

令和4年3月7日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官



平成27年(行ウ)第9号 生活保護引下げ処分取消請求事件(第1事件)

平成28年(行ウ)第6号 生活保護引下げ処分取消請求事件(第2事件)

口頭弁論終結日 令和3年11月1日

5

判 決

第1事件原告

別紙第1事件原告目録記載のとおり

第2事件原告

別紙第2事件原告目録記載のとおり

原告ら訴訟代理人弁護士

別紙訴訟代理人目録記載のとおり

秋田市山王一丁目1番1号

10

被 告

秋 田 市

同 代 表 者 市 長

穂 積 志

処 分 行 政 庁

秋 田 市 福 祉 事 務 所 長

秋田県湯沢市佐竹町1番1号

15

被 告

湯 沢 市

同 代 表 者 市 長

佐 藤 一 夫

処 分 行 政 庁

湯 沢 市 福 祉 事 務 所 長

秋田県能代市上町1番3号

20

被 告

能 代 市

同 代 表 者 市 長

齊 藤 滋 宣

処 分 行 政 庁

能 代 市 福 祉 事 務 所 長

秋田県仙北市田沢湖生保内字宮ノ後30

25

被 告

仙 北 市

同 代 表 者 市 長

田 口 知 明

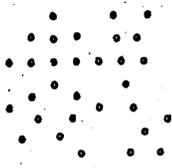
処 分 行 政 庁

仙 北 市 福 祉 事 務 所 長

秋田市山王4丁目1番1号

被 告

秋 田 県



同 代 表 者 知 事  
処 分 行 政 庁

佐 竹 敬 久  
南 福 祉 事 務 所 長

(各原告らと処分行政庁との対応関係は、別紙処分一覧表記載のとおりである。)

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 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請 求

1 第 1 事 件

(1) 別紙処分一覧表 1 の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が「処分の名宛人」欄記載の者らに対して「処分日」欄記載の各年月日付でした各保護変更決定処分のうち、平成 2 5 年厚生労働省告示第 1 7 4 号によって金額を減額する部分を取り消す。

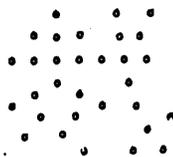
(2) 別紙処分一覧表 2 の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が「処分の名宛人」欄記載の者らに対して「処分日」欄記載の各年月日付でした各保護変更決定処分のうち、平成 2 6 年厚生労働省告示第 1 3 6 号によって金額を減額する部分を取り消す。

2 第 2 事 件

別紙処分一覧表 3 の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が「処分の名宛人」欄記載の者らに対して「処分日」欄記載の各年月日付でした各保護変更決定処分のうち、平成 2 7 年厚生労働省告示第 2 2 7 号によって金額を減額する部分を取り消す。

第 2 事 案 の 概 要 等

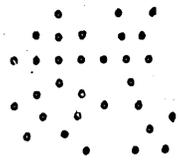
1 原告らは、それぞれが受けた下記の本件処分 1 ～ 3 の時点において、生活保護法（以下、単に「法」ということがある。）に基づく生活扶助を受給していた。



第1事件の原告らのうち、別紙処分一覧表1の「処分の名宛人」欄記載の者らは、生活保護法による保護の基準（昭和38年4月1日号外厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。）における生活扶助の基準（以下「生活扶助基準」という。）を改定する厚生労働省告示（平成25年厚生労働省告示第174号。同年8月1日から適用される。以下「本件告示1」という。）により生活扶助基準が改定（以下「平成25年改定」という。）されたことに基づき、それぞれ、別紙処分一覧表1の「処分庁」欄記載の各処分行政庁から、各保護変更決定処分（以下、これらを併せて「本件処分1」という。）を受けた。また、第1事件の原告らのうち、別紙処分一覧表2の「処分の名宛人」欄記載の者らは、本件告示1に引き続いて保護基準における生活扶助基準を改定する厚生労働省告示（平成26年厚生労働省告示第136号。同年4月1日から適用される。以下「本件告示2」という。）により生活扶助基準が改定（以下「平成26年改定」という。）されたことに基づき、それぞれ、別紙処分一覧表2の「処分庁」欄記載の各処分行政庁から、各保護変更決定処分（以下、これらを併せて「本件処分2」という。）を受けた。

第2事件の原告らは、本件告示2に引き続いて保護基準における生活扶助基準を改定する厚生労働省告示（平成27年厚生労働省告示第227号。同年4月1日から適用される。以下「本件告示3」といい、本件告示1から本件告示3までを併せて「本件各告示」という。）により生活扶助基準が改定（以下「平成27年改定」といい、これと平成25年改定及び平成26年改定を併せて「本件各改定」という。）されたことに基づき、それぞれ、別紙処分一覧表3の「処分庁」欄記載の各処分行政庁から、各保護変更決定処分（以下、これらを併せて「本件処分3」という。また、本件処分1～3を併せて「本件全処分」という。）を受けた。

第1事件は、原告らが、本件処分1及び本件処分2は、第1事件原告らの健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を侵害するもので、憲法25条、生活保護法1条、3条、8条に違反すると主張して、本件処分1及び本件処分2のうち、本件告示1及び本件告示2によって金額を減額する部分の取消しを求める事案



である。

第2事件は、原告らが、本件処分3は、第2事件原告らの健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を侵害するもので、憲法25条、生活保護法1条、3条、8条に違反すると主張して、本件処分3のうち、本件告示3によって金額を減額する部分の取消しを求める事案である。

## 2 関係法令の定め等

### (1) 生活保護法

#### ア 目的（1条）

生活保護法は、憲法25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮する全ての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

#### イ 最低生活（3条）

生活保護法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

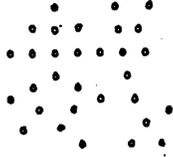
#### ウ 基準及び程度の原則（8条）

1項 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者（生活保護法による保護を必要とする者をいう。以下同じ。）の需要を基とし、そのうち、要保護者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。

2項 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これをこえないものでなければならない。

#### エ 必要即応の原則（9条）

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、有効かつ適切に行うものとする。



オ 世帯単位の原則（10条）

保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。ただし、これにより難いときは、個人を単位として定めることができる。

カ 種類（11条）

保護の種類には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助がある。

キ 生活扶助（12条）

生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの（1号）及び移送（2号）の範囲内において行われる。

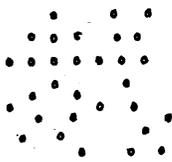
(2) 生活扶助基準（乙1の1、1の2、22）

ア 生活扶助基準は、衣食などのいわゆる日常生活に必要な基本的かつ経常的経費についての最低生活費を定めたものであり、基準生活費と加算に大別される。

基準生活費は、個人単位に消費される経費（飲食費、被服費等）に対応する基準として年齢別に定められた第1類の表に定める個人別の額を合算した額（第1類費）と、世帯全体としてまとめて支出される経費（光熱水費、家具什器費等）に対応する基準として世帯人員数別に定められた第2類の表に定める世帯別の額（第2類費）との合計額である。

加算は、基準生活費において配慮されていない個別的な特別需要を補填することを目的として設けられている。

イ 現行の生活扶助基準は、世帯員の年齢、世帯構成及び所在地域によって、基準額が決定されるが、これら相互の関係の基軸となるのは、標準世帯（夫婦子1人の3人世帯）の基準額である。具体的には、まずは標準世帯の生活扶助基準額を定め、これを一般世帯の消費実態の第1類費と第2類費の構成割合を参考として、第1類費と第2類費に一定の割合で分けた上で、第1類



費は、標準世帯について、年齢階級別に定められた数値に一定の割合（指数）を掛けて1人当たりの基準額に分解し、これを基に、標準世帯とは異なる他の年齢階級の基準額を算出し、一方で、第2類費も、標準世帯について定められた基準額に一定割合（指数）を掛けて、標準世帯以外の世帯人員の基準額を算出する。

また、生活扶助基準は、全国の市町村を1級地-1、1級地-2、2級地-1、2級地-2、3級地-1及び3級地-2の6区分の級地に分類した上で、1級地-1の基準額に一定割合（指数）を掛けて、級地ごとの基準額を設定する（以下、標準世帯を基軸として他の年齢階級及び世帯人員の額を定めること及び1級地-1を基軸として他の級地の基準額を定めることを「展開」といい、展開によって額が定められる部分を「展開部分」という。）。生活扶助基準の過去の改定率については、1級地-1における標準世帯で表されるのが通常である。

3 前提事実（当事者間に争いのない事実又は後掲証拠（特に断りのない限り枝番号を含むものとする。以下同じ。）及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

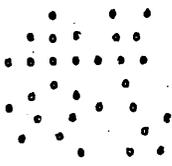
(1) 当事者

原告らは、本件全処分当時、いずれも秋田県内（秋田市、湯沢市、能代市、仙北市又は雄勝郡羽後町）に居住していたところ、その各居住地の級地は、秋田市については「2級地-1」、湯沢市及び能代市については「3級地-1」、仙北市及び雄勝郡羽後町については「3級地-2」である。

(2) 本件各改定に至る経緯等

ア 生活保護基準部会における検証（甲28、乙7、17、弁論の全趣旨）

平成23年2月、厚生労働省の審議会である社会保障審議会（厚生労働省設置法6条1項、7条1項に定める厚生労働大臣の諮問機関）の下に生活保護基準部会（以下「基準部会」という。）が設置された。



基準部会は、平成21年全国消費実態調査の特別集計等のデータを用いて、国民の消費動向、特に一般低所得世帯の生活実態を勘案しながら、生活扶助基準と一般低所得者世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否か等について、具体的には、年齢階級別、世帯人員別、級地別に基準額と消費実態の乖離を詳細に分析し、様々な世帯構成に展開するための指数について、検証を行った。

基準部会は、平成25年1月18日、この検証及び評価の結果を取りまとめて社会保障審議会生活保護基準部会報告書（甲28、乙7。以下「平成25年報告書」といい、この基準部会による検証を「平成25年検証」という。）として公表し、生活扶助基準の展開部分が一般低所得世帯の消費実態と乖離している旨を指摘した。

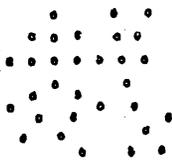
イ ゆがみ調整及びデフレ調整に係る検討（乙12、17～19、27、29～31、弁論の全趣旨）

（ア）厚生労働大臣は、基準部会の上記検証結果を受けて、一般低所得世帯の消費実態を生活扶助基準の展開部分に反映させることにより生活扶助基準の展開部分を適正化して生活保護受給世帯間の公平を図るため、生活扶助基準を改定することとした（以下、この部分の改定を「ゆがみ調整」という。）。

（イ）また、厚生労働大臣は、生活扶助基準額が見直されていなかった平成20年以降にデフレ傾向が続いていることなどに鑑み、実質的な購買力を維持しつつ、客観的な経済指標である物価を勘案して基準額の見直しを行うこととした（以下、この部分の改定を「デフレ調整」という。）。

厚生労働大臣は、デフレ調整において物価変動率を算出するに当たり、総務省が公表している消費者物価指数（以下「総務省CPI」という。）のデータを使用した。

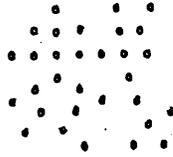
消費者物価指数は、全国の世帯が購入する財及びサービスの価格変動



を総合的に測定し、物価の変動を時系列的に測定するものであり、家計の消費構造を一定のもの（買い物かご）に固定し、これに要する費用が物価の変動によってどう変化するかを指数値で示したものである。総務省CPIもこの方法により算出されるものであり、具体的には、指数の計算の対象とする品目（以下「指数品目」という。）を選定し、家計調査により家計の消費支出全体に当該品目の支出額が占める割合（以下「ウエイト」という。）を算定した上、指数品目の価格指数にウエイトを乗じて加重平均することによって算出される。

厚生労働大臣は、デフレ調整において物価変動率を算出するに当たり、総務省CPIの指数品目から、①生活扶助以外の他扶助で賄われる品目（家賃、教育費、医療費等）及び②原則として保有が認められておらず又は免除されるため生活保護受給世帯において支出することが想定されていない品目（自動車関係費、NHK受信料等）（以下、①及び②を併せて「非生活扶助相当品目」という。）を除いた品目（以下「生活扶助相当品目」という。）を対象として算出した消費者物価指数（以下「生活扶助相当CPI」という。）を用いることとした。そして、厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIにより、平成20年から平成23年までの期間における物価下落率を算出することとし、平成22年の家計調査による支出割合をウエイトとし、同年の価格を基準に同年の指数を100とした上で、平成20年の生活扶助相当CPI及び平成23年の生活扶助相当CPIを算出した（以下、消費者物価指数の計算において、指数の値を100とする時点であり、比較の基準となる価格の時点を「指数・価格参照時点」、ウエイトとして使用される数量や支出の時点を「ウエイト参照時点」という。すなわち、厚生労働大臣による上記算出は、平成22年を指数・価格参照時点及びウエイト参照時点とするものである。）

その結果、平成20年の生活扶助相当CPIは104.5、平成23



年の生活扶助相当CPIは99.5となり、平成20年から平成23年までの下落率は4.78% ( $99.5 \div 104.5 - 1 \div -4.78\%$ )と算出された。

ウ 本件各改定(乙3, 4, 17~19, 弁論の全趣旨)

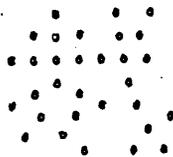
5 以上の経緯により、厚生労働大臣は、生活扶助基準の展開部分と一般低所得世帯の消費実態との乖離を解消するとともに(ゆがみ調整)、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率4.78%を勘案して(デフレ調整)、生活扶助基準の見直しを行うこととしたが、その見直しに際して、平成25年報告書において、生活扶助基準見直しの際には「現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直しが及ぼす影響について慎重に配慮されたい」との記載があったことを踏まえ、生活保護受給世帯に対する激変緩和措置として、①ゆがみ調整においては平成10 25年検証の結果を増額方向、減額方向共に2分の1の比率で反映させることとするとともに、②ゆがみ調整及びデフレ調整による増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整し、かつ、改定を平成25年度15 から3年間かけて段階的に実施した。

そして、厚生労働大臣は、平成25年5月16日に本件告示1による生活扶助基準の改定(平成25年改定)を、平成26年3月31日に本件告示2による生活扶助基準の改定(平成26年改定)を、平成27年3月31日に本件告示3による生活扶助基準の改定(平成27年改定)を、それ20 ぞれ実施した。

(3) 原告らに対する処分等

ア 別紙処分一覧表1の「処分庁」欄記載の各処分行政庁は、本件告示1に基づき、「処分の名宛人」欄記載の第1事件原告らに対し、「処分日」欄記載の各年月日に、本件処分1をした。25

別紙処分一覧表2の「処分庁」欄記載の各処分行政庁は、本件告示2に



に基づき、「処分の名宛人」欄記載の第2事件原告らに対し、「処分日」欄記載の各年月日に、本件処分2をした。

別紙処分一覧表3の「処分庁」欄記載の各処分行政庁は、本件告示3に基づき、「処分の名宛人」欄記載の第3事件原告らに対し、「処分日」欄記載の各年月日に、本件処分3をした。

イ 原告らは、それぞれ、本件全処分について、秋田県知事に対して別紙処分一覧表1～3記載の「審査請求日」欄記載の各年月日に審査請求を行ったところ、別紙処分一覧表1～3記載の「裁決日」欄記載の各年月日に、各審査請求を棄却する旨の各裁決がされた。

また、原告らのうち、処分一覧表1記載の「処分の名宛人」欄記載の者らは、別紙処分一覧表1の「再審査請求日」欄記載の各年月日に厚生労働大臣に対して再審査請求を行ったところ、別紙処分一覧表1記載の「再審査裁決日」欄記載の各年月日に、各再審査請求を棄却する旨の各裁決がされた。

ウ 第1事件原告らは、平成27年5月22日に第1事件に係る訴えを、第2事件原告らは、平成28年9月13日に第2事件に係る訴えを、それぞれ提起した。

### 第3 争点及び争点に関する当事者の主張の要旨

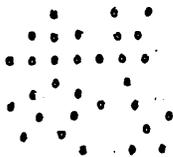
#### 1 争点

本件各改定は、厚生労働大臣の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものといえるか。

#### 2 上記争点に関する原告らの主張の要旨

##### (1) 判断枠組みについて

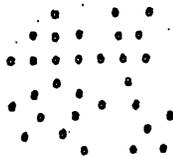
生活保護法8条1項は、生活保護基準を厚生労働大臣が定めるとし、生活保護基準の設定を厚生労働大臣の権限としている。厚生労働大臣の生活保護基準の設定は、この生活保護法8条1項の委任に基づくものであり、生活保護基準



の設定ないし改定行為の性質は、委任命令にあたる。また、同条2項は、生活保護基準の設定に当たって、「前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならぬ」と定め、上記生活保護法8条1項で与えられた厚生労働大臣の権限を規律している。したがって、本件の生活保護基準の改定が違法かどうかは、同改定が生活保護法8条1項及び同2項の委任の範囲内かどうかという観点から審査されるべきであり、具体的には、生活保護基準の設定を厚生労働大臣に委任した法の趣旨・目的や国民の権利義務の重大性、制限の程度等を考慮し、厚生労働大臣に与えられた裁量権に逸脱・濫用がある場合には、本件の生活保護基準の改定は違法となる。

もつとも、憲法25条で保障された生存権は、国民の生命・健康という生存に直結する重要な権利であるとともに、国民生活全体の生活水準を底支えするものであり、ナショナルミニマムとしての重要性を有すること、生活保護基準の改定は厚生労働大臣に委任されているため、行政府の恣意的判断によって生存権が容易に侵害され得ることなどに鑑みれば、上記の厚生労働大臣の裁量権は極めて限定的となる。生活保護法も、上記のとおり8条1項において生活保護基準の設定ないし改定を厚生労働大臣に委任する一方で、同条2項において、その基準は「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」でなければならぬとしたうえで、さらに、そのための考慮要素を「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」と具体的に列挙する形で法定することによって（法定考慮要素）、厚生労働大臣による生活保護基準の設定や改定に関する裁量の範囲を制限しているものである。

以上によれば、本件における裁量審査に当たっては、従前の生活扶助基準に見合う最低限度の生活の需要が認められず、改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の



判断の過程及び手続について、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等を厳格に審査し、その判断の過程及び手続に過誤、欠落が認められれば、裁量権の逸脱又は濫用が認められるものと解されなければならぬ。

5 (2) ゆがみ調整について

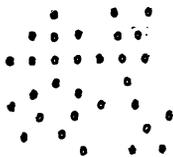
ア 第1・十分位世帯の消費水準との比較によりゆがみ調整をしたことは誤りであること

10 (ア) 厚生労働省作成の「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」によれば、平成19年国民生活基礎調査に基づく最低生活費未満世帯と被保護世帯の合計が705万世帯である(甲41)。同調査では、世帯総数は4802万世帯であったから、保護基準以下の収入の705万世帯はその約14.7%を占め、第1・十分位世帯はその全てが保護基準以下の収入世帯で占められていたことになる。

15 また、総務省統計調査局の「平成16年全国消費実態調査」によれば、最低生活費未満世帯と被保護世帯の合計が408万世帯である(甲41)。同調査では、世帯総数は4674万世帯であったから、保護基準以下の収入の408万世帯はその約8.7%を占め、第1・十分位世帯の約87%が保護基準以下の収入世帯で占められていたことになる。

20 以上のように、第1・十分位世帯には生活保護基準以下の低所得世帯が多数含まれるのであり、そのような低所得層と比較する方式を採用すれば、保護費引下げのスパイラルに陥ること必至である。平成25年報告書も、「現実には第1・十分位の階層には生活保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれること」について「留意が必要である」と指摘していたところである。

25 (イ) さらに、第1・十分位世帯においては、生活扶助相当消費支出以外の支出等が生活扶助相当消費支出を抑制しているという実情がある。すなわち、



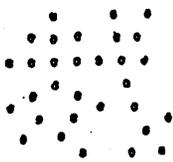
第一に、第1・十分位の非生活保護受給世帯では、教育費、住居費、医療費、介護費用等の被保護世帯にない消費支出があり、第1・十分位世帯の低い収入の中で、これらの支出が生活扶助相当消費支出の節約、抑制に作用している。第二に、第1・十分位の非生活保護受給世帯では、住民税、国保税、介護保険料、年金掛金等の被保護世帯にはない非消費支出があり、これらの支出も第1・十分位世帯の生活扶助相当消費支出の節約、抑制に作用している。第三に、第1・十分位の非生活保護受給世帯では、被保護世帯と異なり、耐久消費財の買替え、住宅補修、教育費、医療費等の備えのために一定額を計画的に貯蓄する必要があり、これらも第1・十分位世帯の生活扶助相当消費支出の節約、抑制に作用している。

この点について、平成25年報告書は、「世帯の消費支出に影響を与える主な要素として、年齢階級別の世帯人員数、居住地域、世帯の貯蓄等が考えられる」とするほか、住宅資産も「結果的に消費にも影響を及ぼす」として、「住宅資産、貯蓄の状況を表す変数を用いて世帯の消費を表す回帰モデルを推定する」という。

しかし、第1・十分位世帯の生活扶助相当消費支出に影響を及ぼす他の支出には、地代家賃、貯蓄の他に生活扶助相当消費支出以外の消費支出として、教育費、医療費、介護費等があり、また、税金、介護保険料、年金掛金等の非消費支出がある。これらの諸支出全体が生活扶助相当消費支出に及ぼす影響を考慮しなかった回帰分析は明らかに不十分であり、生活扶助相当消費支出に及ぼす影響を十分考慮（除外）したとは到底いえない。

現に、上記の「回帰モデルを推定」した結果は、全体として使用された回帰式の決定係数が約0.3程度とされているのであって、データのばらつきを30%程度しか説明できていないこと、すなわち、かかる分析の精度が低いことを示唆している。

イ 第1・十分位世帯に被保護世帯を含めたことは誤りであること



仮に、第1・十分位世帯の消費水準との比較に基づいてゆがみ調整をするとしても、第1・十分位世帯に被保護世帯を含めると、被保護世帯と被保護世帯の比較検証を含むこととなり、「ゆがみ」調整の検証作業としての意味をなさない。統計学の観点から見ても、第1・十分位層のサンプルから被保護世帯と思われるサンプルは除外すべきであるし、類型ごとのサンプル数の少なさから、少数であっても被保護世帯を除外すれば数値に大きな影響が出ることとなる。したがって、被保護世帯については比較対象の世帯から除外すべきであったのであり、現に基準部会においてもその旨の議論がされていた(甲63)。

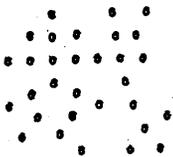
### (3) デフレ調整について

ア 専門家による検討を経ずにデフレ調整を行ったことは違法であること

法8条1項に基づいて厚生労働大臣が保護基準を定めるにあたっては、専門家による審議会等の検討を経て、これに基づいて決定することが当然の前提とされ、実際、本件各改定以前の生活保護基準の作成・改定は、中央社会福祉審議会や社会保障審議会における専門家の検討を踏まえてなされてきた。従前の生活保護基準の作成・改定は、かかる専門家の判断を踏まえていることによって、厚生労働大臣の裁量判断の正当性が根拠づけられるとされていたのである。

その中で、平成23年に、社会保障審議会において、専門的審議を行う部会として生活保護基準部会(基準部会)が設置された。基準部会の審議や意見は、保護行政を行う上での単なる参考資料ではなく、専門的審議が保護行政の一定の政策的枠組みに取り込まれているものであるから、本件各改定において、厚生労働大臣は、基準部会での専門的検討から離れて、自由に生活保護基準を改定することはできない。

本件各改定に際して行われたデフレ調整は、かかる専門的検討を経ているものであるから、厚生労働大臣の裁量判断の正当性が根拠づけられておら



ず、違法である。

イ デフレ調整は、物価変動を二重に評価するものであること

水準均衡方式の下では、生活扶助基準の改定において毎年度の物価変動の影響が反映された名目値の民間最終消費支出の伸び率との均衡が検証されているのであるから、生活扶助基準の改定に毎年度の物価変動が反映されていることになる。平成20年度から平成23年度までの間においても水準均衡方式による各生活扶助基準の改定がなされ、当時の物価変動を反映した「一般国民の消費の実態との均衡上ほぼ妥当な水準」であるとの判断のもとに生活扶助基準が維持されていたのであるから、これに重ねて、同時期の物価変動を保護基準に反映させるデフレ調整を行う必要はなかったのであり、厚生労働大臣が行ったデフレ調整には、物価変動を二重に評価した違法がある。

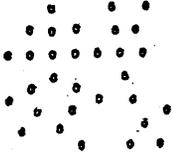
ウ 物価指数の変動率（下落率）の算出方法に誤りがあること

(ア) 平成20年及び平成23年の各生活扶助相当CPIの算定に際して、平成22年が基準時（指数・価格参照時点）及びウエイト参照時点とされた点について

厚生労働大臣は、総務省統計局が作成した平成22年を基準時とする消費者物価指数の算出の基礎とされた品目とウエイトを用い、平成20年と平成23年の各生活扶助相当品目について、それぞれ、平成22年を100とする価格比に平成22年のウエイトを乗じ、その合計をウエイト合計で除して、平成20年と平成23年の各生活扶助相当CPIを算出し、その変動率を算出したものである。

a 基準時（指数・価格参照時点）の選択について

上記のように、生活扶助相当CPIの算出に当たっては、平成20年及び平成23年を比較時としたにもかかわらず、基準時が平成22年とされている。



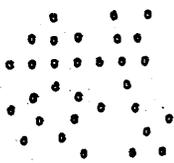
このような算出方法は、基準時は比較時より過去の時点でなければならず、基準時の指数は100でなければならないという消費者物価指数作成の国際規準から逸脱するものであり、理論的に誤りである。

b ウェイト参照時点の選択について

上記のように、生活扶助相当CPIの算出に当たっては、ウェイト参照時点が平成22年とされたが、このような算出方法によれば、平成20年から平成22年までの物価指数の変動については、比較時における消費品目及びウェイトを基礎とするパーシェ式により求められたことになり、平成22年から平成23年までの物価指数の変動については、基準時における消費品目及びウェイトを基礎とするラスパイレス式により求められたことになる。一般に、固定基準年方式のパーシェ指数は、物価が持続的に下落している局面において、数量が大幅に増加するようなIT関連財などが存在する場合には大幅な下方バイアスを生ずるものであるから、上記のような算出方法をとった生活扶助相当CPIの変動率においても、大幅な下方バイアスが生じたものである。かかる事情に加え、そもそもパーシェ式は日本においては消費者物価指数として用いられていないこと、固定基準年方式のパーシェ式は国民経済計算からも排除されていることなどからすれば、厚生労働大臣は、意図的に、パーシェ式を含む計算手法を採用し、生活扶助相当CPIの下落率が大きくなるようにしたと認められる。

(イ) 平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIとで、指数の品目が異なることについて

平成20年の生活扶助相当CPIの総合指数は485品目を対象としている一方、平成23年の生活扶助相当CPIの総合指数は517品目を対象としている。にもかかわらず、厚生労働省は、平成20年の総合指数と平成23年の総合指数の変動率を直接比較しており、これは、消費者物



価指数は、一定の買い物かごの消費財・サービスを購入するための費用の変化を計測するという固定買い物かご方式(マーケット・バスケット方式)によって作成し、基準時と比較時の品目は完全に同一で対応していなければならないという消費者物価指数作成の国際規準から逸脱する。

5 総務省CPIの計算においても、比較する期間の途中で指数品目の組合せが変化することがあるが、そのような場合には、比較年の指数に合わせて基準年の指数を換算し接続するという方法(以下「指数の接続」という。)が採られており、このようにすることで、基準年の指数と比較年の指数との間で指数品目が改定された場合にも両者の比較をすることができるよ  
10 うになる。生活扶助相当CPIにおいては、このような指数の接続の措置もとられていない。

(ウ) ロウ指数について

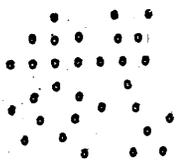
15 以上の原告らの主張に対し、被告らは、生活扶助相当CPIは、ロウ指数の算出方法と同様の考え方に依拠したものであり、生活扶助相当CPIの算出過程に何ら不合理な点はないと主張する。

しかし、ロウ指数は基準時と比較時の物価を固定買い物かご方式(マーケットバスケット方式)で比較するものである。上記のとおり、生活扶助相当CPIは、平成20年の品目と平成23年の品目が異なり、買い物かごを固定しない計算であるから、ロウ指数とはいえない。

20 そもそも、ロウ指数は、ウエイトの参照時点をどの時点に取るかによって、物価を計測する期間の平均の性質が異なる指数である。そのため、ウエイトの参照時点によって、同じ指数同士でも比較ができなくなるという問題点があり、合理性に欠ける指数である。

エ 物価指数の変動率算出の期首(平成20年)の選択に誤りがあること

25 厚生労働省が物価指数の変動率算出の期首として選んだ平成20年は、原油価格の高騰によりその後の年に比べて相対的に物価が高くなった年であ



る。その前後5年間で見ても、平成20年だけが、著しい物価高騰に見舞われていたのであり、この年を期首とすれば、消費者物価指数や生活扶助相当CPIの下落率としては大きい値が算出されることは明白であった。

5 そうすると、保護基準の改定にあたり物価指数を考慮するとしても、上記のように特異ともいべき物価高騰の年をあえて期首としたことについての合理性・客観的正当性が問われることになるが、厚生労働省が、直近の改定のあった平成16年でも、基準部会が検証を行った平成19年でもなく、平成20年を期首として選択したことについて合理的な理由は見当たらない。

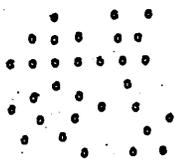
10 厚生労働省は、物価の下落率を大きく見せかけるために、恣意的に平成20年を期首としたものといわざるを得ない。

オ 生活扶助相当CPIは、被保護世帯の消費実態を無視したものであること

15 (ア) 厚生労働省が、一般世帯の品目別消費支出金額をもとに生活扶助相当CPIを算出したことについて

厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIについて平成20年から同23年にかけて4.78%の下落があったことをもって、当該期間の生活保護世帯の可処分所得が相対的、実質的に4.78%増加したものと判断し、デフレ調整を行ったものであるが、消費者物価指数の動向は、品目によって全く異なり、どのような品目にどれだけの割合で支出するかという消費実態も、所得階層によって全く異なる。このことからすれば、物価動向（デフレ）によって被保護世帯の可処分所得が実質的に増加しているか否かを判断するためには、当然、被保護世帯の消費実態に基づいて計算をしなければならない。

25 ところが、厚生労働省が生活扶助相当CPIの算出に用いた総務省作成の消費者物価指数のウェイトは、総務省が行う家計調査の結果における一



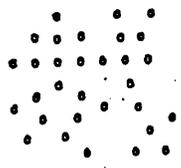
般世帯(2人以上の世帯)の品目別消費支出金額をもとに作成されている。すなわち、富裕階層から所得の低い階層までを対象とした平均値を使っているため、そのウエイトは中間層の所得階層世帯の消費構造を表すものとなるのであり、生活扶助相当CPIのウエイトは、「所得中間層の世帯が生活扶助を受けたと仮定した家計」の消費支出を表していることになる。

「所得中間層の世帯が生活扶助を受けたと仮定した場合の家計」と「実際に生活扶助を受けている被保護世帯の家計」は異なるのであるから、厚生労働省は、被保護世帯の消費実態を考慮することなく、漫然と一般世帯の消費実態のみに基づいて生活扶助相当CPIを算出したといえる。

この点、生活保護利用者の消費実態を示す公的な調査として、社会保障生計調査がある。社会保障生計調査は、「被保護世帯の生活実態を明らかにすることによって、生活保護基準の改定等生活保護制度の企画運営のために必要な基礎資料を得るとともに、厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得ること」を目的として、厚生労働省が実施している調査であって、被保護世帯の家計収支の状況、消費品目の種類、購入数量等を、調査世帯が記入した家計簿をもとに把握するのであるから、その調査目的からしても、社会保障生計調査こそが被保護世帯の生活実態に即したものであることが明らかである。厚生労働省は、社会保障生計調査から得られるウエイトを利用して物価指数の変動率を検証するべきであった。

(イ) 4.78%という生活扶助相当CPIの下落率を生活保護世帯の可処分所得の相対的、実質的増加と評価した厚生労働大臣の判断について

厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIについて平成20年から同23年にかけて4.78%の下落があったことをもって、当該期間の生活保護世帯の可処分所得が相対的、実質的に4.78%増加したものと判断し、デフレ調整を行ったものであるが、同期間における総務省CPIの下落率は「2.35%」である。生活扶助相当CPIの下落率は、この2倍以上と



なっており、常識的にみてありえない数値である。

また、上記のような物価下落率を用いて生活扶助基準額を改定するという判断は、一般的世帯の消費構造よりも被保護世帯のそれの方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けていることを前提とするものというべきであるが、上記のように生活扶助相当CPIの下落率が総務省CPIのそれより著しく大きくなった原因は、一般品目から非生活扶助相当品目が除外された結果、除外されなかった品目の全てについてウエイトが大きくなり、被保護世帯においては一般世帯より相当に支出割合の低い教養娯楽耐久財の物価下落の影響が増幅されたことなどにあるのであって、一般的世帯の消費構造よりも被保護世帯のそれの方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けているという事実は裏付けられていない。

したがって、上記の厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値等や専門的知見との整合性を欠くものである。

#### (4) まとめ

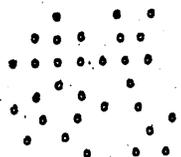
以上のとおり、厚生労働大臣は、本件各改定に当たり、考慮すべき事項を正しく考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮し、また、過大に評価すべきでないものを過大に評価したものであり、その判断の過程及び手続に過誤、欠落がある。

よって、本件各改定に係る厚生労働大臣の判断には、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある。

### 3 上記争点に関する被告らの主張の要旨

#### (1) 判断枠組みについて

憲法25条、生活保護法3条及び8条2項にいう最低限度の生活とは、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定される



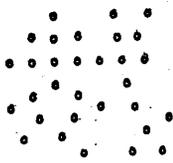
べきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とする。法も、保護の基準について、「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」(8条1項)と規定し、「前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。」(同条2項)と規定するのみであり、その設定及び改定の方法について何らの定めを置いていない。このことからすると、法は、保護の基準の設定及び改定について、厚生労働大臣の合目的かつ広範な専門技術的・政策的裁量に委ねる趣旨であると解される。

以上によれば、本件各改定の適否については、本件各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、手続に過誤、欠落等があるか否かが審査されるべきであるが、その審査は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性等をみることにより、被告らが挙げる判断の理由から当該判断が導かれ得るか、被告らの理由に論理の飛躍や連関を欠くことがあるか否かを検討することによって行われるべきである。

## (2) ゆがみ調整について

ア 第1・十分位世帯の消費水準との比較によりゆがみ調整をしたことについて

(ア) 被保護世帯と比較する世帯として第1・十分位世帯を設定したのは、平成25年検証において、生活保護において保障すべき健康で文化的な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とされてきたことから、生活扶助基準と対比する一般低所



得世帯として、第1・十分位世帯を設定するのが相当と考えられたことによる。

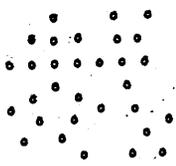
すなわち、平成25年検証は、それによって認められた「生活扶助基準による指数」と「一般低所得世帯の消費実態による指数」との間の乖離を相対的に調整するものであり、上記指数間の乖離を是正し、生活扶助基準を一般低所得世帯の消費実態を適切に反映したものとすることによって、世帯構成等が異なる「生活保護受給者間」において実質的な給付水準の均衡を図ることを目的とするものである。かかる平成25年検証の目的等に照らせば、被保護世帯と比較する世帯としては、それと消費構造が同質的な一般低所得世帯を設定することが相当と考えられた。

そして、一般低所得世帯の中から第1・十分位を設定した理由は、平成25年報告書に記載のとおりであるが、特に、「隣接十分位間の世帯の消費の統計解析」を基礎として、基準部会において議論し、「分散分析等の統計的手法により検証したところ、各十分位間のうち、第1・十分位と第2・十分位の間において消費が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なる」との結果が得られたことなどを踏まえると、一般低所得世帯の中でも被保護世帯と比較するのに適切な階級は、第1・十分位であると判断されたことにある。

以上によれば、被保護世帯と比較する一般低所得世帯として第1・十分位の世帯を設定したことには合理性が認められる。

(イ) 原告らは、第1・十分位世帯においては、生活扶助相当消費支出以外の支出等（教育費、住居費、医療費、非消費支出、貯蓄等）が生活扶助相当消費支出を抑制しているという実情があるのに、厚生労働大臣は、これを考慮せずに、これらの抑制でゆがめられた第1・十分位世帯の生活扶助相当消費支出との比較をしたのは不合理であると主張する。

しかし、非消費支出は、第1・十分位世帯を含む全ての世帯が支払うこ

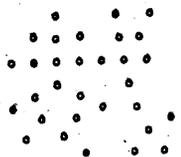


とが義務とされ、その支出を当然の前提として家計のやりくりを行っている。このように、非消費支出は全ての世帯において負担すべきものであるから、生活扶助相当消費支出に与える影響を考慮しないことに何ら不合理な点は認められないし、教育費、住居費、医療費、貯蓄等についても、その内容は、各世帯ごとに様々であり、生活扶助相当消費支出に与える影響も異なるから、その影響を詳細に把握することは困難である。もっとも、基準部会においては、生活扶助相当消費支出以外の消費支出の代表例である家賃及び貯蓄について回帰分析を用いることで、これらの支出が生活扶助相当消費支出に与える影響を勘案して検証を行い（家賃は家賃地代支出として、貯蓄はネット資産〔貯蓄－借入金〕として考慮した。）、基準部会委員の了承を得ている。

イ 比較対象とした第1・十分位世帯から被保護世帯を除外していないことについて

ゆがみ調整は、絶対的水準（額の絶対値）を調整するものではないのであって、基準部会の検証も、生活扶助基準額と一般低所得世帯である第1・十分位世帯の生活扶助相当支出額について、年齢、世帯人数及び地域別の相対的な乖離を把握するために、検証サンプルとなった第1・十分位の世帯構成に対応する生活扶助基準額の平均と第1・十分位世帯の生活扶助相当支出額の平均を不変（同額）となるようにデータ処理した上で相対比較を行ったものであったから、比較対象とした第1・十分位世帯から被保護世帯を除外する必要はない。

また、第11回基準部会において厚生労働省事務局から基準部会委員に対し「これまでの部会における議論を踏まえた具体的な検証方法等について」と題する資料（甲65）が配布され、各ページごとに説明がされた後、質疑応答がされたところ、「体系及び級地の検証においては、消費同士の相対比較であり生活保護受給かどうかは無関係であることから、生活保護受給世帯



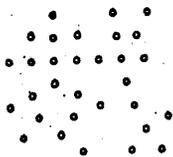
と考えられるサンプルは特段除去しない。」と記載されている点（同資料9頁）について、手法として不合理であるなどといった意見は特段出されなかったものであるから、第1・十分位世帯から被保護世帯を除外しなかったことは基準部会における議論に反するものでもない。

5 (3) デフレ調整について

ア 専門家（基準部会）による検討を経ずにデフレ調整を行ったことについて生活保護基準の改定において審議会等の専門機関の意見を聴くことは法律上求められておらず、審議会等に諮らなければ生活保護基準の改定が行えないものではないし、また、その検証結果をそのまま生活保護基準に反映させなければならぬものでもない。実際、厚生労働大臣は、審議会等による10 定期的な検証が行われた場合には、その検証結果を踏まえた改定を行ってきたものの、その余の生活保護基準の改定については、審議会等の専門機関に諮ることなく、その当時の社会経済情勢等の諸般の事情を総合的に勘案の上、その専門技術的、政策的裁量判断において行ってきた。

15 なお、平成25年報告書においても、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。」との意見が取りまとめられており、厚生労働大臣が根拠を明示して物価等の経済指標を活用すること自体につ20 いては、基準部会の委員全員が了承していることが明らかである。平成25年報告書の上記結論は、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、平成25年報告書の検証結果を考慮した上で、更にその他の合理的な経済指標等を総合的に勘案することをも含めて厚生労働大臣の合目的裁量に委ねる趣旨であると解するのが相当である。

25 イ デフレ調整は、物価変動を二重に評価するものであるとの原告らの主張について



デフレ調整は、平成19年検証の結果、当時の生活扶助基準が一般低所得者の消費実態に比べて高いと指摘されており、平成20年度以降の生活扶助基準額については前述のとおり据え置かれてきたため、平成20年以降のデフレによる物価下落等の推移については、生活扶助基準に反映されていない状況にあったことを踏まえ、生活扶助基準に反映されていなかった平成20年から平成23年までのデフレによる物価変動を生活扶助基準に適切に反映したものであって、物価変動を過剰、あるいは二重に評価するものでないことは明らかである。

ウ 物価指数の変動率（下落率）の算出方法について

(ア) 平成20年及び平成23年の各生活扶助相当CPIの算定に際して、平成22年が基準時（指数・価格参照時点）及びウエイト参照時点とされた点について

a 基準時（指数・価格参照時点）の選択について

原告らが主張の前提としている、消費者物価指数に関する国際規準（基準時は比較時より過去の時点でなければならず、基準時の指数は100でなければならない）などというものは存在しない。また、価格参照時点は、相対的な価格変化をみる基準となる時点であるから、比較時よりも新しい時点を価格参照時点とすることも可能である。

b ウエイト参照時点の選択について

平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIの算出にウエイトとして使用する支出割合としては、平成22年の指数基準改定時のもののほか、その前の指数基準改定である平成17年の指数基準改定時のものが考えられた。しかし、本件の保護基準改定においては、平成20年から平成23年までの3年間という非常に短い期間の物価の変動を可能な限り正確に測定する必要があるところ、そのためには、消費構造の変化による影響を最小限に抑えるべく、上記両時点に最も近接した時点

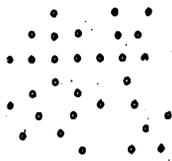
におけるウェイト（平成22年基準のウェイト）に固定した上でデフレ調整を行ったのであり、平成22年をウェイト参照時点としたことは合理的である。

また、確かに、平成20年から平成23年までの物価変動率の算出方法をあえて分析的にみると、ウェイトとして使用された支出割合は平成22年のものであるから、平成20年の生活扶助相当CPIは、平成20年を基準時点、平成22年を比較時点としたパーシェ式（比較時点のウェイトを使用）によって算出したものと、平成23年の生活扶助相当CPIは、平成22年を基準時点、平成23年を比較時点としたときのラスパイレス式（基準時点のウェイトを使用）によって算出したものと整理することができる。しかし、これは、平成20年及び平成23年の各時点間の物価変動を正確に把握するため、直近の消費者物価指数のデータである平成22年基準系列の各品目別価格指数及びウェイトで加重平均して算出したことの結果であって、あえてパーシェ式やラスパイレス式といった異なる算式を用いて計算し、これらを総合ないし統合して物価変動率を測定したのではない。

(イ) 指数の品目の不一致について

一部の品目の価格が観察できないという状況は、物価指数の作成実務においてしばしば発生するものであり（これは「欠価格」の問題と呼ばれる。）、その場合の処理方法としては、欠価格となった品目を計算上除外して物価指数を作成するというものがあり得る。そして、かかる処理方法をとった場合には、欠価格品目の価格動向については、「他の全ての品目の価格動向」と同じと仮定したことになるのであって、買い物かごの内容を変えることを意味するものではない。

なお、指数の接続とは、指数参照時点（指数の値が100に置かれる時点）が異なる指数同士を比較するために、主に長期的な物価の変動を把握



5 する目的で、指数参照時点を数学的、形式的に一致させるものであって、  
そもそも、指数の接続を行ったところで基準改定の前後における品目やウ  
エイトの相違が解消されるものでもないが、平成20年及び平成23年の  
各生活扶助相当CPIは、いずれも平成22年を指数参照時点として計算  
しているため、指数の接続は不要である。

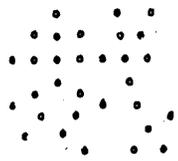
(ウ) ロウ指数について

10 以上のような方法に基づいて算出された生活扶助相当CPIは、国際労  
働機関（ILO）等が作成した消費者物価指数マニュアルにも掲載されて  
いるロウ指数の算出方法と同様の考え方に依拠したものであって、その算  
出過程に不合理な点はない。

エ 物価指数の変動率算出の期首（平成20年）の選択について

15 物価指数の変動率算出の期首をいつにするかは、厚生労働大臣の合目的的  
裁量に委ねられるべき事柄であるところ、厚生労働大臣は、平成19年検証  
の結果、生活保護受給世帯の基準額が一般低所得世帯の消費実態と比較して  
高いとされていたにもかかわらず、平成19年検証に基づく減額改定を行わ  
なかったことによって生活保護受給世帯の基準額と一般低所得世帯の消費  
20 実態との均衡が崩れた（生活扶助基準における基準額の水準の方が高い）状  
況にあった中で、平成20年以降、生活扶助基準が据え置かれていたこと等  
に鑑み、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般  
国民との不均衡を是正する観点から、物価変動を算定する期間の期首を平成  
20年としたものである。したがって、厚生労働大臣が、物価指数の比較の  
期首を平成20年としたことには合理性がある。

25 なお、原告らは、直近の改定のあった平成16年や、基準部会が検証を行  
った平成19年を期首とすることもあり得た旨の主張をするが、平成16年  
報告書では、「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

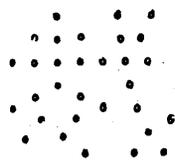


た」とされ、同年の時点で生活扶助基準を改定する必要は指摘されていなかったことに加え、平成16年から平成19年までの消費者物価指数の上昇率がほぼ横ばいの状態であったことからすれば、平成16年から平成19年までは物価下落による生活扶助基準の改定を要するような状況になかったと評価することができるのであって、原告らの上記主張は妥当でない。

オ 生活扶助相当CPIは、被保護世帯の消費実態を無視したものであるとの原告らの主張について

物価及びその変動率を算定するためには、指数品目を選定し、その品目の価格（指数）及びウエイトを把握する必要があるが、総務省CPIの指数品目には、生活扶助による支出が想定されない品目が多数含まれており、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を正確に把握するためには、上記のような品目を含めて算定することは相当でないと考えられた。そこで、厚生労働大臣は、総務省CPIの指数品目のうち、生活扶助による支出が想定されない品目を除いた品目の価格指数及びウエイトのデータを用いて生活扶助相当CPIを算出することとしたものであり、その算出方法は合理的である。

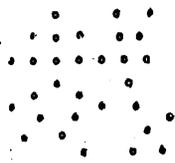
原告らは、生活扶助相当CPIの下落率が総務省CPIのそれより大きくなった原因は、一般品目から非生活扶助相当品目が除外された結果、除外されなかった品目の全てについてウエイトが大きくなり、被保護世帯においては一般世帯より相当に支出割合の低い教養娯楽耐久財の物価下落の影響が増幅されたことなどにあると主張するが、デフレ調整は、生活扶助基準の水準を一般国民の消費実態と均衡させることを目的とするもの、換言すれば、一般国民の消費実態の動向を前提に、それを生活扶助基準の水準に反映させることにより、一般国民と生活保護世帯との不均衡状態を是正することを目的とする措置であって、比較の対象とする品目を生活扶助基準において支出が想定される品目に限定する必要があるところ、かかる目的からすれば、明



らかに対象品目とすることが相当でないものを除いて生活扶助基準において支出が想定される品目を比較の対象とすれば足りるのであって、それ以上に生活保護受給世帯の消費構造を忠実に再現した統計資料を用いなければならないというわけではない。確かに、特定の品目を除外することにより、除外されなかった品目（教養娯楽費を含む。）のウエイトが相対的に上昇し、その意味において教養娯楽費についての物価下落の影響が「増幅」されることは否定できないが、かかるウエイトの相対的な上昇は、除外されなかった品目全てについて同じ割合で発生するのであるから、殊更に教養娯楽費のみを取り上げてその「増幅」を強調するのは相当ではない。

結局、物価下落率の算出において、一定の品目が除外され、除外されなかった品目の物価の下落率が高いために、消費者物価指数に比べて生活扶助相当CPIの方が下落率が高くなるとしても、それは、合理的な指数品目の選択を行った結果である。

なお、原告らは、社会保障生計調査から得られるウエイトを利用して物価指数の変動率を検証すべきであったとも主張する。しかし、そもそも、保護基準の設定、改定については、厚生労働大臣の広範な裁量に委ねられているところ、複数の統計資料のうちどの資料を用いて改定を行うかの判断も、統計も含めた高度の専門技術的考察に基づく政策判断である。社会保障生計調査の対象は、全国を地域別に10ブロックに分け、各ブロックの都道府県、指定都市、中核市のうち1～3箇所を調査対象自治体として選定し、1110世帯を抽出するとされており、そのサンプル世帯は、特定の自治体の被保護世帯に限られるから、世帯類型、人員、地域等に偏りが生ずることは避けられない。したがって、社会保障生計調査においては、実際の被保護世帯の各世帯類型、人員、地域等の分布を踏まえた抽出がされていないといえる。その上、社会保障生計調査は、被保護世帯の「生活実態」を把握する調査であって、その詳細な支出先や支出額を把握するものではなく、個別品目の消



費支出の割合等を正確かつ詳細に記載させるための措置が講じられておらず、その調査結果を分析して、大まかなウエイト（例えば、食料（外食））を把握することはできても、家計調査のように詳細な品目（例えば、食料（一般外食（うどん）））ごとのウエイトを把握することはできない。よって、仮に、社会保障生計調査の平均又は個別データから被保護世帯のウエイトを算出したとしても、その結果は、被保護世帯全体を網羅した消費実態を示しているとはいえないのであり、社会保障生計調査は、少なくとも統計上、本件各改定の基礎資料として適切であるとはいえない。

本件各改定後に実施された平成29年検証でも、本件各改定後の生活扶助基準の水準が妥当なものかについても評価、検証が行われたが、本件各改定後の生活扶助基準の水準は一般低所得世帯（第1・十分位世帯）の消費実態と均衡する妥当なものとして評価されている。

#### (4) まとめ

以上のとおりであるから、本件各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いえない。

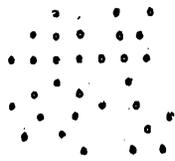
### 第4 当裁判所の判断

#### 1 認定事実

前提事実のほか、後掲の各証拠（主要なものを挙げる。）及び弁論の全趣旨によれば、本件各改定に至る経緯等について、以下の事実が認められる。

#### (1) 生活扶助基準の改定方式について（乙8の2、9、11、弁論の全趣旨）

ア 生活扶助基準については、昭和21年から昭和22年においては標準生計費方式（当時の経済安定本部が定めた世帯人員別の標準生計費を基に算出し生活扶助基準とする方式）、昭和23年から昭和35年においてはマーケットバスケット方式（最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類費、家具什器費、入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する方式）、昭和36年から昭和39年においてはエンゲル方式（栄養審議会



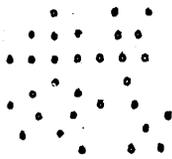
の答申に基づく栄養所要量を満たし得る食品を理論的に積み上げて計算し、別に低所得世帯の実態調査から当該飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式)、昭和40年から昭和58年においては格差縮小方式(一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、結果的に一般国民と被保護世帯との消費水準の格差を縮小させようとする方式)が採られてきた。

イ 生活扶助基準及び加算のあり方について(意見具申)

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。乙9)を発表した。

昭和58年意見具申においては、生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであることが認められているとされた上で、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が、国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるので、生活保護世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握しておくのはもちろんのこと、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、③当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当であって、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、などの指摘がされた。

昭和58年意見具申を受け、昭和59年度から現在に至るまで、生活扶助基準の改定は、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図るという水準均衡方式に



より行われている。

(2) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会における生活扶助基準の検証等

ア 厚生労働省の審議会である社会保障審議会は、平成15年6月16日、「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」において、「生活保護については、  
5 (中略) 今後その在り方についてより専門的に検討していく必要がある」旨指摘した(乙13)。

イ 内閣は、平成15年6月27日、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」を閣議決定した。そこでは、「生活保護においても、物価、賃金動向、社会経済情勢の変化、年金制度改革などとの関係を踏まえ、老齡加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要である。」とされた(乙13)。

ウ 上記ア及びイ等を踏まえ、社会保障審議会は、平成15年、その福祉部会内に、生活保護制度の在り方に関する専門委員会(以下「専門委員会」という。)を設置した。専門委員会は、平成15年8月から同年12月に至るまで  
15 合計6回にわたり開催され、保護基準の在り方等を始めとする生活保護制度全般について、検証が行われた(乙13、弁論の全趣旨)。

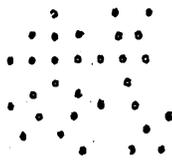
エ 生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ

専門委員会は、平成15年12月16日、専門委員会の生活扶助基準についての考え方を差し当たり示すものとして、「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。乙14)を公表した。

平成15年中間取りまとめには、概要、以下の記載がある。

(ア) 生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであり、具体的には、第1・  
25 十分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。

(イ) 水準均衡方式については概ね妥当であると認められてきたが、最近の経



济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年間に一度の頻度で、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。

5 (ウ) 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ため、例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用い  
10 ることなども考えられる。

(エ) なお、急激な経済変動があった場合には、機械的に改定率を設定するのではなく、最低生活水準確保の見地から別途対応することが必要である。

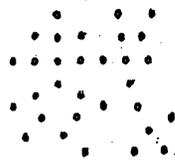
#### オ. 生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書（乙5）

15 専門委員会は、平成16年12月15日、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（以下「平成16年報告書」という。）を公表した。

平成16年報告書の記載のうち、生活扶助基準の評価・検証等に関する部分の概要は、次のとおりである。

#### (ア) 評価・検証

20 水準均衡方式を前提とする手法により、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が、今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、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。なお、生活扶助基準の検証に当たっては、平均的にみれば、勤労基礎  
25 控除も含めた生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費における生活扶助相当額よりも高くなっていること、また、各種控除が実質的な生活水準に



影響することも考慮する必要がある。

また、これらの検証に際しては、地域別、世帯類型別等に分けるとともに、調査方法及び評価手法についても専門家の知見を踏まえることが妥当である。同時に、捕捉率（生活保護の受給要件を満たす世帯がどれだけ実際に生活保護を受けているか）についても検証を行う必要があるとの指摘があった。

#### (イ) 設定及び算定方法

現行の生活扶助基準の設定は3人世帯を基軸としており、また、算定については、世帯人員数分を単純に足し上げて算定される第1類費（個人消費部分）と、世帯規模の経済性、いわゆるスケールメリットを考慮し、世帯人員数に応じて設定されている第2類費（世帯共同消費部分）とを合算する仕組みとされているため、世帯人員別にみると、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。

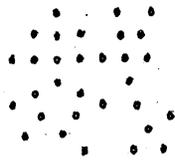
このため、特に次の点について改善が図られるよう、設定及び算定方法について見直しを検討する必要がある。

##### a 多人数世帯基準の是正

かねてより、生活扶助基準は多人数になるほど割高になるとの指摘がされているが、これは人数が増すにつれ第1類費の比重が高くなり、スケールメリット効果が薄れるためである。このため、第2類費の構成割合及び多人数世帯の換算率に関する見直しのほか、世帯規模の経済性を高めるような設定等について検討する必要がある。

##### b 単身世帯基準の設定

単身世帯の生活扶助基準についても、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。また、被保護世帯の7割は単身世帯が占めていること、近年、高齢化の進展や扶養意識の変化に伴って高齢単身世帯の増加が顕著となっており、今後も更にその傾向が進むと見



込まれる。これらの事情に鑑み、単身世帯については、一般低所得世帯との均衡を踏まえて別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが必要である。

c 第1類費の年齢別設定の見直し

人工栄養費の在り方も含めた0歳児の第1類費や、第1類費の年齢区分の幅の拡大などについて見直しが必要である。

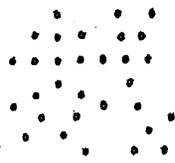
カ 平成16年報告書を踏まえて、平成17年度以降、生活扶助基準について、多人数世帯基準の是正として、第1類費について、4人世帯の場合に0.95、5人以上世帯の場合に0.90の逡減率を導入し（3年間で段階的に実施）、第2類費について、4人以上世帯の基準額を抑制する見直しが行われた（乙8の3）。

(3) 生活扶助基準に関する検討会における検証等

ア 平成16年報告書において、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要があるとされていたことに加え、平成18年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において、生活扶助基準について、低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直しを行い、また、級地についても見直しを行うなどとされたことから、平成19年、級地を含む生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うため、厚生労働省社会・援護局長の下部組織として、生活扶助基準に関する検討会（以下「検討会」という。）が設置された（乙5、15、弁論の全趣旨。以下、検討会による生活扶助基準の分析・検討を「平成19年検証」ということがある。）。

イ 生活扶助基準に関する検討会報告書（乙6、15）

検討会は、平成19年10月19日以降、1か月半の間に5回の会議を開催し、直近（平成16年）の全国消費実態調査の特別集計結果に基づき、平



成16年報告書で提言された定期的な検証のほか、同報告書において指摘があった①水準の妥当性（生活保護を受給していない低所得世帯における消費実態との均衡が適切に図られているかどうか）、②体系の妥当性（生活扶助基準において第1類費と第2類費の合算によって算出される基準額が消費実態を反映しているかどうか）、③地域差の妥当性（級地による基準額の較差が地域間における生活水準の差を反映しているかどうか）及び④その他について評価・検証を行った上で、同年11月30日、「生活扶助基準に関する検討会報告書」（以下「平成19年報告書」という。乙6）を公表した。

平成19年報告書には、概要、以下の内容が記載されている。

#### ア) 検討会の趣旨・目的等

検討会では、上記の①～④の検討項目について、直近の全国消費実態調査の結果等を用いて、主に統計的な分析をもとに、専門的、かつ、客観的に評価・検証を実施した。

厚生労働省において生活扶助基準の見直しを行う場合には、平成19年報告書の評価・検証の結果を参考とされるよう期待するものである。

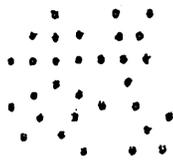
#### イ) 生活扶助基準の評価・検証

##### a 評価・検証の方法

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

##### b 生活扶助基準の水準

(a) 生活扶助基準の水準は、健康で文化的な最低限度の生活を維持することができるものでなければならないが、その具体的内容は、その時代の経済的・文化的な発達程度のほか、国民の公平感や社会通念等に照らして総合的に決まるものである。実際の生活扶助基準の設定に



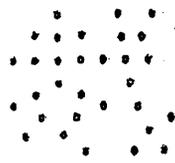
当たっては、水準均衡方式が採用されていることから、その水準は、国民の消費実態との関係、あるいは本人の過去の消費水準との関係で相対的に決まるものと認識されている。したがって、生活扶助基準の水準に関する評価・検証に当たっては、これらの点を総合的にみて妥当な水準となっているかという観点から行うことが必要である。

検討会では、被保護世帯のうち夫婦子1人世帯のほか、単身世帯にも着目して、同様に評価・検証を実施した。

(b) 夫婦子1人（有業者あり）世帯の第1・十分位における生活扶助相当支出額（消費支出額から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、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。なお、第1・五分位で比較すると、前者が15万3607円、後者が15万0840円であり、やや低めとなっている。

単身世帯（60歳以上）の第1・十分位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。なお、第1・五分位で比較すると、前者が7万1007円、後者が7万1193円であり、均衡した水準となっている。

生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、①第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること、②第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあることから、今回、



これを変更する理由は特段ないと考える（ただし、これまで比較の対象としてきた夫婦子1人世帯の第1・十分位の消費水準は、第3・五分位の7割に達しているが、単身世帯（60歳以上）については、その割合が5割（第1・五分位で見ると約6割）にとどまっている点に留意する必要がある。）。なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある。

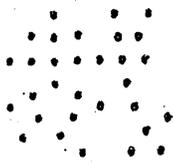
### c 生活扶助基準の体系

#### (a) 世帯人員別の基準額的水準

世帯人員別に設定された生活扶助基準額の評価・検証を行うため、第1・五分位における世帯人員別の生活扶助相当支出額と比較すると、仮に世帯人員が1人世帯の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額を、それぞれ1とした場合、4人世帯は生活扶助基準額は2.27であり、生活扶助相当支出額の1.99に比べて相対的にやや高め、5人世帯でも生活扶助基準額は2.54であり、生活扶助相当支出額の2.14に比べて相対的にやや高めとなっており、世帯人員4人以上の多人数世帯に有利であり、世帯人員が少ない世帯に不利になっている実態がみられる。

#### (b) 年齢階級別の基準額的水準

年齢階級別に設定された生活扶助基準額の評価・検証を行うため、単身世帯の第1ないし第3・五分位における年齢階級別の生活扶助相当支出額と比較すると、仮に60歳代の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額を、それぞれ1とした場合、20歳ないし39歳では生活扶助基準額は1.05であり、生活扶助相当支出額の1.09に比べて相対的にやや低め、40歳ないし59歳では生活扶助基準額は1.03であり、生活扶助相当支出額の1.08に比べて相対的にやや低めになっている。一方、70歳以上では生活扶助基準額は0.95で



あり、生活扶助相当支出額の0.88より相対的にやや高めであるなど、消費実態からやや乖離している。

d 生活扶助基準の地域差

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

ウ 平成20年度以降の生活扶助基準の据え置き（乙8, 16, 弁論の全趣旨）

厚生労働大臣は、平成19年報告書において上記イのような検証結果が示されたことから、生活扶助基準を消費実態に適合させる方向での見直しを検討したが、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、平成20年度は据え置くこととし、その後も、平成25年改定に至るまで、生活扶助基準を据え置いた。

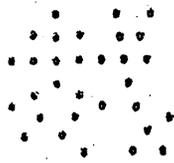
(4) 基準部会における検証等（甲28, 乙7, 8, 22~24, 26, 40）

15 ア 平成23年2月、学識経験者による専門的かつ客観的な検証を行うため、社会保障審議会の下に、新たに常設部会として基準部会が設置され、生活扶助基準等について検証が行われた。基準部会は、保護基準について、5年に一度実施される全国消費実態調査の特別集計データ等を用いて、専門的かつ客観的に評価・検証を行うために設置されたものであり、社会保障等の専門家を委員とする審議会である。同年4月19日、第1回基準部会が実施され、その後、月1回程度のペースで、複数回会合が行われ、保護基準について評価・検証が行われた（平成25年検証）。

イ 第10回基準部会（乙24, 弁論の全趣旨）

25 平成24年10月5日に開催された第10回基準部会では、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を検証することが基準部会の主たる目的であるといった意見が出された。

ウ 第12回基準部会（乙26, 40, 弁論の全趣旨）



平成25年1月16日に開催された第12回基準部会では、平成25年報告書の原案が示された。

同原案には、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮した上で、他に合理的説明が可能な経済指標などがあれば、それらについても根拠を明確にして改定されたい。」、

「年齢、世帯人員の体系、居住する地域の組み合わせによる基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には、世帯構成によってさまざまに異なる差が生じる。」、「全ての要素については分析・説明に至らなかったが、合理的説明がつく要素については、それを勘案することは一つの考え方である。」との記載がある。これらの記載に関して、厚生労働省の職員が、政府が発表する経済指標、例えば、消費者物価指数や賃金の動向などを生活扶助基準の水準を決めるに当たって考慮することは正当化できるのではないかという趣旨の説明を行ったところ、基準部会の委員らからは、基準部会では、年齢、世帯人員、級地という3要素しか議論しておらず、消費者物価指数や賃金の動向については何も議論していないことを明確にして欲しい、保護基準の改定に当たって、物価指数を考慮することは非常に慎重に考えなくてはならない等の意見が出された。

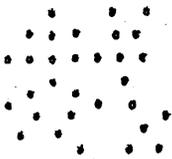
## エ 平成25年報告書

平成25年1月18日に第13回基準部会が開催され、上記ウの平成25年報告書の原案を修正した上で、基準部会における検証結果を取りまとめた平成25年報告書（甲28、乙7）が公表された。平成25年報告書には、概要、以下の内容が記載されている。

### (ア) 基準部会の役割と検証概要

#### a 基準部会の役割

平成16年報告書、平成19年報告書等の指摘を踏まえ、基準部会と



しては、年齢階級別、世帯人員別、級地別に生活扶助基準額と消費実態の乖離を詳細に分析し、様々な世帯構成に展開するための指数について検証を行った。

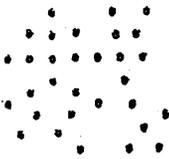
b 検証方針と検証概要

5 (a) 今回の検証においては、生活保護において保障すべき健康で文化的な最低限度の生活水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものとされてきたことから、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として、第1・十分位を設定した。

10 その上で、様々な世帯構成の基準額を算出する際に基本となる年齢、世帯人員及び地域別の基準額が第1・十分位の消費実態を十分反映しているかについて、より詳細な検証を行うことにした。その際、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生活扶助基準額の平均（すなわち、サンプル世帯の世帯員の年齢、世帯人員、級地を生活扶助基準に当てはめて算出した生活扶助基準額の平均）と、当該サンプル世帯の実際の生活扶助相当消費支出の平均が不変となる  
15 ようにして、体系（年齢、世帯人員）及び級地の基準額の水準への影響を評価する方法を採用した。

20 (b) 今回の検証では、一部統計的分析手法である回帰分析を採用した。その理由は、第一は、平成19年検証では、各年齢階級の単身世帯のデータを用いて各年齢階級別の平均消費水準を分析したが、全国消費実態調査の調査客体にはそもそも10代以下の単身世帯がほとんどいないため、10代以下の消費を正確に計測できないという限界があった点を考慮したこと、第二は、今回の検証結果の妥当性を補強するため、回帰分析を用いた結果と概ね遜色がないかどうかを確認することとしたことである。  
25

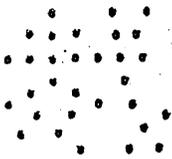
(イ) 検証に使った統計データ



今回の検証では、国民の消費実態を世帯構成別に細かく分けて分析する必要があるため、平成21年全国消費実態調査の個票データを用いた。

今回の検証は、様々な世帯構成に対する基準の展開の妥当性を指数によって把握しようとするものである。この指数は、第1・十分位の世帯の生活扶助相当支出を用いて算出した。第1・十分位の世帯を用いた理由は以下のとおりである。

- a 生活扶助基準を国民の健康で文化的な最低限度の生活水準として考えた場合、指数を全分位の所得階層（全世帯）あるいは中位所得階層（第3・五分位）等から算出することも可能だが、これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと
- b 第1・十分位の平均消費水準は、中位の所得階層の約6割に達していること
- c 国民の過半数が必要であると考えている必需的な耐久消費財について、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されている状況にあること
- d 全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合はやや減少傾向であるものの、高所得階層を除くその他の十分位の傾向をみても等しく減少しており、特に第1・十分位が減少しているわけではないこと
- e 今回の検証に用いた平成21年全国消費実態調査での等価可処分所得（世帯の可処分所得について、スケールメリットを考慮して世帯人員数の平方根で除したもの）の中位値（全データの真中の値）は約270万円であるが、第1・十分位の等価可処分所得の平均は92万円、最大では135万円となっているところ、これは、第1・十分位に属する世帯の大部分はOECDの基準では相対的貧困線以下にあることを示し



ていること

- f 分散分析等の統計的手法により検証したところ、各十分位間のうち、第1・十分位と第2・十分位の間において消費が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なると考えられること

(ウ) 検証手法

a 生活扶助基準の体系（年齢・世帯人員）

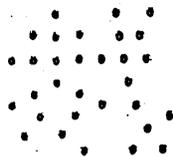
(a) 年齢階級別の基準額の水準

年齢階級別に設定されている生活扶助基準の第1類費について、異なる年齢階級間の比率（指数）が、消費実態と比べてどれほどの乖離があるかを検証した。その際、今回の検証では、10代以下の者がいる複数人世帯のデータも用いて、10代以下の者も含めた各年齢階級の消費水準を計測できるよう統計的分析手法である回帰分析を採用した（世帯の消費支出に影響を与える主な要素として、年齢階級別の世帯人員数、居住地域、世帯の貯蓄などが考えられることや、世帯の住宅資産の状況は世帯の家賃地代支出に反映され、結果的に消費にも影響を及ぼすと考えられることを考慮し、生活扶助基準の設定に用いられている（年齢階級別の）世帯人員数、級地のほか、住宅資産、貯蓄の状況を表す変数を用いて世帯の消費を表す回帰モデルを推定した。）。

分析に際しては、スケールメリットが最大に働く場合（単純に世帯年収に着目）と最小に働く場合（1人当たりの世帯年収に着目）のそれぞれの想定に応じた2種類の第1・十分位を設定し、それぞれを用いて算出された指数の平均値を採用した。

(b) 世帯人員別の基準額の水準

今回の検証では、第1類費相当支出及び第2類費相当支出ごとに、



各世帯人員別の平均消費水準を指数化し（単身世帯を1とする。）、現  
行の基準額を同様に指数化したものと比較した。なお、第1類費相当  
支出のスケールメリットについては、(a)で求められた年齢階級に応じ  
た消費の指数を用いて、世帯人員全員が実際の年齢にかかわらず平均  
並みの消費をする状態に補正することにより年齢の影響を除去し、世  
帯人員による影響のみを評価できるようにした。

b 生活扶助基準の地域差

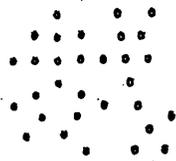
今回の検証では、世帯人員別の検証と同様に、平均19年検証の考え  
方を用いて集計データより平均値を求め、各級地別に1人当たり生活扶  
助相当の平均消費水準を指数化したもの（1級地-1を1とする。）と、  
現行の基準額を同様に指数化したものとを比較した。なお、指数化に当  
たっては、第1類費相当支出部分については世帯人員体系の検証と同様  
に年齢の影響を除去するとともに、a(b)の過程で求められる世帯人員に  
応じた消費の指数で第1類費相当支出及び第2類費相当支出の合計の  
消費を調整することにより世帯人員数による消費水準の相違の影響を  
除去し、地域差による影響のみを評価できるようにした。

(エ) 検証結果と留意事項

a 検証結果

(a) 年齢階級別（第1類費）の基準額的水準

0～2歳の生活扶助相当支出額を1としたときの各年齢階級別の  
指数は、生活扶助基準額では0～2歳が0.69、3～5歳が0.8  
6、6～11歳が1.12、12～19歳が1.37、20～40歳  
が1.31、41～59歳が1.26、60～69歳が1.19、7  
0歳以上が1.06となっている。他方、生活扶助相当支出額は、上  
記同様の順番に、1.00、1.03、1.06、1.10、1.1  
2、1.23、1.28、1.08となっている。このように、年齢



階級別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、各年齢階級間の指数に乖離が認められた。

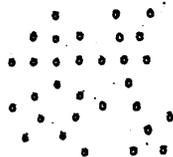
(b) 世帯人員別（第1類費及び第2類費）の基準額の水準

第1類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、生活扶助基準額では単身世帯が0.88、2人世帯が1.76、3人世帯が2.63、4人世帯が3.34、5人世帯が3.95となっている。他方、生活扶助相当支出額では上記同様の順番に、1.00、1.54、2.01、2.34、2.64となっている。このように、第1類費における世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれて乖離が拡大する傾向が認められた。

同様に、第2類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、生活扶助基準額では単身世帯が1.06、2人世帯が1.18、3人世帯が1.31、4人世帯が1.35、5人世帯が1.36となっている。他方、生活扶助相当支出額では上記同様の順番に1.00、1.34、1.67、1.75、1.93となっている。このように、第2類費における世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれて乖離が拡大する傾向が認められた。

(c) 級地別の基準額の水準

1級地-1の生活扶助相当支出額を1としたときの各級地別の指数は、生活扶助基準額では1級地-1が1.02、1級地-2が0.97、2級地-1が0.93、2級地-2が0.88、3級地-1が0.84、3級地-2が0.79となっている。他方、生活扶助相当支出額では、同じ順に、1.00、0.96、0.90、0.90、0.87、0.84となっている。このように、級地別の生活扶助基



準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、消費実態の地域差の方が小さくなっている。

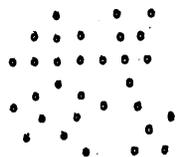
(d) 年齢・世帯人員・地域の影響を考慮した場合の水準

① 上記(a)～(c)の検証結果を踏まえ、年齢階級別、世帯人員別、級地別の指数を反映した場合の影響は、以下のとおりである。

例えば、現行の生活扶助基準額（加算部分を含む。）と検証結果を完全に反映した場合の平均値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、年齢による影響が現行の基準額に比べて-2.9%，世帯人員による影響が-5.8%，地域による影響が0.1%，これらを合計した影響が-8.5%となった。同様に、夫婦と18歳未満の子2人世帯では、順に-3.6%，-11.2%，0.2%，合計-14.2%となった。60歳以上の単身世帯では、順に、2.0%，2.7%，-0.2%，合計4.5%となり、ともに60歳以上の高齢夫婦世帯では、順に、2.7%，-1.9%，0.7%，合計1.6%となり、20歳ないし50歳代の若年単身世帯では、順に、-3.9%，2.8%，-0.4%，合計-1.7%となり、母親と18歳未満の子1人の母子世帯では、順に、-4.3%，-1.2%，0.3%，合計-5.2%となった。

このように、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組合せにより、各世帯への影響は様々である。

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・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等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、その際には現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直しが及ぼす影響につ



いても慎重に配慮されたい。

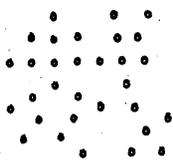
b 検証結果に関する留意事項

(a) 今回試みた検証手法は、平成19年報告書において指摘があった年齢階級別、世帯人員別、級地別に、生活扶助基準の展開と一般低所得世帯の消費実態の間どの程度乖離が生じているかを詳細に分析したものである。これにより、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、年齢、世帯人員の体系、居住する地域の組合せによる基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には、世帯構成によって様々な異なる差が生じ得る。こうした差は金銭的価値観や将来見込みなど、個々人や個々の世帯により異なり、かつ消費に影響を及ぼす極めて多様な要因により生ずると考えられるが、今回の検証では、全ての要素については分析及び説明に至らなかった。

(b) 基準部会で採用した年齢、世帯人員及び地域の影響を検証する手法についても委員による専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法である一方、これまでの検証手法との継続性、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い。さらに、基準部会の議論においては、国際的な動向も踏まえた新たな最低基準についての探索的な研究成果の報告もあり、将来の基準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、今回の検証結果を考慮しつつ、同時に検証方法について一定の限界があることに留意する必要がある。

(c) 全所得階層における年間収入総額に占める各所得五分位及び十分



位の年間収入総額の構成割合の推移をみると、中位所得階層である第3・五分位の占める割合及び第1・十分位の占める割合が共に減少傾向にあり、その動向に留意しつつ、これまで生活扶助基準の検証の際に参照されてきた一般低所得世帯の消費実態については、なお今後の検証が必要である。

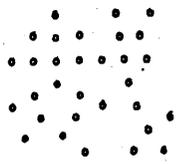
とりわけ、第1・十分位の者にとっては、全所得階層における年間収入総額に占める当該分位の年間収入総額の構成割合にわずかな減少があっても、その影響は相対的に大きいと考えられることに留意すべきである。

また、現実には、第1・十分位の階層には生活保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれることが想定される点についても留意が必要である。

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

#### (5) 生活扶助基準の見直しに至る経緯

ア 厚生労働省は、平成25年2月19日開催の全国厚生労働関係部局長会議において、「生活扶助基準等の見直しについて」と題する項目を含む資料を配布し、その後、厚生労働省のホームページ上で公表した。同資料には、今回の生活保護基準の見直しについて、①ゆがみ調整を実施することによって生じる財政効果が3年間で約90億円であること、②デフレ調整を実施することによって生じる財政効果が3年間で約580億円（本体分約510億円、加算分約70億円）であること、③3年間の財政効果約670億円は平成25年度の生活扶助費の概算要求額1兆0169億円の約6.5%に当たることなどが記載されている（乙19、弁論の全趣旨）。



イ 厚生労働大臣は、前提事実(2)ウのとおり、平成25年5月16日付けで平成25年改定を、平成26年3月31日付けで平成26年改定を、平成27年3月31日付けで平成27年改定を、それぞれ実施した。

(6) 本件各改定の内容

ア ゆがみ調整 (甲28, 乙7, 8, 17~19, 弁論の全趣旨)

上記のとおり、平成16年報告書において生活扶助基準の展開部分に関して見直しを検討する必要がある旨指摘され (上記(2)オ)、平成19年報告書においても、生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と乖離していると指摘され (上記(3)イ)、平成25年報告書においても、同様に、年齢階級別、世帯人員別及び級地別でみて、生活扶助基準の展開部分が一般低所得世帯の消費実態と乖離しているという検証結果が示された (上記(4)エ)。

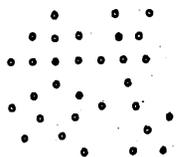
そこで、厚生労働大臣は、一般低所得世帯の消費実態を生活扶助基準の展開部分に反映させることにより生活扶助基準の展開部分を適正化して生活保護受給世帯間の公平を図るため、基準部会の検証結果に基づいて生活扶助基準の改定を行うこととした (ゆがみ調整)。

イ デフレ調整 (乙17~19, 弁論の全趣旨)

上記のとおり、平成19年報告書において生活扶助基準の基準額が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いといった検証結果が示されていたが (上記(3)イ)、当時の社会経済情勢等から生活扶助基準が据え置かれることとされる一方で、その間、賃金、物価及び家計消費はいずれも下落するデフレ状況が継続していた。

そこで、厚生労働大臣は、平成20年以降、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したと評価することができると判断して、生活扶助相当CPIを用いて平成20年から平成23年の間の物価変動率を算定し、その数値を根拠に、生活扶助基準の見直しを行った。

具体的には、厚生労働大臣は、同期間中の生活扶助相当CPIの変動率(一



4. 78%。後記(8)イ参照)を生活扶助基準額に一律に乗じることにより、デフレ調整を実施することとした。

ウ 激変緩和措置の内容等(甲28, 乙7, 17, 弁論の全趣旨)

厚生労働大臣は、平成25年度から生活扶助基準を減額改定することとしたが、平成25年報告書において、生活扶助基準見直しの際には「現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直しが及ぼす影響について慎重に配慮されたい」との記載があったことを踏まえ、生活保護受給世帯に対する激変緩和措置として、①ゆがみ調整においては平成25年検証の結果を増額方向、減額方向共に2分の1の比率で反映させることとするとともに、②ゆがみ調整及びデフレ調整による増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整し、かつ、改定を平成25年度から3年間かけて段階的に実施した(1年ごとに見直し後の影響が3分の1ずつ増えるようにし、3年間で段階的に改定する仕組みとなっている。)

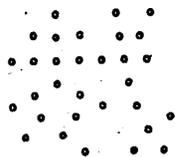
(7) 生活扶助基準額の推移等について

ア 厚生労働大臣は、昭和59年度以降、水準均衡方式に基づいて生活扶助基準の改定を行っており、同年度から平成12年度までは増額改定、平成13年度及び平成14年度は据え置き、平成15年度及び平成16年度は減額改定をした。そして、平成17年度以降は、本件各改定に至るまで、生活扶助基準を据え置いた(乙11, 63, 弁論の全趣旨)。

イ 厚生労働省社会・援護局保護課は、平成17年度から本件各改定に至るまで生活扶助基準額及び改定率を据え置いた理由につき、各年度の「生活と福祉」5月号において、概要、以下のとおり説明している(乙64~71)。

(ア) 平成17年度から平成19年度まで

当該年度の政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果、据え置くこととした。



(イ) 平成20年度

平成19年報告書の検証結果を基礎としつつ、現下の原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、据え置くこととした。

(ウ) 平成21年度

生活扶助基準については、平成19年度に、全国消費実態調査等の結果を基に専門家による検証を行った結果、現行基準は一般の低所得世帯の消費実態と比べて高いという結果が得られた。しかし、平成20年度は、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、据え置くこととした。その後の物価、家計消費の動向を見ると、昨年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇は、国民の家計へ大きな影響を与えており、また、「百年に一度」といわれる昨年9月以降の世界的な金融危機が実体経済へ深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあると考えられる。このような現下の社会経済情勢に鑑み、平成21年度は、昨年度に引き続き生活扶助基準の見直しを行わないこととし、据え置くこととした。

(エ) 平成22年度

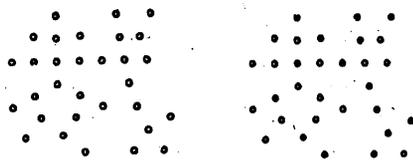
完全失業率が高水準で推移するなど、現下の厳しい経済・雇用状況を踏まえ、国民生活の安心が確保されるべき状況にあることにかんがみ、据え置くこととした。

(オ) 平成23年度及び平成24年度

現在の経済、雇用情勢等を総合的に勘案した上で、据え置くこととした。

ウ 平成17年から平成24年までの経済指標の推移 (乙12)

平成17年から平成24年までの期間における完全失業率の推移並びに一般勤労世帯の賃金(事業者規模5人以上の調査産業計の1人平均月間現金給与総額)、消費者物価上昇率及び全国勤労者世帯家計収支のうち家計消費支出(名目)の前年比の推移は、以下の表のとおりである。



	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年
完全失業率	4.4%	4.1%	3.8%	4.0%	5.1%	5.0%	4.6%	4.3%
賃金	0.6%	0.3%	-1.0%	-0.3%	-3.9%	0.5%	-0.2%	-0.7%
物価上昇率	-0.3%	0.3%	0.0%	1.4%	-1.4%	-0.7%	-0.3%	0.0%
家計消費	-0.6%	-2.8%	1.0%	0.5%	-1.8%	-0.2%	-3.0%	1.6%

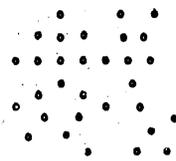
(8) 総務省CPI及び生活扶助相当CPIについて

ア 総務省CPI（甲46，53，乙12，27～30，弁論の全趣旨）

5 (ア) 消費者物価指数の概要

物価は貨幣の一般的購買力を示すものであり、物価水準が騰貴することは貨幣価値が下落することを意味し、物価水準が下落することは貨幣価値が上昇することを意味する。物価は、物価の変動を表示する統計数字である物価指数で表されるのが通例であるところ、通常、物価指数は、「品目」と呼ばれる最小単位の価格指数を、各品目のウェイト（家計の消費支出全体に占める各品目の支出金額の割合）で加重平均することから成り立っている。より具体的には、①互いに性質の似通った商品（ないしサービス）を「品目」としてグルーピングし、その取引金額シェアから加重ウェイトを計算する、②各品目に属する商品（ないしサービス）の価格の動きを代表するような商品をピックアップして、その価格を継続的に調査し、「品目指数」を作成する、③個々の品目指数を当該品目のウェイトで加重平均して「総平均」を算出する、という計算手続をとっている。

10  
15  
20 総務省により作成される消費者物価指数（総務省CPI）は、全国の世帯が購入する財及びサービスの価格変動を総合的に測定し、物価の変動を時系列的に測定するものである。総務省CPIは、国や地方自治体の経済施策等にとって重要な指標となっているほか、公的年金の給付額等を物価

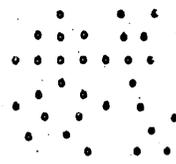


の変動に応じて改定するための算出基準となることが法律で定められてもいる（国民年金法27条の2第2項1号，厚生年金保険法43条の2第1項1号，児童扶養手当法5条の2等）。

5 総務省CPIの品目は，10大費目（食料，住居，光熱・水道，家具・家事用品，被服及び履物，保健医療，交通・通信，教育，教養娯楽，諸雑費）に分類され，それぞれの費目内の中分類（例えば，食料の場合，穀類，魚介類，肉類等）に分類される。また，それぞれの中分類内でより細かく分類されることがある。

10 総務省CPIの算式は，基準時（指数を100とする年次）のウエイトで加重平均をする基準時加重相対法算式（ラスパイレズ型）であり，消費構造の変化を反映させるため，5年に1回，西暦年の末尾が0又は5の年に，品目とそのウエイト等を見直している。指数の計算に採用される品目は，世帯が購入する多種多様な財及びサービス全体の物価変動を代表できるように，家計の消費支出の中で重要度が高いこと，価格変動の面で代表性があること，継続調査が可能であること等の観点から選定される。ウエイトは，1万分比で表されており，基準時における総消費支出額を1万として，各品目の支出額を比例換算した値となっている。

15 総務省CPIは，5年ごとの基準時及びウエイトの改定前の指数との比較が可能となるように，改定の都度，新たな基準時に合わせて過去の指数系列を換算し，指数の接続を行っている。具体的には，平成22年（2010年）の改定の際には，「平成17年（2005年）を基準時（100）とした場合の平成22年の指数」を100で除した数値（リンク係数。平成12年以後平成17年の改定より前の指数と接続する場合，更に「平成12年を基準時とした場合の平成17年の指数を100で除した数値」を  
20 乗じたものをリンク係数とする。）で平成17年を基準時とした指数（平成17年から平成21年までの指数）を除して接続することで，平成22  
25



年の改定前後の指数を比較することができる。

(イ) 総務省CPIの推移

a 平成22年の総務省CPIを100とした場合における、平成16年から平成23年までの総務省CPIの推移は、以下の表のとおりである。

平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
100.7	100.4	100.7	100.7	102.1	100.7	100.0	99.7

b 平成20年から平成23年にかけての総務省CPIの変動率は、 $-2.35\%$  ( $\div (99.7 - 102.1) \div 102.1 \times 100$ , 小数点第3位以下四捨五入) である。

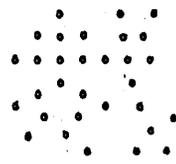
イ 生活扶助相当CPI (乙31, 88, 弁論の全趣旨)

(ア) 生活扶助相当CPIの概要

生活扶助相当CPIは、総務省CPIの算出の基礎とされている消費品目から、①生活扶助以外の他の扶助で賄われる品目(家賃, 教育費, 医療費など)及び②原則として保有が認められていない又は免除されるため生活保護受給世帯において支出することが想定されていない品目(非生活扶助相当品目)を除いて、その余の品目(生活扶助相当品目)について、品目ごとに、その価格を表す指数(平成22年の価格を100としたもの)に総務省CPIの算出の基礎とされたウェイトを乗じ、その合計(指数にウェイトを乗じた値の合計)を上記ウェイトの合計で除して算出されたものであり、厚生労働省が、生活保護基準の見直しを検討するに際して、総務省CPIの算出基礎となっている家計調査の数値を用いて算定して作成した指数である。

(イ) 基準時点及びウェイト参照時点について

厚生労働大臣は、平成20年及び平成23年の各時点間の生活扶助相当CPIの変動率を算定することとし、平成22年を基準時点(価格参照時点及び指数参照時点)及びウェイト参照時点とした上で、以下のとおり、



平成20年及び平成23年を比較時点として、生活扶助相当CPIをそれぞれ算定した(乙31, 弁論の全趣旨)。

a 平成20年においては、品目ごとの価格を表す指数にウエイトを乗じたものの合計が64万6627.9、生活扶助相当品目のウエイトの合計が6189であったため、同年の生活扶助相当CPIは104.5(≒ $64万6627.9 \div 6189$ , 小数点第2位以下四捨五入)であった。

b 平成23年においては、品目ごとの価格を表す指数にウエイトを乗じたものの合計が63万5973.1、生活扶助相当品目のウエイトの合計が6393であったため、同年の生活扶助相当CPIは99.5(≒ $63万5973.1 \div 6393$ , 小数点第2位以下四捨五入)であった。

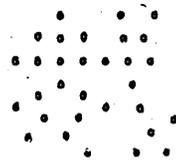
(ウ) 以上により、平成20年から平成23年にかけての生活扶助相当CPIの変動率は、 $-4.78\%$ (≒ $(99.5 - 104.5) \div 104.5$ , 小数点第3位以下四捨五入)と算定された。

なお、平成23年の生活扶助相当CPIの指数品目の数は、平成22年の指数基準改定後における総務省CPIの指数品目(588品目)から上記のとおり非生活扶助相当品目(71品目)を控除した、517品目である。一方、平成20年の生活扶助相当CPIの指数品目の数は、この517品目から平成22年の指数基準改定の際に追加された32品目を控除した485品目である。したがって、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIの比較においては指数品目が異なることになるが、上記32品目の価格動向については他の全ての品目の価格動向と同じと仮定して算出された。

#### (9) 家計調査及び社会保障生計調査の概要

##### ア 家計調査について(乙76, 77, 弁論の全趣旨)

家計調査とは、総務省統計局が実施する基幹統計調査であり、国民生活における家計収支の実態を把握し、国の経済政策・社会政策の立案のための基



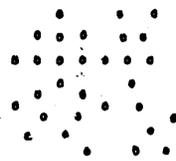
礎資料を提供することを目的とするものである。家計調査は、一部の世帯を除き全国の一般世帯を調査対象とする標本調査であり、具体的には、特性に応じて全国の市町村を168のグループに分け、その中から1市町村ずつ抽出し、抽出された市町村から選定された約9000世帯を対象に調査票を配布し、それを回収、集計する方法により行われている。上記調査票においては、支出品目ごとに支出数量及び金額等を記載するよう求められている（例えば、「アジ（生）、430グラム、330円、豚肉、400グラム、626円」などと記載することが求められている。）。したがって、大分類（例えば「食費」）や中分類（例えば「魚介類」）の他に、小分類（例えば「サバ」）の支出数量や支出金額まで明らかになる。

イ 社会保障生計調査について（甲44、乙45～47、78、弁論の全趣旨）

社会保障生計調査とは、厚生労働省が実施する一般統計調査であり、生活保護受給世帯の生活実態を明らかにすることによって、保護基準の改定等、生活保護制度の企画運営のために必要な基礎資料を得るとともに、厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得ることを目的とするものである。社会保障生計調査は、全国の生活保護受給世帯を対象として全国を地域別に10ブロックに分け、ブロックごとに都道府県・指定都市・中核市のうち1ないし3か所を調査対象自治体として選定し、そこから1110世帯を抽出している。社会保障生計調査では、生活保護受給世帯から収支の状況を記載した家計簿の提出を求めるなどの方法により、生活保護受給世帯の家計収支の状況、消費品目の種類及び購入数量等を調査しているが、個別品目の消費支出の割合等を詳細に記載させるための措置が講じられていないため、大分類や中分類の支出金額は明らかになるものの、小分類の支出数量や支出金額は明らかにならない。

(10) 平成29年検証の際の議論等（乙62、63）

平成29年は、5年に一度実施される全国消費実態調査のデータ等を用いて、



生活保護基準の検証を行う年に当たり、基準部会において、平成28年5月から平成29年12月まで15回の本部会が開催され、同月14日付けの報告書が作成された。同報告書においては、生活扶助基準の検討につき、一般低所得世帯の消費水準との均衡を図る水準均衡方式を前提に、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準額がおおむね均衡することが確認されたが、そこから展開された様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準の均衡を確認するまでには至らなかったとされた。

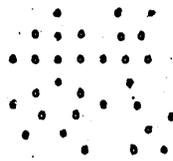
また、基準部会では、今回の検証に用いた全国消費実態調査の調査年次が平成26年であることから、検証結果に基づいて平成30年度の基準額を設定する場合、その間の消費動向等への対応についてどのように考えるか、毎年の社会経済情勢と生活扶助基準との関係をどう考えるかにつき、平成20年から平成28年までの総務省公表値による消費支出の動向、総務省公表の消費者物価指数（総務省CPI）と生活扶助相当CPIによる物価の動向、厚生労働省公表値による賃金の動向を参考資料として議論されたが、これらの点については議論を十分に尽くすことが出来ず、判断は見送られた。上記参考資料によれば、平成25年改定において検討の対象とされた平成20年から平成23年までの期間における経済指標の変化率は、おおむね、以下のとおりであった。

#### 消費

20	2人以上世帯の消費支出（全体）	-4.7%
	2人以上世帯の消費支出（第1・十分位）	-5.0%
	2人以上世帯の生活扶助相当支出（全体）	-5.2%
	2人以上世帯の生活扶助相当支出（第1・十分位）	-5.2%

#### 物価

25	消費者物価指数	-2.3%
	生活扶助相当CPI（ウエイト参照時点は平成27年）	-4.4%



## 賃金

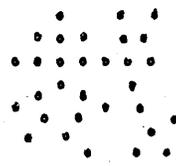
一般労働者（事業者規模5人以上）	- 2.6%
パートタイム労働者（同上）	- 0.2%

## 2 争点に対する判断

### (1) 判断枠組み

ア 生活保護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ず、その保護基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならない（3条、8条2項）。そうすると、仮に、保護基準が上記の最低限度の生活の需要を超えているというのであれば、これに応じて保護基準を改定することは、同項の規定に沿うところであるといえることができる。もっとも、これらの規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、国の財政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法院判決・民集36巻7号1235頁、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日第三小法院判決・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日第二小法院判決・民集66巻6号2367頁参照）。

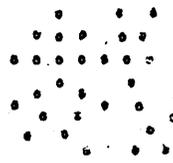
したがって、保護基準中の基準生活費に係る部分を改定するに際し、その改定の必要があるか否か及び改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるか否かを判断するに当たっ



ては、厚生労働大臣に上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められるものというべきである。

また、過去の複数年度にわたる物価指数その他の経済指標の変動を勘案して特定の年度以降の基準生活費を一律減額する改定が行われた場合には、従前の基準による生活扶助が支給されることを前提として現に生活設計を立てていた被保護者に関しては、保護基準によって具体化されていたその期待的利益の喪失を来すものであることも否定し得ないから、上記のような場合においても、厚生労働大臣は、生活保護を受給していない一般低所得者との均衡や国の財政事情といった見地に基づく減額改定の必要性を踏まえつつ、被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮する必要があるところ、その改定の具体的な方法等について、激変緩和措置を講ずることなどを含め、上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているものというべきである。

イ 本件各改定におけるゆがみ調整は、一般低所得世帯の消費実態と乖離がある生活扶助基準の展開部分を是正して生活扶助基準を一般低所得世帯の消費実態を適切に反映したものとすることを目的とするものであるところ、上記乖離の存在と是正の必要性につき、各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて生活保護受給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に鑑みると、ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主としてゆがみ調整の実施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。また、デフレ調整は、平成19年検証の結果、当時の生活扶助基準が一般低所得者の消費実態に比べて高いと指摘されていたにもかかわらず、平成20年度以降も政策判断により据え置かれてきた生活扶助基準につき、平成20年以降にデフレ傾向が続いていることなどに鑑み、



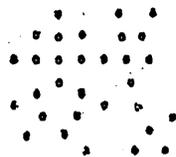
実質的な購買力を維持しつつ、客観的な経済指標である物価を勘案して基準額の見直しを行うことを目的とするものである。したがって、デフレ調整に係る同大臣の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主としてデフレ調整の実施に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、同大臣がデフレ調整実施の判断の根拠とした経済指標の数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査されるとともに、本件各改定に伴う生活扶助額の減額が被保護者の上記のような期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点から、本件各改定の被保護者の生活への影響の程度等についても、上記の経済指標の数値等との合理的関連性等を含めて審査されるべきものと解される。

そして、上記審査において、同大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があると認められる場合には、本件各改定に基づく生活保護費の減額改定を伴う本件全処分も違法となるというべきである（最高裁平成22年（行ツ）第392号、同年（行ヒ）第416号同24年2月28日第三小法廷判決・民集66巻3号1240頁、前掲最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決参照）。

この点につき、原告らは、憲法25条、生活保護法8条1項、2項により、上記厚生労働大臣の裁量権の範囲は制限されているから、上記審査は厳格な審査でなければならないと主張するが、上記のとおり、最低限度の生活を保護基準として具体化するに当たっては、複雑多様で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から、同大臣の裁量権の範囲が特に制限されているとか、裁判所による審査が殊更に厳格な審査でなければならないと解すべき合理的根拠はない。したがって、原告らの上記主張は、採用することができない。

## (2) ゆがみ調整について

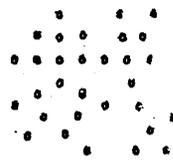
### ア ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断について



(ア) 認定事実(4)エ及び証拠(甲28, 乙7)によれば, ①基準部会が, 比較対象とする一般低所得世帯を第1・十分位の世帯とした(この第1・十分位の世帯から被保護世帯は除外されていない。)上で, 平成21年の全国消費実態調査に基づき, 年齢階級別, 世帯人員別及び級地別の生活扶助基準額を指数化したもの(生活扶助基準額による指数)と第1・十分位の世帯の年齢階級別, 世帯人員別及び級地別の生活扶助相当支出額を指数化したもの(消費実態による指数)を比較検証したところ, 年齢階級別, 世帯人員別及び級地別のいずれにおいても, 両者の間に乖離がみられたこと, ②基準部会は, 比較対象とする一般低所得世帯を第1・十分位の世帯とした根拠として, a これまでの検証に倣い, 生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが現実的であること, b 第1・十分位の世帯の平均消費水準は中位所得階層の約6割に達していること, c 第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は中位所得階層と比べておおむね遜色がないこと, d 全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合はやや減少傾向であるものの, 高所得階層を除くその他の十分位の傾向をみても等しく減少しており, 特に第1・十分位が減少しているわけではないこと, e 第1・十分位の世帯の大部分は相対的貧困層にあること, f 分散分析等の統計的手法により検証すると, 第1・十分位と第2・十分位の間において消費動向が大きく変化しており, 第1・十分位の世帯の消費動向は, 他の年間収入階級と比べて大きく異なると考えられることなどを挙げていることが認められる。

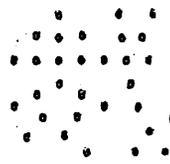
厚生労働大臣は, 以上のような基準部会の検証結果を踏まえて, ゆがみ調整を行ったものである。

(イ) 以上について, 認定事実(4)エ(ア)によれば, 基準部会の検証は, 生活扶助基準の展開部分の適正化を図るため, 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乖離を検証するものであるから、比較対象となる一般低所得世帯は、最低限度の生活水準にある世帯とすることが上記の検証の目的に沿うものであるといえる。

そして、①平成15年中間取りまとめが生活扶助基準の評価においては第1・十分位の世帯の消費水準に着目することが適当であるとしていたこと（認定事実(2)エ(ア)）、②平成19年報告書も生活扶助基準の検証に当たり第1・十分位の世帯を比較の対象としていたこと（認定事実(3)イ(イ)b）、③基準部会による検証時の統計資料では、第1・十分位の世帯の生活扶助相当支出額と平均的な所得階層である第3・五分位の世帯の生活扶助相当支出額を比較すると、第1・十分位世帯の生活扶助相当支出額が第3・五分位の世帯の生活扶助相当支出額に占める割合は、20歳～59歳の単身有業世帯で68%、60歳以上の単身世帯で64%、60歳以上の夫婦世帯で62%、夫婦と18歳未満の子1人の有業世帯で66%、夫婦と18歳未満の子2人の有業世帯で71%であるとされており（甲28、乙7）、第1・十分位の世帯の平均消費水準は中位所得階層の約6割に達していると評価できること、④労働省社会・援護局保護課が平成22年にした「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」等の統計資料によれば、冷蔵庫、炊飯器、テレビ等の消費財について、第1・十分位の世帯の普及率の第3・五分位の世帯の普及率に対する割合は9割を超え、おおむね遜色がないと認められること（乙6、37）、⑤証拠（乙61）によれば、各十分位間のうち、第1・十分位と第2・十分位の間において消費が大きく変化しており、ほかの十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なるとの結果が得られており、第1・十分位は低所得層として他の分位と区別される一定の消費動向を有する世帯であると考えられることなどからすれば、上記(ア)のa～fのような理由に基づき、比較対象となる一般低所得世帯として第1・十分位の世帯を選択したことに合理性があると認められる。



以上のとおり、ゆがみ調整に至る経緯等の事情から直ちに、ゆがみ調整を行う必要性があると認めてこれを行った厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるというべき事情は見当たらない。

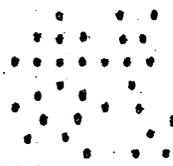
そこで、以下、ゆがみ調整の問題点に係る原告らの主張について、順に検討する。

#### イ 原告らの主張について

(ア) 第1・十分位世帯の消費水準との比較によりゆがみ調整を行った点について

a 原告らは、生活保護基準以下の収入で生活する世帯が多数含まれる第1・十分位世帯の消費水準との比較を根拠とする保護基準の引下げは保護基準の際限ない引下げにつながる可能性があるため不合理であると主張する。

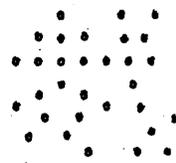
しかしながら、上記のとおり、そもそも、ゆがみ調整に関する基準部会の検証は、生活扶助基準額と一般低所得世帯である第1・十分位世帯の生活扶助相当支出額について、検証サンプルとなった第1・十分位の世帯構成に対応する生活扶助基準額の平均と第1・十分位世帯の生活扶助相当支出額の平均を不変（同額）となるようにデータ処理した上で相対比較を行うことによつて、生活扶助基準の展開部分と一般低所得世帯の年齢、世帯人数及び地域別の消費実態との相対的な乖離を検証したものであつて、第1・十分位世帯の消費支出と生活扶助基準額とを比較して生活扶助基準額の絶対水準の調整を図ろうとしたものではない。したがつて、平成25年検証に基づいてゆがみ調整を実施したとしても、必ずしも生活扶助基準の引下げにつながるわけではないし、結果として引下げとなつた場合においても、比較対象となつた第1・十分位世帯の中に生活保護基準以下の収入で生活する世帯が含まれていることの影響によつて引下げという結果が生じているということにはならない。



上記ア(イ)のとおり、基準部会における検証の目的に照らせば、生活扶助基準との比較対象とする一般低所得世帯として第1・十分位の世帯を選択したことには合理性が認められるのであり、その比較対象に生活保護基準以下の収入で生活する世帯が含まれているとしても、そのことから直ちに上記の合理性が否定されるものではない。

- b また、原告らは、第1・十分位世帯においては、生活扶助相当消費支出以外の支出等が生活扶助相当消費支出を抑制しているという実情があるところ、ゆがみ調整においてはこの点が十分に考慮されなかったと主張する。

しかしながら、原告らの上記主張が、第1・十分位世帯の生活扶助相当消費支出額が抑制効果を受けて被保護世帯より低額になっていることを理由に、第1・十分位世帯は比較対象として妥当でないとする趣旨であるならば、この点は、前記aと同様であって、生活扶助基準の展開部分と一般低所得世帯の年齢、世帯人数及び地域別の消費実態との乖離を検証し是正したゆがみ調整の合理性を否定する根拠にはならない。また、原告らが主張する生活扶助相当消費支出以外の支出等（教育費、住居費、医療費、非消費支出、貯蓄等）については、その内容・金額は、世帯ごとに様々であり、生活扶助相当消費支出に与える影響（抑制作用）も異なるから、その影響を詳細に把握することは困難であり、それを生活扶助基準の展開部分と一般低所得世帯の年齢、世帯人数及び地域別の消費実態との乖離の検証に反映させることには限界がある。もともと、基準部会においては、生活扶助相当消費支出以外の消費支出の代表例である家賃及び貯蓄について回帰分析を用いることで、これらの支出が生活扶助相当消費支出に与える影響（抑制作用）を勘案して検証を行い、基準部会の了承を得ている（認定事実(4)エ(ウ)）のであり、現実的に検証が可能な範囲で適切に上記の抑制作用を考慮しているものと認められ



る。

c よって、原告らの上記主張はいずれも採用することができない。

(イ) 第1・十分位世帯から被保護世帯を除外しなかった点について

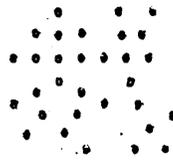
5 a 原告らは、ゆがみ調整の比較対象となった第1・十分位の世帯から被保護世帯を除外しなければ、被保護世帯と被保護世帯の比較検証を含むこととなるから、「ゆがみ」調整の検証作業としての意味をなさず、統計学の観点から見ても不合理であると主張する。

10 しかしながら、上記のとおり、平成25年検証は、生活扶助基準の展開部分の適正化を図るため、平成21年全国消費実態調査の第1・十分位世帯のデータを使用し、生活扶助基準額による指数と消費実態による指数との乖離を検証したものであって、ここでの比較対象は、第1・十分位の世帯の現実の消費実態を指数化したものと生活扶助基準額を指数化したものである。

15 すなわち、ここでは、第1・十分位の世帯の消費支出額と当時の生活扶助基準を比較しているものであって、第1・十分位の世帯の消費支出額と実際の被保護世帯の消費支出額とを比較しているわけではないから、比較する集団の一方である第1・十分位の世帯から被保護世帯を除外しないことをもって、比較する二つの集団に同一の集団が含まれるということとはできない。

20 b よって、原告らの上記主張は採用することができない。

25 (ウ) 以上のほか、原告らは、平成25年報告書は、「現実には第1・十分位の階層には生活保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれること」について「留意が必要である」と指摘していたこと、基準部会においては、被保護世帯については比較対象の世帯から除外すべきである旨の議論がされていたこと（認定事実(4)エ(エ)b, 甲63)などを指摘し、ゆがみ調整はかかる基準部会での議論等に反するものであるなどと主張する。



しかしながら、平成25年検証を経て取りまとめられた平成25年報告書には、同検証により「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」、「基準部会で採用した年齢、世帯人員及び地域の影響を検証する手法についても委員による専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法である」との考えが記載されている（認定事実(4)エ(エ)b）。かかる記載によれば、基準部会では、原告らが主張するとおり、生活扶助基準の引下げにおいて留意すべき点が議論されていたものの、結論としては平成25年検証に基づく生活扶助基準の改定を容認していたものと認められる。したがって、原告らが指摘するような基準部会での議論や平成25年報告書における留意点の記載をもって、ゆがみ調整の手法が不合理であるということとはできないから、上記の原告らの主張は採用できない。

### (3) デフレ調整について

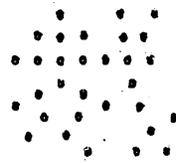
#### ア デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断について

##### ア) デフレ調整に至る経緯等

##### a 生活扶助基準額の推移

厚生労働大臣は、昭和59年度以降、水準均衡方式に基づいて生活扶助基準の改定を行っていたところ、昭和59年度から平成12年度までは増額改定をし、平成13年度及び平成14年度は据え置き、平成15年度及び平成16年度は減額改定をした（認定事実(7)ア）。

その後、専門委員会の検証に基づく平成16年報告書において、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るとされた（認定事実(2)オ(ア)）。そこで、厚生労働大臣は、平成17年度は生活扶助基準を据え置き、また、平成18年度及び平成19年度についても、平成1

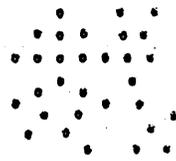


7年度と同様、当該年度の「政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果」として、生活扶助基準を据え置くこととした（認定事実(7)イ(ア)、乙64～66）。

5 平成19年には、検討会が設置されて、直近の全国消費実態調査等に基づき、生活扶助基準の水準の妥当性等についての検証が行われ、平成19年報告書が取りまとめられた（認定事実(3)イ）。平成19年報告書においては、夫婦子一人（標準世帯）及び単身高齢世帯（60歳以上）の生活扶助基準が第1・十分位における生活扶助相当支出額よりも高め  
10 となっているとの結果が示されていたが、厚生労働大臣は、平成20年度の予算編成当時（平成19年12月当時）、原油価格の高騰等が消費に与える影響等を見極めるため、平成19年検証に基づく減額改定を行わないこととし、消費等の動向を基礎とした改定を行わなかった（認定事実(7)イ(イ)、乙67）。

15 その後、平成21年度の改定においても、平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇が国民の家計へ大きな影響を与えていたことに加え、同年9月のリーマンショックに端を発した世界金融危機が実体経済へ深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあったことから、厚生労働大臣は、消費等の動向を基礎とした  
20 改定を行わず、生活扶助基準を据え置いた（認定事実(7)イ(ウ)、乙68）。さらに、厚生労働大臣は、平成22年度ないし平成24年度についても、その時々  
の経済や雇用情勢等を総合的に勘案した上で、いずれの年度においても消費等の動向を基礎とした改定を行わず、生活扶助基準を据え置くこととした（認定事実(7)イ(エ)、(オ)、乙69～71）。

25 この間、平成21年以降の消費者物価上昇率の前年比は、平成21年が-1.4%、平成22年が-0.7%、平成23年が-0.3%、平



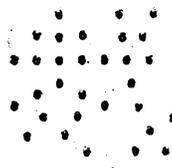
成24年が0.0%と、ほぼ一貫して下落したほか、リーマンショック（平成20年9月）後の平成21年には完全失業率が5%を超え、賃金や家計消費についても、平成21年に大きく下落し、平成23年頃まではその下落傾向が継続した（認定事実(7)ウ）。

5           b   デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断

厚生労働大臣は、平成20年以降、一般国民の消費水準が下落する一方で、同年以降の物価下落（デフレ状況）に鑑み、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したと評価して、同年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民との間の不均衡を是正することとした（前提事実(2)イ(イ)、認定事実(6)イ）。

10           厚生労働大臣は、平成20年以降の物価の動きを把握するに当たり、生活扶助による支出が想定される品目のデータである生活扶助相当CPI（総務省CPIの全ての指数品目から、非生活扶助相当品目を除いた生活扶助相当品目について、品目ごとに総務省CPIのウェイトを乗じた数値を、総務省CPIのウェイトの合計値で除して算出したもの）  
15           を用いることとした。また、厚生労働大臣は、平成20年及び平成23年の各時点間の物価変動率を算定することとし、平成22年を基準時点（価格参照時点及び指数参照時点）及びウェイト参照時点とした上で、平成20年及び平成23年を比較時点として、生活扶助相当CPIをそれぞれ算定した（認定事実(8)イ(ア)、イ）。

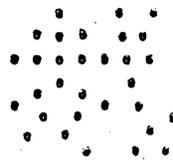
20           その結果、生活扶助相当CPIに基づく平成20年から平成23年までの物価下落率が4.78%と算出されたことから、厚生労働大臣は、この数値が、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民との不均衡を是正するのに相当なものと  
25           評価し、その数値分を減額する旨の改定（デフレ調整）を行った（認定事実(6)イ、(8)イ(ウ)）。



(イ) 厚生労働大臣がデフレ調整を行った理由は、被告らの説明によれば、要旨、生活扶助基準の水準は、平成19年検証によって一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという結果が得られており、その後のリーマンショックに端を発する世界金融危機の影響で、平成20年以降、消費、物価、賃金等がいずれも下落する経済情勢にあったにもかかわらず、このような経済動向が生活扶助基準に反映されてこなかった結果、一般低所得世帯との均衡が崩れた状況（生活保護受給世帯の基準額が相対的に高い状態）にあり、基準を減額して不均衡を是正すべき状況になっていたが、平成25年検証では生活保護基準の水準の評価、検証が行われず、平成20年以降のデフレ傾向によって、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（基準額が実質的に引き上げられた）と評価できる状況にあったため、一般国民との間の不均衡を是正（調整）するために行ったというものである。

以上のようなデフレ調整の目的ないし必要性に関する説明は、特に不合理なものではなく、また、平成20年以降のデフレ傾向によって、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（基準額が実質的に引き上げられた）と評価できる状況にあったとみることは、同期間の各種経済指標の数値の推移（認定事実(7)ウ）に照らしても整合性があるということが出来るから、一般国民との間の不均衡を是正（調整）するためにデフレ調整を行うという厚生労働大臣の判断に格別不合理な点があるとは認められない。

(ウ) また、生活扶助による支出が想定される品目のデータである生活扶助相当CPIの変動率が-4.78%であったというのであるから、厚生労働大臣がこの数値をもって平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民との不均衡を是正するのに相当なものとして評価し、その数値分を減額改定することとしても、それ自体とし



て特段不合理ではない。

(エ) 以上のように、デフレ調整に至る経緯等の事情から直ちに、デフレ調整を行う必要があると認めてこれを行った厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるというべき事情は見当たらない。

そこで、以下、デフレ調整の問題点に係る原告らの主張につき、順に検討する。

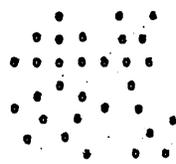
#### イ 原告らの主張について

(ア) 厚生労働大臣が、専門家による検討を経ずにデフレ調整を行った点について

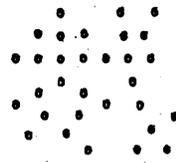
a 原告らは、厚生労働大臣が、基準部会など専門家を構成員とする会議体等による検討を経ないままデフレ調整を行った点が違法である旨の主張をする。

確かに、デフレ調整を行うに当たって、消費者物価指数の変動を生活扶助基準の改定の根拠とすることなどについて、基準部会等において具体的に検討されたことはない（認定事実(4)、(6)イ、弁論の全趣旨）。

しかしながら、生活保護法は、生活扶助基準の改定に当たり、基準部会等の意見を聴取することを要件としているわけではなく、また、基準部会等やその委員の意見は、厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではないから、生活扶助基準の改定に当たっての考慮要素として位置付けられるものである（前掲最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決参照）。そうすると、基準部会等の検証を経ていないからといって、そのことのみをもって本件各改定が直ちに違法となるものではなく、また、本件各改定に係る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとか、統計等の客観的数値等の合理的関連性や専門的知見との整合性が欠けると推認されるものでもない。また、昭和59年度以降の生活扶助基準の改定は、水準均衡方式によっているところ、同方式は、当該年度に想定される一



般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図ることを旨とするものである。そして、平成15年中間取りまとめが同方式を概ね妥当としつつ、5年間に一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とともに、定期的な検証を行うまでの毎年の改定については、国民にとって分かりやすい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しているところ、上記の5年間に一度の生活扶助基準の水準の定期的な検証を行うことについては平成16年報告書においても相当とされたが、この時点ですでに平均的にみれば生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費における生活扶助相当額よりも高くなっていることが指摘されていた。これらを受けて、平成19年報告書においては、平成16年の全国消費実態調査の特別集計結果に基づき、平成16年報告書が指摘した水準の妥当性についても検討され、その結果、第1・十分位との比較においては被保護世帯の基準額が一般低所得世帯の消費実態と比較して高めとなっていることが指摘されたが、厚生労働大臣は、政策的判断により平成20年度以降の生活扶助基準を据え置いた。さらに、平成23年には常設部会として基準部会が設置され、基準部会は、平成21年の全国消費実態調査の個票データを用いた検証を行ったが、ここでの検証は、様々な世帯構成に対する基準の展開の妥当性を指数によって把握しようとするものであり、水準の絶対的な均衡については検証されなかった。以上の経緯の下で、その検証結果を取りまとめた平成25年報告書において、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標等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」とされているのであって（以上につき、認定事実(1)ないし(4)）、平成25年報告書を受けて厚生労働大臣が生活扶助基準の



見直しを検討する際に、基準部会の検証の他に、根拠を明示して物価等の経済指標を活用すること自体については、基準部会もこれを否定していないことが明らかである。

5 以上のとおり、生活扶助基準についての検討についてのこれまでの専門家の関与の状況や平成25年報告書までの基準部会での議論状況に照らしても、厚生労働大臣がデフレ調整を行うに当たって、専門家を構成員とする会議体等による検討を行うことが必要不可欠であったということはできない。

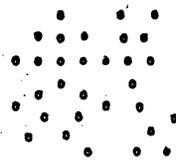
b よって、原告らの上記主張は採用することができない。

10 (イ) デフレ調整は物価変動を二重に評価した点で違法であるとの原告らの主張について

15 a 原告らは、平成20年度から平成23年度を含め、昭和59年度以降、生活扶助基準は、毎年、水準均衡方式に基づく改定がなされていたところ、水準均衡方式において基礎とされる民間最終消費支出には物価水準の変動が反映されているから、本件生活扶助基準の改定におけるデフレ調整は、物価を二重に評価したという点において不合理であり、違法であると主張する。

20 しかしながら、生活扶助基準は、平成17年度以降、本件各改定まで据え置かれてきたところ、その理由についてみると、①平成17年度から平成19年度までは、いずれも当該年度における政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果、据え置くこととしたとされているが、②平成20年度は、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、据え置くこととしたとされ、③平成21年度については、平成19年報告書で現行の生活扶助基準は一般の低所得世帯の消費実態と比べて高いという結果が得られていたものの、平成20年2月以降の生活関連物

25



資を中心とした物価上昇の家計への影響が大きいこと、同年9月のリーマンショックに端を発した世界的な金融危機が実体経済に深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあることから、このような社会経済情勢に鑑み、引き続き据え置くこととしたとされ、  
④平成22年度については、完全失業率が高水準で推移するなど厳しい経済、雇用情勢を踏まえ、国民生活の安心が確保されるべき状況にあることに鑑み、据え置くこととしたとされ、⑤平成23年度、平成24年度についても、経済、雇用情勢等を総合的に勘案した上で据え置くこととしたとされている（認定事実(7)イ）。

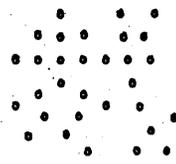
すなわち、平成19年度までの据置きは、水準均衡方式の下、民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果としての据置きであるのに対し、平成20年度以降の据置きは、平成19年度までの据置きと異なり、消費を基礎とする水準均衡方式に基づく改定を他の政策的配慮から見送った結果としての据置きであったといえることができる。

したがって、仮に、水準均衡方式において基礎とされる民間最終消費支出には物価水準の変動が反映されるとしても、そのこと自体からは、平成20年以降の据置き判断において物価水準が考慮されているとはいえないのであって、平成20年から平成23年までの「デフレ状況」を考慮したデフレ調整が、この間の物価変動を二重に評価したものであるということにはならない。

b よって、原告らの上記主張は採用することができない。

(ウ) 物価指数の変動率（下落率）の算出方法について

被告らは、デフレ調整において物価変動率の算出の際に用いられた生活扶助相当CPIは、国際労働機関（ILO）等が編纂したILOマニュアル（「消費者物価指数マニュアル 理論と実践」、乙54、81、88）に



記載されているロウ指数であり、国際的な基準に沿う妥当な算式であるから、物価指数の変動率（-4.78%）の算出方法に誤りはないと主張する。

そこで、以下では、まず、被告らのかかる主張について検討した上で、物価指数の変動率の算出方法に関する原告らの主張について、順次、検討することとする。

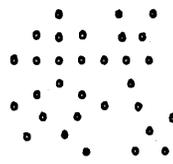
a 被告らの主張について

(a) ロウ指数とは、「買い物かご」といわれる一定量の数量を購入するために要する全費用の割合の変化として定義される指数であり、ILOマニュアルにおいて、非常に普及した、一般的な物価指数として掲載されている指数であって、0時点を1とした場合のt時点の物価を次のような計算式で表すことができる指数算式グループの総称である。

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

式の右辺のpは価格、qは数量、iは品目、Iは品目の集合である。分母の $P_i^0$ は基準となる時点(0)での品目iの価格、分子の $P_i^t$ は比較する時点(t)での品目iの価格、分子と分母の $q_i^b$ はウエイト参照時点(b)での品目iの数量を指す。分母は、基準となる時点での一定の買い物かご(I)を購入するための全費用、分子は、比較する時点での一定の買い物かご(I)を購入するための全費用を表しており、この式が、一定の買い物かご(I)を購入する全費用の変化を示している。

数量を計測する時点bは、0時点及びt時点と異なることが許容されており、b=0とするものはラスパイレス指数、b=tとするものはパーシェ指数と呼ばれるが、ILOマニュアルではウエイト参照時



点がどの時点であるかは不問とされている。生活扶助相当CPIは、平成20年を0時点、平成23年をt時点とし、平成22年をウエイト参照時点とするロウ指数であるといふことができる。

デフレ調整においては、平成20年の生活扶助相当CPI及び平成23年の生活扶助相当CPIを算出し、平成20年から平成23年までの物価変動率(99.5÷104.5(≒0.9522)-1)を算出することによって、平成20年から平成23年までの間の生活扶助相当品目の物価変動率(-4.78%)を計算している。

平成20年の生活扶助相当CPI、平成23年の生活扶助相当CPI及び平成20年を基準とする平成23年の生活扶助相当CPIの算式は、それぞれ以下のとおりである。

・平成20年の生活扶助相当CPI

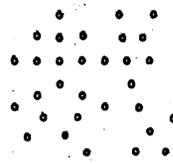
$$\frac{\sum_{i \in I} P_i^{20} q_i^{22}}{\sum_{i \in I} P_i^{22} q_i^{22}}$$

(分母は、基準時(平成22年)において一定の買い物かご(I)を購入するための全費用、分子は、比較時点(平成20年)において一定の買い物かご(I)を購入するための全費用を表している。したがって、この式は、平成22年から平成20年までの一定の買い物かご(I)を購入するために必要な全費用の変化を示している。)

・平成23年の生活扶助相当CPI

$$\frac{\sum_{i \in I} P_i^{23} q_i^{22}}{\sum_{i \in I} P_i^{22} q_i^{22}}$$

(分母は、基準時(平成22年)において一定の買い物かご(I)



を購入するための全費用，分子は，比較時点（平成23年）において一定の買い物かご（I）を購入するための全費用を表している。したがって，この式は，平成22年から平成23年までの一定の買い物かご（I）を購入するために必要な全費用の変化を示している。）

・平成20年を基準とする平成23年の生活扶助相当CPI

$$P = \frac{\sum_{i \in I} P_i^{23} q_i^{22}}{\sum_{i \in I} P_i^{20} q_i^{22}}$$

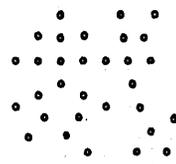
（分母は，基準時（平成20年）において一定の買い物かご（I）を購入するための全費用，分子は，比較時点（平成23年）において一定の買い物かご（I）を購入するための全費用を表している。したがって，この式は，平成20年から平成23年までの一定の買い物かご（I）を購入するために必要な全費用の変化を示している。）

(b) 以上のように，平成20年及び平成23年の各生活扶助相当CPI並びに平成20年を基準とする平成23年の生活扶助相当CPIは，いずれも一定の買い物かごを購入するのに必要な全費用の変化を表したものであり，国際的に承認されたロウ指数の定義式によって表現できる指数であるといえる。

したがって，生活扶助相当CPIは国際的な基準に沿う妥当な算式であり，物価指数の変動率（-4.78%）の算出方法に誤りはないという被告らの前記主張には，合理性があるといえる（甲54，乙54，80，88）。

b 原告らの主張について

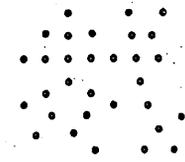
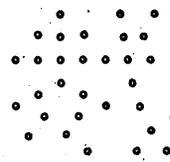
(a) 基準時及びウエイト参照時点について



原告らは、平成20年及び平成23年の各生活扶助相当CPIの算定に際し、基準時（指数・価格参照時点）及びウエイト参照時点を平成22年としたことは、基準時は比較時より過去の時点でなければならず、基準時の指数は100でなければならないという消費者物価指数作成の国際規準から逸脱するもので、統計学の観点から見て誤りであると主張するが、原告らが主張する上記のような国際規準があることを認めるに足りる的確な証拠はない。かえって、ILOマニュアルにおいては、指数を100とする時点（指数参照時点）について、「指数系列は、当該指数の数値によって単に割ることによって、指数の変化率を変えることなく、別の参照時点に変えることができる。」とされており（甲54）、指数を100とする時点（指数参照時点）を置き換える方法が説明されている。

また、原告らは、生活扶助相当CPIの算定に当たっては、本来、平成17年をウエイト参照時点とするべきであったにもかかわらず、厚生労働大臣は、あえて平成22年をウエイト参照時点とすることによって、パーシェ式とラスパイレズ式を組み合わせる生活扶助相当CPI下落率の算出式を導き、その結果、物価指数の下落率を実際より大きく見せかけたなどと主張する。

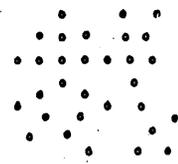
総務省CPIの指数品目及びウエイトは、5年に1度の指数基準改定により改定される（認定事実(8)ア）から、平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIの算出に使用するウエイトとしては、平成22年の指数基準改定時のもののほか、その前の指数基準改定時である平成17年のものが考えられる。この点、被告らは、平成22年をウエイト参照時点とした理由について、国民の消費構造は時間と共に変化するため、ウエイト参照時点が物価指数を算出する時点と離れれば離れるほど消費構造の変化による物価指数への影響が大きくなると



考えて、平成17年の指数基準改定時の支出割合よりも平成20年及び平成23年に近接した平成22年の指数基準改定時の支出割合をウェイトとして使用したと説明しているところ、同説明には相応の合理性が認められる。

5            もっとも、原告らが主張するように、平成22年がウェイト参照時点とされた結果として、平成20年の生活扶助相当CPIは平成20年を基準時点として平成22年を比較時点としたパーシェ式（比較時点のウェイトを使用）によって算出したもの、平成23年の生活扶助相当CPIは平成22年を基準時点として平成23年を比較時点としたラスパイレズ式（基準時点のウェイトを使用）によって算出したもの  
10            といったよいものとなり（認定事実(8)イ(イ)、乙80）、平成20年から平成23年までの物価変動率をこのような異なった算式の指数の積によって求めるものとなっている。そして、このような異なる算式の数値の積によって指数を連鎖させることは、ILOマニュアルにおいても通常想定されていないといえる（乙80）。さらに、パーシェ式については、物価が持続的に下落している局面において下方バイアスが生じることが指摘されているところ、平成20年から平成22年にかけては、その前後に比して物価下落率が目立って高かった時期であること（認定事実(7)ウ）から、生活扶助相当CPIが総務省CPI  
15            に比べてこの期間の物価下落率を大きく算定するものであることは  
20            否定できない。

しかしながら、そもそも、デフレ調整の目的は、平成19年検証によって一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという結果が得られたにもかかわらず、平成20年以降も生活扶助基準が据え置かれたために生じた一般低所得世帯との間の不均衡を是正することにより、  
25            生活扶助相当CPIは、そのための手法として、平成20年以降のデ

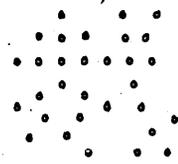


フレ傾向によって生じたと考えられる生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的増加分を平成23年までという極めて限定された期間において把握するために採用された指数である。このような事情に照らせば、原告らの指摘する異なる指数の組合せにならないよう平成17年という離れた時点をウェイト参照時点とすることがより合理的といえるかについては議論の余地が多分にあり、少なくとも、上記目的のために平成22年を基準時及びウェイト参照時点とした厚生労働大臣の判断が不合理であるとはいえない。ラスパイレス式とパーシェ式は、いずれも相応に合理性のある指数なのであり、ウェイト参照時点等の選択の結果として、平成20年の生活扶助相当CPIがパーシェ式の計算結果と同一となり、平成23年の生活扶助相当CPIがラスパイレス式の計算結果と同一となることをもって、生活扶助相当CPIの変動率の算出方法に統計学の観点から見て正当性がないとまでいうことはできないし、これをもって厚生労働大臣が意図的に物価指数の下落率を大きく見せかけたものということもできないから、上記の原告らの主張は採用できない。

(b) 指数の品目の不一致について

原告らは、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIとで品目が異なることは、基準時と比較時の品目は完全に同一で対応していなければならないという消費者物価指数作成の国際規準から逸脱していると主張する。

前記（認定事実(8)イ(ウ)）のとおり、平成23年の生活扶助相当CPIの指数品目の数は、平成22年の指数基準改定後における総務省CPIの指数品目（588品目）から非生活扶助相当品目（71品目）を控除した517品目であるのに対し、平成20年の生活扶助相当CPIの指数品目の数は、この517品目から平成22年の指数基準改

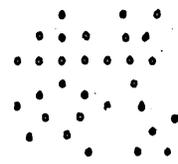


定の際に追加された32品目を控除した485品目である。

しかしながら、上記32品目のように、一部の品目の価格が観察できないという状況（欠測値又は欠価格の問題）は、物価指数の作成実務において発生することが予定されており、現に、ILOマニュアルにおいても、上記のような問題が生じ得ることを前提に、その処理方法の例が示されているし（乙81）、総務省統計局の「消費者物価指数の解説」においても、「一時的に出回りが途切れるなど、比較時価格がやむを得ず『欠』となった場合は、その品目の指数（比較時価格が『欠』になっているので計算できない。）及びウエイトは除外して計算する」とされている（乙82）。このように、欠測値または欠価格の場合においても、物価指数を作成することは可能であることが認められる。

そして、上記「消費者物価指数の解説」においては、上記の記載に続けて、「比較時価格が『欠』となった品目の価格変動は、品目から類への合算段階では、結果として類内の他の品目より求められた類指数によって代替されることとなる。」とされており、総務省CPIにおいては、欠価格の場合、「類」レベルの同一のグループの他の財の価格比で代替する方法が採用されていることが認められるが、ILOマニュアル（乙81）によれば、欠価格が生じた場合の対応としては複数の処理方法が考えられ、他の全品目の価格動向と同じと仮定したことになるような処理方法も一つの処理方法とされていると認められるから、総務省の処理方法と異なるものであることをもって、生活扶助相当CPIの算定方法が統計学上正当性を欠くということとはできない。

なお、平成20年及び平成23年の各生活扶助相当CPIを算出するに当たり、基礎となる品目（買い物かご）を同一にするため、平成22年に新たに加わった32品目を除外して計算した場合には、物価



下落率は4.88%と算出されることが認められ(乙50, 弁論の全趣旨), デフレ調整において用いられた4.78%よりも物価下落率が大きくなることからすれば, 厚生労働大臣が, 物価下落率を大きく見せかけるために, 意図的又は恣意的に上記32品目を除外しなかったとも認められない。

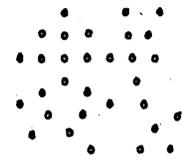
以上のとおり, 平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIとで品目数が異なることにつき, 算定方法として理論的に誤りであるとか, 正当性を欠くということとはできない。

(c) 接続について

原告らは, 総務省CPIでは, 指数基準改定に対応して指数の接続が行われている(認定事実(8)ア(ア))一方で, 生活扶助相当CPIについては, 平成22年の前後で指数品目が異なるにもかかわらず, 指数の接続をしていないという点でも問題があると主張する。

しかしながら, 平成20年と平成23年の生活扶助相当CPIは, いずれも平成22年を基準時点とするものであるから, 指数の接続を行う必要はないと考えられる上, 証拠(乙85, 86)によれば, 指数の接続とは, 指数基準改定がされたときに指数基準改定前の指数を指数基準改定の年の指数で除した結果を100倍することにより, 指数基準改定前後の指数の比較を可能にするというものにとどまり, 指数基準改定前後において指数品目が齟齬することとなった場合に齟齬する指数品目の内容や支出割合等に応じて指数品目の違いを是正するものではないことが認められる。そうすると, 平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIとで指数を接続していないことが, 物価指数の変動率の算出方法として誤りであると認められない。

c 以上のとおり, 原告らの主張を踏まえても, デフレ調整の際の物価指

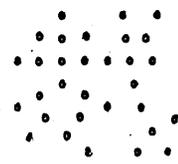


数の変動率の算出方法が、統計学の観点から見て誤りであるとは認められない。

(エ) 物価指数の変動率算出の期首を平成20年とした点について

- a 原告らは、厚生労働大臣は、物価の下落率を大きく見せかけるために、  
5 恣意的に、一時的に物価が急上昇した年である平成20年を物価下落率算定の際の期首としたと主張する。

しかしながら、すでに説示したとおり、デフレ調整の目的は、平成19年検証の結果、被保護世帯の基準額が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとされていたにもかかわらず、平成20年以降も生活扶助基準が据え置かれていたこと等に鑑み、生活保護受給世帯の可処分所得の  
10 相対的、実質的な増加による一般国民との不均衡を是正することにあった。平成19年報告書を作成・公表した検討会は、厚生労働省社会・援護局長により、生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うことを目的として設置されたものであり（認定事実(3)ア、イ）、その会議では、厚生労働省社会・援護局保護課の作成した統計等の資料を踏ま  
15 えた専門的知見に基づく議論が行われたのであって、その内容に特段不合理な点も見当たらない（乙6、15）。また、厚生労働大臣は、平成17年度以降、本件各改定に至るまで、生活扶助基準を据え置いているが、平成17年度から平成19年度までは、当該年度の民間最終消費支出の  
20 伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果として水準が据え置かれてきたのに対し、平成20年度から平成24年度までは、いずれの年度においても、当時の消費等を基礎とした改定が行われず、平成20年以降のデフレ傾向（認定事実(7)ウ）については、デフレ調整が行われるまで、生活扶助基準の水準に反映される趣旨の改定が行われてこなかったことが認められることも、前記のとおりである。



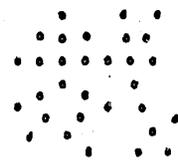
このように、デフレ調整は、統計上の根拠に基づく客観的・専門的な分析として十分信用に値する平成19年報告書を踏まえて、平成20年以降、デフレ傾向にあったにもかかわらず、消費等の動向を基礎とした改定が行われなかったことにより、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（基準額が実質的に引き上げられた）と評価できる状況にあったために行われたものというのであるから、物価変動率を算定する期首を平成20年とすることについては、デフレ調整の目的に照らして、相応の合理的な理由があるといえることができる。

なお、平成20年が前年度と比較して大きな物価上昇があった年である（認定事実(7)ウ、乙12）ことを踏まえて、仮に、平成19年を期首として物価変動率を算定したとしても、生活扶助相当CPIの変動率は、「-4.60%」と算出されるのであって（乙89、弁論の全趣旨）、平成20年を期首とした場合（「-4.78%」）と比較して大きな差はないから、厚生労働大臣が、物価変動率を大きく見せかけるために、意図的又は恣意的に平成20年を期首として選択したとも認め難い。

(オ) 被保護世帯の消費実態を反映していないという違法があるか

a 原告らの主張の要旨

原告らは、デフレ調整の際に使用された物価変動率である-4.78%という数値は、不合理なウェイトの設定（社会保障生計調査ではなく家計調査のデータに基づきウェイトを設定したこと）や、被保護世帯においては一般世帯より相当に支出割合の低い教養娯楽耐久財の物価下落の影響が増幅されたことなどによって生じた被保護世帯の生活実態とは乖離した異常な数値であり、一般世帯の消費構造よりも被保護世帯の消費構造の方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けているという事実は裏付けられておらず、被保護世帯に4.78%もの相対的、実質的な可処分所得の増加があったとした厚生



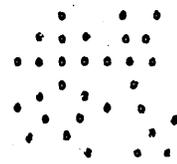
労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値や専門的知見との整合性を欠くものであると主張する。

b 家計調査の結果を用いたことについて

前記（認定事実(8)イ(ア)）のとおり、厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIの算出においてウエイトとして使用する支出割合につき、社会保障生計調査による支出割合ではなく、総務省CPIにおいて使用されている家計調査による支出割合を使用した。家計調査は、統計法2条4項に規定する基幹統計であり、一般世帯を対象とする標本調査であるが、その調査対象世帯の選定は、居住地域等による偏りを避け、国民全体の支出等が推計できるように、全国の市町村を特性に応じて168のグループに分け、その中から1市町村ずつ抽出し、抽出された市町村から選定された約9000世帯から品目、購入数量、支出金額など詳細に記載した調査票の提出を受けてこれを集計して行い、個別の品目ごとに分けてそれぞれの支出額について明らかにするものであって（認定事実(9)ア）、その調査目的や調査方法等に照らし、品目ごとの消費支出の割合を把握するのに適した信頼性の高い統計資料といえる。

他方、社会保障生計調査は、生活保護受給世帯を対象とする標本調査であり、全国を地域別に10ブロックに分け、ブロックごとに都道府県、指定都市、中核市から1～3自治体を選定し、その選定された自治体から抽出された合計1110世帯を調査世帯として行われているものではあるが、大分類や中分類の支出金額は明らかになるものの、小分類の支出数量や支出金額は明らかにならない上、世帯の選定に当たっても特に統計上の配慮はないために地域等による偏りが生じる可能性があり、サンプル数も必ずしも多くない（認定事実(9)イ）。

以上のとおりの各統計資料の性質等に照らせば、厚生労働大臣が、一般国民の消費実態との均衡を図る観点からデフレ調整を行うに当たり、



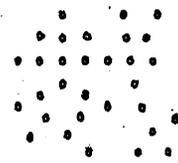
生活扶助相当CPIのウエイトの設定にあたって、社会保障生計調査ではなく、生活保護受給世帯を含む一般世帯を対象とし、詳細な品目ごとの支出額を把握することで全国の世帯の実態が正確に反映される家計調査に基づく支出割合（ウエイト）を使用するとの判断をしたことが恣意的であるとか合理性に欠けるということとはできない。

c 教養娯楽耐久財の物価下落の影響が増幅されたこと

生活扶助相当CPIにおいては、非生活扶助相当品目が除外された結果、生活扶助相当品目の下落の影響が総務省CPIより大きくすることは確かである。しかしながら、生活扶助相当CPIの算出にあたり、教養娯楽耐久財が品目から除かれなかったことは、これらが非生活扶助相当品目に当たらないことによる論理的合理的帰結である。厚生労働省が平成22年に実施した家庭の生活実態及び生活意識に関する調査（乙37）によれば、生活保護受給世帯の電化製品の普及率は、例えば、パソコンの普及率は約4割弱、ビデオレコーダーは約7割弱、カラーテレビは10割近くとなっている。一口に被保護世帯といっても、その年齢構成や人員構成は様々で生活実態もそれぞれ異なり、被保護世帯であるからといって必ずしもパソコン等と無縁というわけではない（甲102、106）のであって、これらを除外しなかったからといって、厚生労働大臣の指数品目の選定が恣意的であるとか不合理であるということとはできない。

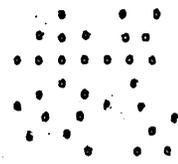
d 一般世帯の消費構造よりも被保護世帯の消費構造の方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けているという事実が裏付けられていないことについて

確かに、総務省CPIの下落率よりも生活扶助相当CPIの下落率の方が大きいからといって、一般世帯の消費構造よりも被保護世帯の消費構造の方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を



強く受けていることが直ちに裏付けられるものではないし（非生活扶助相当品目の価格動向にも左右される。）、デフレ調整に当たって、ほかにその明確な裏付けとなる統計等の客観的な数値等が特に示されているわけでもない。

5                   しかしながら、デフレ調整は、平成19年検証によって生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという結果が得られており、その後のリーマンショックに端を発する世界金融危機の影響で、平成20年以降、消費、物価、賃金等がいずれも下落する経済情勢にあつたにもかかわらず、このような経済動向が生活扶助基準に反映されてこ  
10                   なかつた結果、一般低所得世帯の消費実態との均衡が崩れた状況（生活保護受給世帯の基準額が相対的に高い状態）にあり、基準を減額して不均衡を是正すべき状況になっていたにもかかわらず、平成25年検証では生活保護基準の水準の評価、検証が行われず、平成20年以降のデフレ傾向によって、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増  
15                   加した（基準額が実質的に引き上げられた）と評価できる状況にあつたために行われたものであるところ、その状況評価が、同期間の各種経済指標の数値の推移（認定事実(7)ウ）に照らしても整合性があるということが  
20                   できることは、前記のとおりである。このように、デフレ調整は、そもそも、一般世帯の消費構造よりも被保護世帯の消費構造の方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けている  
25                   ということ（言い換えれば、平成20年以降のデフレ傾向によって生活保護受給世帯が一般低所得世帯よりも大きな恩恵を受けているということ）を直接の前提ないし根拠にしているわけではなく、平成20年以降にデフレにより生活保護受給世帯に相対的、実質的に生じた可処分所得の増加分をもって、それ以前から指摘されていた一般低所得世帯の消費実態と生活扶助基準額との間の崩れた均衡を是正する調整分としよ



うとするものである。そして、上記増加分を算定するための手法が生活扶助相当CPIの変動率の算出であり、その算出の過程に統計学の観点から見て誤りがあるといえないことは、すでに説示したとおりである。

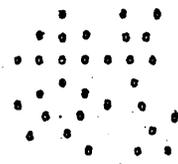
5 以上のとおり、一般世帯の消費構造よりも被保護世帯の消費構造の方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けていることが、生活扶助相当CPIの下落率に基づいて生活扶助基準を改定することの論理的な前提になるとはいえないから、上記裏付けがないことをもって、厚生労働大臣の判断の過程に及び手続に過誤、欠落があるということとはできない。

10 e 小括（被保護世帯に4.78%もの相対的、実質的な可処分所得の増加があるとした厚生労働大臣の判断は統計等の客観的な数値や専門的知見との整合性を欠くというか。）

15 上記bないしdのとおり、平成20年以降、被保護世帯に相対的、実質的な可処分所得の増加があるとし、その増加分を生活扶助相当CPIの下落率により4.78%と算出した厚生労働大臣の判断に至る個々の過程や手続に、直ちに過誤や欠落があるということとはできない。

20 もっとも、前記のとおり、デフレ調整を行った厚生労働大臣の裁量判断の適否については、デフレ調整に伴う生活扶助額の減額が被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点からも、上記の経済指標の数値等との合理的関連性等を含めて審査されるべきものである。

25 上記のとおり、生活扶助相当CPIの下落率をもってデフレ調整を行うこととした厚生労働大臣の判断の個々の過程や手続に過誤や欠落がなかったとしても、平成20年以降に被保護世帯に生じた相対的、実質的な可処分所得の増加分を生活扶助相当CPIの下落率によって算出することが唯一の正しい方法でないことはもとより、上記の算出結果は、

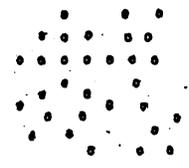


統計上の数値等を一定の政策的観点から取捨選択し加工することによって得られた理論的な数値であり、個々の取捨選択の過程で異なる選択をした場合に比して下落率が累積的に高めになっていることもうかがえるのであって(甲90)、個々の被保護世帯に実際に4.78%の実質的可処分所得の増加があったことを裏付けるものではない。そうであれば、生活扶助相当CPIの下落率を算出することで得られた上記数値をそのまま一律に生活扶助基準に乗じて減額した厚生労働大臣の判断の当否について、デフレ調整に伴う生活扶助額の減額が被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否かの観点からは、議論の余地が多分にあることは確かである。

しかしながら、本件各告示に基づく減額改定は、現に生活保護を受給している世帯への見直しが及ぼす影響についての配慮(平成25年報告書においてその必要性が指摘されていたもの)として、激変緩和措置を伴う3年間をかけての段階的实施として行われている(認定事実(6)ウ)。そして、平成29年検証において、一般低所得世帯の消費水準との均衡を図る水準均衡方式を前提に、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準額が概ね均衡することが確認されている。これらの事実を併せ考慮すると、本件全処分がされた結果、原告らがそれぞれの日々の生活において、これまで以上に節約や工夫をしなければならなくなり、従前はできていたわずかな貯蓄すらできなくなるなど、それぞれに厳しい事情を抱えていること(原告ら本人)を踏まえても、デフレ調整に伴う生活扶助額の減額が被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼしたとまでいうことは困難である。

## 第5 結論

以上によれば、原告らの請求はいずれも理由がないから、棄却すべきである。



よって、主文のとおり判決する。

秋田地方裁判所民事第1部

裁判長裁判官

網島公彦 

5

裁判官

川島堤 

10

裁判官工藤智は、差支えのため署名押印することができない。

裁判長裁判官

網島公彦 

15