

令和5年5月30日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成27年(行ウ)第13号 保護変更決定処分取消請求事件(以下「第1事件」という。)、平成28年(行ウ)第6号 保護変更決定処分取消請求事件(以下「第2事件」という。)

5 口頭弁論終結日 令和4年11月17日

判 決

当事者の表示 別紙1当事者目録記載のとおり

(以下、第1事件原告ら及び第2事件原告らを併せて「原告ら」といい、第1事件被告ら及び第2事件被告らを併せて「被告ら」という。)

主 文

- 1 別紙2処分一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が「名宛人」欄記載の第1事件原告らに対して「処分日」欄記載の各年月日付でした各保護変更決定処分を取り消す。
- 2 別紙3処分一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が「名宛人」欄記載の第2事件原告らに対して「処分日」欄記載の各年月日付でした各保護変更決定処分を取り消す。
- 3 訴訟費用は第1事件及び第2事件を通じて被告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

20 主文同旨。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

25 厚生労働大臣は、生活保護法(昭和25年法律第144号)の委任に基づいて定めた「生活保護法による保護の基準」(昭和38年4月1日号外厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。)における生活扶助の基準(以下「生活扶助基準」という。)につき、順次、平成25年5月16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〕。以下「平成25年告示」という。）による改定（以下「平成25年改定」という。）、平成26年3月31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〕。以下「平成26年告示」という。）による改定（消費増税に対応するためになされた改定部分は除く。以下「平成26年改定」という。）及び平成27年3月31日付け厚生労働省告示（平成27年厚生労働省告示第227号〔同年4月1日から適用〕。以下「平成27年告示」という。）による改定（以下「平成27年改定」という。）を行った（以下、平成25年告示、平成26年告示及び平成27年告示を併せて「本件各告示」といい、平成25年改定、平成26年改定及び平成27年改定を併せて「本件改定」という。）。

本件は、静岡県内において生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けている原告らが、第1事件原告らについては、平成26年改定に伴い、別紙2処分一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁から「名宛人」欄記載の各原告を名宛人とする各保護変更決定処分（以下、これらを併せて「平成26年変更決定」という。）をそれぞれ受け、第2事件原告らについては、平成27年改定に伴い、別紙3処分一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁から「名宛人」欄記載の各原告を名宛人とする各保護変更決定処分（以下、これらを併せて「平成27年変更決定」といい、平成26年変更決定と平成27年変更決定を併せて「本件各処分」という。）をそれぞれ受けたが、本件各処分は、生活保護法3条及び8条2項に違反し、生活扶助を健康で文化的な最低限度の生活を維持するに足りない水準とするものであるなどの理由から違法であると主張して、各原告に対応する各処分行政庁の所属する各地方公共団体に対し、本件各処分の取消しを求める事案である。

2 関係法令の定め等

(1) 憲法の定め

憲法 25 条 1 項は、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旨規定し、同条 2 項は、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と規定する。

5 (2) 生活保護法の定め

ア 目的

生活保護法は、憲法 25 条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮する全ての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする（1 条）。

イ 基本原理

10 全て国民は、生活保護法の定める要件を満たす限り、同法による保護（以下「保護」ともいう。）を差別されることなく平等に受けることができ（無差別平等の原理、2 条）、同法により保障される「最低限度の生活」は、憲法 25 条及び同法 1 条を受けて、「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される（最低生活の原理、3 条）。また、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（4 条 1 項）、民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、全て生活保護法による保護に優先して行われるものとされる（同条 2 項、補足性の原理）。

ウ 保護の原則

25 保護は、厚生労働大臣の定める基準（保護基準。なお、平成 11 年法律第 160 号による改正前は厚生大臣であるが、以下では、上記改正の前後を問わず「厚生労働大臣」と表記する場合がある。）により測定した要保護者（現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要

とする状態にある者〔6条2項〕)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される(8条1項)。また、保護基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならないとされる(同条2項)。

そして、保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効かつ適切に行うものとされ(9条)、原則として、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとされる(10条)。

エ 保護の種類

保護の種類は、① 生活扶助、② 教育扶助、③ 住宅扶助、④ 医療扶助、⑤ 介護扶助、⑥ 出産扶助、⑦ 生業扶助、⑧ 葬祭扶助の8種類があり(11条1項各号)、これらの保護は、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行うものとされる(同条2項)。

このうち、生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの及び移送の範囲内において行われる(12条)。生活扶助の方法は、原則として金銭給付によって行うが(31条1項本文)、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によって行うことができるとされる(同項ただし書き)。

オ 保護の変更等

保護の実施機関は、要保護者が急迫した状況にあるときは、すみやかに、職権をもって保護の種類、程度及び方法を決定し、保護を開始しなければならない(25条1項)、福祉事務所を設置しない町村の長は、要

保護者が特に急迫した事由により放置することができない状況にあるときは、すみやかに、職権をもって応急的処置として、必要な保護を行わなければならないとされる（同条3項、19条6項）。

また、保護の実施機関は、常に、被保護者（現に保護を受けている者〔6条1項〕）の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をも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とされる（25条2項）。

そして、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される（56条）。

(3) 保護基準

厚生労働大臣は、生活保護法8条1項に基づき保護基準を定めているところ、保護基準は、前記(2)エの各保護の種類に係る基準につき、それぞれ保護基準別表第1から第8までに定めるところによると規定するとともに（第1項）、要保護者に特別の事由があつて、前記基準によりがたいときは、厚生労働大臣が特別の基準を定めるとする（第2項）。

ア 級地（乙1の1）

保護基準は、生活扶助、住宅扶助、出産扶助及び葬祭扶助の各基準（保護基準別表第1、別表第3、別表第6及び別表第8）について、被保護者の居住地に応じて基準額を定めているところ、保護基準別表第9は、当該基準額に係る地域の級地区分として、全国の市町村を1級地-1、1級地-2、2級地-1、2級地-2、3級地-1及び3級地-2の6区分の級地に区分している（第3項）。

イ 生活扶助基準（乙1の1）

保護基準のうち、生活扶助基準は、基準生活費（保護基準別表第1、第1章）と加算（保護基準別表第1、第2章）に大別される。

(ア) 基準生活費（保護基準別表第1、第1章）

居宅で生活する者（生活保護法30条1項本文参照）の基準生活費は、世帯を単位として算定され、個人単位に消費される経費（例えば、飲食費、被服費）に対応する基準として年齢別に定められた第1類の表に定める個人別の額を合算するなどした額（以下「第1類費」という。）と、世帯全体としてまとめて支出される経費（例えば、光熱水費、家具什器費）に対応する基準として世帯人員別に定められた第2類の表に定める世帯別の額（以下「第2類費」という。）との合計額で定まる。

(イ) 加算（保護基準別表第1、第2章）

加算は、基準生活費において配慮されていない個別的な特別需要を補填することを目的として設けられており、妊産婦加算、障害者加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算及び母子加算がある。

(4) 社会保障審議会に関する定め等

ア 社会保障審議会は、厚生労働省の本省に置かれた審議会であり（厚生労働省設置法〔平成11年法律第97号〕6条1項）、その所掌事務には、厚生労働大臣の諮問に応じて社会保障に関する重要事項を調査審議することや、上記重要事項に関し、厚生労働大臣又は関係行政機関に意見を述べることが含まれる（同法7条1項1号及び3号）。

イ なお、厚生労働省設置法施行（平成13年1月6日）前においては、社会福祉事業法（なお、平成12年法律第111号により題名が「社会福祉法」に改正された。）6条1項に基づき、厚生省に中央社会福祉審議会（昭和38年法律第133号による改正前の名称は社会福祉審議会であった。以下、同改正の前後を通じて「中央社会福祉審議会」という。）が設置されており、同審議会に、生活保護法の施行に関する事項を調査審議するため、生活保護専門分科会（以下「専門分科会」という。）が設置され

ていた（社会福祉事業法10条1項）。厚生労働省設置法の施行に伴い、中央社会福祉審議会及び厚生省に設置されていた他の審議会は、社会保障審議会に統合された。

3 前提事実（当事者間に争いがなく、掲記の証拠〔書証は、特に記載しない限り、枝番全てを含む。以下、本判決において同じ。〕及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 当事者等

本件各処分時点において、原告 及び原告 は浜松市、原告 及び原告 は袋井市、原告 は静岡市、原告 は掛川市に居住し、それぞれ生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けていた。

なお、本件各処分の時点における原告らの各居住地のうち、静岡市及び浜松市は2級地-1に区分され、袋井市及び掛川市は3級地-1に区分される。

(以上につき、甲1、3、5、6、8、10、乙1ないし3)

(2) 生活扶助基準の改定方式の変遷

ア 改定方式の変遷

生活扶助基準は、衣食等のいわゆる日常生活に必要な基本的、経常的経費についての最低生活費（基準生活費）を定めたものである。昭和25年に生活保護法が施行されて以降、生活扶助基準の改定方法としては、生活保護法の施行日から昭和35年までは、マーケットバスケット方式（最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類、家具什器、入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する方式）が、昭和36年から昭和39年まではエンゲル方式（栄養審議会の答申に基づく栄養所要量を満たし得る食品を理論的に積み上げて計算し、別に低所得世帯の実態調査から、この飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式）が、

昭和40年から昭和58年までは格差縮小方式（一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、結果的に一般国民と被保護世帯との消費水準の格差を縮小させようとする方式）がそれぞれ採用されてきた。

その後、昭和59年から現在まで、生活扶助基準の改定には、水準均衡方式が採用されている。

イ 水準均衡方式

水準均衡方式とは、昭和58年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な水準に達しているとの評価を踏まえ、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を図るという方式である。

水準均衡方式は、中央社会福祉審議会が昭和58年12月に取りまとめた「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」（乙8。以下「昭和58年意見具申」という。）を受けて新たに導入された生活扶助基準改定方式であり、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当であるなどとする。

（以上につき、乙7、8）

(3) 世帯別基準生活費の算出方法等

生活扶助基準は、一般の標準的な世帯を想定して定める標準世帯（昭和61年以降は、33歳、29歳、4歳の3人世帯。以下「標準3人世帯」ともいう。）の基準額を定め、これを個人的経費の第1類費と世帯共通経費の第2類費に一定の割合で分けた上で、第1類費は年齢階級別に一定の割合で1人当たりの基準額に分解するとともに、他の年齢階級の基準額を算出し、一方の第2類費も世帯人員3人の場合に対する一定割合で他の世帯人員の基準額を算出している（標準世帯の基準額から他の世帯人員の基準額を算出する

手法を「展開」ともいう。)

(以上につき、乙5、21)

(4) 平成25年改定以前の生活扶助基準検証の経緯等

ア 生活保護制度の在り方に関する専門委員会における検討

平成15年に、社会保障審議会運営規則(平成13年1月30日社会保障審議会決定。以下「審議会規則」という。)8条に基づき、社会保障審議会福祉部会の下に設置された。

専門委員会は、平成15年12月16日付けで「生活保護の在り方についての中間とりまとめ」(乙13。以下「平成15年中間とりまとめ」という。)を作成した。さらに、専門委員会は、平成16年12月15日付けで「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」(乙4。以下「平成16年報告書」といい、専門委員会による同検証を「平成16年検証」という。)を取りまとめ、その中で、生活扶助基準の評価・検証等に関し、平成15年中間とりまとめで報告したとおり「いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、勤労3人世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であった」とした一方で「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。」として、生活扶助基準の定期的な検証の必要性を指摘した。また、生活扶助基準の設定及び算定方法については、当時の生活扶助基準の設定は標準3人世帯を基軸としていたことなどから、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などと指摘し、特に① 多人数世帯基準の是正、② 単身世帯基準の設定及び③ 第1類費の年齢別設定の見直しの3点について改善が図られるよう見直しを検討する必要があると指摘した。

(以上につき、乙4、7、12、13)

イ 生活扶助基準に関する検討会における生活扶助基準の検証等

平成19年10月、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、検証を行うことを目的として、厚生労働省社会・援護局長の下に「生活扶助基準に関する検討会」（以下「検討会」といい、検討会による同検証を「平成19年検証」といい、平成16年検証と併せて「前2回検証」という。）が設置された。

検討会は、同年11月30日付けで、平成19年検証の結果として「生活扶助基準に関する検討会報告書」（乙5、以下「平成19年報告書」という。）を取りまとめ、その中で「生活扶助基準の評価・検証を適切に行うためには、国民の消費実態を詳細に分析する必要があり、そのためには、全国消費実態調査を基本とし、収入階級別、世帯人員別、年齢階級別、地域別などの様々な角度から詳細に分析することが適当である」と指摘した。そして、生活扶助基準の水準について、消費実態との比較によれば、生活扶助基準額は一般低所得者の生活扶助相当支出額（一般低所得者の消費支出額全体から、生活保護制度において生活扶助以外の扶助に該当するもの、生活保護制度において基本的には是認されない支出に該当するもの、被保護世帯は免除されているもの及び最低生活費の範ちゅうになじまないものを除外した額。以下同じ。）に比べ「高め」（単身世帯）又は「やや高め」（夫婦子1人世帯）となっていること、生活扶助基準額がこれまで年間収入階級第1・十分位（収入の低い方から順番に並べ、世帯数が等しくなるよう十等分し、収入の低い層か

ら順次第1ないし第10の数字を付して「第1・十分位」等と表示した
もの。以下「第1・十分位」といい、年間収入階級の他の層について
も、当該層を示す番号で「第2・十分位」などと表記するほか、十等分
ではなく、例えば、世帯数が等しくなるように五十等分した場合の各層
についても「第1・五十分位」などと表記する。)の消費水準とを比較
5 することが適当とされてきたことについては、これを変更する理由は特
段ないなどと指摘した。

(以上につき、乙5、14)

ウ 生活保護基準部会における生活扶助基準の検証等

10 平成23年2月10日に社会保障審議会における了承を得た上で、5年
に一度実施される全国消費実態調査の特別集計データ等を用いて専門的か
つ客観的に保護基準の評価・検証を実施する目的で、社会保障審議会の下
に新たに、保護基準の定期的な評価・検証について審議する常設部会とし
て学識経験者等から構成される生活保護基準部会(以下「基準部会」とい
15 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
るか否か等について検証を行い(以下、基準部会による同検証を「平成
20 25年検証」という。)、平成25年1月18日付けで「社会保障審議
会生活保護基準部会報告書」(乙6。以下「平成25年報告書」とい
う。)を取りまとめた。

平成25年検証においては、生活保護において保障すべき健康で文化的
な最低限度の生活の水準は、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とされてきたことから、生活扶助基準と対比
25 する一般低所得世帯として第1・十分位を設定し、その上で、様々な世

帯構成の基準額を算出する際に基本となる年齢階級別、世帯人員別及び級地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。この際、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
5 準への影響を評価する方法を採用した。そして、様々な世帯構成に対する基準の展開の妥当性を指数によって把握するため、第1・十分位の世帯の生活扶助相当支出額を用いて指数（消費実態の指数）を算出し、生活扶助基準による指数と比較するなどして、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の指数を反映した場合の影響について分析し、個々の生活保護
10 受給世帯を構成する世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の様々な組合せによる生活扶助基準の妥当性についてきめ細かな検証を行った。

(以上につき、乙6、22)

(5) 本件改定の概要

ア 概要

15 本件各告示（平成25年告示ないし平成27年告示）による本件改定（平成25年改定ないし平成27年改定）は、主として、① 平成25年検証の結果を踏まえて、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との間の年齢、世帯人員、級地による乖離を調整するとともに（以下、本
20 件改定における生活扶助基準の調整のうち、これらの乖離是正を目的として行われたものを「ゆがみ調整」という。）、② 近年デフレ傾向が続いてきた中で生活扶助基準額が据え置かれてきたことに鑑み、実質的な購買力を維持しつつ、客観的な経済指標である消費者物価指数の動向を勘案して生活扶助基準額を見直すこととした（以下、本件改定にお
25 ける生活扶助基準の調整のうち、物価の動向を勘案して行われたものを「デフレ調整」という。）。また、③ 見直しの影響を一定程度に抑え

る観点から、生活扶助基準の見直し幅の上下限を設定するとともに、生活扶助基準の見直しを、平成25年度から3年間かけて段階的に実施すること等による激変緩和措置を併せて実施した。

イ ゆがみ調整の概要

平成25年改定において、厚生労働大臣は、平成25年検証の結果を踏まえ、生活扶助基準について、① 第1類費基準額について、各年齢階級間の基準額の差を縮小すること、② 第1類費基準額の逓減率（世帯人員が1人増加するごとに第1類費基準額の合計額に乗じる割合）について、世帯人員の増加に応じた逓減割合を大きくすること、③ 第2類費基準額について、世帯人員の増加に応じた各世帯人員別の基準額の増額の幅を拡大すること、④ 第1類費及び第2類費の基準額について、それぞれ各級地間の基準額の差を縮小するよう調整した。また、厚生労働大臣は、平成25年改定により、期末一時扶助については、平成25年検証の結果を踏まえて、世帯人員数が増えると単純に世帯人員に応じて数倍していた従前の仕組みを見直し、世帯人員数ごとに世帯規模の経済性（スケールメリット）を考慮した基準額を定めることとした。さらに、勤労控除については、基礎控除における全額控除となる水準を8000円から1万5000円に引き上げ、控除率の逓減措置を廃止して一律10%に見直すこととし、併せて、特別控除については、基準部会の検討結果を踏まえて廃止することとした。そして、厚生労働大臣は、ゆがみ調整に際し、全ての生活保護受給世帯について、平成25年検証の結果を反映させる比率を一律に2分の1とする処理を行った（以下「2分の1処理」という。）。

（以上につき、乙16ないし18）

ウ デフレ調整の概要

デフレ調整においては、総務省から公表されている消費者物価指数（以

下「総務省CPI」ともいう。)をもとに、全ての消費品目から、①生活扶助以外の他扶助で賄われる品目(家賃、教育費、医療費など)及び②原則として保有が認められておらず又は免除されるため生活保護受給世帯において支出することが想定されていない品目(自動車関係費、NHK受信料等)(以下①及び②を併せて「除外品目」ともいう。)を除いて算出した消費者物価指数(生活扶助に相当する品目を対象とする消費者物価指数。以下「生活扶助相当CPI」という。)の動向を勘案した。具体的には、平成20年の年平均の生活扶助相当CPIと平成23年の年平均の生活扶助相当CPI(平成25年度予算編成時の最新の物価データ)を用いて算出した、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%、以下「本件下落率」という。)を勘案して、本件改定による生活扶助基準の見直しを行った。

(以上につき、乙18)

エ 激変緩和措置

厚生労働大臣は、平成25年検証において生活扶助基準の見直しに際しての留意事項として「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮」することとし「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」と指摘されたことを踏まえて、本件改定における生活保護受給世帯に対する激変緩和措置として、① 本件改定を平成25年度から3年間をかけて段階的に実施する(期末一時扶助を除く。)とともに、② 見直しの影響を一定程度に抑える観点から、現行基準からの増減幅は、±10%を超えないように調整することとした。

なお、本件改定による財政効果は、生活扶助基準につき3年間で670億円程度(国費ベース)となる見込みであり、このうち、ゆがみ調整に

よるものが90億円程度、デフレ調整によるものが580億円程度であった（このほか、期末一時扶助の見直しによる70億円程度の財政効果が見込まれた。）。

（以上につき、乙18）

5 (6) 基準部会によるその後の検証

基準部会は、平成29年12月14日付けで、生活扶助基準の見直しによる影響の把握を行った上で、生活扶助基準に関する検証及び有子世帯の扶助・加算に関する検証等を中心とする平成29年検証の結果を内容とする「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（以下「平成29年報告書」といい、同検証を「平成29年検証」という。）を取りまとめた。

10 (以上につき、乙67)

(7) 本件各処分に至る経緯

本件改定に伴い、各保護の実施機関は、次のア及びイのとおり、原告らに対し各保護変更決定処分を行った。

15 ア 平成26年改定に伴い、別紙2処分一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が、「名宛人」欄記載の第1事件原告らに対し、「処分日」欄記載の各年月日付けで本件各処分のうち平成26年変更決定を行った。

イ 平成27年改定に伴い、別紙3処分一覧表の「処分庁」欄記載の各処分行政庁が、「名宛人」欄記載の第2事件原告らに対し、「処分日」記載の各年月日付けで本件各処分のうち平成27年変更決定を行った。

20 (8) 本件訴訟に至る経緯

ア 第1事件

25 (ア) 第1事件原告らは、別紙2処分一覧表の「審査請求日」欄記載の平成26年5月23日付けで、静岡県知事に対し、平成26年変更決定が生存権を侵害する違法なものであるなどと主張して、生活保護法64条に基づき審査請求をそれぞれ行った。

(イ) 静岡県知事は、別紙2処分一覧表の「裁決日」欄記載の平成26年7月11日付けで、第1事件原告らに対し、上記(ア)の審査請求に対し、それぞれ棄却する旨の裁決を行った。

(ウ) 第1事件原告らは、別紙2処分一覧表の「再審査請求日」欄記載の平成26年8月11日付けで、厚生労働大臣に対し、平成26年変更決定につき生活保護法66条1項に基づき再審査請求を行った。

(エ) 第1事件原告らは、平成27年7月9日、当裁判所に第1事件を提起した(行政事件訴訟法8条2項1号)。

(以上につき、甲1、3、5、6、8、10、乙95、当裁判所に顕著な事実)

イ 第2事件

(ア) 第2事件原告らは、別紙3処分一覧表の「審査請求日」欄記載の日付で、静岡県知事に対し、平成27年変更決定が生存権を侵害する違法なものであるなどと主張して、生活保護法64条に基づく審査請求をそれぞれ行った。

(イ) 静岡県知事は、別紙3処分一覧表の「裁決日」欄記載の日付で、第2事件原告らに対し、上記(ア)の審査請求に対し、それぞれ棄却する旨の裁決を行った。

(ウ) 第2事件原告らは、別紙3処分一覧表の「再審査請求日」欄記載の日付で、厚生労働大臣に対し、平成27年変更決定につき生活保護法66条1項に基づき再審査請求を行った。

(エ) 第2事件原告らは、平成28年3月7日、当裁判所に第2事件を提起した(行政事件訴訟法8条2項1号)。

(以上につき、乙96、当裁判所に顕著な事実)

4 争点

本件の争点は、本件各処分の適法性であり、具体的には、次のとおりであ

る。

(1) 本件改定の適法性

(2) 手続的適法性

5 争点に対する当事者の主張の要旨

5 (1) 争点(1) (本件改定の適法性) について

(原告らの主張の要旨)

本件改定は、次のアないしウのとおり、厚生労働大臣の裁量を逸脱した違法なものであるから、本件改定を前提とする本件各処分はいずれも生活保護法3条、8条2項に反し違法である。

10 ア 判断枠組み

憲法25条1項は「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」と生存権を保障し、同条2項は「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」と国の責務を定めているところ、これらの憲法の規定の趣旨を具体化したものが生活保護法である。

生活保護法8条1項に基づき、厚生労働大臣は保護基準の改定権限を付与されている。もっとも、厚生労働大臣が保護基準を設定する場合、生活保護法8条2項に基づき「要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他の保護の種類に応じて必要な事情を考慮」するべきと規定されていることから、上記の必要な事情以外の事項を過度に考慮したり、考慮すべきでない事項を考慮したりして保護基準を改定した場合には権限の逸脱・濫用として違法となる。具体的には、厚生労働大臣は、生活保護法11条以下に規定されている生活扶助、住宅扶助等の各扶助の「保護の種類」に応じて、「要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別」等の具体的かつ明確に必要な事情を考慮した上で、それぞれの扶助の基準を設定しなければならず、これにより定められる各扶助

の基準は「健康で文化的な生活水準」を維持できるものでなければならない（生活保護法3条）。

イ ゆがみ調整の違法性

(ア) 比較対象を第1・十分位としたことが誤りであること

昭和58年意見具申を受けて導入された水準均衡方式においては、①一般国民の消費支出、②低所得世帯（第1・五分位及び第2・五分位の世帯）の消費支出及び③生活保護受給世帯の消費支出の間の較差の均衡に留意することとされている。しかしながら、平成25年検証においては、一般低所得世帯として第1・十分位を設定し、生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費実態を十分反映しているかについて検証しているところ（前提事実(4)ウ）、このような検証の方式は水準均衡方式の考え方に反する。

また、保護基準以下の生活をしている層が大量に存在する現状において、平成25年検証のような方法を採用すると、際限なく保護基準が下がることになる。実際、第1・十分位との比較による保護基準の引下げについては、平成25年報告書も消極的な姿勢を示していた。

(イ) 「必要な事情」（生活保護法8条2項）を考慮していないこと

ゆがみ調整は、標準3人世帯の基準額から年齢階級別、世帯人員別及び級地別の生活扶助基準額に展開する際の指数が第1・十分位の世帯の消費実態と乖離していたことから、その乖離を是正するものであり、保護基準の絶対値に何ら影響するものではない。基準部会は、生活扶助の水準を検証しておらず、ゆがみ調整によっては具体的に必要な生活扶助の額は決まらないから、生活保護法8条2項が厚生労働大臣に考慮を義務付けた「必要な事情」を考慮しないものであり、同項に違反する。

ウ デフレ調整の違法性

(ア) 基準部会等の専門機関の関与を踏まえたものではないこと

本件改定は、基準部会の平成25年検証をもとに行われたが、そもそも平成25年報告書にデフレ調整に関する記載はなく、むしろ基準部会の議論と結論は、生活扶助基準の引下げを容認するものではなかった。本件改定の実施時期を考慮すると、本件改定は、平成24年に政権に復帰した政党の公約実現という政治的意図で行われた恣意的なものである。

(イ) 生活扶助相当CPIは専門的知見等を踏まえたものではないこと

消費者物価指数とは、世帯によって取得され又は使用される消費財・サービスの価格における変化を計測する指数であり、家計の消費構造を一定のものに固定し、これを購入するための費用の変化を計測するものである。そして、消費構造の固定方法には、過去の基準時の消費構造（ウエイト）を固定し、これを購入するのに要する費用と、その後の比較時において購入するのに要する費用とを比較することにより、基準時における消費構造が続いた場合の、基準時と比較時の物価の変動をみるラスパイレズ式と、後者の消費構造（ウエイト）を固定し、これを購入するのに要する費用と、過去の時点である前者において購入するのに要する費用とを比較することにより、後者における消費構造が過去の時点である前者において採用されていた場合の、2つの時点間の物価の変動をみるパーシェ式がある。

総務省統計局は、5年に1回西暦年の末尾が0又は5の年に合わせて基準時及びウエイト参照時を新しくする「基準改定」を行った上で、消費構造として固定する商品（財又はサービス）として選定した品目（以下「指数品目」という。）とそのウエイトを定期的に見直している。なお、平成23年8月には、平成22年を基準時及びウエイト参照時とする基準改定（以下「平成22年基準改定」といい、改定後の基準を「平成22年基準」という。）が実施された。

生活扶助相当CPIは、総務省CPIが対象とした品目の中から除外品目を除いて再計算されたものである。

生活扶助相当CPIの平成20年総合指数（以下「平成20年生活扶助相当CPI」という。）は104.5と算出されるどころ、これは、各指数品目（平成20年生活扶助相当CPIにおける生活扶助相当品目は485品目）について、平成22年を100とした場合の平成20年の価格比と、平成22年のウェイト比（各指数品目の、個別の平成22年基準のウェイトを平成22年基準のウェイト総和で除した数）を乗じた数の総和として求められる。平成20年生活扶助相当CPIは、加重調和平均で算出した指数となり、パーシェ式の変化率と合致するが、特定の型の物価指数には分類できない。

また、生活扶助相当CPIの平成23年総合指数（以下「平成23年生活扶助相当CPI」という。）は99.5と算出されるどころ、これは、各指数品目（平成23年生活扶助相当CPIにおける生活扶助相当品目は517品目）について、平成22年を100とした場合の平成23年の価格比と、平成22年のウェイト比（各指数品目の、個別の平成22年基準のウェイトを平成22年基準のウェイト総和で除した数）を乗じた数の総和として求められる。平成23年生活扶助相当CPIは、加重相加平均で算出した指数となり、ラスパイレス式である。

生活扶助相当CPIには、次の問題がある。

a 算式が専門的知見を踏まえたものではないこと

i 政府の公式の計算方法は、ラスパイレス式による総務省CPIであり、生活扶助相当CPIの計算方法は歴史上も学説上もないものである。

ii 平成20年生活扶助相当CPIは「基準時が比較時より過去の時点となり、基準時の指数値が100となる」というラスパイレス式

の国際規準に照らすと、価格の比較時（平成20年）が基準時（平成22年）よりも過去の時点となっており、上記国際規準から逸脱する。上記時点の逆転により、2時点間の平均の性質が変化する。

また、平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIは、指数品目数を異にする上、平成20年生活扶助相当CPIの算出過程において、平成22年基準改定における追加28品目は平成20年の価格指数を0とし、平成22年基準改定における廃止22品目は排除するという処理をしており、接続処理は行っていない。これは、「マーケットバスケット方式により作成され、基準時と比較時の品目が完全に同一で対応する」という消費者物価指数の国際規準から逸脱する。なお、平成22年基準改定前の基準（平成18年8月の改定によるもの。以下「平成17年基準」という。）作成時の指数品目及び平成22年基準による指数品目を対象とし、マーケットバスケット方式に従い、接続を用いて、生活扶助相当CPIの変化率を算出すると平成20年から平成23年の下落率は-2.26%となる。

また、生活扶助相当CPIは、上記のとおり、対象品目を固定せずに計算しているから、基準時と比較時の物価を固定した対象品目で比較するロウ指数には該当しない。

b 異なる指数系列を比較していること

平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIは、指数品目数及び平均の性質を異にする別の指数系列であるから、これらを比較し本件下落率（-4.78%）を測定することは、異なる指数系列を比較するものとして統計学から逸脱した手法である。

c 下落率が大きくなる計算方法を採用したこと

平成20年から平成22年にかけての生活扶助相当CPIの変化率は、固定基準年方式パーシェ式に合致するところ、固定基準年方式パーシェ式は、物価が持続的に下落している局面において数量が大幅に増加するようなIT関連財などが存在する場合には、時間が経過するほど乖離が大きくなる（なお、国民経済計算の国際規準では、基準年を毎年更新する連鎖方式を採用することが勧奨されている。）。

生活扶助相当CPIにおける大幅な下落率の原因は、一部の品目（特にパソコン、テレビ等の電化製品）の物価が持続的に大きく下落している平成22年基準のウェイトを用いたことで、平成20年から平成22年までの物価変化を調和平均（パーシェ式）で計算した場合と同じになり、その結果、上記品目の影響が突出して生じたことにある。

d ウェイトの乖離

物価動向によって生活保護受給世帯の可処分所得が実質的に増加したかを判断するには、生活保護受給世帯の消費実態（ウェイト）に基づく計算をしなければならないが、厚生労働大臣はこれを考慮せずに一般世帯の消費実態のみに基づき生活扶助相当CPIを算出した。

また、生活扶助相当CPIは、総務省CPIから、生活保護受給世帯が支出しない品目（除外品目）を控除して作成されていることから、個別品目の支出割合に歪みが生じ、パソコン、テレビ等の電化製品の物価下落が過大に評価されるなど、生活保護受給世帯の消費実態とはかけ離れた結果となった。さらに、生活扶助相当品目は、除外品目に比べて価格の下落幅とウェイトが比較的大きいとみなされる品目が相対的に多い。

e 比較年の問題

平成20年は、原油価格の高騰等により一時的に物価が高騰しており、同年を起点とすれば、生活扶助相当CPIの下落率が大きくなることは明らかであるから、平成20年は比較年として相当でない。

5 (ウ) デフレ調整は、平均値としての物価の上下だけから保護基準を上げ下げするものであり、年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別の必要な事情を考慮したものではない。また、物価指数を見ているだけでは物価の上下が生活保護受給世帯の家計にどのような影響を与えるかは分からないから、生活扶助相当CPIによるデフレ調整は、生活保護法3条、8条2項に違反する。

10 (被告らの主張の要旨)

ア 判断枠組み

15 (ア) 憲法25条、生活保護法3条及び同8条2項の規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。したがって、保護基準の改定につい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。

20
25
そして、専門技術的知見に基づいた政策的判断として行われる保護基準の改定については、① 当該改定後の保護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り、かつ、これを超えない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 激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となる。

(イ) 改定後の保護基準の内容に関する判断に係る判断枠組み

保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断については、その不当が直ちに裁判所の司法審査の対象となるわけではなく、当該判断が著しく合理性を欠き明らかに裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したと認められるような場合でなければ、その判断は違法とはなり得ない。最高裁判所平成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(以下「老齢加算東京訴訟最判」という。)は、厚生労働大臣が、専門機関である専門委員会における検討結果を踏まえて行った老齢加算の廃止につき、前記(ア)の厚生労働大臣の裁量権を前提としつつ、老齢加算の廃止を内容とする保護基準の改定の適法性について、「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審査すると判示して、いわゆる判断過程審査の手法を採用したものである。

そして、一般に、行政裁量が認められる行政処分の適否が問題となる場合における判断過程審査とは、裁判所が、原告が納得できないと主張する点について、行政機関(被告ら)の説明する判断過程が一応の説得力を持つか否かを審査する形で、いわば行政機関の説明する判断過程をできるだけ生かす審査方法であると解されており、同審査では、被告らが説明する論証過程を追試的に検証し、それが一応納得できるものか否か、すなわち、被告らが挙げる理由に論理の飛躍や連関を欠くところがあるか否かという観点から、その適否が判断されることになる。

以上を踏まえ、専門機関の関与の有無という観点から保護基準の改定の適法性が問題となる余地があるかについて見ると、厚生労働大臣が保護基準の改定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、生活保護法やその関連法規には、保護基準の改定に当たり専門機関による分析及び検証が必要である旨の規定は見当たらない上、基準部会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」を行うことであることなどからすると、厚生労働大臣は、i) 保護基準の改定に当たっての基準部会等の専門機関の関与の在り方、例えば、専門機関に対し保護基準の評価及び検証や保護基準の改定の在り方に関する検討を依頼するか否かや、ii) これを依頼した場合における上記検証や検討に係る結果ないし意見をどのように考慮するかについての専門技術的かつ政策的裁量を有しているというべきである。したがって、厚生労働大臣が保護基準の改定に当たり基準部会等の専門機関による審議検討を経ていないことが直ちに裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があることを意味するものではない。そして、上記の判断過程審査の在り方からすると、厚生労働大臣が、保護基準の改定に当たり、専門機関による審議検討を経ることなく判断した場合には、その判断の前提となる課題に関する事実認識やそれに対する評価、対策の課題解決手段としての適合性に一定の合理性が認められれば、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえないというべきである。また、厚生労働大臣が、保護基準の改定に当たり、専門機関による審議検討を経た上で判断した場合であっても、厚生労働大臣の判断が、上記審議検討に係る結果ないし意見等と積極的に抵触するものであることが明らかであり、かつ、厚生労働大臣の判断過程について一応の合理的理由すら認められないような場合でない限り、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえないというべきである。

加えて、最高裁判所平成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（以下「老齡加算福岡訴訟最判」という。）が「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」を審査対象とするのは、飽くまで厚生労働大臣の判断の過程において現に用いられた統計等の客観的な数値等や専門的知見を前提に、これらと大臣の判断過程との間に論理の飛躍や連関を欠くところがないかという観点から、当該判断と「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」を問うことを意味するにとどまる。

さらに、判断過程審査によって行政機関の判断過程の一部に瑕疵があると判明しても、そのために行政機関の判断が左右されたといえるかどうか審査される場所、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断に違法の問題が生じるのは、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し」と評価できるとき（最高裁判所昭和39年（行ツ）第14号同42年5月24日大法廷判決・民集21巻5号1043頁〔以下「朝日訴訟最判」という。〕）に限られる。

(ウ) 激変緩和措置に係る判断枠組みについて

保護基準の改定の際の激変緩和措置の採否等に係る厚生労働大臣の判断についても、専門技術的かつ政策的な見地から広範な裁量権が認められている（老齡加算東京訴訟最判・老齡加算福岡訴訟最判参照）。本件改定は、生活扶助のうち全ての生活保護受給世帯に対してその世帯類型に応じて支給される基準生活費について、その多寡を変更したものにすぎないところ、基準生活費は、社会経済情勢等の変化に伴って定期的に変更されることが生活保護法の規定上当然に予定されていることからすると（生活保護法8条2項参照）、一定の年齢に達すれば必ず支給され

る性質のものであり、被保護者が生活設計をする上での判断材料として強い信頼を置いていたであろうことが明らかと考えられる老齢加算が問題となった老齢加算最判が判示した「保護基準によって具体化されていたその期待的利益」と同様の期待あるいは信頼を觀念することはできないものである。そうすると、本件改定に当たり激変緩和措置を講じるか否か、どのような内容の措置を講じるかの判断については、かかる期待ないし信頼の程度も勘案して、その判断に著しい過誤、欠落があるか、当該判断が明らかに合理性を欠くか否かを検討すべきである。

イ ゆがみ調整

平成25年検証は、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の「展開のための指数」について、平成19年検証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、生活扶助基準の展開に関する指数を見直す必要性は高かった。平成25年検証において、基準部会は、一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別及び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、前記のような生活保護受給世帯間の公平が図られているかを検証するという平成25年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としては、生活保護受給世帯と消費構造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、基準部会が生活保護受給世帯に近い消費構造を持つものとして第1・十分位を用いることに相応の根拠があった。

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。

5
以上を踏まえて、厚生労働大臣は、平成25年検証の結果に基づき、専門家が検討した分析手法に基づいて収集された消費実態に関する事実関係を前提に、専門家の示した方向性に沿う形で、生活扶助基準の「展開のための指数」について適正化を図ることとしたものであり、このような同大臣の判断過程に関して被告らが掲げる理由に論理の飛躍や連関を欠くところがあるとはいえない。したがって、本件保護基準改定におけるゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断過程に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を欠くところがあるとはいえず、上記判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。

10 ウ デフレ調整

平成19年検証の結果、生活扶助基準の水準は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、平成19年検証に基づく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既に崩れており、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、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み、一般国民の消費水準が下落する一方、同年以降、経済動向を踏まえた生活扶助基準の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（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となり、生活保護受給世帯と一般国民との間の均衡は、より一層崩れていた。

25
そこで、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の水準に反映させるデフレ調

5 整を行うこととしたものであって、デフレ調整を実施することとした判断の根拠となる社会経済情勢等の評価に誤りはなく、これを踏まえてデフレ調整を実施することとした判断には合理性が認められる。

また、デフレ調整を実施するに当たり設定した生活扶助相当CPIは、
10 平成20年以降のデフレの状況を生活扶助基準の水準に反映させることによりその適正化を図るというデフレ調整の目的に即したものとなっていた上、その結果得られた平成20年から平成23年までの物価変動率（-4.78%）をもってデフレ調整における改定率とした判断もまた当時の社会経済情勢等に照らし合理的かつ相当なものである。そして、これはこれまでの専門的知見に基づく保護基準改定における改定の手法や一般的な統計学の手法に沿ったものであるから、以上のような厚生労働大臣の判断過程に関して被告らが掲げる理由に論理の飛躍や連関を欠くところがあるとはいえない。

さらに、平成16年以降、生活扶助基準額が基本的に据え置かれてきた
15 状況下において、全国消費実態調査によれば、夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額が、平成16年から平成21年にかけて約11.6%も下落していたことからすれば、仮に平成19年検証と同様の方法で生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態とを比較し、消費を基礎とした生活扶助基準の「水準」を調整しようとするれば、相当大幅な減額になっていたことが見込まれる。また、本件改定後の平成26年
20 全国消費実態調査においても、夫婦子1人世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額が平成16年に比べて約8.2%低下していた。これらの事情に照らせば、本件改定に係る厚生労働大臣の判断について、裁量権の範囲の逸脱又は濫用がおよそ認められないことは、より一層明らか
25 である。

以上より、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程に統計等の客観的

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があるとはいえず、上記判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。

エ 激変緩和措置

厚生労働大臣は、ゆがみ調整の前提となる平成25年検証における「展開のための指数」の分析手法の持つ統計上の限界が指摘されていたことや、平成25年検証の結果等を前提に更なる評価、検証が行われることが予定されていたことなどに加えて、平成25年検証の結果をそのまま反映させた場合、子どもがいる世帯への影響が大きくなることを見込まれたことから、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年検証の結果の反映の比率を一律2分の1とするとともに（2分の1処理）、ゆがみ調整及びデフレ調整を併せて行った場合、生活扶助基準額が大幅な引下げとなる世帯が生じることが想定されたため、その負担を軽減するとの観点から減額幅の上限を10%とし、その結果の反映を平成25年8月以降3年にわたって段階的に実施することとしたものである。

以上のとおり、厚生労働大臣は、「展開のための指数」の分析手法の持つ統計上の限界や更なる検証が予定されていたことなども踏まえ、貧困の世代間連鎖を防ぐとともに、生活扶助基準額が大幅な引下げとなる世帯の負担を軽減する観点を実現しつつ、ゆがみ調整の本質的部分を改変しないために、上記のような一連の激変緩和措置を講じることとしたものであり、その判断に著しい過誤、欠落がある、あるいは当該判断が明らかに合理性を欠くとは認められず、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとはいえない。

なお、ゆがみ調整については、平成25年検証の結果に関し、例えば、

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、反映の程度を部分的に変えるということは理論的にはあり得るものの、このようなことは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の適正化」を図るというゆがみ調整の本質的部分を改変することになるものであり相当ではない。すなわち、ゆがみ調整は、生活保護受給世帯間の公平を図るためのものであるところ、本来減額すべきものについては改定比率を2分の1にとどめ、増額についてはそのままの比率とするとすれば、展開部分の不公平を解消させる観点等から適當ではないといえ、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に沿わないと考えられた。加えて、平成25年検証には一定の限界も認められ、生活扶助基準の展開部分については今後更なる検証が予定されていた。

厚生労働大臣は、これらの事情を踏まえ、平成25年検証の結果の反映の程度を、減額幅か増額幅かを問わず、一律に2分の1としたものである。

以上からすると、ゆがみ調整時に2分の1処理を講じた厚生労働大臣の判断に著しい過誤、欠落がある、あるいは明らかに合理性を欠くとは認められないから、上記判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえない。

(2) 争点(2) (手続的適法性) について

(原告らの主張の要旨)

保護は、要保護者の「実際の必要の相違を考慮」して行うものとされ（生活保護法9条）、保護の実施機関は、常に、被保護者の「生活状態を調査」し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行うとされているところ（同法25条2項）、本件各処分の際、各処

分行政庁は、本件改定による生活扶助基準により要保護者である原告らの需要を測定する際、原告らの「生活状態を調査」しておらず「実際の必要の相違を考慮」することもしていない。よって、本件各処分には、同法9条、25条2項が要求する手続に反した瑕疵がある。

(被告らの主張の要旨)

生活保護法8条1項が規定する「厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要」とは、最低生活の需要として再構成された客観的なものを意味し、各要保護者の個別的な需要を意味するものではない。また、要保護者の消費実態は、個人の価値観や生活様式、地域性等によって多種多様であるところ、各要保護者の具体的な需要についても、個人によって様々というべきであるから、これらを全て把握し、保護基準の改定に反映させることは技術的に不可能である。

したがって、本件各処分に手続的瑕疵はない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前提事実に加え、掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実を認定することができる。

(1) 生活保護法制定の経緯等

ア 生活保護法（昭和21年法律第17号。以下「旧生活保護法」という。）

旧生活保護法においては、保護基準について「保護は、生活に必要な限度を超えることができない。」（同法10条）と制限的な条項を設けているのみであって、保護基準に関する明確な法的規定を欠いていた。

イ 生活保護法の制定経緯

生活保護法は、旧生活保護法を廃止し、これに代わるものとして昭和25年に新たに制定された。生活保護法制定の経緯は概ね次のとおりである。すなわち、昭和23年7月13日付けのアメリカ社会保障調査団報

告書「社会保障制度への勧告」を受けて、社会保障制度審議会設置法（昭和23年法律第266号）が制定され、同法に基づき、内閣総理大臣の所轄に属し、社会保障制度につき調査、審議及び勧告を行うことを目的とする（同法1条）社会保障制度審議会が設置された。社会保障制度審議会は、昭和24年9月13日付けで、生活保護制度改革を最優先課題として「生活保護制度の改善強化に関する件」を政府に勧告したことから、政府は同勧告に基づき、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障することを明記した法案を作成し、昭和25年5月4日、生活保護法が制定された。

なお、生活保護法制定当時において厚生省社会局長として同法の立法に当たった木村忠二郎は、その著書である「生活保護法の解説」（甲19）において、生活保護法8条2項における保護基準及びその程度の定め方について、「もっと具体的に法律に規定すべきではないかという議論も生じると思うが、最低生活水準の定め方の原則を、詳細に、かつ、網羅的に法律に規定することは、現在では技術的にほとんど不可能といつてよく、かえって保護の実施を固定化するおそれがあるので、この程度の抽象的な規定にとどめ、もって社会経済事情に即応した適正な運用を期することとしたものである。また、これを厚生大臣が定めることとし、これについて諮問機関を設けることにしていないのは、慎重を期するゆえんではないという意見もあり得ると思われるが、今日のところ、これを要件とする程度に、いまだこれを定める法則がたてられるに至っていないというのがその実情であるといえよう。もつとも、社会福祉事業にもとづく社会福祉審議会の生活保護部会は、この種の事項の諮問をすることが適当であるばあいに、この諮問機関とすることができものである。」との記載をしている。

（以上につき、甲18、19、21、22）

(2) 生活扶助基準の改定方式の変遷

ア マーケットバスケット方式・エンゲル方式

昭和25年に生活保護法が施行されて以降、生活扶助基準の改定方法としては、生活保護法の施行日から昭和35年までは、旧生活保護法時に採用されていたマーケットバスケット方式がそのまま採用されていた。その後、昭和36年4月1日から、エンゲル方式が採用された。

イ 格差縮小方式の採用

(ア) 専門分科会（関連法令の定め等(4)イ）は、次のa及びbを内容とする昭和39年12月16日付け中間報告書（乙33、以下「昭和39年中間報告書」という。）を取りまとめた。

a 経済の高度成長に伴って、一般国民の生活水準は著しく向上したが、これを消費水準についてみると、全都市勤労者世帯平均では、昭和35年から昭和38年までに44%（実質19%、実質上昇率5.9%）の上昇を示し、農家世帯においても、ほぼ同程度の上昇を示していた。そして、消費水準の上昇の度合いを全都市勤労者世帯について所得階層別にみると、第2・十分位では昭和35年から昭和38年までの間に44%（実質19%、実質上昇率6.1%）であるのに対し、第1・十分位では54%（実質27%、実質上昇率8.3%）と、低所得階層ほど高い上昇傾向にあった。この結果、所得階層間の消費水準格差も、全都市勤労者世帯の平均消費水準に対し、第2・十分位では昭和35年に70.7%であったものが、昭和38年には71%に、第1・十分位では、昭和35年に59.1%であったものが昭和38年には63.2%にいずれも縮小している。

一方、一般国民の生活水準の向上に伴って、保護基準の改善が図られてきた結果、生活保護勤労世帯の消費水準は、昭和35年度から昭和38年度までに71%（実質41%）の上昇を示しており、消費水

準の全都市勤労者世帯に対する格差も、昭和35年度41.7%から昭和38年度49.7%に縮小している。

これに対して、生活保護水準は、全都市勤労者世帯の平均消費水準と比較すると、未だ50%にも満たない低い水準に置かれており、最近の一般国民の生活内容が急速に高度化し、かつ、所得階層間の格差が縮小しつつある現状に鑑み、これに対応した生活水準とするためには、さらに相当の改善を行うことが必要であり、それこそが、低所得階層間の格差縮小を一つの目標とし、ひずみ是正を企図する国民所得倍增計画の目的に沿うのみならず、国民福祉向上の立場から最も優先的に取り上げなければならない基本的施策である。

b aの現状を前提として、最低生活保障水準としての生活保護水準の改善を考える限りにおいては、一般国民の平均的消費水準の動向を追うのみではその目的を達し得ないことから、低所得階層の消費水準の動向に着目した改善を行っていくことが必要である。特に、生活保護階層に隣接する第1・十分位における消費水準の最近の上昇率に加え、第1・十分位と生活保護階層との格差縮小を見込んだ改善を行うべきであり、この場合に見込むべき格差縮小の度合いについては、第1・十分位と生活保護階層との格差縮小の動向についても参酌すべきである。この場合、上記の国民生活の動向から導き出された生活保護水準の合理性については、従来から採用してきたエンゲル方式による算定を行うことによって最終的な判断をしなければならない。

なお、消費水準について観察する場合、五分位あるいは四分位によって行われる例が多いが、前記aのとおり、低所得階層ほど消費水準の上昇率が高く、生活保護階層の消費水準を考慮する場合にこれに最も近接する階層という観点から、従来の五分位あるいは四分位に代えて新たに第1・十分位による検討を行ったものである。

(イ) 厚生労働大臣は、昭和39年中間報告書を受けて、昭和40年4月1日から生活扶助基準の改定方式を格差縮小方式とすることを決定した。

ウ 水準均衡方式の採用

(ア) 中央社会福祉審議会は、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等の現象が顕在化しているほか、人口の急速な高齢化が進行し、生活基盤のぜい弱な低所得階層が増加する傾向にある一方で、国家財政はますます窮迫の度を加えているという認識の下で、現行生活扶助基準の評価とそれを受けた生活扶助基準改定方式のあり方等について検討し、昭和58年12月23日付けで、当面の問題に対する意見等を具申するものとして、次のa及びbを内容とする昭和58年意見具申を取りまとめた。なお、昭和58年意見具申においては、収入階級ごとの消費支出を比較した際、所得の減少に伴って消費支出がゆるやかに減少するところ、ある所得階層以下になると、それまでの緩やかな低下傾向と離れて、急激に下方へ変曲する所得分位を変曲点と解釈し、この変曲点を境としてこれ以下の水準では最低生活を営むことが難しくなるものとの考えを前提に、変曲点に該当する所得分位(2.99・五十分位)の生活扶助相当消費支出額と、当時の生活扶助基準額を比較することにより検証した。

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

れた最低限のものでなければならない。このような考え方にに基づき、総理府家計調査を所得階層別に詳細に検討した結果、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ため、生活保護受給世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握しておくことはもちろんのこと、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取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。なお、賃金や物価は、そのままでは消費水準を示すものではないので、その伸びは、参考資料にとどめるべきである。

(イ) 上記(ア)を踏まえて、厚生労働大臣は、昭和59年4月1日から生活扶助基準の改定方式につき、水準均衡方式を採用することを決定した。

(以上につき、前提事実(2)、乙7、8、10、33)

(3) 平成16年検証に至る経緯

ア 専門委員会の設置

社会保障審議会福祉部会は、平成15年7月28日「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案」に係る附帯決議や「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年

6月27日閣議決定)等において、生活保護制度の見直しの必要性に関する指摘がされていることを踏まえて、保護基準の在り方をはじめとする生活保護制度全般について議論をするため、同部会の下に学識経験者12名から構成される専門委員会を設置した。

イ 平成15年中間とりまとめ

専門委員会は、平成15年8月以降6回にわたる議論を踏まえて、生活保護制度の見直しをにらみつつ、生活扶助基準に関する考え方をさしあたり示すものとして、同年12月16日付けで、次の(ア)ないし(ウ)を内容とする平成15年中間とりまとめを作成した。

(ア) 生活扶助基準の評価

勤労控除額を含めた生活扶助基準額を検証したところ、昭和58年意見具申において、当時の基準が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評価を受けたところであるが、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とらえられるべき相対的なものであり、具体的には、第1・十分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。上記考え方にに基づき、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、① 第1・十分位の消費水準と生活扶助基準額を比較すると後者が高いこと、② 第1・十分位(第1ないし第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ないし第2・五十分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高いこと、③ 第1・十分位のうち、残りの第3ないし第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が、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ことが判明した。

(イ) 生活扶助基準第1類費と第2類費の設定の在り方

標準3人世帯を基準として具体的な世帯類型別に展開した場合の問題点として、① 第1類費の年齢別格差について、直近の年齢別栄養所要量及び一般低所得世帯の年齢別消費支出額と比較して検証したところ、概ね妥当であるが、年齢区分の幅についてはもう少し大きく取るべきだという意見もあるなど、その在り方については引き続き検討することが必要であること、② 生活扶助基準額における個人消費部分（第1類費）と世帯共同消費部分（第2類費）の割合は、一般低所得世帯の消費実態と比べると第1類費が相対的に大きく、多人数世帯ほど基準額が割高になることから、3人世帯の生活扶助基準額の第1類費と第2類費の構成割合を一般低所得世帯の消費実態に均衡させるよう第2類費の構成割合を高めることを要すること、③ 世帯人員別に定めた第2類費の換算率については、一般低所得世帯における世帯人員別第2類費相当支出額の格差を踏まえ、多人数世帯の換算率を小さくする方向で見直しを行うことが必要であること、④ 単身世帯の生活扶助基準における第1類費及び第2類費の構成割合については、現在の標準3人世帯を基軸とする基準設定では、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとはなっていないことから、一般に単身世帯数が増加している中で、被保護世帯の約7割が単身世帯であること、単身世帯における第1類費と第2類費については一般世帯の消費実態からみて、これらを区分する実質的な意味が乏しいことも踏まえ、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のが望ましいことが指摘される。

(ウ) 生活扶助基準の改定方式の在り方

昭和59年度以降、生活扶助基準の改定方式には、水準均衡方式が採用され、当該改定方式は概ね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢は当該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。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、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ため、例えば年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の一つの指標として用いること等も考えられる。なお、急激な経済変動があった場合には、機械的に改定率を設定するのではなく、最低生活水準確保の見地から別途対応することが必要である。

ウ 平成16年検証

さらに、専門委員会は、平成16年12月15日付けの平成16年報告書において、平成16年検証の結果を、次の(ア)及び(イ)のとおり取りまとめた。

(ア) 生活保護制度見直しの背景

生活保護制度は、国民の健康で文化的な最低限度の生活を無差別平等に保障する制度であり、日本社会の最後のセーフティネット（安全網）としての役割を果たしてきたが、今日の国民生活を取り巻く状況は、生活保護法の成立時の状況はもとより、高度経済成長を経て多くの人々が中流生活を実感した時代の状況とも大きく様相を異にしている。特に、バブル経済崩壊後の日本の社会経済に生じている変化は、個々人の自己実現への機会を拡大する反面、多様な生活不安や問題を大きくさ

せている。このような時代にあつて、生活保護制度が国民の最低限度の生活を保障する最後のセーフティネットとしての役割を果たし続けるために、どのような生活保護制度の在り方や保護基準の水準が妥当であるかが問われている。他方で、これまで社会保障や社会福祉の他制度の改革が随時進められてきたが、現在は社会保障全体の在り方の見直しが課題となっており、それらとの関連においても生活保護制度の見直しの必要が指摘されてきている。平成16年報告書は、以上を背景として、平成15年中間とりまとめ以降引き続き行った保護基準の妥当性の検証・評価及び自立支援等生活保護の制度・運用の在り方に関する検討を踏まえ、その改善の方向を示したものである。

(イ) 保護基準の在り方について

a 生活扶助基準の評価・検証等について

平成15年中間とりまとめにおいて指摘したとおり、いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、勤労3人世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であったが、今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等をもとに5年に一度の頻度で検証を行う必要がある。なお、生活扶助基準の検証に当たっては、平均的にみれば、勤労基礎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、各種控除が実質的な水準に影響することも考慮する必要がある。

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

要があるとの指摘があった。

現行（平成16年当時）の生活扶助基準の設定は標準3人世帯を基軸としていたことなどから、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。このため、特に、① 多人数世帯基準の是正（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結果、生活扶助基準が多人数になるほど割高になるとの指摘がされているところ、平成15年中間とりまとめにおいて指摘したとおり、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（平成15年中間とりまとめで指摘したとおり、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おらず、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となどの事情にかんがみ、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基準を設定することを検討する必要がある。）及び③ 第1類費の年齢別設定の見直し（中間とりまとめにおいても指摘したとおり、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。）の3点について、改善が図られるように見直しを検討する必要がある。

b 級地について

現行級地制度については昭和62年度から最大格差22.5%、6区分制とされているが、現在の一般世帯の生活扶助相当消費支出額をみると、地域差が縮小する傾向が認められたところであるため、市町

村合併の動向にも配慮しつつ、さらに今後詳細なデータによる検証を行った上、級地制度全般について見直しを検討することが必要である。

c その他

なお、前記 a の定期的な評価を次回行う際には、今回行われた基準の見直しに係る事項についても評価の対象とし、専門家による委員会等において詳細な分析や検証を行い、被保護世帯の生活への影響等も十分調査の上、必要な見直しを検討することが求められる。

(以上につき、前提事実(4)ア、乙4、12、13)

(4) 平成19年検証

平成19年10月、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、検証を行うことを目的として、厚生労働省社会・援護局長の下に検討会が設置された。検討会は5名の学識経験者から構成される会議であり、同年10月19日から同年11月30日までの間、5回にわたり、平成16年全国消費実態調査の結果等を用いて、主に統計的な分析をもとに、専門的かつ客観的に評価・検証を実施し(平成19年検証)、同日付けで、その結果として、平成19年報告書を取りまとめた。

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

ア 生活扶助基準の水準

(ア) 基本的な考え方

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

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

なお、検討会では、生活保護の基準の設定に当たっては、健康で文化的な最低限度の生活を維持するという観点から、それを下回ることでできない絶対的な水準があり、それは国民の安心を確保する上で重要ではないかとの指摘があった。しかし、現在の基準額は、かつて基準額の設定に用いられていた食費等を個々に積み上げる方法（マーケットバスケット方式）による水準より高く、仮に現時点でこうした絶対的な水準に準拠したとすると保護基準は現行より引き下げられるものと見込まれるとともに、現時点では国民的に合意された絶対的な水準が明示されているものではない状況にある。

平成16年報告書では、生活扶助基準額を改定する際に従前から3人世帯（33歳、29歳、4歳）を標準としてきたことを踏まえ、夫婦子1人勤労3人世帯の第1・十分位の消費水準と生活扶助基準額を比較し、均衡が図られているかどうかの検討が行われた。

検討会では、被保護世帯のうち3人世帯は5.5%（平成18年度平均）にすぎないことを踏まえ、夫婦子1人世帯だけでなく、被保護世帯の74.2%（同上）を占める単身世帯にも着目し、同様に評価・検証を実施した。

(イ) 消費実態との比較による評価・検証

夫婦子1人（有業者あり）世帯の第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり14万8781円であったのに対し、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり15万0408円であり、生

生活扶助基準額がやや高めとなっている。なお、第1・五分位で比較すると、前者が15万3607円、後者が15万0840円であり、やや低めとなっている。

単身世帯（60歳以上の場合）の第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり6万2831円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり7万1209円であり、生活扶助基準額が高めとなっている。なお、第1・五分位で比較すると、前者が7万1007円、後者が7万1193円であり、均衡した水準になっている。

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概ね遜色ない状況にあることから、今回これを変更する理由は特段ないと考える。なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある。

イ 生活扶助基準の体系

(ア) 基本的な考え方

生活扶助基準の体系に関する評価・検証に当たっては、世帯構成等が異なる生活保護受給者の間において実質的な給付水準の均衡が図られる体系に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。

現行の生活扶助基準の体系は、世帯人員別及び年齢別の基準額を組み合わせるものとなっているが、これら相互の関係の基軸になっているのは、標準3人世帯の基準額である。

平成16年報告書では、消費実態との比較において、世帯人員別にみた課題として、① 人数が増すにつれ第1類費の比重が高くなり、割高となっていること、② 単身世帯については、消費実態を反映したものとなっておらず、第1類費と第2類費に区分する実質的意味が乏しいことを踏まえ、別途の基準を設定することについて検討することが望ましいことが指摘された。これらの指摘を受けて、既に平成17年度より、第1類費について4人以上の世帯の場合に、一定程度、規模の経済（スケールメリット）を考慮に入れて設定しているところであるが（後記(5)ア）、検討会では、見直し後の世帯人員別、年齢階級別の基準額について改めて消費実態を反映しているか評価・検証を実施した。

(イ) 消費実態との比較による評価・検証

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

年齢階級別に設定された生活扶助基準額の評価・検証を行うため、単身世帯の第1ないし第3・五分位における年齢階級別の生活扶助相当支出額を比較すると、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歳ないし39歳では生活扶助基準額が1.05と、生活扶助相当支出額の1.09に比べて相対的にやや低め、40歳ないし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。

生活扶助基準を第1類費と第2類費に分けているところ、実際の消費実態が上記の考え方に当てはまるか評価・検証を行った。その結果、第1類費相当の支出額についても、世帯人員によるスケールメリットがみられ、第2類費相当の支出額についてもその世帯員の年齢階級別で差がみられたことから、第1類費と第2類費に区分された基準額が実際の消費実態を反映しているとはいえない状況になっているといえる。このため、世帯人員別のスケールメリットを消費実態に合わせて反映させるためには、必ずしも第1類費、第2類費に区分させる必要性はないと考えられる。また、第1類費と第2類費の区分を廃止した場合には、単身世帯を基礎において世帯人員に応じて増加額が逡減する体系とすることにより、世帯の消費実態を生活扶助基準に反映させることが可能である。

ウ 生活扶助基準の地域差

(ア) 基本的な考え方

平成16年報告書において「一般世帯の生活扶助相当消費支出額をみると、地域差が縮小する傾向が認められ」「今後詳細なデータによる検証」を実施する必要があるとされたことから、今回、改めて消費実態について評価・検証を実施した。

(イ) 消費実態との比較による評価・検証

現行の級地制度における地域差を設定した当時（昭和59年）の消費実態と、直近（平成16年）の消費実態を比較すると、地域差が縮小している傾向がみられる。世帯類型、年齢階層などで実際の生活様式は異なるとしても、平均的には、現行の地域差を設定した当時と比較し

て、地域間の消費水準の差は縮小してきているといえる。

(以上につき、前提事実(4)イ、乙5)

(5) 平成25年以前の生活扶助基準の改定状況等

ア 平成16年検証において、多人数世帯ほど生活扶助基準額が割高になる
との指摘を踏まえて、厚生労働大臣は、平成17年度から平成19年度
にかけて、4人以上世帯の第1類費の合算額に逡減率を導入すること
により、段階的に基準額算定方法にスケールメリットの影響を反映させ
た。具体的には、第1類費について4人世帯の場合0.95、5人以上
世帯の場合0.90の逡減率を導入し、3年間で段階的に実施すること
とした。また、第2類費は、4人以上世帯の場合の基準額を抑制するこ
ととした。

イ 一方で、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
費実態と比べて高いという結果が得られたため(認定事実(4))、厚生労働
省社会・援護局保護課は、生活扶助基準を消費実態に適合したものとする
見直しについて検討を行ったものの、平成20年度においては、原油価格
の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、据え置きとし、平成21年
度においても、平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇
や、リーマンショックを端緒とする同年9月以降の世界的な金融危機の実
体経済への深刻な影響等の社会経済情勢に鑑み、引き続き生活扶助基準を
据え置くこととした。その後、平成22年度においては「完全失業率が高
水準で推移するなど、現下の厳しい経済・雇用状況を踏まえ、国民生活の
安心が確保されるべき状況にあることにかんがみ、据え置くこと」(乙6
1)とされ、平成23年度及び平成24年度においても「これまでの基準
の経緯を踏まえ、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」(乙62、63)とした。

(以上につき、乙7、15、56ないし63)

(6) 平成25年検証

平成23年2月10日に、専門的かつ客観的に保護基準を評価・検証を実施する目的で、社会保障審議会における了承を得た上で、社会保障審議会の下に新たに常設部会として学識経験者等から構成される基準部会が設置された。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か否か等について検証を行い（平成25年検証）、平成25年1月18日付けで平成25年報告書を取りまとめた。

平成25年報告書の概要は、次のアないしウのとおりである。

ア 検証方法等

平成25年検証においては、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を設定し、第1・十分位の世帯の生活扶助相当支出を用いて指数（消費実態の指数）を算出した上で、様々な世帯構成の基準額を算出する際に基本となる年齢階級別、世帯人員別及び級地別の基準額の指数が第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、この際、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となるようにして、年齢、世帯人員体系及び級地の基準額の水準への影響を評価する方法を採用した。

平成25年検証では、国民の消費実態を世帯構成別に細かく分けて分析する必要があるため「平成21年全国消費実態調査」の個票データを用いた。また、平成25年検証は、様々な世帯構成に対する基準の展開の妥当性を指数によって把握しようとするものであるところ、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、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だが、これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと、② 第1・十分位の平均消費水準は、中位所得階層の約6割に達していること、③ 国民の過半数が必要であると考えている必需的な耐久消費財について、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されている状況にあること、④ 全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合はやや減少傾向ではあるものの、高所得階層を除くその他の十分位の傾向をみても等しく減少しており、特に第1・十分位が減少しているわけではないこと、⑤ OECDの国際的基準によれば、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ところ、平成25年検証に用いた平成21年全国消費実態調査での等価可処分所得の中位値は約270万円であるが、第1・十分位の等価可処分所得の平均は92万円、最大では135万円となっており、第1・十分位に属する世帯の大部分は上記国際的基準の下では相対的貧困線以下にあることを示していること、⑥ 分散分析等の統計的手法により検証したところ、各十分位間のうち、第1・十分位と第2・十分位の間において消費が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なると思われることである。

イ 検証の結果

(ア) 年齢階級別（第1類費）の基準額の水準

0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、生活扶助基準額では0ないし2歳が0.69、3ないし5歳が0.86、6ないし11歳が1.12、12ないし19歳が1.37、20ないし40歳が1.31、41ないし59歳が1.26、60ないし69歳が1.19、70歳以上が1.06となっている。他方、生活扶助相当支出額では、同じ順に、1.00、1.03、1.06、1.10、1.12、1.23、1.28、1.08となっており、両者の間に乖離が生じていることが認められた。

(イ) 世帯人員別（第1類費及び第2類費）の基準額の水準

第1類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、生活扶助基準額では単身世帯が0.88、2人世帯が1.76、3人世帯が2.63、4人世帯が3.34、5人世帯が3.95となっている。他方、生活扶助相当支出額では同じ順に1.00、1.54、2.01、2.34、2.64となっており、両者を比較すると、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。

第2類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、生活扶助基準額では、単身世帯が1.06、2人世帯が1.18、3人世帯が1.31、4人世帯が1.35、5人世帯が1.36となっている。他方、生活扶助相当支出額では、同じ順に1.00、1.34、1.67、1.75、1.93となっており、両者を比較すると、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るとともに、指数の差が生活扶助基準額よりも一般低所得世帯の消費実態の方が大きくなっていることが認められた。

(ウ) 級地別の基準額の水準

1級地—1の生活扶助相当支出額を1としたときの各級地別の指数は、生活扶助基準額では1級地—1が1.02、1級地—2が0.9

7、2級-1が0.93、2級地-2が0.88、3級地-1が0.84、3級地-2が0.79となっている。他方、生活扶助相当支出額では同じ順に1.00、0.96、0.90、0.90、0.87、0.84となっており、両者を比べると、一般低所得世帯の消費実態による地域差の方が小さくなっていることが認められた。

(エ) 年齢・世帯人員・地域の影響を考慮した場合の水準

上記(ア)ないし(ウ)の検証結果を踏まえ、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の指数を反映した場合の各世帯への影響は、以下のように、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組合せによって様々である。

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、夫婦と18歳未満の子1人世帯では、年齢による影響が現行の基準額に比べて△2.9%、世帯人員による影響が△5.8%、地域による影響が0.1%、これらを合計した影響が計△8.5%となった。同様に、夫婦と18歳未満の子2人世帯では順に、△3.6%、△11.2%、0.2%、計△14.2%となった。60歳以上の単身世帯では順に2.0%、2.7%、△0.2%、計4.5%となった。ともに60歳以上の高齢夫婦世帯では、順に2.7%、△1.9%、0.7%、計1.6%となった。20ないし50代の若年単身世帯では順に△3.9%、2.8%、△0.4%、計△1.7%となった。母親と18歳未満の子1人の母子世帯では、順に△4.3%、△1.2%、0.3%、計△5.2%となった。

厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、平成25年報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で外に合理的説明が可能な経済指標等を総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明

確に示されたい。なお、その際には現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直しが及ぼす影響についても慎重に配慮されたい。

ウ 留意事項

平成25年検証の手法は、平成19年報告書において指摘があった年齢階級別、世帯人員別及び級地別に、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詳細に分析したものである。これにより、個々の生活保護受給世帯を構成する世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の様々な組合せによる生活扶助基準の妥当性について、よりきめ細かな検証が行われた。しかし、年齢、世帯人員の体系、居住する地域の組合せによる基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には世帯構成によってさまざまに異なる差が生じ得るところ、具体的にどのような要因がどの程度消費に影響を及ぼすかは現時点では明確に分析ができないこと、また、特定の世帯構成等に限定して分析する際にサンプルが極めて少数となるといった統計上の限界があることなどから、全ての要素については分析・説明に至らなかった。平成25年検証で採用した年齢、世帯人員、地域の影響を検証する手法についても、基準部会の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、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・十分位に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。

(以上につき、前提事実(4)ウ、乙6、22ないし25)

(7) 本件改定の内容等

ア 本件改定の概要

本件各告示による本件改定は、改定前の生活扶助基準（以下「改定前基準」という。）について、次のとおり、主として、① 平成25年検証の結果を踏まえて、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との間の相対比較による年齢、世帯人員、級地による乖離を調整するとともに（ゆがみ調整）、② 近年デフレ傾向が続いてきた中で生活扶助基準額が据え置かれてきたことに鑑み、実質的な購買力を維持しつつ、客観的な経済指標である消費者物価指数の動向を勘案して生活扶助基準額の絶対水準の見直しを実施し（デフレ調整）、また、③ 見直しの影響を一定程度に抑える観点から、激変緩和措置を併せて実施して、生活扶助基

準額の内容をこれらに沿って改定した。

イ ゆがみ調整

厚生労働大臣は、ゆがみ調整により、平成25年検証の結果を踏まえて、第1・十分位の年齢階級別、世帯人員別及び級地別の消費実態を、生活扶助基準の「展開のための指数」に反映させ、第1・十分位の消費実態と生活扶助基準との乖離を是正した。具体的には、① 年齢階級別（第1類費）の基準額の水準に関する検証結果（認定事実(6)イ(ア)）を踏まえ、第1類費基準額について、各年齢階級間の基準額の差を縮小すること、② 世帯人員別（第1類費）の基準額の水準に関する検証結果（認定事実(6)イ(イ)）を踏まえ、第1類費基準額の逡減率（世帯人員が1人増加するごとに第1類費基準額の合計額に乗じる割合）について、世帯人員の増加に応じた逡減割合を大きくすること、③ 世帯人員別（第2類費）の基準額の水準に関する検証結果（認定事実(6)イ(イ)）を踏まえ、第2類費基準額について、世帯人員の増加に応じた各世帯人員別の基準額の増額の幅を拡大すること、④ 級地別の基準額の水準に関する検証結果（前記(6)イ(ウ)）を踏まえ、第1類費及び第2類費の基準額について、それぞれ各級地間の基準額の差を縮小することが、それぞれ行われた。

また、平成25年検証では、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、級地の基準額の水準への影響を評価する方法により評価・検討を行った結果、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（認定事実(6)ア参照）。厚生労働大臣は、平成25年検証に基づきゆがみ調整を行ったが、この際、ゆがみ調整の前提となる平成25年検証に

5 おける「展開のための指数」の分析手法の持つ統計上の限界が指摘されて
ていたことや平成25年検証の結果等を前提に更なる評価、検証が行わ
れることが予定されていたこと（認定事実(6)イ）等に加えて、平成25
10 年検証の結果をそのまま反映させた場合、子どもがいる世帯への影響が
大きくなることが見込まれたことから、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年検証の結果の
反映の比率を一律2分の1とした（2分の1処理）。その結果、厚生労
働大臣は、ゆがみ調整により、① 第1類費基準額について、各年齢階
級間の基準額の差を縮小すること、② 第1類費基準額の逡減率（世帯
15 人員が1人増加するごとに第1類費基準額の合計額に乗じる割合）につ
いて、世帯人員の増加に応じた逡減割合を大きくすること、③ 第2類
費基準額について、世帯人員の増加に応じた各世帯人員別の基準額の増
額の幅を拡大すること、④ 第1類費及び第2類費の基準額について、
それぞれ各級地間の基準額の差を縮小することが行われた。

また、厚生労働大臣は、平成25年改定により、期末一時扶助について
は、平成25年検証の結果を踏まえて、世帯人員数が増えると単純に世
帯人員に応じて数倍していた従前の仕組みを見直し、世帯人員数ごとに
20 世帯規模の経済性（スケールメリット）を考慮した基準額を定め、勤労
控除については、基礎控除における全額控除となる水準を8000円か
ら1万5000円に引き上げ、控除率の逡減措置を廃止して一律10%
に見直すこととするとともに、特別控除については、基準部会の検討結
果を踏まえて廃止することとした。

ウ デフレ調整

25 デフレ調整において、前回の生活扶助基準の見直し（平成20年）以
降、生活扶助基準額は見直されていないが（認定事実(5)参照）、その間

デフレ傾向が続いているため、実質的な購買力を維持しつつ、客観的な経済指標である物価を勘案して生活扶助基準額の改定を行うこととして、平成20年の年平均の生活扶助相当CPIと平成23年の年平均の生活扶助相当CPI（平成25年度予算編成時の最新の物価データ）を用いて算出した、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率（本件下落率）を、改定前基準にゆがみ調整を行った基準額に乗じることによって、平成25年改定による生活扶助基準の見直しを行った。なお、生活扶助相当CPIの具体的算出方法については、後記(10)で詳述する。

エ 激変緩和措置

厚生労働大臣は、平成25年報告書における留意事項（認定事実(6)ウ）を踏まえて、本件改定における生活保護受給世帯に対する激変緩和措置として、① 本件改定を平成25年度から3年間をかけて段階的に実施する（期末一時扶助を除く。）とともに、② 見直しの影響を一定程度に抑える観点から、改定前基準からの増減幅は、±10%を超えないように調整することとした。

上記①に関し、改定前の基準額をA、平成27年改定後の基準額をBとした場合に、平成25年改定においては、 $A \times 2 / 3 + B \times 1 / 3$ 、平成26年改定においては $A \times 1 / 3 + B \times 2 / 3$ とする方法により行った。

なお、上記②に関し、改定前基準からの減少幅が-10%を超えた世帯（激変緩和措置のうち上記②の対象となった世帯）は全体の約2%であった。

オ 本件改定による財政効果等

本件改定により、3年間で670億円程度（国費ベース。うち、ゆがみ調整による部分が90億円、デフレ調整のうち生活扶助基準の改定による部分が5.10億円、デフレ調整のうち加算分の調整による部分が70

億円)、平成25年度概算要求額との比較で、6.5%程度の財政効果が見込まれた。

また、個々の世帯に着目した場合、本件改定による対現行増減率について、-10%以上-5%未満となる世帯が生活保護受給世帯の約25%、-5%以上0%未満となる世帯が約71%、0%以上2%未満となる世帯が約3%であった。

(以上につき、乙1、3、16ないし18)

(8) 平成29年検証

基準部会は、平成28年5月から平成29年12月まで、基準部会を15回開催し、本件改定による影響の検証等(平成29年検証)を行った上で、平成29年12月14日付けで、生活扶助基準に関する検証及び有子世帯の扶助・加算に関する検証等を中心とする平成29年検証の結果を内容とする「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」(平成29年報告書)を取りまとめた。平成29年報告書の概要は、次のア及びイのとおりである。

ア 本件改定による影響

基準部会では、生活保護受給世帯のデータとして「平成25年度被保護者調査(年次調査)」及び「平成24年度から平成26年度の社会保障生計調査」(厚生労働省が行う統計法に基づく一般統計であり、被保護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。全国の被保護世帯を対象として全国を地域別に10ブロックに分け、ブロック毎に都道府県・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出し、そこから1110世帯を抽出する。)の個票データを、一般世帯のデータとして「平成24年度から平成26年度の家計調査」の個票データをそれぞれ用いることとした。

そして、平成25年度被保護者調査（年次調査）の個票データをもとに、生活扶助基準見直し前の平成24年度生活扶助基準額表と見直し後の平成27年度生活扶助基準額表を用いて、当該個票データの世帯の基準額の見直し前後の増減額を推計した。その結果、平成25年8月から平成27年度の生活扶助基準見直しに伴う生活扶助基準額（生活扶助本体及び加算）の影響について、影響額の割合を世帯類型ごとにみると、高齢者世帯では「-1%以上-2%未満」が約4割を占め、母子世帯では「-6%以上-7%未満」が約4割を占め、傷病者・障害者世帯及びその他の世帯では「-1%以上-2%未満」が約3割を占めた。特に、母子世帯への影響が大きく、また、多人数世帯についても影響が大きい傾向がみられた。

次に、基準部会では、生活保護受給世帯及び一般世帯について、平成24年度から平成26年度の8月から3月までの間の世帯平均収支を世帯類型ごとに集計し、各支出費目の比較を行うことで、本件改定が生活保護受給世帯の家計に与えた影響を検証した。その結果、生活保護受給世帯と一般世帯における平成24年度から平成26年度にかけての各支出費目の比較については、支出割合が生活保護受給世帯と一般世帯との間では異なるものの、経年の支出割合の推移は大きな差がみられず、生活扶助基準の見直しによる家計への影響を評価するまでには至らなかった。

イ 生活扶助基準の検証

(ア) 検証の方法等

基準部会は、平成25年報告書の指摘を踏まえ、改めて生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として相応しい所得階層の検証を行った上で、生活扶助基準の水準の検証を行うとともに、年齢、世帯人員、級地別にみた一般低所得世帯の消費実態との関係について検証を行うことに

した。

生活扶助基準の水準の検証方法としては「平成26年全国消費実態調査」の個票データ（消費支出データ）をもとに、変曲点の理論（所得の減少に伴って、消費支出は減少するものであるが、それまでの生活を維持しようとするために、所得が減少しても一定水準を保とうとして消費支出の推移に抵抗が生じ、それが限界点に達する点を変曲点と解釈するもの）を用いて、消費支出の変動について分析を行った。そして、その分析に当たっては、貯蓄の影響は消費そのものに反映されているとの考えに立った消費支出階級別の分析と、従来通りの年収階級別の分析の両面から分析を行い、生活扶助基準の比較対象として適切な一般低所得世帯を設定することとした。そして、このモデル世帯については、家計構造や消費の特性が異なると考えられる夫婦子1人世帯（親の年齢は65歳未満、子どもの年齢は18歳以下〔18歳は高校生に限る。〕で構成され、かつ、勤労者世帯〔就労世帯から自営業世帯を除いたもの。〕であるもの。）と、高齢者世帯（65歳以上の高齢者2名から構成される世帯。なお、平成19年検証では高齢単身世帯をモデル世帯と設定していたが、全国消費実態調査における高齢単身世帯のデータサンプルサイズが相対的に小さいことなどから、平成29年検証においては、高齢者夫婦世帯をモデル世帯として設定した。）の2つの世帯類型を設定した。その上で、消費支出階級五十分位別の消費支出データを分析し、支出弾力性（消費支出額が1%変化する際に財・サービスの各費目の消費が何%変化するかを示す指標）が1未満の消費支出額を固定的経費、支出弾力性が1以上の消費支出費目を変動的経費と整理し、固定的経費の支出割合が急激に変化する点を検証するなどした。

他方で、生活扶助基準の年齢、世帯人員、級地別の検証方法としては、従来から基準の展開については夫婦子1人世帯（標準3人世帯）を

基軸としてきたこと等から、夫婦子1人世帯（標準3人世帯）を展開の基軸にすることとした。

(イ) 生活扶助基準の水準の検証結果

まず、夫婦子1人世帯について、消費構造（固定的経費の支出割合）の変化に関する分析においては、消費支出階級第11・五十分位値付近で、固定的経費の支出割合が有意に上昇していることが確認され、また、消費支出の変動（変曲点）に関する分析においては、第3・五十分位値付近で、消費支出が急激に低下する点（変曲点）が確認された。そして、これらの2点における消費支出の金額は、消費支出階級第11・五十分位値の場合が約19万8000円、第3・五十分位値の場合が約20万2000円となり、ほぼ近似している結果となった。一方、従前から比較対象分位として参照してきた第1・十分位の平均消費支出額は、約20万2000円となっており、上記分析結果に基づいた消費支出額と同等の水準となっている。これらを総合的に勘案すると、夫婦子1人世帯の生活扶助基準については、夫婦子1人世帯の第1・十分位の世帯を比較対象とする所得階層と考えることが適当である。さらに、夫婦子1人世帯の年収階級別及び消費支出階級別の折れ線回帰分析の結果をもとに、現行の生活扶助基準額と第1・十分位の生活扶助相当支出額との比較を行った結果、夫婦子1人世帯の現行の生活扶助基準額13万6495円に対し、夫婦子1人世帯の第1・十分位の生活扶助相当支出額は、外れ値±2σの場合13万4254円、外れ値±3σの場合13万6638円となり、概ね均衡していた。

次に、高齢者世帯について、消費構造（固定的経費の支出割合）の変化に関する分析においては、消費支出階級第6・五十分位値付近で、固定的経費の支出割合が有意に上昇している点を確認され、また、消費支出の変動（変曲点）に関する分析においては、第9・五十分位値付近

で、消費支出が低下する点を確認された。これらの2点における消費支出の金額は、消費支出階級第6・五十分値の場合が約12万5000円、第9・五十分位値の場合が約18万5000円となり、両者の分析結果の乖離が認められた。この第9・五十分位値に相当する消費支出額は、消費支出階級第18・五十分位付近に相当し、消費構造の変化に関する分析結果と乖離しているところ、これは、貯蓄を年収換算する方法等に何らかの課題があることに起因するものと考えられ、高齢夫婦世帯の年収階級別の分析の評価については課題が残る結果となった。

(ウ) 生活扶助基準の年齢、世帯人員、級地別の検証結果

今回の生活扶助基準の検証においては、一般低所得世帯の消費水準との均衡を図る水準均衡方式を前提に、夫婦子1人世帯の第1・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準額が概ね均衡することを確認した。加えて、生活扶助基準額表は、年齢、世帯人員、級地別の3要素で構成されることに着目し、その3要素別にみた生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準について、指数化した上で比較を行った。これらの指数の算出に当たっては、実データと回帰分析の2通りの方法が考えられ、これらによる結果の違いは、理論値を導き出すための回帰式の立て方に起因するものと考えられるが、今回の検証においては十分に解明には至らなかった。

そして、平成29年検証では、夫婦子1人世帯について生活扶助基準額と第1・十分位の生活扶助相当支出額の均衡を確認しただけであり、そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準の均衡を確認するまでには至らなかった（なお、夫婦子1人世帯や高齢者世帯について、展開により機械的に得られる基準額が第3・五分位の生活扶助相当支出額の6割を超える見込みである一方、高齢者世帯では、この割合が5割台となる見込みであった。）。

(以上につき、前提事実(6)、乙67、70)

(9) 消費者物価指数の算出方法等

ア 定義

一般に、物価とは、「商品の価格を総合的・平均的にみたもの」であり、物価指数は、物価の動きを、ある時点の物価と比べてどの程度上昇（又は下落）したかを比率のかたちで表した数値をいう。

このうち、消費者物価指数は、全国の世帯が購入する財及びサービスの価格変動を総合的に測定し、物価の変動を時系列的に測定するものである。すなわち、消費者物価指数は、家計の消費構造を一定のものに固定し、これに要する費用が物価の変動によってどのように変化するかを指数値で示したものである。したがって、消費者が購入する財とサービスの種類、品質及び購入数量の変化を伴った生計費の変化を測定するものではない。

イ 消費者物価指数の算出方法等

物価指数は、ある基準となる時点における物価を100として（以下「基準時」という。）、その時々物価を比較計算した数値として算出する（以下物価の比較の対象となる時点を「比較時」という。）。

消費者物価指数では、生活に必要な商品（財又はサービス）を「買い物かご」に入れて固定し、その「買い物かご」全体の費用が、基準時と比較時の間でどのように変化したかを測定することになる。この際「買い物かご」に入れる商品（財又はサービス）は、家計上で重要度の高いものを代表として選定する（指数品目）。また、消費者物価指数を算出する際には、家計の消費支出全体に占める各品目の支出額の割合である「ウエイト」を加味して総合し、全体の物価の変化を測ることになる（以下「買い物かご」を固定する時点を「ウエイト参照時」という）。

ILOが作成した「消費者物価指数マニュアル—理論と実践」（甲4

0、乙50、以下「CPIマニュアル」という。)は、比較される時点間において、一般に「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を表す指数を「ロウ指数」と定義する(CPIマニュアル4頁)。そして、「買い物かご」の生産物 n が価格 p_i 及び数量 q_i を持っており、2つの比較時点(基準時と比較時)をそれぞれ0と t とした場合のロウ指数(P_{Lo})は以下の数式で表される。

$$P_{Lo} \equiv \frac{\sum_{i=1}^n p_i^t q_i}{\sum p_i^0 q_i}$$

原則として、どのような数量の集合も「買い物かご」として機能することができ、「買い物かご」は、比較される2時点のいずれかで購入される数量に限られる必要はなく、実際はいつの時点でもよいが、データの集計に要する時間等による実際上の理由から、消費者物価指数の目的のために使われる数量は、通常は価格が比較される2時点のいずれよりも早い時期に実施された世帯消費支出調査に基づかなければならない。

また、ウエイト参照時を b 、価格参照時を0として、時点 t の数量を用いたロウ指数は以下の数式で表される。

$$P_{Lo} \equiv \frac{\sum_{i=1}^n p_i^t q_i^b}{\sum_{i=1}^n p_i^0 q_i^b} \equiv \sum_{i=1}^n (p_i^t / p_i^0) s_i^{ob} \quad \text{ここで、} s_i^{ob} = \frac{p_i^0 q_i^b}{\sum_{i=1}^n p_i^0 q_i^b}$$

ここでは、ロウ指数は、2つの価額の合算値の比率か、又は、個々の生産物に対して、混合支出割合 s_i^{ob} をウエイトとして使い、価格比あるいは相対価格 p_i^t / p_i^0 を算術加重平均したものである。なお、支出が混合として表されるのは、価格と数量が2つの異なった時点である価格参照時0とウエイト参照時 b に属しているからである。

ウ ロウ指数の種類

(ア) ラスパイレス式

ロウ指数のうち、ウエイト参照時を基準時とする場合(数量が価格参

照時点のそれである場合)、すなわち $b = 0$ の場合、以下の数式で表されるラスパイレス式の指数が得られる。

$$P_L = \frac{\sum_{i=1}^n p_i^t q_i^0}{\sum_{i=1}^n p_i^0 q_i^0} \equiv \sum_{i=1}^n (p_i^t / p_i^0) s_i^0$$

ここで、 s_i^0 は時点 0 における商品 i に対する実際の支出割合を指す。

(イ) パーシェ式

ロウ指数のうち、ウエイト参照時が比較時である場合（数量が価格参照時以外のもう一つの時点のそれである場合）、すなわち $b = t$ の場合、以下の数式で表されるパーシェ式による指数が得られる。

$$P_P = \frac{\sum_{i=1}^n p_i^t q_i^t}{\sum_{i=1}^n p_i^0 q_i^t} \equiv \left\{ \sum_{i=1}^n (p_i^t / p_i^0)^{-1} s_i^t \right\}^{-1}$$

(ウ) 両指数の関係

消費者は、通常、価格の受け手なので、比較的高くなった財・サービスに対して、比較的安くなった財・サービスに替えることによって、価格の変化に反応する（代替効果）。代替は、価格と数量の間に負の相関を引き起こす傾向にあり、その場合、ラスパイレス式による指数はパーシェ式による指数より大きくなる。また、両者の上記格差は時間の経過とともに広がる。

エ. 総務省 CPI の概要

総務省統計局は、原則として毎月 26 日を含む週の金曜日に、総務省 CPI を公表しており、12 月分公表時には、年平均指数を、3 月分公表時には年度平均指数をそれぞれ公表している。

総務省 CPI の概要は次の(ア)ないし(コ)のとおりである。

(ア) 指数の対象範囲

家計の消費支出を対象とし（ただし、信仰・祭祀費、寄付金、贈与

金、他の負担費及び仕送り金については除外する。) 、直接税や社会保険料等の支出(非消費支出)、有価証券の購入、土地・住宅の購入等の支出(貯蓄及び財産購入のための支出)は指数の対象に含めない。

(イ) 指数算式

指数算式は、基準時加重相対法算式(ラスパイレス型)とする。

(ウ) 指数の基準時及びウエイト参照時

総務省CPIにおけるウエイトは、まず、ウエイト参照時における1年間の消費支出金額から、世帯で購入した個々の品目ごとに、いくら支出したのかを調べ、次に、消費支出金額全体に対してどの程度の割合を占めているかを計算し、これを個々の品目のウエイトとしている。なお、総務省CPIにおける品目別のウエイトは、基準時における消費支出全体額を10,000として、各品目の支出額を比例換算した値(1万分比ウエイト)で表される。また、各指数品目(後記)のウエイトは、年間の各月を通じて同じウエイトを用いているが、生鮮魚介や生鮮野菜等、季節によって出回り状況が著しく異なる商品については、世帯における月々の支出額が大きく変化するため、月によって異なるウエイトを用いている。

なお、消費者物価指数は、基準時の消費構造を一定のものに固定し、これに要する費用が基準時に比べてどれだけ変化したかによって物価の変動等を表すものであるが、消費構造は、新たな財及びサービスの出現や嗜好の変化などによって変化するため、消費構造を長い期間固定すると次第に実態と合わなくなる。そのため、総務省CPIでは、昭和30年基準への改定以降、5年に1回西暦年の末尾が0又は5の年に合わせて基準時及びウエイト参照時を新しくする「基準改定」を行い、指数品目とそのウエイトを定期的に見直している。

平成23年8月には、平成22年を基準時及びウエイト参照時とする

平成22年基準改定が行われた。平成22年基準改定では、ウエイト参照時を平成22年の1年間としている（なお、ウエイトは、主に家計調査〔統計法〔平成19年法律第53号。以下同じ。〕に基づく「基幹統計」である「家計統計」を作成するための調査であって、国民生活における家計収支の実態を把握し、国の経済政策・社会政策の立案のための基礎資料を提供することを目的とするもの。乙68〕によって得られた平成22年平均1か月の1世帯当たりの品目別消費支出金額を用いて作成された。）。

(エ) 指数品目

指数品目は、世帯が購入する多種多様な財及びサービス全体の物価変動を代表できるように、家計の消費支出の中で重要度が高いこと、価格変動の面で代表性があること、継続調査が可能であること等の観点から選定した品目に、持家の帰属家賃を加えた品目とされる。

平成22年基準改定においては、平成17年基準における指数品目（580品目、持ち家の帰属家賃4品目。なお、平成20年1月より3品目を追加、2品目を廃止し、585品目となった。）に、家計消費支出における重要度が高くなった28品目を追加し、重要度が低くなった22品目（沖縄県のみで調査していた3品目を含む。）を廃止するとともに、15品目を4品目に統合した。その結果、平成22年基準における指数品目数は、587品目に、持ち家の帰属家賃1品目を加えた588品目（沖縄県のみで調査する5品目を含む。）となった。なお、追加又は廃止した指数品目は別表のとおりである。

(オ) 価格

指数品目の価格には、原則として小売物価統計調査（統計法に基づく基幹統計調査）によって得られた市町村別、品目別の小売価格を用いる。

「パソコン（デスクトップ型）」、「パソコン（ノート型）」及び「カメラ」の3品目については、POS情報による全国の主要な家電量販店で販売された全製品の販売価格を用いる。

(カ) 品質調整

消費者物価指数は、同質の財及びサービスの価格動向から作成すべきものであるため、小売物価統計調査では、調査品目ごとに調査する商品の機能、規格、容量等の特性（以下「銘柄」という。）を詳細に規定している。また、代表性の観点から、調査する商品は消費支出割合の高い銘柄を規定することを前提としている。

もっとも、製造中止や商品の出回り状況の変化等により、銘柄の改正が必要となる場合には、銘柄の改正前後において、品質変化等の物価変動以外の要因を除去（品質調整）する必要がある。品質調整には複数の手法があるところ、状況に応じて採用する手法を精査し、各々の品目に最も適した手法を選択する。

平成22年基準改定においては、「パソコン（デスクトップ型）」、「パソコン（ノート型）」及び「カメラ」の3品目について、技術革新が激しく、市場の製品サイクルが極めて短いため、従来の価格収集方法では同質の製品を継続的に調査することが困難であることから、前記(オ)の方法のほか、次のとおりヘドニック法により品質調整を行い、品目別価格指数（後記）を算出する。すなわち、① 上記3品目のそれぞれについて、各機種の前月平均販売価格を被説明変数、ハードディスク容量や実装メモリ容量、光学ズーム倍率等各機種の特性及び販売時点等を説明変数とする片対数型回帰モデルを設定し、② 全国で当月と前月に販売された全機種について、上記①の回帰モデルにより、各機種の総販売台数をウェイトとして回帰計算を行い、各月の価格推計式を求め、③ ②の価格推計式から前月を基準とする連環指数を算出し、④ ③で算出した

連環指数を前月の指数（平成22年＝100）に乗じて、当月の連鎖指数を算出するものである。

(キ) 指数の計算

指数の計算は、最初に、比較時価格を基準時価格で除して算出した品目別価格指数を各品目のウェイトで加重平均して最下位類の指数を算出し、次に各最下位類の指数を当該類ウェイトで加重平均して上位類の指数を算出する。同様にして小分類指数、中分類指数、10大費目指数、総合指数の順に積み上げる。

なお、総合指数とは、全体の物価の動きを総合した指数をいい、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、諸雑費のこと）指数、中分類指数、小分類指数はそれぞれ総合指数の内訳を消費の目的により費目別に分類した指数をいう。

(ク) 欠測値の処理

ある品目が調査市町村において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」になっているため計算できない。）及びウェ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になる。なお、下位類から上位類への計算では、各類のウェイトが変動しないように、「欠」となった品目のウェイトも含めた類ウェイトを用いる。

(ケ) 新・旧指数の接続

平成22年基準改定では、指数の基準時及びウェイト参照時を、それぞれ平成17年から平成22年に改めているところ、消費者物価指数は時間の経過による物価の動きを見るものであるため、過去に遡って比較

が可能となるように、平成21年12月以前の過去の指数系列を平成22年基準に合わせて換算し、接続している（新・旧指数の接続。以下単に「指数の接続」という。）。

指数の接続は、地域及び総合、類、品目ごとに行い、その計算は、各基準年を100とする指数を次の基準時に当たる年の年平均指数で除した結果を100倍することにより行う。例えば、平成17年基準を平成22年基準に接続する場合、平成17年基準の下における指数を平成22年の平均指数で除し、これに100を乗ずることにより平成22年基準に換算した指数が算出されることになる。

(二) 総務省CPIの推移

平成22年基準の各年度の総務省CPI（全国年平均）のうち、総合指数並びに10大費目のうち、食料、光熱水道及び教養娯楽の各指数の平成17年ないし平成23年の推移は次の表のとおりである。総務省CPIにおける平成20年から平成23年の総合指数の変化率は、 $(99.7 - 102.1) / 102.1 \times 100 = -2.35\%$ （小数点第3位以下切り捨て。以下の同じ。）となる。また、平成19年から平成21年の食料の指数の変化率は $(100.3 - 97.6) / 97.6 \times 100 = 2.76\%$ 、同期間の光熱・水道の指数の変化率は $(100.2 - 98.6) / 98.6 \times 100 = 1.62\%$ となる。

	総合	食料	光熱・水道	教養娯楽
平成17年	100.4	96.8	94.4	107.9
平成18年	100.7	97.3	97.8	106.3
平成19年	100.7	97.6	98.6	104.9
平成20年	102.1	100.1	104.5	104.3

平成21年	100.7	100.3	100.2	101.7
平成22年	100.0	100.0	100.0	100.0
平成23年	99.7	99.6	103.3	96.0

また、教養娯楽のうち教養娯楽用耐久財に属するテレビ、ビデオレコーダー、パソコン（デスクトップ型）、パソコン（ノート型）及びカメラ（以下これらを併せて「テレビ等」ともいう。）の品目別価格指数について、平成22年を100とした場合の推移は次の表のとおりである。

年	テレビ	ビデオレコーダー	パソコン（デスクトップ型）	パソコン（ノート型）	カメラ
平成17年	446.4	335.6	448.4	800.0	588.2
平成18年	332.1	269.8	377.1	626.4	459.4
平成19年	260.3	234.6	306.3	459.2	318.8
平成20年	205.8	191.6	237.2	281.6	224.7
平成21年	146.0	152.7	146.6	145.6	151.8
平成22年	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
平成23年	69.1	60.0	60.1	76.0	72.0

(以上につき、甲12、20、37、40、47、乙2.6ないし29、49、50、68)

(10) 生活扶助相当CPIの算出方法等

ア 概要

デフレ調整において勘案された生活扶助相当CPIは、生活扶助基準の前回見直し（平成20年）以降における、生活扶助に相当する品目に係る物価の動向を勘案するために、厚生労働省が独自に考案した指数であ

る。総務省CPIの指数品目別の年平均消費者物価指数をもとに、全ての指数品目から、①生活扶助以外の他扶助で賄われる品目（家賃、教育費、医療費など）及び②原則として保有が認められておらず又は免除されるため生活保護受給世帯において支出することが想定されていない品目（自動車関係費、NHK受信料等）を除いた品目に基づいて算出された指数であると説明される。

本件下落率は、平成22年基準のウェイトを用いて計算された平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIの変化率として算出されている。

イ 本件下落率の算出方法

(ア) 平成20年生活扶助相当CPI

平成20年生活扶助相当CPIを算出するに当たっては、平成22年基準における588品目（沖縄県のみで調査していた5品目を含む。）から、除外品目と、欠測値に該当する32品目（平成22年基準改定の際に追加、廃止又は統合等されたため、平成20年時点では対象品目に含まれていなかった品目。以下「欠測値該当品目」という。）を除く485品目が指数品目とされた。

その上で、上記指数品目ごとに、平成22年基準の価格を100とした場合の平成20年の価格比（各指数品目の平成20年の価格を平成22年の価格で除するなどした数値を表し、前者の価格は平成17年基準の数値が平成22年基準に換算されたもの）に、平成22年基準のウェイト比（上記指数品目について、個別の平成22年基準のウェイトを平成22年基準のウェイト総和で除した数）を乗じた数の総和として、平成20年生活扶助相当CPIが算出された。上記計算によると、平成20年生活扶助相当CPIは104.5となる。

(イ) 平成23年生活扶助相当CPI

平成23年生活扶助相当CPIを算出するに当たっては、平成22年基準における588品目（沖縄県のみで調査していた5品目を含む。）から、除外品目を除く517品目が指数品目とされた。

その上で、上記指数品目ごとに、平成22年基準の価格を100とした場合の平成23年の価格比（各指数品目の平成23年の価格を平成22年の価格で除するなどした数値を表し、価格はいずれも平成22年基準によるもの）に、平成22年基準のウェイト比（上記指数品目について、個別の平成22年基準のウェイトを平成22年基準のウェイト総和で除した数）を乗じた数の総和として、平成23年生活扶助相当CPIが算出された。上記計算によると、平成23年生活扶助相当CPIは99.5となる。

なお、平成20年生活扶助相当CPIにおけるウェイト総和（6189）と、平成23年生活扶助相当CPIにおけるウェイト総和（6393）は、指数品目数が異なることに伴い、それぞれの数値が異なる。

(ウ) 平成20年生活扶助相当CPI及び平成23年生活扶助相当CPIの変化率の算出方法

平成20年生活扶助相当CPI（104.5）から平成23年生活扶助相当CPI（99.5）を引いた数（-5）を、平成23年生活扶助相当CPIで除し、これらに100を乗じた数である-4.78%が平成20年生活扶助相当CPI及び平成23年生活扶助相当CPIの変化率（本件下落率）である。

ウ テレビ等の寄与度

物価全体の動きに対して、各内訳項目がどれだけ影響したかをみるためには、寄与度を用いるところ、項目Aの寄与度は、① 当期の項目Aの指数から前期の項目Aの指数を引き（以下「数①」という。）、② 項目Aのウェイトをウェイト総和で除し（以下「数②」という。）、③

数①に数②を乗じた数を、前期の総合指数で除し、これに100を乗じることで算出される。なお、各項目の寄与度を合計すると、前期と当期の総合指数の変化率となる。

テレビ等の平成22年基準におけるウエイトは、それぞれテレビが97、ビデオレコーダーが13、パソコン（デスクトップ型）が10、パソコン（ノート型）が20、カメラが7であるところ、当期を平成23年、前期を平成20年、ウエイト総和を平成23年生活扶助相当CPIにおける6393とした場合、テレビ等の寄与度は、次の表のとおりであり、これらの寄与度の合計は-3.28（小数点第3位以下切り捨て。）となる。

品目	数①	数②	寄与度（数②／前期の総合指数×100）
テレビ	-136.7	0.015173	-1.98481
ビデオレコーダー	-131.6	0.002033	-0.25608
パソコン（デスクトップ型）	-177.1	0.001564	-0.26509
パソコン（ノート型）	-205.6	0.003128	-0.61551
カメラ	-152.7	0.001095	-0.16

（以上につき前提事実(5)ウ、甲12、20、47、乙27、30）

〔争点(1)（本件改定の適法性）について〕

2 判断枠組み等

- (1) 憲法25条1項は「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。」と規定して、いわゆる福祉国家の理念に基づき、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るよう国政を運営すべきことを国の責務として宣言し、同条2項は「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。」

と規定して、同じく福祉国家の理念に基づき、社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言するところ、同条1項は、国が個々の国民に対して具体的・現実的に上記の義務を有することを規定したのではなく、同条2項によって国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実にゆくものであると解される（朝日訴訟最判、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〔以下「堀木訴訟最判」という。〕参照）。

(2) そして、生活保護法は、憲法25条の上記趣旨を具体化した法律の規定として、生活保護法3条において、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、また、同法8条2項において、厚生労働大臣の定める保護基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、かつ、これを超えないものでなければならないと定めている。

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つて、その具体的内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（堀木訴訟最判参照）。

したがって、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ができない不足分を補う程度において行うものとされる保護（同法8条1項参照）について、保護基準中の生活扶助基準に係る部分を改定するに際し、改定前の生活扶助基準が最低限度の生活における衣食その他日常生活についての需要を満たすに足りる程度を超えるものになっていたかなど

改定を行う必要があるか否か及び改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められるものというべきである。

また、生活扶助のうち、基準生活費に係るものは、飲食物費や被服費、光熱水道費や家具什器費等、日常生活における不可欠な支出に係る需要を満たすためのものであり、生活扶助基準を引き下げる改定は、改定前の生活扶助基準による生活扶助費が支給されることを前提として現に生活設計を立てていた被保護者に関しては、保護基準によって具体化されていた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から、厚生労働大臣は、生活扶助基準の引下げ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、その引下げの具体的な方法等について、激変緩和措置の要否などを含め、上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているものというべきである。

(3) そして、生活扶助基準の引下げ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、上記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、生活扶助基準の改定に当たっては、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た検討がされてきたという経緯に鑑みると、生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定は、① 当該改定の時点において、改定前の生活扶助基準が最低限度の生活の需要を満たすに足りる程度を超えるものとなっているなど当該改定を行う必要があり、当該改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持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 生活扶助基準の引下げ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探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場合に、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきであり、同大臣の上記裁量判断の適否については、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の有無等の観点から審理されるべきものと解される（老齡加算東京訴訟最判、老齡加算福岡訴訟最判参照）。

(4) 具体的な判断方法

前記のとおり、厚生労働大臣には、保護基準のうち生活扶助基準の改定に際し、改定前の生活扶助基準の改定を行う必要があるか否か及び改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な最低限度の生活水準を維持することができるものであるか否かなどを判断するに当たり、専門技術的かつ政策的な見地から裁量権が認められる。

そして、厚生労働大臣が保護基準を改定するに当たっては、社会保障審議会やその下に設置された基準部会等の専門家の諮問を経ることを法令上要求されているわけではないことから、生活扶助基準の見直しに当たり、専門家の諮問を経なかったとしても、そのことのみによって直ちに裁量権の逸脱又は濫用として違法と評価されるものとはいえない。

しかしながら、保護基準の改定について、生活保護法の立法担当者の説明から中央社会福祉審議会の生活保護部会への諮問が可能であることが念頭に置かれていたとうかがわれること（認定事実(1)イ）、生活扶助基準の改定方式の変更は、専門分科会による昭和39年中間報告書（認定事実(2)イ(ア)）や、中央社会福祉審議会による昭和58年意見具申（認定事実(2)ウ(ア)）等に基づいて行われていたこと、専門委員会作成の平成15年中間とりまとめにおいて、経済情勢等の変化から5年に一度の頻度で生活扶助基準の水準につき検証を行う必要性を指摘されて以降（認定事実(3)イ(ウ)）、専門委員会によ

る平成16年検証（認定事実(3)ウ）及び検討会による平成19年検証（認定事実(4)）において生活扶助基準の水準や体系につき検討が行われてきたこと、平成23年2月10日には社会保障審議会の下に新たな常設部会として基準部会が設置されるに至り、生活扶助基準の検証（平成25年検証）が行われたこと（認定事実(6)）等からすると、生活扶助基準の見直しに当たっては、専門家の関与がされてきた経緯が認められるところである。加えて、上記のとおり、厚生労働大臣が生活扶助基準を改定するに際しては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするのであるから、厚生労働大臣の判断の過程においては、何らかの専門的知見に基づく考察がされていることが強く推認されることである。

したがって、本件改定のうち、平成25年検証の結果を踏まえて行われたゆがみ調整については、厚生労働大臣の判断につき、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否か（前記(3)①）を判断するに当たり、基準部会等の専門家の関与による審議経過及び結果の合理性に関し、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の観点から審理判断することが相当である。

また、本件改定のうち、基準部会等による審議検討を経ていないデフレ調整についても、厚生労働大臣の判断につき、上記の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否かを判断するに当たり、専門的知見に基づく高度の専門技術的考察が行われたことについての被告らの説明に基づき、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の観点から審理判断することが相当というべきである。

3 ゆがみ調整について

(1) 平成25年検証の合理性

ア 本件改定のうち、ゆがみ調整は、平成25年検証の結果を踏まえたもの

であるところ、平成25年検証に至る経過は以下のとおりである。すな
わち、平成16年報告書において、専門委員会は、第1類費及び第2類
費の区分が、世帯人員別にみると必ずしも一般低所得世帯の消費実態を
反映したものとなっておらず、特に、人数が増すにつれて第1類費の比
5 重が高くなり、割高となること等から多人数世帯基準の是正や単身世帯
基準の設定が必要であること等を指摘していた（認定事実(3)ウ(イ)）。こ
れを受けて厚生労働大臣は、平成17年の保護基準の改定において、3
年間にわたって段階的に、4人以上の世帯の第1類費の合算額に逡減率
を導入するとともに、4人以上の世帯の第2類費を抑制することによ
り、基準額算定方法にスケールメリットの影響を一定程度反映させたも
10 のもの（認定事実(5)ア）、平成19年報告書においても、検討会は、依然
として世帯人員によるスケールメリットがみられるとの指摘を行って
おり（認定事実(4)イ(イ)）、その後においても、本件改定より前に、上記問
題点を抜本的に解決する生活扶助基準の改定を行ったことはなかった
15 （認定事実(5)イ）。そこで、基準部会は、前2回検証（平成16年検証
及び平成19年検証）における指摘を受けて、平成25年検証におい
て、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯を第1・十分位と設定し、
第1・十分位の生活扶助相当支出額を用いて消費実態の指数を算出した
上で、様々な世帯構成の基準額を算出する際に基本となる年齢階級別、
20 世帯人員別及び地域別の基準額の指数が第1・十分位の消費実態を十分
反映しているかについてより詳細な検証を行うことにした。そして、基
準部会は、平成25年報告書において、第1・十分位の生活扶助相当支
出額の指数と生活扶助基準額の指数との間には、年齢階級別、世帯人員
別及び級地別のいずれの場面においても乖離があること、世帯人員別で
25 は、世帯人員が増えるに伴い指数の乖離が拡大すること（なお、指数の
差は、第1類費では生活扶助基準額の方が大きく、第2類費では一般低

所得世帯の消費実態の方が大きいこと)、級地別では、一般低所得世帯の消費実態の方が地域差が小さいこと、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の指数を反映した場合における各世帯への影響は、年齢、世帯人員、居住地域の組合せによって様々であることなどを指摘した(認定事実(6)イ)。

イ 原告らは、最下位層である第1・十分位の消費水準を生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として設定し、その比較を根拠に保護基準を引き下げることを許せば、保護基準を際限なく引き下げていくことにつながるなどとして、平成25年検証が第1・十分位の消費実態と生活扶助基準額とを比較したことには合理性がないなどと主張する。

しかしながら、保護基準の妥当性の検証は、次のとおり、従前から、低所得階層の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額を比較することにより行われてきた。すなわち、格差縮小方式を採用する契機となった昭和39年中間報告書においては、高度経済成長に伴う消費水準の上昇が著しく、かつ所得階層間の格差が縮小しつつあった当時の状況に鑑み、これに対応した生活水準とするために相当の改善を行う必要があるとし(認定事実(2)イ(ア)a)、上記状況を前提とした場合、最低生活保障水準としての生活保護水準の改善を考える限りにおいては、低所得階層の消費水準の動向に着目した改善を行っていくことが必要であり、特に、生活保護階層に隣接する第1・十分位における消費水準の最近の上昇率に加え、第1・十分位と生活保護階層との格差縮小を見込んだ改善を行なうべきであることが指摘されていた(認定事実(2)イ(ア)b)。また、格差縮小方式から水準均衡方式へ移行する契機となった昭和58年意見具申では、それ以下の水準では最低生活を営むことが難しくなるものとされる変曲点にあたる2.99・五十分位の生活扶助相当消費支出額と生活扶助基準額との比較による検証がされており(認定事実(2)ウ(ア))、低所得

5 世帯と生活扶助基準額との比較に着目した手法が採用されていた。さら
に、平成15年中間とりまとめにおいても、生活保護において保障すべ
き最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連において捉えられる
べき相対的なものであることを前提として、第1・十分位の世帯の消費
10 水準に着目することが適当であるとされていた（認定事実(3)イ(ア)）。そ
して、平成19年報告書においても、生活扶助基準の水準は、健康で文
化的な最低限度の生活を維持することができるものでなければならない
が、その具体的内容は、その時代の経済的・文化的な発達の程度のほか
国民の公平感や社会通念等に照らして総合的に決まるものであり、実際
15 の生活扶助基準の設定に当たっては、水準均衡方式を前提として、国民
の消費実態との関係、あるいは本人の過去の消費水準との関係で相対的
に決まるものと認識されているとした上で、生活扶助基準の検証に当た
って第1・十分位の消費水準と比較することについては、第1・十分位
の消費水準が、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がなく、必需的な消費品目の購
入頻度も、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあることか
ら、平成19年検証においてこれを変更する理由は特段ないとしたもの
である（認定事実(4)ア(イ)）。

20 以上のとおり、昭和39年報告書以降、保護基準の妥当性の検証におい
ては、低所得世帯の消費実態に着目した方法による検証が行われてきた
ものであり、平成25年検証においても、上記の経緯の中で、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今回の検証では現実的であると判断したこと、②
25 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

5 ついて、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されている状況にあること、④ 分散分析等の統計的手法により検証したところ、各十分位間のうち、第1・十分位と第2・十分位の間において消費が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なるとの結果が得られたことなどを踏まえて、第1・十分位の世帯を生活扶助基準との比較対象とすることが妥当であると判断したものであり（認定事実(6)ア）、この点について、統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性がないと認めることはできない。したがって、原告らの上記主張を採用することはできない。

10 ウ 以上によれば、平成25年検証について統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性がないと認めることはできない。

(2) ゆがみ調整の内容の合理性

15 ア 厚生労働大臣は、前記(1)のとおり合理性が認められる平成25年検証において、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ことに基づき、上記消費実態を生活扶助基準に反映させる「ゆがみ調整」を行ったが、その際、平成25年報告書においても、ゆがみ調整の前提となる平成25年検証における「展開のための指数」の分析手法の持つ統計上の限界が指摘されていたことや、平成25年検証の結果等を前提に更なる評価、検証が行われることが予定されていたこと（認定事実(6)ウ）、そして、平成25年検証の結果をそのまま反映させた場合には、子どもがいる世帯への影響が大きくなることが見込まれたことなどから、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年検証の結果の反映の比率を一律2分の1とすることとした(2分の1処理。認定事実(7)イ)。

この点に関し、ゆがみ調整は、前記(1)のとおり、合理性が認められる平成25年検証の結果を反映させることを目的とするものであるものの、2分の1処理を行うことにより、減額幅及び増額幅のいずれについても、検証結果の反映比率が一律2分の1とされたこととなる。しかし、平成25年報告書においても、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、子どもがいる世帯への影響に配慮する必要があることが指摘されていたこと(認定事実(6)ウ)、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の適正化を図るというゆがみ調整の目的からすると、減額幅も増額幅も一律に処理することは不合理とはいえないこと、平成25年検証については一定の限界も認められていたものであり、生活扶助基準の展開部分については今後更なる検証が予定されていたこと(認定事実(6)ウ)などの諸事情からすると、2分の1処理を含むゆがみ調整における厚生労働大臣の判断は、平成25年検証の結果に基づくものであるから、統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性がないと認めることは困難というべきである。

イ 原告らは、平成25年報告書には、検証結果を踏まえて生活扶助基準を引き下げるべきとは明記されておらず、むしろ第1・十分位との比較による保護基準の引下げには消極的姿勢が示されているのであって、本件改定に係る生活扶助基準の見直しは基準部会における検証結果を踏まえたものとはいえないなどと主張する。

しかしながら、平成25年報告書は、平成25年検証の手法は、平成1

9年報告書において指摘があった年齢階級別、世帯人員別及び級地別に、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詳細に分析したものであり、これにより、個々の生活保護受給世帯を構成する世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の様々な組合せによる生活扶助基準の妥当性について、よりきめ細かな検証が行われたとしつつ、生活扶助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、一般低所得世帯の消費実態とは様々な差が生じ得るところであって、消費に影響を及ぼす具体的な要因等については明確に分析ができないことから説明には至らなかったとするものであり、その上で、平成25年検証で採用した上記手法は、委員による専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法であるとの評価がされているものの、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、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とするにとどまるものである（認定事実(6)ウ）。そうすると、上記のような内容の平成25年報告書は、一方的に保護基準の引下げについて論じるものとも、第1・十分位との比較による保護基準の引下げに消極的姿勢を示すものとも解することはできないというべきである。よって、原告らの上記主張を採用することはできない。

ウ 以上によれば、ゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断について統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性がないと認めることはできない。

4 デフレ調整について

(1) デフレ調整の必要性

ア デフレ調整について、被告らは、次のように説明する。

すなわち、平成19年検証の結果では、生活扶助基準の水準は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、生活扶助基準が据え置

かれた結果（認定事実(5)イ）、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既に崩れており、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が、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が下落する一方、同年以降、経済動向を踏まえた生活扶助基準の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、実質的に増加したと評価できる状況となり、生活保護受給世帯と一般国民との間の均衡は、より一層崩れていたことから、厚生労働大臣においては、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にデフレ調整を行う必要性があった。

イ 検討

(ア) しかしながら、平成19年検証では、夫婦子1人（有業者あり）世帯と単身世帯（60歳以上の場合）について、平成16年全国消費実態調査の結果等を用いて一般低所得世帯の消費実態と生活扶助基準額を比較し、後者の方がやや高め又は高めとの結果を得たことが認められるが（認定事実(4)ア）、そもそも、平成16年全国消費実態調査による消費実態との比較に基づく平成19年検証の結果から、直ちに平成20年以降の一般低所得世帯と生活保護受給世帯の間の消費実態の均衡の有無を評価し得るものとは言い難い。

また、平成19年報告書が取りまとめられた平成19年11月30日以降において、原油価格の高騰や、平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇が認められ、厚生労働大臣は平成20年度及び平成21年度において、これらの影響を考慮して生活扶助基準を据え置く判断をしていたところ（認定事実(5)イ）、上記の影響は、一般低所得世

帯（第1・十分位）の消費実態にも及んでいたことが推認される。実際、平成22年基準での各年度の総務省CPI（全国年平均）の推移をみると、平成19年から平成20年にかけて、総合指数の変化率は1.39%（小数点第3位以下切り捨て。以下同じ。）となっている（認定事実(9)エ(コ)）。また、平成19年から平成21年にかけての総合指数の変化率は0%であるものの、同期間の食料と光熱・水道の指数は2.76%と1.62%となっており（認定事実(9)エ(コ)）、生活必需品の物価は上昇していたことがうかがわれる。

そうすると、平成19年検証の結果をもって、平成20年当時においても、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と直ちにいうことはできない。

(イ) 加えて、平成19年検証によれば、夫婦子1人（有業者あり）世帯の第1・十分位における生活扶助相当支出額（世帯当たり14万8781円）より、同世帯の生活扶助基準額（世帯当たり15万0408円）の方が1627円高くなっているとされていたに過ぎず、第1・五分位との比較では、前者（世帯当たり15万3607円）より、後者（世帯当たり15万0840円）が2767円低くなっていた（認定事実(4)ア(イ)）。また、単身世帯（世帯当たり60歳以上の場合）の第1・十分位における生活扶助相当支出額（世帯当たり6万2831円）より、同世帯の生活扶助基準額（世帯当たり7万1209円）の方が8378円高くなっているとされたものの、第1・五分位で比較すると、前者（世帯当たり7万1007円）より、後者（世帯当たり7万1193円）が186円高いに過ぎず、均衡した水準になっていると評価されていた（認定事実(4)ア(イ)）。そうすると、平成19年検証の結果によっても、一般国民（第1・五分位）との関係では、生活保護受給世帯の消費実態は、やや低いか、均衡していると評価されている状況にあったのであり、必

ずしも均衡が崩れていたとまで評価できる状況にあったとまでいうことはできない。

さらに、物価が下落したことにより、生活保護受給世帯の可処分所得が実質的相対的に増加したということは、物価の下落と生活保護受給世帯の消費支出の下落が連動していることを前提とするものと考えられ、物価の推移とともに生活保護受給世帯の消費実態を捉える必要があるものといえるが、上記(ア)のとおり、平成20年以降において生活必需品の物価はむしろ上昇していたことがわかるのであるから、物価の変動により生活保護受給世帯の消費支出も下落していたと直ちにいうことはできない。

以上を前提とすると、被告らが指摘するように、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み、一般国民の消費水準が下落していたとしても、これにより一般国民と生活保護受給世帯との消費水準の均衡が崩れていたと評価することは困難である。

ウ 小括

以上によれば、デフレ調整の必要性に関して、平成19年検証の結果や平成20年以降の賃金、物価、家計消費の落ち込み等を根拠とする被告らの説明は十分とはいえず、被告らの上記説明においては、統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性がないといわざるを得ない。

(2) デフレ調整の内容の合理性

ア 物価下落率を生活扶助基準の水準に反映させることの合理性

(ア) 被告らは、物価下落率を生活扶助基準の水準に反映させることの合理性について、次のように説明する。

すなわち、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ところ、平成20年9月の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った。水準均衡方式は、消費を基礎としているものの、そもそも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にあった昭和58年当時とは社会経済状況が異なる上、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、平成15年中間と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。これらを踏まえると、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。

(イ) 検討

この点について、昭和58年4月1日以降、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ることを前提として、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ともに、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取ることが必要であるとして、毎年の改定方式として水準均衡方式が採用されてきたところであり、水準均衡方式を採用する契機となった昭和58年意見具申においても、物価はそのままでは

消費水準を示すものではないので、その伸びは、参考資料にとどめるべきであるとの指摘もされていた（認定事実(2)ウ(ア) b）。その後、確かに、平成15年中間とりまとめにおいては、消費者物価指数の伸びを改定の一つの指標として用いること等も考えられる旨の指摘はあるが、これは、生活扶助基準の水準について定期的な検証を行うまでの毎年の改定において、民間最終消費支出の伸びの見通しがプラスであるのに、実績がマイナスになるなど安定しておらず、実績の確定も遅いことから、これによる被保護世帯への影響が懸念されたため、毎年の改定の指標の在り方の一例として国民にとってわかりやすい消費者物価指数の伸びを用いることがあり得ると指摘をしたにとどまるものであった（認定事実(3)イ(ウ)）。また、平成15年中間とりまとめ以降、平成16年検証、平成19年検証及び平成25年検証のいずれにおいても、物価を毎年の改定の指標とすることが適当であるとの指摘はなく、生活扶助基準の毎年の改定は民間最終支出の伸びの見通しをもとにした水準均衡方式の考え方に基づいて行われていた。さらに、上記各検証においては、保護基準の定期的な検証が実施されてきたところ、この際にも、一般低所得世帯の生活扶助相当支出額と、生活扶助基準額を比較して両者の消費水準が均衡しているか否かを検討していた（認定事実(3)、(4)、(6)）。

そうすると、物価を指標とする生活扶助基準の改定については、本件改定以前においては、専門委員会、検討会及び基準部会において本格的に検討された形跡は認められず、毎年の改定方式である水準均衡方式や、定期的な検証で用いられた消費水準の均衡を測る方法との関連性について、被告らによる十分な説明がされているとはいえないから、物価下落率を生活扶助基準の水準に反映させることに関する厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性がないといわざるを得ない。

イ デフレ調整の起点を平成20年としたことの合理性

(ア) 被告らは、平成20年をデフレ調整の起点としたことについて次のとおり説明する。

すなわち、平成19年報告書の生活扶助基準については、これが高いとの評価を受けていたが、当時の社会経済状況を考慮し、平成20年度以降の生活扶助基準額が据え置かれてきたという経緯があったことから、本来、生活扶助基準の見直しの検討を行わなければならなかった平成20年を起点としたものである。また、生活扶助基準額は平成16年4月から平成25年改定まで据え置かれているが、平成17年度から平成19年度までは、平成16年報告書において勤労3人世帯の生活扶助基準の水準は「基本的に妥当」と評価されていたことから、据え置きには理由があるのであって、平成19年報告書において生活扶助基準が高いと評価されながら、上記経緯によって据え置くこととされた平成20年度以降とは事情を異にしている。そして、デフレ調整を行うに当たって平成16年を起点とすることは、平成19年検証よりも前に生活扶助基準の水準が妥当とされた期間の考慮要素まで現時点において勘案することとなり、妥当でない。なお、平成24年の生活扶助相当CPIを利用できなかったのは、その算定の基礎となる平成24年の全国年平均の消費者物価指数の公表された時期が平成25年度予算政府案編成時と近接した時期であり、同消費者物価指数を同年度の予算政府案編成時に用いることが時間的にできなかったためである。

(イ) 検討

しかしながら、平成19年検証の結果をもって、平成20年以降においても、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と直ちにいうことができないことについては、前記(1)イで説示のとおりであり、平成19年検証の結果から、平成20年当時にお

いて生活扶助基準を改定するべきであったとする被告らの説明には、判断の基礎となる事実や判断過程に係る説明において飛躍があるといわざるを得ない。

そうすると、平成20年を起点としてデフレ調整を行ったとする厚生労働大臣の判断につき、被告らにおいて十分な説明がされているとはいえず、本件改定のデフレ調整の起点に関する厚生労働大臣の判断も、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を欠くといわざるを得ない。

ウ 生活扶助相当CPIの算出方法の合理性

(ア) 被告らは、生活扶助相当CPIの算出方法の合理性について、次のとおり説明する。

すなわち、厚生労働大臣は、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たため、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ものであり、このような方法により算出される指数はいずれも消費者物価指数マニュアルにおける「ロウ指数」であり、国際的な基準に沿う妥当な算式といえる。

そして、その上で、生活扶助相当CPIの算出に用いた指数品目の選択については、デフレ調整の目的に照らし生活扶助基準において支出が想定される品目（生活扶助相当支出品目）について物価下落率を算出することが合目的的であるとともに、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することによって恣意的判断が入り込む余地がないようにしたものであり合理的である。なお、平成15年中間とりまとめ等において、生活扶助基準額と比較されてい

る一般低所得世帯の消費支出は、生活扶助相当CPIにおける指数品目の選択と考え方を共通にする生活扶助相当支出額であるから、生活扶助相当CPIにおける指数品目の選定方法は専門家により構成された専門委員会において是認された手法であった。

さらに、厚生労働大臣が生活扶助相当CPIを算定するに当たり、家計調査により算出されたウェイトを用いた理由は、家計調査が、総務省統計局において、国民生活における家計収支の実態を把握することを目的として一般国民の家計上の支出・収入・貯蓄等について調査を行う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おり、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ことから、総務省CPIないし生活扶助相当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こと、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ことにある。

(イ) 検討

生活扶助相当CPIは、生活扶助基準の前回見直し（平成20年）以降における生活扶助に相当する品目に係る物価の動向を勘案するために、総務省CPIにおいて用いられている指数品目のうち、除外品目及び欠測値該当品目を除いた品目を指数品目として算出された指数であり、デフレ調整のもととなった本件下落率は、平成22年基準の価格を100とした場合の、平成20年総務省CPI（平成17年基準に基づ

くものを平成22年基準に換算したもの。)及び指数品目(485品目)に係る平成22年基準のウェイト(ウェイト総和は6189)をもとに算出された平成20年生活扶助相当CPIと、平成23年総務省CPI(平成22年基準に基づくもの。)及び指数品目(517品目)に係る平成22年基準のウェイト(ウェイト総和は6393)をもとに算出された平成23年生活扶助相当CPIの変化率として算出されたものである(認定事実(10)ア、イ)。

しかしながら、物価が下落することにより生活保護受給世帯の可処分所得が実質的相対的に増加するという考え方は、前記ア(イ)のとおり、物価の下落と生活保護受給世帯の消費支出の下落が連動していることを前提とし、物価の変動を見る際に生活保護受給世帯の消費構造をとらえていることを必要とするところ、前記生活扶助相当CPIにおいて前提とされた消費構造と、生活保護受給世帯の消費構造とが大きく異なるとすれば、上記のとおり算出された変化率が仮に下落傾向を示していたとしても、生活保護受給世帯における可処分所得の実質的相対的な増加の有無、程度を正しく評価するものとはいえない。

また、平成22年基準(総務省CPI)のウェイト総和は10,000であるのに対し(認定事実(9)エ(ウ))、平成20年生活扶助相当CPIのウェイト総和6189、平成23年生活扶助相当CPIのウェイト総和は6393である(認定事実(10)イ(イ))。そのため、平成22年基準のウェイト比より、生活扶助相当CPIの算出において用いられたウェイト比の方が、生活扶助相当品目の物価の変化をより大きく評価する結果となる(なお、このような前提を異にする数値に依拠していることが、計算方法の説明の複雑さにも影響しているものと解される。)

さらに、総務省CPIにおける平成20年から平成23年における総合指数の下落率は-2.35%であり、同期間の食料費及び教養娯楽費

の指数は下落傾向である一方、光熱・水道費の指数はむしろ上昇傾向であった（認定事実(9)エ(コ)）。また、平成22年基準をもとにした場合の食料費の指数の推移は、平成20年が100.1、平成23年が99.6であるのに対し、教養娯楽費の指数は順に104.3、96.0となっており、後者の下落幅の方が大きい。さらに、教養娯楽費のうちパソコン等の指数は、平成22年基準をもとにした場合の平成20年の指数は、それぞれテレビが205.8、ビデオレコーダーが191.6、パソコン（デスクトップ型）が237.2、パソコン（ノート型）が281.6、カメラが224.7であるのに対し、平成23年の指数はそれぞれ順に69.1、60.0、60.1、76.0、72.0となっており、その下落幅は特に大きい。そして、被告らの説明する平成20年生活扶助相当CPIと平成23年生活扶助相当CPIの間の変化率を見ても、これにおけるテレビ等の寄与度は、-3.28となっており（認定事実(10)ウ）、本件下落率（-4.78%）に対しテレビ等の下落率が大きな影響を及ぼしたことが推認される。

そうすると、一般の世帯に比べ、生活保護受給世帯においてテレビ等の需要が高いなどの事情は特に認められない以上、生活扶助相当CPIにおいて、本件下落率の基となる生活扶助相当CPIの算出根拠だけでなく、本件下落率において、テレビ等の物価の下落が過大評価された可能性は否めないというべきである。

以上によれば、デフレ調整の根拠となった生活扶助相当CPIの算出方法につき、被告らにおいて十分な説明がされているとはいえず、これに関する厚生労働大臣の判断も、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を欠くといわざるを得ない。

(3) 平成29年検証との関係

ア 被告らは、① 平成29年検証において議論の基礎とされた統計資料に

よれば、本件改定におけるデフレ調整において検討対象とされた期間（平成20年から平成23年までの間）における経済指標が、消費、物価、賃金とも全ての変化率がマイナスを示しており、収入及び生活維持に必要な金額は、実質的に減少しているものと評価される状況にあったこと、また、②平成29年検証では、本件改定後の生活扶助基準の水準が妥当なものか否かについても評価・検証が行われたところ、そこでは、本件保護基準改定後の生活扶助基準の水準が一般低所得世帯（第1・十分位）の消費実態とおおむね均衡することが確認されたと評価されていることなどを根拠として、デフレ調整が、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などと主張する。

イ しかしながら、そもそも、生活扶助基準の改定に係る厚生労働大臣の判断が違法となるのは、前記2(3)のとおり、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であるから、事後的な検証の結果によって本件改定時の判断過程及び手続における過誤、欠落が当然に治癒されるとはいえない。

また、デフレ調整については、前記(1)及び(2)のとおり、デフレ調整の必要性、その内容（物価下落率を生活扶助基準の水準に反映させること、デフレ調整の起点を平成20年としたこと及び生活扶助相当CPIの算出方法）の合理性について専門的知見に基づく高度の専門技術的な考察を経て合理的に行われたことにつき、被告らにおいて十分な説明ができていないのであり、上記アの①を加味しても、デフレ調整の必要性及びその内容の合理性が裏付けられるものとはいえない。

さらに、平成29年検証においては、生活保護受給世帯と一般世帯について、平成24年度から平成26年度の8月から3月までの間の世帯平

均収支を世帯類型ごとに集計し、各支出費目の比較を行うことで、生活保護受給世帯の家計に与えた影響を検証したが、本件改定後の経年の支出割合について大きな差が見られず、本件改定による家計への影響について評価をするには至っていない（認定事実(8)ア）。そして、本件改定後における標準世帯（夫婦子1人世帯）の生活扶助基準額と第1・十分位層の生活扶助相当支出額との均衡は確認されたものの、そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準を確認するまでには至っていないのであるから、上記ア②で被告らが主張するように、本件保護基準改定後の生活扶助基準の水準が一般低所得世帯（第1・十分位）の消費実態とおおむね均衡することが確認されたと評価されているものとみることは困難である。

したがって、平成29年検証の結果を踏まえても、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断に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があつたということとはできないから、被告らの上記アの主張を採用することはできない。

(4) 小括

以上によれば、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断について、その必要性（前記(1)）及び内容の合理性（前記(2)）につき、被告らにおいて十分な説明があるとはいえず、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、あるいは専門的知見との整合性がないものといわざるを得ない。

5. まとめ

前記3のとおり、本件改定のうちゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断の過程には過誤、欠落がない一方で、前記4のとおり、本件改定のうちデフレ調整に関する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を欠き、あるいは専門的知見との整合性を有していないものであり、その判断の過程には過誤、欠落があるものといわざるを得ない。

本件各告示に基づく本件改定は、主としてゆがみ調整及びデフレ調整を目的とし、本件各告示による生活扶助基準の改定により一体的に行ったものであって（認定事実(7)ア参照）、ゆがみ調整の部分とデフレ調整の部分とを明確に区分することはできない。

5 そして、ゆがみ調整を行ったことにより、生活保護受給世帯間の公平を一定程度図ることができた側面があることは否めないものの、ゆがみ調整は2分の1処理を行ったことにより、ゆがみ調整による生活扶助費の減額幅だけでなく増額幅も減ることとなっている（認定事実(7)イ）。また、本件改定による財政効果は3年間で670億円程度（国費ベース）なのに対し、ゆがみ調整による
10 部分が90億円、デフレ調整のうち生活扶助基準の改定による部分が510億円と試算されていたこと（認定事実(7)オ）、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-4.78%（本件下落率）を、改定前基準にゆがみ調整を行った基準額に乗じることによって行われること（認定事実(7)ウ）等からすると、デフレ調整による影響は重大である。

15 加えて、本件改定では、激変緩和措置として見直しの影響を一定程度に抑える観点から、改定前基準からの増減幅は、±10%を超えないように調整することとしていたものの、改定前基準からの減少幅が-10%を超え、上記激変緩和措置の対象となった世帯は全体の約2%のみだったのであり（認定事実(7)エ）、上記激変緩和措置は、デフレ調整による影響の重大性を左右するものとはいえない。
20

そうすると、ゆがみ調整及びデフレ調整を一体的に行った本件改定に至る厚生労働大臣の判断過程には、過誤、欠落があるものといわざるを得ず、本件改定に係る厚生労働大臣の判断には裁量の逸脱又は濫用が認められることから、生活保護法3条、8条2項に反し、違法である。

25 第4 結論

したがって、その余の点につき判断するまでもなく、違法な本件改定に基づ

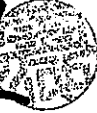
いて行われた本件各処分はいずれも違法というべきであるから、その取消しを
求める原告らの請求は理由がある。

よって、本件請求をいずれも認容することとして、主文のとおり判決する。

静岡地方裁判所民事第2部


5

裁判長裁判官

菊池 絵理 


10

裁判官

杉森 洋平 

15

裁判官

石井 升 

(別表)

平成22年基準において改定した指数品目

追加品目 (28品目)・廃止品目 (22品目, 沖縄県のみで調査していた3品目を含む。)

10大費目	追加品目	廃止品目
食料	いくら	ブレンド米
	しょうが	丸干しいわし
	ドレッシング	福神漬
	パスタソース	せんべい (小麦粉) (c)
	やきとり	はまだい (d)
	焼き魚	たかさご (d)
	きんぴら	みそ汁 (d)
	フライドチキン	
家具・家事用品	フライパン	やかん
	マット	レンジ台
被服及び履物	背広服 (夏物, 普通品) (a)	女児スカート (冬物) (e)
	背広服 (冬物, 普通品) (a)	運動靴 (子供用) (f)
	婦人スーツ (春夏物, 普通品) (a)	草履
	婦人スーツ (秋冬物, 普通品) (a)	
	スリッパ	
保健医療	紙おむつ (大人用) (b)	
	予防接種料	
交通・通信	高速バス代	普通運賃 (JR, 新幹線) (g)
	E T C車載器	速達
	洗車代	書留
		小包
教養娯楽	電子辞書	ステレオセット
	ゲームソフト	テレビ修理代
	ペット美容院代	アルバム
	園芸用肥料	サッカーボール
	メモリーカード	フィルム
	演劇観覧料	
	音楽ダウンロード料	
諸雑費	洗顔料	腕時計修理代

- (a) 平成17年基準では中級品のみで調査していたが, 平成22年基準では, それぞれ普通品を追加した。
- (b) 平成17年基準では乳幼児用のみ調査していたが, 平成22年基準では, 大人用を追加した。
- (c) 平成17年基準では「せんべい (うるち米粉)」と2品目を調査していたが, 平成22年基準では, うるち米粉の「せんべい」1品目のみに変更した。
- (d) 沖縄県のみで調査する品目
- (e) 平成17年基準では「女児スカート (夏物)」と2品目を調査していたが, 平成22年基準では, 「女児スカート」1品目のみに変更した。
- (f) 平成17年基準では「運動靴 (大人用)」と2品目を調査していたが, 平成22年基準では, 「運動靴」1品目のみに変更した。
- (g) 平成17年基準では「普通運賃 (JR, 在来線)」と2品目を調査していたが, 平成22年基準では, 在来線の「普通運賃 (JR)」1品目のみに変更した。

これは正本である。

令和5年5月30日

静岡地方裁判所民事第2部

裁判所書記官

三上

