

第7回 社会保障審議会 生活保護基準部会
最高裁判決への対応に関する専門委員会
令和7年10月29日

参考資料2

伊藤参考人 提出資料

第4回専門委員会での議論を受けた補足説明

2025年9月30日

弁護士 伊藤 建（富山県弁護士会）

第1 法学的議論が尽くされていない

1 専門委員会では当職の見解に対する応答を議論すべきこと

第4回専門委員会において、岩村委員長は、要旨「いったん法学的な議論は措いておいて、今回からは経済指標、データをふまえて平成25年改定当時の生活扶助基準の水準について再検討したい」と述べ、当職が作成した「第3回専門委員会での議論を受けた補足説明」（2025年9月17日付）を参考資料4として配布したにとどまり、当該書面に関する議論がなされなかった。

しかし、専門委員会が意見をまとめるにあたっては、法学的議論が尽くされなければならない。仮に、時間的な余裕がなかったとしても、少なくとも、各委員のご意見のみならず、当職の見解、及び、当職の見解を排斥する理由が、論点ごとに、取りまとめにおいて記載されなければならない。とりわけ、生活保護法（以下「法」という。）8条2項の「こえないものでなければならない」の解釈については、新たな基準改定をするか否かの論理的前提となるものであるから、この点に関する議論を回避することは許されない。

2 ゆがみ調整をすることに関する各委員の見解の相違

また、ゆがみ調整（2分の1処理を含む。以下同じ。）を改めて行うかどうかについて、太田委員と興津委員の見解には、次のとおりニュアンスの違いがある。

太田委員は、「ゆがみ調整は2分の1処理を含めて行える、下手をすると、行わないとおかしなことになると思っている」と発言している。この発言は、法8条2項の「こえないものでなければならない」を法的拘束力があると解する同委員の見解に合致するものである。

これに対し、興津委員は、「取り消された前の処分に基づいて保護費を遡及的に支給しなければならないかということになると、そういう考え方もちろん成り立ち得ると思うのですけれども、ここでやはり生活保護法8条2項のこえないものでなければならないというほうの上限の規律を考慮する必要があるのかなと思います。」「ただ、

8条2項を具体的に本件に当てはめるに当たって、被保護者の期待的利益をどのように考慮するかというものは、先ほど太田先生と伊藤参考人との間で議論があった点であり、それは委員会で改めて議論する必要があると思う」、「ゆがみ調整のほうは、こちらは処分の違法性を直接根拠づける理由となっておりますので、ここに拘束力が及ぶということには多分ならないと思うのですけれども、ここで何度も出てくる8条2項の趣旨というものを考慮して、ゆがみ調整についてはもう一回やり直すという余地はないわけではないのかなというように考えている」と発言している。この発言は、ゆがみ調整が適法であることには判決の拘束力はなく、ゆがみ調整をもう一回やり直すか否かは、厚生労働大臣の裁量であり、被保護者の期待的利益をどのように考慮するかを「改めて議論する必要」があることを説くものである。

当職は、ゆがみ調整を含む事後的な引下げ自体が許されないという立場であるが、太田委員と興津委員との見解の相違について、改めて議論をしなければ、専門的知見に基づく議論が尽くされたとは到底言えない。この点について、議論を尽くすためにも、他の見解を有する行政法研究者の意見聴取を行うこと等も含めて、十分に議論のうえ見解の整理がなされるべきである。

第2 生活扶助基準の水準の再検討が行われることの問題

1 行政法を専門とする委員は新たな水準の引下げを否定していること

第4回専門委員会では、様々な経済指標に関するデータが示され、改めて消費を基礎とした水準の再検討を行う方向性が示された。

しかし、このような再検討に基づく再処分を行うことは、当職の第2回専門委員会提出資料6-1-2（9頁以下）で詳細に指摘したとおり、反復禁止効、紛争の一回的解決の要請に真っ向から反し許されない。

この見解は、当職の独自の見解ではない。実際に、第2回及び第3回の専門委員会において、行政法を専門とする太田委員及び興津委員は、いずれも本件改定のうちのデフレ調整、及び、これに類する新たな水準の引下げについては、これを拘束力の効果とするか、信義則上の効果とするかは別としても、法的にはすることはできないとの見解で一致していた。そうである以上、本検討委員会において、新たな水準の引下げを議論すること自体、各委員の専門的知見を欠くのであるから、論理的に許されない。

2 提示する資料の分類・整理自体の誤り

この点を措くとしても、厚労省は、第4回専門委員会における配布資料（4頁）において、資料分類をⅠ（平成25年基準改定に当たっての説明に用いたもの）、Ⅱ（訴訟におけるデフレ調整に関する行政庁の主張、データ）、Ⅲ（現時点で活用し得る資料、データ）に分けて資料を提出し、提示資料のほとんどを分類Ⅲに位置付けている。

これは、第1回専門委員会において、若林委員から求められた資料の区分けに応じた整理であると考えられるが、行政法学者である太田委員、興津委員が求めた区分けとは異なる。両委員が求めた資料の仕分け基準は、「前訴の口頭弁論終結時までに主張し得た事情や資料」であるか否かであって¹、現に主張していたか否かではない。一般に、専門委員会において従うべき見解は、当該分野の専門家であるべきところ、厚労省が行った提出資料の仕分けは、本来依拠すべきであった行政法学者である両委員の要請に依っていない。

同資料6頁以下の「消費・物価・賃金に関する資料」は、厚労省事務方でさえ水色網掛け部分も「公表値又は公表値に基づいて計算したものであるため訴訟当時にも作ろうと思えば作れたもの」であることを認めていることからすれば、「前訴の口頭弁論終結時までに主張し得た資料」であるから、行政法学者の委員の見解によっても、これに基づき改めて減額改定を行うことは許されない。

同資料10頁以下の「平成21年全国消費実態調査を用いた一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準の比較」に関する資料も資料分類Ⅲとされているが（12頁）、これら

¹ 太田委員は第1回委員会において、「前訴というか、要するに今の訴訟の時点で出せた資料なのか、その当時は出さなくて、後から、今なら手持ちの資料としてある、こういう資料なのか、仕分けをしておいていただきたい」と述べ、第2回委員会において、「前訴で出して負けたような資料しか、役に立たなかったような資料しか論拠とできないのではやはり駄目だし、目を見張るような新しい資料が処分後に出てきた、それで、訴訟には使えなかったのですといっても、そんな目を見張る資料が出てきて、そもそも、本当に訴訟に出せなかったのかという問題になります。」と述べ、興津委員は第2回委員会において、「大きいのはやはり資料の問題だと思うのですが、前訴の口頭弁論終結時までに主張し得た事情であるとか資料というものをもう一度使ってデフレ調整をするということは、これは拘束力に反すると言い切ってよいのか、それとも、学説上は信義則とか行政庁の権利濫用とか、そういう一般条項で説明する見解もありますので、そちらに反するという言い方もできるかもしれませんが、いずれにしても、現実的にはそういうことはしない、できないという含意を含む判決ではないか。」と述べている。

の主張や資料は、22回専門委員会における当職資料6-1-2(9頁以下)で詳述したとおり、「前訴の口頭弁論終結時までに主張していた事情」である。厚労省は、現時点においては、前訴において主張していた「▲12.6%」という数値が概算であって、「本件の最高裁判決後に、総務大臣に平成21年全国消費実態調査の調査票情報に基づいて二次利用申請し、利用可能となった」調査票情報を用いて、「より精緻な水準比較」を行ったとして「▲12.0%」という数値を提示している。しかし、これらの調査票情報についても、前訴係属中においても客観的に存在していた情報であり、やはり「前訴の口頭弁論終結時までに主張し得た資料」であるから、これに基づき改めて減額改定を行うことは許されない。

太田委員も、別所委員からの質問に答えて、要旨「(拘束力等に)引っ掛かる可能性はある。後訴で問題にされた場合、原告側からももちろん攻撃されるし、裁判所がそれを採用する可能性もある」と発言している。このように、厚労省の提出した資料は、まさに紛争の蒸し返しとして、後訴で違法と判断される可能性が高いのであり、専門委員会において議論すべき論理的前提を欠く。

3 リーマンショック直後の特異なデータを用いることの問題

上記のとおり、専門委員会においては、今後、「平成21年全国消費実態調査を用いた一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準の比較」をより精緻に行っていく方向性が示唆されている。しかし、太田委員をはじめとする委員らも指摘しているとおり、平成21年の消費支出は、平均が▲1.8であるのに対し、第1・十分位が▲7.3%と異常な落ち込みを示している(資料6頁)。これは、同年がリーマンショックの直後であるという特異な社会情勢を反映している可能性が高い。

別所委員は、これを認め「そのまま生活扶助の基準に持ってくるのは危険」としつつ、他の統計資料を用いた修正が可能であることを示唆したが、村田委員は、要旨「第1・十分位となるとサンプル数は少なく、確認できないわけではないがかなりの作業や手続が必要になってくる」と述べた。

そもそも、後で違法判断される可能性の高い「蒸し返し」の主張であるにもかかわらず、わざわざ特異な社会情勢のものと異常値のデータを用いて、かなりの手間や作業を要する手続を行おうとすることに自体、強い疑問を抱かざるを得ない。

4 当時の基準部会の検証と判断を上書きすることの問題

(1) 平成25年検証における基準部会の専門的知見の否定であること

第4回専門委員会においては、基準部会は平成29年検証及び令和4年検証において、平成25年検証と同じゆがみ調整に加えて第1・十分位の夫婦子1人世帯の消費水準との比較調整を行ったので、平成25年検証のゆがみ調整に加えて第1・十分位の夫婦子1人世帯の消費水準との比較調整を行うことは可能である旨の説明がなされた。

しかし、第2回専門委員会提出の当職資料6-1-2（16頁以下）で詳述したとおり、平成25年検証においては「体系の検証と水準の検証」が「一体的に」行われたものの、ゆがみ調整後の「残差」については分析できないと判断された以上、ゆがみ調整に加えて改めて水準の調整を行うことは平成25年検証における基準部会の専門的知見との整合性を欠く。

現在、専門委員会が行おうとしていることは、基準部会が平成25年検証の際には行わなかった作業を、十数年後の今になって、専門性の異なる全く別のメンバーがごく短期間で「上書き」することを意味する。これは、平成25年当時の基準部会の専門的知見を否定するものであるから、異なる見解を表明するのであれば、当時の基準部会委員らの意見を聴取し、相互の見解に関して議論が尽くされなければならない。

(2) 平成25年検証が「体系と水準の一体的検証」であったことの補足説明

そもそも、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」であった。このことは、平成25年検証における基準部会における実際の議論の経過（第2回部会の資料2-2・スライド11の「◆生活保護基準の妥当性」、第8回部会の資料4（スライド2～3）のほか、第10回部会で厚労省保護課の事務方から「体系の検証と水準の検証を一体的に行う」という方向性が示されたこと、第11回部会（平成24年11月9日）で伊沢課長補佐が「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」とわざわざ確認をしていることから明らかであろう。

当時の基準部会の部会長代理であった岩田正美氏も、名古屋地裁での証人尋問（調書21頁）において、次のように証言している。

【問】結局、ゆがみ調整では、体系及び級地のゆがみの是正のみを行い、保護基準を上げ下げするという水準、高さの調整は行わないこととされたのでしょうか。それとも、その両者を一体として行ったのでしょうか。

【答】この部会は、スタート時点から、水準と体系を一体的に検証するということでずっとやってきています。少なくとも、この第11回のときまで、ここでは課長補佐がそのように説明しまして、水準と体系と一緒に検証することを目標としてというようなことをたしか言っておられたと思います。これはもう報告書になる直前ですから、そこで変えるということはちょっと信じられませんし、私自身はそういう認識は持っておりません。

何よりも、検証の結果をとりまとめた平成25年報告書自体も、「⑥第1・十分位のデータを用いるに際して行った確認」として、「今回の検証に際しては、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、体系（年齢、世帯人員）並びに級地の検証に際しても第1・十分位のデータを用いている」と明記している（25頁）ことこそ、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を示している。

したがって、平成25年検証が行ったゆがみ調整に加えて、更なる水準の調整を行うことは、平成25年検証が明らかにした専門的知見の「上書き」なのである。こうした「上書き」を行うことは、平成25年検証という専門的知見が誤っていたことを具体的に指摘しない限り、その整合性を欠き、本判決の判断枠組みに従えば許されないものと判断されることになろう。

第3 前提となる事実関係に関する補足説明

ところで、第4回専門委員会資料のうち5頁以下の「平成25年生活扶助基準改定当時の経済情勢について」と題する資料については、以下のとおり疑義がある。

1 「消費」に関するデータ（6頁）に対する疑義

(1) 単身世帯の動向を参照すべきである

当該資料6頁に掲載されているのは、家計調査における「2人以上世帯のうち勤労者世帯」のデータであるが、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%を占めていた²のであるから、一般低所得世帯の消費の動向を参照する

² 国立社会保障・人口問題研究所「世帯類型・世帯人員別被保護世帯数の年次推移」（シー

のであれば、「単身世帯」の消費支出の動向を参照すべきであり、「2人以上世帯のうち勤労者世帯」の動向を参照すべきではない。

(2) 一般低所得世帯の単身世帯の消費動向は増加している

訴訟において原告らが主張したとおり、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、家計調査に基づいて計算すると、「年間収入五分位階級別」の「第1・五分位層」³で見ても（表1）、「年間収入十分位階級別」の「第1・十分位層」に相当する「年間収入階級別」の「100万円以上200万円未満」、「100万円未満」⁴で見ても（表2）、次のとおり、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。

【表1】

年間収入五分位（単身世帯）							
	H20	H21	H22	H23	変化率		
第1・五分位	105,331	102,388	98,960	109,218	H20→H23	103.7%	3.7%

【表2】

年間収入階級別・単身世帯							
	H20	H21	H22	H23	変化率		
100万円以上200万円未満	114,497	115,059	112,564	117,080	H20→H23	102.3%	2.3%
100万円未満	99,448	95,062	95,062	104,131	H20→H23	104.7%	4.7%

(3) 一般国民の消費動向は民間最終消費支出の変化率は▲1.42%にすぎない

これまでの水準均衡方式における毎年の改定の指標としては、専門的知見である昭和58年意見具申に基づき、「民間最終消費支出」が用いられているのであるから、仮に一般国民の消費の動向を考慮するのであれば、民間最終消費支出を用いるべきである。訴訟において主張したとおり、原告らの試算によれば、民間最終消費支出の実

トNo.5、2021.3.30)

³ 総務省統計局「家計調査」の「第4表 年間収入五分位階級別1世帯当たり1か月間の収入と支出(単身世帯)」(H20～H23)

⁴ 総務省統計局「家計調査」の「第5表 年間収入階級別1世帯当たり1か月間の収入と支出(単身世帯)」(H20～H23)

績値の平成 20 年から 23 年の変化率は、▲1.42%にすぎない（表 3）。

【表 3】

民間最終消費支出（実績）の推移					
	H20	H21	H22	H23	H20→H23の 変化率
変化率	-1.8	-2.3	0.0	0.9	-1.42

2 「消費者物価指数」に関するデータ（7 頁）に対する疑義

当該資料 7 頁では、「総合 CPI」と「生活扶助相当 CPI」とが対比的に並べられている。「※」のある注を読むと、両方とも「2010 年基準」とされているが、訴訟において繰り返し問題となったように、総務省 CPI と生活扶助相当 CPI とでは、計算方式が全く異なる。

物価指数を算定する上でどの時点のウェイトを用いるかについては、基準時点のウェイトを用いるラスパイレス指数と、比較時点のウェイトを用いるパーシェ指数等がある。ラスパイレス指数を用いた場合、真の物価変動より過大に物価上昇を評価する上方バイアスが働くのに対し、パーシェ指数を用いた場合、真の物価変動より過大に物価下落を評価する下方バイアスが働くとされる。

総務省統計局は、総務省 CPI を求めるにあたって、ラスパイレス指数が採用しており、5 年に 1 回の基準時点をまたぐ物価変動を評価するためには、平成 17 年基準のウェイトで算定された始期（平成 20 年）における総務省 CPI を、平成 17 年基準のウェイトで算定された平成 22 年の総務省 CPI で割るという方法により、平成 22 年基準に換算（接続）した上で比較することとされている⁵。

これに対し、生活扶助相当 CPI は、平成 22 年基準のウェイトを用いて平成 20 年及び平成 23 年における各品目の価格指数をそれぞれ加重平均して算出していることから、平成 20 年から平成 22 年にかけてはパーシェ指数と概ね同等、同年から平成 23 年にかけてはラスパイレス指数と同等であるとされ、総務省方式よりも下方バイアスが働くことになる。しかも、この計算方式は、国際労働機関（ILO）が作成した「消費者物価

⁵ 総務省統計局「消費者物価指数のしくみと見方—平成 22 年基準消費者物価指数—」 7～8 頁、12 頁、19 頁以下参照。

指数マニュアル－理論と実務－」の「ロウ指数」の定義に該当しないとの指摘もある⁶。

このように、生活扶助相当 CPI は、総務省 CPI とは計算方式がまったく異なっているだけでなく、下方バイアスが働いているのである。そうすると、当該資料 7 頁における「総合 CPI」と「生活扶助相当 CPI」は、一見、対象品目の違いだけでこのような下落率の差が出てきているように読めてしまうが、両者の数値の違いは対象品目の違いだけでなく、このような計算方式の違いにもよるものである可能性が高い。

これらの計算方式については、訴訟において中心的な争点の一つになり、複数の裁判例⁷が判断過程の過誤・欠落として認定している。本判決の宇賀個別意見も、生活扶助相当 CPI について「物価指数を用いる場合に総務省 CPI ではなく、国際的基準にも合致しない」ものであると判示している。それにもかかわらず、厚労省が、下方バイアスが生じた可能性や国際基準に適合しないことについて何ら説明なく、こうした資料を議論のための資料として提出すること自体、誤導的なものといわざるを得ない。

3 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」に関する記載（37 頁）に対する疑義

当該資料 37 頁には、審議会等の報告書における「物価」に関する記載として、平成 15 年 12 月 16 日付け「生活保護制度の在り方に関する専門委員会中間とりまとめ」の「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。」との記載が紹介されている。しかし、当時の「在り方専門委員会」の審議経過を見れば、同委員会が消費者物価指数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いえない。

(1) 平成 15 年中間取りまとめ（案）に対する委員の指摘

すなわち、第 6 回専門委員会（平成 15 年 12 月 2 日）において、事務局から提案された「中間とりまとめ（案）」（2 頁）には、「毎年の改定については…例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びを用いるなど、国民にとって分かりやすいものとすることが適当である」と記載されていた。

⁶ 鈴木雄大「生活扶助相当 CPI の算出における指数算式の再検討」統計学 125 号（2023 年）33 頁以下参照。

⁷ 一例として、老齢加算訴訟最判の担当調査官であった岡田幸人裁判長による東京地判令和 6 年 5 月 30 日判例秘書 L07931727 参照。

しかし、これに対して、厚生省保護課出身の根本委員から、「物価を用いるということは、これはある意味からいうと相対性の追求という、これまでの考え方を否定することになる」、「民間最終消費支出を用いなくて物価を前提とした議論でこれを行うということは…ある意味昭和58年以来というか、戦後ずっと取ってきた相対性の追求ということから相当外れる内容になる」と、非常に強い異論が示された（議事録14頁）。

そのため、最終的な「平成15年中間取りまとめ」においては、「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」との表現に修正され、消費者物価指数を指標として用いることは一つの可能性として検討の対象となり得ることが指摘されるにとどまった。

(2) 平成15年中間取りまとめに対する委員の指摘

しかし、平成15年中間取りまとめで修正された表現に対しても、この「中間取りまとめ」が資料とされた第7回福祉部会（平成15年12月16日）では、「中間の改定を消費者物価でやるかどうかまではまだ煮詰まっていない」（岩田部会長）、「最終消費支出というのは賃金の伸びに比例するので、単純に物価を基準にして改定することにはならない。改定の在り方については十分検討する必要がある」（小島委員）などの異論が出された（議事録2頁）。

その結果、平成16年12月15日の専門委員会報告書（3頁）においては、「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」との文言は残されたものの、「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のである。

(3) 本判決も平成15年中間取りまとめの専門的知見の欠如を指摘している

本判決の多数意見ですら、「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」として、物価を用いること自体に専門的知見を欠くことを指摘している。また、本判決の宇賀個別意見も「専門機関により推奨された水準均衡方式に代えて、物価変動率を単独で直接の指標として用いることの専門技術的合理性を説明できていない」と指摘している。

以上