

# 貧困の連鎖を断ち切り全ての人の尊厳に値する生存を実現する事を求める決議

経済大国といわれる現代日本において、貧困や格差が急速に拡大し、「健康で文化的な最低限度の生活」を維持できない人々が増大している。

失業や不安定就労・低賃金労働の増大などによって生活困窮に陥り、高利の貸金業者から借入をして多重債務に陥った人々は200万人以上にのぼる。また、仕事、家族、住まい等を次々と喪失し、これが世代を超えて拡大再生産されるという「貧困の連鎖」が生じる中、社会から排除された人々の餓死事件や経済的理由による自殺が相次いでいる。

このような現状のもと、社会保障の最後のセーフティネットとされる生活保護の申請窓口では、「稼働能力がある」「扶養義務者がいる」「ホームレスである」「現住居の家賃が高すぎる」等の理由で申請さえ受け付けないという明らかに違法な運用が横行し、実際の生活保護利用者は、本来この制度を利用し得る人の2割程度にとどまると推計されている。また、外国人に対しては生活保護法を適用することなく一部にのみ準用するという扱いが続いている。最近では、老齢加算を廃止し母子加算を縮小したうえ、さらなる基準額の切り下げや適用抑制による生活保護関係予算削減の動きが加速している。

しかし、そもそも、健康で文化的な生活を営む生存権を保障する憲法25条、個人の尊厳原理に立脚し、幸福追求権について最大の尊重を求めている憲法13条、そして、すべての人の「適切な生活水準の権利」の実現を求める経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約11条に照らせば、本来、国及び地方自治体には、貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現する責務がある。

そこで、当連合会は、国・地方自治体に対し、貧困や経済的格差の拡大という実態を直視し、以下の施策を実施するよう強く求めるものである。

## 第1 生活保護制度について

生活保護の切り下げを止め、基礎年金額の引き上げや生活保護法の積極的適用などにより社会保障の充実を進めること

生活保護の申請が権利であることを確認し、福祉事務所窓口での申請権を侵害するような運用を直ちに是正すること

### 法改正の提言

(1) 法律の名称変更、保有資産の要件緩和、資産調査の軽減、教育扶助の範囲の拡大、苦情相談を受ける第三者機関の設置、捕捉率等の貧困調査の義務付けなど、現行の生活保護法を、より積極的に生存権を保障する内実をもつ生存権保障法制に改正すること

(2) 生存権保障法制における、制度利用者の助言請求権と行政の広報、情報提供などの周知徹底義務を定めること

(3) 外国人を含むすべての人を生存権享有主体として明記すること

## 第2 生活保護制度を取り巻くセーフティネットの整備・充実

低所得者を対象とする無利息・無保証の公的融資制度を整備・充実させること

多重債務者をはじめとする生活困窮者が利用しやすい、社会保障制度の相談と有機的に結合した専門性の高い相談窓口を創設・拡充すること

当連合会は、生活保護の申請、ホームレス問題等の生活困窮者支援の分野における従前の取り組みが不十分であったとの反省に立ち、今後、研究・提言・相談支援活動を行い、より多くの弁護士がこの問題に携わることになるよう実践を積み重ね、生活困窮者支援に向けて全力を尽くす決意である。

### 以上のとおり決議する。

2006年(平成18年)10月6日

日本弁護士連合会

### 提案理由

#### 第1 貧困の現状

##### 餓死事件

本年4月以降わずか2ヶ月の間に、北九州市で、母娘(78歳、49歳)、1人暮らしの男性(56歳)、老夫婦(69歳、62歳)の餓死とみられる死体が相次いで発見された。このうち、孤独死した56歳の男性は、2度にわたり区役所を訪れ生活保護の受給を求めたにもかかわらず、親族がいることを理由に拒否された。同市では2005年1月にも要介護の男性(68)が餓死し、大阪府東大阪市でも同年同月、女性(78)と長男(53)、女性の姉(81)が病死(餓死の疑い)している。

世界第2位の国内総生産(GDP)(「国民経済計算年報(平成18年版)」内閣府編)を誇り、豊かといわれる現代の日本において、このような餓死事件が今も後を絶たない。

##### 貧困率

OECDによると、その国の平均的な世帯所得の半分以下しかない人の比率を示す「貧困率」は、

日本は15.3%(2000年)である。これは、加盟国27か国中第5位の高率であり、デンマーク、スウェーデンなど北欧諸国の3倍であり、しかも、年々増加する傾向にある(『OECD ワーキング・レポート22』OECD Social, Employment and Migration Working Papers 22)。

### 貯蓄なし世帯

一切の貯蓄をもっていない世帯は、1980年代には5%前後で推移していたが、1990年代には10%前後となり、その後急激に増加し、2005年には23.8%になっている(「家計の金融資産に関する世論調査」日銀金融広報中央委員会)。

高齢者世帯の貯金取り崩しは、1998年には月平均2万6000円だったものが2004年には月平均5万円に達している(総務省家計調査)。

### 国民健康保険料の滞納

国民健康保険の保険料を滞納している世帯は、2000年6月から2004年6月までの4年間に、370万世帯から461万世帯(18.9%)に増加し(法と民主主義No.409・5頁)、国民健康保険料の長期滞納を理由に、いったん医療費を全額負担することを求められる資格証明書を市町村から交付され、保険証を使えない「無保険者」が2004年度、全国で30万世帯以上に達し、2000年度の3倍以上に増加した(2006年1月4日毎日新聞社記事)。全国の公立病院では患者の治療費の未収金が急増している(2006年4月9日朝日新聞社記事)。

### 就学援助受給者の増加

義務教育への就学が困難な子どもを援助する就学援助の利用者は、全国で約133万、受給率全国平均12.8%(2004年度)、2000年からの4年間で約37%も増加し、東京都足立区では、93年度の15.8%から2004年度には42.5%に急増した(2006年1月3日朝日新聞社記事)。全国の都道府県立高校では、授業料の減免を受ける生徒は、2004年度で11人に1人、1996年度からの8年間の間に生徒数は倍増した(2006年3月23日朝日新聞社記事)。

### 非正規雇用労働者の増加、年収

パート・アルバイト、派遣社員・契約社員などの非正規雇用労働者は年々増加し、1995年には約1000万人だったのが2005年には約1600万人、3人に1人の割合にまで増加し(総務省労働力調査)、また、その賃金は、正規雇用労働者の60%の水準にすぎない(厚生労働省2005年賃金構造基本統計調査)。1年を通じて勤務した給与所得者の年収(2004年)は、200万円以下が21.7%、300万円以下が37.5%、それぞれ10年前の17.7%、33.8%(国税庁民間給与実態統計調査)の水準から増加している。

### 多重債務者の増加

生活資金の不足等により高利の貸金業者から借入するなどして多重債務に陥った者は約200万人存在するといわれ、自己破産の申立件数も、1990年には1万件程度だったが、その後急増し、ここ数年20万件前後で推移している。

この多重債務者のおかれた現状については項を改めて論じる。

### ホームレスの人々の増加

不安定雇用を背景に失業によって収入の途を絶たれ、あるいは多重債務から逃れるために、野宿生活を余儀なくされるようになったホームレスの人々は、政府発表によっても2万5000人を超え(2003年厚生労働省調査)、実際には3万人を優に超えるとされている。しかも、簡易宿泊所投宿者やサウナ・漫画喫茶など不安定な居住形態にある人々(広義のホームレス)を加えると、その数はさらに相当増えると考えられる。

2000年から2004年までの5年間に大阪府下で1052人のホームレス生活(野宿生活・簡易宿泊所投宿)者が死亡しているが、死亡者の平均年齢は57.8±8.9歳で、死因のうち自殺が11.6%(122人)、凍死が9.5%(76人)、飢餓死が4.4%(38人)を占めている(2005年3月「ホームレス者の医療ニーズと医療保障システムのあり方に関する研究」報告書における的場梁次大阪大学大学院法医学教室教授の報告)。

### 自殺者数の増加

1998年から8年連続で中高年を中心に毎年3万人を超える人々が自ら命を絶っており、経済的理由による自殺が2002年からは8000人前後で推移している(警察庁「平成17年中における自殺の概要資料」)。自殺率は世界第10位(2004年WHO調査。なお、9位まではすべて旧ソ連・東欧圏諸国が占める)であり、自殺未遂者の数は、自殺者数の10倍は存在するといわれている。

このように、様々な指標が現代日本の貧困と格差の拡大を物語っている。人々は、日々の生活の安定を失い、不安を抱え、仕事、家族、蓄え、住まい、健康、人との触れ合い、愛情等、人生において積み重ねてきたものを次々と喪失して社会から排除され、しかも、それが世代を超えて拡大再生産されるという「貧困の連鎖」を生じさせている。

## 第2 現代の貧困問題の要因と制度改革を検討するにあたっての視点

「貧困の連鎖」を断ち切る第一歩として生活保護制度に焦点を当てる意義

以上のような「貧困の連鎖」、生活困窮者の増大と貧困の深刻化の要因は、主に、日本政府の「構造改革」政策、すなわち、市場の障害物や成長を抑制するものを取り除くという「市場中心主義」のも

とにおける「規制緩和」と政府活動の見直し(「小さな政府」、「官から民へ」)にある。労働規制の緩和により、企業は雇用を正規雇用から非正規雇用(パート、アルバイト、派遣その他)に置き換え、それが不安定就労・低賃金労働の増大をもたらし、また、「不良債権処理」(いわゆる「貸しはがし」等)が多く企業の倒産を招き、生き残りを懸けた「リストラ」へ企業を駆り立て、大量の失業者を生み出したのである。

加えて、この「構造改革」は、規制を緩和し、市場競争を激化させる政策であるため、企業間の業績の差を拡大させ、それが、一部の富める人々と生活困窮者との間における経済的格差を一層際立たせることに繋がっている。

このような貧困や格差を根絶するためには、本来、労働法制や社会保障制度全般の根本的な見直し・是正提言が必要である。しかし、生活保護制度は、他法他施策によっては「健康で文化的な最低限度の生活」さえ維持し得ない人々を支えるための「最後のセーフティネット」として、こうした人々が自助努力をなし得るスタートラインに立つためにも最低限保障されるべきものである。そして、第1で指摘した貧困ゆえの餓死や自殺といった不幸な事態が多発するのは、生活保護制度が「最後のセーフティネット」としての機能を果たしきれていないからであり、こうした事態の続くことによって憲法が保障する生存権が画餅に帰することにつながりかねない。そこで、本決議においては、「貧困の連鎖」を断ち切るための第一歩として、生命の維持さえも危ぶまれる人々の尊厳に足る生存を実現することを求めるべく、生活保護制度に特に焦点をあてた次第である。

### 多重債務者問題を視野に入れた制度改革の必要性

また、今日において、貧困を大量に作り出し、また貧困をより一層深化させている大きな要因に貸金業者の高金利による貸付がある。

バブル経済の崩壊以降、比較的低金利である銀行の個人ローンが極めて抑制的であるのと対照的に、サラ金等の高金利の貸付は十分な規制がないまま極めて積極的に行われてきている(2006年8月12日付け毎日新聞等)。

連日、貸金業者の商業的CMがテレビで流され、町中いたるところに「無人」契約機が置かれ、「誰でも」「いつでも」「どこでも」「気軽に」サラ金に手を出しかねないようになっている。

多くの貸金業者は、「出資法」の上限金利に張り付いた年25ないし29.2%の高金利での貸付を行っている。これが貸せば貸すほど儲かるという構造を作り出し、過剰融資が常態となる一方、過酷な取立てが横行している。

以上のような構造のもとで、多くの生活困窮者が高利の貸付に手を出し、誰にでも起こりうる失業や傷病という生活上の変化等が契機となって多重債務状態に陥るのである。

現に、自己破産件数を見ても、2003年には24万2357件に達するまで急増し、その後も、20万件前後で推移している一方で、多重債務者は依然200万人以上にのぼり、消費者金融の平均的利用期間は6.5年、3割以上の利用者が10年以上取引を継続している(2004年度版「消費者金融白書」という状況にある。また、ホームレスを対象とした法律相談のうち、実に約8割が多重債務に関する相談であり、多重債務者が失業等によって返済不能となって「夜逃げ」をし、ホームレス状態に至る事実が確認されている。

このように、貸金業者が高利過剰融資を行い、生活困窮者をさらなる困窮に陥らせ、本来貧困に陥らなくてもいい人々までも生活破綻に追いやり、新たな貧困を作り出しているという社会構造がある。

したがって、現在進められている金利規制の抜本的見直しを実現することは当然であるが、それだけでなく、公的融資制度の整備・充実、相談窓口の創設・拡充など、多重債務者問題の解決を視野に入れた制度改革が必要不可欠である。

### 第3 生活保護制度の機能不全

日本国憲法25条の生存権保障を受けて、生活保護法は、これを具体化し、国家責任による最低生活の保障原理(同法1条、3条)、無差別平等の原理(2条)、必要即応の原則(9条)、申請保護の原則(7条)、不服申立ての制度(64条以下)など、生活の困窮という一事に着目し、選別性を排除し、困窮した人々が漏れなく生活保護を利用できる制度を構築している。

ところが、現在の生活保護制度の運用をみると、「真に保護に値する者の保護」という名目の下、以下に指摘するように、「捕捉率」は極めて低く抑えられ、法の理念に反する形で、制度を利用する者が選別され、生活保護の申請が制限され、本来、制度を利用する権利のある多くの人々が、生活保護から排除されているというのが実際である。

#### 「捕捉率」の低さ

制度を利用し得る人のうち現に制度を利用できている人が占める割合を示す「捕捉率」は、欧米では少なくとも50%以上であるといわれており、ドイツでは70%以上、イギリスでも80%を超えている。これに対し、日本の行政はそもそも「捕捉率」を含む貧困調査を行っていないため正確な数値は不明だが、わが国の「捕捉率」について、駒村康平東洋大学教授は1999年で約20%と推計し(『週刊社会保障』2002年11月4日号24頁『セーフティネットの再構築』)、唐鎌直義専修大学教授は約16%と推計している(『ポリティーク』2005年9月号70頁『中年家族持ちワーキングプ

アの生活と社会保障改革』)。そこで、日本における「捕捉率」を高めに 20%と見積もったとしても、現に生活保護を受給中の世帯数から計算すれば、**およそ 600 万人近くもの本来制度を利用する権利のある人々が最後のセーフティネットから漏れ落ちていることになる。**

### 保護世帯の特徴

日本の保護の特徴として、単身世帯が多いこと(73.6%)、非稼働世帯である高齢及び傷病・障害世帯が多いこと(高齢者 46%、傷病・障害 40%)、傷病が主たる開始理由であることがあげられる(2000 年)。これを裏返せば、稼働能力を有する人が世帯にいる場合、所得を喪失してもなお生活保護が適用されない場合が多いことを意味している。

### 窓口規制

このような捕捉率の低さ、適用制限という実情の背景には、生活保護制度の運用のあり方の問題、とりわけ最初の相談段階の窓口規制が非常に厳しいという実態がある。

すなわち、生活保護法は制度利用者の保護申請権を保障しているにもかかわらず、保護を利用しようとする人が福祉事務所に赴いても、申請として扱わずに単なる相談として処理するという明らかに違法な運用が横行している。しかも、その際、福祉事務所の職員は、本来保護の適用を否定する理由とはなりえない虚偽の説明をするという二重の違法を犯し、生活保護制度の適正な運用を歪めている。

当連合会は、2006 年 6 月から 8 月にかけて全国 42 都道府県で初めて全国一斉生活保護 110 番を実施し、計 634 件の電話相談を受けたが、その結果、上記のような違法運用の実態が改めて確認された。例えば、稼働能力があっても、就職活動をして就職できない場合には保護の要件に欠けるところはないというのが確立した判例であり厚生労働省の見解でもあるが、「65 歳未満で稼働能力がある」というだけで一律に保護の適用はできないと対応されたり(41 件)、扶養義務者の扶養は保護の要件ではなく(法 4 条 2 項)、現に扶養がなされたときにこれが収入として認定されるに過ぎないが、扶養義務者がいるとの一事をもって「親族に面倒を見てもらうように」と対応されたという相談(49 件)が多数寄せられた。他にも、「持ち家に居住している(厚生労働省の通達によっても、処分価値が著しく高い場合を除き居住用不動産は保有を認められている)」(16 件)、「自宅の家賃が高すぎる(住宅扶助費の上限があって上限を超える部分は支給されないだけで、保護そのものを適用しない理由にはならない)」(8 件)、「借金がある(これも保護を適用しない理由にはならず、保護適用後、生計維持のために借金の法的整理を助言すべき筋合いである)」(11 件)等、福祉事務所の窓口で保護を断られた 180 件のうち、その理由が違法である可能性が高いものが 118 件(66%)に上った。中には、年金 6 万円弱で生活する 70 歳代の独居女性が、「生活保護を受けるのは最低の人間だ」と言われて申請をさせてもらえなかったという相談(北海道)や、生活保護を利用している母子家庭の母親が、複数のケースワーカーに取り囲まれ、「聴聞委員会にかけるか、辞退届を書くか」と保護の辞退を強要されたという相談(九州)もあった。

### 典型的に排除される人々

特に、ホームレス及び外国人については、誰もが差別なく保護を利用することができるという無差別平等の原理(法 2 条)に反し、保護の利用から典型的に排除されているという現状がある。

ホームレスの人々は、野宿生活を余儀なくされ、生活の基盤を失っているのであるから、法による援助の必要性は緊要であるにもかかわらず、「65 歳未満で稼働能力がある」、「住居がない」といった理由で、生活保護から根こそぎ排除するような明らかに違法な運用が各地で行われている。

外国人については、法文上「国民」(法 2 条)を保護対象とした現行生活保護法施行(1950 年)後も、厚生省通知に基づいて長年にわたり生活保護法を「準用」という扱いが続いた。その後、国は、1981 年の難民の地位に関する条約加入(1982 年効力発生)を機に、国民年金法等においては国籍条項を撤廃したにもかかわらず、生活保護法については何らの法改正も行わず「準用」という扱いを続けた。さらに、出入国管理及び難民認定法(入管法)の改正法が 1990 年 6 月に施行されると、厚生省は、同年 10 月、入管法の「別表第 2」に定める在留資格(「永住者」「定住者」「日本人の配偶者」等身分関係に基づく在留資格)を有する者のみに限定する方針転換を口頭指示し、「準用」対象すらも極めて限定された範囲に縮小してしまった(但し、入管法上の難民認定を受けた者については、1982 年の通達により、在留資格の如何を問わず、生活保護の準用の対象となる)。また、「準用」をする場合でも、事情の如何を問わず外国人登録証の登録地を管轄する福祉事務所が保護を実施するものとされて「現在地保護」(法 19 条 1 項 2 号)が行われなため、外国籍の「DV 被害者」などは生活保護を利用することができない。そのため、多くの困窮する外国人が、生活保護のセーフティネットからさえも排除されるという状況が生じている。

### 第 4 保護切り捨ての動き

こうした状況に追い打ちをかけるように、国は、「聖域なき財政改革」を掲げ、2003 年から生活保護制度の見直しを開始し、今まで以上に選別性を強め、保護基準を切り下げ、生活保護の適用を抑制しようとしている。

すでに、2005 年 4 月から母子加算の一部(子どもが高校生の場合)の段階的な削減が始まり(2007 年 4 月には廃止予定)、2006 年 4 月には高齢加算を廃止しただけでなく、2006 年 3 月には、保護

開始時の資産調査の徹底、稼働年齢層に対する就労指導の強化、警察との連携強化などを柱とした「生活保護制度を適正に運用するための手引」を自治体に配付した。

そして、政府は、2006年7月7日に発表した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針(いわゆる骨太の方針)2006」では、「(社会保障)給付の伸びを抑制することが必要」として、「生活扶助基準そのものの見直し」、「母子加算の廃止」、「級地の見直し」のほか、自宅を保有している高齢者について、リバースモーゲージ(自宅を担保にした生活資金の貸付制度)を利用させることにより生活保護の対象から排除することを「可能な限り2007年度に、間に合わないものについても2008年度には確実に実施する」とされるなど、徹底して生活保護予算を抑制する方向での生活保護制度の全面的な切り下げを急激に進めようとしている。

#### 第5 個人の尊厳原理に立脚した生存権保障制度及び社会権規約

このように、自由競争や自己責任が強調される一方で、貧困や格差が拡大し、本来保護を利用してきて然るべき人々が排除され、さらに、保護切り捨ての動きが加速している今日、あらためて、個人の尊厳原理に立脚した生存権保障制度の意義と重要性が再確認されなければならない。

#### 社会国家の理念と生存権保障

近代立憲主義は、各個人の自由競争のうちに見えざる手の働きにより社会的調和が形成維持され、国家は個人の自由な活動と社会の自律的運行の外的条件の必要最小限の整備にその役割を限定されるべきであるとの考え方に立脚していたところ、このような消極国家のもとで、国民の間に貧富の差が拡大し、各種の矛盾と社会的緊張を惹起するところとなった。

そこで、個人の権利・自由享受の実質的平等を確保するため、国家が個人の社会・経済生活に積極的に介入し、経済危機の回避と社会的緊張の緩和に努めるようになり、各種社会保障政策を展開することとなった(積極国家化・社会国家化)。憲法25条は、このような社会国家の理念を宣言し、とくに「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことについてこれを「権利」として保障したものである。

#### 個人の尊厳原理(憲法13条)と生存権

本来、生存権保障の究極の目的は、個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生を追求できるという自由の確保にあるはずである。そして、人一般の権利としての人権の根拠が、今日においては、「個人の尊厳」という思想に求められ、それは、社会あるいは国家という人間の集団を構成するための原理として、個人に価値の根源を置くもので、集団(全体)を個人(部分)の福利を実現するための手段とみる個人主義の思想なのである。日本国憲法は、13条前段で「すべて国民は、個人として尊重される」と謳い、24条において「個人の尊厳」を掲げているとおり、まさに、個人主義に立つことを宣言している。そして、この個人主義においては、個々人は自己にとっての「善き生」を自律的に選択して実践していく主体とされ、社会は個々の構成員すべてにかような生き方を承認し助けるものと想定されている。

したがって、憲法25条の生存権の基底には、憲法13条前段の個人の尊厳原理が存在するのである。

#### 幸福追求権の尊重

日本国憲法13条後段は、前段の個人の尊厳原理に続けて、「生命、自由及び幸福追求に対する…権利」(「幸福追求権」)を規定するが、この幸福追求権は、個人が自律的生を生きるのに不可欠の権利と位置づけられているものであり、これこそが憲法が保障するすべての基本的人権の源泉をなす。そして、憲法は、幸福追求権について、「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と規定しているのであり、これがすなわち個人を「個人として尊重」ということの具体的意味にほかならない。

#### 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(社会権規約)

社会権規約11条1項は、「この規約の締約国は、自己及びその家族のための適切な食糧、衣類及び住居を内容とする適切な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める」と定めて、すべての人について「適切な生活水準の権利」を保障している。

日本は、1978年5月30日にこの社会権規約に署名し、これは1979年9月21日に発効しているのであるから、「日本国が締結した条約…は、これを誠実に遵守することを必要とする」と定める憲法98条2項により、日本国政府・国会は、日本国内のすべての個人の「適切な生活水準の権利」を実現する法的義務を負っているのである。

#### すべての人の尊厳に足る生存の確保

以上からすると、日本国内に生きるすべての個人は、人間に値する生活、尊厳に足る生存を保障するよう国家に対し要求することができなければならない。このことは、生存権保障に至る歴史・沿革に鑑みれば、貧困の連鎖と格差の拡大が深刻化している現代日本において、特に重要な意義を有する。

#### 第6 提言

以上を踏まえ、当連合会は、国及び地方公共団体に対し、以下の施策を早急に実施するように強く求める。

生活保護の切り下げを止め、基礎年金額の引き上げや生活保護の積極的適用などによる社会保障の充実を進めること

貧困と格差の拡大という現代の社会状況において、生活保護費の削減等社会保障の切り下げを行うことは、状況の悪化に拍車をかけるものである。特に、生活保護の水準は基礎年金額、最低賃金、課税最低限等にも影響し、その引き下げは広範囲にわたり人々の生活の不安定化を招く危険が大である。切り下げの根拠として「自己責任」の貫徹が強調されることがあるが、このような考え方は、まさに社会国家の理念に反するものである。

したがって、生活保護の切り下げは行われてはならず、基礎年金額の引き上げや生活保護の積極的適用などによる社会保障の充実こそが進められるべきである。

**運用の改善—生活保護の申請が権利であることを確認し、申請権を侵害するような行政窓口の運用を直ちに是正すること—**

生活保護法 7 条は、保護が申請に基づいて開始するという申請保護の原則を定め、同法 24 条は、申請があった場合の実施機関の審査応答義務を定めて、保護の申請が権利であることを規定している。

しかし、すでに述べたとおり、福祉事務所の窓口では、生活保護の利用を求めても、明らかに違法な理由を述べて「申請」として扱わず、単なる「相談」として処理するなどして窓口で排除するという運用が各地で行われている。

したがって、改めて、生活保護の申請が生存権保障に基づく「権利」であることを確認し、申請権を侵害するような窓口の運用は直ちに是正されなければならない。

**法改正**

**(1) より積極的に生存権を保障する内実をもつ生存権保障法制を整備すること**

条文上および運用上多くの問題を抱える現行生活保護制度を、次のような観点から改正するべきである。

**ア. 生活保護法を「生存権保障法」などのスティグマ(恥の烙印)のない名称に改めること**

生活保護制度は、生存権保障を具体化したものであり、生存権が個人の尊厳原理に立脚し、すべての人に保障された「人権」であることからすれば、恩恵的・慈恵的な意味合いを含む「保護」という名称は、制度利用者が本来的に権利の主体であるということと整合せず、制度のあるべき性格を正しく反映しているとはいえない。のみならず、「保護」という名称は、その恩恵的・慈恵的な響きゆえに、利用者にスティグマ(恥の烙印)を与え、制度の利用を抑制する弊害を生む。

そこで、生活保護法の名称を、「生存権保障法」「文化的(基礎)生活保障法」などの名称に改める必要がある。

**イ. 保護開始時の資産保有の要件を緩和すること**

現在の運用では、現金・預金は最低生活費の 5 割しか保有が認められず、自動車は極めて限定的な場合以外は価値の有無にかかわらず保有が認められない。すなわち、全ての資産を使い果たし、いわば「丸裸」にならなければ生活保護を利用できない運用になっているために保護の利用を躊躇させ、あるいは、いったん保護を利用するに至った人が保護から経済的に自立することを困難にさせているという問題がある。

そこで、こうした問題を解消するため、現行破産法が経済的更生のために自由財産の保有を旧法に比し格段に大きく認めた趣旨にも照らし、例えば最低生活費の 3 ヶ月分までは資産の保有を可能とするなどの方法で保護開始時の資産保有の要件を緩和すべきである。なお、この点については、社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会報告書」においても同様の提言がなされているところである。

**ウ. 資産調査の軽減**

現在の運用では、「包括同意書」を徴求することであらゆる関係先に対するミーンズテストと呼ばれる所得と財産等の調査が実施されていることから、制度の利用を躊躇させ、制度を利用する者の尊厳を傷つけるという問題がある。

そこで、「包括同意書」の徴求を全面的に止めるとともに、資産調査を抜本的に軽減することが強く求められる。

**エ. 教育扶助の範囲を高等教育まで拡大すること**

現行法では教育扶助の範囲は義務教育段階までに限定されている。しかし、1970 年代には高校進学率が 9 割を超え、2005 年には 97.9% に達している日本において、中学卒業の資格だけでは社会生活上様々な不利益を被ることが明らかであり、これが貧困の世代的な再生産を生んでいると指摘されてきた。こうした指摘をふまえ、2005 年 4 月からは、「生業扶助」として高等学校等の就学費が支給されるようになったが、貧困の世代的再生産を防止するためには、教育扶助の範囲を高等教育まで拡大する方向で明文化すべきである。

**オ. 苦情相談のための第三者機関の設置**

生活保護の実施に関する苦情相談を受け付けるため、社会保障に深い洞察を有する学識経験者や弁護士等によって構成される第三者機関を設置する必要がある。この第三者機関は、独自の調査

権を持つとともに行政に対する勧告等の意見を表明する権限を有し、行政はその意見を尊重するものでなければならない。

#### カ. 捕捉率等の貧困調査

現在、国は、捕捉率等の貧困調査を行っていないため、制度の改善・改革をはかっていくための基礎的データがなく、行政は、社会的説明責任を果たしていないといわざるをえない。

そこで、現行制度の問題点を把握し、制度改革に役立てるため、今後、捕捉率等の貧困調査を実施することを行政の義務として法定すべきである。

#### (2) 生存権保障制度において、制度利用者の助言請求権と行政の広報・情報提供などの周知徹底義務を法定すること

前記のとおり、日本では、行政窓口を訪れた者に対し十分な情報が提供されないどころか、誤った情報が提供されることにより、本来制度を利用する権利のある多くの人々が排除されているという実態がある。

しかし、個人の尊厳に立脚した生存権保障の理念や、立法者意思は、実際に利用権者が漏れなく給付を受け、法律によって創設された給付が飾り物に終わらないことを当然に期待している。そもそも、利用権者が権利を行使しうるためには、制度の存在と具体的内容が周知徹底されていることが当然の前提である。この周知徹底がなされず、偶然の幸運で自らに権利があることを知った者のみが権利を行使しうるというのであれば、実質的平等に反するだけでなく、生存権保障は画餅に帰する。

したがって、まずは、制度利用権者には行政に対する助言請求権が権利として確立されなければならない。他方で、行政機関には、生活保護を始めとする社会保障制度の存在と内容について、一般的な広報や行政窓口での情報提供などにより周知徹底すべき義務が課されているといわねばならない。

ドイツでは、1950年代から行政機関の助言義務等を認める判例が蓄積され、これが制定法として結実し、1975年に成立した社会法典総則(13~15条)において、社会保障給付に関する市民の権利としての助言請求権、給付主体の広報義務、情報提供義務が明確に規定されるに至っている。

わが国では、「広報、周知徹底は国の果たすべき責務であり、当然しなければならないことに属する」が法的義務であるとは言えないとした大阪高裁 1993年10月5日判決や、窓口職員の教示義務違反を認めた大阪高裁 2005年6月30日判決があるが、ドイツに比して未だ裁判例の蓄積は十分であるとは言えない。

そこで、上記のような違法な窓口規制の実態を是正し、生存権保障を実質化するため、解釈の余地がないよう、制度利用権者の行政に対する助言請求権と、行政の広報や情報提供などによる周知徹底義務を法定すべきである。

#### (3) 外国人を含むすべての人を生存権享有主体として明記すること

生活保護制度は、人間の生存の最後の砦であり、まさに人間の「いのち」を支えるものである。外国人であっても、「いのち」の重さに変わりはなく、保護を受けられるか否かは生命に直結する問題である。

日本も批准している社会権規約 11条1項は「すべての者の権利」として「適切な生活水準」を保障していること、また、生存権は、個人の尊厳原理に立脚し、国籍の有無によって異なることのない一人ひとりの個人の自律した生を支える権利であって、生活保護法はかかる生存権保障を具体化したものであることからすれば、外国人に対しても、生活保護法が適用されなければならない、外国人への適用を排除する解釈を生む可能性のある「国民」(法2条)の文言は、「すべての人」などの文言に改正される必要がある。

#### 生活保護制度を取り巻くセーフティネットの整備・充実

生活保護制度は、他の社会保障制度、生活関連制度との相互関係の中で成立し、他の社会保障制度等の補完・補充を目的としている。すなわち、他の制度がそれぞれ機能していることを前提とし、さらに、それらの制度によっては支えきれない人々の健康で文化的な最低限度の生活を保障するものであり、その意味で、「最後のセーフティネット」といわれる。このような性格から、人々の生活を支える他の生活関連制度等が十分に機能しなくなれば、生活保護制度への負担が加重となり、その結果、逆に、財政上の理由等から保護を抑制する動きへとつながる危険もある。そこで、公的融資制度や適切な社会保障制度の利用を可能にする相談体制の整備などを含む生活保護制度の周辺制度を整備・充実することが必要である。

#### (1) 低所得者を対象とする無利息・無保証の公的融資制度を整備・充実させること

多重債務者増加の最大の要因は高金利の貸付にあり、低所得者が利用しやすい無利息または低金利の融資制度が存在すれば、高金利の貸付の罠に陥る必要はない。

また、現在社会福祉協議会が実施している生活福祉資金貸付制度は、連帯保証人が必要とするものが多く、利息の支払いを要し、申込みから貸付の実行まで時間がかかり資金需要に即応できないなど、生活困窮者にとっては利用しにくい制度となっている。実際、全国的にみても、利用件数は極めて限定されている。

そこで、生活困窮者が利用しやすい無利息・無保証の公的融資制度を整備・充実させる必要がある。なお、現行の生活福祉資金貸付制度は、福祉事務所の窓口担当者が、生活保護適用の要件を充たす申請者に対しても貸付制度の利用を促すという形で、生活保護を抑制するために利用されることがある。また、政府は、リバースモーゲージの活用により高齢者に対する生活保護の適用を制限しようとしている。しかし、生活保護適用の要件を充たす場合には、まず第一次的に生活保護が適用されるべきであって、生活保護を抑制する目的で融資制度が利用されてはならず、そのような弊害を生じない制度設計が必要である。

## (2) 多重債務者をはじめとする生活困窮者が利用しやすい、社会保障制度の相談と有機的に結合した専門性の高い相談窓口を創設・拡充すること

これまで、消費生活センターなどの相談窓口において、相談者に対し、多重債務の問題だけでなく、生活保護など社会保障の問題にまで踏みこんだアドバイスを行う例も一部にはあった。しかし、それは相談担当者の個性に左右される面が大きく、多重債務、社会保障などの相談を一元的に扱い、生活困窮者が利用しやすい行政の相談窓口は必ずしも十分に整備されていない。

イギリスには、多重債務、社会保障制度及び家計管理などに関する相談を合わせて行う市民相談窓口(CAB)が存在するが、日本においても、生活困窮者の生活再建を目的とした多重債務及び社会保障などに関する相談を一元的に行う専門性の高い相談窓口が創設・拡充されるべきである。

## 第7 弁護士及び弁護士会の今後の生活困窮者支援の取組み

生存権を保障する憲法 25 条の理念を実務の中で現実化していくことは、人権擁護をその使命とする弁護士に課せられた責務である。しかし、これまで、生活保護の申請、ホームレス問題等の生活困窮者支援の分野における弁護士及び弁護士会の取組みは不十分であったといわざるを得ない。

生活保護に関する専門の相談窓口は整備されていない。また、例えば、多重債務に関する相談窓口では、破産、任意整理等の債務整理のみを念頭に置いた相談が行われ、生活保護などの社会保障給付にまで踏みこんだ相談までは行われていない。そのため、債務は整理したものの生活の困窮から抜け出すことができず、ヤミ金融から借入をするなどして再び多重債務に陥る人々も少なくない。

現在、一部の法律扶助協会支部においてのみ、生活保護申請や審査請求を援助するための法律扶助制度が自主事業の形で実施されているが、生活困窮者支援の動きをさらに拡大するためには、生活保護申請や審査請求における弁護士費用等の援助制度を全国規模で整備・充実する必要がある。

ホームレスなどの生活困窮者の中には、弁護士に相談することやその方法を知らない人も多く、また、生活保護の受給開始後も、人間関係の構築など自立に向けた継続的な援助が必要な人も少なくないことなどから、生活困窮者と弁護士をつなぎ、また、法的問題以外のバックアップを行う民間支援組織との連携も重要である。

そこで、当連合会は、従前の取組みが不十分であったとの反省に立ち、今後、生活困窮者支援に向けた相談窓口の充実、生活保護申請等における弁護士代理の援助制度の整備・充実、民間支援団体との協力関係の構築などの取組みを進めつつ、継続的に、研究・提言・相談支援活動を行うとともに、より多くの弁護士がこの問題に携わるようになるよう実践を積み重ね、生活困窮者支援に向けて全力を尽くす決意である。

## 第8 最後に

10 年前の 1996 年 4 月 27 日、池袋駅近くにアパートで、年老いた 77 歳の女性と病気のためほとんど寝たきりだった 41 歳の息子が餓死しているのが発見された(池袋母子餓死事件)。女性は、餓死を目の前にして次のような文章をノートに記した。

「最後の最後とはいつのことでせうか。私共自体がもう食べ物がなくなってしまったとは、これ以上生きておれませんし、現在私共自体が最後の時が来たと思っておりますのに、最後の最後丈がまだ先、先になるのでしょうか。…どうか苦しんできました私共にわけを教えてください。…本当にもう私共の最後は目の前にきております。何もよい目を受けたいとか、特別になりたいとか子供も私も望んでおりません。平凡な一生を送らせていただけなかったのは、何か私共に原因がありましたのでしょうか…」

それから 10 年の時が過ぎた今も、社会の片隅で忘れ去られ餓死していく人々がいる。私たちは、貧困にあえぐ人々を見過ごし、切り捨てていく社会の行く末を考えなければならない。今こそ、貧困の連鎖を断ち切る大きな流れを作るべき時である。