（別紙）

当 事 者 の 主 張

１　生活扶助基準の改定の適否に関する判断枠組み

（原告らの主張）

⑴　厚生労働大臣が生活扶助基準を改定するに当たっては、生活保護法３条及び８条２項の要請から、①当該改定に対応する要保護者の需要の変動があるか否か、及び、②改定後の生活扶助基準の内容が生活保護受給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か否かを判断過程審査の対象として判断する必要がある。そして、高度の専門技術的な考察を要する上記の判断に際しては、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無が審査されなければならない。

特に、従前の生活扶助基準を引き下げる場合には、憲法２５条を具体化した生活保護法３条、８条２項及び５６条や経済的、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。）２条１項、９条及び１１条により導かれる制度後退禁止原則の要請から、被告らの側で正当な理由、すなわち引下げの必要性及び相当性（許容性）を明確かつ具体的に主張立証することが求められ、上記の審査及び判断はより厳格に行われるべきこととなる。

⑵　以上の審査の結果、上記①及び②に関する厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があると判断されたときには、その過誤や欠落が看過し難い程度のものでなかったとしても、生活保護法１条、３条、８条１項及び２項、社会権規約２条１項、９条及び１１条並びに憲法２５条１項に反し、違法、違憲となる。

（被告らの主張）

⑴　憲法２５条、生活保護法３条及び８条２項の規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定

されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とする。したがって、保護基準の改定については、厚生労働大臣に上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められる。

⑵　上記のような専門技術的知見に基づいた政策的判断として行われる保護基準の改定については、①当該改定後の保護基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するに足りるものであり、かつ、これを超えないものであるとした厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした同大臣の判断に、被保護者の生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合には、生活保護法３条、８条２項の規定に違反するものとして違法となる。そして、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断については、その当不当が直ちに裁判所の司法審査の対象となるわけではなく、同改定に至った同大臣の判断において、最低限度の生活を具体化する判断の過程、手続に過誤、欠落等があるか否かが審査されるべきであり、その審査は、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をみることによって、同改定の理由として被告らが挙げる理由から、同改定に係る同大臣の判断が導かれ得るか否かを検討することによって行われるべきである。

２　ゆがみ調整について

（原告らの主張）

⑴　生活保護受給世帯を含む第１・十分位層（世帯）の消費支出を比較対象としたことの適否

ア　保護基準以下の生活を余儀なくされている「漏給層」（制度の利用資格のある者のうち現に利用していない者）が多く存在する現状においては、低所得世帯の消費支出が保護基準以下となるのは当然のことである。にもかかわらず、最下位層の消費水準との比較を根拠に保護基準を引き下げることを許せば、保護基準を際限なく引き下げていくことにつながり、合理性がない。

イ　また、統計学においては、「比較する二つの集団が比較の対象とする要因に関しては厳密に区別されなければならない」という原則があり、この原則に例外はない。したがって、生活扶助基準額と第１・十分位世帯の生活扶助相当支出との比較の妥当性を確保するためには､それぞれの母集団である｢生活保護受給世帯」と「第１・十分位層」とが厳密に区別される必要がある。しかし、ゆがみ調整においては、第１・十分位層から生活保護受給世帯を除外しておらず、統計学上の原則から逸脱している。

仮に、比較対象となる第１・十分位層から生活保護受給世帯を除去した場合（統計学上比較対象を正しく抽出した場合）には、比較対象にはより消費支出の高い世帯が含まれることになり、これにより、生活扶助基準の比較対象である第１・十分位層の消費水準が大幅に上昇するから、厚生労働大臣が行ったゆがみ調整は統計等の客観的数値等の合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものであり、違法である。

⑵　２分の１処理を行ったことの適否

平成２５年当時、生活保護を受給する６０歳以上の単身世帯は５３．４％程度を占め、これらの世帯は、平成２５年検証の結果によれば増額されることとなっていたにもかかわらず､２分の１処理により増額を大幅に圧縮され､他方、デフレ調整の減額の方が大きいため、これらの世帯も総額としては減額となった。このように、２分の１処理が大多数の生活保護受給世帯に多大な不利益を与えたことは明らかであって、この増額抑制が２分の１処理の真の目的と思われるが、このような目的は明らかに不正であり、恣意的かつ不合理である。

⑶　小括

したがって、ゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断の過程及び手続には過誤、欠落があり裁量権の逸脱、濫用があるから、平成２５年改定は生活保護法３条、８条、９条等に違反し違法である。

（被告らの主張）

⑴　総論

ア　ゆがみ調整は、基準部会の平成２５年検証の結果を踏まえ、生活扶助基準の「展開のための指数」の適正化を図ったものであるところ、基準部会は、保護基準につき専門的かつ客観的に評価、検証を行うため、法令に基づき設置された機関であり、学識経験者によって構成されていることから、その検証結果は基本的に信頼性が高いものと考えられた。

このような基準部会による平成２５年検証は、年齢階級別、世帯人員別及び級地別の「展開のための指数」について、平成１９年検証においても是正の必要が指摘されていたこと等を踏まえ、一般低所得世帯の消費構造を手掛かりとして、それを生活扶助基準の展開部分に反映させることにより、世帯構成等が異なる生活保護受給者間において実質的な給付水準の均衡を図る観点から行われたものであり、その検証結果を踏まえて生活扶助基準の展開に関する指数を見直す必要性は高かった。

また、平成２５年改定の検証の手法等を見ても、過誤、欠落等をうかがわせる事情は見当たらなかった。

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

に係る厚生労働大臣の判断過程に統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くところがあるとはいえず、上記判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。

⑵　各論

ア　生活保護受給世帯を含む第１・十分位層（世帯）の消費支出を比較対象としたことの適否

㈠　平成２５年検証は、生活扶助基準の展開のための指数が必ずしも適切なものでなかったことから、一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別及び級地別の消費実態による指数の分布を把握し、その消費実態を生活扶助基準の展開のための指数に反映することによって、世帯構成等が異なる生活保護受給者間における公平を図ることを目的とするものである。

そして、平成２５年検証は、標準世帯と比較して最低生活に要する費用がどの程度異なるのかを示し、世帯構成が異なる生活保護受給世帯間の公平を担保する「展開のための指数」について、一般低所得世帯の年齢階級別等の消費構造の分布を参照して適正化を図るものであるから、その参照する一般低所得世帯としては生活保護受給世帯と消費構造が近い世帯を用いることが相当と考えられた。このような観点から、基準部会が第１・十分位世帯を用いた理由（本判決本文第２の３⑵エ㈡）をみると、生活保護受給世帯と消費構造が近い世帯として第１・十分位世帯を用いることには相応の根拠があると考えられた。

なお、平成２５年検証は、生活扶助基準の水準（生活保護基準額）と一般低所得世帯（第１・十分位）の消費額との高低を比較するものではなく、上記のとおり、一般低所得世帯の年齢階級別、世帯人員別、級地別の消費構造による指数の分布を把握して、それを手掛かりに展開のための指数の適正化を図るものであり、生活扶助基準の絶対的な額（水準）を検証したものではないから、生活扶助基準と第１・十分位世帯の消費支出とを比較

することにより生活扶助基準を引き下げていくことにつながるとする原告らの指摘は当たらない。

(イ) 基準部会が一般低所得世帯（第１・十分位世帯）の消費構造を把握するために用いた全国消費実態調査の特別集計のデータ（第１・十分位世帯）には、生活保護受給世帯と推測される世帯も含まれている。しかし、平成２５年検証は、第１・十分位世帯における消費実態と生活保護受給世帯における消費実態とを比較することにより一般低所得世帯の消費支出額と生活扶助基準額との高低を比較するものではないから、生活保護受給世帯を除外する統計上の必要はなかった。

さらに、平成２５年検証は、世帯構成が異なる生活保護受給世帯間の公平を担保する「展開のための指数」について、標準世帯と他の様々な世帯（年齢階級別、世帯人員別、級地別）の相違による最低生活に要する費用の相違を表した数値として妥当なものかを検証するものであるから、生活保護受給世帯が含まれるデータを用いることは、検証の趣旨、目的等に反するところはないと考えられた。

以上のことなども踏まえ、基準部会は、生活保護受給世帯が含まれる全国消費実態調査の特別集計のデータを用いて検証を行ったものであり、このような判断の過程に過誤、欠落等があるとはいえない。

イ　２分の１処理を行ったことの適否

平成２５年報告書では、検証結果を反映させた場合の影響を様々な世帯類型ごとに例示しているところ、検証結果をそのまま反映させると、子どものいる世帯への影響が大きいことは明らかであり、「子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある」という平成２５年報告書の指摘からしても、検証結果の反映の程度を抑えることが相当と判断された。そのため、本件保護基準改定においては、激変緩和措置の一つとして、２分の１処理が行われた。

平成２５年検証の結果につき、個別の指数ごとに、減額の改定比率に関し

ては２分の１を、増額の改定比率に関してはそのままを反映させるといったように、反映の比率を変えることも理論的にはあり得たものの、このような反映方法を採った場合には、生活保護受給世帯間における不公平を生じさせることになるから、生活保護受給世帯間の公平を図るために生活扶助基準の展開部分を適正化するというゆがみ調整の本質的部分を改変することになる。

このように、厚生労働大臣は、子どものいる世帯等への影響等を勘案するとともに、平成２５年検証によって判明したゆがみを公平に解消させる観点等から、反映の比率を一律に２分の１としたものであって、この判断の過程及び手続に過誤、欠落はない。

３　デフレ調整について

（原告らの主張）

⑴　基準部会等の専門機関による審議検討を経ていないことの適否

ア　生活保護法８条１項の立法過程において、厚生大臣が保護基準を定めるに当たっては専門家による審議会の検討を経て、これに基づいて決定することが当然の前提とされ、このような専門家の判断を必ず踏まえることによって、同大臣の裁量判断の正当性が根拠付けられるものとされていた。そして、その後の保護基準の改定は、専門家からなる審議会の検討結果を踏まえて行われてきたというのが歴史的事実であり、厚生労働大臣がその独自の専門的知見に基づき保護基準の改定を行ってきたなどということはない。特に、現行の水準均衡方式という改定方式の下ではこのような審議会における検討を踏まえることが強く要請されている。

生活保護法が、厚生労働大臣に専門的知見が備わっていることを当然の前提としているなどということはなく、同大臣が「高度の専門技術的な考察」を経たかどうかを審査するに当たっては、基準部会の検討結果に依拠しているか否かが極めて重要な意味を持つことが明らかである。したがって、これに依拠しない判断が行われる場合には、いかなる「高度の専門技術的な考察」

が行われたのか、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性がとりわけ厳格に審査されなければならない。

イ　基準部会による平成２５年検証においてデフレ調整の議論がされたことはなく、基準部会がデフレ調整を容認したこともない。

このように、デフレ調整は、基準部会の検討という高度の専門技術的な考察を経たといえず、いかなる専門技術的考察を経たのかがより一層厳しく審査されなければならないが、デフレ調整は、後記⑵～⑷のとおり、長きにわたって採用されている現行の生活扶助基準の改定方式である水準均衡方式から逸脱し、初めて物価を本格的に考慮するもので首尾一貫性を欠く上、その根拠とされた生活扶助相当ＣＰＩそのものが全く合理性を欠いている。

したがって、上記の問題をはらむデフレ調整は、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を欠いているといえるから、これについての厚生労働大臣の判断の過程及び手続には過誤、欠落がある。

⑵　物価変動を指標として生活扶助基準の改定を行ったことの適否

厚生労働省は、昭和５８年意見具申を受けて、昭和５９年から生活扶助基準の改定方式として水準均衡方式を採用し、長年にわたりこの方式により毎年１回生活扶助基準を改定してきた。昭和５８年意見具申は、当時の生活扶助基準の水準が妥当であることを前提にして、その後も水準の妥当性が維持されるように、生活扶助基準の改定方式として、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに生活扶助基準の伸びを準拠させる方式（水準均衡方式）の採用を提言したのであるから、妥当性の検証や適正化の名目で水準均衡方式とは別の改定方式を介在させる余地はあり得ない。しかも、昭和５８年意見具申が「賃金や物価はそのまま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。」とあえて付記していることに照らすと、水準均衡方式の下では、物価を指標にして生活扶助基準を改定することはできないというべきである。

したがって、物価を用いて生活扶助基準を改定したデフレ調整は、水準均衡方式を明らかに逸脱するという点で、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である。

⑶　物価変動率の算定方法（本件手法）の適否

ア　生活扶助相当品目を対象としたことの適否

低所得世帯の消費性向は、食費や水道光熱費等の生活必需品により多く向かうことになり、生活保護受給世帯についてもこの傾向が顕著である。その結果、生活保護受給世帯は、生活必需品の購入費の負担が重くのしかかった状態で日々の生活をすることを余儀なくされており、そのような中で、一般世帯のように生活必需品以外の品目（教養娯楽費等）に対する支出をする余裕はほとんどない。このように一般世帯と生活保護受給世帯の品目のウエイトはもとより異なっているにもかかわらず、総務省ＣＰＩの指数品目から一定の品目を控除した生活扶助相当品目を対象としてＣＰＩを算出しようとすると、生活必需品以外の品目のウエイトが高くなり、生活保護受給世帯の消費生活実態を完全に無視するウエイトとなるから、明らかに不当である。

教養娯楽費に含まれるテレビ、パソコン等や家具・家事用品費に含まれる冷蔵庫、自動炊飯器、洗濯機等につき、生活保護受給世帯への普及率が高くなってきたとしても、生活保護受給世帯は生活必需品の購入費の負担を重く受けるため、上記の品目を所有する場合でも、他人から中古品を無償で譲り受けたり、リサイクルショップ等で格安品を購入した後、長年にわたり買い替えることなく同じ物を使用し続けたりしているから、上記普及率のみに着目して、新品の電化製品の物価指数の下落幅をそのまま適用するのは、明らかに不当である。

イ　算定期間を平成２０年から平成２３年までとしたことの適否

㈠　平成１６年報告書において生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費実態とおおむね均衡していると結論づけられた後、平成１９年報告書において

生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費実態よりも高いという結論になったのであれば、平成１６年から平成１９年までの間のいずれかの時点で生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態から上方かい離したことになる。そして、生活扶助基準額は平成１６年以降一貫して据え置かれてきたのであるから、仮にデフレ調整を行うのであれば、物価変動率の算定期間の始期となる基準年は、論理的かつ必然的に平成１９年以前でなければならない。

したがって、基準年を平成２０年としたデフレ調整には統計上の正当性がない。なお、同年は、世界的な原油価格や穀物価格の高騰等が理由で一時的に物価が高騰した年次であり、このような特別の事情のある年を基準年とすれば、物価の変化率は著しく過大に算出されることとなるから、平成２０年を基準年として選択したことは恣意的であり、したがって、統計上の正当性は全くないというほかない。

(イ) また、平成２５年改定に係る検証作業の最中に、既に総務省統計局から平成２４年の消費者物価指数が公表され、参照可能であったことに照らすと、物価変動率の算定期間の終期は平成２４年でなければならない。

したがって、平成２３年を比較年としたことに統計上の正当性はない。

ウ　一般国民全体を調査対象とする家計調査により算出されたウエイトを用いたことの適否

消費に使える金額が少なければ、まず食費や水道光熱費等の生活に必要な項目から支出し、教養娯楽費等の支出が少なくなることは常識である。生活保護受給世帯は一般世帯よりも消費支出額の絶対額が低く、その支出構造にも一般世帯とは異なる特徴があるため、生活保護受給世帯の消費実態に即したデータに基づいて計算しなければ、デフレ傾向によって生活保護受給世帯の可処分所得が実質的にどれだけ変化したのかを明らかにすることはできない。したがって、物価変動率を算定するに当たっては、生活保護受給世帯の

消費実態に即したデータである社会保障生計調査を使用してウエイトを算出すべきである。

また、仮に、社会保障生計調査のデータを使用できないとしても、家計調査のうち低所得世帯のデータを使用してウエイトを算出すべきであった。

しかし、厚生労働大臣は、生活保護受給世帯の消費実態とかけ離れた、家計調査の結果における一般世帯（２人以上の世帯）の品目別消費支出金額を基に作成されたウエイトを用いて物価変動率を算定しており、このことは、統計等の客観的な数値等との合理的関連性及び専門的知見との整合性を欠き、明らかに誤りである。

エ　平成２２年のウエイトを用いたことの適否

㈠　ある品目の価格の変化との関係で、その購入数量が特殊事情により異常に変化し､その結果として当該品目の消費支出額が異常に変化した場合は、当該品目のウエイトが異常値を示すことになり、その異常値が物価全体の変化率を著しくゆがませることになる。

㈡　平成２０年から平成２３年までの間の生活扶助相当ＣＰＩの変動率（－４．７８％）のうち、テレビ１品目の寄与度（ある品目又は類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）は－１．９８％であり、全体に占めるその割合は４１．４％になるところ、このようにテレビの寄与度が顕著に大きい理由としては、平成２２年のテレビのウエイトが異常に大きいことが挙げられる。これは、テレビの消費支出額の増大に基づくものであり、その背景には、家電エコポイント制度の開始や地上デジタル放送への移行に備えた需要増加という特殊事情があった。

したがって、平成２０年から平成２３年までの間の生活扶助相当ＣＰＩの下落率４．７８％は、上記特殊事情があった平成２２年のウエイトを採用したことにより恣意的に算出された過大な数値であり、統計上の正当性を欠く。

しかも、上記特殊事情は、生活保護受給世帯の消費実態とはほとんど無関係であった。すなわち、経済的に余裕のない生活保護受給世帯において、エコポイントの付与を動機付けとしてテレビの買換えを行うことはあり得ず、また、平成２２年の地上デジタル放送への移行の際には、テレビの買換えを余儀なくされた世帯が多い中で、生活保護受給世帯に対しては無料チューナーを配布するという施策がとられたから、経済的に余裕のない生活保護受給世帯がテレビを買い換えるという行動をとることはほとんどないといえる。

(ウ)　このように、生活扶助相当ＣＰＩにおける平成２２年のテレビを含む教養娯楽用耐久財のウエイトが生活保護世帯の消費実態とかけ離れた数値であったことは明らかであり、生活保護受給世帯にとっての物価下落率は、生活扶助相当ＣＰＩの下落率４．７８％よりもはるかに小さかったことになる。

平成２２年という特異な時点のウエイトを採用して物価変動率を算出したことは、統計等の客観的な数値等との合理的関連性及び専門的知見との整合性を欠き、明らかに誤りである。

(エ)　なお、総務省統計局は、長年、基準年のウエイトを用いて基準年と比較年の物価の変化を算出する方法（ラスパイレス方式）を用いて総務省ＣＰＩを算出していたが、本件手法は、基準年（平成２０年）と比較年（平成２３年）の間の参照年（平成２２年）のウエイトを用いてＣＰＩを算出するという、総務省ＣＰＩとも異なる、かつ厚生労働省及び諸外国厚生労働省において一度も採用されたことのない特異な方式を採用しており、その点においても統計上の正当性がない。

(4)　算定された物価変動率－４．７８％をもってデフレ調整分の改定率としたことの適否

物価の下落を理由に生活保護基準を全国一律に引き下げるとの論理は、①物

価は財・サービスの種類に関わらず一律に下がっている、②物価が財・サービスの種別によって変動率が異なる場合にも、所得階層によって与える影響は異ならない、とする二つの仮定が成り立って初めて認められる論理である。

しかしながら、消費者物価指数の変動といっても、それは一律なものではなく、財及びサービスの種類によって上昇基調にあるものもあれば下降基調にあるものもあり、変動著しく安定しないものもある。また、一般に、低所得になればなるほど家計の中で食費や光熱費等の生活必需品が占める割合が高くなる一方、教養娯楽費等の占める割合は低くなるとされ、生活保護受給世帯の消費支出の実態が、一般世帯の消費性向に比べて固有の特徴を持つことはよく知られている。

したがって、物価変動を理由として生活扶助基準を見直すに当たっては、ある財及びサービスの価格の変動が生活保護受給世帯の消費支出に対して与える影響の有無やその程度等を検討しなければならない。この点、平成２０年から平成２３年までの時期において物価が下落していたといっても、それは、前記⑶エ(イ)のとおり、電化製品等の生活必需品以外の嗜好品の下落率が過大に評価された結果、指数が全体として押し下げられたものであり、生活必需品の物価は必ずしも全体の指数と同様に下がっているとはいえないから、一般世帯のように生活必需品以外の品目（教養娯楽費や家具・家事用品費）に対する支出をする余裕のない生活保護受給世帯における物価が同様に下落したわけではない。そのため、デフレ調整において生活扶助相当ＣＰＩの下落率を一律に適用して生活扶助基準を引き下げたことは、生活保護受給世帯の消費支出の実態を無視したものであり違法である。

（被告らの主張）

⑴　総論

平成１９年検証の結果、生活扶助基準の水準は一般低所得世帯の消費実態と比較して高いとされながら、これに基づく減額改定が行われなかったことによ

って、平成２０年当時、生活扶助基準の水準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が既に崩れており、生活扶助基準の水準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高くなっていた。このような状況の中、平成２０年９月のリーマンショックに端を発する世界金融危機によって、賃金、物価、家計消費等が落ち込み、一般国民の消費水準が下落する一方、同年以降、経済動向を踏まえた生活扶助基準の減額改定が行われずに据え置かれてきた結果、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられた）と評価することができる状況となり、生活保護受給世帯と一般国民との間の均衡は、より一層崩れていた。そこで、厚生労働大臣は、平成２０年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）により生じた生活保護受給世帯と一般国民との間の不均衡の是正を図るため、同年以降の物価変動を生活扶助基準の水準に反映させるデフレ調整を行うこととしたものであって、デフレ調整を実施することとした判断の根拠となる社会経済情勢等の評価に誤りはなく、これを踏まえてデフレ調整を実施するとした判断には合理性が認められる。

デフレ調整に係る厚生労働大臣の判断過程に統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがあるとはいえず、上記判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。

⑵　各論

ア　基準部会等の専門機関による審議検討を経ていないことの適否

㋐　厚生労働大臣が保護基準の改定に当たり基準部会等の専門機関に諮問し又はその意見を求めること等を定める法令上の規定はなく、生活保護法やその関連法規に、保護基準の改定に当たり専門機関による分析及び検証が必要である旨の規定は見当たらない。また、基準部会の設置の趣旨及び審議事項は、「生活保護基準の定期的な評価・検証」を行うこと、すなわち、飽くまで現在の保護基準の定期的な評価及び検証に限られるのであって、

保護基準の評価及び検証を踏まえた保護基準の改定の在り方等については、基準部会の設置の趣旨及び審議事項とされていない。ましてや、厚生労働大臣が行おうとする保護基準の改定の当否等についての分析や検証は、基準部会の設置の趣旨及び審議事項ではない。

そうすると、厚生労働大臣は、保護基準の改定に当たっての基準部会等の専門機関の関与の在り方、例えば、専門機関に対し保護基準の評価及び検証や保護基準の改定の在り方に関する検討を依頼するか否かや、これを依頼した場合における上記検証や検討に係る結果又は意見をどのように考慮するかについての専門技術的かつ政策的裁量を有しているというべきである。

したがって、厚生労働大臣が保護基準の改定に当たり基準部会等の専門機関による審議検討を経ていないことが直ちに裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があることを意味するものではない。

(イ) 平成１９年検証の結果及び同検証以降の社会経済情勢等に照らし、生活扶助基準の「水準」を改定する必要性が認められたものの、平成２５年検証においては生活扶助基準の水準についての検証が行われず、基準部会による検証結果を踏まえた生活扶助基準の水準の改定は事実上断念せざるを得なかった。そこで、厚生労働大臣は、自らの専門技術的知見を踏まえてデフレ調整を行うという判断をしたものであるところ、このデフレ調整の内容は、生活扶助基準の改定に当たっての基本的な考え方に立脚したものであり、また、それまでの専門機関による検証の考え方と齟齬するものでもない。そして、平成２４年８月に成立した社会保障制度改革推進法の附則において、厚生労働大臣には生活扶助基準について必要な見直しを早急に行うことが求められていたところ、もとより保護基準の改定に当たり専門機関から意見聴取を求める旨の法令上の規定はない上、厚生労働大臣が行おうとするデフレ調整の当否等について審議検討することは基準部会の

設置の趣旨及び審議事項ではなかった。

厚生労働大臣は、以上のような事実関係等に照らし、デフレ調整について基準部会等の専門機関に意見を求めなかったものである。

イ　物価変動を指標として生活扶助基準の改定を行ったことの適否

毎年度の生活扶助基準の改定は、従前、消費を基礎とする水準均衡方式に基づいて行われてきたが、これは法令上定められたものではなく、昭和５８年意見具申以降採用されている事実上の改定指針にすぎないものであり、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断を拘束するものではないところ、水準均衡方式が採用された当時とは社会経済情勢が大きく変化しており、平成１５年中間取りまとめにおいてもその旨の指摘がされていた。そして、本件保護基準改定に際し、仮に消費を基礎とする改定を行った場合、減額幅が必要以上に大きくなることが想定されたのに対し、一般国民の生活水準との均衡を図るという水準均衡方式の前提とする考え方の下においては、消費支出のほかに、物価や賃金等の経済指標を基礎として生活扶助基準を改定することも十分考えられるといえる。

そこで、厚生労働大臣は、生活扶助基準の「水準」の改定について、それまで行われてきた消費を基礎とする水準均衡方式の考え方（一般国民の生活水準との均衡を図る観点）を堅持しつつも、平成２０年以降のデフレ傾向によって生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加したことにより生活保護受給世帯と一般国民との間に生じた不均衡を是正するためには、その原因の一つである生活保護受給世帯における可処分所得の相対的、実質的な増加に着目した生活扶助基準の水準の見直しを行うのが直截的かつ相当であると判断し、客観的な経済指標の一つである物価を基にして生活扶助基準の水準の検討、見直しを行うこととしたものである。

ウ　物価変動率の算定方法（本件手法）の適否

㈠　生活扶助相当品目を対象としたことの適否

a　平成２５年当時、生活扶助による支出が想定される品目の価格指数及びウエイトを網羅した信頼性の高い客観的なデータとしては、総務省ＣＰＩのデータが存在した一方、そのほかに信頼性等が担保された適切なデータは見当たらなかった。

もっとも、総務省ＣＰＩの指数品目には、家賃、教育費、医療費、自動車関係費、ＮＨＫ受信料等の生活扶助による支出がおよそ想定されない品目が多数含まれており、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を正確に把握するためには、上記のような品目を含めて算定することは相当でないと考えられた。しかも、被保護者の需要の有無及び程度を判断する手法として、一般低所得者が支出する品目のうち生活扶助相当品目を用いるという手法は、従前から行われており、かつ、専門家においても是認されていたものである。

そして、このような品目の選定については、恣意的判断が入り込まないよう、「生活扶助において捕捉され得るか否か」という客観的かつ明確な基準に従って判断されたものである。このように、生活扶助相当ＣＰＩの設定における指数品目の選択は、恣意性を排除した客観的かつ明確な条件設定に基づいて行われたものであり、十分な合理性があると考えられた。

以上の理由から、厚生労働大臣は、総務省ＣＰＩの指数品目のうち、生活扶助による支出が想定される品目（生活扶助による支出がおよそ想定されない品目を除いた品目）の価格指数及びウエイトのデータ（生活扶助相当ＣＰＩ）を用いて、物価変動率を算定することとした。

b　仮に、多数ある指数品目のうちある特定の品目に限って生活扶助相当ＣＰＩの算定から除外し又はウエイトを調整するのであれば、厚生労働大臣にはその必要性や合理性について統計等の根拠に基づいて的確に説明することが求められたといえるが、生活扶助相当ＣＰＩで用いられた

家計調査のウエイトのデータと社会保障生計調査に基づくウエイトのデータを比較すると、両者のウエイトの違いは特定の品目に限られるものではなく、その違いの程度も一様ではない。また、厚生労働省が平成２２年に実施した「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」によれば、生活保護受給世帯のパソコンの普及率は約４割、ビデオレコーダーは約７割、電子レンジや洗濯機は約９割、カラーテレビや冷蔵庫はほぼ１０割となっている。これらの事情に照らせば、生活保護受給世帯においても、テレビやパソコン等の教養娯楽用耐久財は一般世帯と同様に普及しているということができ、生活保護受給世帯において教養娯楽用耐久財を生活扶助で購入することも十分予想されるところ、生活保護費のうちどの程度をテレビやパソコン等の教養娯楽用耐久財に充てるかは当該世帯ごとの個別の事情によるものであって、この点は教養娯楽用耐久財以外の生活扶助相当品目と変わりがない。

このように、仮に、多数ある指数品目のうち特定の品目に限って生活扶助相当ＣＰＩの算定から除外し又はウエイトを調整することを検討したとしても、その必要性や合理性について統計等の根拠に基づいて的確に説明することは必ずしも容易ではなかったといえる。

(イ) 算定期間を平成２０年から平成２３年までとしたことの適否

a　厚生労働大臣が物価変動率の算定の始期を平成２０年としたのは、デフレ調整の目的が、同年以降のデフレ傾向による生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による同世帯と一般国民との間の不均衡を是正することにあったためである。すなわち、平成１９年検証において生活扶助基準が一般低所得世帯の消費実態と比較して高いという見解が示され、生活扶助基準の水準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が崩れていたと評価できる状況にあったが、平成２０年時点では同検証に基づく減額改定が行われず、その後、同年９月のリーマンショックに

端を発した世界金融危機が我が国の消費等の実体経済に大きな影響を与え、賃金、物価、家計消費等がいずれも大きく下落する状況に至ったところ、このような同年以降のデフレ傾向により生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加した（生活扶助基準の水準が実質的に引き上げられた）と評価することができる状況にあり、生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との不均衡はより一層顕著となっていたことから、厚生労働大臣は、平成２０年以降のデフレ傾向によって拡大した生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との不均衡を是正するためにデフレ調整を行ったものである。

なお、消費者物価指数は、平成１９年から平成２０年にかけて１％を超える上昇をしていたが、既に平成１９年検証において生活扶助基準と一般低所得世帯との不均衡が確認されており、平成２０年を始期とすることによって平成１９年から平成２０年にかけての物価変動が反映されないこととなったとしても、これによってデフレ調整後の生活扶助基準の水準と一般国民の消費実態との均衡を図ることができなくなると評価できるものではない。

そこで、厚生労働大臣は、このようなデフレ調整の目的を踏まえて、物価変動率の算定の始期を平成２０年とした。

b　一方で、平成２５年改定当時の最新の総務省ＣＰＩのデータは平成２３年のもの（平成２４年１月２７日公表）であったため、厚生労働大臣は物価変動率の算定の終期を平成２３年とした。

(ウ)　一般国民全体を調査対象とする家計調査により算出されたウエイトを用いたことの適否

a　家計調査は、詳細な品目別の支出額を対象とし、その調査対象世帯の選定は、居住地域等による偏りを避け、国民全体の支出等が推計できるように統計上配慮されており、このように選定された約９０００世帯を

対象に調査票を配布してそれを回収、集計することによって行われている。このように、家計調査は、調査対象世帯の選定方法も含め、統計資料としての精度が高いだけではなく、家計上の支出（詳細な品目ごとの支出額）等の把握を目的とした調査であるから、総務省ＣＰＩ又は生活扶助相当ＣＰＩの算定に用いられる各品目のウエイト（品目ごとの消費支出の割合）を把握するのに最も適したデータといえる。さらに、生活扶助基準の水準は、これまでも、一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるという考え方に立脚して改定が行われてきており、一般国民の消費を表す家計調査により算出された消費者物価指数のウエイトデータを用いることは、従来の改定の考え方とも整合するものである。

b　一方、厚生労働省が実施している社会保障生計調査は、被保護世帯の生活実態を明らかにし、保護基準改定等の生活保護制度の企画運営等のために必要な基礎資料を得る目的で、被保護世帯の家計収支の状況を調査する一般統計調査である。そして、その調査対象世帯の選定は、全国を１０ブロックに分け、ブロックごとに都道府県、指定都市、中核市から１～３自治体を選定し、その選定された自治体から合計約１１００世帯を抽出することによって行われている。また、家計収支の状況は、被保護者の生活実態を明らかにする観点から、食料費、住居費等の支出金額、割合として集計される。

このような社会保障生計調査は、保護基準の改定等に用いられる統計資料ではあるものの、調査世帯の選定において地域等による偏りが生じる可能性があることや、サンプル数が必ずしも多くないこと等を踏まえると、生活保護受給世帯全体の家計支出の状況を推測する精度に一定の限界があることは否定できない。その上、社会保障生計調査は、生活保護受給世帯の「生活実態」を把握する調査であって、生活保護受給世帯

の詳細な支出先や支出額を把握するものではないから、調査の手法としても、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も、家計調査のように詳細な品目ごとのウエイトは把握できない。そのため、社会保障生計調査のウエイトを用いた場合には、消費者物価指数の詳細な品目ごとの価格データが存在するにもかかわらず、その詳細な品目ごとの消費の支出の割合を反映した物価指数を算出することができなくなる。

また、家計調査には、収入階層別のウエイトのデータもあるが、これについてはいくつかの品目をまとめた「類」レベルでのウエイトのデータのみが存在し、品目別のウエイトのデータは存在しないため、これを用いた場合にも、消費者物価指数の詳細な品目ごとの消費の支出の割合を反映した物価指数を算出することができなくなる。

ｃ　以上のとおり、厚生労働大臣は、家計調査の統計資料としての精度や適格性、従来の改定の考え方との整合性等を総合的に勘案し、家計調査により算出された一般国民全体についての消費者物価指数のウエイトデータを用いる判断をしたものである。

㈡　平成２２年のウエイトを用いたことの適否

平成２５年当時、家計調査（総務省ＣＰＩ）のウエイトのデータとしては、平成１７年以前のものと、平成２２年のものが存在したところ、国民の消費の内容は経時的に変化することから、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するためには、物価指数の算定時点に可能な限り近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当と考えられた。このような観点から見ると、仮に、平成１７年のウエイトのデータを用いた場合には、同年以降の消費構造の変化が反映されず、物価変動率の算定期間における消費実態を正確に反映しないものとなることが予想された。これに対して、平成２２年のウエイトのデータは、物価変動率を算定する期間に接着した

ものであり、現実の消費実態を反映したものとして相当と考えられた。

そこで、厚生労働大臣は、平成２０年から平成２３年までの物価変動率を算定するに当たり、平成２２年のウエイトを用いることとしたものであり、この判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえない。

なお、原告らは、基準年でも比較年でもない平成２２年のウエイトを用いることが不適当である旨主張するが、上記のとおり、物価指数の算定時点に可能な限り近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当であると考えて平成２２年のウエイトを用いたのであり、この点に関する原告らの主張は理由がない。

エ　算定された物価変動率－４．７８％をもってデフレ調整分の改定率としたことについて

(ア)　厚生労働大臣は、平成１９年検証において生活扶助基準と一般低所得世帯との不均衡（夫婦子１人世帯において約１．１％、単身高齢世帯において約１３．３％）が確認されていたことに加え、平成２０年以降の物価下落が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り、物価のみならず賃金や消費等の経済指標も大きく下落していること等に照らして、同年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加（生活扶助基準の水準の実質的な引上げ）による同世帯と一般国民との間の不均衡を是正するに当たっては、その改定率を、平成２０年から平成２３年までの生活扶助相当ＣＰＩの変動率と同じ－４．７８％とするのが相当と判断したものである。

なお、平成２９年に基準部会が行った生活扶助基準に関する検証の結果、本件保護基準改定後の生活扶助基準の水準が一般低所得世帯（第１・十分位世帯）の消費実態とおおむね均衡することが確認されたと評価されていること等からすれば、デフレ調整に関する厚生労働大臣の判断に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

ころはないというべきである。また、平成１６年以降、生活扶助基準額が基本的に据え置かれていた状況下において、全国消費実態調査によれば、夫婦子１人世帯（第１・十分位）の生活扶助相当支出額が平成１６年から平成２１年にかけて約１１．６％も下落していたことや、本件保護基準改定後の平成２６年全国消費実態調査においても、夫婦子１人世帯（第１・十分位）の生活扶助相当支出額が平成１６年に比べて約８．２％低下していたことに照らせば、本件保護基準改定に係る厚生労働大臣の判断について、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がおよそ認められないことがより一層明らかとなる。

(イ) 原告らは、デフレ調整は、①物価は財・サービスの種類に関わらず一律下がっていること、②物価が財・サービスの種別によって変動率が異なる場合にも所得階層によって与える影響は異ならないことの二つの仮定が成り立って初めて認められるとする。

しかしながら、生活扶助相当ＣＰＩを算出する過程において用いた平成２０年平均及び平成２３年平均の全国の各品目別価格指数からも明らかなとおり、平成２０年から平成２３年までの期間において、品目別価格指数が下落したものもあれば上昇したものもあるのであって、デフレ調整においては、そのような品目ごとにその価格指数に差異があることを前提に、生活扶助相当品目についての消費者物価指数を算出することで、生活保護受給世帯の消費支出の変化率を測定したものであるから、①がデフレ調整の前提条件として必要である旨の原告らの主張には理由がない。また、デフレ調整の目的は、平成２１年度以降のデフレ傾向及び生活扶助基準の据置きから生ずる生活保護受給世帯の可処分所得の実質的増加分を把握した上でこれを是正し、生活扶助給付水準の適正化を図る点にあるのであるから、各所得階層に与える影響を考慮する必要はなく、②がデフレ調整の前提条件として必要である旨の原告らの主張にも理由がない。