第 11 回平和に関する市民勉強会議事録

文責：浜田

【日時】2008 年 8 月 24 日（日）13:30～15:40
【場所】かしはら万葉ホール４階研修室１
【参加者数】12 名
【テーマ】憲法･･･地方から見た課題
【概要】
［1］テーマの主旨説明　：浜田
［2］問題提起「憲法･･･地方から見た課題」　～憲法 25 条の目的は達成されているか～
岡史朗氏（県議会議員）
［3］参加者全員での話し合い

【勉強会内容】

［1］ テーマの主旨説明

今回のテーマは憲法 25 条とした。今までの勉強会のテーマと少し異なるので、今回の主旨を最初に説明させていただきたい。

今年、「貧困大国アメリカ」「反貧困」（共に岩波新書）を読んだ。「貧困大国アメリカ」には、アメリカで貧困が戦争のシステムに組み込まれていることが書かれている。また、「反貧困」には、日本で格差社会というだけでなく貧困と呼ぶべき状況が生じていることが書かれており、貧困が戦争への免疫を低下させるという指摘もあった。

今年６月の秋葉原無差別殺傷事件の犯人が派遣社員であった。格差さらには貧困が社会のひずみを生んでいることが関係しているかもしれない。こういう状況下では、本当に戦争への免疫が低下してもおかしくないと感じる。

このような観点から、平和の勉強会で憲法 25 条を取り上げる意義があると考え、今回のテーマとした。

［2］ 問題提起　：「憲法･･･地方から見た課題」～憲法 25 条の目的は達成されているか～

（0） はじめに

・ 憲法や法律について専門的に勉強したわけではないが、16 年間地方議員として実践しながら勉強してきた。格差・貧困という問題や、憲法 25 条との関わりにおいて生活保護法が充分機能しているかということについてお話したい。

憲法 25 条
1 項：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。
2 項：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。

（1） 憲法 25 条の解釈

・ プログラム規定説
形式的に人権として法文に規定されていても、実質的には国の努力目標や政策的方針を規定したにとどまり、直接個々の国民に対して具体的な権利を賦与したものではないという考え方。

・ “文化的な最低限度の生活”は社会の習熟度や経済状態等によって変わってくる。また、生活の保障には国の財政的裏付けが必要になってくる。したがってその時々の行政の判断によって基準が示される方が良かろうということから、プログラム規定説が唱えられている。

- 憲法 25 条の権利を争った過去の有名な裁判として、朝日訴訟（1957 年）と堀木訴訟（1970 年）がある。両裁判とも最高裁では国の裁量権を重んじ、実質的に原告は敗訴している。（朝日訴訟は途中で原告死亡）

朝日訴訟：療養所に入所し 1 ヶ月 600 円の生活日用品費の支給を受けていた朝日さんが、兄から 1500 円の仕送りを受け取った。行政側は仕送りのうち、600 円以外を療養費として納めさせた。不服申し立てが却下されたため裁判となり、25 条の権利と生活保護法の内容について争った。
1 審：原告全面勝訴、控訴審：原告敗訴、上告審途中で原告死亡のため終結。

- 終結に当って最高裁が念のためとして意見を述べている。内容はプログラム規定説に基づく。
  「憲法 25 条 1 項はすべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運営すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、直接個々の国民に具体的権利を賦与したものではない。何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、厚生大臣の合目的的な裁量に委されている。」
- 憲法 25 条は、貧困をなくす、最低限度以下の生活をなくす、という目的のために作られている。しかし、25 条の表現があいまいなために、国の裁量権が大きすぎる結果になっている。もちろん 25 条を補足する法律は作られているが、もっと具体的に補充するものが必要だ。
- 私が受ける相談のうち、約 1 割が生活保護に関する相談だ。生活保護法という法律では救済できない場合でも実際に困っている人がいる。どうやってそういう方の生存権を助けていったら良いか悩むことが多い。プログラム規定説のスタンスに立つ憲法 25 条が現場としては１つの指標となるが、運用する上で時の政府の裁量権に委ねられる部分が多いことには疑問を感じる。

（２） 社会権

- 資本主義の下で個人の尊厳を守るために、国家による富の再配分を肯定する考え方に変わってきた。その結果、個人の生活を実質的に国家が保障しなければならないとする社会権が登場した。
- 社会権の一つに生存権がある。生存権は人たるに値する一定の待遇を要求する権利。
  国が生存権を保持する義務を怠った場合、立法の不作為を確認する訴訟を起こすことが考えられるが、“ 文化的 ”“ 最低限度の生活 ” を規定するのが難しいため裁判で争うことが難しいと言われる。したがって唯一目安になるのが生活保護法である。
- ワーキング･プアに代表される所得の低い若者が増えてきた。貧困は社会の危険性を高めている。福祉を支えられないというだけでなく、ファシズムを生むなど国の方向性を誤らせる可能性がある。

（３） 生活保護法と憲法２５条

- 県から入手した昭和３５年～平成１８年の生活保護受給件数についての資料によると、昭和５０年ごろから増加し昭和６０年ごろピークを迎えた後、少しずつ減少していた。しかし、平成８，９年ごろを底として、最近は急増している。
- 行政に今までよりも生活保護の支給を抑制しようとする傾向が見られる。例えば、生活保護を受給している方がお葬式をする場合に葬祭扶助が支給されるのだが、友人が香典を持ち寄ると葬祭扶助が差し引かれるということがあった。県のルールとしてはその必要はないのだが、担当者の裁量によって差し引かれることが現実に起こっている。本来は財政事情に応じてコントロールされるべきものではなく、普遍的な基準に基づいていくのが行政の責任である。
- また、生活保護法には年齢の制限はないが、６０歳未満は就労できる年齢ということから原則認

められない。

・ 生活保護を取り巻く環境が変化している。創設されるものもあるが厳しい方向が多い。

老齢加算の見直し・・・Ｈ１８年度に廃止

高校就学費用の給付・・・Ｈ１７年度に失業扶助の１つとして創設

多人数世帯の生活扶助基準の見直し・・・Ｈ１９年度段階的に引き下げ

母子加算の見直し

（４） まとめ

・ 憲法２５条の精神を反映させた生活保護法では場所や年齢は問わないことになっているが、実際は制限をかけた運用がなされている。生活保護受給者は増えていく可能性があり、行政としての取り組み方をもう一度考え直す重要な時期に来ていると考える。

・ 最後にこの勉強会の大きなテーマである平和に関して一言述べたい。

戦争は最大の人権侵害であり、人権を守るという意味でも戦争放棄が書かれた９条は断固守るべきである。ただ、自衛隊の位置付けが問題となる。時々の内閣法制局長官の判断で解釈が変わる憲法ではいけない。きちんと役割を整理し、自衛隊の存在を何らかの形で条文に加えてもいいのではないかと考えている。

［2］質疑応答と議論

＊個人名は記入していません。以下の（　）内のアルファベットが同じ発言は同じ方の発言です。
また、発言の順番を変えている箇所があります。

＜生活保護＞

（A）先ほど、役所が生活保護を抑制する動きをするという話があった。「反貧困」という本の中にも学者の調査結果として、生活保護基準で暮らす人のうち保護を受けている割合（「捕捉率」と呼んでいる）が１５～２０％というデータが紹介されていた。なぜ役所はそこまで抑えようとするのか。

（O）年金を申請したり財産を処分した後、それでも生活できない場合は生活保護の申請を受け付けてもらえるが、年金がもらえるのに手続きしていなかったり、財産があるのに現金がないから生活できないと言って生活保護の窓口に来ている場合もある。

「捕捉率」の実態はわからないが、自分の感覚ではそこまで低くはないように思う。ただ、行政側は、生活保護受給者が多いと行政の責任と取られることを恐れているのかもしれない。数字を抑えたいという意図は今でも感じる。

（B）生活保護の資格がないのに受給している人が結構多いようだ。支給の３分の１が不正受給といわれている町村もある。生活保護件数が減少していた時には、不正受給を削った部分もあったのではないか。

生活保護を受ける資格があるのに受給できていないことを研究する場合は不正受給の部分も一緒に研究しないと公平ではない。

生活保護を受給しながら高級なオートバイに乗っている人がいるそうだ。四輪の車を所有していると受給資格がなくなるが、二輪は資産扱いにならないので受給できる。生活保護を受給するための救済条件が世の中の基準と合わなくなってきているので見直す必要がある。

また、住む場所がないから就業できず、生活保護も受けられない人に対して、暴力団がアパートを貸し、生活保護を受給するとほとんどを取ってしまうケースもある。行政が住む場所を提供し、暴力団がつけ

いる余地をなくしておくべき。市営住宅を貸した上で生活保護支給額から差し引くというような考えで積極的に救済すべきではないか。

（O）たしかに、生活保護を不正に受給している人がいるとか、悪を助長しているとの指摘がある。しかし、そればかりに気を取られるのではなく、基本的には２５条の精神を具現化するために性善説に立ち、国民を信頼して法律を執行すべきだ。その上で、不正があれば厳しくペナルティを付けるべき。不正の恐れがあるから支給をやめておこうという発想をすべきではないと思う。

（E）市民勉強会では行政の視点で議論するのではなく、本質的な社会の問題はなにか、どう取り組むべきかについて話し合わなければいけない。

不正受給は行政側が正していかなくてはいけないこと。市民は行政のおかしいと思うことについて発言していかなくてはいけない。

（C）生活保護で給付される金額はいくらか。また、国民年金の支給額はいくらか。

（O）生活費として支給される額は、橿原市在住の場合では

３人世帯（33 才、29 才、4 才）　・・・・130,680 円
単身世帯（68 才）　・・・・・・・・・・ 62,640 円
夫婦世帯（68 才、65 才）　・・・・・・・94,500 円
母子世帯（30 才、4 才、2 才）　・・・・・132,880 円

このほか、4 万前後までの家賃は認められる。医療費も実費が支給される。

国民年金は満額で 66000 円くらい。

（C）年金の保険料をずっと払ってきても 6 万しかもらえないのでは生活保護を受けたほうが得になってしまうのでは？

（O）そのことは問題になっている。そういうことも影響して国民年金の保険料を払っていない人が 3 割もいる状況になっているのだろう。今後は、生活保護を受ける人がもっと増えてくる可能性がある。

年金制度の変更も考えるべきかもしれない。年金を税でまかなうというのも一つの考え方だ。その場合、今まで保険料を払ってきた人をどうするかという問題がある。制度を変更する場合も、移行措置を取らないと国民の同意は得られないだろう。

（C）国民年金が 6 万しかなく、そこから家賃を払っている人がいる。そのため、食費もままならず 1 日 1 回しか食事を取らない人がいる。

（B）生活保護を受けるには生命保険のたぐいまで解約しなければならない。資産があり、年金をもらっている人が生活保護を申請しても認められない。

（O）資産がなく、年金より生活保護の支給額の方が高い場合は、差額を申請すればもらうことができる。

（G）夫と２人暮らしで不安に思っていることがある。持ち家はあるが、万が一、生活保護を受けようとすると持ち家を処分しなくてはいけない。すると住む場所がなく、生活保護を受けて家賃を払うとそれも苦しい生活になる。どうしていけばよいのか。

（O）財産は処分しそこで得たお金で生活できるところまでやってくださいというのが行政の言い分。生活できなくなって初めて生活保護を申請するのがルールになっている。

唯一の財産が古家で、自分の資産であるが故に生活保護を申請できない方がいる。これを解消するために「リバースモーゲージ制度」が提案されている。これは古家などの財産を担保にして市町村が保証人になって銀行から融資する制度。この融資で生活費をまかなう。利用者が亡くなったら資産を処分し受けた融資の返済に充てる。このような制度を普及させる必要がある。

（G）財産等については、親戚まで調べられるのか。

（O）大体は親・兄弟の範囲まで問い合わせるようだ。兄弟の子どもまでは普通調べない。

（B）以前、おばにお金を預けていたことがわかって不正受給と疑われて受給できなかった人がいた。
そこまで調べるケースもある。

（D）最低賃金で 1 日 8 時間、月２０日働くよりも生活保護の支給金額の方が多い。生活保護の方を下げろという声が財界にあるようだが、それには反対だ。最低賃金を上げて、月 20 万円以上は稼げるようにしなくてはいけないのでは。

（O）最低賃金が低すぎると思う。ようやく時給 1000 円まで上げようという声が上がってきているが、財界の反対もあり簡単にはいかない。

（B）生活保護はそこから抜けられない性格がある。2 世代以上にわたって就労せずに生活保護を受けているケースがある。最低賃金を上げて自活の努力を促すべきだ。

＜社会保障と財政＞

（D）憲法 25 条を充分に具現化するために財政面で支えていかなくてはならない。ヨーロッパの福祉が充実した国では消費税率が高い。税制との関係をどう考えていくべきか。

（O）参考として各国の 2007 年潜在的国民負担率（租税負担率＋社会保障負担率＋財政赤字対国民所得）を見ると次の通り。

日本：４３．２％　　アメリカ：３８．２％（国民皆保険制度がない。含めたとすると４６．２％）
イギリス：５１．７％　　ドイツ：５６．２％
フランス：６５．９％　　スウェーデン：７０．２％

高齢化社会を支えるには５０％程度は必要という声が厚生労働省あたりから出ている。それ以上に上げるのは勤労意欲や世代間負担の問題もあり議論が進んでいない。
社会保障の財源として一番言われるのは消費税。おそらく今後も財源を消費税に求める考えは強まるだろう。その前に特殊法人等の無駄遣いを改めなくてはいけないが。

（D）負担率が５０％になるのはいつごろか。

（O）この数年で自然に５０％になる。特に医療費の増加が顕著だ。
医療費が増えても国民所得が増えていれば比率が上がることはないが、実際は国民所得が増えていないので心配だ。

（A）行政の無駄使いをやめるということが小さな政府論と同じ意味で使われることがある。福祉を充実させるとお金がかかる。私たちが考えないといけないのは、福祉を充実させる分の負担を自分たちで出そうと考えるのかどうかだ。

（C）福祉のために消費税を上げる考えがあるが、赤ちゃんのミルクにもかかるような税金には反対だ。福祉の目的税なら払う分を後でもらえるという形になるので納得できる。

（O）高福祉・高負担か、低福祉・低負担かというのは国民が選択すべき問題だ。消費税は所得の低い方、エンゲル係数の高い方にとって負担感が強い。ヨーロッパには食料品に税をかけないか、税率を低くする国が多い。これらを参考にしながら国民に聞いていかなくてはならない。
現在、福祉関連予算は７０％が高齢者のために使われている。子どもを産む人や障害者を手厚く保護するなどバランスの取れた福祉であるべきだ。総予算をどう配分するかは重要なテーマだ。

（A）高福祉・高負担の国では勤労意欲が低下するという話が以前にはあった。今、一人当たりのＧＤＰは日本が１８位まで落ちている。上位の国に高福祉・高負担の北欧の国が多く、経済が伸びている。ヨーロッパには昔からの知恵があり、全体の大きさより一人当たりの生活を高めようとしているように見える。これらの国をもっと参考にしていければと思う。

（B）行政に対する信頼感の違いがある。ヨーロッパでは税金が高くても福祉に回っているという実感があるから高負担を受け入れるのだろう。一方、アメリカでは行政への信頼が薄いので寄附が発達している。行政を信頼して税として付託するか、自分の望むところに寄附するかで、大きな政府になるか小さな政府になるかが分かれると思う。
直接税は負担感が薄いので税の行き先に目が届きにくい。一方、消費税は反発が強い分、税の行き先を見極めようとする。その点から、間接税を高めるほうが有意義かもしれない。

（O）世界的にも直接税より間接税のほうが高い国が多いようだ。その仕組みの方がわかりやすい。
日本もその方向に進んでいる。

（B）トータルとして同じ金額を取るとした上で、直接税と間接税の割合を変えていくという説明ができれば間接税を上げることで生活が苦しくなるという批判をある程度少なくできる。

（A）直接税と間接税では、累進性が全く異なる。公平な社会が実現できていれば間接税の割合を増やしてよいと思うが、格差社会と言われている状況下で本当に消費税を増やすのが良いのかは疑問がある。

（B）昔、物品税があった。高額なぜいたく品に間接税をかけるという方式は良い仕組みだと思う。

（C）健康面もあって、たばこを１０００円にするという話もある。

（E）貧乏人のささやかなぜいたくは結構たばこが多い。
「蟹工船」でもたばこを吸う時しか腰掛けられないという描写があった。

（F）メタボリックでも同じだが、個人の好き嫌いに国家が口を出すようなことはすべきでない。

（E）日本人は自分たちの権利を口にすると嫌われる。人権を侵されても気がつかない。
子どもを育てていても、子どもの人権が学校から侵されていることに皆平気だ。制服を着せられようが、ゲンコツで殴られようが。自分の人権がわからなければ人の人権を侵しても平気だ。

（O）前回、信教の自由を侵されていることに無頓着という話があった。確かにそういう面がある。

（F）日本は革命で自由・権利を勝ち取った国ではない。与えられた自由、与えられた権利でしかない。
権力に対して戦っていかないと人権を自覚できない。むのたけじ氏が「今は弾丸のない戦争である」と新聞へ寄稿していた。生活保護も延長線上にあると思う。

＜裁判、官僚、国民の考え＞

（C）最初に話のあった朝日訴訟、堀木訴訟は、1 審では勝訴するが、２審以降では負けている。最高裁の判事も政権よりの判断をする。結果的に司法権が独立していないと感じる。

（O）最高裁判事の国民審査があるが、有効に機能していない。
ただ、朝日訴訟や堀木訴訟が一つのきっかけとなって国の政策が変わっていった面もあるようだ。

（C）人口が減るのは前からわかっていたことなのに、問題が先送りされている。今頃どうしようか議論していること自体おかしいと思う。

（E）実際に国を動かしているのは官僚なのだろうか。

（O）中央も地方も官僚の果たす役割が大きいことは間違いない。まかせっきりになってしまったため弊害が目立ってきている。

（B）役人主義を改めようとすれば大統領制にして猟官主義（高級官僚を大統領が連れてきて大統領の交代と共に入れ替える）を取ることだ。そうでないと変わらない。

（F）極端に言うと、戦争の心配がなければ生存権の問題も解決できるはずだ。戦争をなくすには、どのように人を育んでいくかということを考えなければならない。

（O）戦争がないとわかればお金を使わなくてよいことがたくさんある。世界の軍事費をなくすことはすぐには難しいが、日本がモデルとしてやっていってほしい。

（F）医療費を取ってみても、医療費が増大していくことが前提になっている。食品の審査もいい加減で、薬害問題も起こし、その結果、医療費が増大して、税金を上げなくてはいけないと言っている。全くおかしな話だ。経済も幻想として右肩上がりになって上昇していかないと大変だと脅迫されているような感じだ。一番大切なのが経済・金という考えを強く感じ、違和感がある。

（O）行政の過ちのつけを国民に回しているということは昨今の出来事にたくさんある。ただ、それを彼らにまかせてきたのも事実だ。駄目なら変えていくしかない。もどかしいが根気強く取り組むしかない。それが民主主義だ。

（A）問題になっている派遣法は、景気が悪くなって企業の業績が悪化すると国民の生活が一段と悪化するという考えに国民が反対できず納得してしまったことが背景にある。

また、所得税の最高税率が下がった時も、金持ちのやる気がなくなったら国民が困ると言われて、納得してしまっている。これは国民の依存体質と弱さを示していると思う。

この点を改め、個々人の能力・強さを高めていかないと、経済で起こっていることが他のところでも起こり、国がつぶれないためには国の犠牲になる人が出ても仕方ないという考えに繋がりかねない。

（O）国もようやく日雇い派遣の原則禁止を言い出した。企業にとっては安価な労働力が手に入ったが、働く側には劣悪な労働条件を作ってしまった。しかも社会保険の適用がされていないケースが多い。雇用保険にすら入っていないため、事故が起きた場合、たいへんな問題になっている。

経済至上主義が国を狂わすことがわかる。一人ひとりの自己実現と幸福を保証することを目標に、行政の焦点を定めないと、大きく誤ってしまう。

以　上