



平成25年生活扶助基準改定に関する最高裁判決を踏まえた 専門委員会における検討状況について

取りまとめに向けた方向性（案）について

平成25年改定当時の生活扶助基準に係る再検討

ひと、くらし、みらいのために



厚生労働省
Ministry of Health, Labour and Welfare

平成25年改定当時の生活扶助基準に係る再検討

【 平成25年改定当時の経済情勢の評価 】

- 最高裁判決の趣旨及び内容を踏まえた対応の在り方を検討するに当たっては、判決の法的効果等の検討とは別に、統計データに基づき、平成25年改定当時の生活扶助基準の水準を再検討する必要がある。
- その際、改定当時に参照することができた直近のデータである平成21年全国消費実態調査の調査票情報に基づき、一般低所得世帯の消費水準との均衡を検証することが基本となる。加えて、全国消費実態調査（現：全国家計構造調査）は5年に1度の頻度で実施される調査であることを踏まえれば、結果の評価に当たって、平成21年前後の経済情勢について各種経済指標の動向を把握しておくことも不可欠となる。
- そこで、まず主な経済指標を確認したところ、平成20年から平成23年にかけて
 - ・ 家計調査に基づく生活扶助相当支出（2人以上勤労者世帯、年収階級第1・十分位における1世帯当たり平均）の水準は6.11%減少
 - ・ 消費者物価指数（総合）は2.35%減少
 - ・ 毎月勤労統計調査に基づく現金給与総額（事業所規模5人以上、調査産業計、就業形態計）は3.48%減少といずれも大きな落ち込みが確認された。こうした背景には、平成20年のリーマンショックが大きく影響しているものと考えられる。実際、2人以上世帯のうち勤労者世帯（年収階級第1・十分位）における平成21年の消費支出の落ち込みが大きくなっている点については、食料や光熱・水道等の支出の減少が当時の物価や原油価格の動向等と整合していることから、サンプル要因によって下振れしていると解釈するのではなく、リーマンショックによって消費が冷えた影響が低所得世帯において特に大きかったと解釈するのが妥当と考えられる。

【平成25年改定当時の一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準の乖離の評価】

- ① 令和4年検証と同様の集計方法に基づく水準の検証
- これまで生活扶助基準の水準に関する評価・検証に当たっては、生活扶助基準は一般国民の消費実態との均衡上の妥当な水準を維持する「水準均衡方式」の考え方により設定されていることを踏まえ、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という観点から検証を行うことを基本としてきた。その際、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踏まえ、中位所得層の消費実態に対する低所得層の消費実態の相対的な変化の状況についても参考指標として確認してきた。

- 具体的には、令和4年検証の場合、2019年全国家計構造調査の調査票情報から、夫婦子1人世帯（※）のうち年収階級第1・十分位の世帯データを抽出した上で、
 - ・抽出した各世帯の消費支出のうち生活扶助相当支出額の平均値
 - ・抽出した各世帯が仮に生活保護を受給した場合の生活扶助基準額の平均値をそれぞれ算出して比較することにより、生活扶助基準の水準の評価・検証を行っている。併せて、夫婦子1人世帯（勤労者世帯）の年収階級第1・十分位の状況が平成29年検証時に参照した集団の状況と大きく変化していないかを確認する観点から、「中位所得層に対する消費水準の比率」などの指標についても確認している。

※ 勤労者世帯を対象としつつ、生活保護を受給していると推察される世帯を除き、親の年齢は65歳未満、子の年齢は18歳以下（18歳は高校生に限る）と設定。
- 今回の生活扶助基準の水準の再検討は、これまでの定期検証との連続性・整合性を確保する観点から、同様の手法に基づくことが適当と考えられる。このため、平成21年全国消費実態調査の調査票情報を基にした、夫婦子1人世帯のうち年収階級第1・十分位の世帯データの抽出・集計方法としては、生活保護基準部会における議論を経て適正化が図られてきた経緯を踏まえれば最新の知見である令和4年検証と同様の方法に基づくことが合理的と考えられる。
- その結果、夫婦子1人世帯（勤労者世帯）の年収階級第1・十分位において、平成25年改定前の生活扶助基準額（児童養育加算を含む。）は149,633円であったのに対して、生活扶助相当支出額は131,673円と、▲12.0%の乖離がみられた。また、ゆがみ調整のみ反映した生活扶助基準額（平成25年改定前の平成25年7月まで実際に適用されていた基準額表にゆがみ調整（1/2処理）のみを反映させた基準額表に基づく。）は144,433円（※）、ゆがみ調整とデフレ調整を反映した生活扶助基準額（平成25年改定後（激変緩和終了後）の実際の基準額に基づくものであり、平成26年の消費増税に伴う改定分は含まず、平成25年改定前の従前額の90%を保障する措置を含む。）は138,189円となり、これらに対する生活扶助相当支出額の乖離率はそれぞれ▲8.8%、▲4.7%となる。

※ ゆがみ調整は、生活扶助基準の展開部分（生活保護受給世帯間における相対的な較差）の適正化を図るものであり、水準の調整を目的としたものではないが、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ゆがみ調整の反映前後で不変となるように調整していることにより、結果として夫婦子1人世帯（勤労者世帯）においてはマイナスの影響が生じているもの。
- 最高裁は、当時の厚生労働大臣が「本件改定当時、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じていると判断したことにつき、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に欠けるところがあるとはい難い」と判示しているところ、上記の結果は、平成25年改定当時の生活扶助基準の引き下げの契機を一定程度裏付けるものとえることができる。

- また、令和4年検証と同様に集団の状況変化を確認する観点から、「中位所得層に対する消費水準の比率」などの指標について、平成21年全国消費実態調査に基づく夫婦子1人世帯（勤労者世帯、年収階級第1・十分位）における平成16年時点からの状況変化を確認したところ、
 - ・ 消費支出額の中位所得層対比の比率は、69.0%と平成16年時点より4.5%ポイント低下
 - ・ 固定的経費割合は、59.6%と平成16年時点より1.4%ポイント上昇
 - ・ 年間可処分所得の中央値対比の比率は、48.5%と平成16年時点より0.1%ポイント上昇となり、特に消費支出額の中位所得層対比の比率及び固定的経費割合については、平成16年時点に比べて状況の悪化が確認された。また、生活扶助相当支出額は平成16年時点より8.8%減少し、その中位所得層対比の比率は64.6%と平成16年時点より4.2%ポイント低下していたことも確認された。
- 平成25年改定当時の経済情勢を踏まえれば、平成21年全国消費実態調査に基づく夫婦子1人世帯（勤労者世帯、年収階級第1・十分位）の生活扶助相当支出額は、リーマンショック等の影響により平成16年調査時点に比べて大きく低下し、その影響が低所得世帯において大きく現れたことで、第1・十分位と第3・五分位の消費水準の格差が拡大したものと考えられる。すなわち、平成21年時点の年収階級第1・十分位の消費水準は平時の水準としては低すぎると見るべきであり、一般低所得世帯の消費水準と生活扶助基準の乖離の評価に当たっては、リーマンショックに起因する特殊要因の影響を緩和する観点から、消費水準を適切に補正した上で、補正後の消費水準に基づく必要がある。

② 生活扶助相当支出額の補正方法

○ 平成21年の生活扶助相当支出額の補正方法としては、

第一に、「評価時点を考慮する方法」として、「平時に近い消費水準を基準とする観点から、家計調査の変動率に基づき、リーマンショックの影響で大きく落ち込む前後の水準に補正する方法」、

第二に、「他の所得階層の消費動向を反映する方法」として、「格差の拡大を抑制する観点から、過去に民間最終消費支出に基づいて改定した経緯などを踏まえ、平成16年全国消費実態調査からの変動が夫婦子1人世帯（全年収階級）の変動率と同程度に抑制されるよう水準を補正する方法」、「格差の拡大を抑制する観点から、中位所得層対比の比率が維持されるように補正する方法」が考えられる。

○ このうち「評価時点を考慮する方法」については、一般低所得世帯の消費水準との比較を基本とする定期検証との連続性・整合性の確保が可能であることに加え、令和4年検証において全国家計構造調査の調査時点以降に発生した新型コロナウイルス感染症の影響等を確認するに当たって、家計調査を用いた経緯があること等を踏まえ、当該方法がより適切な補正方法であると考えられる。

○ また、令和4年検証では、家計調査に基づき2人以上勤労者世帯における生活扶助相当支出の動向をみるに当たって、世帯員1人当たりの年収階級の第1・十分位について、世帯員1人当たりの生活扶助相当支出額の変動率を参照した（いずれも世帯員数で除することで世帯員1人当たりの数値を算出している。）。こうした経緯を踏まえれば、補正に用いる家計調査の変動率として、令和4年検証で参照したものと同じ系列の変動率とすることが妥当と考えられる。

○ 一方で、家計調査の変動率を用いる場合、整理すべき論点がいくつか存在する。第一に、家計調査の変動率は、平成21年を始点として終点をどの時点に置いたものを用いるかが論点となる。平成25年8月の基準改定（厚生労働大臣告示の公布）までに参照し得た最新のデータは平成24年平均であることを踏まえ、平成24年を終点とするのが一案と考える。

○ ただし、家計調査の2人以上勤労者世帯（第1・十分位）の生活扶助相当支出額の変動率は、平成24年を終点とした場合と平成25年を終点とした場合では3%ポイント程度の乖離がみられており、リーマンショックのみならず東日本大震災も含めた特殊要因の影響を見極める上ではより長い期間をみることも考えられることから、こうした点を考慮すれば、平成25年を終点とすることや、平成24年と平成25年の平均水準に対する変動率を用いることも別案として考えられる。平成25年平均のデータは、平成25年8月の基準改定の時点では利用できなかったものであることに留意が必要と考えられるが、平成27年4月の基準改定（3段階実施の3年目）までには利用可能であったことを踏まえれば、これらも選択し得るものである。

○ なお、平成22年を終点とした変動率は、平成22年は物価下落が継続している期間であるため、リーマンショックからの回復が十分に反映されているか不明確であること、平成23年を終点とした変動率は東日本大震災の影響を受けていると考えられることから、いずれも選択肢として適切ではないと考える。

- 第二に、全国消費実態調査の夫婦子1人世帯（勤労者世帯、年収階級第1・十分位）の生活扶助相当支出額を補正する際に用いる家計調査の変動率として、夫婦子1人世帯（勤労者世帯、年収階級第1・十分位）ではサンプル数が60～70世帯程度となるため、2人以上勤労者世帯（世帯員1人当たり年収階級の第1・十分位）を参照する必要があり、この場合、1人当たり平均の生活扶助相当支出額の変動率には「世帯の年齢構成等の変化による影響」が含まれると考えられることから、当該影響をどのように考慮するかが論点となる。この点に関し、世帯構成の影響を除去した「世帯分布調整値」（※）という手法が考えられるが、当該手法は、考え方として合理的であり、世帯消費動向指数に導入されている手法であるものの、これまで生活扶助基準の改定に採用した実績のない手法であることも踏まえて取り扱うべきと考える。
※ 世帯分布調整値は、世帯員1人当たりの生活扶助相当支出額では世帯員数はすでに調整されていることを踏まえ世帯主年齢のみを調整することとし、世帯主年齢の区分（～39歳、40～49歳、50～59歳、60歳～）における生活扶助相当支出額を基準時点における各区分の構成比により加重平均して算出したもの。
- 第三に、安定した変動率を得る観点から、外れ値処理を施すか否かが論点となる。外れ値処理には、トップコーディング、トリム平均、特定の品目を除外する方法など様々あるところ、外れ値処理は、いずれの方法であっても頻度の低い消費支出の状況を反映できなくなる可能性があることに加え、手法の選択に当たって恣意性の排除が課題となることも踏まえて取り扱うべきと考える。
- なお、世帯分布調整値や外れ値処理などの調整を施した場合の影響を確認したところ、調整前と比べて大きな変化はみられなかったことから、調整前の変動率は一定の妥当性を有するものと考えられる。
- このほか、被保護世帯への影響緩和を図る方法として、物価が消費の一要素である点を踏まえ、生活扶助相当支出額の変動を考慮することに代えて生活扶助相当CPIの変動を反映する方法についても検討した。当該方法に関して、物価で判断することはあり得るものとの、今回の場合は消費者物価指数の基準年改定や経済情勢における大きなショックなど非常に複雑な要因があり、それらの解明は容易ではないことから、消費のデータを活用した補正方法が妥当と考えられる。

③ 乖離の評価

- 家計調査の変動率を用いて平成21年の生活扶助相当支出額を補正する方法について試算したところ、
 - (i) 終点を平成24年とする場合：141,025円
 - (ii) 終点を平成25年とする場合：136,858円
 - (iii) 終点を平成24年と平成25年の平均水準とする場合：138,942円
- 上記の結果は、いずれも補正前の生活扶助相当支出額（131,673円）に比べて水準が上昇するとともに、平成25年改定前の生活扶助基準額との乖離率（補正前で▲12.0%）についても縮小している。その一方で、補正後であっても平成16年の144,305円には満たない水準であり、生活扶助基準額は、平成25年改定前の149,633円と、ゆがみ調整（1/2処理）のみ反映後の144,433円ともに、いずれのパターンにおいても補正後の額を上回っている。
- また、年収階級第3・五分位の生活扶助相当支出額について同様に家計調査の変動率を用いて補正した上で、生活扶助相当支出額（年収階級第1・十分位）の中位所得層対比の比率を計算すると、いずれも平成21年の64.6%に比べて上昇し、平成16年の68.8%とおおむね近い水準となる。
- 以上の結果を踏まえ、平成25年改定前の生活扶助基準の水準は、仮にゆがみ調整（1/2処理）を反映するとした場合を含め、上記（i）～（iii）のいずれの補正方法を探るとしても、一般低所得世帯の消費水準に対して不均衡が生じていたと評価すべきと考える。
- なお、平成24年検証で生活扶助基準の水準の検証が行われなかつたことについては、以下の点を踏まえ、平成24年検証当時は乖離が確認できなかつたが、その後の検証において手法が改善されたことにより確認できるようになったと評価できる。
 - ・ 平成24年の生活保護基準部会において、当初は水準の検証と基準体系の検証を一体的に行う想定であり、まずは基準体系の検証を行つた上で、その結果に基づく「ゆがみ調整」を反映した上でもなお残る乖離（残差）について、夫婦子1人世帯のみならず、若年単身世帯や母子世帯など様々な世帯構成別に確認する方針であった。
 - ・ しかしながら、特定の世帯構成等を分析するには、世帯類型によっては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、十分な分析には至らず、結果として水準検証が行われなかつた。
 - ・ 一方で、平成29年や令和4年の検証では、水準の検証は様々な世帯構成を対象とするのではなく、一定のサンプル数を確保できる世帯類型として、モデル世帯である夫婦子1人世帯の第1・十分位に該当する世帯を対象とし、基準体系の検証において全世帯のうち第1・十分位に該当するデータを用いて較差指數（様々な世帯属性間の相対的な較差を指數化したもの）を算出した上で、水準調整の結果を反映した夫婦子1人世帯の水準を基軸として、基準体系の検証結果による較差指數を組み合わせることで、あらゆる世帯類型の水準を設定できる仕組みとなつている。

○ 仮に上記（i）～（iii）に基づき補正した生活扶助相当支出額と均衡するように生活扶助基準（第1類費及び第2類費）を改定する場合、ゆがみ調整（1/2処理）反映後の基準額に対する改定率はそれぞれ、（i）：▲2.49%、（ii）：▲5.54%、（iii）：▲4.01%（（ii）は不利益変更に該当するため▲4.78%が限度）となると見込まれる。

※ 改定率は、補正後の生活扶助相当支出額が第1類費、第2類費及び児童養育加算の合計で賄われるよう算出するという考え方のもと、児童養育加算は改定の対象とならないことを踏まえ、上記（i）、（ii）又は（iii）に基づき補正した生活扶助相当支出額とゆがみ調整（1/2処理）のみ反映後の生活扶助基準額（144,433円）のそれだから、児童養育加算に相当する額（7,582円）を除いて算出したもの。

判決の効果及び平成25年当時の生活扶助基準に 係る検討を踏まえた対応の在り方

ひと、くらし、みらいのために



厚生労働省
Ministry of Health, Labour and Welfare

判決の効果及び平成25年当時の生活扶助基準に係る検討を踏まえた対応の在り方

【判決の効果と再改定の関係性】

- 今回の最高裁判決の主文は、対象となった大阪訴訟及び名古屋訴訟の当事者の原告に対する当時の保護変更決定処分を取り消すものであり、既判力、形成力、拘束力及び反復禁止効といった判決の法的効果は、当該原告に対する処分に関して及ぶものであり、他の訴訟の原告や、訴訟を提起していない被保護者（以下「原告以外の被保護者」とする。）には直接及ばない。判決の効果の観点からは、生活保護法第8条第2項の規律を基本としつつ、当該原告について判決やこれまでの争訟の経緯を踏まえてどのように対応すべきか検討することが求められる（なお、最高裁判決の対象となった大阪訴訟及び名古屋訴訟以外の訴訟原告であって、既に判決の確定したもの及び今後確定するものも同様の対応になるものと考えられる。以下同じ。）。
- 他方で、原告以外の被保護者との関係では、判決の理由中の判断として、物価変動率のみを直接の指標としてデフレ調整をすることとした点において、平成25年から平成27年にかけて行われた生活扶助基準改定（本件改定）の違法性を指摘していることから、司法判断に対する尊重・敬讓の観点から、判決の趣旨・内容を踏まえ、当該基準改定について行政としてどのような対応を行うべきかの検討も同時に求められる。
- ここで、判決の形成力の観点からは、処分が取り消された原告については、当時の処分を行う前の状態に戻っている一方で、判決理由中の判断においては、
 - ・ 平成25年当時の基準改定のうち、ゆがみ調整については、「2分の1処理を含むゆがみ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に欠けるところがあるとはできない」と判示していること
 - ・ デフレ調整について、「厚生労働大臣が、本件改定当時、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じていると判断したことにつき、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に欠けるところがあるとはいひ難い」と判示していることから、生活保護法第8条第2項の規律を踏まえつつ、判決主文に基づく原告への対応と、理由中の判断に基づく当時の基準改定に関する検討をどのように両立するかが問題となる。
- この点について、仮に当時の基準改定（ゆがみ調整及び高さ調整）を新たな検証結果に基づき改めて実施することとした場合には、基本的には原告以外の被保護者のみならず、原告にも適用することになることから、平成25年当時の生活扶助基準の再改定の適否等について、上記の判決の効果やこれまでの争訟の経緯も踏まえて検討を進めてきた。

【平成25年当時の生活扶助基準の再改定の適否】

① 既に改定済の生活扶助基準を再度改定できるか

- 生活保護法第8条第1項に基づき厚生労働大臣の定める基準（告示）は、同条第2項の要件（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）を満たすものでなければならないと解されているところ、既に改定された当時の生活扶助基準について、最高裁判決の判示内容を踏まえつつ、改めてゆがみ調整及び2分の1処理を実施するとともに、専門的知見に基づき、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間の均衡を図る観点から再度改定することについては、生活保護法第8条第2項の規定に沿うものと言えるのではないか。

② 再改定と憲法や法の一般原則との関係性

- 生活保護を受ける権利については、生活扶助の水準が、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とされているなど、生活保護法に基づく権利自体の性質による制約が内在されているものと言うべきではないか。
- また、授益的処分の不利益変更に関する判例法理については、一度法律や行政処分により与えられた授益的処分を事後に不利益な方向に変更する場合の判断枠組みを示すものであり、不利益処分が判決により取り消された場合の再処分や既に改定された当時の生活扶助基準の再改定の可否が議論されている本件に直接適用されるものではないのではないか。
- 以上を踏まえると、憲法や法の一般原則から平成25年当時の生活扶助基準の再改定が否定されるものではなく、今般の最高裁判決の理由中の判断が行政庁に求める対応をどのように捉えるかという観点や、一般的な国民生活の状況等と再改定後の生活扶助基準の水準との相関関係、取消判決を得た原告及び係争中の後続訴訟の原告に対する配慮の要否等の観点から、行政が講ずるべき対応について検討されるべきものと言えるのではないか。

【判決の効果及び平成25年当時の生活扶助基準に係る検討を踏まえた対応の基本的考え方】

- 今般の司法判断を踏まえた再改定の目的は、第一に、判決の効果やこれまでの争訟の経緯を踏まえた原告及び係争中の後続訴訟の原告への対応を適切に行うこと、第二に、判決理由中の判断を尊重しつつ、原告以外の被保護者に対しても適切な対応を行うこと、第三に、生活保護法第8条第2項が定める「最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない」水準を適正に維持することである。
- また、再改定を検討するにあたっては、対象となる者の立場に応じて整理することが必要である。具体的には、判決で処分の取消しが確定した原告、同様の主張を行って係争中の後続訴訟の原告、そして訴訟を提起していない他の被保護者という三つの立場を区別して考えることが適当である。

【再改定の具体的な内容】

① ゆがみ調整の再実施

- ゆがみ調整は、本件改定当時において、世帯人員や年齢階層間の不均衡を是正する目的で実施されたものであり、最高裁判決では統計的根拠や専門的知見との合理的関連性を欠くものではないと判断された。また、今回の最高裁判決においては、ゆがみ調整については、「2分の1処理を含むゆがみ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に欠けるところがあるとはできない」と判示している。
- まず、原告以外の被保護者については、統計的根拠に基づくゆがみ調整は、制度全体の合理性及び公正性を維持するためには不可欠である。
- 実施にあたっては、平成25年当時の生活保護基準部会報告書及び審議経過を踏まえ、特に子どものいる世帯等に関して慎重な検討を行うことが求められており、この点からも2分の1処理の再実施は妥当と言えるのではないか。
- また、今回の最高裁判決は、ゆがみ調整も含めて、原告の処分を取り消しているが、判決理由中で違法とされていないゆがみ調整を再度実施することは、生活保護法第8条第2項の規律も踏まえれば、比較衡量の観点から許容されると言えるのではないか。
- 同様に、後続訴訟の原告についても、最高裁判決の趣旨が共通することから、統一的な基準のもとで改定を適用することが適当である。これにより、原告間の公平な取扱いが確保される。
- 以上から、再改定に際しても、ゆがみ調整を全ての対象者に共通して実施することができると考えられるのではないか。
- なお、最高裁判決により処分取消しが確定した原告及び既に判決が確定した原告については、判決の形成力により、ゆがみ調整分も含めて、当時の処分前の状態に戻っている。これまでの争訟の結果として最高裁判決が判示されたという特別な事情に鑑み、最高裁判決で処分の取消しが確定した原告及び同様の主張を行って係争中の後続訴訟の原告については平成25年当時の改定前の水準を適用することとし、ゆがみ調整も含めて再度の改定を行わないことも解決の一手法として考えられるが、この手法については、今般の判決はゆがみ調整を違法としていることや、生活保護法第8条第2項の要請との関係において、特に慎重な考慮が必要ではないか。

【再改定の具体的な内容】

② 高さ（水準）調整の再実施

- 高さ（水準）調整については、最高裁判決において、物価変動率のみを直接指標として用いた点に過誤・欠落があるとされたものである。したがって、再改定を行う場合には、適切な指標を用い、合理的な根拠に基づく改定を行うことが前提となる。ただし、水準調整の再実施にあたっては、対象者の置かれた状況に応じて次のように整理することが適当ではないか。
- 原告以外の被保護者については、生活保護法第8条第2項に基づき、最低限度の生活の需要を的確に反映させる基準を維持する必要がある。拘束力としての人的範囲及び第三者効については、今回の最高裁判決の対象となった大阪訴訟と名古屋訴訟の当事者の原告について及ぶが、原告以外の被保護者には、直接拘束力は及ばないため、判決理由中の判断を尊重しつつ、生活保護法第8条第2項の規定に沿うよう、再改定を検討する必要がある。
- 判決では、「厚生労働大臣が、本件改定当時、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間に不均衡が生じていると判断したことにつき、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に欠けるところがあるとはい难以」と判示されていることを踏まえ、経済学的な検討を踏まえた指標を用いて水準を再設定することが適当ではないか。
- また、最高裁判決により処分取消しが確定した原告及び、同様の主張を行って係争中の後続訴訟の原告についても、これまでの争訟の経緯を置いて考えれば、原告以外の被保護者と同様に、生活保護法第8条第2項に基づき、本件改定当時の適切な水準として経済学的な検討を踏まえた指標を用いて水準を再設定することが適当であると考えられる。
- この点、これらの者については、本件改定に基づく保護変更決定以降、10年以上という長きに渡って争訟が継続してきたことの負担や、これまでの争訟の結果として判示された最高裁判決主文による直接の対象とされている立場への配慮を重視し、解決の一手法として改めての高さ調整を行わないことも考えられるのではないか。
- 他方で、原告について、上記のような経緯や立場を重視し、改めての高さ調整を行わないのであれば、原告以外についても、無差別平等原則を重視し、原告と同様の対応とすべきとの意見もあった。
- ※ なお、仮に生活扶助基準（第1類費及び第2類費）を再改定する場合、実際の支給額との差額が生じることとなるが、第1類費及び第2類費については、平成29年検証において体系や高さ（水準）が検証され、平成30年の基準改定に反映されていることから、当該基準改定以降の期間は再改定の影響が及ばないと考えられる。加えて、平成30年基準改定の施行時には見直し前の基準額からの減額幅の限度を▲5%とする措置を講じていたが、これはあくまで激変緩和を目的とした措置であって、実際に生活扶助として当時支給されたことのない水準を基に平成30年改定について激変緩和措置を講じることは合理的ではないことから、平成30年改定当時の激変緩和措置に対しても、再改定の影響は及ばないと考えられる。

【改定の具体的手法】

① 原告以外の被保護者との関係

- 原告以外の被保護者との関係では、当時の処分は現在まで有効であり、仮にそれらの者に追加給付を行うとした場合には、現在時点での新たな職権処分を行うことが必要となる。
- また、本件改定について、判決理由中で指摘された物価変動率のみを直接の指標としてデフレ調整をすることとした点に係る違法性を是正する観点から、高さ調整を再度実施することとした上で、経済学的な検討を踏まえた新たな水準と平成25年当時の告示改正後の水準による生活扶助費との差額の給付を行うこととする場合には、その法形式としては、生活保護法第8条に基づく新たな基準を制定し、当該基準に基づき保護費を追加的に支払う方法などが考えられるのではないか。
※ 納付の性質としては、新基準に基づく再処分により新たに生じる現在の給付となる。

② 最高裁判決により処分取消しが確定した原告及び、同様の主張を行って係争中の後続訴訟の原告との関係

- 今般の最高裁判決の対象となった原告及び後続訴訟の原告との関係では、これまでの争訟の結果として最高裁判決が判示されたという特別な事情も踏まえた一定の差額を支給するための新たな基準を制定する方法などが考えられるのではないか。
- ただし、仮に原告についてゆがみ調整分も含め、平成25年当時の改定前の水準を適用し、差額を給付することにする場合は、特段の告示制定行為は不要となり、給付の性質は、判決の形成力によって請求可能となった給付請求権に対する支払いとなるのではないか。

③ 基準の遡及適用

- 平成25年当時の生活扶助基準を再度改定し、遡及適用する方法については、以下の点を踏まえ、どのように考えるか。
 - ・ 法令改正の一般原則として、遡及適用は、多くの場合、既に発生、成立している状態に対し、法令が後から規制を加え、その法律関係を変更するものであることから、みだりに行うべきものではないと解されていること。
 - ・ 訴訟を提起していない被保護者との関係では、当時の処分は現在まで有効であり、それらの者との関係では、現在時点の処分を行えば足りること。
 - ・ 生活扶助基準は、平成25年当時の改定以降も、更なる改定が重ねられているため、既に異なる改正が行われた過去時点の法令をどのように改正するかといった立法技術的な問題も生ずること。

◎ 生活保護法

(この法律の目的)

第一条 この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

(無差別平等)

第二条 すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる。

(最低生活)

第三条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

(基準及び程度の原則)

第八条 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。

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

(実施機関)

第十九条 都道府県知事、市長及び社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）に規定する福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）を管理する町村長は、次に掲げる者に対して、この法律の定めるところにより、保護を決定し、かつ、実施しなければならない。

- 一 その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者
- 二 居住地がないか、又は明らかでない要保護者であつて、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの

(職権による保護の開始及び変更)

第二十五条 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、職権をもつて保護の種類、程度及び方法を決定し、保護を開始しなければならない。

2 保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、速やかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。前条第四項の規定は、この場合に準用する。

第6回専門委員会における委員からのご意見

今後の論点（案）について、委員からいただいたご意見は以下のとおり。

- 判決の効力を原告と原告以外で分けて考えることが議論の出発点。原告は判決により処分が取り消されているので、原告との関係だけで考えれば、処分前の水準に戻すという解決はあり得る。その上で、判決の理由中の判断で告示の違法を指摘されているが、告示の効力は残っているため、違法性をどう是正するかが問題となる。
- 告示の違法性を是正する1つの解決策として、**当時の改定告示自体を廃止する**という案が一番単純だが、それをすると、**生活保護法8条2項に抵触する**おそれがある。経済学的な分析結果を踏まえれば、単純に以前の状態に戻すだけでは超過給付となってしまう。このため、**適切な水準に遡及的に改定する方法**が考えられ、その結果、満額ではないが追加給付を行うということになる。
- この場合、原告の権利が減ってしまうのではないかという点が問題となり、論点②・④（※）に結びつく。解決策としては、原告には満額支払い、原告以外には一部支払う案が考えられる。告示を原告と原告以外で分けることが正当化できるか、難しいのではないかとも思えるが、あり得ない訳でもない。**生活保護法8条2項との関係など、いくつかの論点が相互に関係している。**

※論点②：平成25年当時の生活扶助基準を再度改定し、遡及適用することについてどのように考えるか。

論点④：憲法（財産権の保障）や法の一般原則（受益的処分の事後的な不利益変更等）との関係をどのように整理するか。

- 現時点ではつきりした意見はないものの、以前は満額給付の可能性を念頭に置いており、それは今もそれなりに持てる考え方であると思うが、他方で、**経済学的な議論を聞いて、生活保護法8条2項との関係を詰めて検討する必要がある、**というのが現在までの理解。
- 経済学的な議論を踏まえ、高さ調整を行うべきとなった場合も、それが原告との関係では広い意味での紛争の蒸し返しにならないか、法的安定性の観点からは慎重に考えることが必要。

第6回専門委員会における委員からのご意見

- 遷及改定の根拠は、生活保護法8条2項以外ないのでないのではないか。
- 論点③（※）については、第一次藤木訴訟に基づくと、遷及的な給付は必要ということに尽きる。その上で現実的な運用を考えるのでないか。

※論点③：生活保護法の理念（その時々の最低生活の保障）や実務との整合性をどのように整理するか。
- 消費の実態を基礎とした新たな基準により原告に再処分をする場合、判決効との関係では直ちに問題になるものではないという点は、拘束力そのものとの関係はその通りだが、消費を念頭に改定することの検討自体は、前訴で主張することが容易だったのではないか。現在の検討は適切なやり方をしていると思うが、後で蒸し返しと指摘されないよう、そのリスクを慎重に考える必要。他方で、（蒸し返しのリスクを理由にこの検討作業を現時点で）やめるべきとはならないし、原告と原告以外に区別して保護基準を改定するなら、現在の検討作業を続けることが必要。
- 平成24年当時よりはより良い裁量行使であると専門委員会が言えるということの確認が必要。令和4年の手法が、訴訟時点で主張できたのではないかという点は慎重に検討すべき。
- 最低生活の水準を上回っていることを認識した以上は、生活保護法8条2項に基づきやり直しが必要ではないか。その場合、原告以外には利益的処分となる一方、原告の既得権との関係が問題になるが、生活保護受給権は、生活保護の水準が変動することを含んだ権利なので、それにより削られることは正当化できる。仮に、平成25年改定当時においてゆがみ調整と2分の1処理しか行わなければ、既得権の侵害は問題になり得なかつたはずである。
- ただし、これまで訴訟で争ってきた期間により強い期待が生じているのかどうかは、確認する必要がある。しかし、ゆがみ調整まで実施できなくなる期待まではなく、ゆがみ調整を再度行うことは生活保護法8条2項に沿うと考える。
- 反復禁止効だけを考えるのであれば、原告にだけ処分前の状態に戻すという解決策はある。また、当時の告示の効力について最高裁は曖昧にしており、違法とはいえ無効とまでははっきり言っていない。しかし、保護基準改定の一部が違法と言われた以上は、原告でない者との関係でも保護基準を改定し職権変更処分を考える必要がある。その観点からは、高さ調整のやり直しが要請されている。
- 原告には、ゆがみ調整分も含めて処分前に戻るという過剰な救済が与えられているが、一旦回復していることは間違いない、その部分をどうするかが論点。

第6回専門委員会における委員からのご意見

- **生活保護法8条2項に基づき、高さ調整を再度実施すべきことを裏付けるデータが出たにもかかわらず、それを妨げるべき理由としては、原告との関係においては、紛争の蒸し返し防止の要請である。**訴訟で争ってきた原告に再度負担をかけることになり、救済が受けられなくなることがある。そうした観点からは、原告に8条2項の要請を貫徹するのは控えた方がよい。訴訟で主張を尽くせなかったコストは行政が負うべきという点もある。
- **原告以外との関係においては、高さ調整含めて、フルスペックの遡及改定はやりやすいのではないか。**その場合、原告と原告以外で2種類の基準を作ることがあり得るとも思えるが、他方で、無差別平等原則などを考えると難しいのではないか。今回の訴訟はある意味代表訴訟的性格を有していると考えると、原告にだけ多い給付が行われるのは適切でないとも考えられる。

第6回専門委員会における委員からのご意見

- 現時点では、原告と原告以外を区別することはやや難しいと考えているため、一律の対応とする前提で述べると、**遡及改定を行う場合、原告は処分前の状態に戻っているため、既得権や期待権の問題が生じる可能性があるが、現在元に戻っている保護受給権については、生活保護法による制約が常に内在している権利と言えるのではないか。ゆがみ調整と2分の1処理は最高裁で裁量権の逸脱・濫用が認められていないので、適法な制約を再度具体化することは違法な侵害にはならないのではないか。**
- 他方で、**デフレ調整は最高裁で違法と判断されているため、ゆがみ調整と同じようには判断することはできず、それに相当する新たな高さ調整を遡及的に行なうことは、法的安定性や権利への悪影響を慎重に検討する必要がある。**この点に付言すると、**生活保護法8条2項の解釈・運用は、同法1条に規定された目的・基本原理に沿って解釈・運用される必要がある。最低限度の生活水準を定めるプロセスを含めた保護の実施や権利救済は安定的、かつ権利救済が実効的である必要があり、一度影響が生じたものを再度変更することには慎重な考慮・手続が必要ではないか。**
- **デフレ調整について、再度新たな視点で調整をやり直す選択肢は排除されないが、保護の実施の安定性の要請との関係では慎重に考えるべき。**また、原告との関係では、**生活保護受給権が一身専属的で、死亡すると遺族も含めて救済手段が取れないことに照らすと、紛争をもう一度蒸し返すような判断は、権利救済の実効性にも悪影響を及ぼすのではないか。**
- **デフレ調整に相当する調整を遡及的に実施することについては、生活保護法の目的に照らして慎重に検討していく必要があるが、他方で、補正をして（一般国民の生活水準との）格差がどれくらいあるかの確認は、現状や当時の状況を正しく理解するために不可欠であり、その検証は引き続きこの専門委員会で検討していきたい。**
- 紛争の蒸し返し防止の要請は原告との間で特に生じており、他方で、基準改定の慎重性は原告以外にも妥当する。