審査請求人　●●　●●　外●名

反　論　書（Ａ）

　　　　　　　　　　　　　　　２０１９年　●月　●日

審理員　●●　●●　殿

審査請求人

●●　●●　外

目次

[第１ はじめに 4](#_Toc2671768)

[１ 本件告示と保護変更決定 4](#_Toc2671769)

[２ 本件基準改定の内容 4](#_Toc2671770)

[（１） 概要 4](#_Toc2671771)

[（２） ２０１３（平成２５）年見直しからのあいつぐ見直しであること 4](#_Toc2671772)

[（３） 引下げによる大きな影響 6](#_Toc2671773)

[３ 生活保護基準がもつ意味 8](#_Toc2671774)

[第２ 本件保護基準改定に基づく保護変更決定の違法性・不当性の判断基準 9](#_Toc2671775)

[１ はじめに 9](#_Toc2671776)

[２ 厚生労働大臣の生活保護基準設定権限を覊束する各種の条件 9](#_Toc2671777)

[（１） 条件①：法定考慮事項の考慮の必要と不可考慮事項の考慮の禁止 10](#_Toc2671778)

[（２） 条件②：合理的理由の説明責任と正当性を立証する事実上の立証責任 11](#_Toc2671779)

[（３） 条件③：専門家による審議会の意見（専門的知見）への依拠 12](#_Toc2671780)

[（４） 条件④：策定された方法や手続きからの逸脱の禁止又は首尾一貫性の要請 12](#_Toc2671781)

[第３ 本件基準改定の違法性・不当性１～生活扶助基準について 13](#_Toc2671782)

[１ はじめに 13](#_Toc2671783)

[２ 基準部会が行った検証 13](#_Toc2671784)

[（１） 消費構造による検証（Ａ）と変曲点による検証（Ｂ） 13](#_Toc2671785)

[（２） 生活扶助基準の水準の検証結果 14](#_Toc2671786)

[（３） 生活扶助基準の年齢，世帯人員，級地別の検証結果 15](#_Toc2671787)

[３ 第１・十分位層の生活水準に生活扶助基準を合わせること自体の問題性 15](#_Toc2671788)

[（１） 第１・十分位層には生活保護基準以下で生活する者が多く含まれる 15](#_Toc2671789)

[（２） 生活保護基準部会報告書における指摘 16](#_Toc2671790)

[（３） 小括 18](#_Toc2671791)

[４ 基準部会報告書も第１・十分位層を比較対象とすることを是とはしていないこと 19](#_Toc2671792)

[（１） 生活扶助基準改定方式の変遷と水準均衡方式の内容 19](#_Toc2671793)

[（２） 基準部会における検証の結果 21](#_Toc2671794)

[（３） 小括 29](#_Toc2671795)

[５ 子どもの第１類費（年齢別扶助費）の設定についての問題 30](#_Toc2671796)

[６ 「生活扶助相当ＣＰＩ」を考慮すれば生活扶助基準を引き上げるべきなのに考慮していないこと 32](#_Toc2671797)

[（１） ２０１３年の基準改定では「生活扶助相当ＣＰＩ」が考慮されたこと 32](#_Toc2671798)

[（２） 本件基準改定では「生活扶助相当ＣＰＩ」が考慮されなかったこと 32](#_Toc2671799)

[（３） 小括 33](#_Toc2671800)

[第４ 本件基準改定の違法性・不当性２　～母子加算・児童養育加算・学習支援費等について 34](#_Toc2671801)

[１ はじめに 34](#_Toc2671802)

[（１） 基準部会における検討の経過 34](#_Toc2671803)

[（２） 小括 36](#_Toc2671804)

[２ 児童養育加算の引き下げについて 37](#_Toc2671805)

[（１） 児童養育加算とは 37](#_Toc2671806)

[（２） 本件基準改定の内容 37](#_Toc2671807)

[（３） 基準部会の検証結果 37](#_Toc2671808)

[（４） 小括 39](#_Toc2671809)

[３ 母子加算 40](#_Toc2671810)

[（１） 本件基準引下げの内容 40](#_Toc2671811)

[（２） 基準部会における検証経過 40](#_Toc2671812)

[（３） 小括 42](#_Toc2671813)

[４ 学習支援費の実費支給化とクラブ活動費への限定について 43](#_Toc2671814)

[（１） 学習支援費の改定の内容 43](#_Toc2671815)

[（２） 基準部会における検証経過 44](#_Toc2671816)

[（３） 小括 46](#_Toc2671817)

[第５ 理由付記の不備 47](#_Toc2671818)

[１ はじめに 47](#_Toc2671819)

[２ 理由の付記として求められるもの 47](#_Toc2671820)

[３ 本件理由付記が不十分であること 48](#_Toc2671821)

# はじめに

## 本件告示と保護変更決定

厚生労働大臣は，２０１８（平成３０）年９月４日に発出した「生活保護法による保護の基準の一部を改正する件」（厚生労働告示第３１７号）に基づいて生活保護基準の改定を行い（以下，「本件基準改定」という。），審査請求人らに対し，保護変更決定をした。

## 本件基準改定の内容

### 概要

　　　本件基準改定により，生活保護世帯の６７％にあたる世帯の生活保護費が引き下げられる。平均１．８％，最大５％の減額であり，国費ベースで総額１６０億円の削減である（内訳は，生活費本体１８０億円削減，母子加算２０億円削減，児童養育加算４０億円増額）。これが２０１８（平成３０）年１０月から２０２０年１０月にかけて３回に分けて実施される（甲Ａ１）。

### ２０１３（平成２５）年見直しからのあいつぐ見直しであること

ア　本件基準改定以前に，戦後最大規模の引き下げが行われている。

２０１３（平成２５）年の生活扶助基準引き下げでは，生活保護世帯の９６％にあたる世帯の生活保護費が減額となり，平均６．５％，最大１０％が減額され，国費ベースで総額約６７０億円が削減された。この前代未聞の規模の引き下げは，２０１３（平成２５）年８月，２０１４（平成２６）年４月，２０１５（平成２７）年４月の３回に分けて実行された。

イ　２０１３（平成２５）年の基準改定と本件基準改定によって，生活扶助基準本体は，以下のような推移をたどっている（甲Ａ２）。

なお，以下の表は，２０１４（平成２６）年度の消費税増による影響については，考慮し，修正済みである。

ウ　２０１３（平成２５）年からの基準引き下げ，そして本件基準改定により，例えば，「夫婦子１人世帯」では，２０１３（平成２５）年から２０１５（平成２７）年の引き下げにより１０．０％減，２０１８（平成３０）年から２０２０（平成３２）年の引き下げでさらに２．４％減，あわせて１２．２％減額される。同様に，「母子世帯（子２人）」の場合は，２０１３（平成２５）年から２０１５（平成２７）年の引き下げにより１０．０％減，２０１８（平成３０）年から２０２０（平成３２）年の引き下げでさらに５．０％減，あわせて１４．５％，「高齢単身世帯（７５歳）」の場合は，２０１３（平成２５）年から２０１５（平成２７）年の引き下げにより４．３％減，２０１８（平成３０）年から２０２０（平成３２）年の引き下げでさらに５．０％減，あわせて９．１％減額される。

　　本件基準改定で増額となる世帯も一部存在するが，２０１３（平成２５）年からの基準引き下げも考慮するとほとんどの世帯が引き下げとなっているのである（甲Ａ２・１１頁）。

### 引下げによる大きな影響

　　ア　厚生労働省による影響調査の結果

　　　　本件基準改定に先立つ検証にあたっては，社会保障審議会・生活保護基準部会（以下，「基準部会」という。）の委員らから，２０１３（平成２５）年からの生活扶助基準の引き下げと，２０１５（平成２７）年からの住宅扶助・冬季加算の減額が，保護世帯の生活にどのような影響を及ぼしたのかを明らかにすることが求められた。

　　　　２０１３（平成２５）年からの生活扶助基準引き下げの影響額としては，母子世帯では，「－５０００円～－９９９９円」と「－１００００円～－１９９９９円」がそれぞれ約４割を占め，年額換算で６万円から２４万円の減額となる世帯が８割に達した（甲Ａ２３（第２９回基準部会資料１）・４頁）。

　　　　２０１７（平成２９）年１２月１４日付けで取りまとめられた生活保護基準部会報告書（以下，「２０１７年報告書」という。）では，以下のとおり，検討結果が報告されている（甲Ａ３）。

　　　　まず，生活扶助基準について，「特に母子世帯への影響は大きく，多人数の世帯についても影響が大きい傾向が見られた。」ことは認められたが，生活扶助基準の見直しによる家計への影響を評価するまでには至っていない（甲Ａ３・３頁）。

次に，住宅扶助基準について，住宅扶助限度額が減額となった６０７，２８７世帯のうち，転居等の影響を受けた世帯は２７０，３０８世帯（４４．５％）あり，うち１９，００２世帯が転居済みと報告されている（甲Ａ２３・１５頁）。これらの転居は，入居者に全く責任のない住宅扶助基準額の引き下げによるものであり，生活基盤である住居の移転は生活に変化をもたらすにもかかわらず，転居前後の住環境の差異，生活への影響等について調査は行われていない（甲Ａ３・４～５頁）。

そして，他制度への影響については，対象の制度が広範囲に及ぶとの理由で評価・検証は行われていない（甲Ａ３・２５頁）。

　　　イ　悲痛な当事者の声

本件基準改定による生活保護費の引き下げについて，当事者からは，以下のような声があがっている（２０１８（平成３０）年１２月１８日，日弁連全国一斉生活保護ホットライン）。

○　１０月から保護費が月１３００円減った。月１回親しい友だちとファミレスで食事をするのが唯一の楽しみだったが，きつねうどんしか食べられなくなった。

○　ここ数年保護費の減額が続いており，このまま削られていくと生活していけない。今も１日３食食べられておらず，死を迫られているように感じる。

○　保護費の引き下げがどこまで続くか不安。今でもギリギリなので，これ以上引き下げられたら生活できない。

このように当事者からは悲痛な声が上がっているにもかかわらず，障害福祉政策などと違って[[1]](#footnote-1)，生活保護については当事者である生活保護利用者の声を聞く機会は設けられていない。

## 生活保護基準がもつ意味

　　生活保護基準は，生活保護を利用している人々が受け取る金額の算定基準であるにとどまらず，憲法２５条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」を具現化するものであり，公式の貧困線をもたない日本におけるナショナル・ミニマムの代理指標である。

　　そのため，生活保護基準を下げるということは，日本の低所得者を対象とした他のあらゆる施策に影響する。この点，国は，２０１８（平成３０）年１月１９日「生活保護基準の見直しに伴い他制度に生じる影響について」を発表し，生活保護基準の引下げに伴い，直接影響を受ける国の制度として，４７の分野を例示している（甲Ａ４。例えば，就学援助，指定難病患者への医療費助成，介護保険料・障害福祉サービスの利用者負担の減免，国民年金保険料の減免基準。）。

　　このような他制度への影響について，国は，「国の制度については，生活保護基準額が減額となる場合に，それぞれの制度の趣旨や目的，実態を十分考慮しながら，できる限り，その影響が及ばないよう対応することを基本的考え方とする。（就学援助，保育料の免除等）」としている。しかし，「就学援助」についての国の調査によっても，２０１３（平成２５）年の引き下げ時には，８９自治体で影響が生じたとされている[[2]](#footnote-2)（甲Ａ５）。

　　国が示す４７事業以外にも，国は，住民税の非課税基準について「３０年度は影響はない」とするものの，「３１年度以降の税制改正において対応を検討」するとしており（甲Ａ４），実際はより多くの制度や事業に影響が及ぶと考えられる。その結果として，生活保護基準を下げることは生活保護利用者の生活レベルを下げるにとどまらず，国が，本来，対応しなければならない「貧困・低所得のライン全体」を押し下げることになる[[3]](#footnote-3)。

# 本件保護基準改定に基づく保護変更決定の違法性・不当性の判断基準

## はじめに

　　　生活保護費の給付は，憲法の規定する生存権（憲法２５条）に由来する。

　　　もっとも，生活保護費を算定するための生活保護基準の設定は，厚生労働大臣の権限である（生活保護法８条１項）。すなわち，生活保護法は，生活保護基準の設定や改定（以下，併せて「設定」という。）を厚生労働大臣に委任している。

　　　しかしながら，生活保護基準の設定は，厚生労働大臣の自由で広範な裁量に委ねられているというのは大きな誤りである。なぜなら，法律に委ねられていたとしても，その委任の範囲を逸脱してはならないからである。

このように，生活保護費の設定は，厚生労働大臣の権限に属するものの，その裁量については，生存権や生活保護法８条等の関連する規定による条件づけられた範囲に限定されている。厚生労働大臣が，その範囲を逸脱したり，権限を濫用したりしたときには，生活保護基準の設定は違憲・違法かつ不当な処分となるのである。

## 厚生労働大臣の生活保護基準設定権限を覊束する各種の条件

厚生労働大臣の生活保護基準設定については，生活保護法８条やそれに関連する規定に基づいて様々な条件を付され，その裁量権を覊束している。具体的には，①法定考慮事項を考慮しなければならず，不可考慮事項を考慮してはならない，②いったん具体化された給付水準を引き下げるには合理的理由を説明しなければならず，正当性を立証しなければならない，③専門家による審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない，④恣意的な生活保護基準の設定を防ぐために，策定された方法や手続きからの逸脱を禁止し，又は首尾一貫していなければならない，という条件である。

生活保護費の給付は，憲法２５条が保障する生存権に由来するものであるから，すべての要保護者の「健康で文化的な最低限度の生活の需要」を間違いなく，確実に満たすことが必要不可欠であり，上記の諸条件は，すべて生存権保障を確実なものとするために，法が厚生労働大臣に求めているものである。

　　これらの条件については，別書面において詳述するが，簡単に述べると次のとおりである。

### 条件①：法定考慮事項の考慮の必要と不可考慮事項の考慮の禁止

生活保護法８条１項は，「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，‥‥行うものとする。」と規定し，保護を実施する際の基礎が，科学的・合理的な根拠・資料に基づいて「測定」された「要保護者の需要」に求められるべきとする。

そして，生活保護法８条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の需要を満たすに十分なもの……でなければならない。」と規定し，同法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て，有効且つ適切に行うものとする。」と規定している。すなわち，同法８条２項及び同法９条は，厚生労働大臣が生活保護基準を設定するにあたっては，年齢，世帯構成，所在地域，健康状態等の「要保護者の需要（ニーズ）」を測定するための生活上の事項を考慮し，要保護者が「健康で文化的な最低限度の生活の需要」を間違いなく確実に満たすようにすべきことを求めている。これらの事項は，法律が考慮を要請している法定考慮事項（義務的考慮事項）であり，厚生労働大臣は生活保護基準の設定にあたって，その事項を必ず考慮しなければならない。

他方，生活保護法８条２項や同法９条には，「国の財政事情」や「国民感情」等の「生活外的要素」が挙げられておらず，要保護者の「生活外的要素」を考慮することを禁じていると解釈される。

このように，生活保護法は，考慮すべき事項と考慮してはならない事項を明確にしており，それらに反する場合には違法かつ不当な生活保護基準の設定になる。

### 条件②：合理的理由の説明責任と正当性を立証する事実上の立証責任

生活保護法の目的は，「日本国憲法第２５条に規定する理念に基き，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」にある（生活保護法１条）。

そして，生活保護法により保障される生活の水準は，憲法２５条１項を受けて，「健康で文化的な生活」を営む需要を満たす水準のものでなければならない（生活保護法３条）。

生活保護法は，この「健康で文化的な水準」以下の生活をする国民が存在してはならないことを国に対して命じている。すなわち，「健康で文化的な生活水準を維持することができる」生活保護の実施は，国家の義務である。また，憲法２５条２項は，「国は，……向上および増進に努めなければならない」と命じており，国には生活保護基準についても「向上および増進に努めなければならない」ことが要請されている。

したがって，生活保護法の趣旨，目的を規律する憲法２５条１項２項の趣旨からすると，生活保護の給付水準の引き下げが行われた場合には，立証責任が事実上転換され，国側が合理性の説明責任を負い，合理的理由なき給付水準の引き下げは違憲性が推定されるものと解すべきである。

このように，制度後退する場合の積極的合理的正当化を公権力側に求める制度後退禁止原則が，憲法的要請であるとともに社会権規約による条約的要請でもあることについては，別書面にて詳述する（社会権規約２条１項，９条及び１１条も，同様に生活保護法の趣旨，目的を規律する上位規範として同法８条の解釈にあたって考慮されなければならない）。

生活保護基準を引き下げるにあたって，厚生労働大臣が合理的な説明と正当性を証明しない場合には，違法かつ不当なものとなる。

### 条件③：専門家による審議会の意見（専門的知見）への依拠

生活保護の給付が生存権に由来し，その基準が国民の「健康で文化的な最低限度の生活」水準を画する極めて重要なものである以上，数名の厚生労働省保護課職員によって密室で，如何ようにでも決められる，というのでは不適切である。

この点，厚生（労働）省以外の専門機関の意見に基づいて保護基準が決定されるべきことは，現行生活保護法の立法過程においても活発な議論がなされて，当然の前提とされていた。

また，１９８４（昭和５９）年から新たに導入され現在も採用されている水準均衡方式は，専門家による検証を不可欠の要素とする方式である。

したがって，現行の生活保護法の立法過程や現在の水準均衡方式の考え方に照らせば，生活保護基準の設定には，専門家による審議会の意見（専門的知見）に依拠しなければならない。そのため，専門的知見に基づくことなく生活保護基準が設定された場合には，違法かつ不当なものとなる。

### 条件④：策定された方法や手続きからの逸脱の禁止又は首尾一貫性の要請

言うまでもなく，厚生労働大臣の生活保護基準の設定が恣意的なものであってはならない。

そのため，一旦選択された生活保護基準の設定方法や手続と異なる場合には，それが合理的なものとして正当化できるものでなければならない。

また，首尾一貫していない生活保護基準の設定方法や手続の場合には，あとづけの理由で基準を設定している可能性があり，生活保護法による委任の範囲を超え，国民の予測可能性をも害することにもなるため，方法や手続の首尾一貫性が要求される。

そこで，一旦選択された方法や手続から合理的な理由もなく逸脱している場合，又は，首尾一貫性のない方法や手続の場合には，違法かつ不当な生活保護基準の設定となる。

# 本件基準改定の違法性・不当性１～生活扶助基準について

## はじめに

本件基準改定は，「一般低所得世帯の消費実態（年齢，世帯人員，居住地域別）との均衡を図り，生活扶助基準の見直し（増減額）を行う」との観点からなされた（甲Ａ１・１頁）。ここにいう「一般低所得世帯」とは，年収階級第１・十分位層を意味し，要するに，下位１０％の低所得層の消費水準に生活扶助基準を合わせる形で生活扶助基準の見直しがなされたのである。

しかしながら，かかる見直しには，以下述べるとおり種々の問題がある。まず，基準部会がいかなる検証を行ったのかを概観した上で，本件基準改定の問題点を指摘し，同改定に厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用が認められることを述べる。

## 基準部会が行った検証

### 消費構造による検証（Ａ）と変曲点による検証（Ｂ）

　基準部会は，まず，モデル世帯を「夫婦子１人世帯（親は６５歳未満，子どもは１８歳以下）」と「高齢者世帯（高齢夫婦世帯）」と設定した（甲Ａ３・７～８頁）。

　次に，消費支出階級五十分位別の消費支出データを用い，支出弾力性（消費支出が１％変化する際の各費目の消費の変化率）が１未満の「固定的経費」（食費や水光熱費など）と，それが１以上の「変動的経費」（被服費や教養娯楽費など）に分けて，固定的経費の支出割合が急激に変化する点を検証した（同前９頁，この検証をＡとする）。

　さらに，年間収入階級五十分位別の消費支出データも用い，変曲点（消費支出が急激に変化する点）を検証した（同前１０頁，この検証をＢとする）。

### 生活扶助基準の水準の検証結果

　　　ア　夫婦子１人世帯の検証結果

　　　　　検証Ａでは，消費支出階級第１１・五十分位付近（約１９万８千円），検証Ｂでは，年収階級第３・五十分位付近（約２０万２千円）で，それぞれ有意な変化が見られるとされ[[4]](#footnote-4)，金額もほぼ近似する結果となった。一方，年収階級第１・十分位の平均消費支出額は約２０万２千円で，検証に基づいた消費支出額と同等の水準であることから，夫婦子１人世帯の生活扶助基準については，夫婦子１人世帯の年収階級第１・十分位の世帯を比較対象とすることが適当とされた（同前１４頁）。

　その上で，夫婦子１人世帯の現行の生活扶助基準額（１３万６４９５円）と夫婦子１人世帯の年収階級第１・十分位の生活扶助相当支出額が概ね均衡していることが確認された（同前１５頁）。

　　　イ　高齢者世帯の検証結果

　　　　　これに対し，高齢夫婦世帯の検証Ａでは，消費支出階級第６・五十分位付近（約１２万５千円），検証Ｂでは，年収階級第９・五十分位付近（約１８万５千円）で，それぞれ有意な変化が見られたが，両者の分析結果が大きく乖離していたため，課題が残る結果となった（同前１６～１７頁）。

ウ　検証結果（まとめ）

　　　　上記の結果，生活扶助基準と比較する一般低所得世帯としては，高齢者世帯を使うことはできず，夫婦子１人世帯の年収階級第１・十分位が設定された（同前１７頁）。

### 生活扶助基準の年齢，世帯人員，級地別の検証結果

　　　　夫婦子１人世帯を展開の基軸として用いるモデル世帯とし，年齢階級別（全年齢平均の生活扶助相当支出額を１とした場合の各年齢別の指数），世帯人員別（単身世帯の生活扶助相当支出額を１とした場合の世帯人員別の指数），級地別（全級地平均の生活扶助相当支出額を１とした場合の級地別の指数）の指数を①実データによる方法と②回帰分析による方法で算出し，展開後の高齢夫婦世帯の基準額との乖離がないか確認を行った（同前１７～２１頁）。

その結果については，４（２）で後述する。

## 第１・十分位層の生活水準に生活扶助基準を合わせること自体の問題性

### 第１・十分位層には生活保護基準以下で生活する者が多く含まれる

　　　　日本では，生活保護の捕捉率が低く，生活保護基準以下で生活している世帯が多数存在する。最近の研究者の調査では，２０１２年の生活保護捕捉率の全国平均は１５．５％である（甲Ａ８・４８頁）。厚生労働省が，２０１８年１１月に公表した「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」においても，低所得世帯の実情に近いとされる国民生活基礎調査に基づく推計（所得のみ）では，２０１６年で２２．６％である（甲Ａ９）。生活保護受給者数が約２１０万人であるとすると，生活保護基準以下の所得で生活している者が，研究者の調査では１１４４万人以上，厚生労働省の推計でも約７２０万人存在することになる。

そうすると，下位１０％の最貧困層には，生活保護基準以下の収入で生活する者が多数含まれていることが明らかである。こうした階層の生活水準に生活保護基準を合わせる手法を採れば，際限なく生活保護基準が下がり続ける「貧困スパイラル」に陥るのが必然である[[5]](#footnote-5)。

実際，研究者の指摘では，以下の表のとおり，２００７年検証から２０１７年検証までの１０年間で，モデル世帯である夫婦子１人世帯の第１・十分位の生活扶助相当支出額は１．２万円（１割弱）減少し，生活扶助基準額も同様に１．３万円（約１割）減少している（甲Ａ６・１２頁）。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | ２００７年検証 | ２０１７年検証 | 減少額・比率 |
| 生活扶助相当支出額 | 148,781円 | 136,638円 | －12,143円　91.8% |
| 生活扶助基準額 | 　　150,408円 | 136,495円 | －13,913円　90.7% |

### 生活保護基準部会報告書における指摘

　　　　この点は，２０１３（平成２５）年からの生活保護基準引き下げに先立って取りまとめられた同年１月１８日付けの基準部会報告書（以下，「２０１３年報告書」という。），２０１５（平成２７）年からの住宅扶助基準や冬季加算の引き下げに先立って取りまとめられた同年１月９日付けの生活保護基準部会報告書（以下，「２０１５年報告書」という。），今般の基準改定に先立って取りまとめられた２０１７年報告書においても，以下のとおり，繰り返し指摘されている。

そして，同部会は，一般低所得世帯の消費水準が低下局面にある中で，これとの均衡のみで生活保護基準を設定する方法では，絶対的な水準を割ってしまう懸念があることから，新たな検証手法の開発に本腰を入れて取り組むべきことを厳しく勧告するに至っている。

すなわち，基準部会は，第１・十分位層の生活水準に生活扶助基準を合わせることを決して容認しておらず，むしろ，それに対して否定的な価値判断を示しているのである。

　　　ア　２０１３年報告書（甲Ａ１０）

　　　　　「現実には第１・十分位の階層には生活保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれることが想定される点についても留意が必要である。」（９頁）

　　「本部会の議論においては，国際的な動向も踏まえた新たな最低基準についての探索的な研究成果の報告もあり，将来の基準の検証手法を開発していくことが求められる。」（同前）

イ　２０１５年報告書（甲Ａ１１）

「一般低所得世帯と生活保護受給世帯との相対的な比較は考慮しなければいけないが，それに終始すると経済状況等によっては，より低い水準での縮小均衡を招く恐れがある。この問題があることは十分に認識しておく必要がある。」（３頁）

ウ　２０１７年報告書（甲Ａ３）

　　　　　「単に消費水準との均衡を図ることが最低生活保障水準を満たすものと言えるのか，水準均衡方式のあり方が問われる本質的な課題であることに留意する必要がある。」（２４頁）

「現行の水準均衡方式については，一般世帯の消費水準が低下すると，それにあわせて変動する方式であり，それに伴い基準の低下が起こりうるものである。」（２７頁）

「一般低所得世帯との均衡のみで生活保護基準の水準を捉えていると，比較する消費水準が低下すると絶対的な水準を割ってしまう懸念があることからも，これ以上下回ってはならないという水準の設定について考える必要がある。」（同前）

「最低限度の生活を送るために必要な水準とは何か，本質的な議論を行った上で，単に消費の実態に合わせるとの考え方によらず，理論的根拠に基づいた複雑ではない検証手法を開発することが求められる。」（２８頁）

「今回，先行研究であるＭＩＳ手法を用いて試行的に生活扶助相当支出額を算出したところ，水準均衡方式による分析結果から導き出される生活扶助相当支出額を大きく上回る結果となった。これは，検証手法によって最低生活費は変わり得ることを示唆している。」（同前）

「いずれにしても，新たな検証方法の開発に，早急かつ不断に取り組むために，データの収集・分析や新たな検証手法の検討を継続的に行う体制を厚生労働省として整備する必要があり，そのために，年次計画を立てて計画的かつ不断に検討を進めていくことを強く求めたい。」（２９頁）

### 小括

以上からすると，絶対的な水準を割り込む懸念のある，第１・十分位の生活水準に生活扶助基準を合わせる方法でなされた本件基準改定は，これを容認しない価値判断を示している基準部会の専門的知見に基づかず強行された点において，「専門家による審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない」という条件３に違反する。また，厚生労働省が，本件基準改定の合理的理由や正当性を何ら明らかにし得ていない点において，基準が引き下げられた審査請求人との関係では，「引き下げの場合には合理的理由と正当性を事実上主張立証しなければならない」という条件２にも違反する。そして，絶対的水準を割り込む懸念のある本件基準改定は，生活保護法８条２項が最も重要な要考慮事項として掲げる「要保護者の‥‥最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」であることを考慮せずになされた点において，「法定考慮事項（義務的考慮事項）を考慮しなければならない」という条件１に違反する。

したがって，第１・十分位の生活水準に生活扶助基準を合わせる方法でなされた本件基準改定には，厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。

## 基準部会報告書も第１・十分位層を比較対象とすることを是とはしていないこと

### 生活扶助基準改定方式の変遷と水準均衡方式の内容

　　　　詳細は，追って別の主張書面で明らかにするが，日本における生活扶助基準の改定方式は，以下のとおりの変遷を経ている（第２回基準部会資料３参照）。

1. 標準生計費方式（１９４６（昭和２１）年～１９４７（昭和２２）年）

当時の経済安定本部が定めた世帯人員別の標準生計費を元に生活扶助基準を算出する方式である。

1. マーケットバスケット方式（１９４８（昭和２３）年～１９６０（昭和３５）年）

最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類，家具什器，入浴料といった個々の品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する方式である。

絶対的貧困概念は，「その総収入によって肉体的能率を維持するために十分な栄養を得ることができない状態」をもって貧困と捉えるが，当時の日本は，この絶対的貧困概念に拠って立った上でマーケット・バスケット方式を採用していた。このバスケットの中身が余りに貧弱であることが争われたのが著名な朝日訴訟である。

1. エンゲル方式（１９６１（昭和３６）年～１９６４（昭和３９）年）

栄養審議会の答申に基づく栄養所要量を満たし得る食品を理論的に積み上げて計算し，別に低所得世帯の実態調査から，この飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め，これから逆算して総生活費を算出する方式である。

　池田勇人内閣は，１９６０（昭和３５）年１２月，「国民所得倍増計画」を発表したが，そこでは，「従来，ややもすれば最低生活費は絶対的なものとしてとらえられがちであった。たとえば，在来の保護基準は肉体的生存に必要不可欠の家計支出額を各費目について積算し，これを中心として算定されてきた。しかしながら，社会保障における最低生活は，（略）一般社会生活の発展に対応してゆく相対的なものである。今後の社会保障の推進は，この意味における弾力的な最低生活水準を基礎として展開されなければならない。」として，相対的貧困概念に基づく保護基準設定の必要性が打ち出された。これに呼応して，当時の厚生官僚が学者グループとの「まったく独創的な合作」として生み出したのがエンゲル方式である。

1. 格差縮小方式（１９６５（昭和４０）年～１９８３（昭和５８）年）

　一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ，結果的に一般国民と被保護世帯との消費水準の格差を縮小させようとする方式である。

　同方式採用直後の１９６７（昭和４２）年１１月，中央社会福祉審議会生活保護専門分科会が，社会保障の先進国たるイギリス，西ドイツなどにおける一般世帯と保護世帯との消費水準の格差である約６０％を提示して以来，一般世帯の消費水準の６０％を超えることが目標とされた。

1. 水準均衡方式（１９８４（昭和５９）年～現在）

　当時の生活扶助基準が，一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当であるとの評価を踏まえ，当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に，前年度までの一般国民の消費実態との調整を図るという方式である。

　被保護世帯の消費水準が一般世帯の６０％を超えるようになり，格差縮小方式の目標を達成したことから，１９８３（昭和５８）年１２月，中央社会福祉審議会の意見具申において，「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」とされ，その水準の均衡状態を維持することとされたのである。すなわち，水準均衡方式の眼目は，一般世帯の消費水準の６０％以上の水準で均衡するように生活扶助基準を改定することにある。

### 基準部会における検証の結果

ア　はじめに

２（３）で述べたとおり，基準部会は，夫婦子１人世帯を展開の基軸として用いるモデル世帯とし，年齢階級別，世帯人員別，級地別の指数を①実データによる方法と②回帰分析による方法で算出し，展開後の高齢夫婦世帯等の基準額との乖離がないか確認を行った（甲Ａ３・１７～２１頁）。

その結果が，２０１７年報告書２３頁に掲載された以下の表であり，そこから読み取れる検証結果を順次述べる。



イ　夫婦子１人世帯の生活扶助基準額は妥当であること

夫婦子１人世帯については，中間所得層である第３・五分位の生活扶助相当支出と比較した第１・十分位の生活扶助相当支出，展開方法①及び②による基準額は，いずれも７割程度であって均衡している。

そして，２０１７年報告書（甲Ａ３・２３頁）は，「（４）検証結果の総括」の冒頭で，「夫婦子１人世帯の年収階級第１・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準が概ね均衡することを確認した。」と指摘し，この世帯類型の生活扶助基準額が妥当であるとの判断を示している。

ウ　中間所得層が没落する中，その消費水準の７割の生活扶助基準額が妥当とされたこと

３（１）で述べたとおり，この１０年で大きく下がったこの世帯類型（夫婦子１人世帯）の第１・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準が，いずれも中間所得層の消費水準の７割と等しいことは，中間所得層の消費水準の低下が著しいことを示唆している（甲Ａ６・１４頁）。

実際，年間収入のシェアの推移をみると，上位３分位のシェアが一貫して増える一方，中間所得層も含めたその他の分位のシェアがいずれも減少傾向にある。富裕層の富が拡大する一方，中間層以下の階層の没落傾向が明らかである。

下記の棒グラフは，過去の第１１回基準部会において，委員からの求めに応じて厚生労働省が明らかにしたデータ（資料１・６頁，甲Ａ１２）を，審査請求人において視覚化したものである。



これを見ると，２００４（平成１６）年から２００９（平成２１）年にかけての等価年収のシェアの推移では，上位４分位がシェア（富の取り分）を増大させる一方，それ以下の階層がことごとくそれを減少させていることが分かる。比較対象とされる第１・十分位のシェアは地べたに張り付いて見えないほどであり，第３五分位に相当する第５～第６・十分位以下の階層のシェアは全体の３割以下に位置している。

この点については，第１１回基準部会において，山田委員が，

「さらに重要なのは中間所得階層を含め，高所得層以外の全体の所得シェアが下がってしまっているということです。この中でこれまで従来やってきた水準均衡のようなものをどういうふうに考えて行ったらいいかを問いかけているように思います。」

と述べ，岩田部会長代理も，

「上位２０％くらいが断トツに上がっていって，それ以外は全体に下がるというかたちですね。………もともと格差縮小から水準均衡へと行く前提となった考え方は，所得倍増計画の中で一番下の所得層の所得も上がっていったのに，保護世帯だけが置き去りにされたということで，格差縮小方式に転換し，そして，平均の大体６～７割水準が妥当という考え方でこれまで検証がずっとされてきたのですけれども，こういう所得分布の姿を見ると，今後はそれをどう考えるかはかなり抜本的に考え直す必要もあるかなと」

と述べて，これに賛意を示している（甲Ａ１３）。

また，以下の棒グラフは，第２４回基準部会資料２・５頁（甲Ａ１４）で示されたデータを審査請求人が視覚化したものである。



これは，等価年収ではなく，「年間収入のシェアの推移」を示したものである（前に示したグラフと数値が異なるのはそのためである）。世帯人数等の調整をしていないため，細かな数値の変化は意味を持たないとの指摘もあるが[[6]](#footnote-6)，全体的な傾向は把握できる。これを見ても，上位３分位はシェアを拡大させる一方で，中間層である第６・十分位以下の階層が全体としてシェアを減少させている傾向が見て取れる。そして，第３・五分位に相当する第５～第６・十分位以下の階層のシェアは全体の約３分の１以下のところに位置しており，もはや，「中間層」＝「平均的所得階層」とは言えないことが分かる。

基準部会が，こうした中間所得層（第３・五分位）の没落を背景とし，その消費水準の７割の生活扶助基準額を妥当であると判断したことの意味は大きい（甲Ａ６・１４頁）。

エ　その他の世帯類型では，いずれも展開後の生活扶助基準額が落ち込んでしまうこと

　　　　　最大の問題は，高齢夫婦，高齢単身，若年単身のいずれの世帯類型においても，①実データによる方法，②回帰分析による方法のいずれの方法によっても，展開後の生活扶助基準額が第３・五分位の消費水準の５割台へと大きく落ち込んでしまうことである。

このことは，こうした世帯類型については，展開後の生活扶助基準額では，夫婦子１人世帯で妥当とされた中間所得層の７割水準を満たしていないことはもとより，水準均衡方式の眼目である６割水準の維持もできないことを意味している。

このことは，部会委員からも次のとおり厳しく指摘されている。

「第３・五分位，つまり大体平均のところに対して，第１・十分位の消費水準がどうかということで，夫婦子１人は６６％で大体いい。高齢夫婦も６割超えています。しかし，高齢単身が５０％ということになっていますね。実は，水準均衡というのは，第１・十分位あたりと，つまり低所得と比較して，ほぼ均衡しているやり方をやると同時に，平均の６割というものを目指していくわけです。これは，水準均衡の前の格差縮小の考え方です。では，なぜ６割かというと，先進国の公的扶助の水準がそのぐらいだという考え方です。そうすると，これが初めて５０％と出てきた。……５０％ということになると，これはかなり下げ過ぎだと私は思います。これは，水準均衡以前の格差縮小にもう一回戻らないと，縮小し過ぎという印象を持ちます。……おもだったところで６割をかなり大幅に切っている。５０％というのは，半分以下になるというのを含んでいますから，一つの歯どめはここにもありますので，ぜひそこは御注意いただきたいと思います。 」

「そうなって出てきた基準が一般の国民の６割水準ぐらいは達成していないと困るということで来たわけですけれども，それが達成されているかというのはどうやって見たらいいかということです。」（第３５回基準部会における岩田部会長代理発言，甲Ａ３５・３４頁。甲Ａ３６・１７頁）

「一般低所得世帯との均衡を図るということで，第１・十分位の消費実態から，比較対象をして行うということを，これまで行ってきたと思います 。もう一方で，中位の所得階層の第３・五分位と比較対照するということも， 行っていたと思います。これは，６割をクリアするというのは，これまで合意されてきたことではないかと思います。この６割が，健康で文化的な水準の目安としていると考えられています。第１・十分位と第３・五分位の６割があったと思います。

この点で，資料１の１ページを見ていきますと，夫婦子１人世帯は，６割水準をクリアしています。……この中で，特に注目しなければいけないのは，高齢者世帯で，とりわけ単身世帯が５割台になっています。２００７年の検討会では，この基準では低過ぎるということで， 留意し見送った経緯があります [[7]](#footnote-7)。２０１３年検証でも，高齢単身は，増額が必要なのではないかということを，報告書等で書かれていたと思います[[8]](#footnote-8)。この点をどう考えるかということになると思います。」（第３６回基準部会における岡部委員発言，甲Ａ３８・４頁，甲Ａ３９・１頁）

　　　　「１ページの高齢世帯で，展開方法１でも，２でも，６割を切っている状況があるというのは気になっています。……第３・五分位といっても，世帯類型によっては，かなりこの部分にも，所得の低い人が含まれてきてしまいます。その中での６割を切っているというのは，機械的な展開による計算結果というのは，厳しいのではないかと懸念しています。」（同部会における山田委員発言，甲Ａ３８・５～６頁）

第３・五分位と比較した水準の数値は，当初，夫婦子１人，高齢夫婦（貯蓄加味）及び高齢単身（貯蓄加味）世帯の数値のみが示されていたが（甲Ａ３６・１７頁），こうした委員らの指摘を受けて，徐々により詳細な数値が明らかにされていった（甲Ａ３９・１頁，甲Ａ３・２３頁）。そして，事務局サイドが用意した報告書案では，第１次案（甲Ａ４０）でも，第２次案（甲Ａ４２）でも掲載されていなかった具体的数値の一覧表が，委員らが強く求めた結果[[9]](#footnote-9)，最終報告書（甲Ａ３・２３頁）においては，掲載されるに至った。

そして，基準部会自身が，その報告書（甲Ａ３）において，以下のように繰り返し指摘し，夫婦子１人世帯以外の世帯類型については，むしろ，展開後の生活扶助基準額が妥当であるとは言えないという検証結果を明らかにしているのである。

〇　夫婦子１人世帯や高齢者世帯について，展開により機械的に得られる基準額をそれぞれの世帯別の年収階級第３・五分位の平均生活扶助相当支出額と比較すると，①及び②に共通して，夫婦子１人世帯の展開後の基準額は中間所得層の消費水準の６割を超える見込みの一方で，高齢者世帯の展開後の基準額では５割台になってしまうことが見込まれることに留意が必要である。（２１～２２頁）

〇　今回は，夫婦子１人世帯について，生活扶助基準額と年収階級第１・十分位の生活扶助相当支出額の均衡を確認しただけであり，そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準の均衡を確認するまでには至らなかった。（２４頁）

オ　算出された指数に問題があり，その原因が解明されていないこと

夫婦子１人世帯では７０％で妥当であったのに，他の世帯類型を５０％台へと引き下げてしまうのは，算出された年齢，世帯人員，級地別の指数に問題があるからである（甲Ａ６・１８頁）。

まず，①②二つの方式について，２０１７年報告書（甲Ａ３）は，世帯人員別（第１類費，第２類費）の指数について，現行の指数と比べて，「第１類費については，‥‥②の回帰分析の結果は指数に開きがある」（１９頁）とし，「第２類費については，…①の実データでは２人世帯及び３人世帯の指数の差が大きいのに対して，②の回帰分析は４人以上の多人数世帯の差が大きい。」（同前）としている。両者の乖離が大きい原因については，「（４）検証結果の総括」において，「上記の①の実データと②の回帰分析による結果の違いは，理論値を導き出すための回帰式の立て方に起因するものと考えられるが，今回の検証においては，その原因等については十分に解明には至らなかった。」（２４頁）と説明できないことを認めている。

そして，こうした指数の問題点から，報告書は，次のように述べて，いずれの指数についても，そのまま使うことを強く戒めているのである。

〇　検証方法には一定の限界があり，‥‥検証結果を機械的に当てはめることのないよう，強く求めるものである。

〇　単身世帯と多人数世帯の指数が小さく出ている可能性がある。特に，中学生や高校生のいる世帯については，家計が教育費等に圧迫されるために生活扶助相当支出が縮小している可能性があることなど，算出した指数が必要な消費水準を十分に反映していない可能性も否定できない。…子どもの健全育成のための費用が確保されない恐れがある。

　このように，基準部会の検証結果では，①，②のどちらを使うべきかの判断の根拠は示されておらず，むしろ，いずれのデータについても問題があると評価されたのである。

### 小括

　　　　以上のとおり，基準部会は，その検証の結果，夫婦子１人世帯以外の多くの世帯類型について，検証にかかる年齢別，世帯人員別，地域別の指数を用いて展開した場合，水準均衡方式が求める中間所得層の６割水準を維持することができないこと，当該指数自体に含まれている問題が解明できていないことから，算出された指数どおりに生活扶助基準を改定しないよう求めていた。

　かかる生活保護基準部会の専門的知見を無視して強行された点において，本件基準改定は，「専門家による審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない」という条件３に違反する。また，本件基準改定は，平均的な一般世帯（中間所得階層）の生活水準の６割以上で均衡を保つという水準均衡方式の考え方を逸脱して行われている点において，「一旦選択された生活保護基準の設定方法や手続と異なる場合には，それが合理的なものとして正当化できるものでなければならない（首尾一貫性の要請）」という条件４に違反する。さらに，基準が引き下げられた審査請求人との関係では，厚生労働省が，本件基準改定の合理的理由や正当性を何ら明らかにし得ていない点において，「引き下げの場合には合理的理由と正当性を事実上主張立証しなければならない」という条件２にも違反する。

そして，水準が均衡しているとされた夫婦子１人世帯以外の高齢夫婦，高齢単身，若年単身等の世帯類型が，確保されるべき平均的世帯の６割の水準を満たしていない本件基準改定は，生活保護法８条２項が求める「要保護者の年齢別，…世帯構成別，所在地域別」の「事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分」か否かを考慮せずになされた点において，第２の２で述べた「法定考慮事項（義務的考慮事項）を考慮しなければならない」という条件１に違反する。

以上の諸点において，本件基準改定には，厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。

## 子どもの第１類費（年齢別扶助費）の設定についての問題

　　　後述するとおり，有子世帯の扶助・加算の検証に際しては，子どもの貧困対策をふまえ，一般低所得世帯（第１・十分位層）との均衡だけでなく，子どもがいる世帯全体の平均的費用に対応する観点からの検証が行われるはずであった（甲Ａ３・２９頁）。

　そして，基準部会は，その報告書において，「検証結果に対する留意事項」（同前・３３頁）として，次のように指摘している。

〇　有子世帯の扶助・加算の見直しに当たっては，生活扶助と合わせた子育て世帯の家計の全体像を評価する必要がある。こうした視点から，児童養育加算及び母子加算の変更が子どもの貧困対策や子どもの健全育成に逆行することのないよう，十分配慮することを求めたい。

〇　特に，子どもの健全育成のためには，食費や被服費などの学校外活動以外の費用も必要であり，その部分について一般低所得世帯との均衡だけで考えてしまうと，学校外活動以外の子どもの健全育成に必要な費用が十分に手当されない恐れがあるとの懸念がある。

この留意事項の記載は，基準部会における委員らの強い意見に基づいて加筆されたものである[[10]](#footnote-10)。これは，子どもの健全育成の観点からは，食費や被服費などの生活扶助の年齢別第１類費について，一般低所得世帯（すなわち，第１・十分位層）との均衡だけで考えるのは不適当であり，特に，児童養育加算や母子加算が削減される世帯類型については，その分，第１類費の増額等による調整が必要であることを含意している。

ところが，後述のとおり，３歳未満の児童養育加算は合理的根拠なく５０００円減額され，生活保護世帯が一般世帯よりも不利益な立場に置かれたにもかかわらず，０～２歳の第１類費についても，他の年齢区分の第１類費同様，第１・十分位層との均衡のみで設定され，健全育成の観点からの配慮は何らなされていない。

かかる本件基準改定は，子どもの健全育成等の観点からの配慮を求めた基準部会の専門的知見を無視して行われた点において，「専門家による審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない」という条件３に違反する。そして，生活保護法８条２項が求める「要保護者の年齢別」の「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」であるか否かを考慮せずになされた点において，第２の２で述べた「法定考慮事項（義務的考慮事項）を考慮しなければならない」という条件１に違反する。

　以上の諸点において，本件基準改定には，厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。

## 「生活扶助相当ＣＰＩ」を考慮すれば生活扶助基準を引き上げるべきなのに考慮していないこと

### ２０１３年の基準改定では「生活扶助相当ＣＰＩ」が考慮されたこと

　　　　２０１３年の生活保護基準引き下げの際には，削減総額６７０億円のうち９割近くを占める５８０億円の削減が，「デフレ調整」といわれる物価の考慮によって実現された。

１９８４年から現在まで続く水準均衡方式は，消費支出の水準に着目するものであるため，それまで一度も物価を考慮したことはないにもかかわらず，このとき，厚生労働省は，基準部会を含む専門家の意見を一切聞かずに物価を考慮した。しかも，用いられた「生活扶助相当ＣＰＩ（消費者物価指数）」なるものは，総務省統計局が用いているラスパイレス方式ではなく，厚生労働省が独自に作出した物価下落幅が大きく出る計算方式であった。その結果，２００８（平成２０）年から２０１１（平成２３）年にかけて物価が４．７８％下落したとして，上記の大幅な削減の根拠とされたのである（甲Ａ３４・５～６頁）。

### 本件基準改定では「生活扶助相当ＣＰＩ」が考慮されなかったこと

ところで，本件基準改定に際しても，第３４回基準部会資料４（甲Ａ３４・１１頁）において，２０１５（平成２７）年基準による２００８（平成２０）年から２０１６（平成２８）年までの「生活扶助相当ＣＰＩ」が試算されている。

以下は，審査請求人において，その数値を折れ線グラフで視覚化したものである。これを見ればわかるとおり，「生活扶助相当ＣＰＩ」は，２０１３年の基準改定で考慮された２００８（平成２０）年から２０１１（平成２３）年までは急激に下落しているが，その後，２０１３（平成２５）年からは上昇に転じ，２０１６（平成２８）年時点では，２００８（平成２０）年時点よりも高くなっている。



厚生労働省が２０１３（平成２５）年の基準改定の際と一貫した姿勢を維持するのであれば，２．３％分，生活扶助基準を引き上げなければならなかった[[11]](#footnote-11)。仮に，２０１４（平成２６）年の全国消費実態調査のデータを用いて第１・十分位の消費水準との均衡を図る調整が行われたことが出発点として正しいとしても，そこから２０１６（平成２８）年までの物価の伸び率０．９％分は生活扶助基準を引き上げてしかるべきであった[[12]](#footnote-12)。

ところが，厚生労働大臣は，本件基準改定においては，一切物価を考慮しなかった。

### 小括

物価の下落局面ではこれを考慮しながら，物価の上昇局面では考慮しないというのは，きわめて恣意的であって，引き下げありきのご都合主義というほかない。これは，「一旦選択された生活保護基準の設定方法や手続と異なる場合には，それが合理的なものとして正当化できるものでなければならない（首尾一貫性の要請）」という条件４に違反する。本件基準改定には，この点においても，裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。

# 本件基準改定の違法性・不当性２　～母子加算・児童養育加算・学習支援費等について

## はじめに

### 基準部会における検討の経過

本件基準改定においては，３歳未満の児童養育加算の引き下げ，母子加算の引き下げ，学習支援費の実費支給化とクラブ活動費等のみへの限定が行われた。

当初，基準部会における児童養育加算及び母子加算等の有子世帯の扶助・加算の検証の方向性としては，

　「一般世帯との均衡だけではなく，子どもの貧困対策の観点から，……子どもの健全　育成にかかる費用の範囲及び水準について，生活扶助基準（第１類費及び第２類費）の検証と一体的に検証を行う」こと，

　「子どもの健全育成にかかる費用の範囲及び水準の検証については，・・・一般有子世帯と生活保護受給有子世帯それぞれの子どもにかかる費用について比較・分析を行い，生活保護制度において保障すべき子どもの健全育成にかかる需要の検討を行う」こと，

　この需要の検討に当たっては，「消費実態を踏まえた分析だけでは，十分に把握できない可能性があるため，……一般有子世帯と生活保護受給有子世帯それぞれの社会生活への参加状況や健康状態等の生活の質も考慮するなど，多角的な視点から行う」こと

が示されていた（甲Ａ２１，２４・２～３頁）。

上記①及び②は，貧困の連鎖解消等の子どもの貧困対策の観点から，生活扶助基準本体も含めて，第１・十分位等の一般低所得世帯との均衡ではなく，子どものいる平均的な世帯との比較において，健全育成にかかる需要を満たす方向で検討することが含意されていた[[13]](#footnote-13)。

　また，上記③は消費実態を踏まえた分析だけでは健全育成費用の把握が困難である可能性があるため，マーケット・バスケット方式のような理論値を求める検証も併せて行うことが含意されていた[[14]](#footnote-14)。

そして，当初，基準部会の議論において，引き下げは全く念頭に置かれておらず，むしろ，子どもの健全育成のために底上げをするという引き上げの方向性が示されていた[[15]](#footnote-15)。

ところが，第３５回基準部会において，事務局側から児童養育加算及び母子加算等について，引き下げ方向の具体的な計算の案が示され，第３６回基準部会において，その内容について，「適当である」旨記載された報告書案（甲Ａ４０・２１～２５頁）が提示された。

これに対し，部会委員らから上記の内容について金額面等について議論がなされていないことや引き下げとなれば子どもの貧困対策や健全育成に逆行することとなってしまうなどの強い反対意見が出された[[16]](#footnote-16)。これを受けて，母子加算と学習支援費についての報告書の表現が，「適当である」から「考えられる」に修正された（甲Ａ３・２９～３３頁）。加えて，「４　検証結果に対する留意事項」として「有子世帯の扶助・加算の見直しに当たっては，生活扶助と合わせた子育て世帯の家計の全体像を評価する必要がある」「こうした視点から，児童養育加算及び母子加算の変更が子どもの貧困対策や子どもの健全育成に逆行することのないよう，十分配慮することを求めたい」との文言が加えられるに至った（甲Ａ３・３３頁）。

### 小括

以上見てきた基準部会における議論の経過と報告書の記載内容からすれば，３歳未満の児童養育加算の引き下げ，母子加算の引き下げ，学習支援費の実費支給化とクラブ活動費のみへの限定について，基準部会がこれを是認した事実はなく，むしろ，引き下げが子どもの貧困対策や健全育成に逆行するものであり，妥当ではないとの判断が示されているものといえる。

したがって，上記有子世帯の加算の引き下げ等は，いずれも，「専門家による審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない」という条件３と，「引き下げの場合には合理的理由と正当性を事実上主張立証しなければならない」という条件２に違反するものである。

## 児童養育加算の引き下げについて

### 児童養育加算とは

児童養育加算は，児童手当制度の創設により一般世帯において児童の健全育成のための養育費が支給されることとなったことに伴い，生活保護においても，「児童の教養文化的経費，健全育成に資するためのレクリエーション経費等の特別需要」に対応するものとして，１９７２（昭和４７）年に創設された。それ以降，児童養育加算は，児童手当の効果が生活保護世帯の子どもにも等しく及ぶよう，その額及び支給対象者を児童手当と同一となるよう改定されてきた（甲Ａ１６・２２頁）。

### 本件基準改定の内容

本件基準改定前，児童養育加算は，３歳未満は１万５０００円，３歳以上中学生までは１万円とされていた（但し，３歳以上小学校修了前の第３子以降は１万５０００円）。これに対し，本件基準改定後は，支給対象が高校生まで拡大するものの，支給額が一律１万円とされ，３歳未満について５０００円引き下げられることとなった（３年間で段階的に実施）。

すなわち，３歳未満の子どもについては，制度創設以来続いていた児童手当制度との連動を断ち切り，一般世帯よりも生活保護世帯を不利益な立場に置いたのである。

### 基準部会の検証結果

基準部会報告書には，児童養育加算の「検証方針」として，

○　児童養育加算の検証については，当該加算が子どもの教養文化的経費や健全育成に資するための経費等の特別な需要に対応するものとして設定されていた経緯や子どもの貧困対策を踏まえ，一般低所得世帯との均衡だけでなく，子どもがいる世帯全体の平均的費用に対応する観点から，子どもの健全育成にかかる費用に着目して検証した。

と記載されている（甲Ａ３・２９頁）。すなわち，児童養育加算については，第４の１（１）で述べた基準部会における当初からの議論通りに，貧困の連鎖解消の見地から「子どもがいる世帯全体の平均的費用に対応する観点」からの検証が行われたのである。

そして，「検証結果」としては，

○　夫婦子１人世帯の年収階級第１・十分位の学校外活動費用の平均額が約６千円であるのに対し，中位階層（年収階級第５～６・十分位の平均）の平均額は約１万６千円であり，１万円の差が確認された。

としたうえで，

○　なお，現行の児童養育加算の対象者は児童手当制度に倣い，中学生までとしているが，子どもの健全育成にかかる需要については，高校生にも必要であると考えられる。

として，高校生に対しても児童養育加算の支給が必要であることを指摘して記載を終えており，３歳未満の児童養育加算を減額すべきとの記載はどこにもない（甲Ａ３・２９～３０頁）。これは，まさに，第４の１（１）で紹介した基準部会における議論（貧困の連鎖解消の観点からの「げた履かせ」，「スプリングボード」，「底上げ」）を実現しようとしたものと理解できる。

そもそも，３歳未満の児童養育加算が１万５０００円であったのは，それだけの特別需要があると考えられていたからであり，これを減額するには，この特別需要がなくなったことを国側が立証する必要がある。すなわち，一般的な比較において，１万円の差額だったというだけでは足りず，３歳未満の子どもとの比較においても差額が１万円であったことの検証が必要なはずである。しかし，このような検証は全くされていない[[17]](#footnote-17)。

### 小括

以上述べてきたとおり，基準部会は，３歳未満の児童養育加算を削減すべきという見解を何ら示していないことからすれば，３歳未満の児童養育加算を５０００円減額する本件基準改定は，「引き下げの場合には合理的理由と正当性を事実上主張立証しなければならない」という条件２，「専門家による審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない」という条件３に反する。また，３歳未満の児童の需要を何ら検討しなかった点において，生活保護法８条２項が求める「要保護者の年齢別」の「事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分」か否かという「法定考慮事項（義務的考慮事項）」を考慮しなければならない」という条件１に反する。

さらに，底上げの観点から，子どもがいる平均的世帯を比較対象として検証を行う，という基本方針を立てながら，児童手当との連動を断ち切り，一般世帯よりも生活保護世帯を不利な立場に置いた点において，「策定された方法や手続から逸脱してはならない（首尾一貫性の要請）」という条件４にも反する。

そもそも児童養育加算は，児童手当相当額が生活保護利用世帯に確保されることにより，児童手当の本旨，すなわち「一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的」とする子ども・子育て支援法１条や，「全ての子どもの健やかな成長のために適切な環境が等しく確保されるよう，国若しくは地方公共団体又は地域における子育ての支援を行う者が実施する子ども及び子どもの保護者に対する支援」を行うこととする同法７条１項の理念を実現するものとして機能していた。

この点，先にも指摘したとおり，基準部会は，報告書の「検証結果に対する留意事項」において，「児童養育加算や母子加算については，子どもに係る一般制度の理念と照らし合わせて考える必要性にも留意が求められる」とし（甲Ａ３・３３頁），児童養育加算の検討に当たって上記子ども・子育て支援法や児童手当法の理念との整合性の確保を求めている。しかるに，本件基準改定は，これらの法の理念に反し，生活保護世帯の子どもを一般世帯の子どもよりも不利な立場に置く点において，「審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない」という条件３に反している。

以上述べたところと，第４の１で述べた点を合わせ考慮すれば，３歳未満の児童養育加算を削減した本件基準改定には，厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。

## 母子加算

### 本件基準引下げの内容

母子加算とは，子どもの貧困の解消を図るため，ひとり親世帯（母子世帯・父子世帯等）の生活保護受給世帯に対し，支給されるものである（甲Ａ１６・２１頁）。本件基準改定によって，母子加算は，子ども１人の場合で，平均月約２１，０００円から１７，０００円に４，０００円減額される。より詳細な減額内容は，下記の通りのとおりである（３年間で段階的に実施，甲Ａ１・１頁，５頁）。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 改定前 | 改定後 |
|  | １人目 | ２人目 | ３人目 | １人目 | ２人目 | ３人目 |
| １級地 | 22,790 | 1,800 | 920 | 18,400 | 4,700 | 2,800 |
| ２級地 | 21,200 | 1,690 | 850 | 17,000 | 4,300 | 2,600 |
| ３級地 | 19,620 | 1,580 | 780 | 15,800 | 4,000 | 2,400 |

### 基準部会における検証経過

基準部会は，母子加算については，ひとり親世帯のかかり増し費用に着目して，ふたり親世帯とひとり親世帯の消費実態の差を検証した。具体的には，ひとり親世帯がふたり親世帯と同程度の生活水準を送るために必要な消費支出を検証するため，ひとり親（子１人）世帯が夫婦子１人世帯の固定的経費（食費，高熱水費等比較的変動しない費用）の支出割合と同じ割合で生活する場合の消費支出額について回帰分析を用いて算出した上で，実際のひとり親（子１人）世帯の消費支出に相当する額との比較を行い，その差額をひとり親世帯のかかり増し費用と捉えることが適当であるとして検証した（甲Ａ３・３０頁）。

事務局から初めてこの検証方針の説明がされた第３４回部会においては，全体のふたり親世帯（子１人）とひとり親世帯（母子・子１人）のデータが示され，前者の固定的経費が４２．３パーセントであるのに対して，後者のそれが４８．５％であって，ひとり親世帯の方が固定的経費の支出割合が高いことが説明された（甲Ａ３１・２７～２８頁，甲Ａ３３・２頁）。

ところが，第３５回部会では，特段の理由なく生活扶助本体の水準の検証で検証対象とした消費支出階級第１１・五十分位の夫婦子１人世帯を比較対象として持ち出し，その固定的経費の割合が５２．６％であるとした。そして，ひとり親子１人世帯が５２．６％の水準を満たす消費支出額から必要な費用（生活扶助相当支出額）を回帰分析を用いて算出すると１３万円となる一方，夫婦子１人世帯のそれを，仮に，世帯員１人あたり年収第１十分位を用いた指数により，親１人子１人の２人世帯に換算すると１１．３万円であり，その差額（１．７万円）がひとり親世帯のかかり増し費用と考えられるとの説明がされたのである（甲Ａ３５・２３頁，甲Ａ３７・４頁）。

そして，第３６回基準部会において，上記の差額を「母子加算として評価することが適当である」とする報告書案が提出された（甲Ａ４０・２２～２３頁）。これに対し，第４の１（１）で詳述したとおり，第３６回基準部会，第３７回基準部会において，各委員から異論が噴出し，第３７回の基準部会の議論において，今回の検証ではかかり増し費用というものが存在すること，その一つの根拠として上記変動経費と固定経費の比較によるアプローチがあることが確認されたにとどまり，同費用の算定方法や具体的な金額の適否等について議論や検証はしていないことが確認された[[18]](#footnote-18)

その結果，報告書の記載は，上記差額を「母子加算として評価することが適当である」という表現から，上記差額が「ひとり親世帯のかかり増し費用と考えられる」という表現に改められた（甲Ａ４２・２８頁，甲Ａ３・３１頁）。

### 小括

以上の基準部会における議論の経緯や，報告書の記載が「適当である」から「考えられる」に修正され，母子加算の変更が子どもの貧困対策や健全育成に逆行することがないよう配慮すべきとの留意事項が加えられたことからすれば，基準部会は，本件基準改定における母子加算の引き下げを容認しておらず，むしろ，上記試算に基づく安易な引き下げに対して警鐘を鳴らしていたのであり，母子加算の引き下げは，「専門家による審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない」という条件３に反している。

また，前述のとおり，有子世帯の扶助・加算の検証にあたっては，貧困の連鎖解消と子どもの健全育成の観点から，一般低所得者世帯ではなく平均的な世帯における支出額と同程度の費用を確保する必要があるとされ，現に児童養育加算については，そうした観点からの検証が行われたにもかかわらず，母子加算の検証に際しては，何の根拠も示されないまま，第１１・五十分位におけるふたり親世帯が比較対象とされた。（２）で紹介した数値からすれば，第１１・五十分位の夫婦子１人世帯の固定的経費の割合５２．６％は，全体のひとり親世帯（母子・子１人）のそれ（４８．５％）よりも高く，全体の夫婦子１人世帯の固定的経費の割合４２．３％を比較対象とすれば，ひとり親世帯のかかり増し費用は大きく増えた可能性が高い。このように，母子加算の引き下げが，有子世帯の扶助・加算の検証の基本方針に反して，平均的世帯を比較対象とせず，低所得世帯を比較対象として行われた点は，「策定された方法や手続から逸脱してはならない（首尾一貫性の要請）」という条件４に反している。

そして，上述したことからすれば，母子加算の引き下げは，「引き下げの場合には合理的理由と正当性を事実上主張立証しなければならない」という条件２に反するとともに，結局において，生活保護法８条２項が求める「要保護者の世帯構成別」の「事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分」か否かという「法定考慮事項（義務的考慮事項）を考慮しなければならない」という条件１に違反するものであって，裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。

## 学習支援費の実費支給化とクラブ活動費への限定について

### 学習支援費の改定の内容

　　　教育扶助・高等学校等就学費のうち，学習支援費とは，学習参考書（教材代に含まれるものを除く）購入費，クラブ活動費，学芸会・芸術鑑賞会等の教科外活動費，学習机・椅子・本棚・パソコン等の購入費等をまかなうものであった（甲Ａ１６・２４～２５，甲Ａ２９・４～７頁）。

本件基準改定において，この学習支援費が，定額支給（小学校：月２６３０円，中学校：４４５０円，高校：月５１５０円）から，年額の上限（小学校：年１万５７００円，中学校：年５万８７００円，高校：年８万３０００円）を設定した上での実費支給に変更され，また対象もクラブ活動費等[[19]](#footnote-19)に限定されることとなった。

年間の総額は増額されたものの，定額支給が廃止され，支給対象がクラブ活動費等の実費支給に限定されたことから，クラブ活動等を行っていない世帯は支給が受けられなくなる。また，すべての世帯について，上記の学習参考書や学用品の購入費や芸術鑑賞会等の教科外活動費の保障がなくなる。さらに，クラブ活動を行っている世帯についても，実費支給化によって，いったん保護者等が立替払いをした上で，事後請求しなければならない。そのため，クラブ活動費が多額となった場合，立替が困難となる事態や，働いているひとり親の場合などでは，忙しさによる領収書の散逸や申請時間が取れない等のため請求漏れが生じる可能性も高い。

### 基準部会における検証経過

ア　上記学習支援費についての改定は，基準部会報告書における，「子どもの健全育成にかかる費用について，家庭内学習費用などの学校外活動にかかる費用への対応を児童養育加算において評価すると整理する場合には，学習支援費においては，学校教育費用のうち，教科外活動費用であるクラブ活動費用として，活動の状況に応じて必要な費用が賄える水準を，実費で支給することが考えられる」との記載（甲Ａ３・３２頁）を受けたものである。

しかし，以下のとおり，学習支援費についてクラブ活動費に限定し，実費支給とすることについて基準部会では何ら議論されていない。

　　　イ　基準部会においては，当初，義務教育や高校学校等の就学に必要な費用が十分に賄われているかという観点からの検証が行われていた。

その中で，課外クラブ等の活動費や学習支援について，どのような課外活動をするかによって実際にかかる費用が異なるため，子どもの健全育成のために必要なものは実費相当額を支給すべきとの意見が出された[[20]](#footnote-20)。これらの意見は，いずれも必要な費用を実費支給することで支給範囲を広げるべきという趣旨であって，定額支給の廃止を求める趣旨ではなかった。

他方で，第３３回基準部会において実費支給について，そもそも実際にどのように行われているのかという質問があり，「より実態を把握すべきだというものについては，実態等を把握できるものについてはさせていただきたい」という事務局からの回答があった（甲Ａ３０・８頁，１０頁）。

ウ　しかし，その後，実費支給の実態についての報告や，どの費目について実費支給するのが妥当か等の検討は行われないまま，第３５回基準部会において，事務局側から，クラブ活動費については，活動の状況に応じた実費支給ができるようにしてはどうかという提案がされた（甲Ａ３５・２４頁，甲Ａ３７・６～７頁）。

これに対し，阿部委員から，実費支給にした場合，運用上機能不全を起こすことへの懸念が示されたが[[21]](#footnote-21)，事務局から明確な回答はなかった。

エ　そして，第３６回基準部会において，学習支援費についてクラブ活動費に限定すること及び実費支給とすることが適当であるという報告書案が提出された（甲Ａ４０・２４頁）。

これに対し，委員から，学習支援費のうちどれを実費支給とすべきか，定額支給とすべきかについて基準部会において何ら議論をしていないこと，いかなる方法が適切かについて議論をしないまま実費支給とすべきではないという強い反対意見が出された[[22]](#footnote-22)。

これを受けて，報告書の記載が，「クラブ活動費用については，……実費で支給することが適当である」という表現から，「クラブ活動費用として，……実費で支給することが考えられる」という表現に修正された（甲Ａ３・３２頁）。

### 小括

以上の基準部会における議論の経過と報告書の記載内容からすれば，基準部会において，学習支援費をクラブ活動費に限定し，それ以外の使途を認めないことや，定額支給を廃止することについての議論はなされておらず，基準部会は，こうした基準改定を容認していない。基準部会における議論は，子どもの健全育成の観点から定額支給では足りない家庭があり，実費相当額を支給すべきというものであり，改定にあたっては，定額支給で足りない家庭について実費相当額の追加支給を検討すればよいのであり，定額支給を廃止し，クラブ活動費のみの実費支給とする必要は全くない。したがって，この点に関する本件基準改定は，「専門家による審議会の意見（専門的知見）に基づかなければならない」という条件３に違反する。

この点，「家庭内学習等の学校外活動費用は，子どもの健全育成費用に対応する加算（つまり，児童養育加算）として整理」すると説明されているが（甲Ａ３７・７頁），かかる整理に至る検討は不十分であり，クラブ活動以外の学校外活動費用を学習支援費から除外する合理的な根拠はなく，「引き下げの場合には合理的理由と正当性を事実上主張立証しなければならない」という条件２に違反する。

　　　　そして，かかる学習支援費に関する本件基準改定は，結局，子どものいる世帯にとって必要な需要の充足を欠く点において，「要保護者の世帯構成別」の「事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分」か否かという「法定考慮事項（義務的考慮事項）を考慮しなければならない」という条件１にも違反し，厚生労働大臣の裁量権行使の逸脱・濫用が認められる。

# 理由付記の不備

## はじめに

本件基準改定に基づく本件各処分は，職権による保護変更であるので書面による通知及び当該書面の通知における理由の通知が必要となる（生活保護法２５条２項，２４条４項）。また，不利益処分であるので，行政手続法１４条によっても，名宛人である申請者に対する当該処分の理由の提示が求められる。

## 理由の付記として求められるもの

　　　一般に，法律が行政処分に理由を付記するものとしている場合に，どの程度の記載をなすべきかは，処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである（最高裁昭和３８年５月３１日第２小法廷判決）。

　　　また，行政手続法１４条１項本文が，不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは，名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み，行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに，処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして，同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは，上記のような同項本文の趣旨に照らし，当該処分の根拠法令の規定内容，当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無，当該処分の性質及び内容，当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである（平成２３年６月７日最高裁第三小法廷判決）。

生活保護法２４条４項が書面による理由の通知を求めたのは，職権による生活保護の変更処分が，憲法２５条及び同条を具体化した生活保護法によって保障される生存権に直接関わるものであり，保護利用者の生存と直結するものであるから，保護の実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに，変更の理由を申請者に知らせることによって，その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきである。

このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば，生活保護法２５条４項にいう付記すべき理由としては，いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して変更処分がなされたのかを，保護利用者においてその記載自体から了知しうるものでなければならない（昭和６０年１月２２日最高裁第三小法廷判決　民集３９巻１号１頁参照）。

## 本件理由付記が不十分であること

本件では，原告らに通知した生活保護変更通知書には，おおむね「基準改定により」としか記載されていない。

これらの記載のみから，上記保護変更処分が，いかなる事実関係に基づき，いかなる法規を適用してなされたのかを了知することは困難である。

したがって，本件処分は，十分な理由付記を欠く点において，生活保護法２５条２項，同法２４条４項及び行政手続法１４条に反し，違法である。

以　上

1. 障害者の権利に関する条約４条３項を受けて，障害者総合支援法８７条４項，障害者差別解消法６条４項には，施策に障害者やその関係者の意見を反映させる措置を講じるべきことが規定されている。 [↑](#footnote-ref-1)
2. この調査では，２０１３年当時に準要保護者として就学援助を利用していた児童を引き続き就学援助の対象者とした自治体を「影響なし」に分類しており，影響が過小評価されている。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 岡部委員「それ（生活扶助基準）は生活保護の生活扶助の基準ということもありますが，国民の最低限の生活を保障する社会保障制度の中の根幹をなしている」（甲Ａ４１・２２頁）。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 老齢加算・母子加算の検証を行った，生活保護制度の在り方に関する専門委員会の委員であった布川日佐史法政大学教授は，「夫婦子１人世帯の固定的経費の割合の変化はなだらかであり，急激な変化は表れていない。第１１・五十分位が統計的に有意な変化を示しているというが，ここに大きな変化があるようには見えない。数字合わせのためにここを取り出したのではないか。」と指摘している（甲Ａ６・１３頁）。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 基準部会の山田委員も，「もし生活保護基準改定が参照ポイント，例えば折れ線回帰の折れる点をどんどん低くしていくような，そうしたインパクトをもし与えているとするならば，結局，悪いサイクルで，生活保護基準が改定されます。……いわゆるボトムへの競争ではないですけれども，そういったことが制度的に起こってしまうということが，非常に懸念される」と指摘している（甲Ａ３８・２１頁）。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 「これは等価世帯所得ではなくて，人数等を調整していないものですから，それに１０年間というスパンを見て考えた場合には世帯構成が大きく変わってくる中で，第１・十分位が平成１６年のときに何％，２６年のときに何％といった数値はあまり意味を持たないわけですね。」（第２４回基準部会における阿部委員の発言） [↑](#footnote-ref-6)
7. ２００７（平成１９）年の「生活扶助基準に関する検討会報告書」では，「単身世帯（６０歳以上）では，第１・十分位の消費支出は第３・五分位の消費額の５割程度にとどまっていて低いことから，第１・十分位を比較基準とすると，その消費支出が従来よりも相対的に低くなってしまうことに留意する必要があること」が，全委員の総意により，「生活扶助基準額の引き下げについては，慎重であるべき」と確認される根拠のひとつとされた（甲Ａ４４・「『生活扶助基準に関する検討会報告書』が正しく読まれるために」）。 [↑](#footnote-ref-7)
8. ２０１３（平成２５）年検証の基準部会報告書の公表に合わせて厚生労働省が発表した世帯類型別の具体的金額を記載した「生活扶助基準の検証結果（追加資料）」（甲Ａ４３）では，高齢単身世帯は７万３千３百円から７万６千６百円に３千３百円の増額，高齢夫婦世帯は１０万６千３百円から１０万８千円に千７百円の増額となるはずであったことが記載されている（実際には，その後デフレの考慮等によっていずれの世帯も減額された）。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 岡部委員「第３・五分位の生活扶助基準の水準についても，報告書についても，載せていただくかどうかを含めて，検討していただければ」（甲Ａ３８・４頁），山田委員「指数展開したら何％になるかという前回の３６回部会資料はぜひ入れていただきたいと思います。前回の３６回部会資料にはいわゆる現役の単身世帯についての記述がなかったわけで，……きっちりここは数値自体を前回の報告書と同様に書き込んでいただきたい」（甲Ａ４１・６～７頁），岡部委員「データを記載していただければと思っております」（甲Ａ４１・８頁），岩田部会長代理「少なくとも高齢夫婦と高齢単身については，平均の何パーセントに達しているかは，出していただくのが筋」（甲Ａ４１・１２頁），栃本委員「表も３６回参照という形ではないほうが，きちんと表をつくったということで，……それはきちんとされたほうがいい」（甲Ａ４１・１９頁）。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 阿部委員「子供に関しては，第１・十分位と比較するのは，よろしくないのではないかという発言はたくさんあったと思うのです。その中で，子供の健全育成について考えましょうというお話で，……例えば食費は，第１・十分位でいいのですというのか，子供の健全育成のためには，平均並みのものが必要なのではないですかという議論がずっとあったのですが，そこがいつの間にかすりかえられてしまって，それが児童養育加算という形になって，……どこかですりかわってしまったという感じがあるのです。そういった意味では，児童養育加算も，このように，子供の学校外活動費に絞ることが妥当であると書いてあるのですけれども，そうではなくて，それ以外の生活費の部分を見てませんと書いていただきたいと思いました。」（甲３８・１８頁） [↑](#footnote-ref-10)
11. ２０１１（平成２３）年から２０１６（平成２８）年までの物価の伸び率（１００．１÷９５．１－１＝５．２％）から，２０１４（平成２６）年に消費増税対応で生活保護基準を引き上げた２．９％を控除した数値。 [↑](#footnote-ref-11)
12. 念のために述べると，審査請求人は，「生活扶助相当ＣＰＩ」自体が恣意的で誤った計算方法（いわば物価偽装）であると考えているので，「生活扶助相当ＣＰＩ」を考慮すべきであると主張するものではない。 [↑](#footnote-ref-12)
13. 山田委員「例えばひとり親世帯の貧困層と生活保護世帯を比べてしまって，その結果をどういうふうに読み解くかというより，一般的な子どものニーズを考えれば，一般有子世帯と比較すべきでないか」，阿部委員「そこは私も同感です。下と比べないで欲しいというのはある」（甲Ａ１９・２６頁），山田委員「スプリングボードを効かせるということ。当然ながら，低所得層との見合いで決めるということは，これは不適切なのではないかということは，ほぼ委員全員の一致を見る考え方ではないかと思います。」（甲Ａ３０・３頁）。 [↑](#footnote-ref-13)
14. 鈴木保護課長「子どもの健全育成なり貧困の連鎖防止という観点から，……部分的にはマーケットバスケット手法もあり得るということで考えております。」（甲Ａ１７・２２頁），岩田部会長代理「部分的にマーケットバスケットのような方法，あるいはエンゲル法則のような方法で別の検証もしてみるのは必要」（甲Ａ１９・５頁），岩田部会長代理「消費実態から健全育成費を持ってこようというのは，どだい無理なのではないかと思うのですよ。健全育成という考え方は理論的な考え方ですね。あるべきという。それに対して実態というのはそうなっていない。」（甲Ａ２７・３頁），岡部委員「理論的な生計費という考え方を少し取り入れながら水準というのを考えていくということも必要なのではないか」（同前・１８頁）。 [↑](#footnote-ref-14)
15. 岩田部会長代理「実際かかり増しているのでなくて，かかり増さなければいけないというか，げたを履かせましょうという積極的な策というのは，私自身は必要だと思っています。」（甲Ａ２７・８頁），栃本委員「健全育成というのは，ぜいたくという意味でなくて，健康的で文化的な最低限度の生活を営む。そして，将来に向けて，経済的な貧困部分でなくて，文化的な貧困とかそういうものを解消する。」（同前・９頁），阿部委員「げたを履かせるというのは大賛成ですけれども，言えば貧困の連鎖をとめるということですね。……そのためには，次世代という観点からそこのところにそれを脱出するだけのものを保障していくという考え方に切りかえてもいいのではないかなと思います。」（同前・１３頁），駒村部会長「いずれにしても底上げはしましょうということなのですけれども，その道筋というのはいろいろと工夫しなければいけない。……部会としては，今のようなポジティブな意見がほぼすべてということだったと思います。」（甲Ａ３０・１４頁）。 [↑](#footnote-ref-15)
16. 阿部委員「健全育成のときにはもう少し高いところの分位も考えなければいけないのではないかという話を，最初のほうはしていたと思うのですけれども，いつの間にか，それが学校にかかる経費だけになってしまいました。それは，ここでは合意されていないことだと思います。」（甲Ａ３５・１５頁），阿部委員「適当であると書いてあるのです。そのように書いてある書きぶりのところが，有子世帯のところにたくさんあるのですが，適当であると言ったことはないのです。前回のとき，初めて金額的なところも出されて，説明を受けたといった状況で，これでは，健全育成に問題があるのではないですかという意見がむしろ多くて，適当であるとは言ってはいないと思います」（甲Ａ３８・１７頁），阿部委員「私は適当であると思っていないので，前回，「適当である」と書くことについては反対したということです。……これが一番これのベストなやり方かどうかということについて深い議論をしていないと思います。……有子加算の母子加算の検証のところと，教育扶助のところで現物支給にするかというところと学習支援費のところです。」（甲Ａ４１・１６～１７頁） [↑](#footnote-ref-16)
17. 検証で比較された学校外活動費は，主として就学児についてのものであるから，未就学児，特にその中でも０～２歳児の健全育成にかかる費用を低所得世帯と平均的世帯とで比較するためには，別途の検討と考慮が必要である。この点，第３４回基準部会においても，「集計する際にも，少なくとも子どもの年齢はコントロールしなければいけないと思うのですね。これは子どもの年齢によって全く違いますので」との指摘もされたが（甲Ａ３１・３０頁，阿部委員の発言），年齢別の検討は全くされていない。 [↑](#footnote-ref-17)
18. 駒村部会長「私が理解しているのは，金額については議論はあるものの，母子加算ということについては，母子世帯ゆえに生活に負荷がかかっている部分をどのように評価するかというのは大変迷って，ぴちっとしたベストな方法というのは，世帯構造ゆえの負担というのは見つけることがなかなか難しかった。その議論の中で今回の方法でこれを母子加算の根拠として考えましょうというアイデアが出てきたのだろうと思います。ただ，それが本当にベストな方法であるかどうかはわからないですけれども，一つの根拠として評価したという理解をしていたのです」（甲Ａ４１・１７頁），阿部委員「ここまでピンポイントでこのやり方で計算して，この１３万円というのが適当であるかどうかということについては，私はまだそこまで議論はしていないと思います」（同前），阿部委員「この１３万円ということを言っているのが適当であるというのが結局主語だと思うのです。なので，そこはやはり適当ではないと私は思いますので，「考えられる」にとどめていただきたいと思います」（甲Ａ４１・２０頁），栃本委員「具体的な数字で１３万円とかそういうのをばしっと数字が出てしまっているということで，そのことを適当だということでの御懸念は非常によくわかりました。それは本当におっしゃる部分があると思います。」（同前）。 [↑](#footnote-ref-18)
19. 「ボーイスカウト，ガールスカウト，地域の野球チーム，……放課後子ども教室，地域の子ども会」等も支給対象となるとはされている（平成３０年３月６日生活保護関係全国係長会議資料９７頁，４月一日施行生活保護実施要領等）。 [↑](#footnote-ref-19)
20. 岡部委員「学習支援費があるかと思いますが，……例えば課外活動の費用とか教材の副読等をより厚くし学習参考書等の費用の購入に充てる費目を厚くしていく。これは，定額で定まっていますので，それを実費でそれ相当のものを出していくということを，ぜひお願いしたい。」（甲Ａ３０・４頁），岡部委員「教育扶助の中で，定額で支給しているものについて，実費支給の費目については，ぜひお願いしたい。……実費にて広げる方向にてぜひ進めていただければと考えます。」（同前５頁），阿部委員「課外クラブ等の活動費というのは，その定額の中でということになっていますけれども，実際，かかる費用というのは，どんな課外活動をするかによって異なるかと思います。課外活動も教育の一環だと思いますので，そういった意味で，子どもの健全育成のためには，必要なものは必要として認めていくという方向にしてもいいのではないかと思います」（同前６頁）。 [↑](#footnote-ref-20)
21. 阿部委員「学習支援費もそうですが，実費にするということ。これは，本当にワークするのか。一回一回，必要なものがあるたびにケースワーカーさんのところに言いに行かなければいけないわけです。それが，運用上の問題として，福祉事務所のほうでもこういったことをやっていくようになるのかなというのが非常に心配されるところかなと思います。その辺の運用面とかもちゃんと御検討なさったのでしょうか。」（甲Ａ３５・２７頁）。 [↑](#footnote-ref-21)
22. 阿部委員「何が実費支給にするのが適当で，何が金銭寄附（原文ﾏﾏ）にすることが適当でという議論をしていないと思います。ですので，このような書き方をされるのは，私としては，非常に心外です。」「実際にそれが本当にベストな支給のやり方かどうかということを，議論をしないままにやるのは，いけないと思います……これを実費にするのが望ましいというような書き方は，避けていただきたい」（甲Ａ３８・１８頁）。 [↑](#footnote-ref-22)