

令和3年11月25日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記(印)  
 平成26年(行ウ)第8号 生活保護基準引下げ違憲処分取消等請求事件  
 口頭弁論終結日 令和3年6月7日

判 決

5 原 告 別紙原告目録記載のとおり  
 (以下、同目録記載の番号をもって、それぞれ「原告1」などといい、  
 原告1ないし4を併せて「原告ら」という。)

同訴訟代理人弁護士 別紙代理人目録記載のとおり  
 東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

10 被 告 国  
 同代表者法務大臣 古 川 禎 久  
 金沢市広坂1丁目1番1号

被 告 金 沢 市  
 同代表者市長 山 野 之 義  
 15 処 分 行 政 庁 金沢市社会福祉事務所長 小林敏明  
 被告ら指定代理人 別紙被告ら指定代理人目録記載のとおり

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

- 20 第1 請求
- 1 金沢市社会福祉事務所長が原告1ないし3に対して平成25年7月26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を取り消す。
  - 2 金沢市社会福祉事務所長が原告らに対して平成26年3月26日付けでし  
 25 た生活保護法25条2項に基づく保護変更決定を取り消す。
  - 3 金沢市社会福祉事務所長が原告らに対して平成27年3月26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を取り消す。

- 4 被告国は、原告らに対し、それぞれ 25 万円及びこれに対する平成 26 年 1 月 29 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

### 5 1 事案の要旨

本件は、平成 25 年ないし平成 27 年当時金沢市内に居住して生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けていた原告らが、同法の委任に基づき厚生労働大臣が定めた「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。)の数次の改定により所轄の金沢市社会福祉事務所長からそれぞれ生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定を受けたため、保護基準の上記改定は憲法 25 条、生活保護法 1 条、3 条及び 8 条に反する違憲、違法なものであるとして、①被告金沢市に対し、上記各保護変更決定の取消しを求めるとともに、②被告国に対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、それぞれ慰謝料 25 万円及びこれに対する違法行為後の日である平成 26 年 1 月 29 日(被告国に対する訴状送達日の翌日)から各支払済みまで平成 29 年法律第 44 号による改正前の民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

### 2 関係法令の定め等

#### (1) 憲法

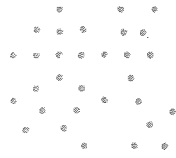
20 第 25 条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

#### 第 98 条

25 (1 項省略)

2 日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵



守することを必要とする。

(2) 生活保護法 (【】内は平成25年法律第104号による改正前のもの。以下同じ。)

(この法律の目的)

5 第1条 この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、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。

(無差別平等)

10 第2条 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(以下「保護」という。)を、無差別平等に受けることができる。

(最低生活)

第3条 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。

15 (保護の補足性)

第4条 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。

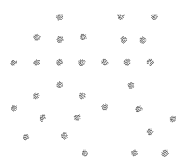
(2項以下省略)

20 (申請保護の原則)

第7条 保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。

(基準及び程度の原則)

25 第8条 保護は、厚生労働大臣の定める基準(保護基準)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。

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

5

(必要即応の原則)

第9条 保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の  
実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。

(世帯単位の原則)

- 10 第10条 保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。  
但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができ  
る。

(種類)

第11条 保護の種類は、次のとおりとする。

15

- 一 生活扶助

(二号以下省略)

(2項省略)

(生活扶助)

20

第12条 生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできな  
い者に対して、左に掲げる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

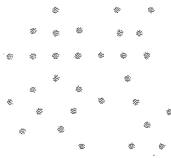
(二号省略)

(申請による保護の開始及び変更)

第24条 (平成25年法律第104号による改正後の1項及び2項省略)

25

- 3【1】保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の  
要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、



これを通知しなければならない。

4【2】前項の書面には、決定の理由を附さなければならない。

(職権による保護の開始及び変更)

## 第25条

(1項省略)

2 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【すみやか】に、職権をもってその決定を行い、書面をもって、これを被保護者に通知しなければならない。前条第4【2】項の規定は、この場合に準用する。

(3項省略)

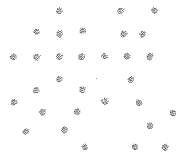
(不利益変更の禁止)

第56条 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) 保護基準

ア 保護基準のうち、生活扶助に関する基準(以下「生活扶助基準」という。)の定めは、次のとおりである。

生活扶助基準(別表第1)は、基準生活費(第1章)と加算(第2章)等到大別されている。居宅で生活する者の基準生活費は、市町村別に1級地-1から3級地-2まで6つに区分して定められる級地(別表第9)及び年齢別に定められる第1類と、級地等及び世帯人員別に定められる第2類とに分けられ、原則として世帯ごとに、当該世帯を構成する個人ごとに算出される第1類の額(以下「第1類費」という。)を合算したものと第2類の額(以下「第2類費」という。)とを合計して算出される。第1類費は、食費、被服費等の個人単位の経費に、第2類費は、光熱水費、家具什器費等の世帯単位の経費にそれぞれ対応するものとされている。なお、金沢市は2級地-1と定められている。



イ 第1類費及び第2類費を設定するに当たっては、標準世帯（現在は、1級地-1で生活する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として設定し（以下、これにより設定された具体的金額を「最低生活費」という。平成25年の改定前は16万2170円。これが生活扶助基準の水準となる。）、これを一般世帯の消費実態を参考にして第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類費の年齢階級別の額及び第2類費の世帯人員別の額を設定している。

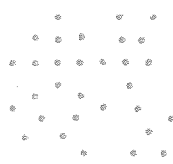
また、級地による地域差についても、1級地-1における額を定めた上で、1級地-1を1として一定の比率（指数）により他の級地の額を定めている。

以上のように、生活扶助基準は、標準世帯の最低生活費を生活扶助基準の水準として設定し、その最低生活費を第1類費と第2類費に分解し、さらに、年齢階級別、世帯人員別、級地別に、標準世帯との最低生活費の差を踏まえて設定された指数を適用して展開すること（以下、単に「展開」ということがある。）によって、あらゆる世帯に適用可能な基準として設定している。

なお、標準世帯の最低生活費の年次推移は、別紙「生活扶助基準の改定状況」の「実施年月日」欄及び同欄に対応する「標準世帯基準額（1級地）」欄に記載のとおりである。

(4) 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和54年条約第6号。以下「社会権規約」という。）

第2条 この規約の各締約国は、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



るため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。

(2項以下省略)

5 第9条 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。

第11条 この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この  
10 権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。

(2項省略)

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

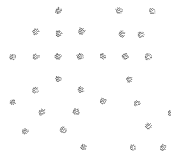
15 (1) 当事者

原告らは、金沢市に居住し、平成25年ないし平成27年当時に生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けていた者である。

(2) 平成25年ないし平成27年の保護基準改定に至る経緯

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

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



めの指数について検証を行った。

基準部会は、平成25年1月18日、上記の検証及び評価の結果を取り  
まとめて社会保障審議会生活保護基準部会報告書（甲9，乙7。以下「平  
成25年報告書」といい、この際の基準部会による検証を「平成25年検  
証」という。）として公表し、生活扶助基準の指数展開部分と一般低所得世  
帯の消費実態による指数との間に乖離が認められる旨を指摘した。

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

イ また、厚生労働大臣は、生活扶助基準額が改定されていなかった平成2  
0年以降にデフレ傾向が続いていることに鑑み、物価を勘案して基準額の見直しを行うこととした（以下、この部分の改定を「デフレ調整」という。）。

厚生労働大臣は、デフレ調整にお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。）の  
データを使用した。総務省CPIは、全国の世帯が購入する財及びサービス  
の価格変動を総合的に測定し、物価の変動を時系列的に測定するもので  
あり、家計の消費構造を一定のもの（一定の買い物かご）に固定し、これ  
に要する費用が物価の変動によってどう変化するかを指数値で示したも  
のである。具体的には、指数計算の対象とする品目（以下「指数品目」と  
いう。）を選定し、家計調査により家計の消費支出全体に当該品目の支出額  
が占める割合（以下「ウェイト」という。）を算出した上、指数品目の基準  
年の価格と比較年の価格の比を、指数品目の価格にウェイトを乗じて加重  
平均し、基準年の指数を100として比較年の物価を指数化する。

厚生労働大臣は、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CPIの指数品目から家賃等の生活扶助以外の他の扶助で賄われ

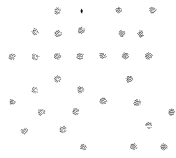




る品目及び自動車関係費等の生活保護受給世帯において支出することが  
想定されていない品目を除外したものを指数品目とし（以下、総務省CPI  
の指数品目からこれらの品目を除外した生活扶助に相当する品目を対  
象とする消費者物価指数を「生活扶助相当CPI」という。）、平成22年  
5 の家計調査による支出割合をウエイトとして、同年の価格を基準に同年の  
指数を100とした上で、平成20年及び平成23年の各生活扶助相当C  
PIを算出した結果、平成20年から平成23年までの同CPIの下落率  
は4.78%と算出された。

ウ 以上の経緯から、厚生労働大臣は、生活扶助基準の展開部分と一般低所  
10 得世帯の消費実態との乖離を解消するとともに、平成20年から平成23  
年までの生活扶助相当CPIの下落率を勘案して、生活扶助基準の見直し  
を行うこととしたが、その際、激変緩和措置として、改定を平成25年度  
から3年間かけて段階的に実施し、増減額の幅がプラスマイナス10%を  
超えないように調整するとともに、ゆがみ調整においては平成25年検証  
15 の結果を増額方向、減額方向共に2分の1の比率で反映させる（以下「ゆ  
がみ調整の2分の1処理等」という。）こととした（乙1の1, 2, 乙17,  
乙18, 弁論の全趣旨）。

厚生労働大臣は、平成25年5月16日に同日付け厚生労働省告示（平  
成25年厚生労働省告示第174号。同年8月1日から適用された。以下  
20 「平成25年告示」という。）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日に同日付け厚生労働省告示（平  
成26年厚生労働省告示第136号。同年4月1日から適用された。以下  
「平成26年告示」という。）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日に同日付け厚生労働省告示（平  
成27年厚生労働省告示第227号。同年4月1日から適用された。以下  
25 「平成27年告示」といい、平成25年告示及び平成26年告示と併せて



「本件各告示」という。)による生活扶助基準の改定(以下「平成27年改定」といい、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。)を、それぞれ実施した。

(3) 原告らに対する処分等

5

ア 原告らに対する保護変更決定処分の実施

金沢市社会福祉事務所長は、平成25年告示に基づき、平成25年7月26日、原告1ないし3に対し、それぞれ保護変更決定処分(以下「本件処分1」という。)をした。

10

また、金沢市社会福祉事務所長は、平成26年告示に基づき平成26年3月26日に及び平成27年告示に基づき平成27年3月26日に、原告らに対し、それぞれ保護変更決定処分(以下、平成26年告示に基づく処分を「本件処分2」、平成27年告示に基づく処分を「本件処分3」といい、本件処分1及び2と併せて「本件各処分」という。)をした。

15

本件各処分により、原告らの生活保護費は、本件各処分前の各人の生活保護費よりも減額された。

イ 原告らによる審査請求等

20

原告1ないし3は、本件処分1について、平成25年9月17日に石川県知事に対して審査請求を行ったところ、同年11月5日に各審査請求を棄却する旨の裁決がされ、同月7日頃に原告1ないし3にその旨通知された。原告1ないし3は、上記裁決について、同年12月3日ないし5日に厚生労働大臣に対して再審査請求を行ったが、平成26年4月18日に各再審査請求を棄却する旨の裁決がされ、同月21日頃にその旨通知された。

25

原告らは、本件処分2について平成26年5月23日に石川県知事に対して審査請求を行ったところ、同年7月14日に各審査請求を棄却する旨の裁決がされ、同月15日頃にその旨通知され、さらに、本件処分3について平成27年5月19日に石川県知事に対して審査請求を行ったとこ



ろ、同年7月3日に各審査請求を棄却する旨の裁決がされ、その頃にその旨通知された。

#### ウ 本件訴えの提起

原告らは、平成26年10月15日に本件訴えを提起し、平成27年12月18日に訴えを拡張して本件処分3に係る訴え（前記第1の3）を追加した。

### 4 争点

- (1) 本件各改定の憲法適合性等
- (2) 本件各告示の国家賠償法上の違法性等

### 5 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点1（本件各改定の憲法適合性等）について

#### ア 原告らの主張

##### (ア) 判断枠組み

a 厚生労働大臣による生活保護基準の設定は、生活保護法8条1項の委任に基づく命令であり、かつ、同条2項による規律を受けることから、生活保護基準の引下げが違法かどうかは、上記各項の委任の範囲内かどうかという観点、すなわち、委任した法律の趣旨目的、国民の権利義務の重大性や制限の程度等を考慮し、当該法律が行政府に与えた裁量の濫用・逸脱があるかどうかという観点から判断すべきである。

b 憲法25条で保障された生存権は、国民の生命、健康という生存に直結する重要な権利であり、生活保護基準の設定ないし改定は、生活保護利用者の健康で文化的な最低限度の生活を営む権利と直結するとともに、国民生活全体の生活水準を底支えするものであり、ナショナルミニマムとしての重要性を有する。

他方で、生存権の実質を具体化する基準である生活保護基準の改定は、厚生労働大臣という行政府に委任されており、行政府の恣意的判



断によって容易に侵害され得る。

このような生存権の重要性や影響の重大性に鑑み、厚生労働大臣の裁量が極めて限定的となることは当然である。また、厚生労働大臣が法律による委任の趣旨に真摯に従って具体的な基準を設定しているか否かについて、司法が厳格に審査することによる司法的救済の必要性が高いものである。

- c 生活保護法8条は、1項が生活保護基準の設定ないし改定を厚生労働大臣に委任する一方で、2項が、その基準は「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」でなければならないとした上で、そのための考慮要素を「要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別、その他保護の種類に応じて必要な事情」と具体的に列挙する形で法定することによって、厚生労働大臣による生活保護基準の設定や改定に関する裁量の範囲を制限するものである。

そして、同条1項及び2項の文理、法の趣旨目的、立法史や立法過程の議論、生活保護法等の関連規定などを踏まえると、委任規定である上記条項は、特に次の三つの観点から厚生労働大臣の裁量を規律するものと解される。

- (a) 生活扶助基準の改定について厚生労働大臣に広範な裁量はなく、判断過程審査の対象や方法が厳しく限定されること

従前の生活扶助基準に見合う「最低限度の生活の需要」が認められないとして、改訂後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした「最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続」については、専門家による諮問機関である生活保護基準部会の検討に基づいた高度に専門技術的な考察がされるべきであり、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等を厳格に審査し、厚生労働大臣の



判断の過程及び手続に過誤、欠落が認められれば、裁量権の逸脱又は濫用が認められるものと解すべきである。

より具体的にいうと、本件における判断過程審査の対象は、「本件生活扶助基準の改定に対応する要保護者の需要の変動があるか否か」と「本件保護基準改定後の生活扶助基準の内容が生活保護受給者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるか否か」であり、生活保護法8条2項の規定を踏まえて換言すると、「本件保護基準改定後の生活扶助基準の内容が生活保護受給者の健康で文化的な生活の需要を満たすに十分なものであるか否か」ということになる。

(b) 生活保護基準の引下げは原則として許されないこと

① 憲法25条、生活保護法1条及び3条の趣旨

生活保護法1条は、同法の目的について、国が憲法25条の理念に基づき全ての国民に対して最低限度の生活を保障することにあると規定する。そして、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む権利を有すると規定し、これを受けて生活保護法3条は、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ないと定める。

このように、生活保護法は健康で文化的な水準を下回る生活をする国民が存在してはならないことを国に対して命じており、かかる生活水準を維持することができる生活保護の実施は国家の義務である。

② 生活保護法8条2項の趣旨

旧生活保護法10条1項は、「保護は、生活に必要な限度をこえることができない。」と規定していたのに対し、生活保護法8条



2項には、生活保護基準が「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの……でなければならない。」との文言が加えられていることからすると、同項は、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」を間違いなく確実に満たさなければならないとすることで、保障される生活水準の下限を画するものと解される。

### ③ 生活保護法56条の趣旨

生活保護法56条は、保護の実施機関が個々の要保護者の保護基準を個別に決定する場面を規律するものであって、厚生労働大臣が保護基準を設定、改定する場面を直接規律するものではない。

しかしながら、生活保護利用者の側から見れば、具体化されていた既得権たる生活保護費の減額が、実施機関の個別判断によるものか、厚生労働大臣の定める基準の変更によるものかで、現実の生活面で受ける不利益に何らの差異もないため、保護基準そのものの改定の場合にも同条の法意を勘案して、「正当な理由」の主張立証があつて初めて不利益変更（保護基準の引下げ）が許容されると解すべきである。

### ④ 社会権規約2条1項、9条及び11条の規定

日本が批准・加入した条約は当然に国内法的効力を持ち、憲法98条2項により法律に優位するところ、社会権規約2条1項は、規約の各締約国に対し、立法措置その他の全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ために行動する義務を課す。そして、同規約9条は社会保障についての全ての者の権利を保障し、同規約11条1項は相当な生活水準と生活条件の不断の改善についての全ての者の権利を保障するところ、9条に関する一般的意見19（パラグラフ4



2) は、社会保障に対する権利に関連してとられた後退的な措置は社会権規約違反との強い推定が働き、締約国が全ての選択肢を最大限慎重に検討した後に導入されたものであること、及び締約国の利用可能な最大限の資源を完全に利用した上でされたものであることを証明する責任を負うと定める。

5

これらの規定から、締約国の執った措置によって社会保障に関する権利の実現がそれ以前よりも後退することは許されないという制度後退禁止原則が導かれ、社会保障に関する権利の後退は上記規定に違反するとの強い推定が働く。

10

(c) 要保護者の生活状況に関する法定考慮事項を考慮せず、財政事情等の生活外的要素を考慮することは許されないこと

生活保護法8条1項は、生活保護基準の設定ないし改定を厚生労働大臣に委任する一方で、保護を実施する際の基礎は、あくまでも「要保護者の需要」であり、国の財政事情や国民感情等ではないことを規定する。

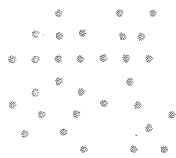
15

また、同条2項は、同条1項を受けて、厚生労働大臣が生活保護基準を設定するに当たり考慮しなければならない事項を具体的に列挙し、さらに、同法9条は、「要保護者の健康状態」及び「個人又は世帯の実際の必要の相違」を義務的考慮事項として追加する。これらの事項は、いずれも同法8条1項にいう「要保護者の需要」を測定するために考慮されるべき要保護者の生活上の属性であり、厚生労働大臣が生活保護基準を設定するに当たっては、これらの事項を考慮することが義務付けられている。

20

このように、同法8条及び9条で義務的考慮事項とされるのは、要保護者の生活上の属性に関わる事項ばかりであり、生活外的要素が挙げられていないことからすれば、上記各条は、少なくとも、厚

25



厚生労働大臣が生活保護基準の下限を画するに当たっては、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を禁じていると解される。

d まとめ

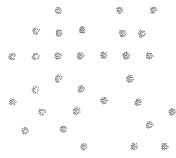
5 以上の審査の結果、①本件生活扶助基準の改定に対応する要保護者の需要の変動があり、②改定後の生活扶助基準の内容が生活保護受給者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落がある場合、生活保護法1条、3条、8条1項及び2項、社会権規約2条1項、9条及び11条並びに憲法25条1項に反し、違法、違憲となる。

10 また、上記①及び②の判断の過程及び手続に過誤、欠落がない場合であっても、生活扶助基準の引下げは、従前の保護基準に基づいて生活設計を立てていた被保護者の期待的利益の喪失を来すものであるから、同利益に可及的に配慮する必要がある、基準改定の具体的な方法等について、激変緩和措置の要否、方法等を検討することが求められる。そして、この点に関する厚生労働大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱・濫用が認められる場合にも、生活保護法1条、3条、8条1項及び2項等の規定に違反し、違法となる。

20 (イ) ゆがみ調整の違法性

25 ゆがみ調整は、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との差をゆがみとして調整しようとするものである以上、一般低所得世帯の消費実態の算出方法が極めて重要である。しかしながら、平成25年改定の際に行われた年齢階級、世帯人員、級地別の一般低所得世帯の消費実態の算出方法は、次のとおり正当性を欠き、実施方法も妥当性を欠くものであった。





a 従前の水準均衡方式と異なる検証方法の採用

従前は、標準世帯の消費実態と生活保護基準の水準を算出して、その他の世帯類型に展開していたが、平成25年改定で採られた具体的な方法は以下のとおりであり、世帯類型ごとに消費実態と生活保護基準の水準を算出するために検討すべき分量が何倍にも増大し、その計算根拠も複雑になった。

まず、比較される一般低所得世帯を、単純に世帯年収の第1・十分位（調査対象世帯を年間収入額順に並べて対象世帯数を十等分した場合の、年間収入額が低い側から数えて1番目のグループ。以下、調査対象の総数をa等分〔aは漢数字〕した場合の年間収入額が低い方から数えてB番目〔Bはアラビア数字〕のグループを「第B・a分位」のように表記する。）と、世帯員1人当たり年収の第1・十分位の2種類で設定し、その2つの平均値を取ることにした。その上で、第1類費の年齢別消費水準を指数化して基準と比較し、次に第1類費及び第2類費の世帯人員別の平均消費水準を指数化して基準と比較し、最後に級地別に比較するという手順により、各指数と生活扶助基準の乖離を計算した。

この新たな方式は、平均指数法と説明されたが、統計学辞典等にも掲載されていない独自の方式であり、今回の検証においては、従前から行われてきた水準均衡方式の検証は行われていないが、かかる手法を採用したことに合理的理由はない。

b 第1・十分位との比較

厚生労働大臣は、年齢階級別、世帯人員別、級地別の一般低所得世帯の消費実態の算出に当たり、第1・十分位の消費生活実態を基に算出したが、次のとおり、第1・十分位と比較することは不合理である。

(a) 最下層との比較は際限のない引下げを招くこと



生活保護基準以下の生活を余儀なくされている漏給層（生活保護制度の利用資格のある者のうち現に利用していない者）が大量に存在する現状においては、低所得世帯の消費支出が生活保護基準以下となるのは当然のことである。それにもかかわらず、最下位層の消費水準との比較を根拠に生活保護基準を引き下げることが許せば、

5 保護基準の際限ない引下げにつながる。

(b) 基準部会は第1・十分位との比較による保護基準の引下げに消極的であったこと

基準部会の委員の多くは、長年貧困研究に携わってきた専門家であり、設置当初の部会においては、委員がそれぞれ独自に調査分析を行い、あるべき最低生活費を算定・発表してきた。その結果、むしろ現行の生活保護基準の低さが浮き彫りとなっていた。

10

しかしながら、厚生労働省は、このような研究成果を無視したまま、第11回部会において、第1・十分位層の消費実態と生活保護基準を回帰分析の方法で比較するという検討方針を示した。そして、第12回部会において、初めて平成21年の全国消費実態調査のデータによる数値を前提に、一部の例外（高齢世帯）を除き、軒並み生活保護基準を引き下げることが示唆する報告書案を提示し、その

15

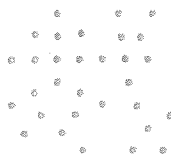
わずか2日後の第13回部会で基準部会の報告書がとりまとめられた。かかる経過からすると、第1・十分位との比較検証という手法は、厚生労働省が主導・誘導したものであって、基準部会の委員らの積極的発案・検討によるものではないことが明らかである。

20

(c) 第1・十分位を比較対象とする理由が失当であること

平成25年報告書は、第1・十分位を比較対象とした理由として、以下の①ないし⑥の理由を挙げる。しかしながら、そのいずれもが根拠となり得ないため、ゆがみ調整は正当性を欠くことが明らかで

25



ある。

① 平成25年報告書は、理由①として、「これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと」を挙げる。

5

しかしながら、昭和58年まで採用されていた格差縮小方式における比較対象は一般勤労者世帯の消費水準であり、同年から採用されている水準均衡方式における比較対象は一般国民生活における消費水準である。

10

それにもかかわらず、平成15年に社会保障審議会内に設置された専門委員会が作成した生活保護制度の在り方に関する取りまとめ文書（乙14）において突如として、根拠を示すことなく第1・十分位の消費水準との比較が適当とされたものであって、これまでの検証が全て第1・十分位を比較対象としていた事実はない。

15

② 平成25年報告書は、理由②として、「第1・十分位の平均消費水準が、中位所得層の約6割に達していること」を挙げる。

20

しかしながら、上位2割以外の全ての階層が所得のシェアを減らした結果、中位所得層に相当する第3・五分位以下の階層のシェアは全体の3割以下に位置することからすれば、第3・五分位層を全世帯の平均的階層と位置付けて比較対象とすることは誤りである。

25

③ 平成25年報告書は、理由③として、「必需的な耐久消費財について、第1・十分位層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こと」を挙げる。

しかしながら、社会的必需品はネガティブリストであって、これがなければ貧困であると言うことはできても、これがあるから



5 貧困ではないと言うことはできない。また、「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査について」の調査項目を詳細に検討すると、社会的必需項目のうち、第3・五分位層と比較した第1・十分位層の普及率が90%を切る項目が全体の3分の2に及んでいることなどからすれば、第1・十分位層における必需的耐久消費財の普及状況が中位所得階層と遜色ないとはいえない。

10 ④ 平成25年報告書は、理由④として、「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」を挙げる。

15 しかしながら、上記事実は、比較対象となる全世帯の平均的消費水準との対比において、第1・十分位層が占める位置が相対的に低下していることを意味するのだから、むしろ、第1・十分位層を比較対象とすることが不適切であることを根拠付けるものである。

20 ⑤ 平成25年報告書は、理由⑤として、「第1・十分位層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であること」を挙げる。

しかしながら、この事実は、第1・十分位層が貧困線以下という「あってはならない状態」にあることを意味するのであって、むしろ、比較対象とすることが不適切であることを根拠付けるものである。

25 ⑥ 平成25年報告書は、理由⑥として、「第1・十分位と第2・十分位との間において消費が大きく変化」していることを挙げ、いわゆる変曲点に関する議論を前提とする。



しかしながら、変曲点は、過去の専門家による検証の場において、厚生労働省ないし厚生省の事務方から提案されるたびに批判的意見が続出して採用されなかった経緯がある。しかも、同省の説明によっても、変曲点を境としてそれ以下の水準では最低生活を営むことが難しくなるというのであるから、理由⑥は、むしろ第1・十分位層を比較対象とすることが不適切であることを根拠付けるものである。

c 平成25年報告書の検証結果をそのまま反映しなかったこと

厚生労働大臣は、平成25年報告書の検証結果を踏まえてゆがみ調整をするならば、当該結果をそのまま反映すべきであったにもかかわらず、基準部会に無断で増減額を同報告書の2分の1として実施したものであり、かかる措置は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性がなく、専門的知見との整合性にも欠ける。

減額になる保護利用者に対して激変緩和のために減額幅を小さくすることは妥当としても、増額すべき保護利用者に対して激変緩和で増額を抑えることは許されない。

(ウ) デフレ調整の違法性

a 消費者物価指数の国際規準

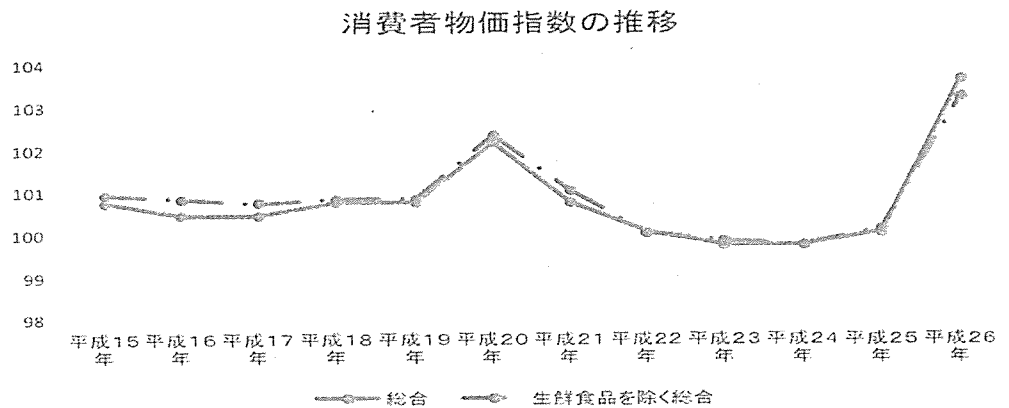
消費者物価指数については、過去の研究に基づき国際的な取決めの中で集約がされ、消費者物価指数マニュアル（以下「ILOマニュアル」という。）及び消費者物価指数に関する決議（以下「ILO決議」という。）が国際規準を提示している。本件で問題となる消費者物価指数の国際規準としては、次のものがある（以下、番号に応じて「国際規準1」などという。）。また、ウエイトの改定の際には「接続係数」を用いることが、国際的に標準化された手法である。

1	基準時は対象とする時系列間の期首かつ起点であり，比較時は当該時系列の期首以降期末までの各時点である。したがって，基準時は比較時より過去の時点となる。
2	基準時の指数値は100でなければならない。
3	マーケットバスケット方式によって，消費者物価指数は作成されなければならない。
4	国際規準3の必然的結果として，基準時と各比較時の対象とする品目は完全に同一で対応していなければならない。

b 生活扶助相当CPIの問題点1（比較年度の選択）

(a) 平成20年を比較の起点としたこと

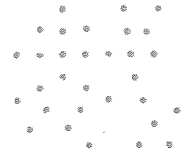
平成15年以降における総務省CPIの推移は，下表のとおりである。



5

厚生労働大臣が比較の起点（期首）として選んだ平成20年は，原油価格の高騰によりその後の年に比べて相対的に物価が高くなった年であり，同年を基準とすれば下落率が大きくなることは明白であった。また，総務省CPIによれば，昭和45年から平成27年までの45年間の中でも，平成20年から平成23年までの3年間で最も物価の下落率が大きい。厚生労働大臣は，生活扶助費削減の結論を導くため恣意的に，物価が著しく高騰し，その後大きく下

10



落することとなる平成20年を起点として選択したものである。

(b) 平成19年を比較の起点としなかったこと

5 被告らは、デフレ調整を行う必要性について、平成20年度以降は消費の動向を考慮した改定を行っておらず、それ以降の消費、物価等の経済動向は生活扶助基準に反映されていない状況にあったと主張する。

原告らは同主張を認めるものではないが、仮に同主張を前提とすると、経済動向を反映した最後の保護基準改定は平成19年度ということになり、平成19年から平成20年にかけて生じていたインフレーションはデフレ調整にも保護基準改定にも反映されていないことになるので、デフレ調整の起点は平成19年とするべきである。

c 生活扶助相当CPIの問題点2（国際規準からの逸脱）

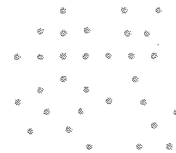
(a) 国際規準1及び2からの逸脱

15 平成20年の生活扶助相当CPIは、価格の基準年を平成22年として指数値100とし、比較年を平成20年として計算されているため、国際規準1及び2から逸脱する。

(b) 国際規準3及び4からの逸脱

20 生活扶助相当CPIは平成22年基準による総務省CPI年報第7表-1を引用して作成されたため、平成22年基準のウエイト改定時の品目変更の影響により、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIとでは、対象とする品目が異なる。

25 その結果、平成20年の生活扶助相当CPIは485品目を対象とするのに対し、平成23年の生活扶助相当CPIは517品目を対象とする。そして、厚生労働大臣はこれら2つのCPIを比較したため、期首である平成20年と期末である平成23年では品目数



が異なるところ、かかる手法は国際規準3及び4から逸脱する。

(c) 接続処理の欠如

生活扶助相当CPIは、平成22年基準による総務省CPIの品目から非生活扶助相当品目を控除してウェイトを構成したものであるところ、平成17年基準による総務省CPI作成時の指数品目と平成22年基準による総務省CPIのウェイトの更新以降の品目には変更がある。生活扶助相当CPIは、これらの欠損値について、追加品目は平成20年の価格指数を0とする処理をし、廃止品目は排除している。

マーケットバスケット方式に合致させるには、廃止品目を排除せずに平成17年を基準とする指数系列と平成22年を基準とする指数系列を作成し、接続を行う必要があるが、生活扶助相当CPIはかかる接続処理を行っていない。

d 生活扶助相当CPIの問題点3（異なる集団の比較）

平成20年の生活扶助相当CPIは、平成22年を価格の基準時とし平成20年を価格の比較時とする価格比と平成22年のウェイト比の積の総和であるため、加重調和平均で作った指数となり、パーシェ指数の変化率と合致する。他方、平成23年の生活扶助相当CPIは、平成22年を価格の基準時とし平成23年を価格の比較時とする価格比と平成22年のウェイト比の積の総和であるため、加重相加平均で作った指数となり、ラスパイレス指数の変化率と合致する。

このように、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIは、品目数及び平均の性質を異にする別の集団である。デフレ調整の際に採用された平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率は、かかる異なる集団の指数を比較して変化率を測定していることになるが、このような方法は統計学的にあり得





ない手法である。

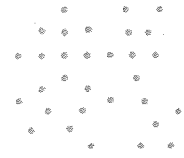
e 生活扶助相当CPIの問題点4（下落率が大きくなる計算方法の採用）

前記dのとおり、平成20年の生活扶助相当CPIは固定基準年方式によるパーシェ指数の変化率と合致するところ、一般に、パーシェ指数は下降バイアスがあり真の物価より下落率が大きくなる傾向がある。そして、固定基準年方式のパーシェ指数は、物価が持続的に下落している局面において、数量が大幅に増加するようなIT関連財などが存在する場合、基準時点から時間が経過するほど乖離が大きくなる。

そのため、国民経済計算の国際規準では、デフレーターと実質値の指数算式において連鎖方式を採用することが勧奨され、日本においても、国際規準に準拠すべく、平成16年12月8日から、パーシェ指数を使用するGDPデフレーターを固定基準年方式から連鎖方式へと移行した。

このように、平成20年の生活扶助相当CPIは、その計算方法自体が大きな下落率を導く要因となっている。平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率（-4.78%）が同期間における総務省CPIの下落率（-2.35%）より大きい原因は、生活扶助相当CPIの平成20年から平成22年の下落率が調和平均を取っていることにある。

また、生活扶助相当CPIの計算は、平成20年から平成22年までの間が実質パーシェ指数となっているため、パソコン類は品質調整による価格低下と購入量増加、テレビは価格低下と地デジ化という特殊事情による購入量の増加の影響によって、大幅な物価下落の数値となったものである。この計算では、平成20年から平成22年までの



物価下落率4.29%のうち、テレビの寄与度が1.59%、パソコンの寄与度が0.77%となる。

一方、生活保護利用世帯は、もともと家電製品を購入する金銭的余裕がなく、パソコンやテレビの価格下落の恩恵を受ける割合は極めて小さい。このことは、教養娯楽費について、一般世帯と生活保護利用世帯とでウエイト比に大きな乖離(前者が11.5%、後者が6.4%)があることから明らかである。テレビの地デジ化についても、生活保護利用世帯にはチューナーが無料配布されたために、一般世帯との間でテレビに対する支出割合が乖離したものと推認することができる。

f 生活扶助相当CPIの問題点5 (生活保護受給世帯の消費実態との乖離)

消費者物価指数の動向は品目によって全く異なり、どのような品目にどれだけの割合で支出するかという消費実態も、所得階層によって全く異なる。したがって、物価動向(デフレ)により生活保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加しているか否かを判断するためには、生活保護受給世帯の消費実態(ウエイト)に基づいて計算をしなければならない。

ところが、生活扶助相当CPIを算出するに当たり用いられたウエイトは、総務省が実施する家計調査の結果における一般世帯(2人以上の世帯)の品目別消費支出金額を基に作成されており、保護利用世帯の品目別消費支出金額を基に作成されたものではない。

生活扶助相当CPIを算出するに当たっては、厚生労働省が実施する被保護者の家計収支の状況の調査である社会保障生計調査のデータによるべきであって、同調査こそが保護利用世帯の生活実態に即したものである。



5 なお、仮に家計調査を用いるのが妥当であるとしても、一般世帯（2人以上世帯）の消費構造ではなく、生活保護利用世帯に近接した第1・十分位層の消費構造を用いるべきである。厚生労働大臣等はゆがみ調整や「生活扶助基準に関する検討会報告書」（以下「平成19年報告書」という。）では比較対象として第1・十分位層を用いているのだから、デフレ調整においてだけ敢えて一般世帯を比較対象とすることは、首尾一貫性を欠き恣意的である。

#### g 小括

10 以上のとおり、生活保護利用世帯が、平成20年から平成23年までの間に、生活扶助相当CPIの計算結果であるマイナス4.78%もの物価下落による恩恵（可処分所得の実質的増加）を受けたものではない。生活扶助相当CPIは、前記のとおり、様々な観点から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を欠く結果、著しく過大な物価下落率を導いている。

15 したがって、デフレ調整による生活扶助基準改定に対応する要保護者の需要の変動があるとはいえないし、当該基準改定後の生活扶助基準の内容が生活保護受給者の健康で文化的な生活水準を維持するに足るものであるともいえない。デフレ調整を行った厚生労働大臣の判断の過程及び手続には、過誤、欠落があつて裁量権の範囲の逸脱・濫用が認められる。

#### イ 被告らの主張

##### (ア) 判断枠組み

25 憲法25条1項及び生活保護法8条2項にいう「最低限度の生活」とは、抽象的かつ相対的な概念であつて、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるから、保護基準の設定、改定に



については、高度な専門技術的な考察を踏まえ、単純に比較することが困難な異質かつ多元的な諸利益を評価し、それらを比較衡量して政策的価値判断を行う必要がある。

したがって、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断について、  
5 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のは当然である。そして、このような本件保護基準改定の内容、性質等に鑑みると、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、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性等を見ることにより、被告らが  
10 挙げる理由から本件保護基準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。

(イ) ゆがみ調整について

a 平成25年報告書に基づく指数の見直し

ゆがみ調整は、基準部会の平成25年報告書の検証結果を踏まえて  
15 生活扶助基準の展開のための指数の適正化を図ったものであるところ、基準部会は生活保護基準の検証、評価を行うために設置された法令上の機関であるから、その検証結果は基本的に信頼性が高いものと考えられた。

このような基準部会による平成25年報告書は、年齢階級別、世帯  
20 人員別、級地別の「展開のための指数」について、平成19年報告書においても是正の必要が指摘されていたことなどを踏まえ、一般低所得世帯の消費構造を手掛かりとして、それを生活扶助基準の展開部分に反映させることによって、世帯構成などが異なる生活保護受給者間  
25 において実質的な給付水準の均衡を図る観点から行われたものであり、その検証結果を踏まえて、展開に関する指数を見直す必要性は高いものであった。



そして、基準部会は、一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別、  
級地別の消費実態の違いを把握するに当たり、第1・十分位を用いた  
が、生活保護受給世帯間の公平を図るという検証の目的に照らすと、  
その手掛かりとする一般低所得世帯を生活保護受給世帯と消費構造  
5 が近い世帯とするのが相当と考えられ、そのような観点から見ると、  
基準部会が第1・十分位を用いることには相応の根拠があるといえ  
た。

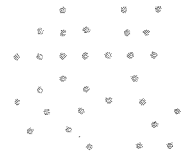
さらに、平成25年改定の検証の手法等を見ても、過誤、欠落等を  
うかがわせる事情は見当たらなかった。

10 以上を踏まえて、厚生労働大臣は平成25年報告書の検証結果に基  
づき生活扶助基準の展開のための指数の適正化を図ることとしたも  
のであり、かかる判断過程に過誤、欠落等はない。

#### b ゆがみ調整の2分の1処理等の実施

15 平成25年報告書の検証結果は、厚生労働大臣が生活保護基準を設  
定、改定するに当たっての考慮要素の一つと位置付けられるものであ  
るから、検証結果を用いて改定を行う否か、検証結果を用いてどのよ  
うな内容の改定を行うかの判断についても、終局的には、厚生労働大  
臣の裁量判断に委ねられるべきものである。

20 ゆがみ調整の2分の1処理等は、子どもがいる世帯に配慮して貧困  
の世代間連鎖を防ぐ観点から講じたものであるが、これに加え、①生  
活扶助基準の展開のための指数については、平成25年報告書におい  
て初めて詳細な分析が行われたものであり、その手法は専門的議論の  
結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法と評価できる一方、同報  
告書において採られた手法が唯一のものということもできず、特定の  
25 サンプル世帯に限定して分析する際に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たこと、②次の基準部会の定期



的な検証において更なる評価、検証が予定されていたことなども根拠となっている。また、基準部会は、平成25年報告書の検証結果をそのまま保護基準に反映することを求めていたものでもない。

これらに照らすと、平成25年報告書の検証結果をそのまま保護基準に反映することが、直ちに生活保護制度において保障されるべき生活扶助基準を設定するために妥当と判断されるものではなく、同検証結果を2分の1の限度で適用することは、必ずしも、同検証結果を採用することで生活扶助基準額が増額となる保護利用者に対して、最低生活費を下回る生活を強いることを意味するものではない。

(ウ) デフレ調整について

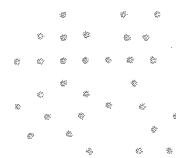
a 被告らの主張の要旨

生活扶助基準の水準は、平成19年報告書によって一般低所得世帯と比べて高いと評価されており、また、その後のリーマンショックに端を発する世界金融危機による実体経済への影響によって消費、物価、賃金等がいずれも減少する経済情勢にあったにもかかわらず、平成19年報告書の検証結果及び平成20年以降の経済動向はいずれも生活扶助基準の水準に反映されていない状況にあった。

その結果、本件各改定前の水準は、一般国民との均衡が崩れて生活保護受給世帯の基準額が相対的に高い状態にあったが、平成25年報告書では、生活扶助基準の展開部分の抜本的な見直しが行われたものの、生活扶助基準の水準が妥当か否かの検証、評価は行われなかった。

そして、平成20年以降の経済動向を見ると、一般国民の消費水準、賃金等が下落する一方、デフレ傾向によって生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したと評価できる状況にあった。

そこで、厚生労働大臣は、平成20年以降の物価を保護基準に反映させることによって一般国民との均衡を図ることとし、平成20年以



降の物価の動きを把握するに当たっては、生活扶助による支出が想定される品目の物価を把握するという観点から、信頼性、客観性の高い総務省CPIのデータのうち、生活扶助に相当する品目のデータを用い、当時の最新のデータを用いて平成23年を算定の終点とし、物価変動率を算定する期間に接着した平成22年基準のウエイトを用いることとした。

その結果、平成20年から平成23年までの物価下落率を4.78%と算定し、そのように算定された統計上の数値について、平成19年報告書の検証結果によって既に一般低所得世帯との不均衡が確認できていたことや平成20年以降の物価以外の経済指標の動向等を踏まえ、同年以降の生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したことによる不均衡を是正するのに相当なものと評価し、生活保護基準の水準の減額に用いることとした。

以上のような理由から、厚生労働大臣は、デフレ調整による生活扶助基準の水準の適正化を図ることとしたものであって、上記の判断過程に論理の飛躍や欠落等はなく、上記の理由からデフレ調整に係る判断は容易に導かれるものであるから、デフレ調整に係る判断の過程に過誤、欠落等は認められない。

b 消費者物価指数の国際規準について

原告らの主張する国際規準1ないし4は存在しない。その理由は、次のとおりである。

(a) 国際規準1

消費者物価指数を作成するに当たりどの時点のウエイトを使用するのかについては、多種多様な指数が考案されており、基準時(期首)のウエイトを使用するラスパイレス指数、比較時のウエイトを使用するパーシェ指数のほか、ウエイト設定時点を任意に選択する



ことができるロウ指数も考案されている。ILOマニュアルにも、比較時点を価格参照時点として選択できることを当然の前提とする記載がある。

(b) 国際規準 2

5 消費者物価指数は、財・サービスの価格の変化を把握するためのものであるところ、このような変化の把握は、必ずしも基準時の指数を100とした上で比較時の指数を計算しなければならないものではなく、比較時の指数を100とした上で基準時の指数と比較することも当然可能である。ILOマニュアルにおいても、これと同旨の説明がされている。

(c) 国際規準 3

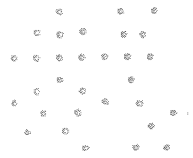
10 第17回労働統計家会議のILO決議は、「(消費者物価の時間的な変化の計測は) 同一の品質及び同様な属性の消費財・サービスの固定された買い物かごを購入する費用を計測することによって行うことができる。」と述べるが、「このような指数は固定買い物かご指数と呼ばれる。」とも述べるように、固定買い物かご指数以外の指数を排除するものではない。ILOマニュアルの序文のとおり、消費者物価指数は生計費指数と固定買い物かご指数を包含する概念とされ、ILOマニュアル上も、生計費指数と固定買い物かご指数は別概念とされている。

(d) 国際規準 4

20 固定買い物かご指数により物価変動率を算出する場合、そもそも時間の経過とともに消費生活の内容は変化する以上、消費生活の内容に応じて指数品目を変更する必要がある。総務省CPIでも、5年

25 年に一度の基準改定により指数品目が見直されているところ、見直しの前後で買い物かごが異なることとなって物価変動率が算出でき





なくなるものではなく、指数品目が異なる総務省CPIを用いて物価変動率が算出されている。

c 生活扶助相当CPIについて

(a) 起点の選択

5

厚生労働大臣は、平成17年度から平成24年度までの間、生活扶助基準を据え置いている。もっとも、平成17年度から平成19年度までの各改定における据置きは、いずれも当該年度における政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結果によるものであり、消費を基礎とした改定、すなわち当時の消費等の動向（消費や物価の推移）を生活扶助基準の水準に反映する趣旨の改定が行われた。

10

他方、平成20年度から平成24年度までの据置きの判断は、いずれも、その時々々の経済、雇用情勢等を考慮して据え置かれたのであって、消費を基礎としたものではなく、当時の消費や物価の経済動向を生活扶助基準の水準に反映する趣旨の改定はされなかった。

15

そこで、厚生労働大臣は、それによる一般国民との不均衡を是正するために、平成20年以降の物価を用いて水準の適正化を図る判断をした。

20

(b) 生活扶助相当CPIで用いた指数の相当性

生活扶助相当CPIは、一定の買い物かごを購入するのに必要な全費用の変化を表したものであり、ILOマニュアルに記載された国際的に妥当な算式（ロウ指数）であって、それを用いたデフレ調整における物価算出の手法は、国際的な基準に沿うものである。

25

なお、デフレ調整においては、平成22年基準によって新たに採用された32品目（新規採用品目）の価格が観察できなかったこと



から、新規採用品目の価格指数を除外して平成20年の生活扶助相当CPIを算定しており、同年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIとでは計算上の品目数が異なる。

5                   しかしながら、このように一部の品目の価格が観察できないという状況は、物価指数の作成実務においてしばしば発生するものであり（これは「欠価格」の問題と呼ばれる。）、そのために物価指数及び同指数を用いた物価変動率が計算できなくなるわけではない。

10                   この点につき、総務省CPIは、欠価格の問題が生じた場合に、類似品目の物価動向によって欠価格品目の物価動向を推測する方法、すなわち、欠価格品目の価格動向と類似品目の価格動向とが同一であったと仮定する方法を採用する。

15                   もともと、欠価格の処理方法は上記の方法に限られるものではなく、欠価格となった品目を計算上除外して物価指数を作成することも可能である。そして、欠価格品目の価格を計算上除外して物価指数を算出した場合に、欠価格品目の価格動向と他の全ての品目の価格動向と同じであると仮定したことになるものであり、ILOマニュアルにも同旨の記載がある。

20                   そうすると、上記のとおり、生活扶助相当CPIでは新規採用品目の価格動向と他の全ての品目の価格動向と同じであると仮定して算出の根拠としているのであるから、平成20年を基準とする平成23年の生活扶助相当CPIは、固定された同じ買い物かごを購入するために必要な全費用の変化を表したロウ指数であるといえる。

(c) 生活扶助相当CPIが家計調査に基づくことの相当性

25                   物価及びその変動率を算定するためには、指数品目を選定して、その品目の価格及びウエイトを把握する必要があるところ、平成2



5年改定当時、生活扶助による支出が想定される品目の価格及びウエイトを網羅した信頼性の高い客観的なデータは、総務省CPI以外に見当たらなかった。

5 そのため、厚生労働大臣は、総務省CPIの指数品目のうち、生活扶助による支出がおよそ想定されない品目を除いた品目の価格指数及びウエイトのデータを用いて生活扶助相当CPIを算定することとした。総務省CPIは、統計法上の定める基幹統計である家計調査に基づいて算出されており、調査対象世帯の選定方法も含めて、統計資料としての精度が高いだけでなく、家計上の支出（詳細な  
10 品目ごとの支出額）等の把握を目的とした調査であるから、ウエイトを把握するのに最も適したデータであるといえる。

## (2) 争点2（本件各告示についての国家賠償法上の違法性等）について

### ア 原告らの主張

15 本件各告示は、厚生労働大臣が生活保護法8条1項の委任に基づいて定めた生活保護基準を公示するものであり、厚生労働大臣の職務上の行為であって、その判断過程に恣意的な判断が介入することは許されない。そのため、厚生労働大臣は、生活保護基準引下げを判断する際には、職務上、  
20 ①具体的な根拠・資料に基づいて引下げの正当性を判断する、②要保護者の生活状況に関する法定考慮事項を考慮する、③財政事情等の生活外的要素を考慮しない、④統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を図るという各注意義務がある。

25 しかしながら、本件の生活保護基準引下げは、手続面では、上記④の点で、基準部会で全く議論されていないデフレ調整をし、かつ、ゆがみ調整時に基準部会の検証結果の反映を一律2分の1にしており、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を無視している。また、  
上記②及び③の点で、要保護者の年齢別、世帯構成別、地域別等の事情と



いう法定考慮事項を考慮せず、国の財政事情や国民感情を勘案したと思われる政権与党の選挙公約の実現という不可考慮事項を考慮している。

内容面でも、上記④の点で、基準部会の議論を経ることなく、従来から採用されてきた水準均衡方式を逸脱して物価を本格的に考慮しており、物価の二重評価をしている。また、デフレ調整では、上記①の点で、その必要性自体全くなく、上記②の点で、要保護者の年齢別、世帯構成別、地域別等の事情という法定考慮事項を考慮しない生活扶助相当CPIを用いており、上記④の点で、統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠いている。さらに、ゆがみ調整では、上記④の点で、生活扶助基準と第1・十分位層の消費支出を比較した点、基準部会報告書の乖離率を一律2分の1にした点で、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠く。

これらは、厚生労働大臣が少なくとも注意義務を尽くせば容易に分かることであるから、厚生労働大臣による本件各告示は、国家賠償法上も違法である。これにより健康で文化的な最低限度を下回る生活に至らしめられた原告らの精神的苦痛は極めて多大であり、金銭的に評価すればそれぞれ25万円を下らない。

イ 被告らの主張  
争う。

### 20 第3 当裁判所の判断

#### 1 争点1（本件各改定の憲法適合性等）について

##### (1) 判断枠組み

ア(ア) 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（生活保護法による保護を必要とする者をいう。以下同じ。）の年齢別、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。そうすると，仮に，保護基準が上記でいう最低限度の生活の需要を超えているというのであれば，これを超えないように保護基準の改定をすべきことは，同項の規定に基づく要請であるといえることができる。もつとも，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は当たっては，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。

したがって，保護基準中の生活扶助基準を改定するに際し，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。

(イ) また，保護基準が上記でいう最低限度の生活の需要を超えていると認められる場合であっても，保護基準中の生活扶助基準の改定により基準生活費を減額することは，これが支給されることを前提として現に生活設計を立てていた被保護者に関しては，保護基準によって具体化されていたその期待的利益の喪失を来す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，被保護者間の公平や国の財政事情といった見地に基づく基準生活費の減額の必要性を踏まえつつ，被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮するため，生活扶助基準の改定の具体的な方法等につい



て、激変緩和措置の要否等を含め、上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているものというべきである。

5 (ウ) そして、基準生活費の変更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(ア)及び(イ)のような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であって、基準生活費の額等については、それまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきたところである。

10 これらの経緯等に鑑みると、基準生活費の減額をその内容に含む保護基準の改定は、①当該改定後の生活扶助基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②基準生活費の減額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  
15 に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、生活保護法3条及び8条2項に違反し、違法となるものというべきである。

20 (上記(ア)ないし(ウ)につき、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  
25 参照)

(エ) なお、生活保護法56条は、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と定めている。

しかしながら、同条は、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規定であると解される。また、同条の規定は、同法において、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る第8章の中に置かれている。上記のような同条の規定の趣旨や同法の構成上の位置付けに照らすと、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が定めている変更、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る。

したがって、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

(以上につき、前掲最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決、同最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決参照)。

(オ) また、社会権規約9条は、同規約の締約国は社会保険その他の社会保障についての全ての者の権利を認めると定め、同11条は、同規約の締約国は相当な生活水準についての及び生活条件の不断の改善についての全ての者の権利を認めて同権利の実現を確保するために適切な措置を執ると定めている。

しかしながら、これらの規定は、締約国において、社会保障について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、これらの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、同規約2  
条1項が、締約国において立法措置その他の全ての適当な方法により同  
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（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）。

5

したがって、上記の各規定により、生活扶助基準の改定における厚生  
労働大臣の裁量権が直ちに制約されるものと解することはできない。

イ これに対し原告らは、保護基準の引下げは原則として許されず、引下げ  
を行う場合には、憲法25条1項、生活保護法1条、3条、8条2項及び  
56条並びに社会権規約2条1項、9条及び11条の立法趣旨等から、そ  
の正当性を被告らが立証する責任があり、また、生活保護法8条及び9条  
は、厚生労働大臣が生活保護基準の下限を画するに当たり、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を禁じている  
旨主張する。

10

15

しかしながら、保護基準中の生活扶助基準を改定するに際し、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、厚生労働大臣に、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かつ政策的  
な見地からの裁量権が認められることは、前記ア(ア)のとおりである。

20

憲法25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」なるものは、  
極めて抽象的、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）、同条項は、物価変動等の社会情勢の変  
化によって、「健康で文化的な最低限度の生活」の内容が変動し得ることを  
当然の前提としているというべきであって、同条項が保護基準の切下げを

25





原則として許していないと解することはできないし、同条項を受けて制定された生活保護法1条、3条及び8条2項も同様に、保護基準の切下げを原則として許していないと解することはできない。

5 また、生活保護法56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が定めている変更、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って、保護基準自体が減額改定されることに基づき保護の内容が減額決定される場合が同条の規律するところでないことは、前記ア(エ)のとおりである。したがって、同条の法意を根拠として、正当な理由がある場合に初めて保護基準の引下げが許されると解することはできない。

10 さらに、前記ア(オ)のとおり、社会権規約9条及び11条は、締約国において、社会保障についての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く、これらの規定により、生活扶助基準の改定における厚生労働大臣の裁量権が直ちに制約される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として制度後退禁止原則が導き出されると解することはできない。

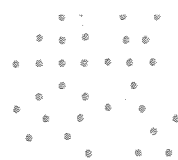
20 そして、以上に説示したことに照らすと、厚生労働大臣が保護基準中の生活扶助基準を改定するに際し、原告らがいう生活外的要素を考慮することを禁じられていると解することはできない。

## (2) 認定事実

前記前提事実と後掲証拠及び弁論の全趣旨によれば、本件各改定に至る経緯等について、次の事実が認められる。

### ア 生活扶助基準の改定方式

25 (ア) 昭和25年の生活保護法施行から現在までの間に採用された生活扶助基準の改定方式は、次のとおりである。



a 昭和25年以降

最低生活を営むのに必要な食料費，衣類費，家具什器費，光熱費等の個々の需要を一つ一つ積み上げて計算するマーケットバスケット方式

5

b 昭和36年以降

栄養審議会の答申に基づく標準的な栄養所要量を満たす食料費を計算し，これと同程度の食料費を支出している世帯のエンゲル係数（消費支出に占める食料費の割合）で割り戻すことで算定するエンゲル方式

10

c 昭和40年以降

高度経済成長期の国民の生活水準の向上に合わせて保護基準の引上げを図るため，政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率（見通し）に格差縮小分を加味して改定する格差縮小方式

15

なお，格差縮小方式は，生活保護階層に隣接する第1・十分位の世帯との格差縮小を見込むものとして提唱されたものである。

d 昭和59年以降

政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率に準拠して改定する水準均衡方式

(イ) 水準均衡方式の採用に至る経緯

20

a 我が国の当時の社会経済情勢は，第2次石油危機を契機とする長期の景気停滞のもとで，雇用機会や賃金上昇率の低下などの現象が顕在化していたほか，人口の急激な高齢化も進行しており，生活基盤の弱い弱い低所得者階層が増加する傾向にあった。一方，国家財政は，益々窮迫し，限られた財源のより効果的な配分を確保するために各種施策についての見直しが必要とされることとなった（乙9）。

25

そのような中で，厚生省（当時）の審議会である中央社会福祉審議

会の生活保護専門分科会において、当時の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在り方等について検討が行われ、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）」（乙9。以下「昭和58年意見具申」という。）が取りまとめられた。

b 昭和58年意見具申には、次のとおりの要旨を含む内容が記載されている（乙9）。

(a) 生活扶助基準の評価

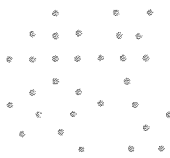
生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてとらえられるべき相対的なものであることは、既に認められているところである。

一般勤労者世帯のエンゲル係数が20%台に低下し、サービス関連支出が増大するなど、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（当時）の家計調査を所得階層別に詳細に分析検討した結果、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。

しかしながら、国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるので、生活保護世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握しておくのはもちろんのこと、生活扶助基準の妥当性についての検証を定期的に行う必要がある。

(b) 生活扶助基準改定方式



生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきものであり、生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整が図られるよう適切な措置をとることが必要である。

また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当である。

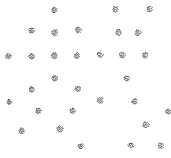
c 昭和58年意見具申を踏まえ、昭和59年4月以降、生活扶助基準の改定方式として、水準均衡方式が導入された。

#### イ 生活扶助基準に関する専門家による検証等

##### (ア) 専門委員会による検証

a 平成15年6月、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という社会経済情勢の下、財務省の審議会である財務制度等審議会の建議においては、生活扶助基準・加算の引下げ・廃止等が必要であるとされ、厚生労働省の審議会である社会保障審議会においても、他の社会保障制度との関係等にも留意しつつ、生活保護制度の在り方について、より専門的に検討していく必要があるという議論が出た。また、同月27日、生活保護について、物価、賃金動向、社会経済情勢の変化等との関係を踏まえた見直しが必要であることなどを内容とする「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」が閣議決定された（乙13の2）。

このような状況を踏まえ、社会保障審議会の福祉部会内に、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。

- b 専門委員会では、平成15年8月以降6回にわたり、生活扶助基準の在り方等について議論され、その際、生活扶助基準の改定を賃金や物価等に基づいて行うことについても議論された。そこでは、物価を指標として生活扶助基準の改定を行うことは、一般国民の生活水準との相対性を確保することを目的とした水準均衡方式から相当外れることになるため慎重に行う必要がある旨の意見が出された一方で、生活保護費の財源が租税であることや社会の公平感等からすると賃金や物価等を指標とすることは国民に分かりやすいなどとする意見もあった(甲92~94, 甲127, 乙13, 乙45)。

専門委員会は、平成15年12月16日に「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」(乙14。以下「平成15年中間取りまとめ」という。)を、平成16年12月15日に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(甲6, 乙5。以下「平成16年報告書」という。)を、それぞれ取りまとめた。

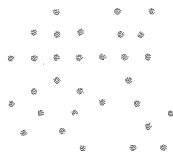
- c 平成15年中間取りまとめには、次のとおりの要旨を含む内容が記載されている(乙14)

(a) 生活扶助基準の評価

生活保護基準の在り方を検討する上で、近年、社会経済情勢が著しく変化している状況も踏まえ、改めて生活扶助基準の水準の評価を行った。

生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであり、具体的には、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。

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



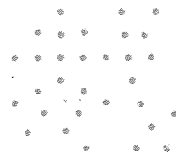
費水準について詳細に分析して3人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した結果（以下「平成15年検証」という。）は、次のとおりである。

- ① 第1・十分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- ② 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1～2・五十分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- ③ 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とを比較すると均衡が図られている。しかし、被保護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ると、後者が高い。

(b) 生活扶助基準の改定方式の在り方

昭和59年度以降に採られてきた水準均衡方式はおおむね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢は同方式を採用した当時と異なることから、例えば5年に一度の頻度で、生活扶助基準の水準について定期的に検証を行うことが必要である。

また、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を改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。



d 平成16年報告書には、次のとおりの要旨を含む内容が記載されている（甲6，乙5）。

(a) 評価及び検証

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。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も考慮する必要がある。

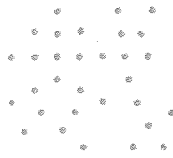
これらの検証に際しては、地域別、世帯類型別等に分けるとともに、調査方法及び評価手法についても専門家の知見を踏まえることが妥当である。

(b) 設定及び算定方法

現行の生活扶助基準の設定は3人世帯を基軸としており、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されているため、世帯人員別にみると、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。このため、特に次の点について改善が図られるよう、設定及び算定方法について見直しを検討する必要がある。

① 多人数世帯基準の是正

かねてより、生活扶助基準は多人数になるほど割高になるとの



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

## ② 単身世帯基準の設定

単身世帯の生活扶助基準についても、多人数世帯の基準と同様、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。また、被保護世帯の7割は単身世帯が占めていること、近年、高齢化の進展や扶養意識の変化に伴って高齢単身世帯の増加が顕著となっており、今後もさらにその傾向が進むと見込まれる。これらの事情に鑑み、単身世帯については、一般低所得世帯との均衡を踏まえて別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが必要である。

## 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などについて見直しが必要である。

### (イ) 基準検討会による検証

- a 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1度の頻度で検証を行う必要があるとされていたことに加え、平成18年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において、生活扶助基準について、低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直しを行い、併せて級地の見直しを行うなどとされたことから、平成19年、級地を含む生活扶助基準の見直しについて、専門的な分析・検討を行うため、





厚生労働省社会・援護局長の下に、学識経験者等で構成された「生活扶助基準に関する検討会」（以下「基準検討会」という。）が設置された（甲7の1，乙6）。

5 b 基準検討会は、平成19年10月19日から同年11月30日までの約1か月半の間に5回の会議を開催し、平成16年の全国消費実態調査の特別集計結果に基づき、平成16年報告書で提言された定期的な検証のほか、生活扶助基準に関し、①水準の妥当性（生活保護を受給していない低所得世帯における消費実態との均衡が適切に図られているかどうか）、②体系の妥当性（生活扶助基準において第1類費と第2類費の合算によって算出される基準額が消費実態を反映しているかどうか）、③地域差の妥当性（級地による基準額の較差が地域間における生活水準の差を反映しているかどうか）等の評価及び検証（以下「平成19年検証」という。）を行った（甲68～72，98～102，乙15）。

10 c 基準検討会は、平成19年11月30日、平成19年報告書を取りまとめた。

15 平成19年報告書には、次のとおりの要旨を含む内容が記載されている（甲7の1，乙6）。

(a) 生活扶助基準の水準

20 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、世帯当たり14万8781円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり15万0408円であり、生活扶助基準額がやや高めとなっている。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、後者がやや低めとなっている。

25 単身世帯（60歳以上）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当たり6万2831円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は世帯当たり7万1209円であり、生活扶助基準額が高めとなっている。なお、第1・五分位で比較すると、前者が7万1007円、後者が7万1193円であり、均衡した水準となっている。

生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、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おおむ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する。

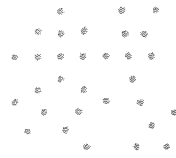
#### (b) 生活扶助基準の体系

##### ① 世帯人員別の基準額の水準

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。

##### ② 年齢階級別の基準額の水準

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～3



9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、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。

(c) 生活扶助基準の地域差

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直近の平成16年の消費実態を比較すると、地域差が縮小している傾向がみられる。

(ウ) 基準部会による検証

a 平成16年報告書において5年に1度の頻度で生活扶助基準の定期的な検証の必要性が指摘され、平成19年に基準検討会において生活扶助基準の検証（平成19年検証）が行われたことに続き、平成23年2月、学識経験者による専門的かつ客観的な検証を行うため、社会保障審議会の下に新たに常設部会として基準部会が設置された。

基準部会は、平成23年4月19日から平成25年1月18日の間に13回にわたり会合を開き、生活保護基準について検証を行った。

b 基準部会では、平成21年の全国消費実態調査に基づいて生活扶助基準の在り方が検討されたが、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費水準と均衡しているかを検証することはせず、生活扶助基準の展開部分の適正化を図るという観点から、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の生活扶助基準額と消費実態との乖離を検証した（平成25年検証）。

上記検証結果がまとまったことを受けて、平成25年1月16日、基準部会の第12回会合において、厚生労働省社会・援護局保護課が



ら、「生活保護基準部会報告書（案）」が示された。

同案には、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮した上で、他に合理的説明が可能な経済指標などがあれば、それらについても根拠を明確にして改定されたい。」との記載があり、同課から同記載について、「年齢階級別、世帯人員別及び級地別による生活扶助基準の見直しを行っても、第1・十分位との間に一定の差が存在するため、一般的に合理的説明が可能であれば消費に影響を及ぼす因子を考慮することは1つの方向性としてあり得るところであり、その場合、何をもって合理的かということについても様々な考え方があり得る中で、例えば政府が発表している経済指標等を加味するということは正当化できるだろうという趣旨であり、当該指標について例を挙げるとすれば、消費者物価指数や賃金の動向が考えられる。」旨の説明がされた。

これに対し委員から、基準部会では年齢、人員及び級地という3要素しか議論しておらず、消費者物価指数や賃金の動向について何も議論していないことは明確にしてもらいたい、「改定されたい」との文言は訂正してほしいなどの意見が出された。

これを受けて、同月18日、基準部会の第13回会合において、同課から、上記記載を「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。」と修正する案が示され、委員は同案について異論を述べなかった。

(以上、a及びbにつき、甲103～109、128、129、164～166、168～170、乙8の1～3、21、22、24、25、32、48、62)



- c 基準部会は、平成25年1月18日、平成25年報告書を取りまとめた。同報告書には、次の要旨を含む内容が記載されている（甲9、乙7）。

(a) 検証方針及び検証概要

5

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

10

その上で、様々な世帯構成の生活扶助基準額を算出する際に基本となる年齢、世帯人員及び地域別の生活扶助基準額が第1・十分位の消費実態を十分反映しているかについて、より詳細な検証を行うこととした。その際、仮に第1・十分位の全ての世帯が生活保護を受給した場合の1世帯当たりの平均受給額が不変（同額）となるようにして、年齢、世帯人員及び級地による生活扶助基準の水準への影響を評価する方法を採用した。

15

今回の検証では、一部統計的分析手法である回帰分析を採用した。その理由は、第一は、平成19年報告書では、各年齢階級の単身世帯のデータを用いて各年齢階級別の平均消費水準を分析したが、全国消費実態調査の調査客体にはそもそも10代以下の単身世帯がほとんどいないため、10代以下の消費を正確に計測できないという限界があった点を考慮したからであり、第二に、今回の検証結果の妥当性を補強するため、回帰分析を用いた結果とおおむね遜色がないかどうかを確認することとしたからである。

20

(b) 検証に用いた統計データ

25

検証では国民の消費実態を世帯構成別に細かく分析する必要があるため、平成21年の全国消費実態調査による個票データを用い



た。

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

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）あるいは中位所得階層（第3・五分位）等から算出することも可能であるが、これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと。

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おおむ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はあるものの、高所得階層を除くその他の十分位の傾向を見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の国際的基準によれば、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



年の全国消費実態調査における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が 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。

5

- 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考えられること。

10

(c) 検証手法

① 生活扶助基準の体系(年齢・世帯人員)

i 年齢階級別の基準額の水準

年齢階級別に設定されている生活扶助基準の第 1 類費について、異なる年齢階級間の比率(指数)が、消費実態と比べてどれほどの乖離があるかを検証した。今回の検証では、10代以下の者がいる複数人世帯のデータも用いて、10代以下の者も含めた各年齢階級の消費水準を計測できるよう、統計的分析手法である回帰分析を採用した。

15

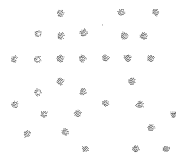
分析に際しては、スケールメリットが最大に働く場合(単純に世帯年収に着目)と最小に働く場合(1人当たりの世帯年収に着目)の各想定に応じた2種類の第 1・十分位を設定し、それぞれを用いて算出された指数の平均値を採用した。

20

ii 世帯人員別の基準額の水準

現行の生活扶助基準の第 2 類費については、スケールメリットが働くと考えられ、それを前提に世帯人員別に設定されている。また、第 1 類費についても、4人以上世帯についてはスケ

25



ールメリットが存在することが平成16年報告書において指摘され、現行制度は一定程度これを考慮に入れて設定されている。

今回の検証では、第1類費相当支出及び第2類費相当支出ごとに、各世帯人員別の平均消費水準を指数化（単身世帯を1）し、現行の基準額を同様に指数化したものと比較した。

なお、第1類費相当支出のスケールメリットについては、上記i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。

## ② 生活扶助基準の地域差

今回の検証では、世帯人員別の検証と同様に、平成19年報告書の考え方を用いて集計データより平均値を求め、各級地別に1人当たり生活扶助相当の平均消費水準を指数化（1級地-1を1）したものと、現行の基準額を同様に指数化したものとを比較した。

なお、指数化に当たっては、第1類費相当支出部分については世帯人員体系の検証と同様に年齢の影響を除去するとともに、前記①iiの過程で求められる世帯人員に応じた消費の指数で第1類費相当支出及び第2類費相当支出の合計の消費を調整することにより世帯人員数による消費水準の相違の影響を除去し、地域差による影響のみを評価できるようにした。

## (d) 検証結果と留意事項

### ① 検証結果

#### i 年齢階級別（第1類費）の基準額的水準

0歳ないし2歳の生活扶助相当支出額を1としたときの各





年齢階級別の指数は、次のとおりである。

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

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

5

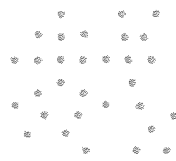
ii 世帯人員別（第1類費及び第2類費）の基準額の水準

第1類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、次のとおりである。

第1類費	生活扶助基準額	生活扶助相当支出額
単身世帯	0.88	1.00
2人世帯	1.76	1.54
3人世帯	2.63	2.01
4人世帯	3.34	2.34
5人世帯	3.95	2.64

このように、第1類費における世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれて乖離が拡大する傾向が認められた。

10



同様に、第2類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、次のとおりである。

第2類費	生活扶助基準額	生活扶助相当支出額
単身世帯	1.06	1.00
2人世帯	1.18	1.34
3人世帯	1.31	1.67
4人世帯	1.35	1.75
5人世帯	1.36	1.93

このように、第2類費における世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれて乖離が拡大する傾向が認められた。

5

### iii 級地別の基準額の水準

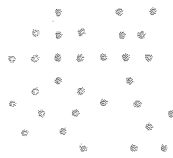
1級地-1の生活扶助相当支出額を1としたときの各級地別の指数は、次のとおりである。

	生活扶助基準額	生活扶助相当支出額
1級地-1	1.02	1.00
1級地-2	0.97	0.96
2級地-1	0.93	0.90
2級地-2	0.88	0.90
3級地-1	0.84	0.87
3級地-2	0.79	0.84

このように、級地別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、消費実態の地域差の方が小さくなっている。

10

### iv 年齢・世帯人員・地域の影響を考慮した場合の水準



上記 i ないし iii の検証結果を踏まえ、年齢階級別、世帯人員別、級地別の指数を反映した場合の影響は、以下のようになった。

例えば、現行の基準額（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人親世帯は母子加算を含む。）と検証結果を完全に反映した場合の平均値を個々の世帯構成ごとにみると、次のとおりとなった。

世帯類型	影響の理由			合計した影響
	年齢	世帯人員	地域	
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%
60歳以上の高齢夫婦世帯	2.7%	-1.9%	0.7%	1.6%
20～50代の若年単身世帯	-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%

このように世帯員の年齢、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。

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も慎重に配慮されたい。

## ② 検証結果に関する留意事項

5 今回試みた検証手法は、平成19年報告書において指摘があつた年齢階級別、世帯人員別、級地別に、生活扶助基準の展開と一般低所得世帯の消費実態の間にどの程度乖離が生じているかを  
10 詳細に分析したものである。これにより、個々の生活保護受給世帯を構成する世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の様々な組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。こうした差は金銭的  
15 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  
20 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。

基準部会で採用した年齢、世帯人員、地域の影響を検証する手法についても委員による専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法である一方、これまでの検証方法との継続性、  
25 整合性にも配慮したものであることから、これが唯一の手法とい



うことでもない。さらに基準部会の議論においては、国際的な動向も踏まえた新たな最低基準についての探索的な研究成果の報告もあり、将来の基準の検証手法を開発していくことが求められる。今後、政府部内において具体的な基準の見直しを検討する際には、今回の検証結果を考慮しつつも、同時に検証方法について一定の限界があることに留意する必要がある。

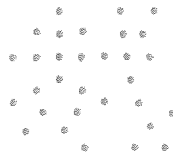
全所得階層における年間収入総額に占める各所得五分位及び十分位の年間収入総額の構成割合の推移をみると、中位所得階層である第3・五分位の占める割合及び第1・十分位の占める割合がともに減少傾向にあり、その動向に留意しつつ、これまで生活扶助基準検証の際参照されてきた一般低所得世帯の消費実態については、なお今後の検証が必要である。とりわけ第1・十分位の者にとっては、全所得階層における年間収入総額に占める当該分位の年間収入総額の構成割合にわずかな減少があっても、その影響は相対的に大きいと考えられることに留意すべきである。また、現実には第1・十分位の階層には生活保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれることが想定される点についても留意が必要である。

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

さらに、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。

#### ウ 厚生労働省による生活扶助基準の見直し

##### (ア) 平成17年度以降の生活扶助基準の据置き



5 a 厚生労働大臣は、別紙生活扶助基準の改定状況のとおり、平成17年度から平成24年度までの間、生活扶助基準額を据え置いた。厚生労働省社会・援護局保護課は、その理由について、各年度の「生活と福祉」5月号において、次のとおり説明した。(乙65の1～8)

(a) 平成17年度ないし平成19年度

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

10 (b) 平成20年度

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

(c) 平成21年度

15 平成20年度の生活扶助基準を据え置くこととした後の物価、家計消費の動向を見ると、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は、国民の家計へ大きな影響を与えており、また、百年に一度と言われる同年9月以降の世界的な金融危機が実体経済へ深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあると考えられることから、かかる現下の社会経済情勢に鑑み、平成20年度に引き続き生活扶助基準を据え置くこととした。

20 (d) 平成22年度

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

(e) 平成23年度及び平成24年度



現在の経済，雇用情勢等を総合的に勘案した上で，据え置くこととした。

- 5 b 他方，平成20年以降，①一般勤労者世帯の賃金は，事業所規模5人以上の調査産業計の1人当たり平均月間現金給与総額で減少傾向にあり，②総務省CPIは平成21年から平成23年まで3年連続で前年比がマイナスとなり（3年間で約-2.4%），③全国勤労者世帯の家計消費支出の名目値も平成21年から平成23年まで3年連続で減少するなど，賃金，物価及び家計消費はいずれも下落するデフレ状況が継続していた。また，厳しい経済・雇用情勢等の
- 10 下，生活保護受給者数は平成23年7月に過去最高の205万人に達してその後も引き続き増加するなどした。

このような状況を受けて，生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しの必要性が指摘されるに至り，平成24年8月に成立した社会保障制度改革推進法附則2条1号においても，生活扶助，医療扶助等の給付水準の適正化等の必要な見直しを早急に行うことが明記された。

（以上につき，甲73，乙12）

(イ) 本件各改定の実施

a 厚生労働省による検討

20 厚生労働省は，平成25年2月19日，全国厚生労働関係部局長会議を実施した。その際，次の内容の資料が配布された（甲10）。

- ① 基準部会における平成25年検証の結果を踏まえた年齢，世帯人員，地域差による影響の調整及び前回見直し（平成20年）以降の物価の動向（マイナス4.78%）を考慮して，3年程度かけて生活扶助基準を見直す。



② デフレ調整は受給者全員に影響するが、デフレ調整及びゆがみ調整による生活扶助基準額の変化を見ると、該当世帯の25%が5%ないし10%の減額となり（このうち9%ないし10%の減額となる世帯は2%）、該当世帯の71%が0%ないし5%の減額となり、該当世帯の3%が0%ないし2%の増額となる。

③ 生活扶助は、食費や水道光熱費といった基礎的な日常生活費を賄うものであり、生活扶助に相当する消費品目のCPI（物価指数）を見る必要がある。そのため、総務省CPIに係る品目のうち、生活扶助以外の他扶助で賄われる品目及び原則生活保護受給世帯には生じない品目を除いた品目を用いて消費者物価指数（生活扶助相当CPI）を算出し、これを用いて平成20年から平成23年までの間の生活扶助相当CPIの変化率を算定すると、マイナス4.78%となる。

b 政府予算案の成立及び本件各改定の実施

(a) 内閣は、平成25年1月29日、平成25年度の政府予算案を閣議決定し、同年2月28日、同案を国会に提出した。そして、同年5月15日、同案のとおり平成25年度政府予算案が成立した。（乙41）。

(b) 上記予算案が成立したことを受けて、厚生労働大臣は、平成25年5月16日付けで、生活扶助基準の展開部分と一般低所得世帯の消費実態との乖離を解消するためのゆがみ調整を行うとともに、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率を勘案したデフレ調整を行うものとし、その際の激変緩和措置として、平成25年度から3年間かけて段階的に改定を実施し、増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整するほか、ゆがみ調整において平成25年検証の結果を2分の1の比率



で反映させるゆがみ調整の2分の1処理等を行うことなどを内容とする平成25年改定を実施し、さらに、平成26年3月31日付けで平成26年改定及び平成27年3月31日付けで平成27年改定を各実施した。

5 エ 物価指数の算定方式及び総務省CPIによる消費者物価指数の変遷

(ア) 物価指数とその算出方法

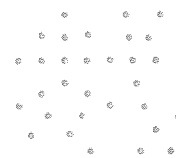
物価指数とは、ある基準となる時点の物価（財・サービスの価格を総合的・平均的にみたもの）を100として、その基準時点から比較する時点までの物価の変動を指数値で示したものである。現在までのところ、  
10 学術的な研究で認められた唯一の正解となるような指数算式は存在しないが、物価指数の代表的な指数算式として次のものがあり、ILOマニュアルにも掲載されている。なお、同マニュアルは国際労働機関、国際通貨基金、経済協力開発機構、ヨーロッパ共同体統計局、国連ヨーロッパ経済委員会及び世界銀行が、専門家らと共に作成に協力しており、  
15 同マニュアルに含まれる原則と勧告を、統計機関が消費者物価指数を作成するに際しての模範的慣行として支持している。（甲163、乙52、74、80）

a ロー指数

ロー指数とは、比較される時点間において、「買い物かご」といわれる一定量の数量を購入するために要する全費用の割合の変化として  
20 指数を定義することで得られるものであり、0時点とt時点の物価を比較する際に、0時点を1とした場合のt時点の物価pを以下の算式で表すことができる。

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

25 （上記算式の右辺のpは価格、qは数量、iは品目、Iは品目の集合で



ある。分母の $P_i^0$ は0時点での品目*i*の価格、分子の $P_i^t$ は*t*時点での品目*i*の価格、分子と分母の $q_i^b$ は数量を計測する*b*時点（以下「ウェイト参照時点」という。）での品目*i*の数量を指す。すなわち、分母は0時点での一定の買い物かご*I*を購入するための全費用を、分子は*t*時点での一定の買い物かご*I*を購入するための全費用をそれぞれ表している。なお、ウェイト参照時点は、物価を比較する0時点及び*t*時点と異なることが許容されている。）

b ラスパイレス指数

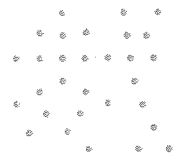
ラスパイレス指数は、基準時点のウェイトを使用して指数を算出するものであり、上記aの数式においてウェイト参照時点を0時点とすればラスパイレス指数になる。ラスパイレス指数は、総務省CPI等において採用されている。ラスパイレス指数の算定には、比較時点において数量情報を調査する必要がないため、速報性やコスト面で優れるとされている。他方、基準時点後の物価変動を踏まえた消費構造の変化による影響が加味されないため、指数の上昇率が高くなる傾向、すなわち、上方バイアスが生じることが一般に指摘されている。

c パーシェ指数

パーシェ指数は、比較時点のウェイトを使用して指数を算出するものであり、上記aの数式においてウェイト参照時点を*t*時点とすればパーシェ指数になる。パーシェ指数の算定は、経済の変化に応じて常に最新のウェイトが反映される点で優れるとされている。他方、そのために調査コストが大きくなること、調査に時間を要する分速報性に優れないこと、価格上昇を過小評価し、ラスパイレス指数とは逆に下方バイアスを生じることが一般に指摘されている。

(イ) 総務省CPI

a 総務省CPIは、全国の世帯が購入する財及びサービスの価格変動

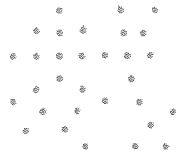


を総合的に測定し、物価の変動を時系列的に測定するものであり、家計の消費構造を一定のもの（一定の買い物かご）に固定し、これに要する費用が物価の変動によってどう変化するかを指数値で示したものである。具体的には、指数の計算の対象とする指数品目を選定し、家計調査により家計の消費支出全体に当該品目の支出額が占める割合（ウェイト）を算出した上、指数品目の基準年の価格と比較年の価格の比を、指数品目の価格にウェイトを乗じて加重平均し、基準年の指数を100として比較年の物価を指数化する。

総務省CPIは、公的年金の給付額等を物価の動きに応じて改定するための算出基準となることが法律で定められている（国民年金法27条の2、児童扶養手当法5条の2、特別児童扶養手当等の支給に関する法律16条）。平成16年から平成23年までの間の総務省CPIの推移は、別紙推移表の「消費者物価指数（総合）」欄に記載のとおりである。

- b 総務省CPIでは、新たな財及びサービスの出現や嗜好の変化等による消費構造の変化を反映させるため、5年に1回、西暦年の末尾が0又は5の年に合わせて、指数品目とそのウェイト等を定期的に見直している（以下「指数基準改定」という。）。平成23年8月に、平成22年（西暦2010年）を基準時及びウェイトの参照年次とする改定（以下「平成22年基準」という。なお、この改定以前の平成17年（西暦2005年）を基準時及びウェイトの参照年次とするものを「平成17年基準」という。）が行われている。

ウェイトは、主に、総務省統計局の実施する家計調査によって得られた、基準年における平均1か月の1世帯当たり品目別消費支出金額を用いて作成される。指数の計算に採用する品目は、家計の消費支出の中で重要度が高いこと、価格変動の面で代表性があること、継続調



査が可能であることなどの観点から選定されており、平成22年基準では588品目を選定している。

これらの品目は、10大費目（食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服及び履物、保健医療、交通・通信、教育、教養娯楽、諸雑費）に分類され、それぞれの費目内においてさらに中分類に分類され（例えば、費目が「食料」の場合、「穀類」、「魚介類」、「肉類」等に分類される。）、中分類からさらに小分類に分類される（例えば、中分類が「穀類」の場合、「米類」、「パン」等に分類される。）。なお、10大費目のうち「教養娯楽」の費目の中には、中分類として、「教養娯楽用耐久財」があり、「教養娯楽用耐久財」の中には、小分類として、「テレビ」、「パソコン（デスクトップ型）」、「パソコン（ノート型）」、「カメラ」等の品目がある。

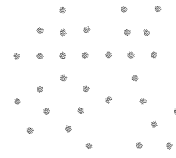
なお、同年の指数基準改定に際して総務省CPIの指数品目の追加・廃止が行われたため、平成25年改定の際に用いられた生活扶助相当CPIの指数品目も、平成20年が485品目となるのに対し、平成23年は517品目となった。

c 総務省CPIでは、5年に1度の頻度で行われる指数基準改定に対応して、過去に遡っての比較が可能となるように、過去の指数を指数基準改定に合わせて換算し、指数基準改定前の指数を指数基準改定の年の指数で除した結果を100倍するものとされている（以下「指数の接続」という。）。

なお、総務省CPIでは、基準改定によって採用するウェイトを新しいものに更新するため、改定前と改定後の指数は厳密には内容が異なるが、指数の接続ではこの点は捨象されている。

（上記aないしcにつき、甲76、乙27、28）

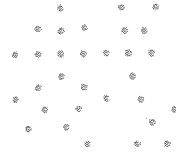
d 平成23年の全国年平均の総務省CPIは平成24年1月27日



に公表され、平成24年の全国年平均の総務省CPIは平成25年1月25日に公表された(乙40, 42の1~4)。

e 消費者物価指数の算定に当たっては、家計調査を用いているところ、同調査は、統計法所定の重要な統計である国政統計等の基幹統計の作成を目的とする基幹統計調査であり(同法2条4項, 6項)、国民生活  
5 における家計収支の実態を把握し、国の経済政策・社会政策の立案のための基礎資料を提供することを目的とする。家計調査は、全国の一般世帯を調査対象とする標本調査であり、調査対象世帯(標本)が全国の世帯全体の縮図にできるだけ近くなるよう、統計理論に基づき調査対象世帯の選定が行われており、特性に応じて全国の市町村を16  
10 8のグループに分け、その中から1市町村ずつ抽出し、抽出された市町村から選定された約9000世帯を対象に調査票を配布し、それを回収、集計する方法により行われる。調査票においては、支出品目ごとに支出数量及び金額等を記載するよう求められるため、大分類(例えば「食費」)や中分類(例えば「酒類」)の他に、小分類(例えば「ビール」)の支出数量や支出金額まで明らかになる。(甲76, 乙28, 68, 69)

なお、社会保障生計調査は、厚生労働省が実施する一般統計調査(行政機関が行う統計調査のうち基幹統計調査以外のもの。同法2条7項)  
20 であり、生活保護受給世帯の生活実態を明らかにすることによって、保護基準の改定等、生活保護制度の企画運営のために必要な基礎資料を得るとともに、厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得ることを目的とするものである。社会保障生計調査は、全国の生活保護受給世帯を対象として全国を地域別に10ブロックに分け、ブロックごとに都道府県・指定都市・中核市のうち1ないし3か所を調査対象自治体として選定し、そこから1110世帯を抽出する。同調査では、  
25

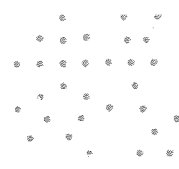


家計簿の提出を求めるなどの方法により生活保護受給世帯の家計収支の状況等を調査するが、個別品目の消費支出の割合等を詳細に記載させるための措置が講じられていないため、大分類及び中分類の支出金額は明らかになるものの、小分類の支出数量や支出金額は明らかにならない（乙37～39、70）。

5  
(3) 厚生労働大臣による本件各改定の適否

ア ゆがみ調整について

前記(2)の事実関係によれば、基準部会が平成25年報告書において示したゆがみ調整の要否に関する意見は、①これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが現実的であること（理由①）、②第1・十分位の世帯の平均消費水準は中位所得階層の約6割に達していること（理由②）、③第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は中位所得階層と比べておおむね遜色がないこと（理由③）、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特段減少していないこと（理由④）、⑤第1・十分位の世帯の大部分は相対的貧困層にあること（理由⑤）、⑥分散分析等の統計的手法により検証すると、第1・十分位と第2・十分位の間において消費動向が大きく変化しており、第1・十分位の世帯の消費動向は、他の年間収入階級と比べて大きく異なると考えられること（理由⑥）などを考慮すると、比較対象とする一般低所得世帯を第1・十分位の世帯とするのが相当であるとした上で、平成21年の全国消費実態調査に基づき、第1・十分位の世帯の年齢階級別、世帯人員別及び級地別の生活扶助基準額を指数化したもの（生活扶助基準額による指数）と第1・十分位の世帯の年齢階級別、世帯人員別及び級地別の生活扶助相当支出額を指数化したもの（消費実態による指数）を比較検証し、その結果、年齢階級別、世帯人員別及び級地別のいずれにおいても両者の間に乖離がみられたこ

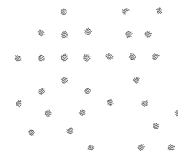


などが勘案されたものであって、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところはない。

そして、生活扶助基準の展開部分を適正化して生活保護受給世帯間の公平を図るためにゆがみ調整を要するとした厚生労働大臣の判断は、基準部  
5 会のこのような検討等を経た平成25年報告書の意見に沿って行われた  
ものであり、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があると解すべき事情  
はうかがわれない。

#### イ デフレ調整について

前記前提事実及び前記(2)の事実関係によれば、①専門委員会が平成16  
10 年報告書において示した生活扶助基準の水準の妥当性に関する意見は、勤  
労3人世帯の生活扶助基準の水準が基本的に妥当であるというものであ  
ったが、基準検討会が平成19年報告書において示した意見は、第1・十  
分位の夫婦子1人（有業者あり）世帯及び単身世帯（60歳以上）の平均  
の生活扶助基準額が、それらの世帯の平均の生活扶助相当支出額よりも高  
15 めであるというものであったこと、②厚生労働大臣は、生活扶助基準の改  
定方式として水準均衡方式を採用しており、平成17年度ないし平成19  
年度については、当該年度の政府経済見通しにおける民間最終消費支出の  
伸び率を基礎とし、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行った結  
果、生活扶助基準を据え置くこととしたが、平成20年度については、上  
20 記①の平成19年検証の結果に従うと生活扶助基準を引き下げる必要が  
あったが、当時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生  
活扶助基準を据え置くこととし、平成21年度ないし平成24年度につい  
ても、当時の経済、雇用情勢等を踏まえて生活扶助基準の据置きを継続し  
てきたところ、一方で、平成20年以降、賃金、物価及び家計消費がいず  
25 れも下落するデフレ状況が継続し、生活保護受給者数及び生活保護費負担  
金も年々増加していたことなどから、平成20年以降の物価の動向を勘案



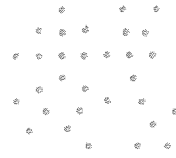
して生活扶助基準を見直すものとしたこと、③上記見直しの際、生活扶助は食費や水道光熱費といった基礎的な日常生活費を賄うものであり、生活扶助に係る物価の動向については、生活扶助に相当する消費品目の物価指数を見る必要があるため、総務省CPIに係る品目のうち、生活扶助以外の他扶助で賄われる品目及び原則生活保護受給世帯には生じない品目を除いた品目を用いて消費者物価指数（生活扶助相当CPI）を算出し、これを  
5 用いて平成20年から平成23年までの間の生活扶助相当CPIの変化率を算定したところ、マイナス4.78%となったことから、厚生労働大臣は、これを勘案してデフレ調整を行ったことが認められる。

以上によれば、デフレの影響により相対的、実質的に増加した生活保護受給世帯の可処分所得を調整することにより生活扶助基準の水準を適正化して、一般国民の消費実態との均衡上妥当なものとするために、平成20年以降の物価の動向を勘案してデフレ調整を要するとした厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との  
10 整合性に欠けるところはなく、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があると解すべき事情はうかがわれない。

なお、デフレ調整を行うに当たって、消費者物価指数の変動を生活扶助基準の改定の根拠とすることや、いかなる消費者物価指数を用いてデフレ調整率を算出するかなどにつき、学識経験者で構成された基準部会等において具体的に検討されたことはないものと認められる（弁論の全趣旨）。  
20

しかしながら、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり社会保障審議会等の専門家の検討を経ることを義務付ける法令上の根拠は見当たらず、厚生労働省設置法も、社会保障審議会がつかさどる事務につき、厚生労働大臣の諮問に応じて調査審議することと規定するにとどまること（7  
25 条1項1号）からすると、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり、社会保障審議会への諮問が法令上義務付けられているものではなく、保護



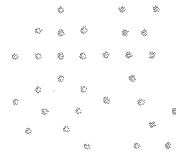


基準の改定は厚生労働大臣の政策判断に委ねられていると解するのが相当である。また、平成25年報告書の取りまとめに当たって、厚生労働省社会・援護局保護課から示された「生活保護基準部会報告書(案)」に関し、委員から出た意見を踏まえて、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。」との文言に修正された経緯(認定事実イウb)に鑑みると、基準部会ではデフレ調整の当否についての判断はしておらず、平成25年報告書の内容に加え、物価等の経済指標を考慮するかどうかは、厚生労働大臣に委ねる形になったことがうかがえる。

したがって、基準部会の検討を経ていない事項であることをもって直ちに、デフレ調整を要するとした厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があると解することはできない。

#### ウ ゆがみ調整の2分の1処理等について

前記前提事実及び前記(2)の事実関係によれば、本件各改定がゆがみ調整及びデフレ調整を3年間かけて段階的に実施し、増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整するほか、ゆがみ調整において平成25年検証の結果を2分の1の比率で反映させるゆがみ調整の2分の1処理等を行うことを内容とする平成25年改定を実施し、さらに平成26年改定及び平成27年改定を実施したことは、基準部会が取りまとめた平成25年報告書における検証結果に関する留意事項として、①生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には、現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯、とりわけ貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある、②平成25年検証で採用された手法は、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の間どの程度乖離が生じているかを詳細に分



析し、生活扶助基準の妥当性についてきめ細かな検証を行うものであって、委員による専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法であるが、他方で、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明確に分析することができず、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もあることなどから、これが唯一の手法ということではなく、将来の基準の検証手法を開発していくことが求められており、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、同時に検証方法について一定の限界があることに留意する必要がある、③さらに、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などの意見が付されたことに沿ったものであると認められる。

そうすると、ゆがみ調整において平成25年検証の結果を2分の1の比率で反映させることなどを内容とするゆがみ調整の2分の1処理等を要するとした厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところはなく、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があると解すべき事情はうかがわれない。

そして、ゆがみ調整の2分の1処理等の措置をとることによって被保護者世帯に対する影響は相当程度緩和されたものと評価することができ、その他本件に現れた一切の事情を勘案しても、本件各改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者世帯の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼしたものとまで評価することはできないというべきである。

#### エ 原告らの主張について

原告らは、本件各改定を行った厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があり裁量権の範囲の逸脱・濫用が認められる旨主張し、その根



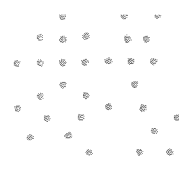
5 拠として、①ゆがみ調整においては、一般低所得世帯の消費実態の算出方法が極めて重要であるところ、平成25年改定の際に行われた年齢階級、世帯人員、級地別の一般低所得世帯の消費実態の算出方法は正当性を欠き、実施方法も妥当性を欠くものであったこと、②デフレ調整による生活扶助基準改定に対応する要保護者の需要の変動があるとはいえないし、当該基準改定後の生活扶助基準の内容が生活保護受給者の健康で文化的な生活水準を維持するに足るものであるともいえないことなどを挙げる。そこで、原告らの主張の当否について検討する。

10 (ア) ゆがみ調整

原告らは、ゆがみ調整の問題点として、次の①ないし③の点を挙げ、ゆがみ調整は違法である旨主張する。

15 ① 平成25年改定で採られた方法は、比較される一般低所得世帯を、単純に世帯年収の第1・十分位と世帯員1人当たり年収の第1・十分位の2種類で設定し、その2つの平均値を取った上で、第1類費の年齢別消費水準を指数化して基準と比較し、次に第1類費及び第2類費の世帯人員別の平均消費水準を指数化して基準と比較し、最後に級地別に比較するという手順により、各指数と生活扶助基準の乖離を計算するということである。これは統計学辞典等にも掲載されていない独自の方式であり、従前から行われてきた水準均衡方式の検証は行われていないところ、かかる手法を採用したことに合理的理由はない。

20 ② 年齢階級別、世帯人員別、級地別の一般低所得世帯の消費実態の算出に当たり、第1・十分位の消費生活実態を基に算出したが、第1・十分位と比較することは、i) 最下層との比較は際限のない引下げを招く、ii) 基準部会は第1・十分位との比較による保護基準の引下げに消極的であった、iii) 平成25年報告書が第1・十分位を比較対象とした根拠として挙げる理由①ないし⑥はいずれも失当であるから



不合理である。

- ③ 平成25年報告書の検証結果を踏まえてゆがみ調整をするならば、当該結果をそのまま反映すべきであったにもかかわらず、基準部会に無断で増減額を同報告書の2分の1として実施した。また、減額になる保護利用者に対して激変緩和のために減額幅を小さくすることは妥当としても、増額すべき保護利用者に対して激変緩和で増額を抑えることは許されない。

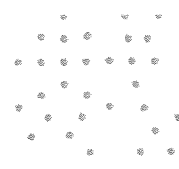
しかしながら、上記①ないし③の主張は、いずれも採用することができない。その理由は、次のとおりである。

- a 上記①の点（従前の水準均衡方式と異なる検証方法の採用）について

昭和59年以降、生活扶助基準の改定方式として、政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率に準拠して改定する水準均衡方式が採用されていたことは、前記認定事実ア(ア)のとおりである。

他方、生活扶助基準に関する専門家による検証において、平成16年報告書では、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いないと指摘され、平成19年報告書でも、生活扶助基準の体系（展開部分）について、世帯人員別、年齢階級別及び地域別の基準額の水準と消費実態との間に乖離がみられることが指摘されていた（認定事実イ(ア)d(b), 同イ(イ)c(b), (c)）。

そこで、平成25年検証では、生活扶助基準の展開部分の適正化を図るという観点から、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、世帯人員別及び級地別の生活扶助基準額と消費実態との乖離を分析し、様々な世帯構成に展開するための指数についての検証を行うこととし、比較対象となる一般低所得世帯は、平成16



年検証及び平成19年検証に倣い、第1・十分位の世帯とされた。そして、同検証では、①単純に世帯年収に着目した場合と1人当たりの世帯年収に着目した場合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、その上で、②0～2歳の生活扶助相当支出額を1としたときの各年齢階級別の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額の指数を比較し、③第1類費及び第2類費の、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額の指数を比較し、④1級地-1の生活扶助相当支出額を1としたときの各級地別の生活扶助基準額及び生活扶助相当支出額の指数を比較するなどした。(認定事実イ(ウ)b, c)

上記①の点は、スケールメリットの効果を標準化するために、スケールメリットが最大に働く場合(単純に世帯年収に着目)と最小に働く場合(1人当たりの世帯年収に着目)のそれぞれの想定に応じた2種類の第1・十分位を設定し、それぞれを用いて算出された指数の平均値を採用したというものであり、上記②の点は、10代以下の者がいる複数人世帯のデータを用いることにより、10代以下の者も含めた各年齢階級の消費水準を計測できるよう、統計的分析手法である回帰分析を採用したものである(認定事実イ(ウ)c(c)①i)。

また、上記③の点は、第1類費にもスケールメリットが働くことが平成16年報告書で指摘されていたことから、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というものであり(同ii)、上記④の点は、指数化に当たり、第1類費相当支出部分については世帯人員体系の検証と同様に年齢の影響を除去するとともに、世帯人員に



応じた消費の指数で第1類費相当支出及び第2類費相当支出の合計の消費を調整することにより世帯人員数による消費水準の相違の影響を除去し、地域差による影響のみを評価できるようにしたものである（認定事実イ(ウ)c(c)②）。

5

以上によれば、生活扶助基準の改定方式として水準均衡方式を採用する一方で、基準部会が平成25年報告書で示した意見を踏まえて、生活扶助基準の展開部分を適正化して生活保護受給世帯間の公平を図るためにゆがみ調整を実施することには、相応の合理的理由があるといえる。また、平成25年検証において採用された手法は、それ自体、合理性に欠ける計算式であるとはいえない。

10

- b 上記②の点（第1・十分位と比較することの不合理性）について
  - (a) 上記i)の点（最下層との比較は際限のない引下げを招く）について

15

原告らは、生活保護基準以下の生活を余儀なくされている漏給層（生活保護制度の利用資格のある者のうち現に利用していない者）が大量に存在する現状において、最下位層の消費水準との比較を根拠に生活保護基準を引き下げることが許せば、保護基準の際限ない引下げにつながる旨主張する。

20

しかしながら、平成25年検証が、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（第1・十分位）の消費実態との間にどの程度乖離が生じているかを分析したものであることは、前記認定事実イ(ウ)cのとおりである。同検証は、第1・十分位の消費支出と生活扶助基準額とを比較して、生活扶助基準額の水準の調整を図ろうとするものではない。

25

したがって、平成25年検証に基づいて生活扶助基準を改定したとしても、必ずしも全ての世帯にとって生活扶助基準の引下げにつ



ながらのものとは認められず、保護基準の際限ない引下げにつながる  
とはいえない。

(b) 上記 ii) の点（基準部会は第 1・十分位との比較による保護基準  
の引下げに消極的であった）について

5

原告らは、第 1・十分位との比較検証という手法は厚生労働省が  
主導・誘導したものであり、基準部会の委員らの積極的発案・検討  
によるものではなく、基準部会は第 1・十分位との比較による保護  
基準の引下げに消極的であった旨主張する。

10

しかしながら、厚生労働省が上記手法を主導・誘導したことを裏  
付ける客観的かつ的確な証拠はない。かえって、前記認定事実イ(ウ)  
c(d)①及び②のとおり、平成 25 年報告書において、平成 25 年検  
証で採用された手法は、生活扶助基準の妥当性についてきめ細かな  
検証を行うものであって、委員による専門的議論の結果得られた透  
明性の高い一つの妥当な手法である旨評価されており、厚生労働省  
15  
において生活扶助基準の見直しを検討する際には、同報告書の評  
価・検証の結果を考慮するよう求めている。

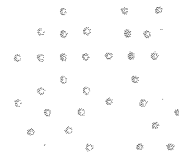
15

そうすると、基準部会は、平成 25 年報告書において、生活扶助  
基準の見直しを検討する際に子どものいる世帯への影響にも配慮  
する必要があることなどの留意事項こそ指摘しているものの（前記  
認定事実イ(ウ)c(d)②）、平成 25 年検証に基づく生活扶助基準の改  
定自体に消極的であったものではなく、むしろ、同検証に基づく生  
活扶助基準の改定につき、これにより生活扶助基準が引き下げられ  
る世帯が生じることを含めて容認していたものと認められる。

20

(c) 上記 iii) の点（平成 25 年報告書が第 1・十分位を比較対象とし  
た根拠として挙げる理由①ないし⑥はいずれも失当である）につい  
て

25



① 理由①について

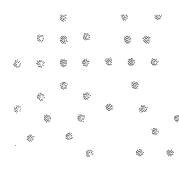
原告らは、理由①は「これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと」であるところ、昭和58年まで採用されていた格差縮小方式における比較対象は一般勤労者世帯の消費水準であり、同年から採用されている水準均衡方式における比較対象は一般国民生活における消費水準であるにもかかわらず、平成15年中間取りまとめにおいて突如として、根拠を示すことなく第1・十分位の消費水準との比較が適当とされたものであって、これまでの検証が全て第1・十分位を比較対象としていた事実はない旨主張する。

しかしながら、保護基準の見直しに関しては、平成15年検証及び平成19年検証を経て、平成25年検証が実施されているところ、平成15年検証及び平成19年検証においては、いずれも、第1・十分位の世帯の消費水準を比較対象として生活扶助基準の評価、検証を実施したものであるから(認定事実イ(ア)c, 同(イ)c)、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は、これまでの検証に倣ったものといえる。

また、平成25年検証は、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の生活扶助基準額と消費実態との乖離を検証することにより、生活扶助基準の展開部分の適正化を図ることを目的とするところ(認定事実イ(ウ)b)、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は生活保護受給世帯と類似すると考えられることからすると、生活扶助基準と対比する世帯として一般低所得世帯の消費実態を用いることは相応の合理性を有するものといえる。

したがって、平成25年検証において、これまでの検証に倣い、





生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位層を設定するのが現実的であると判断したことをもって、不合理であるとは認められない。

② 理由②について

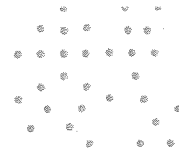
原告らは、理由②は「第1・十分位の平均消費水準が、中位所得層の約6割に達していること」であるところ、中位所得層に相当する第3・五分位以下の階層のシェアは全体の3割以下に位置することからすれば、第3・五分位層を全世帯の平均的階層と位置付けて比較対象とすることは誤りである旨主張する。

しかしながら、第3・五分位とは、調査対象者を年間収入額順に並べて対象者数を五等分した場合の、年間収入額が高い側から数えても低い側から数えても3番目のグループであることからすると、同グループ（階層）をもって全世帯のうちの中位所得層であると評価することが不合理であるとは認められない。

③ 理由③について

原告らは、理由③は「必需的な耐久消費財について、第1・十分位層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こと」であるところ、社会的必需品があるから貧困でないとはいえないし、社会的必需項目のうち、第3・五分位層と比較した第1・十分位層の普及率が90%を切る項目が全体の3分の2に及んでいることなどからすれば、第1・十分位層における必需的耐久消費財の普及状況が中位所得階層と遜色ないとはいえない旨主張する。

しかしながら、証拠（乙36）によれば、厚生労働省社会・援護局保護課が平成22年に実施した「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」等の統計資料において、冷蔵庫、炊飯器、テレ



び等一般市民の過半数が必要と考えている消費財について、第1・十分位世帯の普及率は第3・五分位世帯の普及率のおおむね9割程度となっていることが認められる。

したがって、基準部会において、第1・十分位世帯における必需的な耐久消費財の普及状況が中位所得階層と比べておおむね遜色ないと評価したことは、不合理であるとは認められない。

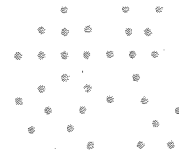
#### ④ 理由④について

原告らは、理由④は「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」であるところ、かかる事実は全世帯の平均的消費水準との対比における第1・十分位層の占める位置の相対的低下を意味し、むしろ、同層を比較対象とするのが不適切であることを根拠付ける旨主張する。

しかしながら、平成25年検証の目的に照らすと、生活扶助基準と対比する世帯として生活保護受給世帯と隣接した第1・十分位世帯の消費実態を用いることに相応の合理性があるといえることは、上記①のとおりである。そして、理由④で挙げられた事実は、全所得階層の中で第1・十分位層のみが構成割合を大きく減少するなど同層の消費実態を生活保護受給世帯と対比することが不合理となり得るような事情が存在しないことを指摘するものといえる。

したがって、基準部会が理由④を挙げたことをもって、不合理な判断であると評価することはできない。

#### ⑤ 理由⑤について



原告らは、理由⑤は「第1・十分位層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であること」であるところ、かかる事実は第1・十分位層が貧困線以下という「あってはならない状態」にあることを意味し、むしろ、同層を比較対象とするのが不適切であることを根拠付ける旨主張する。

しかしながら、上記④のとおり、生活扶助基準と対比する世帯として第1・十分位世帯の消費実態を用いることには、相応の合理性があるといえる。そして、生活保護受給世帯が相対的貧困線を大きく上回る金額の金銭給付を受けているとは考え難いことからすると、生活保護受給世帯と第1・十分位世帯は消費実態にある程度の共通性が認められるものと解される。

したがって、基準部会が相対的貧困線以下にあることを理由に第1・十分位を比較の対象としたことをもって、不合理な判断であると評価することはできない。

#### ⑥ 理由⑥について

原告らは、理由⑥は「第1・十分位と第2・十分位との間において消費が大きく変化」していることであり、いわゆる変曲点に関する議論を前提とするところ、変曲点は過去の専門家による検証の場において採用されなかった経緯があり、しかも、変曲点を境としてそれ以下の水準では最低生活を営むことが難しくなるというのであるから、むしろ、理由⑥は第1・十分位層を比較対象とするのが不適切であることを根拠付ける旨主張する。

しかしながら、証拠（甲9、108、乙7、25、48、62）によれば、隣接十分位間の世帯の消費の動向を検証した結果、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動向が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費の動



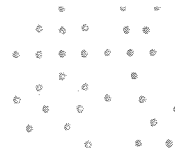
向が大きく異なるとの結果が得られたことが認められる。そして、かかる事実は、第1・十分位が低所得層として他の分位と異なる特徴的な消費動向を有することを示すものといえる。

したがって、基準部会が上記事実を理由に第1・十分位を比較の対象としたことをもって、不合理な判断であると評価することはできない。

c 上記③の点（平成25年報告書の検証結果をそのまま反映しなかったこと）について

ゆがみ調整及びデフレ調整を3年間かけて段階的に実施し、増減額の幅がプラスマイナス10%を超えないように調整するほか、ゆがみ調整において平成25年検証の結果を2分の1の比率で反映させるゆがみ調整の2分の1処理等を行うことを内容とする本件各改定は、基準部会が取りまとめた平成25年報告書における検証結果に関する留意事項に沿ったものであると認められ、厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできないことは、前記ウのとおりである。

なお、ゆがみ調整の2分の1処理等は、ゆがみ調整において、減額分だけでなく増額分についても、平成25年検証の結果を2分の1の比率で反映させるものである。しかしながら、ゆがみ調整は、平成25年検証の結果、生活扶助基準の展開部分と一般低所得世帯の間に年齢階級別、世帯人員別及び級地別のいずれにおいても乖離がみられたことなどを勘案し、生活扶助基準の展開部分を適正化して生活保護受給世帯間の公平を図るものであることからすると、上記検証の結果を生活扶助基準に反映する場合に、ゆがみ調整による影響の内容、程度にかかわらず一定の割合で反映させることは、ゆがみ調整の目的に沿うものといえる。



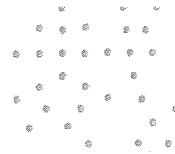
したがって、上記の処理をしたことをもって、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるものであるとはいえない。

(イ) デフレ調整

原告らは、デフレ調整の問題点として、次の①ないし⑤の点を挙げ、デフレ調整は違法である旨主張する。

① デフレ調整は平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率を勘案して実施されたものであるが、厚生労働大臣は、生活扶助費削減の結論を導くため恣意的に、物価が著しく高騰し、その後大きく下落することとなる平成20年を起点として選択した。仮に、被告らの主張するとおりデフレ調整を行う必要性があったとしても、同主張を前提とすると経済動向を反映した最後の保護基準改定は平成19年度となるのだから、デフレ調整の起点は平成19年とすべきである。

② 生活扶助相当CPIは、i) 平成20年の同CPIにつき、価格の基準年を平成22年として指数値100とし、比較年を平成20年として計算されているため、国際規準1及び2から逸脱する、ii) 期首である平成20年の生活扶助相当CPIは485品目を対象とするのに対し、期末である平成23年の生活扶助相当CPIは517品目を対象としており、厚生労働大臣はこれら2つのCPIを比較したため、国際規準3及び4から逸脱する、iii) 平成22年基準による総務省CPIのウェイトの更新以降の品目には変更があり、これらの欠損値について、追加品目は平成20年の価格指数を0とする処理をし、廃止品目は排除する処理をしているところ、マーケットバスケット方式に合致させるには、廃止品目を排除せずに平成17年を基準とする指数系列と平成22年を基準とする指数系列を作成し、接続を行う必



要があるが、生活扶助相当CPIはかかる接続処理を行っていないことから、国際規準から逸脱する。

③ 平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIは、品目数及び平均の性質（前者は加重調和平均であってパーシェ指数の変化率と合致するのに対し、後者は加重相加平均であってラスパイレズ指数の変化率と合致する。）を異にする別の集団である。このように異なる集団の指数を比較して変化率を測定する方法は、統計学的にあり得ない手法である。

④ 平成20年の生活扶助相当CPIは固定基準年方式によるパーシェ指数の変化率と合致するため、その計算方法自体が大きな下落率を導く要因となっている。平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率（-4.78%）が同期間における総務省CPIの下落率（-2.35%）より大きい原因は、生活扶助相当CPIの平成20年から平成22年の下落率が調和平均を取っていることにある。

また、生活保護受給世帯においては、テレビ、パソコン等の教養娯楽用耐久財を購入する金銭的余裕が少なく、これらの値下がりによる恩恵を受ける割合が極めて少ないにも関わらず、平成20年の生活扶助相当CPIにおいては、テレビ、パソコン等の価格低下及び購入量増加の影響が極めて大きい。

⑤ デフレにより生活保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加しているか否かを判断するためには、生活保護受給世帯の消費実態（ウェイト）に基づいて計算をしなければならないため、社会保障生計調査のデータによるべきであったにもかかわらず、生活扶助相当CPIを算出するに当たり用いられたウェイトは、家計調査の結果における一般世帯の品目別消費支出金額を基に作成されている。仮に家計調査を



用いるのが妥当であるとしても、一般世帯の消費構造ではなく、生活保護利用世帯に近接した第1・十分位層の消費構造を用いるべきである。

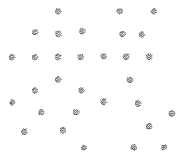
しかしながら、上記①ないし⑤の主張は、いずれも採用することができない。その理由は、次のとおりである。

a 上記①の点（比較年度の選択）について

原告らは、厚生労働大臣は生活扶助費削減の結論を導くため恣意的に平成20年を起点として選択したものであるなどと主張する。

しかしながら、厚生労働大臣がデフレ調整に当たり平成20年を起点としたのは、①専門委員会が平成16年報告書において示した生活扶助基準の水準の妥当性に関する意見は、勤労3人世帯の生活扶助基準の水準が基本的に妥当であるというものであり、また、平成17年度ないし平成19年度については、水準均衡方式に基づく検討がされた結果、生活扶助基準を据え置くものとされたこと、②他方、平成20年度については、その前年に公表された平成19年報告書において、生活扶助基準額が第1・十分位世帯の平均の生活扶助相当支出額よりも高めであるとの意見が示されたことことから、その結果に従うと翌平成20年度の生活扶助基準を引き下げる必要があったが、当時の原油価格の高騰という社会経済情勢等を勘案して同年度の生活扶助基準を据え置いたこと、③さらに、平成21年度ないし平成24年度についても、当時の経済、雇用情勢等を踏まえて生活扶助基準の据置きを継続したが、一方で、平成20年以降に賃金、物価及び家計消費がいずれも下落するデフレ状況が継続していたことなどを考慮したものであることは、前記(3)イのとおりである。

このように、平成17年度ないし平成19年度については、水準均衡方式に基づく検討に当たり、当該年度の消費や物価等の経済動向が



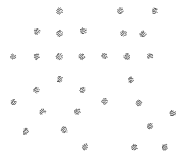
生活扶助基準の水準に反映されたものと認められる。また、平成20年度については、平成19年検証の結果を直ちに採用せずに生活扶助基準を据え置くに当たり、当時の原油価格の高騰という物価等の経済情勢が勘案されている。他方、平成21年度ないし平成24年度については、デフレ状況が継続していたにもかかわらず、物価等の経済情勢を勘案した生活扶助基準の見直しはされなかったものである。

したがって、デフレ調整の起点を平成20年とした厚生労働大臣の上記判断は相応の合理性を有するものといえ、同判断が恣意的なものであるとは認め難い。また、以上に説示したところによれば、生活扶助基準の改定方式として昭和59年以降水準均衡方式を採用していることと、上記の経緯でデフレ調整を行うものとしたこととは、矛盾するものではないし、水準均衡方式を採用する一方でデフレ調整を行うことが、平成20年から平成23年までの物価変動を二重に考慮したこととなるものともいえない。

さらに、証拠(乙84)及び弁論の全趣旨によれば、仮に平成19年を始期として平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率を算定すると、マイナス4.60%となることが認められるが、同下落率は、デフレ調整に当たって勘案された平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変化率(-4.78%)とほぼ同じである。そうすると、この点からみても、デフレ調整における生活扶助相当CPIの起点の選択が厚生労働大臣の恣意に基づくものであったとは認め難い。

なお、平成25年告示は平成25年5月16日付けであり、同年度予算の政府案は、同年1月29日に閣議決定された後、同年2月28日に国会に提出され、同年5月15日に政府案のとおり平成25年度予算が成立したものであるところ(認定事実ウイ)b)、平成24年の





5 全国年平均の総務省CPIのデータは平成25年1月25日に公表されたものであり(認定事実エイd),この内容を平成25年度予算の政府案の内容に反映させることは極めて困難であるといえるため,デフレ調整において物価下落率を算出する期間の期末を平成23年とした厚生労働大臣の判断が不合理であるともいえない。

b 上記②の点(国際規準からの逸脱)について

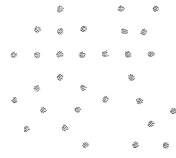
原告らは,国際規準に関し,上記②i)ないしiii)のとおり主張し,静岡大学学術院人文社会科学領域教授上藤一郎(以下「上藤教授」という。)作成に係る意見書(甲142。以下「上藤意見書」という。)及び上藤教授の別件訴訟における証人尋問調書(甲189)中には,これに沿う部分がある。そこで,同主張の当否について検討する。

(a) 上記i)の点(国際規準1及び2からの逸脱)について

国際規準1及び2については,その存在を認めるに足りる客観的かつ的確な証拠はない。

15 なお,ILOマニュアル及びその付録の「基本的な指数算式及び用語」には,「物価指数は,典型的には,ある参照時点において1又は100の値が指定され,他の時点についての指数の値は,この価格参照時点以降の価格の平均的な変化(中略)を示そうとするものである」との記載や,物価指数の算式の説明として,「これは,ある一定の数量買い物かごを使って時点tの価格を(それより早い)価格参照時点0の価格と比較している。」との記載が存在する。

20 25 しかしながら,これらの記載は,その記載内容からして,指数・価格参照時点の典型的な場面を想定したものにとどまり,ある時点からある時点までの価格の平均的な変化を示すという物価指数の実質に反しないような指数・価格参照時点の設定を許容しないものとは解されない。かえって,ILOマニュアルには,「あるいは,t



から0へと過去に遡って計算されようと」という（13頁），新しい  
時点  $t$ （比較時点）を価格参照時点として選択できることが当然の  
前提となった記載や、「指数系列は，当該指数の数値によって単に割  
ることによって，指数の変化率を変えることなく，別の参照時点に  
5 変えることができる。」という（292頁），指数を100とする時  
点（指数参照時点）を置き換える方法を説明する記載も存在する。  
また，上藤教授も，別件訴訟において，価格参照時点が期首になら  
ない指数算式があること自体は認める証言をする（甲189・47  
頁～51頁）。

10 以上によれば，国際規準1及び2が存在するものとは認められず，  
原告らの主張は，その前提を欠くものである。

(b) 上記 ii) の点（国際規準3及び4からの逸脱）について

国際規準3及び4については，その存在を認めるに足りる客観的  
かつ的確な証拠はない。

15 なお，ILO決議には，「この指数は消費者物価の時間的な変化を  
計測することを目的としている。このことは，同一の品質及び同様  
な属性の消費財・サービスの固定された買い物かごを購入する費用  
を計測することによって行うことができる。この買い物かごの中の  
生産物は，1年又は他の指定した期間の世帯支出を代表するように  
20 選定される。このような指数は固定買い物かご指数と呼ばれる。」と  
の記載が存在する。

しかしながら，他方で，ILOマニュアル（乙80。3.30節）  
には，消費者物価指数は固定買い物かご指数を包含する概念ではあ  
るものの，固定買い物かご指数とは区別される生計費指数（消費者  
が構成は若干異なるかもしれないが，その差に無差別な2つの買い  
25 物かごのいずれかを購入するのに必要な合計支出の変化を計測す



る。)も包含する概念であることを指摘する記載も存在する。

また、固定買い物かご指数により物価変動率を算出する場合、時間の経過とともに消費生活の内容は変化する以上、各指数の算定根拠となる品目が消費生活の内容に応じて変更されること、すなわち、  
5 基準時と比較時とで各指数の対象となる品目が完全に同一ではない場合が生じることも予定されているといえる。実際に、総務省CPIにおいても、5年に1回、指数品目とそのウエイト等を見直す指数基準改定が行われており、その場合でも過去に遡って比較が可能となるように、指数の接続が行われていることは、前記認定事実  
10 エ(イ)b及びcのとおりである。

以上によれば、国際規準3及び4が存在するものとは認められず、原告らの主張は、その前提を欠くものである。

(c) 上記iii)の点(接続処理の欠如等)について

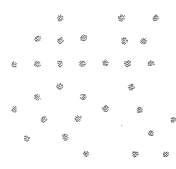
デフレ調整は、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率を勘案して行われたものであるところ、平成20年の生活扶助相当CPI及び平成23年の生活扶助相当CPIはいずれも平成22年の家計調査による支出割合をウエイトとするものであるが、同年の指数基準改定に際して総務省CPIの指数品目の追加・廃止が行われたため、生活扶助相当CPIの指数品目も、平成20年が485品目となるのに対し、平成23年は517品目となったことは、前記前提事実(2)イ及び前記認定事実エ(イ)のとおりである。また、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIでは、上記のとおり追加された32の指数品目について、その価格指数を除外して平成20年の生活扶助相当CPIを算定しており、指数品目の変更が行われた際に指数の接続は行われていない(弁論の全趣旨)。  
15  
20  
25



この点に関し、原告らは、マーケットバスケット方式に合致させるには、廃止品目を排除せずに平成17年を基準とする指数系列と平成22年を基準とする指数系列を作成して接続を行う必要がある旨主張する。

5           しかしながら、原告らの上記主張に沿う国際規準の存在を裏付ける客観的かつ的確な証拠はない。かえって、ILOマニュアルには、指数品目が一時的に消えるか、恒久的に姿を消すかの理由で、ある  
10           時点で収集できなくなる場合(以下「欠価格」という。)がある旨や、その場合の処理方法、基本指数の計算から上記品目を除くことは、その価格が指数に残っている品目の価格と同じように変化したであろうと推定することと同じである旨の記載が存在する(9・47節～9・49節)。また、総務省統計局の「消費者物価指数の解説」  
15           にも、「一時的に出回りが途切れるなど、比較時価格がやむを得ず『欠』となった場合は、その品目の指数(比較時価格が『欠』になっているので計算できない。)及びウエイトは除外して計算する。比較時価格が『欠』となった品目の価格変動は、品目から類への合算段階では、結果として類内の他の品目より求められた類指数によって代替されることとなる。」との記載が存在する(乙76)。

20           そして、平成20年の生活扶助相当CPIの算定に当たっては、平成22年に追加された32の指数品目の価格指数を除外しているが、これは、同品目の価格動向を他の全てである485品目の平均的な価格動向と同じであると仮定するものである。かかる処理方法は、上記「消費者物価指数の解説」記載の方法と異なるものであるが、①生活扶助相当CPIでは、元々CPIの品目の一部だけを  
25           対象に算出しているため、上位分類が同一でも生活扶助相当品目とそうでない品目が混在することとなり、「同じ類に属する他の品目」



5 の特定は難しいこと、②欠価格は、その性質上、正解となる価格の動向は観察不能であり、どのような処理をするにしても、真の価格動向との差は避けられないこと、③欠価格となっている品目は32品目だけであり、支出ウエイトにして約3%にすぎず、その影響は限定的であると予想されることなどからすると(乙74)、上記の処理方法は相応の合理性を有するものといえる。

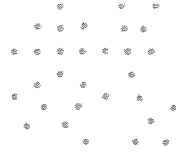
10 なお、総務省CPIでは、5年に1度の頻度で行われる指数基準改定に対応して、過去に遡っての比較が可能となるように、過去の指数を指数基準改定に合わせて換算し、指数基準改定前の指数を指数基準改定の年の指数で除した結果を100倍するという指数の接続が行われているが(認定事実エイ)c)、これは、指数基準改定前後の指数の比較を可能にするにとどまるものであって、指数基準改定の前後において指数品目の変動した場合に当該指数品目の内容、支出割合等に応じて指数品目の違いを是正するものではない。

15 以上によれば、原告らの主張する国際規準が存在するものとは認められず、原告らの主張は、その前提を欠くものである。

c. 上記③の点(異なる集団の比較)について

20 デフレ調整において勘案された生活扶助相当CPIの下落率は、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIとを比較して算出したものであること、この2つのCPI(以下「両CPI」ということがある。)はいずれも平成22年の家計調査による支出割合をウエイトとするものであることは、前記前提事実(2)イのとおりである。

25 そうすると、両CPIの指数品目が異なるという点を捨象すると、平成20年と比較した平成23年の生活扶助相当CPIの指数は次の計算式で表されるところ、これは、物価指数の代表的な指数算式と



されており、ILOマニュアルにも掲載されているロウ指数の算式（認定事実エ(ア)a）に該当する。ロウ指数におけるウェイト参照時点につき、物価を比較する時点（0時点，t時点）と異なるものとすることが許容されていることは、前記認定事実エ(ア)aのとおりである。

5

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

なお、両CPIは、いずれも平成22年の価格を基準に同年の指数を100とした上で算出するものであるから（前提事実(2)イ）、その指数は次の計算式で表されるところ、これらはそれぞれ、パーシェ指数（平成20年の生活扶助相当CPI）、ラスパイレス指数（平成23年の生活扶助相当CPI）の算式（(2)エ(ア)b，c）に該当する。

10

$$P = \frac{\sum_{i \in I} P_i^{20} q_i^{22}}{\sum_{i \in I} P_i^{22} q_i^{22}} \quad (\text{平成20年の生活扶助相当CPI})$$

$$P = \frac{\sum_{i \in I} P_i^{23} q_i^{22}}{\sum_{i \in I} P_i^{22} q_i^{22}} \quad (\text{平成23年の生活扶助相当CPI})$$

しかしながら、上記のとおり、ロウ指数はウェイト参照時点为期首と期末の間の時点とする場合も含むものであるところ、その場合には、ロウ指数による消費者物価指数の算出において、パーシェ指数（期首の指数）とラスパイレス指数（期末の指数）とを比較することになるのは自明のことである。

15

したがって、このようなロウ指数が物価指数の代表的な指数算式とされている以上、パーシェ指数とラスパイレス指数とを比較することをもって、かかる指数算式が不合理であるということとはできない。一橋大学経済研究所教授である宇南山卓も、同人作成の意見書（乙74）において、「生活扶助相当CPIは、平成22年をウェイト参照時点とするロウ指数に基づき、平成20年基準で平成23年の物価指数を計

20



測したものである」という厚生労働省の説明は数学的に誤りではなく、生活扶助相当CPIの算式がILOマニュアルに掲載された算式であるという事実と矛盾するものではないとする旨の意見を示している。

5

また、両CPIにおける指数品目が同一でないことをもって、直ちに不合理な物価指数であると評価することができないことは、前記b (b)、(c)のとおりである。

10

以上によれば、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率を算出するに当たって用いられた方法が不合理であると認められない。

d 上記④の点（下落率が大きくなる計算方法の採用）について

(a) 下方バイアスの発生

15

① 平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIは、いずれもウェイト参照時点を平成22年とし、同年の価格を基準に同年の指数を100とした上で算出するものであるため、平成20年の生活扶助相当CPIは固定基準方式のパーシェ指数と合致するところ、パーシェ指数の算定は、経済の変化に応じて常に最新のウェイトが反映される点で優れるとされる一方、価格上昇を過小評価し下方バイアスを生じるものであると一般に指摘されていることは、前記認定事実エ(ア)cのとおりである。

20

しかしながら、前記cのとおり、物価指数の代表的指数算式とされているロウ指数では、指数・価格参照時点、ウェイト参照時点を期首と期末の間の時点として消費者物価指数を算出する方法も認められている。そして、ウェイト参照時点を固定して消費者物価指数を算出する場合には、比較する期間中の価格変動によ

25



り消費構造が変化することは当然生じ得るのであり、その結果、当該期間の指数に一定のバイアスが生ずることは避けられないものであって、このことはラスパイレス指数でもパーシェ指数でも異なるところはない。したがって、ウェイト参照時点を期首と期末の間の時点とした場合の期首の物価指数（生活扶助相当CPIの場合は平成20年の指数）に下方バイアスが生ずることをもって直ちに、生活扶助相当CPIの算出方法が不合理であるとはいえない。

なお、総務省CPIでは、国民の消費構造の変化を反映させるため、5年に1回、指数品目とそのウェイト等の見直しが行われており、本件各改定前には平成22年を基準時及びウェイトの参照年次とする指数基準改定が行われ、その前には同じく平成17年とする指数基準改定が行われていることは、前記認定事実エ(イ) bのとおりである。そして、ウェイト参照時点から離れば離れるほど、現実の消費構造と乖離することになり、各指数のバイアスによる影響も大きくなるから、平成20年及び平成23年の生活扶助相当CPIの算定の際に、平成17年のウェイトではなく、平成20年及び平成23年により近い平成22年のウェイトを使用することは、原告らが主張するようにパーシェ指数には下方バイアスがあることを考慮しても、デフレ調整の目的に照らして不合理なものであるとはいえない。

② この点に関し、原告らは、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率は同期間における総務省CPIの下落率の2倍以上であり、その原因は生活扶助相当CPIの平成20年から平成22年の下落率が調和平均を取っていることにある旨主張する。





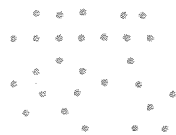
しかしながら、平成20年と平成23年の生活扶助相当CPI及び平成23年の総務省CPIがいずれも平成22年のウェイトに基づくものであるのに対し、平成20年の総務省CPIは平成17年のウェイトに基づくものである。そうすると、平成20年の総務省CPIはラスパイレス指数であるのに対し、同年の生活扶助相当CPIはパーシェ指数であると評価し得るところ、前者には上方バイアスが生じ、後者には下方バイアスが生じると一般に指摘されていることは、前記認定事実エ(ア)b及びcのとおりである。

このように、平成20年の総務省CPIと同年の生活扶助相当CPIは、ウェイトの基準時を異にする上、それに起因して真逆のバイアスが働く関係にあることからすると、平成20年から平成23年までの総務省CPI及び生活扶助相当CPIの下落率に差があることもって直ちに、生活扶助相当CPIによる物価下落率の算出方法が不合理であるということとはできない。

(b) 指数品目の選定

生活扶助相当CPIにおいて、総務省CPIの指数品目から家賃等の生活扶助以外の他の扶助で賄われる品目及び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を除外したものを指数品目としたことは、前記前提事実(2)イのとおりである。

そして、デフレ調整の目的が、平成20年以降のデフレの影響により相対的、実質的に増加した生活保護受給世帯の可処分所得を調整しようとするものであることからすれば、デフレ調整を行うに際し、生活保護受給世帯が現に生活扶助により支出することが想定される品目に限定して物価下落の程度を量ることは、合理的な方法の



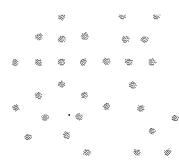
一つであるといえる。

また、平成20年から平成22年にかけてのテレビやパソコン等の価格下落や品質向上等が、デフレ調整における物価下落率の算定において相当程度影響していることは否定し難いものの、他方で、生活保護受給世帯のうちほとんどの世帯がテレビを所有しており、4割近い世帯がパソコンを所有していること（乙36）などに鑑みると、平成20年から平成22年にかけてテレビの価格が下落し、パソコンの品質が向上したことなどにより、生活保護受給世帯が恩恵を受けなかったとはいえないし、テレビやパソコンは生活扶助により購入することがあり得る品目であるから、生活扶助相当CPIにおいて除外された医療費、NHK受診料等の生活扶助により支出することが想定されない品目とは性質を異にするといえる。

以上によれば、総務省CPIの品目の中から生活扶助により支出することが想定されない品目を除外したことをもって直ちに、生活扶助相当CPIによる物価下落率の算出方法が不合理であるということとはできない。

e 上記⑤の点（生活保護受給世帯の消費実態との乖離）について

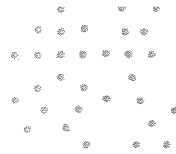
家計調査は、総務省統計局が実施する基幹統計調査であり、全国の一般世帯を対象とし、全国の市町村を特性に応じて168のグループに分けた上で、抽出された市町村から選定された約9000世帯を対象に調査票を配布し、それを回収して集計する方法により、各世帯の支出品目（小分類）ごとの支出数量及び金額等を明らかにするものであって（認定事実エ(イ)e）、このような調査目的、調査対象、調査方法等に照らすと、生活保護受給世帯を含む一般世帯における消費実態、すなわち支出品目に係るウエイト（品目ごとの消費支出の割合）を把握するのに適した、客観的かつ信頼性の高い統計資料であるといえる。



5  
10  
一方、社会保障生計調査は、厚生労働省が実施する一般統計調査であり、全国の生活保護受給世帯を対象とし、全国を地域別に10ブロックに分けた上で、ブロックごとに都道府県、指定都市、中核市から1ないし3自治体を選定し、そこから1110世帯を抽出することによって行われるものであり、個別品目の消費支出の割合等を詳細に記載させるための措置が講じられていないため、大分類や中分類の支出金額は明らかになるが、小分類の支出数量や支出金額は明らかにならないものである(認定事実エイ)e)。このように、社会保障生計調査は、生活保護受給世帯の消費実態に近いものと推測される反面、生活保護受給世帯の消費実態を推測する調査の精度に一定の限界があり、詳細なウェイトを把握することができないという問題もある。

15  
以上のとおり、家計調査は、客観的かつ信頼性の高い統計資料である上、社会保障生計調査との比較においても一長一短があることからすると、正確な物価変動率の把握という観点からは、生活扶助相当CPIを算出するに当たって家計調査に基づくウェイトを使用することが合理性を欠くものであるとはいえない。

20  
25  
また、生活扶助相当CPIの算出に当たり、家計調査で示された一般世帯の消費構造が用いられていることは原告の指摘するとおりであるが、かかる取扱いをもって、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるものであると認めるに足りる客観的かつ的確な証拠はない。加えて、家計調査において、第1・十分位の消費実態が小分類ごとの支出数量及び金額まで公表されているものではないことや(甲66(11頁))、生活扶助基準の改定方式として用いられている水準均衡方式においても、一般国民の消費動向、消費水準との調整が図られていることなどを併せ考慮すると、上記の取扱いをしたことともって直ちに、生活扶助相当CPIによる物



価下落率の算出方法が不合理であるということとはできない。

(ウ) 小括

以上のとおり、ゆがみ調整及びデフレ調整が違法である旨の原告らの主張は、いずれも採用することができない。

5           なお、原告らが自らの生活状況を記載した陳述書(甲184～187)並びに原告1, 2及び4の各本人尋問の結果中には、本件各処分による生活扶助基準の引下げ後の原告らの生活は健康で文化的な最低限度の生活を下回る状況にあるとする部分があり、原告らにおいて、経済的な制約のある中で、衣食住といった生活の基本的な部分や社会的、文化的  
10           活動に関して不自由を感じながら生活していることがうかがえる。

          しかしながら、他方で、切り詰めた中でも食事の内容が社会的に許容し難い程度とまでは認められないし、嗜好品への支出がある者もおり、電化製品の保有状況や使用状況が、最低限度の生活を下回っていることを示すものとまではいえない。また、社会的、文化的活動は個人の嗜好  
15           によるところが大きいものであり、その在り方は個人の価値観によって様々であるといえる。加えて、前記(1)ア(ア)のとおり、生活保護法3条等の規定にいう最低限度の生活は抽象的、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こと  
20           を踏まえれば、本件各処分後の原告らの生活が、基本的生活条件及び社会的、文化的活動の側面からみて、最低限度の水準を下回っているとまでは認められない。

          また、保護基準中の生活扶助基準を改定するに際し、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、厚生労働大臣には、国の財政事情  
25           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かつ政策

的な見地からの裁量権が認められること（前記ア(ア)）からすると、個々の被保護者の具体的な生活状況を考慮してないことをもって直ちに、上記の改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の逸脱又は濫用があることを基礎づける事情となるものではない。

原告らは、そのほかにも種々主張立証するが、いずれも上記判断を左右するものではない。

#### オ 本件各改定の適否

以上によれば、本件各改定については、①当該改定後の生活扶助基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められるか、あるいは、②基準生活費の減額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、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められるかのいずれの観点からも、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない。

したがって、本件各改定は、生活保護法3条又は8条2項の規定に違反するものではないと解するのが相当である。そして、本件各改定に基づいてされた本件各処分にも、これを違法と解すべき事情は認められない。

さらに、生活保護法は、健康で文化的な最低限度の生活の保障という憲法25条の趣旨を具体化した法律の規定として、3条において、生活保護法による保護において健康で文化的な生活水準を維持することができる最低限度の生活が保障されるべき旨を定めており、8条2項において、保護の基準がこのような最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであるべき旨を定めているところ、上記のとおり、本件各改定は、このように



憲法 25 条の趣旨を具体化した生活保護法 3 条又は 8 条 2 項の規定に違反するものではない以上、これと同様に憲法 25 条に違反するものでもないと解するのが相当である。

2 争点 2 (本件各告示についての国家賠償法上の違法性等) について

5 本件各改定は、前記 1 (3)オ①及び②のいずれの観点からも裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできず、本件各改定及びこれらに基づく本件各処分が違憲、違法なものではないと解するのが相当であることは、前記 1 で説示したとおりである。

したがって、厚生労働大臣が本件各告示を行ったことが国家賠償法 1 条 1 項  
10 の適用上違法であるとは認められない。


3 結論

以上によれば、原告らの請求はいずれも理由がないことから、これらを棄却すべきものである。

金沢地方裁判所民事部

15

裁判長裁判官

山門 優 


20

裁判官

小嶋 眞平 

25

裁判官

若松 達郎 

生活扶助基準額の年次推移

実施年月日	標準世帯基準額 (1級地) 円	生活扶助基準の考え方				(参考) 近年の定期的検証																															
		標準世帯(モデル世帯)	改定方式	基準額体系	級地																																
昭和 21. 3.13	199,800	5人世帯	標準生計費方式	世帯人員別 基準額	6地域区分制																																
21. 4. 1	252				23.8.1		23.8.1	23.11.1	21.7.1																												
21. 7. 1	303								標準5人世帯	マーケット バスケット方式	性別・年齢別・世帯人員別 基準額 組合せ方式	3地域区分制																									
21.11. 1	456											26.5.1	26.5.1	28~31年度 32.4.1	5級地制 (特級地 プラス)																						
22. 3. 1	630														36.4.1	36.4.1	40.4.1	4級地制																			
22. 7. 1	912																		標準4人世帯	エンゲル方式	格差縮小方式	3級地制															
22. 8. 1	1,326																						36.4.1	36.4.1	40.4.1	53.4.1											
22.11. 1	1,500																										61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1							
23. 8. 1	4,100																														3級地制	3級地制	3級地制				
23.11. 1	4,535																																	59.4.1	59.4.1	60.4.1	62.4.1
24. 5. 1	5,200	標準3人世帯	水準均衡方式	年齢別・世帯人員別 基準額 組合せ方式		3級地制 (各級地を 2区分)																															
26. 5. 1	5,826				61.4.1		61.4.1	60.4.1																													
27. 5. 1	7,200								61.4.1	61.4.1	60.4.1																										
28. 7. 1	8,000											61.4.1	61.4.1	60.4.1																							
32. 4. 1	8,850														61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1																			
34. 4. 1	9,346																		61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1															
35. 4. 1	9,621																						61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1											
36. 4. 1	10,344																										61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1							
37. 4. 1	12,213																														61.4.1	61.4.1	60.4.1				
38. 4. 1	14,289																																	61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1
39. 4. 1	16,147	61.4.1	61.4.1	60.4.1		62.4.1																															
40. 4. 1	18,204				61.4.1		61.4.1	60.4.1																													
41. 4. 1	20,662								61.4.1	61.4.1	60.4.1																										
42. 4. 1	23,451											61.4.1	61.4.1	60.4.1																							
43. 4. 1	26,500														61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1																			
44. 4. 1	29,945																		61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1															
45. 4. 1	34,137																						61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1											
46. 4. 1	38,916																										61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1							
47. 4. 1	44,364																														61.4.1	61.4.1	60.4.1				
48. 4. 1	50,575																																	61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1
49. 4. 1	60,690	61.4.1	61.4.1	60.4.1		62.4.1																															
50. 4. 1	74,952				61.4.1		61.4.1	60.4.1																													
51. 4. 1	84,321								61.4.1	61.4.1	60.4.1																										
52. 4. 1	95,114											61.4.1	61.4.1	60.4.1																							
53. 4. 1	105,577														61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1																			
54. 4. 1	114,340																		61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1															
55. 4. 1	124,173																						61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1											
56. 4. 1	134,976																										61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1							
57. 4. 1	143,345																														61.4.1	61.4.1	60.4.1				
58. 4. 1	148,649																																	61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1
59. 4. 1	152,960	61.4.1	61.4.1	60.4.1		62.4.1																															
60. 4. 1	157,396				61.4.1		61.4.1	60.4.1																													
61. 4. 1	126,977								61.4.1	61.4.1	60.4.1																										
62. 4. 1	129,136											61.4.1	61.4.1	60.4.1																							
63. 4. 1	130,944														61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1																			
平成 元. 4. 1	136,444																		61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1															
2. 4. 1	140,674																						61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1											
3. 4. 1	145,457																										61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1							
4. 4. 1	149,966																														61.4.1	61.4.1	60.4.1				
5. 4. 1	153,265																																	61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1
6. 4. 1	155,717	61.4.1	61.4.1	60.4.1		62.4.1																															
7. 4. 1	157,274				61.4.1		61.4.1	60.4.1																													
8. 4. 1	158,375								61.4.1	61.4.1	60.4.1																										
9. 4. 1	161,859											61.4.1	61.4.1	60.4.1																							
10. 4. 1	163,316														61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1																			
11. 4. 1	163,806																		61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1															
12. 4. 1	163,970																						61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1											
13. 4. 1	163,970																										61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1							
14. 4. 1	163,970																														61.4.1	61.4.1	60.4.1				
15. 4. 1	162,490																																	61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1
16. 4. 1	162,170	61.4.1	61.4.1	60.4.1		62.4.1																															
17. 4. 1	162,170				61.4.1		61.4.1	60.4.1																													
18. 4. 1	162,170								61.4.1	61.4.1	60.4.1																										
19. 4. 1	162,170											61.4.1	61.4.1	60.4.1																							
20. 4. 1	162,170														61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1																			
21. 4. 1	162,170																		61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1															
22. 4. 1	162,170																						61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1											
23. 4. 1	162,170																										61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1							
24. 4. 1	162,170																														61.4.1	61.4.1	60.4.1				
25. 8. 1	156,810																																	61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1
26. 4. 1	155,840	61.4.1	61.4.1	60.4.1		62.4.1																															
27. 4. 1	150,110				61.4.1		61.4.1	60.4.1																													
28. 4. 1	150,110								61.4.1	61.4.1	60.4.1																										
29. 4. 1	150,110											61.4.1	61.4.1	60.4.1																							
30. 10. 1	148,900														61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1																			
令和 元. 10. 1	149,790																		61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1															
2. 10. 1	148,570																						61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1											
3. 4. 1	148,570																										61.4.1	61.4.1	60.4.1	62.4.1							

※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)

推移表

	消費者物価指数 (総合)	消費者物価上昇率 (全国・総合)	生活扶助相当CPI
平成16年	100.7	0.0	
平成17年	100.4	-0.3	
平成18年	100.7	0.3	
平成19年	100.7	0.0	
平成20年	102.1	1.4	104.5
平成21年	100.7	-1.4	
平成22年	100.0	-0.7	
平成23年	99.7	-0.3	99.5
証拠	甲73	乙12	



これは正本である。

令和3年11月25日

金沢地方裁判所

裁判所書記官 小坂

誠

