格差･貧困問題と生活保護の現状について

吉 田 雄 大

私が格差・貧困問題と生活保護について取り組みはじめたのは、弁護士になってからです。所属しているつくし法律事務所が、全国生活保護裁判連絡会に所属していたことがきっかけで、この問題に取り組むようになりました。

生活保護の問題に弁護士がかかわるとすれば、裁判が一番多いわけです。これまで、京都では、結核を患っていたホームレスの方が、白内障の手術を受け退院したのですが、結核の入院先がなく通院に切り替えた途端、生活保護を打ち切られたという「柳園訴訟」や、失業し困窮を極めたために脱水症状や失調症状で入院した人が、退院すると即、生活保護を打ち切られた結果、衰弱死した「山科事件」に関わりました。これらの事件は、生活保護が不当に廃止されるという運用の問題を問いかけていますが、1957 年の「朝日訴訟」では、月 600 円の生活保護給付金の増額を求めた、基準の問題を問いかけた裁判もあります。

生活保護はナショナルミニマムであって、すべての社会保障制度の基盤となる、最後のセーフティネットと言われています。その生活保護が法的にどういうものなのか。条文をご存知ない方もおられると思いますので、そこからお話しします。

「生活保護法」のしくみ

「日本国憲法」第 25 条第 1 項では「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定め、第 2 項に「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」と国の責務が書かれています。この 25 条を具体化したのが、「生活保護法」です。「生活保護法」の基本的な考え方は、1 ～ 10 条を押さえておけば、網羅できます。

生活保護法第 1 条は、「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を目的とする」としています。つまり、生活保護法の目的は「最低生活保障」とあわせて「自立の助長」にあるということです。この「自立」は、厚労省の社会保障審議会の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において、たんに経済的な自立だけでなく、日常生活における自立、社会とのつながりを取り戻す、社会生活における自立も重要だとしています。

第 2 条では、「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」としています。これは「無差別平等原理」といわれ、戦前の「救護法」から大きく変わったところです。「救護法」では、惰眠防止や劣等処遇という考え方から、素行不良者は生活保護の対象から外すという条文がありました。現在の生活保護法

は、生活困窮に至る原因がギャンブルやアルコール依存であったとしても、無差別平等に保護をしなければならない。自立を助長するために、なぜこうした困窮に至ったかを福祉事務所はしっかりとつかんで取り組まなければいけないわけです。

第3条は「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」と定めています。「最低生活保障」の内容は「健康で文化的な生活水準」ということです。

第4条は「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」。2 項では扶養義務が優先すること、3 項では前 2 項は急迫保護を妨げるものでないこと、が書かれています。これは「補足性の原理」と言われるもので、生活保護法は足りない部分を出すものだということです。足りないというのは利用し得る資産、能力、その他あらゆるものを使ってもまだ足りないということですね。収入が少なくてもストック、貯金がたくさんある場合は、それを取り崩すことを求められます。この条文から問題になるのが、18 歳～ 65 歳の稼働年齢層への対応です。憲法に労働の義務があるので、しばしば、福祉事務所の窓口規制の根拠となります。収入が老齢基礎年金だけ、預貯金が全くない場合は当然、生活保護を受けることができます。基本的な考え方は極めてシンプルです。

第5条は「前4条に規定するところは、この法律の基本原理であつて、この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない」。つまり 1 ～ 4 条は、生活保護のあらゆる場面において基本となる考え方だということになります。

第 6 条は、「被保護者」「要保護者」「保護金品」「金銭給付「現物給付」の文言説明です。

第7条は「申請保護の原則」。「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる」。この条文でしばしば問題になるのは、窓口で申請があったか、なかったということです。申請ではなく、たんに相談を聞いただけ、相談扱いという名目で追い返す。「親に面倒を見てもらいなさい」「まだ働けるはずだ」「病院に行って診断書をとってから来てください」として、申請させないことがあります。これは違法です。厚生労働省も、「保護の申請権を侵害するような行為、あるいは侵害すると疑われるような行為は厳に慎まれること」という通達を、2003 年以降、ほぼ毎年、一言一句違わず出しています。第2条に「無差別平等の原則」が書かれているわけですから、誰でも申請しようと思えばできるというのが生活保護です。

第8条は「基準及び程度の原則」。「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、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする」。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あつて、且つ、これをこえないものでなければならない」。厚生労働大臣は生活保護で生活している方の需要をしっかり測定しなければいけない。その基準にしたがって支給されることになります。この測定が、まさに生活保護基準の切り下げにかかわってきます。

第9条は「必要即応の原則」。「保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする」。この原則で問題となるのは、たとえば幼児を抱える母親は稼働年齢

層だから、子どもを乳児院に預けて働きなさいと指導するのか、それとも子どもが小さいうちは母親の手元で育てられるようパートに行くぐらいにし、足りない部分を生活保護として出しましょうとするのか、対応はいろいろあります。それぞれの実情に応じたものとし、画一的な取り扱いはいけません、というのがこの条文の意図するところです。

第10条は「世帯単位の原則」です。「保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる」。これにより、生活保護は世帯を単位として支給されることになります。

このように「生活保護法」の仕組みは、第1～第4条が「原理」、第5～第10条が「原則」で、非常にシンプルでありながら、よくできた制度です。それがいつのまにか雲行きがおかしくなっている。

生活保護の現場で何が起きているか

生活保護の現場では、まず、窓口で生活保護の申請を受付けてもらえない人たちがいます。「生活保護法」では、働きながら生活保護を受けるのは当然としています。生活保護を受けながら徐々に収入を増やし、保護から自立することが予想されています。しかし実際は、働いている人はほとんど生活保護を受けていないという現状がある。それだけでなく、働ける年齢にある人は生活保護からはじき出されています。20年ほど前から、札幌市や東京都など、あちこちで餓死事件が起きました。2000年以降は頻繁になり、秋田では生活保護の窓口規制に抗議して、焼身自殺した人がいます。

北九州市では、3年連続、餓死事件が起きました。昨年秋、検証委員会の報告書がまとめられましたが、炭鉱不況時には保護率が高かったのが、ここ数年は北九州市だけが下がっています。これはなぜか。モデル都市として、厚労省のキャリアが北九州市の生活保護担当になり、生活保護の入り口のところで徹底的に絞る。とにかく申請させない。申請しても、ありとあらゆる手段を使って保護を辞退させる。これを「北九州方式」と言います。弁護士が同行してもプライバシーの問題として、同行を認めない。「本人が弁護士に同行してくれと言っているからいいじゃないか」と言っても、「うちのやり方では認めない」と、全く話になりません。挙げ句の果てに、「弁護士がいると、私たちがリラックスできない」とまで言い出す始末。

高松では、現職の警察官が窓口に出向しています。生活保護に至るまでの素行や、どんな暮らしを送っていたのかを根掘り葉掘り聞いて、厭味を言って追い返す。

貝塚市は、府営住宅に住んいる受給者に無断で、貝塚市以外の府営住宅に申し込み、転居させてしまう。若干、知的障害のある方には、毎月7万円で生活できると書類に書かせて、実際にその金額しか支給しない。国の基準があるにもかかわらず、勝手に基準を切り下げてしまう。私たちの団体が最近、貝塚市を調査したところ、母子世帯に対してケースワーカーが「乳児院に預けて働きなさい」と平気で言っていることがわかりました。尼崎市では、ケースワーカーによる性的な犯罪が、相次いで報道されています。

このように、生活保護をなかなか受けられない。受けたとしても福祉事務所から厳しい扱いを受ける人が後を立たない。

福祉事務所のケースワーカーは、社会福祉法に資格要件があって、20歳以上で「人格が高潔、思慮が円熟」した人を任用しなければならない。しかし実際には、大学を卒業した人であれば誰でも配属される。しかも3～5年で異動していく。事務量も多い。1人80件が目安とされていますが、実際には100件、120件を担

当している人が多い。家庭訪問をする時間はほとんどない。お金の処理に忙殺され、本来やるべきケースワークができていない。しかも世間からは「福祉事務所は何をしているんだ。あの受給者は昼間からパチンコしているじゃないか」と非難にさらされる。転勤希望が一番多い部署です。やり甲斐がなかなか持てない。私たちも「福祉事務所はけしからん」と言うだけではなく、良心的なケースワーカーを励まし、もり立てることも課題にしています。ただ、なかなかそれは難しいのが現状です。

なりふり構わぬ保護費削減

生活保護の基準自体が切り下げられるという状況も生じています。40 年間、年金を払い続けても、生活保護以下の金額しか受け取れない。確かにおかしいんですが、それは年金の制度設計、運用、管理の問題で、そうだからといって生活保護基準を下げることにはならない。最低賃金にしても、生活保護の基準を下げれば最低賃金をあまり上げなくてもいいとされるのは、本末転倒です。最低賃金は、どう考えても 1000 円以上は必要です。生活保護費の老齢加算、母子加算の削減廃止から端を発して、基準の切り下げをどんどん進めようとしています。

こうした動きは、直近では「骨太方針 2006 」が拠り所になっていますが、もともとは財政制度審議会で生活保護の引き下げが提案されたことからスタートしています。生活保護基準を切り下げようとする時には、必ずと言っていいほど不正受給の報道がなされます。先頃は北海道滝川市で億単位の通院移送費を受けていたことから、通院移送費の減額通知が出されました。その前にも、暴力団の不正受給が取り上げられています。ある程度、不正受給が存在するのは事実です。しかし不正受給の事実をどのような意図で報道するかで、事実のとらえ方が変わります。これまでは、生活保護に対する偏見を助長し、民意を分断するために使われているように思います。

生活保護基準が下がれば、受給者が減ります。生活保護世帯が一番多かったのは、1951 年に制度が発足した時期です。当時は戦災孤児も多く、単身世帯が中心でした。その後下がり続け、人員と世帯数の差が縮まって底となるのが 1995 年。そこからまた徐々に増えて、2007 年には保護人員 153 万 7278 人、世帯数は 110 万世帯あまり。再び単身世帯が増えています。さらにその数倍の人が、生活保護基準以下で暮らしている。

生活保護切り捨ての流れ

生活保護の切り捨ては、朝鮮戦争後の緊縮財政時の 1954 年、結核患者と在日朝鮮・韓国人を対象とした第 1 次適正化政策に始まります。1964 年から 10 年は、炭坑閉山・農村地域の貧困化を背景に、稼働能力世帯へ徹底監視体制をしきました。

1981 年 11 月には「生活保護の適正実施の推進について」、いわゆる「123 号通知」が出され、申請者は、審査にあたって預金、保険などありとあらゆる資産を調べても構わないという「包括同意書」を取られることになりました。徹底的に調べて丸裸にする。この時期、保護世帯、保護率がガクンと下がっています。また、申請に訪れた人を水際で追い返す「水際作戦」が行われました。これまでとは異なる、大規模かつ根本的なもので、今日まで続いています。

1990 年代からは、社会福祉基礎構造改革が行われ、「措置から契約へ」と、国の責任を後退させて、自助努力が重視されるようになりました。

2003 年 6 月には、財政制度審議会で「近年の物価・賃金傾向、年金給付水準の見直しなど

を踏まえると生活扶助基準・加算の廃止、検討などが必要である」とされました。生活保護法第 8 条に定められた「要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う」という「基準及び程度の原則」は一顧だにされませんでした。27 日には「骨太の方針 2003」に「老齢加算等の扶助基準の見直しが必要」とされ、8 月に「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」を設置。この委員会が 12 月に出した「中間とりまとめ」によって、老齢加算の廃止が決められました。翌年 12 月の「最終報告書」では、母子加算の見直しも加わりました。「廃止」とまでは書かれていないのですが、結局、国は廃止を強行してしまいます。このように、基準そのものに切り込んで、老齢加算、母子加算、障害者加算などが見直されました。

2006 年 3 月には厚労省から「生活保護行政を適正に運用するための手引き」が出されました。この手引きの中には「収入調査の徹底」「年金担保貸付利用者の排除」「指導指示から保護廃止へ至る手順マニュアル」「告訴告発マニュアル」が盛り込まれています。毎月、収入を調査せよ。年金を担保として貸付を受けている者は、生活保護を受けさせるな。受給者が指導指示に従わなかったら文書を出して受給を止めよ。どんどん生活保護を減らせ、ということが書かれています。法律自体は何も変わっていないのですが、運用によって保護の切り捨てが求められました。「告訴告発マニュアル」は、不正受給者は積極的に告訴告発をして刑事事件化せよ、というものです。この頃から、不正受給で逮捕され、裁判で有罪になった事件が出てくるようになります。生活保護法にも不正受給の罰則はあるんですが、それよりも刑法の詐欺罪を優先的に適用するという、非常に強い意図を感じるものになっています。

2006 年 7 月の「骨太の方針 2006」では、「生活扶助基準の見直し」が盛り込まれました。母子加算は就労支援を講じて廃止。地域で異なる生活保護費の基準を、高い都会を下げて、田舎を上げる。生活保護は極めて都市に偏在した問題で、1 級地である大都市だけで 6 割以上を占めています。都会を下げるというのはすなわち、生活保護費を削れということです。さらに「リバースモゲージ」を利用した貸付の優先。65 歳以上で 500 万円以上の価値をもつ自宅を保有している場合、生活保護ではなく、不動産を担保にお金を貸す。亡くなったらその不動産を召しあげる。子どもなどの相続人は、面倒を見なかったのに家を相続するのはけしからん、ということです。

2006 年 10 月に、日弁連が「現代日本の貧困と生存権保障」と題したシンポジウムを開きました。そこでは、申請を受け付けてもらえなかった人の 7 割近くは窓口に問題があり、そのためにサラ金に行くしかなかった人。破産した人の 4 割くらいは生活保護基準以下の収入しかなかった、などの実態が明らかにされました。同年 10 月には、全国知事会・全国市長会の「新たなセーフティネット検討会」で、稼働年齢層への「5 年間の有期保護制度」が提案されています。

昨年 10 月、突然、厚労省で「生活扶助基準に関する検討会」の第 1 回会合が開かれました。その半月前に、民主党の山井和則衆議院議員が首相に対し、「生活扶助基準の切り下げを予定しているのか」という内容の質問状を出されました。それに対して「現時点で予定はない」と答弁があったわずか半月後のことです。11 月には早くも報告書が出されました。「骨太方針 2006」には「遅くとも 2008 年度中には保護基準を切り下げる」とされていたので、2008 年度予算に間に合わせるため急遽、会合が開かれたわけです。あちこちから批判の声が上がった結果、12 月に検討会委員の連名による「『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」が出されます。内容は、「生活保護基準が低所得世帯とどっちが高いかを比べただけで、それ以上のことでもそれ以下のことでもない。生活保護基準を削減するか維持するかは、検討会の役割の範囲を超えている」というものです。報告書でお墨付きを与えるのは困るということです。そう経過もあって、原油価格の高騰などを表向きの理由として、2008 年度予算では保護基準切り下げが見送られました。

生活保護の今日的課題

今年 4 月には「『生活保護法による医療扶助運営要領について』の一部改正について（通知）」が出され、今後、「通院移送費」の給付は災害現場や離島などからの搬送に限り、これ以外は例外となりました。同じ日に「生活保護の医療扶助における後発医薬品に関する取扱いについて」も出されました。当時、あまり注目されませんでしたが、受給者は後発医薬品（ジェネリック薬品）を使いなさい。拒んだ場合は保護廃止もありますよ、という内容です。これはその後、大きく報道されて撤回されました。

生活保護世帯の構成をみると、2005 年では、高齢者世帯が 54.1 %と半数以上を占めています。保護費の種類別では、医療扶助が 51.2 %（2004 年度）。つまり、高齢者の医療費がかかって仕方がない。生活保護世帯の医療費はすべて生活保護費から支給されますから、この部分を減らすために通院移送費を削る。通院移送費が減れば、病院にかかる人も減る。現在、生活保護受給世帯の 9 割近くが、「勤労者なし世帯」です。家族の誰も働いていない。1965 年には約半分の家庭で、誰かが働いていました。削るとしたら、入り口のところで絞るか、医療費を削るか、どちらかしかないということになるわけです。

母子世帯では、一般の母子世帯は 8 割以上が働いているのに、生活保護の母子世帯は 50 %以下。しかも医療扶助の受給者が 90 %以上います。生活保護を受けている母子世帯は、うつ病の方が多い。健康を害している方が非常に多い。そういう方に対して、「就労による自立」が求められ、母子加算がなくなりました。児童扶養手当の削減とダブルパンチになっている。母子世帯に本当に必要なのは、母子世帯になった直後のケアだと言われています。疲れ果てて生活保護を受けざるをえなくなる前に、ケアが必要です。まだ研究が始まったばかりですが、すでに削減をスタートさせてしまっているのが現状です。

こうした状況に対して、「反貧困」という旗の下で主義主張を越えてゆるやかにつながろうと、「反貧困ネットワーク」ができました。生活保護、ワーキングプア、偽装請負問題などを「反貧困」という視点からとらえ直し、格差を是正する取り組みに向けて活動する団体です。連合も参加しています。京都では、9 月 29 日からキャラバンが始まります。

日弁連ではこの 6 月に全国一斉ホットラインを開設しました。24 時間、電話相談を受け付けた府県もありました。生活保護の申請では、弁護士や司法書士が同伴する取り組みを行っています。いろんな分野でさまざまな活動が、今まさに求められています。

（よしだ　たけひろ・つくし法律事務所弁護士）

＊この原稿は、5 月 9 日の京都地方自治総合研究所第 16 回総会記念講演で話された内容を収録しました。