

## 浜松生活保護廃止処分取消請求事件：最低生活保障としての就労保障

著者	笹沼 弘志
雑誌名	浜松事件報告集
ページ	1-5
発行年	2003-02-01
出版者	浜松事件を支える会
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10297/2620">http://hdl.handle.net/10297/2620</a>

## 浜松生活保護廃止処分取消請求事件

### 一 最低生活保障としての就労保障

笹沼弘志

#### 一、はじめに

浜松事件とは、元野宿者であった3名の保護受給者に、浜松市福祉事務所が就労開始指示に従わなかったとして行った生活保護廃止処分の取消を求め、2次にわたって争い、2度とも勝利を収めた行政不服審査請求である。

1993年に名古屋の野宿者林さんが平等な生存権保障を求め行政不服審査を行い、長い争訟を開始してから約10年を経た2003年1月22日、静岡県知事は浜松事件の最終的勝利を確認する裁決を行った。林訴訟は最高裁においては敗訴したものの、日雇労働者層や野宿者に対しては「稼働能力あり」との理由のみで生活扶助を与えないという差別的行政が違法であるということをはっきりと示した。そして、浜松事件における2度の勝利裁決は、野宿者に対しても平等な権利保障が行われるべきであるという当然のことを、もはや行政自身も否定することができないのだということを改めて確認したと言えよう。

しかし、昨年からは厚生労働省が被保護者に対する就労指導を強化し、毎月収入申告を強いるなどという圧迫を行い始めている。そもそも就労という出口が見えないからこそ生活に困窮し、希望を奪われている人々に対して、就労せよという圧迫のみをかけることは、保護をあきらめさせるための脅しに過ぎない。そもそも、生存権保障の一環としての勤労の権利保障を国が行い得ていないからこそ就労の場を手に入れることができないのであって、多くの被保護者が就労できないでいることの責任の大半は国にあるのである。

生活保護法が稼働能力の活用を要件として掲げているのは事実だが、それを法的な要件として運用するためには、失業対策を始めとした就労保障が整備されるという大前提が存在しなければならない。稼働能力活用、就労は義務である前に、権利なのである。失業を義務の不履行状態と見るのではなく、むしろある種の「権利」を有すべき資格とみなすべきである。すなわち、最低生活保障を受ける権利だけでなく、なによりも働く（場所を得る）権利として「失業」を捉え返すべきなのである。

浜松事件が提起した問題は、健康で文化的な生活を営むという権利の保障における生活保護の意義のみではない。社会の中での幸福追求としての勤労する権利の意義とその保障の在り方がそれ以上に問われているのである。この大失業時代に、就労せよ、職安に行けと言う脅しにより、就労という貴重な果実を得ることなど決してあり得ない。生活保護における就労指導をただの圧迫とし

てではなく、社会の中での幸福追求、すなわち「自立」した生き方の保障の方法としていくために、何が必要であるのか。そうした問いかけが浜松事件の意義なのである。

ここで、浜松事件の法的争点を簡単にまとめておこう。主な争点は、大きく分けて二点、第一に就労開始指示および就労指導の違法性（就労開始指示の違法性、就労指導・指示のあり方）、第二に廃止理由の不分明及び決定通知書の付記理由の不備、弁明手続の瑕疵など手続の違法性である。その他、稼働能力活用条件に関する調査義務と取消争訟における立証責任といった問題もある。

## 二、 浜松事件の経緯

浜松事件のそもそもの発端は、2000年9月、浜松市内の駐輪場で野宿していた審査請求人3名を含む9名に対して、浜松市土木管理下が追い立てを企てたことに始まる。これに対し審査請求人らは、人間が寝起きするのに相応しくない駐輪場で野宿を強いられているのは、住居を含む最低生活保障義務を有する浜松市が保護義務を果たしていないからであると抗議し、排除中止と最低生活保障を要求した。全国各地からも抗議が多数寄せられ、排除は中止となり、9名全員が生活保護申請を行った。

そのうち、年齢の若い3名（当時47-50歳）に対して、保護開始後2ヶ月（申請時点から1ヶ月）経過した時点の、12月27日、突然「自立に向けて早急（3ヶ月以内）に就労を開始すること。ただし、就労先は147時間／月（7時間／日、21日／月）の就労が出来るところを目標とすること。」という文書指示が出された。それ以前には口頭によって就労せよとの漠然たる指導が出されていただけであった。指示が出されたときでも単に職安に行けと言うだけであり、適切な指導助言はなされなかった。

突然無理難題を吹っかけてきた指示に対して3名は大いに戸惑いながらも条件に見合った職に就こうと必死の努力を続けた。しかし、思うような成果をあげられずにいたところ、01年3月、担当のワーカーが突然一方的に、保護は3月いっぱいまで廃止の予定である、については弁明書を出せることになっている、しかし、弁明書を出しても出さなくても4月からは保護費は出ない、と通告してきた。その際、廃止理由については、法的根拠や原因たる事実など何ら具体的な説明はなかった。

あまりにも突然な保護廃止の通告に対して3名は夜も眠れぬ日々を過ごし、廃止理由も不明確であるにもかかわらず、必死に弁明書を作成して提出した。しかし、浜松市福祉事務所は廃止決定の方針を変えず、無情にも4月3日保護廃止決定を行ったのである。しかも、その際、浜松市福祉は文書通知も行おうと

しなかったので、審査請求人らが抗議し、県に問い合わせるなどしたため、ようやく文書を出したのである。

### 《第1次審査請求》

保護廃止処分の取消を求め静岡県知事に対して審査請求を行った。請求の主な理由は、廃止処分の不明および付記理由の不備、就労開始指示の違法性などである。

浜松市福祉事務所が指示した内容は、就労しうるように求職活動をせよというものではなく、就労を開始せよというものであり、しかも、就労の条件をフルタイムに限るなど厳しい条件を課し、無限の努力を強いるものであり、明らかに違法なものであった。無限の努力を強いる浜松市の指示は、求職活動を行っても就労し得ない場合がありうることを前提としておらず、厚生労働省の指導にも反するものである。

厚生労働省は、生活保護法4条1項の稼働能力活用要件について「勤労の能力ありと判断されたとしても、その勤労の能力を活用するためには、それを活用する場がなくてはならない。しかし、実際の労働市場においては能力を有しながらこれを活用することができない場合もあることは否定できないだろう。したがって、あらゆる努力をはらってもなおかつ勤労収入をあげることができない場合には、本人が能力の活用に努力している限りにおいて、保護の要件を満たすものといえる」（『生活保護手帳（別冊問答集）93年版』394-395頁）との解釈を示し、再三保護実施機関に対して同趣旨を徹底するよう指導を行ってきた。

失業率が5%を上回り、特に45歳以上の求人などほとんどない当時の雇用状況からみて、フルタイムの仕事に就くことは絶望的なまでに困難であった。しかも、野宿経験ゆえに就労の空白期間が長く、特に資格ももたない審査請求人らにとっては一般の失業者以上に就労が困難な状況にあった。

にもかかわらず、浜松市福祉事務所はただ職安に行けと言うばかりで、審査請求人らの個人的事情を考慮した必要な指導助言を行わなかった。また、自ら職安で就労状況について具体的な調査も行わず、45歳以上でも就労している人がいるのだから就労は可能であったはずだと言う暴論を展開した。100人中3名が就労しえたとしても、残り97名は就労し得ないのであるから、就労しえたものが3名あったとしても、だからといって残りの者すべても就労しえたはずであり、就労し得なかったのは努力せず怠っていたからだとは言えないはずである。

〈第1次審査裁決〉（2001年10月16日）

審査庁は、請求を認容し、保護廃止処分の取消を行った。

その理由は、保護廃止決定通知書における付記理由の不備であった。ただし、長大な傍論部分で、審査請求人らは稼働能力活用を怠っており保護廃止決定に至る判断過程には誤りがなかったなどと、浜松市側の主張を鵜呑みにするような記述を行った。付記理由の不備と言う処分の形式のみを理由として取消裁決を行うのであれば、このような実態的部分への言及は不要である。にもかかわらず、あえて審査庁がこのような傍論を展開したために、浜松市に再度の保護廃止処分を行うという違法を繰り返させることとなってしまった。

《第2次審査請求》（2003年1月22日）

〈再度の「廃止」処分〉

浜松市福祉事務所は取消裁決を受け、2001年10月26日、審査請求人らに再度保護廃止を通知した。浜松市福祉事務所は、裁決を完全に誤って解釈し、裁決で取り消されたのは廃止決定通知書のみであり、廃止決定そのものは取り消されていないと理解していた。そのため、2000年4月3日付の保護廃止決定についての通知書を再発行すれば足りると誤解していたのである。その証拠に、10月26日付けの決定通知書はなんと4月3日付の通知書と全く同じ連番をふられていたのである。

〈再度の審査請求〉

再度の保護廃止処分というより、通知書の再発行という驚くべき違法、法への無知をさらけ出した浜松市福祉事務所の行為に対して、審査請求人らは再度の行政不服審査請求を行った。

請求の理由は以下の通りである。

処分庁の行為は、1. 取り消されたはずの古い処分（4月3日付処分）の通知書の再発行行為であり、そもそも法的に無意味なものである。2. あるいは仮に新たな廃止処分であるとしたとしても、次の諸点により違法・不当である。

- 1) 手続的違法。事前の告知、弁明機会の付与など事前手続を行っていない。
- 2) 再度の廃止処分に至るまでに指導指示がなされていない。
- 3) 廃止処分を行うべき実体的要件が欠けている。審査請求人らは一定程度以上の求職活動の努力を行っており、処分庁もそれを知っていた。努力が不十分であったとの証明がなされていない。処分庁側が就労可能であったとして提示したケース全てについて審査請求人らが裏とり調査したところ、全て就労不可であった。処分庁は必要な指導を行っていない。就労可能性についての調査も行っていない。フォークリフト免許を取得すれば就労可能であったはずの審査請求人に対して、誤った指導を行い（就職の前提として免許が必要であるにも

かかわらず就職が決まってから免許の相談に来いといった）、生業扶助の活用もしなかった。その他。

〈処分庁の弁明〉

処分庁側は、取り消されたはずの古い処分（4月3日付処分）の通知書の再発行行為ではなく、新たな決定についての新たな通知であると弁明を行ったが、全く反論になっていない。

新たな決定を行った主張していながら、事前手続等については全て取り消された処分に関するものであり、新たな廃止決定が必要であると判断するに至った過程、手続等が一切示されていない。

そもそも廃止理由が不明確であるからこそ、廃止決定通知書の付記理由が不備であったのであり、廃止処分を行う正当な根拠そのものが無かったにもかかわらず、頑迷にも廃止を強行し、さらに再度の廃止を行ったため、処分庁はどうしようもない自家撞着、自己矛盾に落ち込まざるを得ないのである。しかし、より正確に言うなら、真実は、処分庁の廃止理由は就労可であるのに、就職できなかったということであって、これをまともに出せば違法不当は明白であるからこそ、虚偽を述べ立て、違法を繰り返さざるを得ない状況に陥っているのである。

《第二次裁決》

03年1月22日、審査庁は処分庁の新たな廃止処分であるとの主張を認めつつ、であるならば事前の弁明手続が必要であるにもかかわらず実施しなかったとの手続的瑕疵を理由に廃止処分を再び取り消した。

また、裁決は「生活保護法は憲法第25条に規定する生存権を担保する重要な法律であり、この法律に基づく処分は法令に定める手続に従い慎重に行われなければならないとの考え方を示したものであり、保護を必要とする状態か否かとは直接関係なしに行われる法第62条3項に基づく保護廃止処分は『明日の生活保障を失う』ことに直結するおそれがあるところから、廃止の明確な理由は無論、弁明の機会の付与など被保護者の手続的保障は十分尊重しなければならず、こうした被保護者の権利に配慮を欠く行政処分は取り消しを免れない」と述べている。

これは、要保護性とは無関係に行う廃止処分は明日からの生活保障を失うという重大な結果をもたらすがゆえに厳密な基準、手続で行われるべきであるとの基本的原則を示したものとして評価できる。

### 三、 おわりに

従来、保護実施機関は、どんなに困窮した状態にあろうとも、傷病もなく、稼働年齢層にある人々に対して、特に野宿者に対しては、頑迷に生活保護を適用しようとせず、ただ「自分で働け」と追い返すのみであった。こうした違法な法運用に対して、林訴訟は、稼働能力があったとしても、求職活動をして働く場所が無ければ保護の要件に欠けるとは言えないという当たり前の原則を確認させた。

浜松事件は、単にどの程度の稼働能力の活用をすれば保護廃止とならないのかということ争ってきたものではない。稼働能力活用のためには、保護実施機関の適切な助言等の支援が必要なのであり、ただ職安に行けとか、三ヶ月以内にフルタイムの仕事につけなどという脅しのような指示を出すことによって、決して就労という貴重な成果を上げることは出来ないということを明らかにしようとした闘いである。

生活保護はただ最低生活費を与えておればよいということではなく、被保護者が自由に幸福追求できるような条件を獲得できるように援助すること、すなわち自立助長をも目的としている。自立助長とは、自力で生きろというような「自立の強制」ではない。

稼働能力や資産（年金受給権など）を持っていたとしても、現にそれらを活用し得ない状況にあるために最低生活以下の極貧生活を強いられている人々がいる場合には、それらを活用し得るよう支援することが保護実施機関に求められる最低生活保障義務である。

さらに、生活保護によってかろうじて最低生活を維持しながらも、能力を發揮できず、欲求を満たし得ない状況の中で暮らしている人々、例えば地域の中で働きたいのに働くことができず、幸せに生きる意欲すら失わされている人々に対して、幸福追求への可能性を切り開くための支援を行うことが、最低生活保障と自立の助長により求められるのである。最低生活とは、幸せなど思い描きようがない状態に追い込まれている人々に対して、社会の中で自分らしく生きていく幸福追求の条件をつくりだす、まさに想像的／創造的な事業なのである。

(2003年1月31日脱稿)