

生保裁判連ニュース 第20号 2003年5月発行

○発行 全国生活保護裁判連絡会

○事務局 竹下法律事務所 075-241-2244

中嶋訴訟、高訴訟の二大生活保護裁判勝利！！

第9回 生活保護裁判連総会・交流会 名古屋市で開催

○とき 9月7日(日) 午前9時半開場 10時開会 午後4時まで

○ところ 東別院会館(名古屋市中区橋2-8-45) 予定

○呼びかけ

高失業率が続く中、生活保護利用者は急増しています。しかし、生活保護制度が「出番」にふさわしくその役割を十分に果たしているとは到底いえない状況が続いています。福井県今立町では、役場の福祉課に通報があったにもかかわらず、何らの応急保護も行われなかったため50歳台の男性が衰弱死するという痛ましい事件が起きています。また、倉敷市でも、母子家庭の11歳の子どもが衰弱死するという事件が起きています。私たちは、生存権を守るために、保護締め付け抑制政策を止めて、もっと生活保護制度がその役割を発揮すべきであると考えます。

この1年間の生活保護争訟については、審査請求では、就労指導をめぐる浜松や静岡での勝利、世帯編入や保護申請時の稼働能力をめぐる京都での勝利、辞退届けの無効を認めた大阪での勝利が続いています。また、障害者加算の未計上を争った国家賠償請求訴訟では、被告の大阪市が原処分を取り消し事実上の勝利となっています。また、障害者施設に関するサングループ事件では、国や滋賀県の責任を認めた画期的な地裁判決が出されています。野宿者の居宅保護についての佐藤訴訟は、現在控訴審がたたかわれています。そして、最高裁に継続中の、中嶋訴訟、高訴訟の二大生活保護裁判は、何としても勝利しなければなりません。

現在の、国民生活や生活保護の問題点を学習するとともに、生活保護争訟の前進のために、今年の総会は、林訴訟発祥の地、名古屋で開催します。皆様のご参加を心から呼びかけます。(事務局長 竹下義樹)

各争訟の到達

浜松事件

最低生活保障としての就労保障を求めるなかまたちの闘いの記録

笹沼弘志（浜松事件を支える会事務局長）

一、はじめに

浜松事件とは、元野宿者であった3名の保護受給者に、浜松市福祉事務所が就労開始指示に従わなかったとして行った生活保護廃止処分の取消を求め、2次にわたって争い、2度も勝利を収めた行政不服審査請求である。

1993年に名古屋の野宿者林さんが平等な生存権保障を求め行政不服審査を行い、長い争訟を開始してから約10年を経た2003年1月22日、静岡県知事は浜松事件の最終的勝利を確認する裁決を行った。林訴訟は最高裁においては敗訴したものの、日雇労働者層や野宿者に対しては「稼働能力あり」との理由のみで生活扶助を与えないという差別的行政が違法であるということをはっきりと示した。そして、浜松事件における2度の勝利裁決は、野宿者に対しても平等な権利保障が行われるべきであるという当然のことを、もはや行政自身も否定することができないのだということを改めて確認したと言えよう。

しかし、昨年からは厚生労働省が被保護者に対する就労指導を強化し、毎月収入申告を強いるなどという圧迫を行い始めている。そもそも就労という出口が見えないからこそ生活に困窮し、希望を奪われている人々に対して、就労せよという圧迫のみをかけることは、保護をあきらめさせるための脅しに過ぎない。そもそも、生存権保障の一環としての勤労の権利保障を国が行い得ていないからこそ就労の場を手に入れることができないのであって、多くの被保護者が就労できないでいることの責任の大半は国にあるのである。

生活保護法が稼働能力の活用を要件として掲げているのは事実だが、それを法的な要件として運用するためには、失業対策を始めとした就労保障が整備されるという大前提が存在しなければならない。稼働能力活用、就労は義務である前に、権利なのである。失業を義務の不履行状態 審査庁は、請求を認容し、保護廃止処分の取消を行った。

その理由は、保護廃止決定通知書における付記理由の不備であった。ただし、長大な傍論部分で、審査請求人らは稼働能力活用を怠っており保護廃止決定に至る判断過程には誤りがなかったなどと、浜松市側の主張を鵜呑みにするような記述を行った。付記理由の不備と言う処分の形式のみを理由として取消裁決を行うのであれば、このような実態的部分への言及は不要である。にもかかわらず、あえて審査庁がこのような傍論を展開したために、浜松市に再度の保護廃止処分を行うという違法を繰り返させることとなってしまった。

《第2次審査請求》

〈再度の「廃止」処分〉

浜松市福祉事務所は取消裁決を受け、2000年10月26日、審査請求人らに再度保護廃止を通知した。浜松市福祉事務所は、裁決を完全に誤って解釈し、裁決で取り消されたのは廃止決定通知書のみであり、廃止決定そのものは取り消されていないと理解していた。そのため、2000年4月3日付の保護廃止決定についての通知書を再発行すれば足りると誤解していたのである。その証拠に、10月26日付けの決定通知書はなんと4月3日付の通

知書と全く同じ連番をふられていたのである。

〈再度の審査請求〉

再度の保護廃止処分というより、通知書の再発行という驚くべき違法、法への無知をさらけ出した浜松市福祉事務所の行為に対して、審査請求人らは再度の行政不服審査請求を行った。

請求の理由は以下の通りである。

処分庁の行為は、

- 1 取り消されたはずの古い処分（4月3日付処分）の通知書の再発行行為であり、そもそも法的に無意味なものである。
- 2 あるいは仮に新たな廃止処分であるとしたとしても、次の諸点により違法・不当である。
 - ①手続的違法。事前の告知、弁明機会の付与など事前手続を行っていない。
 - ②再度の廃止処分に至るまでに指導指示がなされていない。
 - ③廃止処分を行うべき実体的要件が欠けている。審査請求人らは一定程度以上の求職活動の努力を行っており、処分庁もそれを知っていた。努力が不十分であったとの証明がなされていない。処分庁側が就労可能であったとして提示したケース全てについて審査請求人らが裏とり調査したところ、全て就労不可であった。処分庁は必要な指導を行っていない。就労可能性についての調査も行っていない。フォークリフト免許を取得すれば就労可能であったはずの審査請求人に対して、誤った指導を行い（就職の前提として免許が必要であるにもかかわらず就職が決まってから免許の相談に来いといった）、生業扶助の活用もしなかった。その他。

〈処分庁の弁明〉

処分庁側は、取り消されたはずの古い処分（4月3日付処分）の通知書の再発行行為ではなく、新たな決定についての新たな通知であると弁明を行ったが、全く反論になっていない。

新たな決定を行った主張していながら、事前手続等については全て取り消された処分に関するものであり、新たな廃止決定が必要であると判断するに至った過程、手続等が一切示されていない。

そもそも廃止理由が不明確であるからこそ、廃止決定通知書の付記理由が不備であったのであり、廃止処分を行う正当な根拠そのものが無かったにもかかわらず、頑迷にも廃止を強行し、さらに再度の廃止を行ったため、処分庁はどうしようもない自家撞着、自己矛盾に落ち込まざるを得ないのである。しかし、より正確に言うなら、真実は、処分庁の廃止理由は就労可であるのに、就職できなかったということであって、これをまともに出せば違法不当は明白であるからこそ、虚偽を述べ立て、違法を繰り返さざるを得ない状況に陥っているのである。

《第二次裁決》

03年1月22日、審査庁は処分庁の新たな廃止処分であるとの主張を認めつつ、であるならば事前の弁明手続が必要であるにもかかわらず実施しなかったとの手続的瑕疵を理由に廃止処分を再び取り消した。

また、裁決は「生活保護法は憲法第25条に規定する生存権を担保する重要な法律であり、この法律に基づく処分は法令に定める手続に従い慎重に行われなければならないとの考え方を示したものであり、保護を必要とする状態か否かとは直接関係なしに行われる法第62条3項に基づく保護廃止処分は『明日の生活保障を失う』ことに直結するおそれがあるところから、廃止の明確な理由は無論、弁明の機会の付与など被保護者の手続的保障は十分尊重しなければならず、こうした被保護者の権利に配慮を欠く行政処分は取り消しを免れない」と述べている。

これは、要保護性とは無関係に行う廃止処分は明日からの生活保障を失うという重大な結果をもたらすがゆえに厳密な基準、手続で行われるべきであるとの基本的原則を示したものとして評価できる。

三、 おわりに

従来、保護実施機関は、どんなに困窮した状態にあろうとも、傷病もなく、稼働年齢層にある人々に対して、特に野宿者に対しては、頑迷に生活保護を適用しようとせず、ただ「自分で働け」と追い返すのみであった。こうした違法な法運用に対して、林訴訟は、稼働能力があったとしても、求職活動をして働く場所が無ければ保護の要件に欠けるとは言えないという当たり前の原則を確認させた。

浜松事件は、単にどの程度の稼働能力の活用をすれば保護廃止とならないのかということ争ってきたものではない。稼働能力活用のためには、保護実施機関の適切な助言等の支援が必要なのであり、ただ職安に行けとか、三ヶ月以内にフルタイムの仕事につけなどという脅しのような指示を出すことによっては、決して就労という貴重な成果を上げることは出来ないということを明らかにしようとした闘いである。

生活保護はただ最低生活費を与えておればよいということではなく、被保護者が自由に幸福追求できるような条件を獲得できるように援助すること、すなわち自立助長をも目的としている。自立助長とは、自力で生きろというような「自立の強制」ではない。

稼働能力や資産（年金受給権など）を持っていたとしても、現にそれらを活用し得ない状況にあるために最低生活以下の極貧生活を強いられている人々がいた場合には、それらを活用し得るよう支援することが保護実施機関に求められる最低生活保障義務である。

さらに、生活保護によってかろうじて最低生活を維持しながらも、能力を発揮できず、欲求を満ちし得ない状況の中で暮らしている人々、例えば地域の中で働きたいのに働くことができず、幸せに生きる意欲すら失わされている人々に対して、幸福追求への可能性を切り開くための支援を行うことが、最低生活保障と自立の助長により求められるのである。最低生

活とは、幸せなど思い描きようがない状態に追い込まれている人々に対して、社会の中で分らしく生きていく幸福追求の条件をつくりだす、まさに想像的／創造的な事業なのである。

ケース記録開示請求

弁護士 江野尻正明

大阪市内在住の I さん（女性）は、未成年の息子さんと 2 人暮らしで、生活保護を受けて来ました。I さんはアルコール依存症がありますが、克服すべく AA に参加するなどの努力をしてきました。

I さんは、1998 年 10 月に交通事故に遭い、怪我をしてしまいました。保険会社から治療費等は支払われていたのですが、担当ケースワーカーはこれを翌 1999 年 7 月に保険会社から、I さんは生活保護受給者ではないか、との問い合わせがあるまで全く知りませんでした。つまり、半年以上に渡って、I さんは何のケースワークも受けていない状況だったわけです。これだけでも驚くべき事実ですが、これで驚いていたのではこの事件の経過を追いかけることはできません。

I さんが保険金を受領していたことを知った担当ケースワーカーは早速 I さんに電話しました。「お金返してもらわなアカンから、判子持って役所に来て下さい。」担当ケースワーカーは、事故の状況を尋ねるでなく、I さんの体調を気遣うでなく、単に 63 条返還のこと（と、これを避けるための分納願いを書かせること）だけを告げたのです。もちろん、63 条返還のことを考えるにあたって、自立助長のための必要経費のことについての調査など全くしていません。ケースワーカーとして、というよりも、人間として信じがたい対応です。

I さんは決して多額とはいえない保険金を、自らができなくなった家事を代わりにしてもらった方に対して御礼として支払い、食欲が無くなった体を維持するためにドリンク剤を購入して費消してしまっていました。つまり、この時点では、仮に保険金を福祉事務所に返還したくても返還する資産・資力は全くない状況だったのです。ところが担当ケースワーカーはそのようなことには全く配慮することなく、（63 条の）返還命令を出されたくなければ、自主的に返還しますという旨の分納願いに判子を押しするように、の一点張りでした。ここで、I さんが頑張って、分納願いに判子を押しなかったところ、福祉事務所は、受け取った保険金総額全額相当額について 63 条による返還命令を出したのです。

そこで、I さんは返還命令の取消を求めて審査請求を起しました。その中に、返還命令が適法か否かを判断する基礎としてきちんとしたケースワークが行われていなかったのではないか、という論点がありました。これを立証するために、弁護士としては、審査庁に対して行政不服審査法の 33 条 2 項によって、ケース記録の閲覧請求をしたのですが、厚生労働省の口頭の指導により開示できないと断られました。

このため、今度は、大阪市の個人情報保護条例に基づいて、ケース記録の開示請求をしたところ、結果として、一部開示の決定を得ることができました。これだけでも、従来の大阪市の取り扱いを変えさせる決定でしたが、第三者から得た情報や、評価にわたる部分等については非開示という決定でしたので、全面開示を求めて2002年8月に保護記録非開示処分取消請求事件を大阪地方裁判所に提訴したのです。

この裁判は、ようやく実質的審理に入ったところで、大阪市側が非開示部分について、やや抽象的ではありますが、ねちっこく非開示の理由を書いてきたのに対して、当方が反論を始めたところです。この裁判に大いに参考にさせていただいているのが、埼玉県北本市での介護保険のケース記録（なぜか、記録票は生活保護用の用紙が使われていたようです）についての全面開示を認めた判例（東京高裁2002年3月20日）です。もちろん、いろんな点で本件とは事情が異なりますし、条例の要件も異なるので、この判例があるからといって安心はできませんが、福祉の世界での援助者と本人との情報の共有という点についてはなかなか深い理解を示した判決ですので、大いに利用しようと思っています。

特に、支援団体などはなく、毎日新聞の新聞記者から持ち込まれたというちょっと変わったルートで受けた事件ですが、最初に新聞記者（福祉専門の方ではありません）が感じられた、これ（ケースワーカーの対応と、返還一本槍の福祉事務所の姿勢）はおかしい、という感性を忘れずに、他方では、福祉事務所の得ている情報は、本来、本人のものであり、これにアクセスできなければ誤った情報も、偏見も訂正できないのは理屈に合わない、という出発点からはずれることなく頑張っていこうと思っています。

ちなみに、この事件には、いろんなエピソードがあって、主任の徳村弁護士と本人とがちょっとした行き違いで連絡が取れなかったことがあったことを捉えて、担当ケースワーカーが、「徳村弁護士のように駆け出しの弁護士は、小さな事件を拾って回っているから忙しいのよ」と発言したり（これ以降、我々は、駆け出しで小さな事件を拾って回っている、と何かにつけ自嘲しています）、本体の審査請求の口頭意見陳述の当日、大阪府庁がやけにざわついていると思ったら、例の前知事のセクハラ事件での家宅捜索だったとか、しょうもない話題には事欠きません。しかし、審査請求をしている最中に、徳村弁護士が保険会社と交渉して保険金の上積みを獲得したら、福祉事務所は、また、これに対して（全額ではないのですが）63条の返還命令をかけてきたため、再び審査請求を起し、現在、再審査請求が2件かかっているという状況です。その2件目の審査請求・再審査請求に際して、再び、ケース記録の開示請求をしたところ、（1件目の成果か）一部についてはすんなり開示をしてきたのですが、やはり一部不開示決定なので、これについてもまた、異議申立をしています。このように、なんか知らないうちにどんどん事件が増えていき、そんな中、本体よりも、情報公開訴訟が先行したという変な状況です。でも、おかげで、本体に対する怒りをエネルギーとしながら、田中幹夫団長以下、徳村初美主任、さらには若手の福田あやこ、掛樋美佐保両弁護士が、本人共々闘っています。

皆様のご支援をよろしくお願いいたします。

保護申請権を守るとりくみ

新潟県生活と健康を守る会連合会 事務局長 吉田 松雄

新潟市では、不当な保護申請拒否・妨害事件が相次いでいます。これに対し、新潟生活と健康を守る会は、審査請求を含む保護申請権を守るたたかいをすすめています。

竹下義樹先生のご指導を得てたかった野沢房子さんの審査請求について紹介させていただきます。

一 野沢房子さんに対する保護申請受け付け拒否・妨害事件の概要

- 1 2000年6月、野沢房子さん（請求人）は、夫と離別し知人に居所と食事の提供を受けていたが、同年9月13日に、歩行障害があり市役所にいけないために電話で新潟市に氏名、住所、生活の窮状を説明し「保護を受けたい」と保護を申請。これに対し、職員は「住むところを決めてしばらく様子を見てからでないと駄目」と申請を受け付けず。同月20日にも電話をしたが、同じく市は申請を受け付けなかった。
- 2 2001年2月と3月に3回、中地区保健福祉センターに赴いて保護を申請。「ここでは申請できないので厚生福祉課に行って申請するように」との助言指導を受けた。
- 3 同年3月28日、妹と2人で厚生福祉課に行き、生活の窮状を説明したうえで「保護を受けたい」と申請したが、職員は「市営住宅など住むところを決めてから再度来るように」「夫、姉妹、子供に費用を工面してもらおうように」と言って、請求人を追い返し申請を受け付けなかった。
- 4 4月1日に、手紙で「保護をお願いします」と申請したが、市は、申請と認めず受け付けなかった。
- 5 4月11日、新潟生活と健康を守る会職員の立会いで申請受理。同日付けで保護開始。

二 新潟県知事に対する審査請求の趣旨

本件処分（2001年4月11日保護開始決定）を取り消し、審査請求人が2000年9月13日に口頭（電話）でおこなった「保護をお願いします」との申し立てを、有効な申請と認め、同日付け保護開始を求める。

三 審査請求に対する新潟県知事、厚生労働大臣裁決

1 「手紙」の申請を認めた県知事裁決

2002年1月29日、新潟県知事裁決は、請求人の市長宛手紙を申請と認定し、手紙を受理した4月2日付けで保護開始が妥当として、新潟市の決定を取り消しました。

しかし、電話による申請、厚生福祉課での申請については、申請は、書面の提出が原則であり、口頭申請を例外とした上で、「申請者が書面作成ができない合理的理由があり、かつ申請者の申請の表示行為が申請書によると同視し得る程度に客観的に申請意志が認められることが必要である」として、大阪岸訴訟高裁判決を踏まえ「申請書によると同視し得る程度」と申請用件を厳しくしたうえで、請求人が中地域保健福祉センターで助言指導を受けた経緯及び、厚生福祉課職員が請求人に対し発言していることから総合的に判断すると、3月28日に請求人は新潟市の職員に対して、「生活保護を受けたい」との意向を示したものと窺われるが、当日の面談においては、転居先や、転居費用の話に終始し、それ以上の進展がないまま、請求人が職員の指導に応じて退所したものと認めるとして、請求を却下しました。

- #### 2 2003年2月12日、再審査請求に対する厚労大臣裁決は、県知事の実事認定を援用、支持し、請求人姉妹が新潟市厚生福祉課に行き、生活状態を説明し「保護を受けたい」と話したと認定しながら、それだけでは「申請意思が客観的に明確となっている口頭による申請があったとはいえない」として請求を棄却しました。

四 裁決の違法性と、私たちの要求

- #### 1 裁決は、口頭による申請も有効と認める一方、「保護をお願いします」というだけでは申請とは認められないとしているが、通常市民は、事情を説明したうえで「保護をお願いします」と言う他はなく、その他の方法がない以上その申し立てのみで申請意思ありと認め、申請とすべきである。

- #### 2 職員が誤った助言指導をおこない申請を却下したのは違法である。

(1)「住む所を決めてから再度来るように」との助言指導は、請求人は現に同所で保護開始されていることからも不当ある。

(2)離婚を承知のうえで扶養義務のない前夫に「転居費用の工面」を求めており不当。また、同席した妹が「援助できない」と申し立てているのに、妹に援助を強要しており不当である。

野沢房子さんは、訴訟準備の最中急逝しました。大変残念です。

野沢さんの死によって訴訟提起はできなくなりました。しかし、野沢さんが、どのような思いで審査請求を提起したのかを次の挨拶から想起し、生存権保障確立の運動を前進させた思いを新たにしています。

「私は、市長に手紙を出したり、厚生福祉課に電話をしたり、窓口に行ったりして、保護をもらうまでに本当に時間がかかりました。厚生福祉課では、『生活保護をお願いします』と言っても、『住むところがないとダメ』と言われ、立ち話でダメでした。私の話を聞いてもらえずに不満はありましたが、何もわからず、仕方なく帰ってきてしまいました。

今は保護を受けられ、アパートも借りられました。今まで守る会を知らず、もし知っていたらこんなに時間がかかることもなく、とんとん拍子で話が進んでいただろうと思います。

市議員の方から守る会を紹介していただき、保護を受けられて本当によかったです。

私のように、困った時に保護をもらうまで時間がかかったり、断られたりして困る人が出ないように、審査請求をすることにしました。

身体の具合が悪くあまり活動に参加はできないですが、勉強して人助けができればと思っています。」

(2002年6月24日新潟生活と健康を守る会 第38回総会)

福井県今立町学習会・相談会の報告

事務局 ケースワーカー H

朝日新聞「くらし」欄で、餓死事件が取り上げられた福井県・今立町。なぜ生活保護は適用されなかったのか、問題点や課題はどこにあったのか。地元では地道な学習会が続いています。

本会の代表を務める井上英夫さんが、新聞報道後まず現地に飛んでコネクションをつくり、事務局の木下秀雄さんが第2回の学習会の講師を務め、私と木下さんが参加した「学習会と相談会」は第3弾の企画とのことでした。

3月14日夜に今立町で開催された学習会は、生活保護のあらましを事務局のケースワーカーから報告した後、さっそく相談会に移行しました。

参加された方は少なかったものの、それぞれが相当深刻な問題を抱えて参加されており、相談にあたったスタッフも考え込む場面もありました。

相談事例1

前回相談のあった独居高齢女性。その後アドバイスの甲斐もあって生活保護が適用となった。今は、滞納となっていた介護保険料の支払いをいわれているのと、サラ金等の問題がある。サラ金については福井県の弁護士を後日紹介した。

相談事例 2

知的障害のある50代の息子と80代の老母の2人世帯について、民生委員さんからの相談。老母のわずかな年金しか収入なく、知人や知り合いの店に借金。ほとんど引きこもっており、接近拒否。

生活保護については、以前、「収入オーバー」との納得のいかない説明を福祉事務所からされている。引きこもりに対しては、保健師による対応の検討。生活保護も適用できるのでは。また、知的障害による障害年金も検討ができるのでは、と協議する。

相談事例 3

アルコール依存の父、祖父、高三、高一の子どもの四人世帯で高三の子どもが大学進学を希望。保護受給は不明。大学進学の手だてについては、貸付金利用が可能であるが、現行保護制度では残念ながら、相当制約がある。

相談事例 4

入院中の高齢女性で意思能力ほとんどなし。息子がおばあちゃんの年金を使ってしまう。各種負担金がすべて滞納状態。退院可能で特養入所が適当だが、特養は「老人福祉法措置ならば入所可」としている。(介護保険一割負担の穴あきを警戒) 成年後見の町長申立と特養措置を天秤にかけて、「とにかく何とかして欲しい」と町役場に依頼してはどうか。

事例はどれも深刻で、相談会終了は午後10時頃となり、それから高速を飛ばして京都に帰り着いたのは午前0時をまわってしまいましたが、「相談会が少しでも住民の役に立てたかな」という思いと、夕食の特産のそばがおいしかったので、充実したとりくみであったと考えています。

こんなはなし

国民年金の窓口に、「そこが知りたい国年年金」なるカラー刷りのパンフレットが積まれている。発行責任者も監修者も記載されず、「年友企画発行」として住所と電話だけ記載された怪文書だ。内容は、国民年金保険料を支払うことがどれほど大切かを、マンガをふんだんに使って説得する、といった趣旨のもので・る。誰がどんなお金を使ってこのような豪華なパンフレットをつくり、誰が儲けたのかも気になるころだ。

ところが、私たちにとって、それだけでは済まないとんでもない記述が・る。「生活保護というも・るんでしょう？」という質問に答える形で、「年金と生活保護では目的がまるで違う」「年金と違って生活保護費は原則、貯蓄や旅行など、好きなことには使えない」などとしているのだ。

中嶋訴訟の高裁判決で明確に示されたように、最低生活の維持と自立助長という生活保護法の趣旨や目的にそう限り、生活保護費の使い道は原則として自由であり貯金も可能だ。また、稼働能力の活用など補足性の原則を満たしておれば、余暇に旅行することも当然自由だ。原則と例外を逆転させて、ことさらに生活保護受給者を2級市民と決めつける、出所不明書籍によるスティグマの押しつけはごめんである。バカンス費用を生活保護制度から支給するよう訴訟が起きたドイツと比べて、何とも情けない話ではないか。