

第五準備書面

二〇〇七（平成一九）年一〇月二九日
東京地方裁判所民事第二部D係御中

| | |
|-----|-------|
| 弁護士 | 新井章 |
| 弁護士 | 田見高秀 |
| 弁護士 | 淵上隆 |
| 弁護士 | 望月浩一郎 |
| 弁護士 | 西岡弘之 |
| 弁護士 | 黒岩哲彦 |
| 弁護士 | 小寺貴夫 |
| 弁護士 | 吉村清人 |

| | |
|-----|------|
| 弁護士 | 佐藤誠一 |
| 弁護士 | 牧戸美佳 |
| 弁護士 | 佃俊彦 |
| 弁護士 | 鳥海準 |
| 弁護士 | 田島浩 |
| 弁護士 | 柳沢尚武 |
| 弁護士 | 坂本雅弥 |
| 弁護士 | 北村将郎 |
| 弁護士 | 高橋力 |

| | |
|-----|------|
| 弁護士 | 田所良平 |
| 弁護士 | 大村恵実 |
| 弁護士 | 中川勝之 |
| 弁護士 | 林 治 |

ページ数を圧縮して作成しているため、本文の各所で指定されている原
告準備書面の頁数は役立たなくなっ
ています。ご注意ください。（都生連）

目 次

数字はページ数

- 第一 はじめに
 - 「老齢加算制度の廃止」についての原告主張・被告反論の対立の構図
 - 1 原告・第二準備書面における主張の要諦
 - 2 被告・第二準備書面における反論と原告主張との全体的な対応関係
 - 3 「老齢加算制度廃止の根拠の不合理性」の論点についての原告主張・被告反論の対立の構図
 - (1) 生活扶助基準における「加算」の位置付けと特別需要の存否争いのない前提と争点
 - (2) 原告らの主張－「特別需要」についての検証の不合理性
 - (3) 被告らの反論と原告主張との対応関係
 - 4 小 括
- 第二 「保護基準の改定」及び「社会経済情勢の変化」に対して
 - (被告・第二準備書面「第一」、「第二」への反論)
 - 1 「保護基準の改定」及び「社会経済情勢の変化」の被告らの主張における位置づけ
 - (1) 「特別需要の消失」の要因としての位置づけ五
 - (2) 従来を検証手法との相異の「合理性」を基礎付ける理由としての位置づけ
 - 2 「保護基準の改定」に対して
 - 3 「社会経済情勢の変化」に対して
- 第三 「専門委員会の検証手法の妥当性」に対して
 - (被告・第二準備書面「第三」への再反論)
 - 1 「消費支出の比較による基準検証の妥当性」に対して
 - (1) 要保護者の「需要」と「消費支出」
 - (2) 高齢者世帯の消費支出は抑制されている
 - (3) 「一般国民の平均と比較すべきとの主張」について
 - (4) 小 括
 - 2 「従来を検証手法と異なるとの主張について」に対して
 - (1) 本件検証手法と従来を検証手法
 - (2) 従来を検証手法に対する被告らの見解
 - (3) 被告らの主張とその非論理性・不合理性
 - (4) 消費構造の比較検討の必要性
 - (5) 支出総額の比較に関して
 - (6) 七〇歳以上と六〇歳代との比較の不合理性
 - 3 「全国消費実態調査の特別集計について」に対して
 - (1) 「原告らの全国消費実態調査の独自集計結果」について
 - (2) 可処分所得と消費支出額の関係について
 - 4 「特別需要の未充足について」及び「高齢者に対する第一類費の著しい抑制について」に対して
 - (1) 原告らの主張と齟齬する被告らの「反論」
 - (2) 「特別需要の未充足について」に対して
 - (3) 「高齢者に対する第一類費の著しい抑制について」に対して
 - 5 「被保護高齢者世帯の消費実態」に対して
 - (1) はじめに
 - (2) 「翌月への繰越金」について
 - (3) 生活保護費は毎月均等に消費されるものではないこと
 - (4) 小 括
- 第四 「専門委員会手続の妥当性」に対して
 - (被告・第二準備書面「第四」に対する再反論)
 - 1 最初から結論ありきの検討経過
 - (1) 被告らの主張
 - (2) 被告らの主張の失当性
 - 2 専門委員会における老齢加算の検討経過
 - (1) 被告らの「反論」は的外れである
 - (2) 老齢加算の廃止に「賛成する意見」について
 - 3 中間取りまとめのただし書
 - (1) 「文理」について
 - (2) 被告ら主張の「専門委員会における審議経過」について
 - (3) ただし書が加えられた経緯
 - (4) 「裁量権の範囲内」との主張に対して

第一 はじめに

「老齡加算制度の廃止」についての原告主張・被告反論の対立の構図……

被告・第二準備書面は、原告・第一準備書面（老齡加算制度の創設・発展・維持）及び原告・第二準備書面（老齡加算制度の廃止）に対する反論として提出されているものであるが、老齡加算制度の創設・発展・維持については、被告・第二準備書面の主張は原告・第一準備書面の主張とほぼ同様であり（被告・第二準備書面13、15、16、17頁）、その反論は、原告・第二準備書面（老齡加算制度の廃止）に対して、専ら行なわれている。そこで、まず、「老齡加算制度の廃止」についての、原告・第二準備書面の主張と被告・第二準備書面の反論との対立の構図を整理して概観しておく。

1 原告・第二準備書面における主張の要諦

原告らは、原告・第二準備書面において、老齡加算制度の廃止につき、大別して三つの不合理性を論点として指摘して、それぞれにつき詳論した。

すなわち、第一の論点は「老齡加算制度廃止の根拠の不合理性」（原告・第二準備書面の第3）、第二の論点は「代替措置なき老齡加算制度廃止の不合理性」（同第4）、第三の論点は「老齡加算制度廃止の手續の不合理性」（同第5）である。

2 被告・第二準備書面における反論と原告主張との全体的な対応関係

原告・第二準備書面が論述した上記のよ

うな三つの不合理性の論点に対しての、被告・第二準備書面の反論の全体的な対応関係は、便宜上、対応関係の明確なものから述べていくと、次のようになっている。

上記第三の論点である「老齡加算制度廃止の手續の不合理性」（原告・第二準備書面の第5）に対しては、被告・第二準備書面の「第4専門委員会手續の妥当性」が対応する反論となっている。

上記第二の論点である「代替措置なき老齡加算制度廃止の不合理性」（原告・第二準備書面の第4）に対しては、被告・第二準備書面の第3の「4特別需要の未充足との主張について」（30頁）及び「5高齢者に対する第一類費の著しい抑制があつたとの主張について」（30、31頁）が一応対応する反論となっている。

ただし、これらの反論は、被告・第二準備書面の「第3専門委員会の検証手法の妥当性」の項目の細目として論述されているところ、同「第3専門委員会の検証手法の妥当性」は、上記第1の論点である「老齡加算制度廃止の根拠の不合理性」（原告・第二準備書面の第3）に対する反論項目であるため、上記の被告らの反論は、後述するように、上記第2の論点である「代替措置なき老齡加算制度廃止の不合理性」（原告・第二準備書面の第4）に対する反論としては、原告らの主張とかみ合わない、的外れのものとなっている。

上記の第一の論点である「老齡加算制度廃止の根拠の不合理性」（原告・第二準備書面の第3）に対しては、被告・第二準備書面のうち、以上に指摘した以外

の部分が対応する反論ということになる。3 「老齡加算制度廃止の根拠の不合理性」の論点についての原告主張・被告反論の対立の構図

原告・第二準備書面の主張と被告・第二準備書面の反論との全体的な対応関係は以上のとおりであるが、上記の第一の論点である「老齡加算制度廃止の根拠の不合理性」（原告・第二準備書面の第3）について、原告主張・被告反論の対立の構図をもう少し詳しく概観すると、次のとおりとなる。

（1）生活扶助基準における「加算」の位置付けと特別需要の存否争いのない前提と争点
生活扶助基準が、大別して、「基準生活費」（第一類費、第二類費）と「加算」とによって構成され、加算が「基準生活費では配慮されていない個別的な特別需要」に対応するものであることは、原告・被告間で争いが無い前提である（原告・第二準備書面24、25頁、31頁、被告・第一準備書面20、21頁）。

原告・被告間で争点の争点は、高齢者加算に対応する「特別需要」の存否であり、それについての検証の合理性の有無である。（2）原告らの主張「特別需要」についての検証の不合理性

原告らは、原告・第二準備書面において、高齢者加算に対応する「特別需要」の有無についての今回の検証方法（本件検証手法）につき、大要、次の三つの不合理性を指摘して、それぞれにつき詳論した。ア従来の検証手法との相異の不合理性
第一は、従来の検証手法との相異の不合理性である（原告・第二準備書面の第3

の2（三）イ）。

すなわち、昭和五五年「中間的とりまとめ」、昭和五八年「意見具申」で行なわれた「消費構造の比較検討」という検証方法（従来の検証手法）が、今回は行なわれていないことの不合理性である。

イ本件検証手法の不合理性
第二は、本件検証手法の不合理性である（原告・第二準備書面の第3の2）。すなわち、今回の検証手法である「消費支出額（全体）の比較により（特別）需要の有無を判断すること」の不合理性である。

ウ本件検証資料（乙九）の不合理性
第三は、本件検証資料（乙九）の不合理性である（原告・第二準備書面の第3の3）。すなわち、今回の検証資料である「全国消費実態調査の特別集計（乙九）」に関する（3）被告らの反論と原告主張との対応関係

原告・第二準備書面が論述した上記のよ
うな三つの不合理性に対しての、被告・第二準備書面の反論の対応関係は、次のようになっている。

ア「従来の検証手法との相異の不合理性」に対する被告らの反論
上記アの「従来の検証手法との相異」の原告主張に対しては、被告・第二準備書面の第3の「2従来の検証手法と異なる」との主張について「が直接に対応する反論となっている。

ここで、被告らは、「専門委員会においては、昭和五八年当時における検証方法と同じ方法による検証は行っていない」

と述べて、「従来の検証手法との相異」については認めたくらうで、「専門委員会が二〇年前と同一の手法による検証を採用しなかったからといって、その検証結果に合理性がないことにはならない」と反論している(25頁)。

従来の検証手法との相異の「合理性」を基礎付ける理由について、被告らの主張は必ずしも判然としないが、被告・第二準備書面の第1の「5まとめ」(11～12頁)、第2の3の「4」(小括)(20頁)、第2の「4まとめ」(20～21頁)の各論述をも総合すると、被告らは、「保護基準の改定(改善)」と「社会経済情勢の変化」を、従来の検証手法との相異の「合理性」を基礎付ける理由としているものと読み取れる。

したがって、被告・第二準備書面の第1、第2で展開されている、「保護基準の改定」、「生活扶助基準の変遷」及び「社会経済情勢の変化」に関する論述は、従来の検証手法との相異の「合理性」を基礎付ける理由を敷衍・詳述するものとして位置づけられる。

イ「本件検証手法の不合理性」に対する被告らの反論

上記イの「本件検証手法の不合理性」の原告主張に対しては、被告・第二準備書面の第3の「1消費支出の比較による基準検証の妥当性」が対応する反論となっている。

なお、被告・第二準備書面の第1の「4被保護高齢者世帯の消費実態」の論述は、「老齢加算が消費されず貯蓄に回っている」旨の主張であるが(10～11頁)、これは、被告・第一準備書面では主張され

ていなかったものであり、原告・第二準備書面に対する反論ではなく、被告らの新たな主張と位置づけられるものである。ウ「本件検証資料(乙九)の不合理性」に対する被告らの反論

上記ウの「本件検証資料(乙九)の不合理性」の原告主張に対しては、被告・第二準備書面の第3の「3全国消費実態調査の特別集計について」が対応する反論となっている。

4 小括

以上が、「老齢加算制度の廃止」についての、原告・第一準備書面の主張と被告・第二準備書面の反論との対立の構図の概観である。

以下においては、被告・第二準備書面に対する原告らの再反論を、便宜上形式的には被告・第二準備書面の論述順序に原則として従いながらも、内容的には上述した対立の構図の概観を踏まえて行っていく。

第二「保護基準の改定」及び「社会経済情勢の変化」に対して(被告・第二準備書面「第1」、「第2」への反論)

1 「保護基準の改定」及び「社会経済情勢の変化」の被告らの主張における位置づけ

(1)「特別需要の消失」の要因としての位置づけ

「保護基準の改定」と「社会経済情勢の変化」について、被告らは、被告・第二準備書面の中で、以下のとおり論述している。

まず、第一の「5まとめ」において、次

のとおり論じている。

「数次にわたる基準改定によつて保護基準が引き上げられてきたこと、消費者物価の下落などの社会経済情勢の変化並びに一般低所得高齢者世帯及び被保護高齢者世帯の消費実態からみて、七〇歳以上の高齢者に当時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」(11～12頁)。

また、第2の「4まとめ」においては、さらに詳しく、次のとおり論述している。

「老齢加算が創設されたのは、老齢福祉年金の創設が直接的契機であるが、当時の基準生活費が、肉体的生存に不可欠の栄養所要量ぎりぎりで算定されており、低劣であったことにかんがみ、特に社会的弱者である高齢者にはこの基準のみでは生活保護世帯の生活需要を賄うのに十分でなく、保護費の上乗せを図る必要があるとの判断に立つて、高齢者の生活実態に特有の消費が特別需要として認められたものである。

その後、高度経済成長を背景に一般国民の生活水準との格差縮小が政策課題となり、エンゲル方式又は格差縮小方式による基準改定が行われてきた。そして、昭和五八年意見具申のころには基準生活費自体がおおむね妥当な水準に達した。

一方、我が国の経済は、平成二年(一九九〇年)一〇月のバブル崩壊により生じた一九九〇年代の長引く不況の影響から、一般国民の消費水準は低下するとともに、デフレ状況になった。

保護基準は一般国民の生活水準との関係で相対的に定められるべきところ、このような社会経済情勢の変遷と保護基準の

改定とを背景に、専門委員会において二〇年ぶりに基準の本格的見直しを行い、一般の高齢世帯には七〇歳以上になると六〇歳代と比べて消費支出が増加する状況は認められず、かつ、一般の高齢世帯との比較において基準生活費が一般の高齢低所得世帯の消費支出と均衡しており、加算のない基準生活費の水準で妥当であると認められることから、老齢加算は廃止すべきとの結論に至つたものである」(20～21頁)。

以上のような論述をみると、被告らは、「保護基準の改定」と「社会経済情勢の変化」を、高齢者加算に対応する「特別需要の消失」の要因として論じていることが認められる。

「保護基準の改定」と「社会経済情勢の変化」が要因となつて、どのようにして「特別需要の消失」に結びついていくのか、被告らの主張は必ずしも判然としませんが、上記の論述から、被告らの言わんとするところは、概要次のようなことだと考えられる。

すなわち、「老齢加算を含め、『特別需要』とは、基準生活費でカバーされない需要であつて、当該加算対象者の最低生活に必要なものをいう。このような性質から、その需要の有無は、基準生活費との関係においてとらえる必要がある」(12頁)ということを前提として、数次にわたる「保護基準の改定」により保護基準が引き上げられてきたことにより、基準生活費が十分な水準に達したこと、

他方で、家計消費、賃金、物価がともに下落しデフレ状況になる(18～19頁、20頁)という「社会経済情勢の変化」に

より、一般国民の消費水準ないし生活水準が下がってきたこと、この「相ま」が相ま、老齡加算に相当する特別需要が消失した」というのである。この「老齡加算に相当する特別需要が消失した」というのが、「一般国民の消費水準ないし生活水準が下がってきた」、特別需要自体が消失した」という意味なのか、「特別需要それ自体はあるが、基準生活費が十分な水準に達したことにより、老齡加算がなくとも基準生活費で特別需要がカバーできるようになった」という意味なのか、両方の意味を含むのかは、被告らの主張からは判然としない。もっとも、被告らは、検証手法として、従前の「消費構造の比較検討」により特別需要の有無を個別の費目ごとに検証するという方法を取っておらず、「消費支出額(全体)の比較」という検証手法しか取っていないので、特別需要それ自体の有無に言及できないというのは当然かもしれない。いずれの意味にせよ、被告らは、「保護基準の改定」と「社会経済情勢の変化」を、高齡者加算に対応する「特別需要の消失」の要因として論じているのである。

(2) 従来の検証手法との相異の「合理性」を基礎付ける理由としての位置づけさらに、被告らは、被告・第二準備書面の第三の「2 従来の検証手法と異なる」との主張について、次のとおり論述している。

「専門委員会においては、昭和五八年当時における検証方法と同じ方法による検証は行っていない。

しかし、上記第2で述べたように、昭和五八年から二〇年が経過し、取り巻く社

会経済情勢が著しく異なる中で、まさに国民生活を取り巻く状況の変化に応じた加算のあり方が求められていたところ、専門委員会においては、後述する全国消費実態調査の特別集計を基に、合理的と考えられる手法により検証を行ったのであつて、その妥当性はこれまで主張してきたとおりである。専門委員会が二〇年前と同一の手法による検証を採用しなかつたからといって、その検証結果に合理性がないことにはならない」(25頁)。

被告らは、特別需要の検証方法につき、昭和五五年「中間的とりまとめ」、昭和五八年「意見具申」で行なわれた「消費構造の比較検討」という検証方法を、今回は取っておらず、原告らはこの「従来の検証手法との相異の不合理性」を主張している。前述したとおり、上記論述の文脈からは、被告らが、「保護基準の改定」と「社会経済情勢の変化」を(少なくとも後者を)、従来の検証手法との相異の「合理性」を基礎付ける理由にもしていることが読み取れる。

2 「保護基準の改定」に対して

被告らは、上述のように、老齡加算創設当時の「基準生活費が、肉体的生存に不可欠の栄養所要量ぎりぎりで算定されており、低劣であつた」ことにかんがみ、特別需要が認められたが、「その後、高度経済成長を背景に一般国民の生活水準との格差縮小が政策課題となり、エンゲル方式又は格差縮小方式による基準改定が行われてきた。そして、昭和五八年意見具申のころには基準生活費自体がおおむね妥当な水準に達した」ことをもって、

「特別需要の消失」の要因ないし「従来の検証手法との相異の合理性」の根拠としている。

このように、被告らは、老齡加算創設当時(一九六〇年(昭和三五年))のことから説き起こして、その後、昭和五八年「意見具申」に至るまでの「保護基準の改定」による「基準生活費の水準の引き上げ」により、あたかも、特別需要が「消失」したかのように論述している。

しかし、本件で問題にされているのは、昭和五八年「意見具申」当時に確認された「特別需要」が、その後「消失」したと認められるのかどうかである。

したがって、被告らが論述しているところの、老齡加算創設当時から昭和五八年「意見具申」に至るまでの「保護基準の改定」による「基準生活費の水準の引き上げ」は、昭和五八年「意見具申」以後の「特別需要の消失」の要因ないし「従来の検証手法との相異の合理性」の根拠とはなり得ないものである。

それでは、昭和五八年「意見具申」以後の「保護基準の改定」や「基準生活費の水準の推移」が、同「意見具申」以後の「特別需要の消失」の要因ないし「従来の検証手法との相異の合理性」の根拠となり得るであろうか。

昭和五八年「意見具申」当時の保護基準の改定方式は格差縮小方式であつたが、同「意見具申」においては、「現在の生活扶助水準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達している」と評価され(乙七)、翌昭和五九年度より水準均衡方式が採用され、現在に至っている。

そして、現在の基準生活費の水準に関しては、今般の専門委員会の報告でも「水準は基本的に妥当」と評価されており(乙二〇・三頁)、昭和五八年当時と平成一五年時点とで、その評価に特段の変化は見られないのである。

したがって、昭和五八年「意見具申」から平成一五年時点に至るまでの「保護基準の改定」や「基準生活費の水準の推移」も、昭和五八年「意見具申」以後の「特別需要の消失」の要因ないし「従来の検証手法との相異の合理性」の根拠とはなり得ないと言つべきである。

なお、この点については、後述の第3の「2 従来の検証手法と異なる」との主張について「に対して」の項目で、さらに敷衍して詳述する。

3 「社会経済情勢の変化」に対して
被告らは、被告・第二準備書面の中で、平成二年(一九九〇年)一〇月のバブル崩壊以降の社会経済情勢の変化として、一般勤労世帯の賃金及び家計収支の減少、一世帯当たりの平均所得の減少、消費者物価の下落を挙げている(18頁)。

しかし、まず第一に、被告らは、このような社会経済情勢の変化が具体的にどのようなにして「特別需要の消失」の要因ないし「従来の検証手法との相異の合理性」の根拠となり得るのかについては、何ら述べるところがない。

第二に、被告らは、これらの社会経済情勢の変化により、一般国民の消費水準ないし生活水準が下がってきたことに触れているが、現行の水準均衡方式は個人消

費の伸びに準拠して翌年度の改定率を算定し（16頁）、また、老齡加算は昭和五九年から第一類費に対応する品目の消費者物価の伸びに準拠して改定されていたので（17頁）、被告が挙げる社会経済情勢の変化や一般国民の消費水準ないし生活水準の低下は、個人消費の伸びや消費者物価の伸びを通じて、基準生活費や老齡加算の金額に影響を与えることはあるとしても、「特別需要の消失」にまでは繋がってこないものである。

第三に、国民の消費支出や物価の下落を理由に、平成一五年度の改定率は〇・九%（甲29・3頁）、平成一六年度の改定率は〇・二%（甲30・3頁）、それぞれ引き下げられている。被告らが挙げる社会経済情勢の変化や一般国民の消費水準ないし生活水準の低下を理由に、老齡加算の削減・廃止が正当化されるとすれば、高齢者は、同一の理由で、基準生活費の引き下げと加算の廃止という二重の負担・犠牲を強いられることになる。

以上のように、被告らという「社会経済情勢の変化」等は、「特別需要の消失」の要因ないし「従来の検証手法との相異の合理性」の根拠とはなり得ないし、それを加算の削減・廃止の理由とすることは、実際上も不合理な結果を導くものである。

第三「専門委員会の検証手法の妥当性」に対して（被告・第二準備書面「第三」への再反論）

1「消費支出の比較による基準検証の妥当性」に対して

（1）要保護者の「需要」と「消費支出」
ア保護基準の性格について
被告らは、「原告らは、法八条一項が『保護者は、厚生労働大臣の定める基準に於て測定した要保護者の需要を基とし、』と規定していることから、保護基準が要保護者の『需要』に基づいて定められていることを要求しているとして、高齢者の消費支出額の多寡によつて、老齡加算の特別需要の有無を判断する手法は誤りである旨主張する」とした上で、「法八条一項は、…、保護基準の内容そのものについて規定しているものではない」と「批判」する（21、22頁）。

しかしながら、原告らは上記のような主張などしていない。原告らは、法八条一項及び二項の規定を示した上で、「同法八条は、保護基準が要保護者の『需要』に基づいて定められることを要求している」と主張しているのであって（原告・第二準備書面5、6頁）、法八条一項のみを根拠とした主張などしていない。

この点の原告らの主張に対する被告らの理解は、全く不正確であり、上記「批判」は無意味な批判であるというほかはない。イ保護基準の内容
被告らは、「保護基準の内容ないし性格について規定しているのは、法三条及び法八条二項である」とした上で、法三条にいう「生活水準」の定義、「消費」の定義を述べ、「生活水準は『消費』に依拠する程度が高いと考えられることからすれば、消費支出額によつて需要を測定することには合理性がある」と主張し、他方、「原告らは要保護者の『需要』と『消費支出』が全く異なるものであるか

のような主張を展開し」として原告らの主張を「批判」する（22、23頁）。

しかし、被告らの上記主張は、「生活水準」、「消費」の定義を述べただけで、何の根拠もなく「生活水準は『消費』に依拠する程度が高いと考えられる」と断定しているに過ぎず、全く論理性はない。他方、上記「批判」は、原告らの主張を曲解したうえで「批判」であり、全く合理性がない。

すなわち、原告らは「『需要』と『消費支出』が全く異なるものである」と主張したことはない。原告らは、「消費」がないからといって、必ずしも「需要」がないとはいえないと主張しているのである。通常、「需要」があるから「消費」をするのであり、「消費」があれば、それについての「需要」があったということとでは、消費」は「需要」を計る一つの指標となることを否定するものではない。特に、出費をできる限り切りつめて生活している原告らにとっては、「需要」がないのに「消費」をするということはまずありえない。

しかし、逆に「消費」がなければ「需要」がないとは決していえないのである。どんなに「需要」があつても、そのための金員を持ち合わせていなければ、「消費」をすることはできないのである。

この点、被告らも、別の箇所では、「原告らが行つた集計結果のうち、『七〇〜七四歳』の消費支出が『六五〜六九歳』よりも高いのは、可処分所得による影響が原因と考えられる」、「可処分所得の大きい者の支出額が高くなるのは当然であり」（29頁）と主張し、「消費」が可

処分所得の影響を受けることを認めており、「消費」が「需要」を直ちに反映するものではないことを認めている。

被告らの「批判」が全般的外れなものであり、その主張に合理性がないことは明らかである。

なお、被告らは、「また、法八条二項では、最低生活需要を満たしつつこれを超えてはならないとされているのであり、最低生活水準を検証するため、一般所得高齢者世帯と比較するのにも合理性がある」とも主張するが（22頁）、我が国の、最低限度の生活を下回る収入しかない人においても生活保護が行き渡らないという、膨大な漏給層が存在する「実態からすれば、そのような検証方法に合理性がないことは明らかである。

（2）高齢者世帯の消費支出は抑制されている

被告らは、「高齢者世帯の家計収支が赤字であることをもつて、消費支出が抑制されているとの原告らの主張は失当である」と主張する（24頁）。

しかしながら、自分があとのくらい生きていけるのかという不安を抱きながら貯蓄を取り崩して生活していかなければならない高齢者の心理からすれば、消費をできるだけ抑制して生活しようと考えるのは当然であり、被告らの主張は常識に反するものである。

この点、金融広報中央委員会の「家計の金融資産に関する世論調査」（平成一八年）（甲31）によると、貯蓄ゼロの世帯が全体で二二・九%であり、単身世帯では、三二・三%にも達している（4

頁図表2)。

また、現在の貯蓄残高が、全体では「減った」と回答した世帯が四四・三%となっている。回答世帯を年齢別にみると、「減った」とする回答は七〇歳以上で最も多く、五一・〇%にも達している(六頁図表七)。貯蓄残高が減少した世帯の全体では、その理由について「定例的な収入が減ったので貯蓄を取り崩したから」との回答が約五割強となっている(七頁)。しかも、老後の生活について心配である(「多少心配である」と「非常に心配である」の合計)と答えた世帯は、約八割強にのぼっており、「心配である」としている世帯では、その理由について「十分な貯蓄が無いから」、「年金や保険が十分でないから」が、それぞれ約七割と高い割合となっている(15頁)。

一方、年金と生活資金については、「日常生活費程度もまかなうのが難しい」と回答した世帯は約五割、「ゆとりはないが、日常生活費程度はまかなえる」は四割強、「年金でさほど不自由なく暮らせる」は一割弱とほぼ前年並みの割合となった(16頁)。そして、「日常生活費程度もまかなうのが難しい」と回答した理由については、「支給される年金の切り下げ」とした回答が六〇歳未満と六〇歳以上で共に高い割合となっており、六〇歳以上では、「医療、介護に関する個人負担の増加」を理由とする回答の割合が最も高くなっている(17頁図表22)。

このように、貯蓄ゼロ世帯が増加し、年金の切り下げ、医療費・介護保険料の負担増などに対する生活不安が続く中で、今後の就労を望みにくい七〇歳以上の高

齢、単身、無職世帯(特に貯蓄がゼロであるか乏しい高齢者世帯において)においては、需要があっても消費が強く抑制されていることは明らかである。

(3)「一般国民の平均と比較すべきとの主張」について

原告らは、本件検証手法が、七〇歳以上の者と六〇〜六九歳の者との消費支出額を比較するにあたり、敢えて、年間収入階級第一一〇分位や第一五分位の低所得高齢世帯との比較を行っていることについて、現行の生活保護基準を定める水準均衡方式から逸脱するものであるとの批判を行った(原告・第二準備書面9〜10頁)。

これに対して、被告らは、「原告らの主張は、生活扶助基準の改定方式たる水準均衡方式と、生活扶助基準の妥当性の検証手法を混同したものであり、失当である」と主張する(24頁)。

しかし、そもそも生活扶助基準の改定方式と生活扶助基準の妥当性の検証方法を全く異質のものと考えるのは妥当ではない。生活扶助基準の改定方式も生活扶助基準の妥当性も、ともに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という生活保護法八条二項に基づいて決定されるべきものである。

この点、被告らは、「生活扶助基準の妥当性の検証については、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とされていることから(法八条二項)、過去から一貫して、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(マーケットバスケット方式

エンゲル方式)ないし検証(上記中央社会福祉審議会意見具申、乙七号証)が行われてきたものである」とするが、事実には反する。

まず、「基準の策定」については、エンゲル方式の後には、生活保護基準を一般国民の生活水準向上にあわせて引き上げるために格差縮小方式に改定方式が代わり、その後、一般国民の消費実態との均衡上妥当な水準を維持する水準均衡方式に代わって、現在に至っているものであり、「一貫して、低所得世帯の消費実態や生活様式に着目して(いる)」というのは事実には反する。

また、「検証」についても、被告らが例として挙げる昭和五八年「意見具申」(乙七)には、「生活扶助基準の評価」として、「生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の水準との関連においてとらえるべき相対的なものであることは、既に認められている」、「国民の生活が著しく向上した今日における最低生活の保障の水準は、(略)、一般国民の生活水準と均衡のとれた最低限度のもの…でなければならぬ」と述べられており、あくまでも「一般国民」の水準に着目しているのである。他方、

同「意見具申」は「低所得世帯」についても言及しているが、それは、「国民の生活水準は今後も向上することが見込まれるので、生活保護世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握しておくことはもちろんのこと」と述べられているのであり、その趣旨は、あくまでも「一般国民」の水準との均衡を図ることにあるのであって、低所得世帯との間で均衡を図ること

を目的としているのではないのである。被告らの主張こそ失当というべきである。

(4)小括

以上のように、被告らは、消費「支出」額のみに着目して消費「需要」の有無を判断するという本件検証手法が不合理であると主張する原告らの主張に全く論拠のない反論を行う一方で、原告らがこれまで主張してきた「消費」支出「額は収入により制約される」という点、「貧困世帯の生活保護の捕捉率が低い現状において、消費『支出』額のみに着目して『需要』の有無を判断する検討手法は、底なしの基準減額を招く危険性が高い」という点(低所得者世帯の実態)について、何らの反論もなしていない。

これはまさに、被告らが、消費「支出」額のみに着目して消費「需要」の有無を判断するという本件検証手法が合理性のないものであることを認めたとに等しいといふべきであり、このことから被告らの主張が全く論拠のないものであることが明らかである。

2「従来の検証手法と異なる」との主張について」に対して

(1)本件検証手法と従来の検証手法原告らは、原告・第一準備書面において、昭和五五年「中間的とりまとめ」及び昭和五八年「意見具申」それぞれにおいて高齢者の特別需要の存在と老齢加算の必要性・合理性が確認されたこと及び、その際には今般の老齢加算廃止の決定にあたって行われた検証方法(本件検証手法)とは全く異なる検証方法がとられていたことを指摘した。

昭和五五年「中間的とりまとめ」及び昭和五八年「意見具申」における検証方法（従来の検証手法）と本件検証手法の相違点は以下のとおりである。

本件検証手法では、単に消費支出額の総額の比較のみを行っているが、従来の検証手法では各支出費目の比較を行うことにより、「消費構造の比較検討」を行っている。

本件検証手法では、「六〇歳～六九歳の者」と「七〇歳以上の者」のみの比較を行っているが、従来の検証手法では、たとえば、「五〇歳代」、「六〇歳～六四歳」、「六五歳～六九歳」、「七〇歳～七四歳」、「七五歳以上」の五つの年齢層に分けて比較検討を行うなど（甲11の1）、本件検証手法のような複雑な手法はとられていない。

（2）従来の検証手法に対する被告らの見解

この点、被告らも、昭和五八年「意見具申」の際の、「加算対象世帯の特別需要の測定及び加算額との比較」（甲11の2・1～5頁）を挙げ、「五～五九歳の单身女性の消費支出と七〇～七四歳及び七五歳以上の单身女性の消費支出を比較した。その結果、五〇歳代に比較して高齢者の方が高くなっている支出科目の合計額は七〇～七四歳で九九七七円、七五歳以上で一萬一七八円となった」、「同様に、高齢者夫婦世帯について一般夫婦世帯（年間収入一四〇万円未満）と老夫婦世帯（主七〇歳、年間収入一八〇万円未満）及び老夫婦（主七一～七五歳、一八〇万円未満）を比較し、その差はそれ

ぞれ一萬一四七二円、一萬六〇〇五円となった」、「当時の老齡加算額一萬一七〇〇円とこれらの額を比べると、（略）、七〇歳以上に加算する額としては、当時の老齡加算の額で妥当であると結論づけたものである」としており、昭和五八年当時の検証方法及びその検証結果が妥当であったことを認めている。

したがって、そのことを前提にするのならば、特段の事情がない限り、五八年当時と同じ方法によって検証を行うことが合理的であることは自明である。

（3）被告らの主張とその非論理性・不合理性

しかるに、被告らは、「上記第二で述べたように、昭和五八年から二〇年が経過し、取り巻く社会経済情勢が著しく異なる中で、（略）合理的と考えられる手法により検証を行ったのであって、その妥当性はこれまで主張してきたとおりである。専門委員会が二〇年前と同一の手法による検証を採用しなかつたからといって、その合理性がないことにはならない」と主張する（25頁）。

そして、被告らは、その「第二」の「一はじめに」において、「老齡加算を含め、生活保護制度において加算制度が想定する『特別需要』は、基準生活費ではカバーされない需要であつて、当該加算対象者の最低生活に必要なものをいう。このような性質から、その需要の有無は、基準生活費との関係においてとらえる必要がある」としている（12頁）。

他方、基準生活費と老齡加算との関係については、「第二」の「4まとめ」にお

いて、「老齡加算が創設されたのは、（略）、当時の基準生活費が、肉体的生存に不可欠の栄養所要量ぎりぎりで算定されており、低劣であつたことにかんがみ、特に社会的弱者である高齢者にはこの基準のみでは生活保護世帯の生活需要を賄うのに十分ではなく、保護費の上乗せを図る必要があるとの判断に立つて、高齢者の生活実態に特有の消費が特別需要として認められたものである」とする（20頁）。

その上で、これに続けて、「昭和五八年意見具申時ころには基準生活費自体がおおむね妥当な水準に達した」、「一方、我が国の経済は、（略）、一般国民の消費水準は低下するとともに、デフレ状況となつた」とし、「保護基準は一般国民の生活水準との関係で相対的に定められるべきところ、このような社会経済情勢の変遷と保護基準の改定とを背景に、専門委員会において二〇年振りに基準の本格的見直しを行い、一般の高齡世帯には七〇歳以上になると六〇歳代と比べて消費支出が増加する状況は認められず、かつ、一般の高齡世帯との比較において基準生活費が一般の高齡低所得世帯の消費支出と均衡しており、加算のない基準生活費の水準で妥当であると認められることから、老齡加算は廃止すべきとの結論に至つたものである」と主張する（21頁）。

しかしながら、老齡加算が制度が創設されたのは一九六〇（昭和三五）年であるが、一九七六（昭和五一）年には高齢者の特別需要を充たす基準として『純化』され、生活保護の特別基準としての本来の性格を確立したこと、その後、その時々

において高齢者の特別需要の存在と老齡加算の必要性、合理性についての確認が行われたこと、とりわけ、昭和五五年「中間的取りまとめ」及び昭和五八年「意見具申」において、高齢者の特別需要の存在と老齡加算の必要性・合理性が確認され、老齡加算制度が存続・維持されてきたことは既述のとおりである。

被告らは、「（特別）需要の有無は、基準生活費との関係においてとらえる必要がある」としながら、一方で老齡加算創設時のことを持ち出し、他方で昭和五八年意見具申時の基準生活費の水準を持ち出すが、全く論理に整合性がないことは明らかである。

そして、本件で問題なのは、昭和五八年「意見具申」当時に確認された高齢者の特別需要の存在と老齡加算の必要性・合理性が「消失」したのかであるが、基準生活費ついてみると、昭和五八年「意見具申」においては、「現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達している」と評価されたこと、翌昭和五九年度より水準均衡方式が採用され、現在に至つており、一般の専門委員会の報告でも「水準は基本的に妥当」と評価されていること、したがつて、基準生活費の水準に関しては、昭和五八年当時と平成一五年時点とで、その評価に特段の変化はみられないことも既述のとおりである。

他方、被告らは、一般国民の消費水準の低下といった「社会経済情勢の変遷（変化）」をも、その主張の根拠としているようであるが、一般国民の消費水準の低下は、基準生活費に影響を及ぼすとして

も、特別需要の消失に繋がるものではなく、それが何故に検証方法を変えることの根拠となるのかは全く不明である上、一般国民の消費水準の低下を理由に老齡加算の廃止を行うとすれば、高齢者は同一の理由で、基準生活費の引き下げと加算の廃止という二重の負担・犠牲を強いられ、不合理な結果を導くことも既述のとおりである。

したがって、「(特別) 需要の有無は、基準生活費との関係においてとらえる必要がある」、「保護基準は一般国民の生活水準との関係で相対的に定められるべき」とする被告らの主張を前提とするならば、昭和五八年当時と平成一五年時点とで、高齢者の特別需要の有無を検証するにあたって、その手法を変えるべき合理的理由など全くないのである。

(4) 消費構造の比較検討の必要性

また、上記のとおり、昭和五八年「意見具申」のための検証が行われていた当時の基準生活費の「改定」方式は格差縮小方式であり、平成一五年の検討時の「改定」方式は水準均衡方式であるが、それ以前にはエンゲル方式によって最低生活費が「算定」されていた。これに政府見直しにおける個人消費の対前年度伸び率に格差縮小分をプラスアルファして翌年度の保護基準「改定」率を決定する方式が格差縮小方式であり、格差縮小分は上乘せせず、政府見直しにおける個人消費の対前年度伸び率に準拠して翌年度の「改定」率を決定する方式が水準均衡方式である。

のみをマーケットバスケット式に積み上げによって求め、この飲食物費と同額を消費する世帯のエンゲル係数実態生計分布から見出し、さらにその飲食物費をエンゲル係数で除して最低生活費とする方式」であり(16頁)、栄養所要量がその算定の根底にある。その結果、現在においても、基準生活費のうち年齢別に設定される第一類費は、一五〜一七歳が最も高い金額となっており、以後、年齢が上がるに従って金額が低くなっているのである。他方、加算は、基準生活費では配慮されていない個別的特別需要を補填することを目的とするものである。そして、老齡加算の場合、その特別需要については、

- ・加工食品：老齡化により、そしゃく力や調理能力が低下しているため、調理不要又は簡単で、食べやすいものを買う。栄養的には、非効率であり、かつ割高となる
- ・暖房費：身体的に保温能力低下また、病弱等で、在宅時間も長いいため、暖房費が余分にかかる。
- ・保健医療：健康保持あるいは病弱のため、家庭薬等が必要となる。
- ・教養娯楽費：孤独を免れるため、老人クラブ、旅行観劇等、テレビ購入等
- ・交際費：孤独を免れるため、子や孫との相互訪問、近隣の老人とのつき合い、同年輩者の死に伴う葬祭費、子や甥、姪等の冠婚費等のつき合い費が多く必要。
- ・交通々信費：老人クラブ出席、旅行、子や孫、親せき等とのつき合いに伴う割高な交通費(タクシー使用等)、子や孫

との通信費(電話代、葉書代等)」「(甲11の4：昭和五八年一〇月五日資料「加算の定性的説明について」)と説明されているが、これらはいずれも栄養所要量とは関係しない。したがって、これら特別需要の有無を判断するためには、他の年齢層との間で消費支出額の総額を比較するのではなく、消費構造を比較検討することが必要となるのは当然であり、そうであるからこそ昭和五五年「中間的とりまとめ」においても、昭和五八年「意見具申」においても、消費構造の比較検討が行われたのである。

なお、被告らが今般の老齡加算廃止決定を合理化する根拠としている「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」(乙11の8・第四回「資料」10〜13頁)の数字を前提に、前記「加算対象世帯の特別需要の測定及び加算額との比較」(甲11の2・1〜5頁)と同様の手法により、六〇歳代と七〇歳以上との間で消費構造の比較検討を行ったものが、別表1乃至3である。

すなわち、同表では、六〇歳〜六九歳と七〇歳以上の無職者世帯の生活扶助相当消費支出の比較を行っているが、単に支出総額の比較のみを行うのではなく、各支出科目の支出総額の中で占める割合を構成比として算出したうえ、七〇歳以上の支出総額が六〇〜六九歳と同額であったと仮定した場合の各支出科目の金額を構成比に従って調整し(表中の(C))、その金額と六〇歳〜六九歳の各支出科目((A))との比較を行い、七〇歳以上の方が高くなっている支出科目について、六〇歳〜六九歳の支出額との差額((C)) (A) を「特別需要額」とするものであり、昭和五八年「意見具申」の際と同様の検証手法である。

この検証手法によれば、高齢者の消費支出のうち、どの科目が他の年齢層と比較して突出しているのか、高齢者の特別需要として想定されているものが実際に存在するのかが判断できるのであり、合理性が認められる(ただし、別表の比較は六〇歳〜六九歳と七〇歳以上との比較であり、その不当性ないし不十分性は後記のとおりである)。

そして、同表によると、六〇歳代に比較して七〇歳以上の方が高くなっている支出科目の合計額は、全国平均で九八〇四円、第一五分位で八一八〇円、第一一〇分位で二二、四三五円となっており、特別需要の存在を確認することができる。ところが、今般の老齡加算廃止の決定にあたっては、この当然行われるべき検討が全く行われていない。その不合理性は明らかである。

(5) 支出総額の比較に関して
また、被告らは、「一般の高齡世帯には七〇歳以上になると六〇歳代と比べて消費支出が増加する状況は認められ(ない)」「ことを老齡加算廃止の根拠とする。しかしながら、このような論法が成り立つためには、その前提として、過去においては、「一般の高齡世帯には七〇歳以上になると、六〇歳代と比べて消費支出が増加する状況」があったといえなければならぬ。そうでなければ、特別需要の「消失」などとはいえない。

ところが、被告らはその前提については全く論証していない。

むしろ、仮に、昭和五五年「中間的とりまとめ」及び昭和五八年「意見具申」の当時、「六〇歳～六九歳」と「七〇歳以上」との年齢区分によって消費支出額全体の比較を行った場合、後者の支出額が前者の支出額より少ない結果となることが推測できることは、既に述べたとおりである。

この点でも、本件検証手法の不合理性は明らかである。

(6) 七〇歳以上と六〇歳代との比較の不合理性

さらに、七〇歳以上の者と六〇歳代の者との比較により老齡加算の要否を判断することの不合理性についても、既に指摘したとおりである。

すなわち、もともと、高齢者の特別需要について考える際に、その対象を七〇歳以上の高齢者に限定すべき必然性などない。実際、老齡加算と老齡福祉年金との関係が切り離されることとなった一九七五(昭和五〇)年九月一日の中央社会福祉審議会の分科会意見書では、「六五歳程度から傾斜的な加算の仕組みを検討すること」との提言が行われ、翌一九七六(昭和五一)年から老齡加算の対象者は「七〇歳以上の者」の他に、六五歳以上の重い障害ある者や六八歳以上七〇歳未満の者であつて、病弱等のため日常の起居動作に相当程度の障害がある者にまで、拡大されている。

このように、「六〇歳～六九歳の者」には、老齡加算制度本来の趣旨からすれば、

支給対象となるべき、あるいは、支給対象として検討されるべき者が含まれているのである。

そして、昭和五五年「中間的とりまとめ」及び昭和五八年「意見具申」、それぞれに至る検討過程においても、六〇～六九歳と七〇歳以上の者の比較のみにより特別需要の有無及び程度を検証するという手法はとられていないことも既に述べたとおりである。

ところが、今般の老齡加算廃止決定にあつては、六〇～六九歳と七〇歳以上の者の比較のみによつて、高齢者の特別需要の存在を否定しているものであり、かかる姿勢からも、今般の「検証」が老齡加算廃止を『合理化』するためだけの「検証」であつたことが伺える。

この点でも、本件検証手法の不合理性は明らかである。

3 「全国消費実態調査の特別集計について」に対して

(1) 「原告らの全国消費実態調査の独自集計結果」について

原告らは、本件検証資料(乙9)の基礎資料である平成一年全国消費実態調査結果集計表・第二六表(甲13)によると、「六五歳～六九歳」と「七〇歳～七四歳」で比較した場合、後者の消費支出額が前者のそれを上回ることを指摘し、本件検証資料の信憑性について疑問を呈した(原告・第二準備書面20～22頁)。

これに対して、被告らは、「生活扶助基準における六〇歳以上の第一類費の年齢区分は、『六〇歳～六九歳』及び『七〇歳以上』の二区分であり、老齡加算も

『七〇歳以上』が対象であるところ、原告のように、『六五歳～六九歳』と『七〇歳～七四歳』のみを取り上げて比較することは、合理的な理由がない」と「批判」する(29頁)。

しかしながら、「六〇～六九歳」と「七〇歳以上」のみを比較することにこそ合理性はないというべきである。被告らは、この点、「生活扶助基準における六〇歳以上の第一類費の年齢区分は『六〇～六九歳』及び『七〇歳以上』の二区分」であることと、「老齡加算も『七〇歳以上』が対象」であることが、その「合理的な理由」とするようである。

しかし、老齡加算に相当する需要があるか否かを判断する場合に、第一類費の年齢区分に機械的に合わせることにどれほどの合理性があるかは、何ら論証されていない。むしろ、老齡加算の対象を「七〇歳以上」に限定すべき必然性はなく、昭和五五年「中間的とりまとめ」及び昭和五八年「意見具申」の際には、様々な年齢層間での比較を行っていることは前に述べたとおりである。

そして、仮に、様々な年齢層をとつて比較しても、常に、年齢の高い者(「高齢者」)の消費支出額がそれより年齢の低い者より少ない結果となるのであれば、「高齢者」の消費支出額はそれ以前の年齢層のそれよりも少ないと判断すること(一定の妥当性は認められるが、ある年齢層をとれば、「高齢者」の消費支出額は少なくなるが、別の年齢層をとつて比較すると「高齢者」の消費支出額が多くなるとすれば、軽々に「高齢者」の消費支出額はそれ以前の年齢層のそれよりも少

ないと判断することに妥当性は認められない。そこには、年齢層の取り方に、作為があると推測されるからである。そして、原告らの「独自集計」は、そのことを示したものである。

したがつて、被告らが「六〇～六九歳」と「七〇歳以上」のみを比較することの合理性を積極的に主張立証できない限り、老齡加算廃止の根拠の合理性、正当性を認定することはできないといふべきである。

(2) 可処分所得と消費支出額の関係について

被告らは、「原告らが行つた集計結果のうち、『七〇歳～七四歳』の消費支出が『六五歳～六九歳』よりも高いのは、可処分所得による影響が原因と考えられる」と主張し、さらに、「可処分所得の大きい者の消費支出が高くなるのは当然であり、高額資産保有者についても、資産効果が働き、一般的に消費支出が高くなるといわれている」と主張する(29頁)。

しかし、かかる主張が、「生活水準は『消費』に依拠する程度が高いと考えられることからすれば、消費支出額によつて需要を測定することには合理性がある」とする自らの主張(22頁)と矛盾するものであることは前に述べたとおりである。また、上記被告らの主張は、「消費」支出額は収入に制約される」とする原告らの主張(原告・第二準備書面6頁)と合致するものであつて、「消費」支出額は「需要」の有無を判断すること(以下)を自認したに等しいといふべきで

ある。

4「特別需要の未充足について」及び「高齢者に対する第一類費の著しい抑制について」に対して

(1)原告らの主張と齟齬する被告らの「反論」

被告・第二準備書面の第三の「4特別需要の未充足との主張について」(30頁)及び「5高齢者に対する第一類費の著しい抑制があったとの主張について」(30頁)は、被告・第二準備書面の「第三専門委員会の検証手法の妥当性」の項目の細目として論述されている。被告・第二準備書面におけるこの項目は、原告・第二準備書面で提示した三つの不合理性の論点で言えば、「老齡加算制度廃止の根拠の不合理性」(原告・第二準備書面の第三)に対する反論項目である。

しかし、原告らは、原告・第二準備書面において、「特別需要の未充足」、「高齢者に対する第一類費の著しい抑制」の各主張を、「老齡加算制度廃止の根拠の不合理性を措くとしても」として論述した、「代替措置なき老齡加算制度廃止の不合理性」(原告・第二準備書面の第四)について主張しているものである。

しかるに、被告らは、「代替措置なき老齡加算制度廃止の不合理性」に対しては何ら反論していないのである。

のである。

(2)「特別需要の未充足について」に対して

被告らは、「老齡加算を除いた場合でも生活扶助基準額が、一般低所得高齢者(第一五分位及び第一一〇分位)の生活扶助相当消費支出額を上回っており、老齡加算に相当する特別需要がないことが検証されたのであり、特別需要があることを前提にした原告の主張は失当である。」と「反論」している(30頁)。

しかし、原告らは、「仮に老齡加算として定額(一七、九三〇円)を給付するほどの特別需要が統計上認められないとしても、個別に特別需要を持つている高齢生活保護受給者が存在することは否定できない」と述べているのである(原告・第二準備書面32頁)。

しかるに、被告らは、「特別需要が統計上認められない」と述べているに過ぎず、「個別に特別需要を持つている高齢生活保護受給者が存在すること」に対しては、何ら反論していない。

原告・第二準備書面65頁で指摘したとおり、専門委員会の「中間取りまとめ」でさえ、「現行の老齡加算に相当するだけの「特別需要が認められない」としては過ぎず、高齢者の特別需要の存在そのものは否定してはいないのである。だからこそ、「中間取りまとめ」では、仮に「加算そのもの」については廃止の方向で見直すとしても、「高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必

要がある」とされているのである。

そして、仮に老齡加算を廃止するとしても、それと同時に代替措置を採るということが専門委員会でのぎりぎりの一致点・合意点であり、また、「中間取りまとめ」の提言でも求められているところであったことは、原告・第二準備書面六九頁で指摘したとおりである。

以上のように、代替措置なき老齡加算制度廃止が、高齢被保護者の個別の特別需要の未充足をもちたらず不合理な措置であることは明らかであり、被告らの「反論」は失当である。

(3)「高齢者に対する第一類費の著しい抑制について」に対して

被告らは、「七〇歳以上の第一類費の伸びが他の年齢区分と比べて低いのは、平成元年度に第一類費に七〇歳以上の年齢区分を創設したことによるものである。(中略)伸び率に差があるのはこのためであり、老齡加算が存在することによって七〇歳以上の第一類費の伸びが著しく低く抑えられてきたとの原告らの主張は失当である」と「反論」している(31頁)。

しかし、原告らの主張の主旨は、「七〇歳以上の第一類費の伸びが他の年齢区分と比べて低く抑えられており、老齡加算がそれを補完する役割を果たしてきている。その結果、高齢者の『健康で文化的な最低限度の生活』は、第一類費と老齡加算が合算された金額で初めて守られてきたと言えるのである。したがって、老齡加算廃止により、最低生活費が充足されていない事態がもたらされたと言わざるを得ない」との点にある(原告・第二

準備書面34頁)。

すなわち、原告らの主張の要諦は、「老齡加算が存在することにより、七〇歳以上の第一類費の伸びが低く抑えられてきた」という、七〇歳以上の第一類費の伸びの抑制が生じた「原因」にあるのではなく、「七〇歳以上の第一類費の伸びが低く抑えられてきたことにより、老齡加算がそれを補完する役割を果たしてきた」という、七〇歳以上の第一類費の伸びの抑制がもたらした「結果」にあるのである。

しかるに、被告らは、「老齡加算が存在することによって七〇歳以上の第一類費の伸びが著しく低く抑えられてきたとの原告らの主張は失当である」と、上記の「原因」について「反論」しているに過ぎず、「七〇歳以上の第一類費の伸びの抑制」については、被告も認めているも10であり、その「結果」については何ら反論していないのである。

このように、被告らの「反論」は、原告らの主張とかみ合わない、的外れのものであり、失当である。

5「被保護高齢者世帯の消費実態」に対して

(1)はじめに

被告らは、被告・第二準備書面の「第一老齡加算段階的廃止の妥当性」の「5被保護高齢者世帯の消費実態」において、「被保護高齢単身世帯の家計全体の状況」(乙二一の一・第六回「資料」3頁)を根拠に、「被保護高齢者世帯の消費実態を見ると、老齡加算が、加算が想

定する需要を充たすためには消費されず、少なからず貯蓄等に回っていることが分かる」として、老齡加算廃止を合理化する根拠の一つとしている(10、11頁)。

同主張は、前記のとおり、原告・第二準備書面に対する「反論」ではなく、この度、新たに被告らよりなされた主張であるが、便宜上、ここで、被告らの主張に対して反論を行うこととする。

(2) 「翌月への繰越金」について

被告らは、上記「被保護高齡単身世帯の家計全体の状況」によると、加算有世帯の「翌月への繰越金」が四万四〇四一円となることを指摘し、これをもって、「消費されずに翌月に繰り越される手持ち現金」であるとする。

しかしながら、生活保護費の支給日はこの自治体でも一律に毎月一日となっているものではない。自治体の中には、月末に生活保護費の支給を行っている自治体もある。そして、月末に支給を行っている自治体の被保護者の場合、ほぼ支給額に近い現金がそのまま「翌月への繰越金」となるのである。このことからすれば、「翌月への繰越金」を「消費されずに翌月に繰り越される手持ち現金」と捉えるのは必ずしも妥当ではない。

(3) 生活保護費は毎月均等に消費されるものではないこと

また、上記「被保護高齡単身世帯の家計全体の状況」によれば、加算有世帯の「貯蓄純増」が一万四九二六円、これと加算無世帯との貯蓄純増との差が五五一九円となっているが、これと上記「翌月

の繰越金」をもって、被告らは、「加算が想定する需要を充たすために消費されず、少なからず貯蓄に回っている」とする。

しかし、これらの金員が費消されずに貯蓄され続けていると考えるのは誤りである。これら金員は、突然の支出や季節・時期により支出が必要な費用として一時的に蓄えられ、必要な際に使用されているのであり、そのことは一般人の生活実態からしても自明のことである。

特に、高齡者の場合、その「特別需要」として想定されているものは、身体の保温能力低下等による「暖房費」、健康保持のための「保健医療」、「教養娯楽費」、「交際費」、「交通々信費」等であるが(甲11の4：昭和五八年一〇月五日資料

「加算の定性的説明について」)、暖房費や光熱水費などは夏と比べて冬の方が格段に支出が増えるのが一般的である。

また、健康医療費も全くかからない月もあれば、多くかかる月もあるし、教養娯楽費や交際費、交通通信費などもその月によつて、必要な額はまちまちである。特に、交際費のうち、祝事や弔事などの費用は、一時に多額の支出を要するから、日頃から少しずつ貯蓄しておかなければ突然の支出に対応することができないものである。

この点、東京都福祉局『生活保護実施要領手引(四訂版)』にも、「一般世帯はもちろん、要保護世帯、あるいは被保護世帯であっても、その生活実態を観察すると、月々の生活費とは別に一定額の家計上の繰越金を保有しており、それが月々の家計の円滑な回転を助けていることが

認められる。また、月々の生活費にしても日々均等に消費されるというものではなく、時に被服等の計画的な更新、その他のために弾力的な消費がなされているというようなこともあるようである」と記載されている(甲32)。

このように、要保護世帯においても、生活保護費が毎月均等に消費されるものではなく、「弾力的な消費」がなされていることは、保護実施機関においても認識するところである。

(4) 小括

以上のように、被告らは、「翌月への繰越金」や「貯蓄純増」に着目して、「加算が想定する需要を充たすために消費されず、少なからず貯蓄に回っている」とするが、むしろ老齡加算が想定するのは、「弾力的な消費」が必要となるものであり、被告らの主張は失当である。

第四「専門委員会手続の妥当性」に対して(被告・第二準備書面「第四」に対する再反論)

1 最初から結論ありきの検討経過

(1) 被告らの主張

原告らは、原告・第二準備書面において、専門委員会での審議が行われる前に、既に政府等において、老齡加算を廃止する方針が決定されていたこと、専門委員会はその政府の方針を意識したうえで審議を行わざるを得なかったこと、「中間取りまとめ」は老齡加算について「廃止の方向で見直すべき」とするが、その原案は事務局が作成したものであり、これは

必ずしも専門委員会での各委員の意見を正確に反映したものではないこと等を指摘し、専門委員会について、「最初から結論ありきの検討経過」であったと主張した。

これに対して、被告らは、「原告らの主張するような『結論ありき』の経過ではない」と主張する。

そして、専門委員会での「検討」が行われる前に、既に政府等において、老齡加算を廃止する方針が決定されていたとする原告らの主張に対しては、「平成二一年の『社会福祉基礎構造改革法案』の国会附帯決議や平成一五年の財政制度等審議会建議等の制度見直しに関する指摘(乙第11号証の2、資料7及び8ページ)

等が相次いでなされたのは、生活保護法が制定されて五〇年以上が経過し、この間の社会経済情勢の変化に照らして、制度の在り方や保護基準の水準の妥当性についての疑問が各方面から呈されていたからであつて、上記国会附帯決議等の存在は、専門委員会において制度見直しの検討を行うこととなつた理由の一つにすぎない」と主張する(32頁)。

(2) 被告らの主張の失当性

ア 「建議」、「方針」が直接的な原因

確かに、上記のとおり、平成一二年の国会附帯決議が生活保護制度見直しの契機となつたことは事実であり、原告らもその事実を指摘した。

しかし、社会保障審議会福祉部会において専門委員会の設置が決定されたのは平成一五年七月二八日であるところ、財務大臣の諮問機関である財政審が、「老齡

加算は：廃止に向けた検討が必要である」との建議を行ったのは同年六月九日であり、これを受けて内閣が、「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」とする「骨太の方針」を閣議決定したのが同年六月二十七日である。

したがって、これら「建議」、「方針」が、専門委員会の設置の主たる、あるいは直接的な原因であることは明白である。そして、これら「建議」、「方針」が、専門委員会での議論の在り方にも大きな影響を及ぼしていたのであり、それをもって原告らは、「最初から結論ありきの検討経過」であつたと主張したのである。

イ 社会保障費の抑制が目的であることとして、「建議」、「方針」は、いずれも社会保障費の抑制を、「我が国財政上、最大の構造問題」（甲6・8頁）、「財政上の最大の問題」（甲7・28頁）と位置づけたうえで、その手段として老齡加算の「廃止に向けた検討」、「見直し」を求めているのである。

したがって、「生活保護法が制定されて五〇年以上が経過し、この間の社会経済情勢の変化に照らして、制度の在り方や保護基準の水準の妥当性についての疑問が各方面から呈されていた」などというのは、表面的あるいは一面的な理由に過ぎないといふべきである。

ウ 平成一六年度予算の方針として老齡加算廃止が決定されたこと

しかも、「建議」、「方針」は、それぞれ、「平成一六年度予算編成の基本的考え方」（「建議」）、「平成一六年度予算

として示されたものである。

そのため、専門委員会には「検討」のための十分な時間は与えられていなかった。その結果、「加算も含めた御議論を年内にしていたら」（乙11の7・2頁）というスケジュールのもと、「加算をこの委員会で積極的に取つた方がいいとか、悪いというほどまだ詰めた議論が十分になされているとは言え（ない）」（乙11の11・6頁）状況であつたにもかかわらず、二月二日の第六回委員会には、老齡加算を「廃止の方向で見直すべきである」とする事務局作成の「中間取りまとめ（案）」が示されたのである。

他方、政府においては、専門委員会でも「中間取りまとめ（案）」が示されるや、これに修正が加えられた正式な「中間取りまとめ」が専門委員会に示されるより前の二月五日には老齡加算の見直しを含む「平成一六年度予算編成の基本方針」を閣議決定した。

以上の事実経過をみれば、政府は平成一六年度より老齡加算を廃止あるいは削減するといふ方針を有していたこと、専門委員会に期待されていたことは速やかに老齡加算を廃止あるいは削減するといふ政府の方針を合理化する内容の提言をすることであつたことが認められるのである。

エ 「建議」、「方針」の専門委員会の審議への影響

そして、このような政府の方針、専門委員会への「期待」は、専門委員会の審議の在り方にも影響を及ぼした。それは委員の以下の発言からも明らかである。

「最初から加算ありきというのは、この

委員会をやつた意味がない」

（第五回京極、乙11の9・11頁）

「この委員会が開かれた背景に財政審の建議等で老齡加算、母子加算の在り方について見直せという指示があつたことは私も重々承知しているんです」（第六回大川、乙11の11・10頁）

これら発言からも、専門委員会が行つた検討とは、「廃止に向けた検討」であつたことは明らかである。

これらの事実をもって、原告らは、「最初から結論ありきの検討経過」と主張したのであり、被告らの「反論」は失当である。

2 専門委員会における老齡加算の検討経過

（1）被告らの「反論」は的外れである

原告らは、「中間取りまとめ」の内容は専門委員会の「意見集約」であるとはいいがたい旨主張したが、これに対して、被告らは、第六回委員会の議事録に、「一度委員の先生方にはごらんいただいた上で、確認していただいて、それをもって中間取りまとめとさせていただきます」との発言があつたこと及び「中間取りまとめ」に「次のとおり、検証を行い、意見集約した」との文言があり、両論併記や少数意見の付記がないことをもって、「中間取りまとめは専門委員全員の合意を得て取りまとめられたものであることが明らかである」と「反論」する（32、33頁）。

しかしながら、原告らは、「中間取りまとめ」がこのように形式上、「意見集約」といふ形をとりながら、その「実態」をみると、全く各専門委員の意見を集約していないことを指摘したのであり、被告

らの「反論」は的外れである。

（2）老齡加算の廃止に「賛成する意見」について

なお、被告らは、「老齡加算の廃止については、原告らの引用する反対意見だけではなく、次のように賛成する意見もある」とするが（33頁）、このような主張自体、老齡加算の廃止について賛成する意見の方が少数意見であることを自認するものに他ならない。

しかも、被告らは、「賛成する意見」として、第四回委員会における八田委員の発言、第五回委員会における麻生委員の発言、第五回委員会における京極委員の発言を挙げるが、これら発言も今般の老齡加算廃止措置の正当性を根拠づけ得るものではない。

すなわち、被告らが挙げるこれら発言のうち、麻生委員の発言、京極委員の発言は、「老齡加算の存在意義について疑問を呈している」に過ぎない。したがって、積極的に老齡加算の削減について言及しているのは八田委員の発言のみである。

しかも、その八田委員の発言内容も「長期的には減らしていくべき」というものであり、必ずしも老齡加算の「廃止」に賛成しているものではない。

他方、「中間取りまとめ（案）」が「廃止の方向で見直すべきである」としていることに対して、委員から強い反対意見が出されたことは、既に紹介したとおりである（原告・第一準備書面66、67頁等）。以上の事実をみても、「中間取りまとめ」における「廃止の方向で見直すべきである」との文言が、正しく専門委員会にお

ける意見を「集約」したのではないことは明らかである。

3 中間取りまとめのただし書

(1) 「文理」について

被告らは、中間取りまとめのただし書について、文理上廃止の前提条件とは解されないとしたうえで、「『老齢加算の廃止』が、意見集約した具体的な提言であつて、ただし書以下に書かれている事項は、今後検討が必要な事項として理解すべきものである」と主張する(34頁)。

しかしながら、「文理」を云々するのであれば、「中間取りまとめ」は「加算そのもの」については「としているのであり、文理上、代替措置をとることを前提としていることは明白である。

また、「廃止の方向で見直すべきである」としているのであつて、「廃止すべき」とはしていない。

『『老齢加算の廃止』が、意見集約した具体的な提言』であるとする被告らの主張こそ失当である

(2) 被告ら主張の「専門委員会における審議経過」について

さらに、次に述べるように、専門委員会における審議経過及び「中間取りまとめ」にただし書が加えられた経過をみれば、被告らの主張が誤りであることは明らかである。

この点、被告らは、「専門委員会における審議経過」として、以下のような主張を行っている。

ア 京極委員の発言について

まず、被告らは、「ただし書が附された経緯について、第六回専門委員会の議事録をみると、原告らが引用する慎重意見の発言があつたが、それらの発言を受けて、京極委員は、『これはデータも出してかなり議論したところなんで、(略)今まで議論したことを元に戻して、せつかくここまで事務局もあれだけ細かい資料をつくつて、データの検証もきいたわけなので、出だしに戻るわけにはいかないと思うんです。』と述べ、老齢加算の廃止の方向性が、細かいデータに基づき検証され、議論が積み重ねられてきた上での結論であることについて、注意喚起している」と主張する(34頁)。

しかし、京極委員の上記発言は、事務局作成の「中間取りまとめ(案)」がそれまでの議論の経過を反映していないことに委員の間から批判、異論が出されたことに対して、「出だしに戻るわけにはいかない」として、「中間取りまとめ(案)」を既成事実として追認するよう求めているに過ぎず、「中間取りまとめ」の内容が専門委員会の「意見集約」であるとの被告らの主張を根拠付けるものではなく、また、「中間取りまとめ」のただし書について、老齢加算廃止の前提条件ではないとする被告らの主張を根拠付けるものでもない。

イ 岩田委員長長の発言について

また、被告らは、上記主張に続けて、「また、岩田委員長からは、『第一類費の年齢別がそもそもマーケットバスケット時代の力ロリーで計算されているから、それに代わる何らかの合理的な社会参加の基準があるかという、なかなか難し

い。』と、高齢者の社会参加費用に関する基準を新たに策定する上での技術的困難さ、及び専門委員会においては、その点、議論されてこなかったことを踏まえた発言が行われている」と主張する(35頁)。

しかし、岩田委員長の上記発言の前には、岡部委員による、「加算に関しては廃止を前提にという形の記述になっておりますので、廃止をするならばそれに当たる代替措置をという形で議論が進められたと記憶しております。ですので、そういうふうに表示上変えていただくという形が、この委員会の中では一番適当ではないかと考えます」との発言がある(乙11の11・11頁)。

そして、さらに、同委員からは、「廃止ということがすべてなくなるということではなくて、内容的に精査し、それぞれ必要なところに実質的にそれを復元するような制度的な仕組みにやっていくという形の整理でしていただければいいんじゃないかと思つています」との発言がなされている(同12頁)。

岩田委員長の上記発言はこの岡部委員の発言を受けたものである。

しかも、岩田委員長は被告らが引用する上記発言に続けて、「高齢者、特に七〇歳以上の高齢者の生活保護利用者、あるいは高齢者に対する貧困基準としての生活保護基準が現在より大幅に下回るということももちろんないような、いろいろないというような工夫はもちらんしなければならぬと思つています。ですから文言は少し変えた方がいいかもしれません」と

述べている(同12頁)。すなわち、岩田委員長は、仮に老齢加算を廃止するとし、高齢者世帯の最低生活基準が維持されるよう代替措置をとるべきことを確認したうえで、そのことを反映させるように「中間取りまとめ(案)」の文言を修正しよう提案しているのである。

ウ 事務局の発言

さらに、被告らは、「そして、事務局からは、原案の趣旨についての補足説明として、『事務局の方から一点補足させていただきます』と思つています。(略)その辺りについては必ずしも重要な意見集約がなされなかったのではないかと事務局は考えまして、先ほどのようなポツの一つ目のような表現にさせていただきました。』

として、社会参加費用については、それまでの議論を振り返つて、重要な意見集約がなされなかったとの認識が示されている」と主張する(35頁、36頁)。

しかし、上記事務局の発言は、「中間取りまとめ(案)」が高齢者の社会参加費用についての委員会での議論を反映していないことについての、委員からの批判に対する弁明、弁解に過ぎず、しかも、その「認識」の誤りを指摘されて修正を余儀なくされたのであるから、上記事務局の発言は何ら被告らの主張を根拠付けるものではない。

(3) ただし書が加えられた経緯

「中間取りまとめ」においてただし書が

加えられた経緯について改めて指摘すると、以下のとおりである。

すなわち、「中間取りまとめ(案)」が示された時点で、「加算をこの委員会に積極的に取った方がいいとか、悪いというほどまだ詰めた議論が十分になされているとは言えない」「状況であったこと、それどころか、老齡加算の廃止に賛成する意見は少数意見に過ぎず、むしろ、「中間取りまとめ(案)」が「廃止の方向で見直すべきである」としていることに対して、委員から強い反対意見が出されたことは上記のとおりである。

そして、それまでの委員会において中心的に議論されていたのは、高齢者に特有な社会生活に必要な費用等の需要があるとの共通認識のもと、高齢者世帯の最低生活基準をどのようにして維持するかという点であった。

この点について、岩田委員長が、第四回委員会において、「私の考えは、まず加算を廃止して、その後の対応を考えるという議論ではないと思います。(略)仮に加算としてはなくしてもいいという結論に達したとしても、それは代わりにこういう仕組みを設けるといふことを、セツトで出さざるを得ないと思います」と述べ、これに対して事務方の岡田保護課長も、「今、委員長が言われたとおりでよろしいのではないかと思えます」と岩田委員長の意見に同意しており(乙11の79～10頁)、仮に老齡加算を廃止するとしてもこれに対する代替措置を「セツトで」採り、決して老齡加算の削減・廃止のみを行わないことこそが専門委員会での議論の前提であったのである。

ところが、それにもかかわらず、「中間取りまとめ(案)」では、そのような議論の経過が全く反映されていないため、第六回委員会では、上記のとおり、「廃止をするならばそれに当たる代替措置をとるという形で議論が進められたと記憶しております。ですので、そういうふうに表示を変えていただくという形が、この委員会の中では一番適当ではないかと考えます」との発言(岡部、乙11の11・11頁)など、「中間取りまとめ(案)」を批判し、修正を求める意見が続出した。

その結果、「中間取りまとめ(案)」では少数意見のように扱われていた高齢者に特有な社会生活に必要な費用に関する記述が、「廃止の方向で見直すべき」と「一体なもの」(乙11の11・13頁)とされ、さらには、「中間取りまとめ(案)」にはなかつた「加算そのものについては」との文言及び「高齢者世帯の最低生活基準が維持されるよう」との文言も付け加えられたのである。

なお、老齡加算の削減が実施された後の第一回委員会において、岩田委員長が「老齡加算の廃止だけがちよつと先行しています。これは私としては正直言つて大変残念です」と述べて(甲15・10頁)、代替措置をとることなく先行して老齡加算の削減のみを強行したことを批判し、また、布川委員もその論文において「専門委員会の提言をもとに老齡加算の縮減・廃止を行うというものであるならば、厚労省が実際に行ったことは手順を誤つたものといわざるをえない」との批判をしていること(甲13)も、既に指摘したとおりである。

このような経緯をみれば、老齡加算を廃止する場合にも、代替措置をとることにより高齢者世帯の最低生活基準が維持されるようにすること、ようやく「廃止の方向で見直すべき」との文言が各委員に容認されたのであり、ただし書は、そのことを明確にする趣旨で加えられたことは明白である。

(4)「裁量権の範囲内」との主張に対して

被告らは、「ただし書は、引き続き検討が必要な事項として提言したもの」とした上で、「中間取りまとめにおける様々な提言については、順次、行政庁内部において検討を行うものであるが、いつどのように実施するかは、厚生労働大臣の合目的裁量権の範囲内といふべきである」と主張する(36～37頁)。

しかしながら、専門委員会において、「加算そのものについては廃止の方向でみなおすべき」としつつ、「高齢者世帯の最低生活基準が維持されるよう引き続き検討する必要がある」との提言がなされたということは、裏を返せば、加算の廃止のみを行った場合には高齢者世帯の最低生活基準が維持できないということを意味しているといふべきである。

そして、高齢者世帯の最低生活基準が維持できないような措置をとることが、厚生労働大臣の裁量権の範囲を超えることは論を俟たない。

したがって、高齢者世帯の最低生活基準が維持されるよう代替措置をとることは、老齡加算を廃止する場合の前提条件となるものであり、これに反する本件老齡加

算廃止措置が違法であることは明らかであるといわなければならない。以上

東京生存権裁判の「第5準備書面」です。横書きを縦書きに修正し、数字を漢数字に変換しました。ゴシック体を見出しに使用しました。

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全く役に立たなくなっています。

なお、このパンフは10月24日時点のものをもとにしました。

都生連事務局

