

# KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

## 生活保護制度の現状と課題

|       |                                                                                                                                                 |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| メタデータ | 言語: jpn<br>出版者: 関西外国語大学<br>公開日: 2016-09-05<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En):<br>作成者: 久礼, 義一, 平峯, 潤<br>メールアドレス:<br>所属: 関西外国語大学短期大学部,<br>関西外国語大学短期大学部 |
| URL   | <a href="https://kansaigaidai.repo.nii.ac.jp/records/5755">https://kansaigaidai.repo.nii.ac.jp/records/5755</a>                                 |

研究ノート

# 生活保護制度の現状と課題

久禮 義一  
平峯 潤

## 1 はじめに

憲法25条には「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」と定められ、それを受けて生活保護法第1条は、「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」と規定されている。

ここから明らかなことは、

- (1) 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、という憲法25条の生存権規定が生活保護制度の根拠であること。
- (2) 国家の責任において実施されること。
- (3) 生活に困窮するすべての国民を対象とする一般扶助主義に立つこと。
- (4) 困窮の程度に応じて必要な保障を行うという個別性の原則に立つこと。
- (5) 最低限の生活保障にとどまらず、同時に自立を助長することが保障の目的であるということ、

である。<sup>注1)</sup>

しかしこのような法制度の理念に対して現実には「おにぎり食べたい」という日記を残して、北九州市で平成19年7月10日、市福祉事務所の勧めで生活保護受給の「辞退届」を出した男性が自宅で「孤独死」している。

男性は平成18年末から生活保護を受けていたが、福祉事務所は男性が就労可能であると判断し、男性に半ば強制的に「辞退届」を提出させた。そのことは男性の日記に「働けないのに働けといわれた」という記述から判断される。<sup>注2)</sup>

またこれより1カ月前の平成19年6月、大阪市平野区の49歳の男性が認知

症の母親を殺害したとして承諾殺人に問われる事件が起こった。

男性は交通事故のために失明し、後遺症もあり、警備員の職を失い、平成18年に同区の生活保護窓口を訪れたが、働けないという医師の診断書などをそろえてくるよう求められ、「診断書はお金がかかる」と提出しなかった。<sup>注3)</sup>

生活保護法では、希望者に申請書を渡さなかったり、申請前に医師の診断書を求めたりする行為を禁じている。しかし、後に検討するように生活保護をめぐる窓口の対応、また受給辞退の勧告のため悲惨な事件が多発している。

反面、生活保護世帯の元暴力団員の夫と妻らが介護タクシー代金約2億4000万円を不正に受給した北海道滝川市事件<sup>注4)</sup>や、大阪府岸和田市の男性が航空機、新幹線利用で生活保護の「通院交通費」として約439万円を使っていたが、市当局は「適正な支給」と認めた例などがあり、「不正受給」をめぐる問題が指摘されている。<sup>注5)</sup>

生活保護受給者数の多い大阪市では平成21年9月、市民のほぼ20人に1人が生活保護受給者となり市の財政に大きな影響を与え、生活保護政策が今や地方自治体の政治課題にもなっている。<sup>注6)</sup>

わが国における生活保護制度の最大の問題は、本来ならば生活保護を受けることができる低い所得しか得ていない人が生活保護を受けていないということである。すなわち本来、生活保護によって救済されるべき人が救済されずに、非常に厳しい生活を強いられていることである。反面ごく少数ではあるが受給資格がないのに受給を受けている「不正受給者」が存在することである。

本稿において、現状のわが国における生活保護制度が、なぜ憲法や生活保護の理念と乖離しているのか、法制度や行政の対応等を中心に、あるべき生活保護制度の確立への一里塚となるべく拙い考察を試みる。

## 2 生活保護制度

### (1) 役割

生活保護制度の役割としては、まず第1に生活保護制度は、社会保障制度

の重要な役割のひとつである所得再配分機能を最も強く発揮する制度である。資本主義社会においては、疾病、失業、労働災害など貧困に至る原因が、必ずしも個人の責任に帰すべきものでないことが多い。このような状況の下で、優勝劣敗の市場原理のみを貫徹することになれば、かえって社会の不公平を助長することになる。その意味で貧困の原因である社会制度に最も適切に対応できる制度としての生活保護制度の役割は重大であるといえよう。

第2には、疾病や事故、老齢、離婚等何らかの理由で収入が激減したり、多大な支出が必要とされる事態に至ることは国民の誰でもありうることであり、このような不測の事態に至ったときに底支えする制度としての役割である。

第3に、生活保護制度は福祉制度の効率的な運用にも貢献している。<sup>注7)</sup>

しかも、日本の生活保護法は次の3つのすぐれた点をもっている。

1つは、生活保護法は無差別平等原理に基づいており、生活困窮に陥った原因を問わず、保護支給の対象者をあらかじめ限定していない。つまり現在、実際に収入が最低生活費のラインを割り込んだ状態になっている人に対して、それが病気やけがの結果であるか、失業によるのかを問わない。さらに、生活困窮に陥っている形態にも関係なく、生活保護の対象となる。それゆえ、よく聞かれる生活保護法に関する誤解に、生活保護は、住居がなければ保護が受けられない、つまりホームレスの人は保護の対象外だとか、65歳以上でないと受給できないとか、病気か障害を負っていないと支給されない、というものがあるが、これはまったくの誤りなのである。

2つには、生活保護は「権利」として保障されることになっている点である。前もって保険料を払っているわけでもないのに保護を受けるのは気が引ける、という声も聞かれる。しかし法が予定しているのは、むしろ、人々が生活保護を積極的に活用し、生活の傷を癒し、新たな活力を育てることなのである。

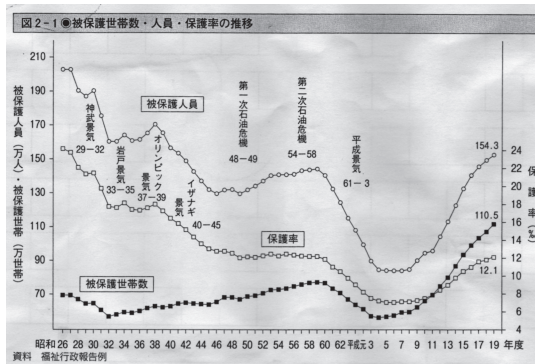
3つには、生活保護は生存権原理に基づいており、「健康で文化的な生活」を保障することになっている。これを受けて、経常的な最低生活費を保障する保護費の支給とともに、医療や介護を、それぞれが必要になったときに保

障することになっている。<sup>注8)</sup>

## (2) 実態

### a. 被保護人員、被保護世帯数

(イ) 昭和26年度～平成5年度まで被保護人員数は減少、被保護世帯数はほぼ横ばいの傾向にあったが、平成8年度以降は一転して両指数ともに急上昇の状況が続いている。



## b. 国の予算と生活保護費の年次推移

## 国の予算と生活保護費（当初予算）の年次推移

（単位：億円）

| 年度             |                  | 昭40      | 50       | 60       | 平7       | 12       | 16       | 17       | 18       | 19       | 20       |
|----------------|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 予算額            | 一般会計予算(A)        | 36,581   | 212,888  | 524,996  | 709,871  | 849,871  | 821,109  | 821,829  | 796,860  | 829,088  | 830,613  |
|                | 一般歳出予算(B)        | 29,199   | 158,408  | 325,854  | 421,417  | 480,914  | 476,320  | 472,829  | 463,660  | 469,784  | 472,845  |
|                | 社会保障関係費(C)       | 5,184    | 39,282   | 95,740   | 139,244  | 167,666  | 193,787  | 203,808  | 205,739  | 211,341  | 216,132  |
|                | 厚生労働省予算(D)       | 4,787    | 39,067   | 95,028   | 140,115  | 168,703  | 201,910  | 208,178  | 209,417  | 214,769  | 221,223  |
|                | 生活保護費(E)         | 1,059    | 5,347    | 10,815   | 10,532   | 12,306   | 17,489   | 19,230   | 20,461   | 19,820   | 20,053   |
| 予算に占める生活保護費の割合 | 対一般会計予算比(E/A)    | %<br>2.9 | %<br>2.5 | %<br>2.1 | %<br>1.5 | %<br>1.4 | %<br>2.1 | %<br>2.3 | %<br>2.6 | %<br>2.4 | %<br>2.4 |
|                | 対一般歳出予算比(E/B)    | 3.6      | 3.4      | 3.3      | 2.5      | 2.6      | 3.7      | 4.1      | 4.4      | 4.2      | 4.2      |
|                | 対社会保障関係費予算比(E/C) | 20.4     | 13.6     | 11.3     | 7.6      | 7.3      | 9.0      | 9.4      | 9.9      | 9.4      | 9.3      |
|                | 対厚生労働省予算比(E/D)   | 22.1     | 13.7     | 11.4     | 7.5      | 7.3      | 8.7      | 9.2      | 9.8      | 9.2      | 9.1      |

図表②（前掲 社会福祉の動向）

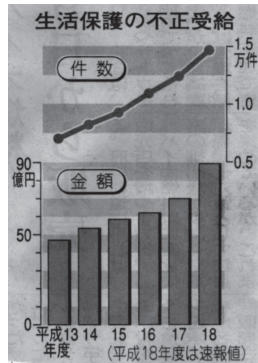
平成21年度予算において生活保護費は2兆円を超えた。予算に占める生活保護費の割合は対社会保障関係予算比で9.3%、対厚生労働省予算比で9.1%となっている。

## c. 不正受給

生活保護費の不正受給の件数・金額は、平成15年度からのわずか3年間で約1.5倍に増え平成18年度には件数14,669件・金額89億円にものぼっており、社会的に大きな関心を集めるまでになっている。

| 生活保護費の不正受給の状況                   |                                                                                      |        |        |        |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|
|                                 | 03年度                                                                                 | 04年度   | 05年度   | 06年度   |
| <b>不正受給件数</b>                   | 9264件                                                                                | 10911件 | 12535件 | 14669件 |
| <b>不正受給金額</b>                   | 59億円                                                                                 | 62億円   | 72億円   | 89億円   |
| <b>生活保護の通院交通費(移送費)をめぐる一連の動き</b> |                                                                                      |        |        |        |
| <b>07年11月</b>                   | 北海道滝川市で元暴力団員らが通院費を詐取して逮捕。2億円超の不正受給事件に                                                |        |        |        |
| <b>08年4月</b>                    | 厚生労働省が、これまでの支給を「例外的」となどと厳格化する局長通知を出す                                                 |        |        |        |
| <b>6月</b>                       | 外添厚生労働相が局長通知の「事実上の撤回」を発表<br>埼玉県深谷市で元暴力団員らが通院費などを不正受給して逮捕。通院費約284万円を含め計1900万円余りの不正が発覚 |        |        |        |

図表③（平成20年8月22日 朝日新聞）



図表④ (平成19年10月5日 産経新聞)

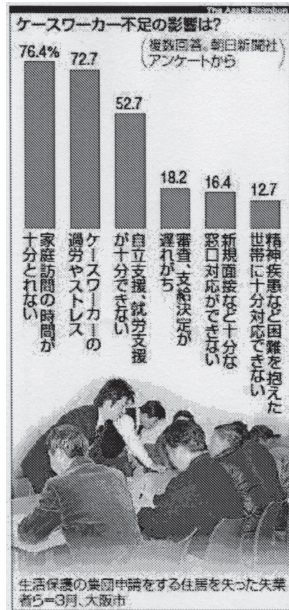
不正受給はごく一部の誰が見ても悪質なケースを除いては、そのほとんどが、保護基準の低さや、世帯単位の矛盾を背景として、生活苦や自立への要求を原因としており、その金額（平成18年度89億円）も総受給額（2兆53億円）から見ると少なく、厚生労働省が「不正受給」をあまりにも大きく取り上げることによって善良な受給者の不当・違法な切り捨ての要因として作用することになっているという意見もある。<sup>注9)</sup>

#### d. 保護申請の増加

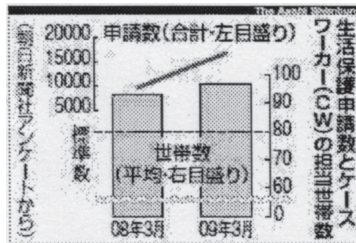
平成21年1月の申請数は2万5529件と平成20年12月に比べ約3割増えた。非正規社員が職を失い、生活保護に頼るケースが目立つ。自動車関連や電機関連の企業が多い地域では「派遣切り」「解雇」による相談・申請が目立つ。<sup>注10)</sup>

#### e. ケースワーカーの不足

不況による生活保護申請の急増に伴い支援に当たるケースワーカーの不足が深刻になっており、結果としてケースワーカー一人当たりの担当世帯数が増加したため、「家庭訪問の時間が十分に取れない」「ケースワーカーの疲労やストレス」などの影響が出ていると感じるケースワーカーが7割以上にもなっている。（指定市・東京23区・県庁所在市の全国73市区 朝日新聞調査平成21年5月）



図表⑤ (平成21年5月8日 朝日新聞)



図表⑥ (平成21年5月8日 朝日新聞)



### 3 生活保護法の問題点

#### (1) 水際作戦

図表⑦で列挙されるような事件は何故発生したのであろうか。

| 生活保護の窓口対応に絡んで起こった主な事件 |                                                                          |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 05年 1月                | 北九州市で独居男性(68)が孤独死。前年、生活保護を何度も求めながら申請を拒否されていた。                            |
| 06年 1月                | J R 下関駅を放火、全焼させた容疑で男性(74)が逮捕された。その後の公判で、男性が北九州市の福祉事務所で保護を受けられなかったことが判明。  |
| 06年 2月                | 京都市の河川敷で、市から生活保護を断られた男性(54)が認知症の母親(86)を絞殺。7月の判決で、裁判官が「保護行政が関わっている」と言及した。 |
| 06年 5月                | 北九州市で身体障害者の男性(56)が孤独死。衰弱して保護を求めたが、市は、長男による扶養の可能性などを理由に拒否していた。            |
| 06年 6月                | 北九州市で保護打ち切り後、何度も申請を断られた男性(66)が役所の窓口前で割腹自殺を図り、銃刀法違反容疑で逮捕。                 |
| 06年 7月                | 秋田市役所の駐車場で男性(37)が自殺。生活保護申請を2度にわたり却下され、市民団体のメンバーに生活苦の悩みを打ち明けていた。          |

(年齢はいずれも当時)

図表⑦ (平成19年9月18日 朝日新聞)

生活保護法には、国家責任、無差別平等、最低生活保障の3原則、また補足性の原則、申請保護の原則、基準及び程度の原則、また必要即応の原則、世帯単位の原則の5原則が定められている。特に申請保護の原則は「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。」(生活保護法第7条。以下法と略す)と法文上にも明記されている。即ち、申請に訪れた人に行政機関(福祉事務所)は申請書を渡し、受理し保護に該当するか審査しなければならない、申請自体を拒むことは違法とされる。しかし現状は、政令指定都市と東京23区の生活保護窓口へ相談に訪れた人のうち、実際生活保護の申請をした割合(申請率)は2006年度は45%にとどまっている。(図表⑧参照)

## 生活保護制度の現状と課題

■政令指定市と東京23区の申請率  
(06年度、厚生労働省調べ)

| 市区        | 申請率   |
|-----------|-------|
| 札幌        | 36.8% |
| 仙台        | 46.4% |
| さいたま      | 59.5% |
| 千葉        | 70.5% |
| 横浜        | 38.0% |
| 川崎        | 55.9% |
| 静岡        | 42.1% |
| 名古屋       | 38.2% |
| 京都        | —     |
| 大阪        | 37.1% |
| 堺         | 49.6% |
| 神戸        | 40.0% |
| 広島        | 47.1% |
| 北九州       | 30.6% |
| 福岡        | 49.3% |
| 東京23区(合計) | 40.7% |

住所不定者や職権による保護のケースは除かれている。京都市は集計方法に誤りがあり、再集計のため含まれていない。新潟市と浜松市は07年に指定市になった

図表⑧ (平成20年7月22日 朝日新聞)

生活保護を窓口で申請させない違法な「水際作戦」の広がりをうかがわせる。申請拒否の「門前払い」、所謂、水際作戦対象の半数は受給資格がある可能性が高く、申請拒否の66%に「違法性」があることが日本弁護士連合会(以下日弁連)の電話相談の結果わかった。(図表⑨参照)

日弁連の電話相談に寄せられた主な事例

| 当事者            | 生活の状況                                        | 自治体の対応                 | 生活保護制度では                                  |
|----------------|----------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------|
| 北海道の兄弟(30～40代) | ともに知的障害があり、仕事が見つからない                         | 「若いから働けるはず」            | 若くて働く能力があっても、仕事が見つからなければ保護は受けられる          |
| 栃木県の男性(60代)    | 経営する食品店の利益が月数万円。借金は1千万円以上                    | 「自宅を処分しなさい」            | 著しく高額でなければ、保護を受けながら持ち家に住み続けられる            |
| 長野県の夫妻(60代)    | ともにがん患者。病気が原因で仕事もやめ、収入も預貯金もない                | 「生命保険を解約しないと保護は受けられない」 | 夫妻は解約しても返戻金はない。このような場合は保険はそのままでもいい        |
| 大阪府の女性(60代)    | 息子夫婦と同居。家族で300万円以上の借金があり、年金や賃金のほとんどは返済にあてている | 「借金による困窮なので保護は無理」      | 生活保護では困窮の原因は問われず、借金があるからといって申請拒否の理由にはならない |
| 兵庫県の男性(30代)    | 身体障害と精神障害がある。別居の父から援助を受けるが、父は経済的に限界          | 「父親の援助で暮らすように」         | 親子のように扶養義務があっても、無理な援助は必要ない                |
| 福岡県の夫妻(60～70代) | 2人合わせ年金は月10万円。60代の妻は腰の持病で働けず。ヤミ金からも借金        | 「最大限働いて努力せよ」           | 高齢の上病気もあって働ける状態でなく、就労を強要するのは違法            |

図表⑨ (平成18年9月1日 朝日新聞)

保護を申請段階で未然に拒否する「水際作戦」を定着させたのは、マスコミで大きく取り上げられ、不正受給のキャンペーンが行われた1980年和歌山

県御坊市の「暴力団員の保護受給問題」である。

厚生省の課長通知123号の「生活保護の適正実施について」、所謂123号通知は適正化という名の下の水際作戦強化であり、申請時に収入申告書、資産申告書、包括同意書の3つの書面の提出を求めるものである。包括同意書は申請世帯の資産・収入調査について、調査先を特定せず包括的に同意を与える白紙委任状であり、具体的な調査の必要性を前提とする法29条に違反する疑いがある。<sup>注11)</sup>

## （２）補足性（第４条）の原理の肥大化

法第４条第１項「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。

また第２項で「民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする」と規定している。

３原理は憲法上の要請・原理ともいうべきであるのに対して、第４条の補足性の原理は自己責任の考え方に基づく資産保有限度など法解釈上の根拠となるに過ぎなく、従って補足性の原理はこれら３原理を制限するものであってはならず、３原理の趣旨を最大限生かすものでなければならない。

しかし、法の中核的原理である無差別平等原理の形骸化が進行し、補足性の原理の肥大化が目立つ運用形態になっている。

実際の電話相談でも図表⑨のような回答が社会保険事務所で行われている。具体的内容は「保護の手引き」（平成20年版）によると、

### （ア）資産の活用について

土地・家屋は売却して代金を生活費に充てる。しかし現に居住の用に供されているもので、処分価値と利用価値を比較して、処分価値が著しく大きいもの以外はそのまま保有が認められる。田畑については、現に耕作しているなど利用価値は高いもので、当該地域の農業の平均耕作面積までは保有が認められる。それ以外の生活用品についても、当該地域の普及率が70%を超え

るものについては、地域住民との均衡など勘案のうえ、保有が認められる。

自動車については、原則として保有は認められておりませんが、障害者や、山間僻地に居住する者等が通勤のため必要とする場合、障害者は通院、通所及び通学のため必要とする場合は保有が認められることもあります。

なお、資産については、機械的な取り扱いはできるだけ避け、その世帯の自立の芽を摘んでしまうことのないよう配慮して取り扱うことが基本的な考え方となっています。

#### (イ) 能力の活用

能力も資産と同様、それを最低生活の維持のために活用することが要件とされています。従って、現実には稼働能力があり、身勝手なことさえいわなければ適当な職場があるのに、どうしても働こうとしないものについては、その補足性の要件を欠く者として保護を受けることはできません。

しかし、働く意思と能力があり、求職活動を行っていても現実に働く職場がない時には、保護を受けることができます。

#### (ウ) 扶養義務

民法に扶養義務の規定があります。法もこの規定に着目し、民法に定められている扶養義務の履行を保護に優先させています。特に夫婦相互間および未成年の子に対する親は極めて強い扶養義務が課せられています。<sup>注12)</sup>

以上のことを認識したうえで日弁連の生活保護110番の結果を分析すると、

- ①「65歳まで稼働年齢なので頑張って仕事を見つけて下さい」との回答は65歳の稼働年齢の根拠もなく、稼働能力はあってもそれを現実に活用する環境がない場合には、法第4条1項の補足性の要件に反するものでない、と前述の「手引き書」にも書かれている。年齢を理由に保護の対象外とすることはできない。
- ②「扶養義務者に援助してもらいなさい」。確かに法には扶養義務が規定されているが、家族形態の変化により、現在の家族・家庭関係は法が予定するような関係でなく、保護利用世帯の扶養義務者のうち、仕送りをしている者の割合は全体として24%。履行者は前夫、夫子、兄弟で「相対的扶養義務者」からの履行はまれである。

なお、社会福祉事務所は申請を親族に知らせるということを申請の水際作戦の1つとして使っている。

- ③「持ち家を処分しなさい」。前述のごとく持ち家があることが補足性の除外とならない。
- ④「借金があると保護を受けられない」。所持金についても無一文にならないければ申請できないことはない。当該世帯の最低生活費（1カ月）の2分の1程度は絶対認められる。
- ⑤「ホームレスは保護を受けられない」。ホームレスの人は申請できないという誤った指導が行われていることがマスコミ等でも報道されている。<sup>注13)</sup> しかし、このような説明は、住居（住所）のない人を保護の対象者として予定している法第19条1項2項に反することは明らかである。

#### 4 行政の対応

平成15年8月、厚生労働省社会保障審議会福祉部会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設置され、2004年12月15日の報告書において「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向のもと検討が進められた。問題の多い補足性の原理については、

資産、能力活用等の在り方

- 補足性原理の運用にあっては、年齢等外形的基準で機械的に判断するのではなく、申請者の実態を十分に把握したうえで対応することが必要である。
- 稼働能力活用の要件については、ともすれば身体的な稼働能力の有無や年齢のみをもってこれを判断する傾向も見られる。しかし、稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断すべきものではないことに留意すべきである。
- 稼働能力の活用状況については、年齢などに加え、本人の資格・技術、職歴、就労阻害要因、精神状態等に関する医師の判断等と、これを踏まえた本人の就職活動の状況や地域の求人状況等の把握による総合的強化が必要であり、その客観的評価のための指針を策定することが必要である。また、稼働能力自体は可変的であり、その能力の変化に応じて活用の在り方も変

わるものである。

- 預貯金（現行は最低生活費の0.5カ月分）の保有については、保護開始直後の運営資金としての必要性や自発的な家計運営の有用性の観点から拡大することにより、結果的に早期の自立につながりやすくなる。その具体的な限度額については、たとえば新破産法にかんがみ、最低生活費の三か月分までは保有可能とすることも考えられる。
- 保護費のやりくりによって生じた預貯金等については、生活保護法の趣旨目的にかなった目的と態様で保有を容認することが適当である。
- 居住用不動産を担保とした貸付制度（長期生活支援資金）の積極的な活用を推進すべきである。
- 最低生活の維持に活用すべき資産の範囲については、預貯金、土地、家屋、自動車に限定し、一般的な生活用品については、早期の生活再建の観点から原則として含めないとすべきである。
- 扶養能力調査は実効性が低いなどの問題がある。民法上の扶養義務が優先するという基本原則は維持すべきものの、社会常識や実効性の観点から、夫婦・親子以外の扶養義務者については、個々のケースの状況や地域の実情に応じ、各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべきである。<sup>注14)</sup>

また加算については、老齢加算について原則70歳以上を対象に月額1万7930円を上乗せ、母子加算はひとり親世帯を対象として、子供1人であれば2万3260円が加算されていた。その理由は老齢加算については「高齢者は咀嚼力が弱いため、他の年齢層に比し消化吸収がよく良質な食品を必要とするとともに肉体的条件から暖房費、被服費、保健衛生費等に特別な配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる」としている。

また母子加算については、「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充、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」とし

て、それぞれ必要性が確認されてきた。<sup>注15)</sup>

このようにして、70歳以上の高齢者や母子世帯の最低生活が辛うじて保障されてきた。

しかし加算の在り方についての中間報告で、老齢加算について一般の低所得高齢者の消費支出額は70歳の方が60歳代より少ない。母子加算については最終報告で、母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶養基準額は一般母子世帯の消費支出額よりも高い。また母子加算を除いた生活扶助基準額は、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。母子世帯の方が一般家庭より外食費や被服及び履き物費等について支出額が多い。これらにより現行の母子加算は必ずしも妥当でない、と報告した。<sup>注16)</sup>

いわば70歳代の人はお金が必要でないので（使わない）加算不要。母子世帯はお金を使いすぎたから加算不要と結論付けた。

その報告書に基づいて厚生労働省は平成18年から老齢加算廃止、母子加算は2005年から子供が15歳以上の場合は段階的に削減され、平成19年から全廃された。

老齢加算、母子加算について、この制度を廃止したのは違法であるとして多くの訴訟が起こされているが、現在までのところ違法性を認める判決は出ていない。

#### ■老齢・母子加算と訴訟の主な動き

|        |                            |
|--------|----------------------------|
| 1949年  | 母子加算制度創設                   |
| 60年    | 老齢加算制度創設                   |
| 03年12月 | 厚生省の専門委員会が老齢加算の見直しを提言      |
| 04年4月  | 老齢加算の段階的な削減開始              |
| 12月    | 厚生省の専門委員会が母子加算の見直しを提言      |
| 05年4月  | 母子加算の段階的な削減開始              |
| 12月    | 広島県内の32人が広島地裁に提訴           |
| 06年4月  | 老齢加算全廃                     |
| 07年4月  | 16～18歳の母子加算廃止              |
| 08年6月  | 東京地裁で初判決。老齢加算について原告側の請求を棄却 |
| 12月    | 広島地裁で判決。母子加算について初の判断       |

#### ■老齢加算と母子加算の減額

|      | 老齢加算  | 母子加算<br>(16～18歳) | 母子加算<br>(15歳以下) |
|------|-------|------------------|-----------------|
| 03年度 | 17930 | 23260            | 23260           |
| 04年度 | 9670  | 23260            | 23260           |
| 05年度 | 3760  | 15510            | 23260           |
| 06年度 | 廃止    | 7750             | 23260           |
| 07年度 |       | 廃止               | 15510           |
| 08年度 |       |                  | 7750            |
| 09年度 |       |                  | 廃止              |

（都市部の支給額、母子加算は  
子供1人の場合）

図表⑩（平成20年12月25日 朝日新聞）

平成20年6月の東京地裁の判決は老齢加算の廃止決定に裁量権の逸脱はな

く、適法であると判断した。<sup>注17)</sup> また、平成20年12月の広島地裁の判決は、母子加算にしては、母子世帯に、一般世帯の支出総額と比較して加算に相当するほどの特別な需要があるとは言い難いと述べ、廃止に違法性はないと判断した。

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の委員を務め、この両判決に証人として出廷した布川日佐史静岡大教授は、厚生労働省の加算制度廃止はこの専門委員会の提言を受けて行われたと主張していたが、布川教授の「専門委員会は老齢加算の無条件の廃止を結論付けていないし、母子加算の廃止についても慎重に議論、検討すべきだとした」との証言は注目されるし<sup>注18)</sup>、母子家庭の比較対象にした家庭はわずか32世帯（平成20年6月26日 朝日新聞）という調査は、果たして信頼できるのか疑問が残る。

## 5 結びにかえて

### (1) 保護対象者増加原因

被保護人員、世帯数、保護申請の増加の原因はいろいろ考えられるが、バブル経済の崩壊に伴って経済不況のため、正規労働者を派遣・契約社員やパート労働者に切り換えるなどの不安定雇用が増加し、リストラが横行したことや、賃金の切り下げ、営業時間の延長、人員の削減などが常態化し、働いても生活できないという「ワーキングプア」問題が発生したことがあげられよう。このような経済危機の下、生存権保障の意義はますます重要になってきている。然るに生活保護の現場では、これまで述べたような違法な法運用や「補足性」を過度に強調することによって生活保護制度の本来の機能が喪失しかかっているのは何故か。

その最も大きな原因は国と地方自治体の財政赤字によるものである。この赤字解消の路線として、国は構造改革路線を採用した。この構造改革路線を支える論理が政府の規制や介入を排除し、市場原理を自由競争に任せる新自由主義である。この考え方は福祉の分野では「自律自助の強調」「競争原理の導入」や「効率的な」福祉を実現することである。「新自由主義」に基づく福祉の考え方は、福祉における国の責任の後退、効率優先、市場主義優先



の福祉を招き、生活保護や無抛出等の縮小、後退を必然的に招くことになるのである。また行政における弱者に対するセーフティーネット機能をともすれば軽視することになる。<sup>注19)</sup>従って生活保護人員の増加は単なる個人の「自己責任論」に基づくものではない。たとえば首都圏の小学校で臨時教員として働く50代の女性は、年収80万円、生活保護で月5万円前後を受給。<sup>注20)</sup>53歳清掃員は月26日働いて月手当12万円、生活保護費2万4221円受給。<sup>注21)</sup>この実例などで明らかなようにまじめに働いていても人間らしい生活ができないのが現状である。

生活保護対象者増加の原因は前述の経済関係にあることに間違いはないが、現在の日本社会構造の変化にもその原因が存在すると考える。すなわち、1990年ごろまでは、個人と国民生活の間に様々な「中間集団」があり、個人に生じた生活リスクを引き受けてきた。個人の側から見れば、リスクに見舞われそうになった時それが現実化するのを防いでくれる中間集団が存在した。

それは第1に家族であり企業であった。親族、コミュニティーもある程度まで期待できた。家族の領域でも離婚したり、親が病気になり亡くなったりしても親戚や近所の人が助けてくれた。病気や進学等急にお金がいるようなときには、お金を都合してくれる「頼母子講」があった。

しかし1990年代以降、中間集団が様々な生活リスクから個人を守れなくなる事態が生じている。生活水準が高くなったため、家族だからといっても頼れない。企業も同じである。「リストラ」という名の人員整理が盛んであり、失業した男性社員を家族が守ってくれるどころか「失業離婚」というケースさえある。<sup>注22)</sup>

個人的対処への公共的支援が必要となってきた。中谷巖も村、大家族、会社の存在が人々には安定感を与え、貧乏にも耐えられたが、アメリカ流の経営手法の導入により、会社はもはや共同体でなくなり、所得の稼ぎ場所に転じた。日本人は大昔から他人への配慮を忘れず、絆を大切に、お互いに助け合う共同体的生活であったが、現在格差拡大による貧乏層が目立って増え、日本社会の温もりが消え、人と人との絆が希薄になり、人心が荒み始めた

述べている。<sup>注23)</sup>

## (2) 憲法25条の理念

憲法25条は「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」と規定する。つまり、国民には人間らしい生活ができるように配慮すべきことを国に対して要求する「権利」がある、ということである。従って、国の側からすれば、すべての国民に対して人間に値する生活を保障する「義務」を憲法上負わされているわけである。ところが、ここにいう「権利」は実は権利ではないのだ、という議論がある。いわゆる「プログラム規定」である。

「プログラム規定説」とは、憲法25条は、個々の国民に対して具体的な請求権を付与したものでなく、「国が常に、そのことにつき努力すべきであるという、将来の政治や立法に対する基本的方向を提示したもの」であって「国の政治的・道徳的義務を明らかにした」ものに過ぎないと説く見解である。

憲法25条は、国の努力目標を定めたものであって法的な義務を課すものでなく、従って国がその「努力」を怠ったとしても、政治議論の対象となりうることはともかく、法律問題にならない、というのである。

この説が「通説」として君臨したのは、弱小を切り捨てひたすら経済発展を追求する支配体制にとって一番都合のよい理屈だったからである。最高裁は憲法25条について、この規定は国の政治的道徳的義務であるといういわゆる「プログラム規定説」を採り続けている。しかし今日、学説レベルでは生存権を「法的権利」としてとらえる法的権利説が支配的である。これは、憲法25条は単なる立法者の道義的義務ではなく国民の権利ではあるが、個別的な法律を規定することによりはじめて具体的な権利となるとする抽象的権利説と、同様に立法によりはじめて具体的権利となるが立法がなされていない場合にはその不作為が違憲であることを確認する訴えも提起できるとする具体的権利説に分けることができるが、学説の多くは具体的権利説には批判的見解を取っている。

また、「健康で文化的な最低限度の生活」は財政政策や予算の事情など国

の都合でそれを切り下げることが許されない。

すべて国民が「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」ということは、最低限度の生活を営み得なくなったときにはじめて権利が発生するというだけでなく、どのような場合でも、すべての国民が最低限度の生活を下回ることをないようにすることこそが、この権利の実現であると考えべきである。<sup>注24)</sup>

以上のように憲法25条解釈すると、憲法の下で存在する生活保護法の運用面での水際作戦や、法第4条の補足性の肥大解釈は違憲の疑いがあると考えられる。

### (3) 今後の展望

当面の制度の運用の改善として日本弁護士連合会は、①申請権の侵害（水際作戦による追い返し）をやめさせること、②ホームレスに対する居宅保護が可能であることを徹底すること、③「自立＝保護からの離脱」とする画一的見方を廃し、実情に合わない形式的な就労指導に従わないことを理由とする保護廃止をやめさせること、④生活保護費削減方針を是正すること<sup>注25)</sup>をあげている。

日本弁護士連合会は生活保護法制の改正提言として、より積極的に生存権を保障する内容を持つ生存権保障法制度を整備するために、イ）生活保護法を「生活権保障法」などのスティグマ（恥の烙印）のない名称に改めること、ロ）保護開始時の資産保有の要件を緩和すること、ハ）所得と財産等の調査の軽減、ニ）教育扶助の範囲を高等教育まで拡大すること、ホ）苦情相談のための第三者機関の設置、ヘ）補足率等の貧困調査<sup>注26)</sup>、などを挙げている。

橘木俊詔氏もわが国の生活保障の問題点として、第1に資産調査を伴う資格検査、第2に申請の手続の複雑さ、第3に扶養義務制度、第4に勤労の強い勧め等、生活保護を受けるための基準がとても厳しい、と主張されている。<sup>注27)</sup>

経済不況のための財政悪化のしわ寄せを弱者に押し付けることは決して許されない。生活保護制度は憲法25条の理念に基づくものであって、行政から

国民への「施し」でもなく、国民の権利である。貧困は「自己責任論」で処理できる問題ではない。

他の社会保障制度のような業界圧力団体（医師会、製薬業界、製剤師会等）がなく、支給者に対する応援団体が少ない今日であるが、最近このような弱者支援の団体が誕生し、支援を続けていることは力強い限りである。（たとえば湯浅誠氏中心のNPO法人自立生活サポートセンター・もやい等）

しかし、政治（行政）が真剣に取り組むことが最も重要であり、政権交代によって誕生した鳩山内閣は、マニフェストで母子加算廃止を取りやめると主張されており、新政権の憲法尊重、人権尊重の「友愛」の政治実現を心より祈る次第である。

注

- 1) 佐藤 進・児島 美都子『私たちの社会福祉法 第2版』2005年 法律文化社 86頁
- 2) 藤藪 貴治・尾藤 廣喜『生活保護「ヤミの北九州方式」を糾す—国のモデルとしての棄民政策』2007年 あけび書房 16頁
- 3) 2007年9月18日 朝日新聞
- 4) 2008年2月23日 産経新聞
- 5) 前掲4)
- 6) 2009年9月2日 産経新聞
- 7) 尾藤 広喜・中川 健太郎・木下 秀雄『誰も書かなかった生活保護法—社会福祉の再生に向けて』1991年 法律文化社 156頁
- 8) 大沢 真理・大西 隆・植田 和弘・森田 朗・荻谷 剛彦・神野 直彦『ユニバーサル・サービスのデザイン—福祉と共生の公共空間』2004年 有斐閣 232-233頁
- 9) 前掲7) 192頁
- 10) 2009年3月8日 朝日新聞
- 11) 竹下 義樹・吉永 純『死にたくない!いま、生活保護が生きるとき』2006年 青木書店 165頁
- 12) 生活保護制度研究会『保護のてびき〈平成20年度版〉』2008年 第一法規 9-10頁

- 13) 日本弁護士連合会『検証 日本の貧困と格差拡大—大丈夫？ニッポンのセーフティネット』2007年 日本評論社 74-86頁
- 14) 前掲11) 172頁
- 15) 前掲11) 136頁
- 16) 社会保障入門編集委員会『社会保障入門〈2006〉』2006年 中央法規出版 165頁
- 17) 2008年6月26日 産経新聞
- 18) 2008年12月25日 朝日新聞
- 19) 尾藤 廣喜・吉永 純・松崎 喜良『これが生活保護だ—福祉最前線からの検証 改訂新版』2006年 高菴出版 405頁
- 20) 2009年4月27日 朝日新聞
- 21) 2009年7月10日 朝日新聞
- 22) 山田 昌弘『希望格差社会—「負け組」の絶望感が日本を引き裂く』2007年 筑摩書房 55-57頁
- 23) 2009年5月28日 産経新聞
- 24) 浦部 法穂『憲法学教室』2006年 日本評論社 227-239頁
- 25) 前掲13) 269-270頁
- 26) 前掲13) 271-275頁
- 27) 橘木 俊詔『格差社会—何が問題なのか』2006年 岩波書店 186頁