

令和3年2月22日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成26年(行ウ)第288号 生活保護基準引下げ処分取消等請求事件(甲事件)

平成28年(行ウ)第47号 生活保護基準引下げ処分取消等請求事件(乙事件)

口頭弁論終結日 令和2年12月24日

5

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり(同別紙中で定義した略称は、以下においても同様に用いる。)

主 文

- 1 別紙処分一覧表記載の各原告に対して「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日1」欄記載の各日付でした生活保護法25条2項に基づく保護変更決定を取り消す。
- 2 別紙処分一覧表の「原告番号」欄3, 5, 6, 8, 9, 20から22まで, 39から42まで, 44, 46, 49, 50記載の各原告に対して「処分行政庁」欄記載の各処分行政庁が「処分日2」欄記載の各日付でした生活保護法25条2項に基づく保護変更決定を取り消す。
- 3 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 4 訴訟費用は、原告ら(ただし、原告■■■■、原告■■■■及び原告■■■■を除く。)と被告ら(ただし、被告国を除く。)との間においては、全部被告ら(ただし、被告国を除く。)の負担とし、原告らと被告国との間においては、全部原告らの負担とする。

20

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 主文1項及び2項と同旨
- 2 被告国は、原告らに対し、それぞれ1万円及びこれに対する平成27年1月30日(ただし、乙事件原告らについては、平成28年5月3日)から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

25



条1項)。

(7) 生活扶助

生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者
に対して、①衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの、②
移送の範囲内において行われる(法12条)。

(イ) 教育扶助

教育扶助は、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、①義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品、②義務教
育に伴って必要な通学用品、③学校給食その他義務教育に伴って必要な
ものの範囲内において行われる(法13条)。

(ウ) 住宅扶助

住宅扶助は、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、①住居、②補修その他住宅の維持のために必要なものの範囲
内において行われる(法14条)。

(エ) 医療扶助

医療扶助は、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、①診察、②薬剤又は治療材料、③医学的処置、手術及びその
他の治療並びに施術、④居宅における療養上の管理及びその療養に伴う
世話その他の看護、⑤病院又は診療所への入院及びその療養に伴う世話
その他の看護、⑥移送の範囲内において行われる(法15条)。

(オ) 介護扶助

介護扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない要
介護者(介護保険法7条3項に規定する要介護者)等に対して、①居宅
介護、②福祉用具、③住宅改修、④施設介護、⑤移送等の範囲内におい
て行われる(法15条の2)。

(2) 保護基準のうち生活扶助に関する基準(以下「生活扶助基準」という。)

ア 生活扶助基準（別表第1）は、基準生活費（第1章）と加算（第2章）
とに大別されている。居宅で生活する者の基準生活費は、市町村別に1級
地-1から3級地-2まで六つに区分して定められる級地（別表第9）及
び年齢別に定められる第1類と、級地等及び世帯人員別に定められる第2
5 類とに分けられ、原則として世帯ごとに、当該世帯を構成する個人ごとに
算出される第1類の額（以下「第1類費」という。）を合算したものと第
2類の額（以下「第2類費」という。）とを合計して算出される。なお、
原告らの居住地は、1級地-1又は1級地-2と定められている。

イ 平成25年厚生労働省告示第174号（以下「平成25年告示」という。）
10 により改正される前の保護基準によれば、1級地-1の第1類費は、年齢
別に、2万0900円（0歳～2歳）、2万6350円（3歳～5歳）、
3万4070円（6歳～11歳）、4万2080円（12歳～19歳）、
4万0270円（20歳～40歳）、3万8180円（41歳～59歳）、
3万6100円（60歳～69歳）、3万2340円（70歳以上）と定
められていた。また、1級地-1の第2類費は、世帯人員別に、基準額が
15 4万3430円（1人）、4万8070円（2人）、5万3290円（3
人）、5万5160円（4人）、5人以上1人を増すごとに440円を加
算すると定められるほか、地区別冬季加算額が定められていた。1級地-
2から3級地-2までの基準生活費については、第1類費及び第2類費共
20 に1級地-1のそれより低い額が定められていた。

2 前提事実（争いのない事実、顕著な事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨
により容易に認められる事実）

(1) 原告ら（ただし、原告■■■■、原告■■■■及び原告■■■■を除く。）は、大
阪府内に居住して法に基づく生活扶助の支給を受けている者である。

25 (2) 保護基準の改定に至る経緯

ア 厚生省（当時）の審議会である中央社会福祉審議会は、昭和58年12

月、要旨次の内容を含む「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」を公表した（以下「昭和58年意見具申」という。乙A9）。これを踏まえ、昭和59年度以降、生活扶助基準の改定は、水準均衡方式（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実態との調整を図るという方式）により行われている（乙A8の2）。

(ア) 生活扶助基準の評価

総理府家計調査を所得階層別に詳細に分析検討した結果、現在の生活扶助基準は一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとの所見を得た。しかしながら、国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるので、生活保護世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握しておく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。

(イ) 生活扶助基準改定方式

① 生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきものであり、生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整が図られるよう適切な措置をとることが必要である。

② 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 厚生労働省の審議会である社会保障審議会（厚生労働省設置法7条1項

に定める厚生労働大臣の諮問機関)は、平成15年7月、その福祉部会内に、生活保護制度の在り方に関する専門委員会(以下、単に「専門委員会」という。)を設置した(乙A13の1)。専門委員会が平成16年12月に取りまとめた報告書(以下「平成16年報告書」という。)には、生活
5 扶助基準の評価検証等について、要旨次の内容を含む記載がある(乙A5)。平成16年報告書を踏まえて、平成17年度以降、生活扶助基準について、多人数世帯基準の是正として、①第1類費について、4人世帯の場合に0.95、5人以上世帯の場合に0.90の逡減率を導入し(3年間で段階的に実施)、②第2類費について、4人以上世帯の基準額を抑制する見直し
10 が行われた(乙A8の3)。

(ア) 評価・検証

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
15 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。

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

(イ) 設定及び算定方法

現行の生活扶助基準の設定は3人世帯を基軸としており、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
25 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、世帯人員別にみると、必ずしも

一般低所得世帯の消費実態を反映したものとなっていない。

このため、特に次の点について改善が図られるよう、設定及び算定方法について見直しを検討する必要がある。

① 多人数世帯基準の是正

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

② 単身世帯基準の設定

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

③ 第1類費の年齢別設定の見直し

人工栄養費の在り方も含めた零歳児の第1類費や、第1類費の年齢区分の幅の拡大等について見直しが必要である。

ウ 平成16年報告書において、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、5年に1度の頻度で検証を行う必要があるとされたこと等を踏まえ、生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うため、平成19年、厚生労働省社会・援護局長の下に、学識経験者等による「生活扶助基準に関する検討会」（以下「生活扶助基準検討会」という。）が置かれた。生活扶助基

準検討会の主な検討項目は、直近である平成16年の全国消費実態調査に基づき、生活扶助基準の全体水準及び級地別基準等について評価・検証を行うこととされ、平成20年度予算編成を視野に入れて結論が得られるよう検討することとされた。(乙A15の1)

生活扶助基準検討会は、平成19年10月19日から同年11月30日までの間、5回にわたる検討を経て、報告書(以下「平成19年報告書」という。)を取りまとめた。平成19年報告書には、生活扶助基準の評価・検証について、要旨次の内容を含む記載がある。(甲A13の1, 2, 乙A6)

(ア) 生活扶助基準の水準—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10等分した場合における、収入の最も低い層)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15万0408円であり、生活扶助基準額がやや高めとなっている。なお、第1・五分位(収入の低い方から順番に並べ、世帯数が等しくなるよう5等分した場合における、収入の最も低い層)で比較すると、前者が15万3607円、後者が15万0840円であり、後者がやや低めとなっている。

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

生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較すること

が適当とされてきたが、①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、②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、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較してもおおむね遜色ない状況にあることから、今回、これを変更する理由は特段ないと考える（ただし、これまで比較の対象としてきた夫婦子1人世帯の第1・十分位の消費水準は、第3・五分位の7割に達しているが、単身世帯（60歳以上）については、その割合が5割にとどまっている点に留意する必要がある。）。なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある。

(イ) 生活扶助基準の体系－消費実態との比較による評価・検証

a 世帯人員別の基準額の水準

世帯人員が1人の世帯の①生活扶助基準額及び②第1・五分位における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みられる。

b 年齢階級別の基準額の水準

60歳代単身世帯の①生活扶助基準額及び②第1～3・五分位における生活扶助相当支出額をそれぞれ1としたときの比率で、20歳～39歳では生活扶助基準額が1.05と生活扶助相当支出額の1.09に比べて相対的にやや低め、40歳～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かい離している。

c 第1類費と第2類費の区分

個人的経費である第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、また、世帯共通経費である第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。したがって、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と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類費に区分する必要性はないと考えられる。また、仮に第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数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。

d 標準世帯

生活保護制度においては、しばしば「標準世帯」が取り上げられてきた。これには①生活扶助基準の改定に際して生活扶助基準の基軸となる世帯として利用するもの、②国民に生活保護の基準を分かりやすく説明する際にモデルとして利用するものという二つの役割があるが、実質的には①の意味合いが強い。この役割に関していえば、仮に生活扶助基準の体系が消費実態と整合性が取れているのであれば、現行のように必ずしも標準3人世帯を基軸として基準額を設定する方式をとる必要はなく、また、要保護者の保護の基準の設定という点では、複数人員世帯より単身世帯に着目して生活扶助基準を設定することが可能である。

エ 生活扶助基準については、平成19年報告書が取りまとめられたものの、

原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるとして、平成20年度は据え置くこととされた。また、平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇が国民の家計へ大きな影響を与えており、また、「100年に1度」といわれる同年9月以降の世界的な金融危機が実体経済に深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあると考えられるなどとして、平成21年度も据え置くこととされた。さらに、完全失業率が高水準で推移するなど、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るとして、平成22年度も据え置くこととされた。(乙A16, 103から105まで)

オ 社会保障審議会は、平成23年2月、5年に1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、生活扶助基準について学識経験者による専門的かつ客観的な検証を行うため、常設部会として生活保護基準部会(以下「基準部会」という。)を設置した(乙A7, 23, 25, 弁論の全趣旨)。

基準部会は、年齢階級別、世帯人員別、級地別に生活扶助基準額と消費実態のかい離を詳細に分析し、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い、13回にわたる検討を経て、平成25年1月、報告書(以下「平成25年報告書」という。)を取りまとめた(甲A84)。平成25年報告書には、要旨次の内容を含む記載がある。(甲A4, 乙A7, 17)

(ア) 検証に用いた統計データ

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。

今回の検証は、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。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。

(イ) 生活扶助基準の体系（年齢・世帯人員）についての検証手法

a 年齢階級別の基準額の水準

第1類費について、異なる年齢階級間の比率（指数）が、消費実態と比べてどれほどのかい離があるかを検証した。その際、全国消費実態調査の調査客体には10代以下の単身世帯がほとんどいないため、10代以下の消費を正確に計測できないという限界があった。このため、今回の検証では、10代以下の者がいる複数人世帯のデータも用いて、10代以下の者も含めた各年齢階級の消費水準を計測できるように、統計的分析手法である回帰分析を採用した。

b 世帯人員別の基準額の水準

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

(ウ) 生活扶助基準の地域差についての検証手法

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

(エ) 検証結果

a 年齢階級別（第1類費）の基準額の水準

0～2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0～2歳が0.69、3～5歳が0.86、6～11歳が1.12、12～19歳が1.37、20～40歳が1.31、41～59歳が1.26、60～69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、1.2

3, 1.28, 1.08となっている。

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

5 b 世帯人員別（第1類費及び第2類費）の基準額の水準

(a) 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
10 同じ順に1.00, 1.54, 2.01, 2.34, 2.64となっている。

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

15 (b) 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
20 同じ順に1.00, 1.34, 1.67, 1.75, 1.93となっている。

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

c 級地別の基準額の水準

25 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.

97, 2級地-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となっている。

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

d 年齢・世帯人員・地域の影響を考慮した場合の水準

10 前記aからcまでの検証結果を踏まえ, 年齢階級別, 世帯人員別, 級地別の指数を反映した場合の影響は, 以下のようになった。

15 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。共に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。20~50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。

25 このように, 世帯員の年齢, 世帯人員, 居住する地域の組合せにより, 各世帯への影響は様々である。

厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。なお、その際には現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直しが及ぼす影響についても慎重に配慮されたい。

(3) 保護基準の改定

厚生労働大臣は、平成25年報告書を受けて、また、物価の動向を勘案して、保護基準を改定することとし、激変緩和のための措置として3年間かけて段階的に実施することとした（平成25年告示、平成26年厚生労働省告示第136号（以下「平成26年告示」という。）及び平成27年厚生労働省告示第227号（以下「平成27年告示」といい、平成25年告示及び平成26年告示と併せて「本件各告示」という。）による。以下、これらの保護基準の改定を「本件改定」と総称する。）。その具体的な内容は、要旨次のとおりである（そのほかに、期末一時扶助、勤労控除、特別控除も見直された。弁論の全趣旨）。

ア 平成25年報告書を踏まえた見直し

前記のとおり、平成25年報告書により、当時の保護基準に基づく年齢階級別（第1類費）、世帯人員別（第1類費及び第2類費）及び級地別の各基準額の水準の較差が、同一区分別での消費実態の水準の較差とかい離しているとされたことを踏まえ、以下のとおり、上記かい離を解消するための調整（以下「ゆがみ調整」という。）をした。

第1類費と第2類費について、それぞれ、次のとおり三つ（aからcまで）ずつの改定率を算出し、これらを本件改定前の第1類費及び第2類費に乗じて（実際には、同時に後記イの改定率も乗ずる。）、端数を処理したものを、本件改定後の第1類費及び第2類費とする。また、第1類費に

ついて、本件改定前は、第1類費を合算したものに、4人世帯の場合は0.95、5人以上世帯の場合は0.90の逓減率を乗じていたが、2人以上の世帯について、世帯人員別ごとに0.8850ないし0.6645の逓減率を定める。

5 (ア) 第1類費について

a 平成25年報告書の年齢階級別（第1類費）の基準額の水準に関する検証結果（前記(2)オ(エ) a）において示された、各年齢階級別の①生活扶助基準額による指数（例えば、0～2歳の場合、0.69）と、
10 ②第1・十分位の消費実態（生活扶助相当支出額）による指数（同1.00）を用いて、年齢階級別の改定率を算出する。具体的には、「 $((①+②) \div 2) \div ①$ 」を改定率とする。

b 平成25年報告書の世帯人員別（第1類費）の基準額の水準に関する検証結果（前記(2)オ(エ) b (a)）において示された、単身世帯の①生活扶助基準額による指数（0.88）と、②第1・十分位の消費実態
15 （生活扶助相当支出額）による指数（1.00）を用いて、改定率を算出する。具体的には、「 $((①+②) \div 2) \div ①$ 」を改定率とする。

c 平成25年報告書の級地別の基準額の水準に関する検証結果（前記(2)オ(エ) c）において示された、各級地別の指数を用いて、前記 a と同様に、級地別の改定率を算出する。

20 (イ) 第2類費について

a 平成25年報告書の世帯人員別（第2類費）の基準額の水準に関する検証結果（前記(2)オ(エ) b (b)）において示された、単身世帯の①生活扶助基準額による指数（1.06）と、②第1・十分位の消費実態
25 （生活扶助相当支出額）による指数（1.00）を用いて、改定率を算出する。具体的には、「 $((①+②) \div 2) \div ①$ 」を改定率とする。

b 世帯人員別2人以上について、前記 a の検証結果において示された、

①各世帯人員別の生活扶助基準額による指数（例えば、5人の場合、1.36）、②単身世帯の生活扶助基準額による指数（1.06）、③各世帯人員別の第1・十分位の消費実態（生活扶助相当支出額）による指数（5人の場合、1.93）を用いて、改定率を算出する。具体的には、 $((① \div ②) + ③) \div 2 \div (① \div ②)$ を改定率とする。

c 前記(ア) cと同様に、級地別の改定率を算出する。

イ 物価の動向を勘案した見直し

総務省から公表されている消費者物価指数を基に、その算出の基礎とされている消費品目から①生活扶助以外の他扶助で賄われる品目（家賃、教育費、医療費等）及び②原則として保有が認められておらず、又は免除されるため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）を除いた上で、特定の方式により物価指数を算出し直すと（このようにして算出された物価指数を、以下「生活扶助相当CPI」という。）、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率が-4.78%であることから、本件改定前の第1類費及び第2類費に、ゆがみ調整において乗ずる改定率に加え、95.2% $(100\% - 4.78\%)$ を乗ずる（以下「デフレ調整」という。）。

ウ 激変緩和措置

ゆがみ調整及びデフレ調整による生活扶助基準の改定を3年間かけて段階的に実施するために、平成25年告示においては、基準生活費を、「(A) 本件改定前の第1類費（基準額①）を合算した額に本件改定前の逓減率を乗じた額に本件改定前の第2類費（地区別冬季加算額を除く。基準額①）を合計した額」に3分の2を乗じたもの、「(B) 本件改定後の第1類費（基準額②）を合算した額に本件改定後の逓減率を乗じた額に本件改定後の第2類費（地区別冬季加算額を除く。基準額②）を合計した額」に3分の1を乗じた額、及び(C) 本件改定後の地区別冬季加算額の合計額と定

め、平成26年告示においては、基準生活費を(A)に3分の1を乗じた額、(B)に3分の2を乗じた額及び(C)の合計額と定め、平成27年告示においては、(B)及び(C)の合計額と定めた。

また、激変緩和措置として、(B)の算定に当たって、(A)に0.9を乗じて得た額より少ない場合は、当該額とすることとされた。

エ 生活扶助基準額の一律増額

なお、厚生労働大臣は、消費税率の引上げ(平成26年4月に5%から8%に引き上げられた。)の影響を含む国民の消費動向等を総合的に勘案するとして、平成26年告示により、第1類費及び第2類費とも基準額①及び基準額②を一律に2.9%増額(10円未満四捨五入)した(弁論の全趣旨)。

オ 本件改定後の基準生活費

本件改定後の保護基準によれば、1級地-1の第1類費は、年齢別に、2万6660円(0歳~2歳)、2万9970円(3歳~5歳)、3万4390円(6歳~11歳)、3万9170円(12歳~19歳)、3万8430円(20歳~40歳)、3万9360円(41歳~59歳)、3万8990円(60歳~69歳)、3万3830円(70歳以上)となり、2人以上の世帯について、世帯人員別ごとに0.8850ないし0.6645の逓減率が定められる。また、1級地-1の第2類費は、世帯人員別に、基準額が4万0800円(1人)、5万0180円(2人)、5万9170円(3人)、6万1620円(4人)などとなるほか、地区別冬季加算額が定められる。

(4) 本件各決定

ア 所轄の福祉事務所長ら(別紙処分一覧表の「処分行政庁」欄記載の者)は、同表の「処分日1」欄記載の日に、同表記載の各原告(ただし、同表の「原告番号」欄53記載の原告を除く。)に対し、平成25年告示によ

る保護基準の改正に伴う生活扶助の支給額の減額を内容とする保護変更決定をした。また、[redacted]福祉事務所長は、平成25年7月25日、原告[redacted]の夫に対し、同様の保護変更決定をし、[redacted]福祉事務所長は、同日、原告[redacted]の夫に対し、同様の保護変更決定をした。なお、原告[redacted]は、[redacted]

イ 所轄の福祉事務所長ら（別紙処分一覧表の「処分行政庁」欄記載の者）は、同表の「処分日2」欄記載の日に、同表の「原告番号」欄3, 5, 6, 8, 9, 20から22まで, 39から42まで, 44, 46, 49, 50記載の各原告に対し、平成26年告示による保護基準の改正に伴う生活扶助の支給額の変更を内容とする保護変更決定をした。

ウ [redacted]は、平成27年3月25日、別紙処分一覧表の「原告番号」欄53記載の原告に対し、平成27年告示による保護基準の改正に伴う生活扶助の支給額の減額を内容とする保護変更決定をした。

(5) 本件訴訟の提起等

ア 前記(4)ア, ウの原告らは、別紙処分一覧表の「審査請求日1」欄記載の日に、大阪府知事に対し、前記(4)ア, ウの決定を不服として、審査請求をした。また、原告[redacted]の夫は、平成25年9月17日、大阪府知事に対し、前記(4)アの決定を不服として、審査請求をした。

イ 前記(4)イの原告らは、別紙処分一覧表の「審査請求日2」欄記載の日に、大阪府知事に対し、前記(4)イの決定を不服として、審査請求をした。

ウ 甲事件原告ら（ただし、原告[redacted]を除く。）及び原告[redacted]の夫は、前記ア, イの審査請求に対する裁決がないことから、平成26年12月19日、本件訴訟を提起した。

別紙処分一覧表の「原告番号」欄52記載の原告は、平成27年8月14日に前記アの審査請求を棄却する旨の裁決を受けたことから、これを不

を維持するに足りるものであるとした最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続については、専門家による諮問機関である基準部会の検討に基づいた高度に専門技術的な考察がされるべきであり、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等を厳格に審査し、厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落が認められれば、裁量権の逸脱又は濫用が認められるものと解すべきである。

法8条、9条は、健康で文化的な最低限度の生活を営み得る要保護者の需要（法8条1項。生活上のニーズ）を調査し把握するために、要保護者の年齢、性別、世帯構成、所在地域及び保護の種類に応じて必要な事情（同条2項）並びに要保護者の健康状態等その個人又は世帯の実際の必要（法9条）といった要保護者の生活上の属性を考慮することを厚生労働大臣に義務付けている（義務的・絶対的考慮事項）。これに対して、法8条、9条によれば、国の財政事情や国民感情等の生活外的要素は考慮事項から除外されている（不可考慮事項）。

したがって、厚生労働大臣が、保護基準の設定・改定に当たり、上記の義務的・絶対的考慮事項を考慮していない場合、又は上記の不可考慮事項を考慮したり、これを義務的・絶対的考慮事項よりも重視し若しくは過大に考慮したりした場合には、厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるものというべきである。

(イ) 法の立法過程に照らせば、厚生労働大臣による保護基準の設定・改定は、専門家による審議会の意見に基づいてされるべきであるというのが立法者意思であり、厚生労働大臣が、保護基準の設定・改定に当たり、専門家による審議会の意見を踏まえなかった場合には、裁量権の逸脱又は濫用が認められるものと解すべきである。

(ロ) 憲法25条1項及びこれを受けた法により保障される生活の水準、換言すれば給付の内容は、単なる「最低限度の生活」ではなく、「健康で文

化的な生活」を営む需要を満たす水準のものでなければならない。そして、憲法25条2項により、国には、生活保護基準について「向上及び増進に努めなければならない」ことが要請されている。そこで、生活保護の給付水準の引下げがされた場合、立証責任が事実上転換されて国側
5
がその合理性の説明責任を負い、その責任が尽くされない給付水準の引下げについては違憲性が推定されるものと解すべきである（制度後退禁止原則）。

また、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下「社会権規約」という。）は、9条において、社会保障についての全ての者の権利を、11条において、食料、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準等
10
についての全ての者の権利を、12条において、全ての者の到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利等を定め、2条1項において、締約国が権利の実現を漸進的に達成する目的をもって措置をとる旨を規定しており、これらの規定からも制度後退禁止原則が導かれる（社会権規約委員会は、社会権規約一般的意見19パラグラフ42に
15
おいて、社会保障に対する権利に関連してとられた後退的な措置は、規約に基づいて禁じられているとの強い推定が働く旨などを指摘している。）。

さらに、法1条、3条、7条、8条、24条等が、「健康で文化的な最低
20
限度の生活」を営む需要を間違いなく確実に満たさなければならないとすることで保障される生活水準の下限を画し、要保護者等に申請権等の手続的権利を保障するとともに実施機関に職権保護義務を課すことによつてその保障を実効あらしめようとしたものであること、保護基準の改定に当たって法56条の趣旨を考慮すべきこと等によつても、合理的
25
な理由のない保護基準の引下げは許されず、国側において合理性を主張立証する必要があるものと解される。

(エ) ドイツ連邦憲法裁判所の2010年2月9日判決は、公的扶助の基準額の設定について、①後付け可能な数値によって透明かつ適正な手続で実態に即しながら基準額が算定されているか、②手法・手続が首尾一貫しているかという審査を行うべきであり、手法・手続が首尾一貫していない場合、すなわち、一旦選択された手法・手続からの逸脱がある場合には、それが合理的なものとして正当化できるかが厳格に審査され、より一層、後付け可能な数値によって手続の透明性が確保されていなければならないとの審査基準を示した。この審査基準は、前記(ア)の審査の内容をより具体化した基準の一つとして取り入れられるべきである。しかるに、本件改定の判断過程はブラックボックスとなっており、平成25年報告書記載の計算値は再現できないから、後付け可能な数値によって手続の透明性が確保されているとは到底いえない。

イ ゆがみ調整について

(ア) 水準均衡方式は、単純に最下位層である第1・十分位の消費水準に生活扶助基準を合わせるものではなく、その比較対象は「一般国民生活における消費水準」（一般勤労者世帯平均を主軸に、第1, 2・五分位の低所得層の消費水準）であった。平成25年報告書は、第3・五分位をもって中位所得階層とし、その消費水準と第1・十分位の消費水準とを比較しているが、第3・五分位に相当する第5～6・十分位以下の階層の所得は全体の所得の3割以下に位置しており、第3・五分位をもって中位所得階層とする前提が誤っている。第1・十分位の世帯は、社会的必需品が普及しておらず、その大部分が経済協力開発機構（OECD）の基準では相対的貧困層（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）の中位値の半分に満たない世帯）にあることなどからすると、ゆがみ調整を第1・十分位の世帯の消費水準（生活扶助相当支出額）との比較に基づいてすべき

ではなかった。

(イ) 仮に、第1・十分位の世帯の消費水準との比較に基づいてゆがみ調整をするとしても、比較対象の世帯から被保護者世帯を除外すべきであり、基準部会においてもその旨の議論がされた。しかるに、ゆがみ調整の基礎となった平成25年報告書の検討において、比較対象の世帯から被保護者世帯は除外されていないから、この検討結果は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性を欠き、基準部会における議論を経た取りまとめを何の議論もないまま反故にした点において手続の適正を著しく欠く。過去の検証等においては、比較対象の世帯から被保護者世帯と考えられるものが除外されていたことからすると、これを除外しなかったことは、首尾一貫性を欠くものといえる。

(ウ) 厚生労働大臣は、ゆがみ調整をするに当たり、平成25年報告書に記載された生活扶助相当支出額の指数そのものではなく、これと平成25年報告書に記載された生活扶助基準額の指数を合計して2で除したものをを用いて改定率を算出しているが、このような処理（以下「2分の1処理」という。）は、ゆがみ調整の趣旨を没却するものであり、厚生労働大臣は、2分の1処理をするに当たって、基準部会における審議を経なかった。

また、2分の1処理の結果、平成25年報告書に記載された生活扶助相当支出額の指数そのものを用いて改定率を算出したと仮定した場合よりも生活扶助基準の増額幅が縮小される世帯があり、2分の1処理は激変緩和になっていない。

ウ デフレ調整について

(ア) ゆがみ調整とデフレ調整を併せてすることについて

基準部会は、平成25年報告書を取りまとめる検証において、被保護者世帯間の相対比較のみならず、生活扶助基準の絶対的水準の検証をも

目的としていたものであり、その結果を用いたゆがみ調整は、絶対的水準をも調整するものであった。しかるに、ゆがみ調整とデフレ調整を併せてすることは、生活扶助基準を重複して引き下げるものである。

ゆがみ調整は、個別の世帯の消費実態の違いを、年齢、世帯人員及び級地という観点から生活扶助基準に反映させることを目的とするものであった。これに対して、デフレ調整は、年齢、世帯人員及び級地の違いを考慮せずにされたものであるところ、年齢、世帯人員及び級地によって個別の世帯の消費実態は大きく異なり、その差異は物価指数に大きな影響を及ぼすものである。しかるに、厚生労働大臣は、デフレ調整前の生活扶助基準に基づいてゆがみ調整による改定率を算出したにもかかわらず、この改定率とデフレ調整による改定率を乗じており、ゆがみ調整における年齢階級別、世帯人員別及び級地別の改定率を無意味にしたものである。また、ゆがみ調整においては一般低所得世帯の消費実態との均衡が考慮されているところ、その消費実態のデータにはデフレの影響が当然に含まれているから、ゆがみ調整とデフレ調整を併せてすることは、物価を二重に評価することになる。

(イ) 専門家（基準部会）による検討を経ていないこと

法の立法過程において、専門家による審議会等の慎重な検討に基づいて保護基準を決定することが前提とされ、それが、厚生労働大臣の裁量判断の正当性を根拠付けるものとされていた。とりわけ、現在採用されている水準均衡方式は、専門家による専門技術的検証を不可欠の要素とするものであり、このことは専門機関によって繰り返し確認されてきた。また、被保護者世帯には家計弾力性がないため、保護基準の引下げについてはより厳格かつ慎重な検証が必要である。そして、水準均衡を検証する際の考慮要素として消費者物価指数を考慮するのであれば、それは極めて重大な検証方法の変更であるから、基準部会による慎重な検討を

経るべきであった（そもそも、平成20年度から平成23年度までの生活扶助基準の各改定において、水準均衡方式が用いられ、生活扶助基準が据え置かれていたのであるから、重ねて同時期の物価変動率を保護基準に反映させる必要はなかった。）。さらに、基準部会は、専門委員会とは異なり、厚生労働省内部の審議会である社会保障審議会の下に直接置かれた常設の専門部会であり、その報告書は、社会保障審議会の正式の見解として集約されたものとして重みを有するものである。

しかるに、デフレ調整については、基準部会による検討を経ることなく、物価指数を考慮したものである。このような手法・手続は、首尾一貫性を欠くものである。厚生労働大臣は、平成30年度の保護基準の改定の際は、生活扶助相当CPIが上昇していたにもかかわらず、これを根拠として生活扶助基準を引き上げなかったものであり、この点からも、厚生労働大臣が生活扶助基準の引下げという目的のために恣意的にデフレ調整をしたものであり、首尾一貫性を欠くといえる。

- (ウ) 生活扶助相当CPIが被保護者世帯の消費実態とかい離していること
- a 仮に、デフレ（物価の持続的下落）によって被保護者世帯の可処分所得が実質的に増加したといえるか否かを検討するとすれば、被保護者世帯の消費実態（消費構造）を正確に踏まえなければならない。そこで、物価指数の算出の基礎となる消費品目及びそのウエイト（家計の消費支出全体に占める各品目の支出金額の割合）は、社会保障生計調査を用いて設定すべきであった。社会保障生計調査は、厚生労働省が、被保護者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ことを目的として、被保護者世帯の家計収支の状況、消費品目の種類、購入数量等を毎年調査するものである。

しかるに、生活扶助相当CPIは、消費者物価指数を基に算出され

ているところ、消費者物価指数は、家計調査を用いて算出されたものである。家計調査は、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・社会政策の立案の基礎資料を提供することを目的として、総務省が実施するものであり、世帯属性や所得金額等が偏らないように約9000世帯を対象として調査したものである。そして、そのうち世帯員2人以上の家庭についての調査結果が、消費者物価指数の算出の基礎とされている。そこで、消費者物価指数は、一般家庭の消費実態を念頭に置いて算出されたものであるといえる。

被保護者世帯は、高齢者世帯や単身世帯が多くを占めるなど、世帯構成に著しい偏りがある上、生活保護費という最低限度の収入しかないことから、その消費支出額は一般世帯の約6割にとどまり、食料、光熱・水道といった生活必需品に対する消費支出額の消費支出全体に占める割合が高く、教養娯楽等に対する消費支出額の消費支出全体に占める割合が低いなどの特徴がある。このように、被保護者世帯の消費構造は一般世帯のそれと著しくかい離しているから、家計調査を用いて算出された消費者物価指数を基に算出された生活扶助相当CPIは、被保護者世帯の消費実態を全く反映しないものである。

b 生活扶助相当CPIは、被保護者世帯の消費実態の特徴を考慮せず、前記aのとおり一般家庭の消費実態に基づいて選定された消費品目から、単に生活扶助以外の他扶助で賄われる品目等を除いたのみで、消費者物価指数の算出の基礎とされたウェイトをそのまま用いて算出された。そのため、被保護者世帯が家電製品等の耐久消費財を購入することはほとんどないにもかかわらず、生活扶助相当CPIは、耐久消費財の物価下落を過大に反映するものとなり、食料や光熱・水道の物価下落率の小ささや物価上昇は過小に評価された。

c デフレ調整は、被保護者世帯の可処分所得の実質的、相対的な増加

の程度等を把握して生活扶助基準の水準の適正化を図ることを目的とするものとされる。

しかるに、生活扶助相当CPIの算出の基礎とされた消費品目から、デスクトップパソコン、ノートパソコン及びテレビを除いて計算し直すと、平成19年から平成23年にかけての変化率は-0.2%にとどまる。

これに対して、同期間におけるパソコン（デスクトップパソコン及びノートパソコン）の価格指数は80～83%低下しているが、これは、性能の著しい向上を価格指数に反映させるために品質調整の措置として価格指数の下落が生じたものとみなされたにすぎず、現実にその価格が下落したものではない。そうすると、パソコンの価格指数の低下が、被保護者世帯の可処分所得の実質的、相対的な増加を示すものではない。

また、平成22年の社会保障生計調査によれば、被保護者世帯のPC・AV機器の支出額は年間8844円にとどまるのであり、これにパソコンや地上デジタル対応テレビの購入費用が含まれるはずがない（被保護者世帯に対しては、地上デジタル放送への変換チューナーの無料配布等が行われた。）。したがって、テレビの物価下落が被保護者世帯の可処分所得の実質的、相対的な増加を生じさせるものではない。

d 消費者物価指数が平成20年から平成23年にかけて2.35%下落したのに対し、生活扶助相当CPIは同期間において4.78%下落したとされており、著しく不当である。

(エ) 物価指数を比較する年の選択を誤っていること

仮に、保護基準の改定に当たり物価指数を考慮するとしても、生活扶助基準の改定がされた直近の時期を比較の対象とするのであれば、平成16年を選択すべきところ、厚生労働大臣は、恣意的に、極端に物価が

上昇した平成20年を選択したものである。

また、本件改定を検討するに当たっては、最新の物価指数を比較の対象とすべきところ、厚生労働大臣は、本件改定当時、平成24年の消費者物価指数を参照することができたにもかかわらず、恣意的に、平成20年から水道光熱費の物価が上昇した平成24年ではなく、食費及び水道光熱費が下落した平成23年を選択したものである。

(オ) 物価指数の変化率の算出方法を誤っていること

a 厚生労働大臣は、生活扶助相当CPIの平成20年から平成23年にかけての変化率の算出に当たり、平成22年を基準時とする消費者物価指数の算出の基礎とされた消費品目及びウエイト（ただし、生活扶助以外の他扶助で賄われる品目等を除く。）を用いた。そして、それぞれの消費品目について、平成22年平均を100とした物価指数に平成22年におけるウエイトを乗じ、その合計をウエイトの合計で除して、平成20年と平成23年における各生活扶助相当CPIを算出し、その変化率を算出した。

この算出方法は、平成20年から平成22年への物価指数の変化については、比較時における消費品目及びウエイトを基礎とするパーシェ式により求められるのと同じ結果を導き（ただし、パーシェ式は基準時の指数を100として比較時の指数を算出するものであるが、生活扶助相当CPIは比較時の指数を100として基準時の指数を算出している。これは、基準時は比較時より過去の時点でなければならない、基準時の指数は100でなければならないという消費者物価指数作成の国際規準に反する。）、平成22年から平成23年への物価指数の変化については、基準時における消費品目及びウエイトを基礎とするラスパイレス式により求められるのと同じ結果を導くことになる。このように、異なる計算原理に基づく2つの指数を比較することはできな

いのであり、このような変化率の算出方法は不合理であり、消費者物価指数作成の国際規準に反する。また、そもそも、消費者物価指数の算出に当たりパーシェ指数を用いることは、我が国のみならず世界的にみても前例がないし、ある特定の年を基準年として数年間固定する固定基準年方式パーシェ指数（生活扶助相当CPIは、平成20年から平成22年にかけての変化について、結果としてこれを採用したのと同じ結果を導いている。）は、価格と数量が大幅かつ逆方向に変化し続けるIT関連財が存在すると大幅な下方バイアスが生ずるものである。

b 物価指数の変化を調べるためには、対象となる複数の時点において、対象となる商品（財やサービス）及びそのウェイトを同一としなければならない。しかるに、平成23年の消費者物価指数の算出の基礎とされた消費品目の中には平成20年の消費者物価指数の算出の基礎に含まれていないものがあるため、平成20年と平成23年の各生活扶助相当CPIは、対象となる商品が同一でなく、物価指数の変化を調べる前提を欠いている。

c 平成20年の生活扶助相当CPIは、価格の基準年を平成22年とし、比較年をそれより早い平成20年としており、ロウ指数も当然の前提とする価格の基準年と比較年の関係を逸脱しているから、ロウ指数ではない。

エ まとめ

以上のとおりであるから、厚生労働大臣は、本件改定に当たり、前記ア(ア)の義務的・絶対的考慮事項を考慮せず、政権与党の選挙公約、その背景にある国民感情、国家の財政事情という生活外的要素（不可考慮事項）を考慮したものであり、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるものというべきである。また、厚生労働大臣は、本件改定に当たり、基準部会等

の専門家による審議会の意見を踏まえなかった。

したがって、本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるものというべきである。

(被告らの主張の要旨)

5 ア 判断枠組み

(ア) 法3条によれば、法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならぬところ、ここにいう「最低限度の生活」は抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における経済的、社会的条件や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。そのため、厚生労働大臣に、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いるのであり、法8条、9条が、義務的・絶対的考慮事項や不可考慮事項を定めるものと解することはできない。

(イ) 保護基準は、法8条に基づき厚生労働大臣が定めるとされており、保護基準を策定するに際して、厚生労働大臣が社会保障審議会等の第三者の意見を聴くことが法令上の要件とされているものではない。また、厚生労働大臣は、生活扶助基準を見直すに当たり、専門家によって構成される専門委員会や審議会等の検討結果に従って実施しなければならないわけではなく、また、これらの検討結果が厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではない。

(ウ) 健康で文化的な最低限度の生活の具体的内容がその時々における多数の不確定要素に応じて変化し得るもので、「最低限度の生活」の水準が上昇し続けるとも限らないこと、法3条及び8条2項の規定により、保護基準は、最低限度の生活需要を満たしつつこれを超えないものでなけれ

ばならないことからすれば、一度設定した保護基準であっても、その後の社会経済情勢の変化等によってこれを削減することは、憲法上及び法上当然に想定されているというべきである。また、憲法25条2項は、国に対し、社会福祉、社会保障等の向上及び増進に「努めなければならない」と規定しているにとどまる。そうすると、憲法25条をもって、制度後退禁止原則を定めたものということとはできず、これを保護基準の設定等に関する厚生労働大臣の裁量権を制約する根拠とすることはできない。

また、社会権規約9条は、締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、この権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。そして、社会権規約委員会の一般的意見に法的拘束力はない。

イ ゆがみ調整について

- (ア) 平成25年報告書の基になった基準部会における検証は、専門委員会や生活扶助基準検討会が、現行の生活扶助基準算定の基軸とされている「標準3人世帯」(33歳, 29歳, 4歳)に対応する生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費支出額とを直接比較したのとは異なり、相対比較による評価をしたものであり、生活扶助基準額の絶対値としてみた場合に妥当な水準にあるかという絶対的水準の評価はしていない。具体的には、①第1・十分位のサンプル世帯が全て生活保護を受給した場合の生活扶助基準額の平均、すなわちサンプル世帯の世帯員の年齢、世帯人員及び所在地域を生活扶助基準に当てはめて算出した生活扶助基準額の平均と②当該サンプル世帯の実際の生活扶助相当支出の平均とが同額となるように、比較対象となる生活扶助基準額(例えば、0~2歳の生活扶

助基準額)に、前記②を同①で除した数値(1世帯当たり平均の生活扶助相当支出額を1世帯当たり平均の生活扶助基準額で除したもの)を乗じた額を算出して、これを基に指数化を行った。

5 (イ) 平成16年報告書、平成19年報告書及び平成25年報告書のいずれにおいても、生活扶助基準の妥当性については、第1・十分位の世帯を比較対象として検証することが相当である旨の判断がされ、検証がされたものであるから、第1・十分位の世帯を比較対象としたことは適当である。

10 (ウ) ゆがみ調整は、前記(ア)のとおり、絶対的水準(額の絶対値)を調整するものではなく、平成25年報告書の基となった基準部会の検証は、消費実態と生活扶助基準額の年齢・世帯人員・級地別のかい離を検証するものであったから、比較対象の世帯から被保護者世帯を除外する必要はなく、基準部会における議論に反するものでもない。

15 (エ) 平成25年報告書の内容は、改定に当たっての考慮要素にはなるものの、それを踏まえた改定の要否及び内容に係る厚生労働大臣の判断を拘束するものではなく、それを用いて改定を行うか否か、どのように用いて改定を行うかなどの判断は、厚生労働大臣の高度の専門技術的考察に基づく政治的裁量に委ねられている。そうであるところ、平成25年報告書の内容をそのまま生活扶助基準に反映させると、子どものいる世帯
20 への影響が大きいことが明らかであった。また、生活扶助基準の展開の指数については、平成25年報告書において採られた手法が唯一のものということもできず、また、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ほか、更なる検証が行われることが予定されていた。そこで、厚生労働
25 大臣は、激変緩和措置として、ゆがみ調整時に平成25年報告書の内容を2分の1反映することとしたものである。

ウ デフレ調整について

(ア) ゆがみ調整とデフレ調整を併せてすることについて

前記イ(ア)のとおり、ゆがみ調整は、絶対的水準を調整するものではないから、ゆがみ調整とデフレ調整は重複するものではない。

(イ) 専門家(基準部会)による検討について

平成25年報告書において、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。」との意見が取りまとめられていることからすると、厚生労働大臣が根拠を明示して物価等の経済指標を活用すること自体については、基準部会の委員全員の了承を得たものとみることができる。また、平成25年報告書の上記結論は、厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際、平成25年報告書の検証結果を考慮した上で、更にその他の合理的な経済指標等を総合的に勘案することをも含めて厚生労働大臣の合目的裁量に委ねる趣旨であると解するのが相当である。

(ウ) 生活扶助相当CPIの算出方法について

a そもそも、厚生労働大臣は、生活扶助相当支出を算出する際に、どのような支出をどのような根拠で除外するかや、どのような統計資料を用いるのかについて、合理的な裁量を有している。

デフレ調整は、デフレ傾向が続く中で、生活扶助基準が据え置かれたことにより、実質的に生活扶助基準の引上げと同視することができ、被保護者世帯の可処分所得も実質的に増加している状況が生じていたことを踏まえ、生活扶助基準の調整をしようとするものであるから、可処分所得が実質的に増加した程度を的確に把握する必要があった。そこで、厚生労働大臣は、詳細な品目での品目別ウエイトと、これに

対応する品目別価格指数が存在し、かつ、広く社会に定着し、国民から一定の理解を得られている透明性の高い経済指標の一つである、消費者物価指数を用いることが合理的かつ適当であると判断したものである。

5
これに対して、社会保障生計調査の対象は、全国を地域別に10ブロックに分け、各ブロックの都道府県、指定都市、中核市のうち1～3箇所を調査対象自治体として選定し、1110世帯を抽出するとされている。そこで、そのサンプル世帯は、特定の自治体の被保護者世帯に限られるから、世帯類型、人員、地域等に偏りが生ずることは避けられない。そこで、社会保障生計調査においては、実際の被保護者世帯の各世帯類型、人員、地域等の分布を踏まえた抽出がされていないといえる。その上、社会保障生計調査は、被保護者世帯の「生活実態」を把握する調査であって、その詳細な支出先や支出額を把握するものではなく、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、大まかなウエイト（例えば、食料（外食））を把握することはできても、家計調査のように詳細な品目（例えば、食料（一般外食（うどん）））ごとのウエイトを把握することはできない。

10
したがって、仮に、社会保障生計調査の平均又は個別データから被保護者世帯のウエイトを算出したとしても、その結果は、被保護者世帯全体を網羅した消費実態を示しているとはいえないのであり、社会保障生計調査は、少なくとも統計上、本件改定の基礎資料として適切であるとはいえない。

20
b そもそも、生活保護において保障すべき「最低限度の生活」は、抽象的かつ相対的な概念であって、何が健康で文化的な最低限度の生活であるかについての認定判断は厚生労働大臣の合目的裁量に委ねら

れている。そこで、生活扶助相当CPIの算出について、専門技術的
ないし政策的な観点による厚生労働大臣の裁量権が認められるという
べきである。

5 そして、仮に、生活扶助相当CPIの算出において、被保護者世帯
の購入する品目及び数量を採用するとした場合は、個々の品目につい
て、それが「最低限度の生活」に必要な物品及び数量であるかを判断
し、「最低限度の生活」に必要な物品及び数量のみを抽出して生活扶助
相当CPIの算出の基礎とすることとならざるを得ないが、これでは、
国民の多様な嗜好やそれを踏まえた消費行動に対応できず、かえって
10 恣意的な抽出となり、デフレ傾向による影響の捕捉というデフレ調整
の目的に反するおそれさえある。

 以上に加え、生活保護受給者の消費実態を正確に反映した的確な基
礎資料が存在しないことを併せ考慮すれば、生活扶助相当CPIの算
出に当たり、消費者物価指数の算出の基礎とされたウェイトをそのま
15 ま用いたことには合理性が認められる。

(エ) 物価指数を比較する年の選択について

- a 平成19年報告書では、生活扶助基準は一般低所得世帯の消費実態
と比べて高いと評価された。保護基準は「最低限度の生活の需要」を
超えないものであることが要請されること（法8条2項）を考慮すれ
20 ば、本来であれば、平成20年度以降速やかに、生活扶助基準を一般
低所得者の消費実態に適合したものとするよう見直されるべきところ
であった。しかしながら、当時の社会経済状況を考慮して、同年度以
降の生活扶助基準額が据え置かれてきたものである。そして、平成2
1年度以降、消費者物価指数が下落するなどデフレ傾向が続いた。そ
25 こで、これらの経緯を踏まえて、平成21年度以降のデフレ傾向及び
生活扶助基準据え置きから生ずる被保護者世帯の可処分所得の実質的

増加分を是正するために、デフレ調整がされたものである。

したがって、デフレ調整の起点を、本来生活扶助基準の見直しが行われるべきであった平成20年としたことは合理的である。

5 b 平成24年の全国年平均の消費者物価指数をデフレ調整に用いることは、時間的に不可能であった。すなわち、平成25年度予算政府案は、平成25年1月29日に閣議決定されたものであるところ、平成24年の全国年平均の消費者物価指数が公表されたのは、同月25日である。予算政府案は、各省庁の概算要求等を考慮した上で多方面にわたる複雑な調整が必要となるなど、その作成から閣議決定までに長
10 期間を要することなどの事情も併せ鑑みれば、平成24年の全国年平均の消費者物価指数をデフレ調整に用いることは、時間的に不可能であった。

したがって、デフレ調整の終点を、全国年平均の消費者物価指数の最新のデータを用いることができる平成23年としたことは合理的である。
15

c -4.78%という生活扶助相当CPIの平成20年から平成23年までの変化率は、平成19年報告書によって既に一般低所得世帯の消費実態との不均衡（標準世帯において約1%、単身高齢世帯において約1.1%）が確認されていたこと、100年に1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って、物価以外の消費等経済指標を勘案すれば、平成20年以降の被保護者世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したこと（基準の実質的な引き上げ）による一般国民との不均衡を是正するのに相当な数値と判断された。
20

25 (オ) 物価指数の変化率の算出方法について

a 平成20年の生活扶助相当CPIは、平成20年を基準時点とし平

成22年を比較時点としたときのパーシェ式によって算出したものと、平成23年の生活扶助相当CPIは、平成22年を基準時点とし平成23年を比較時点としたときのラスパイレス式によって算出したものとそれぞれ整理することができる。ただし、これは、平成20年及び平成23年の各時点間の物価変動を正確に把握するため、直近の消費者物価指数のデータである平成22年を基準時とする各品目別価格指数及びウェイトを固定して、上記各時点の生活扶助相当CPIを算出した結果としてそうなったにすぎない。そうすると、そもそも、平成20年から平成22年まではパーシェ式により、同年から平成23年まではラスパイレス式によりあえて異なる算式を用いて生活扶助相当CPIを別々に算出した上、これらを総合ないし統合して変化率を測定したなどとはいえない。また、消費者物価指数の変化率を測定するのにラスパイレス式を用いることが唯一の正しい方法というものではない。

b 消費者物価指数の平成22年の基準改定の際に追加された品目は、直近の家計消費支出の実態の中から重要なものとして新たに選ばれたものであって、これらを除外することは、かえって最新の消費構造を指数算定に反映しないこととなり、必ずしも妥当であるとはいえない。また、それぞれの年の生活扶助相当CPIは、生活扶助に相当する品目について、品目別価格指数に品目別ウェイトを乗じて得た値の総和を、生活扶助相当品目のウェイトの総和で除することによって算出されるものであるから、ウェイトの合計が相対的に小さいことがそれぞれの年の生活扶助相当CPIを過小又は過大に算出することにつながるわけではない。一部の品目の価格が観察できないという状況は、物価指数の作成実務においてしばしば発生するものであり（これは「欠価格」の問題と呼ばれる。）、その処理の方法としては、欠価格品目の

物価動向が類似品目の物価動向と同一であったと仮定する方法（消費者物価指数の作成における処理の方法）のほかに、欠価格品目の価格を計算上除外する方法（欠価格品目の価格動向が他の全ての品目の価格動向と同一であったと仮定することになる。）もある。

5 そして、原告らが主張するように、平成22年に新たに加わった品目を除外した上で平成20年及び平成23年の各生活扶助相当CPIを算出すると、その変化率は-4.88%となる。そうすると、原告らの主張がデフレ調整の違法性を裏付けるものになり得ないことは明らかである。

10 c. 生活扶助相当CPIは、国際労働機関等が編さんした「消費者物価指数マニュアル 理論と実践」に掲載されたロウ指数（中間年ロウ指数）であり、国際的な基準に沿う妥当な算式である。

15 (カ) 基準部会が平成28年5月から平成29年12月まで実施した検証（以下「平成29年検証」という。）によっても、本件改定に係る厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落が認められないことが裏付けられている。

20 すなわち、平成20年から平成23年までの間においては、消費（2人以上世帯（全体及び第1・十分位）の消費支出及び生活扶助相当支出）、物価（消費者物価指数、生活扶助相当CPI）及び賃金（一般労働者（事業者規模5人以上）、パートタイム労働者（事業者規模5人以上））の全ての指数が下落しており、収入及び生活維持に必要な金額が実質減少していたと評価され得る状況であったところ、平成29年検証における議論では、上記指数の動向がデフレ調整の変化率（-4.78%）と大差がないことが改めて確認された。

25 また、平成29年検証の結果、本件改定後の生活扶助基準の水準は、一般低所得世帯（第1・十分位）の消費実態と均衡する妥当なものとして評

価された。このように、本件改定後の生活扶助基準の水準が、専門機関である基準部会の検証によって妥当と評価されたことは、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤、欠落等がなかったことを事後的にも裏付けるものというべきである。

5 エ まとめ

以上のとおりであるから、本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえない。

(2) 争点(2) (本件各決定が、行政手続法14条1項本文の規定する理由の提示を欠くものであるか)

10 (原告らの主張の要旨)

本件各決定に係る原告らに対する通知書には、おおむね「基準改定による」としか記載されておらず、原告らはどのような基準がどのように適用されたのかを知ることができない。本件各決定の際に提示された理由は、名宛人にとって理由の提示がないに等しいか、著しく不十分というべきであるから、行政手続法14条1項本文に違反する。

15 (被告らの主張の要旨)

20 本件各決定は、これより前の時点で既に官報により一般に周知されていた本件各告示に伴って、そのとおりの処分を行うものであり、本件各決定の時点においてその内容は確定していたから、行政庁による恣意的な判断が介入するおそれはない。また、本件各決定に係る通知書とそれ以前の通知書を見比べることによっても、保護基準の改定により生活扶助基準額が減額されたことは理解可能であることからすれば、被保護者による不服申立ての便宜を損なうものではない。

25 そうすると、本件各決定に係る通知書における保護変更理由の記載は、行政手続法の規定の趣旨に反するものではないから、この点をもって本件各決定が違法となるものではない。

(3) 争点(3) (国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権が成立するか)

(原告らの主張の要旨)

ア 前記(1) (原告らの主張の要旨) のとおり、本件改定は違憲、違法である。

イ 厚生労働大臣は、保護基準を改定するに当たり、国民の生存権を侵害しないために誤りがないよう慎重に審議、検討すべき注意義務を負っていた。

しかるに、厚生労働大臣は、本件改定をするに当たり、内容面及び手続面にわたり、その裁量権の範囲を逸脱し若しくは濫用していることを認識していたか、又は少なくとも認識すべきであった。

ウ 原告らは、被告国による違憲・違法な本件改定により、「健康で文化的な最低限度の生活」に満たない生活水準を強いられ、甚大な精神的苦痛を被った。これを慰謝する慰謝料は、原告ら1人当たり1万円を下らない。

そして、法に関する事務は法定受託事務であり(地方自治法2条9項1号、10項)、本件改定により、各福祉事務所は、原告らに対し、本件各決定をしたのであるから、被告国の違憲・違法行為と原告らの上記損害との間に相当因果関係があるといえる。

エ よって、原告らは、被告国に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権を有する(本件で請求する平成29年法律第44号による改正前の民法所定年5分の割合による遅延損害金の起算日は、甲・乙事件原告らにつき、それぞれ甲・乙事件の各訴状送達日の翌日である。)

(被告国の主張の要旨)

前記(1) (被告らの主張の要旨) のとおり、本件改定は法3条又は8条2項の規定に違反するものではないから、本件改定に係る厚生労働大臣の判断に職務上の義務違反はない。

したがって、本件各決定について、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権は成立しない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実に掲記の証拠及び弁論の全趣旨を総合すれば、次の事実が認められる。

- (1) 本件改定前における生活扶助基準の改定の具体的方法は、次のとおりであった（乙A6、11、22、弁論の全趣旨）。

生活扶助基準の改定に当たっては、まず、標準世帯（昭和61年度以降は、33歳、29歳、4歳の標準3人世帯）について、前年度の生活扶助基準額に改定率を乗じて、当該年度の生活扶助基準額を設定する（本件改定前の平成24年度の場合、16万2170円（1級地-1。以下、この項において同じ。））。次に、この生活扶助基準額を、一般世帯の消費実態における第1類費と第2類費の構成割合を参考として、第1類費と第2類費に分ける（同年度の場合、第1類費10万6890円、第2類費5万5280円）。そして、第1類費については、年齢別の栄養所要量（国民の健康の保持等のためにエネルギー及び各栄養素の摂取量を示すもの）を参考とした指数により年齢別に展開し、第2類費については、世帯人員別の第2類費に相当する消費支出を参考とした指数により世帯人員別に展開する。具体的には、第1類費について、「20～40歳」の基準額を100（基準）として算定された指数（同年度の場合、0～2歳については51.9、3～5歳については65.4などとされる。）によって年齢別に生活扶助基準額を設定し（同年度の場合、20～40歳は4万0270円、0～2歳は2万0900円、3～5歳は2万6350円などとされる。）、第2類費について、「3人世帯」の基準額を100（基準）として算定された指数（同年度の場合、1人世帯については81.5などとされる。）によって世帯人員別に生活扶助基準額を設定する（同年度の場合、3人世帯は5万5280円、1人世帯は4万4270円などとされる。ただし、この額は、地区別冬季加算額（Ⅵ区）の5箇月分合計額を12で除して端数を処理した額を基準額に加えたものである。）。

なお、級地については、「1級地-1」の基準額を100として、他の級地についてはこれに一定の比率を乗じて設定する。

(2) 基準部会が設置される前の保護基準についての検証・改定等

ア 昭和58年意見具申

厚生省（当時）の審議会である中央社会福祉審議会は、昭和58年12月、「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」を発表した（昭和58年意見具申）。これを踏まえ、昭和59年度以降、生活扶助基準の改定は、水準均衡方式（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実態との調整を図るという方式）により行われている。

昭和58年意見具申においては、生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整が図られるよう適切な措置をとることが必要であり、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とされた。そして、賃金や物価は、そのままでは消費水準を示すものではないので、その伸びは参考資料にとどめるべきであるとされた。

そこで、昭和59年度以降の毎年度、民間最終消費支出の伸びを基礎として、生活扶助以外の対象となる家賃等を除外するとともに、人口増減の影響を調整して改定率が設定されていた（乙A11, 33）。

イ 平成16年報告書

厚生労働省の審議会である社会保障審議会が設置した専門委員会は、平成16年12月、平成16年報告書を取りまとめた。これを踏まえ、平成17年度以降、生活扶助基準について、多人数世帯基準の是正として、①第1類費について、4人世帯の場合に0.95、5人以上世帯の場合に0.

90の通減率を導入し（3年間で段階的に実施）、②第2類費について、4人以上世帯の基準額を抑制する見直しが行われた。また、第1類費について、20歳未満における年齢別の区分が8つあったものを4つに簡素化する見直しが行われた（甲A81の1、乙A24）。ただし、平成17年度以降、本件改定がされるまでの間、標準世帯についての生活扶助基準は改定されなかった（乙A8の1、乙A11）。

平成16年報告書においては、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との考え方にに基づき、第1・十分位の勤労者3人世帯の消費水準と3人世帯（勤労）の生活扶助基準額とを比較すると、後者が高いなどの分析結果を踏まえ、生活扶助基準の水準は基本的に妥当であるとされた（乙A5、14）。そして、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1度の頻度で検証を行う必要があるとした上で、これらの検証に際しては、地域別、世帯類型別等に分けるとともに、調査方法及び評価手法についても専門家の知見を踏まえることが妥当であるとされた。また、被保護世帯の7割は単身世帯が占めていることや、近年高齢単身世帯の増加が顕著となっていることなどに鑑み、単身世帯については、別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが必要であるなどとされた。

ウ 平成19年報告書

厚生労働省社会・援護局長の下に設置された生活扶助基準検討会は、平成19年11月30日、平成19年報告書を取りまとめた。

平成19年報告書においては、平成16年の全国消費実態調査に基づいて、生活扶助基準額と消費実態との比較により、生活扶助基準の水準及び

体系等が評価・検証された。そして、生活扶助基準の水準については、夫婦1人（有業者あり）世帯の平均の生活扶助基準額が同世帯の第1・十分位における平均の生活扶助相当支出額よりやや高めとなっており、単身世帯（60歳以上）の平均の生活扶助基準額が同世帯の第1・十分位における平均の生活扶助相当支出額より高めとなっているなどとされた。また、生活扶助基準の体系については、①世帯人員別では、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みられる、②年齢階級別では、60歳代単身世帯の生活扶助基準額及び第1～3・五分位における生活扶助相当支出額をそれぞれ1としたときの比率で、20歳～39歳及び40歳～59歳では生活扶助基準額が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相対的にやや高めになっているなど消費実態からややかい離している、などとされた。

(3) 基準部会における検証

ア 社会保障審議会は、平成23年2月、5年に1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、生活扶助基準について学識経験者による専門的かつ客観的な検証を行うため、常設部会として生活保護基準部会（基準部会）を設置した。基準部会は、平成23年4月から議論を始めたが、当初から、平成21年全国消費実態調査の特別集計等のデータがまとまり次第、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか等の検証を開始することを予定していた（甲A78の4、乙A23）。

イ 基準部会の事務局は、平成23年12月13日に開催された第8回基準部会において、要旨次のとおり、今回の検証における論点を整理した（ほかに、勤労控除やその他の検討課題についても取り上げられている。甲A79の1、2）。

(ア) 生活扶助基準の水準について

(論点)

- ① 現行の水準が一般低所得世帯の消費実態と比べて妥当なものとなっているか。
- ② 比較対象とする一般低所得世帯をどのように設定すべきか。
- ③ 消費による検証結果を補完するものとして、どのような検証方法が考えられるか。

(具体的に議論すべきポイント)

- ① 平成19年報告書においては、夫婦子1人（有業者あり）世帯及び単身60歳以上世帯について、第1・十分位の生活扶助相当支出額（消費支出額から家賃、医療等の生活扶助に相当しないものを除いたもの）と生活扶助基準額を比較し、その際、単身60歳以上世帯の分位設定には、年間収入に（貯蓄残高－負債残高）／平均余命を加えた指標を用いるなどした。今回も同様の手法を用いることについてどう考えるか（年間収入の分位設定に貯蓄等の影響を加味する年齢層は60歳以上が適当か、比較対象とする一般低所得世帯を第1・十分位とすることについて）。
- ② 消費による検証を補完する方法についてどう考えるか。

(イ) 生活扶助基準の体系について

(論点)

- ① 単身世帯や多人数世帯など世帯人員別や、稼働年齢層や高齢者など年齢階級別の基準額について、消費実態と比べて妥当なものとなっているか。
- ② 第1類費（個人的経費）と第2類費（世帯共通経費）の区分の在り方についてどう考えるか。

(具体的に議論すべきポイント)

① 世帯人員や年齢の変化に応じた生活扶助基準額（第1類費・第2類費別）と世帯人員や年齢の変化に応じた一般低所得世帯の生活扶助相当支出額（第1類費相当支出額・第2類費相当支出額別）を比較し、それらの違いやスケールメリットの働きなどについてどう考えるか（第1類費で栄養所要量を参考に年齢別の基準設定を行う妥当性について、第2類費で一般低所得世帯の消費実態を参考に世帯人員別の基準設定を行う妥当性について）。

② 生活扶助基準における第1類費・第2類費という区分についてどう考えるか。

(ウ) 地域差について

(論点)

現行の級地間格差は、一般世帯の生活実態からみて妥当なものとなっているか。

(具体的に議論すべきポイント)

生活扶助基準の級地間格差と一般世帯の生活扶助相当支出額の級地間格差の傾向をどう考えるか。

ウ 基準部会の事務局は、平成24年10月5日に開催された第10回基準部会において、今回の検証における基本的考え方として、年齢、人員、級地といった体系の在り方について、詳細な消費実態の分析に基づく評価・検証を行い、その結果を踏まえた上で水準の検証を行うこととした上で、要旨次のとおり、体系及び級地の今回の検証に向けた考え方を提示した（甲A81の1、2、乙A24）。

(ア) 総論－水準の検証と一体的な体系及び級地の検証－

① 体系・級地の検証は、基本的には平成19年報告書の考え方を踏まえつつ、より実態を反映したものに見直す。これらの検証は水準の検証と一体的に行う。また、データについては、水準の検証同様第1・

十分位のデータを用いて行う。

- ② 水準の検証の結果、仮に消費水準と生活扶助基準額に差があった場合、現行の基準額の体系や級地間較差の影響分も明確にする形で検証することとする。

5 (イ) 年齢体系（第1類費）

- ① 10代以下の者の消費水準を含めて計測する必要上、年齢体系については回帰分析を行う。
- ② 一般低所得世帯の消費実態を多角的に把握するために、世帯単位の年収に応じて分位設定したデータと世帯員1人当たりの年収に応じて分位設定したデータの両方を用いて回帰分析を行った結果を勘案する。

10 (ウ) 人員体系（第1類費・第2類費別）

- ① 第1類費相当の消費については、世帯人員のみによる影響をみるため、世帯人員が多くなるほど一般的に若い世帯員が増える傾向にあることなど、世帯の年齢構成による影響を補正してスケールメリットを計測する。
- ② 人員体系についても回帰分析を行った結果との整合性を確認することにより、今回の検証手法の妥当性を担保する。

15 (エ) 級地間の較差

- ① 世帯人員を調整する際には、人員体系と整合的な等価尺度を用いる。なお、分析に用いるデータについても、人員体系と整合的な1人当たり年収に応じた第1・十分位とする。
- ② 前記(ウ)の人員体系の検証と同様に、世帯の年齢構成による影響を補正する。
- ③ 級地間の消費水準較差について回帰分析を行った結果との整合性を確認することにより、今回の検証手法の妥当性を担保する。

エ 基準部会の事務局は、平成24年11月9日に開催された第11回基準部会において、要旨次のとおり、これまでの基準部会における議論を踏まえた具体的な検証方法等について提示した（甲A82の1, 3, 乙A41, 47）。

5 (ア) 水準の検証において年齢、人員数、級地の影響を分析する手法について

a 分析の必要性

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。

10 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。

15 したがって、基準額の水準の検証に際しては、そのような影響を定量的に分析することが必要となる。

b 分析の観点

20 前記aの問題意識を踏まえると、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。

25 この場合において、体系・級地が消費の実態に合っていない場合の影響のみを抽出するためには、基準額全体の平均水準は不変なままで上記①～③の影響を評価する対応が必要となる。

* 水準の検証においては、比較対象の一般低所得世帯に生活保護受給世帯が含まれると生活扶助基準をそれ自体と比較するような状況となってしまうため、生活保護受給世帯と考えられる世帯は除去する。

(4) 基準検証の流れ

a. 年齢体系の検証

(a) 検証に用いるデータ

①「スケールメリットが厳しめ」（世帯の年間収入に着目して第1・十分位を設定する）、②「スケールメリットが緩やか」（世帯員1人当たりの世帯年収に着目して第1・十分位を設定する）という2種類の想定を置いたデータを分析することによって、低所得世帯の消費実態を多角的に把握することができる。

(b) 検証手法

① 10代以下単身世帯のデータサンプル数が少ないため、10代以下の者を含んだ複数人世帯のデータから10代以下の者の消費水準も推計できるよう、回帰分析を用いる。

具体的には、世帯の第1類費相当支出（の対数）を目的変数とし、各年齢階級別の世帯人員数、世帯人員数の2乗、級地別のダミー変数（1級地-1の居住か否か等）等を説明変数とする回帰分析をする。

② 回帰式を用いて、各年代の第1類費相当の消費支出の「理論値」を算出し、その結果を指数化する。

具体的には、前記①の回帰分析の結果導かれた式に、当該年齢階級別の世帯人員数を1、他の年齢階級別の世帯人員数を零などと代入して、当該世帯の第1類費相当支出（の対数）を算出し、指数化する（前記(a)の①のデータと②のデータについてそれぞれ指数を求め、その中位値を用いる。）。

(c) 検証結果のイメージ

前記(b)で求めた指数と、現行の第1類費の展開に用いられる指数とを比較する。

b 世帯人員体系の検証

(a) 用いるデータ

単身世帯、2人世帯などの世帯人員別に第1・十分位を設定し、その消費支出（第1類費相当・第2類費相当別）を用いる。

(b) 検証手法

単身世帯、2人世帯等の世帯人員別の第1・十分位のグループごとに平均の消費支出額を求めて指数化する。なお、第1類費相当の消費支出については、年齢構成が異なることによる消費への影響を除去し、世帯人員数による影響のみを分析する（例えば、年齢に応じた消費支出の指数（平均＝1）が0.9と0.7の2人世帯の場合、消費に「 $(1+1) \div (0.7+0.9)$ 」を乗ずることにより、年齢構成による消費の相違が除去される。）。

(c) 検証結果のイメージ

前記(b)で求めた指数（各人員数世帯の第1類費・第2類費別の実態の消費支出額を指数化したもの）と、現行の第1類費・第2類費基準額を指数化したものを比較する。

※ 回帰式を用いて算出される各世帯人員ごとの第1類費・第2類費相当の消費支出の「理論値」に基づく指数化を行い、回帰を用いない検証結果との整合性を確認する。

c 級地間較差の検証

(a) データ

全世帯の中での世帯員1人当たり実質世帯年収（世帯人員体系の検証において算出された第1類費・第2類費相当合計の指数で除し

てスケールメリットを調整した年収)による第1・十分位の生活扶助相当消費支出を用いる。

(b) 検証手法

各級地ごとに、その級地に居住する全世帯の平均の消費支出額を求めて指数化する。

なお、第1類費相当の消費支出については、居住する地域により世帯の年齢構成が異なり得るため、年齢構成による消費への影響を補正する(前記b(b)と同様)。また、第1類費・第2類費相当合計の消費支出については、居住する地域により世帯の平均的人員数が異なり得るため、世帯人員数による消費への影響を除去し、級地による影響のみを分析する(世帯人員数による影響については、年齢構成による影響を補正済みの第1類費・第2類費相当合計の消費支出を、前記(a)で用いたのと同じ指数で除して世帯員1人当たりの実質消費に換算することにより除去する。)

(c) 検証結果のイメージ

各級地に居住する世帯の実態の生活扶助相当支出額を指数化したもの(前記(b))と、現行の級地別生活扶助基準額を指数化したものを比較する。

※ 回帰式を用いて算出される各級地ごとの第1類費・第2類費相当計の消費支出の「理論値」に基づく指数化を行い、回帰を用いない検証結果との整合性を確認する。

* 体系及び級地の検証においては、消費同士の相対比較であり生活保護受給かどうかは無関係であることから、生活保護受給世帯と考えられるサンプルは特段除去しない。

d. 水準の検証における現行基準額の体系・級地が消費実態に合っていない影響の見積もり

以下、分析している世帯類型（第1・十分位）が仮に生活扶助を受給した場合を考える。

- ① 現行の生活扶助基準額で受給した場合の平均指数を1とする。
- ② 現行の生活扶助基準額の年齢体系（第1類費）のみを年齢体系の検証結果に合わせた場合の平均基準額の指数が \bigcirc ・ \bigcirc になるとすれば、現行基準額の年齢体系が消費の実態に合っていなかった影響は、1から \bigcirc ・ \bigcirc への変化率 $a\%$ である。
- ③ 現行基準額の人員体系が消費の実態に合っていなかった影響は、 \bigcirc ・ \bigcirc から、年齢体系に加え人員体系（スケールメリット）を検証結果に合わせた場合の平均基準額指数 Δ ・ Δ への変化率 $b\%$ である。
- ④ 現行基準額の級地間較差が消費の実態に合っていなかった影響は、 Δ ・ Δ から、年齢体系、人員体系（スケールメリット）及び級地間較差を全て検証結果に合わせた場合の平均基準額指数 \square ・ \square への変化率 $c\%$ である。
- ⑤ 現行基準額の体系及び級地を全て消費の実態並みにしてもなお、基準額の水準と消費水準には残差がある可能性がある。

* 上記の各段階において、年齢体系、人員体系及び級地間較差を順次消費の実態に合わせた基準額指数は、基準額の全体的な平均水準は不変な中で体系及び級地が消費の実態に合っていないことの影響のみを把握するため、第1・十分位の世帯全体が受給した場合の平均水準の指数が一定になるように求めるものとする。

オ 基準部会の事務局は、平成25年1月16日に開催された第12回基準部会において初めて、平成25年報告書の案（期末一時扶助のスケールメリット等を除き、検証結果それ自体は平成25年報告書と同じ内容のもの。甲A83の3）を提示した。

(4) 平成25年報告書

前記(3)のような経緯を経て、基準部会は、平成25年1月18日、平成25年報告書を取りまとめた(甲A84)。平成25年報告書における検証の手法及び結果は、要旨次の内容を含むものである(甲A4, 乙A7, 17, 弁論の全趣旨)。

ア 検証に用いた統計データ

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。

イ 生活扶助基準の体系(年齢)についての検証

(ア) 考え方

年齢階級別の生活扶助基準額(第1類費)の比率(指数)が、一般低所得世帯の消費支出のうち第1類費相当支出額の年齢階級別の比率(指数)と合っているかを検証する。

(イ) 検証に用いるデータ

「世帯の年間収入」を基に分位を設定した第1・十分位のデータ(世帯規模によるスケールメリットが最大となるケース。以下「データ①」という。)と、世帯の年間収入を世帯人員数で除した「世帯員1人当たりの年間収入」を基に分位を設定した第1・十分位のデータ(世帯規模によるスケールメリットが最小となるケース。以下「データ②」という。)を設定する。データ①とデータ②の間のどこかに平均的な傾向が見いだされると想定される。

(ウ) 検証の方法

a 年齢階級ごとの1人当たり消費の推計値(第1類費相当支出)を算出して、60代のそれを1とした指数にし、各年齢階級の第1類費基準額の指数(前記(1)の年齢別の栄養所要量を参考とした指数を、60代のそれを1にしたものに換算)と比較する。

b 全国消費実態調査には10代以下の単身世帯のデータがほとんどないため、様々な年代の世帯人員から成る世帯の消費のデータから年齢階級別の世帯員1人当たりの消費額を推計するため、回帰分析を用いる。具体的には、次のとおりである。

5 (a) 世帯の消費支出に影響を与える主な要素として、年齢階級別の世帯人員数、居住地域、世帯の貯蓄等が考えられる。また、世帯の住宅資産の状況は世帯の家賃地代支出に反映され、結果的に消費にも影響を及ぼすと考えられる。このようなことを考慮し、生活扶助基準の設定に用いられている（年齢階級別の）世帯人員数、級地のほか、住宅資産、貯蓄の状況を表す変数を用いて世帯の消費を表す回帰モデルを推定したところ、データ①とデータ②についてそれぞれ

10 次の回帰式が推定された。

(データ①)

世帯の第1類費相当支出額の自然対数

15
$$= 10.08 + 0.32 \times (\text{0} \sim \text{2} \text{歳人員数}) + 0.35 \times (\text{3} \sim \text{5} \text{歳人員数})$$
$$+ 0.40 \times (\text{6} \sim \text{11} \text{歳人員数}) + 0.43 \times (\text{12} \sim \text{19} \text{歳人員数})$$
$$+ 0.43 \times (\text{20} \sim \text{40} \text{歳人員数}) + 0.52 \times (\text{41} \sim \text{59} \text{歳人員数})$$
$$+ 0.54 \times (\text{60} \sim \text{69} \text{歳人員数}) + 0.35 \times (\text{70歳以上人員数})$$
$$- 0.04 \times (\text{世帯人員数の2乗}) + 0.16 \times (\text{1級地} - \text{1ダミー。1級地}$$

20
$$- \text{1に居住する者である場合は1, そうでない場合は0。以下同様})$$
$$+ 0.11 \times (\text{1級地} - \text{2ダミー}) - 0.07 \times (\text{2級地} - \text{2ダミー})$$
$$- 0.05 \times (\text{3級地} - \text{1ダミー}) - 0.13 \times (\text{3級地} - \text{2ダミー})$$
$$+ 0.00 \times (\text{ネット資産(貯蓄} - \text{借入金)}) - 0.00 \times (\text{家賃地代支出})$$

(データ②)

25 世帯の第1類費相当支出額の自然対数

$$= 10.09 + 0.41 \times (\text{0} \sim \text{2} \text{歳人員数}) + 0.43 \times (\text{3} \sim \text{5} \text{歳人員数})$$

$$\begin{aligned}
& +0.44 \times (6 \sim 11 \text{歳人員数}) + 0.46 \times (12 \sim 19 \text{歳人員数}) \\
& + 0.45 \times (20 \sim 40 \text{歳人員数}) + 0.50 \times (41 \sim 59 \text{歳人員数}) \\
& + 0.51 \times (60 \sim 69 \text{歳人員数}) + 0.38 \times (70 \text{歳以上人員数}) \\
& - 0.03 \times (\text{世帯人員数の2乗}) + 0.10 \times (1 \text{級地} - 1 \text{ダミー}) \\
& + 0.07 \times (1 \text{級地} - 2 \text{ダミー}) - 0.05 \times (2 \text{級地} - 2 \text{ダミー}) \\
& - 0.05 \times (3 \text{級地} - 1 \text{ダミー}) - 0.13 \times (3 \text{級地} - 2 \text{ダミー}) \\
& + 0.00 \times (\text{ネット資産 (貯蓄} - \text{借入金)}) - 0.00 \times (\text{家賃地代支出})
\end{aligned}$$

(b) 前記(a)の回帰式を用いて各年齢階級の世帯員1人当たり第1類費相当支出額の推計値を算出し、60代の額を1とした場合の指数を算出する。具体的には、例えば、3～5歳の世帯員1人当たり第1類費相当支出額の推計値を算出する場合、回帰式の(3～5歳人員数)に1を代入し、(その余の年齢階級別の人員数)に0を代入し、(世帯人員数の2乗)に1の2乗を代入し、(1級地-1ダミー)、(1級地-2ダミー)、(2級地-2ダミー)、(3級地-1ダミー)及び(3級地-2ダミー)に、第1・十分位の世帯における3～5歳の世帯員がいる世帯のうち各級地に居住する割合を代入するなどして算出する。

データ①による回帰式に基づく指数とデータ②による回帰式に基づく指数をそれぞれ算出し、それらの平均値を年齢階級別の消費の比率の実態を表す指数とする。

(エ) 検証の結果

各年齢階級の第1類費基準額の指数と前記(ウ)で算出した年齢階級ごとの1人当たり消費の推計値(第1類費相当支出)の指数(いずれも60代の額を1としたもの)を比較したところ、第1類費相当支出の年齢階級間の比率は、生活扶助基準額が想定するものよりもフラットに近いものであるという実態が認められた。

具体的には、例えば、0～2歳の場合、第1類費基準額の指数は0.58であるが、前記(ウ)で算出した指数は0.78である。また、12～19歳、20～40歳及び41～59歳については、第1類費基準額の指数は1を上回る（順に1.17、1.12、1.06）のに対し、前記(ウ)で算出した指数は1を下回る（順に0.86、0.87、0.96）。

ウ 生活扶助基準の体系（世帯人員）についての検証

(ア) 考え方

平成19年報告書の基本的考え方に沿って、生活扶助基準額（第1類費、第2類費別）の世帯人員別の比率（指数）が、一般低所得世帯の生活扶助相当支出額（第1類費相当支出、第2類費相当支出別）の世帯人員別の比率（指数）と合っているかを検証する。

(イ) 検証に用いるデータ

世帯人員ごとの世帯（単身世帯、2人世帯、3人世帯、4人世帯、5人世帯）の第1・十分位のデータとする。

(ウ) 検証の方法

a 世帯人員ごとの世帯の消費の平均値（第1類費相当支出、第2類費相当支出別）を算出して単身世帯を1とした指数にし、各世帯人員の世帯の基準額の指数と比較する。

b 世帯人員ごとの第1・十分位の世帯の消費の平均値を算出して単身世帯を1とした指数にすると、次のとおりとなる。なお、年齢体系の検証結果から、第1類費相当支出額には年齢構成による影響があると想定される。そのため、世帯人員別の世帯の第1類費相当支出額の平均を算出するに当たっては、各サンプル世帯の第1類費相当支出額に、「（世帯人員数）÷（年齢体系の検証結果として得られる各年齢階級に応じた第1類費相当支出額の指数（全年齢の平均値を1とする）の世帯分合計）」という補正率を乗ずることによって、世帯員全員が平

均的な消費をしている状態を想定し、年齢構成による影響を除去する。

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

c 前記bの結果を、第1類費については前記イ(ウ) b(a)の回帰式により算出した結果と、第2類費については別途推定した回帰式により算定した結果とそれぞれ比較したところ、2人世帯の指数について、他の世帯人員のものとは比べてかい離している状況が認められた。そこで、統計的な整合性の観点から、2人世帯の指数を、第1類費相当支出については1.54に、第2類費相当支出については1.34にそれぞれ補正した。

(エ) 検証の結果

世帯人員別の基準額の指数(単身世帯の額を1としたもの)と前記(ウ)で算出した世帯人員別消費の指数を比較したところ、次のとおりとなった。

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

第1類費相当支出については、現行の生活扶助基準額の世帯人員体系が想定するよりもスケールメリットが働いている実態が認められた。一

方、第2類費相当支出については、現行の生活扶助基準額の世帯人員体系が想定するほどのスケールメリットは働いていない実態が認められた。

エ 級地間較差についての検証

(ア) 考え方

平成19年報告書の基本的考え方に沿って、生活扶助基準額の級地別の比率（指数）が、一般低所得世帯の生活扶助相当支出の級地別の比率（指数）と合っているかどうかを検証する。

(イ) 検証に用いるデータ

世帯人員体系の検証の過程で得られた、第1類費相当（年齢の影響を除去したもの）と第2類費相当合計の世帯人員に応じた指数によって世帯年収を除して得られる世帯員1人当たり実質年収に関する第1・十分位のデータを用いる。

(ウ) 検証の方法

a 各級地に居住する世帯の第1類費相当支出と第2類費相当支出の合計の生活扶助相当支出の平均値を算出して、全級地平均を1とした指数にし、各級地の基準額の指数と比較する。

b 世帯員1人当たり実質年収に関する第1・十分位のデータを用いて級地ごとの生活扶助相当支出の平均値に基づき算出した結果は、次のとおりである。なお、年齢体系の検証結果より、各世帯の生活扶助相当のうち第1類費相当支出部分には世帯の年齢構成による影響があることが想定され、また、世帯人員体系の検証結果より生活扶助相当支出は世帯人員規模により異なることが想定される。そのため、居住地域が異なることの影響を評価する際には、世帯の年齢構成の影響と世帯人員規模の影響を除去する必要がある。各世帯の第1類費相当支出部分については、世帯人員体系の検証におけるのと同様の補正（前記ウ(ウ) b)）を行って年齢構成の影響を除去する。また、各世帯の第1類

費相当部分の年齢構成の影響補正後の生活扶助相当支出については、世帯人員体系の検証の過程において得られる第1類費相当と第2類費相当合計の世帯人員に応じた指数で除することにより、世帯人員の影響を除去する。

1級地-1	1.09
1級地-2	1.05
2級地-1	0.98
2級地-2	0.98
3級地-1	0.94
3級地-2	0.92

5 (エ) 検証結果

級地別の基準額の指数（全級地平均を1としたもの）と前記(ウ)で算出した級地別消費の指数を比較したところ、生活扶助相当支出については、級地間較差があるものの、現行の生活扶助基準額が想定するほどの較差ではないという実態が認められた。具体的には、生活扶助基準額では、
10 最も高い1級地-1が1.11で、最も低い3級地-2が0.86であったのに対し、生活扶助相当支出では、最も高い1級地-1が1.09で、最も低い3級地-2が0.92であった。

オ 基準額の水準への体系・級地間較差の影響

15 (ア) 以下において、前記イからエまでにおいて把握した年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費の指数が現行の生活扶助基準額が想定するものと異なる程度を具体的に評価するため、基準額に前記イからエまでにおいて把握した消費の実態を反映した場合の理論上の額（消費の実態を反映した水準）と現行の基準額の水準の相対関係をみる。

20 その際、第1・十分位の全世帯が生活保護を受給したと仮定した場合の基準額の平均受給額と、今回の一連の作業によって推計された消費の

実態を反映した場合の平均額が均等になるようにした。すなわち、現行の基準額の水準を指数化するに当たっては、生活扶助基準額に、それぞれの場面における「第1・十分位のサンプル世帯の生活扶助相当支出の1世帯当たり平均額を、これらの世帯が全て生活保護を受給すると仮定した場合における生活扶助基準額の1世帯当たり平均額で除した数値」を乗じた額を算出した上で（弁論の全趣旨）、これを指数化した。

(イ) a まず、現行の基準額を起点として、年齢階級別指数のみ前記イにおいて把握した消費の実態を反映した水準と現行の第1類費基準額の水準の相対関係をみる。いずれも0～2歳の生活扶助相当支出額を1としたときの指数で表すと、現行の第1類費基準額が、0～2歳で0.69、3～5歳で0.86、6～11歳で1.12、12～19歳で1.37、20～40歳で1.31、41～59歳で1.26、60～69歳で1.19、70歳以上で1.06となっているのに対し、生活扶助相当支出額（消費の実態を反映した水準）は、同じ順に1.00、1.03、1.06、1.10、1.12、1.23、1.28、1.08となっている。

以上によれば、年齢階級別の栄養所要量に基づいて設定されている現行の第1類費基準額の水準は、年齢階級ごとに消費の実態を反映した水準と差異がある。

b 続いて、年齢階級別指数が前記イのとおりであった場合を起点として、世帯人員別指数のみ前記ウにおいて把握した消費の実態を反映した水準と現行の基準額の水準の相対関係をみる。いずれも単身世帯の生活扶助相当支出額（第1類費相当支出額、第2類費相当支出額）を1としたときの指数で表すと、次のとおりとなっている。

第1類費については、現行の基準額が、単身世帯で0.88、2人世帯で1.76、3人世帯で2.63、4人世帯で3.34、5人世帯

帯で3.95となっているのに対し、生活扶助相当支出額（消費の実態を反映した水準）は、同じ順に1.00, 1.54, 2.01, 2.34, 2.64となっている。

第2類費については、現行の基準額が、単身世帯で1.06, 2人世帯で1.18, 3人世帯で1.31, 4人世帯で1.35, 5人世帯で1.36となっているのに対し、生活扶助相当支出額（消費の実態を反映した水準）は、同じ順に1.00, 1.34, 1.67, 1.75, 1.93となっている。

以上によれば、第1類費については、単身世帯の消費の実態を反映した水準は現行基準額の水準を上回るが、世帯人員が増すにつれて消費の実態を反映した水準は現行基準額を下回る状況となっている。第2類費については、単身世帯の消費の実態を反映した水準は現行基準額の水準を下回るが、世帯人員が増すにつれて消費の実態を反映した水準は現行基準額を上回る状況となっている。

c 最後に、世帯人員別指数が前記ウのとおりであった場合を起点として、級地別指数のみを前記エにおいて把握した消費の実態を反映した水準と現行の基準額の水準の相対関係をみる。いずれも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で表すと、現行の基準額が、1級地-1で1.02, 1級地-2で0.97, 2級地-1で0.93, 2級地-2で0.88, 3級地-1で0.84, 3級地-2で0.79となっているのに対し、生活扶助相当支出額（消費の実態を反映した水準）は、同じ順に1.00, 0.96, 0.90, 0.90, 0.87, 0.84となっている。

(5) 消費者物価指数の概要及びその動向

ア 消費者物価指数の概要

物価は貨幣の一般的購買力を示すものであり、物価水準が騰貴すること

は貨幣価値が下落することを、物価水準が下落することは貨幣価値が上昇することをそれぞれ意味するところ、物価は、通常、物価の変動を表示する統計数字である物価指数で表される。通常、物価指数は、「品目」と呼ばれる最小単位の価格指数を、各品目のウェイト（家計の消費支出全体に占める各品目の支出金額の割合）で加重平均することから成り立っている。
(乙A27, 28)

総務省により作成される消費者物価指数は、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。消費者物価指数は、国や地方自治体の経済施策等にとって重要な指標となるのみならず、公的年金の給付額等を物価の変動に応じて改定するための算出基準となることが法律で定められている（国民年金法27条の2第2項1号、厚生年金保険法43条の2第1項1号、児童扶養手当法5条の2等）。（乙A29）

消費者物価指数の品目は、10大費目（食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服及び履物、保健医療、交通・通信、教育、教養娯楽、諸雑費）に分類され、それぞれの費目内の中分類（例えば、食料の場合、穀類、魚介類、肉類等）に分類される。また、それぞれの中分類内でより細かく分類されることがある。（乙A28から30まで）

消費者物価指数の算式は、基準時（指数を100とする年次）のウェイトで加重平均をする基準時加重相対法算式（ラスパイレス型）であり、消費構造の変化を反映させるため、5年に1回（西暦年の末尾が0又は5の年）、品目とそのウェイト等を見直している。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される。ウェイトは、1万分比で表しており、基準時における総消費支出額を1万として、各品目の支出額を

比例換算した値となっている。(乙A27, 28)

消費者物価指数は、5年ごとの基準時及びウエイトの改定前の指数との比較が可能となるように、改定の都度、新たな基準時に合わせて過去の指数系列を換算し、接続している。具体的には、平成22年(2010年)の改定の際には、「平成17年(2005年)を基準時(100)とした場合の平成22年の指数」を100で除した数値(リンク係数。平成12年以後平成17年の改定より前の指数と接続する場合、更に「平成12年を基準時とした場合の平成17年の指数を100で除した数値」を乗じたものをリンク係数とする。)で平成17年を基準時とした指数(平成17年から平成21年までの指数)を除して接続することで、平成22年の改定前後の指数を比較することができる。(乙A28, 29, 弁論の全趣旨)

イ 消費者物価指数の動向

(7) 平成16年から平成23年までの年平均の消費者物価指数の上昇率(%)は、費目ごとに次のとおりである(乙A12)。なお、「総合」とは総合指数(全体の物価の動きを総合した指数)である。

	総合	食料	光熱・水道	家具・家事用品	被服及び履物
平成16年	0.0	0.9	0.1	-3.3	-0.2
平成17年	-0.3	-0.9	0.8	-2.3	0.7
平成18年	0.3	0.5	3.6	-2.1	0.8
平成19年	0.0	0.3	0.8	-1.6	0.6
平成20年	1.4	2.6	6.0	-0.3	0.5
平成21年	-1.4	0.2	-4.2	-2.2	-0.9
平成22年	-0.7	-0.3	-0.2	-4.6	-1.2
平成23年	-0.3	-0.4	3.3	-5.6	-0.3

(イ) 平成17年から平成22年までの年平均の消費者物価指数(総合指数)の動きを前年比で見ると、おおよそ次のとおりである(甲A105)。

平成17年は、石油製品の上昇が続いたものの、耐久消費財が下落したことに加え、平成16年の反動による米類、生鮮野菜の下落や、固定電話通信料の下落等により0.3%の下落となった。平成18年は、耐久消費財や移動電話通信料等が下落したものの、石油製品、生鮮野菜、外国パック旅行の上昇、たばこ税引上げの影響等により0.3%の上昇となった。平成19年は、石油製品が上昇したものの、テレビ（薄型）等の耐久消費財や移動電話通信料等が下落し、平成18年と同水準となった。平成20年は、世界的な原油価格や穀物価格の高騰を受けて、石油製品を始め、多くの食料品目が上昇したことにより、11年ぶりに1%を超える上昇となった。平成21年は、平成20年に高騰した原油価格が下落したため、ガソリン及び灯油が大きく下落、耐久消費財が引き続き下落したことなどにより、1.4%の下落と、比較可能な昭和46年以降最大の下落幅となった。平成22年は、ガソリン、灯油、たばこ、傷害保険料等が上昇したものの、4月から公立高等学校の授業料無償化・高等学校等就学支援金制度が導入されたため、公立高校授業料及び私立高校授業料が大幅に下落したこと、耐久消費財が引き続き下落したことなどにより、総合指数は0.7%の下落となった。食料（酒類を除く。）及びエネルギーを除く総合は1.2%の下落と比較可能な昭和46年以降最大の下落幅となった。

(ウ) 平成23年の物価の動向を前年比で見ると、原油価格の値上がり等により、ガソリン、電気代等が上昇したものの、耐久消費財が引き続き下落していることなどにより、総合指数は0.3%の下落となった。主な内訳をみると、耐久消費財については、地上デジタル放送への移行で需要が減ったことなどにより、テレビは30.9%の下落、技術革新や性能向上等により、パソコン（デスクトップ型）は39.9%、パソコン（ノート型）は24.0%、カメラは28.0%の下落となった。高速

自動車国道料金については、同年6月下旬に高速道路無料化社会実験が終了したものの、同年12月上旬に東北地方の高速道路無料化が開始されたことにより、0.4%の下落となった。宿泊料については、東日本大震災の影響で需要が減ったことなどにより、2.3%の下落となった。一方、エネルギーについては、5.8%の上昇となった。原油価格の値上がり等により、電気代は2.8%の上昇、プロパンガスは2.9%の上昇、灯油は18.4%の上昇、ガソリンは9.6%の上昇と全てのエネルギー品目で上昇となった。

平成23年の消費者物価指数（総合指数）の前年比の増減に対する寄与度（ある品目等の指数の変動が、総合指数の変化率にどの程度寄与したかを示したものであり、全品目の寄与度の合計は、総合指数の変化率となる。乙A29）をみると、エネルギーは0.45、生鮮食品を除く食料は-0.05、家庭用耐久財は-0.17、教養娯楽用耐久財（テレビ、ビデオレコーダー、パソコン、カメラ等が含まれる。）は-0.47である。

（甲A105）

(エ) 平成20年から平成23年にかけての消費者物価指数の変化率は、-2.35%（ $= (99.7 - 102.1) \div 102.1 \times 100$ 。小数点第3位以下四捨五入）である（乙A30、弁論の全趣旨）。

(6) 生活扶助相当CPI

ア 生活扶助相当CPIは、消費者物価指数の算出の基礎とされている消費品目から、①生活扶助以外の他の扶助で賄われる品目（家賃、教育費、医療費等）及び②原則として保有が認められておらず、又は免除されるため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）を除いて、その余の品目について、その価格を表す指数（平成22年の価格を100としたもの）に同年の消費者物価指

数の算出の基礎とされたウェイトを乗じ、その合計（指数にウェイトを乗じた値の合計）を上記ウェイトの合計で除して算出されたものであり、厚生労働省が生活保護基準の見直しを検討するに際して、消費者物価指数の算出基礎となっている数値を用いて独自に算定して作成した指数である（乙A30、31、弁論の全趣旨）。

イ(ア) 平成20年の生活扶助相当CPIは、品目ごとの価格を表す指数にウェイトを乗じたものの合計が64万6627.9、ウェイトの合計が6189であることから、104.5（小数点第2位以下四捨五入）であった。平成23年の生活扶助相当CPIは、品目ごとの価格を表す指数にウェイトを乗じたものの合計が63万5973.1（1万0654.8減少した。）、ウェイトの合計が6393（平成20年には品目に含まれておらず、平成22年に品目に含まれたものがあるため、増加した。）であることから、99.5（小数点第2位以下四捨五入）であった。そこで、その変化率は、 -4.78% （ $= (99.5 - 104.5) \div 104.5$ 、小数点第3位以下四捨五入）とされた。（乙A31）

イ(イ) 消費者物価指数の10大費目（前記(5)ア）について、費目ごとに、ウェイト（平成23年のもの）及び生活扶助相当CPIにおける指数にウェイトを乗じたものの平成20年から平成23年にかけての変化をみると、次のとおりである（乙A31）。

費目	ウェイト	指数×ウェイト
食料	2498	6736.8増加
住居	10	12.3増加
光熱・水道	704	844.8減少
家具・家事用品	345	3703.4減少
被服及び履物	397	698増加

保健医療	197	125.1増加
交通・通信	543	547.1増加
教育	102	75.9増加
教養娯楽	1091	1万7414減少
諸雑費	506	3112.2増加
合計	6393	1万0654.8減少

(ウ) 前記(イ)の教養娯楽の費目のうち、教養娯楽用耐久財の中分類に属する品目の① ウェイト、② 平成20年の価格を表す指数、③ 平成23年の価格を表す指数、④ ①に②を乗じたもの、⑤ ①に③を乗じたものは、次のとおりであり、品目ごとの価格を表す指数にウェイトを乗じたものの合計が、平成20年から平成23年にかけて、2万1798.2減少した(乙A31)。

品目	①	②	③	④	⑤
テレビ	97	205.8	69.1	19962.6	6702.7
プレーヤー携帯型 オーディオ	2	151.1	93.7	302.2	187.4
電子辞書	5	なし	98	なし	490
ビデオレコーダー	13	191.6	60	2490.8	780
パソコン (デスクトップ型)	10	237.2	60.1	2372	601
パソコン (ノート型)	20	281.6	76	5632	1520
プリンタ	3	121.9	101.3	365.7	303.9
カメラ	7	224.7	72	1572.9	504
ビデオカメラ	3	166.2	74.2	498.6	222.6

ピアノ	8	88.6	100	708.8	800
学習机	3	98.6	97.2	295.8	291.6
合 計	171			34201.4	12403.2

(7) 本件改定

厚生労働大臣は、平成25年から平成27年にかけて本件各告示を定め、ゆがみ調整及びデフレ調整等を含む本件改定を3年間かけて段階的に実施した（その詳細な内容は、前記前提事実(3)のとおりである。）。

本件改定により、生活扶助基準については3年で670億円程度（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）の削減（ただし、平成26年告示による生活扶助基準の一律増額（前記前提事実(3)エ）による効果を除く。）という財政効果が生じた（乙A19, 20）。

(8) 平成29年検証

基準部会は、5年に1度実施される全国消費実態調査のデータ等を用いてする生活扶助基準の検証として、平成28年5月から平成29年12月まで、部会を開催して議論し、その検証結果を同月14日付け報告書に取りまとめた（乙A78）。

2. 争点(1)（本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるといえるか）について

(1) 判断枠組み

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

つ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法院判決・民集36巻7号1235頁、最高裁平成22年（行ツ）第392号、同年（行ヒ）第416号同24年2月28日第三小法院判決・民集66巻3号1240頁、最高裁平成22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第二小法院判決・民集66巻6号2367頁参照）。したがって、保護基準中の基準生活費に係る部分を改定するに際し、改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められるものというべきである。

イ また、基準生活費を減額する改定は、改定前の基準生活費が支給されることを前提として現に生活設計を立てていた被保護者に関しては、保護基準によって具体化されていたその期待的利益の喪失を来す側面があることも否定し得ないところである。そうすると、厚生労働大臣は、被保護者間の公平や国の財政事情といった見地に基づく基準生活費の減額の必要性を踏まえつつ、被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮するため、その減額改定の具体的な方法等について、激変緩和措置の可否等を含め、前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。

ウ そして、基準生活費の変更の要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価や被保護者の期待的利益についての可及的な配慮は、前記ア及びイのような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であって、基準生活費の額等については、それまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基

づいて生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきたところである。これらの経緯等に鑑みると、基準生活費の減額をその内容に含む保護基準の改定は、①当該改定後の生活扶助基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは②基準生活費の減額に際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現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、法3条、8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきである。

そして、保護基準の改定の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が前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ることや、基準生活費の額等についてはそれまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて生活扶助基準と一般国民の消費実態との比較検討がされてきた経緯等に鑑みると、厚生労働大臣の上記①の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として保護基準の改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、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について審査されるべきものと解される。

(2) 検討

ア ゆがみ調整の意義について

- (ア) a 前記認定事実によれば、平成25年報告書は、標準世帯（33歳、29歳、4歳の標準3人世帯）について定められた生活扶助基準から年齢階級別、世帯人員別、級地別の生活扶助基準に展開するために用

いられている比率（指数。前記認定事実(1)）が、一般低所得世帯の生活扶助相当支出（平成21年全国消費実態調査の個票データを基に、回帰分析等により算出した生活扶助相当支出額）についての年齢階級別、世帯人員別、級地別の比率（指数）と合っているかを検証し、①年齢階級別に関し、一般低所得世帯の生活扶助相当支出の比率が、生活扶助基準が想定するものよりもフラットに近いものであること、②世帯人員別に関し、第1類費については、生活扶助基準の世帯人員体系が想定するよりもスケールメリットが働いているのに対し、第2類費については、生活扶助基準の世帯人員体系が想定するほどのスケールメリットが働いていないこと、③級地別に関し、生活扶助基準が想定するほどの較差がないことといった結論を示している（同(4)イからエまで）。この過程で算出された、一般低所得世帯の生活扶助相当支出の比率（指数。同(4)イ(エ)、ウ(エ)、エ(エ)）は、飽くまで異なる年齢階級間、世帯人員間、級地間における生活扶助相当支出の比較をするための比率（指数）であり、一般低所得世帯の生活扶助相当支出と生活扶助基準の水準（額）を比較するものとはなっていない。

b 他方、平成25年報告書は、前記aのとおり把握した年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費の指数が現行の生活扶助基準額が想定するものと異なる程度を具体的に評価するため、①基準額に上記の過程において把握した消費の実態を反映した場合の理論上の額（消費の実態を反映した水準）と②現行の基準額の水準の相対関係を検証している（前記認定事実(4)オ）。

具体的には、次のとおりである（以下、別紙「ゆがみ調整のイメージ」記載の仮のケース（以下「本件設例」という。）を適宜用いることとする。）。

(a) 一般低所得世帯の生活扶助相当支出と生活扶助基準の水準（額）

を直接比較するという手法は採用しない（本件設例でいえば、0～19歳の世帯について、生活扶助相当支出1万5000円と生活扶助基準額1万円とを直接比較することはしない。）。そうではなくて、飽くまで前記aで把握したような異なる年齢階級間、世帯人員間、級地間における比率（指数）について、生活扶助相当支出のそれと生活扶助基準額のそれを比較する。ただし、この比率（指数）をそのまま用いるのでは、生活扶助相当支出と生活扶助基準の水準（額）との相対関係を検証することができない（本件設例でいえば、同別紙【ゆがみ調整の手法】3記載の指数と、同別紙【仮のケース】3記載の生活扶助基準額の比率（指数。0～19歳を1とすると、20～59歳が2、60歳～が3）とをそのまま比較しても、生活扶助相当支出と生活扶助基準の水準（額）との相対関係を検証することができない。）。

(b) そこで、生活扶助基準額について、本件改定前の生活扶助基準額に「第1・十分位のサンプル世帯の生活扶助相当支出の1世帯当たり平均額を、これらの世帯が全て生活保護を受給すると仮定した場合における生活扶助基準額の1世帯当たり平均額で除した数値」（以下「本件調整率」という。）を乗じた額（以下「本件調整後の基準額」という。）を用いている（前記認定事実(4)オ(ア)。別紙「ゆがみ調整のイメージ」【ゆがみ調整の手法】1参照）。したがって、第1・十分位のサンプル世帯が全て本件調整後の基準額を受給すると仮定すると、その平均額（総額）は、上記世帯の生活扶助相当支出の1世帯当たり平均額（総額）と一致する（平成25年報告書が、第1・十分位の全世帯が生活保護を受給したと仮定した場合の基準額の平均受給額と、今回の一連の作業によって推計された消費の実態を反映した場合の平均額が均等になるようにした（乙A7・24

頁) というのはこの趣旨であると解される。) 。ここにいう「第1・十分位のサンプル世帯」は、年齢階級別、世帯人員別、級地別のそれぞれにおいて異なるものとなり得るから、本件調整率もそれぞれにおいて異なるものとなり得る。

5 その上で、生活扶助相当支出額と本件調整後の基準額の双方を、特定の年齢階級、世帯人員、級地を前提とする生活扶助相当支出額(年齢階級別については0～2歳、世帯人員別については単身世帯、級地別については1級地-1のもので、他の要素の影響を除去するように算出されたもの。)を1とした指数で表す(前記認定事実(4)オ(イ)、前記前提事実(2)オ(エ)。本件設例でいえば、同別紙【ゆがみ調整の手法】2記載の指数)。本件調整後の基準額についての指数の比(本件設例でいえば、0.74対1.47対2.21)は、端数処理を除けば、本件改定前の生活扶助基準額の比(同1対2対3)と一致する。)

15 以上のようにすることで、生活扶助基準額について、異なる年齢階級間、世帯人員間、級地間における比較をするための比率(指数)の関係を維持しながら、生活扶助相当支出と生活扶助基準の水準(額)との相対関係を検証する。

c 前記bの指数(生活扶助相当支出と生活扶助基準の水準(額)との相対関係を検証するための指数)の算出方法からして、①本件調整後の基準額に、②生活扶助相当支出についての指数を生活扶助基準額(本件調整後の基準額)についての指数で除した数値(指数の比)を乗じれば、生活扶助相当支出額と一致する(別紙「ゆがみ調整のイメージ」【ゆがみ調整の手法】5参照)。他方、本件調整後の基準額ではなく、
20 本件改定前の生活扶助基準額に上記②の数値(指数の比)を乗じれば、
25 生活扶助相当支出額とはかい離するが、第1・十分位のサンプル世帯

が全て生活保護を受給すると仮定した場合における生活扶助基準額の1世帯当たり平均額は変わらない(同4参照)。

d ゆがみ調整においては、前記aの指数ではなく、同bの指数が改定率の算出に用いられた(前記前提事実(3)ア)。

5 (イ) 前記(ア)で説示したところによれば、ゆがみ調整は、要するに、年齢階級別、世帯人員別、級地別のそれぞれについて、平成25年報告書の基準額の水準に関する検証結果において示された、①生活扶助基準額による指数(本件調整後の基準額を指数化したもの)と②第1・十分位の消費実態(生活扶助相当支出額)による指数とのかい離に着目し、生活扶助基準額を第1・十分位の消費実態(生活扶助相当支出額)に近付ける
10 ように改定率を定めるものである(ただし、「②÷①」ではなく「(①+②)÷2」÷①」を改定率とするなどして、改定の幅を2分の1に抑制している。)

本件改定前の生活扶助基準額に上記の改定率を乗じても、第1・十分
15 位のサンプル世帯が全て生活保護を受給すると仮定した場合における生活扶助基準額の1世帯当たり平均額が変わらないという意味において、ゆがみ調整は、直接的には生活扶助基準の水準(額)を調整することを目的とするものではない。しかしながら、特定の年齢階級別、世帯人員別、級地別についてみれば、本件改定前の生活扶助基準額に一定の改定率
20 が乗じられる以上、具体的な被保護者に対する関係においては、生活扶助基準の水準(額)が調整される結果となることは明らかである。そして、平成25年報告書の作成過程において、第1・十分位の消費実態(生活扶助相当支出額)と生活扶助基準額との間の平均的なかい離(これは、本件調整率で表される。)が存在していたことは判明していたと
25 考えられるが(本件全証拠によっても、本件調整率の値は明らかでない。)、ゆがみ調整においては、その点の手当てはされていない。

上記の平均的なかい離の中には、例えば、年齢階級別の指数を算出する場合であれば、世帯人員別の偏り（ゆがみ）や級地別の偏り（ゆがみ）が含まれているものと考えられるが、必ずしもそれだけではないものとする余地を否定することができない（平成25年報告書を取りまとめた基準部会の検証においては、「現行基準額の体系及び級地を全て消費の実態並みにしてもなお、基準額の水準と消費水準には残差がある可能性がある。」（前記認定事実(3)エ(イ) d ⑤）とされていたが（甲A82の1・6頁，乙A46・16，17枚目），平成25年報告書においては、この残差の有無及び内容は明らかにされていない。）。

イ デフレ調整について

(ア) ゆがみ調整とデフレ調整を併せてすることについて

デフレ調整は、要するに、生活扶助基準額に物価の変化率（1から下落率を控除したもの）を乗じてこれを一律に減額するというものである。本件改定においては、デフレ調整がゆがみ調整と同時に行われている。

前記ア(イ)で説示したとおり、ゆがみ調整においては、生活扶助基準額における年齢階級別、世帯人員別、級地別による差異の現れ方を第1・十分位の消費実態による差異の現れ方と近似させることを行っているものであり、それ自体では、生活扶助基準と第1・十分位の消費実態の全体としての水準を比較して調整しているものではない。したがって、ゆがみ調整と併せて、生活扶助基準の全体としての水準（高さ）を調整すること自体が不合理であるとはいえない。

上記のとおり、ゆがみ調整は全体としての水準を調整するものではないものの、個別的にみれば、具体的な被保護者に対する関係において、生活扶助基準の水準（額）が調整される部分が生ずる結果となっている。また、上記のとおり、第1・十分位の消費実態（生活扶助相当支出額）と生活扶助基準額との間の平均的なかい離（残差）は解消されていない

ものと考える余地を否定することができない。そして、ゆがみ調整において用いられた第1・十分位の消費実態（生活扶助相当支出額）による指数は、その性質上、生活扶助相当支出額の算出の基礎となった平成21年全国消費実態調査当時の物価を前提にしているといえる（例えば、
5 年齢階級別に応じて、消費量の多い財・サービスは異なり得るから、上記指数も物価の影響を受け得る。）。

そうすると、生活扶助基準の全体としての水準（高さ）を調整するに当たっては、併せてゆがみ調整がされることなどを踏まえ、適切な指標を選択して合理的に検証することが必要というべきである。以下、その
10 ような観点から、本件改定に当たり平成20年度から平成23年度までの生活扶助相当CPIを用いたデフレ調整を行ったことが、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を有するものであったといえるか否かを検討することとする。

(イ) 物価指数を比較する年の選択について

15 デフレ調整は、平成20年から平成23年までの物価の下落を生活扶助基準の改定に反映させるものである。

この点について、被告らは、平成19年報告書では、生活扶助基準は一般低所得世帯の消費実態と比べて高いと評価されたから、本来であれば平成20年度以降速やかに生活扶助基準を見直すべきところであったが、当時の社会経済状況を考慮してこれを据え置いたものであるから、
20 本来生活扶助基準の見直しが行われるべきであった平成20年からの物価の下落を考慮したことは合理的であった旨主張する。

しかしながら、そもそも、平成20年に生活扶助基準の見直しを行うか否かは、前記(1)で説示したとおり、厚生労働大臣の専門技術的かつ政策的な見地からの裁量に委ねられていたものというべきである。そうであるところ、平成19年報告書は、生活扶助基準の水準については、夫
25

婦子1人（有業者あり）世帯と単身世帯（60歳以上）のみについて評価・検証をしたものにとどまる上、飽くまで生活扶助基準に関する評価・検証の結果を示すものであり、生活扶助基準を見直すべきである旨の具体的な提案が示されたものではない（前記認定事実(2)ウ）。そうすると、平成19年報告書が取りまとめられたことをもって直ちに平成20年に生活扶助基準の見直しを行うべきであったものという事はできないから、被告らの上記主張は前提を欠く。

そして、平成20年は、世界的な原油価格や穀物価格の高騰を受けて、石油製品を始め、多くの食料品目の物価が上昇したことにより、消費者物価指数（総合指数）が11年ぶりに1%を超える上昇となった年であり（前記認定事実(5)イ(イ)）、平成20年からの物価の下落を考慮するならば、同年における特異な物価上昇が織り込まれて物価の下落率が大きくなることは、本件改定が始まった平成25年には明らかであった。このことに加えて、生活扶助基準は、平成17年度に年齢区分の見直しや多人数世帯基準の是正が行われたのを最後に、本件改定に至るまで改定されていなかったこと、平成19年報告書は、平成16年の全国消費実態調査の結果に基づいて、生活扶助基準額と消費実態とを比較したものであること、デフレ調整と同時に行われたゆがみ調整においては、平成21年の全国消費実態調査の結果に基づいて改定率が定められたこと（以上のいずれにおいても、平成20年という時点は現れない。）なども総合すると、デフレ調整は、平成20年からの物価の下落を考慮した点において、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものというべきであるから、最低限度の生活の具体化という観点からみて、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるといわなければならない。

(7) 改定率の設定について

a デフレ調整は、総務省が作成し公表している消費者物価指数（その変動率は、老齢基礎年金の改定率や老齢厚生年金の再評価率の改定の基準等として用いられる。国民年金法27条の2第2項1号、厚生年金保険法43条の2第1項1号等参照）ではなく、これを基に厚生労働省が独自に算定した生活扶助相当CPIによって物価の変化率を算出しており、前者であれば変化率が-2.35%であるところ（前記認定事実(5)イ(エ)）、変化率を-4.78%として生活扶助基準額を改定している。

上記のような変化率を用いて生活扶助基準額を改定するという判断は、一般的世帯の消費構造よりも被保護者世帯のそれの方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けていること（最低限度の生活を営むのに要する費用の減少割合が一般的世帯の消費支出の減少割合よりも大きいこと）を前提とするものというべきであるが、本件全証拠によっても、これを裏付ける統計や専門家の作成した資料等があるという事実はうかがわれない（基準部会においても、平成25年報告書を取りまとめるに当たり、そのような議論はされていない。）。

b そこで、生活扶助相当CPIの下落率が消費者物価指数のそれよりも著しく大きくなった要因についてみると、次のとおりである。

(a) 生活扶助相当CPIは、消費者物価指数と同様に、品目ごとの価格指数をそのウエイトで加重平均して算出されているが、その際、消費者物価指数の算出の基礎とされている消費品目から一定のものが除外された上で、その余の品目について、消費者物価指数の算出の基礎とされたウエイト（合計は、消費者物価指数の基礎とされた1万から、除外された品目のウエイトを控除したもの）がそのまま用いられている。そのため、生活扶助相当CPIの算出に当たっ

ては、その基礎とされている消費品目の全部について、その支出額が支出額全体に占める割合が、一律に、消費者物価指数の算出の前提とされた割合よりも大きくなる（平成20年についていえば、1.62倍（ $=10,000 \div 6,189$ ），平成23年についていえば、1.56倍（ $=10,000 \div 6,393$ ）。いずれも小数点第3位以下四捨五入）。

したがって、生活扶助相当CPIの変化率の算出に当たっては、消費者物価指数の算出の基礎とされている消費品目のうち生活扶助相当CPIの算出の基礎とされているものの物価の変化の影響が増幅されることになる。

(b) 次のとおり、平成20年から平成23年にかけての生活扶助相当CPIの大幅な下落の最大の要因は、教養娯楽の費目、とりわけ教養娯楽用耐久財（テレビ、ビデオレコーダー、パソコン等）の物価の大幅な下落である。すなわち、生活扶助相当CPIの算出の基礎とされた全品目の指数にウェイトを乗じたものの合計は1万0654.8減少したが、教養娯楽用耐久財の品目ごとの指数にウェイトを乗じたものの合計は2万1798.2減少した（教養娯楽の費目全体でみても、1万7414減少した。）。10大費目のうち、ほかに物価が下落した費目は光熱・水道及び家具・家事用品のみであり、これら二つの費目に属する品目について、品目ごとの価格を表す指数にウェイトを乗じたものを合計しても、4548.2の減少にとどまる。そして、10大費目のうちその余の七つについては物価が上昇したものである。（以上、前記認定事実(6)イ）

しかるに、証拠（甲A253、255、乙A28、52から54まで）によれば、①平成22年基準時の消費者物価指数の算出の基礎とされているウェイトを費目別にみると、食料25.25%、光熱・水道7.04%、交通・通信14.21%、家具・家事用品3.

45%、教養娯楽11.45%などとなっているのに対して、②被保護者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こと等を目的として、毎年度、全国の1110の被保護者世帯を対象として行われる社会保障生計調査の平成22年度（平成22年4月1日から平成23年3月31日まで）の結果では、2人以上の被保護者世帯の消費支出に占める費目別の割合は、食料29.9%、光熱・水道10.2%、交通・通信9.6%、家具・家事用品4.9%、教養娯楽6.4%などとなっており、単身の被保護者世帯の消費支出に占める費目別の支出の割合が、食料29.3%、光熱・水道8.5%、交通・通信6.8%、家具・家事用品3.9%、教養娯楽5.6%などとなっていることが認められるのであり、被保護者世帯においては、教養娯楽に属する品目に対する支出の割合が一般的世帯よりも相当低いことがうかがわれる（例えば、被保護者世帯がテレビ、ビデオレコーダー、パソコン等の教養娯楽用耐久財を頻繁に購入するとは考え難い。）。

(c) 以上によれば、生活扶助相当CPIの下落率が消費者物価指数のそれよりも著しく大きくなった要因としては、被保護者世帯においては一般的世帯よりも支出の割合が相当低いことがうかがわれる教養娯楽に属する品目についての物価下落の影響が増幅されたこと（教養娯楽の費目が生活扶助相当CPIの算出の基礎とされた支出額全体に占める割合は、平成23年で17.07%（=ウェイト合計1,091÷6,393。小数点第3位以下四捨五入）に上る。）が重要であるものと考えられる。

また、生活扶助相当CPIの算出の基礎とされたウェイトが、平成22年の消費者物価指数の算出の基礎とされたものであったこ

とから（前記認定事実(6)ア），平成20年から平成22年にかけての消費構造の変化を反映して，同期間に価格が下落した品目のウェイトが相対的に大きくなったことも影響したものと考えられる。

5 そうすると，生活扶助相当CPIの値をもって，一般的世帯の消費構造よりも被保護者世帯のそれの方が物価の下落による実質的な可処分所得の増加という影響を強く受けている（最低限度の生活を営むのに要する費用の減少割合が一般的世帯の消費支出の減少割合よりも大きい）という事実が裏付けられるとはいえない。

10 c 以上の次第であるから，デフレ調整は，消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率を基に改定率を設定した点において，統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものというべきであるから，最低限度の生活の具体化という観点からみて，その判断の過程及び手続に過誤，欠落があるといわなければならない。

15 d 被告らの主張に対する判断

20 (a) これに対して，被告らは，社会保障生計調査のサンプル世帯は，特定の自治体の被保護者世帯に限られるから，世帯類型，人員，地域等に偏りが生ずることは避けられず，社会保障生計調査の平均又は個別データから被保護者世帯のウェイトを算出したとしても，その結果は，被保護者世帯全体を網羅した消費実態を示しているとはいえないなどと主張する。

25 確かに，社会保障生計調査から被保護者世帯全体を網羅した消費実態を緻密に突き詰めることには一定の限界があることは否定することができない。しかしながら，社会保障生計調査の結果によれば，少なくとも，前記b(b)で説示したとおり，被保護者世帯においては，教養娯楽に属する品目に対する支出の割合が一般的世帯よ

りも相当低いという特徴（統計等の客観的な数値）を見いだすことはできる。そうである以上は、このように見いだし得た特徴（統計等の客観的な数値）に整合するよう専門的知見を駆使した形で生活扶助基準の改定を試みるのが望まれるのであり、そのようにして初めて、生活扶助基準の改定が、統計等との客観的な数値等との合理的関連性を備え、かつ、専門的知見と整合したものに達するのである。

前記bにおいて説示したとおり、生活扶助相当CPIが消費者物価指数より著しく大きく下落しているのは、生活扶助CPIが教養娯楽（とりわけ教養娯楽用耐久財）に属する品目の物価の大幅な下落の影響を大きく受ける方法で算出されていることに原因がある。このような点に原因があることは、統計等の客観的な数値に真摯に向き合い、専門的知見に基づいて冷静に分析すれば、探知することができたと推認されるし、そのような探知が困難であったとうかがうべき事情は見当たらない。教養娯楽（とりわけ教養娯楽用耐久財）に属する品目の大幅な下落の影響を大きく受ける生活扶助相当CPIをもって生活扶助基準を改定するには、正にそれが被保護者世帯の消費実態に適したものであること、すなわち、教養娯楽（とりわけ教養娯楽用耐久財）に属する品目に相当額を消費していることが前提となるところ、被保護者世帯の消費実態がこれと異なることもまた前記bにおいて説示したとおりである。そして、そのこともまた、統計等の客観的な数値に真摯に向き合い、専門的知見に基づいて冷静に分析すれば探知することができたと推認されるし、そのような探知が困難であったとうかがうべき事情は見当たらない。

そうすると、物価の下落を生活扶助基準に反映させる方法として、社会保障生計調査の結果に基づいて何らかの指数を作成すること

の当否はともかくとして、被告らが主張する上記の点は、前記cの認定判断を左右しない。

5 (b) また、被告らは、仮に、生活扶助相当CPIの算出において、被保護者世帯の購入する品目及び数量を採用するとした場合は、個々の品目について、それが「最低限度の生活」に必要な物品及び数量であるかを判断し、「最低限度の生活」に必要な物品及び数量のみを抽出して生活扶助相当CPIの算出の基礎とすることとならざるを得ないが、これでは、国民の多様な嗜好やそれを踏まえた消費行動に対応できず、かえって恣意的な抽出となり、デフレ傾向による影響の捕捉というデフレ調整の目的に反するおそれさえあるなどとして、生活扶助相当CPIを用いたデフレ調整には合理性が認められる旨主張する。

10 確かに、被保護者世帯の消費実態は世帯によって様々であり、これを漏れなく反映させた指数（被告が主張するところの生活扶助相当CPIの修正指数）の厳密な算出には一定の限界があることは否定することができない。他方で、そのことは、物価の下落を適切に反映させた生活扶助基準の改定が不可能であることを意味するものではない。前記bにおいて説示したとおり、生活扶助相当CPIは教養娯楽（とりわけ教養娯楽用耐久財）に属する品目の大幅な下落の影響を大きく受けているところ、これに反し、被保護者世帯は教養娯楽への支出が少ない消費実態にあるから、被保護者世帯がデフレ（物価の下落）により消費水準を減少させる程度を算出するために、被保護者世帯の消費実態に沿わない生活扶助相当CPIを用いたことに合理性が乏しいのである。被保護者世帯の消費実態に即した指数を用いて生活扶助基準の改定をすること自体の合理性が否定されているわけではない。なお、適切な改定率を定めることが

不可能である又は極めて困難であるというのであれば、そもそも物価を基準として改定率を定めることをしないか、あるいは消費者物価指数を基準として改定率を定めるなどの方法によることが考えられる（ただし、後者の方法については、基準部会において、平成25年報告書を取りまとめるに当たり、慎重な意見を述べる委員がいた（甲A83の1、乙A26、48）。）。

したがって、被告らの上記主張は採用することができない。

(c) さらに、被告らは、-4.78%という生活扶助相当CPIの平成20年から平成23年までの変化率は、平成19年報告書によって既に一般低所得世帯の消費実態との不均衡（標準世帯において約1%、単身高齢世帯において約11%）が確認されていたこと、1000年に1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って、物価以外の消費等経済指標を勘案すれば、平成20年以降の被保護者世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したこと（基準の実質的な引き上げ）による一般国民との不均衡を是正するのに相当な数値と判断された旨主張する。

しかしながら、前記(i)で説示したとおり、平成19年報告書は、生活扶助基準の水準については、夫婦子1人（有業者あり）世帯と単身世帯（60歳以上）のみについて評価・検証をしたものにとどまるものであって、これをもって、全ての被保護者世帯について、一律に生活扶助基準額を4.78%減額することが相当であるとの根拠になるものとは解し難い（基準部会においても、平成25年報告書を取りまとめるに当たり、そのような議論はされていない。）。

また、証拠（乙A12）によれば、厚生労働省「毎月勤労統計調査」において、事業所規模5人以上の産業別1人平均月間現金給与総額（調査産業計）が平成21年に3.9%減少し、平成22年に

0.5%増加したが、平成23年に0.2%減少したこと、総務省統計局「家計調査」において、2人以上の世帯のうち勤労者世帯の消費支出が平成21年から平成23年まで名目値で3年連続減少したことが認められる。しかし、そもそも、デフレ調整は、平成20年から平成23年までの物価の下落を生活扶助基準の改定に反映させるものであること（甲A110の3、乙A19、20等参照）に鑑みると、物価以外の経済指標をもって、デフレ調整について、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みた合理性が直ちに根拠付けられるとはいえないし、上記の各経済指標をもって、消費者物価指数の2倍以上の下落率を基に改定率を設定することが相当であるものと直ちにいうこともできない。

したがって、被告らの上記主張は採用することができない。

(d) そのほか、被告らは、平成29年検証によっても、本件改定に係る厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落が認められないことが裏付けられている旨主張する。すなわち、①平成20年から平成23年までの間においては、消費、物価及び賃金の全ての指数が下落しており、収入及び生活維持に必要な金額が実質減少していたと評価され得る状況であったところ、平成29年検証における議論では、上記指数の動向がデフレ調整の変化率（-4.78%）と大差がないことが改めて確認された、②平成29年検証の結果、本件改定後の生活扶助基準の水準は、一般低所得世帯（第1・十分位）の消費実態と均衡する妥当なものと評価された、というのである。

しかしながら、上記①の被告らの主張は、物価以外の経済指標をもってデフレ調整の判断過程等の合理性を論ずるものであり、前記(c)で説示したところなどに照らして、採用することができない。

また、上記②については、証拠（乙A78）によれば、平成29年
検証において、平成26年全国消費実態調査の結果を用いた、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
結果を基に、平成29年検証当時の生活扶助基準額と年収階級第1
・十分位の生活扶助相当支出額とを比較すると、後者は、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、生活扶助基準額13万6495円とおおむね均衡してい
たとの指摘がされたことが認められる。しかし、平成29年検証に
おいては、高齢夫婦世帯（65歳以上で構成される世帯）の消費支
出データも同様に分析されたが（甲A260）、高齢夫婦世帯の生
活扶助相当支出額についての検証結果は示されていないところ（乙
A78）、夫婦子1人世帯の検証結果のみによって、直ちに、全て
の被保護者世帯について一律に生活扶助基準額を4.78%減額す
るというデフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程に過誤、欠落等
がなかったことが事後的に裏付けられたものということとはできな
い。そもそも、例えば、ある世帯の生活扶助基準額が14万円であ
ったと仮定すると、4.78%減額後の生活扶助基準額は13万3
308円であって、絶対額としての減額幅は1万円に満たないもの
であるから（しかも、平成26年告示により、消費税率の引上げを
踏まえた、一律2.9%の増額も行われた。）、改定前の生活扶助
基準額が一般低所得世帯の消費実態と比べて相当低額であったと
いう事情がない限り、減額後の生活扶助基準額が、上記のような「お
おおむね均衡」という幅に収まるのは当然であるといえる。前記(1)で
説示したとおり、法3条、8条2項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、これを維持するのに必要な基準生活
費の額を具体的に特定することは極めて困難であるから、改定後の

生活扶助基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであるとした厚生労働大臣の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として保護基準の改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、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について審査されるべきものであり、上記の程度の検証結果をもって直ちに厚生労働大臣の判断の過程に過誤、欠落等がなかったことが事後的に裏付けられたものということとはできない。

したがって、被告らの上記主張は採用することができない。

(e) なお、被告らは、「生活扶助相当CPIの指数算式の妥当性について」と題する宇南山卓教授の意見書(乙A94)を提出する。しかしながら、この意見書は、生活扶助相当CPIを算出するに当たって用いられている指数算式が、国際労働機関等が編さんした「消費者物価指数マニュアルー理論と実践ー」に掲載されたロウ指数であると評価することができるかという論点のみについて検討したものであり(それ以外の論点については一切の検討をしていないとされる。8頁)、前記cの認定判断を左右するものではない。

(3) 小括

以上によれば、本件改定後の生活扶助基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するものであるとした厚生労働大臣の判断には、その余の点について判断するまでもなく、平成20年からの物価の下落を考慮し、消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率を基に改定率を設定した点において、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠いており、したがって、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続に過誤、欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるから、本件改定は、法3条、8条2項の規定に違反し、違法である。

3 争点(3) (国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権が成立するか) について

原告らは、本件改定により「健康で文化的な最低限度の生活」に満たない生活水準を強いられ、甚大な精神的苦痛を被った旨主張する。

5 しかしながら、本判決が確定すれば、本件各決定が取り消されるほか、本件改定がされた当時法に基づく生活扶助の支給を受けていた者（その者が世帯主となっていた世帯の構成員を含む。）については、本件改定により減額された生活扶助の額に相当する額の支給を受けることになると考えられるのであり、さらに、本判決において本件改定が違法であると判断されることによっても原告らの精神的損害が回復されることも考慮すると、なお慰謝すべき精神的苦痛
10 が原告らに生じているものとまでは認め難い。

そうすると、その余の点について判断するまでもなく、原告らについて、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権は成立しない。

第4 結論

15 よって、原告らのうち原告■■■■、原告■■■■及び原告■■■■を除く者の本件各決定の取消請求はいずれも理由があるからこれを認容し、原告らのその余の請求（国家賠償請求）はいずれも理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

20 大阪地方裁判所第2民事部

25 裁判長裁判官

森 鍵

5

裁判官

齋

藤

毅

10

裁判官

日

比

野

幹