

生活保護裁判連 二ユリス

第四三号 二〇一〇年二月発行
○発行 全国生活保護裁判連絡会
○事務局 つくし法律事務所
(〇七五―二四一―二三四四)



生活保護裁判連絡会第15回総会・交流会報告

記念集會を京都で開催!

第15回総会・交流会は一年目の節目の年に、発足の地京都に帰り、二日間の日程で討議を行いました。

集會は二〇〇人の参加で、五年の活動を振り返り、今後さらに飛躍していくための私たちの運動のあり方について議論を行いました。

記念講演

日本の貧困の特徴と今後の生活保障の在り方

国際比較から見えてくるもの

国立社会保障・人口問題研究所 阿部彰

1 はじめに
日本の社会保障において一番下のセーフティネットが生活保護である。

しかし、日本においては、生活保護制度だけがすべての貧困対策を担っているのではない。公的年金、医療保険、児童手当があり、その中で漏れてしまった人を救うのが、生活保護である。ということ、生活保護よりも上の制度(そのほかの制度)をしつかりしな

ればならないのではないか。すべて生活保護ではなく、私たちはそのほかの制度についても目を向けていかなければならない。

2 相対的貧困率

日本では、全国で約7人に1人が相対的貧困である(2007年)。生活保護を受けている世帯は人口の1、2%にすぎない。その人たちの何倍もの人たちが相対的貧困に陥っていることがわかる。ところが、一般市民の印象としては、7人に1人が相対的貧困だとは「実感できない」という。

相対的貧困とは、世帯の収入を合算して考える。妻の場合、夫の所得と合算して貧困かどうかを判断する。それをグラフにして、山型のてっぺんの部分(中間)の半分しか所得を得られていない人を相対的貧困という。日本では、年間所得126万円未満の世帯について相対的貧困に陥っているという。相対的貧困率は生活保護基準(最低生活費)と大きく異なるものではない。なお、相対的貧困と実感との間には若干のずれがあるが、これはデータの課題であるから仕方がない。すなわち、貯蓄や資産が考慮されないため、所得が低

くても、貯金や資産がある人はそれを切り崩しながら生活できるから、現時点で生活に困っていない。相対的貧困と評価されるのである。逆に、たとえば、障害をもつ子供がいる家庭のようない場合には相対的貧困と評価されなくても、生活に困っている人がいるかもしれない。とはいえ、相対的貧困率が7人に1人ということは決して無視できないものではない。

3 諸外国との比較

日本の貧困の特徴は3つあるといえる。

1 一部の年齢層について貧困率が高い

2 ワーキングプアが多い

3 政府の施策による貧困削減効果が少ない

最新のデータによれば、日本の相対的貧困率はOECD30カ国の中で上から4番目に高い。また、所得の平等不平等を示す指数でも不平等の上から4番目である。日本は平等と言われることがあるが全く正しくない。途上国と比べても日本の相対的貧困率は高いといえる。

4 貧困率に関するデータの分析

子供の貧困率について、日本は2000年代中盤で上から9

番目に高い。2004年は比較的景気がよかったからこのようなデータであるが、現在は景気が悪化しており、もつとひどいかもしれない。

また、一人親世帯の約6割が貧困に陥っている。これは、諸外国と比べてかなり高い数値である。ちなみに一人親世帯の定義が狭いので、もつとひどいかもしれない。私が、子供の貧困という本を書いた際、「日本では社会給付が高齢者に偏っている。子供の方にもつと充実させるべき」という意見が多く寄せられた。しかし、それには違和感を覚える。なぜなら、日本では、子供に比べて高齢者の相対的貧困率がかかり高い。よって、日本の社会保障給付がこの点で、間違っているわけではない。

さらに、日本においては、勤労世帯でも貧困率が高い。60、70年代は、低い失業率で推移してきたので、勤労世帯の貧困率が低かった。しかし、現在は勤労世帯もかなり貧困率が高くなっている。このことは、生活保護が勤労世帯に対して受給を認めて来なかったことに対する反論となるだろう。

ワーキングプア率は、北欧諸国は2%を切っているのに対して、日本は10%にも達している(上から5番目)。すなわち、日本では仕事を持っていない貧困である世帯が多いし、働いているのに貧困から抜け出せないという状況にある。さらに、一人しか働いていない世帯の貧困率と、数人が働いている世帯の貧困率を比べてみると、諸外国は、世帯のうち二人以上が働いていると、ほとんど5%以下の貧困率である。このようにデータから、OECDは二人目の就労を貧困脱出の手段として促進している。しかし、日本は二人働いても10%近い貧困率である。したがって、日本では、夫婦で働いても貧困を脱出できないといえる。逆に、日本は一人就労の世帯の貧困率が比

較的に低い。それは、日本の社会保障が一人就労世帯をモデルとしてきたからである。お父さんが働いて、お母さんが主婦で子供の面倒をみて、お父さんの医療保険で家族が保障される。日本はこのような家族をモデルに、社会保障制度を作ってきた。しかし日本では、もはやそのようなモデル世帯は作れない。そして、モデル世帯になれなければ、生活はかなり厳しいことを意味する。モデル世帯になりうる世帯となれない世帯で二分化してきている。

かつて、日本はみなの中流階級と言われていたが、現在は大きくかわってきた。このことが顕著に現れるのは保育園と幼稚園を比べたときである。幼稚園と保育園の父親の収入を比べると、200万円の差がある。幼稚園はモデル世帯が行かせるところ。政府による貧困削減機能(再分配機能)

5 政府による貧困削減機能(再分配機能)
日本において、再分配前と再分配後の相対的貧困率を比べてみると、再分配機能が全く機能していないことがわかる。むしろ日本の場合、再分配後の方が子供貧困率が高くなっている。政府の再分配によって、子供の貧困が是正されていない。他の国に比べて政府が再分配を機能させていない。なお、2004年の時のデータなので、現在は子供手当などができて、逆転したかもしれない。

なお、子供手当を導入する際、財源について配偶者控除、扶養控除を減らして確保するという議論があった。これに対して、「取りが低い世帯があるのではないか。そのような世帯は子供手当をもらってもマイナスになってしまふ」というような意見がマスコミから出た。しかし、再分配の観点からみて、正しい反論ではない。配偶者控除されているような世帯はそもそも貧困ではない。その人たちが控除しても何ら問題ない。不利になるのは優遇されてきた世帯だけであって、再分配という観点からみた場合は問題がなかった。

勤労世帯において、再分配後と再分配前の貧困率を比べてみると、日本はほとんど差がなかった。また、高齢者に対しては、膨大な年金給付

をしていられるにもかかわらず、再分配後の削減率60%ぐらいしかない。その理由として、日本は最低保障年金がないからである。たとえば、カナダにおいては公的給付で足りない場合は追加給付がある。ほとんどの国は最低保障年金を定めている。年金でちゃんと保証していれば、公的給付をしなくてよくなるはずである。

さらに、日本において、一人親世帯について再分配後の貧困の削減率は2005年で2%しかない。これに対して、デンマークは2005年7.9%削減している。これは、日本においては、一人親世帯に給付はしているものの、その金額が低いいため、貧困から脱せないことを表している。

6 高齢者の貧困
日本における貧困者の約4割は高齢者である。高齢者の貧困率が極めて高いと言える。20代後半から50代の前半までは低いが、50歳以上になると非常に高くなる。特に、高齢単身女性においては約50%が貧困に陥る。

高齢者についても有配偶者について貧困率は若干下がった。懸念すべきは高齢者で未婚の人たちについて、貧困率が高くなる傾向にある。加えて、日本の生涯未婚率がかなり高くなっている(男性の4人に一人が生涯未婚といわれている)。将来、未婚の高齢者が増えてくるのが予想される。

7 若者の貧困
最近、20代前半の貧困率が高くなっていることが懸念されている。これからこの山がどのように推移していくのか注目される。20歳前半の一次的なものであればよいが、その世代だけが貧困を負っていくのかもしれない。

8 今後の貧困対策について
貧困対策には上流対策と下流対策があるといわれている。まず上流対策とは、最低賃金や、労働

働規制等のことをいう。制度の組み合わせによる、テラーメイドのセーフティーネットが必要である。たとえば、生活保護に關係のない、住宅扶助や、家族給付、失業保険の扶養家族付加給付など、諸外国では、様々な制度が試みられている。

日本では生活保護を受けた場合と最低賃金が接近しているところから分るように、公的扶助以外のところがあり充実していない。日本は生活保護に頼りきりなのである。生活保護以外の保障制度がないから、生活保護がもたらえないと全く給付がなくなるとい状況に陥る。

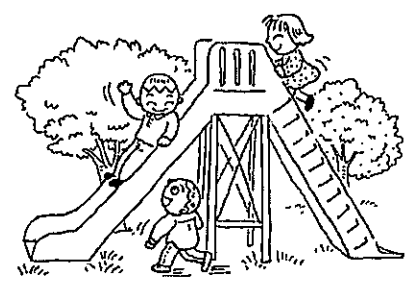
次に下流対策であるが、内在的な問題として、仕事がないお金がないだけで問題ではない。貧困は、子供の成長に対して、情報、地域、栄養などの面で複合的に影響を及ぼす。これらにも目配りしなければならぬ。

9 子供の貧困について
貧困が子供の健康状況にどのような影響を及ぼすか。多くの人は、お金がないから医療機関にかかれな行けない等という。しかし、それは違う。まず、情報の欠如がある。病気に気がつかないのである。また、医療へのアクセスができない。そして、親は働かなくていい。もっとも大きいのは、劣悪な家庭環境、ひんそうな栄養、家庭内のストレスであるといえる。

アメリカでは、就学前の貧困対策によって、40歳になったとき、どれくらい違いがでるかについて実験が行われてきた。ただ勉強を教えるというのではなく、子供に對する指導を丸抱えしてやる。ここまでやらないと、貧困の悪影響を断ち切れないことが分かった。

10 最後に

今後、日本は、生活保護だけに頼るのではなく、ほかの制度もよりよいものにしていかなければならない。それをこの会から発信していければと思っている。



原告リレートーク

原告リレートークでは、3名の方々からお話を頂きました。

まず、中嶋訴訟の原告であった中嶋明子さんからお話を頂きました。中嶋さんは裁判を始めたきっかけは、中嶋さんと中嶋さんの妹さんの高校進学のために、中嶋さんのお母さんが月額3,000円の学資保険をかけてこられたものを、福岡市東福祉事務所が、この学資保険の満期保険金を収入認定し、生活保護費を減額したことでした。中嶋さんが裁判をやった大変だったことは、裁判は、中嶋さんが高校を卒業した後のことだったため、裁判と並行して、中嶋さん自身の仕事を始め、妹さんの親代わり、病気がちであった中嶋さんのお父さんの面倒をみることに、家のことを中嶋さんが中心になってやらなくてはならなかったことです。中嶋さんが裁判をやったよかったです。中嶋さんが健康の人たちややさしい弁護士先生に出会えたことです。中嶋さんにとってこの

裁判は、中嶋さんのお父さんとお母さんの悔しかった思いと、これから高校進学を控えている人たちのために、生活保護の貯蓄に関する考え方を変えて欲しくてやってきたことでした。裁判に勝ったことによつて、高校進学の貯蓄が認められ、次は、新宿七夕訴訟の原告であるYさんからお話を頂きました。Yさんが裁判を始めてから、今年で3年目になるのですが、はじめはこんな恥ずかしい思いは嫌だな、自分のことで迷惑をかけるのではないかと、といったことを思っていたそうです。Yさん自身が野宿生活を余儀なくされる中で、住む家がないと、何の仕事にも就けないこと、いくら働きたくても働けないことを実感されました。今は、ホームレスの人を支援したいと思ひ、月に1度、ボランティアで相談会に参加されているそうです。Yさんの生活保護申請却下の理由として挙げられた稼働能力については、「稼働能力とは何なのか、住むところのない人に対して稼働能力を問うことには理解ができない」とのことでした。また、ホームレスの人は、怠け者だなどと思われているけれども、それは違っていて、社会に復帰したいと思ひ頑張っているのに、偏見や差別の目で見ないでほしいとのことでした。

最後に、京都生存権裁判の原告である松島松太郎さんからお話を頂きました。松島さんが裁判を起したのには、老齢加算の削減・廃止をやめ、加算を元へ戻してほしいという強い思いからです。加算の削減に繋がったようですが、次第に家計のやりくりができなくなったそうです。加算が削減され、やがて廃止されることを知り、怒りがわいてきたとのことでした。松島さんは、生活保護費はいったいどんな基準で支給されていたのか、厚生労働大臣が勝手に決めていたのか、大臣が「必要ない」と決めれば、いつでも勝手に変更・減額されるのか、といった疑問を持ち、「生存権裁判」の原告になる決意を固めたとのことでした。裁判については、これからどうなるのか不安だったのですが、生健会の仲間、支援者、弁護士といったたくさんの方が支えてくれたこと、一緒にたたかおうと立ち上がったこと、たこをうれしく思い勇気をもらったこと、ことでした。松島さんの提訴により報道がなされ、それによつて、国内外からたくさんの方の励ましがありうれしく思う一方で、生活保護への偏見や老齢加算に対する批判の声も同様にたくさんあるそうです。「正義のたたかい」とは言葉、いいことばかりではなく、日本の社会の裏面と表面の両方がこの裁判でも現れていると実感していること、ことでした。現在、全国で生存権裁判が争われていることが心強く、また福岡高裁での「原告逆転勝訴」の判決は、勝てる裁判であることを実感させてくれたとのことでした。そして、裁判のたたかいは、まだまだ続いていくと思っているが、最後まで頑張る決意でいるとのことでした。

特別講演

反貧困運動の発展と生活保護裁判運動に期待すること
日弁連貧困問題対策本部長代行 木村達也

1 クレサラ運動から反貧困運動への流れ

一生の仕事と想っているクレサラ運動をはじめ34年経つ。以下ではその中で感



じたことを話したい。

貸金業法改正が3年半前に成立し、3年かけて完全施行の準備をしてきた。大阪府知事が貸金特区の提言をするなどの巻き返しはあるが、全国の監視がある中で、そんなに簡単に逆転を許さない。

これからは、クレサラ問題から貧困問題に移る必要があることは運動の当初から考えていた。

この点は、当時大阪市大助教授であった岩田さんがクレサラ被害者の生活実態調査をして、被害者の共通点として、低学歴、低所得、子沢山、借家に住む、と指摘されていた。

しかしこの時点では貧困問題には取り組まなかった。まず外なる敵である貸金業者と闘う、と内部の議論をしてきた。

3年前に80点くらいの法改正が実現して、前々から課題であると認識してきた貧困問題に取り組みことにしようと考えた。

そうした中で、大阪のホームレス部会の小久保弁護士から、法律相談会をやるから手伝ってくれ、といわれた。そこで生活保護申請支援を手伝うことになった。

日弁連消費者問題委員会の多重債務問題委員会でも、人権擁護委員会のホームレス部会と連携しようというところで、2006年釧路人権大会を取り組むことになった。そこで宣言を取り上げた。それでそれを実施する委員会として、生活保護問題緊急対策委員会が設置された。そこで委員長として引き受けた。

また、表の顔としては日弁連があるとしても、他方で市民的な運動団体があべきだ、と考えて生活保護問題対策全国会議を設けることになった。尾藤さんや小久保さんに話した。

私はこれまで30くらい全国組織を作ってきた。こうした運動が発展するかどうかは、一つには社会の要

請に沿っているかということがあるけれども、他方では、その組織の事務局

長の手腕によることになる。本当にいい事務局長がいないと運動は発展しない。その点、生活保護問題対策全国会議は、小久保さんという適任の事務局長を得て、また代表になった尾藤さんというひとの人柄でもって発展している。

次に、貧困問題の背景は、雇用労働問題であることは分かっている。憲法でも、25条と、26条と27条という配置になっている。そこで2008年の人権大会で、雇用と貧困の問題を取り上げた。

2010年の人権大会では、子どもの貧困の問題を取り上げる。

子どもの貧困問題は、教育の機会均等をいかに保障するか、という問題に関わっている。

2 反貧困運動は当面、日弁連、日司連、弁護士、司法書士たちの取り組みを中心に進めるべきだ。

生活保護裁判連絡会議が生活保護問題について15年も取り組んできたことは知らなかった。

しかしそれは、私が不勉強なのか、皆さんが宣伝しなかったせいなのか、わからないところがある。生保裁判連は、連絡会議ということになっている。弁護団、研究会、といういろいろ名称があるが、運動を広げる上で名称というのは非常に大事だ。

私たちは、最近、非正規労働者権利実現全国会議を作った。この「非正規労働者権利実現」という名称についてだけは、私は譲らなかつた。私は柔軟だから大体皆さんの意見を受け入れるが、この名称だけは譲らなかつた。日弁連の対策会議の代行を1年たつて辞めれば、この全国会議に全力を傾注しなければならぬ、と考えている。

3 より強力な運動を起こすために——クレサラ運動で学んだこと——

私は、実務と運動は別だ、と考えている。また、実務型の組織と運動型の

組織とは別であると思う。

クレサラ運動が成果を上げたのは、被害者の会と二人三脚でやってきたからだと思う。本人が闘わないと運動にはならない。自分たちの実態を、自身がマスコミの訴えられるのでなければ、弱い。被害者の人がテレビカメラの前で、話すことで、共感が広がるし、運動も広がる。その点で、非正規労働者の権利実現の闘いも、派遣労働者自身が直接話すことが大切だ。しかしそうした人たちが自身が話をするのは難しいので、そうした声を出す場を作るのが私たちの仕事である。

当事者の怒りが原点である。

私たち弁護士は、仕事が生んどのいで、早くその課題を免れるために仕事をしているようなところがある。そういう意味で、弁護士は、一件仕事を片付けたらほっとする。しかしそれでは運動は進まない。当事者はそうではない。そういう意味で、運動の原点は当事者の怒りである。権力に譲歩を迫る怒りを燃やし続けることこそが、運動の原点である。

クレサラ運動の場合、30年にわたつて反権力闘争を続けてきた組織があるから、いざ鎌倉、というとき、何を犠牲にもして駆けつける仲間と基盤を作ってきた。裁判連も、そうしたこうした基盤を作ることがなければ、いかん。

私も、代行をやめて非正規労働者全国会議に集中できるようにすれば、連合に對しては、全労連に對しては、非正規労働者のためにストをやったことがあるか、と突きつけてみたいと考えている。

皆さんもそうした姿勢でがんばってほしい。

特別報告1

生存権裁判福岡判決

生存権裁判で唯一勝訴した福岡高裁の判決については、福岡の高木健康弁護士から報告された。

まず、事案の概要として、40年以上続いた生活保護における老齢加算が小泉政権時代に廃止されたこと。段階的廃止で3年間といわれるが、実質は2年と1ヶ月しかなかったこと。その理由が、60歳代と70歳代を比べると、70歳代の方が生活費が少ないとされたこと（いわゆる比較1）や、70歳代と比較すると生活保護費の方が高いとされたこと（いわゆる比較2）を挙げ、ただでさえ不十分だった生活保護費が2割の削減になったこと。自分たちの生活ができないことが、憲法25条に違反するのではないかとの思いから、生存権裁判に至ったことが宝庫濃くされた。

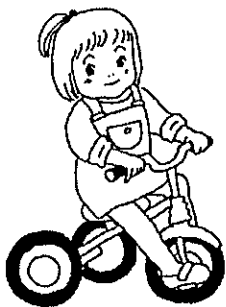
高木弁護士は、弁護団が、比較1、比較2の統計処理がおかしいのではないかと主張したことや、生活実態がこれくらいひどくなつた、25条違反の状態になったと主張したこと、違反の状況になったと主張したものを挙げたが、全国で主張したものであることだ。他方、福岡の独自性として、福岡は原告が多く、原告の生活状態を調べれば何か分かるのではないかと、医者に分析してもらうことを福岡独自にやり、医者に証言してもらったことや、ホームレス支援の組織の方にも出てもらったことを挙げられた。

裁判の結果は、一番では東京、広島で敗訴し、福岡でも敗訴したが、判決内容は、老齢加算は厚生労働大臣の裁量の範囲内で違法なしというもので、苦しいのは分かるが、まだ「生きていくには足りないか」といわんばかりの判断だったと報告された。

これに對し、福岡の原告らは全員控訴し、他の弁護士と同じ主張をしようとしたが、裁判所が弁護団とは違う考えの訴訟指揮をした。裁判所が求釈明し、被控訴人（被告）が回答にならないような回答をしたところ、裁判所は、裁判所の言い方が悪かつたのかもしれないけれども、求めた回答になつていないと言つて、再度文書によつて被控訴人に回答を求めたことである。高木弁護士は、非常に驚いた、こんな訴訟指揮は経験がない、と報告された。しかも、弁護団は、厚労省の官僚を尋問したいと主張したが拒否されたこと、この流れからすると、原告を勝たせないとおかしい、との考えだつたそうである。

高木弁護士はまた、判決の日の心境について、ずっと不安で6月14日を迎えた、勝訴判決で鳥肌が立つて大喜びした、と報告された。

最後に、高木弁護士は、国は、障害者自立支援法、後期高齢者医療制度など、社会保障の後退、切り捨てをしてきた。国は、良くなることを主張してきたが、実際検討してみると、改悪ではないか。老齢加算は、単なる切り捨てであり、良くなることとはあり得ない。25条2項違反といえるのではないか。老齢加算は、25条2項違反の社会保障切り捨ての歯止めをかける裁判ではないかと思う。絶対に負けられない。次にどこかが勝つまでは、先頭を走り続ける決意である。このように、決意表明で締めくくつて、報告を終えられた。



特別報告2

北九州市違法指導指示

事件

深堀寿美弁護士から2010年5月25日に言い渡された福岡高裁の判決について報告がされた。すでに昨年の総会の特別報告で福岡地裁の判決の報告がされており、今回の報告はその続報にあたる。

まず、事案の概要が簡単に紹介された。本件では、40代の両親とその子どもたちの世帯に対して行われた2003年8月の保護停止処分、2004年11月の保護廃止処分についてそれぞれ違法性が争われ、保護停止処分の手続違反に関する不法行為の成否も問題となっていた。地裁判決は、原告らの主張をほぼ全面的に認めていたが、高裁判決は、保護廃止処分や不法行為に関する地裁の判断を維持したものの、保護停止処分の取消請求については審査請求期間の経過を理由に認めず、地裁判決よりも後退するものとなった。本件の保護停止にあたっては、配達証明郵便が保管期限を経過して返送されたり、福祉事務所に対する不信感から受領を拒絶したりしていたため、原告らにきちんと書面が送達されておらず、生活保護法に定められた手続が遵守されていなかった。福岡地裁は、福祉事務所やケースワーカーの対応について、「法令の要求する手続を履践する姿勢が希薄」、「原告らは、ケースワーカーから、少なくとも、保護が停止されたことは伝えられたことが認められるが、処分の日時、理由等につき具体的な説明を受け、これを理解したものと認められない」と厳しく批判し、審査請求の起算点について原告の請求を認めていた。しかし、福岡高裁

は、「ケースワーカーがその点の説明までをも怠ったとは考え難い」などと、審査請求の起算点に関する地裁の判断を覆したのである。

深堀弁護士は、福岡高裁が地裁の判断を覆した点について、ケースワーカーの証言に注目した。担当ケースワーカーが地裁で証言した際、原告代理人の質問にきちんと応えようとせず、かみ合わないやり取りが続き、そのやり取りを見かねた裁判官が、「もういいですよ」と遮る場面があったというのである。福岡高裁の裁判官は、ケースワーカーの不誠実な証言態度を直接見ていないため、勝手な憶測によって判断をしたのではないかと、このことであつた。

最後に、深堀弁護士は、今回の教訓を力説された。「まだまだ裁判所がわかっていない。120%わからせる努力が必要。気を抜いてはいけません。手を抜いてはいけません。100%でも足りない。120%までやめてはいけません」と。本件については、原告らと弁護団とでじっくり話し合い、悩んだ末に、福岡高裁で敗訴した保護停止処分について上告したそうである。



第1分科会 稼働能力活用

第1分科会では、稼働能力活用について、3名の方々からご報告を頂いた後、参加者全体で議論を行いました。

まず、岸和田訴訟弁護団の半田みどり弁護士から、岸和田訴訟について、原告の生活保護申請の経過を通じて、被告である岸和田市の申請時の対応や申請却下の理由の問題点を中心にご報告を頂きました。申請時の対応については、原告が夫婦で岸和田市生活福祉課を訪れた際に、対応した職員は、面接記録表すら作らず、原告夫妻を追い返したそうです。このような水際作戦は、現役のケースワーカー曰く、「あり得ない」とのことでした。また、その次に申請に訪れた際には、被告側は原告に対して、他法他施策優先として、離職者支援資金の利用を強要すること

で保護を認めなかったそうです。しかし、原告にとつて、離職者支援資金は、容易に利用できるものではなかったとのことでした。申請却下の理由については、上記申請時には、離職者支援資金の利用をしなかったことなどが「稼働能力の不活用」とされたそうです。また、それ以降の申請時では、原告が現に就労の場を得ていたことや有効求人倍率から、就労できる可能性ありという点で、「稼働能力の活用が図られるため最低生活維持可能」とされたそうです。それらの理由に対しては、そもそも保護請求段階で稼働能力の活用を求めることが適切か、福祉の視点から見れば、稼働能力活用が十分でないことと見られやすい人にこそ支援が必要ではないか、ということも述べられました。保護請求段階で、稼働能力の活用を求めることについては、生活保護の現場からも疑問の声が上がっているようです。また、就労の期待可能性を理由に、パンの耳しか食べるものがない、現に最低生活の維持ができていなかった原告に対して保護を認めなかったことについては、被告側は現実を見ないといふ述べられました。

次に、新宿七夕訴訟弁護団の戸館圭之弁護士から、新宿七夕訴訟について、その本質と稼働能力活用との関係を中心にご報告を頂きました。新宿区

で野宿生活を余儀なくされていた原告は、アパートで暮らしたいと思い、法律家などとともに、新宿区福祉事務所へ生活保護申請に訪れたところ、相談員は、他法他施策や自立施設へ行くことを強調し、すぐには申請を受け付けなかったそうです。後に、申請は受理されたそうですが、福祉事務所は、原告に対して、「調査」という名の下にさまざまな嫌がらせを行い、「稼働能力の不活用」を理由に申請を却下したそうです。この申請却下については、そもそも稼働能力活用が問題なのか、申請却下の真の理由は「ホームレス差別」であり、申請については、居宅のあるなしで差別されている現実があると述べられました。原告は、アパート入居を目指していたため、自立施設へ行くことを拒んだところ、福祉事務所は「稼働能力の不活用」とされたそうです。自立支援施設の利用は、生活保護法4条1項にいう「あらゆるもの」に当たらず、それを理由に申請却下できないため、稼働能力活用の問題をすり替えたのです。この本質を見誤らないようにする必要があります。述べられました。そして、訴訟では、真の却下理由をあげり出すことが大事だと述べられました。また、稼働能力活用については、生活保護法4条1項を出せばなんでもできる、内容がわからぬいブックボックスであると述べられました。

最後に、静岡訴訟弁護団の望月正人弁護士から、静岡訴訟について、訴訟提起までの事実経過と本件訴訟の争点を中心にご報告を頂きました。訴訟提起までの事実経過については、リストアップにより職を失い、路上生活者となった原告が、静岡市葵福祉事務所へ生活保護申請をし、保護が開

始されたそうです。その後、収入増を理由に保護が停止されたそうですが、持病の腰痛と糖尿病が悪化し、さら

に交通事故により膝を負傷して、稼働困難な状態となり、保護再開となったそうです。その後、福祉事務所から就労開始の指示書が交付され、原告は、3回にわたり就職の応募をして、県立高校の採用面接までこぎつけたのですが、病気を理由に不採用となったとのことでした。その後、福祉事務所から指示書が履行されていないとして、弁明機会付与書の交付と弁明の指示があり、原告は、病気のために、面接まで行っても不採用になる、指示書通りに求職活動ができないといったことについて弁明書を提出し訴えたそうですが、福祉事務所は、原告に対して、保護停止処分を行ったとのことでした。その後、原告は、静岡県知事に対して、保護停止処分の取り消しを求める審査請求の提起、併せて保護停止に対する執行停止の申立をし、執行停止が認められ保護再開となったそうです。静岡県知事は、審査請求に対して棄却判決を出し、併せて執行停止決定も取り消されたとのことでした。その後、原告は、厚生労働大臣に対して、再審査請求の申立をしたそうですが、裁決を待たずして、静岡地裁に對して、本件保護停止処分の取り消しを求めて、静岡市を被告とする取り消し訴訟を提起したとのことでした。本件訴訟の争点については、保護停止処分がなされた当時64歳で、腰痛と糖尿病が持病である原告に、稼働能力があったのか、稼働能力を活用する場があったのか、また生活保護法62条にいう指示義務違反があったのかという3つを挙げられました。

報告後の参加者全体での議論では、ケースワーカーの方々から、真面目なケースワーカーほど稼働能力活用、とりわけ真摯な努力をしているかという点についての判断に困っていること、支援については、それぞれの

地域によってまちまちで、対応も大きくことなることなど、生活保護の現場について述べられました。また、保護申請時に、稼働能力活用を問うこと自体おかしいのではないかと意見が多々、指導指示との関係から、稼働能力活用を問題とする意見も出ました。そして、稼働能力活用を持ち出すことで保護をしようとするに對して、清掃など一見すれば誰でも就けそうな仕事でも、実際は就労が容易ではないという意見がありました。稼働能力が争点となる生活保護訴訟が、各地で起こされるようになり、生活保護を考える上で、稼働能力活用は重要な論点となってきました。そのため、稼働能力活用については、林訴訟で示された3要件などを踏まえつつ、これからも議論を続けていく必要があることを確認できた分科会だったと思います。



第2分科会

争訟方法

大井弁護士報告

(1) 裁判所の執行停止と仮の義務付け
いづれも、審査請求前置。また、裁決が出ていなければ、申立て可能。本訴を起す必要はない。①審査請求前置②本訴③執行停止か仮の義務付け。審査請求の結論が出ていなくても、緊急の必要性があれば、申立て可能。保護廃止、世帯分離されれば、緊急の必要性の要件はクリアできると考えられる。

(2) 審査請求との違い

審査請求では、仮の義務付けはできない。裁判所の方が行政よりは認められやすい。

(3) 裁判所の執行停止が出た場合
県は、原決定の取消裁決(認容裁決)をする。問題は、取消裁決の理由が、処分内容は認めらうえで、処分理由が具体的でないから取り消すなど不当なことも多い。抑止力のために、執行停止を取っておくことに意義がある。

(4) 裁判所が認めてくれるために
申立書は3つ必要だがとにかくスピード重視で書いて出すこと。

(5) 出せる資料は全て出すべき
特に緊急の必要性について説明すること。証拠保全・ケース記録(個人情報開示)。また、足で稼ぐ、診断書を取るなど。

(6) イメージ重視で勢いよく
特に、答弁書に対する反論書について。切迫した状況を伝えること。かなり書かないと裁判官も分かってくれない。

(7) 裁判所に対してプレッシャーをかける
2日に1度くらい、書記官に電話するなど。座り込みをする覚悟。とにかく、こちらの危機感を向こうにも伝える。マスコミとの連携も検討。

(8) 執行停止は行政にミスがあれば出させやすい
仮の義務付けの方がハードルは高い。裁判官が決定を出さなければ、人の命がどうなるか分からないというところを分かちてもらえるか。

沖繩事例報告(大井弁護士)
(1) うるま市事件
2008. 5保護廃止決定、5歳以下20歳前半の9人の子ども、実質母子家庭。自動車金融に担保に入れて、すでに車なかったが、名義だけ残っていた。停止、世帯分離せずいきなり廃止。廃止決定には、条

文しか書かれておらず「〇〇条の指導指示違反」のみ。執行停止、審査請求は認容。訴訟のうち、取消訴訟は、審査請求が認容されたため終わったが、自動車を理由として廃止したことが違法だとして国賠係属中。

(2) 2件目の執行停止事件
母子家庭。上の子どもが中学を卒業した5月に、「1週間後に長女が働いていなかったら、世帯分離する」と言われ、1週間後に就職できていないことを電話で確認して、すぐ世帯分離した。審査請求・執行停止認容。申立の理由は、①稼働能力不活用ではない、②具体的理由記載なし、③稼働能力不活用について指導指示していない、こと。裁判所は、稼働能力不活用ではない可能性があるとして、執行停止を認容。しかしながら、認容裁決の理由は、②のみ。

高知報告(中島弁護士報告)
40代の父、13歳の長男の父子家庭。妹名義の車の使用を行政に目撃される。自動車使用禁止と就労活動の指導指示。自動車使用をまた目撃される。長男のことで児童相談所にいく必要があった。児童相談所は遠い。保護停止。子どもが家出し、探すために妹の車を運転(妹は長男からの電話対応のため、運転できない)。停止を解除する代わりに、世帯分離とII類費、住宅扶助費など減額の変更決定。停止処分及び変更決定の審査請求と執行停止↓住宅費、長男のII類については執行停止。福祉事務所によれば、保護変更の理由は、就労活動をしなかったため、とのこと。個人情報開示、執行停止申立、審査請求を行う。再申請は、本人が市議会議員と相談して、再申請はしない。審査請求は認容されたが、理由不備だけ。ただ、それにより、生活保護が復活。

北九州証拠保全事件(高木弁護士報

告

(1) 事件の経緯

保護受給期間のほとんどを入院生活。退院して仕事に就くと同時にすぐに保護を辞退させられる(おにぎり事件の保護辞退も同日)。仕事が続き、お金がなくなつたのに、申請させてもらえず、自殺(2007年)。行政文書開示請求(裁量的開示。情報公開条例に基づく)したが、公益性がないとして裁量で不開示。存否情報も不開示。遺族が個人情報開示請求することも検討したが、難しいと判断。そこで、遺族が原告となつて国賠をするとして、証拠保全申立を行った。北九州市が、守秘義務があると反論。原決定は、口頭で却下された。黒塗り部分は、担当C W等の本人に対する評価、就労見込み等についてのC W意見、民生委員の本人に対する評価・所見。即時抗告審で抗告認容。客観的な評価であつて、開示されたからといって、ケースワーカー等が評価を差し控えることはなく、開示されたからといって、直ちに誤解が生じるわけではない、という理由。上告審でも結論変わらず。黒塗り部分に、開示されたら困るような情報は一切無かつた。

(2) 感想等

証拠保全に不服申立てをすること
はできないが、検証物提示命令自体(文書提出命令の条文を準用)に不服申し立て可能。本件は国賠なので比較的自動的に余裕があつたが、時間がながいときに、証拠保全を使えるかが問題。

【参加者議論】

(公務員経験者) 証拠保全について責任を追及されるのが嫌なので、開示部分について自分で決めたくなく、裁判所に決めてもらう。今後は、この最高裁決定にどこも従うと思う。年金担保貸付に関する手引きは

無差別平等の原則に反して違法であるが、裁判所を説得するのは一筋縄ではない。自動車保有の論点も同じこと。暴力団情報は、自らが訂正請求ができないため、これも無差別平等に反する。

第3分科会



「報告①」「わが国の貧困の広がりとその深化」金澤誠一(佛敎大学)
保護基準未満で暮らしている人が膨大にいる。相対的貧困率の増大、米国について2番目。705万世帯14.7%、高齢、単身が非常に高い。補足率15.3%。尺度となる保護基準に住宅扶助が含まれていない。これを含めると保護基準未満は1千万世帯、20%にも届くであろう。戦後一時期は貧困率を公表していたがその後やめた。また公表するようになったのは評価できる。未満率は現代の貧困の隠蔽性をよく示している。受給世帯の3倍から7倍は存在している。年間200万円未満の広がり。低賃金労働者の増大。6年間で214万人、25%増加。200万円は時給換算で10000円、これに満たないのが全体の2割を超える。若年・単身の保護基準よりも低い。自営業増も200万円に満たない所得層が急速に増えている。かつては3割ほどで推移。2003年以降増加、2009年で半分近く。食べていけない名目的自営業層。

雇用の不安定な非正規雇用が構造改革・リストラで増加。34.1%。2009年の減少は雇用調整（派遣の解雇）。失業率の増加にもつながっている。非正規労働が失業かの選択になっている。保護基準ギリギリの低所得、これに加えて社会保障制度の適用が不利である。長期的なスパンで抱える様々なりスルに配慮できない。貧困の予防、貧困原因の除去のために作られた社会保障制度からこうした層は排除されてしまう可能性が高い。国保滞納世帯、保険証の取り上げ、短期保険証、資格証明書の問題。国年未納の高さ、免除も加えると全体の5割が保険料を払えない。介護・障害で応益負担の強化。就学援助世帯の増加。2009年の就学援助対象者が149万人、5万人増え過去最多。15%。大阪・東京が高いが、山口や北海道でも高まっている。生活水準が保護基準ギリギリである生徒が増えている。しかし自治体は基準を切り下げる傾向にある。

現代社会における「労働力の価値分割」が進んでいる。単身世帯（若年と高齢）と一人親世帯で未満率がとりわけ高い。稼働人員が一人、収入を得る人が一人の場合、最低生活が維持できない。一家全員で働かなければ生活できない。パラサイトシングルが増大にもあらわれる。非正規でも月収15万未満、正規でも20万未満、これでは家賃を支払って独立することはできない。親元に寄生せざるをえない。同居率の増加。家族の機能の低下、脆弱化。ゆえに社会保障制度が必要になる。家族の崩壊と社会保障制度の不備の狭間に人間が落ち込んでしまう。ネットカフェ難民などが典型といえる。

固定的な過剰人口の増大、全体の賃金の引き下げ、「窮乏化法則」が現代でもみられる。タコ部屋など戦前でもあった貧困化形態が現在の派遣にもあてはまる。低賃金、ピンハネ、貯金もできない。そこにとどまらざるを得ない。滞留、固定化。貧困を見えにくくする家族へのパラサイト。住宅、教育の問題。非正規の低い組織率。権利を実現できる手段がない。受益者負担の強化、家計負担構造の変化。社会的消費手段。コスト増。賃金依存度の上昇。所得の変動に脆い。重層的、連続的、階層的な不安定要因。下へ行くほど強くなる。生活保護とも重なる。

最低生活保障ができていない、保護基準未達が増大、固定化している。それが様々な人たちであらわれている。ナショナルミニマムを現代できちんと確保していくことが重要。ナショナルミニマムを包括的に捉える必要。地域主権とナショナルミニマムの関係についてはしっかりと検討と議論が必要。民営化と相まって崩れていく可能性もある。ナショナルミニマムとは何かをしっかりと議論していきたい。「報告②」「生存権訴訟 福岡高裁判決」小川威亜（弁護士）

生活保護法8条、56条、高齢加算廃止という保護基準の切り下げにこれらが適用されるか。高裁は、法的受給権として、56条が及ぶとした。「正当な理由」はどのように判断されるのか。判断要素の選択、判断過程の合理性を審査。判断内容・判断結果でないとところがポイントだといえる。

高裁は、専門委員会2003年12月16日に「中間まとめ」を出すに至る過程を検討した。廃止の方向で見直す、高齢者世帯の最低生活の維持について引き続き検討、激変緩和措置の検討、後々も中間まとめに含まれる重要な内容であると指摘している。まとめ発表後わずか4日で削減を発表、十分な検討がされたとはみられない。考慮すべき事項を考慮していない、あるいは考慮した事項が十分な合理性を欠いている、正当な理由のない保護の不利変更にあたる。なぜこのような判決が出たか。北九州の原告団の数の多さ、一人一人のストーリーを丹念に後追ひ、裁判官にも現場にきてもらう、健康状態の調査、生活実態、被害実態を訴えてきたことが実ったと考えている。高齢加算が約20%を占めていた事実。これがわずかな手続で削られていくのか。

現在上告中の状況。執行停止も検討してみたが、どの裁判官にあたるかなど難しい問題もある。原審維持に向けて活動中。現時点で唯一の勝利判決。生活保護を实態の伴った権利としていくためのがんばっていく。「報告③」「ナショナルミニマム研究会 中間報告について」尾藤廣喜（弁護士）

中間報告が2010年6月に出された。厚生労働行政がナショナルミニマムについて検討会を持つことがこれまでなかった。これ自体に意義がある。長妻大臣、山井政務官の思いが反映した。人選も、それまでは考えられないメンバーが入っている。委員のサポート体制も構築されている。総論的にはいいことがいわれている。冒頭に憲法25条。これまではあまりなかった。保護基準にとどまらないう、雇用や保育などにも視野を広げ、諸々の政策の根幹だと位置づけている。コストではなく未来への投資。地方自治体との関係（最低基準としてのナショナルミニマム）。

個別の点は食い足りない、分析の乏しい点もある。歴史的経緯、基本構造（金銭給付については最低基準、現物・サービス給付については最適水準）、生活保護水準など。一般世帯の所得が下がると、水準均衡方式では保護の水準も下がってしまう。マーケットバスケットは正しいところがあるが、内容が恣意的になる可能性もある。新マーケットバスケット方式ともいべき、手法の複合化、多角化を議論すべきだ。

保障のための施策が並べられているが、指摘は抽象的だ。補足性の原理の見直しも触れられていない。自立助長（トランポリン型）志向というべきか。就労阻害要因の除去、就労自立に傾斜している印象。社会保険体系の維持が前提と見られるが、税財源の投入にも言及されている。再分配のパラドックスが検討されている。低所得者に限定した金銭給付につながるが、変なところで悪用されないかが心配だ。国と地方の関係は、民主党政権の方向が反映している。民間団体との連携や新しい公共など。社会保障というときに、ポジティブウェルフェアの視点だけでいいかは議論が必要だ。

大臣の私的諮問機関であることの限界が出てきている。大臣も交代したので、今後どう動いていくか注意が必要。よい方向に外野からどうもつていくか。最低生活費作業チームの進捗状況も注視したい。ナショナルミニマム基準の具体化が大きな課題。貧困・格差に起因する経済的損失の軽量化（コスト分析）も進んでいるが、現実には難しい。ダムや道路建設でも計算はたいへんなのに、社会保障で可能かどうか。あるいは、経済的に評価できないものは投資の対象にならないのか。地域主権論のなかでのナショナルミニマムの位置づけや、生活保護法改革との関係でも、グランドデザインが必要。そこに当事者の実態をどう反映させ、当事者の参加をいかに確保していくかが重要。

「助言」○竹下義樹（弁護士）
老齢加算の復活が難しいのは、予算規模、民主党の方向性（子育て重視）、運動の違いがある。ナショナルミニマム検討会中間報告について、中身が曖昧、当初の目的とややずれているなど、批判は当たるところはある。他方、今後の社会保障の運動に役立つようなものになっていけばよい。検討会が設立されたことは、政権交代のよい影響。

地域主権論では「ナショナル」の部分を強調している。最低基準以外に、最適基準（医療、保育）の議論もあった。新たなマーケットバスケットの議論もあるが、都市と地方の違いをどう考えるか。通信販売も発達している。検討会が予算獲得で利用されるといいう側面もあり、これはこれでいいともいえる。検討会に今後どう重みを持たせていくか、正式な審議会として位置づける可能性も考えられるが、政治状況の混迷で、そもそも再開できるかを危ぶむ声もある。

「フロアからの発言など」
・ナショナルミニマム検討会、ポジティブウェルフェアや積極的労働市場の視点も入っている。それぞれ混在している印象。社会保障のイメージにかかわる議論だ。
・個人だけでなくコミュニティもエンパワーメントする。新しい公共との接点は？
・これまでとは違う、福祉国家論の積極面に焦点を当てる議論。範疇に入らない人間はどうなるのか。表の北九州方式（地域力の再生）の悪い面。お金のためにするのは、福祉の削減にかならない。サービスのオペティマム化、弱いところへのしわ寄せ。
・ナショナルミニマムを守る主体、公務員も非正規化している問題。
・ナショナルミニマムが確保されていないなかでの生活保護裁判連の運動の意義・価値。

「助言」○竹下義樹（弁護士）
老齢加算の復活が難しいのは、予算規模、民主党の方向性（子育て重視）、運動の違いがある。ナショナルミニマム検討会中間報告について、中身が曖昧、当初の目的とややずれているなど、批判は当たるところはある。他方、今後の社会保障の運動に役立つようなものになっていけばよい。検討会が設立されたことは、政権交代のよい影響。

「助言」○竹下義樹（弁護士）
老齢加算の復活が難しいのは、予算規模、民主党の方向性（子育て重視）、運動の違いがある。ナショナルミニマム検討会中間報告について、中身が曖昧、当初の目的とややずれているなど、批判は当たるところはある。他方、今後の社会保障の運動に役立つようなものになっていけばよい。検討会が設立されたことは、政権交代のよい影響。

