

社会保障審議会・生活保護基準部会 最高裁判決への対応に関する専門委員会
報告書案

令和7年 月 日

社会保障審議会生活保護基準部会
最高裁判決への対応に関する専門委員会

<目次>

第1章 今般の最高裁判決及び本専門委員会の検討事項

第2章 平成25年改定当時の生活扶助基準に係る再検討

第3章 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

第4章 生活保護法の理念・実務との関係及び平成25年生活扶助基準を見直す場合の各種論点

第1章 今般の最高裁判決及び本専門委員会の検討事項

- 今般の一連の訴訟は、平成 25 年から実施された生活扶助基準の改定（以下「本件改定」という。）に基づく保護変更決定の取消及び国家賠償を求めるものである。最高裁判所は、令和 7 年 6 月に言い渡した判決において、原告の主張のうち、保護変更決定の取消を認める部分について、本件改定のうち「デフレ調整」に係る厚生労働大臣の裁量権行使が、その範囲を逸脱又は濫用したものであると指摘した。
- 最高裁は、まず、当時の厚生労働大臣が、「平成 25 年改定当時、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に欠けるところがあるとはいえない」と認定した。また、生活扶助基準を改定する際に、どのような指標を用いるかは厚生労働大臣の裁量判断に委ねられているとした上で、生活保護法第 8 条第 2 項にいう「『最低限度の生活の需要を満たす』とは、生活扶助については、最低限度の消費水準を保障することを意味するものとして理解されてきた」と判示した。
- その一方で、最高裁は、生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との不均衡を是正するにあたり、物価変動率のみを直接の指標として用いることの合理性については、物価と最低限度の消費水準との関係、従来水準均衡方式との連続性や整合性の観点も含め、専門的知見に基づく十分な説明がされる必要があるが、上記不均衡を是正するために物価変動率を直接の指標として用いることが合理的であることについて、専門的知見に基づいた十分な説明がなされているとはできないと指摘した。
- その上で、「上記不均衡を是正するために物価変動率のみを直接の指標とすることについて、基準部会等による審議検討を経ていないなど、その合理性を基礎付けるに足る専門的知見があるとは認められない。物価変動率のみを直接の指標として用いたことに、専門的知見との整合性を欠くところがあり、この点において、デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続には、過誤、欠落があった」と判示し、デフレ調整に係る判断について裁量権の逸脱・濫用を認めた。
- これらの判決内容を踏まえ、本専門委員会においては、主に下記の点について審議・検討を行ってきた。
 - ・ 平成 25 年改定当時の経済情勢を踏まえた生活扶助基準改定の在り方
 - ・ 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
 - ・ 生活保護法の理念・実務との関係及び平成 25 年生活扶助基準改定を再度実施する場合の各種論点
- なお、今回の最高裁判決の趣旨・内容及び対応の在り方について、専門委員会委員から、以下のような意見があった。
 - ・ 今回の最高裁判決の主文で言い渡されたのは、個々の生活保護受給者に対する減額変更処分が取り消されたということであるが、判決が違法と指摘した基準改定に対する是正措置は、既判力や形成力といった狭い意味での判決の効力とは異なる議論になってくると思われる。判決の拘束力の人的範囲について、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は及ぶが、他の訴訟の原告、訴訟を提起していない者には直接拘束力は及ばず、司法判断の尊重、行政の敬讓の観点から検討する必要。

- ・ 今回の判決は、ゆがみ調整については適法としており、デフレ調整については、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は許容しており、それを国家賠償請求における違法性を否定する理由に使っている。その点において、前の基準で差額を支払うということまでが決まる判決ではなく、差し戻しタイプの判決と言えるのではないか。
- ・ 生活保護法の第8条第2項の規律が厚生労働大臣の判断の外に客観的にあり、最低限度の生活の需要が何であるかを中心として厚生労働大臣の裁量的判断に委ねられているというのが最高裁の理解だと考える。それであるがゆえに、最高裁は厚生労働大臣の判断の過程を今回は厳格に審査する姿勢を見せたのではないか。

第2章 平成25年改定当時の生活扶助基準に係る再検討

(1) 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（詳細は別紙資料1参照）。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。

(2) 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、令和元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）のものであり、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（詳細は別紙資料 2 参照）。

※ ゆがみ調整は、生活扶助基準における年齢階級別、世帯人員別、級地別の相対的な較差について、一般低所得世帯の消費実態との乖離を是正するものであり、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いい難い」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下げの契機を一定程度裏付けるものと考えられることができる。

○ 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（詳細は別紙資料 3 参照）、

- ・ 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。

※ 具体的には、平成 21 年全国消費実態調査による夫婦子 1 人世帯（勤労者世帯）の年収階級第 1・十分位の生活扶助相当支出額に対して、家計調査の変動率を乗じることで補正するもの。

○ 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一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。

○ 加えて、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。

- ただし、平成 25 年平均のデータを用いることについては、当該データは平成 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が、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し、慎重に検討すべきと考える。
- 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るが、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から、今般の対応については採用しないことが妥当と考える。
- ※ 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既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。これらの方法自体を否定するものではないが、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から、今般の対応については、必ずしも十分な検討が行われていないことを踏まえ、採用しないことが妥当と考える。
- 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、上記②で選定した各パターンにおける補正後の生活扶助相当支出額はそれぞれ
- (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
- となった。
- 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（詳細は別紙資料 4 参照）。
- 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採用としても、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ったことについては、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ったが、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った上で、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った。
 - ・ 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ている。また、基準体系の検証において全世界帯のうち第 1・十分位に該当するデータを用いて較差指数（様々な世帯属性間の相対的な較差を指数化したもの）を算出している。その上で、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数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っている。
- また、水準調整における比較対象については、令和 4 年検証と同様の指標により、家計調査に基づく補正後で見れば平成 16 年時点の集団の状況と大きく変化していないことが確認できることに加え、平成 24 年検証時にゆがみ調整に関して様々な要素を挙げる中で第 1・十分

位を用いる根拠の整理を行っていたことも踏まえ、年収階級第1・十分位を用いることが適当と評価できる。

- 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に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）のそれぞれから、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。

- 令和4年検証を踏まえた令和5年生活扶助基準見直しと同様に、仮に平成25年改定当時のゆがみ調整（1/2処理）に加えて今回の再検討の結果を反映するとした場合、ゆがみ調整（1/2処理）と上記の改定率を組み合わせることで、モデル世帯である夫婦子1人世帯（勤労者世帯）における第1・十分位の生活扶助相当支出額と生活扶助基準の乖離を解消しつつ、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ことが可能となる（※）。

※ ゆがみ調整の1/2処理については、統計上の限界や子どものいる世帯への配慮の必要性等を踏まえたものであり、1/2処理によって、子どもの多い世帯ほど減額幅を抑制する効果が生じるものである。

第3章 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（以下単に「原告」とする。）に対する処分に関して及ぶものであり、他の訴訟の原告（以下「後続訴訟の原告」とする。）や、訴訟を提起していない被保護者（原告と後続訴訟の原告の総称を「原告等」とした上で、以下「原告等以外の被保護者」とする。）には直接及ばない。
- 原告については、最高裁判決が確定判決であり、判決の形成力により、平成25年当時の基準改定前の処分が存続している状態である。生活保護法第8条第2項の規律を基本としつつ、原告については判決の効果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。また、後続訴訟の原告についても、原告と同様の対応とすることが適当と考えられる。
- 他方で、原告等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、原告について、判決の形成力の観点からは、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いうこととはできない」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えない」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、基本的には原告等以外の被保護者のみならず、原告等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ぬ）を満たすものでなければならぬ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考えられる。

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考えられる。
- 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的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見直し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と考えられる。
- 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見直し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、原告等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することが適当である。

【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て、原告等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、原告等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の 3 点が挙げられる。
- また、再改定を検討するに当たっては、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、①原告、②後続訴訟の原告、③原告等以外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。
- この点、原告及び後続訴訟の原告との関係においては、特に高さ（水準）調整について、紛争の一回的解決の要請に特に留意が必要であるものと考えられる。
- 加えて、以下の全ての要請が完全に満たされる方策はなく、比較衡量に基づく一定の判断をして対応の在り方を導く必要があると考えられる。
 - ① 原告及び判決が確定した後続訴訟の原告には取消判決の形成力が働いていること
 - ② 生活扶助の水準は生活保護法第 8 条第 2 項の規律を満たす必要があること
 - ③ 生活保護法に基づく保護は原則として全国一律に行われるものであること
- このほか、告示の一般性からすれば、原告等と原告等以外の被保護者を区別せずに平成 25 年生活扶助基準を見直すことが適切と考えられるとの意見があった。

【基準の見直しの具体的な内容】

- 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、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いうこととはできない」と判示している。
 - まず、原告等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不可欠である。

- 実施に当たっては、平成 25 年当時の生活保護基準部会報告書を踏まえ、特に子どものいる世帯への影響にも配慮して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考えられる。
- 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考えられる。
- 同様に、後続訴訟の原告についても、争訟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、原告等の中で公平な取扱いが確保される。
- 以上から、基準の見直しに際しても、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。
- 他方で、原告及び既に判決が確定した後続訴訟の原告については、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とに鑑み、平成 25 年当時の改定前の水準を適用するとともに、訴訟係属中の後続訴訟の原告についてもこれらの者と同様に扱って、原告等についてはゆがみ調整と高さ調整の両方について見直しを行わないことも解決の一手法として考えられ、この場合、原告等に対する対応と、原告等以外の被保護者に対する対応は法的に区別されると考えられる。

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、基準の見直しを行う場合には、適切な指標を用い、合理的な根拠に基づくものであることが前提となる。ただし、水準調整の再実施に当たっては、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ある。
- 原告等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、原告及び判決が確定した後続訴訟の原告について及ぶが、原告等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、基準の見直し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えない」と判示されているところ、第 2 章の経済学的な検討の結果を踏まえれば、当時の経済情勢においては生活扶助基準の水準と一般国民の生活水準との間の不均衡が認められ、高さ調整を行う必要性があったものと言える。生活保護法第 8 条第 2 項に基づき、新たな検証結果に基づく指標を用いて水準を再設定することが適当である。
- また、原告等についても、これまでの争訟の経緯を措いて考えれば、原告等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。この点について、今回の検証結果から見ても、高さ調整自体は、制度の持続性を確保する上で実施する必要性があったのではないかとの意見があった。
- この点、原告等については、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されてきたことの負担や、これまでの争訟の経緯を踏まえた原告との紛争の一回的解決の観点から、解決の一手法として、ゆがみ調整は行った上で、改めての高さ調整を行わないことも考えられる。

- また、生活保護法に基づく無差別平等原則については、保護の内容の区別には求められないことが立法者の意思であり、給付の内容を区別することは必ずしも当該原則に反しないのではないかとの意見があった。
- このほか、憲法第 14 条の平等原則との関係について、紛争の一回的解決の要請が強く及ぶ原告等と、直ちに原告等と同程度には及ぶとは思われない原告等以外の被保護者との間で追加支給に関して区別を設けることは、合理的な区別と解される余地があるが、区別の程度については確認が必要との意見もあった。
- 他方で、訴訟で争ったかどうかは、生活保護法第 8 条第 2 項の最低限度の生活の需要の考慮要素には含まれないのではないかとの疑問があり、原告等について、ゆがみ調整を行った上で、改めての高さ調整を行わないのであれば、これまでの争訟の経緯や無差別平等原則を重視して、原告等以外の被保護者についても、原告等と同様の対応とすべきとの意見があった。

※ なお、仮に生活扶助基準（第 1 類費及び第 2 類費）を見直す場合、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見直し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講じた下限措置（見直し前の基準額からの減額幅の限度を▲5%とする措置）については、あくまで激変緩和を目的として「本来の保障すべき最低限度の生活水準」を上回る額を行政裁量により措置したものであり、平成 30 年 10 月以降は見直した当時に既に「本来の保障すべき最低限度の生活水準」を上回る額が措置されている中で、見直し後の基準額に基づき、さらに行政裁量による措置を講じる必要はないことから、基準の見直しの影響は及ばないと考えられる。

【基準の見直しの具体的手法】

① 原告等以外の被保護者との関係

- 原告等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適当と考えられる。

※ 給付の性質としては、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。

- この点について、仮に原告等と原告等以外の被保護者で別々の基準を設けるならば、これまでの告示とは異なる枠組みとなる。仮に新たな基準を制定する場合は、現行の告示の枠組みに影響しないような工夫が必要ではないかとの意見があった。
- また、新たな基準制定による対応とする場合は、被保護者との関係で、考慮過程が分からなくならないよう、基準の制定理由、計算過程などが分かるようにすべきとの意見もあった。

② 原告等との関係

- 原告等との関係においても、仮にそれらの者に再度ゆがみ調整又は高さ調整を実施とした場合には、現在時点での新たな処分を行うことが必要であり、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。

- ただし、仮に原告及び既に判決が確定した後続訴訟の原告についてゆがみ調整も高さ調整も実施せず、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ため、原告等以外の被保護者に対する対応と法的に区別されると考えられる。

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、以下の点を踏まえると、必ずしも適当な方法とは言えないと考えられる。
- ・ 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原告等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、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。

第4章 生活保護法の理念・実務との関係及び平成25年生活扶助基準を見直す場合の各種論点

(1) 生活保護法の理念及び実務との整合性

- 生活保護法は、その時々々の社会経済状況の下で健康で文化的な最低限度の生活を保障することを理念とするが、給付は本来的に現に生活に困窮する者への即時的支援を目的とするものである。
- 他方で、今回の事案は、最高裁判決により当時の基準改定の一部について、違法性が指摘されたという特別な事情を有する。
- こうした事情も踏まえ、追加給付に係る技術的・事務的対応方針を早急に整理し、支給事務を行う必要がある。具体的な支給事務や受給者への対応の在り方などについて、自治体・福祉事務所の負担も踏まえた現実的な事務設計が不可欠であり、自治体との協議の場などにおける丁寧な検討が求められる。

(2) 基準の中に含まれる各種加算等の取扱い

- これまでの専門委員会の議論を踏まえ、仮に「消費」の実態に基づいて生活扶助基準本体について水準調整を行い、その結果、追加給付を行うこととする場合には、生活扶助基準本体と一体的に保護変更決定が行われる加算等についても、生活扶助基準本体と同様に水準調整を行うことが適当である。
- その上で、追加給付の対象期間（給付額の算定の基礎に加算等を含める期間）について、以下のような方向で検討することが適当である。
 - ① デフレ調整の適用があり、平成25年改定後、現在まで水準の検証やそれに基づく改定は行われていない加算等について：平成25年改定後、基準の見直しの実施時点までを対象期間とする。
 - ※ 生活扶助基準本体の平成30年改定による水準については、平成29年検証により平成25年基準改定反映後（デフレ調整反映後）の水準で妥当とされた。一方、加算について検証は行われていない。
 - ② 過去、デフレ調整の適用があったが、その後水準の検証やそれに基づく改定が行われている加算について：過去、デフレ調整の適用があった期間（冬季加算の例 平成25年8月から平成27年9月分まで）を対象期間とする。
- 仮に追加給付を行う場合、各種加算等の具体的な取扱いについては、追加給付の性質や実務上の課題等も考慮して検討することが必要と考えられる。

(3) 再検討後の基準を適用する者の範囲

- 死亡した者の取扱いについては、朝日訴訟（最判昭和42年5月24日）において、生活保護による給付を受ける権利は、被保護者本人の最低限度の生活を維持するために与えられた一身専属の権利であり、死亡によって当然に消滅し、相続の対象ともならないとされている。今回の最高裁判決においても、死亡した者による請求は、当該者の死亡により終了したものとされていることから、これらの判例法理に照らせば、仮に追加給付を行う場合であっても、既に死亡している者については権利が消滅しており、遺族等に対して給付を行わないことが適当である。
- また、最高裁判決を踏まえ、仮に追加給付を行う場合には、既に保護廃止された者についても給付の対象に含めることが適当である。ただし、具体的な実施方法については、本人による申出等、一定の関与を前提とする仕組みとすることが適当と考えられる。なお、現在国

内に居住していない者の取扱いについては、既に保護廃止されており、現に最低限度の生活の保障を要しない者の取扱いを踏まえつつ、実務上の実現可能性にも配慮しながら検討することが適当と考えられる。

- 改定後に新たに被保護者となった者の取扱いについては、仮に追加給付を行う場合、平成 29 年検証を踏まえた改定が実施されるまでの平成 30 年 9 月までの間に被保護者であった期間について、追加給付（第 1 類費及び第 2 類費）の対象期間に含めることを検討する必要があると考えられる。
- 外国人については、生活保護法の適用対象ではないものの、行政措置として生活保護制度が準用されている。平等原則の観点から、外国人についても、行政措置として追加給付の対象とすることが適当である。

(4) 保護対象外となった方の取扱いや他制度の取扱い

① 当時の基準改定により保護の対象外となった方等の取扱いについて

- 当時の基準改定により保護廃止となった方の取扱いや、申請により却下とされた方の取扱いについては、本人から必要な証明がなされた場合に個別に判断する方法など、対応の在り方を検討することが適当である。

② 生活扶助基準が影響している他制度の取扱いについて

- 平成 25 年改定当時の対応としては、生活扶助基準の見直しに伴い影響が生じる他制度として、

- ① 個人住民税の非課税限度額等
- ② 生活扶助基準等を参考にしている主な国の制度（34 制度）
- ③ 地方単独事業（例：準要保護者に対する就学援助）（3 制度）

に区別した上で、非課税限度額については変更なしとし、また、その他の国の制度については、生活保護と同様の給付を行っている制度（例：中国残留邦人への給付等）を除き、できる限りその影響が及ばないように、各制度の所管省庁で対応した。また、地方自治体に対しても、国の方針を通知し、適切な対応を求めた。

- 今般の最高裁判決を踏まえた対応においても、生活保護と同様の給付を行っている制度は、生活保護と同様の対応を取ることが適当である。他方で、給付の内容自体が生活保護と連動していない制度については、平成 25 年当時の改定時でもできる限り影響が及ばないように対応した経緯や、追加給付について新たな基準の制定に基づく現時点の給付として行うことを踏まえて対応することが適当と考えられる。

(5) 消滅時効

① 時効の法的根拠について

- 生活保護法に基づく保護を受ける権利については、保護は被保護者について、その時々において必要な分だけ行われるものであり、過去に受けるべきであった保護を時間が経過した後に行うことは想定されていないとの考え方の下、同法において時効の規定は設けられていない。
- 他方で、生活保護受給権者の自治体に対する（何らかの法的根拠に基づく）支払請求権は、債権である以上、民法か地方自治法のいずれか一方の時効規定の適用を受けるが、判決

で処分が取り消されたことにより生じた原告の権利（給付請求権）は、地方自治法が適用される（公法上の債権）と整理することが適当である。

② 時効の起算点について

- 地方自治法第 236 条に基づく消滅時効期間は、「権利を行使することができる時」（＝権利を行使するのに法律上の障害がなくなった時）を起算点としており、給付請求権の消滅時効の起算点について、本専門委員会の議論を踏まえ、新たな基準により追加給付のための再処分を行う場合には、当該再処分の時点と考えることが適当である。
- なお、仮に追加給付を行う場合には、消滅時効が問題にならない期間内に事務処理を終えることが前提になるのではないかとの意見があった。

（6）遅延損害金

① 原告等以外の被保護者との関係について

- 訴訟を提起していない者については当時の保護変更決定が引き続き有効であり、履行遅滞の状態にはないものと考えられる。

② 原告及び既に判決が確定した後続訴訟の原告との関係について

- 原告及び既に判決が確定した後続訴訟の原告については、判決により当時の保護変更決定処分が取り消されたことによる給付請求権が生じていることを踏まえつつ、行政処分一般の取扱いとの整合性にも留意しながら、遅滞に陥る時期について整理することが適当である。
- 遅滞に陥る時期を仮に再処分時と考える場合には、遅延損害金は発生していないと考え得る。他方で、平成 25 年の保護変更決定以降、10 年以上という長きに渡って争訟が継続されてきたことに留意し、一定の額を上乗せすることも考えられる。

※ 国税においては、「無効な申告又は賦課処分に基づいて納付した場合には、その納付した時に還付請求権が生じる。還付請求権が取り消しすべき瑕疵のある賦課処分に基づいて生じた場合には、その賦課処分は、行政処分として公定力を有しており、取消しの処分を要するので、その取消のときから還付請求権が生ずることが妥当」と考えられている（なお、国税還付の際には、国税通則法第 58 条の規定に基づき還付加算金が支払われることとされている。）。