばないこと

本件を老齢加算訴訟最高裁判決の事案と比較した場合、保護基準の改定内容や改定前後の経緯に関し、次の各相違点を指摘することができる。

(1) まず、保護基準の改定の内容についてみると、生活扶助費は、基準生活費、加算及び移送費等から構成されているところ、老齢加算訴訟最高裁判決の事案における保護基準の改定は、加算の一種である老齢加算を将来に向けて永続的に廃止するというものであった。この老齢加算は、一定の年齢に達すれば必ず支給される性質のものであって、支給額の違いはあれ昭和35年度から約40年間にわたり一貫して支給されていたことなどからすると、被保護者が生活設計をする上での判断材料として強い信頼を置いていたであろうことは明らかと考えられる。また、その額も、年齢や級地等によるものの最大1万8090円に上り、高齢単身世帯の場合には生活扶助基準額の約2割を占めていたとされる。このように、老齢加算訴訟最高裁判決の事案は、いわば既得権に近い位置づけであった老齢加算を永続的に廃止するというものであるから、生活保護受給者の期待的利益や生活への影響等に配慮すべき必要性が高い事案であったといえる。

これに対し、本件は、生活扶助費のうち基準生活費の額（多寡）を改定するものであるところ、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行われているほか、専門機関による検証やこれを踏まえた改定も行われており、こうした改定により前年度と比較して基準生活費の多寡の変動が生じることが当然に予定されているものであり、一定時点の基準生活費の額は、少なくとも老齢加算のような既得権的な意味合いは全くない。また、本件保護基準改定の減額幅は最大でも基準生活費の10パーセントとされ、もとより永続的に減額されるものでもないものであって、老齢加算の廃止と比較すれば、本件保護基準改定による生活保護受給者の生活への影響の程度は限定的である。

このように、本件は、生活保護受給者の期待的利益や生活への影響等に配

慮すべき必要性は、老齡加算訴訟最高裁判決の事案と比較すると明らかに低いというべき事案であり、そもそもこの点で事案を異にする。

(2) 次に、保護基準の改定に至る経緯等をみると、老齡加算の廃止については、老齡加算東京訴訟最高裁判決においても説示されているとおり、まず平成15年6月に、財務省の審議会である財政制度等審議会の財政制度分科会が、平成16年度予算編成に関する建議の中で、老齡加算の廃止に向けた検討が必要である旨の提言をし、また、同月に閣議決定がされた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」においても老齡加算等の見直しが必要であるとされた。その後、同年7月に、社会保障審議会の福祉部会内に専門委員会が設置され、専門委員会は、同年12月、老齡加算そのものについては廃止の方向で見直すべきであるとする平成15年中間取りまとめを公表した。そして、厚生労働大臣は、この平成15年中間取りまとめを受けて、老齡加算を廃止することとした。このように、老齡加算の廃止については、厚生労働大臣における検討に先立ち、政府において老齡加算を見直すべきであるとする方針が策定されており、政府としての判断が先行していた。そして、それを踏まえて専門委員会が設置され、老齡加算の見直しについて検討が行われたという経緯であり、老齡であることに起因する特別な需要の存否に係る厚生労働大臣の判断は、上記政府としての判断後に設置された当該専門委員会の検討結果に専ら依拠したものであった。このように、老齡加算の廃止は、政府として廃止の方向という判断がまず存在し、これを受けて新たに専門委員会を設置し、廃止の判断がされたものである。

これに対し、保護基準の検証等を行う常設の専門機関は、もともと設けられていなかったところ、専門委員会の平成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、全消調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要があるなどの指摘がされたことを受け、平成23年に、保護基準について専

門的かつ客観的に評価し、検証することを目的として、社会保障審議会の下に常設部会として基準部会が新たに設置された。基準部会は、常設の部会として、本件保護基準改定の契機となった平成25年報告書を取りまとめただけでなく、平成29年と令和4年にもそれぞれ報告書を取りまとめている。このように、本件保護基準改定時には、専門家からなる基準部会による定期的な保護基準の評価及び検証が行われることが制度化されていたのであり、他方、厚生労働大臣は、基準部会の検討結果にそのまま依拠することではなく、基準部会の検討結果を参照しつつも、その時々为社会経済情勢や財政状況に照らし、自らの専門技術的、政策的な裁量判断に従って保護基準の改定を行ってきたのであって、基準部会による専門的知見に基づく保護基準の評価及び検証と厚生労働大臣による保護基準の改定に関する判断が定期的に繰り返されることによって、最低限度の生活を具体化したものとしての生活扶助基準の客観的妥当性が確保されていくという仕組みができつつあったものである。この点、累次の最高裁判決においても述べられているとおり、憲法25条、生活保護法3条、8条2項の規定にいう最低限度の生活が抽象的かつ相対的な概念であり、その内容を一義的に導くことができない性質のものであることをも踏まえると、上記のような仕組みによって生活扶助基準の客観的妥当性を継続的に確保することとしていることは、厚生労働大臣の裁量判断として十分な合理性が認められるといえる。しかも、本件保護基準改定後に基準部会が行った平成29年検証においては、本件保護基準改定による生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）について一般低所得世帯の消費水準と均衡するものであることが確認されているのである。

このように、老齢加算の廃止に係る厚生労働大臣の裁量判断と本件保護基準改定に係る同大臣の裁量判断とは専門機関の関与の仕方や程度が異なり、上記の老齢加算の廃止に至る経緯等と本件保護基準改定に至る経緯等の相違という前記(1)とは異なる観点からの事案の相異に照らしても、専門機関の

検討結果に依拠したものではない保護基準の改定自体に係る厚生労働大臣の裁量判断は、老齢加算の廃止に係る厚生労働大臣の裁量判断と比較して、その裁量がより一層尊重されるべきものである。

したがって、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の裁量判断について、最低限度の生活の具体化の観点から審査密度を高め、厳格な審査を行うことは上記観点からも相当ではなく、このことは、特に平成29年検証において均衡が確認されている生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の適正化であるデフレ調整について該当するといえることができる。

- (3) 以上のとおり、本件は、老齢加算訴訟最高裁判決の事案とは大きく事案を異にし、そもそも同判決の射程が及ぶ事案ではない。

3 判断過程審査は、本件保護基準改定における厚生労働大臣の極めて広範な裁量を審査する際の審査手法として適切ではないこと

- (1) 本件保護基準改定の適法性については、判断過程審査を行わずとも裁判所において判断可能であること

判断過程審査は、「結論の適否を直接判断することが困難であつて以下に掲げるような場合（引用者注：①政策判断が特定の基礎資料の収集・調査あるいは考慮すべき要素についての調査・認定等の一定の定型的な判断過程を経て最終決定に至ることが必然的であると認められる場合、②専門機関の関与等、複合的段階的な行政過程を経て最終決定に至ることが予定されている場合）など、一定の場合に、その判断過程に過誤、欠落がなかったかという形で審査される」（下線部引用者）ものである（川神裕「裁量処分と司法審査（判例を中心として）」判例時報1932号11ページ。上記引用部分は同12ページ）。しかし、生活保護法が、保護基準について「最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない」（同法8条2項）と規定するのみであることからすれば、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断が同大臣に認められる裁量権の範囲

を逸脱し又はこれを濫用したものと認められるかどうかは、専ら改定後の保護基準が「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」かどうかにかかっている。具体的には、保護基準の改定が違法となるのは、厚生労働大臣において、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の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。この判断は、特に判断過程を個別に取り出して判断することなく、本件における保護基準の改定の内容を上記枠組みに当てはめることによって判断することが可能であり、これに加えて特に判断過程を個別に判断すべき必要はない。実際、本件保護基準改定に関しては、前記第2の3において述べたとおり、ゆがみ調整、デフレ調整及び激変緩和措置のいずれもが合理的であって、事後的にも、専門家で構成された基準部会による平成29年検証で、本件保護基準改定後の夫婦子1人世帯における生活扶助基準額が一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）の消費水準とおおむね均衡することが確認され、デフレ調整が妥当なものであったことが裏付けられている。そうだとすれば、何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの判断について厚生労働大臣に極めて広範な裁量が認められている現在の判例法理に照らして、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断が、最低限度の生活の具体化として著しく合理性を欠くことが明らかかどうか、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当たるかどうかという結論を得ることについて裁判所が直接判断することに困難はなく、優に厚生労働大臣の判断に違法はないと判断することができる。かえって、老齢加算の廃止との比較において、いわゆる既得権の廃止という意味合いが皆無であり、保護基準の改定一般の事案である本件についてまで老齢加算訴訟最高裁判決の採用した一定程度審査密度の高い判断過程審査を採用した場合には、憲法25条及び生活保護法の趣旨、内容から認められる保護基準の改定における厚生労働大臣の極めて広範な裁量

権を実質的に制約する結果となりかねない。

(2) 厚生労働大臣の広範な裁量権と相いれないこと

堀木訴訟最高裁判決及び朝日訴訟最高裁判決による現在の判例法理は、保護基準の改定において厚生労働大臣に極めて広範な裁量権が認められるというものであるところ、保護基準の改定一般について、老齢加算訴訟最高裁判決の採用した一定程度審査密度の高い判断過程審査を行うことは、判例法理である厚生労働大臣の極めて広範な裁量権と相いれない。すなわち、憲法25条が保障する生存権は、自然権に由来するものではなく、立法による具体化、更に行政機関における具体化という過程を要するものであって、立法裁量及び行政裁量はいずれも極めて広範なものとなる。そうであるにもかかわらず、上記の一定程度審査密度の高い判断過程審査を行って保護基準の改定の適性を判断することは、極めて広範である行政裁量の否定につながるものである。

(3) 小括

以上によれば、老齢加算訴訟最高裁判決の採用した判断過程審査の手法を用いることが本件保護基準改定における厚生労働大臣の極めて広範な裁量を審査する際の審査手法として適切でないことは明らかである。

4 まとめ

以上のとおり、いずれも大法廷判決である堀木訴訟最高裁判決及び朝日訴訟最高裁判決によって形成されている現在の判例法理によれば、厚生労働大臣には、何が「健康で文化的な最低限度の生活」であるかの認定判断を含め、生活保護受給者の需要を基とした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、保護基準の改定が違法となるのは、厚生労働大臣において、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

な場合に限定されている。そして、本件保護基準改定の適法性の判断は、本件における保護基準の改定の内容を上記の判断枠組みに当てはめることによって裁判所が直接判断することが可能であって、これに加えて特に判断過程を個別に判断すべき必要はない。かえって、本件保護基準改定の適法性を判断するに当たって判断過程審査の手法を用いることは、厚生労働大臣が本件保護基準改定に係る判断について極めて広範な裁量を有していることと相いれないものであって、審査方法として適切ではない。

また、判断過程審査の手法を用いたとされる老齢加算訴訟最高裁判決は、老齢加算の廃止といういわば既得権の廃止という色彩のある被保護者の期待的利益や生活の影響等に配慮すべき必要性が高い事案について事例判断を示したものであり、本件とは大きく事案を異にし、その射程は本件に及ばないから、本件保護基準改定の適法性の判断枠組みについて判断過程審査の手法を用いることは適切ではない。

第4 本件保護基準改定の適法性判断に判断過程審査の手法を用いるとしても、本件保護基準改定は生活保護法3条及び8条2項のいずれにも違反するものではないこと

1 本件における判断過程審査の在り方

(1) 老齢加算訴訟最高裁判決の判示

老齢加算訴訟最高裁判決は、厚生労働大臣が、専門機関である専門委員会における検討結果を踏まえて行った老齢加算の廃止につき、堀木訴訟最高裁判決を参照して、保護基準による最低限度の生活の具体化について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と判示し、保護基準中の老齢加算に係る部分を改定するに際し、最低限度の生活を維持する上で老齢であることに起因する特別な事情が存在するといえるか否か及び高齢者に係る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の判断や、激変緩和措置の要否等を含む老齢加算の廃止の具体的な方法等に関する判断について、同大臣の専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を肯定した。その上で、老齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定の適法性について、①当該改定後の保護基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであり、かつ、これを超えないものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の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、違法となると判示した。同判決は、このような行政庁の裁量判断について「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審査をするという判断過程審査を採用したものと解される。

- (2) 保護基準の改定について審査の対象となるのは「最低限度の生活の具体化の判断」であり、その判断過程の過誤、欠落が、改定後の保護基準につき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かが検討されるべきこと

ア 審査の対象となるのは「最低限度の生活の具体化に係る判断」であること

判断過程審査は、行政庁の裁量判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められるか、すなわち当該裁量判断に実体的違法（根拠法令違反）があるか否かを判断するために用いられるものである。本件に即していえば、生活保護法は、保護基準について、「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つて、且つ、これをこえないものでなければならない」（同法8条2項）と規定するのみである。そうすると、生活扶助基準を引き下げる保護基準の改定が違法となるか否かについては、厚生労働大臣の極めて広範な裁量権を前提として、改定後の保護基準が「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」であるか否かによって決まるのであって、判断過程審査の手法を用いるとしても、このような極めて広範な裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の有無を判断するための手法として用いられることになる。

したがって、本件保護基準改定の適法性について判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等を検討するに当たっても、改定後の保護基準が「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」を下回るようになるような過誤、欠落の有無等が問題とされなければならない。換言すれば、改定後の保護基準が「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」を下回るようになるかに関連しない過誤、欠落は、当該改定が生活保護法8条2項の定める要件を満たすか否かの判断に何ら影響を与えないのであるから、このような過誤、欠落の存否は当該改定の適法性を何ら左右しないといえる。

この点、学説においても、判断過程審査によって行政機関の判断過程の一部に瑕疵があると判明しても、その瑕疵が判断の結論に影響する可能性がおよそない場合には、行政機関の判断を違法としない、判断過程の瑕疵により結論がおよそ左右されないにもかかわらず処分を違法として取り消すことは難しいとされており、老齢加算訴訟最高裁判決の判例解説においても、判断過程審査においては、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があり、そのために判断が左右されたといえるかどうか審査されるとされている。

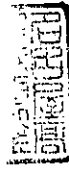
老齢加算訴訟最高裁判決が「最低限度の生活の具体化に係る判断」の過

程及び手続における過誤、欠落の有無等を取り上げているのも、以上のような趣旨をいうものと解される。すなわち、同判決は、本件と異なる老齢加算の廃止という事案について、一定程度審査密度の高い判断過程審査を行ったものであるが、同判決も、厚生労働大臣の判断過程のうち「最低限度の生活の具体化」に関する判断、すなわち改定後の保護基準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係る過程における過誤、欠落の有無等を検討することを述べており、「最低限度の生活の具体化」とは関連しないような判断過程における過誤、欠落までもが当該改定を違法たらしめるものではないとしていることに留意すべきである。

イ 厚生労働大臣の「最低限度の生活の具体化に係る判断」につい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のは、当該判断過程に最低限度の生活の具体化に関する過誤、欠落があり、かつ、それが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ること

(7) 判断過程審査は、行政庁の裁量判断に対する司法審査の手法の一つであり、裁量判断について行政庁に裁量権が認められることを前提に、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用が認められるかを判断するために用いられるものである。したがって、判断過程審査を採用する場合であっても、判断の「過程」の「審査」の名の下に、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、判断過程審査の名目で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いれないことに留意する必要がある。

この点、学説上、行政裁量が認められる行政処分の適否が問題となる場合における判断過程審査とは、裁判所が、「原告」が納得できないと主張する点について、行政機関（被告）の説明する判断過程が一応の説



得力を持つか否かを審査する形で、いわば行政機関の説明する判断過程をできるだけいかに審査方法であると解されており、同審査では、「被告」が説明する論証過程を追試的に検証し、それが一応納得できるものか否かという観点から、その適否が判断されることになる」とされている。

(4) そして、判断過程審査の密度は、審査の対象となる裁量判断について行政庁に認められる裁量権の性質や広狭等によって一様ではない。行政庁に認められる裁量権が狭ければ、判断過程審査によって違法となる場合も広くなるのに対し、行政庁に認められる裁量権が広ければ、判断過程審査によって違法となる場合も限られることとなる。

本件についてみると、前述したとおり、確立した判例法理によれば、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断については、専門技術的かつ政策的な見地からの極めて広範な裁量権が認められる。そして、老齢加算訴訟最高裁判決も保護基準の減額改定に係る厚生労働大臣の裁量を制約する根拠として制度後退禁止原則及び生存権の自由権的效果の各法理を採用していないと解されることからすれば、仮に本件において判断過程審査を行うとしても、その審査密度を高めることは正当化されないから、厚生労働大臣に極めて広範な裁量権が認められることが前提とされなければならない。すなわち、本件で問題となる保護基準の改定に係る司法審査の範囲は極めて限定的なものであって、緩やかな審査すべきこととなり、判断過程審査によって保護基準の改定が違法となる場合も極めて限定されることとなる。具体的にいえば、厚生労働大臣の上記裁量権を踏まえると、生活扶助基準を引き下げる内容の保護基準の改定が違法となるのは、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であるから、保護基準の改定の適法性に係る判断過程審査においても、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といえるかという観点から、当該改定に係る判断過程における過誤、欠落の有無等を検討することとなる。

したがって、保護基準の改定に係る判断過程審査では、当該改定における最低限度の生活の具体化に係る判断の過程に過誤、欠落があるか否かだけでなく、当該過誤、欠落の程度、すなわち、当該過誤、欠落が、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か否かについても検討されなければならない。この点、老齢加算訴訟最高裁判決は、本件と異なる老齢加算の廃止という事案について、一定程度審査密度の高い判断過程審査を行ったものであるが、同判決においても、「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」に当該判断が違法になるとしており、単に「過誤、欠落」があれば直ちに違法となるとはしていないとしている点に留意すべきである。

また、事後的な検証により、改定された生活保護基準が「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場合は、仮に保護基準の改定に係る判断過程において、何らかの過誤、欠落があったとしても、これらの過誤、欠落は重大なものではなかったと評価することができるのであって、判断過程審査の手法を用いたとしても、当該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ったとはいえないこととなる。

ウ 小括

以上によれば、仮に、本件保護基準改定の適法性を判断するに当たって判断過程審査の手法を用いるとしても、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断については、専門技術的かつ政策的な見地からの極めて広範な裁量権が認められるのであるから、かかる広範な裁量権を前提とした

判断がされなければならず、本件保護基準改定に係る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、仮に同大臣の判断過程に過誤、欠落があっても、そのような程度に至らない過誤、欠落にとどまる限り、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というべきであり、また、その判断に当たっては、事後的な検証の結果も当然考慮されるべきである。

- (3) 本件における判断過程審査において、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等を審査するとしても、飽くまで厚生労働大臣の判断の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、これらと同大臣の判断との間に「合理的関連性」や「整合性」が欠けるところがないかを審査すべきものであること

老齢加算福岡訴訟最高裁判決は、「主として老齢加算の廃止に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査されるべきものと解される」と判示して、「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」を審査対象として位置づけているところ、ここにいう「統計等の客観的な数値等」や「専門的知見」について、厚生労働大臣の判断の過程において現に用いられたものに限らず、客観的に存在する種々の統計や専門的知見等を含むと解し、そのような種々の統計や専門的知見と厚生労働大臣の判断との合理的関連性や整合性を検討するとす

れば、それは、裁判所が妥当と考える統計や専門的知見と厚生労働大臣の判断とを比較してその当否を論ずることにほかならない。このような判断手法は、判断代置審査と実質的に同一であって、憲法25条及び生活保護法が厚生労働大臣に極めて広範な裁量権を付与していることと相いれない。

したがって、老齢加算訴訟最高裁判決が「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の有無等」を審査対象とするのは、飽くまで厚生労働大臣の判断の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、これらと大臣の判断過程との間に論理の飛躍や連関を欠くところがないかという観点から、当該判断と「統計等の客観的な数値等との合理的関連性」や「専門的知見との整合性」に欠けるところがないかを問うことを意味するにとどまる。

- (4) 本件において、保護基準の改定に当たり基準部会等の専門機関による審議検討を経ていないことが、当該改定の適否に関する判断過程審査の密度を高める事情とはならないこと

法令上、厚生労働大臣が保護基準の改定に当たり基準部会等の専門機関に諮問し又はその意見を求めることなどを定める規定はなく、また、生活保護法やその関連法規にも、保護基準の改定に当たり専門機関による分析及び検証が必要である旨の規定は見当たらず、厚生労働大臣は、保護基準の改定に当たって、基準部会等の専門機関に検証等を依頼するか否か、その検証結果等をどのように考慮するかを含めて、専門技術的かつ政策的な見地からの極めて広範な裁量権を有している。

したがって、保護基準の改定について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づける事由とはならず、また、当該改定の適否に関する判断過程審査の密度を高める事情ともならない。

- (5) 小括

以上のとおり、仮に、本件保護基準改定の適法性を判断するに当たって判断過程審査の手法を採用するとしても、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断については、専門技術的かつ政策的な見地からの極めて広範な裁量権が認められるのであるから、かかる広範な裁量権を前提とした判断がされなければならない、本件保護基準改定に係る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て同改定が違法となるのは、同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、仮に同大臣の判断過程に過誤、欠落があっても、そのような程度に至らない過誤、欠落にとどまる限り、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というべきであり、また、その判断に当たっては、事後的な検証の結果も当然考慮されるべきである。

2 本件保護基準改定に係る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ないこと

(1) ゆがみ調整につい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こと

ア ゆがみ調整は、基準部会の平成25年検証の結果を踏まえ、生活扶助基準の「展開のための指数」（相対的な較差）の適正化を図ったものであるところ、基準部会は、保護基準につき専門的かつ客観的に評価、検証を行うため、法令に基づき設置された機関であり、学識経験者によって構成されていることから、その検証結果は基本的に信頼性が高いものと考えられることからすれば、厚生労働大臣が、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」（生活保護受給世帯間における相対的な較差）について適正化を図ることには合理性があるといえる。

イ また、厚生労働大臣は、平成25年報告書において子供のいる世帯への配慮の必要性や平成25年検証の統計上の限界等が指摘されていたこと、今後も基準部会による検証が行われることが予定されていたことなどから、「生活扶助基準の展開部分の適正化」というゆがみ調整の本質的部分を維持しつつ、子どものいる世帯への配慮（貧困の世代間連鎖の防止）及び次の検証を見据えた措置として、平成25年検証の結果の反映の比率を一律2分の1とする措置（2分の1処理）を行うこととしたものである、2分の1処理に係る厚生労働大臣の判断は、基準部会が取りまとめた平成25年報告書における指摘等を踏まえたものであり、その判断過程には、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大な過誤、欠落があるとは到底いえず、かえって十分な合理性があると認められる。

ウ 以上のとおり、ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断過程には、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大な過誤、欠落があるとは到底いえず、かえって十分な合理性があると認められるから、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濫用があるとは認められない。

(2) デフレ調整につい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こと

ア 生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）を改定すると判断したことに係る厚生労働大臣の判断過程に合理性が認められること

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、平成16年以降、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おり、本件保護基準改定に際し、当時の最新の全消調査のデータである平成21年全消調査によれば、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（年間収入階級第1・十分位）の生活扶助相当支出額は、夫婦子一人世帯（生活扶助基準の設定に当たり基軸となる標準世帯が含まれる世帯である。）の生活扶助基準額を約12.6パーセント下回るものとなっており、かつ、平成21年以降本件保護基準改定時まで同支出額が増加する社会経済情勢にはなかったといえることからすると、生活保護法8条2項の規定を踏まえ、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）を引き下げる必要があることは明らかであった。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った上、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」（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図ることにしたものである。このように、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）を改定することとした厚生労働大臣の判断は、その判断の根拠となった平成20年以降の社会経済情勢や一般国民の生活水準の変化を示す統計等との間に合理的関連性が認められるから、その判断過程には合理性があると認められる。

イ 生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の改定に当たり物価変動を指標としたことに係る厚生労働大臣の判断過程に合理性が認められること

水準均衡方式による生活扶助基準の毎年度の改定や平成16年検証及び平成19年検証においては消費が指標として用いられていたという経緯があったものの、本件保護基準改定が検討された当時、平成21年全消調査によれば、平成19年検証における生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の検証に用いられた夫婦子1人の一般低所得世帯（年間収入

階級第1・十分位)の消費水準(生活扶助相当支出額)が、平成16年全消調査から約11.6パーセント下落しており、平成19年検証時点における夫婦子1人世帯の生活扶助基準額を約12.6パーセント下回る状況となっていた。平成19年検証における検証手法に照らすと、上記夫婦子1人世帯の一般低所得世帯の消費水準を指標として生活扶助基準の「水準」(絶対的な高さ)を改定することも合理的な手法の一つといえるが、上記のような状況で、平成16年以降、生活扶助基準額に変化がない中、上記手法により生活扶助基準の「水準」(絶対的な高さ)を改定する場合には、上述した平成16年全消調査からの下落率11.6パーセントや平成19年検証時点の生活扶助基準額とのかい離率12.6パーセントに近い減額率となり、減額幅が大きくなることが想定された。また、消費の動向が将来の予測を含む消費者の主観等の様々な要素に影響されるものであり、平成20年以降の経済状況下では消費が過度に抑えられている可能性も考えられ、消費を基礎として生活扶助基準の「水準」(絶対的な高さ)を改定する場合には減額幅が過大になるおそれもあった。そこで、厚生労働大臣は、前記アのとおり、一般国民の生活水準との間の不均衡を是正するために生活扶助基準の「水準」(絶対的な高さ)を引き下げる必要性があることを踏まえつつ、被保護者の生活への影響に対する政策的配慮から、消費そのものではなく、消費の構成要素の一つである物価を指標として改定を行うこととした。

消費者物価指数を改定の指標として用いることについては、平成15年中間取りまとめにおいて、「近年、民間最終消費支出の伸びの見通しがプラス、実績がマイナスとなるなど安定しておらず、また、実績の確定も遅いため、これによる被保護世帯への影響が懸念されることから、改定の指標の在り方についても検討が必要である」とした上で、「この場合、国民にとってわかりやすいものとする必要があるので、例えば、

年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。」と指摘されていたことを踏まえると、それが専門機関の示した見解と整合しないとする見方は当たらない。

以上に述べたとおり、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の改定が必要であると判断し、その改定に当たり物価変動を指標とすることとした厚生労働大臣の判断は、その判断の根拠となった上記統計等との間に合理的関連性が認められる。

ウ 物価変動率を算定する期間を平成20年から平成23年までとしたことに係る厚生労働大臣の判断の過程とその判断過程には合理性が認められること

本件保護基準改定を検討していた当時、生活扶助基準については約5年に1度の頻度で専門機関による検証が行われていたところ、平成25年検証の直近に行われた検証は平成19年検証であり、専門機関による検証結果を踏まえた厚生労働大臣の改定の判断は、平成19年検証を踏まえた平成20年度の改定の判断が直近のものであった。そこで、厚生労働大臣は、平成20年度の生活扶助基準が生活保護法8条2項に適合する妥当なものであることを前提として、平成19年検証以来となる定期的な検証を踏まえた改定である本件保護基準改定においては、平成20年以降の経済情勢を斟酌することとしたものである。一方で、本件保護基準改定が検討された当時において最新の総務省CPIのデータは平成23年のものであったため、物価変動率の算定の終期は同年とした。

このように、物価変動率を算定する期間を平成20年から平成23年までとした厚生労働大臣の判断は、その根拠となった平成19年検証の結果等との間に合理的関連性が認められ、少なくとも、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大な過誤、欠落があるとは到底いえず、その判断過程には十分な合理性が

あると認められる。

エ 物価変動率の算定方法（生活扶助相当CPIの設定）について

(ア) デフレ調整を実施するに当たり設定した生活扶助相当CPIは、総務省統計局が公表している総務省CPI（消費者物価指数）のデータが基にされており、総務省CPIとの主な違いとしては、①総務省CPIの指数品目のうち生活扶助費で支出される品目を用いたこと、②平成22年基準のウェイトを用いたことが挙げられる。

まず、上記①については、生活扶助基準の改定の指標とする物価変動率を把握する上で、生活扶助費で支出される品目以外の品目を用いて物価指数を算出することは相当でないと考えられたことによる。また、水準均衡方式による毎年度の改定においても、生活扶助費で支出されない費用を除外して算出された指標が用いられており、平成16年検証、平成19年検証及び平成25年検証においても、生活扶助相当品目による支出額が検証に用いられているところであって、被保護者の需要の有無及び程度を判断するための手法として生活扶助相当品目を用いるという手法は、従前から行われており、かつ、専門機関においても是認されているものであった。

次に、上記②については、平成20年から平成23年にかけての物価変動率を算出するに当たっては、物価指数の算定時点（平成20年及び平成23年）に可能な限り近接した時点のウェイトを用いるのが相当であると考えられたことによる。また、このように物価変動率の算定期間の間の任意の時点でウェイトを採る方法は、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方法であった。

このように、生活扶助相当CPIの設定手法に関する厚生労働大臣の判断は、その判断の根拠となった考え方自体が合理的なものといえる上、水準均衡方式による毎年度の改定の手法や平成16年検証、平成19年

検証及び平成25年検証における検証手法、消費者物価指数マニュアルの記載内容等の専門的知見との整合性が認められるから、その判断過程には、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大な過誤、欠落があるとは到底いえず、十分な合理性があると認められる。

更にいえば、平成29年検証においては、ゆがみ調整も含めた本件保護基準改定が生活保護受給世帯の家計に与えた影響についても検証が行われ、その結果、生活扶助基準の見直しによる家計への影響を評価するまでには至らないものであったことが確認されているのであって、このことは、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断の過程に上記の「重大な過誤、欠落」がないことを裏付けるものである。

(イ) 一般国民の消費実態を表す家計調査により算出されたウエイトが用いられた点について

生活扶助相当CPIの算出に当たっては、総務省CPI（一般国民の消費実態を表す家計調査により算出されたウエイト）が用いられているところ、生活扶助基準の改定は、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準が一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるという考え方（朝日訴訟最高裁判決、堀木訴訟最高裁判決及び老齢加算訴訟最高裁判決各参照）に基づいて行われている。これは、最低限度の生活の水準が、社会経済情勢やこれを反映した一般国民の生活水準の変化によって変化するものであり、したがって、一般国民の生活水準の変化を示す統計等が最低限度の生活の水準の変化を捉える指標ともなり得るということである。生活扶助基準の毎年度の改定において採用されている水準均衡方式においても、上記の考え方に立脚し、一般国民全体の消費の動向（民間最終消費支出の伸び）が改定の指標とされている（一般低所得世帯又は生活保護受給世帯における消費支出が

改定の指標とされているわけではない。)。デフレ調整も、上記の考え方に立脚し、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の改定の必要性を一般国民の生活水準の変化を通じた相対的なものとして把握し、これを改定の基礎とするものであって、一般国民全体の直面する物価動向を改定の指標として生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）を改定するものであり、したがって、生活扶助相当CPIも、一般国民全体の直面する物価動向を求めることを目的としている。

そして、このような観点からすると、一般国民全体の消費実態を表す家計調査により算出されたウェイトを用いることには合理性があるといえる。

以上のとおり、生活扶助相当CPIの算出に当たり一般国民の消費実態を表す家計調査により算出されたウェイトを用いた点に関する厚生労働大臣の判断は、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準が一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるという考え方に基づくものであり、水準均衡方式による毎年度の改定の手法との整合性も認められる。したがって、その判断過程には、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大な過誤、欠落があるとは到底いえず、かえって十分な合理性があると認められる。

オ 事後的な検証結果による裏付け

基準部会は、本件保護基準改定後の平成29年に、平成26年全消調査におけるデータを用いて、生活扶助基準について評価・検討し、平成29年12月に報告書(平成29年報告書)を取りまとめているところ、同報告書では、本件保護基準改定後の生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）に関しての検証として、夫婦子1人世帯の生活扶助基準額と一般低所得世帯(年間収入階級第1・十分位)の消費水準(生活扶助相当支出額)が

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なものであると評価された。このように専門機関である基準部会が本件保護基準改定によるデフレ調整後の水準が妥当なものであると評価したという事情は、その水準が妥当、適切であったということを意味するのであり、厚生労働大臣が有する裁量権の広さをも考慮すれば、厚生労働大臣の本件保護基準改定におけるデフレ調整に関する判断が違法と評価される余地はない。

なお、平成29年検証で直接確認されているのは、標準世帯を含む夫婦子1人世帯の年間収入階級第1・十分位世帯の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額の均衡であるが、生活扶助基準は、標準世帯の最低生活費を設定し、その最低生活費を第1類費と第2類費に分解した上、年齢階級別、世帯人員別、級地別に、標準世帯との最低生活費の差を踏まえて設定された「展開のための指数」を適用して「展開」することによって、あらゆる世帯に適用可能な基準として設定されるものであるから、標準世帯を含む夫婦子1人世帯の年間収入階級第1・十分位世帯の生活扶助相当支出額と同世帯の生活扶助基準額の均衡が確認され、標準世帯の生活扶助基準が適正なものであるといえるのであれば、当該標準世帯の生活扶助基準に、展開のための指数を適用することによって得られる標準世帯以外の生活扶助基準についても適正なものと評価することができる。

また、基準部会による検証は5年に1度定期的に行われ、その際には、5年ごとに実施されている全消調査の最新の結果を参照しているものであり、その方法自体が、専門委員会の平成16年報告書における「今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要がある」との指摘を踏まえ、その後の専門機関における定期的な検証も全消調査の最新の結果を参照して実施されて

いることから、合理性を有するものということができる。

そして、平成29年検証の次には令和4年12月9日に基準部会により報告書が取りまとめられ、その中では、2019年（令和元年）全国家計構造調査の結果が参照され、夫婦子1人世帯において、年間収入階級第1・十分位の消費支出額が生活扶助基準額を2パーセント程度上回っていること等が報告された。これを受けて、令和5年10月以降には、生活扶助基準について、令和4年の基準部会による検証の結果を反映する形で、一般低所得世帯の消費実態との均衡を図る基準の見直しが行われている。厚生労働大臣は、このように基準部会という専門機関によって事後的な検証を実施し、生活扶助基準額を改定する必要があるかどうかや必要がある場合には改定する金額を決するなどしているところ、平成29年検証においては、生活扶助基準額と年間収入階級第1・十分位の生活扶助相当支出額とがおおむね均衡していたという結果が得られたというのであるから、本件保護基準改定が適法であったことが裏付けられていることは明らかである。

カ 小括

以上によれば、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程には、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大な過誤、欠落があるとは到底いえず、かえって十分な合理性があると認められるから、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。

(3) ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行ったことについ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こと

ア ゆがみ調整とデフレ調整は、その趣旨や目的を異にしており、改定内容が重なるものではないこと

これまで述べてきたとおり、ゆがみ調整は、平成20年以前から改定されていなかった生活扶助基準の展開部分（生活保護受給世帯間における相対的な較差）を適正化したものであるのに対し、デフレ調整は、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」（絶対的な高さ）と一般国民の生活水準との間の不均衡を是正するため、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）を適正化したものである。したがって、両者はその趣旨や目的を異にしており、改定内容が重なるものとはいえない。

すなわち、生活扶助基準は、標準世帯の最低生活費を設定し、その最低生活費を第1類費と第2類費に分解した上、年齢階級別、世帯人員別、級地別に、標準世帯との最低生活費の差を踏まえて設定された「展開のための指数」を適用して「展開」することによって、あらゆる世帯に適用可能な基準として設定される。そして、専門機関による生活扶助基準の検証（平成16年検証、平成19年検証及び平成29年検証）では、このような生活扶助基準の設定方法を踏まえ、生活扶助基準の展開部分（上記各検証では生活扶助基準の「体系」や「地域差」とも呼ばれている。）の検証を行うとともに、それとは別途、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）についても検証が行われている（ただし、平成25年検証においては、生活扶助基準の展開部分の検証のみが行われ、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）についての検証は行われなかった。）。

そして、本件保護基準改定も、このような生活扶助基準の設定方法や専門機関による検証手法を踏まえ、生活扶助基準の展開部分についてはゆがみ調整により、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）についてはデフレ調整により、それぞれ適正化を図ったものであり、両者はその趣旨や目的を異にしており、改正内容が重なるものとはいえないのである。

このように、ゆがみ調整とデフレ調整は、その趣旨や目的を異にしており、改定内容が重なるものとはいえないのであるから、ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行ったことに係る厚生労働大臣の判断過程には合理性があるというべきである。

イ ゆがみ調整は、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）に影響を及ぼすものではないこと

(ア) ここで、ゆがみ調整が生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）に影響を及ぼすものであるかについて更にふえんすると、ゆがみ調整に当たり参照された平成25年検証は、生活扶助基準の「展開のための指数」（生活保護受給世帯間における相対的な較差）について検証を行ったものであり、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）について検証したものではない。

そのため、平成25年検証では、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）とサンプル世帯である年間収入階級第1・十分位世帯の消費水準の高さの相違が検証結果に反映されないように、「仮に第1・十分位の全ての世帯が生活保護を受給した場合の1世帯当たりの平均受給額が不変となるようにして、年齢、世帯人員体系及び級地の基準額の水準への影響を評価する方法」（乙第6号証3ページ）が採用されている。

なお、平成25年報告書を通覧しても、平成25年検証において行われた生活扶助基準の「展開のための指数」についての検証結果を生活扶助基準に反映させることによって、その「水準」（絶対的な高さ）についても影響が及ぶなどとする記載は見当たらない。

そして、厚生労働大臣は、このような平成25年検証の趣旨、目的や、同検証において生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）と年間収入階級第1・十分位世帯の消費水準の高さの相違が検証結果に反映されないようにする措置が講じられていることを踏まえると、その検証の結果を

生活扶助基準の展開部分に反映させるに当たって、増額か減額かによって反映させる割合を変えるのであればともかく、増額か減額かを問わず一律に反映させる以上は、ゆがみ調整によって生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）に影響を及ぼすものではないと判断したものである。

- (イ) もとより、ゆがみ調整とデフレ調整がその趣旨や目的を異にしていることは前記アのとおりである。実際、ゆがみ調整は、世帯類型によって生活扶助費が増額になるか減額になるかが異なり、また、その増額幅や減額幅も様々である。世帯類型ごとに本件保護基準改定前の基準額と平成25年検証の結果を完全に反映した額（2分の1処理を行わなかったと仮定した場合の改定額）とを比較すると、例えば、夫婦子1人世帯では約8.5パーセント、夫婦子2人世帯では約14.2パーセントのそれぞれ減額となるのに対し、60歳以上の単身世帯では約4.5パーセント、60歳以上の高齢夫婦世帯では約1.6パーセントのそれぞれ増額となる（乙第6号証7及び8ページ）。そして、このように世帯類型によってゆがみ調整の改定内容が異なるのは、これが生活扶助基準の展開部分、すなわち生活保護受給世帯間における相対的な較差を適正化するものであることを示している。これに対し、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）については、例えば水準均衡方式による毎年度の改定では、全ての世帯類型について一律に生活扶助基準額が改定されており、また、本件保護基準改定における生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の適正化であるデフレ調整においても同様である。このような生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の改定の例と比べれば、ゆがみ調整が、生活扶助基準の「展開」に対比される「水準」（絶対的な高さ）の改定とは性質や内容を異にすることは明らかである。

ウ 小括

以上のとおり、ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行ったことに係る厚生労働大臣の判断過程には、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大な過誤、欠落があるとは到底いえず、十分な合理性があると認められるから、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。

3 まとめ

以上に述べたところからすれば、仮に本件保護改定の適法性判断に判断過程審査の手法を用いるとしても、本件保護基準改定に係る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から、本件保護基準改定は適法である。

第5 結語

以上のとおり、いずれも大法廷判決である堀木訴訟最高裁判決及び朝日訴訟最高裁判決によって形成されている現在の判例法理によれば、厚生労働大臣には、何が「健康で文化的な最低限度の生活」であるかの認定判断を含め、生活保護受給者の需要を基とした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るから、保護基準の改定に係る同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というべきであるところ、本件保護基準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するなど憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反

するものであるとはいえず、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断が最低限度の生活の具体化として著しく合理性に欠けることが明らかであるとはいえない。

また、仮に本件保護基準改定の適法性判断について判断過程審査の手法を用いるとしても、その適法性判断に当たっては、厚生労働大臣の専門技術的かつ政策的な広範な裁量が前提となる上、本件保護基準改定に係る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おける過誤、欠落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、本件保護基準改定は、いずれにせよ生活保護法3条、8条2項に違反するものではなく、適法である。

よって、本件保護基準改定に伴ってされた本件各保護変更決定に違法はないから、一審原告らの一審被告富山市に対する請求はいずれも理由がない。また、本件保護基準改定は国賠法上も違法ではないから、一審原告らの一審被告国に対する請求もいずれも理由がない。

以 上

これは正本である。

令和7年9月17日

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判所書記官 道下さつき

