

令和5年4月11日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成27年(行ウ)第4号 生活保護変更処分取消請求事件(第1事件)

平成30年(行ウ)第22号 生活保護変更申請却下決定処分取消請求事件(第2事件)

口頭弁論終結日 令和4年10月11日

5

## 判 決

当 事 者 別紙当事者目録記載のとおり

## 主 文

- 1 大和郡山市福祉事務所長が平成25年7月26日付けでした原告■■■■  
■■■■及び原告■■■■の世帯に係る保護変更決定を取り消す。
- 10 2 原告■■■■及び原告■■■■の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は、原告■■■■、原告■■■■及び被告大和郡山市に生じた  
費用を同被告の負担とし、原告■■■■、原告■■■■及び被告奈良市に生  
じた費用を同原告らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 15 第 1 請 求

#### 1 第 1 事 件

主文第1項と同旨

#### 2 第 2 事 件

- 20 (1) 奈良市福祉事務所長が原告■■■■の平成29年9月20日付け生活保  
護変更申請に対して同年10月3日付けでした却下決定を取り消す。
- (2) 奈良市福祉事務所長が原告■■■■の平成29年9月20日付け生活保護  
変更申請に対して同年10月3日付けでした却下決定を取り消す。

### 第 2 事 案 の 概 要

25 第1事件は、生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けていた原告■■■■及  
び原告■■■■(以下「原告■■■■」という。)が、平成25年5月16日付け厚  
生労働省告示第174号による「生活保護法による保護の基準」(昭和38年厚生

省告示第158号。以下「保護基準」という。)の改定(以下「平成25年改定」という。)に基づいて大和郡山市福祉事務所長が同年7月26日付けでした原告[ ]に対する保護変更決定について、同決定は生活保護法に違反するものであるなどとして、被告大和郡山市を相手に、その取消しを求める事案である。

5 第2事件は、同じくそれぞれ生活扶助の支給を受けていた原告[ ](以下「原告[ ]」という。)及び原告[ ](以下「原告[ ]」という。)が、平成25年改定、平成26年3月31日付け厚生労働省告示第136号による保護基準の改定(以下「平成26年改定」という。)及び平成27年3月31日付け厚生労働省告示第227号による保護基準の改定(以下「平成27年改定」といい、平成  
10 平成25年改定及び平成26年改定と併せて「本件各改定」という。)は生活保護法に違反する違法・無効なものであるから、平成25年改定前の保護基準による生活扶助費に平成26年改定のうち消費税増税に伴う増額改定分を加算した生活扶助費の支給を求める同原告らの平成29年9月20日付け各生活保護変更申請を同所長が却下した決定も違法であるとして、被告奈良市を相手に、その取消しを  
15 求める事案である。

## 1 生活保護制度の概要

### (1) 基本原理等

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  
20 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(同法1条)。また、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(同法3条)。

このような目的及び最低生活の原理は、無差別平等の原理(同法2条)及び補足性の原理(同法4条)と共に、生活保護法の基本原理であって、同法  
25 の解釈及び運用は、全てこの原理に基づいてされなければならない(同法5条)。

## (2) 保護の原則

5 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（同法8条1項）。この基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならない（同条2項）。

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（同法9条）。

10 保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めることとするが、これにより難しいときは、個人を単位として定めることができる（同法10条）。

## (3) 保護の種類及び方法

15 保護の種類は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の8種類であり、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われる（同法11条）。このうち生活扶助は、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及び移送の範囲内において、原則として、被保護者の居宅において、金銭給付によって行われる（同法12条、30条1項、31条1項）。

## (4) 生活扶助基準（乙1）

20 生活保護法8条1項の厚生労働大臣の定める保護基準（乙1）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、各級地に応じて定められ、当該市町村内に居住する各生活保護受給世帯（以下「保護受給世帯」という。）に適用される。

25 保護基準のうち、生活扶助の基準（以下「生活扶助基準」という。）は、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、その概要は、以下のとおりである。

ア 基準生活費（保護基準別表第1第1章）

基準生活費は、世帯を単位として算定され、個人単位で消費される経費（飲食物費、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（平成17年以降は、4人以上の世帯には通減率を乗じた額）（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）との合計額とされる（第2類の表に定める額には、冬季の暖房費等の経費に対応する基準として都道府県を単位とした区分を基に定められた冬季加算基準額が含まれ、12月の基準生活費には、世帯人員数別に定められた期末一時扶助費を加えることとされている。）。

イ 加算（保護基準別表第1第2章）

妊産婦や障害者等の特別な需要を有する者については、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に対応できるように、加算制度が設けられている。

ウ 生活扶助基準の展開等

生活扶助基準のうち基準生活費（以下、基準生活費を指して「生活扶助基準」ということもある。）は、まず、標準世帯（昭和61年以降は33歳、29歳、4歳の標準3人世帯）の基準額を定め、一般世帯の消費実態における構成割合を参考にしてこれを個人的経費の第1類費と世帯共通経費の第2類費とに一定の割合で分けた上、第1類費については、年齢別の栄養所要量を参考とした指数を用いて、年齢階級別の1人当たりの基準額を算出し、第2類費についても、世帯人員別の消費支出を参考とした指数を用いて、他の世帯人員の基準額を算出する。また、級地については、標準

3人世帯（1級地－1）の基準額から年齢別、世帯人員別の基準額を算出した後、1級地－1の各基準額を基に、地域間における消費水準の差を考慮した指数を用いて、他の級地の基準額を算出する。このような方法により標準世帯の基準額から年齢階級別、世帯人員別、級地別の基準額を算出する過程を「基準の展開」といい、その際に用いられる上記各指数を「展開のための指数」という。（乙5）

## 2 前提事実

以下の事実は、当事者間に争いが無い、証拠及び弁論の全趣旨によって容易に認められることができる。

### (1) 本件各改定に至る経緯及び本件各改定の概要

#### ア 水準均衡方式による生活扶助基準の改定

生活保護法の施行後、生活扶助基準（基準生活費）の改定方式としては、マーケットバスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式が採用されていたが、昭和59年以降は、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図る水準均衡方式が採用されてきた（ただし、各種加算については、物価指数の伸び率を基本として改定されてきたものもある（乙85））。

水準均衡方式による生活扶助基準の改定は、基本的に、標準世帯の生活扶助基準に改定率を乗じることによってされており、標準世帯の構成や級地制等が現在と同様になった昭和62年4月1日以降の生活扶助基準の改定率は、別紙「生活扶助基準改定率等の年次推移」記載のとおりである（乙10）。

#### イ 平成25年検証及びゆがみ調整

平成23年2月、生活扶助基準について学識経験者による専門的かつ客観的な検証を行うため、社会保障審議会運営規則に基づき、厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会（平成13年に厚生労働省設置法により

設置)の下に、常設部会として生活保護基準部会(以下「基準部会」という。)が設置された(乙6、22)。

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、年齢階級別、世帯人員別、級地別に、生活扶助基準額及び一般低所得世帯(年間収入階級第1・十分位層(全世帯を収入の少ない順に並べて十等分したうちの第1番目、すなわち最も収入の低い層をいい、以下「第1・十分位」という。他の分位階層についても同様とする。ただし、この検証においては、世帯の年間収入を基に分位を設定したデータと、世帯員1人当たりの年間収入を基に分位を設定したデータの両方が用いられている。))の生活扶助相当支出額をそれぞれ指数化し、その乖離を分析するなどして、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などについて検証を行った。そして、基準部会は、平成25年1月18日、年齢階級別、世帯人員別、級地別のいずれについても、生活扶助基準額による指数と一般低所得世帯の生活扶助相当支出額による指数との間には乖離が認められることなどを指摘する報告書(以下「平成25年報告書」といい、同報告に係る検証を「平成25年検証」という。)を取りまとめた(乙6)。

平成25年検証の結果を踏まえ、同年、厚生労働大臣は、一般低所得世帯の消費実態を「展開のための指数」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保護受給世帯間の公平を図ることとした(以下、本件各改定のうち、この目的による部分を「ゆがみ調整」という。)。この際、厚生労働大臣は、平成25年検証の結果をそのまま生活扶助基準に反映させるのではなく、2分の1の範囲で反映させることとした(以下「2分の1反映」という。))。

#### ウ デフレ調整

また、厚生労働大臣は、同年、平成20年以降デフレ傾向が続いてきた

中、生活扶助基準額が据え置かれてきたことなどの結果、保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（生活扶助基準額が実質的に引き上げられた）と評価できるものと判断し、客観的な経済指標である物価の動向を勘案して生活扶助基準額の見直しをすることとした（以下、本件各改定のうち、この目的による部分を「デフレ調整」という。）。

すなわち、厚生労働大臣は、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。）を基礎として、その品目から生活扶助費によって賄われることが想定されていない品目を除外するなどの修正を加えた「生活扶助相当CPI」という指標を用いて、平成20年から平成23年までの間のその変化率を算定し、当該変化率（-4.78%）をもって生活扶助基準額を引き下げることとした。

なお、ゆがみ調整については前記イのとおり基準部会による平成25年検証の結果を踏まえたものであったが、デフレ調整については、基準部会その他の専門家の会議体による検討は経ていなかった。

#### エ 本件各改定

前記イ、ウのとおり、厚生労働大臣は、生活扶助基準について、基準部会の平成25年検証の結果を踏まえたゆがみ調整をするとともに、平成20年以降の消費者物価指数の動向を勘案したデフレ調整をすることとし、その際、保護受給世帯に及ぼす影響等を考慮して、約3年を掛けて段階的に実施するとともに、平成25年改定前の生活扶助基準からの増減幅が±10%を超えないように調整するなどの激変緩和措置を講じた上で、平成25年から平成27年までの間、保護基準を改定（本件各改定）した（乙3、31）。

具体的には、平成25年改定による見直し前の生活扶助基準の第1類費、第2類費（「基準額①」）及び世帯人員別の逡減率①によって算定した額をA、見直し後の生活扶助基準の第1類費、第2類費（「基準額②」）及び逡



月14日棄却)を経て、平成27年2月13日、同決定の取消しを求める訴えを提起した(第1事件)(甲1~7)。

#### イ 第2事件関係

平成25年7月当時、原告[ ](生)及び[ ](以下、両名を併せて「原告[ ]ら」という。)は同一の住居に居住して生計を一にした2人世帯として、原告[ ](生)は単身世帯として、奈良市(保護基準における2級地-1)内において、それぞれ生活保護を受給していたところ、奈良市福祉事務所長は、平成25年から平成27年までの間、本件各改定に基づき、原告[ ]ら及び原告[ ]に対し、それぞれ保護変更決定をした。

原告[ ]ら及び原告[ ]は、平成29年9月20日、本件各改定が違法・無効であるとして、同福祉事務所長に対し、それぞれ平成25年改定前の生活扶助基準額に平成26年改定のうち消費税増税に伴う2.9%の増額改定のみを反映した金額を基に算定された生活扶助費を支給するよう求める生活保護変更申請をした(原告[ ]らの生活扶助費は、平成25年改定前の額に平成26年改定のうち増額分のみを反映させると月額10万9090円であるのに対し、本件各改定後に基づく保護変更決定後の金額は月額10万3610円である(生活扶助費の減額率は3年間で約5.0%である。))。また、原告[ ]の生活扶助費は、平成25年改定前の額に平成26年改定のうち増額分のみを反映させると月額7万6420円であるのに対し、本件各改定に基づく保護変更決定後の金額は月額7万2450円である(同じく3年間で約5.2%である。))。これに対し、同福祉事務所長は、平成29年10月3日、各変更申請を却下する決定(以下、これらをまとめて「本件各変更申請却下決定」という。)をした。そこで、原告[ ]ら及び原告[ ]は、本件各変更申請却下決定に係る審査請求(同年12月12日請求、平成30年6月20日棄却)を経て、平成30年1

0月31日、同決定の取消しを求める訴えを提起した（第2事件）。（甲B3、4）

なお、XXXXXXXXXXは、第2事件提起後の令和4年1月1日に死亡し、同人に係る訴えは当然に終了した。

### 3 争点及び当事者の主張

本件における主な争点は、平成25年改定が生活保護法3条、8条2項の規定に違反して違法・無効であるかであり、この点についての原告らの主張の骨子は、別紙「原告らの主張の骨子」のとおりであり、被告らの主張の骨子は、別紙「被告らの主張の骨子」のとおりである（以下、上記各別紙の主張を引用する際には、各別紙の項番号を用いて「原告主張2(1)」などと表記する。）。

## 第3 当裁判所の判断

### 1 認定事実

前提事実に加えて、後掲証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

#### (1) 生活保護法の制定等

昭和21年に制定された旧生活保護法（昭和21年法律第17号）は、「保護は、生活に必要な限度を超えることができない。」（10条）、生活扶助等の5種類の「保護の程度及び方法は、勅令でこれを定める。」（11条2項）とし、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た額を生活扶助の基準とする方式を採用していた（乙7の2）。

旧生活保護法制定後、日本国憲法が制定され、昭和24年に社会保障制度審議会が生活保護制度の改善強化に関する勧告をし、これらを受け、昭和25年に生活保護法が制定された（甲174）。同法の立法過程における国会の審議において、「最低限度の生活」の基準の内容を質し、基準決定に当たって審議会を設置し、又は立法府により基準を決定することを提案する質疑に対し、政府委員（厚生省社会局長）は、経済情勢の変化に応じて迅速に基準を

変更する必要がある、財政方面との調整も要するため、審議会等の審議を経ることとするのは手続上相当困難であること、生活保護法において最低限度の生活の基準は極めて重要なものであるが、社会情勢によって異なるものであり、国民全体の生活水準が非常に低く、勤労者の生活のエンゲル係数が67%というような極めて不健全な現状の国家状態においては、最低の生活水準は極めて不満足なものとなり、基準の設定は極めて困難であるため、政府としても権威のある意見を得たいと考えていること、審議回数や構成員等の観点から極めて有力な審議機関である社会保障制度審議会において、国民の最低生活の基準が検討されているため、その検討結果を基礎として、更に立法措置その他の適切な措置を講ずるのが至当ではないかと考えていることなどを答弁した（甲59[1、2、9頁]、60[5頁]、61、乙38[1頁]）。

## (2) 昭和39年中間報告及び格差縮小方式の採用

ア 生活保護法の施行当初は、生活扶助基準の改定方式として、最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類、家具什器、入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する「マーケットバスケット方式」が採用され、昭和36年からは、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するとともに、その飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を低所得世帯の実態調査から求めることにより、逆算して総生活費を算出する「エンゲル方式」が採用されていた（乙7の2）。

イ 他方、この間の昭和26年、社会福祉事業法（平成12年改正後の題名は社会福祉法）により、厚生省に社会福祉審議会（同法の昭和38年改正後の名称は中央社会福祉審議会）が設置され、生活保護法の施行に関する事項を調査審議するため、同審議会に生活保護専門分科会が設置されていた（甲103の1）。

そして、生活保護専門分科会は、昭和39年12月16日、当面の生活

保護水準の改善について検討を進めてきたところ、次年度の予算編成の段階に当たってそれまでの審議の内容を取りまとめたとして、厚生大臣に対し、中間報告（以下「昭和39年中間報告」という。）を提出した。昭和39年中間報告のうち、当面の生活保護水準改善の必要性及びその方途に関する部分の内容は、概要、以下のとおりである。（甲95）

経済の高度成長に伴って、一般国民の生活水準は著しく向上し、全都市勤労者世帯の消費水準の上昇率は低所得階層ほど高く、所得階層間の格差も縮小傾向にある。生活保護水準も大幅に改善されたものの、全都市勤労者世帯の平均消費水準の50%にも満たず、相当の改善を行うことが必要であるところ、一般国民の平均的消費水準の動向を追うのみではその目的を達し得ず、低所得階層の消費水準、特に生活保護階層に隣接する全都市勤労者世帯第1・十分位の消費水準の動向に着目した改善を行うことが必要である。すなわち、第1・十分位における消費水準の最近の上昇率に加えて、第1・十分位と生活保護階層との格差縮小を見込んだ改善を行うべきである。

ウ 昭和39年中間報告を踏まえ、厚生大臣は、昭和40年4月1日以降、生活扶助基準の改定方式として、「格差縮小方式」を採用することとした。これは、低所得階層の消費支出が平均以上に高い伸び率を示していたことに対応して、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て、それに格差縮小分を上乗せすることにより、低所得世帯と保護受給世帯との消費水準の格差を縮小させようとするものであった。（甲95、乙9）

### (3) 昭和58年意見具申及び水準均衡方式の採用

ア 生活保護専門分科会は、昭和55年12月、財政運営の観点から社会福祉施策に対しても種々の議論が行われるようになった状況において、生活保護制度が有効適切に機能しているかを把握し、制度の改善を図る必要が

増大しているという問題意識の下、生活保護の現行水準の評価、現行生活  
扶助基準改定方式の適否等について特に重点を置いて審議を行ってきたも  
のの、最終的な結論に達するまでにはなお相当の日時を要するとして、検  
討状況を中間的に整理した「生活保護専門分科会審議状況の中間的とりま  
とめ」（以下「昭和55年中間取りまとめ」という。）を発表した。昭和5  
5年中間取りまとめのうち、生活保護の現行水準及び生活扶助基準改定方  
式に関する部分の内容は、概要、以下のとおりである。（乙9）

(ア) 保護受給世帯の消費支出水準については、格差縮小方式の採用によ  
る生活扶助基準の改定の結果として、相当の改善が図られた点は評価さ  
れるべきである。しかし、消費支出の内容を詳細に分析すると、栄養摂  
取の態様については主食の比率が高いことなどいまだ貧困性が強く認め  
られ、地域社会の成員としてふさわしい生活を営むために不可欠な交通  
費、教養費、交際費等社会的経費は一般世帯のみならず全国勤労世帯第  
1・十分位階級等の世帯と比較しても著しい開きがあることなどを勘案  
すると、保護受給世帯の消費支出の水準は今後更に改善を要するものと  
認められる。

(イ) 生活保護の目的は、国民の最低生活、すなわち、最低限度の消費支出  
を保障することであり、その具体的保障水準を表す生活扶助基準は、当  
該年度に予想される一般国民の消費生活の動向に対応して設定されなけ  
ればならないため、生活扶助基準改定方式としては、消費支出を指標と  
し、かつ、予想される生活水準に対応できるものであることが前提とな  
る。格差縮小が十分でない現状においては、現行の格差縮小方式の考え  
方は妥当性を有するものと認められる。

イ さらに、中央社会福祉審議会は、昭和58年12月23日、第2次石油  
危機を契機として景気が長期に停滞し、雇用機会や賃金上昇率の低下、急  
速な高齢化の進行による低所得者階層の増加傾向がみられる一方、国家財

政の窮迫による各種施策の見直しの要請がある中、生活保護制度の機能が将来にわたり堅持されることを期待して生活保護専門分科会において検討を行ってきた問題についての意見がまとまったとして、「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」（以下「昭和58年意見具申」という。）を公表した。昭和58年意見具申のうち、生活扶助基準の評価及び生活扶助基準改定方式に関する部分の内容は、概要、以下のとおりである。（乙8）

(ア) 一般勤労者世帯のエンゲル係数が20%台に低下するなど国民の生活水準が著しく向上した今日における最低生活の保障の水準は、単に肉体的生存に必要な最低限の衣食住を充足すれば十分というものではなく、一般国民の生活水準と均衡のとれた最低限度のもの、すなわち、家族全員が必要な栄養量を確保するのはもちろんのこと、被服及びその他の社会的費用についても、必要最低限の水準が確保されるものでなければならない。このような考え方にに基づき、総理府家計調査を分析検討した結果、現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとの所見を得た。しかし、国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるため、保護受給世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握し、生活扶助基準の妥当性についての検証を定期的に行う必要がある。

(イ) 生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整が図られるよう適切な措置をとることが必要である。また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地からは、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当である。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ため、その伸びは参考資料にとどめるべきである。

なお、昭和58年意見具申の基となった検証において用いられたデータ

によれば、昭和54年度における被保護勤労者世帯の1人当たり消費支出は、一般勤労者世帯のその6割強であった（乙7の2）。

ウ 昭和58年意見具申を踏まえ、厚生大臣は、昭和59年4月1日以降、「水準均衡方式」を採用することとした。水準均衡方式は、当該年度の政府経済見通しにおける個人消費の伸びに準拠して翌年度の改定率を算定する点では格差縮小方式と異ならないが、格差縮小分を上乗せせず、また、前年度の個人消費の伸びに関する指標の実績値との調整を図ることとしている点において、格差縮小方式と異なるものである（乙7の2）。具体的には、水準均衡方式の採用後の生活扶助基準の改定は、改定に係る年度の前年度の12月頃において、改定に係る年度の民間最終消費支出（当該年度の消費動向の予測値及び当該年度の前年度の消費動向の実績値）を改定の指標としつつ、国民の消費動向や社会経済情勢を総合的に勘案して改定率が設定されるようになった（甲168、乙66）。

#### (4) 平成15年中間取りまとめ及び平成16年報告書

ア 昭和61年から平成3年にかけての平成景気がいわゆるバブル崩壊とともに終焉を迎えると、家計消費（全国勤労者世帯家計収支における消費支出の名目値）、消費者物価指数（全国・総合）及び賃金（毎月勤労統計調査における事業所規模30人以上の1人平均月間現金給与総額）の前年度比上昇率は鈍化し、平成10年には家計消費が、平成11年には消費者物価指数が、それぞれ減少（下落）を開始し、平成12年頃以降は、家計消費、消費者物価指数及び賃金がいずれも継続的に減少（下落）する状況となった（甲98、108の5、乙11）。そのような中で、平成12年には、いわゆる社会福祉基礎構造改革法案の国会審議において、衆議院及び参議院は、今回の改正の対象とならなかった生活保護の在り方について十分検討を行うこととする附帯決議をした（乙12の2）。また、平成15年6月には、社会保障審議会（なお、中央社会福祉審議会は、厚生労働省設置法に

より、他の審議会と共に社会保障審議会に統合された。)が、生活保護について、他の社会保障制度との関係や雇用政策との連携等にも留意しつつ、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との意見を明らかにし、同じ頃、財政制度等審議会建議や「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(閣議決定)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、老齢加算等の扶助基準など生活保護の制度・運営の両面にわたる見直しが必要であるなどとの指摘がされた(乙12の2)。

このような指摘を踏まえ、平成15年7月、社会保障審議会運営規則に基づき、社会保障審議会福祉部会の下に、保護基準の在り方を始めとする生活保護制度全般についての検討を目的とした「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(以下「専門委員会」という。)が設置された(乙12の1)。

イ 専門委員会は、平成15年12月、生活保護制度における最低生活保障の体系と保護基準の在り方について、主に生活扶助基準を中心に、国民の一般的消費動向、特に一般低所得世帯及び保護受給世帯の生活実態等を検証しながら議論を重ねてきたとし、生活扶助基準についての差し当たっての考え方として、「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。)を発表した。平成15年中間取りまとめのうち、生活扶助基準の評価に関する部分の内容は、概要、以下のとおりである。(乙13)

(ア) 生活保護において保障すべき最低生活水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであり、年間収入階級第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。

(イ) そのような考え方にに基づき、第1・十分位の勤労者3人世帯の消費水準と3人世帯(勤労)の生活扶助基準額とを比較したところ、第1・十

分位（第1～第5・五十分位）のうち、食費、教養娯楽費等の減少が顕著な分位である第1～第2・五十分位の消費水準と比較すると、生活扶助基準額が高いものの、第3～第5・五十分位の消費水準と勤労控除額を除いた生活扶助基準額とを比較すれば、均衡が図られている（ただし、保護受給世帯の消費可能額である勤労控除額を含めた生活扶助基準額と比較すれば、それの方が高い。）。

ウ また、平成15年中間取りまとめのうち、生活扶助基準の改定方式の在り方に関する部分の内容は、概要、以下のとおりである（乙13）。

(ア) 昭和59年度以降採用されてきた水準均衡方式は概ね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢は同方式を採用した当時と異なることから、生活扶助基準の妥当性について定期的に検証を行うことが必要である。

(イ) 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いないことなどから、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、年金と同様に消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。

なお、このうち(イ)の後半部分については、中間取りまとめ案の段階では、「例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びを用いるなど、国民にとってわかりやすいものとするのが適当である。」とされていたものが、消費者物価指数を改定の指標とすることについては具体的に議論されていないなどとする委員らの指摘を受けるなどして、修正されたものである（甲96 [4～5、8頁]、97 [5～6、14～15頁]、99）。

エ 専門委員会は、平成16年12月、平成15年中間取りまとめ以降引き続き行った保護基準の妥当性の検証・評価及び生活保護の制度・運用の在

り方に関する検討を踏まえ、その改善の方向性を示したものとして、「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。）を発表した。平成16年報告書のうち、生活扶助基準に関する部分の内容は、概要、以下のとおりである（乙4）。

5 (ア) 平成15年中間取りまとめのとおり、いわゆる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、平均的に見れば、勤労基礎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。

10  
15 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。

20 (イ) 現行の生活扶助基準の設定は3人世帯を基軸とし、その算定について第1類費及び第2類費を単純に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おらず、特に、① 多人数世帯基準の是正（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の検討）、② 単身世帯基準の設定（一般低所得世帯との均衡を踏まえた別途の生活扶助基準の設定の検討）、③ 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等の見直し）について、改善が図られるよ

うな見直しの検討が必要である。

5 (ウ) 現行級地制度は最大格差22.5%の6区分制とされているが、現在の一般世帯の生活扶助相当消費支出額をみると地域差が縮小する傾向が認められており、市町村合併の動向にも配慮しつつ、詳細なデータによる検証を行った上、見直しを検討することが必要である。

(エ) 前記(ア)の定期的な評価を行う際には、専門家による委員会等において詳細な分析や検討を行い、被保護世帯への生活への影響等も十分調査の上、必要な見直しを検討することが求められる。

10 (オ) 生活保護制度は国が国民の最低生活を保障する制度である。このため、いかなる突発的な事情や経済的・社会的環境の変化に際しても、財政事情等によって給付水準や保護の認定・運用のばらつきを生じさせることなく憲法上保障された生存権を保障する機能を果たし、社会的不安定が生じることを防ぐ必要がある。

15 オ 平成16年報告書における指摘を受け、厚生労働大臣は、平成17年度から、4人以上世帯における生活扶助基準の算定方法に関し、①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)、②第2類費については、4人以上世帯の基準額を抑制する見直しを行った(乙7の3)。

#### (5) 平成19年報告書

20 ア 前記(4)エ(ア)のとおり、平成16年報告書において、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かについて定期的な検証が必要であるとされていたところ、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」においては、  
25 「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」及び「級地の見直し」等に早急に着手し、可能な限り平成19年度に、間に合わないものについても平成20年度には確実に実施するものとされた

(乙14の1、2)。

これらを踏まえ、厚生労働省社会・援護局長は、平成19年10月頃、平成20年度予算編成を視野に入れて結論が得られるように、生活扶助基準の全体水準、級地別水準等について学識経験者によって専門的な分析・検討を行うため、「生活扶助基準に関する検討会」(以下「生活扶助基準検討会」という。)を設置した(甲102の2、3、乙5)。

イ 生活扶助基準検討会は、平成16年報告書において提言された定期的な検証のほか、生活扶助基準に関する引き続きの課題について検討することとし、水準、体系及び地域差の妥当性等について、5年に一度実施されている直近(平成16年実施)の全国消費実態調査の結果を用いて、主に統計的な分析を基に、専門的かつ客観的に評価、検証を実施し、平成19年11月、「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」といい、同報告に係る検証を「平成19年検証」という。)を作成した。平成19年報告書のうち、生活扶助基準の水準、体系及び地域差に関する部分の内容は、概要、以下のとおりである。(乙5)

(7) 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など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。

(イ) 平成16年報告書では、夫婦子1人の勤労3人世帯の年間収入階級第1・十分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較し、均衡が図られて

いるかどうか検討が行われたが、保護受給世帯のうち3人世帯は5.5%にすぎないことを踏まえ、夫婦子1人世帯だけではなく、保護受給世帯の74.2%を占める単身世帯にも着目し、同様に評価・検証した。

夫婦子1人世帯（有業者あり）の第1・十分位における生活扶助相当支出額は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15万0408円であり、後者がやや高め（割合にして1.09%程度）となっている（なお、第1・五分位と比較すると、後者が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6万2831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7万1209円であり、後者が高めとなっている（なお、第1・五分位と比較すると、均衡した水準となっている。）。

(ウ) 生活扶助基準の体系に関する評価・検証に当たっては、世帯構成等が異なる生活保護受給者の間において実質的な給付水準の均衡が図られる体系としていくべきという観点から行い、その上で、必要な見直しを行っていくことが必要である。

(エ) 世帯人員別の生活扶助基準額の水準については、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した結果、世帯人員4人以上の多人数世帯に有利になっている実態がみられる。年齢階級別の生活扶助基準額の水準については、単身世帯の第1～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した結果、20歳から39歳まで及び40歳から59歳までは生活扶助基準額が相対的にやや低めである一方、70歳以上では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。また、消費実態においては、第1類費についても世帯人員によるスケールメリットがみられ、第2類費についても世帯員の年齢階級別で差がみられており、第1類費と第2類費とに区分された基準額

は実際の消費実態を反映しているとはいえない状況になっている。

(オ) 現行の級地制度における地域差を設定した昭和59年当時の消費実態と平成16年の消費実態とを比較すると、地域間の消費水準の差は縮小してきているといえる。

5 ウ 生活扶助基準検討会の委員らは、平成19年12月11日、政策について総合的に検討する前に、透明性をもって客観的データに基づき統計分析を実施し、中立的に検証された分析結果を提示することは政策を論ずる上で不可欠な作業であるが、平成19年報告書の検証結果が国民に正しく伝わっていないことなどにより、客観的に実施された中立的な統計分析に対する信頼性が失われることなどを懸念したなどとして、5名全員の連名で、  
10 『生活扶助基準に関する検討会報告書』が正しく読まれるために」と題する文書を公表した。同文書の内容は、概要、以下のとおりである。(甲27、107)

(ア) 生活扶助基準額の水準の高低についての評価は比較対象となる基準によって異なるところ、平成16年報告書においては、基準として、夫  
15 婦子1人の勤労3人世帯の第1・十分位の消費水準が用いられた。

今回の検証においても、夫婦子1人世帯については、第1・十分位の消費水準と比較することを変更すべき理由は特にないと考えた。しかし、夫婦子1人世帯については第1・十分位の消費支出が第3・五分位(中央値)の消費支出の7割に達しているのに対し、単身世帯(60歳以上)  
20 については、その割合が5割程度にとどまっており低いため、その生活扶助基準額について検討するに当たって第1・十分位を比較基準とすると、その消費支出が従来よりも相対的に低くなってしまふことに留意する必要があることが確認された。この点を考慮し、単身世帯(60歳以上)  
25 について仮に第1・五分位を比較基準とした場合には、生活扶助基準額は均衡した状態にあると評価される。

(イ) 最低生存費(必要消費額)は過去の自身の消費水準からも影響を受けるとする考え方によると、同じ生活扶助基準額であっても、引下げによってその水準になった場合には受給者の被る痛手は大きいから、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある、生活扶助基準額の引下げについては、慎重であるべきとの考えが確認された。ただし、こうした政策的判断は、「全国消費実態調査」等の客観的データに基づき、統計分析を実施することにより評価・検証を行うとの生活扶助基準検討会の目的の範囲を超えており、今後、行政当局又は政治の場において、総合的に判断されるべきものである。

エ 前記イのとおり、平成19年報告書においては、夫婦子1人世帯(有業者あり)の生活扶助基準額は第1・十分位における生活扶助相当支出額よりやや高めであり、単身世帯(60歳以上)の生活扶助基準額は第1・十分位における生活扶助相当支出額より高めであるとされたため、生活扶助基準の見直しについて検討がされたものの、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、平成20年度の生活扶助基準は据え置かれ、平成21年度予算編成過程で適切に対処することとされた(乙66、67)。もともと、平成21年度についても、平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇が国民の家計に大きな影響を与えており、「100年に1度」と言われる同年9月以降の世界的な金融危機が实体经济に深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあると考えられたことから、平成20年度同様に見直しを行わず、据え置かれることとなり(乙67)、その後も、結局、平成25年改定まで、経済・雇用情勢等を総合的に勘案して生活扶助基準は据え置かれた(乙7の1、乙15、68~70)。

なお、平成17年度から平成19年度の生活扶助基準についても、4人以上世帯の第1類費に逡減率を導入するなどしたほかは、前年度の基準が

据え置かれていた（改定率は100.0であった）が、これらは、いずれも、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であった（乙7の3、乙63～65）。

5 (6) 平成25年報告書（平成25年検証）

ア 平成20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により、平成21年以降の完全失業率は平成20年と比較して急激に悪化したほか、平成21年から平成23年までの間、賃金（事業所規模5人以上の調査産業計の1人平均月間現金給与総額）、消費者物価指数（全国・総合）及び家計消費（全国勤労者世帯の家計消費支出の名目値）は、平成22年の賃金を除き、いずれも減少（下落）する状況となっていた（乙11）。このような社会経済情勢を背景として、生活保護受給者数も急激に増加し、平成23年7月には過去最高の205万人となり、その後も引き続き増加していった（乙6）。

15 そのような中で、平成16年報告書において生活扶助基準の定期的な検証の必要性が指摘されていたことなどから、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、常設部会として基準部会が設置された（甲108の3、4、乙6）。

20 イ 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世帯の消費実態との均衡が適切に図られているかなどについて検証（平成25年検証）を行い、平成25年1月18日、平成25年報告書を取りまとめた。平成25年検証の概要は、以下のとおりである。（乙6）

25 (ア) 平成16年報告書において、現行の生活扶助基準は、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おらず、

5  
10  
15  
20  
25

体系の設定等について見直しを検討する必要があるとの指摘があったこと、平成19年報告書においても、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が図られる体系としていくべきという観点から、必要な見直しを行っていく必要があるとの考え方が示され、具体的には、国民の消費実態を詳細に分析するために全国消費実態調査を基本とし、収入階級別、世帯人員別、年齢階級別、地域別等の様々な角度から詳細に分析することが適当とされたことなどから、基準部会は、平成21年全国消費実態調査の個票データを用いて、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との乖離を詳細に分析し、「展開のための指数」について検証を行った。その際、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、第1・十分位は他の十分位に比べて消費の動向が大きく異なることなどを理由に、検証に当たって生活扶助基準と対比する一般低所得世帯としては、これまでの検証にならない、第1・十分位を設定した。

(イ) 年齢階級別については、年齢階級別に設定されている第1類費について、第1・十分位における0～2歳の第1類費相当支出額を1として、第1・十分位における各年齢階級の第1類費相当支出額及び生活扶助基準における各年齢階級の第1類費をそれぞれ指数化し、生活扶助基準における年齢階級別の指数が消費実態（第1・十分位における年齢階級別の指数）と比較してどの程度の乖離があるかを検証した。比較対象とする第1・十分位については、スケールメリットが最大に働く場合（単純に世帯年収を基に分位を設定したもの）と最小に働く場合（世帯員1人当たりの年収を基に分位を設定したもの）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。

その結果、以下のとおり、各年齢階級間の指数に乖離があり、第1・



十分位における消費実態は、生活扶助基準が想定するよりも年齢階級間の比率がフラットに近いものであると認められた。

(年齢)	0-2	3-5	6-11	12-19	20-40	41-59	60-69	70～
消費実態	1.00	1.03	1.06	1.10	1.12	1.23	1.28	1.08
現行基準	0.69	0.86	1.12	1.37	1.31	1.26	1.19	1.06

5 (ウ) 世帯人員別については、第1類費(相当支出)及び第2類費(相当支出)ごとに、第1・十分位における単身世帯の平均消費水準を1として、第1・十分位における各世帯人員別の平均消費水準及び生活扶助基準における各世帯人員別の基準額を指数化し、各世帯人員別の基準額が消費実態(第1・十分位における各世帯人員別の平均消費水準)と比較してどの程度の乖離があるかを検証した。その際、第1類費相当支出のスケールメリットについては、前記(イ)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。

15 その結果、以下のとおり、第1類費及び第2類費のいずれについても、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、第1類費相当支出については、生活扶助基準が想定するよりもスケールメリットが働いている一方、第2類費相当支出については、生活扶助基準が想定するほどのスケールメリットは働いていない実態が認められた。

(世帯人数)		単身	2人	3人	4人	5人
第1類費	消費実態	1.00	1.54	2.01	2.34	2.64
	現行基準	0.88	1.76	2.63	3.34	3.95
第2類費	消費実態	1.00	1.34	1.67	1.75	1.93
	現行基準	1.06	1.18	1.31	1.35	1.36

(エ) 級地別については、第1・十分位における1級地-1の平均消費水準を1として、第1・十分位における各級地別の平均消費水準及び生活扶助基準における各級地別の基準額を指数化し、各級地別の基準額が消費実態（第1・十分位における各級地別の平均消費水準）と比較してどの程度乖離があるかを検証した。その際、第1類費相当支出部分については前記(ウ)と同様に年齢による影響を除去するとともに、前記(ウ)で得られた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。

その結果、以下のとおり、第1・十分位における消費実態は、生活扶助基準と比較して、級地別の較差が小さくなっていることが認められた。

(級地)	1-1	1-2	2-1	2-2	3-1	3-2
消費実態	1.00	0.96	0.90	0.90	0.87	0.84
現行基準	1.02	0.97	0.93	0.88	0.84	0.79

(オ) 前記各検証においては、第1・十分位のサンプル世帯が全て生活保護を受給した場合の生活扶助基準額の一世帯当たりの平均（すなわち、サンプル世帯の世帯員の年齢、世帯人員、所在地域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とが同額となるようにして指数を算出した（なお、この点について、平成25年報告書においては、「仮に第1・十分位の全ての世帯が生活保護を受給した場合の1世帯当たりの平均受給額が不変となるようにして、年齢、世帯人員体系及び級地の基準額の水準への影響を評価する方法を採用した。」と記載されている。）。

また、前記各検証においては、一部、統計的分析手法である回帰分析が採用されているが、その理由は、全国消費実態調査の調査客体には10代以下の単身世帯がほとんどないため、回帰分析を用いなければ、1

0代以下の単身世帯の消費を正確に計測できず、一般低所得世帯の年齢階級別の指数について統計的に妥当な数値を導くことが困難であったため、また、検証結果が回帰分析を用いた結果と概ね遜色がないかを確認し、検証結果の妥当性を補強するためであった。

- 5 (カ) 現行の生活扶助基準額（第1類費、第2類費、冬季加算、子どもがいる場合は児童養育加算、1人親は母子加算を含む。）に前記各検証結果を完全に反映した場合（消費実態の指数に一致させた場合）の年齢、世帯人員及び級地による影響の平均値を個々の世帯構成ごとにみると、以下のとおり、その影響の程度は様々である。

	年齢	世帯人員	級地	合計
夫婦と18歳未満の子1人	-2.9%	-5.8%	0.1%	-8.5%
夫婦と18歳未満の子2人	-3.6%	-11.2%	0.2%	-14.2%
60歳以上単身	2.0%	2.7%	-0.2%	4.5%
60歳以上高齢夫婦	2.7%	-1.9%	0.7%	1.6%
20～50代の若年単身	-3.9%	2.8%	-0.4%	-1.7%
母親と18歳未満の子1人	-4.3%	-1.2%	0.3%	-5.2%

- 10 ウ 平成25年報告書には、検証結果に関する留意事項として、概要、以下のような指摘がある。

- 15 (ア) 今回試みた検証手法は、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との間に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り、世帯員の様々な組み合わ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、世帯構成によって様々に異なる差が生じ得る。そのような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じると考えられるが、統計上の限界等から、全ての要素については分析・説明に至らなかった。

5 (イ) 前記検証手法は委員による専門的議論の結果として得られた透明性の高い一つの妥当な手法であるが、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り、それが唯一の手法ということでもなく、将来の基準の検証方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も、検証方法に一定の限界があることに留意する必要がある。

10 (ウ) 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、取り分け、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。

(エ) 基準額の見直しによる影響の実態を把握し、今後の検証の際には参考にする必要がある。

15 エ また、平成25年報告書には、このほか、「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。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

20 ても慎重に配慮されたい。」との指摘もある。

このうち前半部分については、報告書案の段階では、「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。」「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。」とされていた。これに対し、部会にお

25

いて、合理的説明がついたのは年齢、人員数及び級地のみであり、経済指標等については全く議論されていないなどとする委員らの指摘があり、これを受け、前記のとおり修正されたものである（甲 1 1 3 の 3、乙 2 5 [23～27 頁]）。

## 5 (7) ゆがみ調整

ア 厚生労働大臣は、平成 2 5 年検証の結果を踏まえ、生活扶助基準について、本件各改定により、平成 2 5 年度から平成 2 7 年度まで約 3 年を掛けて、第 1・十分位の消費実態との年齢、世帯人員、居住地域別の較差の段階的な是正を図った（ゆがみ調整）。

10 すなわち、具体的には、① 前記(6)イ(イ)の検証結果を踏まえ、第 1 類費基準額について、年齢階級間の基準額の差を小さくし、② 同(ウ)の検証結果を踏まえ、第 1 類費基準額について、2 人世帯及び 3 人世帯についても逡減率（世帯人員が 1 人増加するごとに第 1 類費基準額の合計額に乗じる割合）を導入した上、4 人世帯以上の逡減割合を大きくするとともに、第 15 2 類費基準額について、世帯人員の増加に応じた各世帯人員別の基準額の増額の幅を大きくし、③ 同(エ)の結果を踏まえ、第 1 類費及び第 2 類費の基準額について、それぞれ各級地間の差を小さくするように調整した（乙 1 7）。

20 イ この調整に当たり、厚生労働大臣は、平成 2 5 年検証の結果をそのまま（完全に）反映させるのではなく、引下げ及び引上げのいずれについても 2 分の 1 の範囲で反映させることとした（2 分の 1 反映）。

25 これは、例えば、2 級地－1 における 0～2 歳の第 1 類費であれば、平成 2 5 年改定前は 1 万 9 0 2 0 円であったところ、以下の計算のとおり（改定率は小数第 4 位を四捨五入した。）、3 万 0 3 0 6 円とするのではなく、2 万 4 4 8 6 円とするものである（デフレ調整は除く。なお、端数処理による影響のみであるかは不明であるが、この数値に－4. 7 8 %のデ

フレ調整をした金額(2万3310円)と改定後の金額(2万3420円)とは一致しない。)

(そのまま(完全に)反映)

[年齢階級別の改定率]  $1.00/0.69=1.449$

[世帯人員別の改定率]  $1.00/0.88=1.136$

[級地別の改定率]  $0.90/0.93=0.968$

$1万9020円 \times 1.449 \times 1.136 \times 0.968 = 3万0306円$  (1円未満四捨五入)

(2分の1反映)

[年齢階級別の改定率]  $(0.69+1.00)/2/0.69=1.225$

[世帯人員別の改定率]  $(0.88+1.00)/2/0.88=1.068$

[級地別の改定率]  $(0.93+0.90)/2/0.93=0.984$

$1万9020円 \times 1.225 \times 1.068 \times 0.984 = 2万4486円$  (1円未満四捨五入)

ウ 平成25年改定の際、厚生労働大臣は、平成25年報告書に記載された基準部会における議論の内容を踏まえ、期末一時扶助について世帯人員別にスケールメリットを考慮した基準額を定め、勤労控除について、基礎控除における全額控除となる水準を引き上げ、控除率の逡減措置を廃止して一律の割合とし、併せて特別控除を廃止することとした(乙6、16、17)。

## (8) デフレ調整

ア 前記(5)イ、エのとおり、平成19年報告書において、当時の生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較して(やや)高めとなっているとされたものの、厚生労働大臣は、平成20年度以降の生活扶助基準について、原油価格の高騰や世界的な金融危機の影響等を考慮し、見直しをせずに据え置いていた。他方で、前記(6)アのとおり、世界的な金融危機により、完全失業率が悪化し、賃金、物価及び家計消費が継続的に減少(下落)するデフレ状況に陥る中で、生活保護受給者数も急激に増加していった。また、

社会保障全体の在り方の見直しが課題となる中で、それらとの関連においても生活保護制度の見直しの必要性が指摘され、平成24年8月に成立した社会保障制度改革推進法の附則においても、政府は、「生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと」とされていた（乙6）。

そこで、厚生労働大臣は、平成20年以降、デフレ傾向が続いてきた中、生活扶助基準額が据え置かれてきたことなどの結果、保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（生活扶助基準額が実質的に引き上げられた）と評価できるものと判断し、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（消費者物価指数）の動向を勘案して、生活扶助基準額の改定をすることとした（乙20）。具体的には、総務省が公表している消費者物価指数（総務省CPI）を基に、厚生労働省が独自に考案した生活扶助相当CPIという指標を用いて、平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIをそれぞれ算出し、本件各改定により、平成25年度から平成27年度まで約3年を掛けて、その変化率である-4.78%の割合をもって生活扶助基準額を引き下げた（デフレ調整）。

イ ここで、総務省CPIについてみると、概要、以下のとおりである（乙27、28）。

(ア) 総務省CPIは、我が国における主要な物価指数の一つであり、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って、家計の消費構造を一定のものに固定し、これに要する費用が物価の変動によってどのように変化するかを指数値で示したものである。

その指数は、統計法に基づく基幹統計調査である家計調査の集計結果を基に、家計の消費支出の中で重要度が高く、価格変動を代表できるなどの観点から選定された商品（以下「指数品目」という。）について、家

計の総消費支出金額に占める当該指数品目の支出金額の割合（一般に、総消費支出金額を1万として、各指数品目の支出金額を比例換算した1万分比により表される。以下「ウェイト」という。）を算出し、各指数品目の基準時に対する比較時の価格比を当該指数品目のウェイトによって加重平均することにより算出されている。

より具体的には、最初に、比較時価格を基準時価格で除して算出された品目別価格指数を各品目のウェイトで加重平均して最下位類の指数を算出し、次に各最下位類の指数を当該類ウェイトで加重平均して上位類の指数を算出し、同様にして、小分類指数、中分類指数、10大費目指数、総合指数の順に積み上げて算出される。10大費目とは、指数品目を①食料、②住居、③光熱・水道、④家具・家事用品、⑤被服及び履物、⑥保健医療、⑦交通・通信、⑧教育、⑨教養娯楽、⑩諸雑費の10費目に分類したものであり、これらが更に中分類、小分類に順次細かく分類されている。

(イ) 指数品目の価格には、原則として、統計法に基づく基幹統計調査である小売物価統計調査によって得られた全国の市町村別、品目別の平常の小売価格が用いられている。

しかし、パソコン（デスクトップ型及びノート型）（以下、それぞれ「デスクトップパソコン」、「ノートパソコン」という。）及びカメラの3品目については、技術革新が激しく、市場の製品サイクルが極めて短いため、店頭で同一銘柄の価格を取集する方法では同質の製品を継続的に調査することが困難であることから、全国の主要な家電量販店のPOS情報による全機種の販売価格のほか、販売台数、各機種の特性等を用いて、ヘドニック法と呼ばれる方法により品質調整を行い、品目別価格指数が算出されている（乙27[17頁]、28[41頁]、80[6頁]）。

なお、品質調整とは、銘柄の改正等による品質の変化などの物価変動

5 以外の要因による価格差を除去する調整をいい、複数の方法が存在する  
が、そのうちヘドニック法は、各製品の品質がこれを構成する複数の特  
性（性能）に分解でき、価格は性能によって決定されると考え、これら  
の諸特性と各製品の価格との関係を重回帰分析で解析することにより、  
製品間の価格差のうち品質に起因する部分を計量的に把握しようとする  
手法（新商品の価格から新旧商品の品質・性能差を価格換算したものを  
引き、接続価格とする方法）である（乙26[図表8]、28[16頁]、8  
0[6頁]）。

10 (ウ) 前記(ア)のとおり、総務省CPIの算出に当たり、家計の消費構造(指  
数品目及びそのウエイト)は、物価の変動のみを測定し得るように基準  
時(比較の基準となる年)において一定のものに固定される。

15 しかし、時間の経過と共に消費構造は変化するため、物価指数が現実  
の物価変動を正しく反映するように、家計調査を基に、西暦年数の末尾  
が0及び5の年を基準時(ウエイト参照時)として5年ごとに改定され  
ている(以下「基準改定」といい、各基準改定に係る基準時、指数品目  
及びそのウエイトを、当該基準改定の年を用いて「平成22年基準」、「平  
成22年指数品目」、「平成22年ウエイト」などという。)

20 なお、消費者物価指数は時間の経過による物価の動きを見るものであ  
るから、これらの基準改定の前後を通じて指数の比較が可能となるよう  
に、基準改定に合わせ、改定前の指数を改定後の指数に換算(単純な比  
例換算)することにより、これらの指数の接続が行われている(例えば  
平成17年の基準指数を平成22年の基準に接続する場合の計算式は、  
平成22年基準接続指数=平成17年基準指数×100/平成17年基  
準の平成22年平均指数である。)

25 (エ) 平成17年から平成23年までの間の総務省CPI(全国・総合。以  
下、特に断らない限り同様である。)の指数の推移は、平成22年を10

0とすると、平成17年100.4、平成18年100.7、平成19年100.7、平成20年102.1、平成21年100.7、平成22年100.0、平成23年99.7であった(乙29)。

ウ 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率(-4.78%)の算出過程は、概要、以下のとおりである(乙30)。

(ア) 生活扶助相当CPIは、総務省CPIの算出の基礎となった指数品目から、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)を除いた品目(以下「生活扶助相当品目」といい、①②の品目を併せて「除外品目」という。)について、総務省CPIの算出に当たって用いられた品目別価格指数及びウエイトを用いて指数化したものである。

(イ) 平成20年の生活扶助相当CPIは、平成20年の総務省CPIの指数品目(平成17年指数品目)から除外品目を除いた485品目のそれぞれについて、平成22年の価格を100とした場合の平成20年の価格指数に、各品目のウエイト(平成22年ウエイト)を乗じ、それらの合計(646627.9)を、485品目のウエイト(平成22年ウエイト)の総和(6189)で除することにより、104.5と算出された(小数第2位四捨五入)。

他方、平成23年の生活扶助相当CPIは、平成23年の総務省CPIの指数品目(平成22年指数品目)から除外品目を除いた517品目のそれぞれについて、平成22年の価格を100とした場合の平成23年の価格指数に、各品目のウエイト(平成22年ウエイト)を乗じ、それらの合計(635973.1)を、517品目のウエイト(平成22年ウエイト)の総和(6393)で除することにより、99.5と算出

された（小数第2位四捨五入）。

なお、平成20年と品目数が異なるのは、平成22年の基準改定によって新たに加えられた品目（32品目）が存在することによるが、上記各生活扶助相当CPIについては、前記イ(ウ)のような方法による指数の接続は行われていない。

(ウ) 前記(イ)のとおり、平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIはそれぞれ104.5、99.5であり、平成20年から平成23年までの間の生活扶助相当CPIの変化率は、 $-4.78\%$  ( $(99.5-104.5)/104.5 \times 100 = -4.78\%$ ) と算出された（小数第3位四捨五入）。

なお、上記期間の総務省CPIの変化率は、 $-2.35\%$  ( $(99.7-102.1)/102.1 \times 100 = -2.35\%$ ) であった（小数第3位四捨五入）。

#### (9) 激変緩和措置

前記(7)(8)のゆがみ調整及びデフレ調整をするに当たっては、激変緩和措置として、① ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の見直しを平成25年度から約3年を掛けて段階的に実施するとともに、② 改定前の生活扶助基準額からの増減幅が±10%を超えないように調整がされた（前提事実(1)エ参照）。

#### (10) ゆがみ調整及びデフレ調整による影響

ア ゆがみ調整及びデフレ調整による影響を1級地-1の標準3人世帯（33歳、29歳、4歳）についてみると、平成25年改定前の生活扶助基準による基準生活費の金額（地区別冬季加算額及び期末一時扶助費を除く。以下、この項において同じ。）は月額16万0180円（第1類費：4万0270円+4万0270円+2万6350円=10万6890円、第2類費：5万3290円）であったのに対し（なお、乙10、21の16万2170円には5か月分の冬季加算額（4770円×5か月=2万3850円）を1か月当たりにならした金額（2万3850円/12か月≒1990円）が含まれている。乙107）、平成

25年改定後（激変緩和措置1年目）の基準生活費の金額は月額15万4860円（下記計算式参照。算定した額に10円未満の端数が生じたときは、当該端数を10円に切り上げる。A、Bについて前提事実(1)エ参照。）となり、改定率にすると-3.3%（小数第2位四捨五入）であった（乙1）。また、本件各改定後（平成27年4月）には、本件各改定前と比較して-10.0%（小数第2位四捨五入）の月額14万4198円となることが予定されていた（下記計算式のうちB）（もっとも、実際には、前提事実(2)のとおり、平成26年改定では併せて消費増税等を勘案した生活扶助基準の引上げがされたため、この間の変化率は-10.0%にはなっていない。）。

$$A = (4万0270円 + 4万0270円 + 2万6350円) \times 1.0000 + 5万3290円 \\ = 16万0180円$$

$$B = (3万7350円 + 3万7350円 + 2万9130円) \times 0.8350 + 5万7500円 \\ = 14万4198円 (> A \times 0.9)$$

$$A \times 2/3 + B \times 1/3 = 15万4853円$$

イ 前記アの改定率（影響の程度）は、あくまで標準3人世帯についてのものであって、本件各改定は、標準3人世帯の基準生活費を改定（引下げ）した上でそれを年齢階級別、世帯人員別、級地別の基準額に展開するものではないから、他の世帯構成における影響の程度は各世帯によって異なるものである。そこで、平成25年報告書において平成25年検証の結果を完全に反映した場合の影響の程度を例示された世帯構成のうち、最も不利益が小さいものと想定されていたのは「60歳以上単身」世帯であったことから（前記1(6)イ(カ)、例えば、1級地-1の単身高齢世帯（60歳）への影響の程度についてみると、平成25年改定前は月額7万9530円（第1類費：3万6100円、第2類費：4万3430円）であったのに対し、平成25年改定後は、-0.8%（小数第2位四捨五入）の7万8870円

(下記計算式参照) となり、本件各改定後には、本件各改定前と比較して  
 -2.5% (小数第2位四捨五入) の月額7万7540円 (下記計算式の  
 うちB) となることが予定されていた (乙1)。

$$A = 3 \text{ 万 } 6100 \text{ 円} \times 1.0000 + 4 \text{ 万 } 3430 \text{ 円} = 7 \text{ 万 } 9530 \text{ 円}$$

$$B = 3 \text{ 万 } 7890 \text{ 円} \times 1.0000 + 3 \text{ 万 } 9650 \text{ 円} = 7 \text{ 万 } 7540 \text{ 円}$$

$$A \times 2/3 + B \times 1/3 = 7 \text{ 万 } 8867 \text{ 円}$$

(11) 平成20年以降の家計消費の状況及び本件各改定後の生活扶助基準の妥  
 当性の検証結果

ア 平成20年から平成27年改定前の平成26年までの間の家計調査に基  
 づく消費支出 (①二人以上世帯の消費支出 (全体)、②二人以上世帯の消費  
 支出 (第1・十分位)、③二人以上世帯の生活扶助相当支出 (全体)、④二  
 人以上世帯の生活扶助相当支出 (第1・十分位)) の推移は、以下のとおり  
 である (①②は総務省公表値、③④は総務省公表値を基にした厚生労働省  
 による試算値であり (いずれも単位は円)、各欄の下段は平成20年の数値  
 を基準とした変化率である。乙82)。

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
①	296,932	291,737 -1.7%	290,244 -2.3%	282,966 -4.7%	286,169 -3.6%	290,454 -2.2%	291,194 -1.9%
②	175,112	173,100 -1.1%	179,408 2.5%	166,385 -5.0%	179,268 2.4%	181,383 3.6%	174,836 -0.2%
③	240,174	235,645 -1.9%	233,652 -2.7%	227,746 -5.2%	228,678 -4.8%	232,054 -3.4%	233,228 -2.9%
④	143,106	142,500 -0.4%	146,857 2.6%	135,696 -5.2%	142,028 -0.8%	144,900 1.3%	143,204 0.1%

イ 基準部会は、平成29年に実施した5年に1度の生活扶助基準の検証の  
 際、本件各改定による生活扶助基準の見直しの影響を検証した。保護受給  
 世帯については平成25年度被保護者調査及び平成24年度から平成26  
 年度の社会保障生計調査の個票データを使用し、一般世帯については平成

24年度から平成26年度の家計調査の個票データを使用して、本件各改定が保護受給世帯の家計に与えた影響を把握しようとしたが、見直しによる家計への影響を評価するまでには至らなかった。

また、一般低所得世帯との均衡を図る水準均衡方式を前提に平成26年全国消費実態調査の個票データを用いて生活扶助基準の水準を検証したところ、夫婦子1人世帯の現行の生活扶助基準額（13万6495円）と夫婦子1人世帯の第1・十分位（世帯人員別1人当たり年収階級）の生活扶助相当支出額（外れ値±2σの場合13万4254円、外れ値±3σの場合13万6638円）とは、概ね均衡していることが確認された。ただし、そこから展開し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との均衡を確認するまでには至らなかった。この意味することについて、単に消費水準との均衡を図ることが最低生活保障水準を満たすものといえるのか、水準均衡方式の在り方が問われる本質的な課題であることに留意する必要があるとの指摘があった。（乙86）

## 2 判断枠組み等について

### (1) 生活扶助基準改定における厚生労働大臣の裁量権

生活保護法3条によれば、同法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならぬところ、同法8条2項によれば、保護基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならない。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、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。

したがって、厚生労働大臣は、保護基準中の生活扶助基準（基準生活費）について減額を伴う改定をするに際し、改定の必要性があるか否かや、改定後の生活扶助基準の内容が最低限度の生活を維持する上での要保護者の基礎的な日常の需要の充足に十分な程度であるか否かを判断するに当たり、上記  
5 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。

## (2) 激変緩和措置に係る厚生労働大臣の裁量権

また、生活扶助は、要保護者の基礎的な日常生活費を賄うためのものであるから、従前の基準生活費が最低限度の生活を維持するための日常の基礎的な需要を超えるものであっても、その減額は、改定前の基準生活費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  
10 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側面があることも否定し得ないところである。そうすると、上記のような場合においても、厚生労働大臣は、生活保護受給者間の公平や国の財政事情といった見地に基づく減額を伴う生活扶助基準の改定の必要性を踏まえつつ、被保護者のこの  
15 ような期待的利益についても可及的に配慮するため、減額の方法等について、激変緩和措置の要否などを含め、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。

## (3) 判断枠組み（審査基準）

ア 生活扶助基準の改定の要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価や被保護者の期待的利益についての可及的な配慮は、前記(1)及び(2)の  
20 ような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であることからすると、基準生活費の減額をその内容に含む本件各改定は、① 当該各改定の時点において、当該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  
25 するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点から

みて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるものと認められる場合、あるいは、② 基準生活費の減額に際して激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、前記(2)の見地からの被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるものと認められる場合に、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきである。

(以上について、最高裁昭和51年(行ツ)第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁、最高裁平成22年(行ツ)第392号、同年(行ヒ)第416号同24年2月28日第三小法廷判決・民集66巻3号1240頁、最高裁平成22年(行ヒ)第367号同24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁参照)

イ 生活扶助基準の改定は、時として社会経済情勢の変化に応じて迅速に行う必要があることや、毎年予算の確保を伴う必要があることから、基準の改定に当たって審議会等による事前の検討を必須とすることが現実的でないことは生活保護法の立法段階から指摘されており、法制度上も生活扶助基準の改定に当たって外部専門家又はその会議体の関与は要件とされていない。したがって、専門家の会議体等による検討を経ることなく基準の改定を行ったとしても、そのことから直ちに前記の過誤や欠落につながる専門的知見との整合性の欠如等が推認されるものではない。

しかし、毎年生活扶助基準の改定自体は外部専門家の関与なく行われてきたとしても、生活扶助基準の改定(算定)方式の変更や、その前提となる生活扶助基準の水準の評価については、生活保護法制定時の生活扶助基準の設定以来、専門家の会議体の検討結果を踏まえて行われてきた経緯がある(前記1(1)~(6))。これに加え、生活保護が憲法25条に規定する理念に基づくものであって、恣意的な生活扶助基準の改定を防止する必要

があることからすると、生活扶助基準の改定が、専門家の会議体による検討を経ることなく、従前の改定方式と異なる方式により大幅な減額を伴って行われた場合には、改定の経緯を踏まえて、統計等の客観的な数値との合理的関連性や専門的知見との整合性について、より慎重に審査するのが相当である。

ウ　ところで、憲法25条の規定は、全ての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運営すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、直接個々の国民に対して具体的権利を付与したものではない（最高裁昭和39年（行ツ）第14号同42年5月24日大法廷判決・民集21巻5号1043頁）。いわゆる社会権規約9条も、締約国において、社会保障についての権利その他各条項所定の権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、上記権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものと解することはできない。したがって、これらの規定を根拠に、本件訴訟における合理性の立証責任が被告らにあるとか、その立証の不奏功が直ちに違憲性の推定に結びつくものということとはできない。

### 3 ゆがみ調整について

#### (1) 水準均衡方式との整合性等

ア　前記1(6)イのとおり、ゆがみ調整の基とされた平成25年検証は、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているかなどについて検証しており、その際、比較対象となる一般低所得世帯として第1・十分位が設定されているところ、原告らは、原告主張2(1)(2)(3)のとおり主張する。

しかし、被告らが主張するとおり（被告主張2(2)）、そもそも平成25年検証は、生活扶助基準の水準の当否について検証したのではなく、平

成16年報告書及び平成19年報告書の指摘を踏まえ、世帯構成などが異なる生活保護受給者間において実質的な給付水準の均衡が図られる体系とすべきであるとの観点から、生活扶助基準の年齢階級別、世帯人員別、級地別の展開の在り方が一般低所得世帯の消費実態を適切に反映しているかを検証したものである（すなわち、標準世帯の基準額を定め、これを第1類費と第2類費とに分けた上で、年齢階級別、世帯人員別、級地別に指数を用いて基準額を算出する方法（基準の展開）により基準生活費を定めた現行の生活扶助基準のうち、標準世帯の基準額を取り上げて、それが一般低所得世帯の消費実態と均衡がとれたものであるかを検証したものでなく、当該基準額及びそれを基に展開された基準生活費を前提に、展開の際の指数が一般低所得世帯の消費実態と均衡のとれたものであるかを検証したものである。）。したがって、平成25年検証は、生活扶助基準の水準に関する改定方式である水準均衡方式と整合しないものとはいえず、むしろ、水準均衡方式を前提に、従前は標準世帯の基準生活費との関係で図られていた一般低所得世帯との水準の均衡を、更にその体系（展開）にまで及ぼそうとしたものともいえるのであるから（甲193[14～15頁]、194[4～5頁]）、水準均衡方式の趣旨に沿うものであるともいえる。

また、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との比較検証に当たって第1・十分位を比較対象としたことについては、従前から比較対象として主に第1・十分位に着目されてきたことを踏まえてのものであり（前記1(2)イ、(3)ア(ア)、(4)イ、(5)イ）、基準部会において検討の上、相当と判断されたものである（前記1(6)イ）。そして、被告らが主張するとおり（被告主張2(2)(3)）、平成25年検証は生活扶助基準の展開の在り方が一般低所得世帯の消費実態を適切に反映しているかを検証したものであって、家計における消費構造は収入によって異なることからすれば、保護受給世帯と消費水準が近似している第1・十分位を比較対象とすることは

特に不合理ではなく、むしろその検証の目的に沿うものであるといえ、そのような目的からすると、比較対象から保護受給世帯を除外しなかったからといって特に不合理であるとはいえない。

イ また、前記1(6)イ(ウ)のとおり、平成25年検証においては一部で回帰分析が用いられているところ、原告らは、原告主張2(4)のとおり主張する。

しかし、被告らが主張するとおり(被告主張2(4))、上記回帰分析に使用された平成21年全国消費実態調査の個票データのようにクロス・セクション(横断面)データを被説明変数とする回帰分析においては、決定係数の値が0.5であれば極めて良いとの指摘もあり、0.3程度しか得られない場合も多いから、0.3程度であっても極めて低いとまではいえない(乙6、60、61)。また、説明変数の有意性検定であるt検定によって帰無仮説(説明変数の有意性が0であるという仮説)が棄却されなかった説明変数の有意性が0であるといえるわけでもなく(乙54、62)、その説明変数を除外しなかったことが回帰分析の手法として誤りであるとはいえないことなどからすれば、これらの指摘は、いずれも統計的手法における当不当の問題にすぎず、平成25年検証において採用された手法が不合理であるとまではいえない。

## (2) 物価変動の二重評価等(デフレ調整との関係)

ア 本件各改定は、平成25年検証に基づ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を図って展開の際の指数を適正化するゆがみ調整に加え、物価指数を指標として生活扶助基準の水準を適正化するデフレ調整を行うものであったところ、原告らは、原告主張2(5)のとおり主張する。

イ しかし、被告らが主張するとおり(被告主張2(5))、平成25年検証それ自体は、生活扶助基準の水準の当否について検証するものではなく、年齢階級別、世帯人員別、級地別の生活扶助基準の展開の在り方が一般低所得世帯の消費実態を適切に反映しているかを検証するものである。そして、

ゆがみ調整は、年齢階級別、世帯人員別、級地別の生活扶助基準額の各指数（比率）を、平成25年検証の結果として得られた年齢階級別、世帯人員別、級地別の一般低所得世帯における消費水準の各指数（比率）と同一にしようとするもの（2分の1反映をする場合には、それらの乖離を縮小させようとするもの）であり、その目的としては、生活扶助基準の絶対的な水準の修正ではなく、保護受給世帯間の相対的な調整を図ろうとするものであるといえる。また、平成25年検証においては、第1・十分位のサンプル世帯が全て生活保護を受給した場合の基準額の平均、すなわちサンプル世帯の世帯員の年齢、世帯人員、所在地域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とが同額になるように算出しているから（前記1(6)イ(ウ)、その方法としても、理論的には、生活扶助基準の絶対的な水準に修正を加えるものではないといえる。

さらに、年齢階級別、世帯人員別、級地別の展開のための指数と消費実態との較差が物価変動の影響を受けた結果である可能性は皆無とはいえないものの、本件各証拠を検討しても、実際に影響を受けたのか、具体的にどのように影響を受けたのかなどは何ら明らかではないのであって、一部の保護受給世帯における生活扶助費の引下げについて、ゆがみ調整及びデフレ調整により物価下落が二重に反映されたものであるということはいえない。

ウ もっとも、前記イのとおりゆがみ調整が理論的には生活扶助基準の絶対的な水準の修正を意図したものではなかったとしても、現実にはされたゆがみ調整（2分の1反映をしたゆがみ調整）による財政効果は90億円であるとされているのであって（乙16、20）、その原因が被告らの主張するとおりサンプル世帯と実際の保護受給世帯との世帯構成及び地域分布の違いによるものであるとしても、結果的に、保護受給世帯全体としてみれば

生活扶助基準の絶対的な水準が低下したものとみることもできる。

しかし、これは、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に当たって使用したサンプル世帯数（基礎データ量）の限界によるものである上、絶対的な水準の低下と評価できる程度も大きいとはいえないことからすると（3年分で90億円分の財政効果は、平成25年度（単年度）の生活扶助費に係る概算要求額（国費負担分）1兆0169億円（乙20）との比較においても0.9%程度である。）、このことをもってゆがみ調整の手法に過誤や欠落があったということはできない。

### (3) 2分の1反映の合理性

ア 前記1(7)イのとおり、ゆがみ調整は、平成25年検証の結果を踏まえたものではあるものの、その検証結果をそのまま（完全に）生活扶助基準に反映させたものではなく、2分の1の範囲で反映させたものであるところ（2分の1反映）、原告らは、原告主張2(6)のとおり主張し、被告らは、被告主張2(6)のとおり主張する。

イ いわゆる激変緩和措置は、一般に、従前の取扱いを変更することによって大きな不利益を被る者がいることを前提に、その者の負担等に配慮し、不利益を緩和することを目的としたものであるところ、平成25年検証の結果をそのまま反映した場合に従前よりも生活扶助基準が引き下げられる保護受給世帯との関係においては、結果を反映させる程度を2分の1の範囲とする措置は不利益を緩和するものであり、激変緩和措置であるといえる。

これに対し、平成25年検証の結果を反映させることが生活扶助基準の引上げにつながる保護受給世帯との関係についてみれば、そもそもその結果の反映は不利益ではないのであって、それを反映させる程度を2分の1の範囲とすることは、上記の意味における激変緩和措置であるとはいえない。しかも、ゆがみ調整は保護受給世帯間の相対的な調整（相対的な不公

平の是正)を図るものであったところ、平成25年検証を前提にすれば、その結果を一律に2分の1の比率で反映するのではなく、引下げについては(激変緩和措置として)2分の1の範囲で反映することとする一方で、引上げについてはそのまま反映することとする方が、保護受給世帯間の相対的な調整は図られることになる。

しかし、平成25年検証は、合理的なものではあるものの、限られた範囲のデータと統計的処理の一手法を組み合わせさせた試算結果であり、平成25年報告書においても、その検証方法には統計上の一定の限界があることが示唆されていたことからすると(前記1(6)ウ(ア)(イ))、平成25年検証の結果が生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との乖離を必ずしも正確に反映したものとまではいえない。そして、生活扶助基準については専門家の会議体による検証が定期的に行われており、展開部分についても更なる検証が行われる可能性があったことをも踏まえると、急激な変化をもたらすような1回の検証結果を直ちに完全に反映させるのではなく、数次にわたる検証とその結果の反映という作業を繰り返すことにより、漸次、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との乖離の是正を図っていくという判断も、専門家による検討結果に基づく政策的判断として一定の合理性を有するものとはいえる。そうすると、2分の1反映が不合理であるということとはできず、統計等の客観的な数値との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くということもできない。

#### (4) ゆがみ調整の評価

原告らがゆがみ調整について指摘するその他の点についても、厚生労働大臣の裁量的判断の当不当を左右するものにすぎず、2分の1反映を含むゆがみ調整の判断過程に過誤や欠落があるとは認められないから、本件各改定のうち2分の1反映を含むゆがみ調整部分について、厚生労働大臣に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったということとはできない。

#### 4 デフレ調整について

##### (1) デフレを理由とする生活扶助基準の調整の合理性

ア 前記1(8)アのとおり、平成25年改定においては、ゆがみ調整のほかに、物価変動の動向を勘案したとされるデフレ調整が行われているところ、この点について、原告らは、原告主張3(1)のとおり主張し、被告らは、被告主張3(1)のとおり主張する。

イ 生活扶助基準の水準についての平成19年検証の結果は、前記1(5)イ(イ)のとおり、夫婦子1人(有業者あり)世帯の平均の生活扶助基準額(15万0408円)は第1・十分位における生活扶助相当支出額(14万8781円)よりもやや高めであるとされ、単身世帯(60歳以上)の平均の生活扶助基準額(7万1209円)は第1・十分位における生活扶助相当支出額(6万2831円)よりも高めであるとするものであった。これを受けて、平成20年度の生活扶助基準の減額改定が検討されたが、同年度の予算編成が行われた平成19年12月頃には、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めることとして、平成20年度の生活扶助基準は据え置かれ、その後も、経済・雇用情勢等を総合的に勘案して、平成25年改定まで生活扶助基準は据え置かれた(前記1(5)エ)。

平成20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の影響による経済不況の結果、平成20年から平成23年までの間(なお、平成25年度予算政府案の閣議決定がされたのは同年1月であり、当該政府案の検討時点において参照可能な最新の総務省CPIは、平成24年1月公表の平成23年のデータであった(乙44~46。))の関連する経済指標には、以下のような変動があった。すなわち、平成20年から平成23年までの間の総務省CPIの前年比は、平成20年が+1.4%であった後は、-1.4%(平成21年)、-0.7%(平成22年)、-0.3%(平成23年)と下落を続け、全国勤労者世帯家計収支のうち家計消費支

出(名目)の前年比も、平成20年が+0.5%であった後は、-1.8%  
(平成21年)、-0.2%(平成22年)、-3.0%(平成23年)と  
減少を続けた(乙11)。また、この間の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)をみても、-0.3%  
5 (平成20年)、-3.9%(平成21年)、+0.5%(平成22年)、-  
0.2%(平成23年)と概ね減少傾向にあった(乙11)。これらの経済  
指標からすると、少なくとも平成21年以降は、消費者物価は全体として  
下落傾向にあり、一般国民の消費及び賃金も減少していたものと認められ  
る。

10 そして、デフレ調整は、このような経済情勢を踏まえ、厚生労働大臣に  
おいて、生活扶助基準の据置きによって収入額が維持された保護受給世帯  
は物価の下落の結果として可処分所得が実質的に増加した一方、賃金が減  
少した一般消費世帯は保護受給世帯と比較して物価の下落が可処分所得  
の実質的な増加につながらないことから、保護受給世帯の可処分所得が相  
15 対的、実質的に増加したものと判断し、生活扶助基準額を減額したもので  
ある。

これらの事情に鑑みると、特定の期間(平成20年から平成23年まで  
の間)の生活扶助相当CPIの変化率をもって保護受給世帯の可処分所得  
の実質的な増加分とみなしたことの当否はともかくとして、デフレを理由  
20 とする生活扶助基準の減額調整をしたこと自体は、不合理であるとはいえ  
ず、統計等の客観的な数値との合理的関連性を欠くものともいえない。

## (2) 消費者物価指数を指標としたデフレ調整の合理性等

ア 前記1(8)のとおり、デフレ調整においては消費者物価指数が指標とされ  
ているところ、原告らは、原告主張3(2)のとおり主張し、被告らは、被告  
25 主張3(2)のとおり主張する。

イ 前記1(2)から(5)までのとおりの平成25年改定に至るまでの従前の改

定の経過からすると、生活扶助基準は、水準均衡方式が採用された昭和59年以降はもちろん、格差縮小方式が採用された昭和40年以降は、一般国民の平均的消費水準や一般低所得世帯の消費水準に着目して改定がされてきたことが明らかである。これは、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の水準は、「一般国民の生活水準との関連においてとらえられるべき相対的なもの」であるという考えに基づくものであり、専門家の間においても、概ね妥当な方法であると認識されてきたものであるといえる（乙5[3頁]、8[1頁]、13[1頁]。なお、甲95参照。）。

この間、生活扶助基準の改定に当たって物価の動向や賃金の水準を考慮することについて、専門家による会議体において話題に上ったことはあるものの、消費水準に代えて物価の動向や賃金の水準を改定の指標とすることについて、具体的な議論がされたことはなかった（ただし、各種加算については、従前から物価指数の伸び率を基本として改定を図るものもあった（前提事実(1)ア)）。すなわち、まず、昭和58年意見具申においては、生活扶助基準の改定に当たり、従前同様、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に準拠することが妥当であるとした上で、賃金や物価について、それらそのままでは消費水準を示すものではないという理由により、その伸びは参考資料にとどめるべきであるとされていた（前記1(3)イ(イ)）。また、平成15年中間取りまとめにおいては、民間最終消費支出の見通しと実績との齟齬があることなどを理由として、年金改定と同様に消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることも考えられるとされたものの、その妥当性について専門委員会において統計資料等に基づく具体的な議論がされたわけではなかった（前記1(4)ウ）。さらに、平成25年報告書においては、「厚労省において・・・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には、それらの根拠についても明確に示されたい」とされているものの、基準部会においては物



価指数等の経済指標について全く議論されておらず（前記1(6)エ）、上記記載は、厚生労働省において生活扶助基準を具体的に判断するに当たっては平成25年検証の結果以外にも合理的説明が可能な要素や経済指標をも考慮することが考えられるという同省の考えを示したものにすぎないものというべきである（乙25[23~25、31頁]）。

このように、生活扶助基準のうち基準生活費に係る部分は、昭和40年以降、数十年間にわたって消費水準を指標とする改定方式が採用されており、専門家の会議体においても概ね妥当な方式であると評価されてきた一方で、物価を指標として改定することやその場合の方法について、専門家の会議体による具体的な検討がされたことはなかった。これらの事情に鑑みれば、消費者物価指数等の物価に関する経済指標を生活扶助基準の改定の指標とすることが直ちに専門的知見との整合性を欠くということとはできないとしても、本件各改定のように物価指数の変化率をもって生活扶助基準額をこれまでにないほど大幅に減額するのであれば、当該物価指数及び改定に用いた変化率自体の合理性が検証可能な形で明らかにされることが必要であるというべきである。

**(3) 平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIにおける品目の相違等**

ア 前記1(8)ウ(イ)のとおり、平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIは、その計算対象となる品目が異なっているところ、原告らは、原告主張3(3)(4)のとおり主張し、これに対し、被告らは、被告主張3(3)のとおり主張する。

イ この点は、生活扶助相当CPIの指数算式の妥当性の問題であるといえるが、消費者物価指数の指数算式については、現在のところ、学術的に唯一の正解となるようなものは存在しないとされており、ILO等が編纂した「消費者物価指数マニュアル」（甲181、乙49）に取り上げられている指数算式であれば、一定の妥当性が認められるものといえる（甲178、

乙75)。

そして、上記マニュアルには「ロウ指数」や「中間年ロウ指数」と呼ばれる指数算式が取り上げられているところ、「ロウ指数」は、いずれかの時点をウェイト参照時点とする加重平均指数であり、「中間年ロウ指数」は、このうち基準時と比較時の間にウェイト参照時点を設定したものである。生活扶助相当CPIは、平成22年基準の総務省CPIの基礎となった指数品目から生活扶助相当品目を抽出して平成20年及び平成23年の各物価指数を算定したものであるから、各時点の指数を個別にみると前者はパーシェ指数、後者はラスパイレス指数であるものの、基準時である平成20年と比較時である平成23年の中間年である平成22年をウェイト参照時点としたロウ指数（中間年ロウ指数）の一種であると説明することができる（甲181、乙49、75、82）。もっとも、平成23年の生活扶助相当CPIの計算対象となる品目（517品目）には、平成20年の生活扶助相当CPIの計算対象となる品目（485品目）に含まれていない32品目が含まれており、その意味で厳密なロウ指数の定義式とは異なるが、この点については、被告らが主張するとおり（被告主張3(4)）、当該32品目は平成20年に価格が観察できなかった「欠価格品目」であるとして、それらの価格の変化はその余の品目の価格の変化と同様であったという仮定を置いて処理したものと理解し得るのであって、その品目数等を踏まえれば、ロウ指数と評価し得ないではない（乙75参照）。

これらの事情に鑑みれば、原告らの指摘は、消費者物価指数の指数算式における当不当の問題にすぎず、生活扶助相当CPIの指数算式が不合理であるとまではいえない。

#### (4) 生活扶助相当CPIにおけるウェイト等

ア 前記1(8)ウのとおり、デフレ調整の程度を決定するに当たっては、総務省CPIを基に厚生労働省が独自に考案した生活扶助相当CPIという指

標が用いられているところ、この生活扶助相当CPIにおけるウェイトについて、原告らは、原告主張3(5)(6)(7)のとおり主張し、これに対し、被告らは、被告主張3(4)のとおり主張する。

イ まず、物価指数を指標として生活扶助基準を改定することを前提とする  
と、その際に総務省が基幹統計として集計する消費者物価指数（総務省CPI）を参考とすることは合理的であり、また、総務省CPIを参考とするに当たり、生活扶助費で支出することが想定されている品目の物価動向を勘案するため、生活扶助以外の扶助で賄われるものなどの物価変動の影響を取り除くという考えにも合理的な理由があるものといえる。その意味  
において、総務省CPIを参考とした生活扶助相当CPIという指標を用いて保護受給世帯の実質的な可処分所得の変化を測定しようとしたこと自体は、相応の合理性を有するものといえる。

しかし、生活扶助相当CPIの算出に際しては、生活扶助以外の扶助で賄われる品目等の物価変動の影響を取り除くに当たり、その方法として、総務省CPIを前提としてそれらの品目（除外品目）には物価変動がないものとみなす（除外品目の比較年における価格指数を100とする）などの方法によるのではなく、総務省CPIの算出の基礎となっている指数品目のうち生活扶助相当品目のみのウェイトを用いる（除外品目のウェイトを0とする）方法が採用されている（前記1(8)ウ(i)）。その結果、生活扶助相当CPIにおけるウェイトは、保護受給世帯の消費構造と相当程度異なるものとなっているといわざるを得ない。

ウ また、総務省CPIは、一般国民の消費を表す家計調査を基にしたウェイトデータを用いているところ、生活扶助費による支出が想定されていない品目を除外したとしても、そもそも保護受給世帯の消費構造が一般消費世帯のそれと大きく異なり、その相違する品目についての価格指数の動向が全体の指数の動向と異なる場合には、生活扶助相当CPIの変化率は保

護受給世帯の可処分所得の実質的な増加を適切に反映したものとはならない。

そこで、保護受給世帯の消費構造について検討すると、家計における消費構造（ウエイト）は収入によって大きく異なるというのが従前からの専門家による検討の前提となっており、特に低所得層のうち一定の所得水準を境に大きく変化しているものと考えられ（乙6 [4～5頁]参照）、実際に、平成22年の家計調査及び社会保障生計調査によれば、一般消費世帯と保護受給世帯とでは家計における消費構造に大きな相違があるものと認められる（甲156）。すなわち、例えば、保護受給世帯の消費支出における10大費目別（「その他の消費支出」を除く。）の支出割合が10%を超えているのは「食料」（30.0%）、「住居」（17.8%）及び「光熱・水道」（10.2%）であるところ、これらは、いずれも一般世帯の家計における支出割合よりも高い（一般世帯における支出割合は、「食料」が25.4%、「住居」が6.3%、「光熱・水道」が7.6%である。）（甲156 [4頁]）。

そうすると、保護受給世帯の家計における消費支出額は、一般世帯のそれと比較して、上記のうち生活扶助費によって賄われる「食料」及び「光熱・水道」の価格の動向の影響を受けやすいものといえる。そして、これらの費目についての平成20年から平成23年までの総務省CPIをみると、「食料」は、2.6%、0.2%、-0.3%、-0.4%と推移しており、必ずしも下落傾向にあったものとはいえず、「光熱・水道」も、6.0%、-4.2%、-0.2%、3.3%と推移しており、必ずしも下落傾向にはなく、平成23年には大きく上昇していた（乙11）。

エ さらに、平成22年の家計調査と社会保障生計調査との比較の結果、一般世帯と保護受給世帯との間でウエイトに相当程度の相違があることがうかがわれる費目のうち生活扶助費で賄われるべきものをみると、前記ウの

とおり、保護受給世帯の家計におけるウエイトが相対的に高い「食料」及び「光熱・水道」の価格については、必ずしも下落傾向とはいえないか、むしろ上昇している一方、保護受給世帯の家計におけるウエイトが相対的に低い「教養娯楽」（一般世帯及び保護受給世帯における支出割合は、それぞれ11.5%、6.4%である。）の価格については、平成20年以降の総務省CPIにおいては、-0.5%、-2.5%、-1.7%、-4.0%と継続して大きく下落している（なお、「交通・通信」も保護受給世帯におけるウエイトが相対的に低いが、特に下落傾向とも上昇傾向とも評価し難い。甲156、乙11[5枚目]）。

ここで、「教養娯楽」について更に具体的にみると、そのうちの「教養娯楽用耐久財」の価格の下落率が大きく、特に、テレビ（平成21年から平成23年までの間の前年比は-29.1%~-31.5%）、ビデオレコーダー（同-20.3%~-40.0%）、デスクトップパソコン（同-31.8%~-39.9%）、ノートパソコン（同-24.0%~-48.3%）及びカメラ（同-28.0%~-34.1%）について著しい価格の下落が認められる（甲164[13頁]）。

このうちパソコン及びカメラの価格の下落は、前記1(8)イ(i)のとおり、ヘドニック法による品質調整の影響を受けているものであって、これらの品目の価格の下落は、市場における実際の販売価格の下落を意味するものではない。また、テレビについては、生活扶助相当CPIにおいて用いられた平成22年ウエイトにおける割合が平成17年ウエイトにおける割合と比較して2.6倍以上になっているが、これは、平成23年7月からの地上デジタル放送への移行及びこれに伴って平成21年5月から平成23年3月まで実施された家電エコポイント制度の影響によるものであり、上記移行の前年である平成22年は家計におけるテレビへの支出割合が前後の年と比較しても突出して大きかったことからすると（甲164

[26頁]、187[37、49頁])、平成22年ウエイトを基礎とする生活扶助相当CPIにおいては、テレビの価格の下落は実際よりも過大に反映されているものといえる(なお、テレビの価格は少なくとも平成21年から3年連続で30%前後の下落をしていたことからすると(甲164[13頁])、  
5 価格の下落が需要の減少のみによるものである(同[18頁])とは考え難く、むしろ地上デジタル放送への移行に伴う特需の発生による競争激化によるものと考えられるが(なお、甲187[36頁]参照)、いずれにしても特殊な要因によるものであるといえる。)

このように、総務省CPIにおいては、保護受給世帯の家計におけるウ  
10 エイトが相対的に低い「教養娯楽」の価格が平成20年以降継続的に下落しており、そのうち特に下落率が高いのはテレビ、パソコン、カメラ及びビデオレコーダーであるところ、このうち前三者(以下「テレビ等」という。)は、実際の市場における販売価格の下落による影響以上に、総務省CPI(総合)の下落に寄与しているものといえ、このことは、生活扶助  
15 相当CPIについても同様である。

オ そして、家計におけるテレビ等への支出額割合(ウエイト)は必ずしも  
大きいわけではないものの(平成22年の家計調査及び社会保障生計調査によれば、上記品目を含む「PC・AV機器」への支出額割合は、一般世帯において1.4%(4043円)、保護受給世帯において0.4%(73  
20 7円)である(甲156[11頁])。)、平成20年から平成23年までの間の総務省CPIの変化率は-2.35%であったところ(前記1(8)ウ(ウ))、その間のテレビ等の寄与度(ある品目又は類の指数の変動が総合指数の変化率にどの程度寄与したかを示したもの)は、以下のとおり-1.98にも及んでいるのであって、総務省CPIへの寄与の程度は極めて大きい(仮  
25 にテレビ等の価格には変化がなかったとした場合の変化率は、-0.37%にすぎない。寄与度について乙27[32~33頁]、28[28頁]、テレビ等の

価格指数及びウエイトについて乙30。)

(平成20年のテレビ等の各価格指数×各ウエイトの総和)

$$205.8 \times 97 (\text{テレビ}) + 237.2 \times 10 (\text{デスクトップパソコン}) + 281.6 \times 20 (\text{ノートパソコン}) + 224.7 \times 7 (\text{カメラ}) = 29539.5$$

(平成23年のテレビ等の各価格指数×各ウエイトの総和)

$$69.1 \times 97 (\text{テレビ}) + 60.1 \times 10 (\text{デスクトップパソコン}) + 76 \times 20 (\text{ノートパソコン}) + 72 \times 7 (\text{カメラ}) = 9327.7$$

(平成20年から平成23年までの総務省CPIにおけるテレビ等の寄与度)

$$(9327.7 - 29539.5) / 10000 (\text{総合ウエイト}) / 102.1 (\text{平成20年総務省CPI総合指数}) \times 100 = -1.98$$

さらに、生活扶助相当CPIの算出に当たっては、生活扶助相当品目のみのウエイトが用いられた(生活扶助相当品目以外の品目(除外品目)のウエイトが0とされた)ため(前記1(8)ウ(イ))、平成22年ウエイトを前提としたテレビ等のウエイトの割合は、総務省CPIにおいては1万分の134(=1.34%)であったにもかかわらず、生活扶助相当CPIにおいては、6189分の134(≒2.16%)又は6393分の134(≒2.10%)となっており、テレビ等の価格下落の影響が増幅されている。その結果、平成20年から平成23年までの間の生活扶助相当CPIの変化率-4.78%のうち、テレビ等の寄与度は以下のとおり-3.03にも及んでおり(なお、生活扶助相当CPIにおける生活扶助相当品目のウエイトの総和は、平成20年と平成23年とで異なっているため、厳密には、総務省CPIにおけるのと同様の「寄与度」は算定できない。ここでは、総合ウエイトとして、便宜上、平成23年の生活扶助相当CPIのウエイトの総和(6393)を採用した。仮に平成20年の総和(6189)を採用した場合には、「寄与度」は更に大きくなる。)、生活扶助相当CPIにおけるテレビ等の寄与の程度は、総務省CPIにおけるそれと比較して

更に大きくなっている。

(平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIにおけるテレビ等の寄与度)

$$(9327.7 - 29539.5) / 6393 \text{ (平成23年生活扶助相当CPIにおける生活扶助相当品目のウェイトの総和)} / 104.5 \text{ (平成20年生活扶助相当CPI)} \times 100 = -3.03$$

#### (5) デフレ調整に係る物価下落率反映期間の始期

ア 前記1(8)アのとおり、デフレ調整は、平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIを算出した上で、その変化率をもって生活扶助基準額を引き下げたものであり、物価下落率を反映させる期間の始期は平成20年とされているところ、原告らは、原告主張3(8)のとおり主張し、被告らは、被告主張3(5)のとおり主張する。

イ まず、前記1(5)イ(ア)のとおり、平成16年実施の全国消費実態調査に基づく平成19年検証の結果によれば、夫婦子1人(有業者あり)世帯の平均の生活扶助基準額は第1・十分位における生活扶助相当支出額よりもやや高めであるとされ、単身世帯(60歳以上)の平均の生活扶助基準額は第1・十分位における生活扶助相当支出額よりも高めであるとされていた。そして、これを前提とすれば、平成17年、平成18年及び平成19年の生活扶助基準額の改定率がいずれも0%であったことからすると(別紙「生活扶助基準改定率等の年次推移」、前記1(5)エ)、少なくとも水準均衡方式の建前上は、平成19年においても同様の状態であったと評価することができる。

また、平成25年改定時点(厳密には、同改定に当たって総務省CPIが参照可能であった平成23年まで)における継続的な物価下落が平成20年から平成21年に掛けて開始したものであることをとらえれば(乙11)、物価下落率の起算点を平成20年としたことに一応の理由がないとはいえない。

しかし、平成19年度の改定までは、水準均衡方式に基づき、当該年度の政府経済見通しにおける民間消費支出の伸びを基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を図った結果として生活扶助基準を据え置く（改定率を100.0とする）判断がされたのに対し、平成20年度の改定以降は、平成19年度の改定後の経済情勢等を踏まえ、生活扶助基準の見直しをせずに据え置くという判断がされていたものである（前記1(5)エ）。そうすると、物価動向を勘案した調整をするとしても、その起点としては、本件各改定前に生活扶助基準の見直しがされた最終の改定である平成19年度の改定時点とするのが自然であるといえる。

さらに、平成23年までの総務省CPIをみると、平成11年以降は下落又は横ばいであったものの、平成19年から平成20年に掛けては、原油価格の高騰に伴う平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇により1.4%上昇し、しかも、その後は再び下落に転じていたのであって（平成21年-1.4%、平成22年-0.7%、平成23年-0.3%。乙11、67）、平成19年以降の物価は、平成20年に一時的に上昇した後に再び下落したものである。このような事情を踏まえると、平成20年をもって物価下落率を反映させる期間の始期とし、同年初頭の物価上昇の事実を考慮せずに、物価下落部分のみを生活扶助基準の改定に反映させることは、平成19年時点において生活扶助基準額が第1・十分位における生活扶助相当支出額より高め（夫婦子1人世帯（有業者あり）について割合にして1.09%）であるとされていたことを前提としても、可処分所得の実質的な増加分の是正という趣旨に照らし、考慮すべき事項を合理的理由なく考慮しなかったものといわざるを得ない。

ウ なお、仮に物価下落率を反映させる期間の始期を平成19年としたとしても、平成20年の生活扶助相当CPIと同様の方法により平成19年の生活扶助相当CPIを算出すると104.3となり（乙89）、平成19年

から平成23年までの間の生活扶助相当CPIの変化率は-4.60%  
((99.5-104.3)/104.3×100=-4.60%)であって、その変化率のみをみれば、大きな差があるとまではいい難い。

しかし、このうちテレビ等の寄与度をみると、以下のとおり-4.56にも及んでおり(テレビ等の価格指数及びウエイトについて乙30)、上記の変化のほとんどがテレビ等の価格の下落によるものであるといえる(仮にテレビ等の価格には変化がなかったとした場合の変化率は、-0.04%にすぎない)。すなわち、始期を平成19年とした場合には、前記(4)エ、オのような問題が更に顕著となるのであって、平成19年又は平成20年のいずれを始期とするかによって生活扶助相当CPIの変化率に大きな差がないとしても、デフレ調整の合理性の判断においては有意な差が存在するものというべきである。

(平成19年のテレビ等の各価格指数×各ウエイトの総和)

$$260.3 \times 97 (\text{テレビ}) + 306.3 \times 10 (\text{デスクトップパソコン}) + 459.2 \times 20 (\text{ノートパソコン}) + 318.8 \times 7 (\text{カメラ}) = 39727.7$$

(平成23年のテレビ等の各価格指数×各ウエイトの総和)

$$9327.7 (\text{前記(3)エ参照})$$

(平成19年から平成23年までの生活扶助相当CPIにおけるテレビ等の寄与度)

$$(9327.7 - 39727.7) / 6393 (\text{平成23年生活扶助相当CPIにおける生活扶助相当品目のウエイトの総和}) / 104.3 (\text{平成19年生活扶助相当CPI}) \times 100 = -4.56$$

## 5 本件各改定の違法性等

### (1) 本件各改定(デフレ調整)及び本件変更決定の違法性

ア 前記4(1)イ、(2)イのとおり、デフレを理由とする生活扶助基準の減額調整をしたこと自体は不合理であるとはいえないものの、物価を指標として生活扶助基準(基準生活費)を改定することなどについて専門家の会議

体による具体的な検討がされたことはなかったことなどに鑑みると、物価指数の変化率をもって生活扶助基準額を大幅に減額するのであれば、その物価指数や変化率の合理性が検証可能な形で明らかにされていることが必要である。

5 ところが、同(4)イのとおり、総務省CPIを参考とした生活扶助相当CPIという指標を用いること自体には相応の合理性があるとしても、実際に採用された生活扶助相当CPIにおけるウエイトは、保護受給世帯の消費構造と相当程度異なるものとなっているといえる。その上、同(4)ウ、エのとおり、保護受給世帯と一般消費世帯とでは消費構造が異なるところ、  
10 前者におけるウエイトが相対的に高い費目については価格の下落傾向がないか、むしろ上昇している一方で、相対的に低い費目については価格が継続的に大きく下落しており、しかも、そのうち特に下落率が大きい費目の価格は、実際の市場における販売価格の下落による影響以上に生活扶助相当CPIの下落に寄与しており、その寄与の程度は極めて大きい。これらの事情に鑑みれば、生活扶助相当CPIの変化率は保護受給世帯の可処分所得の実質的な増加を適切に反映しておらず、それを用いた可処分所得の相対的、実質的な増加の判断と統計等の客観的な数値との間には合理的関連性がないものといわざるを得ない。

15 加えて、同(5)イ、ウのとおり、平成19年以降の物価変動の状況に鑑みると、平成20年をもって物価下落率を反映させる期間の始期とし、一時的な物価上昇の事実を考慮せずに物価下落部分のみを生活扶助基準の改定に反映させたことは、考慮すべき事項を合理的理由なく考慮しなかったものとして、統計数値との合理的関連性を欠いた判断であったといわざるを得ない。

20 以上のとおり、生活扶助相当CPIやその変化率の合理性は検証可能な形で明らかにされておらず、厚生労働大臣がデフレ調整に当たって平成2

0年から平成23年の生活扶助相当CPIの変化率をもって保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的増加があったと判断した過程は、統計等の客観的数値との合理的関連性を欠くものというべきである。

5 イ もっとも、デフレ調整の前提とされた、平成20年から平成23年までの間の保護受給世帯の可処分所得の増加というのは、物価指数の下落による経時的な増加のみをいうのではなく、一般消費世帯との対比における相対的な増加、すなわち、一般消費世帯は賃金が下落して収入が減少したの  
10 に対し、保護受給世帯は収入の減少がない状態をも勘案したものであること、デフレ調整は、水準均衡方式を前提としつつ、特定の期間に生じた上記の不均衡の是正を図ったものであるところ、平成20年から平成23年  
15 までの間についてみれば二人以上の一般消費世帯の生活扶助相当支出の指標は-5.2%であって(前記1(11)ア)、デフレ調整の数値とおおむね均衡しており、平成29年の基準部会の検証においても、平成26年時点において夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額とが概ね均衡することが確認されていること(同(11)イ)、生活扶助基準の改定方式は5年ごとの評価、検証が予定されていること(同(4)エ(ア)、(6)ア)からすると、結果として、生活扶助相当CPIの数値をもって生活扶助基準を減額改定したことは、一般消費世帯の消費水準との  
20 均衡を損なうものではないから、最低限度の生活の維持のための日常の需要を充足する程度の水準の維持を損なうおそれのあったものではなく、上記の過誤は違法の評価につながるものではないという評価もあり得るところである。

25 しかし、前記2(3)イのとおり、専門家の会議体による検討を経ることなく、物価指数の変化率をそのまま生活扶助基準の改定率に反映させるという従前の改定方式と異なる方式により、生活扶助基準額の大幅な減額を伴って行われたデフレ調整については、統計等の客観的な数値との合理的関

連性を慎重に審査すべきであり、また、前記4(2)イのとおり、水準均衡方式により改定されてきた生活扶助基準への上記変化率の反映の合理性が検証可能な形で明らかにされていることを要するものと解すべきである。そうすると、結果的には上記のような評価があり得るとしても、前記アのような問題がある上、一般消費世帯における賃金の下落や消費の減退の事実及びその程度、それらと生活扶助相当CPIの変化率との関係についてどのように評価し、考慮したのかも明らかでない以上、デフレ調整は統計等の客観的な数値との合理的関連性を欠き、これを実施することとした厚生労働大臣の判断には、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程における過誤があり、本件各改定は、その裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであるとして、生活保護法3条、8条2項の規定に違反して違法であるというべきである。

よって、平成25年改定に基づいてされた原告■■■■らに対する本件変更決定は違法である。

## (2) 本件各変更申請却下決定の違法性

前記(1)のとおり、本件各改定は違法ではあるものの、瑕疵が重大かつ明白であるということとはできず、本件各改定が当然に無効ということとはできない。

よって、本件各改定に基づいて定められた原告■■■■及び原告■■■■の生活扶助額についてした平成29年の増額変更申請について、本件各改定前の生活扶助基準を適用すべきであるということとはできないから、本件各変更申請却下決定が違法であるということとはできない。

## 6 結論

以上によれば、原告■■■■らに対する本件変更決定は違法であるから、その取消しを求める原告■■■■らの請求は全て理由があるが(第1事件)、原告■■■■及び原告■■■■に対する本件変更申請却下決定は違法であるとはいえないから、その取消しを求める原告■■■■及び原告■■■■の請求はいずれも理由がない(第2事件)。

奈良地方裁判所民事部

裁判長裁判官

寺 本 佳 子

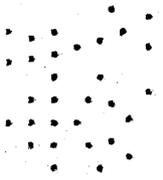
5

裁判官

太 田 雅 之

10

裁判官白石大樹は、転官のため、署名押印することができない。



裁判長裁判官

寺 本 佳 子

15

(別紙)

当事者目録

[Redacted]

第 1 事 件 原 告

[Redacted]

同 所

第 1 事 件 原 告

[Redacted]

[Redacted]

第 2 事 件 原 告

[Redacted]

[Redacted]

第 2 事 件 原 告

[Redacted]

原告ら訴訟代理人弁護士

別紙代理人目録のとおり

奈良県大和郡山市北郡山町248-4

第 1 事 件 被 告

大 和 郡 山 市

同 代 表 者 市 長

上 田 清

処 分 行 政 庁

大和郡山市福祉事務所長

第1事件被告指定代理人

別紙代理人目録のとおり

奈良市二条大路南1丁目1番1号

第 2 事 件 被 告

奈 良 市

同 代 表 者 市 長

仲 川 元 庸

処 分 行 政 庁

奈良市福祉事務所長

第2事件被告指定代理人

別紙代理人目録のとおり

被 告 ら 指 定 代 理 人

別紙代理人目録のとおり

以 上

(別紙)

代理人目録

(原告ら訴訟代理人)

嶋岡英司	谷野智彦	佐藤真理
宮尾耕二	西村香苗	兒玉修一
佐々木育子	古川雅朗	小椋和彦
島中孝司	小久保哲郎	楠晋一
尾藤廣喜	竹下義樹	佐野就平
民谷涉	岡田康平	吉田雄大
森田基彦		

(第1事件被告指定代理人)

植田亮一	石橋広重	廣河寛信
------	------	------

(第2事件被告指定代理人)

嵯峨伊佐子	松下幸生	塚本佳奈子
北谷幸彦		

(被告ら指定代理人)

針谷好訓	西脇伸幸	富田彩
中野雅康	前田知明	市本芳宏
下岡純一	佐竹信哉	

以上

生活扶助基準改定率等の年次推移

実施年月日	標準世帯基準額 (1級地) 円	改定率 %	備	考
昭和 21. 3.13	199,800			
21. 4. 1	252			
21. 7. 1	303			
21. 11. 1	456			
22. 3. 1	630			
22. 7. 1	912			
22. 8. 1	1,326			
22. 11. 1	1,500			
23. 8. 1	4,100			
23. 11. 1	4,535			
24. 5. 1	5,200			
26. 5. 1	5,826			
27. 5. 1	7,200			
28. 7. 1	8,000			
32. 4. 1	8,850			
34. 4. 1	9,346			
35. 4. 1	9,621			
36. 4. 1	10,344	116.0		
37. 4. 1	12,213	118.0		
38. 4. 1	14,289	117.0		
39. 4. 1	16,147	113.0		
40. 4. 1	18,204	112.0		
41. 4. 1	20,662	113.5		
42. 4. 1	23,451	113.5		
43. 4. 1	26,500	113.0		
44. 4. 1	29,945	113.0		
45. 4. 1	34,137	114.0		
46. 4. 1	38,916	114.0		
47. 4. 1	44,364	114.0		
48. 4. 1	50,575	114.0		
49. 4. 1	60,690	120.0		
50. 4. 1	74,952	123.5		
51. 4. 1	84,321	112.5		
52. 4. 1	95,114	112.8		
53. 4. 1	105,577	111.0		
54. 4. 1	114,340	108.3		
55. 4. 1	124,173	108.6		
56. 4. 1	134,976	108.7		
57. 4. 1	143,345	106.2		
58. 4. 1	148,649	103.7		
59. 4. 1	152,960	102.9		
60. 4. 1	157,396	102.9		
	(124,487)			
61. 4. 1	126,977	102.0		
62. 4. 1	129,136	101.7		
63. 4. 1	130,944	101.4		
平成 元. 4. 1	136,444	104.2		
2. 4. 1	140,674	103.1		
3. 4. 1	145,457	103.4		
4. 4. 1	149,966	103.1		
5. 4. 1	153,265	102.2		
6. 4. 1	155,717	101.6		
7. 4. 1	157,274	101.0		
8. 4. 1	158,375	100.7		
9. 4. 1	161,859	102.2		
10. 4. 1	163,316	100.9		
11. 4. 1	163,806	100.3		
12. 4. 1	163,970	100.1		
13. 4. 1	163,970	100.0		
14. 4. 1	163,970	100.0		
15. 4. 1	162,490	99.1		
16. 4. 1	162,170	99.8		
17. 4. 1	162,170	100.0		
18. 4. 1	162,170	100.0		
19. 4. 1	162,170	100.0		
20. 4. 1	162,170	100.0		
21. 4. 1	162,170	100.0		
22. 4. 1	162,170	100.0		
23. 4. 1	162,170	100.0		
24. 4. 1	162,170	100.0		
25. 4. 1	162,170	100.0		

注) 1 ( )は昭和61年4月1日との比較のために、昭和60年4月1日における標準3人世帯基準額を記載したもの。  
 2 昭和62年4月1日以降の基準額は、1級地-1の基準額を記載した

(別紙)

原告らの主張の骨子

1 違法性判断の枠組み【被告主張1】	
(1) 本件処分の違法性判断	生活扶助費の支給は厚生労働大臣が定める生活扶助基準に基づいて行われる羈束裁量行為であり、本件変更決定及び本件変更申請却下決定は、平成25年改定を理由とする不利益処分であるから、それらの違法性を判断するに当たっては、平成25年改定に合理性があるか否かを厳格に審査する必要がある。
(2) 生活保護基準の改定についての司法審査	行政裁量の合理性を判断する際の伝統的な考え方は以下のとおりであり、(厚生労働大臣が専門技術的及び政策的見地から裁量権を有する)生活保護基準の改定についても、上記の枠組みによる司法審査が及ぶ。 ①目的の合理性 基準改定の理由が法の趣旨や社会実態に即したのか、基準改定の必要性を判断するに際して、考慮すべき事情を考慮し、考慮すべきでない事情を排除したか ②手段の合理性 基準改定の内容(結果)が目的に合致しているか、基準改定の方法を定めるに当たって、考慮すべき事情を考慮し、考慮すべきでない事情を排除したか、科学的・合理的な計算や統計データ等に基づいて基準改定の内容が定められたか、専門家への意見の聴取等、妥当性を担保するための手続がとられているか ③比例原則 当事者の不利益を最小化する方法が選択されているか
2 ゆがみ調整の違法性・手段の合理性	
(1) 水準均衡方式との矛盾	従来、生活扶助基準は、一般勤労者世帯平均の家計支出額とのバランスを見ながら調整されてきた(水準均衡方式)。生活扶助基準を一定の低所得層(第1・十分位等)の家計支出額に合わせればよいという考え方は、平成15年当時の専門委員によっても明確に否定されている。【被告主張2(2)】
(2) 第1・十分位に合わせる根拠の欠如	第1・十分位の低所得層が健康で文化的な最低限度の生活を維持できていると考えるべき理論的正当性がない。【被告主張2(2)】
(3) 統計学的に無意味な比較	比較対象である第1・十分位のデータから生活保護受給世帯が除外されておらず、統計学的にみて無意味な比較である。【被告主張2(3)】
(4) 統計学的にみた信頼性の欠如	ゆがみ調整に用いられた消費実態の指数は、統計の専門家ではなく厚生労働省の担当者が独自に計算したものであるが、回帰モデルの決定係数(精度の度合い)が30%程度と極めて低く、t検定によって不要と判断された説明変数を除外していないなど、信頼性を欠く。【被告主張2(4)】

(5) 物価変動の二重評価	物価変動の影響の受け方は世帯構成によって異なるため、物価変動の影響によって消費実態の指数が相対的に低くなった世帯については、デフレ調整との重複により、物価下落の影響が二重に反映され、生活扶助基準が過剰に引き下げられることになる。【被告主張2(5)】
(6) 不合理な2分の1反映	平成25年改定前の生活扶助基準が消費実態を下回るとされた世帯構成について、本来の半分しか基準が引き上げられていない。また、この2分の1反映は、基準部会の専門家による検討を経ていない。【被告主張2(6)】
<b>3 デフレ調整の違法性・手段の合理性</b>	
(1) デフレ調整をする合理性の欠如	本件基準改定当時、政府は「アベノミクス」「三本の矢」と呼ばれるインフレ政策を採っており、平成25年の物価水準は、既に平成23年を上回っていた。平成25年時点の生活扶助基準額を平成23年の物価水準まで引き下げる「デフレ調整」は、最低生活水準を実質的に引き下げるものであり、憲法25条2項に反する。【被告主張3(1)】
(2) CPIを用いてデフレ調整をする合理性の欠如	消費者物価指数は、本来、消費市場の構造の変化を観測するための指標であり、家計が一定の生活水準を維持するために実際に支出した金額を表すものではない。このため、生活扶助基準の調整に際しては、家計の実際の支出額を基に調整を行う従来水準均衡方式の方が優れており、より精度に劣る消費者物価指数を用いた方法を採用すべき必然性がない。【被告主張3(2)】
(3) ロウ指数の原則違反	被告らは、生活扶助相当CPIは「中間時ロウ指数」と呼ばれる手法によって計算されたと主張するが、ロウ指数は、「同じ品目及びウエイトの組合せ」を物差しとして異時点間の比較をするものであり、平成20年と平成23年とで品目及びウエイトの組合せが異なる生活扶助相当CPIは、ロウ指数の大原則に反している。【被告主張3(3)】
(4) ILO基準と比較した正確性の劣後	消費者物価指数に係るILO基準では、各比較年で集計データの品目及びウエイトの組合せ（バスケット）が異なる場合には、バスケットが共通する期間の始点を基準時（ウエイト参照時）として各年の指数を計算した後（ラスパイレズ指数）、バスケット入替時の新旧指数を接続計算して、バスケットが異なる時点であっても指数を比較できるようにしている。これに対し、生活扶助相当CPIは、上記(3)のとおり、バスケットの違いを無視して単純に数字を比較する方法を採っており、正確性に劣る。【被告主張3(3)】

<p>(5) 不適當なウエイトの選択</p>	<p>家計支出の割合は所得層によって異なり、物価変動の影響の受け方も所得層によって異なるため、特に生活保護水準世帯について物価変動の影響がどの程度あったのかを考えるのであれば、一般世帯平均ではなく、生活保護水準世帯平均の家計支出の割合をウエイトとして用いなければならない。しかし、生活扶助相当CPIは、品目については「生活扶助支出と関係ないものは除外する」としつつ、ウエイトについては一般世帯平均のデータを使用しており、一貫性がない。また、品目別価格指数の下落率が小さな品目を除外し、下落率が大きなパソコンやテレビ等をそのままにして生活扶助相当CPIを算出した結果、一般世帯平均に比べてこれらの影響がより大きく反映され、実態と乖離した結果となった。【被告主張3(4)】</p>
<p>(6) 実売価格と乖離したパソコン等の価格指数の利用</p>	<p>総務省CPIにおけるパソコン及びデジタルカメラの品目別価格指数データは、実売価格をそのまま指数化したものではなく、ヘドニック法により品質調整された数字になっているため、生活扶助相当CPIを算出するに当たっては、実売価格を反映した数字(品質調整前の数字)に差し替えるか、下記(7)のような統計処理を行わなければならない。しかし、生活扶助相当CPIにおいては、この点について何ら手当てがされておらず、その結果、市場の実態から大きく乖離した数字が算出された。【被告主張3(4)】</p>
<p>(7) テレビやビデオレコーダー等の外れ値の未処理</p>	<p>生活扶助相当CPIの基とされたデータにおいては、上記(6)以外にも、テレビやビデオレコーダー等の複数の品目について、生活保護受給者が通常購入しないような最新の高額商品のデータを通常の商品のデータと区別せずに集計したためと思われる一時的かつ大幅な数値の変動が見られたのであり、それらを除外して全体の平均をとるか、対数処理等の方法によってそれらを妥当な範囲に落とし込むような作業が必要であった(外れ値処理)。しかし、生活扶助相当CPIは、そのような処理を一切しないまま算出されている。【被告主張3(4)】</p>
<p>(8) 恣意的な比較年の設定</p>	<p>平成20年から平成23年までの物価変動を生活扶助基準に反映させることが合理的であるというためには、本件改定前の生活扶助基準が平成20年までの物価変動を反映したものである必要があるが、実際には、平成20年には物価が一時的かつ急激に上昇した一方、これに合わせた生活扶助基準の引上げ等はされておらず、改定前基準は平成20年までの物価変動を反映していない。このため、平成20年を始期としてデフレ調整を行うと、生活扶助基準が過剰に引き下げられることになる。【被告主張3(5)】</p>

(別紙)

## 被告らの主張の骨子

### 1 違法性判断の枠組み

憲法25条にいう「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るから、保護基準の設定、改定については、高度に専門技術的な考察を踏まえつつ、政策的な価値判断を行う必要がある。厚生労働大臣には、専門技術的かつ政策的な観点からの広範な裁量が認められる。そして、そのような広範な裁量に基づく平成25年改定が適法か否かの審査は、同改定に至った厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落等があるか否かが審査されるべきであり、その審査は、統計等の客観的数値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、実際に厚生労働大臣が経た過程について、被告らが挙げる理由から平成25年改定の判断が導かれ得るかを検討することによって行われるべきである。また、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断は、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反したと評価できるほどに明らかに合理性を欠くと認められるときでなければ、違法とならないというべきである。【原告主張1】

### 2 ゆがみ調整の合理性等

- (1) 平成25年検証は、生活保護基準の検証、評価をするために設置された基準部会において、年齢階級別、世帯人員別、級地別の「展開のための指数」について検証、評価をしたものであるところ、同検証の結果、生活扶助基準額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に乖離が認められた。そこで、厚生労働大臣は、平成25年検証の結果に基づき、一般低所得世帯の消費実態を「展開のための指数」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者間の公平を図るゆがみ調整を

行う判断に至った。

- (2) 生活扶助基準の改定については水準均衡方式が用いられてきたものの、同方式は法令上定められたものではなく、事実上の改定指針の一つにすぎない上、生活扶助基準の妥当性の検証においては、従前から第1・十分位を始めとする一般低所得世帯の消費実態に着目した検証が行われてきたのであって、平成25年検証が第1・十分位を比較対象としたことに何ら問題はなく、また、同検証の結果に基づいてされたゆがみ調整と水準均衡方式との整合性も問題とならない。【原告主張2(1)(2)】
- (3) 平成25年検証において第1・十分位の世帯の消費支出額のうち生活扶助相当支出額に係る指数と比較されている対象は、実際の保護受給世帯における消費支出額ではなく、第1・十分位の世帯が法及び告示によって定められた当時の基準により生活保護を受給した場合の生活扶助基準額に係る指数であるから、第1・十分位から保護受給世帯を除外すべき理由はない。【原告主張2(3)】
- (4) 決定係数は回帰分析が実態を近似する程度を示す指標であって、どの程度の決定係数であれば妥当と評価されるかについては一般的な基準は存在せず、平成25年検証の回帰分析における決定係数も、決して低いものではない。また、t検定の目的は、説明変数の被説明変数への真の効果が0であるという帰無仮説の棄却であり、棄却しないことは当該帰無仮説を積極的に支持することを意味するものではないから、t検定によって帰無仮説を棄却できない説明変数があったとしても、当該説明変数を除外しなければ回帰分析の結果を採用できないというものではない。これらを含め、統計的手法に関する原告らの指摘は、いずれも当不当の問題にすぎないか、前提において誤っている。【原告主張2(4)】
- (5) ゆがみ調整は、生活扶助基準と一般低所得世帯(第1・十分位)の消費実態との間の年齢別、世帯人員別、級地別の指数の較差の是正を図るものであ

って、生活扶助基準の絶対水準に影響を及ぼすものではなく、物価変動を考慮したものでもない。生活扶助基準は、水準を設定した上で展開するという方法で設定され、水準及び展開のいずれも適正でなければ適切な生活扶助基準を設定することができないところ、デフレ調整は、水準の設定を適正にするものであり、ゆがみ調整は、既に水準が定まっていることを前提に、当該水準の展開を適正にするものであるから、デフレ調整及びゆがみ調整による見直しは重複しておらず、むしろ併せて行うことによって生活扶助基準を適正にすることが可能となるものである。【原告主張 2 (5)】

- (6) 平成 25 年検証の結果をそのまま (完全に) 反映させると、子どもがいる世帯への影響が相当大きくなることが予想され、平成 25 年検証も貧困の世代間連鎖を防止する観点からの措置を講じることを予定していた。他方で、平成 25 年検証の分析手法は一つの妥当な手法と評価できるものの、それが唯一のものともいえず、分析の対象としたサンプル世帯が極めて少数になるといった統計上の限界も認められ、生活扶助基準の展開部分について、平成 25 年検証の結果等を前提に、更なる検証も予定されていた。これらの事情を踏まえ、平成 25 年検証の結果をできるだけ公平に反映しつつ、同検証結果の完全な反映から生じる影響について可能な限り配慮し、被保護者の期待的利益を一定程度保護する必要から、厚生労働大臣は、ゆがみ調整に当たり、激変緩和措置として 2 分の 1 反映をした。減額幅と増額幅とで反映の程度を変えることも理論的にはあり得たものの、ゆがみを公平に解消させる観点から適当ではなく、また、展開部分を適正化して保護受給世帯間の公平を図るという趣旨・目的にも沿わないと考えられたため、一律に 2 分の 1 とした。

【原告主張 2 (6)】

### 3 デフレ調整の合理性等

- (1) 本来、平成 19 年検証の結果に基づいて生活扶助基準の見直しを行うべきであったものの、社会経済情勢を踏まえ、平成 20 年度における生活扶助

基準は据え置かれ、その後も、平成25年改定に至るまで、同検証や各年度の消費等の経済動向を踏まえた生活扶助基準の見直しは行われなかったところ、平成20年以降デフレ傾向が続いてきた中で、生活扶助基準額が据え置かれることにより、保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加する一方、同年9月以降の世界金融危機によって一般国民の消費水準が下落し、保護受給世帯の生活扶助基準額が一般低所得世帯の生活実態と比較して相対的に高い状態となっていたことから、適切な生活扶助基準額を再考する必要性が生じた。なお、保護基準の策定に際して基準部会等の意見を聴取することは法令上の要件とされていない上、平成25年報告書においても、その検証結果を考慮した上でそれ以外の合理的説明が可能な経済指標等を総合的に勘案することは何ら否定されていない。【原告主張3(1)】

(2) 物価を指標として生活扶助基準の水準を改定することは、専門委員会の中間取りまとめでも指摘されており、保護基準の各種加算においては物価の伸び率を基礎として改定が行われてきた。そのため、デフレ調整に当たっても、社会保障・福祉分野で一般的に用いられ、透明性の高い客観的な経済指標である物価（消費者物価指数）の動向を勘案した。そもそも、社会経済情勢の変化を生活扶助基準に反映させることを目的とする改定において物価統計に着目するかなどは、生活扶助基準の改定の判断そのものに密接に関連する事柄であって、専門技術的、政策的な観点から合目的的に判断されるべきものであるから、厚生労働大臣の広範な裁量に委ねられるべきである。なお、消費を基礎とする水準均衡方式は一般国民の生活水準との均衡を図るための一手段として用いられてきた指針にすぎない上、指標として消費を用いた場合にはデフレ調整の減額幅を大幅に超える減額改定になっていたことが十分想定され、水準均衡方式との連続性や整合性を厳格に追求すること自体が当を得ない。【原告主張3(2)】

(3) 平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIは、いずれもILOの

消費者物価指数マニュアル（原告らのいうILO基準）にも掲載されている「ロウ指数」であり、平成20年を基準とする平成23年の生活扶助相当CPIも同マニュアルの「中間ロウ指数」であって、国際的な基準に沿う妥当な算式である。平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIを算出する計算上の品目は異なっているものの、このように一部の品目の価格が観察できない「欠価格」の問題は物価指数の作成実務においてはしばしば発生するものであり、その場合に欠価格品目を計算上除外して物価指数を作成することも可能とされており、そのような処理は品目及びウエイト（「買い物かごの内容」）の変更を意味するものではない。また、平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIのいずれについても、指数参照時（指数を100とする基準時）は平成22年であって同一であるから、指数の接続は不要である。

【原告主張3(3)(4)】

- (4) 物価水準を勘案して生活扶助基準を改定するに当たっては、生活扶助費で支出する品目全体の物価動向を勘案することが最も合理的で公平であるため、生活扶助相当CPIの算出においては、総務省CPIを基礎として、その指数品目から、生活扶助以外の扶助で賄われるものや生活扶助で支出されることが想定されていないものを除外した。このように、一般国民の消費を表す家計調査により算出された消費者物価指数のウエイトデータを用いることは、従来水準均衡方式による改定手法とも整合する。他方、社会保障生計調査の対象世帯は、数も少なく、特定の自治体に限定されているため、保護受給世帯の全体像や実態を示すものにならない。

保護受給世帯においても電化製品の購入は想定されるにもかかわらず、物価下落幅が大きいという理由で算出品目から除外するのは、かえって恣意的であり相当でない。また、一部品目を除外した結果としてその余の品目のウエイトは相対的に増加するものの、物価が下落した品目のみならず上昇した品目についても等しい割合で増加するから、殊更に教養娯楽費の「増幅」を

強調するのは相当でない。そもそも、デフレ調整に当たって物価統計の中のいかなる品目、項目を考慮するかなどは、生活扶助基準の改定の判断そのものに密接に関連する事柄であって、専門技術的、政策的な観点から合目的的に判断されるべきものであるから、厚生労働大臣の広範な裁量に委ねられるべきである。そして、生活扶助相当CPIから算出される物価下落率の正確性は重要な考慮要素の一つであるものの、唯一絶対のものとはいえず、恣意的な判断が介在しないという意味での合理性や、国民に対する説明の分かり易さという意味での簡便さも考慮要素となり得る。【原告主張3(5)(6)(7)】

- (5) 本来は平成19年検証の結果を踏まえて平成20年には生活扶助基準の減額改定をすべきであったものの、社会経済状況を考慮して減額改定はせず、平成20年以降も、一般低所得世帯や一般国民の消費水準は下落する一方で、生活扶助基準の減額改定はされずに据え置かれたため、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できる状況にあった。デフレ調整は、その結果として生じた一般低所得世帯や一般国民との不均衡の是正を図ることを目的としたものであるため、物価動向を勘案する起点を平成19年検証に基づく見直しがされるべきであった平成20年としたものである。そもそも、デフレ調整の対象時期をいつからいつまでに設定するかなどは、生活扶助基準の改定の判断そのものに密接に関連する事柄であって、専門技術的、政策的な観点から合目的的に判断されるべきものであるから、厚生労働大臣の広範な裁量に委ねられるべきである。なお、仮に平成19年を起点としても、生活扶助相当CPIの変化率は-4.60%であって、平成20年を起点とした場合と比較して有意な差はない。【原告主張3(8)】

以上



これは正本である。

令和5年4月11日

奈良地方裁判所民事部

裁判所書記官 平尾早代

