

平成24年12月14日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成18年(行ウ)第2号 生活保護変更決定取消等請求事件(以下「平成18年2号事件」という。)

同年(行ウ)第3号 生活保護変更決定取消等請求事件(以下「平成18年3号事件」という。)

同年(行ウ)第11号 生活保護変更決定取消等請求事件(以下「平成18年11号事件」という。)

平成19年(行ウ)第2号 生活保護変更決定取消等請求事件(以下「平成19年2号事件」という。)

同年(行ウ)第3号 生活保護変更決定取消等請求事件(以下「平成19年3号事件」という。)

口頭弁論終結日 平成24年7月9日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告らの別紙主文目録記載の各訴えのうち、平成24年7月10日から本判決確定に至るまでの支払を求める部分をいずれも却下する。
- 2 原告らのその余の訴えに係る請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 平成18年2号事件

(1) 被告新発田市に所属する新発田市社会福祉事務所長が原告長谷川シズエ(以下「原告長谷川」という。)に対してした平成17年3月29日付け生活保護変更決定を取り消す。

(2) 被告新発田市は、原告長谷川に対し、平成17年4月1日以降生活保護

の停止又は廃止に至るまで毎月4日限り4840円を支払え。

2 平成18年3号事件

(1) 被告新潟市に所属する新潟市新潟福祉事務所長が原告山田ハル（以下「原告山田」という。）に対してした平成17年3月17日付け生活保護変更決定を取り消す。

(2) 被告新潟市は、原告山田に対し、平成17年4月1日以降生活保護停止又は廃止に至るまで毎月4日限り5380円を支払え。

3 平成18年11号事件

(1) 被告新潟市に所属する新潟市新潟福祉事務所長が原告阿部長治（以下「原告阿部」という。）に対してした平成18年3月24日付け生活保護変更決定を取り消す。

(2) 被告新潟市は、原告阿部に対し、平成18年4月1日以降生活保護停止又は廃止に至るまで毎月4日限り6840円を支払え。

4 平成19年2号事件

(1) 被告新潟市に所属する新潟市新潟福祉事務所長が原告山田に対してした平成18年3月24日付け生活保護変更決定を取り消す。

(2) 被告新潟市は、原告山田に対し、平成18年4月1日以降生活保護停止又は廃止に至るまで毎月4日限り3420円を支払え。

5 平成19年3号事件

(1) 被告新発田市に所属する新発田市社会福祉事務所長が原告長谷川に対してした平成18年3月28日付け生活保護変更決定を取り消す。

(2) 被告新発田市は、原告長谷川に対し、平成18年4月1日以降生活保護停止又は廃止に至るまで毎月4日限り3080円を支払え。

第2 事案の概要

本件は、生活保護を受給している原告らが、生活保護実施機関である新発田市又は新潟市の福祉事務所長から、平成17年から平成18年までの間に生活

ハ 保護変更決定の行政処分をそれぞれ受けたことにつき、当該各処分の理由である老齢加算の段階的廃止が違憲・違法であるから無効であるとして、当該処分を行った行政庁の所属する地方公共団体である被告らに対し、当該各処分の取消し及び公法上の当事者訴訟として老齢加算の減額分の金額の支払をそれぞれ求めた事案である。

第1章 生活保護法（以下「法」という。）の定め

第1節 (1) 基本原則

ア 最低生活

生活保護法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない（法3条）。

イ 保護の補足性

保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる（法4条）。

ウ 基準及び程度の原則

保護は、厚生労働大臣の定める基準（以下「保護基準」という。）により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする（法8条1項）。そして、上記基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならない（同条2項）。

エ 必要即応の原則

保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の生活の必要の相違を考慮して、有効かつ適切に行うものとする（法9条）。

オ 不利益変更の禁止

被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない（法56条）。

（2）扶助の種類及び内容

生活保護法に基づく保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の八種類がある（法11条1項）。

生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの及び移送の範囲内において行われる（法12条）。住宅扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、住居及び補修その他住宅の維持のために必要なものの範囲内において行われる（法14条）。

2 前提事実（末尾に証拠等を掲げていない事実は当事者間に争いがない。）

（1）当事者

ア 原告ら

原告長谷川は、大正13年10月15日生まれの子であり、平成15年1月から生活保護を受給している。

原告山田は、大正8年4月20日生まれの子であり、平成7年3月15日から生活保護を受給している。

原告阿部は、大正14年11月2日生まれの子であり、平成16年9月10日から生活保護を受給している。

イ 被告ら

新発田市社会福祉事務所は被告新発田市に所属しているところ、新発田市長からの委任を受け、生活保護の実施機関（法19条）として、新発田市の住民に対して必要な保護を行っている。

新潟市新潟福祉事務所は被告新潟市に所属していたところ、新潟市長からの委任を受け、生活保護の実施機関（法19条）として、新潟市の住民に対して必要な保護を行っていた。なお、新潟市新潟福祉事務所は、平成

19年4月1日に廃止されたところ、その所管事務については、新潟市中央区におけるものは新潟市中央福祉事務所が、同市東区におけるものは新潟市東福祉事務所がそれぞれ引き継いでいる（弁論の全趣旨）。

（2）保護の要否及び保護の程度の決定における保護基準の役割

ア 保護の要否は、保護基準（昭和38年厚生省告示第158号）に基づいて算定され、その者の属する世帯の最低生活費を算定し、この金額とその世帯の収入との比較により判定され、世帯の収入が最低生活費を下回る場合に、その世帯の最低生活費のうちその世帯の収入で補えない部分について保護がなされる。保護費は、保護基準に基づき算定される。

イ そして、保護が行われる程度は、保護基準に基づき算定したその者の属する世帯の最低生活費のうち、その世帯の収入で補えない部分（乙9（以下特段の説明がない限り、証拠については平成18年2号事件のものをさす。））によれば、収入充当額）、すなわち、最低生活費から収入充当額を差し引いたものであり、その差額が保護費として金銭で給付されるのが通常である。

ウ また、収入充当額の充当順位について、保護の程度の決定にあたって、衣食等の生活費、住宅費、教育費及び高等学校等への就学に必要な経費、介護、医療、出産、生業（高等学校等への就学に必要な経費を除く。）、葬祭に必要な経費の順に充当することとされている（乙9）。例えば、ある被保護世帯において、最低生活費として生活扶助費と住宅扶助費が算定されており、収入充当額が生活扶助費を上回り、かつ、生活扶助費と住宅扶助費の合計額を下回る場合、収入はまず生活扶助費に充当されるので、住宅扶助費の支給が決定され、その程度としては、収入充当額のうち生活扶助費を超える部分を住宅扶助費から差し引いた額が給付されることになる。

（3）保護基準の具体的内容

ア 級地について

全国の市町村を1級地—1, 1級地—2, 2級地—1, 2級地—2, 3級地—1, 3級地—2の六区分の級地に分類し, それぞれに応じて後記生活扶助基準額等が定められる。なお, 原告長谷川が居住する新発田市は3級地—1, 原告山田及び原告阿部が居住する新潟市は2級地—1がそれぞれ適用される(乙2から4, 18年3号事件乙2から4, 18年11号事件乙2から5)。

イ 生活扶助基準について(乙2から4)

生活扶助基準は, 衣食等のいわゆる日常生活に必要な基本的・経常的経費についての最低生活費を定めたものであるが, この生活扶助基準には, 大別して, 基準生活費と加算とがある。

(ア) 基準生活費

基準生活費は, 個人単位に消費される経費に対応する基準として年齢別に定められた第1類の表に定める個人別の額を合算した額(第1類費)

と, 世帯全体としてまとめて支出される経費に対応する基準として世帯人員数別に定められた第2類の表に定める世帯別の額(第2類費)の合計額とされる。

(イ) 加算

障害者や妊婦等のように, 基準生活費において配慮されていない個別的な特別需要を有する者について, これらの特別需要に対応できるよう, 基準生活費に加え, 加算制度が設けられている。

ウ その他

上記ア及びイの他, 最低生活費を算出するための基準としては, 住宅扶助基準, 教育扶助基準, 介護扶助基準, 医療扶助基準がある(乙12の2)。

(4) 原告らに対する処分

ア 原告長谷川について

額2万5058円（国民年金）、合計7万4152円が支給されていたところ、新潟市新潟福祉事務所長は、同年3月24日付けで老齢加算の廃止等を内容とする生活保護変更決定処分（以下「本件処分4」という。）を行った。同処分により、生活保護費が、生活扶助費6万8950円、住宅扶助費1万1000円、収入充当額2万5058円（国民年金）、合計5万4892円に変更された（平成19年2号事件甲B1）。

ウ 原告阿部について 原告阿部に対しては、平成18年3月分の生活保護費として、生活扶助費13万2960円（うち老齢加算分6840円）、住居扶助費1万1200円、収入充当額2万円、合計12万4160円が支給されていたところ、新潟市新潟福祉事務所長は、同年3月24日付けで老齢加算の廃止等を内容とする生活保護変更決定処分（以下「本件処分5」といい、本件処分1から5を総称して「本件各処分」という。）を行った。同処分により、生活保護費が、生活扶助費10万6000円、住居扶助費1万1200円、収入充当額2万円、合計9万7200円となった（平成18年11号事件甲A1）。

(5) 不服申立て等 原告長谷川は、本件処分1及び本件処分2を不服とし、法64条に基づいて、それぞれ新潟県知事に対して審査請求を行ったところ、新潟県知事は、平成17年8月18日、平成18年8月10日、各審査請求を棄却した。原告長谷川は、その後、厚生労働大臣に対し、再審査請求を行ったが、いずれも棄却されたため（弁論の全趣旨）、本件処分1については平成18年2月8日、本件処分2については平成19年2月2日、それぞれ取消しを求める訴訟を提起した（当裁判所に顕著）。

イ 原告山田は、本件処分3及び本件処分4を不服とし、法64条に基づいて、それぞれ新潟県知事に対して審査請求を行ったところ、新潟県知事は、

平成17年8月18日、平成18年8月10日、各審査請求を棄却した。
原告山田は、その後、厚生労働大臣に対し、再審査請求を行ったが、いずれも棄却されたため（弁論の全趣旨）、本件処分3については平成18年2月8日、本件処分4については平成19年2月2日、それぞれ取消しを求める訴訟を提起した（当裁判所に顕著）。

原告阿部は、本件処分5を不服として、法64条に基づき、平成18年5月24日、新潟県知事に対して審査請求を行ったところ、かかる審査請求から50日後である同年7月13日が経過した後も裁決がなされなかったため（弁論の全趣旨）、法65条2項、69条により、同年8月10日、本件処分5の取消しを求める訴訟を提起した（当裁判所に顕著）。

3 争点及び争点に対する当事者の主張

(1) 老齢加算減額相当額の金銭の支払を求める訴えの適法性（争点(1)）

(被告らの主張)

ア 法は、国民が同法に定める要件を満たす限り保護を受けられるとしつつ、具体的な保護は、実施機関が保護の種類、程度及び方法を決定したときに初めて開始されるものとし、実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めたときは職権でその決定を行い、保護を必要としなくなったときは保護の停止又は廃止を決定すべきものとしている。

このように、生活保護の受給権は、実施機関の開始決定によって、初めて金銭給付や現物給付などを求めうる具体的な保護受給権となり、変更決定がされたときには、従前の保護処分の効力は失われ、当該保護決定の範囲内での具体的な保護受給権が認められるにすぎない。

本件老齢加算減額相当額の金銭の支払を求める訴えも、老齢加算の減額相当額を含めた生活保護費の受給権に基づくものであり、本件各処分によって上記老齢加算金が減額されているから、本件各処分が取り消され、当

初めの保護処分の内容が復活しない限り、原告らにはかかる受給権が認められず、本件老齢加算減額相当額の金銭の支払を求める訴えが認容される余地はない。原告らとしては、本件各処分の取消しを求める訴えのみを提起して勝訴すれば、それだけで当初の保護処分の内容が復活し、その目的を達することは明らかである。したがって、本件老齢加算減額相当額の金銭の支払を求める訴えは、訴訟制度の目的ないし本質に照らし、およそ認容される余地のない請求を求めたものとして、権利保護の資格を欠くといえるべきであるばかりか、他に適切な法的手段が用意されている場合にあっては、給付の訴えを求めた場合に当たるとして、権利保護の利益ないし必要も欠けているといわざるを得ず、訴えの利益を欠くというほかない。

イ また、原告らが本件各処分の取消しを求める訴えを併合して提起していることから、本件老齢加算減額相当額の金銭の支払を求める訴えを合理的に解釈すると、かかる訴えは、本件各処分の取消しを求めた請求を認容する判決の確定を条件とする将来給付の請求と解する余地もある。しかしながら、仮に原告らの主張する違法を理由として本件各処分の取消しを求める請求を認容する判決がされ、これが確定すれば、当然に当初の保護処分の内容が復活し、当該判決には拘束力もあるから、被告らとしては、その内容に従った支給をすることになり、即時に任意の履行を行うのである。

そうすると、本件各処分の取消しを求める訴えだけで原告らの目的は達成され、本件老齢加算減額相当額の金銭の支払を求める訴えについて、あらかじめその請求をする必要がある（民訴法135条参照）と認めることはできないから、上記のように解したとしても、不適法である。

（原告らの主張）原告らは、本件各処分が判決により取り消された場合、新発田市社会福祉事務所長及び新潟市新潟福祉事務所長は、本件各処分時に遡って、原告らに対し従前の生活保護を実施する義務がある（法19条1項1号）。この場合、法70条

1号により、保護費を支弁する義務を負うのは、それぞれ被告新発田市及び被告新潟市である。そこで、原告らの被告らに対する老齢加算減額相当額の金銭の支払を求める訴えは、実質的当事者訴訟（行政事件訴訟法4条後段）に該当し、適法である。

本件各処分が判決により取り消された場合において、生活保護の実施機関は変更前の処分による給付を当然に実施しなければならないが、実施機関による給付の措置が一般に遅延しがちであること及び当事者訴訟の判決には執行力が認められることから、当該取消判決に拘束力が存することを理由に原告らの老齢加算減額相当額の金銭の支払を求める訴えの利益を欠くことにはならない。

本件で、原告らが請求しているものの多くは、既に履行期の到来している生活保護の給付であり、それが違法な保護変更処分によって支給されない状態が生じているのであり、それは違法な保護変更処分が取り消されたならば直ちに履行されるべきものである。また、未だ履行期が到来していない生活保護の給付についても、その請求の内容は、改定前の生活保護基準と改定後の生活保護基準によって確定される額の差として一義的に確定できるのであり、その履行義務は法によって被告らに義務付けられているものであるから、請求権の発生が不確定なものではない。

(2) 告示前に保護変更決定処分を行ったことが、法8条1項、19条1項、20条1項、21条6条に違反するか（争点(2)）
（原告らの主張）
生活保護法19条1項、8条によれば、生活保護の実施機関は、厚生労働省告示の定めるところにより、保護を決定し、実施しなければならないから、同告示、同法20条による保護の決定、保護の実施は、厚生労働省告示の効力発生、告示に基づく保護の決定、保護の決定に基づく保護の実施という流れで行われるところ、同告示の効力発生前になされた保護の不利益変更の決定は、その変更手続が正規

生活扶助金の要件を満たしていないことになり、法56条に反し、違法である。

本件処分1及び同3はそれぞれ平成17年3月29日付け、同月17日付けでなされているところ、いずれも同月31日厚生労働省告示第193号に基づいていた。また、本件処分2、同4及び同5はそれぞれ、平成18年3月28日付け、同月24日付け、同日付け、でなされているところ、いずれも同月31日厚生労働省告示第315号に基づいていた。したがって、本件各処分はいずれも告示前になされたものであり、法19条1項、8条1項、56条に反し、違法である。

被告らは、保護の実施日に同告示の効力が発生しており、上記各告示による改正を待って保護の変更及びその通知手続を行った場合には、事務手続上、平成17年4月1日、平成18年4月1日からの保護費の支給に支障を来すこととなるのは明らかであったから、平成17年4月1日、平成18年4月1日以降の保護費の額を変更する告示案に基づいて本件各処分を行ったものであると主張するが、告示は公表されて初めて告示としての法的効力をもつことは明らかであり、法にも告示案に基づく保護の変更を認める規定はないし、厚生労働省が告示日を平成17年3月31日、平成18年3月31日より前にすれば、保護費の支給事務に支障を来すおそれは回避できたのであるから、被告らの主張は失当である。

(被告らの主張) 原告は、被告らに、原告が生活扶助金受給者であること

法31条1項、2項によれば、生活扶助のための保護金品は、原則として金銭給付により、1か月以内を限度として前渡しすることとされているため、保護の実施機関は、おおむね毎月1日ないし5日を保護費の定例給付日としており、4月分保護費の支給を適切に行うためには、前月に支給決定のための準備を行う必要があるところ、保護の実施機関は、保護の変更を必要とするときとは、速やかに職権により保護変更決定を行い、被保護者に対して書面でその旨通知しなければならないとされているから、告示を待つ

4. 仮令保護の変更手続を行ったのでは支給事務に支障を来すおそれがある。そこで、厚生労働省は、例年、3月初旬に全国の自治体に対して次年度の保護基準の標準改定告示案を示しており、本件各処分も、かかる告示案に基づいてなされたものである。

本件各処分に係る保護が実施された各時点（平成17年4月1日又は平成18年4月1日）においては、平成17年3月31日厚生労働省告示第193号又は平成18年3月31日厚生労働省告示第315号に合致する内容となることが確実な状況であったのであり、実際に上記各告示による保護基準の改定が実施されていたのであるから、当然、その適用日において法的要件を充足していたものであり、告示前に処分が行われたことをもって、手続的違法と評価されるものではない。

また、上記各告示に先行して、上記各告示に従った保護変更決定が行われることにより、支給事務が滞りなく行われることは、何ら原告らの不利益に与えるものではない。

(3) 本件処分1及び同3に係る各通知書の理由記載が法25条2項、法24条第2項及び行政手続法14条1項に違反するか（争点(3)）

（原告らの主張）

本件処分1及び同3に係る各通知書の理由記載は、いずれも「基準変更」のみによる、とのみ記載されている。処分通知書において理由が付記される趣旨は、当該保護が法令の定めるところにより最も妥当・適正に決定されたものであることを申請者に十分理解させ、また法における保護の趣旨をその決定を通じて徹底し、徒に疑心暗鬼に駆ることなく、申請者と保護の実施機関との間において意思の疎通を図ると共に、申請者が不服申立をする際には、それが単純、容易に行われるため、また、その決定、裁決の便宜のためにある。本件のような保護の変更の場合には、被保護者が現に受け持っている保護が申請に基づかずに一方的に変更されるのであるから、その内

容及び理由を被保護者に通知すべきである。しかしながら、本件処分1及び同3の各通知書においては、生活扶助費減額の理由について、「基準変更」によるとのみ記載されても、これを受け取った原告長谷川及び原告山田は、何がどのように変更されたのか全く理解することができないのであるから、理由付記の上記趣旨を没却する。

したがって、上記各通知書の記載では、理由を付したということはできない。

また、理由付記の程度として、申請者がいかなる事実関係に基づいていかなる審査基準を適用したかを書面の記載から了知しうる程度に記載すべきであるところ、法における理由付記の上記趣旨に照らせば、法25条2項の準用する24条2項の理由付記についても、同様のことがいえる。

しかしながら、「基準変更」という記載では、生活扶助費減額の理由が老齢加算の段階的廃止であることが具体的に明らかにされておらず、原告長谷川及び原告山田において、保護費の減額が老齢加算廃止によるものなのか、保護基準の他の部分の変更によるものなのかを全く了知することができない。本件変更決定の性質からみても、原告らにとって可能な限り分かりやすい記載が必要である。

したがって、原告長谷川及び原告山田に対する本件処分1及び同3は、いずれも理由付記の要件を満たしていないから、法25条2項、24条2項、行政手続法14条1項に反し、違法である。

(被告らの主張)

確かに、法は、保護の申請等の各処分について、理由付記を義務付けている(法24条2項、25条2項、26条)ところ、これは被保護者の手続的権利の保障を図るものであるが、その程度については、処分の性質上、個々の事案によって千差万別である。本件では、厚生労働大臣が定める告示によって要件や金額等が明確にされている基準改定による保護の変更等において

は、既に告示自体で要件や金額等が明確にされている以上、通知書には「基準改定による」との理由が付記されていれば足りるというべきである。

以上を以て、原告らの主張は理由がない。以下、争点(4)について検討する。

争点(4) 老齢加算廃止に至る判断過程に過誤、欠落があるか(争点(4))

原告らの主張(原告らの主張) 原告らは、老齢加算の廃止は、生活保護法第8条第2項

第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

法第8条第2項第1号イの「生活保護基準」を考慮していない。生活保護基準は、生活保護

（他者との社会的交流を確保するための費用）が含まれていた。

被保護者が社会的に孤立している状態は、現代の我が国において文化的な生活といえないことは明らかであるところ、高齢者は親族の死亡などにより他者とのつながりを喪失しやすいから、特に意識して他者との交流を確保する必要がある。老齢加算廃止が70歳以上の被保護者に対する生活扶助費を減少させ、困窮を招くとともに、社会生活に必要な費用の未充足を一層深刻化させ、被保護高齢者をさらなる孤立状態におくことにならないかどうか、老齢加算廃止により要保護者が保護を受給しにくくなることによってもたらされるであろう被害によつて、被保護者・要保護者を犯罪増加へ追い込むことにつながらないかどうかを慎重に検討することは憲法13条、25条1項の要請である。

また、憲法25条を具体化した法における自立の助長の意味は、個人の潜在的・内在的可能性が最大限発揮することができるよう援助することである。老齢加算の廃止は、老齢加算について審議した「生活保護の在り方に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という。）の最終報告書においても、自立支援の意義につき、社会生活自立支援をあげていることからすれば、老人クラブ等へ出かけ、他者と交流することが重要であり、そのための費用が必要となる。このことは、在宅の被保護者だけでなく、施設入所の被保護者にとっても同様である。

そこで、高齢者の社会生活に必要な費用は、憲法13条、25条1項、憲法1条、3条に照らせば、高齢の被保護者の生活需要（法8条）として重要なものであるから、厚生労働大臣はこれらを考慮するべきであった。

専門委員会に提出された「社会保障生計調査・社会生活に関する調査」の結果、民医連の調査結果、河合克義・明治学院大学教授の調査結果、新潟市中央区社会福祉協議会の調査結果、NHKの調査結果及び新潟県立大学の調査結果によれば、被保護高齢者及び低所得の高齢者が孤立している状態が明らかである。厚生労働大臣は、高齢の被保護世帯の社会生活に必

第Ⅰ—5分位、第Ⅰ—10分位の単身世帯が健康で文化的な最低限度の生活を送っていることを前提とした場合である。従来我が国において生活保護で定める最低生活費以下の所得しか得ていない世帯が実際に生活保護を受けている割合は、20%程度という調査結果が出ていたし、その他の調査結果によっても、老齢加算の段階的廃止前にも、生活保護費との関係で最低生活未満の所得しかないのに生活保護を受給していない高齢世帯が相当の数、割合で存在していたことが推定された。

にもかかわらず、厚生労働大臣は、60～69歳の第Ⅰ—5分位、第Ⅰ—10分位の単身世帯及び70歳以上の第Ⅰ—10分位の単身世帯の生活実態を調査し、その結果を踏まえるべきであったのに、単に消費支出の比較を理由として老齢加算を廃止したから、その判断過程には過誤・欠落が存在するので、法3条、8条に違反し、かかる廃止に基づいてなされた本件各処分は取り消されるべきである。

オ 老齢加算対象世帯の生活実態を調査していない

上記イのとおり、高齢者は社会的に孤立しやすい傾向にあるし、低所得者ほど心身の健康を害しやすい傾向にあるから、高齢の被保護者の生活扶助費減額を決定する場合には、対象者の生活に対し看過しがたい影響を及ぼすか否かについて調査検討する必要がある。老齢加算を廃止するのであれば、憲法13条、31条の保障する適正手続の観点からも、老齢加算廃止によって不利益を被る当事者から、その生活実態及び意見を聴取すべきであった。しかしながら、厚生労働大臣が対象世帯の生活実態の調査をすることなく、老齢加算を廃止した結果、対象者の生活に看過しがたい影響を及ぼしている。

したがって、厚生労働大臣が対象者の生活実態を調査せずに老齢加算を廃止したことは、その判断過程に過誤・欠落があり、法3条、8条に違反しているから、老齢加算廃止に基づいてなされた本件各処分は取り消され

るべきである。【中略】（『老齢加算廃止の適法性に関する司法審査基準』）

【中略】統計等の客観的数値等との合理的関連性の欠如ないし専門的知見との不整合がある（『老齢加算廃止の適法性に関する司法審査基準』）とされている。

（ア）老齢加算廃止の適法性に関する司法審査基準については、「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されるべき」である（最高裁平成24年4月2日判決）。【中略】（『老齢加算廃止の適法性に関する司法審査基準』）

（イ）「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」ただし書に含まれる専門的知見との不整合（『老齢加算廃止の適法性に関する司法審査基準』）

上記「取りまとめ」には、「老齢加算を廃止する方向で見直すべきであるべきである」と述べた上で、「ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮を要し、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、当面は継続的に引き続き検討する必要がある。」との記載がある。これは、専門委員である厚生労働省の委員らの「社会保障生計調査・社会生活に関する調査」結果を踏まえて述べたものであるところ、老齢加算の単純な廃止を先行させるべきではないと主張し、生活保護体系全体の見直しとセットで行うべきである旨の専門的知見が示されていたにもかかわらず、厚生労働大臣が高齢世帯の社会生活に必要な費用に配慮せず、単純な老齢加算の廃止を決定したことは、上記専門委員の記専門的知見との間で不整合があるというべきである。

（ウ）重要な統計等の客観的数値との合理的関連性を考慮していない

厚生労働大臣による老齢加算廃止は、「社会保障生計調査・社会生活に関する調査」の「概要報告書」；「多様なライフスタイルを可能にするための高齢期の自立支援」に関する政策研究報告書；総務省家計調査、「家計の金融資産に関する世論調査」；賃金の推移に関する賃金構造基本統計、相対的剥奪指標、近藤克則・日本福祉大学助教授の調査結果、高齢

者の相対的貧困率の客観的数値との合理的関連性を欠く。

以上を踏まえて、老齢加算を廃止した厚生労働大臣の判断過程には、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性はないか。さらに、過誤・欠落があり、老齢加算廃止は法3条、8条に違反する。かかる理由を以てする廃止に基づいてなされた本件各処分は取り消されるべきである。

また、特別集計を老齢加算廃止の根拠とすることは判断過程に明らかな過誤がある。

(ア) 特別集計は、調査対象、調査期間、調査方法等に照らして、老齢加算廃止の特別需要を検証するデータとしては不适当である。

すなわち、特別集計の基になった平成11年全国消費実態調査における調査対象には、医療機関や介護施設等に入院入所している者やホームレスが含まれていないところ、これらの者は老齢加算の支給対象となる。

また、老齢加算の対象者は、病気やけがなどにより入院入所する可能性がある者であり、ホームレスは生活保護の受給対象となること及び高齢化が進んでいることから、これらの者を調査対象に含め、その生活需要を把握するべきであった。また、上記調査のうち、老齢加算検証のために用いられたものは、単身世帯のデータのみであり、調査対象期間は10月及び11月だけであった。しかし、気候によって需要は変化するし、時期によっても社会生活に必要な費用に変化が生じるのであるから、10月及び11月

だけでは対象世帯の特別需要のうちわずかなものしか把握することができない。さらに、上記調査は5年ごとの、単身世帯は2か月間のみの調査であって、老齢加算廃止のように経年変化と将来予測が必要な政策変更のための判断資料としては不适当である。加えて、上記調査に用いられる調査票の正確な記入には高い記帳能力を要するが、高齢の低所得者は、心身の老化に加えて時代背景や低学歴によって、文字や文章の理解力、計算能力、記帳能力等が低い人が少なくなく、そもそも上記調査に

については低所得者層が外れやすいとの指摘もあった。

(イ) 特別集計に対しては、以下主張するような疑問があり、統計的有意性、信頼性、信用性はない。

① 特別集計は、その結果だけが公表されており、その集計方法や標本数、標本の属性の分布状況についても明らかにされていないし、生活扶助相当支出額を集計する際に、具体的にどのような支出を控除したのか等、統計の基本に関わる情報が明らかにされていない。

② また、統計の場合、標本数が少なくなると個々の標本の個性が全体に影響し、その平均値についての統計的有意性が低下するが、上記調査の第27表(所得を問わない単身無職世帯全体の集計表)は、男女の集計標本数の割合に大きな差があり、男性の生活需要が十分反映されていないのではないかと疑問があらた(特別集計において、全国的に偏りのない十分な標本数を確保することができなかった疑いが強いことは、平成19年11月20日に総務省の「平成21年全国消費生活実態調査研究会」において、厚生労働省から、全市町村を対象にすること及び標本数の拡大が望ましい旨の意見が出されていたことから窺われる。)。

厚生労働大臣は、特別集計の結果によって、生活扶助相当消費支出額を月額で比較した場合、60～69歳代より70歳以上の方が低いという結果になったため、これによって、60～69歳代より70歳代以上の方が生活扶助相当消費支出額で示される需要は低いという結論に至っている。しかし、厚生労働省が収入階層別に集計し直した60～69歳代のグループも、70歳以上のグループも、そのサンプル世帯の生活扶助相当消費支出額の数値がその各平均値を中心に正常分布(平均値周辺に最大のサンプル世帯数が属し、そこから高い方低い方に釣鐘型にサンプル世帯が分布している形状のこと。)していると見なしてよいという前提条件が必要であるが、当該条件が満たされていたどうかは検証でき

ない。〔資料提供〕（注）（表）（注）（注）（注）

〔資料提供〕 平成11年全国消費生活実態調査及び平成16年全国消費生活実態調査そのものの統計資料（5歳刻みの年齢階級別で整理された統計資料）には、70歳代に入ることによってむしろ消費支出が増加するという数値を示していたから、老齢加算の支給年齢を引き上げるならまだしも、老齢加算を全廃することは、統計等の客観的数値と整合しない。また、老齢加算廃止のような対象者の生活に大きな影響を及ぼすおそれのある重大な政策を変更するにあたっては、判断の基礎となるデータが単年度の調査結果のものでは全く不十分であり、一定期間の経年変化をみて確かな傾向を把握し、当該傾向に基づく将来予測を行う必要がある。その観点から平成16年全国消費生活実態調査におけるデータも事後的な検証を行う意味で重要であり、それによれば、単身全世帯の男性について、60～69歳の消費支出よりも70歳以上の消費支出が多額になっている。平成11年全国消費生活実態調査以前の調査（平成元年）においても、男女全世帯の消費支出とも60～69歳の消費支出よりも70歳以上の消費支出が多額になっているし、それ以前の調査（昭和59年）においても、一部の類型で同様の消費支出様のデータが存在する。〔資料提供〕（注）（表）（注）（注）（注）

〔資料提供〕 なお、厚生労働省は、特別集計において、平成11年全国消費生活実態調査を生活扶助相当消費支出額（消費支出全体から、生活保護制度中の生活扶助以外の生活扶助に該当するもの等を除外したもの。）という形に加工した数値を用いているが、生活保護制度中の生活扶助以外の扶助に該当するものを除外したとしても、別の需要の支出に置き換わる可能性があり、平成11年全国消費生活実態調査によれば、その額も決して小さいものではないことを無視してしまう。そのため、生活扶助相当消費支出額という数値を用いることには疑問がある。〔資料提供〕（注）（表）（注）（注）（注）

〔資料提供〕（注）したがって、特別集計は全国消費生活実態調査の調査対象者の属性、

調査対象期間などから、老齢加算廃止の根拠とすることは不適切であるし、特別集計自体に統計的有意性がないから、その集計結果を信用することはできないから、特別集計を主な根拠として、対象者にとって老齢加算に相当するだけの特別需要が存在しなくなったとの厚生労働大臣の判断過程には過誤・欠落があるので、老齢加算廃止は法3条、8条に違反し、同廃止に基づいてなされた本件各処分は取り消されるべきである。

ク 仮に貯蓄純増を老齢加算廃止の理由としたのであれば、判断過程に過誤がある

(イ) 専門委員会の議事録においては、貯蓄純増や平均貯蓄率等に関する質疑、意見も記載されていないのであり、同委員会は、同委員会で配布された資料から貯蓄純増等に該当する事柄を読み取っていない。同委員会において配布された資料のうち「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、被保護世帯においては、保護費以上の支出が必要となっても、捻出の余地がないために赤字とは成り得ないが、一般所得世帯のかかる状況を踏まえるなら、被保護世帯においては、一般低所得世帯なら支出するはずの費用を無理矢理押さえ込んで生活している実態が容易に想像できる。

(イ) 厚生労働省は、平成11年被保護者生活実態調査に基づき、「Ⅱ被保護者の家計の状況について」を作成し、被告らは、これを貯蓄純増の根拠としている。しかし、上記調査においては家計簿が用いられているところ、十分な教育を受けられなかった多くの高齢被保護者にとって、その記入方法の説明は難解であり、費目等を毎日記載し続けることは著しく困難であるから、正確な記帳のできた家計簿を統計として十分な数だけ集めることは難しく、上記調査の精度は高くない。また、「Ⅱ被保護者の家計の状況について」については、調査世帯数が正しく記載されておらず、不明確な記載があるなどの基本的な疑問点が存在する。

(ウ) したがって、老齡加算対象世帯において貯蓄が純増していることは認められないし、それを裏付けるとされる調査結果には疑義が存在するから、仮に厚生労働大臣が貯蓄純増を老齡加算廃止の理由としたのであれば、その判断過程には過誤があり、法3条、8条に違反し、それに基づいてなされた本件各処分は取り消されるべきである。

ケ 仮に保護基準の改定率、エンゲル係数等を老齡加算廃止の理由としたのであれば、判断過程に過誤がある

(ア) 保護基準の改定率、消費者物価指数及び賃金の各伸び率は、厚生労働大臣が生活扶助基準本体の改定のために考慮すべき事項として位置づけられているが、70歳以上の被保護世帯の特別需要とは直接関係のない事項であり、老齡加算廃止の検討に考慮すべき事項ではない。

保護基準の改定率に関しては、算定の基礎となる世帯類型が異なるし、厚生労働大臣が生活扶助基準本体の金額の改定（第1類の引下げ）に際し、被保護世帯勤労者世帯の消費支出の一般勤労者世帯の消費支出に対する割合等を考慮したことに加え、同一の事項を考慮して老齡加算の廃止を決定したとすると、水準均衡方式による保護基準改定という本来考慮すべき場面において考慮した事項を老齡加算廃止という本来考慮すべきでない場面でも二重に考慮したことになるから、保護基準の改定率を理由に老齡加算廃止の検討をすべきでなかった。また、具体的な金額を無視して生活扶助基準の改定率と消費者物価指数の推移とを比較することは合理性はない。国民生活全体における消費者物価指数の増加に伴い、実際の支出の増加額を補う生活保護費の改定を行えば、生活保護費が定額であることに鑑みて、改定率が消費者物価指数の変動より大きくなるのはむしろ当然である。消費者物価指数の変動についても、水準均衡方式の下、基準生活費の改定に既に反映されており、これに加えて、さらに老齡加算廃止を行う根拠となり得ない。

（イ） 賃金の推移についても、具体的な金額を無視して生活扶助基準の改定率と比較することに合理性はない。社会生活において必要となる支出額が増加すれば、最低限度の生活を保障する生活保護では、土台となる金額自体が小さいがため、その支出額を補うための上昇率が大きくなるのは当然である。

（ロ） 我が国の貧困研究等を考慮すれば、平成15年当時エンゲル係数が低下したからといって、対象世帯の生活が豊かになったということはできない。

（イ） したがって、厚生労働大臣が老齢加算を廃止するにあたって、保護基準の改定率、エンゲル係数等を根拠としたのであれば、その判断過程には明白な過誤があるから、老齢加算廃止は法3条、8条に反しており、それに基づいてなされた本件各処分はいずれも取り消されるべきである。

コ 激変緩和措置は老齢加算廃止を適法化しない

（ア） 最高裁平成24年4月2日判決は、厚生労働大臣が老齢加算を廃止するにあたって決定実施した激変緩和措置が老齢加算廃止を適法化するかどうかについて、被保護者の生活への影響の程度やかかる影響が激変緩和措置等によって緩和される程度等について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であるとしている。しかしながら、老齢加算廃止はそれが対象者の生活に看過しがたい影響を及ぼすこと、被保護者の生活に与える程度が激変緩和措置等によって緩和される程度等について統計等の客観的な数値等との合理的関連性を考慮していないことから、違法である。

（イ） 被保護者、低所得者の生活実態に関する各種調査の結果に照らせば、厚生労働省が被保護者や低所得者の生活実態に関する調査を実施していれば、老齢加算廃止が対象者らの生活に看過しがたい影響を及ぼし、被

保護者の生活への影響の程度が3年間の段階的廃止によって緩和されないことが明らかになったはずである。そして、老齢加算廃止による影響の程度は、老齢加算廃止後における高齢者の実際の生活への影響を検討して初めて明らかになるものであるが、全日本民医連の調査（補充調査を含む。）、徳島県生活と健康を守る会アンケート調査、北九州原告調査団、本件原告らの生活実態及び近藤克則教授のコホート調査からすれば、老齢加算対象者の生活に看過しがたい影響を及ぼしている。

また、厚生労働大臣は、激変緩和措置の年数や1年ごとの減額の金額について、統計等の客観的数値等との合理的関連性を検討していない。

(ウ) したがって、厚生労働大臣が老齢加算廃止について決定実施した激変緩和措置が老齢加算廃止を適法化するものではなく、老齢加算廃止は法3条及び8条1項に反するから、これに基づいてなされた本件各処分はいずれも取り消されるべきである。

(被告らの主張)

ア 本件各処分の適法性

本件各処分的前提である保護基準の各改定においては、厚生労働大臣に裁量権が認められるところ、最高裁平成24年2月28日判決及び同年4月2日判決によって、上記裁量権の逸脱又は濫用は認められず、保護基準の各改定は適法であるとの判断がされており、原告らの指摘を踏まえても、厚生労働大臣の判断に逸脱又は濫用があるとは認められない。

イ 特別集計に対して

原告らは、最低限度の生活は要保護者の需要に基づいて定められなければならない、消費支出額の比較だけで需要の有無を結論づけていることは不合理であると論難するが、消費とは、生活に必要な財やサービスを購入し、消耗することをいうのであって、その額は生活上の需要の有無、程度を反映したものであるから、特別需要の存否を判断するにあたり、消費支出額

を判断の一考慮要素とすることは合理性を有する。そもそも、厚生労働大臣は、老齢加算の段階的減額・廃止を判断するに当たり、特別集計における消費支出の単純比較のみを根拠として老齢加算に見合う特別需要を考慮しているのではなく、消費支出という観点に着目した他の資料も検証資料として用いている。原告らは特別集計を用いた検証が低所得者層を対象としていることを論難するが、保護基準は、何が「健康で文化的な最低限度の生活」かという認定判断のための基準であるから、その生活扶助基準の相当性を検討するに当たっては、収入階層別の分析を行うことはその方法として何ら不合理ではない。そして、本件で問題となるのは、第Ⅰ—5分位や第Ⅰ—10分位といった低所得者層における生活扶助相当支出額との比較において上回っているとされた生活扶助基準額が「健康で文化的な最低限度の生活」から乖離しているかどうかであるところ、原告らの主張をみても、このような事実を認める根拠は全くない。かえって、平成19年11月30日に取りまとめられた生活扶助基準検討会報告書において報告されているとおり、第Ⅰ—10分位の消費水準、必需的な耐久消費財の普及状況及び消費品目の購入頻度を踏まえた上で、生活扶助基準額を第Ⅰ—10分位の消費水準と比較するという検証方法は是認されているのであるから、第Ⅰ—10分位との比較により妥当性が検証された生活扶助基準額が「健康で文化的な最低限度の生活」から乖離しているなどとは到底いえない。また、原告らは平成11年以前の検証方法と異なることを論難するが、平成11年以前とは我が国の社会経済情勢も著しく異なり、そのような情勢の変化に応じた老齢加算の在り方が求められていたのであるから、「健康で文化的な最低限度の生活」の内容を検討するに際して、平成11年以前の検証方法と同一でなければならない理由はない。さらに、70歳以上に支給されている老齢加算の在り方を検討する場合において、70歳を境にした比較を試み、その

（理由）「年齢区分を生活扶助における第1類費の基準のそれと合わせたことは、70歳以上の者について賄い得ない需要を検証するための集計方法の選択の在り方として何ら不合理なものではないから、特別集計が60～69歳及び70歳以上との年齢区分で比較をしたこと等を論難する原告らの主張は理由がないというべきである。加えて、生活扶助基準については、男女共通でその金額を定めるものとされていることからすれば、男女共通の消費支出額を基礎としたことは集計方法の選択として何ら不合理なものではない」としている。

（理由）「原告は特別集計と平成11年消費実態調査ないし同結果を基に原告らが独自に行った集計結果とが異なっていると主張しているが、それをもって特別集計の信頼性・合理性が失われるものではない。また、生活扶助相当支出額に際して原告が指摘する費用は、他の扶助により賄われ、又は被保護世帯において通常支出することが想定されない費用等であるから、生活扶助基準額を検討する際に、これらの費用を除外した上で生活扶助相当支出額と生活扶助基準額とを比較したことは合理的である。原告らは、1年間の統計調査だけに基づいて老齢加算廃止を決定したと主張するが、全国消費実態調査は消費に関して我が国で最も大規模な統計調査であって、5年に1回の割合で実施されているところ、専門委員会において審議された資料は、平成15年当時に利用可能なものとして最も直近の平成11年調査のデータであり、高度の客観性及び信頼性を有するものである。」

（理由）「原告は『生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ』に対して

「そもそも、専門委員会の意見は厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではない上、専門委員会が作成した上記『中間取りまとめ』は専門委員会の意見が集約されたものであるから、専門委員会では老齢加算廃止の結論ありきの審議がされた等の原告らの主張は理由がないというべきである。」

（理由）「専門委員会において検討された資料によつて、70歳以上世帯の老齢加算

同(5)の(ア)を除いた生活扶助基準額が老齡加算有世帯の生活扶助相当消費支出額を上回っていることが判明し、専門委員会は老齡加算を廃止しても最低生活費が不足しないとの検証を行っている。

同(5)の(エ)原告らのその他の主張に対して

原告らは、基準生活費の見直しをしないまま老齡加算が廃止されたため、最低生活費が充足されなくなったと主張するが、改定後の保護基準は「健康で文化的な最低限度の生活」を営みうるものである。また、原告らは老齡加算の少なくとも一部分が貯蓄に回っているというのが誤りであるとも指摘するが、被保護者生活実態調査の結果によれば、老齡加算が少なからず消費に充てられず貯蓄等に充てられていると合理的に推認できるから、かかる指摘はあてはまらない。原告らが主張する特別需要等が一体何を意味するのか、それが老齡加算減額に係る保護基準改定の在りようにどのような影響に関わるのか明らかではないが、特別集計及び被保護者消費実態調査のいずれの側面からみても、70歳以上の被保護者世帯において、特に老齡加算によって賄わなければならない消費需要は認められないとの結果が示されている。原告らはその他縷々主張するが、いずれも理由がないというべきである。

(5) 被告らが老齡加算廃止による保護基準の変更と同時に原告らに対し特別基準を定めなかったことが憲法及び法に違反するか(争点(5))

(原告らの主張)

ア 老齡加算廃止が原告らの生存権を侵害するか否かは、老齡加算廃止後の生活扶助基準による生活を求めることが憲法及び法の目的・趣旨の実現の見地からして適切かつ合理的であるかという観点から、老齡加算廃止後の対象世帯の生活実態を検討する必要がある。そして、憲法及び法の目的・趣旨の実現という見地からして不適切、不合理と判断される場合において、老齡加算廃止後の生活扶助基準を原告らに適用することは、憲法25条、

法1条、3条、8条2項、及び9条に反し、違憲、違法である。また、問題となっている国家の活動が憲法及び法の目的・趣旨の実現という見地からみて適切かつ合理的であるか否かは問題となっている国家の活動が行われた当時の社会通念に照らして判断するべきであり、かかる社会通念の内容として、具体的には、「適切な栄養を得ているか」「人前に出て恥をかかないでいられるか」「自尊心を保つことができるか」「社会生活に参加しているか」という生活の機能を達成することができるように配慮することが適当であると考え、現代の我が国の高齢者の一般的な生活様式を想定し、上記生活の機能を満たしているか否かを具体的に検討すべきである。

イ 原告長谷川について

(ア) 生活保護受給から老齢加算廃止までの生活状況

生活保護受給後は、新発田市内の古い借家で入居したところ、建材や壁がはがれ落ちているなど衛生的な住まいとはいえない状態であったのであり、流しの窓も開かないなど修理すべき部分も多かった。もらい物や自分で拾ってきた物で家具をそろえた。

(イ) 老齢加算廃止後の生活状況

老齢加算廃止は、生活扶助費の約2割にも及ぶ減額であったため、生活の様々なところで切り詰める必要があった。具体的には、水道光熱費、食費、衣類費及び散髪代の節約を実施していた。しかし、親族や知人との交流はできず、大家に依頼しても借家の修繕をしてもらえない状況であった。

原告長谷川は、その後老人ホームへの入所を決断していたところ、平成22年9月21日、自転車運転中に事故で傷害を負ったこともあって、同月22日、養護老人ホーム「ひめさゆり」に入所した。原告長谷川の「ひめさゆり」入所に至る経緯には、高齢者の身体機能の衰えによる特別需要、季節の変わり目で高齢者の身体機能の衰えが表面化しやすい9

④「ひめさゆり」は、毎月の特別需要、自宅の老朽化に伴う鼠駆除など保健衛生費に関する特別需要の存在をみてとることができる。また、「ひめさゆり」入所後は、周囲に何もなく静かな環境や周囲の入所者の状況から、このまま自分もぼけてしまいそうである旨不安を訴えており、骨粗しょう症を発症した結果、歩行困難なことから通院等にタクシーを要する状況となったため、外部の人との交流が困難となり、交流をするのに困難であるし、「ひめさゆり」入所後の生活保護は医療扶助のみとなっていることから、原告長谷川の希望する友人、知人の墓参りすらも困難となり、やりもできない状態となっている。

(ウ) 以上のように、老齢加算廃止後の原告長谷川の生活は、少なくとも現行の老齢加算世代の我が国の高齢者の一般的生活様式と比較して著しく低く、「人前に出ることに恥をかかないでいられるか」「自尊心を保つことができるか」「社会生活に参加しているか」といった生活の機能を達成できていないことが明らかである。このような原告長谷川の生活実態を見た場合、老齢加算の廃止は、憲法の目的・趣旨の実現という見地からみて、適切かつ合理的であつたとは到底いえない。したがって、老齢加算の廃止により、原告長谷川の生存権が侵害されているものというべきである。

⑤「ウ」原告山田について、原告山田は、大規模な自営農家であり、自給自足の生活を送っている。生活状況等については、原告山田は、自給自足の生活を送っている。原告山田は市営住宅の1階に居住しているが、同住宅は立て付けが悪く、冬でもすきま風が入ってくる状態であり、築年数が古く、狭いため、日常生活において不便を強いられている。また、月に1回は病院に通院して、持病の治療をしてもらっている状況である。親族、友人、知人との交流は少なく、ひ孫への小遣いや誕生日のプレゼントなどをやることもできない。

(イ) 老齢加算廃止による影響
老齢加算廃止後は、食費や水道光熱費などを節約しなければならない

原告山田は、老齢加算廃止になるとともに、交際費を支出することができなくなり、唯一の趣味であった編み物の費用も出せなくなった。また、外出についても、転倒して子供らに迷惑がかかることをおそれて、ごみ捨ての機会くらいしか外出しない状況である。

(ウ) 老齢加算廃止後の原告山田の生活は、少なくとも現代の我が国の高齢者の一般的生活様式と比較して著しく低く、「人前に出て恥をかかないでいられるか」「自尊心を保つことができるか」「社会生活に参加しているか」といった生活の機能を達成できていないことが明らかである。

このような原告山田の生活実態をみた場合、老齢加算廃止は、憲法及び民法の目的・趣旨の実現という見地からみて、適切かつ合理的であったとは到底いえない。したがって、老齢加算の廃止により、原告山田の生存権が侵害されているものというべきである。

原告阿部について

(ア) 生活状況

原告阿部は、海沿いにある平家建の県営住宅に妻と居住している。原告阿部も妻も月に何度も病院に通院しており、健康状態は悪い。自宅の家具等も自ら購入したものよりも、他所から拾ってきたものやもらってきたものを使用しており、衣類についても十数年新品を購入していない。友人、知人との交流もほとんどなく、親族らと交流についても、孫へ祝い金を出したくらいで、金を出したこともないし、夫婦双方の実家へ行くために費用がかかるため、盆暮れの仏壇参りにも行くことができない状況である。

(イ) 老齢加算廃止による影響

原告阿部が老齢加算廃止によって特に影響を受けているのは、親族との慶弔費その他の交際費の不足である。親族の不幸に対応するため、社会福祉協議会の小口貸付金を何回も借りており、返済のため、散髪代を節約している。原告阿部及び妻には、いまだ健在であるきょうだいら高

（イ）原告らの老齢の親族が多数おり、今後も不意の出費が予想される。

（ウ）老齢加算廃止後の原告阿部の生活は、少なくとも、現代の我が国の高齢者の一般的な生活様式と比較して著しく低く、夏の暑さ、冬の寒さや買い物時の事故・転倒などによりその健康が害されるおそれが高い。しかも、老齢加算廃止後の保護費収入のみでは親族知人らとの付き合い等の社会参加を十分果たす生活を達成できておらず、「人前に出て恥をかかないでいられるか」「自尊心を保つことができるか」「社会生活に参加しているか」といった生活の機能を達成することができていないことが明らかであり、夫婦の健康状態も芳しくない。このような原告阿部の生活実態をみた場合、老齢加算廃止は憲法及び法の目的・趣旨の実現という見地からして適切かつ合理的であったとは到底いえない。したがって、老齢加算の廃止により、原告阿部の生存権が侵害されているものとなるべきである。

オ 原告らの上記生活実態等に鑑みるならば、被告らは原告らに対して老齢加算廃止と同時に特別基準（法9条）を定めるべきであった。にもかかわらず、同基準を定めなかったことは、憲法25条、法1条、3条、8条2項及び9条に違反し、違憲、違法であるから、原告らに対する本件各処分はいずれも取り消されるべきである。

（被告らの主張） 原告らの主張する生活状況の変化が老齢加算の減額又は廃止の影響によるものか不明であるから、原告らの主張する事情をもって、老齢加算廃止が原告らの生存権を侵害するとはいえない。

第3 当裁判所の判断 原告らの主張する生活状況の変化が老齢加算の減額又は廃止の影響によるものか不明であるから、原告らの主張する事情をもって、老齢加算廃止が原告らの生存権を侵害するとはいえない。

1 争点(1)について 原告らの主張する生活状況の変化が老齢加算の減額又は廃止の影響によるものか不明であるから、原告らの主張する事情をもって、老齢加算廃止が原告らの生存権を侵害するとはいえない。

いったん保護決定がなされた場合、変更決定等がない限り、法に基づく保護受給権は発生するから、原告らの老齢加算減額相当額の金銭の支払を求め

る訴えのうち、口頭弁論終結時までには発生した保護費の給付請求の訴えは適法なものというべきである。しかしながら、かかる訴えのうち、口頭弁論終結日の翌日から本判決確定の日までに発生するべき保護費の給付請求の訴えは、将来給付の訴えであり、請求権の性質やその債務者が地方自治体であることに鑑みれば、あらかじめその請求をする必要があるとはいえないから、不適法な訴えというべきである。

2 争点(2)について

原告らは、厚生労働省の告示によって変更された保護基準に基づいてなされたとする本件各処分は、いずれも上記告示前になされているから、法19条1項、8条1項、56条に反し、違法である旨主張する。

生活扶助のための保護金品は原則として金銭給付により、1か月分以内を限度として前渡しするとされているところ（法31条1項、2項）、当月分の保護費の支給を適切に行うためには、前月に支給決定のための準備を行うことが望ましく、当月分に適用される厚生労働省告示の改正内容が既に明らかになっている場合は、あらかじめかかる告示の改正内容に沿った保護変更決定を実際の告示よりも先に行い、被保護者に通知しておくのが合理的であり、そうすることが被保護者の利益になるというべきである。

証拠（乙40、41）及び弁論の全趣旨によれば、本件各処分は平成17年3月31日厚生労働省告示第193号又は平成18年3月31日同第315号により改正された保護基準に基づいているところ、本件各処分は上記各告示前になされたが、厚生労働省は平成17年3月2日及び平成18年3月2日に生活保護関係全国係長会議を開催し、全国の自治体に対して上記各告示と同一内容の案を提示し、改定の趣旨及び留意点等について周知しており、本件各処分は上記案に基づいてなされたと認められる。してみれば、本件各処分は上記各告示前になされたものであるが、実際の告示と同一内容の告示案に基づいてなされているから、上記各告示前になされたとしても、違法であるとはいえない。

したがって、争点(2)についての原告らの主張は理由がない。

3 争点(3)について

(1) 原告らは、「原告長谷川及び同山田に対してなされた保護基準変更決定の各通知書には基準改定としか記載がないところ、このような記載のみでは法が同通知書に理由を付記することを義務付けた趣旨に反するから、上記記載では理由を付したことはならないし、仮にそうでなかったとしても、かかる趣旨に照らせば、理由付記の程度としては不十分である」旨主張する。

(2) 保護の実施機関は、保護の申請があったときや保護の変更を必要とするとき認めるときは決定を行い、書面によって被保護者に通知しなければならない、その通知書には理由を付さなければならないとされている（法24条1項、2項、25条2項）。法がかかる理由を付さなければならないとしたのは、保護の変更を決定する行政庁による恣意的な判断を防止するとともに、いかなる理由で処分がなされたかを明らかにすることによって、被保護者による不服申立ての便宜を図るためである。もっとも、理由付記の程度については、当該処分の内容等により異なるというべきである。

証拠（甲1、平成18年3号事件甲1）及び弁論の全趣旨によれば、原告長谷川に対しては平成17年3月29日付けで、原告山田に対しては同月17日付けで、それぞれされた各保護基準変更通知書には、保護を変更した理由及び保護事由として、「基準改定」と記載されていたことが認められるところ、その内容は、厚生労働省の告示（乙40）によって、対象年齢、変更額等が明らかにされており、被保護者はかかる告示と通知書の記載によって、その内容を把握することができるというべきである。してみれば、上記各通知書には保護基準変更の理由として、「基準改定」としか記載されていなかったとしても、それによって法が通知書に理由を付記しなければならないとした趣旨を没却することにはならない。

(3) したがって、争点(3)についての原告らの主張は理由がない。

4 争点(4)について

(1) 認定事実

掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

ア 生活扶助基準算定方法の推移

生活扶助基準については、標準生計費方式(昭和21年から昭和22年)、マーケットバスケット方式(昭和23年から昭和35年)、エンゲル方式(昭和36年から昭和39年)、格差縮小方式(昭和40年から昭和58年)及び水準均衡方式(昭和59年以降)が採用され、それぞれ算定されていた(乙12の2)。水準均衡方式は、中央社会福祉審議会の昭和58年12月23日付け「生活扶助基準及び加算のあり方について(意見具申)」を踏まえて導入されたもので、政府経済見通しにおける当該年度の民間最終消費支出の伸び率を基礎として、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行い、改定率を決定する方式である(乙12の2)。

イ 老齢加算の創設

老齢加算は、昭和35年4月、前年度に開始された老齢福祉年金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(乙25)。その際、老齢加算は、高齢者の特別な需要、例えば観劇、雑誌、通信費等の教養費、下衣、毛布、老眼鏡等の被服・身回り品費、炭、湯たんぽ、入浴料等の保健衛生費及び茶、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(乙25)。

ウ 老齢加算廃止に至る経緯

(ア) 高齢者人口の増加による社会保障費の増大に伴う財政悪化等が問題になっていたところ、昭和59年度以降の生活扶助基準改定率、消費者物価指数、賃金の推移をみると、昭和59年度を100とした場合、平成14年度における生活扶助基準は135.5、消費者物価指数は116.5、賃金は131.2と、生活扶助基準改定率が上回っていた(乙12

の12、弁論の全趣旨)。また、平成7年度を100とした場合、平成14年度における生活扶助基準は104.3、消費者物価指数は99.9、賃金は98.7と、消費者物価指数及び賃金はマイナスであったが、生活扶助基準は依然としてプラスであった(乙12の12)。加えて、老齢単身世帯に支給される老齢基礎年金額は6万6417円(20歳から60歳までの40年間、未納なしに保険料を支払った者が65歳から支給される満額の年金月額。)であるのに対し、冬季加算を含めた生活扶助基準額(住宅扶助や医療扶助等を除く。)は、老齢加算を含めると9万5140円、老齢加算を除くと7万7210円と、生活扶助基準額は、受給者が現役時代に支払った保険料の納付実績に応じて支給される老齢基礎年金額を上回る事態にも至っていた(乙12の2)。

財政制度等審議会は、平成15年6月19日、建議を提出し、その中で、老齢加算について、年金制度改革の議論と一体的に考えると、70歳未満受給者との公平性、高齢者の消費が加齢に伴って減少する傾向等からみて、その廃止に向けた検討が必要である旨の提言をした(甲18、乙12の2)。また、生活保護について、物価、賃金動向、社会経済情勢の変化、年金制度改革等との関係を踏まえ、老齢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た同月26日付の閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」が閣議決定された(甲60)。以上の経緯を踏まえ、厚生労働省は、平成15年7月、社会保障審議会の福祉部会内に、専門委員会を設置した(乙12の1)。

(イ) 同年10月14日開催の第3回専門委員会において、一般勤労者世帯等の消費支出の構成割合に関する資料が各委員に配布されたところ、同資料によれば、昭和55年と平成12年とを比較すると、一般勤労者世帯の平均並びに第I-10分位及び被保護勤労者世帯の平均のいずれにおいても、消費支出に占める食料費の割合(エンゲル係数)は低下して

の資料を基に作成された（乙12の6）。

(ウ) 同年11月18日開催の第4回専門委員会において、特別集計に基づいて作成された「高齢単身世帯における消費実態と生活扶助基準との比較について」等の資料が、各委員に配付された（乙12の8）。上記資料による検討結果は次のとおりであった。

a 全世帯平均

全世帯平均では、60歳以上69歳以下の者（単身無職世帯）の生活扶助相当消費支出額（消費支出額の全体から、生活保護制度中の生活扶助以外の扶助に該当するもの、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、被保護世帯は免除されているもの、最低生活費の範疇になじまないものを除いたもの。）は、11万8209円であった。

他方、70歳以上の者（単身無職世帯）の生活扶助相当消費支出額は、10万7664円であった。

b 第Ⅰ－5分位

第Ⅰ－5分位では、60歳以上69歳以下の者（単身無職世帯、1か月当たりの収入が6万2380円）の消費支出額は12万1360円であり、そのうち生活扶助相当消費支出額は7万6761円であり、70歳以上の者（単身無職世帯、1か月当たりの収入が6万1555円）の消費支出額は9万0848円であり、そのうち生活扶助相当消費支出額は6万5843円であった。

c 第Ⅰ－10分位

第Ⅰ－10分位では、60歳以上69歳以下の者（単身無職世帯、1か月当たりの収入が4万3654円）の消費支出額は11万8790円であり、そのうち生活扶助相当消費支出額は7万9817円であり、70歳以上の者（単身無職世帯、1か月当たりの収入が4万70

93円)の消費支出額は9万2518円であり、そのうち生活扶助相当消費支出額は6万2277円であった。

d 生活扶助額

70歳以上の単身者の生活扶助額(老齢加算を除く。)の平均は7万1190円であった。

(エ) また、同年12月2日開催の第6回専門委員会において、平成11年被保護者生活実態調査に基づいて作成された被保護高齢単身世帯の家計全体の状況についての資料が各委員に配布された(乙12の12)。かかる資料による検討結果は次のとおりであった。

a 貯蓄純増額の比較

老齢加算されていない世帯の貯蓄純増額(「預貯金」と「保険掛金」の合計から「預貯金引出」と「保険取金」を差し引いたもの。)は9407円、可処分所得(「実収入」から税金、社会保険料などの「非消費支出」を差し引いた額)に占める割合(平均貯蓄率)は8.4%であった。

他方、老齢加算されている世帯の貯蓄純増額は1万4926円、可処分所得に占める割合(平均貯蓄率)は12.1%であった。

b 翌月への繰越金

老齢加算されていない世帯の翌月への繰越金(月末における世帯の手持ち現金残高)は、3万6094円であった。

他方、老齢加算されている世帯の翌月への繰越金は、4万7071円であった。

c 水準均衡方式による生活扶助水準の改定率について

前記第3、4、(1)、ウ、(ア)記載のとおり、昭和59年度を基準とした場合の平成14年度における生活扶助基準は消費者物価指数及び賃金をいずれも上回っており、平成7年度を基準とした場合でも生活扶

基礎は依然としてプラスであった。

(オ) 専門委員会は、同月16日、意見集約をした文書として、「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（以下「中間取りまとめ」という。）を作成し、これを厚生労働大臣に提言した（乙1）。そのうち、老齢加算に関する言及は以下のとおりである。

a 生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準と関連において捉えられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第Ⅰ+1.0分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。

b 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（60歳以上）の者と60歳から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いことが認められる。

c 上記b記載のとおり、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者世帯について、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、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。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活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。

d また、老齢加算を見直す場合には、被保護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じるべきである。

e 上記c記載の「現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要」の有無を検討するにあたって、専門委員会においても、老齢加算創設当初に想定されていたような特別な需要はもはや現在にあっては認めがたいのではないかとする趣旨の発言、老齢加算は廃止又は額の引下げが妥当であるとの各県からのアンケート結果を紹介する発言や老齢加算の在り方を検討する上では経済情勢や財源の問題にも配慮すべきであるとの発言があ

（乙12の7、同の9）。（併せて、甲84、乙56の1、同の2、併論の全趣旨）。

（カ）厚生労働大臣は、中間取りまとめの結果等を受けて、平成16年から平成18年にかけて、厚生労働省告示によって、老齢加算額を段階的に減額し、廃止する旨の各保護基準の改定（以下総称して「本件改定」という。）をした（乙40）。（併せて、甲84、乙56の1、同の2、併論の全趣旨）。

（本件各処分はいずれも本件改定に基づいてなされた（弁論の全趣旨）。）

（キ）なお、厚生労働省においては、中間取りまとめが公表された後も、5年ごとに行われる全国消費実態調査の結果等に基づき、生活扶助基準の水準につき、定期的な検証が引き続き行われており、平成19年度に設置された生活扶助基準に関する検討会では、単身世帯の第Ⅰ—10分位及び第Ⅰ—5分位における生活扶助相当支出額と生活扶助基準額との比較等が行われ、老齢加算で対応していた特別な需要が生活扶助本体で賄い得ることが確認された（甲84、乙56の1、同の2、併論の全趣旨）。

（2）ア 法8条2項によれば、保護基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであるのみならず、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ふのであれば、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えることができる。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及び高齢者に係る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ことができるものであ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。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、被保護者の期待的利益についても可及的に配慮するため、その廃止の具体的な方法等について、激変緩和措置の要否などを含め、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。

したがって、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などとした厚生労働大臣の判断に上記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、又は、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、本件改定は法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処分も違法となるものというべきである。そして、同大臣の上記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されるべきであるし、同大臣の上記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上記の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（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、同年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁を参照）。

イ 前記認定事実によれば、单身無職世帯の生活扶助相当消費支出額を比較した場合、いずれの収入階層でも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が示されており、70歳以上の单身者の生活扶助額（老齢加算を除く。）の平均は、第I―5分位の同じく70歳以上の单身無職者の生活扶助相当消費支出額を上回っていたところ、昭和59年度から平成14年度までにおける生活扶助基準の改定率は、消費者物価指数及び賃金の各伸び率を上回っており、特に平成7年度以降の比較では後二者がマイナスで推移しているにもかかわらずプラスとなっていた。また、昭和58年度以降、被保護勤労者世帯の消費支出の割合は一般勤労者世帯の消費支出の7割前後で推移していたところ、昭和55年と平成12年とを比較すると第I―10分位及び被保護勤労者世帯の平均のいずれにおいても消費支出に占める食料費の割合が低下していた。専門委員会が中間取りまとめにおいて示した意見は、特別集計等の客観的な統計や資料等に基づいて示された以上の事情が勘案されたものであって、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に欠けるところはないというべきである。そして、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などとした厚生労働大臣の判断は、専門委員会の上記検討を経た中間取りまとめの意見に沿って行われたものであり、その判断に過誤、欠落があると解することはできない。

また、前記認定事実によれば、老齢加算の段階的廃止は客観的な数値等の

検討を経た中間取りまとめの意見に沿ったものであり、また、老齡加算のない被保護者世帯よりも老齡加算がある被保護者世帯において、貯蓄純増が認められたところ、かかる段階的廃止によって、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上、厚生労働省による生活扶助基準の水準の定期的検証も中間取りまとめの意見を踏まえて生活水準の急激な低下を防止すべく配慮したものといえることができ、統計等の客観的な数値等との合理的関連性が認められるのであり、被保護者世帯の生活に看過しがたい影響を及ぼしたとまで評価することはできない。したがって、本件改定については前記アの①及び②のいずれの観点から裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない。

ウ 原告らの主張について

(ア) 原告らは、厚生労働大臣は対象世帯の所在地別需要や高齢者の社会生活に必要な費用を考慮していない旨主張する。しかしながら、原告らが主張する所在地域における特別需要は、70歳以上の高齢者につき認められる特別な消費需要にはあたるとはいえない。高齢者の社会生活に必要な費用については、中間取りまとめにおいて引き続き検討する必要があるとされているにとどまるのであり、また、そもそも、上記アのとおり、保護基準中の老齡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齡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及び高齢者に係る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ことができるものであ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ところ、本件全証拠によっても、同判断に当たり対象世帯の所在地別需要や高齢者の社会生活に必要な費用を考慮することが不可欠であると認めることはできず、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない。

したがって、原告らの上記主張は採用できない。

(イ) 原告らは高齢者の健康に与える影響について考慮していない旨主張するが、前記認定事実によれば、老齢加算に見合う特別な需要は認められないとした厚生労働大臣の判断は是認できるのであるし、厚生労働大臣は中間取りまとめの意見に沿って老齢加算の段階的廃止を行い、これによって老齢加算対象の被保護者世帯に対する影響が相当程度緩和されていると認められるのであるから、原告らの主張は採用できない。

(ウ) 原告らは、60～69歳及び70歳以上の第1～5分位、第1～10分位の単身無職世帯の生活実態及び老齢加算対象世帯の生活実態を調査していないことを指摘するが、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及び高齢者に係る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ことができるものであ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ところ、本件全証拠によっても、原告らが指摘する事項について調査しなければならない理由を見いだすことはできない。

かえって、平成19年11月30日付け生活扶助基準検討会報告書(甲84)において、「生活扶助基準額は、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状況は、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」とされているとおり、第1～10分位の消費水準、必需的な耐久消費財の普及状況及び消費品目の購入頻度を踏まえた上で、生活扶助基準額を第1～10分位の消費

水準と比較するという検証方法は是認されているのであるから、第1—10分位との比較により妥当性が検証された生活扶助基準額が健康で文化的な最低限度の生活から乖離しているとはいえない。しかも、専門委員会においては、第1—10分位よりも所得分位の高い層である第1—5分位の高齢単身世帯の生活扶助相当支出額と生活扶助基準額とを比較する前提で用いて、後者が前者を上回っていることも検証しているのである。

また、保護基準の改定に当たって、生活保護受給者ら又はその立場を代表する者らからの意見聴取を必要とする法令上の根拠は何ら存在せず、また、どのような専門家から意見を求めるかという点も含めて、厚生労働大臣には保護基準改定につき合目的な裁量が認められているといえる。従って、原告らの主張は採用できない。

(エ) 原告らは、中間取りまとめにおいては老齢加算の単純な廃止を先行させるべきではなく、生活保護体系全体の見直しとセットで行うべきであると専門的知見が示されていたにもかかわらず、厚生労働大臣は高齢世帯の社会生活に必要な費用に配慮せず、単純な老齢加算の廃止を決定し、原告等に対しており、上記専門的知見との不整合がある旨、「社会保障生計調査・高齢世帯の社会生活に関する調査 概要報告書」などの統計及び調査結果における客観的数値との合理的関連性を考慮していない旨主張する。

しかしながら、本件全証拠によっても、中間取りまとめにおいて、老齢加算の単純な廃止を先行させるべきではなく、生活保護体系全体の見直しとセットで行うべきであるとする専門的知見が示されていたと認められない。むしろ、中間とりまとめの文理及び審議経過並びに専門委員会の平成16年12月15日付け報告書(乙13)が老齢加算廃止後の検討作業を前提としていることに照らせば、中間とりまとめのただし書の部分(前記第3, 4, (1), ウ, (イ), c)は、老齢加算廃止実

施の前提条件とするものではなく、むしろ生活保護基準の体系の在り方そのものについて今後も引き続き検証を行うべきであるとの趣旨によるものとみるのが相当である。

また、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及び高齢者に係る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ことができるものであ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ところ、かかる判断のために用いられる統計や調査結果についても、同じく裁量権が認められると解するのが相当である。本件において、老齢加算廃止に関する厚生労働大臣の判断は、専門委員会での議論等を踏まえているところ、原告らが挙げる統計や調査結果における客観的数値と整合させなければならないとする理由は見いだすことはできない。

したがって、原告らの上記主張を採用することはできないというべきである。

(オ) 原告らは、専門委員会において配布された資料は特別集計に基づいて作成されているところ、かかる特別集計は、調査対象、調査期間、調査方法等に照らして老齢加算の特別需要を検証するデータとしては不适当であり、統計的有意性、信用性に欠ける旨主張する。しかしながら、特別集計がデータとして不适当であり、統計的有意性や信用性に欠けることを認めるに足る客観的証拠はないし、原告らが指摘する事項をもってしても、特別集計がデータとして不适当であるとはいえない。厚生労働省による特別集計を離れた一般論としても、年齢が上がるにつれて消費性向が低くなること（甲362）が認められるのであり、高齢者世帯の60歳から69歳の世帯と70歳以上の世帯を比較した場合に、70歳以上の世帯の方が消費性向が低いということ自体、不自然ではない。ま

た、専門委員会における専門委員の前記発言をみても、専門委員らは、70歳を過ぎてから急に支出が増えるものではないと認識している事実も認められる（乙12）。

特別集計作成の際の原資料とされた平成11年全国消費実態調査の調査票は、旧統計法（昭和22年法律第18号）15条による総務大臣の使用承認を経た上で、旧統計法に則って特別集計に係るデータ集計のために用いられた後、データの廃棄が行われており、特別集計に係るデータ集計に際して作成された委託業者との契約書類や特別集計に係るデータ集計経過の詳細を記載した資料は現存しない（乙16、59）。しかしながら、保護基準改定の検討に当たり、どのような資料を用いるかについては、厚生労働大臣の合理的な裁量に委ねられるところ、総務省が行った全国消費生活実態調査は、可能な限り結果の偏りや誤差を生じさせないために、世帯の抽出方法や調査事項について、あらかじめ統計学的な観点に基づく標本設計が行われた上で実施されるものであり（乙20）、それに基づく結果は信用性が高いものと評価できるから、偏りや誤差の有無、度数分布を別途調査する必要があったとはいえない。他方、60歳以上の高齢者の消費実態について、全国規模で幅広く把握するための統計調査として、全国消費実態調査以上に信頼性を有するものが存在するとは認められず、厚生労働大臣が老齢加算に見合う特別需要の有無の判断のために同調査を使用したことは合理的であると認められる。

また、特別集計の作成過程に、恣意や過誤が介在した可能性を窺うこともできない。専門委員会においては、70歳以上に支給されている老齢加算の在り方を検討するため、70歳を境にした比較を試みているところ（乙12）、専門委員会において特別集計の信頼性等について、疑義を呈された様子を窺うこともできない。以上のとおりであるから、平成11年全国消費実態調査の度数分布に関する情報が不明であるという事

情をしんじやくしても、特別集計の信用性を否定することはできないから、本件改定に裁量権の逸脱又はその濫用があったとは認めることはできない。

よって、原告らの主張は採用できない。

(カ) 原告らは、厚生労働大臣が貯蓄純増や保護基準の改定率、エンゲル係数等を理由として、老齢加算を廃止したのであれば、その判断過程には過誤がある旨主張するが、前記認定事実のとおり、厚生労働大臣は専門委員会の中間取りまとめを踏まえて老齢加算廃止を含む本件改定を行ったところ、貯蓄純増等が考慮されたことはあっても、貯蓄純増や保護基準の改定率等のみを理由として老齢加算の廃止を決定したと認めるに足る証拠はないから、原告らの主張は採用できない。

なお、被保護者生活実態調査においては、老齢加算の加算有世帯と加算無世帯とを比較すると、1年間の調査期間を基にした1か月当たりの平均額として、貯蓄純増が加算有世帯では1万4,926円、加算無世帯では9,407円であり、加算有世帯の方が5,519円多いこと、また、加算有世帯と加算無世帯とで実収入の差が1万1,102円であるのに対して、実支出の差が2,089円であること（乙12の12、弁論の全趣旨）が認められるのであり、これらによれば、老齢加算が少なからず消費費ではなく、貯蓄等に充てられていると合理的に推認できるのであって、老齢加算の一部が貯蓄等に回っているというのが誤りである旨の原告らの主張を採用するのは困難である。

(キ) 原告らは、種々の統計や調査結果では老齢加算廃止によって老齢加算対象者の生活に看過しがたい影響を及ぼしていることが明らかになっていくにもかかわらず、かかる統計等の客観的数値との合理的関連性を考慮していない以上、激変緩和措置によって老齢加算廃止が適法化するわけではなく旨主張する。

しかしながら、前示のとおり、激変緩和措置として実施された老齢加算の段階的廃止は客観的数値等の検討を経た中間取りまとめの意見に沿ったものであり、また、老齢加算のない被保護者世帯よりも老齢加算がある被保護者世帯において、貯蓄純増が認められたところ、かかる段階的廃止によって、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上、厚生労働省による生活扶助基準の水準の定期的検証も中間取りまとめの意見を踏まえて生活水準の急激な低下を防止すべく配慮したものといえることができ、統計等の客観的な数値等との合理的関連性が認められるから、原告らの主張は採用することができない。

エ 小括

よって、厚生労働大臣の老齢加算廃止に至る判断過程には過誤、欠落はなく、裁量権の逸脱又はその濫用があるとは認められないから、法3条、8条2項等に違反するとはいえず（なお、法56条は本件には適用がない（前掲最高裁平成24年4月2日第二小法廷判決参照））、争点(4)についての原告らの主張は理由がない。

5 争点(5)について

原告らは、老齢加算廃止前後における原告らの生活実態に照らせば、老齢加算廃止と同時に特別基準（法9条）を適用するべきであったにもかかわらず、厚生労働大臣がこれを行わず、老齢加算廃止後の生活扶助基準を原告らに適用することは憲法25条、法1条、3条、8条2項及び9条に違反して違憲、違法である旨主張する。

しかしながら、特別基準を適用するか否かについては厚生労働大臣の合理的な裁量に委ねられるというべきところ、原告らの本件各処分前後の家計全般の具体的な変化は未だ明らかでなく、原告ら主張の事情をもって、原告らに特別基準を適用するべきであったという理由は見いだすことはできないか

ら、老齡加算廃止と同時に原告らに対して特別基準を適用しなかったことが憲法25条、法1条、3条、8条2項及び9条に違反するということとはできないというべきである。

原告らは、本人尋問等において、生活の苦しさを訴えているが、これは、老齡加算の減額・廃止前から存在するもの（原告長谷川及び原告山田は老齡加算廃止前後を通じて、友人との付き合いに参加していないと供述している。また、原告山田は、同様に孫ないしひ孫にお年玉やプレゼントを渡していないと供述している。）、老齡加算減額・廃止以外の原因によるもの、各種扶助の申請等で解決されるべきもの（扶助には、本件で問題とされている生活扶助のほか、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、葬祭扶助、教育扶助、出産扶助の8種類の保護が予定されている（法11条1項）。家屋の修繕は住宅扶助、病院へのタクシー代は医療扶助（病院移送費）にあたる。）、個々人に特有な生活様式や生活習慣の影響によると窺われるものなどといった老齡加算の減額・廃止と直接の関係を見いだしがたい事情が一体となって影響しているものといわざるを得ず、原告らの供述を前提にしたとしても、原告らの生活状況は本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の逸脱又はその濫用があることを基礎づけるものとはいえない。

したがって、原告らの争点(5)についての主張は採用できない。

第4 結論

以上のとおりであるから、主文のとおり判決する。

新潟地方裁判所第一民事部

裁判長裁判官 三 浦 隆 志

裁判官 五十嵐 浩 介

裁判官 大 畑 朋 寛

1. $\frac{1}{2}$

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99

別紙

当 事 者 目 録

新潟県胎内市下館 8 2 0 番地 2

平成18年2号事件兼平成19年3号事件原告

長 谷 川 シ ズ エ

新潟市東区秋葉通二丁目 3 7 2 2 - 1 9 6 市営住宅A棟102

平成18年3号事件兼平成19年2号事件原告

山 田 ハ ル

新潟市中央区汐見台 2 - 2 2 県営住宅B 2 1

平成18年11号事件原告

阿 部 治

原告ら訴訟代理人弁護士

大 澤 理 尋

同

足 立 定 夫

同

味 岡 申 宰

同

松 永 仁

同

金 子 修

同

齋 藤 裕

同

和 田 光 弘

同

辻 澤 広 子

同

水 内 基 成

同

米 山 孝 之

同

小 淵 真 理 子

同

磯 部 亘

新潟県新発田市中央町四丁目 1 0 番 4 号

平成18年2号事件兼平成19年3号事件被告

新 発 田 市

同 代 表 者 市 長

二 階 堂 馨

平成18年2号事件兼平成19年3号事件処分行政庁

新 発 田 市 社 会 福 祉 事 務 所 長

平成18年2号事件兼平成19年3号事件被告指定代理人

折 笠 久 雄
同 星 野 芳 郎
同 新 保 幸 男

新潟市中央区学校町通一番町602番地1

平成18年3号事件兼平成18年11号事件兼平成19年2号事件被告

新潟市中央区
同代表者市長吉原市典篠田知平 昭

平成18年3号事件兼平成18年11号事件兼平成19年2号事件処分行
政庁

新潟市新潟福祉事務所長

平成18年3号事件兼平成18年11号事件兼平成19年2号事件被告指
定代理人

山 川 正 士
同 駒 見 総 善
同 近 藤 守
同 斎 藤 博 之
被告ら指定代理人 宇 波 な ほ 美
同 村 尾 和 泰
同 杉 本 正 樹
同 佐 藤 昌 永
同 加 藤 誠 一
同 成 田 兼 二
同 土 田 幸 宏
同 関 弘 規
同 小 池 実

別紙

主 文 目 録

- 1 原告長谷川の被告新発田市に対する，平成17年4月1日以降生活保護の停止又は廃止に至るまで毎月4日限り4840円の支払を求める訴え
- 2 原告山田の被告新潟市に対する，平成17年4月1日以降生活保護停止又は廃止に至るまで毎月4日限り5380円の支払を求める訴え
- 3 原告阿部の被告新潟市に対する，平成18年4月1日以降生活保護停止又は廃止に至るまで毎月4日限り6840円の支払を求める訴え
- 4 原告山田の被告新潟市に対する，平成18年4月1日以降生活保護停止又は廃止に至るまで毎月4日限り3420円の支払を求める訴え
- 5 原告長谷川の被告新発田市に対する，平成18年4月1日以降生活保護停止又は廃止に至るまで毎月4日限り3080円の支払を求める訴え

新 潟 地 方 裁 判 所

これは正本である。

平成 24 年 12 月 14 日

新潟地方裁判所第一民事部

裁判所書記官 藤 田 徹