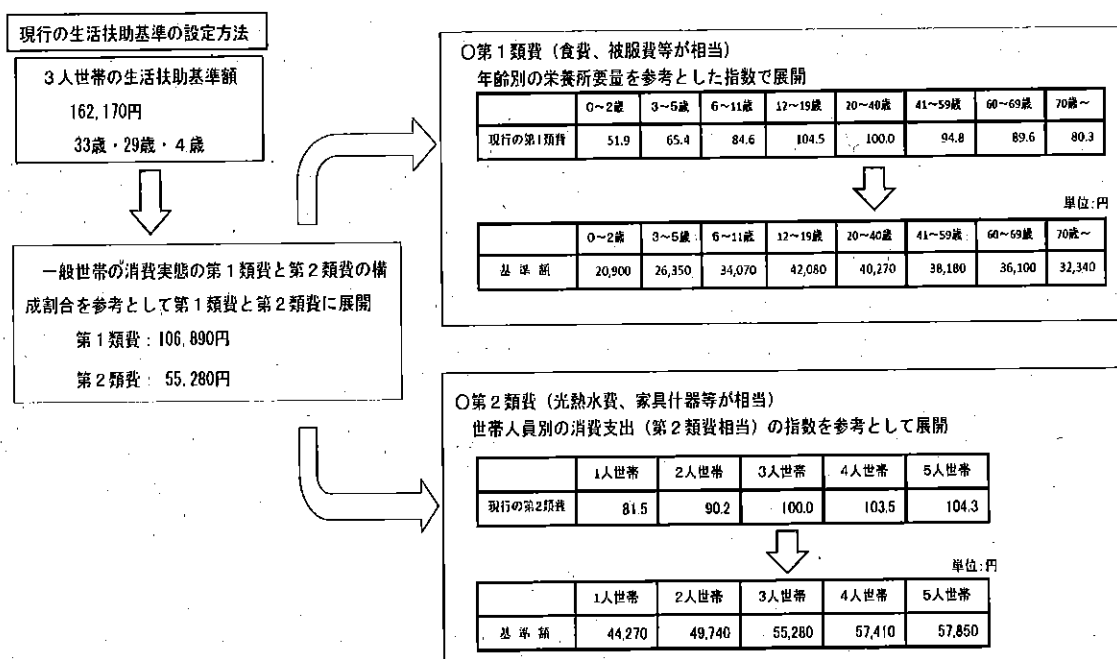


1 審被告らが説明する本件改定に至る厚生労働大臣の判断過程

1 ゆがみ調整が必要となった背景及び厚生労働大臣がゆがみ調整に係る判断に至る経緯

(1) ゆがみ調整が必要となった背景

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」(高さ)として設定し、その最低生活費を第1類費と第2類費に分解した上、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」することによってあらゆる世帯に適用可能な基準として設定される(下図参照)、その「展開のための指数」は、栄養所要量を参考として個人的経費(第1類費)の指数が設定されるなど、標準世帯との比較において、最低限度の生活に要する費用を示すものとしては必ずしも適切なものとなっていなかった。



また、後記(2)のとおり、平成16年検証において、生活扶助基準の展開部分に関して見直しを検討する必要がある旨指摘されており、平成19年検証においても、年齢階級別、世帯人員別、級地別の展開部分について、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とが指摘されていたが、平成19年検証を踏まえた改定は行われなかった。

さらに、平成23年2月に設置された基準部会において、平成21年全国消費実態調査のデータを用いて、一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費実態がどの程度異なるか（例えば、一般低所得世帯の「70歳～」と「20～40歳」の年齢階級間において消費実態がどの程度異なるか）について評価・検討したところ、生活扶助基準の「展開のための指数」は、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっておらず、その結果、生活保護受給世帯間の公平を欠く状態になっていることが判明した（仮に、前掲の表において、本件改定前の「20～40歳」の世帯の展開のための指数「100.0」と「70歳～」の世帯の展開のための指数「80.3」がそれらの世帯間の最低生活に要する費用（第1類費）を示すものとして適正さを欠く場合、これらの年齢階級間における公平を欠くことになる。）。

以上の経緯を踏まえ、厚生労働大臣は、生活保護受給世帯間の公平を確保するため、本件改定におけるゆがみ調整を行うことによって、基準部会の検証によって判明した一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費実態を生活扶助基準の「展開のための指数」に反映し、生活扶助基準の展開部分の適正化を図ったものである。

(2) 厚生労働大臣がゆがみ調整に係る判断に至る経緯

ア 平成25年検証に至る経緯

(7) 平成16年検証

平成16年検証では、生活扶助基準の展開部分に関して、「現行の生活扶助基準の設定は3人世帯を基軸としており、また、算定については、

世帯人員数分を単純に足し上げて算定される第1類費（個人消費部分）と、世帯規模の経済性、いわゆるスケールメリットを考慮し、世帯人員数に応じて設定されている第2類費（世帯共同消費部分）とを合算する仕組みとされているため、世帯人員別に見ると、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」との指摘がされた（乙A第5号証4頁）。厚生労働大臣は、かかる指摘を踏まえて、平成17年度以降、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」の各逓減率を導入し、第2類費については4人以上世帯の生活扶助基準を抑制するとの見直しを行った（乙A第8号証の3・14頁）。

また、平成16年検証では、「今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要がある」（乙A第5号証3頁）との指摘もされた。

(イ) 平成19年検証

平成19年検証では、平成16年検証と同様に、生活扶助基準の評価・検証の方法として、「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」（乙A第6号証3頁）との考え方が示されるとともに、「水準の妥当性」（生活扶助基準の水準と一般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）のほか、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の展開部分である「体系の妥当性」（第1類費と第2類費との合算によって定められている生活扶助基準額が消費実態を適切に反映しているか。具体的には、年齢階級別、世帯人員別の基準額が妥当かどうか。）、「地域差の妥当性」（現行の級地制度が級地間における生活

水準の差を反映しているかどうか)についても評価・検討が行われた(同号証2頁)。

そして、平成19年検証では、生活扶助基準の展開部分について、「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」(同号証5頁)との基本的な考え方が示されるとともに、一般低所得世帯と比較して、年齢階級別に見ると、20歳～39歳及び40歳～59歳では生活扶助基準額が相対的にやや低めであるのに対し、70歳以上では相対的にやや高めであるなど消費実態からかい離していること(同号証7頁)、世帯人員別に見ると、世帯人員4人以上の多人数世帯に有利であるのに対し、世帯人員が少ない世帯に不利である実態が見られること(同号証6頁)のほか、地域別に見ると、現行の級地制度における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が縮小していること(同号証9頁)などが明らかになった。

そのため、平成19年検証を踏まえて、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の展開部分について見直しを行うことが考えられたものの、厚生労働大臣は、平成20年度予算が編成された平成19年12月当時、原油価格の高騰等が消費に与える影響等の当時の社会経済情勢を見極める必要性等を勘案し、平成19年検証に基づく展開部分の見直しは見送ることとした(乙A第103号証)。

イ 平成25年検証

(ア) 平成25年検証の目的

前記アのとおり、平成16年検証を踏まえて生活扶助基準の展開部分の見直しが行われ、平成19年検証において年齢階級別、世帯人員別、

級地別の展開部分の見直しの必要性が指摘されたが、平成19年検証の結果を踏まえた展開部分の見直しは行われなかった。そこで、平成25年検証においては、平成19年検証の「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」であるとの指摘を踏まえ、生活保護受給世帯間の実質的な公平を図る観点から、年齢階級別、世帯人員別、級地別の「展開のための指数」について、評価・検証が行われることとなった。

(イ) 平成25年検証の方法

基準部会は、平成19年検証における「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」（乙A第6号証3頁）との指摘を踏まえ、平成21年全国消費実態調査を用いて、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し、その世帯構成による消費実態の相違によって生活扶助基準の展開部分の検証を行うこととした。具体的には、全国消費実態調査を用いて、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相違を示す「一般低所得世帯の消費実態による指数」を把握し、それと「生活扶助基準額による指数」とを比較することとした。

そして、基準部会は、①平成25年検証においても、過去の検証に倣って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されたこと、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

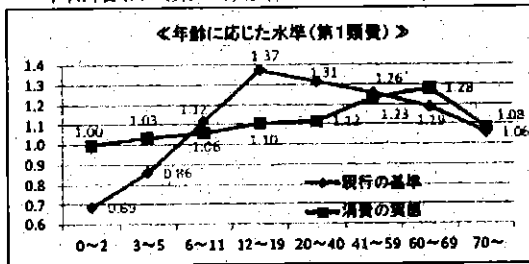
ている状況にあること、④全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合はやや減少傾向ではあるものの、特に第1・十分位のみが減少しているわけではないこと、⑤第1・十分位に属する世帯の大部分はOECDの基準では相対的貧困線以下にあること、⑥分散分析等の統計的手法（乙A第89号証）による検証からは、各十分位間の中で、第1・十分位と第2・十分位の間において消費が大きく変化しており、ほかの十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なるものと考えられること（乙A第7号証4及び5頁）から、生活保護受給世帯の比較対象としての一般低所得世帯として、第1・十分位の世帯を用いることとしたものである。

(ウ) 平成25年検証の結果（平成25年報告書・乙A第7号証）

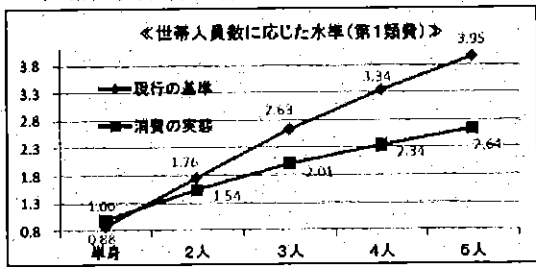
a 基準部会での検証の結果、以下の表（同号証8頁）のとおり、年齢階級別（左上の表）、世帯人員別（右上及び左下の表）及び級地別（右下の表）のいずれにおいても、生活扶助基準額による各指数の分布（以下の表における青線）と一般低所得世帯の消費実態による各指数の分布（以下の表における赤線）との間にかい離が認められた。

基準額と一般低所得世帯の消費実態との比較

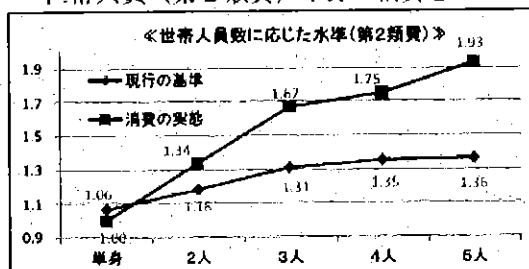
年齢階級（第1類費）0-2歳の消費を1



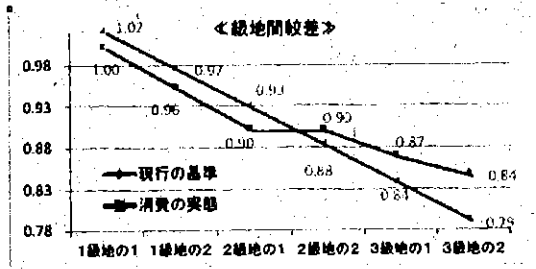
世帯人員（第1類費）単身の消費を1



世帯人員（第2類費）単身の消費を1



級地（第1・2類費）1級地-1の消費を1



b また、平成25年報告書においては、前記aの検証結果に関する留意事項として、「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」、「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」とされた（乙A第7号証9及び10頁）。

ウ 本件改定におけるゆがみ調整の実施

以上の経緯を踏まえて、厚生労働大臣は、基準部会による平成25年検証の結果に基づき、生活保護受給世帯間の公平を図るため、本件改定におけるゆがみ調整を行うことによって、一般低所得世帯の消費実態を「展開のための指数」に反映させて、生活扶助基準の展開部分の適正化を図ることにしたものである（ただし、後記のとおり、平成25年検証を反映する程度を2分の1とするなどの措置を講じた。）。

なお、平成25年検証においては、「仮に第1・十分位の全ての世帯が生活保護を受給した場合の1世帯当たりの平均受給額が不変となるようにして、年齢、世帯人員体系及び級地の基準額の水準への影響を評価する方法」が用いられ（乙A第7号証3頁）、ゆがみ調整においては、このような検証により算出された年齢階級別、世帯人員別及び級地別の各区分ごとの指数によって算出した改定率（展開のための指数の改定率）を、本件改定前の年齢階級別、世帯人員別、級地別の各第1類費及び第2類費の額に直接乗じるという改定手法が用いられた。すなわち、ゆがみ調整は、このような改定手法により、平成25年検証において平均受給額が不変となるようにして算出された指数を基準額に反映させ、その結果として、これら

第1類費及び第2類費を積み上げることによって算出される各世帯（標準世帯を含む。）の生活扶助費が変更されることになる。そのため、毎年度の改定において採用されていた消費を基礎とする水準均衡方式のように、標準世帯の生活扶助基準額に改定率を乗じた上で生活扶助基準全体の水準（高さ）として設定し、当該標準世帯の基準額を基軸としてこれを他の世帯類型に展開させるという改定手法は、そもそも用いられていない。

2 デフレ調整が必要となった背景及び厚生労働大臣がデフレ調整に係る判断に至る経緯

(1) デフレ調整が必要となった背景

生活扶助基準の水準は、平成19年検証によって一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという結果が得られており、生活保護受給世帯と一般国民との均衡が崩れた状態（生活扶助基準の水準が実質的に高い状態）にあった。その後、平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界金融危機の影響で、同年以降、賃金、物価、家計消費等がいずれも下落する経済情勢にあったにもかかわらず、このような経済動向（生活扶助基準の水準の減額改定を根拠づける事情）が生活扶助基準に反映されてこなかった結果、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（生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられた）と評価することができる状態にあり、生活保護受給世帯と一般国民との間の均衡はより一層崩れる状態となった。

このように、平成25年検証の時点では、生活扶助基準の水準を引き下げて不均衡を是正すべき状況にあった中、平成25年検証では、生活扶助基準の「展開のための指数」についての評価・検討が行われたものの、生活扶助基準の「水準」についての評価・検討は行われなかった。そして、上記のような経済状況において、特に、「百年に一度」とも評される世界金融危機が实体经济へ深刻な影響を及ぼすとともに、国民の将来不安が高まっている状

況にあった。消費の動向は、物価のほか、賃金の動向やこれらを踏まえた主観的な要素を含む将来の予測等の様々な要素にも影響されるものであるが、リーマンショック後の賃金、物価、家計消費等が下落している状況下では、例えば、収入の不安定さを勘案して消費を減らすことなどが考えられ、消費を基礎として生活扶助基準を改定する場合には減額幅が必要以上に大きくなることが想定される状況にあり、現に、平成16年から平成21年にかけて、夫婦子1人世帯を含む二人以上世帯の消費支出は約6.0パーセント下落するなどしていた(乙A第119号証)。その上、専門委員会による平成15年中間取りまとめにおいては、改定の指標として消費を用いることについての課題や改定の指標の在り方について検討する必要性が示されており、改定の指標として物価を用いることも選択肢の一つとして指摘されていたところでもあった。

以上の経緯を踏まえ、厚生労働大臣は、平成20年以降のデフレによる生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加(生活扶助基準の水準の実質的な引上げ)により生じた同世帯と一般国民との間の不均衡を是正するため、平成20年から平成23年までの間の生活扶助による支出が想定され得る品目の物価変動率(マイナス4.78パーセント)を算定して、当該数値に基づき生活扶助基準の「水準」を減額改定することによって、その適正化を図ったものである。

(2) 生活扶助基準の「水準」に係る改定が必要となった背景

ア 昭和58年意見具申を踏まえた水準均衡方式の採用

(ア) 昭和58年意見具申前

保護基準の設定及び改定については、厚生労働大臣の広範な裁量権に委ねられており、法令上、改定の方法には特段の定めはない。厚生労働大臣は、毎年度の生活扶助基準の改定に当たり、その方法を個別的に検討するのではなく、一定の改定の方式を採用して改定の指標としてきた。

すなわち、厚生労働大臣は、従前、生活扶助基準の改定の方式として、その時々々の社会情勢等も踏まえ、生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般的な国民生活の状況等との相関関係において捉えられるべきものであるという考え方に立脚し、一般国民の生活水準との均衡を図るなどの観点から、①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）、②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）、③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）を順次採用してきた（乙A第8号証の2・10頁）。

(イ) 昭和58年意見具申後

- a 厚生労働大臣は、昭和58年意見具申を踏まえ、昭和59年度以降は、その当時の生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当であったとの評価を前提に、一般国民の生活水準との均衡を図る観点から、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図る水準均衡方式を採用しており、これに基づき毎年度の改定を行ってきた（乙A第8号証の2・10頁）。

具体的には、生活扶助基準は、年度ごとに、予算編成時（12月頃）に翌年度のものが設定される所、水準均衡方式による改定についても、X年度の予算編成時（(X-1)年12月頃）において、X年度の民間最終消費支出の伸び（X年度の消費動向の予測値及び(X-

1) 年度の消費動向の実績値) を考慮して改定率を算出することによって行われてきた(改定率は、乙A第11号証参照)。

b このように、消費を基礎とする水準均衡方式は、従前の生活扶助基準の改定方式と同様に、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の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるという考え方に立脚し、一般国民の生活水準との均衡を図る観点から採用されたものであって、昭和59年度以降、毎年度の改定に当たっては、一般国民の消費の動向(民間最終消費支出の伸びの予測値及び実績値)を改定の指標としてきたところである。

もつとも、一般国民の生活水準との均衡を見る際に基礎とすべき指標としては、消費のほかに賃金や物価も考えられるところであり、前記のとおり、格差縮小方式が採用される前に採用されていたマーケットバスケット方式やエンゲル方式においては、消費そのものが改定の指標とされていたわけではない。そのため、消費を基礎として改定した結果、賃金や物価等の指標も併せて考慮して見ると一般国民の生活水準とかけ離れてしまうという事態も想定し得るものであり、そのような場合にまで消費以外の指標を用いないとしていたものではなかった。例えば、消費を基礎とする水準均衡方式においても、消費は下落しているものの賃金や物価は上昇しているような経済状況においては、消費を一応の指標としつつも、消費以外の指標を考慮して生活扶助基準を改定することもあり得たところであり、消費が唯一で絶対的な基準であると考えられていたものではない。

実際に、厚生労働大臣は、水準均衡方式による改定においても、一般国民の消費の動向(民間最終消費支出の伸びの予測値及び実績値)のみをもって改定率を算定するわけではなく、消費の動向以外の要素も含めた経済動向や社会情勢等を総合的に勘案して生活扶助基準の水

準を改定してきた。そのため、一般国民の消費の動向を指標としつつも、当該年度の社会経済情勢等を勘案し、当該年度の消費の動向が生活扶助基準の水準に反映されない場合もあることから、民間最終消費支出の伸び（予測値及び実績値）と生活扶助基準の改定率とは、必ずしも一致するものではない（乙A第76号証2頁）。

イ 専門委員会の中間取りまとめにおいて、一般国民の消費の動向を改定の指標とすることの課題等が指摘されていたこと（平成16年検証）

(7) 平成16年検証前

水準均衡方式が採用された昭和59年以降の我が国の社会経済情勢は、昭和61年12月から始まった平成景気（いわゆるバブル景気）が平成2年10月頃に終えんし、その後遺症から、複合不況といわれる長期間の景気低迷期からなかなか脱却できず、賃金、物価及び家計消費がいずれも継続的に下落するデフレ状況にあった（乙A第12号証18、24及び25頁参照）。

このような社会経済情勢の中で、平成12年5月の社会福祉事業法等一部改正法案に対する衆議院及び参議院の附帯決議により、生活保護制度の在り方について十分検討を行うこととされ（乙A第13号証の2・2枚目）、平成15年6月の社会保障審議会意見及び財政制度等審議会建議においても、同様に、生活保護制度の在り方の検討の必要性が指摘された（同号証の2・2及び3枚目）。また、同月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において、「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、高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」とされた（同号証の2・2枚目）。

こうした中、厚生労働大臣は、水準均衡方式に基づき、一般国民の消費の動向（民間最終消費支出の伸び）を踏まえながらも、その時々

会経済情勢等を総合的に勘案の上、生活扶助基準について、昭和59年度から平成12年度までは増額改定（ただし、平成2年度以降は改定率を暫時縮小）をし、平成13年度及び平成14年度は据え置き、平成15年度及び平成16年度は減額改定をしてきた（乙A第10号証）。

(イ) 平成15年中間取りまとめ（乙A第14号証）

平成15年に厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会の福祉部会の下に設置された専門委員会は、同年12月の中間取りまとめにおいて、「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1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当である」とされ、「第1/10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」について、「第1/10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」と指摘していた（乙A第14号証1頁）。

また、昭和59年度以降の改定において、一貫して、一般国民の消費の動向（民間最終消費支出の伸びの予測値及び実績値）を指標としてきたが、この点について、専門委員会は、「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期的に検証を行うことが必要である。」、「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。」として、改定の指標として消費を用いることについての課題や改定の指標の在り方について検討する必要性を示していた（同号証2頁）。

さらに、専門委員会は、「この場合、国民にとってわかりやすいもの

とすることが必要なので、例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。」と、水準均衡方式における改定の指標として物価を用いることについても選択肢の一つとして指摘されていた（同号証2頁）。

(ウ) 平成16年報告書（乙A第5号証）

その後、専門委員会は、平成16年12月、平成16年報告書（乙A第5号証）を取りまとめた。同報告書は、生活扶助基準の水準について、一般低所得世帯（第1・十分位）の勤労3人世帯（夫婦子1人）の消費支出と生活扶助基準とを比較した結果、「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」（同号証3頁）との結論を示した。

そこで、厚生労働大臣は、平成16年検証の結果も踏まえた上で、平成17年度の生活扶助基準を据え置き、その後の平成18年度及び平成19年度の生活扶助基準の各改定においても、当該年度の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、その水準を据え置いてきた（乙A第100～102号証）。

ウ 平成19年報告書において生活扶助基準額が高い旨の指摘がされていたが、その後も減額改定が行われなかったこと（平成19年検証）

(ア) 平成19年検証

a 平成15年中間取りまとめによる前記イ(イ)の指摘を受け、生活扶助基準は、その後、専門機関において、約5年に一度の頻度で検証が行われてきた。そこでは、生活扶助基準の水準だけでなく、展開部分も含めた生活扶助基準全体の妥当性等が検証される。そして、厚生労働大臣は、水準均衡方式による毎年度の改定とは別に、専門機関による検証の結果を踏まえた生活扶助基準の改定の要否及びその内容を検

討してきた。

具体的には、まず、生活扶助基準の見直しの分析・検討を行うため、平成19年に、厚生労働省社会・援護局に「生活扶助基準に関する検討会」（生活扶助基準検討会）が置かれ、同検討会において同年11月、「生活扶助基準に関する検討会報告書」（平成19年報告書・乙A第6号証）が取りまとめられた。

- b 平成19年報告書においては、平成16年全国消費実態調査のデータに基づいて、水準、体系、地域差の各妥当性を検討し（乙A第6号証2頁）、夫婦子1人世帯及び単身高齢世帯（60歳以上）の生活扶助基準額が各世帯の第1・十分位における生活扶助相当支出額よりも高めとなっている（夫婦子1人世帯の基準額が15万0408円、生活扶助相当支出額が14万8781円であり、基準額が約1.1パーセント高い。また、単身高齢世帯（60歳以上）の基準額が7万1209円、生活扶助相当支出額が6万2831円であり、基準額が約13.3パーセント高い。）との結論が得られた（同号証5頁）。

(イ) 平成20年度以降の生活扶助基準の据置き

- a 平成19年検証の結果を踏まえると、平成20年度の生活扶助基準については、一般低所得世帯の消費実態との均衡を図るため、減額改定を行うことも十分考えられる状況にあった。

しかし、厚生労働大臣は、平成20年度の予算が編成された平成19年12月当時、原油価格の高騰等が消費に与える影響等の社会経済情勢を見極める必要性等を考慮し、生活扶助基準について、減額改定を行わずにこれを据え置くこととし、平成20年度の消費等の動向を基礎とした改定を行わなかった（乙A第103号証）。

なお、生活扶助基準額は、平成17年度から平成24年度に至るまでの間、改定率100パーセントの改定、すなわち前年度の基準額を

据え置く改定がされているが（乙A第11号証）、この据置きには、当該年度の消費や物価等の動向を基礎とした上で据え置くもの、つまり「各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」（乙A第100～102号証参照）ものと、消費や物価等の動向を基礎とせず据え置くもの（乙A第103～107号証参照）がある。前者（平成17年度～平成19年度）における「据置き」とは、当該年度の消費や物価等の経済動向を生活扶助基準の水準に反映する趣旨であるのに対し、後者（平成20年度～平成24年度）における「据置き」とは、当該年度の経済動向を生活扶助基準に反映しなかったという趣旨である。

- b また、厚生労働大臣は、平成21年度の予算が編成された平成20年12月当時、同年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇が国民の家計へ大きな影響を与えていたことに加え、同年9月のリーマンショックに端を発した世界金融危機が实体经济へ深刻な影響を及ぼし、国民の将来不安が高まっている状況にあったことを踏まえて、平成21年度の生活扶助基準についても、消費等の動向を基礎とした改定を行わず、これを据え置いた（乙A第104号証）。
- c そして、厚生労働大臣は、平成22年度の生活扶助基準についても、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、消費等の動向を基礎とした改定を行わずに据え置くこととした。同様に、厚生労働大臣は、平成23年度及び平成24年度の生活扶助基準についても、その時々の経済、雇用情勢等を総合的に勘案した上で、消費等の動向を基礎とした改定を行わず、据え置くこととした（以上につき、乙A第105～107号証）。

エ 平成19年検証後の社会経済情勢等

(ア) この間、平成20年9月のリーマンショックに端を発した「百年に一度」とも評される世界金融危機は、我が国の消費等の実体経済に大きな影響を与えていた（乙A第108号証の1及び2）。

以下の表は、平成20年から平成23年までの完全失業率（乙A第12号証8頁）、一般勤労世帯の賃金（事業者規模5人以上の調査産業計の1人平均月間現金給与総額。同号証18頁）、消費者物価上昇率（同号証24頁）及び全国勤労者世帯家計収支のうちの家計消費支出の推移（同号証25頁）における前年度比の割合をまとめたものである。

	完全失業率	一般勤労世帯の賃金	消費者物価上昇率	家計消費支出の推移
平成20年	4.0%	-0.3%	1.4%	0.5%
平成21年	5.1%	-3.9%	-1.4%	-1.8%
平成22年	5.0%	0.5%	-0.7%	-0.2%
平成23年	4.6%	-0.2%	-0.3%	-3.0%

この表のとおり、完全失業率は平成21年から急激に悪化し、一般勤労世帯の賃金は、平成21年に3.9パーセントの減少となり、平成22年には微増したものの、平成23年には再び減少に転じている。消費者物価上昇率は平成21年から平成23年まで3年連続で対前年比がマイナスとなり、家計消費支出も平成21年から平成23年まで名目値で3年連続の減少となるなど、賃金、物価、家計消費等がいずれも大きく下落する状況となった。

このような社会経済情勢を背景として、生活保護受給者数は急激に増加し、平成23年7月には過去最高の205万人となり、その後も引き続き増加していった（乙A第7号証1頁）。

また、平成21年全国消費実態調査においては平成16年全国消費実態調査に比べ、夫婦子1人世帯を含む二人以上世帯における消費支出が約6.0パーセント下落していた（その後、平成21年全国消費実態調査における夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額は約13万1500円であり（乙A第120号証）、平成16年から平成21年にかけて、夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額、すなわち消費が約11.6パーセント下落していたことが判明している*1。）。そして、上記の経済動向を踏まえるならば、平成21年以降の消費支出額が増加することは考えにくい状況にあった。

- (イ) 以上のような状況を受け、平成24年6月に自由民主党、公明党及び民主党の三党で確認書が合意され、それに基づき、三党の提案で国会に提出され、平成24年8月に成立した社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）附則2条1号には、政府は、「生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと」と明記された（乙A第7号証2頁）。

オ 平成25年検証において生活扶助基準の「水準」の検証が行われなかったこと

この間、平成23年2月には、保護基準について専門的かつ客観的に評価、検証することを目的として、社会保障審議会令6条1項、社会保障審

*1 平成16年全国消費実態調査における夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額は約14万8781円であったのに対し（乙A第8号証5頁）、平成21年全国消費実態調査における夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額は約13万1500円であり（乙A第120号証）、以下の計算式のとおり、平成16年から平成21年にかけて約11.6パーセント下落していた。

$$\text{計算式：} (131,500 - 148,781) / 148,781 = -0.1161 (\approx \Delta 11.6\%)$$

議会運営規則 2 条に基づき、社会保障審議会の下に常設部会として基準部会（生活保護基準部会）が新たに設置された（乙 A 第 2 3 号証）。そして、基準部会は、平成 2 5 年 1 月、「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（平成 2 5 年報告書・乙 A 第 7 号証）を取りまとめた（平成 2 5 年検証）。

平成 2 5 年報告書は、生活扶助基準について、平成 2 1 年の全国消費実態調査のデータに基づき、年齢階級別、世帯人員別、級地別に基準額と一般低所得世帯の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を評価・検証したものであり（同号証 2 頁）、厚生労働大臣は、平成 2 5 年検証の結果を踏まえて、生活扶助基準の展開部分の適正化を図るべくゆがみ調整を行った。

他方、基準部会においては、平成 2 5 年報告書において取りまとめられているとおり、生活扶助基準の「展開」部分の検証が行われたものの、「水準」（高さ）の検証は行われなかった。

(3) 厚生労働大臣がデフレ調整に係る判断に至る経緯

ア デフレ調整の実施を判断した理由

前記のとおり、平成 1 6 年全国消費実態調査に基づく平成 1 9 年検証の結果、一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとされながら、生活扶助基準について減額改定が行われなかったことによって、平成 2 0 年当時、生活扶助基準の水準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が崩れ、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費実態に比較して高くなっていた。このような状況の中、同年 9 月のリーマンショックに端を発する世界金融危機によって、賃金、物価、家計消費等が落ち込み、一般国民の消費水準等が下落する一方、生活扶助基準については、その間の経済動向を踏まえた減額改定が行われずに据え置かれてきた結果、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（平成 2 0 年以降の据置きによって、生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられた）と評価することができる状

況にあり、生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との不均衡は、より一層顕著となっていた。そして、平成24年6月の自由民主党、公明党及び民主党の三党の合意に基づき国会に提出され、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項により、生活扶助基準の適正化を早急に行うことが明記されていた。

このように、本件改定前における生活扶助基準の水準は、一般国民の生活水準との均衡が大きく崩れた状態（生活扶助基準の水準が高い状態）となっており、その後、上記のような経済状況において、特に、「百年に一度」とも評される世界金融危機が実体経済へ深刻な影響を及ぼすとともに、国民の将来不安が高まっている状況にあったが、平成21年全国消費実態調査に基づく平成25年検証では展開部分に関する評価・検証が行われる一方、生活扶助基準の水準が妥当か否かの評価・検証は行われなかった。ここで、消費の動向は、物価のほか、賃金の動向やこれらを踏まえた主観的な要素を含む将来の予測等の様々な要素にも影響されるものであるが、リーマンショック後の賃金、物価、家計消費等が下落している状況下では、例えば、収入の不安定さを勘案して消費を減らすことなどが考えられ、消費を基礎として生活扶助基準を改定する場合には減額幅が必要以上に大きくなることが想定される状況にあり、現に、全国消費実態調査によれば、平成16年から平成21年にかけて、夫婦子1人世帯を含む二人以上世帯の消費支出が約6.0パーセント下落するなどしていた（乙A第119号証）。

そもそも水準均衡方式が採用された昭和58年当時は、我が国の経済が右肩上がりに成長を続けていた時期であり、一般国民の消費支出の増加に伴い、生活扶助基準も増額改定がされることが見込まれる状況であったところ、その後、社会経済情勢が大きく変化し、専門委員会による平成15年中間取りまとめにおいては、「昭和59年度以降、（中略）毎年度の政

府経済見通しの民間消費支出の伸びを基礎とする改定方式がとられて（中略）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」との指摘もされていた（乙A第14号証2頁）。

水準均衡方式は、消費を基礎としているものの、同方式の考え方の下においては、消費支出のほかに、物価や賃金等の経済指標を基礎として生活扶助基準を改定することも十分考えられるといえるのであって、上記の中間取りまとめにおいても、「最近の経済情勢」を踏まえた場合に、改定の指標として消費を用いることについての課題や改定の指標の在り方について検討する必要性が示されており、改定の指標として物価を用いることも選択肢の一つとして指摘されていたことなどを踏まえると、生活扶助基準の水準を調整するに当たり、デフレ傾向に伴う「生活保護受給世帯の可処分所得の実質的増加」に着目し、これを表す指標として物価を用いることにも合理性があるものと認められた。

以上の経緯等を踏まえ、厚生労働大臣は、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）により生じた生活保護受給世帯と一般国民との間の不均衡の是正を図るため、同年以降の物価変動を生活扶助基準に反映させる改定（デフレ調整）を行うこととした。

イ 生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（物価変動）を指標とした改定を行うこととした理由

前記アのとおり、厚生労働大臣がデフレ調整を行うに当たって物価変動率を基に改定を行うこととしたのは、デフレ調整が平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加に着目し、これを生活扶助基準に反映させることを目的としていたからである。ふえんすると、生活扶助基準は、生活保護受給世帯における収入額（可処分所得）、すなわち購買力として捉えることができるところ、収入額（可処分所得）が変

化せず、物価が変動する場合には購買力が変動することになることから、物価は生活保護受給世帯における購買力については実質的な可処分所得の変化を測定する指標となり得るといえる。

ここで、厚生労働大臣が生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（物価変動）を指標とした改定を行うこととした理由を改めて整理すると、次のとおりである。

(ア) 本件改定に際し、従前の水準均衡方式による改定を行わなかった経緯等

a 基準部会において、消費（平成21年全国消費実態調査）に基づく生活扶助基準の水準に係る検証が行われなかったこと

基準部会は、平成25年検証において、消費（平成21年全国消費実態調査）に基づき、生活扶助基準の水準の検証と一体的な展開部分（体系及び級地）の検証を行うことを検討していたが、結果的に、生活扶助基準の展開部分（体系及び級地）に関する評価・検証のみが行われ、生活扶助基準の水準の評価・検証は行われなかった。

すなわち、平成24年10月5日開催の第10回基準部会では、水準の検証と一体的な体系及び級地の検証を行うことが議論され、これを踏まえて、同年11月9日の第11回基準部会では、かかる検証の方法として、「ある特定の世帯類型を考慮して現行の基準額の水準について検証する場合、まずは当該世帯類型（第1十分位）が現行の生活扶助基準額で受給した場合の平均基準額を求めることとなる。しかし、仮に体系及び級地の検証の結果、基準額の体系や級地間較差が低所得世帯の消費の実態と合っていなかったとすれば、その世帯類型が受給した場合の平均基準額の水準には、基準額の体系や級地間較差が低所得世帯の消費の実態と合っていないことの影響が含まれている。」として、「ある特定の世帯類型の基準額の水準を考える際に、①現行の

基準額の年齢体系が消費の実態に合っていないことの影響、②現行の基準額の人員数体系が消費の実態に合っていないことの影響、③現行の基準額の級地間較差が消費の実態に合っていないことの影響をそれぞれ定量的に評価することが必要になる。」と整理された（乙A第41号証2頁）。つまり、世帯類型別の生活扶助基準の水準の検証に際しては、まず、⑦現行の基準額の年齢別、世帯人員別、級地別の体系が消費の実態に合っているか否かを定量的に評価した上で、④その結果を踏まえて水準の検証を行うという検証方法が確認された。

もっとも、平成25年1月18日に公表された平成25年報告書において、結果的に、上記⑦についての検証は行われたものの、上記④についての検証を行うには至らなかった。平成25年報告書においても、「今回、本部会としては、年齢階級別、世帯人員別、級地別に基準額と消費実態の乖離を詳細に分析し、様々な世帯構成に展開するための指数について検証を行った。」（乙A第7号証2頁）と記載されているとおり、上記⑦についての検証結果を取りまとめたものとされており、上記④については言及がない。

以上のとおり、基準部会は、もともと平成25年検証において、消費（平成21年全国消費実態調査）に基づく生活扶助基準の「水準」についても検証を行うことを検討しており、かかる検証が行われていれば、厚生労働大臣においてその検証結果に基づいて生活扶助基準の「水準」を改定することが考えられたところであるが、結果的に、平成25年検証においては、生活扶助基準の「水準」についての検証が行われないこととなったのである。

- b 平成25年改定に当たり、消費を基礎とする改定を行った場合には減額幅が必要以上に大きくなることが想定されたこと

前記aのとおり、平成25年検証においては生活扶助基準の「水準」

についての検証は行われなかったものの、殊に、平成20年9月のリーマンショックに端を発した世界金融危機が我が国の実体経済に大きな影響を与え、賃金、物価、家計消費等がいずれも大きく下落するなど、一般国民の生活水準が大きく低下していた状況にありながら生活扶助基準が据え置かれてきたことを踏まえるならば、一般国民の生活水準との均衡が大きく崩れていたことは明らかであるから、平成25年改定において、何らかの経済指標を用いて生活扶助基準の「水準」の調整を図る必要があることは明らかであった。

ここで、消費の動向は、物価や賃金の動向やこれらを踏まえた主観的な要素を含む将来の予測等の様々な要素にも影響されるものであるが、平成20年以降の経済状況、特に「百年に一度」とも評される世界金融危機が実体経済へ深刻な影響を及ぼすとともに、国民の将来不安が高まっており、賃金、物価、家計消費等が下落している状況下では、例えば、収入の不安定さを勘案して消費を減らすことなどが考えられ、消費を基礎として生活扶助基準を改定する場合には減額幅が必要以上に大きくなることが想定された。現に、平成19年検証及び平成25年検証において用いられた全国消費実態調査のデータによれば、平成16年から平成21年にかけて、夫婦子1人世帯を含む二人以上世帯の消費支出が約6.0パーセント下落するなどしていた（乙A第119号証）。

なお、その後に判明した事情ではあるが、全国消費実態調査のデータによれば、平成16年から平成21年にかけて、夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額が約11.6パーセント下落していた（前記脚注1参照）。しかも、平成19年検証において、平成16年全国消費実態調査のデータとの比較で生活扶助基準額が「やや高め」又は「高め」とされていたことを考慮すれば、消費を基礎と

する改定を行った場合、デフレ調整における減額率を大きく上回っていた可能性も否定できない。

c. 保護基準の改定の方式について法令上の定めはないこと

このように、消費を基礎として生活扶助基準を改定する場合には減額幅が必要以上に大きくなることが想定されたところ、厚生労働大臣には、保護基準の改定について専門技術的かつ政策的な見地からの広範な裁量権が認められており、もとより改定の方式について法令上の定めはなく、具体的な改定の手法は特定の方法に限られるものではない。

そして、消費を基礎とする水準均衡方式についても、法令上定められたものではなく、厚生労働大臣が昭和58年意見具申以降採用している事実上の改定指針の一つにすぎないものである。

d. デフレ調整は、消費を基礎とする水準均衡方式が用いられてきた場面と異なる場面で行われたものであったこと

さらに、消費を基礎とする水準均衡方式が採用された経緯やその後の社会経済情勢等について見ると、以下に述べるとおり、デフレ調整が行われた当時の社会経済情勢等は、昭和58年意見具申以降の消費を基礎とする水準均衡方式が用いられてきた際の社会経済情勢等とは異なっていた上、デフレ調整は、約5年に一度行われる専門機関による検証に併せて行われたものであって、毎年度行われる改定とは異なるものである。

(a) すなわち、前記のとおり、厚生労働大臣は、従前、生活扶助基準の改定の方式として、その時々¹の社会情勢等も踏まえ、生活保護において保障すべき最低生活の水準につき、一般的な国民生活の状況等との相関関係において捉えられるべきものであるという考え方に立脚し、一般国民の生活水準との均衡を図るなどの観点から、①マ

一ケットバスケット方式、②エンゲル方式、③格差縮小方式を順次採用してきた。そして、昭和59年度以降は、その当時の生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当であったとの評価を前提に、一般国民の生活水準との均衡を図る観点から、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図る水準均衡方式を採用しており、これに基づき毎年度の改定を行ってきた（乙A第8号証の2・10頁）。

このように、消費を基礎とする水準均衡方式は、生活保護において保障すべき最低生活の水準が一般的な国民生活の状況等との相関関係において捉えられるべきものであるという考え方に立脚しつつ、一般国民の生活水準との比較において妥当と評価された生活扶助基準を基に、毎年度、比較対象である一般国民の消費水準の伸び（変化）を指標として、妥当とされた生活扶助基準の水準を将来に向かって維持しようとするものであって、昭和59年以降、基本的には毎年度の生活扶助基準の改定において用いられてきた考え方である。また、水準均衡方式が採用された昭和59年当時は、我が国の経済が右肩上がり成長を続けていた時期であり、一般国民の消費支出の増加に伴い、生活扶助基準も増額改定がされることが見込まれる状況であった（実際、昭和59年から平成12年までの間、生活扶助基準の額は毎年増額されている（乙A第11号証））。

- (b) ところが、その後、かかる社会経済情勢に変化が生じ、専門委員会による平成15年中間取りまとめは、「昭和59年度以降、（中略）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する改定方式が採られて（中略）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」と明確に指摘していた（乙A第14

号証2頁)。

また、同取りまとめは、「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、国民にとってわかりやすいものとする必要があるので、例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。」として、消費者物価指数を生活扶助基準の改定の指標とする可能性に言及し、最近の経済情勢を踏まえて、消費を指標とする改定の在り方についての課題や改定の指標の在り方について検討する必要性を示していた(乙A第14号証2頁)*2。

さらに、平成16年全国消費実態調査に基づく平成19年検証の結果、一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとされながら、生活扶助基準について減額改定が行われなかったことによって、平成20年当時、生活扶助基準の水準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が崩れ、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高くなっていた。このような状況の中、同年9月のリーマンショックに端を発する世界金融危機によって、賃金、物価、家計消費等が落ち込み、一般国民の消費水準等が下落する一方、生活扶助基準については、その間の経済動向(民間最終消費支出の伸び)を踏まえた減額改定が行われずに据え置かれてきた結果、本件改定時においては、生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との不均衡

*2 本件改定後の事情ではあるが、基準部会の平成29年検証においても、結論において見送られたものの、物価も含めた経済指標の動向を生活扶助基準に反映させるかの検討が行われている(乙A第98号証10及び11頁)。

は、より一層顕著となっていた。

このように、デフレ調整は、平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界金融危機によって、賃金、物価、家計消費等が落ち込むという経済状況にあり、生活扶助基準と一般国民との間の不均衡が存在しているという前提で、これを是正するために行われたものである。

(c) また、前記のとおり、専門委員会において、「例えば5年間に一回の頻度で、生活扶助水準の妥当性について定期的に検証を行うことが必要である」と指摘されていたところ、デフレ調整は、かかる指摘を受けて約5年に一度行われる専門機関による保護基準の検証（平成25年検証）に併せて実施されたものであり、消費を基礎とする水準均衡方式のように生活扶助基準の毎年度の改定として行われたものではない。

(d) 以上のとおり、消費を基礎とする水準均衡方式は、①我が国の経済が右肩上がりに成長を続けているという社会経済情勢を背景に、②生活扶助基準が一般国民の生活水準との比較において妥当であるとの評価を前提に、妥当とされた生活扶助基準の水準を将来に向かって維持しようとするものであって、③基本的には毎年度の生活扶助基準の改定において用いられてきたものである。これに対し、デフレ調整は、①平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界金融危機によって、賃金、物価、家計消費等が落ち込むという経済状況にあり、②生活扶助基準と一般国民との間の不均衡が存在しているという前提でこれを是正するために行われたものであって、③生活扶助基準の毎年度の改定として行われたものでもない。

このように、デフレ調整は、消費を基礎とする水準均衡方式が用いられてきた場面とは全く異なる場面で行われたものである（ただ

し、デフレ調整も、消費を基礎とする水準均衡方式も、一般国民の生活水準との均衡を図ろうとする点では共通する。)

(イ) 物価変動（生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加）を考慮することとした経緯等

a 生活扶助の改定において、消費を改定の指標とすることが唯一で絶対的な方法として考えられてきたものではないこと

前記のとおり、生活扶助基準の改定に当たっては、生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるという考え方が一貫して採られてきた。一般国民の生活水準との均衡を図るという水準均衡方式においても、均衡を評価するための指標としては、消費のほかに賃金や物価も考えられるところであって、過去にマーケットバスケット方式やエンゲル方式が採用されていたことから明らかなとおり、消費そのものを改定の指標とすることが唯一で絶対的な方法として考えられてきたものではない。

また、一般国民の生活水準と生活扶助基準との均衡を図るとした場合に着目すべき指標としては、従前の水準均衡方式に基づく改定において指標とされていた消費のほか、物価や賃金が考えられるところ、前記のとおり、専門委員会の中間取りまとめは消費者物価指数を生活扶助基準改定の指標とする可能性に言及していた（乙A第14号証2頁）。

b 一般国民と生活保護受給世帯との間の不均衡を是正するために、その原因となった平成20年以降のデフレ傾向による生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加（物価変動）に着目した調整を行うのは直裁的かつ相当であると考えられたこと

ここで、平成20年以降の一般国民と生活保護受給世帯との間の不

均衡が拡大した要因の一つとして、物価が下落するデフレ状況にありながら生活扶助基準が据え置かれたことにより、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したと評価することができた。この点、生活扶助基準については、生活保護受給世帯における購買力（可処分所得）として捉えることができるから、貨幣の購買力を示す物価を指標として生活扶助基準の改定を行うことによって、物価変動率を算定する期間の始期（平成20年）における実質的な可処分所得を維持しつつ、その後のデフレ状況による可処分所得の相対的、実質的な増加分について調整することが可能となる。そして、上述した一般国民と生活保護受給世帯との間の不均衡を是正するために、その原因となった平成20年以降のデフレ傾向による生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加に着目した調整を行うのは直裁的かつ相当であると考えられた。

- c 物価を考慮した生活扶助基準の改定が行われた実績があったこと
なお、生活扶助のうち各種加算については、これまでも物価の伸び率を基礎とした改定が行われてきた（乙A第77号証）。

また、生活扶助基準の毎年度の改定においても、消費税が導入された平成元年度や、消費税率が引き上げられた平成9年度には、これら消費税の導入や消費税率の引上げを踏まえた生活扶助基準の増額改定が行われている（乙A第11号証）^{*3}。これらは、上記消費税の導入等の事情を民間最終消費支出の伸びを予測する際の考慮要素としたものであり、消費を基礎とした水準均衡方式に基づく改定とし

*3 消費税が導入された平成元年度は4.2パーセントの増額改定（前年は1.4パーセント、翌年が3.1パーセントの各増額改定であった。）、消費税率が引き上げられた平成9年度は2.2パーセントの増額改定（前年は0.7パーセント、翌年は0.9パーセントの各増額改定であった。）がされている。

て実施されたものであるものの、生活保護受給世帯における実質的な可処分所得を維持するために財やサービスの価格を考慮して生活扶助基準を改定したものであり、本件改定以前の生活扶助基準の改定においても財やサービスの価格（物価）の変動に着目した改定が行われていたといえる*4。

(ウ) まとめ（本件改定に当たり、消費を基礎とする水準均衡方式による改定を行わず、物価変動を考慮するデフレ調整を行った理由）

以上のとおり、毎年度の生活扶助基準の改定は、従前、消費を基礎とする水準均衡方式に基づいて行われてきたところであるが、法令上定められたものではなく、厚生労働大臣が昭和58年意見具申以降採用している事実上の改定指針にすぎないものであり、保護基準の改定に係る同大臣の判断を拘束するものではないところ、水準均衡方式が採用された当時とは社会経済情勢が大きく変化しており、平成15年中間取りまとめにおいてもその旨の指摘がされていた。そして、本件改定に際し、仮に消費を基礎とする改定を行った場合、減額幅が必要以上に大きくなることが想定されたのに対し、一般国民の生活水準との均衡を図るという水準均衡方式の前提とする考え方の下においては、消費支出のほかに、物価や賃金等の経済指標を基礎として生活扶助基準を改定することも十分考えられるといえる。

そこで、厚生労働大臣は、生活扶助基準の「水準」の改定について、

*4 さらに、消費税率が引き上げられた令和元年10月には、消費税率の引上げと同時に軽減税率が適用されることも踏まえ、生活扶助相当支出に係る平均的な価格の上昇分を算定した上で、生活扶助基準の増額改定が行われている（乙A第121号証）。すなわち、令和元年10月の消費税率の引上げ率は1.9パーセント（ $110\% \div 108\%$ ）であったが、一般世帯における生活扶助相当支出に占める軽減税率の対象品目（酒類・外食を除く飲食料品等）の支出割合（28.4パーセント）を加味して、生活扶助基準は1.4パーセント（ $1.9\% \times (100\% - 28.4\%)$ ）を加えた改定が行われた。

それまで行われてきた消費を基礎とする水準均衡方式の考え方（一般国民の生活水準との均衡を図る観点）を堅持しつつも、平成20年以降のデフレ傾向によって生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したことにより、生活保護受給世帯と一般国民との間の不均衡が生じていることから、上述した生活保護受給世帯と一般国民との間の不均衡を是正するためには、その原因の一つである平成20年以降のデフレ傾向による生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加に着目した生活扶助基準の「水準」の見直しを行うのが直裁的かつ相当であると判断し、客観的な経済指標の一つである物価を基にして生活扶助基準の「水準」の検討、見直しを行うこととしたものである。

ウ 平成20年以降の生活保護受給世帯の相対的、実質的な可処分所得の増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）の程度の把握

前記アのとおり、厚生労働大臣は、本件改定におけるデフレ調整を行うことによって、平成20年以降のデフレ傾向による生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加（物価動向）を生活扶助基準に反映させて、その水準の適正化を図ったものである。

具体的には、厚生労働大臣は、平成20年以降の物価の動きを把握するに当たり、総務省統計局が公表している消費者物価指数（総務省CPI）のうち生活扶助による支出が想定され得る品目のデータを用いて、平成20年から平成23年までの物価変動率（4.78パーセント）を算定し、本件改定におけるデフレ調整において、当該数値相当分を減額改定した。

以下においては、厚生労働大臣が、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）により生じた同世帯と一般国民との間の不均衡の程度を把握するに当たり、総務省CPIのうち生活扶助による支出が想定される品目のデータを用いて物価変動率を算定することとした理由（後記(ア)）、物価変動率を算定する期間

を平成20年から平成23年までとした理由（後記(イ)）、家計調査により算出されたウェイトを用いた理由（後記(ウ)）、平成22年基準のウェイト（消費の構造）を用いた理由（後記(エ)）及び特定の品目について他の品目と異なる取扱いをすることの可否について（後記(オ)）を述べ、具体的な物価変動率（4.78パーセント）の算定過程（後記(カ)）を明らかにした上で、当該物価変動率の数値相当分が平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）により生じた同世帯と一般国民との間の不均衡を是正するのに相当なものと評価した理由（後記(キ)）を述べる。

(ア) 総務省CPIのうち生活扶助による支出が想定される品目のデータを用いて物価変動率を算定することとした理由

物価及びその変動率を算定するためには、指数品目を選定し、その品目の価格指数及びウェイトを把握する必要があるところ、本件改定が行われた平成25年当時、生活扶助による支出が想定される品目の価格指数及びウェイトを網羅した信頼性の高い客観的なデータとしては、総務省CPIのデータが存在した一方、そのほかに信頼性等が担保された適切なデータは見当たらなかった。

もともと、総務省CPIの指数品目には、家賃、教育費、医療費、自動車関係費、NHK受信料等の生活扶助による支出がおよそ想定されない品目が多数含まれており^{*5}、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を正確に把握するためには、上記のような品目を含めて算定することは相当ではないと考えられた。

しかも、被保護者の需要の有無及び程度を判断する手法として、一般低所得者が支出する品目のうち生活扶助相当品目を用いるという手法は、

*5 家賃は住宅扶助、教育費は教育扶助、医療費は医療扶助によって、それぞれ賄われる。

従前から行われており、かつ、専門家においても是認されていたものである。例えば、老齢加算の廃止を提言した専門委員会は、「生活扶助相当消費支出額」に基づき被保護者の需要の有無等について検討しているところ、「生活扶助相当消費支出額」とは、一般低所得者層の消費支出全体から、生活扶助による支出がおよそ想定されない品目を除くことによって算出したものである。

そして、かかる品目の選定については、「生活扶助において捕捉され得るか否か」という客観的かつ明確な基準に従って判断されたものである。このような客観的かつ明確な基準に従って判断されたということは、取りも直さず、当該判断においては恣意的判断が入り込む余地がなかったことを意味する。このように、生活扶助相当CPIの設定における指数品目の選択は、恣意性を排除した客観的かつ明確な条件設定に基づいて行われたものであり、このような客観的かつ明確な基準に従って判断すること自体、恣意的判断が入り込む余地がないという意味において十分な合理性があると考えられた。

以上の理由から、厚生労働大臣は、総務省CPIの指数品目のうち、生活扶助による支出が想定される品目（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、物価変動率を算定することとした（生活扶助相当CPI）。

(イ) 物価変動率を算定する期間を平成20年から平成23年までとした理由

a 厚生労働大臣が物価変動率を算定する期間の始期を平成20年としたのは、デフレ調整の目的が、平成20年以降のデフレ傾向による生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による同世帯と一般国民と間の不均衡を是正することにあつたためである。

すなわち、前記アのとおり、平成19年検証において生活扶助基準

が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという見解が現に示され、生活扶助基準の水準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が崩れていったと評価できる状況にあったが、平成20年時点では上記検証に基づく減額改定が行われず、その後、同年9月のリーマンショックに端を発した世界金融危機が我が国の消費等の実体経済に大きな影響を与え、賃金、物価、家計消費等がいずれも大きく下落する状況に至ったところ、厚生労働大臣は、このような平成20年以降のデフレ傾向により生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられた）と評価することができる状況にあり、生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との不均衡はより一層顕著となっていたことから、かかる平成20年以降のデフレ傾向によって拡大した生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との不均衡を是正するためにデフレ調整を行ったものである。

なお、消費者物価指数は、平成19年から平成20年にかけて1パーセントを超える上昇をしていたが、上記のとおり、既に平成19年検証において、生活扶助基準と一般低所得世帯との不均衡（夫婦子1人世帯において約1.1パーセント、単身高齢世帯において約1.3パーセント）が確認されていたところであり、平成20年を始点とすることによって平成19年から平成20年にかけての物価変動が反映されないこととなったとしても、これによってデフレ調整後の生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との均衡を図ることができなくなると評価できるものではない。

そこで、厚生労働大臣は、このようなデフレ調整の目的を踏まえて、物価変動率の算定の始期を平成20年とした。

- b 一方で、厚生労働大臣は、平成25年改定当時の最新の総務省CPIのデータは平成23年のものであったため（平成24年1月27日

公表。乙A第55号証)、物価変動率の算定の終期を平成23年とした。

(ウ) 家計調査により算出されたウェイトを用いた理由(社会保障生計調査により算出されるウェイトを用いなかった理由)

a 物価指数は、現実の消費実態を反映させるため、指数品目の価格指数に各品目のウェイト(消費の構造)を乗じて加重平均することで算定される。ところが、総務省CPIの算定において用いられていたのが家計調査により算出されたウェイトであった。

家計調査は、総務省統計局が、国民生活における家計収支の実態を把握するために、一般国民の家計上の支出、収入、貯蓄等を調査する基幹統計の一つであり、詳細な品目別の支出額が調査の対象となっている。そして、その調査対象世帯の選定は、居住地域等による偏りを避け、国民全体の支出等が推計できるように統計上配慮されており、このように選定された約9000世帯を対象に調査票を配布してそれを回収、集計することによって行われている(以上につき、乙A第91号証)。

この家計調査の結果は、一般国民の消費等の分析に広く用いられており、総務省CPIはもとより、内閣府の「国民経済計算」、「景気動向指数」、経済産業省の「通商白書」等のほか、会社、研究所、労働組合等の民間においても広く利用されている(乙A第92号証)。

このように、統計法上の基幹統計である家計調査は、調査対象世帯の選定方法も含め、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、総務省CPI又は生活扶助相当CPIの算定に用いられる各品目のウェイト(品目ごとの消費支出の割合)を把握するのに最も適したデータといえる。

さらに、生活扶助基準の水準は、これまでも、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるという考え方に立脚して改定が行われてきており、一般国民の消費を表す家計調査により算出された消費者物価指数のウェイトデータを用いることは、従来の改定の考え方とも整合するものである。

- b 一方、厚生労働省が実施している社会保障生計調査は、被保護世帯の生活実態を明らかにし、保護基準改定等の生活保護制度の企画運営等のために必要な基礎資料を得る目的で、被保護世帯者の家計収支の状況を調査する一般統計調査である。そして、その調査対象世帯の選定は、全国を10ブロックに分け、ブロックごとに都道府県、指定都市、中核市から1～3自治体を選定し（例えば、東北ブロックの青森県、岩手県、秋田市というように選定する。）、その選定された自治体から合計約1100世帯を抽出することによって行われている。また、家計収支の状況は、被保護者の生活実態を明らかにする観点から、食料費、住居費等の支出金額、割合として集計される（以上につき、乙A第93号証）。

このような社会保障生計調査は、保護基準の改定等に用いられる統計資料ではあるものの、調査世帯の選定において地域等による偏りが生じる可能性があることや、サンプル数が必ずしも多くないことなどを踏まえると、生活保護受給世帯全体の家計支出の状況を推測する精度に一定の限界があることは否定できない。

その上、社会保障生計調査は、生活保護受給世帯の「生活実態」を把握する調査であって、生活保護受給世帯の詳細な支出先や支出額を把握するものではないから、調査の手法としても、個別品目の消費支出の割合等を正確かつ詳細に記載させるための措置が講じられておらず、その調査結果を分析しても、おおまかなウェイトは把握できても、

家計調査のように詳細な品目ごとのウェイトは把握できない（例えば、食料（外食）のウェイトは把握できても、食料（一般外食（うどん））のウェイトは把握できない。）。そのため、社会保障生計調査のウェイトを用いた場合には、消費者物価指数の詳細な品目ごとの価格データが存在するにもかかわらず、その詳細な品目ごとの消費の支出の割合を反映した物価指数を算出することができなくなると予想されるところである。

- c. なお、家計調査には、収入階層別のウェイトのデータもあるが、これについては、いくつかの品目をまとめた「類」レベルでのウェイトのデータのみが存在し、品目別のウェイトのデータは存在しない（乙A第129号証）。そのため、家計調査の収入階層別のウェイトを用いた場合にも、消費者物価指数の詳細な品目ごとの消費の支出の割合を反映した物価指数を算出することができなくなると予想された。

例えば、平成23年の消費者物価指数の「類」としての「保健医療サービス」は、診療代、出産入院料、マッサージ料金、人間ドック受診料、予防接種料の5品目で構成されているところ、家計調査の第1・十分位のウェイトデータでは、類としての「保健医療サービス」のウェイトは把握できても、これを構成する診療代等の5品目のウェイトデータは把握できない。ここで、マッサージ料金、人間ドック受診料及び予防接種料は生活扶助相当品目であるが、診療代及び出産入院料については、生活扶助による支出が想定されていない品目であり*6、類（保健医療サービス）が同一でも生活扶助相当品目とそうでない品目が混在している。生活扶助相当CPIの算定においては、総務省CPIの指数品目のうち、生活扶助による支出が想定され得る品目

*6 診療代は医療扶助、出産入院料は出産扶助によってそれぞれ賄われる。

(生活扶助による支出がお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、物価変動率を算定することとしたが、家計調査の第1・十分位のウエイトを用いた場合には、消費者物価指数の詳細な品目ごとのウエイトを反映した物価指数を算出することはできない。

d 以上のとおり、厚生労働大臣は、社会保障生計調査の結果を分析したウエイトを用いて物価変動率を算出することが可能であったとしても、家計調査の統計資料としての精度や適格性、従来の改定の考え方との整合性等を総合的に勘案し、家計調査により算出された消費者物価指数のウエイトデータを用いる判断をしたものである。

(エ) 平成22年基準のウエイト(消費の構造)を用いた理由

本件改定が行われた平成25年当時、家計調査(総務省CPI)のウエイトのデータとしては、平成17年以前の基準によるものと、平成22年基準によるものが存在した。

この点、国民の消費の内容は経時的に変化することから、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するためには、物価指数の算定時点に可能な限り近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当と考えられた。このような観点から見ると、仮に、平成17年基準によるウエイトのデータを用いた場合には、平成17年以降の消費構造の変化が反映されず(平成20年の指数は3年間、平成23年の指数は6年間の消費構造の変化が反映されないこととなる。)、物価変動率の算定期間における消費実態を正確に反映しないものとなることが予想された。これに対して、平成22年基準によるウエイトのデータは、物価変動率を算定する期間に接着したものであり(平成20年の指数は2年、平成23年の指数は僅か1年しか離れていない。)、現実の消費実態を反映したものであるとして相当と考えられた。

そこで、厚生労働大臣は、平成20年から平成23年までの物価変動率を算定するに当たり、平成22年基準によるウェイトを用いることとした。そして、以下に述べるとおり、かかる厚生労働大臣の判断は、消費者物価指数マニュアル等の記載に照らしても適切なものといえる。

a 物価指数の算定時点とウェイト参照時点とは、できるだけ近接させることが望ましいといえること

我が国を含む多くの国では、消費者物価指数を算出する際、ウェイトを指数算出の対象期間の期首に設定するラスパイレス指数を用いているが、これは、直近時点の取引ウェイトを知ることが困難であるとの実務上の理由によるものにすぎず（乙A第27号証3頁の注釈4）、消費者物価指数を算出するための指数としてラスパイレス指数のみが正しく、他の指数が誤っていることを意味するものではない。このことは、消費者物価指数の選択に関し、消費者物価指数マニュアルにおいて、「過去2世紀にわたり、多くの様々な種類の数学的算式が提案されてきた。あらゆる状況に向いている算式は1つもないのかも知れない。」などと説明されていることから明らかである（甲A第234号証（1.13）3頁）。

また、総務省CPI等では、ウェイトは、家計調査の結果を踏まえて5年ごとに改定されており、5年間は同じウェイトを用い続けているが、これは、「ウェイトの更新は、特に、世帯支出調査を新たに実施しなければならないとしたら、時間が掛かるし費用も高くなる。」ことから、「時間と費用の双方の節約」という「実際上の長所」によるものと認められるから（甲A第234号証（9.79）291頁）、5年間同じウェイトを用い続けなければ消費者物価指数の算出方法として合理性を欠くわけでもない。

むしろ、消費者物価指数マニュアルにおいて、「現在の消費パター

ンにできるだけ近づけるため」に「各年の初めにウェイトを更新する国もある。」とされていることに照らすと（同頁）、「現在の消費パターンにできるだけ近づける」ためには、なるべく直近のウェイトを用いる方が望ましいと考えられる。また、「価格参照時点より早い時点で得られた数量を使うロウ指数は、ラスパイレスを上回り勝ちであり、その程度はウェイト参照時点が時間的に早く戻れば戻るほど、大きくなる。」*7、「どんな買い物かご指数でも、関係する時点が時間的に過去に戻れば戻るほど、数量はますます時代遅れになり、適切さを欠くことになるのは避けられない。引き起こされるバイアスを最小にするために、ウェイトはできる限り頻繁に更新されるべきである。」

（同号証（9.90）294頁）と説明されていることから、ウェイト参照時点を物価指数の算定時点にできるだけ近接させることが望ましいといえる。

このように、物価指数の算定時点にできるだけ近接した時点のウェイトのデータを用いることが望ましいといえる*8。

b 平成22年をウェイト参照時点とする生活扶助相当CPIの方法は、

*7 1審原告らが主張するような、「平成20年から平成22年までの変化率を、平成17年基準の品目（分類）別の価格指数とウェイトにもとづいて算出した指数」を用いて算出する方法（古賀意見書（甲A第379号証）7及び8頁）は、これに該当するといえる。

*8 なお、古賀意見書（甲A第379号証）においても、ウェイトデータの基準年の選択に関する1審被告らの説明について、「確かに、生活扶助相当CPIは、平成20年の物価指数の算出に平成22年のウェイトを利用したので、消費構造の乖離は2年分となる。一方、通常の方法では、これに平成17年のウェイトを利用するので消費構造の乖離は3年分となり、1年分ではあるが長くなる。」（同号証5頁）と述べられており、上記説明自体が不合理であるとはされていない。

消費者物価指数マニュアルにおいて「中間年指数」として紹介されている方法であること

また、生活扶助相当CPIは、平成22年をウェイト参照時点として平成20年及び平成23年の物価指数を算出しているところ、このように対象期間の間の任意の時点でウェイトを採る方法は、消費者物価指数マニュアルにおいて「中間年指数」と紹介される方法である（乙A第67号証（15.49）459及び460頁）。そして、このような中間年指数は、「パーシェ指数とラスパイレス指数のほぼ中間に来るロウ指数が得られ」、「それは0月とt月の間の理想的な目標指数に非常に近い」と説明される算定方式である（甲A第277号証（15.51）460及び461頁）。

なお、宇南山意見書においても、「生活扶助相当CPIは、平成20年を0時点、平成23年をt時点、平成22年をウェイト参照時点とした「ロウ指数」そのものである。言い換えれば、生活扶助相当CPIに使われている指数算式は「CPIマニュアル」に掲載されている指数算式である。」（乙A第94号証4頁）と述べられている。

(オ) 特定の品目について他の品目と異なる取扱いをすることの可否について

a 多数ある指数品目のうち教養娯楽費等の特定の品目に限って他の品目と異なる取扱いをする必要性及び合理性を的確に説明することは必ずしも容易でないこと

生活扶助相当CPIの設定に係る厚生労働大臣の判断過程は以上のとおりであるが、ここで、仮に、多数ある指数品目のうちある特定の品目（例えば、教養娯楽費）に限って生活扶助相当CPIの算定から除外し又はウェイトを調整するのであれば、その必要性や合理性について統計等の根拠に基づいて的確に説明することが厚生労働大臣には

求められたといえる。

しかるに、生活扶助相当CPIで用いられた家計調査のウエイトのデータ（乙A第28号証40頁以下）と社会保障生計調査に基づくウエイトのデータ（甲A第253号証及び同第255号証）を比較すると、両者のウエイトの違いは特定の品目（例えば、教養娯楽費）に限られるものではなく、その違いの程度も一様ではない。

また、厚生労働省が平成22年に実施した「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」によれば、例えば、生活保護受給世帯のパソコンの普及率は約4割、ビデオレコーダーは約7割、電子レンジや洗濯機は約9割、カラーテレビや冷蔵庫はほぼ10割となっている（乙A第37号証）。これらの事情に照らせば、生活保護受給世帯においても、テレビやパソコン等の教養娯楽用耐久財は一般世帯と同様に普及しているということができ、生活保護受給世帯において教養娯楽用耐久財を生活扶助で購入することも十分予想されるところ、生活保護費のうちどの程度をテレビやパソコン等の教養娯楽用耐久財に充てるかは当該世帯ごとの個別の事情によるものであって、この点は教養娯楽用耐久財以外の生活扶助相当品目と変わりがない。

このように、仮に、多数ある指数品目のうち特定の品目（例えば、教養娯楽費）に限って生活扶助相当CPIの算定から除外し又はウエイトを調整することを検討したとしても、その必要性や合理性について統計等の根拠に基づいて的確に説明することは必ずしも容易ではなかったといえる。

- b 生活扶助基準の改定に当たっては、恣意的な判断が介在しないという意味での合理性や、国民に対する説明可能性（説明の分かり易さという意味での簡便さ）も考慮要素となり得ること

なお、念のため付言すると、厚生労働大臣は、生活扶助相当CPI

の設定に当たり、これによって平成20年以降の生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加の程度をより正確に把握することを一つの重要な考慮要素として斟酌しているものの、考慮すべき要素はそれに限られるわけではなく、前記のとおり、恣意的な判断が介在しないという意味での合理性や、生活保護受給世帯を含む国民に対する説明可能性（説明の分かり易さという意味での簡便さ）も考慮したものである。

すなわち、平成20年以降における生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を統計等の資料によって正確に把握するとしても、そこにはおのずから限界がある。例えば、本件改定が行われた平成25年の時点においては、平成24年以降の総務省CPIが公表されていなかったから、平成23年から平成25年までの物価変動率（可処分所得の相対的、実質的な増加の程度）を算定することはできない。また、ウエイトのデータの選択についていえば、前記のとおり家計調査のウエイトのデータや社会保障生計調査が存したものの、生活保護受給世帯又は一般低所得世帯における詳細な品目ごとのウエイトを把握できるデータは存しない。さらに、家計調査のウエイトのデータについても、平成20年基準及び平成23年基準のデータは存しないから、近接する他の年のウエイトのデータを用いるほかなく、また、バイアスが生ずることも避けられない。このように、統計等の資料を用いるとしても、平成20年以降の生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を正確に把握するには限界がある。

そして、基準部会による検証結果が保護基準の改定における考慮要素にとどまるのと同様、生活扶助相当CPIの変動率も、本件改定における考慮要素の一つにすぎない。すなわち、厚生労働大臣は、デフ

レ調整を行うに当たり、生活扶助相当CPIの変動率（マイナス4.78パーセント）を前提に、これが生活保護受給世帯と一般国民との不均衡を是正するのに相当なものかという観点からの検討を行っており（後記(キ)参照）、さらに、本件改定における激変緩和措置として、ゆがみ調整において平成25年検証の結果を生活扶助基準に反映させる比率を一律2分の1とした上で（2分の1処理）、ゆがみ調整とデフレ調整を併せた本件改定による減額幅の上限を10パーセントとしており、最終的には、このような激変緩和措置後の生活扶助基準額をもって法3条、8条2項にいう「最低限度の生活」を下回るものではないとの判断をしたものである。

他方、基準部会の行う評価及び検証が、その時点における保護基準について専門技術的な見地から客観的に評価するものであり、そこに政策的な判断は介在しないのに対し、生活扶助相当CPIの設定は、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加により生じた生活保護受給世帯と一般国民との間の不均衡の是正を図るため、同年以降の物価変動を生活扶助基準に反映させる改定（デフレ調整）を行うという政策的判断があり、かかる判断に基づいて設定されるものである。そのため、生活扶助相当CPIの設定に当たっては、厚生労働大臣の合目的的な裁量が認められるというべきである。

そうすると、生活扶助相当CPIの設定に当たっては、これにより算出される物価変動率の正確性が重要な考慮要素の一つであるものの、唯一絶対のものとはいえない。恣意的な判断が介在しないという意味での合理性や、国民に対する説明可能性（説明の分かり易さという意味での簡便さ）も考慮要素となり得るものである。この点、平成15年中間取りまとめにおいても、改定の指標の在り方について「国民に

とってわかりやすいものとする必要がある」とされており（乙A第14号証2頁）、また、平成25年報告書においても、「生活扶助基準の見直しを検討する際には（中略）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」とされているところである（乙A第7号証8頁）。

(カ) 具体的な物価変動率（4.78パーセント）の算定過程

以上のとおり、厚生労働大臣は、総務省CPIのデータ（生活扶助による支出が想定され得る品目の平成20年と平成23年の各価格指数のデータ及び平成22年基準によるウエイトのデータ）を用いて、平成20年から平成23年までの物価変動率を算定することとした。その具体的な算定過程は、以下のとおりである。

まず、総務省統計局のホームページで公表されている平成22年基準消費者物価指数に係る年報の「第7表-1 品目別価格指数（全国）」から、生活扶助による支出が想定され得る平成20年及び平成23年の各品目の価格指数及び平成22年基準によるウエイト（乙A第30号証の黄色塗りした箇所）を抜き出し、表にまとめる（まとめた表が乙A第31号証である。）。

次に、同号証の表中の「②CPI」欄に記載されている各品目別の価格指数に、「ウエイト」欄記載のウエイトの値を乗じる（それが同号証の「①×②」欄の数値である。）。

さらに、「①×②」欄の数値を合計する（その結果が、同号証18頁の欄外の水色塗りした箇所に記載した数値（平成20年が「646627.9」、平成23年が「635973.1」）である。）。

これらの数値を、生活扶助相当品目のウエイトの合計である6189（平成20年）及び6393（平成23年）でそれぞれ除する。

そうすると、以下の計算式のとおり、平成20年の生活扶助相当CPI

Iは「104.5」、平成23年の生活扶助相当CPIは「99.5」となる。

$$\text{平成20年：} 646627.9 \div 6189 = 104.5$$

$$\text{平成23年：} 635973.1 \div 6393 = 99.5$$

そして、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、次の計算式のとおり、マイナス4.78パーセントと算定される。

$$\{(99.5 - 104.5) \div 104.5\} \times 100 = -4.78\%$$

(キ) 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変動率（マイナス4.78パーセント）は、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）により生じた同世帯と一般国民との間の不均衡を是正するのに相当なものと評価した理由

厚生労働大臣は、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変動率をマイナス4.78パーセントと算定したことについて、前記(カ)のとおり、その算定過程が適切であり、平成20年以降の物価変動による生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）の程度を表していると判断した。そして、厚生労働大臣は、前記のとおり、既に平成19年検証において生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費実態との不均衡（夫婦子1人世帯において約1.1パーセント、単身高齢世帯において約13.3パーセント）が確認されていたことに加え、平成20年以降の物価下落が同年9月のリーマンショックに端を発する百年に一度とも評される世界金融危機による実体経済への影響を反映したものであり、物価のみならず、賃金や消費等の経済指標も大きく下落していること（一般勤労世帯の賃金は平成21年に3.9パーセントの減少となり、平成22年には微増したものの、平成23年には再び減少に転じ、家計消費支出も平成21

年から平成23年まで3年連続でマイナスとなった。)などに照らして、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加(生活扶助基準の水準の実質的な引上げ)による同世帯と一般国民との間の不均衡を是正する改定をするに当たっては、その改定率を、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変動率と同じマイナス4.78パーセントとするのが相当と判断した。

エ デフレ調整について、基準部会等の専門機関に意見を求めなかった理由

なお、厚生労働大臣が、デフレ調整を行うに当たり、基準部会等の専門機関に意見を求めなかった理由は、次のとおりである。

(ア) 平成25年検証において生活扶助基準の「水準」についての検証が行われなかったこと

前記イ(ア) a のとおり、基準部会において、平成24年11月までは、消費(平成21年全国消費実態調査)に基づく生活扶助基準の「水準」についても検証を行うことが検討されており、厚生労働大臣としては、このような基準部会による検証結果に基づいて生活扶助基準の「水準」を改定することも想定していたところであるが、結果的に、基準部会において生活扶助基準の「水準」については検証が行われなかった。

(イ) 厚生労働大臣は生活保護基準改定に係る専門技術的知見を有していること

前記(ア)のとおり、平成25年検証においては生活扶助基準の「水準」についての検証が行われず、基準部会による検証結果を踏まえて生活扶助基準の「水準」を改定することは事実上断念せざるを得なかった。しかしながら、前記のとおり一般国民の生活水準が大きく低下していた状況を踏まえるならば、平成25年改定において、何らかの経済指標を用いて生活扶助基準の「水準」の調整を図る必要があることは明らかであ

った。そして、厚生労働大臣が、本件改定を行うに当たり、消費ではなく、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（物価変動）に着目して生活扶助基準の「水準」を改定することとした理由は前記のとおりである。

ここで、前記のとおり、厚生労働省は、法を所管しており（厚生労働省設置法4条1項）、厚生労働大臣はその長として（同法2条2項）、生活保護行政（同法4条1項82号）の責任者たる立場にあり、各種の統計調査や現場において生活保護行政を担う地方自治体からの情報収集等を通じて生活保護受給世帯の生活実態を把握するとともに、専門機関から累次にわたり保護基準に関する分析及び検証の結果を聴取するなどしている。このように、厚生労働大臣は、生活保護行政の責任者として必要となる専門技術的知見を有しており、保護基準の改定に係る同大臣の判断は、このようにして蓄積されてきた専門技術的知見を踏まえた考察に基づくものである。デフレ調整を行うこととした厚生労働大臣の判断もまた、同大臣の専門技術的知見を踏まえた考察に基づくものであった。

- (ウ) デフレ調整の内容はそれまでの生活扶助基準の改定の基本的な考え方や専門機関による検証の考え方と齟齬するものではなかったこと

また、デフレ調整は、平成20年以降の社会経済情勢や一般低所得世帯（第1・十分位）の消費の実態を前提として行われたものであって、殊に、平成20年9月のリーマンショックに端を発した世界金融危機が我が国の実体経済に大きな影響を与え、賃金、物価、家計消費等がいずれも大きく下落するなど、一般国民の生活水準が大きく低下していた状況を踏まえるならば、何らかの経済指標を用いて生活扶助基準の「水準」の調整を図る必要があることは明らかであった。

ここで、これまでの生活扶助基準の改定は、一貫して、生活保護にお

いて保障されるべき最低生活の水準が一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるという考え方に立脚して行われてきたところ、デフレ調整もこのような考え方に基づくものである。他方、昭和59年度以降、水準均衡方式の下において消費の動向を用いた毎年度の改定が行われてきた実情があったものの、専門委員会による平成15年中間取りまとめにおいて、最近の経済情勢を踏まえた場合に、生活保護受給世帯への影響という観点から消費を用いることについての課題や改定の在り方について検討する必要性が示されており、改定の指標として物価を用いることも選択肢の一つとして指摘されていたところであった。

また、被保護者の需要の有無及び程度を判断する手法として、一般低所得者が支出する品目のうち、生活扶助相当品目だけを用いるという手法は、従前から行われており、かつ、専門家においても是認していたものである。すなわち、老齢加算の廃止を提言した専門委員会は、「生活扶助相当消費支出額」に基づき被保護者の需要の有無等について検討しているところ、「生活扶助相当消費支出額」とは、一般低所得者層の消費支出全体から、生活扶助による支出がおよそ想定されない品目を除くことによって算出したものである（岡田最高裁調査官解説269及び270頁参照）。

以上のとおり、デフレ調整の内容はそれまでの生活扶助基準の改定に当たっての基本的な考え方や専門機関による検証の考え方と齟齬するものではなかった。

(エ) 社会保障制度改革推進法の附則により、生活扶助基準について必要な見直しを早急に行うことが求められていたこと

さらに、平成24年6月、社会保障制度改革推進法案が、自由民主党、公明党及び民主党の三党の合意に基づき国会に提出され、平成24年8

月に同法（平成24年法律第64号）が成立したところ、その附則2条1号には、政府は、「生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと」と明記されており（乙A第7号証2頁）、生活扶助基準について必要な見直しを早急に行うことが厚生労働大臣には求められていた。生活保護については予算措置を伴うことから、保護基準の改定内容を平成25年度予算案に盛り込むための時間的制約もあった*9。

- (オ) 基準部会等の専門機関に意見を求めなければ保護基準の改定が行えないものではないこと

他方で、保護基準の改定は、厚生労働大臣の広範な裁量権に基づく政策判断に委ねられており、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たり、基準部会等の専門機関に諮問し又はその意見を求めることなどを定める法令上の規定はなく、法及び関連法規には、保護基準の改定に当たり専門機関からの意見聴取が必要である旨の規定は見当たらない。そのため、そもそも、基準部会等の専門機関に意見を求めなければ保護基準の改定が行えないものではなかった。

- (カ) 厚生労働大臣が行おうとする保護基準の改定の当否等について意見を述べることは、基準部会の設置の趣旨及び審議事項ではないこと

さらに、基準部会は、厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会に置かれる常設の部会であるが（厚生労働省設置法7条、社会保障審議会令6条1項）、その設置の趣旨及び審議事項は、「生活保護基準の定期的な評価・検証」である（乙A第23号証）。すなわち、基準部会の

*9 各年度の政府予算案は、通常、前年12月に閣議決定され、翌年1月の通常国会に提出される。平成25年度予算案は、平成25年1月29日に閣議決定され、国会審議を経て、同年5月15日に成立した。平成25年告示がされたのはその翌日（同月16日）である。

設置の趣旨及び審議事項は、飽くまで、現在の生活扶助基準の定期的な評価及び検証であって、厚生労働大臣が行おうとする保護基準の改定の当否等について審議検討することは、基準部会の設置の趣旨及び審議事項ではなかった。

また、基準部会の委員は飽くまでも保護基準の評価・検証のために選任された各種学問分野の専門家であって、基準部会は、個々の専門的知見を活用した多角的視点に基づいた各種分析方法の提案、情報収集、分析や提言を行うことはできても、経済的・社会的条件を通じた政策的判断をすることは基準部会の設置の趣旨及び審議事項ではない。つまり、基準部会は、厚生労働大臣の判断における考慮要素の一つとして、専門的知見を集約して得られた事実の説明やその事実に係る分析、評価に関する意見を提供することが求められるものの、それを踏まえた政策的判断を求められているものではない。

この点については、平成24年10月5日の第10回基準部会において、駒村部会長の「この部会の役割というのは検証するというところでございますので、それをどう反映させるかというのは政策判断であろうと思います」との発言に端的に表れている（乙A第24号証13頁）。また、平成25年1月16日の第12回基準部会において、山田委員が、「この後にこの報告書（引用者注：平成25年報告書の意。）を考慮していただきながら具体的な政策のプロセスに入っていくと思うのですけれども」との発言も同趣旨と理解できる（乙A第26号証30頁）。

そのため、仮にデフレ調整の当否等について専門家からの意見を聴取しようとするれば、いかなる専門家に対して意見を求めるか（専門家個人にするか合議性の専門機関にするか、仮に合議性の専門機関にするとした場合に基準部会にするか新たな機関を立ち上げるかなどを含む。）についての検討が必要となり、専門家による検討に必要な期間も併せれば、

専門家からの意見聴取には相当の期間を要することが見込まれたといえる。

(*) まとめ

以上のとおり、平成19年検証結果及び同検証以降の社会経済情勢等に照らし生活扶助基準の「水準」を改定する必要性が認められたものの、平成25年検証においては生活扶助基準の「水準」についての検証が行われず、基準部会による検証結果を踏まえた生活扶助基準の「水準」の改定は事実上断念せざるを得なかった。そこで、厚生労働大臣は、自らの専門技術的知見を踏まえてデフレ調整を行うという判断をしたものであるところ、このデフレ調整の内容は、生活扶助基準の改定に当たっての基本的な考え方に立脚したものであり、また、それまでの専門機関による検証の考え方と齟齬するものでもない。そして、平成24年8月に成立した社会保障制度改革推進法の附則において、生活扶助基準について必要な見直しを早急に行うことが厚生労働大臣には求められていたところ、もとより保護基準の改定に当たり専門機関から意見聴取を求める旨の法令上の規定はない上、厚生労働大臣が行おうとするデフレ調整の当否等について審議検討することは基準部会の設置の趣旨及び審議事項ではなかった（仮に専門家から意見を聴取しようとするれば、相当の期間を要することが見込まれたといえる。）。

厚生労働大臣は、以上のような事実関係等に照らし、デフレ調整について基準部会等の専門機関に意見を求めなかったものである。

オ 本件改定におけるデフレ調整の実施

以上のとおり、厚生労働大臣は、平成20年以降の物価を用いて生活扶助基準の「水準」の適正化を図ることとし、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの変動率（マイナス4.78パーセント）を算定の上、当該数値相当分を減額することが平成20年以降の生活保護

受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）による同世帯と一般国民との間の不均衡を是正するのに相当であると評価・判断して、本件改定におけるデフレ調整（生活扶助基準の「水準」の見直し）を行うに至ったものである。

3 激変緩和措置の概要及び厚生労働大臣が激変緩和措置に係る判断に至る経緯

(1) 本件改定における激変緩和措置の概要

本件改定における激変緩和措置の概要は、①子どもがいる世帯に配慮して貧困の世代間連鎖を防ぐなどの観点を実現しつつ、「生活扶助基準の展開部分の適正化」というゆがみ調整の本質的部分を改変しないようにするため、平成25年検証の結果を反映する程度を一律2分の1とするとともに（2分の1処理）、②ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行うことによって大幅な減額となる世帯に配慮する観点から、ゆがみ調整とデフレ調整を併せて行うことによる減額幅の上限を10パーセントとした上で、③その結果の反映を3年にわたる期間で段階的に実施するというものである。

(2) 厚生労働大臣が2分の1処理を講じた経緯

ア 前記(1)①の2分の1処理についてふえんすると、平成25年検証は、生活扶助基準の「展開のための指数」について初めて詳細な分析を行ったところ、その手法は、専門的議論の結果得られた透明性の高い合理的なものであると評価することができるものの、当該手法が唯一のものであるということとはできないし、特定の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（乙A7〔9頁〕）。

現に、生活扶助基準については、専門機関による検証が定期的に行われており、展開部分についても、平成25年検証の結果等を前提に更なる検証が行われることが予定されていた。

また、平成25年検証は、前記のとおり、年齢階級別、世帯人員別、級地別の「展開のための指数」について検証を行ったものであるところ、その影響は、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組合せによって様々であると見込まれた。しかも、平成25年報告書に記載されたとおり、平成25年検証の結果をそのまま反映させた場合、子どものいる世帯では、

夫婦子1人世帯（子は18歳未満） 8.5パーセント

夫婦子2人世帯（子は18歳未満） 14.2パーセント

母子世帯（18歳未満の子1人） 5.2パーセント

との減額率となることから、子どものいる世帯への影響が大きくなることが予想された（乙A第7号証7及び8頁）。この点、平成25年報告書には、平成25年検証の結果に関する留意事項として、「今般、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には（中略）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」と明記されており（同号証9及び10頁）、平成25年検証自体が上記の観点から激変緩和措置を講じることを予定していたといえることができる。

イ なお、2分の1処理を講じるに当たっては、個別の指数ごとに減額幅（減額の改定比率）については2分の1とし、増額幅（増額の改定比率）についてはそのまま反映させるといったように、部分的に反映程度を変えることは、理論的にはあり得たところである。

もともと、平成25年検証の結果から明らかとなった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かい離を解消して、生活扶助基準を適正化し生活保護受給世帯間の公平を図るとするゆがみ調整の目的等からすれば、基準部会の検証結果を部分的に生活扶助基準に反映させる場合には、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これを反映させることがゆがみ調整の目的に沿う合理的な措置であるといえる。つまり、平成25年検証の結果を反映させる比率を一律2分の1とした場

合であっても、平成25年検証の結果明らかとなった年齢階級別、世帯人員別、級地別の生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費実態の乖離が、その乖離の程度に比例してバランスよく一定の割合で解消されることになりはならず、生活保護受給世帯間の公平を図るために生活扶助基準の展開部分を適正化するというゆがみ調整の本質的部分の趣旨に沿う改定を実現するものである。

これに対し、減額幅のみ2分の1の比率で反映させ、増額幅については平成25年検証の結果を全て反映させるとした場合、生活保護受給世帯間における不公平を生じさせることになるから、生活保護受給世帯間の公平を図るために生活扶助基準の展開部分を適正化するというゆがみ調整の本質的部分を改定することになる。

そこで、厚生労働大臣は、平成25年検証によって判明した年齢階級別、世帯人員別及び級地別のゆがみを公平に解消させる観点等から、減額幅のみ2分の1の比率で反映させるのは適当ではないと考え、減額幅・増額幅にかかわらず一律の改定比率としたのである。

ウ 以上から、ゆがみ調整においては、「生活扶助基準の展開部分の適正化」というゆがみ調整の本質的部分を改定しないようにしつつ、次回の検証までの激変緩和措置として、平成25年検証の結果を反映する比率が一律2分の1とされた。

以上