

老齡加算廃止は憲法違反
東京生存権裁判（控訴審）

生活保護変更決定取消請求事件

第1準備書面	（5月11日提出）	1頁から
第2準備書面	（7月7日提出）	4頁から
第3準備書面	（7月10日提出）	10頁から
第4準備書面	（7月15日提出）	23頁から

運動資金にカンパを
お願いします。

二〇〇九年七月

生存権裁判を支える東京連絡会^②

平成20年（行コ）第265号
生活保護変更決定取消請求控訴事件
控訴人（第1審原告）〇〇〇〇ほか11名
被控訴人（第1審被告）
東京都足立区ほか9名

第1準備書面

2009（平成21）年5月11日
東京高等裁判所第19民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 新井章
弁護士 田見高秀
弁護士 淵上隆
弁護士 竹下義樹
弁護士 望月浩一郎
弁護士 黒岩哲彦
弁護士 小寺貴夫
弁護士 吉村清人
弁護士 水田敦士
弁護士 佐藤誠一
弁護士 佃俊彦
弁護士 鳥海準
弁護士 田島浩
弁護士 西岡弘之
弁護士 柳沢尚武
弁護士 坂本雅弥
弁護士 中川勝之
弁護士 牧戸美佳
弁護士 北村将郎
弁護士 高橋力
弁護士 田所良平
弁護士 林治
弁護士 大沢理尋
ほか

第1 はじめに——前口頭弁論期日に
おける裁判長の法廷発言に関して

本件は實際上厚生労働大臣の生活保護基準の変更をめぐる裁判事件であるから、同大臣の保護基準決定権限のあり方にかかわる朝日訴訟最高裁判決（傍論II「念のために」論における多数意見や補足意見）の判示が参照されることになるのは蓋し当然であり、従って、それらの判示をわれわれが——裁判所を含めて——どう受けとめるかが、本訴における重要な課題となることもまた当然であって、そのこと自体はとり立てて言うまでもないところである。

第2 控訴人らは朝日訴訟最高裁判決の 裁量論に関していかに主張してきたか

問題は、控訴人ら（一審原告ら）としてこの点をどう受けとめ、いかに対応してきたかであるが、控訴人らはすでに第一審以来、以下の二つの主張を展開することをもって、朝日訴訟最高裁判決（傍論）における多数意見）に対する立場を明らかにしてきた。

1 生活保護法56条による裁量規制の主張

その第一は、朝日訴訟最高裁判決（傍論の多数意見）がいう、厚生大臣（現在は厚生労働大臣）の生活保護基準決定にかかわる広汎な裁量権についても、その行使に関しては生活保護法56条の規制が及ぶということである。

(1)この点を説明すると、憲法25条や生活保護法3条にいう「健康で文化的な最低限度の生活」水準は、多分に価値的・抽象的な文言で表現されていて、解釈者側に解釈の余地を与えないほど一義的に明

白な概念とはいえぬから、生活保護法8条によって上記水準（保護基準）の決定権限を与えられた厚生労働大臣が、具体的にいかなる内容・程度の生活を以て「健康で文化的な最低限度の生活」と解するか、そして、そのような生活を実現するのにどれ程の金員・物品・サービスを必要とするかを判断する際に、裁量の余地が認められて然るべきことは多言を要しない。

この点に関して朝日訴訟最高裁判決は、「健康で文化的な最低限度の生活なるものは、抽象的な相対的概念であり、その具体的内容は、…多数の不確定的要素を総合考量してはじめて決定できるものであ」って、「したがって、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は、いちおう、厚生大臣の合目的な裁量に委されており」と判示しているが、この判示にみられるとおり、厚生労働大臣に裁量が認められるのは、あくまでも「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」に関してなのである。(2)しかし、厚生労働大臣が、「健康で文化的な最低限度の生活」水準を見定めて、生活保護基準を策定する際に、幅広い裁量判断の余地が認められるからといって、その裁量判断に関して厚生労働大臣が、生活保護法8条に定める要件以外にいかなる法的規範の羈束をも受けることがないと言われるわけでは決していないのであって、同法5条が明示するように、同法の総則規定（1〜4条）が同法8条の解釈運用に当たって基本原理として機能し、これに規制的作用を果たすことは勿論として、そのほかにも、憲法の諸条項

やその他の強行規定が厚生労働大臣の保護基準決定の裁量判断を規制することがあることは言うまでもない。

例えば厚生労働大臣が定める生活保護基準に、内容上男女の性別による不合理な差等を設け、あるいは基準の運用に当たって性別による不当な差別扱いを許すようなことがあれば、それは同法2条の「無差別平等取扱い」原則に違反するのみならず、ひいては憲法14条の平等原則にも違反するものとして、法的なサンクショ

ンを受けることは避けられない。(3)本件で控訴人らがつとに指摘してきた生活保護法56条（不利益変更の禁止）の法規範についても、事理は同一であって、同条が単に保護の実施機関のみならず、保護基準の決定権者たる厚生労働大臣にも適用・妥当され得る規定と解されるとすれば、同法8条に基づく厚生労働大臣1の保護基準決定の裁量権限の行使が同法56条の規制（羈束）を免れぬことになるのは、理の当然といわねばならない。そして、同法56条が生活保護基準の決定権者である厚生労働大臣をも規制する規定と解される所以は、もし同条が保護の実施機関しか規制しないものとするれば、厚生労働大臣の無制約な保護基準の不利変更措置にも保護の実施機関が従わざるを得ないことによって、結局は同条の規制は骨抜きになり、同条の法規範はその存在意義の多くを失うことにならざるを得ないからである（原審原告第3準備書面12頁以下、同第6準備書面3〜16頁ほか）。(4)ことに、朝日訴訟が当時の厚生大臣による生活保護基準の引き上げを求めて争

われた事案であったことと対比すると、本件は、「健康で文化的な最低限度の生活」の具体的内容をなすものとして法8条に基づき高齢者の具体的な生活需要を算定して創設され、以来半世紀近くにより維持・拡充されてきた老齡加算の廃止措置の効力を争っている事案であり、この点に朝日訴訟のケースと著しく異なつた特徴がある。

老齡加算制度は、厚生（労働）大臣自身による半世紀近くにわたる維持・拡充により、その必要性、合理性は極めて強く裏付けられてきた。したがって、これを廃止するためには、対象者の特別需要の消失が明白であり、かつ、老齡加算の廃止によつても、社会通念に照らし、対象者の健康で文化的な生活が脅かされていないことを、被控訴人ら・厚生労働大臣側が厳格に主張立証しなければならぬ。被控訴人側がこのような主張・立証をなし得ないときは、本件老齡加算の段階的廃止に基づく各処分は、法56条の「正当な理由」を満たさず、違法となるべき道理である。

(5)なお、この点に関しては原審裁判所も基本的に同調され、法の要求水準である「健康で文化的な最低限度の生活」が極めて抽象的・相対的な概念であるため、厚生労働大臣の保護基準の不利変更により憲法25条関係条規の趣旨に反する危険を常に内包しているとした上で、「法56条の規定は、そうした事態を回避するための担保として機能することが予定されているとみるべきであつて、保護基準の変更との関係においても、変更の内容のみならず、その変更の要否や内容

について検討を加えた過程や…：実施に至る過程をも総合して、その不利変更の『正当な理由』があつたかどうかを判断されるべきであり、そう解することによつて初めて、法8条とは別に法56条の適用を論ずる意義があり、上記の担保としての機能が全うされるものといえる。したがつて、以上の限度で、法56条の規定は、保護基準の変更についても適用があるといふべきである。」と判示している（判決書26頁）。

(6)原審裁判所がこのように厚生労働大臣の保護基準決定権限の行使についても同法56条の適用があり得ることを正面から認めながらも、結局はその見解を最後まで貫徹し得なかつたことについては、控訴人らが控訴理由書(1)41頁以下において詳述したところである。

以上に述べた生活保護法8条に基づく厚生労働大臣の保護基準の決定権限の行使と同法56条との関わりについては、控訴人らが本訴における第一の争点として当初から提起してきた問題点であるので、当審裁判所としては上記のような控訴人らの主張および原審裁判所の見解に耳を傾けられ、本件保護基準の変更措置（老齡加算廃止決定）の法的是非の審査において、同法56条の規範的意義を明快に貫徹されることを切望する。

2 朝日訴訟最高裁判決傍論における奥野補意見等の援用

控訴人らの主張の第二は、朝日訴訟最高裁判決の傍論における多数意見に対して注目すべき批判的見解を明示した奥野健一裁判官の補意見、および、これとほぼ同じ立場に立つ同訴訟の第一審判決

（いわゆる浅沼判決）の援用である。

(1)すなわち、奥野裁判官はその補意見の中で、

「『健康で文化的な最低限度の生活』なるものは、固定的な概念ではなくして、当該社会の実態に即応して確定されるべきものであり、その具体的な内容も、算数的正確さをもつて適正に把握し難いものであることはいふまでもない。

しかしながら、右の規定が、生存権を単なる自由権として…ではなく、…積極的に、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るような施策を講ずべきことを、国の責務として要請する権利として捉えているところに、新憲法の近代的憲法としての特色があるものといわなければならない。このことに思いを致せば、憲法は、右の権利を、時の政府の施政方針によつて左右されることのない、客観的な最低限度の生活水準なるものを想定して、国に前記責務を賦課したものとみるのが妥当であると思う。

従つてまた、憲法25条1項の規定の趣旨を実現するために制定された生活保護法が、生活に困窮する要保護者…に対し具体的な権利として付与した保護請求権も、右の適正な保護基準による保護を受け得る権利であると解するのが相当であつて、これを単に厚生大臣が最低限度の生活を維持するに足りると認めて設定した保護基準による保護を受け得る権利に過ぎないとは解する見解には、私は承服することができないのである。

そして、保護受給権を上記のように解する以上、厚生大臣の保護基準設定行為は、客観的に存在する最低限度の生活水準の

内容を合理的に探求して、これを金額に具現する法の執行行為であつて、その判断を誤れば違法となつて裁判所の審査に服すべきこととなる。」

と述べており、朝日訴訟第一審判決も、基本的にはこれと同様の見解に立つて、「もともと右のような意味においての『健康で文化的な生活水準』は、学者のいう生活水準の各種の区分のいずれに属するかは争いがあり、また、それ自体各国の社会的文化的発達程度、国民経済力、国民所得水準、国民の生活感情等によつて左右されるものであり、従つて、その具体的な内容は決して固定的なものではなく、通常は絶えず進展向上しつつあるものであると考えられるが、それが人間としての生活の最低限度という一線を有する以上、理論的には特定の国における特定の時点においては一定客観的に決定すべきものであり、また、し得るものであるといふことができよう。

もちろん、具体的にいかなる程度の生活水準をもつてここにいう『健康で文化的な生活水準』と解すべきかは、…それが微妙な価値判断を伴うだけに困難な問題であつて、…それ故にこそ、法は…最低限度の生活水準の認定を第1次的には政府の責任にゆだねているのである。しかし、それはあくまで前記憲法から由来する生活保護法3条や8条2項に規定せられるところを逸脱することを得ないものであり、その意味においては羈束行為といふべきものである。」

と判示している。(2)これらの判示は、憲法25条や生活保護法3条が定める「健康で文化的な最低限

審原告第4準備書面、同第6準備書面16頁以下、控訴理由書(1)147頁以下、同書(2)ほか)。

以上

第3 控訴審における重要な審理課題は何か

しかし、控訴審における重要な審理課題は、裁判長がいわれるような、厚生労働大臣の生活保護基準決定をめぐる裁量判断の有無・程度・性格等についての、朝日訴訟最高裁判決の判示にいかに対応すべきか、というテーマには止まらない。

そのテーマに関連して、より一層緊要かつ具体的な審理課題としては、第一に、厚生労働大臣の老齢加算廃止措置(保護基準の不利益変更決定)について、証拠調の結果をもふまえて、果たして生活保護法56条にいう「正当な理由」が見出せるか、被控訴人側や第一審判決が挙示する老齢加算廃止措置の「合理的な理由」は、十分に上記法条のいう「正当な理由」たり得るか、を説明すべき課題が存するし(第一の争点関係)、また第二には、老齢加算の廃止が、控訴人らを含む高齢者保護世帯に対してどのような困窮を現実にもたらしたか、それによって、高齢者保護世帯の人たちが「健康で文化的な最低限度の生活」を脅かされる状態に陥ったか否かを、事実と証拠に照らして説明すべき課題が厳存する(第二の争点関係)。

当審裁判所がこれらの重要な審理課題にこそ真正面から取組まれて、本訴の争点について控訴人らをはじめ多くの国民を納得させるに足るだけの、適正な法的判断を示されることを望むものである。

度の生活」とは、抽象的で相対的な概念であり、その具体的な認定判断は、厚生労働大臣の広汎な裁量に任されているとする朝日訴訟最高裁判決(傍論の多数意見)とは異なっており、「厚生大臣の保護基準設定行為は、客観的に存在する最低限度の生活水準の内容を合理的に探求して、これを金額に具現する法の執行行為であり、「その判断を誤れば違法となつて裁判所の審査に服すべきことになる」(奥野補足意見)とか、あるいはまた、「『健康で文化的な生活水準』とは、それが人間としての生活の最低限度という一線を有する以上、理論的には：客観的に決定すべきものであり、また、し得るものである」(朝日訴訟第一審判決)としている。

すなわち、これらの判示は、健康で文化的な生活の「最低限度」は客観的・科学的に認定把握することが可能だとする見解に立つものであるが、その場合でも、厚生大臣の保護基準決定における裁量判断の余地を認めぬとするのではなくして、その裁量は、何が法の趣旨とする「健康で文化的な最低限度の生活」の保障であるか、言い換えれば「法の趣旨とするところは何か」、すなわち「法の何たるか」を探求することに向けられた裁量判断だとするものであって、その意味では、羈束裁量説に立つものと解することができよう。

(3)控訴人らの提起した第二の争点は、このような見解にも依拠しつつ組み立てられてきたものであり、金沢誠一教授の意見書や証言等は、かかる主張を裏付ける立証努力として行われたものである(原

第2 準備書面

2009（平成21）年7月7日

東京高等裁判所第19民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 新井章

弁護士 田見高秀

弁護士 淵上隆

弁護士 竹下義樹

弁護士 望月浩一郎

弁護士 黒岩哲彦

弁護士 小寺貴夫

弁護士 吉村清人

弁護士 水田敦士

弁護士 佐藤誠一

弁護士 佃俊彦

弁護士 鳥海準

弁護士 田島浩

弁護士 西岡弘之

弁護士 柳沢尚武

弁護士 坂本雅弥

弁護士 中川勝之

弁護士 牧戸美佳

弁護士 北村将郎

弁護士 高橋力

弁護士 田所良平

弁護士 林治

弁護士 大沢理尋

弁護士 ほか

控訴人らは本年4月30日付証拠申請書において、富家貴子証人らの専門家証人および控訴人本人らの各取調べを申請し、それぞれの人証取調べの必要性について主張したが、なお、それらの点に関して以下のとおり主張を補充する。

第1 第1の争点（老齡加算廃止措置の法56条違反）に関する立証の必要性

本件で控訴人らは二つの争点を提起してきた。すなわち、第1の争点としては、本件生活保護基準の変更（老齡加算の廃止）が生活保護法56条に違反するか否か、また、第2の争点としては、上記生活保護基準の変更が控訴人ら対象国民を「健康で文化的な最低限度の生活」以下の生活状態に陥れるものとなったか否かである。

1 第1の争点に関する主張立証の要点

そのうち、まず第1の争点に関しては、本件生活保護基準の変更（老齡加算の廃止）が、既定の保護基準を不利益に変更する措置として、生活保護法56条にいう「正当な理由」を備えたものといえるかが問われることになるが、同条は、①生活保護受給者の保護受給権が法的な権利（人権）として承認・確立された貴重な性格のものであり、しかも、②既定の保護措置によって現実に保障されてきた保護の内容は、受給権者の既得の権利・利益として、対象者の「健康で文化的な最低限度の生活」を維持・確保する上で最大限に尊重されて然るべきものという道理をふまえ、被保護者の権利・地位を強

力に保護しようとする趣旨で定められた条項である。

このような同条の趣旨に鑑みるときは、そこでいわれる「正当な理由」とは、①既定の保護基準を敢えて不利益に変更するだけの余儀ない（已むにやまれぬ）事由、言い換えれば、**不利益変更の高度の必要性と合理性が認められる事由のあること**をいうものと解するのが相当であつて、その場合でもなお、②不利益に変更された後の保護基準が、生活保護法3条や8条2項等の要件を充たすものでなければならぬことはいふまでもない。

ところで、本件第1の争点においては、被控訴人らは老齡加算廃止を合理づける根拠として、70歳以上の単身無職者の消費支出が60歳〜69歳のそれと比べて低いこと（比較①）等の理由から、70歳以上の高齡被保護者に老齡加算を必要とするだけの特別な消費需要がもはや失われているということを挙げ、これに対して控訴人らは、消費支出は収入の如何によって制約される側面があるから、単純な消費支出額の比較によって結論を導こうとするのは早計であることをはじめ、種々の理由を掲げて老齡加算の廃止には合理的・必要の理由が欠け、法56条にいう「正当な理由」が備わっているとはいえないと主張してきた。

このように、老齡加算廃止措置について法56条の「正当な理由」があったといえるか否かに関しては、具体的には、社会保障審議会福祉部会の生活保護制度の在り方に関する専門委員会（以下、単に「専門委員会」という）が平成15年12月16日付で発表した審議結果の「中間取り

まとめ」に示された、上記比較①等の理由の成否をめぐる争われてきたわけであり、従つて、控訴人らは原審では、上記専門委員会の委員として終始審議に關わられた布川静岡大学教授の「意見書」（甲40）や同教授の広島地裁における証言調書（同41）および雑誌「医療・福祉研究」掲載の論文「生活保護基準決定の改善に向けて」（同13）を中心に、専門委員会の議事録や説明資料（同14〜15）、全国消費実態調査その他の統計資料（同21以下）等を提示して、上記比較①等を主たる根拠とする老齡加算廃止措置が合理的理由を欠く所以を立証してきたのである。

2 岩田正美専門委員会委員長の「意見書」（甲110）の決定的な重要性

この点に関して今般控訴人らは、当の専門委員会の委員長として、そこでの審議4や「中間取りまとめ」等に当たられた岩田正美日本女子大教授の「意見書」（甲110）を提出することを得た。そこで、裁判所におかれては、この「意見書」の貴重性・重要性に鑑みてこれを熟読玩味し、その意味し示唆するところを把握されんことを要望する。

というのは、原審裁判所はこの点について、

「（比較①及び②の事由は、）70歳以上の高齡者の被保護者において、老齡加算を付加しなければならぬ特別の需要がないことを基礎付ける相応に合理的な根拠と位置づけることが：可能である。」（判決書29頁）

とした上で、

「（老齡加算）の導入の経緯及びその後

の推移に照らすならば、比較①及び②を主要な根拠として老齢加算の減額・廃止を行ったとしても、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど、憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反するとまではいえず、厚生労働大臣において裁量権の範囲の逸脱または濫用になるということではできない。」(同書47頁)

と結論しているのであるが、岩田教授はこの「意見書」において、次のような注目すべき指摘をされているからである。

①「この専門委員会が設置されたのは、平成12年の『社会福祉事業法等一部改正案に対する付帯決議(衆議院)』、平成15年の『骨太方針』、同年の『財政制度等審議会建議』などによって、その見直しの必要性を迫られたことが根拠にある。とりわけ平成15年の『骨太方針』や『財政制度等審議会建議』においては、生活保護基準の『低さ』ではなく、『高さ』に焦点が移っており、このため、…むしろ『老齢加算』や『母子加算』の見直しという具体的課題が投げかけられたという特徴を持っている。

このため、『暫定方式』であった格差縮小方式と水準均衡方式の問題点を、最低生活費の理論構築…によって克服する方向ではなく、端的に言えば、加算の合理性をあくまで一般世帯との均衡で検証することを最優先課題として検証することを求められた。…

しかし、制度の全体課題とは切り離されて、加算問題の処理がまず求められたという意味で、この一専門委員会での一検証はやや特殊な枠をはめられていた、という感じは拭えない。」(意見書3頁)

②「…このため社会的な生活様式からの脱落のないギリギリの最低生活をデータから求めるといふ視点での検証は棚上げとなり、家計調査および全国消費実態調査データによる検証が急いで行われることになった。この検証は、『変曲点』ではなく、主に平成11年全国消費実態調査を利用した、所得階層別の実態生活費との水準比較(どちらが高いか)という、簡便なものとなった。したがって、専門委員会の結論はあくまで、こうした観点とデータからの検証に過ぎないことは注意すべきである。」(同書5頁)

③「これらのことから、専門委員会としては、…生活扶助基準の標準世帯として3人世帯だけではなく、単身世帯を別途新たなモデルとして設け、一般世帯との均衡を図るよう、中間報告において記述した。この点は最終報告においても、多人数世帯基準の是正、単身世帯基準の設置、1類年齢別基準の見直しの3点をくり返し強調している。つまり、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』の不合理性の是正の後で、あるいは一体的になされるべきであるというの、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、多人数世帯への換算率の削減をつまみ食いに先行させ、7割を超える単身世帯への単身モデル構築や年齢別の1類基準額の是正等が未だに提案されていない結果となった。この点については専門委員会委員長の立場として、はなはだ不本意であると言わざるをえない。」(同書6〜7頁)

④「生活保護基準は、利用者の最低生活

水準を規定すると共に、日本社会における貧困尺度として機能する。この場合留意すべきは、貧困尺度として生活保護の要否判定に使用される扶助費や加算の範囲である。

理論的には、加算などは生活扶助の本体とは異なるものであるが、先にも述べたように、加算が生活扶助の著しい低さをカバーする役割をも担って登場し、また、加算を含めて生活保護の要否判定が行われてきた経緯を考えると、その削除は貧困尺度それ自体の圧縮を意味する。したがって、たとえ加算であっても、その妥当性の検討は慎重に行われねばならない。」(同書7頁)

⑤「たとえ母子世帯に関しては、所得分布が全体として低いほうに偏っていることはよく知られており、他方高齢者世帯は、所得格差が一般世帯より大きいといわれてきた。このため、専門委員会の検討でも、母子世帯については全国消費実態調査による母子世帯データの第Ⅲ五分位との比較を行った。高齢世帯においても、格差の程度を検証し、下部10%〜20%の位置づけの点検が必要であった。

この点について、平成19年に行われた『生活扶助基準の評価検討に関する検討会』報告において、標準世帯における下部10%(第1十分位)は、その第Ⅲ五分位(中央値)の消費額の7割になるが、60歳以上単身世帯は同じ割合が5割に留まっていることを指摘している。高齢世帯の所得格差の大きさはつとに指摘されてきたところであるが、格差の大きな集団では、必ずしも下部10%が参照グルー

プとなりえないことも示されたと言えよう。

その意味で、一般世帯の下部のどこが妥当な参照集団かの検証が別途重要なものとなる。また、これと関わって、生活実態を示すエンゲル係数や先の社会生活様式からの脱落の度合いを示す指標などの多面的な検証が合わせて行われる必要があった。専門委員会のレベルでは、これは十分なしえていない。」(8〜9頁)

⑥「生活保護法によれば、生活保護の基準は厚生労働大臣が決めることとなっている。だが、この基準の意味の大きさを、専門家や各団体の代表による協議が必要であり、それゆえ、これまでの基準の変遷もそうした形式をとってその妥当性の検証が行われてきた。この場合、専門家による検討と行政の政策判断との関係には、一般的に次の二つのパターンが5あり得る。…

だが、残念なことに、専門委員会報告と厚生労働省の制度変更の関係は上記の何れでもなかった。この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。…

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り、標準世帯方式による現行生活扶助基準改訂を前提にすれば、そのようなセットでしか世帯類型別の水準の妥当性を問えないはずだと考える。」(同書9頁)

以上のような専門委員会委員長としての

岩田教授の指摘をふまれば、上記比較①等を目して、「老齡加算を付加しなければならぬ特別の需要がないことを基礎付ける相応に合理的な根拠」たり得ると即断した原審判決の評価判断が、比較①②の論が老齡加算廃止の「理由」として当局サイドからも出された政治的な背景や作為性を見抜くことができず、「比較」に相對論の限界や陥穽に気付き得なかつた謬見以上のものでないことが理解されるであろう（なお、併せて甲49の参照を乞う）。

3 富家貴子氏の証人尋問の必要性

原審判決の老齡加算廃止措置の適法性に関する判断に多くの問題点が存することは、控訴人らがつとに控訴理由書等で指摘してきたところではあるが、その中でも看過し難いほどの重大な問題点の一つは、原審が老齡加算の制度を生活扶助基準の付加的部分（いわば「おまけ」と捉え、後者の法的取扱いに比して、よりイージーな取扱いをすることも許されるとしている点である。それは、次のような原審判決の判示からも窺い知ることができる。

「（老齡加算導入の経緯及びその後の推移に照らすならば、）高齢者の特別需要の存在が十分な合理性をもって基礎付けられていたとはいえない。したがって、その減額・廃止に当たっては、老齡加算を除いた生活扶助基準額のみで法の要求する生活水準を満たすことが可能かどうかという点にさかのぼって、高齢者の生活実態、実際の消費支出の状況を調査することが不可欠とみるのは相当でない。

もとより、生活扶助基準のうち、本体ともいふべき基準生活費の減額が問題とされるのであれば、法の要求する生活水準を満たすかどうかという観点から、被保護者の生活実態に係る調査を行うことが極めて強く要請されることも考えられるが、本件においては、基準生活費に付加して給付される老齡加算が問題とされているのであって、……」（原審判決47頁）

原審判決のこのような判断態度は、生活保護基準の適法性の司法審査に「二重の基準」を持ち込むものとして、学説の厳しい批判を浴びるところとなっているが（甲109西土彰一郎「速報判例解説」）、それはともかく、原審のかような老齡加算制度の捉え方は正確でもなければ、妥当でもなかつたのである。

すなわち、富家氏によれば、老齡加算制度は1960年の発足以前から厚生当局内でも、生活保護法8条や9条に基づいて配慮されるべき「高齢者に特有な生活需要」への手当ての必要性として、**生活保護本来の立場からの検討**が始められており、その検討が熟して制度化が構想される中で、同年に国民年金制度の中に老齡福祉年金制度が発足する運びとなつたのを契機に、一般生活扶助基準への「加算」制度として創設されたものである。「高齢者の最低限の衣食住を満たすことにとどまらず、加齢による心身状態の変化に対する対応は当時から求められており、それは低所得者ほど自ら対応することとは困難であること、また、生活扶助基準のあり方からして、老齡加算はその必要性を有していたのであり、その後も76年も80年も83年も——必要性が認

められていた」（甲56「老齡加算は単なる『みあい』加算なのか」「賃金と社会保障」誌07年8月上旬号）

と氏は述べていることが注目されるが、氏はこのような老齡加算制度の創設の経緯や制度本来の趣旨について、当時の立法関係者らに直接取材して調査するともに、当時の事情を明らかにする多くの文献資料をも渉猟して、真相を解明し、「意見書」にまとめておられるのである（ほかに甲54「意見書」、同55立命館大学修士論文「生活保護における老齡加算廃止問題と高齢者の最低生活の検証」を参照）。

原審判決の老齡加算制度の誤解を正す上で貴重な富家氏の知見を、「意見書」等を手掛かりに具体的詳細に聴取するためにも、証人尋問は必要不可欠と思われる。

4 控訴人ら4名の本人尋問について

第1の争点を解明する作業の中心は、既述のとおり、老齡加算廃止の理由として挙げられている比較①および②が十分に合理性をもち、かつ、その理由に基づいて加算廃止にふみ切ること高度の必要性が認められるから、これらの点の解明にとって上記のような証拠——「意見書」や証人尋問など——の取調べが必要不可欠であることはいままでもないが、それに加えて、控訴人ら本人が加算廃止措置によつていかなる生活上の影響・打撃を蒙つたかを、本人尋問を通じて明らかにすることまでが必要条件とは必ずしも考えない。

しかし、老齡加算廃止措置に「正当な理由」が認められるか否かを判断する際に、

その廃止措置によつて対象となる保護受給者がどれほどの生活上の影響・打撃を蒙つたか顧みることが、関わりのない事柄であると考えられることもできない。なぜならば、老齡加算廃止措置によつて対象者のそれまでの生活が脅やかされるようなことがあれば、たとえそれが直ちに「最低限度の生活」水準を下回るとはいえないとしても、なお「正当な理由」ありとの認定を妨げることがあり得るからである。

その意味で、第1の争点に関して控訴人ら本人の取調べは——必要条件とまではいえないが——十分条件であると解される。この点に関しては、原審裁判所も原告ら（控訴人ら）の主張を理解されて、「本件における基本的判断の枠組みに従えば、これら各個別事情に関する原告らの主張は、厚生労働大臣において、本件6

各決定の前提となる保護基準の変更につき、その裁量権の範囲の逸脱又は濫用があること（すなわち、「正当な理由」を欠くこと）の意——引用者注）を裏付ける間接事実としても、主張されているものとみることができ」（判決書48頁）と判示しているところである。

従つて、第1の争点に關しても控訴人ら本人を尋問して、老齡加算廃止の各生活への影響・打撃の実情を明らかにすることは、争点解明にとつて有用であり、有意味であるから、実施されるよう要望する。

5 近藤克則教授及び唐鎌直義教授の証人尋問の必要性

高齢者にとって所得低減が与える影響—

—死亡率や要介護度の上昇等——を大規模に調査した近藤克則日本福祉大学教授、社会保障制度の国際比較の専門研究者であり、高齢者世帯の貧困率等についても調査研究してこられた唐鎌直義専修大学教授の知見は、老齡加算廃止措置に「正当な理由」が認められるか否かを判断する上でも必要となる知見であり、その意味で第1の争点にも関わるものであるが、次に述べる第2の争点にも関わるところが、後記第3において述べることにする（なお近藤教授の「意見書」（甲107）は提出済みであり、唐鎌教授の「意見書」は近々提出の予定である）。

第2 第2の争点（老齡加算廃止措置の憲法25条、生活保護法3条等違反）に関する立証の必要性

1 第2の争点に関する主張立証の要点

第2の争点の内容は、本件老齡加算廃止措置が、70歳以上の高齢単身保護世帯の場合であれば、生活扶助給付月額10万円弱から2万円近い老齡加算額を廃止することによって、その「健康で文化的な最低限度の生活」を侵すこととなったか否かである。

控訴人らはこの点に関して、①一つには、高齢者の生活実態調査をふまえ、生活科学に基づいて国民生活費の調査分析を行った研究結果によれば、高齢単身者の「人間らしい生活」を確保するためには少なくとも月額10～11万円程度を必要とすることが指摘されており、そうだとすれば、上記のような老齡加算廃止措置は

明らかに憲法25条や生活保護法3条等にいう「健康で文化的な最低限度の生活」の保障を奪うものであること、②二つには、控訴人らの生活状況に照らしても、そうでなくともギリギリのゆとりのない生活を余儀なくされてきた控訴人ら高齢保護受給者が、老齡加算の廃止によって一層の生活困難に追い込まれ、衣食住の生活はもちろん、社会的な生活（社会的な交流や活動など）の面でも決定的な不足・不自由の状態に陥らされており、この点からしても老齡加算廃止措置は違憲違法といわざるを得ないことを主張してきた。そして、前者に関しては金沢誠一仏教大教授の「意見書」（甲33、同53）や関係論文（同18、同20）および法廷証言を中心に、高齢者の生活実態に関する証拠資料として平成11年および同16年の「全国消費実態調査・高齢者世帯結果表」（同21、同22）や「平成19年版高齢社会白書」（同25、同43）等のデータを、裁判所の「最低限度」判断のための証拠として提出した。

また、後者に関しては、一審原告12名の「陳述書」や「補充陳述書」に加えて、原告のうち〇〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇3名の法廷証言を中心に、高齢者の生活実態を明らかにする上記の関係資料をも提出し、それらの証拠資料によって、老齡加算廃止がいかに高齢者の生計や生活を圧迫し、「健康で文化的な最低限度の生活」を脅かしているかを明らかにしてきた。

2 控訴審に入って

控訴人らは控訴審の冒頭で、原審判決に

対する不服の事由を控訴理由書(1)(2)で申し述べるとともに、前項①に関しては、金沢誠一教授の「意見書」（甲33等）に厳しい批判を浴びせた原審判決に対する同教授の反動的「意見書」（甲87、同104）を始めとして、「首都圏・高齢単身世帯の最低生活費試算（平成20年7月現在）」（甲88）等の調査研究資料を、書証として提出し、併せて金沢教授と伊藤圭一全労連調査局長の証人尋問を申請した。

また、前項②に関しては、控訴人ら及び本件訴訟に先立って行われた東京都知事に対する審査請求に加わった者らに対する生活実態調査報告書（甲105）、「生活保護受給者老齡加算廃止後の生活実態調査追加報告」（甲106）等を書証として提出し、併せて上記追加報告及びこれに先立って一審において提出した「生活保護受給者老齡加算廃止後の生活実態調査報告」（甲52）の調査・作成にあたったメンバーの一人である鮎澤ゆかり全日本民医連ソーシャルワーカー委員会委員の証人尋問を請求すると共に、控訴人（一審原告）らのうち、〇〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇および〇〇〇〇4名の本人尋問を申請した（これら4名の各「陳述書」は、すでに原審段階で提出済みであり、鮎澤氏の陳述書は近々提出予定である）。

そして、さらに上記①および②に共通する立証事項の書証として、高齢者の多病性や中途障害性等の特性を指摘した専門研究者の「意見書」（同92）等の多数の書証を提出すると共に、第1の5にも記載した近藤克則日本福祉大学教授唐鎌

直義専修大学教授を証人として申請している。

3 金沢誠一教授の再尋問の必要性

金沢教授は京都地域を対象として、そこに生活する高齢者や若年単身者、中年夫婦等多様な世帯類型について「生活実態調査」「持ち物財調査」「価格調査」を行い、マーケット・バスケット方式により最低生活費を算定して、単身高齢者の最低生活費（生活扶助相当支出額）を月額10万余円～11万余円とみるのが相応であると、その研究結果を報告した（甲18、同33）。

ところが、これに対して原審判決は手厳しい批判を浴びせ、「金沢教授の調査の内容を分析してみると、65歳以上の高齢単身世帯及び夫婦のみの世帯の各所得分布は、所得が上記調査で算定された最低生活費未満のもの割合が単身世帯で87・1%、夫婦のみの世帯で52・1%に達するというのであって、…これらの数字に照らせば、上記最低生活費は、現実を踏まえた『健康で文化的な最低限度の生活水準』とは見合うものではなく、意識的に在るべき数値として算定されたのではないかとの疑問を抱かざるを得ない。」（判決書43～44頁）

などとして、エモーショナルな専断をもって金沢教授の分析・見解を斥け、調査報告の内容に正面からまともに向き合おうとする姿勢を示さなかった。

このような判断態度は、冷静な審査判断を旨とすべき裁判所としてあるまじき対応であり、また、研究者に対して礼を失

した振る舞いといわざるを得ないが（教授らのこの調査研究が、2年もの年月をかけた真摯な取組みの結果であることは、教授の論文（甲18）や「意見書」（同33）を一見すれば明らかである）、当の金沢教授自身は、当審に提出した「意見書」（同87、同104）において、次のように反論している。

「この判断には2つの誤りがある。まず第1に、…算定した『最低生活費』の生活扶助相当額と老齢加算を含めた生活扶助額との差額が月額1万円に満たないことを考えただけでも、それが『在るべき数字』であると断定できるほどの額でないことは容易に判断できるはずである。」

「第2の誤りは、算定した『最低生活費』は、単身高齢者世帯の『健康で文化的な最低限度の生活』の需要を測定したものである。…その結果として算定された額であり、その額未満の割合がどの位になるかということは、直接には関係のないことである。逆に、その割合が高いからといって、『最低生活費』の額を低く抑えるとすれば、それこそ意識的に『あるべき数字』ということになるのではないだろうか。」（同87の3～4頁）

以上のほかにも、金沢教授は自らの「意見書」（同33等）で示した高齢単身世帯の「最低生活費」の生活科学的な分析と算定について、詳細な説明と解説を試みしておられるが（同104）、原審での教授の証言が短時間に限られた中で、必ずしも意を尽くせずに終わったことを併せて考えると、再尋問の機会を与えられるべきが相当と思われる。

4 控訴人ら4名の本人尋問の必要性

第2の争点の内容は、すでに述べたように、老齢加算廃止措置が控訴人ら高齢被保護者の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵すものか否かであるから、この措置の対象者である控訴人らの生活実態わけてもこの加算廃止措置によって控訴人らの生計や生活がいかなる影響を蒙ったかは、裁判所が争点を説明し、解決（判定）に導く上で必要の要証事実であり、審査事項である。従って、この争点に関するかぎり、控訴人らの本人尋問はまさに要件事実にかかわる証拠調べとして、必要に実施されなければならない筋合いである。

もっとも、この場合、ひとくちに老齢加算廃止措置といっても、その中には厚生労働大臣が保護基準の変更として行う加算廃止の行政決定と、それを前提とし根拠として被控訴人ら保護の実施機関が行うべき個別具体的な保護処分とが、2段階的に存するわけであって、上記の理は、後者についてはそのまま妥当するが、前者についてはそれが対象者全員に適用されるべき一般処分（ないし一種の行政立法）であるだけに、単純に上記の理を当て嵌めることはできない。

それは、前者が対象者に一律に適用される性格のものであるがゆえに、控訴人らだけではなく、控訴人らを含むすべての対象者を「最低限度」以下の生活に陥れるような保護基準の策定であることが証明できて初めて、違憲違法との非難が可能となる理だからである。その点の証明のためにこそ、控訴人らを含む多くの対象者（高齢者）の生活実態調査の資料が

役立つことになるわけで、既掲の全日本民医連の高齢者調査（甲52等）や70歳以上の高齢者保護世帯の生活実態調査報告（同105）、その他多数の高齢者の生活と健康に関する調査研究報告（同90、同108）は、そのための証拠資料に外ならない。控訴人ら本人の尋問結果は、この場合、対象とされる高齢者保護世帯一般の生活実態を窺い知る上での、貴重な一部の・例示的データとなるはずである。

なお、以下に各証人毎の証人取調べの必要性について、説明を補充する。

第3 各証人別の取調べの必要性

（富家氏については前記第1の3記載のとおりであり、金澤教授については、前記第2の3記載のとおりであって、ここでは繰り返さない）

1 近藤克則教授の証人尋問の必要性

前述の第1の争点である、法56条の「正当な理由」の存否の判断にあたっては、単に前記比較①②の理由の当否のみを判断すれば足りるというものではない。これまでであった老齢加算を廃止するにあたって、「本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、容易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価」していないかが問われなければならない。

また、第2の争点である、本件老齢加算廃止措置が高齢被保護者の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵害することに

なつたか否かという争点に関しては、最低生計費の算定においてどのような費用を考慮しなければならないのかというの重要な争点であり、本件老齢加算廃止措置について具体的には特に交際費の金額の算定評価が控訴人らと被控訴人らとの間で激しく争われている。

さらに、同じく第2の争点について、控訴人ら被保護者の生活の困難状況に照らして本件老齢加算廃止措置が高齢被保護者の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵害することになったと言わざるを得ないという控訴人らの主張を判断する前提として、控訴人らが「健康な生活」を維持するためにどのようなことが必要なのかということについての知見は重要な意味を持つているというべきである。

日本福祉大学社会福祉学部の近藤教授は、高齢者を対象とした大規模な調査並びに海外の諸研究を踏まえ、所得が低い層ほど不健康な者が増え死亡率は上昇すること、逆に階層が高い者ほど健康であるという「健康格差」の問題が日本においても見られることを明らかにし、また、「経済的に困難が増す」というライフイベントを経験することで健康を損なうこと、さらに、所得の減少に伴って社会的なつきあいやネットワークが小さくなることも、うっただけでなく死亡率にまで悪影響を及ぼすことなどを明らかにした上で、健康被害を与える可能性のある政策が取られる前に、その政策が人々の健康に対して与える潜在的な影響や人々の間の影響の分布を評価する「健康インパクト評価」が必要であることを主張している。

同教授の証言によって、本件の老齡加算廃止措置が被保護者の経済的困難を増加させ、被保護者の健康を損なう虞を生じさせることよって「正当な理由」を欠くと評価するほかないこと、所得の減少に伴って社会的なつきあいやネットワークが小さくなるのが、うっただけでなく死亡率にまで悪影響を及ぼすことから、金澤教授らが最低生計費の算定に当たって計上する額の交際費の必要性が認められること、所得が低い層ほど健康な者が増え死亡率は上昇すること、逆に階層が高い者ほど健康であるという「健康格差」という問題に留意しつつ、控訴人ら被保護者の生活状況を検討する必要があることなどを立証するものであり、同証人の証人尋問は事案の判断に不可欠である。

2 唐鎌直義教授の証人尋問の必要性

専修大学経済学部の唐鎌直義教授は、次の3点について証言するものである。

まず、第1に、70歳以上の高齢者に特別な消費需要がないという被控訴人らの主張に対する反論であり、70歳以上の単身無職者の消費支出が60歳〜69歳のそれと比べて低いこと（比較①）等から、70歳以上の高齢被保護者に特別な消費需要がないと即断することはできないことを、「70〜74歳」層と「75歳以上」層は同一ではないことや、高齢者が消費行動を慎重化せざるを得ない現実などから説明し、少なくとも70歳以上をすべて一律に捉えて老齡加算廃止を正当化するのには誤りであることを証言する。

第2に、高齢者世帯の貧困率の高さとこ

の貧困率から推認される低所得層高齢者の貧困の実態を詳細に明らかにすることよって、低所得高齢者世帯の生活扶助相当支出額と老齡加算を除いた生活扶助基準額との比較（比較②）によつて、老齡加算の廃止を正当化することが誤りであることを証言する。

第3に、イギリスの社会保障制度を詳述し、これとの比較から見た日本の生活保護、社会保障制度の問題点について証言する。現在のイギリスと日本が経済水準においては差がないにもかかわらず、社会保障制度においては未だに大きな差があることからすれば、ただでさえ貧困な社会保障制度の中で安易に生活保護水準の切り下げに走った今回の老齡加算廃止措置がいかに不当であることを明らかにするものである。

唐鎌証人によつて立証する上記の第1点及び第2点が、前述の第1の争点である、法56条の「正当な理由」の存否の判断にあたつて重要な意味を持つことはいまでもない。

さらに、唐鎌証人によつて立証する上記の第3点も、先進国であると自負する日本において、あるべき「健康で文化的な最低限度の生活」水準がどの程度ものであるかを判断するにあつて重要な意味を持つているのである。

3 伊藤圭一氏の証人尋問の必要性

前述のように、第2の争点である、本件老齡加算廃止措置が高齡被保護者の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵害することになったか否かという争点に関しては、最低生計費の算定においてどのよ

うな費目を考慮しなければならぬのかということが重要な争点である。

控訴人らが主張立証する「最低生計費」は、現在の保護基準額に老齡加算額を加えた額をわずかに上回る金額であり、最低限度の生活を営むためには老齡加算額を付加した金額が必要であることを裏付けられているのであつて、被控訴人らがこれを争わないのであれば、本件の保護基準変更措置（老齡加算の減額・廃止）の違法性は証明されたも同然である。

「首都圏・高齢単身世帯の最低生計費試算」（甲88）は、今日、首都圏において最低の生活をするには金銭的にいくら必要であるかを具体的に算定したものである。そして、75歳の女性を想定して試算した結果は、予備費を除いても月額16万4990円であり、そのうち生活扶助相当額は月額10万5731円と算定された。この金額は、現在の保護基準額に老齡加算額を加えた額をわずかに上回る金額であり、最低限度の生活を営むためには老齡加算額を付加した金額が必要であることを裏付けるものである。

この試算も金澤誠一教授が監修したものであるが、試算そのものは、首都圏の東京地評、埼玉県労連、神奈川県労連、千葉県労連、全労連と労働総研の共同による「首都圏最低生計費作業チーム」によつて行われたものであり、伊藤圭一証人は、全国労働組合総連合・調査局長として、このチームの中心にいた者である。そして、この試算の妥当性を検証するには、直接調査や試算に関与した人物に対して、その試算の方法、そのための調査内容と方法について、具体的に証言を求め検証

することが不可欠であり、控訴人らは同証人によつてその試算の合理性・妥当性を立証するものである。

4 鮎澤ゆかり氏の証人尋問の必要性

前述のように、第2の争点について、控訴人らは、控訴人ら被保護者の生活の困難状況に照らして本件老齡加算廃止措置が高齡被保護者の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵害することになったと言わざるを得ないと主張するものである。

そして、この主張を立証するための証拠として、全日本民主医療連合会ソーシャルワーカー委員会が作成した、「生活保護受給者老齡加算廃止後の生活実態調査報告」（甲52）及び「生活保護受給者老齡加算廃止後の生活実態調査追加報告」（甲106）を提出した。鮎澤ゆかり証人は、同調査報告をまとめたメンバーの一人であり、同調査報告の調査方法のほか、調査によつて明らかになった高齢被保護者の生活実態や、老齡加算の廃止によつて、高齢者世帯の中でいかなる属性（夫婦世帯と単身世帯、性別、要介護の有無・程度など）に属する者に、いかなる影響が出ているかについて証言するものである。

高齢被保護者の生活実態については、控訴人らの陳述書や本人尋問によつて立証するのとは別に、多数の事例を調査した第三者の証言が不可欠である。その理由は第1には、老齡加算の廃止によつて「最低限度」以下の生活に陥れたというのが控訴人らに特殊に生じた事情ではなく、広く高齢被保護者一般に生じていることを明らかにする必要があるのであるから

であり、第2に、既に70歳を超える控訴人らには、老齡加算の廃止によって「最低限度」以下の生活に陥れられたということについての必要かつ十分な供述を求めることが困難だからである。ここに鮎澤証人の証人尋問の必要性がある。

以上

第3準備書面

平成20年(行コ)第265号
生活保護変更決定取消請求控訴事件
控訴人(第1審原告) ○○○○ほか11名
被控訴人(第1審被告)
東京都足立区ほか9名

2009(平成21)年7月10日
東京高等裁判所第19民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 新井章
弁護士 田見高秀
弁護士 瀧上隆
弁護士 竹下義樹
弁護士 望月浩一郎
弁護士 黒岩哲彦
弁護士 小寺貴夫
弁護士 吉村清人
弁護士 水田敦士
弁護士 佐藤誠一
弁護士 佃俊彦
弁護士 鳥海準
弁護士 田島浩
弁護士 西岡弘之
弁護士 柳沢尚武
弁護士 坂本雅弥
弁護士 中川勝之
弁護士 牧戸美佳
弁護士 北村将郎
弁護士 高橋力
弁護士 田所良平
弁護士 林治
弁護士 大沢理尋
ほか

控訴人は、控訴理由書(1)の「第3法56条『正当な理由』についての原判決の判断の誤り」、「6『専門委員会等が検証の根拠とした資料の信憑性』について(72〜77頁)」において、「(平成11年全国消費実態調査の統計資料から作成された)専門委員会の検討資料の作成過程に特段不合理なところはなく、信憑性に疑義を生じさせるような事情も見当たらない」(原判決37〜39頁)と認定した一審判決が誤っていることを主張したが、本準備書面においてはこの点を敷衍して主張するものである。

第3準備書面の目次

第1はじめに	10
第2「特別集計」(比較①比較②)の統計的有意性の第1の問題点	11
第3「特別集計」(比較①比較②)の統計的有意性の第2の問題点	16
第4「特別集計」(比較①比較②)の統計的有意性の第3の問題点	18
第5結論	20

第1 はじめに

1 母子加算全廃の根拠資料政府「統計的意味確認できず」

a) 厚生労働省は、生活保護の在り方に対する専門員会第4回の説明資料として、第1に、本件で比較①比較②と呼んでい

る平成11年全国消費実態調査における60歳以上の高齡単身無職世帯の個票の同省による特別集計結果、

第2に、同じく平成11年全国消費実態調査の「特定世帯編」「母子世帯」として統計が出されている一般母子世帯(母子供1人世帯及び母子供2人世帯)の個票の同省の特別集計結果、

をそれぞれ提出した(以下、「特別集計」といふ)。

b) 厚生労働省は、「特別集計」における統計結果では、老齡加算及び母子加算に相当するだけの特別需要があるとは認められないことが「実証」されたとし、老齡加算及び母子加算の廃止を同委員会に提示した。

c) ところが、政府は、2009(平成21)年6月22日、母子加算に関する「特別集計結果」は統計的有意差がないと答弁し、母子加算廃止の根拠たり得ないことを認めたのである。このことが以下のように新聞報道されている。

「母子加算全廃の根拠資料」政府統計的意味確認できず

「厚生労働省が4月に生活保護の母子加算を全廃した根拠の一つとしていた調査について、政府は22日、「資料の数値が統計的に有意なものであるかどうか確認できない」とする答弁書を閣議決定した。山井和則衆院議員(民主)の質問主意書に対する答弁書。

この調査は、6万世帯を対象とした全国消費実態調査(99年度)から母子世帯を抽出して集計。一般の母子世帯の食費や光熱費などの消費支出額が、母子加算を加えた生活扶助基準を下回ったため、

加算廃止につながった。

答弁書では、消費実態調査を用いたことは「最も詳細かつ最大規模の調査で、使用したことは適切」と認定。ただ、加算廃止の根拠とされる部分の分析対象は32サンプルにとどまる。関連資料が法令に従い廃棄されたこともあり、答弁書は、現存する資料では統計的な意味があるか確認できないとした。

また、抽出調査では、子ども2人の世帯の方が子ども1人の世帯より消費支出が少なくなっていた部分もあったが、理由については、「詳細な分析が困難で、お答えすることは困難」としている。「(朝日新聞2009(平成21)年6月23日10時37分*)」

d) 「特別集計」に基づいて母子加算を廃止するには、「特別集計」が統計上信頼性がなければならぬが、政府自身がその信頼性を否定しているのである。

2 それでは、老齢加算では統計的意味が肯定されるのか?

a) 政府は、老齢加算を廃止するための根拠とされた「特別集計」が統計上信頼性があるか否かについては、言及していない。

本件訴訟においては、「特別集計」を根拠として、老齢加算の廃止が違法でないとするためには、「特別集計」に統計上信頼性があることが前提であり、「特別集計」に統計上信頼性があることが主張立証されていなければならない。

b) 「特別集計」は、厚生労働省が、
①平成11年に全国消費実態調査のため

に収集された被調査者からの個別データ(「個票」という)の記載データを基礎として、

②老齢加算の必要性の「検証」に利用できるように、加工した(集計分類・項目を変えて、新たな部分集団を作り、その部分集団毎に数値を集計して平均値を算出して、新たな表に加工した)ものである。

c) 「特別集計」の問題点は3点ある。

第1は、平均値を母集団の代表として扱っているが、平均値を母集団の代表として扱うために不可欠な度数分布に関する情報が欠落しており、平均値が母集団の代表となっていない可能性が排除されていないことである。

第2は、平成11年国消費実態調査は5年ごとに年齢階級区分された統計であるにもかかわらず、特別集計は年齢階級区分を10年ごとに統合してしまったこと(母集団の統合)である。10年ごとに統合することにより、

①平成11年では、男女平均の単身高齢者の消費支出額では、《65歳以上69歳以下の者》よりも《70歳以上74歳以下の者》が上回っていることが隠蔽され、

②単身世帯の中で異常に消費性向が高い(つまり非常に多く貯蓄を取り崩して消費する)階級である《60歳以上64歳以下の者》が、高齢者のむしろ始点となる《65歳以上69歳以下の者》と同一階級にされて、年齢の増加に付随して増加する需要が消費支出の増加に結びつく傾向を統計から検出する方法が歪められてしまっていることが看過されている。

第3は、高齢者世帯で、年齢が高くなる

ほどに、同じ年代の世帯中の貧困世帯の割合が高くなるという点を考慮せず、異なる年齢間でも貧困率は同一であるという前提で、第I-5分位、第I-10分位で比較していることである。

このため、年齢の要因ではなく、貧困率が高いために《70歳以上の者》が《65歳以上69歳以下の者》と比較して消費支出が低くなっているにもかかわらず、この現象を年齢の要因によって消費需要が減少しているためのものと誤って評価されている。

d) 本準備書面では、「特別集計」で統計から得た結果を利用してなされたにもかかわらず、「特別集計」の結果について、その統計上の信頼性が検証されており、従って老齢加算廃止の根拠とならないことについて詳述するものである。

第2 「特別集計」(比較①比較②)の統計的有意性の第1の問題点

1 比較①比較②の基礎となった集計世帯数の推定

(1) 60歳以上高齢単身無職世帯の集計世帯数

全国消費実態調査は実際の全世帯を全数調査したものではなく、一定の標本数の調査世帯を抽出調査した、いわゆる標本調査である。

平成11年全国消費実態調査では、単身世帯全体では5002世帯の標本が調査され、そのうち60歳以上の単身無職世帯の集計世帯数は1717世帯である(高齢者世帯編：第26表：(単身無職世帯の)

60歳以上の男女、年齢階級別1世帯当たり1か月間の収入と支出)(甲12号証)。内訳は以下の通りである。
【表1】(注) %は概数表示しており、必ずしも100に一致しない。

	男女 (%)	男 (%)	女 (%)
60歳以上	1717(100)	249(14)	1469(76)
60歳～64歳	256(15)	34(2)	222(13)
65歳～69歳	420(24)	67(4)	353(21)
70歳～74歳	479(27)	67(4)	422(25)
75歳～	553(33)	71(5)	473(27)

集計世帯数の比率は、60歳以上の男子単身無職世帯14%に対し、60歳以上の女子単身無職世帯76%と後者が圧倒的多数を占める。

平成9年の資料であるが、厚生省が実施した平成9年の「国民生活基礎調査」によると、高齢者世帯(65歳以上の者のみで構成するか、又はこれに17歳未満の未婚の者が加わった世帯をいう)の構成は、夫婦のみの世帯が47・9%、単身世帯が47%、その他が3・1%となっている。そのなかで単身世帯に占める女性世帯の割合は約7割と男性世帯の2割を大きく上回っている(馬場康彦「高齢者世帯の生活費と社会保障」：季刊家計経済研

究2001年1月刊通巻49号63頁以下、64頁の図表1の高齢者世帯の構成（平成9年）の円グラフ。

(2)年間収入第I—5分位・第I—10分位の各階級の集計世帯数

さらに、年間収入第I—5分位階級の集計世帯数が全世帯数【表1】の20%の比率を保って集計された、また同第I—10分位階級の集計世帯数は全世帯数【表1】の10%の比率を保って集計された、各仮定（推定）して、それらの集計世帯数を推計する。

【表2】（第I—5分位階級の集計世帯数：推定）

	男女 (%)	男 (%)	女 (%)
60歳以上	343(100)	49(14)	293(75)
60歳～64歳	51(15)	6(1)	44(12)
65歳～69歳	74(24)	13(3)	70(20)
60歳～69歳	135(39)	17(4)	114(32)
70歳～74歳	97(27)	13(3)	74(24)
75歳～	110(32)	16(4)	94(27)
70歳～	207(60)	29(7)	177(51)

【表3】（第I—10分位階級の集計世帯数：推定）

	男女 (%)	男 (%)	女 (%)
60歳以上	171(100)	24(14)	146(75)
60歳～64歳	25(14)	3(1)	22(12)
65歳～69歳	42(24)	6(3)	35(20)
70歳～74歳	47(27)	6(3)	42(24)
75歳～	55(32)	7(4)	47(27)

(注) 以上の集計世帯数の分布は、あくまで推定である。しかし、平成16年全国消費実態調査に基づく特別集計について、60歳～69歳、70歳以上につき、年間収入第I—5分位階級・同第I—10分位階級につき、集計世帯数を記載した資料(乙39号証24～26頁)がある。これは、

単身世帯の集計で、単身無職・単身有業の双方を含んだものであるが、対比の為、次に掲げる。

【表4】

高齢単身世帯	男女 (%)
60歳以上	2611
60歳～69歳全国平均	1109(100)
70歳以上全国平均	1502(100)
60歳～69歳第I—5分位	247(22)
60歳～69歳第I—10分位	134(12)
70歳以上第I—5分位	335(22)
70歳以上第I—10分位	166(11)

(3) 以上により、比較①及び比較②で示された【60歳～69歳の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の消費支出額は121、360円であった】という結果は、集計世帯数135世帯(100%) (男17世帯(14%)・女114世帯(76%))の各標本値としての各世帯の消費支出額を算術平均した金額であると分かる。

同様に、【70歳以上の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の消費支出額は90、747円であった】という結果の方は、集計世帯数207世帯(100%) (男29世帯(14%)・女177世帯(76%))の各標本値としての各世帯の消費支出額を算術平均した金額であることが分かる。この集計世帯がどのように分布しているのかが問題である。

2 母集団の代表値及び代表値の推定方法と平均値の限界性

(1) 標本調査における個別標本値の集計値と母集団の代表値の推定の考え方(度数分布及び代表値としての算術平均値・中央値・最頻値)

ア、標本調査について

標本調査は、統計対象となる母集団のすべての個体から情報を得る全数調査(たとえば国勢調査など)ではなく、一定の方

式による無作為抽出により、統計対象となる母集団の中の一定数の個体からのみ情報(個別標本値)を取り、これから認識すべき母集団の特性を推定するものである。本件では、抽出調査した全国135世帯の標本値(1ヶ月の消費支出額)から、その母集団となる【60歳～69歳の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の全世帯】の1ヶ月の消費支出額を推定し、また抽出調査した207世帯の標本値(1ヶ月の消費支出額)から、その母集団となる【70歳以上の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の全世帯】の1ヶ月の消費支出額を推定する、こういう仕組みである。

この場合、標本調査は、同じ数の標本数で、2回目、3回目と同じ調査を繰り返した場合、標本数だけは同じでも無作為抽出により収集される個別標本は、行う毎に異なる個体となるから、当然に、行う毎に異なる個体標本値が収集されることになり、おのおの1回の調査結果は理論的に限定されたものとなる。

しかし、調査費用・調査時間を考えると、全国規模の消費実態調査というような大規模な調査、同じ標本調査を実際に複数回行う方法で結果の精度をあげるといようなことは不可能である。

そのため、ただ1回の標本調査の結果であるにも拘わらず、それから、母集団の特性を、推計統計学の理論(標本値から母数の値を推定する学問)に基づいて、推定するという手順を踏まえることになる。

この手順の際の最初の問題が、個別標本値をどのように集計したら(どういう方

法による集計値を出したら)、認識の対象である母集団の代表値と言って良い数値になるかの問題である。

イ、標本調査における個別標本値の集計値と母集団の代表値

①標本調査は、各標本の個別的値(これを「マイクロ統計データ」という)が基礎にある。これを分析して、認識しようとする母集団の特性値を推論する方法は、以下②、③で引用する北村行伸教授(計量経済学:一橋大学経済研究所助教授・同大学社会科学統計情報研究センター所属)の講義録のとおりである(「比較統計システム論」の講義録2007年版「マイクロ計量経済学(Ⅲ)」の第三講「第3章マイクロ統計データの特性と分析手法」(北村助教授のWebページから引用)(甲115号証))。

②「マイクロ統計データを実際に分析し始める段階にたどり着いた。まず利用するマイクロ統計データがどのような性質をもったデータであるかを知る必要がある。そのための簡便な分析方法を記述統計学と呼ぶ。・・・まず、個別のデータの観測値をいくつかの階級に分けてその各階級毎にそれぞれいくつの観測値が含まれるか(これを度数と呼ぶ)を数えて表にしたものを度数分布表といい、これをグラフ化したものをヒストグラムと呼ぶ。データの性質を一目で理解するにはこのヒストグラムを描くのが最も良い方法である。・・・ヒストグラムを描くことで変数の度数分布を直感的に知ることができる。多くの経済変数は峰が一つの単峰型の左右対称な分布をしている。多くの場合、このような変数は正規分布に従っていると仮定

できる。単峰型であつても一方に歪んだ分布であることもある。・・・峰が二つ以上の双峰型分布の場合、性質の異なる標本が混ざっていることが考えられる。」(同3〜4頁)

③「さて、分布に関してはヒストグラムで概略はつかめたとして、次に統計的な代表値を求めよう。

最も一般的な統計量は平均あるいは算術平均である。これは観察値の総和を観察値の総数で割ったものである。多くの場合、平均値は変数の統計情報として有益ではある。先にみたようにヒストグラムが対称分布をしていれば平均値をもってこの変数の代表値としてもいいだろう。しかし、ヒストグラムが左右に歪んでいる場合は平均値だけを見ても統計情報としては不十分である。

それに代わる情報としては分布のちょうど中央(50%地点)にあるデータ、中央値(median)、あるいは中央値を用いることもある。これは、平均値では極端な値をとる異常値(外れ値)に数値が引つ張られてしまうが、中央値は、純粹に数値を低い順位に並べて50%の位置にいるサンプルの値を表しているにすぎないので異常値に左右されることはない。中央値の考え方を拡張して、4分位(25%、50%、75%でデータを区切る)、5分位(20%、40%、60%、80%でデータを区切る)等の情報を用いることもある。

しかし、データの中央に位置していることが、そのデータを代表していることには必ずしもならない。例えば、所得分布のようにほとんどの人が1000万円以下

の所得であるが、それでも15%を超える人に1000万円以上の所得があれば、平均値も中央値もかなり高所得者に引つ張られる。しかし最も多くの人の得ている所得が500万円台であるという場合、この最も多くの人々が得ている所得を表すには度数が最大である階級を指している。これを統計学では最頻値(mode)と呼んでいる。

一般に、データの分布で峰が左に偏っているような分布(マイナス方向に非対称性な分布)では、平均値<中央値<最頻値と並び(つまり、平均値よりも中央値・最頻値は小さな値になる)、分布が右に偏っている場合(プラス方向に非対称性な分布)には逆に並ぶことが知られている。」(同4頁)

(注)度数分布における「対称分布」と「正の非対称分布」(高い方に度数が偏った分布で、平均値<中央値<最頻値となる)、「負の非対称分布」(低い方に度数が偏った分布で、逆に最頻値<中央値<平均値になる)ことにつき、所得分布を例にとつて詳しく説明した文献に、関弥三郎教授「実体分布と度数分布」(立命館経済学第24巻1号1頁)、1975年4月)がある(甲116号証)。Webページ。

④以上を要約して、再整理すると、以下の通りである。

a、データの特徴を要約する数値の一つが代表値である。

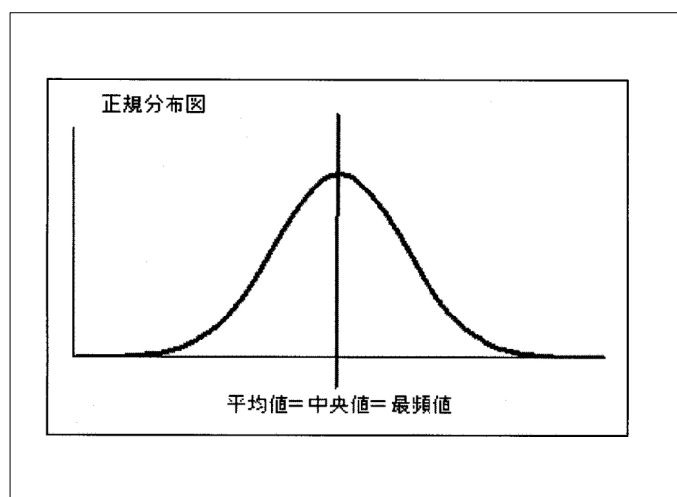
代表値には、平均値、中央値、最頻値を挙げることができる。

平均値は、最も一般的なものとして用いられているが、度数分布の形を考慮しな

ければならない場合はこれでは統計情報としては不十分である。

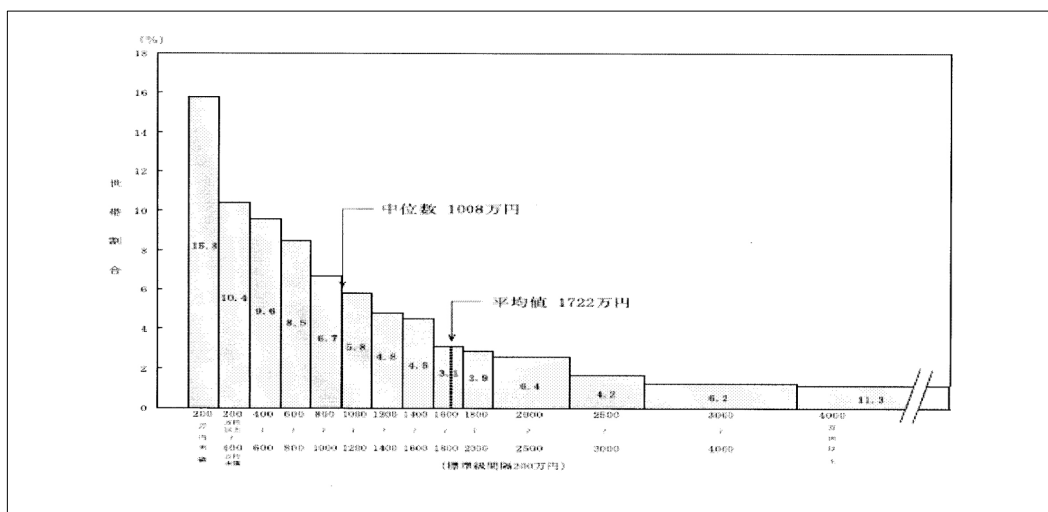
b、集団の分布が、下記【図1】のような正規分布(左右対称の釣り鐘型をした分布の形)の場合には、平均値、中央値、最頻値とも同じ値を示す。

【図1】



c、平均値には欠点もある。その一つは、特異な数値(外れ値)の影響を受けやすいということである。例えば、総務省統計局が公表した平成17年の家計調査(二人以上の世帯)によると1世帯あたりの平均貯蓄現在高は、1、722万円となっている。その分布の状況は、【図2】のようになる。

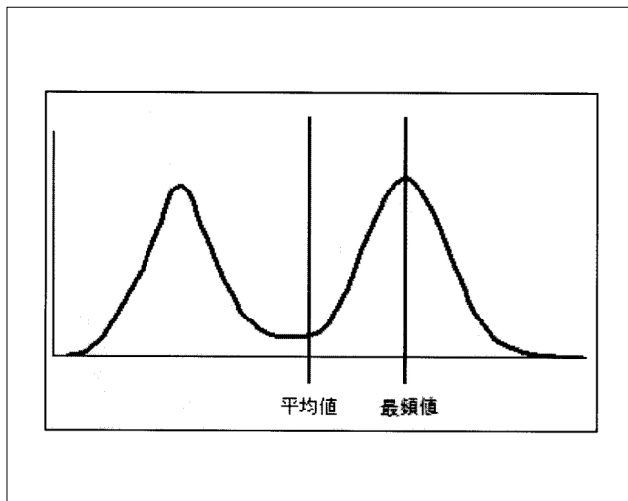
【図2】貯蓄現在高階級別世帯分布（二人以上の世帯）



この分布図をみると、平均値は1、722万円であるが、中央値は1、007万円、最頻値は200万円未満の階級であるということができ、代表値（平均値、中央値、最頻値）に大きな乖離が生じている。平均値が、1、722万円と最も

高い値を示しているのは、特異値（この例では、一部の人の極端に大きい貯蓄現在高）に大きく影響を受け、平均値を押し上げているためである。このため、約3分の2の世帯が平均値を下回る結果となっている。つまり、この度数分布の場合、平均値は、2分の1位を表すものではない。

d、また、平均値のもう一つの欠点としては、【図3】のようにデータが分布範囲の両端に多く存在している場合には、平均値はデータがほとんど存在しないところになってしまふ。中央値を見た場合もこの場合は同じである。



(2) 年間収入第I—5分位階級の標本集計値（統計上標本の代表値とされているもの）と標本分布から見た問題点

単身無職高齢者世帯収入別	特別集計	第26表
	第I—5分位	60歳～69歳
集計世帯数	不明	不明
年間収入	74万7560円	不明
年間収入÷12	62、370円	不明
消費支出額	121、360円	不明
生活扶助相当支出額	76、761円	不明

【表5】60～69歳

ア、平成11年全国消費実態調査の報告書掲載表である「高齢者世帯編」第26表：（単身無職世帯の）60歳以上の男女、年齢階級別1世帯当たり1か月間の収入と支出」（甲21号証）は、69歳以上を60歳～64歳、65歳から69歳、70歳～74歳、75歳以上の4区分をし、他方、この範囲の集計を年間収入別階級区分した表を掲載していない。従って、厚生労働省は、総務省から対象となる1717世帯分（後に述べるように疑問がある）の世帯調査票（個票）全部の提供を受けた上、さらに独自に、これを60歳から69歳までの者と70歳以上の者とに区分し、さらにそれぞれを、年間収入を基準とした昇順に並べて、それを年間収入の低い世帯から、世帯数で20%、40%、60%、80%でグループ分けし、その内、年間収入の低い方から世帯数で20%の世帯のグループを、第I—5分位階級と

単身無職高齢者世帯収入別	特別集計	第26表
	第I—5分位	70歳～
集計世帯数	不明	不明
年間収入	73万7660円	不明
年間収入÷12	61、555円	不明
消費支出額	90、747円	不明
生活扶助相当支出額	65、747円	不明

【表6】70歳以上

して、下記【表5】【表6】の「特別集計」を行ったものと考えられる。

イ、しかしながら、厚生労働省は、在り方専門委員会に提出した資料に上記【表5】【表6】の集計世帯数しか記載していないし、議事録で見ると口頭説明もしていない。厳密に言えば、消費支出額が121、360円あるいは94、747円というのが、平均値なのだという説明をしている訳でもない。

そして、その階級が代表する消費支出額が121、360円になるという【60歳～69歳の単身無職世帯の年間収入第I—5分位階級】が、年間収入第I—5分位の階級幅の範囲内で標本値がどのような度数分布をしているのかについては、本件訴訟においても、資料もなく説明も何

もなされていないし、証拠としても提出されないままなのである。このことは、【70歳以上の単身無職世帯の年間収入第I—5分位階級】についても、同じである。

ウ、ところで、老齡加算の廃止を根拠付ける被控訴人の最も基礎的な根幹部分は、「60歳〜69歳の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の消費支出額は121、360円である」及び「70歳以上の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の消費支出額は90、747円である」という二つの事実主張にある。

しかし、この事実主張は統計上の事実の主張なのであるから、それが代表値として、すなわち、それぞれの母集団である【60歳〜69歳の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級】の、また同じく【70歳以上の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級】の、消費水準を示す代表値として統計的に扱うことの合理性を判定するのに不可欠な事実は、被控訴人において、主張し、かつ証拠提出・立証する責任がある。

エ、なお、控訴人らは、消費統計において、平均値に意味がないと主張するものではない。そもそも、消費統計で、全体につき平均値、性別毎の平均値、収入階級・年齢階級・消費階級・貯蓄階級・品目別消費量等の平均値というように、基本的に平均値が用いられるのは、単位毎の平均値にその単位総数を乗ずれば、その単位全体の総量が簡単に計算でき、操作が容易という利点があることが挙げられる。【60〜69歳の単身無職世帯】を単位として、その平均1か月の消費支

出額に、世帯総数を掛ければ、この層の消費総量が計算でき、同じ層の消費総量の年次の変化や、他の年齢階層との消費総量の相対的構成を把握できるからである。

しかし、この意味で、平均値が便利であっても、平均値が外れ値（異常値）に敏感に反応して上下し、従って分布の状態によつては、母集団代表値として機能すると言えない場合が生ずるといふ、その数学的性質は相変わらず存在する。この意味での限界性と、その限界性（逆に言えば、真である可能性の担保）の理解には、標本固有の度数分布情報は不可欠なのである。

オ、年間収入の5歳区分（あるいは10歳区分）は、基礎集団である【60歳〜69歳の単身無職世帯の全体】あるいは【70歳以上の単身無職世帯の全体】に対する人為的な派生区分であるから、【60歳〜69歳の単身無職世帯の全体】及び【70歳以上の単身無職世帯の全体】につき、年間収入別に並べた場合の、消費支出金額を異にする世帯がどのように度数分布しているかの状態に関する事実が明らかにされていないなければならない。

カ、ところで、度数分布以前の問題として、平成11年全国消費実態調査の高齢者編「第26表：（単身無職世帯の）60歳以上の男女、年齢階級別1世帯当たり1か月の収入と支出」の内容と、厚生労働省の在り方専門員会に提出した全国平均の資料との間に、数値の相違がある。

下記の対比表【表7】【表8】の灰色網掛けした欄の通りである。

【表7】：第26表欄の数値は単純合算及び単純平均

単身無職高齢者世帯	特別集計	第26表
	全国平均	60歳～69歳
集計世帯数	不明	676世帯
年間収入	217万円	220万500円
年間収入÷12	170、733円	173、375円
消費支出額	167、577円	175、679円
生活扶助相当支出額	117、209円	不明

【表8】：表7に同じ

単身無職高齢者世帯	特別集計	第26表
	全国平均	70歳～
集計世帯数	不明	1042世帯
年間収入	210万1000円	209万2000円
年間収入÷12	175、733円	174、333円
消費支出額	142、714円	146、706円
生活扶助相当支出額	107、664円	不明

この数値の相違は、総務省から1717世帯の全部の提供を受けず欠落した世帯票があったのか、全部提供を受けたが何

らかの理由で集計に入れなかった世帯票があったのか、年間収入・消費支出額の計算方法の相違等の違いがあったのか、被控訴人は明らかにすべきである。

(3) 小括

以上により、度数分布の状態に関する事実の説明を欠いた統計的事実の主張である「60歳〜69歳の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の消費支出額は121、360円である」及び「70歳以上の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の消費支出額は90、747円である」との被控訴人の二つの事実主張は、各値が各母集団の代表値であり得るといふ統計情報としての合理性の基礎事実の説明が欠落した不完全なものであるから、「70歳以上の高齢の被保護者において、老齡加算を付加しなければならぬ特別な需要がないことを基礎付ける相応な合理的な根拠と位置付けることがとりあえず可能」であるとした原判決の判断には誤りがあり、若しくは判断の遺脱がある。（木村和範教授意見書：甲114号証1項、2項参照）

仮に、「60歳〜69歳の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の消費支出額の同階級範囲内の分布」及び「70歳の単身無職世帯の全国、第I—5分位階級の消費支出額の同階級範囲内の分布」が、共に、左右対称な正常度数分布を示すなら、平均値・中央値・最頻値は理論上一致するから、前者につき121、360円、後者につき90、747円という消費支出が母集団の代表値であるということはできる。

しかし、第1に、【60歳〜69歳の単身無

職世帯の全国平均の消費支出額の分布】及び【70歳の単身無職世帯の全国平均消費支出額の分布】が、正常度数分布を示すと仮定した場合、その低所得側の裾野に当たる下位区分である【第1―5分位階級の消費支出額の同階級範囲内での分布】が正常度数分布を示すというものはあり得ない道理である。階級内のより低所得レンジに至る方向で度数（そこに所属する世帯数）が少なく、階級内の中央値方向に向けて世帯数が増加し、そこを超えると、次の階級（第II―5分位）との境界値方向に、また世帯数が減少する分布が第I―5分位階級の階級幅の範囲で生ずる（これが正常分布の特徴的形である）ということは前提自体によって期待されないからである。

第2に、60歳以上の高齢の、しかも無職世帯においては、この世代内での所得格差・消費格差の存在・拡大が指摘されているのであり、この事実からすれば、集計標本値からの算術平均値あるいは中央値としての特定の消費支出額をそのまま、その母集団の一般的消費水準を示す指標として採用することには、非常な疑問がある。【60歳以上の単身無職高齢者世帯】について、この母集団の消費行動には、その行動の結果としての世帯消費支出額が正常分布とは異なる分布を示すことに影響すると考えるべき、大きな特徴（特徴な傾向を有する部分集団）があるからである。

第3 「特別集計」（比較①比較②）による統計的推論の第2の問題点

―年齢階級区分の統合と母集団代表値把握について―

1 階級統合に関する控訴人の従前から指摘

控訴人は、控訴理由書（1）の「第1章争点1（老齡加算廃止による生活保護法56条違反の有無）に関する原判決の判断の誤り」において、その「第3法56条『正当な理由』についての原判決の判断の誤り」のうちの、「5『60歳以上69歳以下と70歳以上という年齢区分による比較の相当性』について」（74〜71頁）で、原審で、控訴人が、「平成11年の消費実態調査（甲21号証）において、男性・男女平均の単身高齢者の消費支出額をみると、65歳以上69歳以下の者よりも70歳以上74歳以下の者の方が上回っていること、平成16年の消費実態調査（甲22号証）における、男性の単身高齢者の生活扶助相当支出額をみると、60歳以上64歳以下の者、65歳以上69歳以下の者、70歳以上74歳以下の者、75歳以上の者と年齢区分が高くなるに従って多くなっていること等からすると、70歳以上の者の方が60歳以上69歳以下の者より消費支出額が少なくなど単純化した結論を導くことはできない」（原判決36頁の主張整理）と主張したことにつき、これを斥けた原判決の判断を誤ったものとして批判している。

そこで、原審で、原告が年齢区分につき「高齢単身世帯の生活扶助相当経費のうちの特需要調べ」（甲11号証の1）では、「50歳代」、「60歳〜64歳」、

「65歳〜69歳」、「70歳〜74歳」、「75歳以上」の5つの年齢層に分けての比較検討が行われており、本件検証手法のよりに、「70歳以上の者」と「60歳〜69歳の者」とに2分して、この2つの年齢層のみの比較検討により、老齡加算の要否を判断するといった粗雑な手法はとられていない。（原告第2準備書面17〜19頁）と主張し、さらに控訴理由書（1）「第1章」「第3」「5」「（2）」「イ逆転現象を無視することの不当性」の項で（80頁）、原判決の粗雑な判断方法を批判した。

2 統計区分として5歳区分の4階級にしている意義

ところで、この問題につき、さらに根本に遡ると、全国消費実態調査統計が、構造統計として、60歳以上の高齢世帯の消費状況（消費量・消費構造）を把握するための年齢区分につき、10歳区分（60〜69歳、70歳以上）に留めないで、さらに細かい区分として5歳区分（60〜64歳、65〜69歳、70〜74歳、75歳以上）を設け、この5歳区分について基本統計量を公表している理由はどこにあるのかを理解しなければならぬ。5歳区分は、たんなる気まぐれな間仕切りではない。先にも述べたように、消費統計の年齢階級区分は、その各年齢階級区分毎に一つの平均値を基本統計量として公表して、その区分年齢階級毎の総消費量とその変化を、統計的に把握せしめるために、その区分が行われるものであるから、年齢階級の基本区分は、その区分された年齢階級毎に、消費支出額や支出の品目別構成（こ

れら自体、時代と地域によって変動する経済変数である）、に影響を及ぼしてそれら変数を変動させる他の経済変数による変動が観察され、区分された年齢階級に何らかの構造的相違があつて、他の年齢階級と区別して独自の違いをもたらすという統計的事実がなければ、区分はなされない。そして、いずれが主でいずれが従かといえ、60歳以上の高齢者（単身無職）世帯につき、平均値を公表している5歳区分の階級の方が主であり、これを隣接する2階級を統合した上、統合階級の平均値を統合階級の代表値として見る、さらには統合階級の間でその各平均値の値の比較を統合階級間の消費水準比較の数値に用いるという、操作を施した場合、その統計的合理性につき、公表された区分階級それ自体を使用するのと比較して、さらに厳格な統計的推論の合理性の担保が必要である。そして、その前提として、この統計基本量としての5歳区分の持つ意味、5歳毎の年齢階級毎にその消費量を規定する内部的要因の相違に基づく構造の相違を正しく理解しなければならぬのであつて、この点を捨象する操作を行うことは、正当な統計操作とは言えない。（木村和範教授意見書：甲114号証3項①母集団の統合②年齢階級の統合を参照）

3 5歳区分の4階級を10歳区分の2階級に統合することで、5歳区分の4階級では認識できる相違が捨象されてしまう問題点

（1）統計本体では維持されている4階級を、前半の2階級を一つの階級に、後

半の2階級をもう一つの階級に、それぞれ統合して、統合後の2階級の平均値のみで、統計判断してしまうと、元来の4階級区分では明確に顕れている相違があったとしても、統合によりその相違が捨象されて消失してしまうという事態が生じる。

本件では、統計本体の5歳毎の4階級区分では、年齢階級が上昇するときに消費支出額が増加するという移行がある区分・年次があるにもかかわらず、これが10歳毎の2階級区分では後ろに隠れてしまつて統計現象として消失してしまい、【60-69歳】階級から【70歳以上】階級に年齢階級が高齢化すると消費支出額が減少しており、そのことが、あたかも消費水準が年齢とともに下降することを一般的に示す概観が確定したかのような様子がみられるようになる。

(2) 実際に、統計本来の5歳毎の4階級区分で、平成11年全国消費実態調査の結果を見ていくときは、年齢層の上昇に対して消費支出額が増加している区分が存在していることが明らかである。(本書面別表1、別表2参照)

平成11年全国消費実態調査で【65-69歳】(平均)から【70-74歳】(平均)への年齢階級移動に際して、前者から後者へと消費支出が減るのではなく、増えるということは原審でも、控訴人が主張しかつ立証した。本準備書面末尾添付の別表は、平成11年全国消費実態調査高齢世帯編第26表の「60歳以上の男女、年齢階級別1世帯当たり1か月間の収入と支出」をグラフ化したものである。

消費支出は、【65-69歳】156、98

1円↓【70-74歳】161、600円
これから、住居費を除いた消費支出は、【65-69歳】135、648円↓【70-74歳】139、495円

4 「60-64歳」と「65-69歳」の2階級を統合することの固有の問題点

(1) この二つの年齢階級は、隣接階級ではあるが、消費支出の量の動因において、構造的に異質である。従つて、この2階級区分を統合して「60-69歳」という階級を構成するときは、この統合階級は消費構造が異質な二要素によつて構成されることになる。

異質さの内容とは、端的に言つて、「60-64歳」階級は、60歳定年によつて無職となつたが、それ以前には就労していた為その引退前の消費傾向・消費量の影響が継続して消費傾向が「60歳以上の高齢者」層の中で尤も旺盛である、つまり、消費量が相対的に大きい、これは60歳以前の消費傾向がただちには減縮できないことに原因するものと考えられていることである。つまり、隣接の「50-59歳」階級の消費水準をいわば引きつづつて消費水準が継続的に高位であり、ある意味で、その結果として、他方の隣接の「65-69歳」の高齢者階級より、どの年度でも、大幅に消費支出額が大きい。

(2) このように、60歳以上の高齢者層の中で、60-64歳が例外的に非常に多く消費するという年齢階級間の相違が生ずる原因につき、研究者による以下の分析がある。

馬場康彦日本福祉大学社会福祉学部教授
「高齢者単身世帯の生活構造と社会保障」

(甲117号証)

季刊家計経済研究2002年7月刊第5号11頁

・平成11年全国消費実態調査に基づく分析論稿である。

「図表7(17頁掲載)は、60歳以上の高齢者単身無職者の年齢階級別家計収支表である。ここで注目すべきは、平均消費性向である。ここまでの分析では、60歳以上の高齢者単身無職世帯の平均消費性向は、105・9であった。しかし、それを年齢階級別に捉えると、60-64歳で149・9と最も高く、後は加齢とともに、65-69歳106・6、70-74歳100・4、75歳以上90・6と低下している。いずれにせよ、この異常とも思われる60-64歳の50%近い赤字率は何を意味しているのであろうか。

高齢者単身世帯は、いくつかの要因によつて60歳以上の時点で単身世帯になつていると考えられる。第1に、結婚の経験がなく生涯独身である場合。第2に、60歳未満のときに配偶者と離婚している場合。第3に同じ時期に配偶者と死別している場合である。

いずれの場合も、60歳直前に配偶者を亡くした女性単身世帯の場合とは別として、とりわけ男性単身世帯と、多くの女性単身世帯は、60歳以前には働いて収入を得ていたと考えられる。いずれの世帯も60歳以前の時期には、ある一定の所得水準を確保しており、60歳を迎え退職を余儀なくされて、勤労所得がなくなり、年金に依存する生活に移行していくわけである。

しかし、生活の感覚は以前の働いていた

ときのままであり、所得水準が急激に下がったからといって、消費水準をそれに合わせて急激に圧縮削減することはできないものと考えられる。これは中鉢が主張したアフターエフェクトと呼ばれる効果に類似している。

しかし、人はいつまでの現状に抵抗しているわけにはいかず、いつかは所得水準に合わせて消費水準も低下させなければ生活が破綻してしまう。この抵抗からの適応の過程では、高齢者に想像を超える困難と負荷がかかることはいうまでもない。この過程で高齢者は費目の圧縮・組替・調整を行いながら、消費水準の低下を実現させていくのである。」(16頁)

(3) 60-64歳階級の特殊性は、このようなライフステージの違いによる構造的なものであるから、平成11年全国消費実態調査にのみ顕れた特異な現象なのではない。平成17年家計調査に基づき、同様の指摘をした民間シンクタンクの分析がある。但し、2人以上世帯中の世帯主が60-64歳の世帯の統計に基づくもの。

大和総研 資本市場調査部 鈴木準

資本市場調査部情報「60歳代前半家計の収入・支出構造」(甲118号証)

「2005(平成17)年の家計調査で、無職世帯の消費支出は、60-64歳全体で、30万5310円で、・・・、無職世帯の消費は(同年齢の)勤労世帯よりも3万4492円少ないが、無職世帯の可処分所得は勤労世帯の半分以下であり、19万2924円も少ない。」(5/7頁)

「可処分所得に対する消費支出の割合(平均消費性向)は、勤労世帯が90・4%に対して、無職世帯175・1%で

ある」(6/7頁)

「以上、みてきたように無職の60〜64歳世帯主世帯の消費性向は非常に高く、金融資産の取崩しを行いながら、フローの所得との対比でみて旺盛な消費をしている。高齢無職世帯の貯蓄率がマイナスであるのは、『ライフサイクル仮説』的な考え方からすればごくごく正常な姿である」(6/7頁)

5 小括

以上の通り、被控訴人が行った年齢階級の統合による異質な母集団の統合の上にした比較は、5歳毎の年齢階級のそれぞれの母集団の構造の相違を無視したもので(木村意見書)あり、そのことにより、【65〜69歳】から【70〜74歳】への移行において明白に消費支出が増加している事実を無視ないし軽視し、【60〜64歳】階級において独特のライフステージの段階にあることに原因する他の年齢階級と比較して例外的に多い多消費をこれもまた軽視して形式的な比較論を展開するなど、統計的検討の仕方として、誤ったものと言わざるを得ない。

第4「特別集計」(比較①比較②)による統計的推論の第3の問題点

―70〜74歳と75歳以上の2階級を統合し70歳以上の1階級とすることによって75歳以上の高齢単身無職世帯中の保護基準以下の貧困層の存在のため同階級の集計値が低位化していることを看過している問題点―

1 70歳以上の階級の検討について

60〜69歳というのは範囲の区切られた10歳の区分である。これと比較して70歳以上という区分は、70歳からという点は特定しているが他方は以上ということでは区切りがない。高齢者世帯で、年齢が高くなるほどに、同じ年代の世帯中の貧困世帯の割合が高くなる。特に、貧困に陥り易い低所得のリスクがあるのは、まず女子高齢単身世帯、そして男子単身高齢世帯と言われている。

本件では「比較①60歳〜69歳の単身無職世帯の全国、第1〜5分位階級の消費支出額は121、360円で、・・・これと比較する70歳以上の単身無職世帯の全国、第1〜5分位階級の消費支出額は90、747円で、・・・ある」という事実主張が問題であり、これら母集団の中から一定数抽出された標本の個別値を平均した結果、算出される上記121、360円とか、90、747円という消費支出額が、その抽出された母集団を代表すると言いつても得るべきであることなどの統計的正当性が認められるかが問題である。事はかかって、このことを根拠に、老齢加算廃止を政策決定した国の側に、右正当性を根拠付ける事実の主張立証責任があるのであるが、加えて、公知の事実であるところの、70歳以上の高齢単身無職世帯の中に、他の年齢層と比較して顕著な生活格差(所得格差・消費格差)があり、多数の貧困世帯が存在しているという事実を考慮すると、この母集団においては、消費金額の異なる各世帯が正常分布からは偏った(歪んだ)分布を持って存在している可能性を推測させ、度数

分布の状態を被控訴人が主張立証しなければならぬ必要性をより強くするものである。

2 70歳以上の高齢者の貧困と低所得

(1) 70歳以上の高齢単身無職世帯の中に、他の年齢層と比較して顕著な生活格差(所得格差・消費格差)がある点については、あまりにも多数の資料・文献・政府公表物があるが、以下、そのうちから、二つのものを挙げる。

①甲119号証

みずほ総研論集2008年Ⅲ号
特集「格差・分配政策」
「高齢期の所得格差をどう考えるか」
―求められる所得のセーフティネット

	生活保護世帯数 (A)	単身世帯数 (B)	生活保護割合 (A/B)	所得が生活保護① (97万円) の割合1級地―1	所得が生活保護② (75万円) の割合3級地―2
男子単身世帯	157,939	1,051,207	15.1%	17.2%	12.4%
女子単身世帯	235,574	2,713,571	7.4%	32.9%	21.5%

【図表46：65歳以上の単身世帯の生活保護割合と低所得者割合】

トの再構築―」

同論文は、47頁に次の表を掲げている。

(注) 所得が生活保護以下の割合は、所得階級別の分布から推定。

(資料) 厚生労働省「被保護者一斉調査」(2005年)、「国民生活基礎調査」(2006年)、「総務省「国勢調査」(2005年)等によりみずほ総合研究所作成

同論文の推計は、以下の意味になる
女子単身世帯2、713、571世帯の32.9% (実数で925、664世帯) は所得が一級地―1の場合の生活保護① (97万円) 以下であり、従って690、090世帯の保護基準以下で未保護の世帯がある。

男子単身世帯1、051、207世帯の17.2% (実数で191、319世帯) は所得が一級地―1の場合の生活保護① (97万円) 以下であり、従って32、370世帯の保護基準以下で未保護の世帯がある。

②甲120号証

内閣府男女共同参画会議(男女共同参画社会基本法に基づく常置機関) 監視・影響調査専門調査会
「高齢者の自立した生活に対する支援に関する監視・影響調査報告書」
平成20年6月13日

「(女性)
・女性の単独世帯は、3割超が年間所得100万円未満であるなど低所得層に集

中している(図表33)。

・高齡単身女性の貯蓄水準は、100万円未満が約1割、300万円未満が約2割である(図表34)。

・平成17年の生活保護の被保護人員数における高齡者の割合は約4割であり、そのうち単身女性が4割強を占める。そして、その数は年々増加傾向にある(図表35、36)。

・55〜74歳の単身女性の中でも、離別女性には年間収入60万円未満が12・5%と厳しい経済状況にある割合が高い(図表37)。

・離別の一人暮らし女性において、平均所得の半分に満たない厳しい経済状況に置かれている人の割合(相対的貧困率)が高い(図表39)。

(男性)

・男性の単独世帯は、低所得層に一定程度の分布がみられる(図表33)。

・高齡単身男性の貯蓄水準は、1500万円以上など貯蓄額が高い層が44・1%と多い反面、100万円未満が12・7%と高齡単身女性よりも高い割合になっている(図表34)。

・高齡単身男性のうち生活保護の被保護者の割合は15・12%と高い。被保護人員総数に占める高齡単身男性の割合、高齡単身男性の保護率共に上昇している(図表35、36)。

・55〜74歳の単身女性の中でも、未婚男性は年間収入60万円未満が11・6%と厳しい経済状況にある割合が高い(図表37)。

・離別の一人暮らし女性において、平均

所得の半分に満たない厳しい経済状況に置かれている人の割合(相対的貧困率)が高い(図表39)。」(9〜10頁)

(2) 同様に、専修大学教授唐鎌直義は、

70歳以上の高齡者の場合、高齡化に伴う低所得化傾向があり、所得格差が顕著になることを指摘するとともに、さらに次のように述べている(唐鎌意見書、甲112号証)。

ア、「第1節・70歳以上高齡者の特別な消費需要について」

(ア) 唐鎌意見書は、表1-2(次頁)を掲げ、「高齡単身者の多数派は『貧困層』と『低所得層』であり、両者を合わせると、最も低い『70〜74歳』で46%、75歳を過ぎると53%代に達し、最も高い『80歳以上』では58%に達する。反対に75歳を過ぎると、『中所得層・下』(150〜200万円)以上の中・高所得層が半数以下に減少する。とりわけ『高所得層』(300万円以上)が大きく減少し、1割前後にまで低下する」ことを指摘し、「『70〜74歳』で『貧困層』が低下し中・高所得層が増加している点が、高齡者のライフステージ別に見た場合のイレギュラーな傾向である。この年齢層では『中所得層・下』(150〜200万円)以上の所得層の出現率が高い。今ここで、この点を説明することはできないが、いずれにせよ『70歳以上』を一括りに捉えることには相当な無理があり、

高齡期は75歳をひとつの分岐点として、それ以前と以後とに分けて分析する必要があると思われる。分岐点を超えると、高齡化に伴って低所得化がかなり急速に進行しているからである。」とする(同

7〜8頁)

表1-2 年齢階層別にみた高齡単身世帯の所得階層分布(2004年)

(単位：%)

	65歳以上	65〜69歳	70〜74歳	75〜79歳	80歳以上
100万円未満(貧困層)	28.4	28.4	21.8	30.7	33.3
100〜150万円未満(低所得層)	24.0	24.7	24.4	23.1	24.7
150〜200万円(中所得層・下)	17.3	14.7	20.0	15.6	18.9
200〜300万円(中所得層・上)	18.8	20.0	19.2	19.6	13.9
300万円以上(高所得層)	11.5	12.3	14.8	11.0	9.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料)表1-1より作成。

(イ) そして、さらに、「高齡期の所得水準は単身世帯で見ても夫婦世帯で見ても、均一ではない。ライフステージ上の所得の変動、つまり高齡化に伴う低所得化傾向が明確に認められる。したがって、

消費水準を70歳以上層で平均化して捉え、「特別な消費需要はない」と判断するのは早計である。高齡化に伴う病気や介護の発生、単身世帯化、住宅の老朽化に伴う補修の必要性、それを賄うための消費生活の切り詰め等の影響を考えると、老齡加算を廃止することには妥当性がない。

ましてや応益負担制に依拠する介護保険制度や老人保健制度の廃止と後期高齡者医療制度の創設など、後期高齡者に対する社会保障制度は抑制傾向を強めてきており、これらの高齡者の生活不安はジワジワと高まってきている。やはり生活防衛のために「消費の節約」に心掛けている後期高齡者の消費生活を以て、「消費の特別な需要はない」と判断することは、高齡者を取り巻く社会状況の変化を考慮しない考え方に他ならない。」ことを確認した上で、「なぜ消費支出が低下するの

のか―後期高齡者の生活防衛の強まり―」の分析に入っている(同8頁)。

(ウ) 唐鎌意見書は、まず、高齡者の収入の変化を分析して(表1-5)、「世帯主の年齢階層が高まるにつれて実収入がわずかに増えている。参考欄を見ると、世帯主の年齢を除いて、世帯員数や持ち家率等に大きな差はないので、この変化は世帯主の年齢要因によるものと考えて良い。年齢が上がるにつれて実収入が上がる理由は、実収入の大部分を占める社会保障給付(実質的に公的年金)がより

年齢の高い高齡者ほど高いためである。」とする(同9頁)。

次いで、支出の変化を分析し、「75歳以上の実収入は107を示していたが、実支出の方は65〜69歳の100に対して75

歳以上は82という低いレベルにある。年齢の高い高齢者は年齢の低い高齢者より収入が高くて、支出が低いのである。これは専門委員会での検証を裏付けているように見える。しかし、より広い視点から収入と支出の関係を捉えると、その理由が見えてくる。」(10頁)とし、

「高齢者のライフステージが進行してより高齢化すると、初期の預貯金取崩しによる消費水準の維持が徐々に困難化していく。それは先に掲げた「貯蓄残高と寿命の競争」が現実化し、ますます強く立ち足るようになるからである。消費行動は高齢になるにつれて慎重化せざるを得ない。それを加速化しているのがわが国における近年の社会保障の抑制策の進行である。こうした事情によって後期高齢者の消費抑制が行われているのである」(同10頁)

(エ) 高齢者の消費抑制が行われているのであるから、「高齢期に特別な消費需要はない」とは言えない。・・・高齢者のライフステージに対応した生活環境の変化とそれともなう消費行動の変化という二つの要因を完全に除去して考えているから、消費水準の低下を以て「特別な需要がない」ことの論拠に結び付けられ「してしまう」のであると誤りの原因を明らかにしている(同10頁)。

イ、「第2節・高齢者の貧困の性格と存在量」について

(ア) 高齢者世帯の貧困の度合い(所得額)を統計資料から明らかにした(同11〜12頁)上で、「表2-3は、「65歳以上の高齢者のいる世帯」の所得分布状況を、表2-1と同様の所得階層区分で示

したものである。年収115万円未満の貧困層は「女の単独世帯」にとりわけ集中している。その42・0%、128万5千世帯が年収115万円未満の階層に所属している。「男の単独世帯」の場合も貧困層の出現率が高いが(26・7%)、もともと「男の単独世帯」の数は女の単独世帯の1/3程度と少ないので、その存在は27万世帯に止どまっている。女の単独世帯の1/5程度に過ぎない。男女計の単独世帯では、155万5千世帯(1555千人)が公的貧困線以下の貧困状態にある。」としている(同13頁)。

(イ) 「表2-5に示したように、日本全体で204万3千世帯、253万人が貧困基準に満たない生活を送っている。高齢者世帯に占める割合は24・5%となる。ほぼ4軒に1軒の出現率となる。

以上のように、わが国の高齢者が総体として「豊かな生活」「負担力ある生活」を送っているように考えるのは、平均値でしかものを考えない政府・厚生省の幻想なのである。

高齢者世帯の「1人当たり平均所得」を高める方向に作用しているのは、最大多数派を構成する夫婦世帯において年収250万円から400万円の中所得層が、その40・8%を占めているためである。400万円以上の高所得層の比率も31・2%と高い。高齢期の生活は、さまざま

な面において、夫婦世帯と単独世帯では劇的に変化することを認識しておかなければならない。「豊かになった高齢者」論の主張は、高齢者世帯の約半数を占める単独世帯、特に「女の単独世帯」と

「高齢の単親十未婚子世帯」の高い貧困発生率を見落とすことになる。「平均値」の背後に隠された現実の高齢者の姿を把握しなければ、いつまで経っても「フィクションの高齢者」像を根拠に、現実と不適合を深めるだけの高齢者福祉政策が繰り返され続けることになる。生活保護を受けて生活している高齢者の周囲には、「わずかな貯蓄がある」「持ち家である」といったささやかな理由で保護から締め出されている貧困高齢者が、以上のように分厚い層として存在している。」と指摘しているところである(同15〜16頁)。

3 小括

(1) 以上の検討で明らかなどおり、統計の結果上、【70歳以上】の階級の階級平均値としての消費支出額が低位化するの、その階級内で収入・所得の点で低位・貧困な世帯の割合が高まることにより消費に回せる余裕が縮小するからであって、年齢の高まりと共に必要とされる需要が縮小し、少ない金額でも需要が充足される世帯が増加するからではない。

(2) また、「特別集計」は、高齢者世帯で、年齢が高くなるほどに、同じ年代の世帯中の貧困世帯の割合が高くなるという点を考慮せず、70歳以上を一括りにして、異なる年齢間でも貧困率は同一であるという前提で、第1-5分位、第1-10分位で比較しているところに問題がある。このため、年齢の要因ではなく、貧困率が高いために「70歳以上の者」が「65歳以上69歳以下の者」と比較して消費支出が低くなっているにもかかわらず、

この現象を年齢の要因によって消費需要が減少しているためのものと誤って評価している点で、原判決による比較①比較②に対する評価・判断は統計解釈として、誤りである。

第5 結論

(1) 本書面8〜9頁で、平成11年全国消費実態調査につき、5歳毎の4階級に年齢階級を区別し、それを基礎に、第1-5分位、第1-10分位、あるいは男女別へと、基礎的母集団を部分的母集団へと区分していくと、それぞれの母集団特性を推定するために使用可能な標本数(データ数)が幾つになるかを推定する図を示した。再掲すると以下の通りである。

【表2】(第1-5分位階級の集計世帯数：推定)

	男女 (%)	男 (%)	女 (%)
60歳以上	343(100)	49(14)	293(75)
60歳～64歳	51(15)	6(1)	44(12)
65歳～69歳	74(24)	13(3)	70(20)
70歳～74歳	97(27)	13(3)	74(24)
75歳～	110(32)	16(4)	94(27)

【表3】（第1—10分位階級の集計世帯数：推定）

	男女 (%)	男 (%)	女 (%)
60歳以上	171 (100)	24 (14)	146 (75)
60歳～64歳	25 (14)	3 (1)	22 (12)
65歳～69歳	42 (24)	6 (3)	35 (20)
70歳～74歳	47 (27)	6 (3)	42 (24)
75歳～	55 (32)	7 (4)	47 (27)

本書面冒頭で、今回、政府が母子加算「特別集計」資料の母子世帯（子供1人）の第III—5分位32サンプルというにつき「統計的有意性」を見いだしたがたいのと答弁を閣議決定したことを述べた。老齡加算についても、5歳毎の年齢階級で見ると、第I—5分位階級でデータ数は51～101（但し、75歳以上の110は5歳毎ではないし、75—79歳はデータ数が幾つかは不明である）、第I—10分位階級では25～55（75歳以上の55につき同じ）である。

「特別集計」において、被控訴人がいきなり2階級に統合してしまい、5歳毎の本来の4階級で集計し公表した上で、2

階級の値を計算して示すという手法が当然とれるのになかったのは、また、生活扶助不相当支出として控除する以前のデータを示して公表し、その上で個々ではなく分類毎であるにせよ、どこから幾ら控除したかを明示するという手法も当然とれるのになかったのは、詳細を公表すると根拠が、母子加算「特別集計」同様に崩れてしまうことから、これを隠蔽したのだと疑いが濃厚と言わなければならない。

こうした疑いに蓋をしたままでは、比較①比較②が暫定的に評価できるか云々と言う以前に、そもそも統計学的な検証に耐えうるものであるか—これは、評価ではなく、評価以前に、そもそもその数値が比較可能な事実と言えるかの問題である—を判定することは全く出来ないのである。

（2）一定年齢階級の母集団の代表値を、標本統計である全国消費実態調査の標本値（平均値の性質を持つ）によって把握し、これを70歳以上の高齢単身無職者に、老齡加算という特別基準によって支給されていた加算額に相当する特別需要があるか否かの物差しにするという場合は、その物差しとしての正当性・合理性をかかる統計数値が有するかという点が、これを根拠として保護基準の不利変更を行うについて担保されていなければならず、この点が統計解釈として担保されていると証明されなるときはその不利変更更には法56条の正当な理由がないと解釈されるべきである。

そして、比較①比較②が、一定の年齢階層の代表値を平均値をもって特定して判

断するという手法を採用しているからには、平均値がその母集団である一定の年齢階層の代表値たり得ることを担保するのに不可欠な度数分布の点検とそれによる平均値の代表性に関する検証を行うことが統計解釈上要求され、従って、この点が本件保護基準の不利変更の厚生労働大臣の決定において客観的に必要な考慮すべき事項となるから、これを考慮しないで決定が行われたと認定される場合には、その保護基準不利変更は法56条に反する違法な決定であり、無効と解すべきものである。

（3）以上のことは、全国消費実態調査の統計制度としての正確性が制度として確保されていることと同一の議論ではない。何故なら、同調査は、別に、今回の保護基準不利変更の検証のために実施されたものではなく、固有の必要性（例えば、政策指標の方向性に見当を付けるとか）を有するものだからである。全国消費実態調査は、家計というミクロ経済単位の需要側の横断統計として、相対する供給側のマクロ統計としての国民経済計算、最終民間消費などと対照され、全国的規模で国民家計消費の構造を示すものとして、年齢・世帯・地域・品目などの区分を置き、その区分毎の消費量を把握する目的のもので、比較検討の便宜のため区分の平均値を統計上の区分の固有値として算出し公表しているものである。すなわち、全国消費実態調査の本来的な汎用目的からすれば区分の固有値は、特別な理由がない限り、平均値が望ましいのである。

母集団から一定数抽出された標本値総体から一定の数学的操作によって導出された平均値というその値が、母集団を代表するかどうかは全く別の事柄である。特に、問題となつている高齢単身無職世帯、年間収入五分位の第I—5分位置、65～69歳、70歳以上という比較区分は、厚生労働大臣が老齡化廃止という保護基準不利変更をするに当たって、その政策目的に合うように区分したものであって、全国消費実態調査の調査計画の標本設計の段階で考慮された区分でもないし、抽出標本の集計段階で考慮された区分でもない。だから「特別集計」が必要だったのであり、「特別集計」した素材が総務省が収集してあった標本個票データだとしても、それ自己の目的に加工したのは厚生労働大臣である。いわば、他人が過去に行ったアンケートの個票を再使用し、他の目的に役立つ判断根拠を求めようとしてそれを使用したという場合なのである。

従って、比較①や比較②がそもそも成り立つということ、つまり平成11年全国消費実態調査という過去のデータを他目的に加工集計結果として、標本平均値として算出された一定の数値が、そこで前提した年齢階級母集団の代表値であると言いつても、比較①の方法をとったのか否か、どういった正確性担保情報（度数分布情報である）があるのか、その内容はどうなのかなので、代表値としての正確性担保にどのよう結びついているのか等の点が被控訴人から主張され、かつ、立証されなければならないのである。

以上

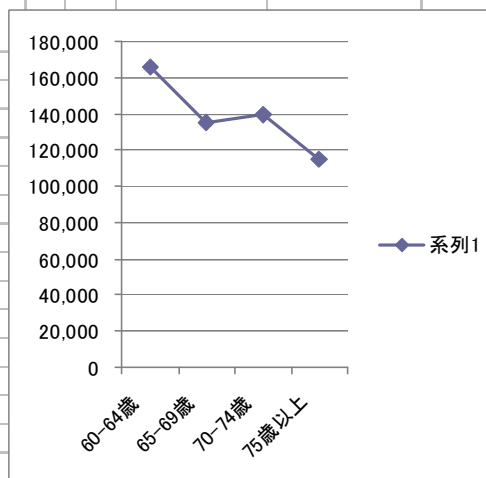
1999年(平成11年) 全国消費実態調査 第6巻 高齢者世帯編

第26表 60歳以上の男女、年齢階級別1世帯当たり1か月間収入と支出

全国(高齢者単身無職世帯:年齢階級5歳毎区分)

収支項目	平均 Average				
	平均	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75歳以上
集計世帯数	1,717	256	420	489	553
世帯数分布(抽出率調整)	87,596	14,387	21,206	23,947	28,056
(1万分比)	10,000	1,642	2,421	2,734	3,203
平均年齢(歳)	71.5	62.4	67.0	72.0	79.1
年間収入(千円)	2,138	2,288	2,113	2,247	1,987
公的年金給付	134,111	100,062	140,639	146,439	136,116
他の社会保障給付	6,289	20,210	2,528	5,639	2,548
実収入以外の収入	197,964	245,619	217,011	203,999	153,980
可処分所得	147,574	129,698	147,329	160,882	145,567
実支出	162,245	203,563	163,904	166,377	136,276
消費支出	156,328	194,397	156,981	161,600	131,813
住居	21,276	28,875	21,333	22,105	16,629
除く住居消費支出	135,052	165,522	135,648	139,495	115,184

男女平均



平均	除く住宅消費支出
60-64歳	165,522
65-69歳	135,648
70-74歳	139,495
75歳以上	115,184

平成20年(行コ)第265号
生活保護変更決定取消請求控訴事件
控訴人(第1審原告)○○○○ほか11名
被控訴人(第1審被告)

東京都足立区ほか9名

第4準備書面

2009(平成21)年7月15日
東京高等裁判所第19民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 新井章
弁護士 田見高秀
弁護士 淵上隆
弁護士 竹下義樹
弁護士 望月浩一郎
弁護士 黒岩哲彦
弁護士 小寺貴夫
弁護士 吉村清人
弁護士 水田敦士
弁護士 佐藤誠一
弁護士 佃俊彦
弁護士 鳥海準
弁護士 田島浩
弁護士 西岡弘之
弁護士 柳沢尚武
弁護士 坂本雅弥
弁護士 中川勝之
弁護士 牧戸美佳
弁護士 北村将郎
弁護士 高橋力
弁護士 田所良平
弁護士 林治
弁護士 大沢理尋
ほか

第4準備書面 目次

第1	はじめにー比較②に係る原判決の問題点ー	23
1	老齢加算の廃止根拠とこれに対する原判決の判断	23
2	比較②の問題点についての原判決の指摘	23
3	原判決が比較②を「合理化」した理由	23
4	本準備書面における論点	24
第2	岩田教授による指摘	24
1	低所得者層との比較の問題点	24
2	高齢世帯における所得格差と低所得世帯の位置づけ	25
3	本件検証の不十分性	25
第3	検討会報告書等により明らかとなった比較②の問題点	25
1	はじめに	25
2	検討会をめぐる一連の経緯	25
3	報告書等の内容	26
第4	結論	28
1	比較②に係る原判決の誤り	28
2	専門委員会の結論と原判決の誤り	28
3	本件老齢加算廃止措置の違憲・違法性	28

第1 はじめにー比較②に係る原判決の問題点ー

1 老齢加算の廃止根拠とこれに対する原判決の判断

被控訴人らは、①60歳以上69歳以下の者と70歳以上の単身無職者のそれぞれ全体、第1ー5分位及び第1ー10分位の生活扶助相当消費支出の比較(比較①)、②70歳以上の単身無職者のうち第1ー5分位の者の生活扶助相当消費支出額と老齢加

第2 比較②の問題点についての原判決の指摘

2 比較②の問題点についての原判決の指摘

もつとも、原判決は、比較②については、「確かに、比較②では、70歳以上の単身無職者のうち第1ー5分位の者の生活扶助相当消費支出額と、老齢加算を除いた生活扶助基準額とを直接比較しており、後者が前者を上回っているというその結

第3 原判決が比較②を「合理化」した理由

3 原判決が比較②を「合理化」した理由

と何の検証も加えないまま断定した上で、

算を除いた生活扶助基準額の平均との比較(比較②)の結果を老齢加算廃止の主要な根拠として主張した。これに対して、原判決は、比較①及び②については、いざい、70歳以上の高齢者の被保護者において、老齢加算を付加しなければならない特別な需要がないことを基礎付ける相応に合理的な根拠と位置付けること

果からは、当該生活扶助基準によって低所得者層(端的にいうと、収入額が最下層である5分の1のグループ)の実際の消費支出を賄えるということが明らかにするにすぎない。また、両者の数字に顕著な差がないことからすると、第1ー5分位のグループには、生活扶助基準額を下回る支出で生活を維持している者が相当数含まれていることも推認できる」(34頁)

イ) i 「特に、第1ー5分位の者の生活実態が明らかでなければ、生活扶助基準額がこれを上回っていたとしても、それが法的に要求する水準を満たしていることの直接的な根拠となるものではない。当該水準が一般的な国民生活の状況との相関において決定されるべきことを考慮に入れても、第1ー5分位の者その他の階層の者との差が顕著であって、前者の生活実態が当該水準を下回ることも十分起こり得るからである」(46頁)

「殊更に所得が極めて低い層の生活水準を基にして保護基準を定めた場合には、『健康で文化的な最低限度の生活水準』を満たさない低劣な内容・程度のものであるおそれがないとはいえないが、比較②が第Ⅰ―5分位を対象として行ったものであることに加えて、生活扶助基準の算定方式として、水準均衡方式が採用された昭和59年以降、一般世帯の消費支出に対する被保護世帯の消費支出の割合がおおむね7割弱で推移しており、平成13年度及び平成14年度においては、7割を超える水準に達していたこと（前記1(2)ア、イ）をも勘案するならば、これをもって、その検証方法が合理性を欠いたものであるとまではいえない」（35頁）

イ―ii

「生活扶助基準のうち、本体ともいえるべき基準生活費の減額が問題とされるのであれば、法の要求する生活水準を満たすかどうかという観点から、被保護者の生活実態に係る調査を行うことが強く要請されるとも考えられるが、本件においては、基準生活費に付加して給付される老齢加算が問題とされているのであって、以上にみてきたような、その導入の経緯及びその後の推移に照らすならば、比較①及び②を主要な根拠として老齢加算の減額・廃止を行ったとしても、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど、憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反するとまではいえず、厚生労働大臣において、その裁量権の範囲の逸脱又は濫用になるということではない」（47頁）

目をつぶり、結論において、比較①及び②の結果を根拠とした本件老齢加算廃止措置を正当化している。

4 本準備書面における論点

このうち、上記イ）―ii）についての誤り、すなわち、老齢加算が「付加」的な給付であることを理由に、本来ならば必要である「法の要求する生活水準を満たすかどうか」という観点から、被保護者の生活実態に係る調査」が、老齢加算廃止にあたっては不要であるとしていることの誤りについては、既に控訴理由書（1）において論じたとおりである。

そこで、以下、本準備書面においては、原判決の上記ア）―ii）についての誤り、すなわち、「第Ⅰ―5分位の者の生活扶助相当支出額を参照することが、現実の生活条件を無視した著しく低い基準が導かれるなど『健康で文化的な最低限度の生活水準』を定める上で、殊更に所得が極めて低い層を対象としているとまではいえない」と何らの検証も加えないまま断定したこと、及びこれと「一般世帯の消費支出に対する被保護世帯の消費支出の割合がおおむね7割弱で推移しており、平成13年度及び平成14年度においては、7割を超える水準に達していたこと」を勘案して、比較②が検証方法として合理性を欠いたものであるとはいえないと判断したことの誤り及びこれに関連するその他の誤りについて論じ、比較①及び②の結果を根拠とした本件老齢加算廃止措置が違憲・違法であることを明らかにする。

第2 岩田教授による指摘

1 低所得者層との比較の問題点

上記のとおり、本件老齢加算廃止措置において、第Ⅰ―10分位、第Ⅰ―5分位といった、いわゆる、一般低所得世帯の消費水準との比較において、その廃止の可否が検討され、原判決もその検討手法及びこれに基づく廃止措置を是認している。

ところが、このような一般低所得世帯を参照することの問題点について、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）の委員長であった岩田正美日本女子大教授は、その「意見書」において、次のように指摘している（甲110・8〜9頁）。

「わが国で『相対方式』が採用されたのは、すでに述べたように、高度経済成長期であり、所得倍増計画の中で中間層が大きく膨らむ、『気球』のような社会へ向かっている途上のことであった。『格差縮小』とは、喩えて言えば、この気球の下部にさえ届かない生活保護水準を、少なくともこの気球の下部まで持つていくという作業であり、『水準均衡』とは、その下部には達したという表明であった。だが今日、社会はこの『気球型』から『砂時計型』の格差社会に変貌しつつあると言われている。真ん中の膨らんだ『気球型』における下部10%〜20%（第Ⅰ十分位〜第Ⅰ五分位）と、『砂時計型』社会のそれは当然意味が異なる。たとえば、格差の大きな『砂時計型』社会では、その下部10%は、かなり低いものとなり、この位置が保護基準の参照すべき点とされる

ると、最低生活水準は格差が大きくなるにつれて際限なく下がっていく、ということになる。あらためていうまでもなく、生活保護の定める最低生活費は、実態としての最下の生活費を上回ってはいけない、というような劣等処遇原則に基づくものではない。したがって、これらの10%〜20%の低所得層の位置を、高度経済成長期ないしはバブル期とは異なった社会へ変貌しつつある現代社会を考慮に入れて確認しておかないと、妥当性の検証は合理性を欠くことになる。」

すなわち、岩田教授は、格差社会の進行という現実のもとで、一般低所得世帯を参照して最低生活水準を定めるとすると、これが「際限なく下がっていく」おそれがあることを指摘している。

なお、控訴人らは、1審以来、上記岩田教授の指摘と同様、一般低所得世帯との比較において保護基準の妥当性の判断を行う本件検証の問題点を指摘してきたところであるが（原告・第2準備書面9頁以下、同・最終準備書面44頁以下）、これに対して、被控訴人らは、保護基準が最低限度の生活需要を満たしつつこれを超えてはならないことから、「過去から一貫して、一般低所得世帯の消費実態や生活様式に着目」して基準の策定や検証を行ってきたと主張し、これを正当化してきた（被告・第2準備書面24〜25頁）。

しかしながら、岩田教授が指摘するとおり、一般低所得世帯を参照して最低生活水準を定めることは、高度成長期やバブル期のように中間層が大きく膨らんでいる「気球型」の時期には妥当性を持ったとしても、格差社会が進行する現在にお

いては、直ちには妥当性を持たない。その意味で、被控訴人らの主張は、社会経済情勢の変化を全く無視したものである。そして、「砂時計型」の現代社会において、一般低所得世帯の生活実態を検証しないまま、これに合わせて保護基準を引き下げていくことは、“劣等処遇”に陥るおそれがあることを岩田教授は指摘しているのである。

2 高齢世帯における所得格差と低所得世帯の位置づけ

そして、上記につづけて岩田教授は以下のように論じている。

「専門委員会の検討に当たって参照された一般世帯データは、主に第1十分位、あるいは第1五分位の家計データであった。こうした一般社会の下部への注目は、『エンゲル方式』『格差縮小方式』時代からの伝統的手法であったが、それらの時代が、中流へ収斂されようとしていた時代であったことは十分考慮されねばならなかった。とりわけ、高齢世帯や母子世帯のような世帯類型別に所得区分をする場合、それぞれの世帯類型の所得分布の傾向を掴んでおくことが不可欠である。たとえば母子世帯に関しては、所得分布が全体として低いほうに偏っていることはよく知られており、他方高齢者世帯は、所得格差が一般世帯より大きいと言われている。このため、専門委員会の検討でも、母子世帯については全国消費実態調査による母子世帯データの第Ⅲ五分位との比較を行った。高齢世帯においても、格差の程度を検証し、下部10%〜20%の位置づけの点検が必要であった。」

このように、岩田教授は、まず、高齢者世帯は所得格差が一般世帯より大きいことを指摘している。この点については、控訴人らも控訴人・第3準備書面で論じたとおりである。

そして、その上で、岩田教授は、「高齢世帯においても、格差の程度を検証し、下部10%〜20%の位置づけの点検が必要であった」として、専門委員会においては、本来なすべき検証、検討がなされていなかったことを指摘している。

3 本件検証の不十分性

そして、岩田教授は、次のように「生活扶助の基準に関する検討会」（以下「検討会」という）の報告も踏まえ、専門委員会の検証が不十分であったことを率直に認めているのである。

「この点について、平成19年に行われた『生活扶助基準の評価・検討に関する検討会』報告において、標準世帯における下部10%（第1十分位）はその第Ⅲ五分位（中央値）の消費額の7割になるが、60歳以上単身世帯は同じ割合が5割に留まっていることを指摘している。高齢世帯の所得格差の大きさはつとに指摘されてきたところであるが、格差の大きな集団では、必ずしも下部10%が参照グループとなりえないことも示されたと言えよう。」

その意味で、一般世帯の下部のどこが妥当な参照集団かの検証が別途重要なものになる。また、これと関わって、生活実態を示すエンゲル係数や先の社会生活様式からの脱落の度合いを示す指標などの多面的な検証が併せて行われる必要がある。

た。専門委員会のレベルでは、これは十分なしえていない。」

そして、その意見書の結論において、「少なくとも中間報告の老齡加算廃止は『展開』方法の改善とセットで提案したものであり、標準世帯方式による現行生活扶助基準改訂を前提にすれば、そのようなセットでしか世帯類型別の水準の妥当性を問えないはずだと考える」として、上記のような検証が不十分のまま、「展開」方法の改善も行わずに老齡加算廃止を「つまみ食いに先行」させた（7頁）

本件老齡加算廃止措置が専門委員会が意図したものとは異なることを明言しているのである。

第3 検討会報告書等により明らかとなった比較②の問題点

1 はじめに

前記のとおり、岩田教授は、検討会の報告を踏まえ、専門委員会における検証が不十分であった旨述べている。

そこで、以下、検討会をめぐる一連の経緯について概説した上で、検討会の報告等により明らかとなった比較②の問題点について指摘する。

2 検討会をめぐる一連の経緯

(1) 検討会設置の背景

検討会とは、厚生労働省社会・援護局長の私的研究会として厚生労働省内に設置されたものであり、その第1回会合は2007（平成19）年10月16日に開催された。

その会の設置の趣旨については、第1回

検討会「資料1」（甲1221の1）に、専門委員会報告書において「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否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を5年に一度の頻度で検証を行う必要がある。」とされたことに加えて、「平成18年7月に閣議決定された『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』においては、『低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直し』及び『級地の見直し』を行うこととされた」ことが挙げられている。

そして、検討スケジュールとして、「平成20年度予算編成を視野に入れて結論が得られるよう検討する」とされている。また同「資料2」（甲1221の2）には、「生活扶助基準の検証に当たっては、平均的に見れば、勤労控除も含めた生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費における生活扶助相当額よりも高くなっていること、…も考慮する必要がある」と記載されている（13頁）。

本件老齡加算廃止措置については、専門委員会の設置に先立って閣議決定された「骨太の方針2003」において、「老齡加算等の扶助基準など、制度、運営の両面にわたる見直しが必要である」とされていること（甲7）や専門委員会における老齡加算に関する審議が平成16年度予算編成に間に合うよう行われたことは既に指摘したとおりである。また、専門委員会においても既に第1回委員会の資料の中で、「老齡加算は、…70歳未満受給者との公平性、高齢者の消費は加齢に伴い減少する傾向にあること等からみて、

廃止に向けた検討が必要であると考えられる」との財政審議が引用されていた（乙11の2・8頁）。これらの事実を照らせば、この検討会の設置も平成20年度予算編成に間に合うよう一般低所得世帯の消費水準に合わせて生活扶助基準を引き下げるのが相当である旨の結論を出させることを意図したものであることは明白である。

（2）報告書と生活扶助基準引き下げの見送り

同検討会は、2007（平成19）年の10月19日から同年11月30日までの、わずか1か月半足らずの期間に5回の会合（会議時間の合計は8時間22分）が開かれ、11月30日にその報告書（甲122）が発表された。

そして、同報告書を受け、厚生労働大臣は、生活扶助基準引き下げの検討を表明したが、世論等の強い批判を受け（甲123）、結局、同年12月12日、厚生労働省は翌2008（平成20）年度からの基準引き下げは見送る方針を示した（甲124）。

そのような最中、12月11日には、検討会委員全員が連名で、「『生活扶助基準に関する検討会報告書』が正しく読まれるために」とする。甲125」という文書を発表した。

（3）「『生活扶助基準に関する検討会報告書』が正しく読まれるために」

そもそも、報告書の他にかかる文書が発表されること自体極めて異例なことであるが、同文書には、冒頭、「説明をなぜ、改めて行うのかの趣旨」として、以下の

とおり述べられている。

「・政策について総合的に検討する前に、透明性を持つて、客観的データに基づき統計分析を実施し、中立的に検証された分析結果を提示することは、民主主義国家において政策を論ずるうえで不可欠な作業であると考えられる。だが、わが国におけるこの分野では、必ずしも従来、こうした作業が、十分行なわれてきたとは言えない。今回、本検討会ではこうした客観的検証作業が実施されることの趣旨を踏まえ、その意義を尊重することから、われわれは本検討会への参加を決意したものである。

・それにもかかわらず、本報告書の検証結果が必ずしも国民に正しく伝わっており、ときにはその内容が誤解されることにより、客観的に実施された中立的な統計分析に対する信憑性が失われ、今後このような手法をとることに対する国民の信頼感が得られなくなるのではないかと懸念される。これらの点を鑑み、国民に『本報告書の内容を正しく理解』してもらいたいとの考えから、本検討会委員5人全員の総意により、以下の説明を記すことにしたものである。」

そして、その上で、結論的部分において、「『生活扶助基準額の引き下げについては、慎重であるべき』との考えを意図し、全委員の総意により、確認されたところである」と述べられている。

すなわち、これは、報告書について、検討会が生活扶助基準引き下げを容認するものである旨の報道等がなされるなど報告書の趣旨が正しく理解されておらず、また、厚生労働大臣が報告書の発表を受

けて生活扶助基準引き下げを表明したことに対して、それが検討会委員の本意ではないことを表明したものである。

（4）「正しく読まれるために」発表の背景と本件高齢加算廃止措置

そして、検討会委員がこのような異例の表明をせざるを得なかった背景には、専門委員会委員の本意に反して、高齢加算廃止を「つまみ食いの先行」実施されたこと、母子加算廃止が実施されたこと（甲110・7頁）があるものと推察される。

この点、専門家による検討と行政の政策判断との関係について、岩田教授は、以下のような指摘を行っている。

「生活保護法によれば、生活保護の基準は厚生労働大臣が決めることとなっている。だが、この基準の意味の大きさから、専門家や各団体の代表による協議が必要であり、それゆえこれまでの基準の変遷もそうした形式をとってその妥当性検証が行われてきた。この場合、専門家による検討と、行政の政策判断との関係には一般的に次の2つのパターンがあり得る。第一のパターンは、専門家による検討に多くを委ね、ほぼそれに沿って行政判断を行う。第二のパターンは、専門家による検討結果を尊重しながらも、他の資料や社会情勢、あるいは当事者の意見などを勘案しながら、行政判断を行う。…」

（略）

だが、残念なことに、専門委員会報告と厚生労働省の制度変更の関係は上記の何れでもなかった。この委員会の審議途中における高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。同じ傾向は、最終報告についても見いだされる。」（甲110・9頁）

原判決は、本件高齢加算廃止措置が、専門委員会の審議過程等に照らしても、特にこれに反するものではない旨認定するが（44546頁）、そのような認定が実態に目をつぶるものであることは明らかである。

3 報告書等の内容

（1）「単身世帯（60歳以上）」の消費水準

同報告書（甲122）には、「2. 生活扶助基準の評価・検証」、「（2）生活扶助基準の水準」、「②消費実態との比較による評価・検証」として、次のように記載されている（5頁）。

「○生活扶助基準は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、

ア. 第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること

イ. 第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあること

から、今回、これを変更する理由は特段ないと考える。なお、これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある。」

そして、その脚注において、

「ただし、これまで比較の対象としてきた夫婦子1人世帯の第1・十分位の消費水準は、第3・五分位の7割に達しているが、単身世帯（60歳以上）については、その割合が5割（第1・五分位でみると約6割）にとどまっている点に留意する必要がある。」

と記載されている。この記載こそ、岩田教授がその意見書の中で指摘している部分である。

もっとも、検討会委員は、単身世帯（60歳以上）についても、第1・五分位でみると約6割となっていることから、「仮に第1・五分位（下位20%）を基準に比較した場合、現在の生活扶助基準額は均衡した状態（186円、0・26%）にあると評価される（5頁二つ目の丸）」と結論づけている（甲125）。

しかしながら、これはあくまでも「60歳以上」についてであり、後に示すとおり本件で問題となる「70歳以上」については、これと異なる数値が示されているのである。

（2）「これまでの給付水準との比較」

そして、むしろ、ここで着目すべきは、「これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある」とされている点である。この点について、「正しく読まれるために」（甲125）には、以下のように記載されている。

「4頁の脚注4にも示されているように、相対的評価については、他の人との比較もあるが、同時に同一個人の過去との比較もある。経済学においては、最低生存費（必要消費額）は過去の消費に基づき

習慣が形成されることにより、これまでの消費水準からも影響を受けることが示されてきたところである（4頁脚注4）。検討会においても述べられたように、この考え方に従うと、同じ生活扶助基準額であっても、それが引き下げられることによつてその水準になった場合、最低生存費は高くなり、受給者の被る痛みは大きいと判断される。本報告書では、この点を踏まえ、全員の賛同を得て、『なお、これまでの給付水準との比較も考慮する

必要がある』（5頁下から7行目）と加筆されたところである。このことは、第5回検討会でも述べられたように、『生活扶助基準額の引き下げについては、慎重であるべき』との考えを意図し、全委員の総意により、確認されたところである。」

検討会委員が、あえて「正しく読まれるために」を發表した意図もここにあるのである。

（3）「単身世帯（70歳以上）」の消費水準

前記のとおり、報告書（5頁脚注）で示されていたのは、「単身世帯（60歳以上）」についての数値であった。

ところで、第1回検討会の「資料3」（甲121の3）には、平成16年全国消費実態調査特別集計の結果（なお、「特別集計」の問題点については第3準備書面で論じたとおりであるが、ここでは特別集計の結果を前提に論じる）に基づく、「夫婦子1人（有業者あり）世帯における消費実態と生活保護基準との比較について」（4～5頁）、「単身世帯における消費実態と生活保護基準との比較について」・「単身世帯（60歳以上）の場合」（6頁）、同（参考1）「単身世帯（60～69歳）の場合」（7頁）、同（参考2）「単身世帯（70歳以上）の場合」（8頁）の各表が添付されている。

		平均	第1・十分位	第1・五分位	第3・五分位	
夫婦子1人	年収（月額）	54万円	22万円	27万円	49万円	
	生活扶助相当支出	229,604	148,781	153,607	210,357	
		109.1%	70.7%	73.0%	100.0%	
	生活扶助基準額	153,499	150,472	150,840	153,702	
単身世帯	60歳以上	年収（月額）	28万円	7万円	10万円	23万円
		生活扶助相当支出	127,217	62,831	71,007	124,718
			102.0%	50.4%	56.9%	100.0%
		生活扶助基準額	71,572	71,209	71,193	71,490
	60～69歳	年収（月額）	26万円	7万円	9万円	23万円
		生活扶助相当支出	132,717	68,666	79,110	132,057
			100.5%	52.0%	59.9%	100.0%
		生活扶助基準額	73,480	72,956	72,913	73,335
	70歳以上	年収（月額）	29万円	7万円	10万円	23万円
		生活扶助相当支出	123,449	57,553	64,838	119,906
			103.0%	48.0%	54.1%	100.0%
		生活扶助基準額	70,264	69,628	69,884	70,280

上記各表から、平均、第1・十分位、第1・五分位、第3・五分位について、それぞれ、年収（月額）、生活扶助相当支出額、生活扶助相当支出について第3・五分位を100%とした場合の指数、集計対象世帯それぞれの生活扶助基準額の平均額を抜粋してまとめる以下のようになる。

（単位：円）

この結果をみると、夫婦子1人世帯と単身世帯とは、所得格差の程度が大きく異なることが分かる。

また、報告書5頁脚注では、単身世帯（60歳以上）の第1・五分位の消費水準は、第3・五分位の「約6割」とされているが、精確には56・9%であり、6

割に満たないものであることが分かる。

さらに、本件で問題となる70歳以上についてみれば、第1・十分位の消費水準は第3・五分位の48%と5割を割っており、第1・五分位も54・8%と6割にははるかに満たないことが分かる。そして、その第1・十分位の生活扶助相当支出額は57,553円、第1・五分位のそれが64,838円に対して、集計対象世帯の生活扶助基準の平均額がそれぞれ69,628円、69,884円であり、いずれもその消費水準が生活扶助基準額を下回っていることも分かる。

つまり、原判決が指摘していたとおり、「単身世帯(70歳以上)」については、「第1ー5分位の者」と他の階層の者との差が顕著であること(前記イ)ーii)や「第1ー5分位のグループ」には、生活扶助基準額を下回る支出で生活を維持している者が相当数含まれていること(前記ア)ーi)が正に証明されたのである。

以上の事実を照らせば、少なくとも、「単身世帯(70歳以上)」に関しては、第1・十分位はもちろんのこと、第1・五分位であっても生活扶助基準の水準の妥当性の参照対象たり得ないことは明らかである。

第4 結論

1 比較②に係る原判決の誤り

まず、原判決の、「第1ー5分位の者の生活扶助相当支出額を参照することが、現実の生活条件を無視した著しく低い基準が導かれるなど『健康で文化的な最低

限度の生活水準』を定める上で、殊更に所得が極めて低い層を対象としているとまではいえない」とした断定には全く根拠がない。

また、「一般世帯の消費支出に対する被保護世帯の消費支出の割合がおおむね7割弱で推移しており、平成13年度及び平成14年度においては、7割を超える水準に達していたこと」も標準世帯については妥当しても、本件で問題となる単身世帯70歳以上の者には妥当しない。

したがって、上記は、いずれも比較②を合理化しうるものではなく、この点で、原判決の誤りは明らかである。

2 専門委員会の結論と原判決の誤り

上記のとおり、原判決は、標準世帯と高齢世帯との相違を看過したことによる誤りがある。

そして、この標準世帯と高齢世帯との相違に関して、岩田教授は、次のように述べている。

「わが国の生活扶助基準は、標準世帯を単位として水準が考えられており、水準均衡とは、この標準レベルでまず検証されている。ところが、実際の個々の世帯はこれとは異なる世帯構成、年齢であることが多いわけであり、このため、標準世帯から個別世帯へ『展開』する方法が必要となる。現在生活保護行政が行っているのは、まず標準3人世帯(33歳男、29歳女、4歳子)の改訂基準額を定めた後、これを世帯構成員の個々の需要に応じた1類と呼ばれる部分と、世帯共通需要に応じた2類と呼ばれる部分へ振り分ける。(略)

とりわけ、高齢世帯や母子世帯などの特定世帯類型における基準の妥当性を問うとすれば、当然この『展開』手法の妥当性に切り込むことこそ重要な課題であった。この『展開』が孕むさまざまな課題については従来からある程度指摘されていたが、これを生活扶助や加算のレベルの問題と一体的に取り扱おうとした点に、この専門委員会の作業のもう一つの意義があったと思う。

結論的に言えば、標準世帯レベルでは妥当と言えるが、これを多様な世帯類型にあてはめるために『展開』する1類と2類の構成割合は是正が必要(2類が少ない)、1類における年齢カテゴリーはマーケット・バスケット方式時代の年齢別必要カテゴリーに基づく年齢階級別金額が固定されている。たとえば15〜17歳は最も高く年齢がこれより低くても高くても減額されておらず、70歳は15〜17歳レベルの68%の水準であった(平成15年時)。(略)

：単身世帯は3人世帯の3割水準であり、2類を含めて最も『展開』の不合理を体現している世帯類型とも言える。これらのことから、委員会としては、こうした『展開』それ自体の是正が、『展開』の結果としてもたらされている高齢世帯や母子世帯の生活扶助水準の妥当性を検討するに先立って解決されなければならぬことを指摘した。たとえば、生活扶助基準の標準世帯として3人世帯だけでなく、単身世帯を別途新たなモデルとして設け、一般世帯との均衡を図るよう中間報告において記述した。この点は最終報告においても、多数数世帯基準の是正、単身世帯基準の設置、1類年齢別

基準額の見直しの3点をくり返し強調している。つまり老齢加算の廃止は、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、多数数世帯への換算率の削減をつまみ食いに先行させ、7割を超える単身世帯への単身モデル構築や年齢別の1類基準額の是正等が未だに提案されていない結果となった。この点については専門委員会委員長の立場として、はなはだ不本意であると言わざるをえない。」(甲110・6〜7頁)

以上のとおり、「展開」の是正(すなわち「代替措置」：控訴理由書(1)98頁参照)の後で、あるいはこれと一体的になされて初めて老齢加算の廃止が是認され得るとというのが専門委員会の結論であり、「代替措置を実施することなく老齢加算を廃止した措置が、『平成15年中間取りまとめ』に反することにはならない」とした原判決の判断(46頁)も誤りであることは明らかである。

3 本件老齢加算廃止措置の違憲・違法性

そして、前記「単身世帯(70歳以上)」の第1・五分位の数値を前提とする限り、その消費水準に合わせて基準を切り下げることが、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する」ものであつて、その変更内容において、憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反するというべきである。

また、少なくとも、「法の要求する生活

水準を満たすかどうかという観点から」、第1―5分位の者の生活実態及び被保護者の生活実態の調査を行うべきであり、それを行わないまま比較①及び②の結果のみに基づいてなされた本件老齡加算廃止措置は“劣等処遇”に他ならないのであり、その検討過程において、憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反する重大な瑕疵があるというべきである。

さらに、その点は措き、第1―5分位が参照対象として妥当であると仮定したとしても、その消費水準と老齡加算を除いた生活扶助基準を比較して、後者が上回ることは、直ちに老齡加算減額・廃止による基準引き下げを正当化しない。そのことは、「正しく読まれるために」でも「これまでの給付水準との比較も考慮する必要がある」と指摘されているとおりであるが、専門委員会の「中間取りまとめ」においても「被保護者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じるべきこと」とされていたところである(乙1)。

ところが、本件老齡加算廃止措置は、わずか3年間で生活扶助費の約2割をカットするという極めて過酷なものであり、これまでの給付水準を考慮せず、被保護者の生活水準を急に低下させるものであって、その変更の「程度」及び「経過措置を含めた実施に至る過程」(原判決26頁)において、憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反する重大な瑕疵があるというべきである。

よって、本件老齡加算廃止措置の違憲・違法性は明らかである。

以上

東京生存権裁判の東京高裁「控訴審・準備書面」第1から第4までを収録しました。
①横書きを縦書きに修正し、
②数字をできる限り生かしました。
③ゴシック体を見出しに使いました。
元原稿に手を入れたための間違いはご容赦下さい。
とくに各所で指定される準備書面の頁数はあまり参考にならなくなっています。
このパンフは7月15日時点のものをもとにしています。

都生連事務局②