

被告らは、本準備書面において、原告らの2016（平成28）年2月12日付け原告第5準備書面（以下「原告ら第5準備書面」という。）における、生活扶助基準の引下げは、専門家によって構成される審議会等の検討結果に従ったものでなければならない旨の主張（同準備書面第1・2ないし27ページ）、及び、ゆがみ調整は、給付水準の相対的な不公平さの適正化のみを志向したものではない旨の主張（同準備書面第3・43ないし51ページ）に対し、必要と認める限度で反論する。

なお、原告らの「平成19年生活扶助基準検討会報告書の位置づけ」に関する主張（同準備書面第2・27ないし43ページ）に対しては、追って反論する予定である。

また、略語等は、本準備書面において新たに定めるもののほかは、従前の例による。

第1 生活扶助基準の引下げは、専門家によって構成される審議会等の検討結果に従ったものでなければならない旨の原告らの主張に理由がないこと

1 はじめに

原告らは、昭和25年の法の立法時における立法担当者や厚生労働大臣の発言、平成15年在り方専門委員会及び平成25年基準部会における委員の発言などを指摘した上で、「生活保護法の立法過程において既に、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づけるものとされていた。（中略）にもかかわらず、今般の『デフレ考慮』は、基準部会に一切検討を諮ることをしないまま、保護課の少数の職員らが密室で行ったのである。したがって、今般の『デフレ考慮』は、その判断過程（手続）に重大な過誤があり、考慮すべきでないものを考慮した点において、厚生労働大臣の裁量権の逸脱・濫用があることが明らかである。」（原告ら第5準備書面第1の5・25、26ページ）

などとして、生活扶助基準の引下げは、専門家によって構成される審議会等の検討結果に従ったものでなければならない旨主張するようである（同準備書面第1・2ないし27ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、生活扶助基準の引下げは、必ずしも専門家によって構成される審議会等の検討結果に従って実施しなければならないものではなく、同審議会等の検討結果は、飽くまで参考意見として生活扶助基準の改定に当たっての考慮要素として位置づけられるにすぎない。したがって、原告の上記主張は理由がない。

以下、詳述する。

2 生活扶助基準の見直しは必ずしも専門家によって構成される審議会等の検討結果に従って実施しなければならないものではないこと

(1) 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、厚生労働大臣が専門家によって構成される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わけではない。

また、平成24年4月2日の老齢加算に関する最高裁判所第二小法廷判決（民集66巻6号2367ページ。いわゆる老齢加算福岡訴訟最高裁判決。）は、生活保護基準の改定における専門委員会の意見の位置づけについて、「そもそも専門委員会の意見は、厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではなく、また、社会保障審議会（福祉部会）の正式の見解として集約されたものでもなく、その意見は保護基準の改定に当たっての考慮要素として位置付けられるべきものである。」として、専門委員会による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旨明確に判示している。

このようなことからすると、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というべきである。

(2) なお、原告らは、デフレ調整に関し、基準部会の意見を踏まえていない旨も主張するが（訴状第5の3(1)ウ(イ)c(a)・29, 30ページ）、被告ら第1準備書面第4の4(2)（74ページ）で述べたとおり、基準部会による平成25年報告書（乙A第7号証）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。」（同号証8ページ）としているのであり、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、厚生労働大臣の合目的裁量として、同報告書における検証結果を考慮した上で、更に同報告書における検証結果以外の合理的な経済指標などを総合的に勘案することは否定されていない。デフレ調整は、客観的な経済指標である消費者物価指数の動向を勘案して生活扶助基準を改定するものであり、このような意味で同報告書を踏まえたものといえる。

3 原告らが、生活扶助基準の引下げは専門家によって構成される審議会等の検討結果に従ったものでなければならないことの根拠として挙げる主張は、いずれも理由がないこと

(1) 生活扶助基準の引下げを行わないことが法の趣旨とはいえないこと

ア 原告らの主張

原告らは、昭和25年の法の立法時における厚生大臣の「基準額につきましては下げないということでどこまでも進んで行きたいと考えております。」との国会答弁（甲A第65号証3ページ）を引用して、「厚生大臣（当時）は、（中略）基準額の引き下げはどこまでも行わないことを明言している」などと述べ、生活扶助基準の引下げを行わないのが法の趣旨であるから、これに反して生活扶助基準の引下げを行う場合は、専門家によって構成される審議会等の検討結果に従わなければならない旨主張するようである（原告ら第5準備書面第1の4(2)・12, 13ページ）。

イ 生活扶助基準の引下げを行わないことが法の趣旨とはいえず、むしろ、物価の下落等によって保護基準が最低限度の生活の需要を超える状態になった場合には、それを是正することこそが法の趣旨に沿うものであること(ア)しかしながら、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ず、また、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ないとされている。

そして、健康で文化的な生活なるものは、極めて抽象的で相対的な概念であり、その具体的内容は、国民一般の所得水準・生活水準や社会経済情勢等の多数の不確定要素を総合的に考慮して初めて決し得るものである。また、何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断(保護基準の設定)は、厚生労働大臣の合目的裁量に委ねられており、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がない限り、違法とされることはないこと(朝日訴訟最高裁判決)は、これまでも述べてきたとおりである。

そして、保護基準設定の際に考慮されるべき国民一般の所得水準・生活水準や社会経済情勢等の多数の不確定要素は、その時々状況に応じて異なり得るものであることを踏まえると、保護基準の設定又は改定を行うに当たって、その時々状況に応じてこれらの不確定要素を総合的に考慮した結果として、保護基準額が増減又は据置きとなることは当然に生じ得るものである。したがって、たとえ保護基準額が引下げとなったとしても、直ちに、最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであることを要しなければならないという法の趣旨を否定するものとなるわけではない。

むしろ、法8条2項からすれば、物価の下落等によって保護基準が最低限度の生活の需要を超える状態になった場合には、それを是正することこそが法の趣旨に沿うものというべきである。

(イ) また、前記厚生大臣の国会答弁は、その発言内容をみても、保護基準の引下げを行わずに制度を運用したい旨の希望を述べたにすぎず、保護基準の引下げを絶対に行わないとの見解を述べたものとは到底いえない。

この点をおくとしても、原告らの主張は、立法当時の社会状況等を見無視したものである。立法当時の国会審議において、厚生省社会局長木村忠二郎が「健康で文化的な生活水準というものは、どの程度のものかということにつきましては、そのときそのときの社会情勢によって違うのでございまして、現在のように国家全体が非常に窮乏の状態にありまして、国民全体の生活程度が非常に低いという場合におきましては、最低の生活水準というものは、きわめて不満足なものと相なるのであります。」(乙A第43号証1ページ)、「我々としては現在の基準ならば、これより更に制限するということは到底考えられない、これより幾分でも良くするというふうに努力して参りたいというふうな考(ママ)でございます。」(乙A第44号証5ページ)と答弁しているように、立法担当者は、戦後間もない立法当時、財政難の中設定された保護基準をより向上させる必要性を認識し、立法当時の保護基準を引き下げるべきではないとの考えを有していたにすぎず、いかなる場合にも保護基準を引き下げるべきではないとの考えを持っていたものではない。

(ウ) 以上のとおり、いかなる状況においても生活扶助基準の引下げを行わないということが法の趣旨といえないことは明らかであるから、このことを前提とした原告らの主張は理由がない。

(2) 原告らは、平成15年在り方専門委員会及び平成25年基準部会における議論の経過と結論を正解していないこと

ア 原告らの主張

原告らは、平成15年在り方専門委員会及び平成25年基準部会における議論を挙げ、「これまでも、(中略)物価を考慮することの可否について話題に上がった。しかし、いずれも、本格的な検討に至る前に否定されてきている。」(原告ら第5準備書面第1の5(1)・18ページ)、
「消費者物価指数を考慮することが許されるのかどうか、考慮するとしてどのように考慮すべきか」という「論点が話題に上った際には、仮に物価を考慮するのであれば、これら専門家機関での審議を経ることを当然の前提として議論がなされ」ていた(原告ら第5準備書面第1の5(4)・24ページ)などと主張する。

イ 原告らは、平成15年在り方専門委員会における議論の経過と結論を正解していないこと

しかしながら、原告らが上記主張の根拠として指摘する平成15年在り方専門委員会における根本嘉昭委員の発言は、生活扶助基準の改定方式の在り方に関し、物価を考慮することに「相当慎重にやっただけであればと思います。」(乙A45号証25ページ)とするにとどまり、物価を考慮することに慎重な姿勢を見せているにすぎない。

この点をおくとしても、「生活保護制度の在り方についての中間とりまとめ」では、生活扶助基準の改定方式の在り方に関し、「定期的な検証を行うまでの毎年の改定については、(中略)改定の指標の在り方についても検討が必要である。この場合、(中略)例えば、年金の改定と同じように消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることなども考えられる。」(乙A第14号証2ページ)と結論づけているのであって、委員からの多様な意見があったとしても、平成15年在り方検討委員会は、

生活扶助基準の改定の在り方として、消費者物価指数の動向を勘案すること自体は否定しておらず、また、物価を考慮する場合には専門家機関での審議を経ることを当然の前提としているものでもない。

以上からすれば、平成15年在り方専門委員会において、生活扶助基準の改定の在り方として、物価を考慮することが否定されたなどとする原告らの主張は、同委員会における議論の経過と結論を正解していないことは明らかである。

ウ 原告らは、平成25年基準部会における議論の経過と結論を正解していないこと

平成25年基準部会における議論の経過と結論についてみても、平成25年報告書の作成に当たり、厚生労働省事務局が、同報告書案として、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮した上で、他に合理的説明が可能な経済指標などがあれば、それらについても根拠を明確にして改定されたい。」（甲A第83号証の3・7ページ）と提案したところ、一部の委員から、同基準部会において物価の議論をしていないことを理由に、上記「改定されたい」との文言の削除を求める意見はあったものの、物価などの経済指標を活用する趣旨そのものを削除すべきとの意見はなかった。そして、平成25年基準部会は、最終的に、両論併記や少数意見の付記等がされることなく、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。」（乙A第7号証8ページ）との意見を取りまとめ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などの経済指標を活用すること自体については、平成25年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、被告ら第1準備書面第4の4(2)(72ないし74ページ)で述べたとおり、基準部会の役割は、飽くまで当時の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定期的な検証を行うものにすぎず、その検証結果を踏まえた保護基準の改定は厚生労働大臣の政策的判断に委ねられており、また、基準部会の駒村部会長も、基準部会の役割が飽くまで検証であり、保護基準改定における政策判断には及ばないとの認識を示しているところである。そうだとすれば、平成25年報告書で示された上記結論は、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、同報告書における検証結果を考慮した上で、更に同報告書における検証結果以外の合理的な経済指標など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。

以上によれば、平成25年基準部会についても、生活扶助基準の改定に際して経済指標等を総合的に勘案することは否定しておらず、また、消費者物価指数を考慮して生活扶助基準を改定する場合には、「専門家機関での議論を経ること」が「当然の前提として議論がなされ」ていたなどと認めることができないのは明らかである。

4 「6 再度の求釈明」に対する回答

被告ら第1準備書面第3の4(2)(48ページ)で述べたとおり、本件保護基準改定のうちデフレ調整による生活扶助基準の見直しは、平成20年の生活扶助相当CPIと平成23年の生活扶助相当CPIの変化率(下落率)であるマイナス4.78パーセントを勘案するという内容であるところ、被告らが、平成27年11月30日付け求釈明に対する回答書(2)(以下「求釈明回答書(2)」という。)第7の5(14ページ)で述べたとおり、生活扶助相当CPIの内容及び下落率の算出根拠は既に明らかとなっているから、本件の争点の一つである本件保護基準改定のうちデフレ調整による生活扶助基準の見直しの

合理性については、生活扶助相当CPIの内容が明らかとなれば検証することができる。

この点について、原告らは、生活扶助相当CPIについて「厚生労働省内部での密室検証が、本来必要であった基準部会における慎重な検証に代わるものと評価できるか否かを判断するうえで極めて重要である」として、「『生活扶助相当CPI』は、①誰が、②いつ頃から、③どのようにして、検討・検証したのか」について再度回答を求める（原告第5準備書面第1の6・26、27ページ）。

しかしながら、前述したとおり、そもそも生活扶助基準の引下げは、必ずしも専門家によって構成される審議会等の検討結果に従って実施しなければならないものではない上、上記のとおり、生活扶助相当CPIは、デフレ調整による生活扶助基準の見直しに係る算出根拠であり、その内容は既に明らかになっているのであるから、原告らが求める上記①ないし③の事項が明らかになったとしても、厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるか否かの判断は左右されず、これらの点については回答する必要を認めない。

第2 ゆがみ調整は生活扶助基準の絶対水準を調整したものではないこと

1 原告らの主張

原告らは、被告らが、被告ら第1準備書面第3の3(2)(44ページ)において、「基準部会における検証は、(中略)生活扶助基準額を絶対値として見た場合の妥当性を評価したものではなく、相対比較による評価であって、ゆがみ調整の内容も、生活扶助基準の給付水準の絶対的な適正化ではなく相対的な適正化を図るものにすぎない。基準部会は、基準体系及び地域差のゆがみについては指数化することによって徹底した検証を行ったが、(中略)『高い』、『低い』といった生活扶助基準額の絶対値として見た場合に妥当な水準にあるのかといった絶対的水準の評価はしていないのである。」と主張したことに対

し、「基準部会の検証は生活扶助基準の絶対水準の検証こそ主たる目的としているのであって、実際、同部会においては、一貫して、それを前提とした議論がなされていた。」（原告ら第5準備書面第3・45ページ）と主張する。

原告らの上記主張の趣旨は必ずしも判然としないが、原告らは、本件保護基準改定のうち、基準部会における検証結果に基づくゆがみ調整は、生活扶助基準額の絶対水準、すなわち、金額として「高い」、「低い」といった、絶対値として見た場合の生活扶助基準額を適切な水準に調整したものであると主張するようである。

2 ゆがみ調整は生活扶助基準の絶対水準を調整したものではないこと

しかしながら、被告ら第1準備書面第3の3(2)（44ないし46ページ）及び求釈明回答書(2)第5の1（8, 9ページ）で述べたとおり、本件保護基準改定のうち、基準部会における検証結果に基づくゆがみ調整は、年間収入階級の第1・十分位の世帯の消費実態と生活扶助基準の年齢・世帯人員・級地別の較差を是正するにとどまるものであり、それ自体、金額が絶対値として「高い」、「低い」といった生活扶助基準の絶対水準の調整を意図したものではない。

原告らは、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、厚生労働省事務局が、「前回の部会におきまして、今回の検証は年齢及び人員並びに級地の3つの要素、この3要素に焦点を当て、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といったことを基本方針として御了解いただいたところでございます。」（乙A第46号証10枚目。）と発言したことを理由に、基準部会における検証結果に基づくゆがみ調整が、絶対値として見た場合の生活扶助基準額を適切な水準に調整したものであると主張する（原告ら第5準備書面第3の2(2)・46, 47ページ）。

しかしながら、①厚生労働省事務局が、上記の発言をした上で、「これまで

の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」と題する資料（乙A第47号証）の説明を行ったところ、下記のとおり、複数の委員から異論が唱えられ、上記の「水準の検証」までは行わないこととされたことや、②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、岩田委員が、「今回は（中略）完全に年齢別、世帯人員別、級地別の展開の仕方が実態とどのくらい乖離してしまっているのかということを検証しようということ徹底してやったわけです。そういう意味では、級地を含めた相対比較方式をかなり徹底して試した。（中略）今回のよさは徹底して相対比較に持ち込んだということだと思っております。」（第12回議事録・乙A第48号証17枚目）と発言していることからすれば、基準部会における検証結果に基づくゆがみ調整が、それ自体、金額が絶対値として「高い」、「低い」といった生活扶助基準の絶対水準の調整を意図したものではないことは、明らかである。

記

「今回の新しい検証のやり方は従来の検証のやり方の中で課題に残っていたいろいろな問題をクリアして、それを相対的な方法でやったというところに意味があると思います。（中略）私の一番の懸念は、その上でさっきの形もそうですけれども、全消データが最終的な残差額を比較して残差があるとかないとか、つまり高いとか低いとかいう議論になるときに耐えられるだけのいろいろな世帯パターンや標本層を持っているかということ、やはりそれはすごく難しい」（岩田委員・乙A第46号証18枚目。）

「今回重要なのは年齢体系と世帯人員と級地間較差の検証が中心であって、一番最後の10ページ（引用者注：乙A第47号証10ページ）は付録というか、アペンディックスというか、これを本格的にということだと大変だと思います。」（栃本委員・乙A第46号証19枚目。）

3 原告らの求釈明に対する回答

被告らは、原告ら第5準備書面第3の5（50、51ページ）における求釈

明に対し、以下のとおり回答する。

(1) 求釈明事項(1)について

被告ら第1準備書面第3の3(2)(44ページ)で述べたとおり、ゆがみ調整は、基準部会の検証結果で明らかとなった年齢階級別、世帯人員別、級地別の生活扶助基準額による指数と一般低所得世帯の消費実態による指数との乖離を是正するものであって、原告らがいうような財政的にニュートラル(プラスマイナスゼロ)であることを目的とするものではない。

したがって、原告らの求釈明は、そもそもの前提を誤るものであり、回答の要を認めない。

(2) 求釈明事項(2)について

前記(1)で述べたとおり、本件保護基準改定のうちゆがみ調整は、一般低所得世帯の消費実態と生活扶助基準を年齢・世帯人員・級地別に指数を用いて相対比較することにより判明した乖離を調整したものであり、年間収入階級第1・十分位のサンプル世帯全てが生活保護を受給した場合を想定し、その1世帯当たりの平均受給額が不変になるようにした上で、上記消費実態との格差を是正する基準改定を行ったものである。

他方、財政効果額とは、改定前及び改定後の全生活保護受給世帯における影響額の総額であるから、ゆがみ調整のみを反映した場合の全生活保護受給世帯の生活扶助基準の総額と基準改定前の全生活保護受給世帯の生活扶助基準の総額との差額を、実際の被保護世帯における年齢・世帯人員・級地別の分布を踏まえて推計したものである。

そのため、世帯構成や地域分布が年間収入階級第1・十分位のサンプル世帯と実際の生活保護受給世帯とで完全に一致するのであれば、財政効果はゼロとなるが、年間収入階級第1・十分位のサンプル世帯の消費実態と比較して生活扶助基準の方が相対的に高くなっている世帯構成や地域において、実際の生活保護受給世帯の分布が年間収入階級第1・十分位の世帯の分布より

も多くなっている場合は、マイナスの財政効果が生じることとなる。

このように、財政効果であるマイナス90億円というのは、年齢・世帯人員・級地別の分布が、年間収入階級第1・十分位のサンプル世帯と実際の生活保護受給世帯とで異なることにより、結果として生じたものにすぎない。

(3) 求釈明事項(3)について

原告らの求釈明は、ゆがみ調整及びデフレ調整が生活扶助基準の絶対的水準を調整したものであることを前提とするものであるが、そもそもかかる前提自体が誤っているため、回答の要を認めない。

なお、本件保護基準改定は、デフレ調整及びゆがみ調整の両者を併せ含んだものとなっているが、被告ら第1準備書面第2の6(2)ア(33ページ)及び同第3の4(1)(48ページ)で述べたとおり、ゆがみ調整は、そもそも生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態とを指数を用いて相対比較することにより判明した乖離の調整にとどまり、生活扶助基準額の絶対水準、すなわち、金額として「高い」、「低い」といった、絶対値として見た場合の生活扶助基準額を適切な水準に調整するものではない。したがって、本件保護基準改定において、相対比較に基づくゆがみ調整が含まれているとしても、それだけでは十分ではなく、近年デフレ傾向であったにもかかわらず据え置かれたことにより生活保護受給世帯における可処分所得の実質的増加分を勘案したデフレ調整により、生活扶助基準額の絶対水準の調整を併せて行うことが必要であったことから、両調整を行ったものである。

(4) 求釈明事項(4)について

ア アについて

基準部会において「結果として」「生活扶助基準の絶対水準の検証」が行われなかった経緯については、前記第2の2で述べたとおりである。

イ イについて

原告らが指摘する求釈明回答書(2)第6の1(1)(10ページ)の回答

の趣旨は、以下のとおりである。

すなわち、全国消費実態調査のデータから生活保護受給世帯と考えられるサンプルを除外するか否かは、生活扶助基準の絶対水準の検証に関する論点であり、生活扶助基準の年齢別・世帯人員別・地域別の体系の検証を行うに当たっての論点ではないところ、基準部会における検証では、生活扶助基準の絶対水準の検証を行わなかったことから、生活保護受給世帯と考えられるサンプルの除去はしなかった旨を指摘したものである。

以 上