

生存権保障の具体化としての貧困の排除

(竹下義樹)

1 憲法の理念に即した生存権保障と貧困の排除

- (1) 憲法 25 条の具体化としての社会保障
- (2) 生存権の内実としての個人の尊厳ないし自己実現の権利を保障した憲法 13 条
- (3) 生存権保障としての労働の権利 (憲法 27 条)
- (4) 貧困の温存は基本的人権の侵害であり (憲法 13 条違反)、貧困と社会的格差は憲法 14 条違反

2 生存権保障ないし最後のセーフティネットとしての生活保護制度

- (1) 生活保護は十分に機能しているか。機能不全を起こしているとするればそれはなぜか。使いやすく出やすい生活保護こそが本来の機能であり、それが阻害されていることこそが機能不全の原因である。
- (2) 生活保護をめぐる争訟が急増しているのはなぜか。生活保護の原理原則が遵守されていないことから生ずる争訟事件。
- (3) 現在の保護基準の妥当性
 - ア OECD による貧困の定義の意義と妥当性
 - イ これまでに理論化され、あるいは明確にされてきた貧困論は、現代社会、とりわけ現代の日本にどのような成果をもたらし、どのように影響を与えてきたか。
- (4) 現行生活保護法の発展としての日弁連生活保護法改正要綱案 (別紙パンフレット)。

3 生活保護以外の社会保障

- (1) 生活保護以外の社会保障の充実 (住宅保障、教育保障、保育保障、医療保障、障害者福祉、高齢者福祉など)
- (2) 社会保険の位置づけとその役割
- (3) 第 2 のセーフティネットにおける問題点。現在「第 2 のセーフティネット

ト」と呼ばれている制度は生活保護の適用を排除することが目的であったり、生活保護以下の水準に設定された水準であるため、十分な役割を果たしていない。

- (4) 最低賃金と社会保障。労働による生存権保障は憲法25条に先んずる保障でなければならない。
- (5) 年金の役割
- (6) 社会的弱者にとってのナショナルミニマムの位置づけ（高齢者、障害者、一人親、子ども、在住外国人、その他）
- (7) 医療、教育、住宅、障害者福祉、高齢者福祉などにおけるナショナルミニマムとマキシマムの一体性
- (8) 保護基準は社会保障水準に連動している（別紙生活保護法的支援ハンドブック中の吉永論文）

4 個別事案にみる貧困と生存権の侵害

- (1) 訴訟に現れた貧困
- (2) なぜわが国において餓死者が発生し、経済的理由（要因）による自殺者が多発しているのか。
- (3) 原告が求めた人間らしさとは何か

5 ナショナルミニマムの確定とその実現

- (1) 前記1ないし4を踏まえて、わが国におけるナショナルミニマムを本研究會として提案し、これを法定化するか、憲章として確定させる。
- (2) 確定したナショナルミニマムに基づき、保護基準をはじめとする社会保障における各基準の見直し作業を行う。その際、各制度ごとに利用者（当事者）の意見を反映するための当事者参画のシステムが必要であり、民主的コントロールとしての国会による関与が必要である。
- (3) ナショナルミニマムの周知徹底。確定されたナショナルミニマム（保護基準を含む）は広く国民に広報され、国民の意識（認識）を高揚させ、国民のコンセンサスを確立することが必要である。

生活保護法改正要綱案

—権利性が明確な「生活保障法」に—

日本弁護士連合会（日弁連）は、憲法第25条に基づく生存権保障の観点から生活保護法を抜本的に改正する必要があると考え、2006年（平成18年）以来、検討作業を続けてまいりましたが、このたび、その成果として「生活保護法改正要綱案」を作成しました。

その全文及び参考条文は日弁連のホームページ (<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/081118-4.html>) でご覧いただくことができますが、改正案の主なポイントをご説明するための資料として、このリーフレットを作成しました。ぜひともご一読のうえ、忌憚のないご意見をお聞かせください。

JFBA 日本弁護士連合会

改正案の4本柱

第1 水際作戦を不可能にする

- 実施機関は申請権を侵害してはならないことを明記する
- 国と実施機関の周知・広報義務、説明・教示義務を明記する
- 簡単に書ける申請書の窓口備置きを実施機関に義務づける

趣旨：厚生労働省の通知では改善されない違法な窓口規制を根絶する。

第2 権利性を明確にする

- 法律の名称を「生活保障法」に変える
- 「保護」の用語をやめ「保障」や「給付」に置き換える

趣旨：生活保護への誤解やスティグマをなくし利用しやすくする。

第3 保護基準決定の民主的コントロール

- 保護の基準は厚生労働大臣ではなく国会が定める
- 老齢加算、母子加算を復活させる

趣旨：保護基準は憲法第25条・生存権保障の具体化であり重要。

老齢加算、母子加算は民主的コントロールなく廃止された。

第4 ワーキングプアに対する積極的支援

- 収入が最低生活費の130%未満であれば、資産を問わず、住宅・医療・生業に限り支援を行う

趣旨：「利用しやすく自立しやすい生活保護」の理念の具体化

その他の改正ポイント

- 生活保護制度実施のための費用は100%国が負担し地方に負担させない
- 国が負担する費用を保護費・事務費に限らず、人件費も負担することとする

趣旨：生活保護は法定受託事務であり本来は国の事務であるから地方への委託に係る費用は全額国が負担するべきである。地方に負担させる趣旨は「濫給防止」名目での受給抑制にあるが、財政難にあえぐ地方自治体において「水際作戦」がまん延し、捕捉率が20%程度にとどまる現状に照らせば、受給抑制政策は転換する必要がある。

- ケースワーカーの必要人数を法定数とし、都市部は60人に1人、郡部は40人に1人以上とする。査察指導員はケースワーカー5人に1人以上とする。

趣旨：全国的に水際作戦がまん延している背景事情として、実施機関におけるケースワーカー不足が重要である。これを改善することなしには違法な窓口規制を根絶することは困難である。

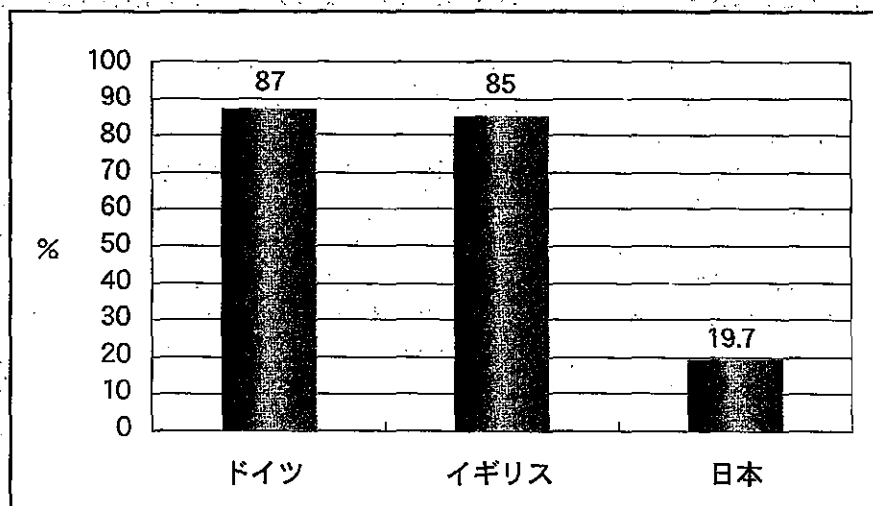
生活保護の捕捉率

(参考：阿部彩ほか「生活保護の経済分析」248頁 表8-2、東京大学出版会)

研究	貧困世帯の定義	推計値	資料
和田有美子・木村光彦 (1998)	生活保護世帯の平均消費額・最低生活費以下の世帯	10.0~9.0% (1988~1993)	国民基礎生活調査
小川光 (2000)	生活保護基準未満の世帯	9.9% (1995)	国民基礎生活調査
駒村康平 (2003)	生活・住宅・教育扶助と各加算の合計額以下の世帯	18.5% (1999)	全国消費実態調査
橋木俊昭・浦川邦夫 (2006)	生活保護基準未満の世帯	19.7~16.3% (1995~2001)	所得再分配調査

諸外国との比較

ドイツで稼働年齢層に対応する「失業手当Ⅱ」の捕捉率は85~90%、イギリスの「所得補助」の捕捉率は87%とされています。日本については、上記各研究のうち最も高い数値(19.7%)を採用し、比較しました。



(お問い合わせ先)

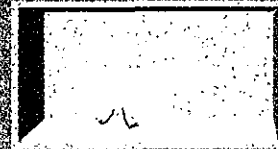
日本弁護士連合会 〒100-0013 東京都千代田区霞が関1-1-3

TEL: 03-3580-9841 (代表)



生活保護 法的支援 ハンドブック

日本弁護士連合会生活保護問題緊急対策委員会編



- ① 若年単身世帯モデル (男性20歳代、賃貸アパート1K住まい)
〔月額〕16万4895円 (税金等込みで、月額19万7779円、年額237万3348円)
- ② 中年夫婦と未婚子の4人世帯モデル (40歳代夫婦と男子・中学3年生と女子・小学3年生で、賃貸マンション3DK住まい)
〔月額〕40万2256円 (税金等込みで、月額48万2227円、年額578万6724円)
- ③ 高齢者単身世帯 (75歳以上、年金生活者、賃貸アパート1K住まい)
〔月額〕16万3253円 (税金等込みで、月額18万5061円、年額222万0732円)
※ちなみに、この金額は老齢加算 (注4) 削減前の高齢単身世帯の最低生活費 (住宅扶助含む) 13万6350円 (月額) の約1.2倍である。
- ④ 母子世帯 (女性31歳、子ども5歳・9歳の2人、賃貸アパート2K住まい)
〔月額〕28万1700円 (税金等込みで、月額33万7277円、年額404万7324円)
※ちなみに、この金額は母子加算 (注5) 削減前の同じ世帯構成の母子世帯の最低生活費 (住宅扶助含む) 24万4080円の約1.15倍である。

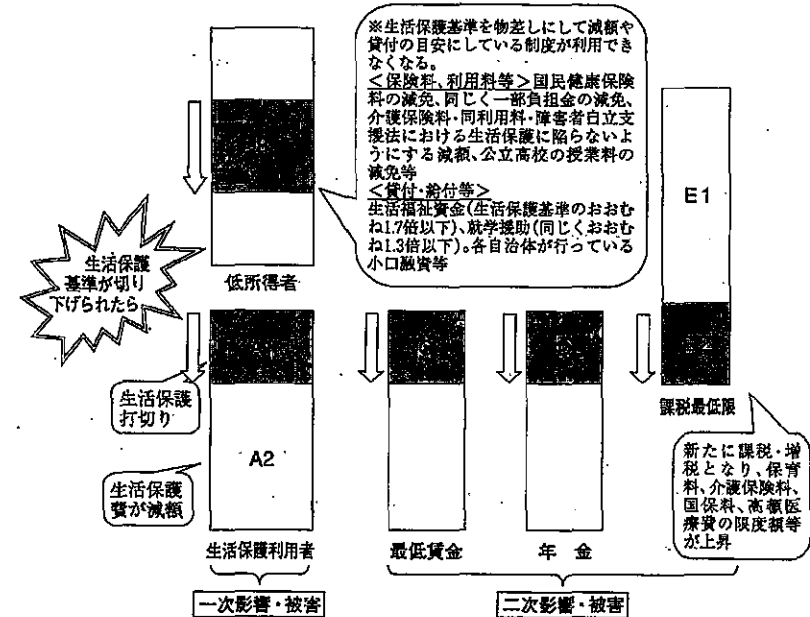
(D) 試算結果と保護基準

生活保護世帯には社会保険料や税金が免除される。また働いている場合には勤労控除が上乘せされる。これらを考慮すると、保護基準を1.4倍した金額がほぼ生活保護世帯と同レベルの生活水準であるとみなされる。これと比較した場合、①は1.19倍、②は1.33倍、③では1.19倍、④では1.21倍となる。これらの水準が決して贅沢なものではなく、生活保護基準に若干上乘せしたささやかな水準であることがわかるだろう。

(注4) 老齢加算とは、原則70歳以上の高齢者に対して、高齢者特有の生活需要 (消化吸収のよい食品や暖房費、被服費、社会的交際費用など) のために通常の生活扶助費に月1万7930円 (大都市部の額。地方によって金額は異なる) 上乘せされていたもの。2006年度に廃止された (後記6参照)。

(注5) 母子加算とは、ひとり親に対する加算のこと。ひとり親のハンディに対応するもので、削減前は子ども1人に対して月額2万3260円、2人の場合プラス1840円の2万5100円であった (大都市部)。

〈図2〉 生活保護基準額切り下げが及ぼす影響・被害図



5 ナショナルミニマム (国民的最低限) としての生活水準

ここでは、市民生活の下支えとして機能している生活保護基準について述べる。生活保護基準が直接、間接に影響を与える制度は、生活保護利用者、低所得者にとどまらず、広範な市民の生活に及んでいる。

生活保護基準額の影響については、生活保護基準額が変動することによって自動的に影響を受ける制度 (1次影響) と、生活保護基準と自動的に結びついているわけではなく、何らかの政策決定を要するが、生活保護基準を考慮せざるを得ない制度・施策 (2次影響) がある。保護費が切り下げられた場合を例に、図2を用いて説明する。

- (1) 生活保護基準額が変動することによって自動的に影響を受ける制度 (1次影響)

(A) 現在の保護利用者への影響・被害

生活保護基準が下がることによって保護が廃止される層（図2）中のA1）と、基準が下がっても保護は引き続き利用できるが保護費は基準削減分だけ減少する層（図2）中のA2）が発生する。A1は、基準が引き下げられるまでは保護利用が可能であったが引き下げ後は保護を利用したくても基準を上回る収入があることになるから保護は利用できない層となる。

(B) 低所得者への影響

低所得者向け施策には、生活保護基準の何倍かで利用条件が設定されているものが広範囲に存在しているが、それらが利用できなくなる（図2）中の※参照）。また低所得層への現金給付や貸付に保護基準を用いている制度（注6）がある。これらの制度も利用できなくなる。さらに各自自治体が行っている保護基準を基準として使っている小口融資等（注7）へも影響する。

(2) 最低賃金、年金、課税最低限などナショナルミニマムへの影響
(2次影響)

(A) 最低賃金

（注8） 就学援助制度や生活福祉資金制度がある。前者は、教育の機会均等を保障するために設けられており、学用品や修学旅行費、給食費、医療費等が支給される。京都府向日市では小学生は学用品代年間1万4780円、給食費免除、健診でわかった虫歯等の治療費免除、小6では修学旅行費1万5000円支給。中学生は体育で使う柔道着を支給する。支給基準は全国におおむね生活保護基準額の1.3倍以下。利用者は年々増え、全国で141万人（2006年）。後者は低所得者向けの融資制度。最も利用が多い修学資金（件数で7182件（総件数の63%）、金額で64億3000万円（総額の55%））は無利子で、高校（公立1万8000円/月、私立3万円/月）、大学（国公立4万5000円/月、私立5万4000円/月）、就学支度費50万円（学校種別問わず）の貸付けが可能。貸付基準は、おおむね生活保護基準額の1.7～1.8倍以下。これらの制度は低所得世帯にとって生活を支える貴重な制度となっている。たとえば、2007年12月9日付け北海道新聞は、この問題で生活保護問題対策全国会議が開催した「生活扶助基準に関するもう一つの検討会」において30歳代のシングルマザーが「3人の子供を抱える生活はぎりぎり。就学援助などの制度があるから暮らしている」と訴え、この女性を「生活保護費は受給していない。学用品費や給食費免除などの就学援助のほか、国民健康保険料減免など、合わせて月額1万～2万円程度の支援制度が適用され、月10数万円の収入と貯金の切り崩しで何とか生活を支えている」と紹介している。

（注7） 京都市が2008年秋に実施した、原油高を受けた低所得世帯向け緊急貸付金（5万円）の対象は、生活保護基準の1.5倍以内の世帯。

2007年12月改正の最低賃金法9条3項では「前項の労働者の生計費を考慮するに当たっては、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮するものとする」とされている。これは、「最低賃金は生活保護を下回らない水準にするという趣旨」（2007年6月6日衆議院厚生労働委員会・柳澤厚生労働大臣答弁）である。生活保護費が下がれば、最低賃金も下がる可能性が出てくる（図2）中のC）。

(B) 年金

2007年、政府・与党は低所得層の基礎年金に加算制度（年収160万円未満の単身世帯などを対象に、現在満額で月額6万6000円の国民年金を25%程度引き上げて8万3000円にする計画）を検討していると報道されていた（2007年10月8日読売新聞）。なぜ8万3000円かといえば、「保険料を40年支払った人の受け取れる年金が生活保護費より低いのはおかしい」との声があることを考慮し、単身の高齢者世帯の生活保護費月額8万円（都市部）より高く設定したという。ここでも最低生活費が下がれば、この年金の加算額も下がらざるを得ない（図2）中のD）。

(C) 住民税の課税最低限

地方税の非課税基準額については、夫婦2人の4人世帯で、保護基準を下回らないように設定することとされている（地方税法295条3項、同法施行令47条の3第2号、同法施行規則9条の4）。近年は保護基準が下がっているため、この非課税基準額も、2003年度の260万1000円から、2004・2005年度は257万1000円、2006年度は255万7000円と、次第に下がっている。生活保護基準が下がれば、連動して住民税非課税基準額も下がる（図2）中のE）。そうになると、新たに住民税非課税世帯から課税世帯になったり（図2）中のE2）、増税となる人が出てくる。住民税非課税を施策の対象者としている福祉施策や、地方税の課税額によって利用料や負担金を決めていたすべての制度、すなわち国民健康保険料や保育料、介護保険料などが上昇し、高額医療費（非課税だと一部負担金限度額が低くて済む）にも影響する。

(D) まとめ

このように、2次影響をみると、生活保護基準額が、最低賃金より若干上のアルバイト、パート賃金や、保育料、医療費等ごく普通の市民が利用している福祉サービスの利用料などへ広く影響していることがわかるだろう。

6 生活保護基準額の最近の動向

さて、前述のように、生活保護基準は現在6年連続で切り下げが続いている。その内容と問題点を検討する。

(1) 6年連続の切り下げとその「論理」

(A) 「骨太の方針2006」——生活保護基準額引き下げの枠組み

現在の国の生活保護基準についての政策の大枠を決めているのは、いわゆる「骨太の方針2006」（以下、「骨太2006」という）（注8）である。

「骨太2006」では、生活保護基準関係で、次の項目を、可能な限り2007年度に、遅くとも2008年度までの実施を求めている。

- ① 生活扶助基準（注9）について低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直し
- ② 母子加算について就労支援策を講じつつ廃止を含めた見直し
- ③ 級地の見直し

これらの項目のうち、②の母子加算の削減についてはすでに2007年度から実施に移されており、2008年度までの「宿題」となっていたのが、生活保護基準額の削減関係①の生活扶助基準の見直しと③の級地の見直しの2項目であった。加えて、「抜本的な改革」も求められている。

(B) 6年連続の保護水準の引き下げ

「骨太2006」以前から、保護基準は引き下げられており、2008年度で6年

〔注8〕「骨太の方針」とは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（2007年度からは、「経済財政改革の基本方針」と変更）の略称で、小泉内閣発足直後の2001年から毎年策定されており毎年国の予算編成の基本的な枠組みを決めるものである。

〔注9〕生活扶助とは、生活保護における8つの扶助のうち生活費に相当するもので、医療扶助について中核的な扶助である。2007年度予算では、医療扶助が50%、生活扶助は32%を占める（2007年10月19日厚生労働省「第1回生活扶助基準に関する検討会」資料）。

連続の切下げとなる。その経過は以下ようになる。

〔保護基準削減経過〕

2003年度	保護基準が戦後初めて0.9%切り下げ
2004年度	保護基準0.2%削減、高齢加算の段階的削減開始（2006年度全廃）
2005年度	多人数世帯生活扶助一定割合カット、母子加算（高校生年齢児童対象分）の段階的削減開始。2004年度：2万3260円（1級地）→2005年度：1万5510円→2006年度：7750円→2007年度：全廃
2006年度	母子加算（高校生年齢児童対象分）の段階的削減2年目
2007年度	母子加算（中学生年齢以下児童対象分）の段階的削減開始。2006年度：2万3260円（1級地）→2007年度：1万5510円→2008年度：7750円→2009年度：全廃
2008年度	母子加算（中学生年齢以下児童対象分）段階的削減2年目

こうした減額の結果、たとえば、70歳以上の高齢者では生活扶助で19%カットされ（例1）、高校生が1人いる母子家庭においては同じく生活扶助は15%カットされている（例2）。

(例1)	70歳以上の高齢者（1人暮らしの生活扶助費/月） 2003年9万3850円 → 2006年7万5920円（△1万7930円（△19%））
(例2)	母子家庭（高校生1人）の場合（2人暮らしの生活扶助費/月） 2004年15万2490円 → 2007年12万9180円（△2万3310円（△15%））

(C) 問題点——「健康で文化的な生活」の検証抜きの貧困スパイラル

(a) 利用者の最低生活を切り下げるもの——高齢者・母子世帯へ大きなダメージ

保護利用世帯の半数近くを占める高齢世帯にとって、高齢加算削減のダメージは大きい。前述のように、わずか2年の間に生活扶助額で2割の削減となった。加算が減額された保護利用者への調査（注10）では、加算がなくなって食費が不足した者が51.9%、被服・履物費が不足した者が30.5%に及ん

〔注10〕「生活保護受給者高齢加算廃止後の生活実態調査」全日本民主医療機関連合会ソーシャルワーカー委員会（2007年10月）。

事務所移転のお知らせ

小会は、2008年12月24日（水）付けをもって、以下に住所を移転いたします。同日以降のご連絡は下記へお願いいたします。

（新事務所所在地）

〒150-0013 東京都渋谷区恵比寿3-7-16

TEL03-5798-7257〔営業〕、03-5798-7277〔編集〕

FAX03-5798-7258〔営業〕、03-5798-7278〔編集〕

※電話・FAX 番号とも変更となります。

メールアドレスは変更ございません。

生活保護法的支援ハンドブック

平成20年12月1日 第1刷発行

定価 本体3,000円（税別）

編者 日本弁護士連合会生活保護問題緊急対策委員会

発行 株式会社 民事法研究会

印刷 株式会社 太平印刷社

発行所 株式会社 民事法研究会

〒151-0073 東京都渋谷区笹塚2-18-3 エルカクエイ笹塚ビル6F

TEL 03(5351)1571〔営業〕 FAX 03(5351)1572

TEL 03(5351)1556〔編集〕

http://www.minjiho.com/ info@minjiho.com

落丁・乱丁はおとりかえします。 ISBN978-4-89628-499-7 C2032 〒3000E
カバーデザイン 袴田峯男

この思いを聞いてほしい・・・

悲しみを分かち合い、支援の手をつなげよう。

自殺予防・ 自死遺族支援の 現場から



A5判・311頁

定価 2,310円（税込、本体2,200円）

多重債務による自死をなくす会 編

■ 毎年3万人以上の方が自ら命を絶つ社会——その苦しみと、遺された人々のつらさは、人ごとではありません。このメッセージを、あなたのところに響かせてください。

■ 支援者だけでは足りません。医療、法律などの専門家、行政の連携が今必要なのです。

〈主な内容〉

第1章 耳を澄まして聴く——自死未遂者、自死遺族の声

「社会」の問題としての自殺やうつを訴えたい/カナリやはなぜ喉を忘れたのか/8年経って思うこと

第2章 いのちの現場から——見守る人々のメッセージ

西原由記子 (自殺防止センター副代表)	榎久 孝一 (東京都府所市医師会理事)
藤敷 庸一 (特定非営利活動法人自死レス)	茂 幸雄 (働く文筆・編集者協会)
佐藤 久男 (特定非営利活動法人)	杉本 侑子 (自殺自死遺族支援会)
金子久美子 (遺族の代表)	山口 和浩 (特定非営利活動法人自死遺族)
濱田由香里 (自殺防止センター)	柳瀬 健吾 (佐賀ビッグフット)
弘中 照美 (特定非営利活動法人)	

第3章 専門家の可能性——インタープロフェッションの実現へ

竹島 正 (自殺防止センター)	石蔵 文信 (特定非営利活動法人)
渡辺洋一郎 (特定非営利活動法人)	稲垣 正俊 (自殺防止センター)
生越 照幸 (弁護士)	木下 浩 (司法書士)
小久保哲郎 (弁護士)	斎藤 幸光 (司法書士)
巖巳 裕規 (弁護士)	

第4章 行政に何かができるか——自殺対策基本法を活かす取組み

内閣府・29都府県・2市

〔資料〕 各種相談連絡先一覧 ほか

発行 民事法研究会

東京都渋谷区笹塚2-18-3 エルカクエイ笹塚ビル6F
〒151-0073 TEL 03-5351-1571〔営業〕 FAX 03-5351-1572
http://www.minjiho.com/ info@minjiho.com