

生存権保障としての「健康で文化的な最低限度の生活」とは何か

—生活保護引下げ違憲訴訟名古屋地裁判決を考える

2020年6月25日に名古屋地裁において言い渡された生活保護引下げ違憲訴訟の判決は原告側の主張を退けた。しかし、それは、日本国憲法が規定する生存権の理念とは何か、ということを変更して問い直す機会となったといえる。本稿では、この名古屋地裁判決について、その問題点を明らかにし、「人間らしく生きる権利」を実現する社会への道筋を展望する。



高木博史

はじめに

2020年6月25日、生活保護引き下げ違憲訴訟名古屋地裁判決（「平成26年（行ウ）第83号生活保護基準引下げ処分取消等請求事件（第1事件）、平成28年（行ウ）第60号生活保護基準引下げ処分取消等請求事件（第2事件）」判決、以下「本判決」と表記する）が言い渡された。本訴訟は、政府が2013年から2015年にかけて生活保護費約670億円、最大10%の削減を行ったことに対し、それらの削減に合理性があるとはいえないとし、全国で集団訴訟に踏み切ったものの一つである。表1は、全国における提訴状況を示したものである。

本判決の結果は「棄却」。この判決は「棄却」という結果もさることながら、日本国憲法第25条が規定する生存権に対する重大な認識の欠落による権利の侵害ではないかといえるような看過しがたい問題点が複数存在する。

また、本判決の「棄却」の理由の一つに「国民感情」が挙げられたことに留意する必要がある。

表1 生活保護引下げ違憲訴訟の全国における提訴状況

地域	原告数
北海道	153
東北	58
関東	192
北陸・甲信越	9
東海	57
関西	166
中国・四国	155
九州・沖縄	235
合計	1,025

出典) いのちのとりで裁判全国アクションホームページより筆者作成

<https://inochinotoride.org/trial> (2020年9月6日閲覧)

ある。いうまでもなく「国民感情」は、時の政権の意向やマスコミ報道によって大きく左右される可能性が高いものであり、今日においては、生活保護制度あるいは生活保護利用者にとって必ずしも十分な理解を得られていない状況も存在している。そうした主観的できわめて不安定なものを根拠とすることが、司法という場において、最高法規である憲法や生活保護法の趣旨に合致しているのかという点で本判決の妥当性が問われるだろう。

本稿では、本判決における複数の問題点の中から、筆者は、社会福祉研究に携わってき

キーワード：生存権 (right to life), 生活実態 (actual life situation), 国民感情 (national feelings), 健康で文化的な最低限度の生活 (minimum standards of healthy and cultural life), 新自由主義 (neoliberalism)

た立場から、とくに生活保護利用者の生活実態と本判決の問題点とそれを巡る背景について検証を進めていくことを目的とする。

1 「人間らしく生きる権利」としての生存権

日本国憲法第25条では、「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」と規定している。また、第2項において「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と規定されている。

これらは、いわゆる「生存権」規定と呼ばれるものであるが、ここで重要である点は、「生存権」が、「ただ生きていさえすればよい」ということではなく、「健康で文化的な最低限度」の生活水準を保障しなければならないということと、それを国が行うべきことであるという点を明記している。

一方で、この生存権の保障を具現化した制度の一つである生活保護法の第1条では「この法律は、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」と規定している。ここには、「最低限度の生活を保障する」とされており、「健康で文化的な」という文言はない。しかしながら、「日本国憲法の理念に基づき」という文言は明記されていることから、当然、生活保護の水準は健康で文化的な水準であることが求められているといえる。

このように、わが国における生存権は単に生命の維持のみを目的としているのではなく「人間らしく生きる権利」を保障しているのであるという認識が、本判決を考えていくうえで一つの重要な論点となっている。

2 本判決の問題点

(1) 本判決の何が問題なのか

本判決にはいくつかの看過できない問題点が存在する。たとえば、第1点目に、「健康で文化的な最低限度の生活」と「最低限度の生活」を恣意的に使い分け、生活保護利用者の生活実態をほとんど無視している点、第2点目に、「国民感情」を「棄却」の根拠としている点、などである。そして、第3点目に、生活保護基準は基本的に物価の動向に連動しているが、その基準を決定する算定式について、家電製品などの物価下落率の高いものを恣意的に選択したといった操作がなされたのではないかといういわゆる「物価偽装」疑惑の問題が、ほとんど不問に付されている点、である。

もちろん、それぞれに重い論点ではあるが筆者は、社会福祉研究に携わってきた立場から第1点目の「健康で文化的な最低限度の生活」と「最低限度の生活」を恣意的に使い分け、生活保護利用者の生活実態をほとんど無視している点、そして、そうした認識を生み出す生活保護受給者に向けられるまなざしと深い関係性を持つ第2点目の「国民感情」について分析を進めていきたい。

なお、第3点目の論点である「物価偽装」疑惑の問題の検討については、本稿で扱う直接的な論点ではないために他に譲らせていただきたい。

(2) 本判決に見る生活保護利用者の生活実態に対する認識

まず、本判決の根拠資料となっているものについて説明をしておきたい。これらの資料は、全日本民主医療機関連合会、長野県民主医療機関連合会（以下、長野民医連と略記）などが2013年から2016年にかけて行った生活保護利用者に対して生活実態を聞き取っ

たものである¹⁾。

ここで、本判決の問題点を考えるうえで、これらの調査の特徴についても言及しておきたい。

そもそも、生活保護利用者の実態調査は、生活保護制度を利用しているということ自体が個人情報であり、その生活状況のほとんどすべてがプライバシーの権利に踏み込むものであるために当事者と調査する者の信頼関係が構築されていないと回答してもらえない可能性が高い。

本判決では、この調査について、たとえば、「長野民医連が本件各告示による生活扶助基準引き下げに反対する立場から生活扶助費の削減を中止するよう国に求める運動の一環として行われたもの」²⁾であるとし、「調査の客観性、公平性、中立性には疑問の余地がある」³⁾と述べている。しかし、当事者と長野民医連に組織される事業所との日常的な信頼関係がなければ、こうした聞き取り調査自体が不可能であることはいうまでもなく、また、行政による同様の調査の例がほとんど見られない中で、こうした調査が実施できていること自体に貴重な意義がある。そのような意味で、本判決における指摘は、およそ誹謗中傷に相当するものであるといわざるを得ない。

また、調査そのものを全面的に否定する一方で、たとえば、「1日の食事回数が3回の者が約64%であり、50%の者が満足できる食事ができていると回答するなど、必ずしも健康で文化的な最低限度の生活を下回っている状況とまではいえない者が一定割合存在することがうかがわれる」⁴⁾といったことや「多くの者は食事を1日3食取っており、外食することもある上、食事の内容が社会的に許容しがたい程度に乏しいものとまで認められないこと、一定の貯蓄をすることが可能な者もあること、映画、カラオケ、日帰り旅行

などの娯楽や文化的活動を行っている者がいる」⁵⁾とし、「生活保護受給者の生活が最低限度の生活を下回っていたと認めることはできない」⁶⁾と述べている。

これらの大きな問題点は、「健康で文化的な最低限度の生活」と「最低限度の生活」のどちらを基準とするのかということである。本判決が「切り取った」これらの数字は裏を返せば、たとえば、飽食の時代であるといわれる現代日本の社会において、約4割の者が1日3回の食事がまともに取れていないことを意味しており、かつ半数の者が満足な食事ができていないことになる。あるいは、外食や映画、カラオケ、日帰り旅行などの娯楽活動をすることは、「最低限」の生活ではないという認識であることが分かる。つまり、日本国憲法で規定する「人間らしく生きる権利」を具現化する制度である生活保護制度の利用者に対し、恣意的、意図的に「健康で文化的な最低限度」と「最低限度の生活」を使い分け、あるいは、意図的に混同させ、あたかも生活保護基準引下げに正当性があるような論調となっている。

そもそも、生活保護基準には地域差はあるものの法令によって設定されており、生活保護利用者が「やりくり」をしたうえでさまざまな娯楽活動などを楽しむことがあったとしても何ら制限を受けるものではなく、一方で、すべての生活保護利用者が同様の生活が維持できるとは限らない。たとえば、持病がある場合などは、食事の回数のみならずその内容も重要で、炭水化物や塩分高めの食事に偏ると生命の危険などが出てくる場合もある。本判決が「証拠」として採用している調査からも、その内容を少しでも詳細に検討すれば、健康状態に不安があるにもかかわらず、規則正しい生活が送れていない者やレトルト食品で済ませている者もいるなど「健康で文化的な最

低限度の生活」が維持できていない者が一定数存在していることは明らかである。

このように、個々の生活事情は多様であり、また、家族や近隣や友人・親戚関係、あるいは、専門職などとの人間関係といった「つながり」や、身体状況、移動手段、あるいは居住地といったことに至るまで広範なものである。そうであれば、現在の生活保護水準でうまく生活できる者もいればそうでない者も存在することは明らかである。「うまくいっている者」を取り上げて、そういう者もいるからその水準は妥当であるとするのが、果たして、それで「人間らしく生きる権利」を保障していく役割を果たすことができるのか、大きな疑問が残るところである。

3 生活保護バッシングと「国民感情」の形成過程

(1) 「国民感情」と社会的風潮

このように本判決には、矛盾点も数多くあるが、ここでは、本判決のいう「国民感情」と生活保護基準の引下げとが密接な関係性にあることを指摘し、そのうえで、生活保護を巡る「国民感情」が、どのように形成されたのかについて考察していきたい。

本判決では、生活保護基準の引下げが、それを公約の一つとして衆議院選挙に勝利した「自民党の政策の影響を受けていた可能性を否定することはできない」とし、「生活保護費の削減などを内容とする自民党の政策は、国民感情や国の財政事情を踏まえたもの」⁷⁾と述べている。

生活保護基準引下げの直接のきっかけの一つとなったのは、2012年に当時、いわゆる「売れっ子」であった芸能人の親族の「不正受給疑惑」が週刊誌で報道されたことである。しかし、その後、福祉事務所に相談の上での受給であり厳密には「不正受給」事案とは言

えないことが明らかになった。にもかかわらず、当該の芸能人は「謝罪会見」に追い込まれる一方で、自民党に所属する政治家が執拗にホームレスや生活保護利用者に対するバッシングを行った。そして、こうした流れに呼応するかのようになり、全国で「不正受給許すまじ」の雰囲気の下、市民に「不正受給」事案の通報を求める「生活保護（運営適正化）ホットライン」の開設などが相次いだ。

こうした施策や報道により、国民の間には、「不正受給」がかなり広がっているかのように認識されてしまっているが、たとえば、平成29（2017）年に開催された社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第1回）における資料「生活保護制度の現状について」⁸⁾によると、生活保護費負担金（事業費ベース）で約3.7兆円（平成27年度）であり、そのうち不正受給額は170億円程度で、金額ベースでは、わずか0.5%程度となっている。もちろん、筆者は不正受給を肯定するものではなく、悪質なケースに対しては厳正に対処すべきであるという立場であるが、一般に「不正受給」とされているものの中にも福祉事務所からの説明が不十分であったり、うっかり申告を忘れていたりするものなど必ずしも故意、あるいは悪質とまでは言えないケースも含まれている場合がある。もちろん、金額ベースで約0.5%という僅かなものであるから不問にしてもよいというわけでもないが、国民に対し、政治や行政がこうした数字を具体的に提示せずに、「不正受給」が広く行われているような印象を与え、生活保護費の削減に向けた世論を形成してきた。

また、たとえば、兵庫県の小野市では生活保護利用者がギャンブルなどを行っているところを目撃したら通報を奨励する条例まで制定されたところも出てくるようになった。すでに述べたが、生活保護を利用しているか否

かということとはきわめてデリケートな個人情報であり、事情を知る者以外の一般市民がそのことを知る状況にあるならば、それ自体が大きな問題であり、もし、通報があるとすれば、それは、それなりに近い関係性を持った者であろうという想定もはたらく。このことは、単に生活保護をめぐる問題というだけでなく、お互いの生活を監視する／監視されるという複合的な問題点を抱えている。

このように、ある意味で政治・行政の主導により恣意的に作られた「国民感情」によって生活保護利用者に対するイメージは悪化したと言わざるを得ないだろう。

また、マスコミの「印象操作」ともいえる報道の在り方も国民感情を大きく左右してきた。とくに、「不正受給」については、実態の背景について、十分な検証がなされているとはいえない報道から、生活保護利用者が「パチンコ屋に出入りしている」「車を乗り回している」といった言説が生まれ、それらが、まことしやかに世間一般に流布するようになってきている。確かにそうした生活保護利用者が全く存在しないとまではいえないが、いうまでもなく、一般に生活保護の運用において車の所有などについてはかなり厳しく指導されているのが実態であり、また、パチンコ屋などの出入りについてもギャンブル依存症の可能性などを視野に入れた支援の必要性など、単に個人的な問題としてではなく組織的な支援によって解決していく必要がある。本判決では、そうした様々な事情を一切考慮せず、生活の一部のみを切り取ることによって生活保護利用者の生活実態とかけ離れた論理が展開されている。

このように、ネガティブな側面ばかりが強調されてきた生活保護を巡るイメージは、生活保護の趣旨を十分に理解していない一部の政治家、行政やマスコミによって、まさに作

られた「社会的風潮」であるといってもいい過ぎではない。

(2)「劣等処遇」の思想と「国民感情」

生活保護を巡る「国民感情」について、もう一つ言及しておかなければならないことがある。それは、深く国民の間、ひいては、司法までも根強く浸透してしまっている「劣等処遇」の思想である。これは、17世紀のイギリスにおける救貧法の時代から「救済される者」の生活レベルは、一般大衆のそれと同等のものではなく、それ以下の「最低限」のものでなくてはならないとする考え方であり、現代においても、こうした思想は必ずしも払拭されず、必要以上の劣悪な生活レベルを強いられ生活保護利用者の生きづらさを増幅させている。たとえば、本判決では、ほとんど触れられなかった部分であるが、長野民医連が行った調査(2016年)⁹⁾によると「生活保護を受給して悪かったこと」に対する回答で「立場が弱く主張はできない」「生活保護をもらっているからと言われること」「周りに気がねする」「世間の目がつらい、白い目で見られている」といった生活保護利用者が日常的に白眼視されている状況が明らかになっている。

また、厚生労働省のホームページによる生活保護の制度の説明では、「制度の趣旨」のところでは、「生活に困窮する方に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長する」¹⁰⁾と説明されているものの、「生活保護を受けるための要件及び生活保護の内容」における説明では、生活保護を受けようとする「世帯員全員が、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が前提」¹¹⁾であると記載されている。ここでは、「最低限度の生活」の前に「健康

で文化的な」という文言は見当たらず、あえて、その部分を明示しないことにより、生活保護利用者に対し、具体的な運用においては、「最低限の生活に甘んじなければならない」という無言の圧力をかけているかのような印象も感じ取れる。

井上英夫は、このような劣等処遇の思想について「第二次大戦前、恤救規則や救護法の時代、貧困は、個人が怠惰で劣等な人間だか

ら陥るので、本人の責任だ、劣った『処遇』は当たり前だ¹²⁾といわれてきたことを指摘し、さらに、こうした思想が「お上や人様の世話になるなという『自立自助』『自己責任論』へとつながり、生活保護に対する根強いスティグマ・恥だという意識を形成して¹³⁾きたと述べている。さらに、こうした思想が「日本人の国民性や民族性によるものではなく、支配者や政府によって作出助長（ハンセ

生活保護を受けるための要件及び生活保護の内容

(厚生労働省ホームページより、文献11)

保護の要件等

生活保護は世帯単位で行い、世帯員全員が、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が前提でありまた、扶養義務者の扶養は、生活保護法による保護に優先します。

資産の活用とは

預貯金、生活に利用されていない土地・家屋等があれば売却等し生活費に充ててください。

能力の活用とは

働くことが可能な方は、その能力に応じて働いてください。

あらゆるものの活用とは

年金や手当など他の制度で給付を受けることができる場合は、まずそれらを活用してください。

扶養義務者の扶養とは

親族等から援助を受けることができる場合は、援助を受けてください。

そのうえで、世帯の収入と厚生労働大臣の定める基準で計算される最低生活費を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に、保護が適用されます。

支給される保護費

厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費と収入を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に、最低生活費から収入を差し引いた差額が保護費として支給されます。

収入としては、就労による収入、年金など社会保障給付、親族による援助等を認定します。

ン病の偏見・差別について2011年5月11日、熊本地裁はこのように表現し、国の責任を認められた)され、人々の差別を生んでいる」¹⁴⁾ことに言及している。

こうした井上の指摘を踏まえれば、判決が生活保護の削減を公約に掲げ政権についた自民党の政策の影響を否定せずに、生活保護をはじめ年金、医療、介護とおよそ社会保障のほとんどの分野において、予算の削減と自己負担の増加を求める改悪を行ってきた動向とそのこと自体が生活保護利用者に対するバッシングを強めてきたということについて、それに追従する姿勢が鮮明に表出していることがとらえることができる。

また、1957年に提訴され、当時の生活保護基準が低すぎるのは憲法違反だとして、「人間らしく生きる権利」を求めた朝日訴訟の最高裁判決での「憲法25条は、国を運営する上で国の責務として宣言しただけであり、具体的権利を付与したものではない」¹⁵⁾という、いわゆる「プログラム規定説」の立場を逆手に取り、健康で文化的な最低限度の生活をいかに保障していくのかという具体的な方法には言及せずに、その責任を時の政権に委ね、その方向性によっては仕方がないこととして「劣等処遇」の考え方を正当化しようとしたものである。

このことは、実態としての「国民感情」がどのようなものであったとしても、政治や行政、あるいは司法が意図的に形成したものを「これが国民感情だ」として流布することにより、容易にそれを操作することができるということの裏返しでもあり、本判決は、まさに、その片棒を担いでしまったといえよう。

4 司法判断の背景としての分断政治

こうした司法判断が出てくる背景には、長期にわたる分断政治とその弊害というべきも

のが潜んでいるといえるだろう。そして、すでに述べてきたような生活保護制度に対する負のイメージを持った「国民感情」と分断政治の親和性が非常に強いものであることを指摘しておかなければならない。

今日、非正規労働者は約4割であり、若者の奨学金返済問題、あるいは7人に1人といわれる子どもの貧困、加えてコロナ禍における雇止めや廃業、経営不振など貧困・格差はますます拡大してきている。一方で、高齢期においては年金額の削減や医療費の増大、加えて消費税増税など一般市民の暮らしはますます厳しくなっているといえる状況である。また、後に撤回された(させられた)ものの、高齢期には2000万円以上を必要とするといった金融庁の報告¹⁶⁾など将来を見通す上で不安材料ばかりしか見えてこない現状において、自分自身の生活に「ゆとり」を見出すことは容易ではない。自分自身の生活に「ゆとり」がなく、どのように生活をやりくりしていくのかということに気を取られている状態において、他人の生活に気を配ることができない状況が生じてきているといえるだろう。そして、自分が生き残る、あるいは自分を保つために、自分よりもさらに弱い立場にある者を攻撃し始めるのである。本来であれば、立場の弱い者同士が手を取り合って社会保障を拡大していく運動を起こしていく流れが自然であるが、もはや、そうした社会(保障)運動に関わるエネルギーさえ持ち合わせなくなってしまった国民とされ、分断によって弱い立場にある者同士が対立させられることにより、「自己責任論」を基調とした世論が形成されていく。そして、まさに、こうした状態こそが、支配者層の目指す「統治のしやすい」状態であることに留意しておかなければならない。市場原理を推進し、「小さな政府」をめざす一方で、社会保障の削減を図

り自己責任を強要する新自由主義政権による分断政治に多くの国民が犠牲となっているのが現状である。

とくに、貧困や格差が拡大する中で、低賃金労働者、年金生活者、生活保護受給者といった人々は、それぞれが、必ずしも「人間らしい生活」が送れていない生活水準であるにもかかわらず、互いに対立関係に置かれているといっても言い過ぎではない。

本判決が、こうした社会的状況に鑑み、それにかかわる国民の不満や不安を「国民感情」と形容したとするならば、それは、まさに、分断政治そのものの影響であり、司法の独立性を脅かすものであったといわざるを得ない。

5 むすびにかえて

ここまで述べてきたように、本判決が実は分断政治の象徴であったならば、私たちは、主権者として政治と社会福祉・社会保障の関係を立ち止まって考えなければならない。たとえば、社会福祉関係者であっても「政治」を語らない者、あるいは「中立」を主張する者は少なくない。しかし、社会福祉や社会保障は最も政治の影響を受けやすい分野であることも事実であり、避けては通れない問題である。また、生活問題を抱えた当事者の生活に寄り添うとするならば、自分自身の立場を明確にする必要性が生じるため、「中立」という立場は現状維持・肯定を示すものに他ならないことは明らかである。

世界的に新自由主義が拡大し、わが国もその例にもれず、支配者層による利権政治が横行する一方で、社会保障に関するあらゆる分野の削減がなされてきている。

こうした政治や社会情勢のもとで、我々一人一人が主権者であるという自覚を持ち、日本国憲法第25条で規定されている生存権が、「生きるための最低の暮らしをしなればい

けない」というものではなく、「人間らしく生きる権利」を規定したものであることを強く再認識していかなければ、その理念が実現する社会とはならないであろう。日本国憲法を基盤とした政治の確立を主権者として強く求めていくことが、「人間らしく生きることができる社会」の実現への道筋である。

付記 本稿は、2020年8月9日に有志によって開催された社会福祉原論研究会オンラインサマーセミナーの報告原稿に加筆修正を加えたものである。

注および引用文献

- 1) 長野県民主医療機関連合会（長野民医連）では、2013年、2014年、2016年に行った生活保護受給者の生活実態調査の結果について、それぞれ報告書としてまとめている。
- 2) 「平成26年（行ウ）第83号生活保護基準引下げ処分取消等請求事件（第1事件）、平成28年（行ウ）第60号生活保護基準引下げ処分取消等請求事件（第2事件）」判決文、2020年6月25日、p.121.
- 3) 前掲2).
- 4) 前掲2).
- 5) 前掲2) p.122.
- 6) 前掲2) p.122.
- 7) 前掲2) pp.118-119.
- 8) 厚生労働省：「生活保護制度の現状について」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第1回）資料（2017）.
https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000164401.pdf（2020年9月2日閲覧）.
- 9) 長野県民主医療機関連合会：『すべての人が等しく尊重される社会のために「生活保護受給者の生活実態調査2016」報告』（2017）、pp.50-54.
http://www.mintyo.or.jp/min-iren/life/docs/jittaichosahokoku_2016.pdf（2020年9月7日閲覧）.
- 10) 厚生労働省ホームページ「生活保護制度」：
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatsuhogo/index.html（2020年9月10日閲覧）.
- 11) 前掲10).
- 12) 井上英夫：『『劣等処遇意識』の克服と独立生活保障法』『朝日訴訟から生存権裁判へ—いま、改めて「朝日訴訟＝人間裁判」から学ぶ』（生存権裁判を支援する全国連絡会編、あげび書房、2014）p.68.
- 13) 前掲12) p.69.
- 14) 前掲12).
- 15) 前掲12) p.16.
- 16) 「金融庁『老後2000万円報告書』を撤回へ」（日本経済新聞電子版）
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ49941140Y9A910C1EE8000/>（2020年9月3日閲覧）.

（たかぎ・ひろし：岐阜協立大学、社会福祉学）

2020年9月3日受付、9月7日受理