

〈論 文〉

公的年金の原則と課題 (3)

——皆年金の実現をめざして——

田 中 明 彦

目次

はじめに

- I 公的年金とは何か
- II 公的年金制度の特徴－公的年金の性格、私的年金（私保険）との比較を踏まえて
 - 1 生存権保障＝最低生活保障としての性格
 - 2 私的年金（私保険）との相違（以上、41号）
- III 国民皆年金の意義
 - 1 国民年金法制定と国民皆年金政策
 - 2 国民皆年金実現のための措置
- IV 公的年金による最低生活保障の意義－公的扶助方式でない所得保障の重要性
 - 1 国民年金給付の法的性格－最低生活（生存権）保障
 - 2 厚生年金および共済年金－従前の生活維持の保障（以上、46号）
 - 3 生活保護に優先する公的年金の最低生活保障としての性格（以上、本号）
- V 公的年金の課題－文字どおりの皆年金をめざして
 - 1 適用・受給権の確保について
 - 2 給付水準について
 - 3 年金の管理・運営問題について
 - 4 年金の財政方式について

おわりに

IV 公的年金による最低生活保障の意義－公的扶助方式でない所得保障の重要性

- 3 生活保護に優先する公的年金の最低生活保障としての性格
 - (1) 生活保護法の補足性の原理からみた生活保護と公的年金の関係
- 生活保護法は4条において補足性の原理を掲

げ、同条1項において「その他あらゆるもの」の活用＝他法他施策活用を規定している。このことからすると、生活保護法以外の他法他施策によってまず最低生活が保障されるべきであり、それでもなお最低生活を維持できない場合に初めて生活保護が適用されることになる。これは、まさに第一義的には、生活保護制度以外の社会保障制度、すなわち所得保障でいえば、まずは公的年金・社会手当によって最低生活を保障することに他ならないのである。生活保護が最後のセーフティネットと言われる所以である。

最低生活保障において公的年金が生活保護に優先することについては、福祉年金が創設された際の議論および生活保護制度に老齢加算制度が創設された経緯からも明らかである。

すなわち、「抛出制の網の目から洩れる者は、公的扶助で救済すればよいという考え方もあるが、公的扶助制度は本質的に事後的な救済を目的とする制度であって、受給者の収入額によって扶助支給額が調整され、全体として収入水準は最低生活水準に釘付けされるという欠陥をもっている」⁽¹⁾ことを理由に、生活保護法によって生活扶助を受けている者にも実質的に福祉年金が支給されるように生活保護制度に老齢加算制度が新設され、さらに身体障害者加算および母子加算の加算額が福祉年金なみに増額されたのである⁽²⁾。

また、国民皆年金政策が実現して50年以上が経過した現在では、政策・制度実態・人々の規範意識は、生活保護から年金をはじめとする他制度へ比重を移しているのである。

厚生労働省「平成26年国民生活基礎調査の概況」（2015年7月2日）によると、全世帯の所得

の21.0%を公的年金・恩給が占めているのである。

同「平成24年国民生活基礎調査の概況」(2013年7月4日)によると、高齢者世帯の96.1%が公的年金・恩給を受給し、高齢者世帯の所得の69.1%を公的年金・恩給が占めている。同「平成26年国民生活基礎調査の概況」によると、高齢者世帯における公的年金・恩給の総所得に占める割合が100%の世帯は56.7%に及んでいる。なお、公的年金・恩給の総所得に占める割合が80~100%未満の世帯が11.4%であるので、80%以上の世帯は68.1%にもなる。厚生労働省雇用機会均等局・児童家庭局「平成24年度母子家庭の母及び父子家庭の父の自立支援施策の実施状況」(2013年12月27日)によると、母子世帯の所得の20.1%を公的年金・恩給が占めている。さらに、内閣府「平成19年度障害者施策総合調査」(2008年3月)によると、「障害者の主な生計」は、年金54.9%に対して生活保護は4.7%に過ぎないのである。

厚生労働省は、「平成25年版厚生年金保険・国民年金事業年報結果の概要」において高齢期における公的年金の役割を次のように評価しているほどである。

「平成25年国民生活基礎調査(厚生労働省大臣官房統計情報部)によると、公的年金・恩給受給者のいる世帯は2,549万世帯と、全世帯5,011万2千世帯の50.9%を占めている。同様に、65歳以上の者のいる世帯2,242万世帯のうち、公的年金・恩給受給者のいる世帯は2,146万4千世帯となっており、65歳以上の者のいる世帯の95.7%に達している。高齢者世帯の平均所得金額309万円の所得の種類別の構成割合は、公的年金・恩給が68.5%、稼働所得が18.0%、財産所得が7.2%となっており、公的年金・恩給が7割近くを占めている。また、公的年金・恩給を受給している高齢者世帯のうち、公的年金・恩給が総所得に占める割合が100%の世帯(すなわち、所得のすべてが公的年金・恩給である世帯)は57.8%となっており、公的年金が老後の生活保障において重要な役割を果たしていることが伺える」。

受給者数、財政・予算規模を比較しても、社会

保障全体に占める年金の比重の大きさは一目瞭然である⁽³⁾。国立社会保障・人口問題研究所「平成21年度社会保障給付費」(2011年10月)における2009年度の「制度別社会保障給付費」を見ると、「年金保険」給付費は50兆4058億5400万円に対して、近年増加傾向にある「生活保護」給付費は3兆71億8900万円にすぎない。「年金保険」給付費は「生活保護」給付費の16.8倍にも及んでいるのである。「制度別社会保障給付費」の総額に占める割合では、「年金保険」給付費は50.5%と半数を占めるのに対して、「生活保護」給付費はわずか3.0%にすぎないのである。

このように制度の実体面でも生活保護はあくまで補位的位置におかれている。所得保障の中心として公的年金が位置づけられるのである。

(2) 生活保護法の保障手続き・保障方法に関する致命的欠陥

生活保護は、保障手続・保障方法に致命的欠陥があり、現代の最低生活保障の規範内容(憲法13条の「個人の尊厳」、25条1項の「文化的」側面、同条2項の保障方法についての向上・増進義務)に反するというべきである。現在、最低生活保障の問題は、水準のみならず、平等や自己決定の問題をとおして保障内容、手続・方法が問われるレベルにまで達しているのである⁽⁴⁾。

保障内容、手続・方法に関する生活保護の致命的欠陥として以下のことがあげられる。資産・能力の活用(生活保護法4条1項)にもとづく資産調査とその保有制限・売却指導および就労指導、扶養義務者による扶養の優先(4条2項)にもとづく扶養調査、収入認定のための調査(8条)、指導・指示(27条)、申請書への「要保護者の資産及び収入の状況(生業若しくは就労又は求職の状況、扶養義務者の扶養の状況及び他の法律に定める扶助の状況を含む)」の記載(24条1項4号)、知れたる扶養義務者が扶養を履行しない場合における保護実施機関による扶養義務者への通知(24条8項)、要保護者・扶養義務者に対する報告の請求・立ち入り調査・検診命令(28条1項・2項・5項)、官公署等に対する資料提供の請求および銀行・信託会社・要保護者の雇用主その他の関係人に対する報告の請求(29条1項)、官

公署等による情報提供（29条2項）、被保護者の勤労・健康保持および増進・支出の節約等の生活上の義務（60条）、被保護者の届出の義務（61条）、被保護者の指示等に従う義務（62条）等。

そのため、生活保護法施行（1950年5月4日）後、半世紀以上が経過しても、被保護者に対する恠民観、保護受給を恥とする意識は、国民・行政の中からなくなっていないのである⁽⁵⁾。

なお、生活保護ではなく年金による最低生活保障を求めた宮岸訴訟東京地裁判決（『判例時報』1607号30頁）は、生活保護制度について「補正性を前提とする要保護性の調査・確認のために個人の尊厳、自律性を害するおそれが常に存在する」⁽⁶⁾と制度のもつ不可避的な問題点を認めているほどである。

（3）「適正化」という名のもとの生活保護の締め付け－餓死を生む保護行政

生活保護の運用に目を向けると、「適正化」という名の下で生活保護の運用の締め付けが行われ、必要な人が生活保護から排除され、餓死者をも生んでいる。単なる運用の問題といえるレベルを超えた制度の機能不全を起こしているのである。

すなわち、生活保護は、最終的な最低生活保障制度＝最後のセーフティネットであるが、現実問題として、最低生活に満たないすべての人々に対して適用されているとは、到底いえない現状がある。生活保護行政の歴史を振り返れば、それは、制度締め付けの歴史である。生活保護の受給には、徹底した資産調査・親族への扶養調査が行われ、洗いざらい私生活を調べあげられ、自らの尊厳を振り捨てなければ、とうてい受給不可能な現実がある。とりわけ、1981年11月に厚生省から「生活保護の適正実施の推進について」（社保123号）と題する通知（いわゆる123号通知）が出されてから、一層、生活保護の受給抑制、締め付けが強化されている。

123号通知は、新規申請の場合、書面に資産の保有状況や収入状況について種類ごとに「克明」に記入し、かつ「記入内容が事実と相違ない旨附記し署名捺印した書面」、「保護の実施機関が行う資産の保有状況に関する関係先照会に同意する旨

を記し署名捺印した書面」、「記入内容を証明するに足る資料」および「保護の実施機関が行う収入状況に関する関係先照会に同意する旨を記し署名捺印した書面」をそれぞれ提出することを命じている。さらに、これらの書類の提出がなければ、生活保護法28条により申請の却下を検討すべきとしていた⁽⁷⁾。そして「記入内容が事実と相違ない旨の署名捺印」を求めることは、後日、申請内容に事実と相違する点が判明した場合に不正受給として「法第85条又は刑法の規定（246条「詐欺罪」－引用者）に係る告発について検討すること」に連動しており、複雑な書面作成要求ともあいまって申請意思を萎縮させるおそれが十分にある⁽⁸⁾。

福祉事務所の窓口では、生活保護法上、保護の手続きは申請から始まる（7条）にもかかわらず（申請保護の原則）、申請を一度で受理せず、往々にして生活保護法に規定のない「相談」として扱い、申請権を侵害している実態がある（いわゆる「水際作戦」）⁽⁹⁾。

日本弁護士連合会が2006年に全国で実施した生活保護相談の結果では、福祉事務所で保護を受けられなかった180例の66%は親族からの援助を強要するなど窓口対応が違法だった疑いが強いことが明らかになっている⁽¹⁰⁾。

2007年に全国青年司法書士協議会が弁護士団体と実施した生活保護に関する全国一斉相談では、福祉事務所の窓口を訪ねながら保護を受けられなかった289件について収入や資産の分析がなされ、49%は保護の要件を満たしていた可能性が高いと結論づけられている⁽¹¹⁾。98%にあたる284件は申請さえ受けつけられていなかったことが判明したのである⁽¹²⁾。

朝日新聞社が情報公開法にもとづき厚生労働省から入手した資料⁽¹³⁾から、全国各市と東京23区の生活保護窓口へ相談に訪れた人のうち、生活保護の申請をした割合（申請率）は2006年度では半数以下の44.7%にとどまっていることが明らかになった。2006年度は34万8276世帯が相談に訪れ、うち15万5766世帯が申請を行い、申請率は、政令指定都市で41.2%、それ以外は46.7%で、都市部の方が低い傾向があったという。指定

都市で最も低かったのは、北九州市の30.6%である。以上をふまえ、朝日新聞は、「生活保護の窓口で申請をさせない違法な『水際作戦』の広がりをうかがわせる。国が社会保障費の抑制策を進めるなか、低所得者層を救えない一因と指摘されていた」と結論づけたのである。

京都市では、市議会において民政局長自らが、「生活保護率が、指定都市中で一番高いという不名誉な状態が続いている」としたうえで、「適正化に努めていく」としている⁽¹⁴⁾。そのこともあって、京都市の1999年度の相談受理件数1万5057件に対して、申請件数はわずか3753件、相談受理件数に占める申請件数はわずか24.9%、すなわち4件に1件しか申請を受理していないのである⁽¹⁵⁾。生活保護法は、7条において申請保護の原則を定めていることからして、原則として相談という段階はそもそもあり得ないはずである⁽¹⁶⁾。

保護の窓口での「水際作戦」の様子が録音されたことも新聞で報道されている⁽¹⁷⁾。生活保護を申請するために大阪市の福祉事務所を訪れた内縁の夫婦が福祉事務所職員から申請は「無意味なことに近いですよ」などと言われ、同職員が申請書交付を渋る様子を録音したテープが、生活保護問題対策全国会議事務局長の小久保哲郎弁護士により公開されたことの報道である。朝日新聞は、「厚生労働省は『保護受給権を侵害する行為』とみている」⁽¹⁸⁾と報道している。

大阪市では、2011年1月、稼働年齢層（16～64歳）の生活保護申請について、求職状況などを厳格に審査する「保護申請における就労にかかる助言指導のガイドライン」が設けられ、保護の引き締めが図られている。同ガイドラインは、申請を受けた区の担当職員は求職活動を記した報告書（助言指導書）を1週間に1度提出するよう求め、「従わないときは、……申請の却下を含めて検討する」とさえしているのである⁽¹⁹⁾。保護申請を認めない、申請保護の原則（生活保護法7条）に反する違法な対応である。

さらに、生活保護行政をめぐる、要保護者・被保護者の権利を侵害するさまざまな事件が生じており、それらの権利侵害の多くは、裁判所によって違法と判断されている。これらの訴訟の多く

が、公的扶助の特質的指標⁽²⁰⁾である補足性の原理に関する処分、指導指示処分を争点としている。これらの訴訟は、資産活用、稼働能力活用、収入認定、指導指示等、生活保護のもつ制度的欠陥⁽²¹⁾を告発するものである。

加藤訴訟（1990年6月提訴）では、原告が将来の介護費用のために最低生活費を切り詰めて行った預貯金の一部を、福祉事務所長が活用すべき資産として収入認定し、保護費を減額した保護変更処分およびその残りの使途を弔意の用途に限定する指導指示が違法と判断された⁽²²⁾。柳園訴訟（1990年4月提訴）では、原告が両眼白内障等の治療のための転院後、元の入院先に再入院できず、通院治療をすることになったことに対する「傷病治ゆ」を理由とした宇治市の保護廃止処分に対して、1993年10月25日、京都地裁は、廃止決定を違法と判断し、国家賠償を認めた⁽²³⁾。中嶋訴訟（1991年12月提訴）では、娘の高校進学に備えて生活保護費を節約して積立てた学資保険の解約返戻金を資産として収入認定して保護費を減額した福祉事務所長の処分が、1998年10月、福岡高裁判決⁽²⁴⁾により違法と判断され、2004年3月16日の最高裁判決⁽²⁵⁾でも高裁判決が支持され、違法とされ確定した。高訴訟（1994年7月提訴）⁽²⁶⁾では、24時間介護を要する原告に対する石川県心身障害者扶養共済年金の収入認定による保護費減額処分が、金沢地裁（1999年6月11日判決）⁽²⁷⁾、名古屋高裁金沢支部（2000年9月11日判決）⁽²⁸⁾、最高裁（2003年7月17日最高裁判所第一小法廷決定）⁽²⁹⁾のすべての段階で違法と判断されている。京都市山科国家賠償訴訟（2002年6月提訴）では、救急車で病院に搬送され、生活保護を受給した男性が退院と同時に保護を廃止されたことにより、衰弱死したことに対する遺族の京都市への提訴に対して、京都地裁（2005年4月28日判決）⁽³⁰⁾は、退院即廃止の違法性を認め、京都市に対して損害賠償を命じている（一審で確定）。岸和田稼働能力訴訟（2009年提訴）では、所持金もほとんどなく家賃も滞納しがちの原告の5回もの保護申請に対して、「稼働能力の活用が図られるため最低生活維持可能」という同じ理由ですべて申請が却下されたことに対し

て、大阪地裁（2013年10月31日判決）は、「国の責務として生活に困窮する国民に対する必要な保護を与えるという生活保護法の理念をあわせ鑑みれば、稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かは、申請者の稼働能力の程度等も踏まえた上で、当該申請者が求人側に対して申込みをすれば原則として就労する場を得ることができるような状況であったか否かを基準として判断すべきものと解するのが相当である」として申請却下処分を取り消した（一審で確定）⁽³¹⁾。

このように裁判所によって違法と判断された要保護者・被保護者の権利侵害事件は、あとを断たないのである。

申請の抑制・「相談」をめぐる、1987年1月に札幌で死亡事件さえ発生したのである。母子世帯の母親が、再三の保護申請にもかかわらず、申請として受け付けられず、「相談」として処理され、三児を残して餓死するという悲惨な事件である。このように「適正化」という名で申請の抑制・保護の締め付けが行われ、「福祉が人を殺すとき」と批判されている⁽³²⁾。また、北九州市をはじめとする都市で、保護申請が受理されず、あるいは保護を受給していた被保護者に生活保護法に規定のない「辞退届」を書かせて、保護を廃止し、その結果、餓死をする事件も起きているのである⁽³³⁾。まさに餓死を生む保護行政となっている⁽³⁴⁾。

保護申請を抑制する保護行政の問題点を指摘した判決がある。先にみた宮岸訴訟東京地裁判決である。「現在の生活保護行政下では資産調査が必要以上に厳格に行われすぎているとの指摘がつとにされていること、右調査の萎縮の効果により要保護者の申請自体が困難となるとして、これを福祉事務所による『水際作戦』と称して批判する向きもあることが認められる」としたうえで、「補足性を前提とする要保護性の調査が個人の尊厳を侵害し、あるいは保護の必要ある者から保護の機会を奪うような結果とならないように」保護行政の運用改善を指摘したのである。

なお、2000年4月の地方分権一括法施行により機関委任事務が廃止されたことに伴い、通達も廃止された。しかし、きわめて問題が多い123号

通知は、2001年3月27日付けの厚生労働省社会・援護局保護課長・監査指導課長通知「『生活保護の適正実施の推進について』の取扱いについて」（社援保発20号・社援監発4号）により、一部の内容を除き処理基準とされたのである。処理基準とされた123号通知はただちに廃止すべきである。

（4）捕捉率の低さに象徴される生活保護制度の機能不全

生活保護は、保護受給資格をもつ人に占める実際の保護受給者の割合を示す捕捉率がきわめて低く、最低生活保障として機能していないのである。

生活保護の「水際作戦」のために生活保護が受けられない、あるいは生活保護の非人間性・ステイグマ（恥辱の烙印）を嫌い、生活保護を受けないで最低生活水準以下の生活をしている人々が大量に存在している。

1972年の東京都中野区における調査によると、受給資格を有する者に対する実際の保護率（捕捉率）は、2.7%ないし3.3%という驚くべき低位な割合であった⁽³⁵⁾。また、1989年10月における人員別捕捉率を24.0%⁽³⁶⁾や2001年の捕捉率を16.3%⁽³⁷⁾と推計する研究がある。

最近の研究によると、「日本中の全世帯の4分の1が、生活保護制度によって公的に保障されるはずの所得水準と同等またはそれ以下の所得で生活している。これに対して、今日マスコミ等によって生活保護受給世帯の急増に警鐘が鳴らされているが、それでも現に生活保護を受給している世帯の比率は2010年7月現在で3.01%、被保護世帯数は148万634世帯にすぎない。捕捉率は10.56%になり、要保護（貧困）世帯の9割弱（1077万5100世帯）が漏給という現実である（アンダーラインは引用者）」⁽³⁸⁾。要保護世帯の9割弱が漏給という現実からは、もはや生活保護は最低生活保障として機能していないといわざるを得ないのである。この現実を踏まえると、公的年金の給付額が不十分でも、最終的には生活保護により最低生活が保障される、ということには決してならないのである。

2010年4月9日に、日本において初めて捕捉

率の推計が国より発表された。厚生労働省社会・援護局「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」である。

国民生活基礎調査（2007 年，対象約 23 万世帯）にもとづく推計では，所得のみを考慮した場合はわずか 29.6%，資産を加味した場合でも 32.1%に過ぎない。この場合の生活保護基準にもとづく最低生活費は，生活扶助・教育扶助・高等学校等就学費の合算額である。ただし，住宅扶助基準を含まない数字である。厚生労働省「平成 19 年度社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」によると，被保護世帯の 80.3% は住宅扶助を受けているので，住宅扶助基準を考慮に入れると，この捕捉率はもっと低くなるはずである。

総務省の全国消費実態調査（2004 年，対象約 5 万 5000 世帯）にもとづく推計では，所得のみを考慮した場合は 23.8% に過ぎず，資産を加味した場合は 75.8% である。この場合の生活保護基準による最低生活費は，生活扶助・教育扶助・住宅扶助の合計額である。資産を加味した場合の推計については，最低生活費（生活費，教育費，住宅費の合計）を下回る費用で暮らし，資産もない（貯金が最低生活費 1 カ月分未満で住宅ローンもなし）のに保護を受けていない家庭に限定されている。全国消費実態調査の場合は，調査回答者に家計簿の作成が求められるので，調査回答者における低所得者の占める割合が低くなることが指摘されている⁽³⁹⁾。この点については，厚生労働省自らが，「前者（全国消費実態調査－引用者）のほうが後者（国民生活基礎調査－引用者）よりも世帯あたりの年間収入と貯蓄現在高の推計値が高

いことによると考えられる（いわゆる「統計のクセ」・・・）」としているところである。

したがって，捕捉率については，国民生活基礎調査にもとづく推計値がより実態に近いといえよう。国民生活基礎調査にもとづく推計では，所得のみを考慮した捕捉率は 23.8% であるので，漏給率は 76.2% にも及んでいる。資産を加味した場合は，捕捉率は 32.1% であるので，漏給率は 67.9% にも及ぶ。すなわち，所得ベースでは 76.2% もの世帯が，資産ベースでは 67.9% もの世帯が保護基準による最低生活費以下で生活しているのである。しかも，被保護世帯の約 8 割が受けている住宅扶助基準が含まれていないのである。

なお，所得が保護基準による最低生活費以下であっても，自動車や最低生活費の 1 か月以上の預金を保有していれば，資産活用要件を満たさないので，生活保護を受けられないことに注意を要する⁽⁴⁰⁾。厚生労働省「生活保護基準未満の低所得世帯数の推移について」における 2007 年の国民生活基礎調査を用いた推計で見ると，最低生活費未満の世帯は 705 万世帯（所得のみを考慮したフロー捕捉率は 15.3%），そのうち預金が 1 か月未満の世帯が 337 万世帯（預金をも考慮したストック加味捕捉率は 32.0%），生活保護世帯が 108 万世帯となっている⁽⁴¹⁾。すなわち，「わずかに最低生活費の 1 か月分以上の貯金という条件を付すだけで，705 万世帯が 337 万世帯に半減する。保護を制限する上では貯金の保有制限がいかに効果的であるかがわかる」⁽⁴²⁾のである。このように，生活保護の資産活用要件が厳しいため，最低生活費以

表 1 各国の公的扶助利用率・捕捉率の比較

	日本	スウェーデン	ドイツ	フランス	イギリス	アメリカ
利用率	1.6% (2010 年)	4.5% (2009 年)	9.7% (2010 年)	5.7% (2010 年)	9.27% (2010 年)	1.42～13.05%*2 (2010 年)
捕捉率	15.3～18.0% (2007 年)	82% (2007 年)	64.6% (2008 年)	91.6% (2008 年)	47～90%*1 (2008 年)	40.4～67.7%*3 (2005 年)

*1 1 人親・障害のある人：78～90%，高齢者：62～73%，求職者：47～59%

*2 貧困家族一時扶助（TANF）：1.42%，補足的栄養補助（SNAP）：13.05%，補足的所得保障（SSI）：2.49%

*3 TANF：40.4%，SNAP：13.05%，SSI：67.7%

出所）生活保護問題対策全国会議監修『生活保護「改革」ここが焦点だ！』（あけび書房，2011 年）101-108 頁より作成

下の所得しかないにもかかわらず、少しばかりの資産を持つために、生活保護を受給できない人が大量に存在するのである。

ちなみに、2006年に外国の生活保護制度を調査した日弁連によると、捕捉率はドイツで約70～80%、イギリスで94%となっており、日本の推定値の何倍も高い数値になっている⁽⁴³⁾。

さらに、生活保護問題対策全国会議は、日本・スウェーデン・ドイツ・フランス・イギリス・アメリカの公的扶助の利用率と捕捉率の比較をしている(表1参照)。

表1から見て明らかなように、公的扶助利用(受給)率、捕捉率ともに、日本の低さが際立っているのである。

以上、検討したとおり、現代において、ミーンズ・テストを伴わない、人間の尊厳に値する保障手続き・方法で最低生活を保障すべきことは憲法上の要請である。その中心的制度が公的年金であり、それは、生活保護に優先して最低生活を保障すべきものである。

付記

本稿は、2014年度龍谷大学国内研究員による研究成果の一部である。

注

- (1) 社会保険庁運営部・年金管理課・年金指導課編集『国民年金三十年のあゆみ』(ぎょうせい、1990年)51頁。
- (2) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』90頁。
- (3) 以下のデータは、国立社会保障・人口問題研究所「平成21年度社会保障給付費」(2011年)19頁による。
- (4) 田中明彦「年金における最低生活保障と併給調整」『社会保障法』15号(2000年)133頁。
- (5) 井上英夫「公的扶助の権利」(河合幸尾編著『豊かさのなかの貧困』と公的扶助(法律文化社、1994年)145～146頁。
- (6) 『賃金と社会保障』1199号、65頁。
- (7) いわゆる地方分権一括法の施行もあって、2000年3月に123号通知に関する最終改正が行われ、「保護の申請者に対し、生活保護法の趣旨、内容等につき十分に説明を行うとともに、やむを得なければ、法第28条の規定による保護申請を却下することについて検討すること」と、内容が若干変更されている。
- (8) 小川政亮『社会事業法制(第四版)』(ミネルヴァ書房、1992年)267頁。なお、刑法246条の詐欺罪は、罰金刑がなく懲役刑(10年以下)のみであり、未遂罪も罰せられる(250条)という重い刑罰を課すものである。
- (9) 尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編著『誰も書かなかった生活保護法—社会福祉の再生に向けて』(法律文化社、1991年)40～71頁、小川・前掲書『社会事業法制(第四版)』264～265頁参照。
1999年7月の地方分権一括法成立に伴い、生活保護法27条の2として「保護の実施機関は、要保護者から求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる」という規定が追加された。この「相談・助言」規定は、2000年4月から施行されている。申請保護があくまで保護実施上の原則であることからすると、相談・助言はあくまで求めに応じて行われるべきであり、申請を不当に抑圧することがあってはならないのである。
- (10) 日本弁護士連合会編『検証日本の貧困と格差拡大—大丈夫? ニッポンのセーフティネット』(日本評論社、2007年)61～86頁。
- (11) 2008年7月22日付「朝日新聞」および2007年10月25日付「朝日新聞」。
- (12) 2007年10月25日付「朝日新聞」。
- (13) 以下の数字は、2008年7月22日付「朝日新聞」による。
- (14) 日本共産党京都市議会議員団「京都市議会普通予算特別委員会摘録」1997年3月10日(『賃金と社会保障』1397号、17頁)。
- (15) 京都市保健福祉局「平成11年度福祉事務所面接員による生活保護の申請件数」2000年11月(『賃金と社会保障』1397号、17頁)。
- (16) 先に述べたように、1999年7月の地方分権一括法成立に伴い、生活保護法27条の2として「相談・助言」規定が設けられたが、申請保護があくまで保護実施上の原則であることからすると、相談・助言はあくまで「求め」に応じて行われるべきであり、申請があれば、必ず受理されなければならないのである。
- (17) 2007年8月31日付「朝日新聞」。
- (18) 2011年2月25日付「asashi.com 関西」

- (19) くわしくは、全大阪生活と健康を守る会連合会編『不当弾圧とたたかひの記録－生活と健康を守る会への家宅捜索、その背景にあるもの』（日本機関紙出版センター、2014年）33-35頁、大阪市生活保護行政問題全国調査団編『生活保護「改革」の牽引車 大阪市の生活保護でいま、なにが起きているのか－情報公開と集団交渉で行政を変えろ！』（かもがわ出版、2014年）、22-23、37-45頁、小久保哲郎「稼働年齢層の生活保護からの排除～「申請時の助言指導ガイドライン」「相談票」」「賃金と社会保障」1617号（2014年）11-17頁参照。
- (20) 小川・前掲書『社会事業法制（第四版）』253頁。
- (21) 井上・前掲「公的扶助の権利」145頁。
- (22) 1993年4月23日秋田地裁判決（『賃金と社会保障』1111号、11頁参照）。
- (23) 1993年10月25日京都地裁判決（『賃金と社会保障』1118号、47頁）。
- (24) 1998年10月9日福岡高裁判決（『賃金と社会保障』1240号、37頁）。同判決は「生活保護制度は、被保護者に人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的としているものであるところ、人間の尊厳にふさわしい生活の根本は、人が自らの生き方ないし生活を自ら決するところにあるのであるから、被保護者は収入認定された収入はもとより、支給された保護費についても、最低限度の生活保障及び自立助長といった生活保護法の目的から逸脱しない限り、これを自由に使用することができ」、最低生活を犠牲にした努力の結果としての預貯金等の収入認定は、「右犠牲による成果を無に帰せしめると共に、被保護者の価値評価を否定するものであって、被保護者に対して過酷なものといわざるを得ない」と判示している。
- (25) 『賃金と社会保障』1367号、8頁。
- (26) 高訴訟の詳細については、田中明彦「社会保障裁判における人間の尊厳と最低生活保障－宮岸訴訟、高訴訟を中心に」矢嶋里絵・田中明彦ほか編著『人権としての社会保障－人間の尊厳と住み続ける権利』（法律文化社、2013年）15頁以下、同「高生活保護訴訟の意義と争点－24時間要介護者の最低生活保障と介護費用保障－」『賃金と社会保障』1216号（1997年12月下旬号）40頁以下、同「高訴訟高裁判決とこの訴訟が問うもの－生活保護のあり方と社会保障の課題－」『賃金と社会保障』1286号（2000年11月下旬号）58頁以下参照。
- (27) 『賃金と社会保障』1256号、38頁。
- (28) 『賃金と社会保障』1285号、64頁。
- (29) 『賃金と社会保障』1351・1352合併号、124頁。
- (30) 『判例時報』1897号、88頁。同訴訟の経過と意義については、吉田雄大「『退院即廃止』の生活保護行政を断罪－京都市山科生活保護事件判決の意義」『賃金と社会保障』1397号（2005年7月）8頁以下参照。
- (31) 『賃金と社会保障』1603・1604号、81頁。林訴訟、新宿七夕訴訟、長浜稼働能力訴訟、那覇稼働能力訴訟等の稼働能力訴訟については、田中明彦「構造的失業と生活保護－稼働能力活用要件に関する検討を中心に」脇田滋・矢野昌浩・木下秀雄編著『常態化する失業と労働・社会保障－危機下における法規制の課題』（日本評論社、2014年）122頁以下参照。
- (32) 寺久保光良『福祉』が人を殺すとき（あけび書房、1988年）。
- (33) 2007年12月13日、北九州市の生活保護を検証する第三者委員会（稲垣忠委員長）が、生活保護受給中の単身者が自宅で死亡したケースが同年4月から9月までの半年間で24件（人）あったと報告している（2007年12月14日付「西日本新聞」）。
- (34) 餓死を生む保護「適正化」行政の実態・問題点に関する文献として、竹下義樹・吉永純『死にたくない－いま、生活保護が生きたとき』（青木書店、2006年）、日本弁護士連合会編・前掲書『検証日本の貧困と格差拡大』、藤藪貴治・尾藤廣喜『生活保護「ヤミの北九州方式」を糾す』（あけび書房、2007年）、寺久保光良『また、福祉が人を殺した－札幌姉妹孤立死事件を追う』（あけび書房、2012年）、全国「餓死」「孤立死」問題調査団『「餓死・孤立死」の頻発を見よ！－生活保護パッシングで隠された真実』（あけび書房、2012年）、稲葉剛『生活保護から考える』（岩波新書、2013年）があげられる。
- (35) 江口英一編著『社会福祉と貧困』（法律文化社、1981年）12頁。
- (36) 星野信也「機能喪失した生活保護」『週刊社会保障』1845号（1995年7月）49頁。この場合は、76%の人が生活保護の安全網から漏れていることになる（漏給）。
- (37) 橋本俊詔・浦川邦夫『日本の貧困研究』（東京大学出版会、2006年）124頁。この場合は、83.7%の人が生活保護の安全網から漏れていることになる。
- (38) 唐鎌直義『脱貧困の社会保障』（旬報社、2012

年) 287 頁。

- (39) 吉永純・後藤道夫・唐鎌直義「膨大な『保護からの排除』を示す～厚生労働省『生活保護基準未満の低所得世帯数の推移について』を読む」『賃金と社会保障』1523号(2010年10月)10頁。
- (40) 吉永・後藤ほか前掲「膨大な『保護からの排除』を示す～厚生労働省『生活保護基準未満の低所得世帯数の推移について』を読む」13頁参照。正確には、生活保護を受ける際に、運用上、保有が認められている手持ち金(預金)は、最低生活費の半額である。手持ち金の保有は、1999年の「保護の実施要領」改正で設けられて基準で、「保護開始時の手持金の認定」についての問(第10の10-2)に対する答(厚生労働省社会・援護局保護課長通知)。2012年度における1級地-1(東京23区や京都市等の大都市)の20～40歳の単身者の最低生活費(生活扶助および住宅扶助)は9万6700円なので、その半額4万8350円まで手持ち金の保有が認められるのである。なお、1級地の住宅扶助の一般基準は1万3000円にすぎず、同基準ではアパート等を借りることがきわめて困難なため、一般的には特別基準が設定されている。1級地-1の場合の住宅扶助特別基準(京都市)は、4万2500円となり、20～40歳単身者の最低生活費(生活扶助および住宅扶助)は12万6200円であり、この場合の手持ち金の保有上限額は6万3600円となる。
- (41) 吉永・後藤ほか前掲「膨大な『保護からの排除』を示す～厚生労働省『生活保護基準未満の低所得世帯数の推移について』を読む」10頁の図2参照。
- (42) 吉永・後藤ほか前掲「膨大な『保護からの排除』を示す～厚生労働省『生活保護基準未満の低所得世帯数の推移について』を読む」11頁。
- (43) 日本弁護士連合会編・前掲書『検証日本の貧困と格差拡大』209, 213頁。