

京都「人権裁判」が問いかけるもの

金澤 誠一

はじめに

2004年4月には、生活保護制度が成立して以来はじめて保護基準が0.9%削減され、また、老齢加算の段階的削減・廃止が実施された。2005年4月には母子加算の段階的削減・廃止が実施された。老齢加算削減に対する不服申し立ては全国で600件を越している。京都では2005年4月27日、老齢加算削減処分取消訴訟が松島松太郎さんによって京都地裁に提訴された。また、7月1日には2人目の三島義温さんによって提訴された。秋田でも同じように2人の方が提訴した。広島、新潟、北九州でも裁判の準備が進められている。

1957年に提訴された朝日訴訟は、保護基準＝最低生活費そのものが争われたのであるが、それ以来半世紀が経過した今年、くしくも京都「人権裁判」が同じく保護基準をめぐる提訴されたことの意義は大きい。この50年間にも、藤木訴訟、堀木訴訟、柳園裁判、加藤訴訟、中嶋訴訟、林訴訟、高訴訟など生活保護をめぐる大きな訴訟がみられた。これらの多くは、特に1981年の123号通知に始まる第3次「適正化」期に集中している。その争点となったのは生活保護法4条「保護の補足性の原理」をめぐるものであった。いわゆる資産の活用、能力の活用、扶養義務者の扶養の優先、他法他施策優先を内容とする保護の補足性の原理の解釈と運用をめぐる、特に保有しうる資産の範囲や稼働能力が問題となった。しかし、保護基準そのものが争点となったのは、朝日訴訟以来、今回の京都「人権裁判」

が初めてである。その意味からみても「人権裁判」の名に恥じないものである。

この小論の課題は、まず第1に、京都「人権裁判」の意義を考えることが目的である。第2に、それを根拠づけるために、戦後の「貧困」に対する考え方、言い換えるならば「人間に値する生活」＝最低生活の考え方が、どのように変わってきたかを考察する。第3に、1980年代の臨調「行革」と1990年代から今日の小泉「構造改革」のもとで、悪化の一途を辿っている国民生活の現状からみて、京都「人権裁判」の意義を考えてみることにする。

1 京都「人権裁判」の意義について

この裁判の意義は、まず第1に、憲法で保障されている「人間に値する生活」の具体的内容が問われている点にある。現在の水準均衡方式による保護基準の算定は、一般世帯との対比によって算定するものである。今日の保護基準は文字通りの相対的水準である。一般世帯の賃金や収入が右肩上がりに上昇し続けていた時には、その具体的内容が問題となることはなかった。しかし今日、一般世帯の賃金や収入が低下しそれに合わせて保護基準も引き下げられ、また老齢加算が削減・廃止される事態にいたっては、際限なく保護基準は低下し、国民生活は歯止めの利かない底なし沼に陥ってしまうことになる。あらためてその歯止め・防波堤・抵抗線として「人間に値する生活」の具体的内容が問われているのである。それはまた、現在の水準均衡方式

特集・敗戦60年、憲法の今日的意義

による保護基準の算定では、「人間に値する生活」の具体的内容を明らかにすることはできないことを意味し、保護基準の算定方式もまた問われているのである。

この裁判の第2の意義は、人間の多様性への配慮という点にある。同じような所得であったとしても、高齢のためにあるいは障害があるために日常生活動作が低下した人や、幼児の世話をしなければならない女性は、生活の様々な事柄を達成できる能力が異なり達成できない場合が生じるのである。生活保護法9条の必要即応の原則は、まさにこうした人間の多様性に配慮したものである。この原則に従い、老齢加算が実施されてきたのである。その廃止は、人間の多様性による「人間に値する生活」の欠如という側面を正当に扱うものではないと考える。

この裁判の第3の意義は、生活保護受給者の社会的関係性の保持にある。一般世帯に比し生活保護受給世帯の家計支出構造の特徴は、教養娯楽費、交際費、こづかい、家庭雑費などの社会的体裁維持に必要な支出の額および割合が極端に低い点にある。食費や被服費といった個人的に緊急度の高い支出や住宅費、光熱・水道料などの生活基盤確保のための支出割合はむしろ生活保護世帯の方が高いのである。こういった緊急度の高い支出を最優先され、社会的体裁維持に必要とされる支出が極端に削減・節約している姿が浮かび上がってくる。その結果、社会的に孤立しやすい傾向にある。保護基準の削減や老齢加算の削減・廃止は、さらに一層の社会的孤立化をもたらすことになる。外出を控えた家じっとしている生活である。

第4の意義は、保護基準は、国の定める最低生活保障水準であるが、保護基準は、ただ単に、生活困窮者に対する生存権保障というばかりではなく、最低賃金、年金水準、課税最低限、民事再生法、就学援助制度などの基準として、その影響はきわめて大きいということである。保護基準はこれらの要となっているといっても過

言ではない。その意味では、全国民的な包括的な影響力を持っているといえる。保護基準をナショナル・ミニマムの要として位置づけ、その抵抗線・防波堤を築いていく全国民的な運動が必要である。

Ⅱ 最低生活・貧困の考え方は どのように変化してきたか

① 戦前の考え方ー「絶対的貧困」ー

戦前から戦後まもなくの頃は、貧困とは飢餓水準であり誰の目にも明らかな「見える貧困」＝「絶対的貧困」という考え方であった。それは、最も典型的には、19世紀末のラントリー（B. S. ラントリー）の貧困の考え方にみられる（B. S. ラントリー著、長沼弘毅訳『貧乏研究』（株）千城、1970年）。

ラントリーの貧困・最低生活の考え方は、その最低生活費の算定の際の費目の想定にみられる。例えば、食費については新鮮な肉は一切含まず、当時のワークハウスで提供されている食費よりも低い額であった。家庭雑費については、旅行、慰安、贅沢、病気、葬式などの場合を一切考慮しない、ただ健康時に焦点をあてたものであった。およそ肉体的能率をたもつために絶対必要な物以外は買ってはならないというものであった。こうした貧困観は、飢餓水準であり、歴史的にも社会的にも変わらない絶対的貧困である。また、貧困調査に際しては、欠乏や汚雑といった貧困の証拠があるかないかを丹念に確かめ、ポロを着ている子どもの顔色で判断したこともあったというように、誰の目にも明らかな「見える貧困」でもあった。

ラントリーは、次のように貧困を定義している。「第1次貧乏」とは「単なる肉体的能率を維持するに足る必要生活費（貧困線）を下回る状態」であり、「第2次貧乏」とは「有用（医療など）であれ、無用（飲酒など）であれ、収入の一部を他の支出に向けられない限り、単なる

肉体的能率を維持するに足りる状態」である。

言うまでもなく、今日においても、このような貧困の考え方はまだ消え去ってはいないのである。

② 戦後の考え方－「相対的貧困」－

戦後の貧困・最低生活の考え方は、歴史とともに社会とともに変化する相対的貧困に変わったといえる。それは朝日訴訟判決にみられるものであり、また、理論的には典型的にタウンゼントの考え方に見ることができる。

タウンゼントの考え方は、社会的諸制度の変化を通して新しく生まれてくるニーズを、産業や国家の法律や規則により規制されている生活様式、慣習、社会的活動ととらえ、こうしたその時代のその社会の生活様式や慣習、社会的活動から事実上締め出されている状態を貧困と考えたのである（P. タウンゼント「相対的収奪としての貧困」、D. ウィッターバーン編著、高山武志訳『イギリスにおける貧困の理論』所収、光生館、1977年）。

例えば、産業の発展が様々な商品やサービスを生み出し、マスメディアを通して社会的に新しい慣習として社会に浸透していく。また、社会制度の一つとして、両親の教育に対するニーズは、靴や学校の制服の着用といった社会的規範のみならず、義務教育、無償教育、無料の学校給食やミルクなどについての公的規則によって、とりわけ影響を受けるのである。また、高等教育に対する国の補助金や奨学金制度の在り方が国民の教育負担に大きく影響することになる。さらにまた、国の住宅政策によって、例えば公営住宅中心の政策なのか持ち家政策中心なのかによっても、国民の住宅に関する負担は大きく変化することになる。社会保障・社会福祉政策にしても、例えば、医療保障を税金を財源とする国民保健サービスとして提供されるのか、社会保険中心で提供されるのか、あるいは民間保険中心に提供されるのかでは、国民の医療に

対する負担は大きく変わることになる。

従って、人々の生活様式や慣習、社会的活動は、社会に対しあるいは歴史的にみても相対的なものとなり変化するとともに、貧困の様相も変化することになる。いわば、その時代その社会の社会的標準的な生活を満たしえぬ状態を貧困と考えたのである。彼はその状態を「相対的剥奪・欠乏Relative Deprivation」と呼んだのである。

朝日訴訟の判決もまた、この相対的貧困の考え方を示している。1960年の第1審判決では「健康で文化的な生活水準」とは「それ自体各国の社会的文化的発達程度、国民経済力、国民所得水準、国民の生活感情等によって左右されるものであり、したがってその具体的な内容は決して固定的なものではなく通常は絶えず進展向上しつつあるものとする」とした。朝日訴訟は争うべき対立点はあったとしても、貧困についての考え方は最高裁判決でも支持され「文化の発展、国民経済の進展に伴って向上するのはもとより、多数の不確定要素を総合考察」して決定されたとした。

この裁判を通じて「健康で文化的な生活水準」とは、ただ単に辛うじて生物をして生存を維持できる程度のもではなく、「人間に値する生存」を維持するものでなければならないこと、そしてその水準は、社会文化的発達程度や国民経済の進展、国民所得水準、国民感情等に影響され、通常、絶えず向上進展するものであることが明らかになったのである。

1960年の第1審判決以後、保護基準の算定方式はマーケット・バスケット方式からエンゲル方式、格差縮小方式そして水準均衡方式へと変化し、保護基準そのものも上昇し、一般世帯との格差は急速に縮小することになる。1960年当時、一般世帯の消費水準を100とすると生活保護受給世帯は38であったものが、今日においては、60台後半にまで縮小している。いうまでもなく、朝日訴訟を通じた国民の権利の主張こそが、貧

特集・敗戦60年、憲法の今日的意義

困の考え方を変え、保護基準の引き上げを可能としたのである。

③ 相対的貧困の中の絶対的水準

以上のような相対的貧困の考え方は、戦後、朝日訴訟裁判を通して国民の中に浸透していったものと考えられる。高度経済成長期からバブル経済までは、まがりなりにも賃金や国民所得は右肩上がりに上昇を続け、それに比例して保護基準の改正も行われてきた。しかし、1995年頃から賃金や国民所得の低下傾向が顕著になると、相対的貧困の考え方からすれば、保護基準も引き下げるということになる。事実、2004年4月には戦後初めて保護基準は0.9%引き下げられ、老齢加算削減・廃止そして、2005年4月には母子加算も削減・廃止が実施された。相対的貧困論の弱点がここにきて現れたことになる。

1947年に初めて最低生活費・保護基準の算定方式として導入されたマーケット・バスケット方式は、最低生活を営むために必要な消費財貨を1つ1つ積み上げて、その価格を合計するという方式で、そこから「全物量積み上げ方式」とも言う。この方式の利点は、個別具体的に生活の内容を表すことができる点にある。ただし、この方式は、飲食物費については栄養学の発達により的確な指標があるが、その他の費目については、的確な指標に乏しく、作業が複雑で時とともに変化する生活様式を反映することが容易でないという欠点があった。事実、一般世帯の消費水準を100とした生活保護世帯の消費水準は、1952年の54.8から1960年には38.0まで格差は広がることになる。

1960年の朝日訴訟第1審判決の影響もあり、その後、この格差を縮小することが課題となり、1961年にはエンゲル方式、1965年には格差縮小方式そして1984年には水準均衡方式と変遷することになる。その結果、一般世帯との格差は縮小し現在ほぼ60台後半を維持している。しかし、格差縮小方式から水準均衡方式になると、一般

世帯との対比によって決定されることから、保障すべき最低生活の具体的内容が不明確となったのである。保護基準でどのような内容の生活を保障しているかが明らかでないということは、どういう生活の内容を守るべきかといった、本来、生存権保障の中に含まれる防波堤・抵抗線としての機能が失われることになる。従って、一般世帯の賃金や国民所得が低下すれば、際限なく保護基準も低下し歯止めがきかなくなる恐れがでてくる。

相対的貧困という優れた考え方は、ただ単にその時代その社会の生活様式や慣習、社会活動を満たす最低水準として、所得水準を意味するばかりではなく、生活の具体的内容を示す絶対的水準でなければならない。どういう状態になったり、どういうことができるのかといった生活の機能を達成しえてしかるべき、それゆえ誰からも剥奪されるべきではないものでなければならない。今、その具体的機能が問われているのである。

その点について、アマルティア・センは示唆に富んだ指摘をしている。センによると、人々が人間らしい生活を営むということは、「適切な栄養を得ているか」「雨露をしのぐことができるか」「健康状態にあるか」「避けられる病気にかかっていないか」などの基本的な機能から、「読み書きができるか」「移動することができるか」「人前に出て恥をかかないでいられるか」「自尊心を持っていられるか」「社会生活に参加しているか」などの社会的・文化的な機能まで多岐にわたっている（アマルティア・セン著、池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討』、岩波書店、1999年7月）。

このような「人間に値する生活」の具体的機能を明示することの利点は、人々がそれぞれ、生活のいかなる機能が剥奪されているかをかつきりさせる点にある。逆にどのような生活の機能において社会的支援が必要なのかを明らかにできる点にある。

④「人間に値する生活」を達成するための能力の違－人間の多様性に目を向ける－

すでにみたラウンタリーやタウンゼントの貧困の考え方は、所得水準を基準とするものであった。それに対し、同じような所得を持っていたとしても、高齢のためにあるいは障害があるために日常生活動作が低下したり、幼児を世話しなければならない女性は、生活の機能を達成できる能力が異なり、達成できない場合が生じる。

そうした人間の多様性に目を向けることをアマルティア・センは教えている。センによれば、人間の多様性は、第1に身体的特徴である年齢、性別、身体的精神的障害のあるなし、健康状態などの個人的条件の違いから生じる。第2に、人々が置かれている社会的状況である人種差別、性差別、階級・階層、行き届いた医療施設などがあるか、犯罪・暴力・内乱・戦争などによって生じる。

例えば、高齢者の場合、咀嚼力が低下し摂取した食べ物から栄養をとること、病気にかからないでいたり、健康を維持したり、自由に移動したり、コミュニティでの暮らしに参加したり、友人と会ったり、といったことが困難となる場合が多い。それはまた、病弱な人や障害のある人も同様にハンディキャップのためにこれらを達成できる能力は低いことがおこるのである。

その点に関して、生活保護法9条は「保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮し、有効且つ適切に行うものとする」と規定している。いわゆる「必要即応の原則」である。この原則に従い、老齢加算の必要性が出てきたのである。

昭和55年12月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会中間まとめでは、老齢加算の必要性を「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、肉体的な条件から暖房費、被服費、保健衛生費等の配慮を必要とし、また、近隣、知

人、親戚等への訪問や墓参等の社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる」からであると説明している。

また、昭和58年12月の同審議会意見書でも「加齢に伴う精神的又は身体的機能の低下……に対応する食費、光熱費、保健衛生費、社会的費用……などの加算対象経費が認められる」と引き続きその必要性を述べている。

貧困に陥らないために十分な所得とは、個人の身体的な特徴や社会的環境によって異なるのであり、個人の諸条件を全く無視した最低生活費は、貧困の根源的な部分、すなわち経済手段が不十分なために生じる「人間に値する生活」の欠如といった側面を正當に扱うものではないと考える。

⑤ 貧困の際だった特徴－抑圧された状態・社会的孤立化－から社会的関係性の回復

センの優れている点は、貧困をただ単に所得水準の低さだけで捉えていない点にある。貧困の際だった特徴として抑圧された状態として捉えている点である。

先にみたように、低所得層・貧困層は、食費や被服費といった個人的に緊急度の高い支出や住宅費、光熱・水道料などの生活基盤確保のための支出が最優先され、社会的体裁維持に必要な支出が極端に削減・節約される傾向にある。その結果、社会的に孤立しやすいのである。

社会的孤立ということの意味は深刻である。社会的孤立とは、家族や地域社会や場合によっては社会的諸制度からも遠ざけられ排除された状態だけではない。誰も自分の名前を呼んでくれる人がいない。誰も自分の話を聞いてくれる人がいない。自分の生きてきた人生の価値を認め共感する人がいない。こうした状態をも意味する。こうした状態に人は長く耐えて生きていくことはできない。

これは社会との関係性の剥奪であり、それはまた、自尊心（二人といたないかけがえのない存

特集・敗戦60年、憲法の今日的意義

在・人間の尊厳・憲法13条)の剥奪でもある。そしてまた、人間の人格の主体的発達の剥奪でもある。そればかりではない。社会や政治に対する関心や希望・要求を持ち得なくなり、将来に対する希望と勇気が打ち砕かれた状態である。

最低生活とは、「自尊心を持ちうるか」「人前に出て恥をかかずにいられるか」「社会生活に参加しているか」といった生活の機能を達成できるものでなければならない。社会関係性の保持ということは、ただ給付をうけるだけのネガティブな制度からアクティブな社会や将来への希望や勇気につながる制度への転換を意味する。

Ⅲ 国民生活の現状－

京都「人権裁判」を支える基盤－

① 相対的貧困の中の絶対的貧困の広がり

福祉国家の形成は貧困を根絶し、貧困の撲滅を共通の基盤とした労働者階級の歴史的・社会的役割は終焉したといった論調がある(盛山和夫「階層システムの公共哲学に向けて」、高坂健次編『日本の階層システム6階層社会から新しい市民社会へ』所収、東京大学出版会、2000年8月)。しかし、新自由主義による福祉国家への攻撃は、新たな貧困を形成しつつある。

高度に発展した国では、生産力が増大し様々な商品・サービスが開発され普及していく。また、生活基盤や社会保障・社会福祉などの社会制度が発展する。そうした生活様式のもとでは、その生活様式を確保するために、発展途上国の人々よりも多くの所得を必要とする。

「人の前で恥をかかないでいられるか」「自尊心を保つことができるか」「社会生活への参加ができるか」といった社会的・文化的機能を達成するために、発展した国の人々はより多くの所得を必要とすることになる。そのために逆に十分な食費を確保し得ないということも起こるのである。

特に、新自由主義のもとで、公的責任が後退

し自助・共助が強調されると、住宅や教育といった生活基盤の確保のために住宅ローンの返済、授業料など多額の所得を必要とし、また社会保障や社会福祉を確保するために一方で社会保険料などの自己負担が増加し他方で社会的給付の削減を補うために民間保険への依存が増加する。いずれにおいても、個々の家計は、これらの選択の余地のきわめて狭い、従って社会的に一種の強制された支出である「社会的固定費目」が急速に増大することになる(拙稿「国民生活と現代の貧困」、拙著『公的扶助論』所収、高菅出版、2004年6月)。

「社会的固定費目」が増加することにより、耐久消費財の購入や教養娯楽費、交際費、こづかいなどの支出を削減する傾向にある。また、食費や被服費などの削減・節約の傾向が見られる。この状態は、相対的貧困の状態といえることができる。一般世帯においては、相対的貧困が広がっているのである。

低所得層では、一般世帯以上の速度で「社会的固定費目」が増加することにより、本来緊急度の高い生活基盤や社会保障・社会福祉の確保のための支出が困難となり、社会制度から遠ざけられ排除される可能性が高まる。それはまた、自己破産、自殺、家族崩壊などの現象をとまなうことにもなる。また、低所得層は、所得の低下に比例して社会的体裁維持(「人の前に出て恥をかかないでいられるか」「社会生活に参加できるか」)に必要な支出である交際費、教養娯楽費などの削減が進み、社会的孤立する可能性が高まる。

こうした状態は、絶対的貧困の状態といえることができる。現代の貧困の特徴は、ただ単に所得が低いとか生活水準が低いという以上に、家族や近隣社会、仕事、社会保障・社会福祉諸制度から遠ざけられ排除された状態にある。低所得層では、こうした絶対的貧困が広がっているのである。

② 保護基準以下の低所得層の増大

低所得層をどのように捉えるかについては、様々な尺度がありうる。ここでは、標準3人世帯の保護基準の1.4倍でみている。1.4倍というのは、生活保護受給世帯の場合には、税金や社会保険料が免除されていたり、働いている場合には勤労控除があるからである。従って、その分一般世帯に上乘せしないと、生活保護受給世帯と同じ生活水準とはならないからである。標準3人世帯の保護基準の1.4倍で計算すると、年収入は約300万円となる。これに満たない世帯は、国民の全世帯の中でどれくらいいるかというと、2002年の厚生労働省の『国民生活基礎調査』では28.2%にのぼる。1995年には22.4%であるから、この7年間に5.8ポイントも増加したことになる。それだけ、所得格差は広がっていると同時に、保護基準以下の世帯の増大は、生活保護から漏れている漏給層の増大を示唆している。

低所得層からみれば、生活保護受給世帯の生

活水準は相対的に高いことになり、低所得層の増大は、そうした見方をする人々の増加を意味している。相互に足の引っ張り合いをするのか、それとも保護基準を一つの防波堤・抵抗線として、低所得層の生活水準を引き上げるのかの岐路に、今日の日本社会は立たされている。

低所得層・貧困層の増大、一般世帯の生活の硬直化・脆さとゆとりのない生活の深化・拡大は、確かに労働者階級ばかりでなく、自営業者層、そして年金生活者など全国民的な闘う共通の基盤と連帯の基盤を形成しているといえるが、相互に足の引っ張り合いになる可能性を考えると、それは両刃の剣である。

その意味では、京都「人権裁判」が秋田に広がり、新潟、広島、北九州にも広がろうとしているが、今後、どれだけ全国的な広がりを見せ、国民運動として展開していくかが、鍵となる。それは、今後21世紀の日本の社会保障制度の在り方に関わる重大な問題であることを声を大にしていきたいのである。

(かねざわ せいいち・理事・佛教大学)