

# 訴 状

平成19年12月21日

札幌地方裁判所民事部

御 中

原告訴訟代理人

弁護士 内 田 信 也

弁護士 佐 藤 哲 之

弁護士 笹 森 学

弁護士 安 部 真 弥

弁護士 佐 伯 綾

弁護士 島 田 度

弁護士 多 田 真 之 介

弁護士 中 込 律 子

弁護士 中 島 哲

弁護士 増 川 拓

弁護士 村 田 英 之

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

生活保護変更決定取消請求事件

訴訟物の価額 94万8960円

ちょう用印紙額 1万円

(訴訟救助申立のため、印紙は貼付しない)

## 請 求 の 趣 旨

1. 札幌市東区保健福祉部長が原告菊地繭美に対して2007年（平成19年）3月23日付でした生活保護法第25条第2項による保護変更決定を取り消す。
  2. 小樽市長が原告佐藤雅恵に対して2007年（平成19年）3月26日付でした生活保護法第25条第2項による保護変更決定を取り消す。
  3. 小樽市長が原告佐賀光江に対して2007年（平成19年）3月26日付でした生活保護法第25条第2項による保護変更決定を取り消す。
  4. 小樽市長が原告小田桐雅子に対して2007年（平成19年）3月26日付でした生活保護法第25条第2項による保護変更決定を取り消す。
  5. 札幌市手稲区保健福祉部長が原告有田梨菜に対して2007年（平成19年）3月23日付でした生活保護法第25条第2項による保護変更決定を取り消す。
  6. 札幌市手稲区保健福祉部長が原告川口美幸に対して2007年（平成19年）3月23日付でした生活保護法第25条第2項による保護変更決定を取り消す。
  7. 札幌市中央区保健福祉部長が原告伊藤弘美に対して2007年（平成19年）3月22日付でした生活保護法第25条第2項による保護変更決定を取り消す。
  8. 札幌市中央区保健福祉部長が原告七尾真美に対して2007年（平成19年）3月22日付でした生活保護法第25条第2項による保護変更決定を取り消す。
  9. 訴訟費用は被告らの負担とする。
- との判決を求める。

# 請 求 の 原 因

## 第1 はじめに

1. 生活保護制度の「老齢加算」が2006年(平成18年)度から廃止され、それに続いて16乃至18歳の子どもをもつ家庭の「母子加算」が2007年(平成19年)4月から廃止された。そして、今、15歳以下の子どもをもつ家庭の「母子加算」が2007年(平成19年)から3年かけて段階的に削減・廃止されようとしている。

また、4人以上の多数世帯扶助基準が、2005年(平成17年)4月から2007年(平成19年)4月にかけて三度にわたって引き下げられた。

本件の原告らは、生活保護を受給する15歳以下の子どもを持つ母子家庭の母親であり、2007年(平成19年)4月から始まった母子加算削減の対象者として、生活保護変更決定を受けた者である。なお、原告菊地の場合は、子どもが15歳から16歳になったことにより、母子加算がなくなったものであり、原告佐賀だけが、多数世帯扶助基準の切り下げの対象になっている。

2. 本訴訟は、母子加算の削減と多数世帯扶助基準の引き下げに基づく生活保護変更決定が、「健康で文化的な最低限度の生活」および「子どもの成長・発達権」を侵害するものであって憲法第25条・子どもの権利条約第27条等に違反していること、更には、「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」と定めた生活保護法第56条等に違反していることを理由に、変更決定の取消を求める裁判である。

## 第2 当事者

### 1. 原告

#### (1) 原告菊池繭美

ア. 原告菊池繭美（以下「原告菊池」という）は、1963年（昭和38年）5月16日、北海道小樽市で生まれた。現在、長男（16歳）と2人で札幌市に居住する44歳の女性である。

イ. 同原告は、離婚時に財産分与や慰謝料、養育費などを一切受け取ることができなかつたため、朝から夕方まで介護施設で働き、夜は10時までコンビニで働くなどして女手一つで長男を養育してきた。しかし、2006年（平成18年）になってから体調を崩し、それまでのような労働を続けることが困難となり、同年6月から生活保護を受給している。

#### (2) 原告佐藤雅恵

ア. 原告佐藤雅恵（以下「原告佐藤」という）は、1965年（昭和40年）4月8日、北海道小樽市で生まれた。現在、2人の子ども（15歳男・7歳男）と同市に居住する42歳の女性である。

イ. 同原告は1990年（平成2年）に結婚し、美容師等として稼働していたが、夫の暴力により離婚し、2002年（平成14年）から生活保護を受給している。なお、同原告は、現在、病気療養中のため就業することができない。

#### (3) 原告佐賀光江

ア. 原告佐賀光江（以下「原告佐賀」という）は、1966年（昭和41年）5月24日、北海道小樽市で生まれた。現在、3人の子ども（14歳男・12歳男・10歳女）と同市に居住する41歳の女性である。

イ. 同原告は、東京で知り合った男性と結婚し埼玉で暮らしていたが、夫の暴力に耐えかねて、1997年（平成9年）に小樽に帰り、1999年（平成11年）2月4日に協議離婚した。生活保護は、1998年（平成10年）10月から受給している。

なお、同原告は、現在、うつ病のため就業することができない。

(4) 原告小田桐雅子

ア. 原告小田桐雅子（以下「原告小田桐」という。）は、1972年（昭和47年）12月8日に北海道小樽市で生まれた。現在、長女（14歳）と同市に居住する35歳の女性である。

イ. 同原告は、1996年（平成8年）に離婚してからパチンコ店従業員をする等して生活していたが、1999年（平成11年）に躁うつ病を発症し、2004年（平成16年）6月になって不眠や極度の疲労感に耐えることができなくなり仕事をやめた（後に甲状腺機能亢進症と診断された）その後も働くことができず同年10月から生活保護を受給している。

なお、長女はてんかんを患っている。

(5) 原告有田梨菜

ア. 原告有田梨菜（以下「原告有田」という）は、1985年（昭和60年）5月6日、札幌市で生まれた。現在、パート労働をしながら長女（2歳）と札幌市手稲区に居住する22歳の女性である。

イ. 同原告は、20歳の時に結婚し、専門学校を中退、専業主婦として生活していた。しかし、夫の暴力が原因で別居し、2006年（平成18年）に協議離婚したが、元夫が行方不明となったため養育費や慰謝料を求めることができず、生活保護を受給することとなった。

(6) 原告川口美幸

ア. 原告川口美幸（以下「原告川口」という）は、1964年（昭和39年）1月21日、北海道虻田郡ニセコ町で生まれた。現在、三男（15歳）及び長女（11歳）と3人で札幌市手稲区に居住している43歳の女性である。

イ. 同原告には、同居している子どもたちのほかに、長男（29歳）と次男（21歳）がいるが、いずれも知的障害があるため、それぞれ異なる施設に入所している。なお、三男は重度の身体障害があり、つきっきりの介護が必要な状態で、長

女は喘息を患っている。

ウ．同原告は、次男と三男の介護のため、ストレス性不安障害、椎間板ヘルニアを患ったことから働くことが不可能となり、2000年（平成12年）2月から生活保護を受給している。

(7) 原告伊藤弘美

ア．原告伊藤弘美（以下「原告伊藤」という）は、1962年（昭和37年）11月1日、札幌市で生まれた。現在、パート労働をしながら長女（4歳）と2人で札幌市中央区に居住する45歳の女性である。

イ．同原告は、1993年（平成5年）3月21日に婚姻したが、2004年（平成16年）1月23日に離婚し、間もなく生活保護の受給を開始した。

(8) 原告七尾真美

ア．原告七尾真美（以下「原告七尾」という）は、1976年（昭和51年）10月25日、札幌市で生まれた。現在、長男（8歳）と2人で札幌市中央区に居住する31歳の女性である。

イ．同原告の元夫は仕事が上手くいかず、多額の借金を抱えるようになったことから、夫婦とも自己破産をしたが、その後も元夫が生活費を使い込むなどしたため2006年（平成18年）に離婚し、同年から生活保護を受給している。

2. 被告および処分庁

被告ら地方自治体は、国からの委任を受け、処分庁への再委任を通じて、生活保護実施機関として、生活に困窮する住民に対し、その困窮の度合いに応じて必要な保護を行い、被保護者の最低限度の生活を保障する責務を有する者である。

第3 生活保護変更決定

1. 生活保護法第25条第2項による生活保護変更決定

被告ら地方自治体は、各行政処分庁を通じて、原告らに対し、それぞれ別紙「母子加算の推移と削減額一覧表」のとおり、母子加算の減額および多人数世帯について生



活扶助基準の引き下げを内容とする各生活保護変更決定（以下「本件処分」という）を行った。

## 2. 本件処分の法令上の根拠

原告らに対する本件処分は、生活保護法第25条第2項によるものであるが、厚生労働大臣が定めた法による保護の基準（昭和38年厚生省告示第158号、以下「保護基準」という）に基づき、2007年（平成19年）度における具体的な保護費を定める保護基準が2007年（平成19年）3月31日付で改訂（平成19年厚生労働省告示127号）され、同年4月1日から適用されることになったことを受けたものである。

## 第4 生活保護制度の改悪

### 1. 母子加算制度の内容と廃止

#### (1) 母子加算制度の根拠・必要性

ア. 母子加算制度は、生活保護法第9条の「必要即応の原則」に照らして、母子世帯における母親の特別需要に対応して、一般基準生活費に加えて一定の扶助が必要であると認められたことから、1949年（昭和24年）に創設されたものである。

すなわち、1980年（昭和55年）12月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会中間取りまとめによると「母子については、配偶者に欠けた状態にある者が養育しなければならないことに対応して、通常以上の労作に伴う増加エネルギーの補填、社会参加に伴う被服費、片親がいないことにより精神的負担をもつ児童の健全な育成を図るための費用などが余分に必要となる。」とされ、1983年（昭和58年）の同審議会意見書でも老齢加算と同様に「片親不在という社会的・心理的障害…に対応する食費、光熱費、保健衛生費、社会的費用…などの加算対象経費が認められているが、その額は、おおむね現行の加算額で充たされているとの所見を得た」とされている。

イ. 母子加算制度は、このような背景を踏まえて今日まで継続されてきたものであり、例えば札幌市では、18歳以下の子どもを1人もつ母子家庭には2005年（平成17年）3月までは、一般基準生活費に加えて毎月2万3260円の母子加算が支給されていた。後ほど詳述する原告らの生活実態を見ても分かるように、原告らは母子加算の支給によって辛うじて親子の生活を維持できていたものであり、同年4月以降現在においても、上記必要性は継続して存在していた。

(2) 母子加算の段階的廃止

しかしながら、厚生労働省は、2004年（平成16年）12月15日の社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告を経て、2005年（平成17年）4月から3年かけて16歳乃至18歳の子に対する母子加算を段階的に削減・廃止し、それに続けて15歳以下の子どもに対する母子加算も同様に2007年（平成19年）4月から3年かけて段階的に削減していくことにしている。その結果、2009年（平成21年）4月には、母子加算制度は全て廃止される見通しである。

(3) 母子加算制度廃止の問題性

ア. 本件処分は、2007年（平成19年）3月31日厚生労働省告示第127号（以下「本件告示」という）によって、母子加算が削減されたことに伴うものであるが、本件告示は、2003年（平成15年）12月16日付の「生活保護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）およびそれを受けて作成された2004年（平成16年）12月15日付「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」（以下「平成16年報告書」という）が根拠となっている。

イ. 「中間とりまとめ」においては、「全国消費実態調査の特別集計」なる数値データを検討し、「一般母子低所得母子世帯の消費支出額との比較において、母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額が高いことが認められる」と述べられている。また、「平成16年報告書」においても、「母子加算を加えた被保

護母子世帯の生活扶助基準額は、一般勤労母子世帯の消費支出額より高い。また母子加算を除いた生活扶助金額は一般勤労母子世帯の生活扶助相当消費支出額と概ね均衡している」ことから、「一般母子世帯の消費水準との比較の観点からは現行の母子加算は必ずしも妥当であるとは言えない」としている。

ウ. しかし、この「全国消費実態調査の特別集計」なるデータは、調査対象や調査・集計方法、さらに元データの存在すら明らかにされていないもので、客観性・公正性を担保するものではなく、信用性に重大な疑問がある。それだけでなく「一般母子低所得世帯」、「被保護母子世帯」、「一般勤労母子世帯」といった言葉の定義・内容すら明らかではないのである。したがって、このようなデータに基づいた「消費水準との比較」など全く意味をもたない。

エ. 「中間取りまとめ」では、「母子加算の見直しについては、これがひとり親世帯等における子どもの養育への特別需要に対応していることも踏まえ、ひとり親世帯等の生活実態を把握した上で検討することが必要であり、その際には、ひとり親世帯等に対する自立支援の在り方、勤労控除や他の扶助の在り方、他の母子福祉施策等との連携の在り方について議論した結果を踏まえることが適当である」との見解も示された。

オ. また、「平成16年報告書」においても、「母子世帯は一般的に所得が低いことや・・・統計調査における一般母子世帯の客体数の少なさから、一般母子世帯の消費支出額との単純な比較により被保護母子世帯の基準の妥当性を判断することはできないのではないかという指摘があった。また、一般勤労母子世帯において勤労しているが故に生じる追加的な消費需要があることにも留意する必要がある」、「社会生活に関する調査及び全国母子世帯等調査等により把握された一般母子世帯の生活実態として、家計、子の教育やしつけ等の悩みを抱える世帯が少なくなく、暮らし向きの意識についても、多くが何らかの形で就労しているにもかかわらず、約8割が苦しい状況にあると回答しており、このように、一般母子世帯も苦しい生活状況にあることから、養育のための追加的支出にも対応す

る必要がある、との意見も見られた。また被保護母子世帯においては交際費や子供との外出等の充足が低いなどの特徴もあったことから、これらの点も考慮する必要があるとの意見もあった」等の異論が併記されていた。

カ. しかし、本件告示にあたっては、「中間とりまとめ」や「16年報告書」で併記されている異論・慎重論を調査検討することなく、「削減・廃止」へ突き進んだものである。

## 2. 多人数世帯扶助基準額の内容と廃止

### (1) 多人数世帯扶助基準額の根拠・必要性

生活扶助基準の算定については、世帯人員数分を単純に足し上げて算定される第1類費(個人的消費部分)と世帯規模のスケールメリットを考慮した世帯人員に応じて設定されている第2類費(世帯共同消費部分)とを合算されている。この算定方法は、様々な家族構成に応じて具体的に対応できるように、1948年(昭和23年)11月の第9次改定以降、現在に至るまで実施されている。

### (2) 多人数世帯扶助基準額の段階的引き下げ

しかしながら、厚生労働省は、2005年(平成17年)4月から4人世帯の第1類費の合計から2%、5人以上世帯第1類費の合計から4%カットし、2007年(平成19年)4月には4人世帯で5%、5人以上世帯で10%がカットされた。本件原告らのうちでは、原告佐賀が4人世帯であるため、この対象になった。

### (3) 多人数世帯扶助基準額の段階的廃止の問題性

生活扶助基準は、子どもから高齢者まで、色々な年齢層の家族構成によって相違する生活実態を反映するために、現行の第1類(個人消費部分)の表と第2類(世帯共同消費部分)の表を組み合わせたものをもって生活扶助の基準とする方法が採用され、57年間にわたりこの方式は変更されてこなかった。

厚生労働省は、2005年(平成17年)4月から4人世帯の第1類費の合計から2%、5人以上世帯の第1類費の合計から4%カットしたが、第1類費(個人的消費部分)は、個々人の生活実態を反映しているのであり、今回の第1類費のカッ

トは「多人数だと生活扶助費が多くなるので減らせ！」という感覚的なものでしかない。また、第1類費が3人世帯ならカットされず、4人以上世帯ならカットするという合理的な根拠は見当たらない。

## 第5 本件処分が原告らの生活に及ぼした影響

札幌市各区（1級地-2）の地域に居住する母親（15歳以下の子を1人養育）を例にとった場合、母子加算の段階的削減がなされる直前の2006年度（平成18年度）は母子加算として23,260円が給付されていたのが、本件処分直後の2007年度（平成19年度）の母子加算給付額は15,510円まで削減されている。今後、母子加算給付額は、2008年度（平成20年度）には7,750円に減額され2009年度（平成21年度）には廃止される予定になっているが、その間に何らの代替措置もとられていない。

原告らの生活状況及び母子加算削減が原告らの生活に及ぼす影響は、以下に示すとおりである。

### 1. 原告菊池

#### (1) 生活状況

生活保護の受給を受け始めた当時、長男は15歳で高校入試を控えており、子供の教育費を確保するため、自分自身に関する支出は切りつめられるだけ切りつめていた。食事については、近所のスーパーに深夜の閉店間際に行き、賞味期限直前の割引商品を購入するなど節約に努め、同原告は夕食でほとんど主食は食べず、食事を抜いたりすることも珍しくない。また、原告菊池が使用する衣服や化粧品は、ここ数年はほとんど購入していない。

冷蔵庫やストーブなどの家具は、15年以上使用している。水道代や光熱費を節約するために、入浴は2日に1回である。さらに、冬期以外は浴槽に湯を張らずにごく短時間のシャワーで済ませている。

#### (2) 母子加算削減の影響

本件処分により、母子加算は長男が16歳に達するため支給されなかった。

生業扶助の一環である高校就学費等の援助では、授業料は公立高校相当額しか支給されないため、長男の高校受験では、必然的に公立高校に進路が限定されてしまった。

同援助では白衣やジャージ、音楽の授業で使用する楽器などの費用をまかなうことができず、生活費を切り詰めて捻出した資金で購入せざるを得なかった。また部活動に関する費用は一切支給されていない。

このように、長男の成長により増額した就学費用その他の生活費について、極めて不十分な援助しか受けることができず、困窮を深めている。このままの状況が続けば、長男の修学旅行の積み立てや、大学進学費用の捻出にも支障が生じる蓋然性が高い。

## 2. 原告佐藤

### (1) 生活状況

原告佐藤は、2002年（平成14年）に離婚した元夫の暴力が酷かったため、うつ病及びパニック障害に陥って、現在、医師から就労を止めるよう言われている。また、長男はぜんそく患者であり、季節の変わり目等にぜんそく発作を起こして、苦悶することがままある。

このような状況下において、住居費、食費及び光熱費以外については、極めて切り詰めて生活している。今使用している家具は、昔からの所持品であって、生活保護受給開始後に購入した家具は存在しない。また、トイレはネジを調整して、流れる水量を減らして節約を試みている。

また、衣服の購入を我慢し、妹から十何年も前の服を譲り受けて着用しており、化粧品等は、いわゆる百円均一店で購入したり、無料キャンペーン等を利用して入手してる。

### (2) 母子加算削減の影響

母子加算削減によって生活保護の支給額が減少したことに対し、食費を削減する

ことにより対応している。もっとも、食費に余裕があったから食費を削減したわけではなく、食費以外に削れるところがなかったから食費を削減したに過ぎない。

このような状況下において、子どもたちに空腹を感じさせないように努力しており、例えば、母子加算削減により子ども用のお菓子を買うことができなくなったので、パンの耳を買ってきて甘く揚げたり、ホットケーキやドーナツなどを作るなど工夫して対処している。

### 3. 原告佐賀

#### (1) 生活状況

原告佐賀は、小樽市内において、中学2年生の長男、小学6年生の次男及び小学4年生の長女と4人で生活しているが、現在うつ病に罹患しており、医師から就業を止められているため、仕事には就かず、うつ病の治療に専念している。

家賃・光熱費だけでも毎月10万円前後を必要とし、そのほかに、食費、衣類の購入費、教材費などがかかるので、本件処分以前から、節約に節約を重ねる生活を送っている。

たとえば食事については、食品を購入するときは、必ず特売の安い品を広告で見つけ、多量に買って冷凍しておき、小分けにして使うようにしている。

朝食は原則として食べず、また夕食であっても、おかずは、ほとんどの場合、一品だけであり、一品を一度にたくさん作り、何日かに分けて食べるようにしている。衣類についても、特売で買うほかは新しい衣類を購入することはできないため、近所の児童がもう着なくなった服をもらったり、あるいは、幸いにして長男の拓也と次男の雅也が同じ体格なので、二人で同じ服を着回して使ったりしてしのいでいる。

家には冷蔵庫・洗濯機・テレビなどの家具があるが、ほとんどは、原告佐賀が稼働していた2001年（平成13年）までに購入したものであり、新しい家具を購入する余裕はとてもない。学習機などを購入することもできないので、子供たちが宿題をする時などには、食事用の机でさせている。

## (2) 母子加算削減と扶助基準額の引き下げの影響

このように、ただでさえ苦しい生活が、さらに切り詰めた生活を送らなければならぬことになった。

本件処分以後は、入浴回数はさらに減り、1週間に2回程度にせざるを得なくなっている。長男・次男は、1週間に一度も入らないこともある。

光熱費についても、できるだけ電気を点けず、またストーブも使用しないようにして節約せざるを得ない。

また、食費や衣類の購入費などについても、従来節約していたところを、さらに削るほかない。

子どもたちに習い事をさせることなど一切できず、中学2年の長男については、近所の年上の友人から使い古しの参考書をもってきて使っている状況である。

さらに、長男は、来年は中学3年生で受験の年であるが、本件処分により家計がさらに逼迫することとなったため、高校進学は断念せざるを得ない。

## 4. 原告小田桐

### (1) 生活状況

現在小樽市内において2DKのアパートに長女と2人で生活しているが、食費は1ヶ月に約2万円から3万円でやり繰りしている。朝食にはパンと牛乳、夕食はみそ汁と白米にふりかけ又はご飯とシーチキンや鯖の缶詰を一緒に炊き込んだものであることがほとんどである。肉や魚、野菜を買うことは減多になく、14歳の長女の健全な成長のため比較的安い挽肉や鳥のむね肉がサービス品になっているときに購入できる程度である。

居住する部屋の間取りは2DKであるが、電気代を節約し、冬場には灯油代を節約するため寝ているとき以外は居間で過ごしている。居間の電気をつける際にも2つある蛍光灯のうち、点灯するのは1つのみである。

また、冬場にはストーブの上にヤカンや鍋等置いて調理をする。さらに、風呂に関しては冬場でもシャワーで済ませている。洗い物をする際にもお湯を出すことな



く水を使う。水道代もトイレに行く回数を1日3回とする等して水道代を節約している。

長女は現在中学3年生であり、運動部への入部を希望していたが、それに伴う費用を（用具等）を捻出することはできず、諦めてもらった。

## (2) 母子加算削減の影響

母子加算削減により、生活はますます困窮を極めるものとなった。

暖房器具の室温を15度に設定し、更なる節約をしている。節約に努力しているが、それでも水道費を滞納し、水道を止められたこともあった。また、現在居住するアパートの家賃は4万円であるため、家賃が住宅扶助額以下の物件に引っ越すことを検討している。

さらに、毎月長女に対しあげていた小遣いをあげることができなくなった。長女は、友人からカラオケや映画に誘われても月に1回しか行くことができない。

## 5. 原告有田

### (1) 生活状況

原告有田は、2歳の子を保育園に預けて働きに出、パートによる月8万円程度の収入と生活保護費で生活費をまかなっている。

食費については、作り置きをするなどして節約に努めている。外食することはほとんどない。

入浴については、子どもは湯量の少ないベビーバスで毎日入浴させることはできているが、自分は髪を洗うだけにする等水道代・ガス代の節約を行っている。

光熱費については、今年は灯油代が値上がりしているため、月の負担がどの程度になるかわからず、大変不安である。

家財道具については、リサイクルショップで購入するか、人からもらっている。子どもの玩具ももらいものである。化粧品代は、百円均一安い物を購入している。衣服については、購入するものは子どもの服ばかりで、自分の服は購入していない。むしろ、これまで所有していた衣服を売りに出している。子どもは現在2歳で、背

丈の伸びるスピードも速いので、シーズン毎に新しい衣服を揃えなければならないが、なかなか間に合わせる事ができず、保育園からも子どもの衣服の丈が短いため新しい物を揃えるよう催促される。

現在、収入と生活保護費を合わせてぎりぎり生活できているが、今後子どもが大きくなり、学校に上がるようになると、今の受給額では到底生活できない。子どもには不自由をさせたくないで、今後更に節約するとしたら夏は水道代、冬は灯油代から削ることになる。

## (2) 母子加算削減の影響

現在は、子どもも小さく、習い事等にも行かせていないので、ぎりぎり何とかやりくりできているが、将来的に子どもが大きくなるにつれて金銭支出が増大することは目に見えており、子どもの教育のことも考えると、生活保護を含めた今の収入ではすぐにまかなえなくなることは明らかである。

子どもの成長が早いため、シーズン毎に服を大きい物に替えなければならず、保育園からも子どもの服の丈が短いので新しい服を着せるようにと催促されているにもかかわらず、なかなか間に合わせる事ができないのが現状である。

## 6. 原告川口

### (1) 生活状況

原告川口は、現在、札幌市内で重度身体障害の三男及び長女と3人で生活しているが、そのほかに、長男及び次男がおり、いずれも知的障害があるため、それぞれ施設に入所している。

障害のある三男のつきっきりの自宅介護及び自身の椎間板ヘルニア、ストレス性不安障害のため働くことができない。

余計な食費を使わないように、冷蔵庫の中身を使い切るまでなるべく買い物には行かないようにし、自分自身の洋服や化粧品などはここ数年買ってない。それでも、子供らの服も満足には買えないのである。

水道代を節約するためにトイレはいつも小で流し、入浴もできる限り控え、暖房

費を節約するために日中はなるべく着込むことで暖をとり、暖房を使わないようにし、夜も早く就寝するようにしている。

## (2) 母子加算削減の影響

生活全般に互り苦しくなったが、もはや食費以外に削るところがないため、食費をさらに削ることになり、いままで以上に満足に食事ができなくなった。

自分自身は1日1食で我慢しているが、それでも子供に満足に食べさせることができない。肉が滅多に食べられないのはもちろん、魚も近所の人にもらった時くらいしか食べられない。近所の人からもらった秋刀魚1尾を、長女と2人で2回に分けて食べたこともある。外食どころか、食べたい物を家で食べさせてあげることすらできない。

三男は、週3回の訪問教育を受けているため、他の同年代の子供達と交流する機会がほとんどなく、デイサービスだけが友達と交流する唯一の機会と言っていいほどである。そのため、無理をして三男のデイサービスを2007年（平成19年）の9月から週3回に増やしてもらった。しかし、このまま母子加算が廃止になれば、三男にデイサービスを受けさせることが不可能になってしまう。デイサービスが受けられなければ、毎日一日中三男の介護につきっきりになるため、長女には今以上に構ってやれなくなる。

## 7. 原告伊藤

### (1) 生活状況

原告伊藤は、現在、札幌市中央区で長女（4歳）と2人で生活している。原告の収入は、生活保護以外にスーパーでのパート収入（月額平均約6万円）がある。

勤務先のスーパーで割引になった惣菜などを買うなどして食費を節約しており、食べたいものというよりも、買えるものを食べるという状態である。

離婚後、家具等は一切買っていないが、衣類についても、少しでも安くすますため、安売りの情報があれば、自転車などで出かけて、季節もののセール品などを購入している。子どもの服については、なかなか新品を買うことはできず、同年代の

子どものいる知り合いからもらうことが多く、新品を買う際にも大きめのサイズのものを買っている。

冬の間は、暖房費を節約するために、極力灯油ストーブは使わずに、友人からもらったハロゲンヒーターでしのいでおり、子どもに対しては、欲しいおもちゃや本を買い与えたり、習い事にも通わせたいが、その費用の捻出がままならない状態である。

## (2) 母子加算削減の影響

以前から、子どもの成長に伴う生活費の増加や、灯油の値上がりにより冬季の支出の増加など、将来への強い不安を感じていたが、本件母子加算削減により、さらなる節約を強いられることとなり、今後の生活への不安はますます強くなった。

また、本件処分により、子どもにおもちゃや本を買い与えることはますます難しくなり、子どもに対して、塾や習い事に通わせるなど、一般家庭の子どもと同じような教育環境を与えたいと思っているが、それを実現する経済的基盤が奪われ、学資の積立すら困難になった。

## 8. 原告七尾

### (1) 生活状況

原告七尾は、母子加算削減前からうつ病と自律神経失調症という精神疾患を患っていたことで生活自体は極めて大変なものであった。

すなわち、生活保護を受給する以前から保険の外交員をしていたが、歩合制であったため少しでも成績を上げようと無理をした結果、身体に変調をきたすようになった。1年ほど色々な病院で検査を受けたが何の病気か判明せず、ようやくうつ病と自律神経失調症と診断され、それらに起因して身体の変調が起こっているとわかった。

症状は重く、身体が痺れ全身が硬直したり、パニック障害によって過呼吸となったり、寝ていても突然叫び声を上げてしまったりと生活していくこと自体が非常に困難な状態であった。

人ごみの中では特に症状が重く、地下鉄に乗るまでも、壁伝いにゆっくりと歩きベンチごとに休み休み行かなければ倒れてしまうような状態だったので、タクシーを利用しなければ移動出来なかった。

このように、これまで、やむを得ない出費があったため、食費を初めとする生活費全般を切り詰めなければ生活して行けず、自分の服はおろか、下着すら買う余裕のない状況であった。

## (2) 母子加算削減の影響

これまでもギリギリの生活であったのに、更に生活は厳しくなった。長男は小学生で、周りの子どもたちは大人顔負けのおしゃれをしているのに、長男には人からのもらい物しか着せてやれず、たまたま児童館で囲碁をしていた時、囲碁の先生から褒められたことをきっかけに、囲碁を習いたいと言ってきたが、月謝を払う余裕などはなく、子どものささやかな希望すらかなえてやれなかった。

また、友達の家では、お誕生日パーティーなどを開き、友達を大勢呼んだりしているので、長男のためにも開いてやりたいが、貧しいパーティーでは、かえって友達から馬鹿にされることになるので、それすらできないのである。

さらに、生活保護による生活から抜け出そうとして、就労のための訓練に通うことにしたが、前述したように公共交通機関は使えず、タクシーは費用がかかるので1時間ほどかけて徒歩で通っている。

母子加算を削減されたことで子どもへのしわ寄せが生じており、今後、更なる削減によって子どもを高校にすら通わせられなくなるおそれが高い。

## 第6 本件処分の取消理由

### 1. 憲法第25条、生活保護法第1条、第3条違反

#### (1) 「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の保障

ア. 憲法第25条は、第1項で「全て国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定し、第2項で「国は、すべての生活部面について、社会福祉、

社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と規定している。他方、これを権利として具体化する生活保護法は、第1条において「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と規定し、第3条において「この法律によって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」と規定する。さらに、第5条において「前4条に規定するところは、この法律の基本原理であって、この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基づいてされなければならない」と規定する。

その上で、生活保護法は、第8条第1項で「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、そのもの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」と規定する。

イ. この規定は厚生労働大臣に生活保護基準の設定に関して無限定な自由裁量を与えたものではない。前述した生活保護法第5条が示すとおり、憲法第25条の理念生活保護法第1条、第3条の理念である「健康で文化的な最低限度の生活」及び「健康で文化的な生活水準」の維持を実現する形で基準は設定されなければならない。それゆえ、生活保護法第8条第2項は、「前項の基準は、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需要を充たすに十分なものであって、且つ、これをこえないものでなければならない」と規定している。

このように、この規定による厚生労働大臣の裁量は、何が法たるかの裁量、すなわち法規の上では一義的に定められていなくとも客観的な準則が存在し、その解釈適用に関する法律判断と解せられる場合であるから、「羈束裁量」である。

(2) 「健康で文化的な最低限度の生活」とは

ア. では、「健康で文化的な最低限度の生活」、「健康で文化的な生活水準」とは、い

かなるものか。

政府自身がわが国をして先進国であると豪語してはばかりず、世界第2位の経済大国であることは周知の事実である。そうしたわが国ないし日本社会に相応しい内容としての「健康で文化的な最低限度の生活」「健康で文化的な生活水準」とは、例えばただ単に生命を維持することができる、というだけのものではない筈である。憲法第13条の保障する個々人の尊厳が保障され、人間たるにふさわしい生活を営み得ることを意味すると解されなければならないのであって、その結果として自己実現が図られるものでなければならないのである。だからこそ、生活保護法第1条は、最低生活保障だけではなく、被保護者の自立についても生活保護法の目的として規定しているのである。

イ. そうであるとする、憲法及び生活保護法で保障される「健康で文化的な最低限度の生活」「健康で文化的な生活水準」とは、衣食住が事足りることは当然として、それだけではなく、被保護者が様々な面で自己実現及び社会参加を行い、自立を求める個人として尊重されるに足る生活ができるだけの内容を持つものでなければならないのである。

### (3) 本件処分による生存権侵害とその違憲・違法性

ア. 母子加算の根拠及びその必要性、原告らの生活実態及び本件処分が原告らの生活に及ぼした影響は、前記のとおりである。

母子加算は、原告らの「健康で文化的な最低限度の生活」「健康で文化的な生活水準」の内容をなすものであったのであり、原告らは、母子加算の支給を受けることで、辛うじて、その「健康で文化的な最低限度の生活」「健康で文化的な生活水準」を維持してきたのである。

イ. しかるに、その最低限度の生活扶助費を減額した本件処分により、余裕のない生活をしてきた原告らの生活はいっそう困難なものとなっている。

本件処分は、原告らの「健康で文化的な最低限度の生活」「健康で文化的な生活水準」の水準を切り下げ、これを下回る生活を強いるものであって、著しい裁

量逸脱と言わざるを得ず、憲法第25条、生活保護法第1条、第3条に違反する違憲・違法な処分である。

## 2. 国際人権規約（社会権規約）違反

さらに、本件処分は「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」（以下「社会権規約」という）に違反し、条約の誠実な遵守を定めた憲法第98条第2項にも違反している。

- (1) すなわち、日本は、1976年（昭和51年）6月6日に社会権規約を国会において承認し批准しているが、同規約は、同規約の締結国がすべての者に社会保障の権利を認めること（社会権規約第9条）、同規約の締結国が相当な食糧、衣類、及び住居を含む相当な生活水準についての権利を認めること（同第11条第1項）、文化的な生活に参加する権利（同第15条）を認めることを謳っている。そして、社会権規約第2条が「規約に認められた権利の漸進的達成のために自国における利用可能な手段を最大限に用いる」義務を定めていることや、わが国が先進国の一員であることからすれば、上記の各条項が保証する「生活水準」や「文化的な生活」は憲法第25条にいう「最低限度の生活」を大きく上回るものというべきである。
- (2) 生活保護法が、このような社会権規約で謳われている権利をさらに具体的に実現するためのものとして位置づけられることに疑いはなく、同法第1条、第3条、第8条、第56条などの諸規定の解釈・適用は、社会権規約に定められた権利を実現すべく、同規約に適合するように行われなくてはならない。

すなわち、生活保護法が、社会権規約によって認められた国民の権利を発展ないし前進させることはあっても後退させることは許されないというべきである。

- (3) なお、2001年（平成13年）8月に国際人権規約社会権規約委員会は、日本政府に対し、31項目の勧告を行い、その中で「社会権規約に関する政府の義務は法的義務であり、直接適用の可能性を有する」と指摘し、この点に関する日本政府の見解の見直し、立法、行政及び司法の過程において同規約が考慮されるシステムの導入を勧奨し、「社会権規約についての裁判官、検察官及び弁護士に対する教育



の実施等」を求めている。

このことは、社会権規約は、憲法第98条第2項に基づき締結した条約と同じく日本政府が誠実に遵守すべき義務があり、また法律に優位するものであるから、生活保護法は社会権規約の解釈に沿って規定される権利を実現するように解釈適用されなくてはならないことを示すものである。

- (4) これに対し、本件処分は、母子加算の削減によって原告らの生活水準を切り下げ社会権規約によって認められた国民の権利を後退させるものであるから、社会権規約第9条、第11条、第15条に違反する。また、もともと日本における社会保障関係への国費の支出が、その国力に鑑みて不相応に少ないことに鑑みると、本件処分により原告らに対する給付を不当に減少させることは、規約第2条が定めた「規約に認められた権利の漸進的達成のために自国における利用可能な手段を最大限に用いる」義務にも違反するものである。

### 3. 子どもの権利に関する条約違反

本件処分は、1994年（平成6年）5月22日に日本において発効した「子どもの権利に関する条約」第27条第1項、第3項に違反した違法なものである。

- (1) 同条は子どもの「生活水準」を保障する。同条は、世界人権宣言第25条第1項及び社会権規約第11条第1項の一般規定を、対象を児童に絞って敷衍したものであり、児童の権利宣言の原則2をとくに物質的な条件の面において拡大したものである。

条約第27条の具体的内容としては、まず第1に、子どもの発達に必要な生活水準への権利を規定し、第2に、子どもに必要な生活水準確保の第一次的責任が父母にあることを確認したうえで、第3に、父母の生活条件確保責任を果たすための国の援助措置を挙げ、第4に、扶養料の確保措置を挙げている。

このように、本条は、子どもの生活水準への権利を規定し、同時に国に対して子どもの父母の生活条件確保責任を果たすための援助措置を明示しているのである。

- (2) そして、同条にいう「生活水準」は、「子どもの身体的、精神的、道徳的及び社

会的な発達のための相当な生活水準」という文理上、消費水準だけでなく、教養や娯楽、休息、豊かな人間関係なども予定しているといえ、憲法第25条でいう「健康で文化的な最低限度の生活」水準よりも当然高い水準を要求していることは明らかである。子どもの健全な人格形成、発達のためには、一定以上の教育環境等が必要であることは明らかであり、大人にとっての「健康で文化的な最低限度の生活」以上の生活水準が要求されることは自明の理である。

(3) そこで本件原告らの生活をみると、母子加算の削減によって、ただでさえ乏しかった教育費がさらに圧迫され、子どもたちを高等学校や大学に通わせる資力がないため、子どもが進学を望んでいるにもかかわらずその希望に応えることが難しかったり、進学のために学習塾に通わせる資力もなく、子どもに学習ドリル1冊すら買い与えることができなかつたりしている。また、母子加算削減前ですらぎりぎりの生活であったが、母子加算削減後は、日々の食事にも困るような生活を強いられ、子どもに満足に食べさせてやれない者、子どもの服もろくろく買ってやれない者など、憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活」すら送っていない者ばかりであり、ましてや、これよりも高い生活水準を要求する条約第27条の「生活水準」を確保できている者など皆無なのである。

(4) このように、本件処分は、原告らの子どもたちの「身体的、精神的、道徳的及び社会的な発達のための相当な生活水準」を侵害するものであり、子どもの権利に関する条約第27条第1項、第3項に違反するものである。

#### 4. 生活保護法第9条違反

(1) 生活保護法第9条は、「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必要の相違を考慮し、有効且つ適切に行うものとする」と規定する母子加算制度の廃止自体が違憲、違法な処分であることは前記のとおりであるが、代替措置もなく一律に加算を廃止したことは、この生活保護法第9条に違反する。

すなわち、国は生活保護家庭の自立支援を名目に、就労を目指す者には就労を支

援する手当てを支給し、これにより、母子加算削減の代替措置と位置づけているものと思われる。

- (2) しかし、母子家庭には、子どもが小さく預けることもできないとか、障害を持っているため介護が必要であるとか、自分自身が病気で働けないなど様々な理由により、働きたくても働けない人が多数存在している。

このような人々は、生活保護を受給すること自体に抵抗を感じ、なんとか自分自身の力で生活していきたいと切望しているが、上記のようなやむを得ない事情で就労することができず、生活保護を受給しているのである。

このように、世帯ごとに就労できる事情、できない事情が異なるにもかかわらずそのような事情を無視して、就労できる世帯だけに代替措置を施し、それ以外の世帯には何ら代替措置なく削減だけを行っているのである。

- (3) したがって、世帯ごとの個別事情を考慮せず、一律に母子加算を削減することは「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必要の相違を考慮」しないものとして、生活保護法第9条に違反し、違法である。

## 5. 生活保護法第56条（不利益変更禁止）違反

本件処分が、原告らにとって不利益な変更であることは明白であるところ、本件処分は不利益変更の禁止を定めた生活保護法第56条に違反する。

### (1) 生活保護法第56条の意義

ア. 生活保護法第56条は、「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。」と定めている。同条の意義については、立法当局者は次のように解説している。

「本条は被保護者と保護の実施機関との間における最も基本的な関係を規定したものであって、ひと度保護の実施機関が被保護者に対し保護を決定したならば、本法の定めるところの事情の変更の場合に被保護者が該当し、かつ、保護の実施機関が本法の定めるところによって変更の手続を正規にとらないうちは、その決定された内容において保護の実施を受けることが被保護者にとっての既得

権となり、被保護者は、これに基づいてその実施を請求する権利を有し、保護の実施機関は、自己の決定した保護を決定どおりに正規に実施しなければならない、というのが本条の規定する内容である。」（小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」（改訂版）624頁）

イ. このように、生活保護法第56条は、被保護者と保護の実施機関との間における「最も基本的な関係」を定めたものであり、これに反する処分は違法である。

そして、前記のように、原告らは本件処分前に、母子加算を含めた内容の保護を受けることの決定を実施機関から受けており、原告らが母子加算を受ける権利は、上記解説でいうところの「既得権」にほかならない。

したがって、「正当な理由」がないにもかかわらず、これを奪うことは生活保護法第56条に反し許されないというべきである。

(2) 本件告示の著しい裁量逸脱

本件告示は、厚生労働大臣に認められた裁量を著しく逸脱するものである。

前述のように、本件告示は、その方針決定の前提となった「中間取りまとめ」および「平成16年報告書」が実態の検証を欠いた空論であるうえ、これらがその必要性を指摘していた母子世帯の生活実態の調査把握・検討なども十分行われないうまま、本来考慮に入れるべき資格のないデータに依拠した、「平成16年報告書」の形式的な比較論を極めて過大に評価した結果、実施されたものである。

したがって、本件告示は、厚生労働大臣がその判断をするにあたり、当然尽くすべき考慮を尽くさず、また考慮すべきでない事項を考慮に容れ、もしくは過大に評価すべきでない事項を過重に評価したものであり、その裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となることは明らかである。

(3) よって、違法な本件告示に漫然と従ってなされた本件処分には、「正当な理由」（法第56条）など到底認められない。本件処分は、生活保護法第56条に違反し違法であることは明らかである。

## 第7 審査請求前置の充足

1. 原告菊地繭美は、本件処分を不服として、2007年（平成19年）5月18日、北海道知事に対して審査請求を提起したが、北海道知事は同年7月6日付で同審査請求を棄却する旨の裁決をした。
2. 原告佐藤雅恵は、本件処分を不服として、2007年（平成19年）5月25日、北海道知事に対して審査請求を提起したが、北海道知事は同年7月13日付で同審査請求を棄却する旨の裁決をした。
3. 原告佐賀光江は、本件処分を不服として、2007年（平成19年）5月18日、北海道知事に対して審査請求を提起したが、北海道知事は同年7月6日付で同審査請求を棄却する旨の裁決をした。
4. 原告小田桐雅子は、本件処分を不服として、2007年（平成19年）5月25日、北海道知事に対して審査請求を提起したが、北海道知事は同年7月13日付で同審査請求を棄却する旨の裁決をした。
5. 原告有田梨菜は、本件処分を不服として、2007年（平成19年）5月18日、北海道知事に対して審査請求を提起したが、北海道知事は同年7月6日付で同審査請求を棄却する旨の裁決をした。
6. 原告川口美幸は、本件処分を不服として、2007年（平成19年）5月18日、北海道知事に対して審査請求を提起したが、北海道知事は同年7月6日付で同審査請求を棄却する旨の裁決をした。
7. 原告伊藤弘美は、本件処分を不服として、2007年（平成19年）5月18日、北海道知事に対して審査請求を提起したが、北海道知事は同年7月6日付で同審査請求を棄却する旨の裁決をした。
8. 原告七尾真美は、本件処分を不服として、2007年（平成19年）5月18日、北海道知事に対して審査請求を提起したが、北海道知事は同年7月6日付で同審査請求を棄却する旨の裁決をした。

## 第8 結語

以上より、本件処分は、憲法第25条・生活保護法第1条・第3条、国際人権規約（社会権規約）、児童の権利に関する条約第27条第1項、同第3項および生活保護法第9条、第56条に違反する違憲・違法なものである。

よって、原告らは、請求の趣旨記載のとおり処分庁の行った本件処分の取り消しを求める。

## 証 拠 方 法

追って、必要に応じ提出する。

## 付 属 書 類

- |         |    |
|---------|----|
| 1 訴状副本  | 4通 |
| 2 訴訟委任状 | 8通 |