

国際貧困根絶年—そして、豊島区母子餓死事件を契機に

小川政亮

憲法25条にかかわらず

国際連合は、1996年を国際貧困根絶年と定めた。深刻な雇用不安、高まる完全失業率、国保料・税の滞納を余儀なくされる人々、膨大な低年金ないし無年金者、大震災罹災者、住むに家なき人々など、今日のわが国にとって、国際貧困根絶年は決して他人事ではない。

それだけに、「健康で文化的な」という意味での「最低限度の生活を営む権利」と、その保障のため「すべての生活部面について、社会福祉、社会保障および公衆衛生の向上および増進に努める」べき国（地方自治体を含むと解されている）の責務（責任と義務）をうたった憲法25条の生存権条項と、これを受けたものでなければならない筈の多くの社会保障立法、なかでもいわゆる「社会的安全網」、「人間に値する生活の最後のとりで」と言うべき現行生活保護法の意義は今日決して小さなものではない。

しかし、社会保障、とりわけ生活保護行政の現状はどうか。1996年5月、東京・豊島区のアパートで77才の母親と41才の病身の長男が餓死しているのが見つかったというショッキングな事件は、まさに象徴的である。2人は月収4万3千円の母親の老齢年金だけでくらし、月8万5千円の家賃を払っていた。母親がつけていた日記は3月31日で終わっていて、「最後の食事が終わった。あすから食べるものがない。毎日が辛く、早く死なして欲しい」とあったという。室内の財布には28円の小銭が残っていただけで、発見されたときは死後1か月ほど経っており、生活保護は受けていなかった。当所、「相談がなかったのでわからなかった。こちらとしてはどうしようもありません」（豊島区西福祉事務所長談）と、当局

側としては知らなかったから責任がないといった態度をとっていたようである。

そこで、それを前提に、生井潔豊島区生活と健康を守る会事務局長は、生活保護は憲法にもとづく権利だと知らず、恥ずかしいと思う人がいるので、行政は一步前に出て、そういう人々に働きかけるべきで、会としても福祉事務所に姿勢を改めるよう求めて行きたいとの趣旨をのべている（『赤旗』1996年5月3日、4日、24日）。まこと、人間に値する生活の最後のとりでというべき生活保護制度こそ、一層人権保障の観点から当局の広報義務、周知徹底義務の履行が求められるのである。

ところで福祉事務所はこの母子の窮状を知らなかったとの当局談が実は誤りであることがその後の調査で明らかになった。実は、この事件の母親は前年（1995年）3月、長男の国民年金保険料免除の手続をしたことから、窓口の同区国民年金課は同24日に「生活に困っているようだ」と豊島西福祉事務所に連絡、母親にも手紙で福祉事務所に相談するよう勧めていたが、同福祉事務所の職員や民生委員が訪問、調査するようなことはしていなかったというのである（『赤旗』1996.6.22）。

生活保護法は、保護の開始は本人、その扶養義務者又は同居の親族からの申請をまっけて行うのを原則としている（7条本文）が、保護を要する人が急迫した状況にある時は申請がなくても必要な保護を行うことができる（7条但書）としており、むしろ、これは、そのような場合は申請がなくても当局としては保護開始の義務を負うと解すべきものですらある。従って同福祉事務所が訪問調査すら行わなかったというのは明らかに不当である。

事件は起こるべくして…

このような、いわば不作為による違法とも言うべき第一線生活保護行政機関の姿勢の背景には、とりわけ1981年7月の第2次臨時行政調査会の行政改革第1次答申が「国際社会に対する貢献の増大」の名による軍事大国化路線と、その半面としての社会保障抑制方針を露骨に打出した中で、同年11月17日づけで厚生省から出されたいわゆる123号通知に始まる生活保護適正化と称する保護引きしめ行政方針があることを見のがすことはできない。

この通知は、暴力団などによる不正受給をなくすという名目で、申請者、受給者に対して、収入、資産などに対する詳細な届け出を要求したり、保護の実施機関の行う広範な調査（とくに預貯金など把握のため各種金融機関などへの照会を含む）について、あらかじめ包括的な白紙委任状ともいうべき同意書の提出を求めるもので、明らかに手続的権利の侵害であり、これによって保護請求権の行使自体の抑圧を意図するものである。また、このような適正化行政では、少しでも働けそうな人への稼働能力調査と、それが期待しがたい人についての時代錯誤的な扶養義務者調査も強調されて来た。そして、このような引きしめ方針を現業第1線機関に徹底させる直接的機関として厚生省や都道府県による監査や会計検査院による検査等が威力を発揮して来たのである。

事実、豊島区母子餓死事件で、母親が日記に生活が一層きびしくなったと書いていた1994年9月、厚生省は豊島区西福祉事務所の監査を行い、その結果、48世帯54件について生活保護受給者の再調査を命令、このうち30件が扶養能力調査であったといい、その後、厚生省は都知事にあてた同省社会・擁護局長名通知（1995.3.27付）の「豊島区西福祉事務所について」の中で、転出した子や離婚した夫などまで含めて扶養義務者全員の所在及び扶養可能性の調査を実施せよとか、すべての申請ケースについて同意書をとって生命保険会社・金融機関等について関係先調査を積極的に実施するようなどと指導し、この結果、同事務所は3世帯の生活保護を打ち切って厚生省に報告したというのである（『赤旗』1996年6月29日）。

日本国憲法と生活保護法の精神にもとづいて人々

の生存権保障要求にこたえようという考えは毛頭無く、ひたすら、保護受給者べらしに狂奔するこのような国の路線のもとで、まさに母子餓死事件は起こるべくして起こったものであり、「冰山の一角」（全国生活と健康を守る会連合会『生活と健康を守る新聞』1346号、1996.6.16）ともいうべきものである。

膨大な漏救

こうして、戦前よりひどいというべき漏救が見られるに至っているのである。1995年、全国的生活保護率は人口千人につき7%、保護受給世帯60万、保護受給者90万人。これについて、真田是氏（日本福祉大学教授）は、都市や農村の幾つかの地域で行われた実態調査によると、生活保護の適用を受けられるのに、排除されているものは、この7倍くらいに達するといわれている、とされている（真田「貧困をなくす運動と社会福祉の原点」『福祉のひろば』特集44号、1996年4月、12頁）。これで行くと漏給が630万人、受給90万人で計720万人が保護を要する人であり、このうち90万人しか現実には受けていないのだから、いわゆるtake-up rate（捕捉率とか生活保護適用率と訳されている）は12.5%にすぎない。

1995年東京都港区社会福祉協議会「ひとりくらし高齢者悉皆調査」についての河合克義氏（明治学院大学教授）の研究でも、ひとりくらし高齢者の生活保護基準（住宅扶助特別基準含む）は年額150万円強。この調査で、ひとりくらし高齢者の40%（685人）が年間所得150万円未満。これに対し、同高齢者で生活保護受給者は4.9%（87人）ゆえ、適用率12.7%にすぎないとされている（河合「大都市におけるひとり暮らし高齢者の生活と社会的孤立」『賃金と社会保障』1176号、1996年4月下旬）。

戦前、かの明治憲法下の劣悪な救護法下で1935年5月、社会局調査による全国要救護者数約38万に上って居りながら、そのうち実際救護を受けた者は僅かに1/3の13万人にすぎなかった」（社会局社会部『母子保護法案の説明』19～20頁）。というのであるから、日本国憲法下の今日の生活保護行政では、これよりひどい漏救をうみだしていることになる。

勝訴あいつぐ

国際・国内動向

勿論、人々は、このような状況に泣きねいりしている訳ではない。かの朝日訴訟以来、社会保障闘争の歴史に学び、近年、再び権利闘争が活発化しつつある。とくに、豊島区母子餓死事件に象徴されるように、生活保護法に対する行政解釈・運用が必ずしも憲法25条を受けた法の精神に合致しないところから、違憲・違法な行政により人として生きる権利、人間の尊厳に値する生活を営む権利を侵害されたと考える人々の側から、泣きねいりすることなく裁判に訴えてでも、その権利の貫徹・救済を求めようというたたかいが法廷外での運動と結合しつつ各地で展開されてきている。

代表的なものとして、いずれも一審勝訴・確定の加藤訴訟、柳園訴訟が先ずあげられよう。前者は、秋田県角館の重度障害者で生活保護受給中の加藤鉄男さん（1925年生まれ）が将来の付添看護費用などのため辛うじて貯めた81万円余のうち73万円を担当の福祉事務所が資産とみなして、うち27万円を生活費に充当させることとして、その分だけ保護費減額処分をし、かつ残り46万円は将来死亡の場合の弔慰金としてのみ保有を認める「指導・指示」処分をしたので、減額処分の取消と指導・指示処分の無効確認を求めて秋田地裁に提訴し、1993年4月23日、全面勝訴判決を獲得したものである。後者は、柳園義彦さん（1931年生まれ）が宇治市福祉事務所の不当な生活保護の取扱いによって生存権と人間の尊厳を傷つけられ、精神的苦痛を受けたとして宇治市と国を被告として国家賠償法により損害賠償を求めて京都地裁に提訴し、1993年10月25日、勝訴判決を獲得したものである。

そして、生活保護・人権訴訟というべき此等両訴訟の勝利に励まされて、現に名古屋地裁でいわゆるホームレスの日雇労働者の生活保護を受ける権利のたたかいとしての林訴訟（96年10月30日勝訴判決、当局控訴）、福岡地裁でいわゆる中嶋学資保険訴訟、外国人の生活保護を受ける権利を認めないのは不当として最高裁係属中のゴドヴィン訴訟等々が展開されている（これらの生活保護裁判運動については、前掲『福祉のひろば』特集60号や『法と民主主義』311号、1996年8、9月合併号、日本民主法律家協会などを参照）。

ところで生活保護事務は今日、依然として、いわ

ゆる機関委任事務とされている。しかし、このことは、地方自治体の機関としては、無反省に人権侵害的な国の方針に従っていれば良い、ということではない。国の直轄事務でないからには、憲法25条は勿論、憲法92条の地方自治の本旨に従い、地方自治法2条3項が地方自治体の任務を例示した第1に、「住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること」としていることを基本としつつ、地方自治法138条の2がいうように、地方自治体の機関としては、たとえ機関委任事務でも、「その判断と責任において誠実に」管理、執行することが要請される。生活保護行政は、この意味で、国のあり方だけでなく、地方自治体とその機関のあり方を問うているのである。

かくて、加藤訴訟勝訴判決確定後も、国は不当にも従来の方針を変えないことを明らかにしているなかで、秋田県では県生活と健康を守る会連合会からの働きかけを受けて、判決後の1993年6月1日づけで、「申請権、受給権等を明確にした制度のPR、申請用紙の窓口配置と申請書類、手続きの簡素化」などをはじめ、「住民の立場に立った事務所としての適切な運営」、「人間性の尊重を基本に、福祉の専門職として能力を高めるために研修を充実」、「生活の実態に即した処遇方針を確立」などをうたった合意書を取り交わすに至り、さらに、その後、厚生省からの圧力による曲折を経ながらも、県生活と健康を守る会連合会の粘り強い働きかけを受けて1995年4月26日には「生活保護行政の全般的改善に関する」画期的な「合意」に達しているのが注目される（小川「加藤生活保護・人権訴訟勝訴とその意義」『法律特報』66号、1994年3月参照、合意書については前掲『福祉のひろば』特集44号参照）。

豊島事件後の動きとしては、福島県会津若松市で生活保護申請受理を拒否した事件に対し会津医療生協などが直ちに1996年9月13日市長に申入書を提出し、こうした事態を2度と引き起こさず憲法の生存権の人権を守る立場から生活保護行政をすすめるよう求め、市長は9月20日、医療生協などの要望項目を全面的に受入れた内容の回答をよせるに至ったという成果をあげている（『民医連新聞』1092号、1996.10.21）のが、これまた注目されるところである。

（理事・社会保障研究会代表委員）