

平成25年12月16日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成24年(㉔)第16号 生活保護変更決定取消請求控訴事件

(原審・福岡地方裁判所平成18年(㉔)第12号, 平成19年(㉔)第18号)

口頭弁論終結日・平成25年10月21日

判 決

当事者の表示 別紙1「当事者目録」記載のとおり

主 文

- 1 別紙2記載の控訴人らの控訴をいずれも棄却する。
- 2 本件訴訟のうち別紙3記載の控訴人らの請求に関する部分は、同目録記載の各日に同目録記載の控訴人らの死亡により終了した。
- 3 差戻し前の控訴審以降の訴訟費用は第1項記載の控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 本件控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 別紙5「平成16年処分一覧表」及び別紙6「平成18年処分一覧表」の各「処分行政庁」欄記載の処分行政庁が各「処分の名宛人」欄記載の被保護者に対して各「処分日」欄記載の日にした生活保護法25条2項に基づく保護変更決定のうち、各「金額」欄記載の金額を減額する部分を取り消す。
- 3 訴訟の総費用は被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要

1 保護基準の改定等

生活保護法の委任に基づいて厚生労働大臣が定めた「生活保護法による保護の基準」(昭和38年厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。)のうち、生活扶助に関する基準(以下「生活扶助基準」という。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、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までの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。）を合算して算出され、第1類費は、食費、被服費等の個人単位の経費等に、第2類費は、光熱費、家具什器費等の世帯単位の経費に、それぞれ対応するものとされている。平成16年厚生労働省告示第130号により改定される前の保護基準によれば、加算には妊産婦加算、老齢加算、母子加算、障害者加算等があり、老齢加算に関しては、現に生活保護法による保護を受けている者（以下「被保護者」という。）のうち、70歳以上の者並びに68歳及び69歳の病弱者について一定額が基準生活費に加算して支給されていた。

厚生労働大臣は、平成16年度以降、保護基準につき、平成16年厚生労働省告示第130号及び平成17年厚生労働省告示第193号によって老齢加算をそれぞれ減額し、平成18年厚生労働省告示第315号によって老齢加算を廃止する旨の改定をした（以下、これらの保護基準の改定を「本件改定」と総称する。）。

- 2 本件は、北九州市内に居住して生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けていた別紙2及び3記載の控訴人ら（以下「控訴人ら」という。）が、同法の委任に基づいて厚生労働大臣が定めた保護基準の数次の改定により、原則として70歳以上の者を対象とする生活扶助の加算（老齢加算）が段階的に減額、廃止されたことに伴い、控訴人らの住所地を所管する各福祉事務所長からそれぞれ生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定（以下「本件各決定」と総称する。）を受けたため、保護基準の上記改定は憲法25条1項、生活保護法56条等に反する違憲、違法なものであるから、本件各決定も違法であるとして、その取消しを求めた事案である。

上記のほかの事案の概要（争いのない事実等、争点及び争点に関する当事者

の主張)は、当審における当事者の主張を後記第3のとおり付加するほか、原判決「事実及び理由」欄の第1から第3まで(原判決6頁3行目から同10頁16行目まで)のとおりであるから、これを引用する(ただし、原判決8頁20行目、同24行目、同9頁4行目及び同19行目の各「3760円」をいずれも「7520円」と、同9頁11行目の「3130円」を「6890円」と、同18行目の「出屋シツ子」を「出屋一男」とそれぞれ改める。)

3 本件訴訟の経過等

- (1) 原判決は、本件改定が違憲、違法なものであるということとはできない等として、控訴人らの請求をいずれも棄却したので、控訴人らが、これを不服として控訴した(なお、前記第1の2記載の控訴人らの請求の趣旨には、控訴後に補正された部分が含まれている。また、原判決に対して控訴した者の中には、後記の本件上告審判決において死亡に伴う訴訟終了宣言がされた4名も含まれていた。)
- (2) 差戻し前の控訴審判決(福岡高等裁判所平成21年(ワ)第28号)は、生活保護法56条の趣旨に鑑みれば、保護基準の改定に基づいて既に決定された保護を不利益に変更される被保護者との関係においては、単に保護基準が改定されたというだけでは同条にいう「正当な理由」があるものと解することはできず、その保護基準の改定そのものに「正当な理由」がない限り、これに基づく保護の不利益変更は同条に反し違法となるものと解するのが相当であるとし、本件改定は、生活保護制度の在り方に関する専門委員会(以下「専門委員会」という。)の「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」(乙A1。以下「中間取りまとめ」という。)のただし書に係る考慮すべき事項を十分考慮しておらず、又は考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠き、その結果、社会通年に照らして著しく妥当性を欠いており、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用として、生活保護法56条にいう正当な理由のない保護基準の不利益変更に当たるといふべきであるから、これに基づ

く本件各決定も同条に反し違法となるとして、原判決を取り消し、本件各決定を取り消した。

- (3) これに対し、被控訴人が上告したところ、最高裁判所は、次のとおり判断し、上記控訴審判決のうち、控訴人らの請求に関する部分を破棄し、同部分につき当裁判所に差し戻した（以下「本件上告審判決」という。）。

ア 生活保護法56条にいう正当な理由がある場合とは、既に決定された保護の内容に係る不利益な変更が、同法及びこれに基づく保護基準が定めている変更、停止又は廃止の要件に適合する場合を指すものと解するのが相当であり、したがって、保護基準自体が減額改定されることに基づいて保護の内容が減額決定される本件のような場合については、同条が規律するところではないというべきである。

イ 生活保護法8条2項によれば、保護基準は、生活保護法による保護を必要とする者（以下「要保護者」という。）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るのみならず、これを超えないものでなければならない。

そうすると、仮に、老齢加算の一部又は全部についてその支給の根拠となっていた高齢者の特別な需要が認められないというのであれば、老齢加算の減額又は廃止をすべきことは、同項の規定に基づく要請であるということができる。もっとも、同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、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、国の財政事情を含め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ものである（最高裁昭和57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁参照）。したがって、保護基準中の老齢加

算に係る部分を改定するに際し、最低限度の生活を維持する上で老齢であることに起因する特別な需要が存在するといえ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。

ウ また、老齢加算の全部についてその支給の根拠となる上記の特別な需要が認められない場合であっても、老齢加算は、一定の年齢に達すれば自動的に受給資格が生じ、老齢のため他に生計の資が得られない高齢者への生活扶助の一部として相当期間にわたり支給される性格のものであることに鑑みると、その加算の廃止は、これを含めた生活扶助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ものであることも否定し得ないところである。そうすると、上記のような場合においても、厚生労働大臣は、老齢加算の支給を受けていない者との公平や国の財政事情といった見地に基づく加算の廃止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必要があるところ、その廃止の具体的な方法等について、激変緩和措置を講ずることなどを含め、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を有しているものというべきである。

エ したがって、本件改定は、①本件改定の時点において70歳以上の高齢者にはもはや老齢加算に見合う特別な需要が認められないとした厚生労働大臣の判断に上記イの見地からの裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合、あるいは②老齢加算の廃止に際して採るべき激変緩和措置は3年間の段階的な廃止が相当であるとしつつ生活扶助基準の水準の定期的な検証を行うものとした同大臣の判断に上記ウの見地からの裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある場合に、生活保護法8条2項に違反して違法となり、本件改定に基づく本件各決定も違法となるものというべきである。

そして、老齡加算の減額又は廃止の要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価が上記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ることや、老齡加算の支給根拠及びそ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高齢者の特別な需要に係る推計や加算対象世帯と一般世帯との消費構造の比較検討等がされてきた経緯等に鑑みると、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、主として老齡加算の廃止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。また、本件改定が老齡加算を一定期間内に廃止するという内容のものであることに鑑みると、上記②の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、本件改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者の上記のような期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点から、本件改定の被保護者の生活への影響の程度やそれが激変緩和措置等によって緩和される程度等について上記の統計等の客観的な数値等との合理的関連性等を含めて審査されるべきものと解される。

オ これと異なる見解に立って、本件改定を行った厚生労働大臣の判断の適否に関し、上記エの各観点について何ら審理を尽くすことなく、本件改定が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用によるものとして違法であるとし、これに基づく本件各決定も違法であるとした原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があるので、この点について更に審理を尽くす必要がある。

4 当裁判所の審判の対象

したがって、差戻し後の当審における審判の対象は、本件上告審判決が指摘する上記各観点からして、厚生労働大臣がした本件各決定に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるといえるか否かである。

なお、前記引用に係る別紙2記載の控訴人ら（以下、便宜「控訴人ら」ということがある。）の従前の主張のうち、保護基準の改定そのものに生活保護法56条にいう「正当な理由」がない限り、これに基づく保護の不利益変更は同条に反し違法となる旨の主張等、本件上告審判決の判断に抵触する主張は採用することができない。

第3 当事者の主張

（控訴人らの主張）

1 老齢加算の廃止自体について

本件上告審判決の趣旨に沿って、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の観点から厚生労働大臣が行った老齢加算の廃止に至る判断の過程及び手続を検討すると、次のとおり、厚生労働大臣の上記判断には過誤、欠落がある。

（1）厚生労働大臣による十分な検討がされていないこと

ア 専門委員会によって中間取りまとめが発表されたのは平成15年12月16日であるところ、同月20日には、老齢加算を翌年度から3年間かけて段階的に廃止することなどを盛り込んだ平成16年度予算の財務省原案が内示されているので、厚生労働大臣は、既に同日までに老齢加算の廃止を決定していたものと考えられる。

そうすると、厚生労働大臣は、中間取りまとめからわずか4日間で老齢加算の廃止を決めたことになるが、これ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観点からの検討を行うには短すぎる期間であり、このことは、上記の観点からの検討が行われていないことを示すものである。

イ 保護基準の改定において考慮しなければならない要素との関係から見ても、老齢加算の廃止を決めた厚生労働大臣の判断の過程及び手続には過誤、欠落があったといわざるを得ない。

すなわち、生活保護法8条2項によれば、要保護者の①年齢別、②性別、③世帯構成別、④所在地域別、⑤その他保護の種類に応じて必要な事情が、また、同法9条によれば、⑥要保護者の個別事情が、保護基準の改定において考慮すべき要素とされているところ、このうち要保護者の個別事情については、専門委員会でも考慮されていないのであって、厚生労働大臣がこれを考慮していないことは明らかである。

また、専門委員会で比較検討がされた生活扶助相当消費支出額についても、単身世帯を中心に60ないし69歳と70歳以上との比較が行われただけで、例えば70ないし74歳といったより細やかな年齢別や男女別の支出額の比較は行われておらず、世帯構成ごとや1級地から3級地までの各地域ごとの特性（例えば、温暖地と寒冷地では生活する上で必要となる作業も異なるし、高齢になればその作業を他人に委託せざるを得ない場合も十分に考えられる。）を考慮した上での特別需要の有無の検討もされておらず、厚生労働大臣がこのような事情に配慮した形跡はない。

老齢加算には「加算」の名がつけられてはいるものの、実質的には、生活扶助費が他の年齢層と比べて低く抑えられ、最低限度の生活以下の水準に陥っていたのを老齢加算分で補っていたのであって、この補完によりようやく最低限度の生活に見合う水準が維持されていたといえることができる。この事情は、まさに「健康で文化的な最低限度の生活」の具体化に直結するものであるから、厚生労働大臣においては特に重視すべきであった（中間取りまとめが、老齢加算そのものについては廃止の方向で見直すべきであるとしつつ、「ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある。」と指摘したのも、単純に老齢加算を廃止するだけでは高齢者の最低生活水準が維持されないことから、その問題の解消を求めたものである。）。ところが、厚生労働大臣は、上記事情を考慮せず、

代替措置を採ることなく老齢加算の廃止を決めたのである。

(2) 統計等の客観的な数値等との合理的関連性が認められないこと

ア 特別集計について

専門委員会においては、総務庁統計局が平成11年に実施した全国消費実態調査によって得られた調査票を用いて、収入階層別及び年齢階層別に単身世帯の生活扶助相当消費支出額（消費支出額の全体から、生活扶助以外の扶助に該当するもの、被保護世帯は免除されているもの、及び家事使用人給料や仕送り金等の最低生活費になじまないものを控除した残額をいう。以下同じ。）等を厚生労働省が集計した結果（乙A10の8説明資料10頁。以下「特別集計」という。）を資料として、議論が重ねられたが、特別集計によれば、①無職単身世帯の生活扶助相当消費支出額を月額で比較した場合、平均して、第Ⅰ－5分位、第Ⅰ－10分位のいずれにおいても、70歳以上の者の需要は60ないし69歳の者のそれより少ないこと（以下「比較1」という。）及び②70歳以上の単身者の生活扶助額（老齢加算を除く。）の平均は第Ⅰ－5分位の70歳以上の単身無職者の生活扶助相当消費支出額より高いこと（以下「比較2」という。）が示されていた。

(ア) しかしながら、比較1及び比較2は、統計に示される客観的な数値そのものではなく、統計（平成11年度全国消費実態調査）に示される客観的な数値は、65ないし69歳よりも70ないし74歳の方が消費支出が多いなど、比較1及び比較2で示される数値を示していない。すなわち、比較1について見ると、平成11年度全国消費実態調査の第26表（甲A28）によれば、消費支出の月額（男女平均）は、60ないし64歳が19万4397円、65ないし69歳が15万6981円、70ないし74歳が16万1600円、75歳以上が13万1813円であって、比較1とは異なり、65ないし69歳よりも7

0ないし74歳の方が多額となっており、これと同じ現象が同調査の第28表にも認められる。

(イ) また、厚生労働省が株式会社三菱総合研究所に委託して行った平成16年度全国消費実態調査の個別調査票情報を基にした集計（平成16年度の特別集計）に関する中間報告書（甲A180）には、第1－5分位の標本平均値を60ないし69歳と70歳以上に区分した場合の数値が示されているところ、これによると、70歳以上の生活扶助相当支出額は7万1963円で、60ないし69歳のそれ（8万0968円）より少なくなっているが、これに対応する70歳以上の年収（月額7万円）を60ないし69歳と同額（月額8万円）と仮定して比例計算すると、70歳以上の生活扶助相当支出額は8万2243円となり、60ないし69歳のそれを上回るほか、平成16年度の生活扶助額（7万2600円）をも上回るため、比較1及び比較2とは矛盾することになる。

(ウ) 以上のとおり、比較1及び比較2は統計等の客観的数値と整合していないものであるが、そもそも、比較1及び比較2の根拠とされる平成11年度全国消費実態調査の特別集計には合理性・信頼性がない。

すなわち、比較1及び比較2の数値は、上記実態調査のデータを厚生労働省が収入階層別に集計し直した上で「生活扶助相当消費支出額」という形に加工したものであるが、その集計や加工の過程は具体的には明らかにされておらず、これが明らかにされ、統計から客観性を保ったまま導き出された数値であることが確認された後でなければ、比較1及び比較2の数値が統計（平成11年度全国消費実態調査）の客観的数値と整合するか否かの判断はできない。

(エ) ちなみに、上記(イ)で述べた集計に関する最終報告書（甲A181）においては、70歳以上の生活扶助相当支出額につき、前記中間報告

書では395の集計世帯数で7万1963円と報告されていたのに対して、335の集計世帯数で6万4838円との報告がされている。この変更の理由につき、上記最終報告書は、「引退世代（60歳以上の単身世帯を想定）では、年間収入が減少しても、就労期間中に蓄えた貯蓄を取り崩すことにより消費の大幅な落ち込みを避けようとすると考えられるため（この考え方は、経済学上「ライフサイクル消費仮説」として確立されている。）、60歳以上の単身世帯については、その保有貯蓄残高を世帯主の平均余命で除した金額を毎年消費に充当することができる額と仮定し、これと年間収入を合算した値の低い順に分位を計算することとした」旨説明しているが、そうであれば、最初（中間報告書の段階）からそのような立場が採られたはずである。そうすると、上記説明は疑わしく、むしろ、比較1及び比較2と矛盾する数値が示される報告内容を容認できなかった厚生労働省が意図的に上記の変更を指示したものと推測される。

- (オ) 比較1及び比較2の数値は、いわば上記最終報告書の内容（階級区分基準変更の理由等）が隠されたまま、その数値的な結果だけを見せられているようなものであって、比較1及び比較2の数値が導き出された過程は検証不可能である。しかし、平成12年の日銀ワーキングペーパー「日本の高齢者の貯蓄行動（ライフサイクル仮説の再検証）」（甲A182）が「米国で観察されるような明確なライフサイクル型の貯蓄パターンは確認できなかった」と述べていることからしても、上記最終報告書の数値をそのまま受け入れることはできず、比較1及び比較2の数値が導き出された過程の開示とその検証が不可欠である。
- (カ) さらに、比較1及び比較2における「生活扶助相当消費支出額」は、消費支出額の全体から、生活扶助以外の扶助に該当するもの（家賃、地代＝住宅扶助、教育費＝教育扶助、医療診療代＝医療扶助）、生活保

護制度で基本的に認められない支出に該当するもの（自動車関連経費）、被保護世帯は免除されているもの（NHK受信料）、最低生活費の範疇になじまないもの（家事使用人給料、仕送り金）を除いたものとされているが、例えば、上記の家事使用人給料（全国消費実態調査の収支項目分類表（甲A183）の例示では「炊事、洗濯、室内、庭の掃除など通常の家事を世帯員以外の者に行わせ、そのサービスの対価として支払った賃金及び料金。○家政婦・派出婦・お手伝いさんの給料・交通費・定期代　○ホームヘルパー・ハウスキーパー・ベビーシッターの料金」を指すものとされている。）について見ると、足腰の痛みなどのために買物等を他人に頼みたい、家の掃除・ゴミ出し・庭の草取り等を他人に頼みたいといったニーズは高齢者になれば当然に生じてくるものである。そうすると、高齢者は何らかのお礼をすることになるが、これを最低生活費になじまないものとして一律に控除するのは、生活保護法8条2項の趣旨に反する。

したがって、「生活扶助相当消費支出額」という形に加工する過程における控除項目と控除金額が全て明らかにされ、それらの一つ一つについて控除の正当性が検証される必要があるところ、本件において、上記のような検証は行われていない。

- (キ) 以上によれば、特別集計の結果に基づくものとされる比較1，比較2，及びこれらを根拠とするものと解される「単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70歳以上の者と60ないし69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少なく、70歳以上の高齢者について現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、老齢加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである。」との中間取りまとめの提言には十分な根拠がないことになる。

よって、上記の提言等に基づいて老齢加算を廃止すべきとした厚生労働大臣の判断には、統計等の客観的な数値との合理的関連性がなく、その判断の過程及び手続には過誤、欠落があるというべきである。

イ 「貯蓄純増」等について

第6回の専門委員会で配付、検討された資料（乙A10の12）によれば、加算のない世帯の貯蓄純増は9407円、平均貯蓄率は8.4%、繰越金は3万6094円であるのに対し、加算のある世帯の貯蓄純増は1万4926円、平均貯蓄率は12.1%、繰越金は4万7071円となっており、いずれの数値も後者が前者より高いとされている。

(ア) しかしながら、上記資料中の「説明資料」掲記（3，4頁）の「2被保護高齢単身世帯の家計全体の状況」には「貯蓄純増」や「平均貯蓄率」等に該当する記載はなく、上記専門委員会の議事録（乙A10の11）を見ても「貯蓄純増」「平均貯蓄率」に関する質疑や意見は記載されておらず、上記資料から上記の貯蓄純増等の事項を読み取ることが正しい推論であるということとはできない。

(イ) また、平成11年度における被保護者生活実態調査にいう「貯金」と「保険掛け金」との合計から「貯金引出」と「保険取金」との合計を差し引いたものとされる上記の「貯蓄純増」という概念自体、極めて曖昧なものである。被控訴人も、「当該値は、貯蓄可能な1か月当たりの平均的な額であるとはいえるが、この額を12倍した額の貯蓄が1年間で形成されるという理解は必ずしも正しくないものであり、原審第2準備書面における主張は、貯蓄純増と翌月への繰越金について、加算有世帯（主に70歳以上）と加算無世帯（主に60歳～69歳）とを比較した場合、前者が後者より高く、その差の合計は1万6千円余に上るということにすぎない。」旨主張していたのである（原審における被控訴人第3準備書面）。

被控訴人も認めていた「貯蓄可能額がありながら貯蓄が形成されていない」という事実からすると、貯蓄可能額が支出されている可能性だけでなく、実際には支出された金額が家計表作成時に漏れてしまった可能性もある。このような可能性を考えると、「貯蓄純増」なるものが実際に存在するのかを十分に精査した上でなければ、それを、老齢加算の是非を判断するための資料とすることは許されないのである。仮に厚生労働大臣が「貯蓄純増」の具体的内容（具体的に毎月幾らが貯蓄されていたのかという点）を捨象して、これを老齢加算廃止の根拠としたのであれば、その判断は、「保護は、要保護者の（中略）実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。」と定める生活保護法9条に違反するものである。

(ウ) さらに、被控訴人は、「老齢加算が少なからず消費に充てられずに貯蓄等に充てられていると合理的に推認することができる」として、「貯蓄純増」による貯蓄形成を肯定するような主張をしているが、第2回専門委員会において配付された資料（乙A10の4の資料2）のうち「社会生活に関する調査結果 社会保障生計調査結果【概要報告書】」によれば（同報告書25頁）、一般低所得世帯のどの世帯類型においても25%以上の家計が赤字であり、特に高齢者世帯においては赤字割合が53%を超えているのであって、このような状況に照らすと、被控訴人の上記主張が誤りであることは明らかである。

(エ) 以上のとおり、仮に厚生労働大臣が「貯蓄純増」を理由に老齢加算の廃止を決定したものとすれば、その判断には統計等の客観的な数値との合理的関連性がなく、その判断の過程及び手続には過誤、欠落がある。

(3) 専門的知見との不整合

ア 上記の「社会生活に関する調査結果 社会保障生計調査結果【概要報告書】」（乙10の4の資料2）によれば、当該調査の目的に関し、「社会経

済情勢が大きく変化する中で、被保護世帯の生活も多様化が進んでおり、その実態把握が難しくなっている。このため、家計と社会生活の両面について、一般低所得世帯及び被保護世帯を調査し、その生活実態を明らかにし、生活保護制度のあり方等を議論する上での基礎資料を得ることを目的とする」旨述べられているところ（上記報告書1頁）、この目的からすると、上記調査のデータを分析することにより得られた知見は、本件との関係で専門的知見と評価することができる。

イ 上記調査のデータを分析検討した中川清教授（「社会生活に関する調査検討会」の座長）は、「貧困の性格変化と社会生活の困難さ」という論文（甲A185）において、①被保護世帯は低所得世帯に比べ社会生活の困難さの度合いが高い、②被保護世帯の消費の実態は同じような所得、世帯構成の低所得世帯に比べて大きく異なっており、両世帯の間には異なった生活枠組みを想定せざるを得ないのではなかろうか。」と述べており、また、上記調査のデータを用いて分析検討した阿部彩も、「低所得世帯と被保護世帯の生活実態」という論文（甲A186）において、③被保護世帯においては交通通信費、教養娯楽費、その他経費（交際費を含む。）の支出が、同じ世帯所得や世帯構成の低所得世帯よりも大幅に少なく、これが社会参加や社会関係、生活満足などのウェル・ビーイングが低く留まっている一因と考えられる。」と述べている。

ウ 上記イの各知見によれば、高齢の低所得世帯である第Ⅰ－5分位、第Ⅰ－10分位の「生活扶助相当消費支出額」を比較することで得られる情報を、そのまま被保護世帯に当てはめることはできない。

すなわち、上記の各知見からすれば、第Ⅰ－5分位、第Ⅰ－10分位の世帯に関する比較1及び比較2の情報は、あくまで低所得世帯における情報にすぎず、被保護世帯におけるものではない。この比較1及び比較2の情報を被保護世帯でも使える情報とするためには、上記各知見にいう低所

得世帯と被保護世帯との間の消費実態の大きな相違や異なった生活枠組みを想定せざるを得ないほどの生活実態の違いが存在してもこの比較1及び比較2の情報が妥当するという実証的な検証が必要であるが、本件において、そのような検証はされていないのである。かえって、上記の各知見の基礎となった社会生活に関する調査・社会保障生計調査は平成13年度と同14年度にそれぞれ実施されたものであり（前記報告書1頁）、その調査時点では老齢加算が実施されていたにもかかわらず、上記の各知見が得られたことからすれば、老齢加算を廃止する根拠はなかったと考えざるを得ない（少なくとも、それらの問題を解消する方策が具体的に実施されることとセットでなければ、老齢加算の廃止は許されなかった。）。

エ この点、中間取りまとめでは「老齢加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである」とされているが、これは、文字どおり、「廃止の方向で見直すべき」ことを提言しただけであって、老齢加算を直ちに廃止すべきことを提言したものではない。むしろ、上記提言部分における「老齢加算そのものについては」という表現ぶりや、同部分に続くただし書において「高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある」との提言がされていること、併せて「被保護者世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講ずべきである」旨の提言もされていることに照らすと、専門委員会としては、老齢加算を廃止の方向で見直すための検討作業として、少なくとも高齢者世帯の社会生活に必要な費用との関係での最低限度の生活水準を維持するための検討と激変緩和措置の検討が行われることを予定して、中間取りまとめを作成したと考えられる。

このことは、専門委員会の委員長であった岩田正美の意見書（甲A136）の中に「老齢加算の廃止は、単身世帯や高齢期への生活扶助基準の

「展開」の不合理の是正の後で、あるいは一体的になされるべきであるというのが、専門委員会の結論である。だが、厚生労働省はこの一体的取り扱いを行わず、むしろ加算廃止（中略）をつまみ食いの先行させ」たとの記述部分（7頁）や、「委員会の審議途中における老齢加算の先行的廃止は、中間報告の一部のみを委員会の結論として即座に利用し、他の部分は行政判断でペンディングにしておくという、なんとも奇妙なものであった。（中略）少なくとも中間報告の老齢加算廃止は、「展開」方法の改善とセットで提案したものである」との記述部分（9頁）があることから明らかである。

そうすると、老齢加算のない生活扶助基準が「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」（生活保護法8条2項）である点を確認しないまま老齢加算を廃止することとした厚生労働大臣の判断は、専門委員会の中間取りまとめとの関係でも、その全体としての趣旨に反するものであったというべきである。

オ 以上によれば、老齢加算を廃止すべきものとした厚生労働大臣の判断については、専門的知見との整合性の点からしても、判断の過程及び手続に過誤、欠落があるといわざるを得ない。

2 老齢加算の廃止方法（激変緩和措置）について

(1) 厚生労働大臣による十分な検討が行われなかったこと

上記のとおり、厚生労働大臣は専門委員会による中間取りまとめの発表後わずか4日間で、3年間での老齢加算の段階的廃止を決めたものであるが、この検討期間の短さに照らすと、生活扶助額の減額が被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否かの観点からの検討は行われていないことが明らかである。

(2) 統計等の客観的な数値等との合理的関連性等がないこと

前記のとおり、専門委員会においては、老齢加算を廃止の方向で見直した

めの検討作業として高齢者世帯の最低限度の生活水準を維持するための検討と激変緩和措置の検討が行われることを予定して、中間取りまとめを作成したものと考えられる。この点、その激変緩和措置は、当然、老齢加算を廃止する措置の一環として行われるべきものであるが、老齢加算廃止後の高齢者世帯の生活扶助基準が適正なものでない場合は、その基準で生活を営む高齢者世帯は最低生活以下の生活を強いられることとなり、形式的に激変緩和措置が採られても高齢者世帯にとっては何ら激変緩和にはならない。そこで、専門委員会は、中間取りまとめのただし書部分において、特に社会生活に必要な費用との関係で高齢者世帯の最低限度の生活水準を維持するための検討を求めたものと解される。

上記の検討が必要であることは、次のような事情から明らかである。すなわち、①比較1及び比較2の数値は統計等の客観的数値と整合していないため、単純に老齢加算を廃止してしまうと生活扶助相当の消費支出ができなくなり、生活保護法8条2項に定める「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」でなくなるおそれが高く、②中川清及び阿部彩の上記各分析結果によると、被保護世帯は低所得世帯に比べ社会生活の困難さの度合いが高いとされており、これによると単純に老齢加算を廃止すると被保護世帯の社会生活の困難さの度合いを高めてしまうおそれがある。

したがって、老齢加算を廃止するに当たっては、前記ただし書部分の提言に従い高齢者世帯の最低限度の生活水準を維持するための検討（生活扶助基準の見直し）を行う必要があり、厚生労働大臣が上記のような検討を行うことなく激変緩和措置として3年間の段階的廃止の措置を採ることで足りるものとした厚生労働大臣の判断は、生活扶助額の減額が被保護者の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼすか否か等の観点から見て、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものといわざるを得ない。

(3) 平成11年度被保護者生活実態調査について

本件と同種の事案に関する最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決（民集66巻3号1240頁）は、「本件改定が老齢加算を3年間かけて段階的に減額して廃止したことも、専門委員会の（中略）意見に沿ったものであるところ、平成11年度における老齢加算のある被保護者世帯の貯蓄純増は老齢加算の額に近似した水準に達しており、老齢加算のない被保護者世帯の貯蓄純増との差額も月額で5000円を超えていたというのであるから、3年間かけて段階的に老齢加算を減額して廃止することによって被保護者世帯に対する影響は相当程度緩和されたものと評価することができる」などとして、「本件改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者世帯の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼしたものとまで評価することはできないというべきである。」としている。

上記最高裁判決中の「貯蓄純増」に関する部分の基になっている議論（加算のある世帯の方が加算のない世帯より「貯蓄純増」、「平均貯蓄率」及び「繰越金」の数値が相当に高いとするもの）は失当であり、その確認資料とされた平成11年度被保護者生活実態調査そのものについても、次のとおり重大な問題がある。

ア 上記調査において高齢単身世帯で調査対象となったのは、加算ありの世帯で91世帯、加算なしの世帯で62世帯と極めて少なく、この程度の調査母数では、統計調査としての有意性は認められない。

イ 平成11年度の「被保護者生活実態調査 調査必携」（乙A15の2）によれば、その調査の対象として「560世帯を抽出する」とされているので、全部で6720枚（＝560世帯×12か月）の家計簿を集めることを目標にしていたことになるが、調査結果の表（乙A15の1）は4頁目と13頁から16頁までしか提出されておらず、上記調査において最終的に何枚の家計簿が集まったのかは明らかでない。しかし、「560世帯を抽出する」とされたのは、その程度の世帯を抽出しなければ

統計調査の実効性が確保できないからであり、それを実際に抽出することができたかどうかは、調査結果の信用性に大きく関わる事柄である。にもかかわらず被控訴人が上記の表（乙A15の1）の全体を開示しないのは、統計調査の実効性が認められないほどに少ない世帯しか抽出できなかったためであると思われる。

ウ 特に「貯蓄純増」や「実収入と実支出の差額」については、各世帯から12か月を通じた家計簿の提出を受けて、それらを集約しなければ、統計的に意味のある結果は導き出せないというべきところ、被控訴人は、12か月を通じて家計簿を提出することができた世帯数について釈明を拒否している。これは上記世帯数が極めて少ないことによるものと思われる。

エ 高齢者の単身世帯において正確な家計表を作成することが困難であるのは自明の理であるから、高齢者が何とか家計簿に記入したとしても、それがどれほどの正確性を備えているかは大いに疑問であるといわなければならない。

オ 上記調査必携（乙A15の2）には老齢加算以外の加算についての記載もあるので（22頁）、上記調査は老齢加算に特化した調査ではないことが分かる。ところ、「加算あり世帯」に老齢加算より多額の障害加算を受給している世帯が混在していることからすれば、仮に上記調査が統計上意味のあるものであったとしても、被控訴人が主張するような「老齢加算は、必ずしも老齢加算が想定する需要を満たすためには消費されず、貯蓄等に回っている」という判断の根拠とはなり得ないのである。

以上によれば、平成11年度被保護者生活実態調査には信頼性がなく、これを基にした貯蓄純増等に係る上記議論を採用するのは困難というべきところ、この点の詳細が明確になっていけば、上記最高裁判決の結論も変わっていたものと考えられる（同判決では、前記引用部分のとおり「平成

11年度における老齢加算のある被保護者世帯の貯蓄純増は老齢加算の額に近似した水準に達しており、老齢加算のない被保護者世帯の貯蓄純増との差額も月額で5000円を超えていたというのであるから」とされているが、その被保護世帯の中には老齢加算より多額の障害加算を受給していた世帯も含まれているので、少なくとも上記判示部分は誤りである。。

3 控訴人らの生活実態について

本件上告審判決が、老齢加算を廃止した厚生労働大臣の裁量判断（なお、この判断につき、上記の別件の最高裁判決では「70歳以上の高齢者に老齢加算に見合う特別な需要が認められず、高齢者に係る本件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に足りない程度にまで低下するものではないとした厚生労働大臣の判断」とされているの対して、本件上告審判決では、「本件改定の時点において70歳以上の高齢者にはもはや老齢加算に見合う特別な需要が認められないとした厚生労働大臣の判断」とされている。）の適否に係る裁判所の審理においては老齢加算の廃止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がされるべき旨指摘していることからすると、具体的に述べられていない上記以外のことでも結論に影響を及ぼし得るものは審理の対象になるというべきところ、本件改定に基づく本件各決定がされた後、控訴人らは、慢性疾患が累積し、次第に身体が利かなくなる中、健康を脅かされ、社会的に孤立し、人間としての尊厳を保てない生活を強いられており、健康で文化的な最低限度の生活が破壊された状態にあるのである。このような控訴人らの生活実態を考慮すると、本件改定に基づく本件各決定は憲法25条1項及び生活保護法3条に違反する。

（被控訴人の主張）

前記の最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決（民集66巻3号1240頁）は、本件改定について、生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法

による保護の基準（昭和38年厚生省告示第158号）の改定が生活保護法3条又は8条2項の規定に違反しないと判断したのであって、本件各決定において、これと異なる判断がされるべき事情はない。本件改訂の時点において、老齢加算を控除した生活扶助基準額それ自体で「健康で文化的な最低限度の生活」を賄うことができ、経済的な生活条件を著しく下回ることになるような事態を招来するものではない。

控訴人らは、老齢加算廃止後の生活状況等をもって老齢加算廃止が違法である旨主張するもののようでもあるが、控訴人らの生活状況いかんが被保護者全体の生活状況を的確に反映しているとはいえないし、そもそも、個々の被保護者の具体的生活状況をもって、直ちに本件改訂に係る厚生労働大臣の判断における裁量権の範囲の逸脱又はその濫用を基礎づけることはできない。

また、控訴人らは、平成11年度被保護者生活実態調査に係る特別集計の検証方法等には誤りがある旨主張するが、その資料となった全国消費実態調査の調査票は、旧統計法所定の統計資料であり、国民の消費実態に係る大規模かつ最も信頼度の高いものとされている統計調査に係るものであって、信頼性の高いものである。平成11年度被保護者生活実態調査につき厚生労働省において確認したところによれば、被保護高齢単身の「加算有」世帯から提出された家計簿の延べ数は853冊であり、その内訳は、老齢加算を受給している世帯から提出されたものが743冊、障害者加算を受給している世帯から提出されたものが107冊、その他が3冊であった。このように、障害者加算受給世帯から提出された家計簿の割合は「加算有」世帯全体の1割強にすぎないものであり、その影響も大きなものとは考えられない（「加算有」世帯における老齢加算の額と障害者加算の額が全て1級地の額であると仮定した上で、障害者加算受給世帯が入ることによる影響について加重平均をもって算出しても、「加算有」世帯全体での収入増加額は1139円にすぎない。）のであるから、「老齢加算のある」世帯で見たとしても、貯蓄純増の額（1万4926円）が大幅に減少するということは考え難く、

3年間かけて段階的に老齢加算を減額して廃止するという方法が採られたことにより被保護世帯に対する影響は相当程度緩和されたものと評価できるのである。平成11年特別集計の合理性・信頼性に関する控訴人らの指摘はいずれも失当であり、平成11年度被保護者生活実態調査が信頼性に欠けるということとはできない。

控訴人らは、老齢加算を廃止するには併せて中間取りまとめを踏まえた代替策をも併せて講じなければならなかった旨主張するが、中間取りまとめでは、激変緩和の措置として代替措置を講ずることまでは提言されておらず、このことは専門委員会において、八田委員や京極委員らが、何ら条件を付さずに老齢加算廃止に賛成の意見を述べていることからしても明らかである。

また、控訴人らは、老齢加算のある被保護者世帯において貯蓄純増に相当する金額が毎月貯蓄されていたということとはできないとして、上記最高裁平成24年2月28日第三小法廷判決が「老齢加算の額に近似した」額が毎月貯蓄されていたとする判示部分は誤りである旨主張するが、同判決も、加算有世帯において、具体的に個々の被保護者世帯における貯蓄純増に相当する金額が毎月貯蓄されていたということを前提に上記判断をしたものではなく、他の事情も総合的に判断した上で、老齢加算が少なからず消費に充てられずに貯蓄等に充てられていることを合理的に推認したにすぎない。

第4 当裁判所の判断

- 1 生活保護制度の概要及び控訴人らの生活状況等に関する認定等は、原判決第3章第1（原判決10頁18行目から同13頁6行目まで）、第4の2から5まで（原判決51頁1行目から同68頁3行目までのうち、控訴人ら関係部分）のとおりであるから、これを引用する。
- 2 老齢加算制度の導入から廃止に至るまでの経緯等

証拠（甲A1，甲A2，甲A9，甲A107，甲A119，甲A147の1から3まで，甲A148，甲A173，乙A5，乙A6，乙A9，乙A10の

1から12まで、乙A11、乙A19、乙A21、乙A22）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 老齢加算の創設とその後の推移

ア 老齢加算は、昭和35年4月、70歳以上の者を対象に前年度に開始された老齢福祉年金（月額1000円）を収入として認定することに対応して、これと同額を生活扶助に加算するものとして創設された。その際、老齢加算は、高齢者の特別な需要、例えば①観劇、雑誌、通信費等の教養費、②下衣、毛布、老眼鏡等の被服・身廻り品費、③炭、湯たんぽ、入浴料等の保健衛生費及び④茶、菓子、果物等の嗜好品費に充てられるものとして積算されていた。（甲A1）

イ 老齢加算の額は、その後も老齢福祉年金が増額されるのに伴ってこれと同額が増額されていったが、昭和48年以降、同年金が大幅に増額され、それまでの敬老年金的性格に代わり基礎的生活需要に対応するものという性格が強まり、昭和50年10月には月額7500円から1万2000円にまで引き上げられることになったため、老齢加算として老齢福祉年金と同額を加算する方式が再検討されることになり、厚生省（当時）の審議会である中央社会福祉審議会の生活保護専門分科会（以下「専門分科会」という。）は、同年9月19日、「生活保護制度における加算の取扱いについての意見」（乙A22）を作成して、老齢加算の額は、本来、一般生活費の付加的部分として高齢者の特別の需要に見合うべきものであるから、第1類費基準額との間にある程度の均衡が保たれていることが望ましく、同基準額の一定割合にするという方法が検討に値し、その際、障害者加算、母子加算については、老齢加算との均衡等に配慮し、適切な水準とすべきである旨の意見等を提示した。これを受けて、厚生省（当時）は、老齢加算の額は、昭和51年1月、1級地における65歳以上の者に係る第1類費基準額の男女平均額の50%とすることとした。（甲A1、2、乙A2