

コロナショックを契機に強い社会保障の確立を

—生活保護基準引き下げ違憲訴訟・名古屋地裁判決に寄せて—

山田壮志郎（日本福祉大学）

コロナ禍の中で広がる雇用不安

新型コロナウイルスの感染拡大は、人びとの仕事や暮らしにも大きな影響を与えています。5月29日に発表された総務省統計局「労働力調査」によると、4月の完全失業率は、3月から0.1ポイント上昇し、2.6%になりました。完全失業者数も3月から13万人増加し、189万人となりました。増加は3か月連続になります。

また、厚生労働省の発表によると、6月19日現在で、雇用調整の可能性がある事業所数は全国で約4万5,000事業所、新型コロナウイルス感染症に起因して解雇等が見込まれる労働者は2万6,552人とされています。東海三県でも、雇用調整の可能性がある事業所数は、愛知県で733事業所、岐阜県で681事業所、三重県で1,228事業所に上り、解雇等見込み労働者数は愛知県で468人、岐阜県で481人、三重県で329人とされています。中でも、パートやアルバイトなど非正規労働者への影響が大きいと見込まれています。厚生労働省は、5月25日から、解雇等見込み労働者数のうち非正規雇用労働者の数を把握していますが、5月29日の前の週から6月19日までの間に増加した解雇等見込み労働者数が1万4,640人であるのに対して、非正規雇用の解雇等見込み労働者は7,959人と半数以上を占めています。

さらに、休業者数の増加にも注目が集まっています。前出の「労働力調査」によると、今年2月の全国の休業者数は196万人だったの

が、3月には249万人、4月には597万人と、3か月で3倍に増えています。ここでも、非正規雇用者の増加率が大きく、非正規雇用者の休業者は2月が70万人だったのに対して、4月には300万人と、4倍以上増加しました。

休業者の増加率を産業別にみると、「娯楽業」は、2月の休業者が2万人だったのに対し、4月には31万人と16倍に増えています。同じように、学校教育以外の「教育、学習支援業」では10倍、「飲食店」では8倍、「宿泊業」では7倍増加しています。娯楽、学習塾、飲食、宿泊など、緊急事態宣言の中で営業自粛を余儀なくされた業種で休業者が増加しています。

緊急事態宣言が解除されたとしても、第2波・第3波の到来も予測される中、コロナ禍の影響を強く受けた業種を中心に消費低迷が長期化すれば、「休業」が「失業」に転じてもおかしくありません。

相談会に寄せられた不安の声

生活困窮者を支援するNPOや弁護士らが6月6日に実施した「コロナ災害を乗り越えるいのちとくらしを守るなんでも電話相談会」には、全国から1,217件の相談が寄せられました。生活保護問題対策全国会議のホームページに掲載されている相談内容をみると、前述の雇用不安が現実のものとして伝わってきます。

「パートで飲食業で働いているが、4月初

めより正社員のみ出社しパートは休業するよう言われている」「医療機関でパート労働をしている。新型コロナの影響で患者さんが減少し、健康診断も大幅に減っている。法人は収入減少のため、正職員を残してパート職員に休業を求めている」など非正規労働者が休業に追い込まれている実態や、「6月に雇止めになる。派遣元に確認したら紹介先がないといわれた」「6月1日に会社より6月末の解雇予告を受けた。月末までは出社しなくてよいので、その間に次の仕事を探してほしいと告げられた」「家族が外食チェーン店に入社したが新型コロナの影響により2か月で解雇された」など休業の末に解雇・失業に至る事例も多くみられます。

また、「正社員だがコロナのせいで歩合収入が減った」「夫が正社員で働いているが、残業代が減ったため生活が厳しくなった」「仕事は継続できているが給与が減った」といったように、非正規雇用者だけでなく、正規雇用者にも仕事の不安が広がっています。さらに深刻なのは、自営業の人たちです。「フリーランスで音楽教室経営。教室を一定期間閉めざるを得ず、毎月20万円あった収入が半分程度に減少した」「農家。レストランや料亭に野菜をおろせなくなり収入がなくなった」「40年間喫茶店を経営してきたが、こんなに困ることは今までになく初めてこういうところに相談している」。

これらの相談に見られるように、コロナ禍による仕事への不安は、非正規雇用者だけでなく、正規雇用者、自営業者も含め広範囲に広がっており、まさにリーマン・ショック以上の深刻な影響を及ぼしているといえます。

コロナ禍による生活困窮への政府の対応

コロナ禍による生活苦が広がる中、厚生労働省も、いくつかの通知を発出するなどして対応を講じてきました。

例えば、4月7日付「新型コロナウイルス感染症防止等のための生活保護業務等における対応について」では、生活保護の要否判定に関

して、稼働能力を活用しているかどうかの判定で通常求められる「働く場があるかどうか」の判断を、緊急事態を踏まえて留保することができることや、緊急事態措置期間経過後に収入が増加すると考えられる場合は通勤用自動車の保有を認めることを通知しました。

また、4月17日付「新型コロナウイルス感染症に関する緊急事態宣言に係る対応に当たったの留意点について」では、住まいを失った人の一時的な居所を確保する場合には、感染拡大防止の観点から、やむを得ない場合を除き個室の利用を促すことを求めました。

あるいは、5月8日付「新型コロナウイルス感染症対策におけるホームレス等へのマスク配布・特別定額給付金等の周知等に係るご協力のお願について」では、定まった住居を持たないホームレスに、布製マスクや特別定額給付金が行き届かないことがないよう、巡回相談で情報提供をしたり、窓口の手に取りやすい場所にリーフレットを置いたりして情報を周知することを要請しました。

厚生労働省がこれらの通知で示してきた柔軟な対応には、評価できる面も多く、こうした運用が福祉事務所など地方自治体の現場で徹底されることが求められます。

コロナ禍が浮き彫りにした生活保護の問題点

と同時に、思い返さなければいけないことは、これらの対応は、コロナ以前から求められていたことだということです。稼働能力活用や自動車保有に関する要件の厳しさが生活保護を使いにくいものになっているのではないかと、ホームレスが利用する施設や宿泊所は相部屋も多く居住環境が良くないため個室化が必要ではないかと、住民登録地が離れていたり、そもそも住民登録が削除されているホームレスに対して情報提供を十分に図る必要があるのではないかと。こうしたことは、平時から指摘されてきたことです。

先に紹介した「いのちとくらしを守るなんでも相談会」には、生活保護に関する相談事例も数多く寄せられていました。

「離婚して実家に戻ってきた。新型コロナの影響で職場に出勤できず内職となり収入ダウン。高校生の息子を抱えてお金がない。高校就学支援新制度はもう利用しているが、手持ち資金がない。両親からは『自分たちが死んだらどうするのか』と言われる。生活保護は土地柄、車を手放せないので考えられない」。

「40代女性と70代母の二人暮らし。障害者でA型事業所に勤めていたが適応障害になり昨年末で退職。現在失業手当5万円/月の収入。母親も低年金で税金の滞納もある。以前、一時生活保護となった時の経験から母親が生活保護に強い拒否感があり、今月で失業手当がきれると生活ができなくなる」。

「60代独居女性。新型コロナにより2月末で仕事を解雇され、仕事を探しているが若い人もたくさん仕事を探している状態で採用してもらえない。10社以上面接したが全て不採用。収入は国民年金の5万円/月のみ。緊急小口資金はもう借りた。生活保護はいや。働けるうちは働きたい」。

このように、資産要件の厳しさや生活保護に対する拒否感・スティグマなどによって生存権保障機能が弱められてきた結果、生活保護制度が、コロナ禍による人びとの生活不安を受け止めきれない脆弱なものになってしまっていたとみることができます。前述した厚生労働省の柔軟な対応は一定程度評価できるものの、これを緊急時だけの特別措置に終わらせるのではなく、新型コロナウイルスが収束した後も継続させていくことが何よりも重要です。

生活保護基準引き下げ違憲訴訟

その意味において、現在、全国29地域で争われている生活保護基準の引き下げに対する違憲訴訟は、生活保護制度が生存権保障機能を取り戻せるかどうかを占う重要な裁判であるといえます。

この裁判は、全国で1000人以上の生活保護利用者が原告となり、2013年8月に行われた生活保護基準の引き下げ措置の取り消しを求

めているものです。生活保護基準は、生活保護を利用する人たちに支給される生活保護費の基準となる金額であり、基準額の引き下げは、生活保護を利用している人たちの暮らしをますます厳しくさせることとなります。それだけでなく、生活保護基準は、最低賃金や就学援助利用基準など各種の施策とも連動しています。つまり、生活保護基準を引き下げることが、この国で生きる人びとに最低限保障されている生活水準＝ナショナル・ミニマムを切り下げることの意味するのです。

しかも、今回の基準引き下げをめぐるのは、その根拠や手続きにも問題点が指摘されていました。引き下げ措置は、社会保障審議会生活保護基準部会による検証結果を踏まえて行われたとされていますが、部会の検証では「増額」になるはずだった世帯まで、政府が勝手に「減額」したことが指摘されています。あるいは、そもそも生活保護基準部会では検討すらされていない「物価スライド」による基準額の改定が行われ、かつ、その際の物価の評価が通常とは異なる計算方式で行われていることも問題視されています。たしかに、生活保護基準は厚生労働大臣が定めるものとされており（生活保護法第8条第1項）、厚生労働大臣に一定の裁量が与えられていますが、審議会の意見を聞かずに決めたり、あるいは、審議会の意見を聞いても無視することは、裁量権を大きく逸脱しているのではないかとして、引き下げ措置の取り消しを求めて争われたのが、この裁判です。

6. 25名古屋地裁判決の問題点

2020年6月25日、名古屋地方裁判所は、原告の訴えを退け、処分取り消しの請求を棄却する判決を言い渡しました。名古屋地裁判決は、全国で同時に争われている一連の裁判の最初の判決として全国的に注目を集めました。生活保護基準の決定プロセスを軽くみた不当なものだったと評価せざるを得ません。

第1に、判決は、生活保護基準改定における厚生労働大臣の裁量権をきわめて幅広く認

めました。例えば、物価水準の評価方法について通常とは異なる方式を用いたことについて、厚生労働大臣には専門技術的かつ政策的な見地からの裁量が認められるため不合理ではないとしました。また、社会保障審議会生活保護基準部会で検証されていない物価スライドによる基準算定方法が用いられていることについても、基準改定において専門家の検討を経ることが通例であるが、法令上要求されているものではないため、検討を経ていないことをもって直ちに手続きに過誤や欠落があったとはいえないとしました。さらに、基準部会の検証結果では増額になるはずだった世帯が減額されたことについても、生活保護基準は、厚生労働大臣が高度の専門技術的な考察と政策的判断に基づいて決定するものであるため、基準部会の検証結果を生活保護基準の改定に反映しなかったとしても違法であるとはいえないとしました。

要するに、厚生労働大臣には専門技術的な考察と政策的な判断に基づいて生活保護基準を決定する裁量を与えられており、慣例として審議会の意見は聞いているが法的根拠はないのだから、通常とは異なる計算方法を用いたとしても、審議会の意見を聞かなかったとしても、意見を聞いた上で無視したとしても、違法ではないということです。こうなると、審議会で議論する意味はほとんどなく、専門家が何と言おうが、厚生労働大臣の政策的判断によって、この国のナショナル・ミニマムを上げ下げできてしまうことになります。

生活保護バッシングを容認？

第2に、その厚生労働大臣の政策的判断の政治的背景に対する評価についても注目が集まりました。今回の生活保護基準が行われた2013年は、前年に人気タレントの母親による生活保護受給が週刊誌で報道されるなどして、メディアによる「生活保護バッシング」報道が過熱していた時期でした。「生活保護の不正受給が多い」「扶養義務を果たしていない高所得者の親が生活保護を受けている」「働

こうとせず贅沢な暮らしをしている生活保護受給者が多い」「ギャンブルや酒に生活保護費を費消している」などといった、生活保護受給者に対して攻撃的な世論が広がっていました。そうした空気の中で行われた2012年12月の総選挙で、当時野党だった自民党は「生活保護費の10%削減」などを政権公約に掲げて政権交代を果たし、政権につくやいなや、2013年8月に今回の基準引き下げを断行しました。

こうした経緯から、原告側は、今回の基準引き下げは、自民党の政権公約の実現を考慮したものではないかと主張しました。この点について、判決は今回の基準改定は自民党の政策の影響を受けていた可能性があるが、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であり、厚生労働大臣はそれを考慮することができるとして、自民党の政策の影響を受けたとしても違法ではないとしました。

安倍政権に付度する行政のあり方が各方面で問題になる中、それを追認するかのような見解にも大いに問題がありますが、国民感情や国の財政事情を踏まえて生活保護基準を改定することを容認している点も問題です。現行生活保護法は、1947年に制定された旧生活保護法を全面的に改定する形で1950年に制定されましたが、その過程で、GHQは日本政府に公的扶助3原則を示し、国民の最低生活保障にあたっては、国の財政事情を考慮すべきでないとしました。今回の判決は国民の最低限度の生活を保障することの重要性を無視したものといわざるを得ません。また、「国民感情」に関しても、芸能ゴシップやバッシング報道によって作られた生活保護に対するネガティブな国民感情が生活保護基準を左右してよいとする見解は、長い歴史の中で研究者や官僚が真剣に検討してきた「最低限度の生活とは何か」についての科学的な議論を根底から覆すもののように見えます。

そもそも、判決では、国民感情とは何なのか、国民はどんな感情を持っているのかといった点に関する客観的な事実認定もされていま

せん。本当に、生活保護基準を引き下げるとは、国民感情を反映したものなのでしょうか？

私は、2014年に、インターネット調査会社にモニター登録している一般市民1,618人を対象に、生活保護に関する意識調査を実施しました。この調査の結果によると、たしかに、不正受給やギャンブルによる生活保護費の費消といった事柄については、9割近くの回答者が厳しい意見を持っていましたが、生活保護費や親族の扶養義務、外国人の生活保護受給といった問題については、否定的な意見を持っている人は半分以下でした。特に、生活保護費に関しては、引き上げ派、引き下げ派、現状維持派の3者が概ね拮抗する結果になっており、少なくとも、生活保護基準の引き下げが世論の大勢を占めているとはいえないことが分かりました（山田壮志郎「生活保護基準引き下げは、市民感情を反映しているか？」

『SYNODOS』2016年6月16日 <https://synodos.jp/society/17299>）。

この調査結果から、私は、2013年の生活保護基準引き下げは、不正受給やギャンブルの問題によって高められた生活保護に対する否定的な国民感情に政府が便乗する形で実施されたものだと考えています。「そうではない」と反論されるならまだしも、判決は、まるで「それでもいい」と言うかのようです。

コロナ禍を契機に強い生活保護の確立を

前述の通り、コロナ禍の中で、多くの人びとがこれからの仕事や生活に不安を抱えています。こうした状況の中で、ナショナル・ミニマムを削り、生活保護制度の最低生活保障機能を弱めることが、果たして「国民感情」に沿うものなのでしょうか。いつ第2波・第3波が来てもおかしくないといわれている中、次に生活苦が広がった時こそ、最後のセーフティネットとして人びとの暮らしを支えることができる強い生活保護を確立することこそが、いま求められているといえるでしょう。

(了)