

令和6年10月28日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官  
平成26年(行ウ)第23号 保護変更決定処分取消請求事件  
(口頭弁論終結日 令和6年9月9日)

判 決

5 当事者の表示 別紙原告目録、原告ら(原告番号37を除く)代理人目録、被告目録、指定代理人目録に各記載のとおり(以下、原告については、別紙原告目録記載の原告番号で表記する。)

主 文

- 1 本件訴訟のうち、原告番号1、10、14、21、22、26、29及び36  
10 の被告岡山市に対する請求部分並びに原告番号40の被告備前市に対する請求部分は、別紙処分等一覧表記載の各死亡日に、上記各原告が死亡したことにより、いずれも終了した。
- 2 別紙処分等一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が、「処分の名宛人」欄記載の原告番号2ないし8、11、12、15、16、18ないし20、23、2  
15 5、28、30ないし32、34、35、37ないし39、41、45及び46  
に対し、「処分日」欄記載の各年月日付けでした生活保護法25条2項に基づく保護変更決定処分をいずれも取り消す。
- 3 原告番号9の被告岡山市に対する主位的請求、予備的請求1及び予備的請求2  
20 のうち令和6年9月10日以降1か月あたり2380円の支払を求める訴えをいずれも却下する。
- 4 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 5 訴訟費用は、別紙訴訟費用負担一覧表記載のとおり負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 25 1 (原告番号1ないし12、14ないし16、18ないし22、25、26、28ないし32、34、35、37及び39ないし41について。原告番号9に

については主位的請求)

別紙処分等一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が、「処分の名宛人」欄記載の原告番号 1 ないし 1 2、1 4 ないし 1 6、1 8 ないし 2 2、2 5、2 6、2 8 ないし 3 2、3 4、3 5、3 7 及び 3 9 ないし 4 1 に対し、「処分日」欄記載の各年月日付けでした生活保護法 2 5 条 2 項に基づく保護変更決定処分を取り消す。

2 (原告番号 2 3、3 6、3 8、4 5 及び 4 6 について)

別紙処分等一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が、「処分の名宛人」欄記載の原告番号 2 3、3 6、3 8、4 5 及び 4 6 に対し、「処分日」欄記載の各年月日付けでした生活保護法 2 5 条 2 項に基づく保護変更決定処分を取り消す。

3 (原告番号 9 について予備的請求 1)

被告岡山市が、原告番号 9 に対し、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」(昭和 2 9 年 5 月 8 日社発第 3 8 2 号厚生省社会局長通知)に基づき、平成 2 5 年 7 月 1 1 日付けで行った保護変更決定処分を取り消す。

4 (原告番号 9 について予備的請求 2)

被告岡山市は、原告番号 9 に対し、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」(昭和 2 9 年 5 月 8 日社発第 3 8 2 号厚生省社会局長通知)に基づき、以下の金額を支払え。

(1) 6 万 1 8 8 0 円

(2) 平成 2 7 年 1 0 月以降、1 か月あたり 2 3 8 0 円

5 (原告らについて)

被告国は、原告らに対し、それぞれ 1 万円及びこれに対する平成 2 7 年 3 月 3 1 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え。

第 2 事案の概要等

1 事案の概要 (略語については、末尾に略語表を添付する。)

本件は、厚生労働大臣が、平成25年5月16日付けで平成25年厚生労働省告示第174号（以下「平成25年告示」という。）を、平成26年3月31日付けで平成26年厚生労働省告示第136号（以下「平成26年告示」という。）をそれぞれ発出して、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。）を改定し、これに基づき別紙処分等一覧表記載の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が、対応する各原告を名宛人として、生活保護法25条2項に基づき支給する生活保護費の変更決定処分（以下「本件各処分」という。）を行ったことについて、①原告らが、本件各処分は憲法25条、生活保護法3条、8条に反し、健康で文化的な最低限度の生活を下回る生活を強いるものとして違法であると主張して、対応する処分行政庁が行った本件各処分の取消しを求め、②外国人である原告番号9が、⑦対応する処分が存在しないと解される場合に備え、予備的請求1として、被告岡山市に対し、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（昭和29年5月8日社発第382号厚生省社会局長通知、以下「昭和29年通知」という。）に基づく平成25年7月11日付け保護変更決定（以下「平成25年変更決定」という。）の取消しを求め、⑧平成25年変更決定の処分性が否定される場合に備え、予備的請求2として、被告岡山市に対し、実質的当事者訴訟として、昭和29年通知に基づき、平成25年8月以降の減額相当分（平成25年8月から平成27年9月までの減額相当分合計6万1880円及び平成27年10月以降毎月2380円）の支払を求め、③原告らが、被告国に対し、本件各処分又は平成25年変更決定の違法を主張して、国家賠償法1条1項に基づき、それぞれ1万円及びこれに対する訴状送達日の翌日である平成27年3月31日から支払済みまで民法（平成29年法律第44号に基づく改正前のもの）所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めた事案である。

## 2 関係法令等の定め

(1) 憲法 25 条 1 項

すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

(2) 生活保護法

ア 1 条 (この法律の目的)

5 この法律は、日本国憲法第 25 条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、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 2 条 (無差別平等)

10 すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる。

ウ 3 条 (最低生活)

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

エ 8 条 (基準及び程度の原則)

(ア) 1 項

15 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。

(イ) 2 項

20 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、且つ、これをこえないものでなければならない。

オ 11 条 1 項 (種類)

25 保護の種類は、次のとおりとする。

一 生活扶助

(以下、省略)

カ 12条 (生活扶助)

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、左に掲げる事項 (下記の事項) の範囲内において行われる。

一 衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの

二 移送

キ 25条2項 (職権による保護の変更) (平成25年号外法律第104号による改正前のもの)

保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者 (現に生活保護法による保護を受けている者をいう。以下同じ。) に通知しなければならない。前条第2項の規定 (前項の書面には、決定の理由を付さなければならない。) は、この場合に準用する。

ク 56条 (不利益変更の禁止)

被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。

(3) 生活扶助基準 (乙A3の1・2、乙A21)

ア 生活扶助基準 (保護基準別表第1) は、生活保護法8条1項に基づいて定められた保護基準のうち、生活扶助として日常生活に必要な基本的かつ経常的な費用についての最低生活費を定める基準であり、基準生活費 (第1章) と加算 (第2章) とに大別される。

居宅で生活する者の基準生活費は、食費、被服費等の個人単位の経費に対応する第1類の額 (以下「第1類費」という。) と光熱水費、家具家事用品等の世帯単位の経費に対応する第2類の額 (以下「第2類費」という。)

に分けられ、基準生活費は、原則として世帯ごとに、当該世帯を構成する個人ごとの第1類費を合算したものと第2類費とを合計して算出される。

イ 第1類費は年齢別（0～2歳、3歳～5歳、6歳～11歳、12歳～19歳、20歳～40歳、41歳～59歳、60歳～69歳、70歳以上）に、第2類費は世帯人員別（1～9人。10人以上は1人増すごとに加算）に定められており、その額の設定は、標準世帯（33歳、29歳、4歳の3人世帯）の最低限度の生活に要する費用を具体的金額（本件各処分前の時点で16万2170円）として設定し、これを一般世帯の消費実態を参考にして第1類費（10万6890円）と第2類費（5万5280円）に分けた上、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、第2類費については世帯人員別の消費支出を参考とした指数をそれぞれ設定し、これらの指数を標準世帯の第1類費及び第2類費に適用して、第1類費の年齢別の額及び第2類費の世帯人員別の額を算出する方法によって

いる。

また、保護基準は、生活様式や物価の違い等を考慮して全国の市町村を1級地-1から3級地-2までの6つの級地に区分した上（保護基準別表第9）、第1類費及び第2類費に地域差を設けており、級地による地域差は、1級地-1における額を定めた上で、1級地-1を1として一定の比率（指数）により他の級地の額を定める方法によっている（以下、生活扶助基準において、標準世帯の第1類費及び第2類費を基準として指数により他の年齢別及び世帯人員別の額を定める部分及び1級地-1の基準額を基準として指数により他の級地の基準額を定める部分を「展開部分」といい、こうして算出された基準額を「生活扶助基準額」という。）。)

なお、岡山市及び倉敷市の級地は1級地-2であり、総社市、備前市及び井原市の級地は3級地-1である（乙A3の2）。

(4) 昭和29年通知（乙A3'9）

昭和29年通知は、昭和29年5月8日、厚生省社会局長が各都道府県知事宛てに発した通知であり、その内容は「生活保護法第1条により、外国人は法の適用対象とならないのであるが、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて左の手續(省略)により必要と認める保護を行うこと。」というものである。

3 前提事実(当事者間に争いがない事実並びに後掲証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実等)

(1) 当事者等

ア 原告らは、生活保護法に基づく生活保護の支給を受けている者であり(ただし、原告番号9が支給を受ける生活扶助等が同法に基づくものであるかについては、後述のとおり争いがある。)、本件各処分当時、別紙処分等一覧表記載の「処分庁」欄記載の各処分行政庁の所管区域に居住していた。

イ 原告番号9は、ブラジル国籍で永住権を有する外国人であり、昭和29年通知に基づき、生活保護措置として生活扶助等の支給を受けている者である(乙B9の1・2・5)。

ウ 被告ら(被告国を除く。以下「被告市ら」という。)及びその管理に属する福祉事務所である各処分行政庁は、生活保護の実施機関(生活保護法19条)である。

(2) 本件各処分に至る経緯

ア 生活扶助基準改定方式の変遷と水準均衡方式の導入

生活扶助基準の改定方式は、①昭和21年度ないし昭和22年度は「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)、②昭和23年度ないし昭和35年度は「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、家具什器、入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する方式)、③昭和36年度ないし昭和39年度は「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、この飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式)、④昭和40年度ないし昭和58年度は「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) がそれぞれ採用されていた(乙A8の2)。

厚生省(当時)の審議会である中央社会福祉審議会は、同審議会生活保護専門分科会において、生活扶助基準の評価とそれを受けた生活扶助基準改定方式のあり方等について検討を行い、昭和58年12月23日「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。)を発表した。昭和58年意見具申においては、当時の生活扶助基準について、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が示されるとともに、生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきものであり、生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に予想される一般国民の消費動向をふまえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整がはかれるよう適切な措置をとることが必要であり、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当であって、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から、その伸びは、参考資料にとどめるべきであるとの所見が示された(乙A9)。

昭和58年意見具申を踏まえ、昭和59年度以降、生活扶助基準の改定方式に、「水準均衡方式」(生活扶助基準については、一般国民生活における消費水準との比較において相対的なものとして設定する観点から、当該年度に想定される一般国民の消費動向に対応するよう、毎年度の政府経済

見通しの民間最終消費支出の伸びを基礎として、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図る方式)が導入された(乙A8の2、乙A9)。

イ 平成15年以降の生活扶助基準にかかる検討及び評価、改定の経過等

(ア) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会(以下「在り方専門委員会」という。)による検討等

a 生活保護については、平成12年、「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案」に係る衆議院厚生委員会及び参議院国民福祉委員会の附帯決議において、生活保護の在り方について十分検討を行うこととされていたところ、平成15年、経済活動が低迷し、賃金、物価及び家計消費がいずれも下落するデフレ状況が続いていたなどの社会経済情勢の下、厚生労働省の審議会である社会保障審議会は、同年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、他の社会保障制度との関係等にも留意しつつ、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と指摘し、同月19日、財務省の審議会である財政制度等審議会においても、生活扶助基準・加算の引下げ・廃止、各種扶助の在り方の見直し等が必要であるとの建議がされた。また、内閣は、同月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、その中で、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、老齢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した。

(乙A12、乙A13の1・2)

b これらの状況を踏まえ、厚生労働省の審議会である社会保障審議会は、平成15年7月、保護基準の在り方等の生活保護制度全般について議論するため、その福祉部会の下に、在り方専門委員会を設置した(乙A13の1)。

在り方専門委員会は、平成15年12月16日、生活扶助基準についての考え方をさしあ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。)を公表した。平成15年中間取りまとめにおいては、生活扶助基準の評価や改定方式の在り方について、概要、以下の考え方が示された。

(乙A14)

① 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とらえられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1・十分位(調査対象者を収入の低い方から順番に並べ、世帯数が等しくなるよう10等分した場合における、収入の1番低い層。以下「第1・十分位」という。「第〇・〇分位」の表記について同様。)の世帯の消費水準に着目することが適当である。このような考え方にに基づき、第1・十分位の勤労者3人世帯の消費水準について分析し、3人世帯(勤労)の生活扶助基準額と比較した結果、第1・十分位の消費水準と生活扶助基準額を比較すると、後者が高く、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生活扶助基準額とを比較すると、後者が高く、第1・十分位のうち、残りの第3～第5・五十分位の消費水準(結果として第1・五分位の消費水準に近似)と勤労控除額を除いた生活扶助基準額を比較すると均衡が図られているが、勤労控除額を含めた生活扶助基準額と比較すると、後者が高い。

② 生活扶助基準については、昭和59年度以降、水準均衡方式が採られており、この改定方式については概ね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢はこの方式を採用した当時と異なることから、例えば5年間に一度の頻度で、生活扶助基準の水準について定

5 定期的に検証を行うことが必要である。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  
として用いることなども考えられる。

10 c 在り方専門委員会は、その後も、生活扶助基準の検証を行い、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」といい、同報告書の取りまとめに至る  
までの検証を「平成16年検証」という。）を取りまとめ、公表した。  
同報告書においては、生活保護基準の在り方等について、概要、以下  
の見解が示された。（乙A5）

15 ① 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。

20 ② 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類費とを合算する仕組みと  
25 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、多人数

世帯基準の是正、単身世帯基準の設定、第1類費の年齢別設定の見直し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。

d 平成16年報告書を踏まえて、平成17年度以降、生活扶助基準につき、4人以上の多人数世帯にかかる一般世帯との消費実態との均衡を図るためのものとして、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の逓減率を導入し（3年間で段階的に実施）、②第2類費について、4人以上世帯の基準額を抑制する見直しが行われた（乙A8の3）。

(イ) 「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。)

による検証等

a 平成16年報告書においては、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否かを定期的に見極めるため、5年に一度の頻度で検証を行う必要があるとの見解が示され、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、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、級地の見直しを行うこととされ、これらの見直しに早急に着手し、可能な限り2007年度(平成19年度)に、間に合わないものについても2008年度(平成20年度)には確実に実施することとされた。これらを踏まえ、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、平成19年、厚生労働省社会・援護局長の下に、学識経験者5名を委員とする生活扶助基準検討会が設置され、主な検討項目として、直近(平成16年)の全国消費実態調査に基づき、生活扶助基準の全体水準、級地別基準等について評価・検証を行うこととされた。(乙A15の1・2)

b 生活扶助基準検討会は、平成19年10月19日から同年11月3

0日までの間、5回にわたる検討を経て、同日、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」といい、同報告書の取りまとめに至るまでの検証を「平成19年検証」という。）を取りまとめ、公表した（乙A6）。

平成19年検証においては、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、地域別などの様々な角度から詳細に分析することが適当であるとの考えの下、①水準の妥当性（生活扶助基準の水準が、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に関する評価・検証）、②体系の妥当性（生活扶助基準は、個人的経費として年齢階級別に表示された第1類費と、世帯共通経費として世帯人員別に表示された第2類費に分けて定められているが、これらの合算によって算出される生活扶助基準額が消費実態を反映しているかどうかに関する評価・検証）、③地域差の妥当性（現行の級地制度においては、最も高い級地と最も低い級地の生活扶助基準額の較差が22.5%となっているが、これ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に関する評価・検証）等が主に検討された。これらの項目に関する生活扶助基準検討会の見解は、概要、以下のとおりである（乙A6）。

#### ① 生活扶助基準の水準

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を比較し、均衡が図られているかどうかの検討が行われたが、被保護世帯のうち3人世帯は5.5%に過ぎないことを踏まえ、夫婦子1人世帯だけでなく、被保護世帯の74.2%を占める単身世帯にも着目し、評価・検証

を実施した。その結果の概要は次のとおりである。

- i 夫婦子1人（有業者あり）世帯の年間収入階級第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯あたり14万8781円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯あたり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。
- ii 単身世帯（60歳以上の場合）の年間収入階級第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯あたり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、世帯あたり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。
- iii 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、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、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。

## ② 生活扶助基準の体系

生活扶助基準の体系に関する評価・検証に当たっては、世帯構成など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の観点から行い、その上で、必要な見直しを行っていくことが必要である。

平成16年報告書では、消費実態との比較において、世帯人員別にみた課題として、人数が増すにつれ第1類費の比重が高くなり、割高となっていること、単身世帯については、消費実態を反映したものとなっておらず、第1類費と第2類費に区分する実質的意味が乏しいことも踏まえ、別途の基準を設定することについて検討することが望ましいことが指摘されている。これらの指摘を受けて、すでに平成17(2005)年度より、第1類費について4人以上の世帯の場合に、一定程度、規模の経済(スケールメリット)を考慮に入れて設定しているところであるが、見直し後の世帯人員別、年齢階級別の生活扶助基準額について、改めて消費実態を反映しているか評価・検証を実施した。その結果の概要は次のとおりである。

### i 世帯人員別の生活扶助基準額の水準

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人の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としたときの比率で、4人世帯は生活扶助基準額が2.27と、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が2.54と、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見られる。

## ii 年齢階級別の生活扶助基準額の水準

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1～3・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歳台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としたときの比率で、20歳～39歳では生活扶助基準額が1.05と、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歳から59歳では生活扶助基準額が1.03と、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。一方で、70歳以上では生活扶助基準額が0.95と、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。

## ③ 生活扶助基準の地域差

平成16年報告書において、「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」、「今後詳細なデータによる検証」を実施する必要があるとされたことから、改めて消費実態について評価・検証を実施した。その結果の概要は次のとおりである。

i 現行の級地制度における地域差を設定した当時（昭和59（1984）年）の消費実態と、直近（平成16（2006）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。

ii 世帯類型、年齢階層などで実際の生活様式は異なるにしても、平均的には、現行の地域差を設定した当時と比較して、地域間の消費水準の差は縮小してきているといえる。

c なお、生活扶助基準検討会の委員5名は、平成19年12月11日、

『生活扶助基準に関する検討会報告書（平成19年報告書）』が正しく読まれるために」と題する書面を連名で作成し、公表した。同書面においては、平成19年報告書の「これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある」旨の記載（上記b①iii）について、経済学では、最低生存費（必要消費額）は過去の消費に基づき習慣が形成されることにより、これまでの消費水準からも影響を受けることが示されてきたところであり、この考え方に従うと、同じ生活扶助基準額であっても、それが引き下げられることによってその水準になった場合、最低生存費は高くなり、受給者の被る痛手は大きいと判断される点を踏まえ、「生活扶助基準額の引き下げについては、慎重であるべき」との考えを意図し、全委員の総意により、確認されたものであること、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るものであり、今後、行政当局あるいは政治の場において、総合的に判断されるべきものとする旨の見解が示された（甲A5）。

d 厚生労働大臣は、平成19年検証において、平成16年度の生活扶助基準額は、第1・十分位の生活扶助相当支出額に比べ、夫婦子一人世帯（有業者あり）ではやや高め、単身世帯（60歳以上）では高めという結果であったことを踏まえ、生活扶助基準を消費の実体に適合したものとする見直しについて検討したが、原油価格の高騰が消費に与える影響を見極めるため、平成20年度の生活扶助基準を据え置くこととした（乙A8の1、乙A16、78）。また、厚生労働大臣は、平成21年度においては、その後の物価、家計消費の動向をみると、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ること、100年に1度と言われる同年9

5  
10  
15  
20  
25  
月以降の世界的金融危機（リーマンショック）が实体经济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と等を理由として、引き続き生活扶助基準の見直しを行わずに据え置くこととし（乙A8の1、乙A16、79）、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の現下の厳しい経済・雇用状況を踏まえて（乙A80）、平成23年度及び平成24年度については、経済、雇用情勢等を総合的に勘案して（乙A81、82）、それぞれ生活扶助基準を据え置くこととし、平成20年度から平成24年度まで生活扶助基準が据え置かれ、平成19年検証を踏まえた見直しは行われなかった。

ウ 本件各処分に先立つ生活扶助基準等に関する検証、評価の経過等

(ア) 本件各処分以前の社会経済情勢等

平成17年から平成24年までにかけての統計上の賃金（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の対前年比・厚生労働省「毎月勤労統計調査」）、消費者物価上昇率（前年同期比・総務省統計局「消費者物価指数」）、家計消費支出（前年同期比、名目及び実質増減率・総務省統計局「家計調査」）、完全失業率（総務省統計局「労働力調査」）の推移は、下表のとおりであり（乙A12）、賃金、物価及び家計消費がいずれも下落するデフレ傾向が継続し、完全失業率も高く、厳しい経済・雇用情勢が続いていた。このような情勢を反映して、生活保護受給者は平成23年7月に過去最高の205万人に達し、同年度の生活保護負担金（事業費ベース）が3.5兆円を超え、平成24年11月の速報値においては、生活保護受給者が214万7303人（156万7797世帯）となり、同年度の生活保護負担金の当初予算額は3.7兆円を超えていた（甲A7、乙A7）。

	賃金	消費者物価 上昇率	家計消費支出 (名目)	家計消費支出 (実質)	完全失業率
H17	0.6%	-0.3%	-0.6%	-0.2%	4.4%
H18	0.3%	0.3%	-2.8%	-3.1%	4.1%
H19	-1.0%	0.0%	1.0%	0.9%	3.8%
H20	-0.3%	1.4%	0.5%	-1.1%	4.0%
H21	-3.9%	-1.4%	-1.8%	-0.3%	5.1%
H22	0.5%	-0.7%	-0.2%	0.6%	5.0%
H23	-0.2%	-0.3%	-3.0%	-2.7%	4.6%
H24	-0.7%	0.0%	1.6%	1.6%	4.3%

(イ) 生活保護基準部会（以下「基準部会」という。）による検証及び評価

a 平成23年2月、厚生労働省の審議会である社会保障審議会の下に、学識経験者8名を委員とする基準部会が設置された。基準部会は、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」とされたことを踏まえ、生活保護基準の定期的な評価・検証について審議するために設置された専門部会であり、平成23年秋に平成21年全国消費実態調査の特別集計等のデータがまとまり次第、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等の検証を開始するものとされた。(乙A22、24)。

b 基準部会は、平成23年4月19日から平成25年1月18日までの間、合計13回の会合を開き、同日、検証及び評価の結果をとりまとめ、社会保障審議会生活保護基準部会報告書（以下「平成25年報告書」といい、同報告書の取りまとめに至るまでの検証を「平成25年検証」という。）として公表した(乙A7、22、24、25)。

平成25年検証においては、平成16年検証において、世帯人員別にみると必ずしも一般低所得者世帯の消費実態を反映したスケールメリットとなっていないため、体系の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との指摘があったこと、平成19年検証において、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していくべきとの観点から、必要な見直しを行っていくことが必要であるとの考え方が示され、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、地域別など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を踏まえ、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、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等について、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関する検証が行われた。その検証手法と結果の概要等は、以下のとおりである。

#### ①消費実態と生活扶助基準の乖離の検証

##### i 年齢体系（第1類費）の検証

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が検証された。

この検証にあたっては、平成21年全国消費実態調査の個票データから第1・十分位の2通り（データ①：「世帯の年間収入」を基に分位を設定したもの、データ②：「世帯員1人当たりの年間収入」を基に分位を設定したもの）のデータを設定した上で、回帰分析の手法を用いて年齢階級ごとの1人当たり消費の推計値（第

1類費相当支出)を算出し、60代の額を1とした各年齢階級の第1類費相当支出の指数との比較が行われ、生活扶助基準の第1類費についても同様の指数化と比較が行われた。

その検証結果は下表のとおりであり、生活扶助基準額(第1類費)の比率は、年齢階級別の栄養所要量に基づいて設定されていたところ、年代別消費の推計値の指数と比較すると、年齢階級間の比率は生活扶助基準額が想定するものよりもフラットに近いものであるという実態が認められた。

	0~2歳	3~5歳	6~11歳	12~19歳	20~40歳	41~59歳	60~69歳	70歳以上
第1類費基準額	0.58	0.73	0.94	1.17	1.12	1.06	1.00	0.90
データ①による指数	0.72	0.76	0.79	0.83	0.84	0.96	1.00	0.82
データ②による指数	0.84	0.85	0.86	0.89	0.89	0.96	1.00	0.87
①②の指数の平均値	0.78	0.81	0.82	0.86	0.87	0.96	1.00	0.84

ii 世帯人員体系(第1類費・第2類費別)の検証

次に、生活扶助基準額(第1類費、第2類費別)の世帯人員別の比率(指数)が、一般低所得世帯の生活扶助相当支出額(第1類費相当支出、第2類費相当支出別)の世帯人員別の比率(指数)と合っているかが検証された。

検証には世帯人員ごとの世帯(単身世帯~5人世帯)の年収第1・十分位のデータが用いられ、世帯人員ごとの世帯の消費の平均値(第1類費相当支出、第2類費相当支出別)を算出して単身世帯を1とした指数にした結果は、下表のとおりであった。なお、年齢体系の検証結果により、第1類費相当支出額には年齢構成による影響があると想定されることから、その影響を排除するための補正率を乗じたものである。

	単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯
第1類費相当支出額	1.00	1.58	2.01	2.34	2.64
第2類費相当支出額	1.00	1.57	1.67	1.75	1.93

上記指数について、回帰式に基づく結果との整合性を確認して補正し、世帯人員別の生活扶助基準額の指数（単身世帯の額を1としたもの）と比較した結果は、下表のとおりであり、第1類費相当支出については、生活扶助基準額の世帯人員体系が想定するよりもスケールメリットが働いている実態が認められ、第2類費相当支出については、生活扶助基準額の世帯人員体系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。

	単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯
第1類費基準額	1.00	2.00	3.00	3.80	4.50
第1類費相当支出	1.00	1.54	2.01	2.34	2.64
第2類費基準額	1.00	1.11	1.23	1.27	1.28
第2類費相当支出	1.00	1.34	1.67	1.75	1.93

### iii 級地間較差の検証

さらに、生活扶助基準額の級地別の比率（指数）が、一般低所得者世帯の生活扶助相当支出の級地別の比率（指数）と合っているかどうかを検証された。

検証には、世帯人員体系の検証（上記ii）の過程で得られる第1類費相当（年齢の影響を除去したもの）と第2類費相当合計の世帯人員に応じた指数によって世帯年収を除いて得られる世帯員1人当たり実質年収に関する第1・十分位のデータが用いられ、各級地に居住する世帯の第1類費相当支出額と第2類費相当支出の合計の生活扶助相当支出の平均値を算出し、全級地平均を1とした指数は下表のとおりであった。

	1級地の1	1級地の2	2級地の1	2級地の2	3級地の1	3級地の2
生活扶助相当支出	1.09	1.05	0.98	0.98	0.94	0.92

上記指数につき、回帰式に基づく結果との整合性の確認をした上で、級地別の生活扶助基準額の指数（全級地平均を1としたもの）と比較した結果は下表のとおりであり、生活扶助相当支出については級地間較差があるものの、生活扶助基準額が想定するほどの較差ではないという実態が認められた。

	1級地の1	1級地の2	2級地の1	2級地の2	3級地の1	3級地の2
生活扶助基準額	1.11	1.06	1.01	0.96	0.91	0.86
生活扶助相当支出	1.09	1.05	0.98	0.98	0.94	0.92

## ② 基準額の水準への体系・級地間較差の影響の評価

- i 前記①で把握した年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費の指数が、生活扶助基準額が想定するものと異なる程度を具体的に評価するため、生活扶助基準額に消費実態を反映した場合の理論上の額（消費実態を反映した水準）と、生活扶助基準額の水準の相対関係をみることにした。

ここで、消費実態を反映した水準を算出するに当たっては、仮に第1・十分位の全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受給額と前記①の一連の作業によって推計された消費実態を反映した額の平均額が均等となるようにして行われた（以下、この算出手法を「平均指数法」という。甲A162参照）。これは、消費実態と生活扶助基準額の乖離は様々な要因により生じていると考えられるところ、その中から年齢階級別・世帯人員別の体系及び級地の展開部分の指数が消費実態に合っていないことによる影響のみを把握するためであり（乙A40）、具体的には、平成21年全国消費実態調査の個票データ

から得られた消費の推計値（前記①）と生活扶助基準額を直接比較して指数化するのではなく、検証の対象とした第1・十分位の全世帯が生活保護を受給したと仮定した場合の消費水準を平均指数法を用いて算出し、これと生活扶助基準額を比較して指数化する方法が用いられた。

また、前記①の検証は、年齢体系、世帯人員体系、級地間較差の順で行われており、その理由は、世帯人員体系を検証する際に、年齢構成の影響を除去するためには年齢体系を検証した結果の指数が必要であり、級地間較差を検証する際に、世帯人員の影響を除去するためには世帯人員体系を検証した結果の指数が必要であるためであり、以下においても、この論理的順序にしたがって体系及び級地間較差の影響の評価が行われた。

#### ii 年齢体系の検証

上記 i の考え方に基づいて検証された年齢階級別指数のみ消費実態を反映した水準と生活扶助基準額（第1類費）の水準の相対関係は、0～2歳の消費実態を1とした場合、下表のとおりとなり（以下、下表の指数を「年齢階級別指数」という）、年齢階級別の栄養所要量に基づいて設定されている生活扶助基準額（第1類費）の水準は、年齢階級ごとに消費実態を反映した水準と差異があることが確認された。

	0～2歳	3～5歳	6～11歳	12～19歳	20～40歳	41～59歳	60～69歳	70歳以上
生活扶助基準額	0.69	0.86	1.12	1.37	1.31	1.26	1.19	1.06
消費実態	1.00	1.03	1.06	1.10	1.12	1.23	1.28	1.08

#### iii 世帯人員体系の検証

上記 ii の年齢階級別指数を起点として、世帯人員別指数のみ消費実態を反映した水準と生活扶助基準額の水準の相対関係は、

単身世帯の消費実態を1とした場合、下表のとおりであり（以下、下表の指数を「世帯人員別指数」という。）、第1類費については、単身世帯の消費実態を反映した水準は生活扶助基準額の水準を上回るが、世帯人員が増すにつれて消費実態を反映した水準が生活扶助基準額を下回り、生活扶助基準額が想定するよりもスケールメリットが働いており、第2類費については、単身世帯の消費実態を反映した水準は生活扶助基準額の水準を下回るが、世帯人員が増すにつれて消費実態を反映した水準は生活扶助基準額を上回り、生活扶助基準額が想定するよりもスケールメリットが働いていない状況が確認された。

第1類費					
	単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯
生活扶助基準額	0.88	1.76	2.63	3.34	3.95
消費実態	1.00	1.54	2.01	2.34	2.64
第2類費					
生活扶助基準額	1.06	1.18	1.31	1.35	1.36
消費実態	1.00	1.34	1.67	1.75	1.93

#### iv 級地間較差の検証

上記iiiの世帯人員別指数を起点として、級地別指数のみ消費実態を反映した水準と生活扶助基準額の水準の相対関係は、1級地の1の消費実態を1とした場合、下表のとおりであり（以下、下表の指数を「級地別指数」という。）、級地間の消費実態の較差は生活扶助基準額が想定するほど大きいものではないことが確認された。

	1級地の1	1級地の2	2級地の1	2級地の2	3級地の1	3級地の2
生活扶助基準額	1.02	0.97	0.93	0.88	0.84	0.79
消費実態	1.00	0.96	0.90	0.90	0.87	0.84



c 基準部会は、上記検証結果を踏まえ、年齢階級別指数、世帯人員別指数、級地別指数を反映した場合の影響について、例えば、生活扶助基準額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、生活扶助基準額に対する年齢による影響、世帯人員による影響、地域による影響及びこれらを合計した影響は、次のとおりとなり、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組み合わせにより各世帯への影響は様々であるとの試算を示した。

	年齢による影響	世帯人員による影響	地域による影響	これらを合計した影響
夫婦と18歳未満の子1人世帯	△2.9%	△5.8%	0.1%	△8.5%
夫婦と18歳未満の子2人世帯	△3.6%	△11.2%	0.2%	△14.2%
60歳以上の単身世帯	2.0%	2.7%	△0.2%	4.5%
ともに60歳以上の高齢夫婦世帯	2.7%	△1.9%	0.7%	1.6%
20～50代の若手単身世帯	△3.9%	2.8%	△0.4%	△1.7%
母親と18歳未満の子1人の母子世帯	△4.3%	△1.2%	0.3%	△5.2%

そして、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、上記の評価・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すこと、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旨付言した。

d なお、平成25年検証においては、上記のとおり、消費実態にかかる指数の算出にあたり、平成21年全国消費実態調査により得られたデータのうち第1・十分位の世帯の生活扶助相当支出が用いられた。その理由について、平成25年報告書は、以下のとおり説明している。

① 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）又は中位所得階

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現実的であると判断したこと

- ② 第1・十分位の平均消費水準は、中位所得階層の約6割に達していること
- ③ 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
- ④ 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
- ⑤ OECDの国際基準によれば、等価可処分所得（世帯の可処分所得を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）の中位値（全データの真中の値）の半分に満たない世帯は相対的貧困層にあるとされる。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の中位値は約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。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
- ⑥ 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思われること

## エ 厚生労働省における生活扶助基準の見直しの検討及び改定

### (ア) 見直しの方針

厚生労働省は、平成25年3月11日、社会・援護局関係主管課長会議を開催し、生活扶助基準につき、①基準部会における検証結果（平成25年報告書）を踏まえ、年齢・世帯人員・地域差による影響を調整する見直し（以下、この見直し、ないし見直しの手法を「ゆがみ調整」という。）、②前回見直し（平成20年）以降の物価の動向を勘案した見直し（以下、この見直し、ないし見直しの手法を「デフレ調整」という。）を行い、③激変緩和措置として、見直しの影響を一定程度に抑える観点から、生活扶助基準額の増減幅は、±10%を限度とするよう調整するほか、生活扶助基準額の見直しは、平成25年度から、3年間をかけて段階的に実施する方針を示した（乙A17）。

また、デフレ調整を行う理由等については、「前回の見直し（平成20年）以降、基準額は見直されていないが、その間、デフレ傾向が続いている。このため、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。」、「前回の検証の結果（平成19年報告書）を踏まえた上で、当時の政府の判断として、平成20年度以降の基準を据え置くことが妥当とされたことから、物価動向を勘案する起点は平成20年以降とする。」ものとされた（乙A17）。

なお、ゆがみ調整については、平成25年報告書で示された年齢・世帯人員・地域差による影響を完全に調整するのではなく、その影響の調整を1/2とする（以下、このことを「1/2調整」という。）こととされた（乙A54）。

(イ) ゆがみ調整について

- a ゆがみ調整は、まず、個人ごとの第1類費につき、改定前の生活扶助基準額に、平成25年報告書で示された指数（年齢階級別指数、世帯人員別指数及び級地別指数）を用いて算出した改定率に1/2調整を行ったもの（生活扶助基準額の指数と消費実態の指数を足して2で

割ることで、乖離の1/2が反映された数値を算出し、これを生活扶助基準額の指数で除して算出した率。以下、それぞれ「年齢階級別改定率」、「世帯人員別改定率」、「級地別改定率」という。)を乗じる方法で基準額を算出する。なお、世帯人員による影響は、後記の世帯合計額に乘じる逓減率により調整されるため、世帯人員別改定率は、単身世帯にかかる指数を用いて算出した改定率に1/2調整を行ったものをいい、これを一律に乘じる。(乙A18、弁論の全趣旨)

例えば、1級地の2に居住する、0～2歳の者の生活扶助基準額(第1類費)は、改定前1万9960円であり、デフレ調整(-4.78%)と合わせた改定後は2万4800円であるが(乙A3の1)、その計算は、端数調整を除き、以下の算定方法によるものである(弁論の全趣旨)。

改定前	年齢階級別改定率		世帯人員別改定率	級地別改定率	デフレ改定率	改定後
¥19,960	年齢階級別指数		世帯人員別指数	級地別指数	1-0.0478	¥24,736
	生活扶助基準額	0.69	0.88	0.97		
	消費実態	1.00	1.00	0.96	0.952	
	$(0.69+1.00)/2/0.69$		$(0.88+1.00)/2/0.88$	$(0.97+0.96)/2/0.97$		
	改定率	1.225	1.068	0.995		

上記方法により算出される第1類費の世帯合計額に対して、世帯人員別指数を用いて算出される下表の逓減率を乗じ、各世帯の生活扶助基準額(第1類費)を算定する。下表の逓減率は、「世帯人員別の消費実態の指数/(単身世帯の消費実態の指数×世帯人員数)」の計算により消費実態に即した逓減率を算出し、1/2調整として「(平成25年

改定前の逓減率+消費実態に即した逓減率) / 2」の計算を行うこと  
 によって算出される(ただし、世帯人員6人以上9人以下の場合は回  
 帰分析により算出したものであり、10人以上については9人の逓減  
 率と同じとしたものである。)(乙A18、弁論の全趣旨)

5

例えば、世帯人員5人の場合の計算式は、以下のとおりである。

【世帯人員5人の逓減率】	
消費実態に即した逓減率	$2.64 / (1.00 \times 5人) = 0.528$
1/2調整	$(0.90 + 0.528) / 2 = 0.714$

世帯人員	1人	2人	3人	4人	5人
逓減率	1.0000	0.8850	0.8350	0.7675	0.7140
世帯人員	6人	7人	8人	9人	10人以上
逓減率	0.7010	0.6865	0.6745	0.6645	0.6645

b 第2類費については、改定前の生活扶助基準額に、第2類費にかか  
 る世帯人員別改定率と、世帯人員数に応じた改定率( (世帯人員数の  
 生活扶助基準額の指数 / 単身世帯の生活扶助基準額の指数) + 世帯人  
 員数の消費実態の指数) / 2 / (世帯人員数の生活扶助基準額の指数 /  
 単身世帯の生活扶助基準額の指数)) と、級地別改定率をそれぞれ乗じ  
 る方法で生活扶助基準額を算出する。

10

その結果、1級地の1に居住する世帯の改定前後の第2類費は、下  
 表のとおりとなり(乙A3の1)、例えば、5人世帯の生活扶助基準額  
 (第2類費)は、改定前5万5600円であり、デフレ調整(-4.  
 78%)と合わせた改定後は6万3840円であるが、その計算は、  
 端数調整を除き、以下の算定方法によるものである(弁論の全趣旨)。

15

【世帯人員5人の第2類費の計算】	
世帯人員別改定率	
	$(1.06 + 1.00) / 2 / 1.06 = 0.972$

世帯人員数に応じた改定率

$$((1.36 / 1.06) + 1.93) / 2 / (1.36 / 1.06) = 1.252$$

級地別改定率

$$(1.02 + 1.00) / 2 / 1.02 = 0.990$$

デフレ調整

$$4.78\% \quad (1 - 0.0478 = 0.9522)$$

5万5600円(改定前の生活扶助基準額) × 0.972 × 1.252 × 0.990 × 0.9522 = 6万3770円(計算過程における端数調整等の結果、改定後の生活扶助基準額は6万3840円)

					1級地 - 1
世帯人員	1人	2人	3人	4人	5人
改定前	¥43,430	¥48,070	¥53,290	¥55,160	¥55,600
改定後	¥39,650	¥48,770	¥57,500	¥59,880	¥63,840
世帯人員	6人	7人	8人	9人	10人以上 加算額
改定前	¥56,040	¥56,480	¥56,920	¥57,360	¥440
改定後	¥67,410	¥70,180	¥72,960	¥75,740	¥2,780

(ウ) デフレ調整について

- a 消費者物価指数は、消費財・サービスの価格における変化を計測する物価指数であって、一定の数量の消費財・サービスを購入するための費用の変化を指数化することにより算出されるものであり、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「支出割合」という。)を算出した上、指数品目の基準年の価格を100とした場合の比較年の価格を表す指数(以下「品目指数」という。)を、当該品目の支出割合をウェイトとして加重平均(値

に重み〔ウエイト〕を付けて行う平均手法) することで算出される(乙A26~28)。

- b 厚生労働省は、デフレ調整における物価下落率を算出するに当たり、総務省が公表している消費者物価指数(以下「総務省CPI」という。なお、平成17年及び平成22年に指数品目の見直しが行われている。)の指数品目から、家賃、教育費、医療費等の生活扶助以外の他の扶助で賄われる品目、自動車関係費等の生活保護受給世帯において支出することが想定されていない品目、NHK放送受信料等の生活保護受給世帯は免除される品目を除外したものを指数品目とする消費者物価指数(以下、総務省CPIの指数品目からこれらの品目を除外した品目による消費者物価指数を「生活扶助相当CPI」という。)を使用して、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た。その際、平成20年における指数品目485品目と平成23年における指数品目517品目(平成22年に新規採用された指数品目のうち32品目を加えたもの)のそれぞれについて、平成22年の価格を基準に同年の指数を100とした上で品目指数を求め、それらを平成22年の家計調査による支出割合をウエイトとして加重平均する方法によって、平成20年の生活扶助相当CPI及び平成23年の生活扶助相当CPIを算出した(以下、消費者物価指数の計算において、ウエイトとして使用される数量や支出割合の時点を「ウエイト参照時点」という。)(甲A7、乙A28~30、弁論の全趣旨)

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%  $((99.5 - 104.5) \div 104.5 \times 100 \div -4.78\%)$  となった(甲A7)。

デフレ調整は、第1類費の算出に当たり、改定前の生活扶助基準額

に、ゆがみ調整の改定率に加えてデフレ改定率として $-4.78\%$ ( $0.952$ )を乗じ、また、第2類費の算出に当たっても、同様に上記デフレ改定率を乗じるものである(弁論の全趣旨)。

(エ) 生活扶助基準の改定

厚生労働大臣は、平成25年8月以降の生活扶助基準について、ゆがみ調整及びデフレ調整による改定を行うこととし、その改定に当たっては、生活保護受給世帯に対する激変緩和措置として、改定前の生活扶助基準額からの増減幅は $\pm 10\%$ を限度とするよう調整するほか、改定を平成25年度から3年間かけて段階的に実施することとして、①平成25年度においては、Aの額(平成24年度の生活扶助基準により算定される第1類費の世帯合計額と第2類費の合計額)に $2/3$ を乗じた金額と、Bの額(改定後の基準により算定される第1類費の世帯合計額と第2類費の合計額。ただし、当該額がAの額に $0.9$ を乗じて得た額より少ない場合は、Aで算定した額に $0.9$ を乗じて得た額)に $1/3$ を乗じた額との合計額を世帯の基準生活費とし、②平成26年度においてはAの額に $1/3$ を乗じた金額とBの額に $2/3$ を乗じた金額との合計額を世帯の基準生活費とし、③平成27年度においてBの額を基準生活費とすることとした(乙A3の1・2、乙A17、18、弁論の全趣旨)。

厚生労働大臣は、平成25年5月16日に、上記①を内容とする平成25年告示による生活扶助基準の改定(以下「平成25年改定」という。)を、平成26年3月31日に、上記②を内容とする平成26年告示による生活扶助基準の改定(以下「平成26年改定」という。)を、平成27年3月31日に、上記③を内容とする同日付け平成27年厚生労働省告示第227号による生活扶助基準の改定をそれぞれ実施した(以下、これらの平成25年から平成27年にかけての生活扶助基準の

改定を合わせて「本件改定」という。乙A3の1・2、当裁判所に顕著な事実)。

(3) 本件各処分

ア 別紙処分等一覧表の「処分庁」欄記載の各行政処分庁は、平成25年改定を踏まえ、「処分の名宛人」欄記載の原告番号1ないし8、10ないし12、14ないし16、18ないし22、25、26、28ないし32、34、35、37及び39ないし41に対し、平成25年8月以降支給分の保護費に係る保護変更決定を行った(当事者間に争いが無い)。

イ 岡山市中区福祉事務所長は、原告番号9に対し、平成25年7月11日付けで、平成25年8月以降支給分の保護費に係る平成25年変更決定を行った(当事者間に争いが無い)。

ウ 別紙処分等一覧表の「処分庁」欄記載の各行政処分庁は、平成26年改定を踏まえ、「処分の名宛人」欄記載の原告番号23、36、38、45及び46に対し、平成26年4月以降支給分の保護費に係る保護変更決定を行った(当事者間に争いが無い)。

(4) 本件訴え提起までの経過等

ア 別紙処分等一覧表の「処分の名宛人」欄記載の各原告(原告番号9を除く。)は、「処分庁」欄記載の各処分行政庁から「処分日」欄記載の日に自らを名宛人とする本件各処分を受け、処分があったことを知った日の翌日から60日以内の日である「審査請求日」欄記載の日に、岡山県知事に対し、当該処分に係る審査請求をした。平成25年改定を踏まえた保護変更決定を受けた各原告(前記(3)アの各原告)は、「裁決を知った日」欄記載の各日の翌日から30日以内の日である「再審査請求日」欄記載の各日に、厚生労働大臣に対して再審査請求をし、再審査請求が係属中の平成26年10月30日に前記請求1に係る訴えを提起した。原告番号23、36、38、45、46の各原告は、審査請求をした日の翌日から起算して50

日を経過しても裁決がなかったため、審査請求が係属中の平成26年10月30日に前記請求2に係る訴えを提起した。(争いがない、乙B23の3、36の3、38の3、45の2、46の2。なお、平成26年法律第68号による改正前の行政不服審査法14条、53条、生活保護法65条2項2号参照)

イ 原告番号9は、平成25年変更決定から3か月以内の平成25年9月20日、岡山県知事に対し、審査請求を行ったが、同年10月30日、これを取り下げた(乙B9の6の1~3)。

また、原告番号9は、平成25年11月11日、岡山市中区福祉事務所長に対し、減額前の金額の保護費の支給を求めて、生活保護法に基づく保護申請を行ったが(乙B9の7の1)、同事務所長は、同月18日、上記申請を却下した(乙B9の7の2)。原告番号9は、これを不服として、同月27日、岡山県知事に対し審査請求を行ったが、平成26年3月19日付けで棄却裁決を受けた(乙B9の3、乙B9の7の3・4)。

原告番号9は、平成26年10月30日、前記請求1に係る訴えを提起し、平成27年9月15日、前記請求3及び4の予備的請求を追加した(当裁判所に顕著な事実)。

(5) 原告番号1、10、14、21、22、26、29、36及び40の死亡  
原告番号1、10、14、21、22、26、29、36及び40は、別紙処分等一覧表記載の各死亡日に死亡した。

#### 4 争点

- (1) 原告番号9の訴えの適法性(争点1)
- (2) 本件各処分の適法性(争点2)

ア 判断枠組み

イ ゆがみ調整

(ア) 1/2調整に関する部分を除いた部分

(イ) 1 / 2 調整

ウ デフレ調整

(3) 国家賠償請求の可否 (争点3)

5 争点に関する当事者の主張

5 別紙主張一覧表のとおり (以下、同表記載の項目番号を「争点番号1-1」  
のようにいう。)

第3 当裁判所の判断

1 争点1 (原告番号9の訴えの適法性) について

(1) 原告番号9の主位的請求に係る訴えの適法性について (争点番号1-1  
及び1-3)

生活保護法は、1条及び2条において、その適用の対象を「国民」と定め  
ており、ここで「国民」とは日本国民を意味するものであって、外国人はこ  
れに含まれないものと解される。そして、現行の生活保護法が制定された  
後、現在に至るまでの間、同法の適用を受ける者の範囲を一定の範囲の外国  
人に拡大するような法改正は行われておらず、同法上の保護に関する規定を  
一定の範囲の外国人に準用する旨の法令も存在しない。

また、昭和29年通知は、行政庁の通達であり、それに基づく行政措置と  
して一定範囲の外国人に対して生活保護が事実上実施されてきたとしても、  
そのことによって、生活保護法が一定の範囲の外国人に適用され又は準用さ  
れるものになると解する余地はない。

以上によれば、外国人に生活保護法の適用又は準用があるということでは  
できず、このことは永住資格を有する外国人であっても異ならない (最高裁平  
成24年(行ヒ)第45号同26年7月18日第二小法廷判決・判例地方自  
治386号78頁参照)。

したがって、外国人である原告番号9に生活保護法の適用又は準用はなく、  
平成25年変更決定を同法25条2項に基づく処分と解することはできない。

よって、同法25条2項に基づく処分の取消を求める原告番号9の主位的請求に係る訴えは、その対象を欠き、その余の点（争点番号1-3）について検討するまでもなく、不適法である。

(2) 原告番号9の予備的請求1に係る訴えの適法性について（争点番号1-2及び1-3）

昭和29年通知（乙A39）は、その文言上も、生活に困窮する外国人に対し、生活保護法が適用されずその法律上の保護の対象とならないことを前提に、それとは別に事実上の保護を行う行政措置として、当分の間、日本国民に対する同法に基づく保護の決定実施と同様の手続により必要と認める保護を行うことを定めたものであることは明らかである。

このように昭和29年通知は、法律の委任を受けて定められたものではないから、昭和29年通知に基づく平成25年変更決定も、あくまで行政措置として行われたものにすぎないというべきである。

したがって、平成25年変更決定は、権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものではなく、取消訴訟の対象となる「処分」には当たらない。よって、平成25年変更決定の取消しを求める原告番号9の予備的請求1に係る訴えは、その余の点（争点番号1-3）について検討するまでもなく、不適法である。

(3) 原告番号9の予備的請求2に係る訴えについて（争点番号1-4）

昭和29年通知は、生活に困窮する外国人に対し、必要と認める保護を行うことを定めたものにすぎず、決定実施手続がされて初めて具体的権利義務が発生するというべきである。

原告番号9に対しては、平成25年改定に準じた平成25年変更決定があるところ、原告番号9が、同決定に基づき、平成25年改定に準じた措置を求めることはともかく、それを超えて、平成25年改定前の生活扶助基準に準じた措置を求め、その差額分の支払を求める法的権利はない。

よって、原告番号9の予備的請求2のうち口頭弁論終結日の翌日以降の支払を求める部分は、「あらかじめその請求をする必要がある場合」（民訴法135条）に当たるとはいえず、不適法であり、口頭弁論終結日までの支払を求める部分は、本件改定の適否にかかわらず、理由がない。

5 2 争点2（本件各処分 of 適法性）について

(1) 判断枠組み（争点番号2-1）

ア 厚生労働大臣の生活扶助基準改定に係る違法性の判断枠組み

生活保護法3条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ぬ。そうすると、仮に、保護基準における生活扶助基準が最低限度の生活の需要を超えているというのであれば、これに応じて生活扶助基準を改定することは、同項の規定に基づく要請であるといえることができる。もともと、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日大法廷判決・民集36巻7号1235頁参照）。したがって、保護基準のうち生活扶助基準の改定を行う必要があるか否か、また、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、保護基準における生活扶助基準の改定を行う必要があると認められる場合であっても、厚生労働大臣は、改定の必要性を踏まえつつ、被保護者の生活への影響等についても可及的に配慮するため、その具体的な方法等について、激変緩和措置の要否なども含め、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。

そして、生活扶助基準については、昭和59年度以降、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準は一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきという考え方にに基づき、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が、専門家の関与の下、各種統計データ等に基づいて検証・評価され、あるいは、生活扶助基準の在り方等について問題点の指摘等が行われてきたところである。このような経緯等に鑑みると、本件改定は、①ゆがみ調整及びデフレ調整によって生活扶助基準を改定した厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②改定に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、生活保護法3条、8条2項に違反し、違法となるものというべきである（最高裁平成22年（行ツ）第392号、同年（行ヒ）第416号同24年2月28日第三小法廷判決・民集66巻3号1240頁、最高裁平成22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁参照。なお、いずれも高齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定に関するものである。）。

イ 被告らの主張について

5  
10  
15  
(ア) 被告らは、本件改定に係る厚生労働大臣の判断については、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど憲法及び生活保護法の趣旨、目的に反することが明らかな場合に限って、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるものとして違法になると解するべきであり、老齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定に関する前記各最高裁判決の射程は本件改定について及ぶことがなく、前記各最高裁判決において示された判断過程審査の判断枠組みを本件で採用するのは相当でない旨主張する。

生活保護法にいう最低限度の生活が抽象的かつ相対的概念であり、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これに基づいた政策的判断を必要とし、厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的見地からの裁量権が認められるというべきところ、本件改定に係る厚生労働大臣の判断について、裁判所がその結論の適否を直接判断することは困難であるとしても、本件改定を相当であるとした厚生労働大臣の判断過程に過誤や欠落がなかったかについては裁判所が審査、判断することが可能であり、本件改定に至る判断過程を追試的に検証することを通じて、本件改定に係る厚生労働大臣の行政裁量に司法審査を及ぼすことが必要かつ相当というべきである。

20  
25  
前記各最高裁判決も、保護基準の改定について厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的見地からの裁量権が認められることを前提とした上で、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場合には、当該判断が違法となる旨判示したものであって、老齢加算を廃止するという保護基準の改定内容に特別に着目したものと解されない。

したがって、被告らの上記主張は採用できない。

(イ) また、被告らは、判断過程審査の判断枠組みを用いるとしても、本件改定に係る厚生労働大臣の判断が違法となるのは、当該判断の過程や手続に係る過誤や欠落が、最低限度の生活の具体化に関するものであり、かつ、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大なものである場合に限られるというべきである旨主張する。

しかし、判断過程審査は、行政庁に行政処分を行うに当たっての専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権があることを前提に、当該行政処分をした行政庁の判断内容そのものの適否を審査するのではなく、当該判断を行った過程や手続を対象として、これに過誤や欠落があるかどうかを審査することにより、行政裁量に対する司法的統制を及ぼす審査手法である。本件改定に係る判断過程や手続に係る過誤や欠落が、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大なものであるか否かを審査することは、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものであるか否かを審査することにほかならず、判断過程審査の判断枠組みと相容れない。

また、被告らの上記主張が、仮に本件改定に係る厚生労働大臣の判断過程や手続に過誤や欠落があったとしても、本件改定の結果として、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとならない限り、当該判断が違法になることはないという趣旨であれば、厚生労働大臣の判断内容そのものの適否を審査の対象とするものであって、判断過程審査の判断枠組みと相容れない上、行政庁が裁量的判断を行うに当たって適切な判断過程と手続を経るべきことについて何ら司法的統制が及ばないことにもなりかねず、是認できない。

したがって、被告らの上記主張は採用できない。

ウ 原告らの主張について

5  
10  
15  
(ア) 原告らは、生活扶助基準の改定（引下げ）にかかる厚生労働大臣の判断過程に関しては、専門家による諮問機関である基準部会の検討に基づいた高度に専門技術的な考察の下に、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等が厳格に審査されるべき旨主張する。同主張は、生活扶助基準の改定にかかる判断に当たっては、専門家に諮問をして専門技術的考察を行い、その考察により得られた専門的知見との整合性を確保することを要し、専門家による考察を経ていない場合には、厚生労働大臣の裁量権の範囲を狭く解し、判断過程について厳格な司法審査を行うべき旨をいうものと解される。

10  
15  
20  
しかし、生活保護法8条は、保護基準の策定を厚生労働大臣に委任しているが、同大臣が生活扶助基準の改定を行うに当たって専門家への諮問を行うことを求める法令上の規定はないところ、専門家への諮問による意見等が得られた場合でも、その意見等は厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではなく、判断を補完するものとして考慮要素の一つとなるに過ぎず、最終的な判断は、上記意見等の採否を含め、国の財政事情を含めた複雑多様な要素を考慮して行う厚生労働大臣の政策的判断に委ねられているというべきである。

20  
したがって、厚生労働大臣が生活扶助基準の改定を行う判断に際して、専門家への諮問による専門技術的考察を行う必要があるとか、これを経ない場合に同大臣の裁量権の範囲が制約されると解することはできず、原告らの上記主張には理由がない。

25  
(イ) また、原告らは、生活保護法は、憲法25条の生存権保障の理念を受けて、健康で文化的な最低限度の生活の需要を確実に満たすことを国家に義務付けていること、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない」ことを定める生活保護法56条の趣旨は、保護基準の改定に当たっても勘案されるべきことの

ほか、社会権規約2条1項、9条、11条1項及び一般的意見により、一旦設定された生活扶助基準を引き下げることが原則として許されず（制度後退禁止原則）、国において厚生労働大臣の判断の過程・手続を明らかにし、その過程・手続に過誤・欠落がないことを相当の根拠、資料に基づいて主張立証しない限り、同大臣の判断に不合理な点があることが事実上推認され、裁量権を逸脱濫用した違法、違憲があると判断されるべき旨主張する。

しかしながら、憲法25条1項は、全ての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運営すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、国が個々の国民に対して具体的・現実的に上記のような義務を有することを規定したものではない上、同条にいう「健康で文化的な最低限度の生活」は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達の程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるから（前掲最高裁昭和57年7月7日大法廷判決参照）、憲法25条は、社会経済情勢等の変化により、同条が定める「健康で文化的な最低限度の生活」の具体的な水準が後退することがあり得ることも予定しているというべきである。そうすると、憲法25条が生活保護法に基づいて定められた生活扶助基準の引下げを行うことを原則的に禁止しているということとはできない。憲法25条を受けて定められた生活保護法3条の「健康で文化的な生活水準」や同法8条の「最低限度の生活」も同様に、生活扶助基準の引下げを禁止する趣旨であると解することはできない。むしろ、同法8条2項が、保護基準につき、最低限度の生活の需要を超えないものでなければならない旨を定めていることから、生活扶助基準を引き下げることが、当然に想定されているというべきである。

また、生活保護法56条は、既に保護の決定を受けた個々の被保護者の権利及び義務について定めた規定であって、保護の実施機関が被保護者に対する保護を一旦決定した場合には、当該被保護者について、同法の定める変更の事由が生じ、保護の実施機関が同法の定める変更の手続を正規に執るまでは、その決定された内容の保護の実施を受ける法的地位を保障する趣旨のものであると解される。このような同条の規定の趣旨に照らすと、同条にいう正当な理由がある場合とは、既に決定された保護の内容に係る不利益な変更が、同法及びこれに基づく保護基準の定める変更、停止又は廃止の要件に適合する場合を指すものと解するのが相当であり、保護基準自体が減額改定されることに基づいて保護の内容が減額決定される本件のような場合については、同条が規律するところではないというべきである（前掲最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決、同年4月2日第二小法廷判決参照）。

さらに、社会権規約9条は、「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。」と規定するところ、これは、締約国において、社会保障についての権利が国の社会的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ではない。このことは、社会権規約2条1項が、締約国において「立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成する」ことを求めていることから明らかである。したがって、社会権規約を根拠に、生活扶助基準の改定に係る厚生労働大臣の裁量権が制約されるということとはできないし、生活扶助基準の引下げが原則として禁止されるということもできない（最高裁昭和60年（行ツ）第92号平成元年3月2日第一小法廷判決・集民

156号271頁参照)。また、一般的意見が締約国に対して法的拘束力を有すると解すべき根拠はない。したがって、社会権規約の各規定及び一般的意見を根拠として、生活扶助基準を引き下げることが原則として許されないということとはできない。

5 以上によれば、厚生労働大臣の行う生活扶助基準の引下げが原則として許されず、そのために厚生労働大臣の裁量権の範囲が限定され、国において厚生労働大臣の判断の過程・手続を明らかにし、その過程・手続に過誤・欠落がないことを相当の根拠、資料に基づいて主張立証しない限り、同大臣の判断に不合理な点があることが推認されるなどと解することはできず、原告らの上記主張は独自の見解であって採用できない。

10 (ウ) 原告らは、また、生活扶助基準を改定するに当たっては、生活保護法8条2項及び9条所定の要保護者の生活上の属性に関わる事項を考慮することが義務付けられており、国の財政事情、国民感情、政権与党の公約等の生活外的要素を考慮することは禁じられているか、禁止まではされないにしても、生活外要素の優先順位や重みづけは劣後する旨主張する。

15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000

しかしながら、前記ア判示のとおり、生活保護法8条2項における最低限度の生活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ことから、生活扶助基準の改定を行うに当たり、厚生労働大臣には専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められると解すべきところ、上記の政策的判断においては、要保護者の生活上の属性に関わる事項だけではなく、国の財政事情、経済情勢、他の政策との関係等、多方面にわたる諸事情を広く考慮する必要があると解される。

したがって、厚生労働大臣が生活扶助基準の改定に際して裁量権を使用するに当たり、生活保護法8条2項及び9条に定められた事項以外の

事項を考慮することが許されないということとはできないし、種々の考慮要素にどのような重みづけをして判断するかについても、厚生労働大臣の裁量が制約されるということとはできない。原告らの上記主張は、採用することができない。

5 (2) 本件各処分の適法性に関する判断の要旨

当裁判所は、前記(1)判示の判断枠組みに即し、ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定を行った厚生労働大臣の判断について検討したところ、基準部会によって行われた平成25年検証の結果を踏まえ、平成25年報告書で示された年齢階級別指数、世帯人員別指数及び級地別指数を用いてゆがみ調整を行うとの判断には、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められないものの、ゆがみ調整の改定率の算出にあたり、減額改定となる部分のみならず、増額改定となる部分についても一律に1/2調整をした点において、被保護者の生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められると判断する。

また、ゆがみ調整に加えてデフレ調整を行った判断については、生活扶助基準の改定に当たり消費者物価指数を用いたこと自体はともかく、水準均衡方式を採用し、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準を一般低所得世帯の消費水準と均衡した水準とする考え方を前提としつつ、デフレ調整を行う判断の過程において、ゆがみ調整に加えてデフレ調整を行った場合の生活扶助基準額が一般低所得世帯における消費水準と均衡したものであるかどうかについて適切な検討及び検証を行っていない点で、判断過程に過誤ないし欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があると認められると判断する。

以下、これらの判断の理由について詳述する。

25 (3) ゆがみ調整について（争点番号2-2）（1/2調整に関する判断を除く）

ア ゆがみ調整の内容等

生活扶助基準額は、保護基準に基づき、標準世帯の最低限度の生活に要する費用を具体的金額として設定し、これを第1類費と第2類費に分けた上、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、第2類費については世帯人員別の消費支出（第2類費相当）を参考とした指数をそれぞれ設定し、これらの指数を標準世帯の第1類費及び第2類費に適用して、第1類費の年齢別の額及び第2類費の世帯人員別の額を算出し、さらに、級地別に設定した指数を乗じる方法によって算出した個人ごとの第1類費の額と第2類費の額を、世帯ごとに合計して算出されるものである（前記関係法令等の定め(3)）。

ゆがみ調整は、平成25年検証において、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の乖離が詳細に分析され、様々な世帯構成に展開するための指数について検証が行われ（検証の具体的な手法と結果は、前記前提事実(2)ウ(イ)bのとおり。）、その結果として示された年齢階級別指数、世帯人員別指数及び級地別指数を用いて、生活扶助基準額と消費実態との間に生じている乖離を把握し、これに1/2調整を加えた年齢階級別改定率、世帯人員別改定率、級地別改定率と遞減率を設定し、これを改定前の生活扶助基準額に乘じる方法により、生活扶助基準額を改定したものである（具体的な改定の方法は、前記前提事実(2)エ(イ)のとおり。）。

#### イ ゆがみ調整を行うことの必要性等

生活保護により保障すべき最低限度の生活の水準については、昭和58年意見具申において、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきものとされ、昭和59年以降、水準均衡方式により一般低所得世帯の消費水準と均衡した水準の維持・調整が図られてきたものである（前記前提事実(2)ア及びイ）。

しかし、生活扶助基準額の算出方法（上記ア）に鑑み、標準世帯の第1類費及び第2類費の額を様々な世帯に展開する展開部分の指数に、一般低

所得世帯の消費実態との乖離があれば、生活保護受給者（世帯）の年齢構成、世帯人員構成や居住地域によって、ある世帯では一般低所得世帯の消費水準に満たない扶助しか受けられず、ある世帯ではその水準を上回る扶助を受けることになり、生活保護受給者（世帯）間に不均衡（ゆがみ）が生じることになる上、ともすれば一般低所得世帯の消費水準と均衡した水準であるとされてきた最低限度の生活を下回る扶助となり、あるいは最低限度の生活を越える扶助となりかねない。

このように、生活保護受給者（世帯）間の公平の観点からも、保護基準について「最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、且つ、これを超えないものでなければならない」と規定する生活保護法8条2項の趣旨からも、展開部分の指数に消費実態に適合しない不均衡（ゆがみ）が生じているのであれば、これを消費実態に合わせて調整する必要があるといえる。

#### ウ 平成25年検証について

(ア) 平成25年検証は、平成19年検証において、世帯人員別及び年齢階級別の生活扶助基準額の水準を検証した結果、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、年齢階級別の生活扶助基準額が消費実態とやや乖離しているという結果が得られ、平成19年報告書により、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していくべきとの観点から、必要な見直しを行っていくことが必要であるとの考え方が示されたこと（前記前提事実(2)イ(イ)）等を踏まえ、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ものである。

(イ) その具体的な検証方法等は、①まず、平成21年全国消費実態調査のデータを用いて、第1・十分位の年齢階級ごとの1人当たり消費の推計

5 値、世帯人員ごとの世帯の消費の平均値、各級地に居住する世帯の生活  
扶助相当支出の平均値をそれぞれ算出して指数化し、消費実態として年  
齢階級別、世帯人員別、級地別に生じている較差を示すそれらの指数と  
生活扶助基準額の指数を比較して乖離があることを確認した上で、②上  
10 記①の消費実態を示す指数が生活扶助基準額が想定するものと異なる程  
度を具体的に評価するに当たっては、第1・十分位の全世帯が生活保護  
を受給したと仮定した場合の消費水準を平均指数法を用いて算出し、こ  
れと生活扶助基準額とを比較して指数化することとし、この方法で年齢  
階級別指数を算出し、これを起点として世帯人員別指数及び級地別指数  
を順次算出したものである（前記前提事実(2)ウ(イ)b）。

すなわち、平成21年全国消費実態調査のデータから算出される年齢  
階級別、世帯人員別、級地別の第1・十分位にかかる消費実態と生活扶  
助基準額との間には、上記①の検証により乖離が確認されたものの、こ  
15 の乖離は様々な要因により生じていると考えられるところ、その中から  
年齢階級別・世帯人員別の体系及び級地の展開部分の指数が消費実態に  
合っていないことによる影響のみを把握するため、上記②において、「第  
1・十分位の消費水準と、仮に第1・十分位の全世帯が生活保護を受給  
した場合の生活扶助基準額との差が、消費水準と生活扶助基準額との差  
である」という考え方の下、上記①で算出した一般低所得世帯（第1・  
20 十分位）の消費の推計値に平均指数法による処理を行うことで、上記「消  
費水準と生活扶助基準額との差」を取り除いた理論値を算出した上で、  
その理論値と生活扶助基準額との較差を体系及び級地にかかる展開部分  
の指数が消費実態に合っていないことによる影響からくる不均衡（ゆが  
み）であるとして抽出し、把握したものと認められる。

25 (ウ) そして、「第1・十分位の消費水準と、仮に第1・十分位の全世帯が生  
活保護を受給した場合の生活扶助基準額との差が、消費水準と生活扶助

基準額との差である」という上記の考え方は、平成19年検証の際、一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準額の乖離を検証する手法としても用いられたものであり(乙A41・6頁)、そのような推定をすることには合理性があるといえる。そうすると、上記「消費水準と生活扶助基準額との差」を取り除いた理論値と生活扶助基準額との較差について、展開部分の指数が消費実態に合っていないことによる影響によるものであらうと推定することについても、合理性があるといえる。したがって、平成25年検証における検証の手法は、展開部分の指数が消費実態に合っていないことによる影響を評価し、体系及び級地の不均衡(ゆがみ)を把握するものとして合理性が認められる。

#### エ 小括

以上のとおり、展開部分の指数に不均衡(ゆがみ)が生じている場合には、これを調整する必要があると認められ、平成25年検証における検証方法は、そのゆがみを推定し、把握するものとして合理性が認められるところ、同検証の結果として示された年齢階級別指数、世帯人員別指数及び級地別指数を用いて、ゆがみ調整を行うとした厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるということとはできない。

#### オ 原告らの主張について

##### (ア) 原告らの主張の要旨

原告らは、ゆがみ調整は水準均衡方式による生活扶助基準の改定ではなく、方式変更について手続を経していない(争点番号2-2-1)、平成25年検証は検証方法に種々の問題があり合理性を欠く(争点番号2-2-2)として、平成25年検証に基づいてゆがみ調整を行うとした厚生労働大臣の判断には裁量の著しい逸脱があると主張する。

(イ) ゆがみ調整は水準均衡方式による生活扶助基準の改定ではなく、方式変更について手続を経していない旨の主張について(争点番号2-2-1)



原告らは、ゆがみ調整は水準均衡方式とは異なる方式で生活扶助基準を改定しようとするものであり、かかる改定方式の変更について専門機関の提言などの手続を経ていないとして、ゆがみ調整をした厚生労働大臣の判断過程には過誤がある旨主張する。

5 従前より、生活扶助基準額は、標準世帯の最低限度の生活に要する費用を具体的金額として設定し、これを第1類費と第2類費に分けた上、これに年齢階級別、世帯人員別、級地別の展開部分の指数を乗じる方法によって算出されてきたところ（前記関係法令等の定め(3)）、ゆがみ調整は、展開部分の指数につき、一般低所得世帯（第1・十分位世帯）の消費実態に合わせるよう改定しようとするものであつて、生活扶助基準額の算定方法自体を改定するものではない。

10 15 20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995 1000  
また、昭和58年意見具申を踏まえて導入された水準均衡方式とは、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準を一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして捉え、国民の消費水準と均衡した水準に生活扶助基準額を維持・調整していくという考え方であるところ、ゆがみ調整により展開部分の指数を一般低所得者世帯の消費実態に合わせようとするのは、むしろ、水準均衡方式の趣旨をより徹底するものといえるのであつて、同方式に反するといえるものではない。

20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995 1000  
なお、原告らは、水準均衡方式につき、一般低所得世帯（第1・十分位）の消費水準と生活扶助基準額との均衡を図ろうとするものではないなどとも主張する。しかし、昭和58年意見具申において、当時の生活扶助基準につき「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」と評価されたのは、昭和54年家計調査特別集計結果による収入階級別消費支出額の分析結果を踏まえ、変曲点（ある所得階層以下になるとそれまでの消費支出のゆるやかな低下傾向と離れて、急激に消費

支出が下方へ変曲する所得分位)である第2. 99・五十分位の消費水準と生活扶助基準額が概ね均衡していることを理由としたものであり(乙A32)、その後も一貫して一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準額の均衡が図られてきたものである(前記前提事実(2)イ)。したがって、一般低所得世帯の消費水準を参考に生活扶助基準額を定めることが水準均衡方式に反するといえるものではなく、原告らの上記主張は独自の見解であって採用できない。

(ウ) 平成25年検証の妥当性、合理性について(争点番号2-2-2)

a 第1・十分位を比較対象としたことについて(争点番号2-2-2-1)

(a) 原告らは、第1・十分位を比較対象とした点で、平成25年検証は合理性に欠ける旨主張する。

しかし、前記ウ判示のとおり、平成25年検証は、平成21年全国消費実態調査のデータから第1・十分位の消費の推計値を算出し、第1・十分位において年齢、世帯人数、居住地別の要因によって生じている消費のばらつきの実態を分析した上で、これに平均指数法による処理を行うことにより、その理論値と生活扶助基準額との較差を体系及び級地にかかる展開部分の指数が消費実態と合っていないことによる影響からくる不均衡(ゆがみ)であるとして抽出し、指数化したものである。これは、生活保護受給者間に生じている不均衡を是正しようとするものであると認められ、上記各指数は、第1・十分位の消費支出の推計値と生活扶助基準額を直接比較してその乖離を指数化したものではなく、平均指数法による処理をして算出した理論値と生活扶助基準額を比較して指数化したものである。そのため、上記各指数を用いてゆがみ調整を行う場合、第1・十分位の消費水準と生活扶助基準額との間の乖離を一定程度調整する

ことになるとは考えられるものの、その乖離の全てが調整され、調整後の生活扶助基準額が第1・十分位の消費水準と均衡することになるものではない。

また、展開部分の指数が消費実態と合っていないことにより生活保護受給者間に生じている不均衡を是正しようとする場合、生活保護受給者（世帯）と近接する消費構造を持つ世帯を対象として比較しなければ、その不均衡を正しく把握できないと考えられるところ、生活扶助基準額が第1・十分位の消費水準と均衡するものとして設定されてきた経緯（前記前提事実(2)ア及びイ）を踏まえると、第1・十分位は生活保護受給者（世帯）に近接する消費構造を持つ所得階級であるといえるから、平成25年検証において、第1・十分位の消費の推計値を用いて展開部分の指数による不均衡を検証したことには合理性がある。

(b) これに対し、平成25年検証において第1・十分位を比較対象としたことが合理性を欠く旨の原告らの主張は、ゆがみ調整により、生活扶助基準額が第1・十分位の消費水準と均衡したものになるという理解を前提とし、かつ、その水準は最低限度の生活の需要を満たすに足りない旨をいうものと解されるが、上記判示のとおり、ゆがみ調整後の生活扶助基準額が第1・十分位の消費水準と均衡することになるわけではないところ、その前提において当を得ていないというべきである。

また、2011年に実施された社会必需品調査（甲A31）において、回答者の50%以上が、現在の日本の社会において、すべての人にあてはまる生活水準として「必要であり、すべての人が得ることができるべき」と回答した項目を、社会的必需品として選別し、この普及率を第1・十分位と第3・五分位で比較したところ、おお

5  
10  
むね遜色なく充足されていることが確認されており（甲A28）、かかる方法により貧困を測定することは、OECDやEU等でも採択されている一般的に普及しているものであることが窺われる（甲A21）。この点、原告らは、上記調査において、回答者の50%以上が、現在の日本の社会において、ある家庭が普通に生活するために「必要であり、すべての人が得ることができるべき」と回答した項目を、社会的必需品として選別して比較すべきであるとも主張するが、貧困を測定する手法として、回答者によって観念するところが異なる普通の生活を念頭においた回答結果によるべき合理的根拠は見出せない。

15  
20  
25  
そして、生活扶助基準額を第1・十分位の消費水準と均衡したものとすること等、従前の考え方を維持していくことの可否については、基準部会においても議論がされているものの、具体的な見直しの必要性や内容が検討されるには至らなかったものである。すなわち、基準部会においては、世帯年収等のシェアの推移（甲A28）から、世帯所得のシェアが第1・十分位において下がっていること（世帯員1人あたり世帯年収を総世帯で見ると、平成11年は3.12%であったところが、平成21年は2.91%となっている）、中間所得層を含めて高所得層以外の全体の所得シェアが下がっていることが見て取れるとして、「基準展開の検証について、これまで使用されてきた第1所得十分位を使用するのは、今回は2つの定義の所得十分位とも比べるということで非常に適切なことだとは思いますが。ただ、その基準展開をやった後の基準自体を考えるについて、やはりこのシェアの低下については慎重に考える必要がある」（甲A21・2頁。山田委員）、「平均の大体6～7割水準が妥当という考え方でこれまで検証がずっとされてきたのですけれども、こ

ういう所得分布の姿を見ると、今後はそれをどう考えるかはかなり抜本的に考え直す必要もあるかなと」(同3頁。岩田部会長代理)などと、ゆがみ調整後の将来的な検討課題としての指摘はあったものの、具体的な見直しの必要性や内容について検討されるには至っておらず、生活扶助基準額を第1・十分位の消費水準と均衡したものとする場合の水準が、直ちに最低限度の生活の需要を満たすに足りないというべき状況にあったとまでは認められない。

(c) したがって、原告らの上記主張には理由がない。

b 比較対象から生活保護受給世帯が除外されていないことについて  
(争点番号2-2-2-2)

原告らは、比較対象となる第1・十分位のサンプル世帯から生活保護受給世帯を除外しておらず、そのことが基準部会で説明されることも議論されることもなかった点で、平成25年検証は不合理であり、手続の適正を欠く旨主張する。

しかし、前記ウ判示のとおり、平成25年検証は、平成21年全国消費実態調査のデータから第1・十分位の消費の推計値を算出し、第1・十分位において年齢、世帯人数、居住地別の要因によって生じている消費のばらつきの実態を分析した上で、これに平均指数法による処理を行うことにより、その理論値と生活扶助基準額との較差を体系及び級地にかかる展開部分の指数が消費実態と合っていないことによる影響からくる不均衡(ゆがみ)であるとして抽出し、指数化したものである。ここで、低所得世帯について年齢、世帯人数、居住地別の要因によって生じる消費のばらつきが、生活保護受給世帯であるか否かによって有意な影響を受けるとは考え難く、検証の対象とした第1・十分位世帯のサンプルから生活保護受給世帯とみられるサンプルを除外しなかったことによって、消費のばらつきの実態が誤って把握

されることになるとはいえないし、統計学上の原則に反した検証手法であるということもできない。

したがって、上記除外をしなかったことをもって、平成25年検証の検証方法が不合理である旨をいう原告らの主張には理由がなく、手続の適正を欠く旨の原告らの主張について判断するまでもない。

c 統計データについて（争点番号2-2-2-3）

(a) 原告らは、平成25年検証に用いられた第1・十分位世帯の類型別サンプル数が特定の類型（例えば、都市部である1級地の1の5人世帯や、地方である3級地の2の稼働年齢層の世帯類型）で著しく少ないため、同検証は信頼性に欠ける旨主張する。

統計学上、抽出調査のサンプル数は多いことが望ましいとはいえ、平成21年全国消費実態調査のデータを用いる以外に、当時の消費実態を分析、検証するための適切な手法があったとは窺われない。

また、平成25年検証においては、第1・十分位における年齢階級ごとの1人当たり消費の推計値、世帯人員ごとの世帯の消費の平均値、各級地に居住する世帯の生活扶助相当支出の平均値をそれぞれ算出しており（前記前提事実(2)ウ(イ)b)、「1級地の1の5人世帯」といった細分化した類型を設定して分析したものではなく、統計学的に信頼性が欠けるというべき程にサンプル数が不足していたと認めるに足りる証拠はない。なお、平成21年全国消費実態調査の対象に10代以下の単身世帯がほとんどおらず、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ことについても、回帰分析の方法を用いて年齢階級別の消費支出（第1類費相当額）の推計が行われている（乙A7）。

したがって、原告らの上記主張をもって、平成25年検証が合理性、信頼性に欠けるということとはできない。

(b) また、原告らは、平成25年検証において、他の同種データ（平成21年全国消費実態調査において総務省統計局が示した年間収入十分位階級ごとの年間可処分所得等のデータをいうものと解される。）と整合しないものを使用されていると指摘する。

5  
10  
15  
しかし、平成25年検証においては、平成21年全国消費実態調査の個票データを用い、世帯の年間年収（データ①）と世帯員1人当たりの年間収入（データ②）の2通りで第1・十分位のデータを設定して、消費の推計値を算出しており、データ①及び②を構成する個票データを選定するにあたっては、世帯年収、世帯員1人当たりの年収が下位の世帯から個票データを順に並べ、集計用乗率を乗じて得られる世帯数が総世帯数の下位10%になるところまでの個票データを第1・十分位としている（乙A7、弁論の全趣旨）。このように平成25年検証は、総務省統計局が区分した第1・十分位の世帯を対象として第1・十分位の消費実態を分析したものではないから、平成25年検証で第1・十分位の世帯として把握される世帯（個票データ）と総務省統計局が区分した第1・十分位の世帯が異なるのは当然であり、原告らの上記指摘はそもそも当を得ていない。

20  
(c) 原告らは、平成25年検証に用いられた平成21年全国消費実態調査のデータは、季節性が限定されていること等により、必ずしも正確ではないという問題点があるとも指摘する。

25  
しかし、上記データに統計調査上の限界に由来する不正確さがある可能性をもって、当該データを用いて消費実態を分析したことが不適切ないし不合理であるということはできないし、他に消費実態の分析に適した統計データがあり、あるいは統計データによらない

消費実態の分析、把握の方法があるとは考え難いところ、原告らの上記指摘をもって、平成25年検証が合理性を欠くとはいえない。

d 回帰分析の手法について（争点番号2-2-2-4）

(a) 平成25年検証においては、年齢階級別の消費支出（第1類費相当支出）の推計値を算出するにあたって回帰分析の手法を用い、その推計値につき平均指数法による処理を行った上で生活扶助基準額と比較して年齢階級別指数を示しているところ、原告らは、上記推計値が消費実態とかけ離れており、これは、上記回帰分析につき、決定係数が低い、t検定において帰無仮説が棄却できなかった説明変数を除外していないなどの問題があるためであって、消費実態を反映できていない推計値に基づいて行われたゆがみ調整には合理性がない旨主張する。

(b) まず、原告らは、上記回帰分析により推計された消費支出額が「60～69歳」と比べて「20～40歳」の消費支出額が約84%であるのに対し（消費支出の推計値の指数が、データ①につき、60～69歳の1.00に対し、20～40歳が0.84であることを指すものと解される。乙A7・14頁参照）、生活扶助基準額は「60～69歳」の世帯構成員が1人いる世帯と比べて「20～40歳」の世帯構成員が1人いる世帯では12%も多く支給されており、回帰分析により推計された消費支出の推計値が現実の消費実態からかけ離れていると主張する。

しかし、このような論理は、年齢階級別の生活扶助基準額が一般低所得世帯における年齢階級別にみた現実の消費実態と等しいか近似するという前提に立たない限り成立しないものである。年齢階級別にみた生活扶助基準額と消費実態との間に乖離がみられることは、平成19年検証の際にも指摘されているところであって（前

記前提事実(2)イ(イ) b ② ii)、年齢階級別にみた生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費実態と等しく、あるいは近似していたとは認められず、前提において誤りがあると言わざるを得ない。

(c) また、原告らは、上記回帰分析における決定係数（データ①につき0.28、データ②につき0.36である。乙A7・13頁の表を参照）が低いことや、t検定において帰無仮説が棄却できなかった説明変数を除外していない点を指摘する。

しかし、回帰分析における決定係数につき、どの程度の値であれば妥当であるかという一般的な基準は存在せず、家計データ等のクロス・セクションデータの分析においては、0.3程度しか得られない場合も多く、0.5であれば極めて良いと判断されるというから（乙A69、70）、上記決定係数をもって、上記回帰分析が統計学的に妥当性を欠くものとは認められない。さらに、帰無仮説が棄却されないことの統計学的な意味は、結果が帰無仮説（上記回帰分析においては、「2級地の2ダミー」等の説明変数が、被説明変数である第1類費相当支出額に与える効果が0であること）と矛盾しないという点にあり、帰無仮説が真実であることが積極的に証明されたことにはならないところ（乙A71）、帰無仮説が棄却された説明変数を除外した回帰分析（例えば、「2級地の2」に居住していることが、第1類費相当支出額に全く影響を与えないものとして分析すること）を行わなければ、その分析結果が統計学的に誤ったものになるとまで認めることはできない。

なお、原告らは、上記回帰分析につき、誤差項の分散均一性、正規性及び説明変数間の多重共線性などの検討が行われていないとも指摘するが、これらの事後的な精度検証を行わなければ、回帰分析結果の信頼性が確保されないと認めるに足りない。

(d) したがって、原告らの上記主張をもって、平成25年検証やこれに基づくゆがみ調整が合理性に欠けるということとはできない。

(エ) 小括

5 以上のとおり、1/2調整を除き、ゆがみ調整を行った厚生労働大臣の判断に裁量の著しい逸脱がある旨の原告らの主張には、いずれも理由がない。

(4) 1/2調整について（争点番号2-2-3）

ア 1/2調整の内容

厚生労働大臣は、ゆがみ調整を行うに際し、平成25年検証において示された、生活扶助基準額と一般低所得世帯（第1・十分位）との比較において、年齢階級別、世帯人員別、居住地別に生じている展開部分の指数の不均衡（ゆがみ）について、その全てを調整するのではなく、1/2の限りでこれを調整することとし、具体的には、現行の生活扶助基準額に乗ずる改定率や逡減率を算出するに当たり、「消費実態の指数/生活扶助基準額の指数」の計算（ゆがみの全部を調整する計算。以下「完全ゆがみ調整」という。）によるのではなく、「(消費実態の指数+生活扶助基準額の指数)/2/生活扶助基準額の指数」の計算を行っている（前記前提事実(2)エ(ア)及びイ)。

イ 1/2調整の必要性等

20 (ア) 被告らは、子どものいる世帯への配慮（貧困の世代間連鎖の防止）等を踏まえた激変緩和措置として1/2調整を行った旨主張する。

しかし、厚生労働省が平成25年改定を行うにあたって作成した内部資料（乙A17・2枚目、乙A54・4頁）には、激変緩和措置について、①基準の見直し幅の上下限の設定（見直しの影響を一定程度に抑える観点から、生活扶助基準額の増減幅は、過去の類例等を参考に、±10%を限度とする。）と②基準の見直しの段階的实施（生活扶助基準額の

見直しは、平成25年度から、3年間をかけて段階的に実施する。)との記載しかない。1/2調整をした上でデフレ調整を行い、世帯ごとの増減幅を最大10%とした場合の生活扶助基準額を試算した資料(乙A54・5頁)においても、1/2調整を行う理由についての記載はなく、1/2調整を行うこととした厚生労働大臣の判断の過程が、被告らの上記主張のとおりであったかどうかは、本件の証拠上必ずしも明らかではない。

この点をひとまず措き、被告らの上記主張のとおり、1/2調整が子どもがいる世帯への配慮(貧困の世代間連鎖の防止)等を踏まえた激変緩和を目的として行われたものであるとすれば、貧困の世代間連鎖を防止する観点から子どもがいる世帯への影響に配慮する必要性があることは、平成25年報告書(乙A7・10頁)でも指摘されているところである。また、完全ゆがみ調整を行えば減額改定となる年齢階級、世帯人員数、居住地(級地)の部分に関しては、1/2調整を行うことで改定による影響が緩和されることは明らかであり、生活扶助基準額を従前の水準から引き下げることに慎重であるべきことは、平成19年報告書の読み方について生活扶助基準検討会委員が指摘しているところでもある(前記前提事実(2)イイc)。したがって、このような観点から生活扶助基準額減額の影響を緩和しようとするのであれば、その目的には合理性がある。

(イ) しかしながら、1/2調整は、完全ゆがみ調整を行えば増額改定となる部分(「消費実態の指数/生活扶助基準額の指数」の計算で算出される改定率が1を超える部分)についても、1/2の限度でしか調整を行わなかったものであり、その結果、当該部分については、完全ゆがみ調整を行った場合との比較において増額が抑制されるものであったと認められる。

減額部分につき、生活保護受給者（世帯）への影響を考慮した緩和措置を講じることについては、上記判示のとおり合理性があるといえるものの、増額部分につき、その増額を抑制することについては、被保護者の生活への影響等の観点からみて、合理的な理由を見出し難い。

5

(ウ) 完全ゆがみ調整を行った場合と1/2調整をした場合とで、最終的に算出される生活扶助基準額にどの程度の影響が生じるかについては、年齢階級、世帯人員数、居住地によって様々であって一概に比較することはできないが、例えば、生活保護受給者のうち約51%を占める60歳以上の者（甲A7・5頁）につき、その者が生活保護受給世帯の相当割合を占める単身世帯（前記前提事実(2)イ(イ)bのとおり、平成16年検証時点で被保護世帯に占める単身世帯の割合は74.2%であり、平成25年当時における同割合は証拠上明らかではないものの、なお相当に高い割合であったと推察できる。）である場合について、例えば1級地の1の第1類費についてみると、下表のとおり、1/2調整を行うことにより、ゆがみ調整による増額が、完全ゆがみ調整を行ったときとの比較において、大きく抑制される結果になると考えられる。このように、1/2調整を行うことにより、同調整をしない場合との比較において、生活扶助基準額が減ることになる生活保護受給者（世帯）が生じることは、同調整を行うかどうかを判断するに当たり、厚生労働大臣において、当然に認識し得たはずのものである。

10

15

20

年齢階級	年齢階級別指数		改定率	
60～69歳	生活扶助基準額	1.19	完全ゆがみ調整	1.0756
	消費実態	1.28	1/2調整	1.0378
	世帯人員別指数		改定率	
	生活扶助基準額	0.88	完全ゆがみ調整	1.1364
	消費実態	1.00	1/2調整	1.0682
	級地別指数		改定率	
	生活扶助基準額	1.02	完全ゆがみ調整	0.9804
	消費実態	1.00	1/2調整	0.9902
	改定率計		完全ゆがみ調整	1.1983
			1/2調整	1.0977
	現行基準額が3万6100円である場合の改定後基準額		完全ゆがみ調整	¥43,260
		1/2調整	¥39,627	
年齢階級	年齢階級別指数		改定率	
70歳～	生活扶助基準額	1.06	完全ゆがみ調整	1.0189
	消費実態	1.08	1/2調整	1.0094
	世帯人員別指数		改定率	
	生活扶助基準額	0.88	完全ゆがみ調整	1.1364
	消費実態	1.00	1/2調整	1.0682
	級地別指数		改定率	
	生活扶助基準額	1.02	完全ゆがみ調整	0.9804
	消費実態	1.00	1/2調整	0.9902
	改定率計		完全ゆがみ調整	1.1351
			1/2調整	1.0677
	現行基準額が3万2340円である場合の改定後基準額		完全ゆがみ調整	¥36,709
		1/2調整	¥34,529	

加えて、被告らは、1/2調整につき、子どもがいる世帯への影響に配慮したものであるとも主張するが、年齢階級別指数についてみると、0～2歳、3～5歳の年齢階級においては、生活扶助基準額の指数が消費実態の指数を大きく下回り、そのために、1/2調整をすることによって、下表のとおり、完全ゆがみ調整をする場合との比較において、改定率が大きく抑制されているのであって、このことは、子どもがいる世帯への配慮という上記目的と整合しない。

0～2歳	年齢階級別指数		改定率	
	生活扶助基準額	0.69	完全ゆがみ調整	1.4493
	消費実態	1.00	1/2調整	1.2246
3～5歳	年齢階級別指数		改定率	
	生活扶助基準額	0.86	完全ゆがみ調整	1.1977
	消費実態	1.03	1/2調整	1.0988

(エ) 被告らは、減額部分のみならず増額部分についても一律に1/2調整を行った理由につき、減額部分に限って1/2調整を行うことは、平成25年検証が生活保護受給者間における公平性を確保する観点から行われたにもかかわらず、検証結果の取扱いについて生活保護受給者間の公平性を欠くことになりかねず、また、増額又は減額のいずれかに偏った反映をすることは、生活扶助基準の「展開のための指数」の検証という平成25年検証の本質的な趣旨を改変することになるなどとも主張する。

しかし、厚生労働大臣において、そのような判断過程により、増額部分についても一律に1/2調整を行う判断をしたと認めるに足りる適確な証拠はない上、仮にそのような判断過程により上記判断をしたのであれば、減額部分について1/2調整を行うことは、一般低所得世帯の消費実態との比較において、当該受給者に対する生活扶助基準額の算出過程で展開部分の指数に関し有利な設定をすることを意味する一方で、増額部分について1/2調整を行うことは、上記同様の比較において、不利な設定をすることを意味する。水準均衡方式のもと、生活扶助基準額は一般低所得世帯の消費水準と均衡するものとして保障されるべきところ、減額部分・増額部分を問わず一律に1/2調整をすることは、生活保護受給者間の不均衡・不公平を拡大するものに他ならず、上記判断には明らかな誤謬があると言わざるを得ない。

ウ 小括

以上によれば、厚生労働大臣において、完全ゆがみ調整を行えば減額改定となる部分につき激変緩和措置として1/2調整を行った点については、その判断に合理性が認められるものの、増額部分についても一律に1/2調整をした点については、その判断に合理性がなく、判断過程に明らかな過誤があるものとして、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるというべきである。

(5) ゆがみ調整に加え、デフレ調整を行ったことについて（争点番号2-3）

ア ゆがみ調整に加えてデフレ調整を行う旨の厚生労働大臣の判断過程

本件改定は、平成25年検証の結果を踏まえたゆがみ調整を行うことに加え、「前回の見直し（平成20年）以降、基準額は見直されていないが、その間、デフレ傾向が続いている。このため、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。」、「前回の検証の結果（平成19年報告書）を踏まえた上で、当時の政府の判断として、平成20年度以降の基準を据え置くことが妥当とされたことから、物価動向を勘案する起点は平成20年以降とする。」として、改定前の生活扶助基準額に、年齢階級別改定率、世帯人員別改定率、級地別改定率及び逓減率を乗じるゆがみ調整を行うとともに、生活扶助相当CPIの平成20年から平成23年までの下落率4.78%（0.952）を乗じるデフレ調整を行ったものである（前記前提事実(2)エ(ア)、(ウ)）。

すなわち、厚生労働大臣は、ゆがみ調整が「第1・十分位の消費水準と、仮に第1・十分位の全世帯が生活保護を受給した場合の生活扶助基準額との差が、消費水準と生活扶助基準額との差である」という考え方の下、平成21年全国消費実態調査のデータから算出した一般低所得世帯（第1・十分位）の消費の推計値に平均指数法による処理を行うことで、上記「消費水準と生活扶助基準額との差」を取り除いた理論値を算出した上で、その理論値と生活扶助基準額との較差を体系及び級地にかかる展開部分の指

数が消費実態に合っていないことによる影響からくる不均衡（ゆがみ）として把握したものであるため（前記(3)ウ(イ)、生活扶助基準額の算出過程に当てはめたとき、ゆがみ調整は展開部分の指数を改定したものと位置付けられ、標準世帯の基準額という意味における「水準」を改定するものではないとして、この基準額については、消費者物価指数を指標としてデフレ調整を行う旨判断したものと認められる。

#### イ ゆがみ調整の効果

ゆがみ調整は、平成25年検証において平成21年全国消費実態調査のデータを用いて一般低所得世帯の消費水準を推計した上で平均指数法による処理を行った理論値を算出し、この理論値と生活扶助基準額を比較して算出した指数（年齢階級別指数、世帯人員別指数、級地別指数）を用いて改定率や逡減率を設定した上、これを現行の生活扶助基準額に乗ずることによって生活扶助基準額を改定したものであり、厚生労働大臣の上記判断過程のとおり、標準世帯の基準額という意味における「水準」を改定したといえるものではない。

しかし、ゆがみ調整が上記改定率や逡減率を改定前の生活扶助基準額に乗じて生活扶助基準額を算出するものである以上、生活保護受給者（世帯）が受給する生活扶助基準額という意味における「水準」（水準均衡方式の下、一般低所得世帯の消費水準と均衡するものとして生活保護において保障すべき最低限度の生活の「水準」とは、最終的にはこの意味における「水準」をいうものと解される。）を改定するものであることは明らかである。

このようにゆがみ調整は、平均指数法による処理をしたとはいえ、一般低所得世帯の消費実態を踏まえて算出した理論値と生活扶助基準額を比較した指数により改定率や逡減率を設定したものであるため、一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準額との間の乖離について、その全てを調整するものではないにせよ、体系及び級地にかかる展開部分の指数が消費実態

と合っていないことによる影響からくる不均衡（ゆがみ）であると推定した限りにおいて、これを調整するものということができる。

ウ ゆがみ調整後の生活扶助基準額と消費水準との間に残る乖離（残差）について

5 (ア) 上記判示のとおり、ゆがみ調整は、生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との間の乖離を調整するものであるが、平成21年全国消費実態調査のデータから算出された消費の推計値と生活扶助基準額の乖離をそのまま調整したものではなく、平均指数法による処理をした理論値と生活扶助基準額を比較して算出した指数を用いて改定率や逡減率を設定し、これを改定前の生活扶助基準額に乗じて改定をしたものである。10 そのため、ゆがみ調整を行った上でも、生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との間（より具体的には、平均指数法による処理をする前の消費水準と処理後の理論値との間）に、さらに調整を行う余地のある乖離（残差）がある可能性があると考えられる。このことは、基準部会15 においても「現行基準額の体系及び級地をすべて消費の実態並みにしてもなお、基準額の水準と消費水準には残差がある可能性が考えられる。」（乙A40・10頁）と指摘されているところである。

20 (イ) ここで、上記残差についてみると、平成25年検証は、標準世帯について一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準額の乖離を検証し、その乖離を調整するという従前の改定方式とは異なり、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分析・推計し、その結果を踏まえて各指数を算出したものであるから、年齢階級、世帯人員、級地別に、平成21年全国消費実態調査のデータを用いて推計された消費実態と生活扶助基準額との間の乖離は一樣ではなかったと考えられる。

25 この点、当裁判所は、被告らに対し、ゆがみ調整にあたって用いられた指数の算出過程を実際に用いた計算式と数値を示して説明することを

求めたが、被告らは、既にデータが廃棄されたとして平均指数法による年齢階級別指数の算出方法を仮のケースを用いて説明するにとどまる上  
（被告らの令和6年3月5日付け求釈明に対する回答書(4)）、被告らの説明によっても、世帯人員別指数や級地別指数の具体的な算出方法については明らかではなく、平成25年検証で推計された一般低所得世帯における年齢階級別、世帯人員別、級地別の具体的な消費実態、これに平均指数法による処理を行うことで得られた理論上の額、同額と実際の消費水準との乖離の程度等についても明らかではない。

基準部会（第11回部会・甲A21）においても、「こういう展開をしていって、最後の基準額の水準と消費水準に残差がある可能性があるというときの消費水準ということと、基準表それ自体を消費の実態と比べて（中略）比較に耐えられるデータが全消の中にあるかといったら、多分ないと思います」（岩田部会長代理）、「恐らくこの調整方法だけでは現在の基準と第1十分位の消費実態との間の差は残る部分はある。これは全て調整をしても基準と消費水準の間に残差がある可能性が残っていると思います。この残差が一体何なのかは非常にさまざまな要因が輻輳して入っておりますので、ここをさらに何なのかを分析するのはかなり難しい。（中略）この辺は比較するパターンのサンプルが第1十分位の中でも決して多いわけではないですから、どうしてもこうした形の残差が残ってしまうのだろうと思います。（中略）やってみなければわからない部分があって、どのくらいの残差が出てくるかはわかりません。」（駒村部会長）、「全消データが最終的な残差額を比較して残差があるとかないとか、つまり高いとか低いとかいう議論になるときに耐えられるだけのいろいろな世帯パターンや標本層を持っているかということ、やはりそれはすごく難しい」（岩田部会長代理）などと議論されている。

要するに、基準部会は、平成25年検証において年齢階級別・世帯人

員別の体系及び級地の展開部分の指数が消費実態に合っていないことによる影響を検討し、その結果に基づいてゆがみ調整を行っても、改定後の生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との間に乖離（残差）が残る可能性はあるが、世帯のパターンが極めて多様であるため、パターン別に生活扶助基準額が消費水準と均衡しているかを検証しようとしても、全国消費実態調査のデータから適切なサンプル数を確保できないことなどから検証不能であるとして、この残差の点を課題として積み残したものと認められる。このことは、平成25年報告書に、検証結果に関する留意事項として、「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うる。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。しかし、具体的にどのような要因がどの程度消費に影響を及ぼすかは現時点では明確に分析ができないこと、また、特定の世帯構成等に限定して分析する際にサンプルが極めて少数となるといった統計上の限界があることなどから、全ての要素については分析・説明に至らなかった。」と記載されていることから明らかである（乙A7・9頁）。

(ウ) このように、ゆがみ調整を行った場合、同調整後の生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との間に乖離（残差）が残る可能性があったとはいえ、その残差の有無及び程度は明らかではなく、平成25年検証の際、基準部会において検討、検証が行われたものでもないものであって、標準世帯における消費水準と生活扶助基準額の乖離が上記残差をあらわしていると言いうるものではなく、ゆがみ調整に加えて標準世帯の基準額を改定した場合に、改定後の生活扶助基準額が直ちに一般低所得

世帯の消費水準と均衡したものとなるという単純なものとは捉えられない。

5 (エ) 厚生労働大臣は、昭和59年以降、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準は、一般低所得世帯の消費水準と均衡したものであるという基本的な考え方の下、生活扶助基準の改定を行ってきたのであつて、そのことは平成25年改定時点でも異なるところはなかったと認められるところ、ゆがみ調整を行った後も、生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との間に乖離（残差）が残る可能性があるとの平成25年検証の結果を踏まえ、ゆがみ調整に加えて当該乖離の是正を目的とした調整を行うこと自体は是認し得るとしても、そのような調整を行うのであれば、ゆがみ調整と合わせた結果、一般低所得世帯の消費水準との均衡が維持されているかどうかについては、十分かつ適切な検証、検討が必要であったというべきである。

10  
15 エ ゆがみ調整に加え、デフレ調整をすることとした厚生労働大臣の判断過程における過誤、欠落の有無について

15 (ア) 上記ア判示のとおり、厚生労働大臣は、ゆがみ調整は展開部分の指数を改定したもので、標準世帯の基準額を改定するものではないという整理の下、ゆがみ調整に加え、同基準額の見直しとして消費者物価指数（生活扶助相当CPI）を用いてデフレ調整を行ったものである。

20 (イ) ここで、消費構造（最低限度の生活に必要な消費財の品目、量、質等）が不変であると仮定した場合、物価の上昇又は下落により購買力が上下して可処分所得が増減することになるところ、物価は消費に影響を与える重要な一要素であり、また、消費者物価指数は年金改定の指標としても用いられ、平成15年中間とりまとめにおいて、消費者物価指数を生活扶助基準の改定指標の一つとして用いることも提案さ

25

れていたことに鑑みれば、生活扶助基準の改定に消費者物価指数を用いること自体が不適切であるとは直ちにいえません。

また、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費水準との均衡を維持するための改定指標として用いる限り、消費者物価指数を用いることが水準均衡方式を逸脱したものということもできない（ただし、物価はそのままでは消費水準を示すものではないため、一般低所得世帯の消費水準と均衡していることをもって最低限度の生活とする考え方を維持しつつ、消費者物価指数を改定の指標とするのであれば、物価と消費の関係についても検証、検討が行われるべきであろうとは考えられる。）。

(ウ) しかし、上記イ及びウ判示のとおり、ゆがみ調整は、一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準額との間の乖離について、その全てを調整するものではないにせよ、体系及び級地にかかる展開部分の指数が消費実態と合っていないことによる影響からくる不均衡（ゆがみ）であると推定した限りにおいて、これを調整するものである上、ゆがみ調整を行った後も、生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との間に乖離（残差）が残る可能性があったとはいえ、その残差の有無及び程度は明らかではなく、基準部会においても検討、検証は行われていない。

したがって、水準均衡方式を採用し、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準を一般低所得世帯の消費水準と均衡した水準とする考え方を前提としつつ、ゆがみ調整に加え、標準世帯の基準額について消費者物価指数を指標とした改定（デフレ調整）を行うのであれば、その判断過程において、上記残差について検討し、ゆがみ調整と合わせた改定後の生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費水準と均衡したものであって生活保護において保障すべき最低限度の生活が確

保されるものであることについて、十分な検証と検討が必要であるというべきである。

しかるに、本件全証拠によっても、本件改定を行うにあたって、そのような検討、検証が行われた形跡はまったく窺われない。このような検討、検証を行わないまま、ゆがみ調整に加え、標準世帯の基準額を改定するデフレ調整を行うこととした厚生労働大臣の判断過程には、過誤ないし欠落があると言わざるを得ない。

#### オ 小括

以上によれば、厚生労働大臣は、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準は一般低所得世帯の消費水準と均衡したものであるという基本的な考え方を維持しつつ、平成25年検証の結果として、ゆがみ調整を行った後も生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との間に乖離（残差）が残る可能性はあるものの、その有無や程度については検証不能であるとして積み残された課題とされながら、ゆがみ調整に加えてデフレ調整を行った場合に生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費水準と均衡したものとなるかについての検討、検証を欠いたまま本件改定を行ったものと認められ、その判断の過程には過誤ないし欠落があり、デフレ調整の内容等、その余の点について検討するまでもなく、本件改定をした厚生労働大臣の判断には、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるというべきである。

#### カ 被告らの主張について

(ア) これに対し、被告らは、①平成20年以降、世界金融危機が实体经济に大きな影響を与え、賃金、物価、家計消費等がいずれも下落し、夫婦子1人の一般低所得世帯（第1・十分位）の消費水準（生活扶助相当支出額）は、平成21年時点で、平成16年から約11.6%下落し、平成19年検証時点における夫婦子1人の生活扶助基準額を約12.6%下回るものとなっていたから、仮に上記消費水準の動向に基づいて生活

5 扶助基準額を11.6%ないし12.6%引き下げたとしても、現実の生活条件を無視した著しく低い基準を設定したとは必ずしもいえないところ、ゆがみ調整に加えて-4.78%のデフレ調整を行ったとしても、激変緩和措置により本件改定による減額幅の上限が10%とされたことも踏まえると、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定したことにはならない、②平成29年に行われた基準部会による検証の結果、本件改定後の夫婦子1人世帯における生活扶助基準額が一般低所得世帯（第1・十分位）の消費水準とおおむね均衡することが確認されたと評価されており、デフレ調整の妥当性が裏付けられているなどとして、デフレ調整を含む本件改定を行った厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用はない旨主張する。

10 (イ) しかし、①平成21年時点における夫婦子1人の一般低所得世帯の消費水準（平成21年全国消費実態調査のデータに基づくもの）が、平成16年から約11.6%下落していたなどという分析結果は、平成30年に厚生労働省から示された算定結果であるというのであり（乙A113・9頁、乙A114の1・10頁）、本件改定が、当該分析結果を踏まえ、消費水準の下落率より消費者物価指数の下落率の方が低いため、より生活保護受給者への影響が少ない消費者物価指数を用いて標準世帯の基準額を改定するという判断過程を経て行われたとは認められない。そもそも、ゆがみ調整に加えてデフレ調整を行ったことに関する厚生労働大臣の判断の過誤ないし欠落は、ゆがみ調整後の生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との間に残る可能性のある乖離（残差）の有無や程度が明らかではなく、ゆがみ調整に加えて標準世帯の基準額を改定した場合に、改定後の生活扶助基準額が直ちに一般低所得世帯の消費水準と均衡したものとなるわけではないにもかかわらず、その点についての検討、検証を欠いた点にあるのであって、消費者物価指数（生活扶助相

当CPI)の下落率が消費水準の下落率より低く、ゆがみ調整に加えてデフレ調整を行った場合の減額幅の上限を10%とする激変緩和措置が施されたとしても、改定後の生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費水準と均衡するかの検討、検証を欠いたことに変わりはない。

5           また、②平成29年に、基準部会が平成26年全国消費実態調査の個票データを用いた検証を行った結果、夫婦子1人世帯の一般低所得世帯(第1・十分位)の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額が概ね均衡することが確認されたことは認められるものの(乙A74)、標準世帯における一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準額が均衡していることをもって、直ちに生活扶助基準全体として一般低所得世帯の消費水準と均衡していることになるわけではない上、後日の検証により、結果として本件改定後の生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費水準と均衡することが確認できたとしても、そのことをもって、本件改定に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤ないし欠落がなかったことにはならず、その過誤ないし欠落が治癒されるということもできない。

したがって、被告らの上記主張は採用できない。

#### (6) 争点2についての結論

本件改定を行った厚生労働大臣の判断については、前記(4)判示のとおり、ゆがみ調整による増額部分についても一律に1/2調整をした点について、前記(5)判示のとおり、ゆがみ調整に加えてデフレ調整を行った場合、生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費水準と均衡したものとなるかについての検討、検証を欠いたまま本件改定を行った点について、それぞれ判断過程に過誤ないし欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるというべきである。

したがって、平成25年改定及び平成26年改定に基づく本件各処分はいずれも違法であって、デフレ調整の内容等、その余の点について検討するまでもなく取り消されるべきであり、本件各処分の取消しを求める原告ら(原

告番号9を除く。)の請求にはいずれも理由がある。ただし、原告番号1、10、14、21、22、26、29、36及び40は、本件口頭弁論終結前に死亡しており、生活保護を受ける権利は一身専属の権利であって、被保護者の死亡により当然に消滅し、相続の対象になり得ないと解されるから、上記各原告が本件各処分取消しを求める訴えは、上記各原告の死亡により終了している。

よって、原告番号1、10、14、21、22、26、29、36及び40が本件各処分取消しを求める訴えについては、訴訟が終了したことを宣言し、その余の原告ら(原告番号9を除く。)にかかる本件各処分はいずれも取り消すこととする。

### 3 争点3 (国家賠償請求の可否) について

原告らは、本件改定を行った厚生労働大臣には国家賠償法1条1項所定の違法があり、これにより精神的苦痛を被ったとして、国家賠償法1条1項に基づき慰謝料の損害賠償を求めている。

しかし、原告ら(原告番号9を除く。)が本件改定ないし本件改定に基づく本件各処分によって被る損害は、本件各処分取消し及び取消判決の拘束力により回復される性質のものであって、原告ら(原告番号9を除く。)につき、本件各処分が判決により取り消されることによっては回復できない精神的苦痛を被ったものと認めるには足りない。

また、前記1判示のとおり、外国人は、行政庁の通達等に基づく行政措置により事実上の保護の対象となり得るにとどまり、生活保護法に基づく保護の対象となるものではないから、平成25年改定が違法であっても、平成25年改定に準じた平成25年変更決定がされたことが当然に違法となるものではない。平成25年改定前の生活扶助基準に準じた措置を求める決定実施手続がない中であって、原告番号9にかかる措置を求める具体的権利はなく、平成25年変更決定によって原告番号9の権利が侵害されたとも評価できない。



よって、原告らの被告国に対する国家賠償法1条1項による損害賠償請求には理由がない。

4 結語

よって、原告番号1、10、14、21、22、26、29、36及び40が本件各処分の取消しを求める訴えについては訴訟が終了したことを宣言し、その余の原告ら（原告番号9を除く）にかかる本件各処分はいずれも取り消し、原告番号9の主位的請求、予備的請求1及び予備的請求2のうち口頭弁論終結日の翌日以降の支払を求める部分についてはいずれも不適法であるから却下し、原告らのその余の請求はいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

岡山地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官

上 田 賀 代

裁判官

溝 口 優

裁判官

ト 部 有 加 子