

2021年（令和3年）10月19日

大阪市鶴見区保健福祉センター所長 御中

大阪弁護士会
会長 田中 宏

警 告 書

申立人A及び申立人Bより、当会に対し、貴センター（以下「被申立人」という。）による人権侵害の事実があったとして、適切な救済措置を求める旨の申立てがありました。当会人権擁護委員会において慎重に審査した結果、以下の著しい人権侵害があると認めましたので、以下のとおり警告します。

第1 警告の趣旨

- 1 生活保護の被保護者に対する増収指導、転職指導にあたっては、育児、介護・療養等を必要とする世帯員の存否、状態など当該世帯の状況や、それに適した被保護者の就業形態にも留意し、適切な助言・指導を行うよう警告する。
- 2 被保護者に対する指導にあたっては、妊娠・出産が就労や自立の阻害要因であることを示唆する指導を行わないよう警告する。

第2 警告の理由

1 警告の趣旨1について

（1）認定できる事実

ア 申立人ら世帯の家族関係

申立人らの家族構成は、申立人A及び病気療養中の申立人Aの夫、6歳から18歳の申立人B（後述する保護停止処分当時の年齢）までの5人の子から成る。

イ 生活保護申請と開始決定

申立人らは、平成27年1月27日、生活保護を申請し、平成27年2月17日、保護開始決定がなされた。

ウ 申立人Aの就労と増収指導

申立人Aは、平成26年3月頃から、週に6日、1日あたり5、6時間、乳性飲料等の宅配の仕事に従事した。申立人Aがこの仕事を選択した理由

は、休日の取得や早期退勤が比較的容易で、育児や夫の看病をしながら働くのに適していたことによる。ただ、申立人Aの収入は、月に25日前後勤務をしても月額5万円から6万円程度であったため、担当ケースワーカーは申立人Aに対し、保護開始当初より増収指導を行った。

申立人Aは、増収指導を真摯に受けとめて労働時間を増やし、その結果、平成28年1月頃には収入が月額6万円から7万円に増えた。さらに、申立人Aは、平成28年5月より掛け持ちで夕刊配達を始め、月約2万円の収入を得るようになった。その結果、申立人Aの収入は、月額約8万円に増加した。

エ 更なる増収指導

平成29年4月、当世帯担当のケースワーカーが交代したことを機に、申立人Aはさらに厳しい増収指導を受けるようになった。具体的には、時間単価に換算した場合に最低賃金以下の所得となるような形態での就労は認められないとして、現在の仕事を辞め、時間単価に換算して最低賃金額以上を確保できる仕事を探して転職することを求める内容であった。

平成29年11月21日、被申立人は、申立人Aに対し、平成29年5月から10月までの期間、4回にわたり最低賃金額以上の収入を得るように自立に向けて努力することを指導したが、熱心な求職活動が行われていないとして、以後、求職活動に努めるとともに、求職活動状況を2週間ごとにケースワーカーに報告するよう、文書指導を行った。さらに、同年12月12日にも、被申立人は上記内容と同様の文書指導を行った。

なお、上記指導前後の申立人Aの収入は、以下のとおりであった。

平成29年10月 勤務24日 8万0320円

平成29年11月 勤務25日 7万5590円

平成29年12月 勤務24日 8万4890円

オ 保護停止と申立人Aの退職と保護の再開

平成30年1月5日、被申立人は、申立人Aの稼働能力が活用されていないと判断し、申立人Aのみを世帯分離し、同人に対する保護を停止した。その後も、被申立人は、申立人Aに対する転職指導を継続し、保護の廃止の可能性も示唆するに至った。

同年7月31日、申立人Aが飲料品配達等業を退職し、他の仕事の求職活動を開始したところ、同年8月10日、被申立人は、退職した申立人Aの世帯分離を解除し、保護を再開した。

(2) 当会の判断

ア 稼働能力に関する判断規範

生活保護手続における稼働能力の判断については、生活保護手帳別冊問

答集において、職業選択の自由とその指導指示に関し、「本人の稼働時間及びその状況を聴取し、転職が可能な状況であれば、積極的に説得に努めても差し支えないであろうが、本人が就労し得るにもかかわらず全然就労していない場合であれば格別、たとえわずかな収入しか得られなくとも本人及びその実情からして相当の努力を払って就労していると認められる以上は、転職を強制するような方法は指導として避けなければならない」とされている。

また、静岡地裁平成26年10月2日判決（控訴審東京高裁平成27年7月30日判決も原判決を維持）は、稼働能力の要件については、稼働能力を活用する意思を有しているかどうかに基づくとした上で、「稼働能力活用意思は各人の稼働能力に応じた意思であって、個別的に判断すべき事項であるから、一般的に被保護者に申請者より高度な求職活動が求められると解することは出来ない」と判示している。

また、大阪地裁平成25年10月31日判決は、「申請者の資質や困窮の程度等を勘案し、当該申請者について社会通念上最低限度必要とされる程度の最低限度の生活の維持のための努力を行う意思が認められる以上は、それが一般的にみればさらなる努力をする余地があるものであったとしても、なお稼働能力を活用する意思を有しているものと認めるのが相当である。」と判示している。

以上の趣旨に鑑みれば、生活保護の被保護者に対する増収指導、転職指導にあたっては、育児、介護・療養等を必要とする世帯員の存否やその程度等を踏まえ、被保護者の就業の形態が、最低賃金規制等の存する雇用関係ではない働き方（自営業者や個人事業主・フリーランス等）があることにも留意し、稼働能力活用の意思を有しているかを適切に判断し、被保護者が選択した就業の在り方を踏まえた適切な助言・指導を行うべきである。

イ 本件の事情

本件についてみると、申立人Aは、月曜日から土曜日までの週6日、1日5、6時間、飲料品配達等の業務に就き、さらに平成28年5月頃からは、新聞配達を掛け持ちして増収に努めた。その結果、前記のとおり、保護の停止直前も、月に24日または25日稼働して約8万円の収入を得ていた。

そうすると、申立人Aは、現に一定の稼働能力を活用して増収の努力も行っており、収入の程度も指導を受けなければならないような低い水準ではなかったと認められる。

そして、申立人Aにおいて、稼働能力をこれ以上活用できなかったのは、夫が病気療養中であり、かつ、6歳から18歳までの5人の子を子育て中

であったことから、必要に応じて休みを取得したり、勤務途中で帰宅したりすることが容易にできる就業形態を選択したいという事情があったためであり、その理由には一定の合理性が認められる。

他方、被申立人において、申立人Aの世帯に関し、夫が病気療養中であることや、6歳から18歳までの5人の子を子育て中であること等の事情が考慮された形跡は見当たらない。また、申立人Aが選択した飲料品配達等の業務が最低賃金規制等のない就業形態であることに留意することなく、単純に収入を時間単価に換算したうえで最低賃金を下回っているとし、そのことのみを理由に稼働能力を十分に活用していないと判断している。

したがって、飲料品配達等の業務への従事が時間単価に換算すると最低賃金以下の所得額であることを理由として、夫の療養や子の養育等の家庭事情やこれに適した就労形態を考慮することなく、申立人Aが稼働能力の活用を行っていないと評価をしたことは、不当な判断である。

(3) 結論

以上より、上記判断を前提とした、保護の停止処分をもってする転職の強要は、申立人Aの職業選択の自由を侵害する指導であったと認められる。

2 警告の趣旨2について

(1) 認定できる事実

ア 申立人Bの妊娠及び退職等

申立人Bは、平成30年3月、高等学校を卒業し、同年4月に就職した。同年5月、現在の夫である男性との間の子を妊娠していることが判明したが、その後悪阻が酷く通勤が困難となったため、同月23日付で退職した。同月24日、申立人Bは担当ケースワーカーと面談し、妊娠の事実及びそれに伴う退職の報告をした。同年6月5日、担当ケースワーカーは申立人Bを福祉事務所に呼び、仕事を辞めて今後どうするつもりなのか説明を求めた（以下、同日の面談を「本件面談」という。）。

イ 被申立人作成のケース記録票の記載

担当ケースワーカーは、本件面談後、ケース記録に「面談の途中からは泣き出し、どうしたらよいのかわからない様子。現在申立人Bが生活保護を受けている状態であり、保護を受けていることによる義務が有ることを説明。保護を受けている場合のルールに則った行動をする必要が有ることを説明し…」「2. 就職したばかりであるのに妊娠して退職するということは自立阻害要因を自ら生みだした行為であり、指導されるべき事柄である」（以下「第2項」という。）と記載した。

また、上記に続いて「3. 退職についても試用期間中であり就労継続が

難しい状況であったかもしれないが、就労継続可能な期間については稼働能力を活用する必要があったため、相談も無く離職を決定したことについても指導される事柄である。」(以下「第3項」という。)と記載した。

ウ 妊娠または妊娠による退職が自立阻害要因であることを示唆する指導

上記第2項と第3項は、別項目として並立記載されており、それぞれ異なる内容の指導について記載されたものと判断される。そして、第3項は、「退職についても」という書き出しから、申立人Bが就労継続可能期間に相談もなく離職を決定したことに対する指導内容であると判断される。ところ、第2項はそれとは別の指導項目として記載されていることに鑑みると、第2項は、申立人Bが妊娠したこと、または妊娠により退職したことを自立阻害要因であると示唆する指導内容であると判断される。

(2) 当会の判断

ア 保障されるべき権利

「Reproductive Health and Rights」(1994年国際人口開発会議にて提唱)は、「性と生殖に関する健康と権利」(以下「リプロダクティブ権」という。)と訳され、女性自らが妊孕性を調節できること、すべての女性において安全な妊娠と出産が享受できること等を内容とするものと考えられており、日本においても、「子を産み育てるかどうかを意思決定する権利」として「幸福追求権を保障する憲法13条の法意に照らし、人格権の一内容を構成する権利」として捉えられている(仙台地裁令和元年5月28日判決)。

また、子を産み育てるかどうかの意思決定の前提として、妊娠する(しない)自由が保障されていなければならない。したがって、「リプロダクティブ権」には、子を産み育てる自由と、その前提となる妊娠する(しない)自由が保障されているものといえる。

そして、「リプロダクティブ権」は、生殖に関する意思決定という、自己実現に不可欠な非常に重要な自己決定権であるから、相当高度な合理性が認められる場合でない限り制限することは許されないというべきである。

イ 本件の事情

本件において、申立人Bが抱える事情は、生活保護を利用しているという一点のみである。この点、生活保護利用者が妊娠すること、ひいては子を産み育てるかどうかということは、生活保護制度を利用することとは何ら関係のない事柄である。そして、およそ生活保護を利用している者に対し、自由に子を妊娠し、産み育てることを制限するのであれば、それは、経済的に困窮して社会保障制度を利用している者に対する根拠のない差別と言える。

したがって、生活保護を利用していることを理由に子を妊娠し、産み育てる自由を制限することに何らの合理性も認められない。

(3) 結論

以上より、担当ケースワーカーが、申立人Bに対する本件面談において、妊娠または妊娠による退職が自立阻害要因であることを示唆する指導をした行為は、申立人Bの生殖権を侵害するものと認められる。

以上