

日本の貧困

——増える働く貧困層

関根 由紀

(神戸大学准教授)

日本には公式な「貧困ライン」が存在しない。また政府は、日本には現在深刻な貧困問題は存在しないとの見解から、貧困調査を行っていない。しかし実際に貧困は日本においても深刻な問題となりつつある。失業は貧困の直接的な要因である。完全失業率は、ここ数年で再び低下傾向に転じてはいるが、その一方で雇用市場は大きく変化しており低賃金、低保護の不安定な非正規雇用が安定的な正規雇用置き換わり、拡大している。特に若年失業、母子家庭の母親など稼働年齢にある者は、就労機会の確保が困難であるうえに就労しても十分な生活費を得られない、いわゆる「働く貧困層」となる危険を抱えているが、最近まで、最後の救貧制度である生活保護行政は、障害、高齢などで就労が不可能な者に保護の対象を厳しく限定し、就労可能と見られる者には保護を行わない運営を行ってきた。しかし近年、上述のように雇用市場の変化により就労による生活維持基盤が脆弱な者の数が増加し、中高齢者の失業は長期化傾向にあり、雇用保険の受給期間中に再就労できない場合が増えている。厚生労働省はこのため「稼働能力の活用」の要件により保護を必要とする者を排除することのないよう実施する指導をしているが、他方で十分な財政確保がされていない。国の防貧、救貧政策はあくまでも就労機会の確保による経済的、社会的「自立」を図ることだが、これは被保護者の「自立能力」を問題としたパターンリスティックなアプローチであり、現在の貧困問題のごく表面的な解決策でしかない。労働・雇用の質的向上と基礎的な生活保障の確保を図らなければ潜在的貧困が増加する。

目次

- I はじめに
- II 現代の貧困の要因
- III 貧困と闘う制度
- IV おわりに

I はじめに

日本には、公的に定義された「貧困ライン」が存在せず、したがって日本国民の貧困率（貧困ライン以下で生活する人たちの率）も把握されていない。事実上は、生活保護基準を用いて、それ以下の所得を低所得と定めて貧困率を算出したり¹⁾、OECDなどは全所得分布における中央値の50%

に満たない所得を貧困の指標としている。日本政府は正確な貧困調査を行っていないが、平成18年度の経済財政報告書（以下「報告書」）ではOECDによる分析（それによると日本の2000年の相対的貧困率は15.3%、OECD諸国で第5位に位置していた）で用いられた統計データに関しては疑問視している²⁾。報告書はまた「絶対的貧困の尺度からは、日本が厳しい貧困状況にあるという結論を導き出すことは難しい」との見解を示し、現在のところ日本においては貧困は大きな問題ではないと結論づけている³⁾。

しかし実際には日本で貧困は深刻な問題となりつつあり、国の最後の救貧制度であるべき生活保護制度は、述べたような政府の立場を反映してか、

低所得とされる世帯のほんの一部にしか給付を行っていない。推計によって数字は若干異なるが生活保護制度が捕捉する貧困世帯の割合は16%、多くても20%⁴⁾を超えないとされている。すなわち、実際に生活困窮状態に陥っても国から保護が受けられずにいる世帯が多数存在する。

貧困は単に所得だけの問題ではない。1998年にノーベル賞を受賞した経済学者アマルティア・センは貧困を「潜在能力を実現する権利の剥奪」(“a capacity deprivation”)と定義したが、現実には貧困は所得の不足に加えて、さまざまな社会制度から排除され、自己を実現する「人格的自由」を奪われることを意味する⁵⁾。経済学の二宮厚美教授は、小泉政権の下での構造改革により生じた、格差の二重構造と貧困の拡大を以下のように説明する。すなわち資本の労働力に対する「支配関係にもとづく格差」「階級格差」と、労働者ないし国民内部に相互間の「差別関係にもとづく格差」、「分断的格差」(例えば正規社員と非正規社員、一般国民と社会的弱者間の格差)が生まれ、後者の広がりには前者を強めるとする。このことは、一部の業種・企業にもたらされた収益アップ、及び経済成長はそこに留まり、社会格差が解消されず深刻化することをもたらす⁶⁾。このような格差社会化は、教育権、労働権を侵害し、社会の底辺にさまざまな貧困問題を堆積させていく⁷⁾。格差社会は貧困を生み出す。

II 現代の貧困の要因

1 雇用の不安定化・失業

いうまでもなく、失業は貧困の直接的な要因であり、失業中(求職中)の者のほうが一般的に、就業中、又は非就業〔求職中ではない〕の者よりも、低所得者世帯の割合が高い。駒村康平教授の研究によれば、特に30歳代後半や40歳代後半から50歳代後半の失業世帯は低所得世帯になる割合が高くなっている⁸⁾。失業率のみを見れば、2002年の5.4%をピークに低下傾向にあり、2006年では4.1%となっている。ただし、「非正規雇用層」は90年代より恒常的に増加を続けており、

正規雇用がパート、アルバイト等の不安定・低賃金の労働に置き換えられている。

若年者に関しては、15歳から24歳までの若者の失業率は1993年の5.1%から2004年までに9.5%に増加しており、若者の安定的雇用への機会は確実に減少し、雇用状況は全体的に不安定化、悪化している。また不安定雇用に就いている限りは、企業負担による社会保険制度の適用も限られる・適用されない場合が多く、賃金水準も低い可能性が高い。

高齢者、障害者にとっては特に就業機会の確保は非常に困難で閉ざされた状況となっている。身体障害者の就業率は、一般の人の半分前後に留まり、高齢者、または障害者を含む世帯は生活保護受給世帯の8割を占めている。特に一人暮らしの高齢者は、収入が相対的に低く、身体的な衰えに伴う生活上の困難や不安定を抱えやすいなど社会的孤立の危険性があり、高齢者の貧困要因は多数あり深刻である⁹⁾。老後の生活保障として公的年金の役割、生活保護基準との整合性などの検証が既に政策課題となっている。

2 生活保護制度の機能不全

セーフティネットとしての生活保護制度の機能不全は、貧困の拡大につながる。所得が生活保護基準を下回る世帯のうち、実際に保護を受給している割合を表す「捕捉率」については、およそ20%と推定されていることを上で述べた。このことは、やはり生活保護制度が十分に機能しているとはいえない状態を表す。

冒頭で述べた構造改革の考えは、生活保護制度の財政問題にも波及している。2004年以降、三位一体改革により、国が交付税交付金の大幅な削減を打ち出した。しかし、実際に保護を実施する地方自治体を代表する地方六団体の強い反発にあり、協議の結果、2005年に暫定的に妥協し決着した¹⁰⁾。この妥協の中には、厚生労働省が打ち出した国民健康保険や生活保護、児童扶養手当の国庫負担率の引き下げが含まれていた。生活保護財政に関しては、数回の話し合いの末、医療扶助・介護扶助の分離と国の負担率引き下げは撤回されたが、生活保護費について従来どおり国の負担を維

持する一方で、児童扶養手当および児童手当の国庫負担率が引き下げられることとなった。

この話し合いの中では、生活保護率の地域間格差が何によってもたらされるかについて、国側と自治体側の意見の相違が浮き彫りになった。厚生労働省側は、福祉事務所の現業員充足率と保護率が相関性を示すことを指摘し、保護の実施体制如何で保護率に影響を与えることを論証しようとしたのに対し、地方側は充足率と保護率の因果関係はむしろ逆であり、保護率の上昇に追いつかない現業員配置の現状を表すものと主張した。すなわち、地方自治体側は保護率を上昇させているのは、失業や高齢化といった経済的要因や、コミュニティのあり方といった社会的要因であることを強調し、生活保護の実施において自治体の裁量の余地はほとんどないことを主張した。これに対して厚生労働省側は、保護率の地域格差には自治体による実施体制や実施運営の相違が反映されているとし、保護率の高さは自治体における実施運営上の努力不足の結果であると反論したのである¹¹⁾。

生活保護費に係る国庫負担金は、地方財政法第10条第4項に「生活保護に要する経費」が法律等によって地方に義務付けられる事務であり、国が全部または一部の負担責任を負うものの一つとして挙げられており、同時に生活保護法第75条は「市町村及び都道府県が支弁した保護費、保護施設事務費、保護施設事務費及び委託事務費の3/4」を国が負担することを定めている。保護費に関して同条は国が市町村及び都道府県が支弁した保護費の3/4を負担すべきことを定めているのであって、生活保護の決定に関する判断権が自治体にあると考えれば、この判断にもとづいて支弁された保護費の3/4が国庫負担となる。例えば、自治体が稼働能力や扶養関係を理由とした申請妨害を行わず、生活困窮者に対する生活保障を優先して決定したとしても、その結果生じた保護費の3/4が国庫負担となり、残りの1/4は交付税措置とされているため、保護の間口を広げたとしても自治体財政への直接的な影響は大きくない。厚生労働省はこの点を問題視している。

この3/4という国庫負担率は、それまで多くの社会保障分野の国庫負担が概して8割に統一され

ていたところ、1985年に負担率が一律削減され、その後一部が回復・恒久化した過程でばらつきが生じ、国がナショナルミニマム保障分野において果たすべき財政的責任の後退に歯止めがかかりにくくなったものと推測される。いったん8割の「防波堤」が崩れた後は、負担率の行方は政治的匙加減に依存するようになってしまった¹²⁾。

生活保護制度の被保護世帯の特徴として、単身世帯が多いこと(73.6%)、非稼働世帯である高齢者及び傷病・障害者世帯が多いこと(高齢者46%、傷病・障害40%)、が挙げられる。ハンディキャップを負わない「その他」の世帯で保護受給ができていないのは2000年で5.9%に留まった。主たる保護開始理由は傷病である。現在改善されつつあるものの、最近まで保護行政において厚い壁となっていたのが法第4条第1項の「稼働能力の活用」であった。これは稼働年齢層(15~64歳)の者、または稼働能力を有する人が世帯にいる場合は、所得を喪失していても保護から排除される可能性が高いことを意味してきた。このことは、実施現場の条文の解釈の誤解からくるものであり、2002年7月31日の厚労省通知(社援保発第0731001号)は「……稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものでないこと」に留意するよう勧告している¹³⁾。

3 ホームレス¹⁴⁾

「ホームレスとは、都市公園、河川、道路、駅舎その他を故なく起居の場とし、日常生活を営んでいる者」と定義され(「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」第2条)、日本においては唯一、「目に見える」貧困といえる。

ホームレスはバブル経済崩壊に伴い、失業をし、事業に失敗し多重債務者となった末に路上生活を始めるに至った者が多い。彼らは所得水準、生活困窮状態の面では生活保護の要件を満たしていないながら、生活保護を受給しているケースは少ないという矛盾が生じている。これは、生活保護行政において「稼働能力」の活用、「定住先」の有無などの要件を用いて不適用とすることが半ば慣習化

していたからだ。こうして90年代後半までは、彼らの問題に対する方策としては、地方自治体が特に予算も国からの財政的援助もない中で、特別・臨時的に、対処療法的に行う施策しか存在しなかった¹⁵⁾。2000年までは、地方自治体が自主的に、予算の範囲内で行う法外援護事業〔食事、宿舎の提供、簡易な通院・医療、交通費、入浴券の支給、越冬事業等〕を実施した。

1999年2月に、関係自治体で構成された「ホームレス問題連絡会議」が結成された。7月には学識経験者等を構成メンバーに「ホームレスの自立の支援方策に関する研究会」を設置し翌3月に「ホームレスの自立の支援方策について」を公表した。

2002年8月7日には「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が成立した。特措法14条に基づき、国は2003年に初めて「ホームレスの実態に関する全国調査」を実施し、約2万5000人のホームレスが確認された。そして「自立の意思がありながらホームレスになることを余儀なくされたもの」に対して、国の責任において、安定した雇用の確保と、職業能力の開発による就業機会の確保、住居への入居支援、医療の提供など、生活全般を総合的に支援して社会復帰を目指すことが目標として掲げられた。

特別措置法は国家に対して努力義務を初めて定めたものと言われている¹⁶⁾。実態調査の結果を踏まえ、国は「ホームレスの自立支援に関する基本計画」を2003年7月に策定し、ホームレスの自立支援に関する基本的な考えを示した。これについては以下で詳しく述べる。

厚生労働省は現在特別措置法、および2003年7月の「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」の見直しを検討しており、政策評価に必要なデータを得るために2007年1月に新たにホームレスの実態に関する全国調査を行った。調査方法は、2003年と同様に全市区町村において目視による概数調査、および約2000人を対象に面接による生活実態調査を行った。

本実態調査によれば、全国のホームレスの数は1万8564人で、2003年調査の2万5296人より6732人(26.6%)減少したこととなっている。路

上生活になる前の職業と雇用形態は、約半数が土木・建設産業、12%が生産・製造業であり、路上生活となった原因は、「仕事が減った」(31.4%)、「倒産・失業」(26.6%)、「病気・ケガ・高齢で仕事ができなくなった」(21.0%)となっている。70.4%が仕事をしており、その75.5%が「廃品回収」、平均収入の月額額は4万円となっている。数の減少について、厚生労働省は「景気の回復による就労状況の改善、及び自立支援策の効果」としている。

4 母子家庭

「母子世帯」の生活保護による保護率は9.4%と高く、母子世帯の経済基盤の脆弱さを示している。厚生労働省の「国民生活基礎調査」によれば、日本には母子世帯が約69万世帯ある(平成17年調査)。2003年の厚生労働省「母子家庭等調査結果報告」によれば母子世帯の母の83%が就業している。日本は依然として男女間・雇用形態による賃金格差が大きく、女性労働者の平均賃金は男性の65.7%、パート労働者の時給は一般労働者の51.5%となっている。短時間雇用者の約7割が女性であり、女性雇用者の約4割が短時間労働者である。母子家庭となった理由の1位は「離婚」で、74.4%を占める¹⁷⁾。母子家庭の母の就労形態も、「正社員・正規職員」24.0%に対し、「パート等」は40.9%で不安定な就労に就いていることが多い。平均収入は、児童扶養手当等を加えて約229.5万円(大阪市)で、一般的な「児童のいる世帯」の平均所得の702.6万円と比較して約1/3と低い¹⁸⁾。約8割の母子世帯が生活を苦しいと感じており、「子どもの悩み」を抱えている。

母子家庭は一般的に所得水準が相対的に低く、苦しい状況にあるが、生活保護を受給しているのは大阪市内で約1割程度、全国では1割に満たない。実際には、母子家庭に対して保護の適用は容易ではなく、さまざまなスティグマを受けている。福祉事務所の母子家庭に対する指導では、高齢世帯、傷病障害世帯に比べて、「稼働能力がある」とみなされるため、厳しい就労指導を伴う。さらに2003年に母子福祉施策が経済的支援から就労支援へと転換し、母子家庭の8割が受給し経済的支

援の中心となっていた児童扶養手当（月額約5万円）の最初の削減が行われた。2004年、181世帯を対象に行われた釧路でのアンケート調査によれば、母子世帯の母親の結婚年齢は比較的若く（20歳前後）、6～7年の結婚期間を経て離婚によって母子世帯になるパターンが浮かび上がっている。母親の学歴は比較的低く、結婚が早かったため十分なキャリア形成がされていない。保護受給をしている母子家庭に関して（1割）は、積極的な就労支援施策を受ける。就労支援政策の具体的内容に関しては以下で述べる。

5 多重債務

既に生活苦に陥った人たちを主たるターゲットとする消費者金融などのビジネスを「貧困ビジネス」と呼ぶことがある¹⁹⁾。これらを貧困ビジネスとして捉えるのは、まず貧困という要素がこれらの前提にあるという認識からである。比較的低金利の銀行の個人ローンへのアクセスは極めて制約されている。それと比較して、消費者金融等の高金利の貸付は、既に生活苦にある人たちにとっては危険だと知りつつアクセスできる唯一の融資であり、ほとんど規制がなく非常に簡単に受けられる仕組みとなっている。ただし期限内に返せない場合の取立ては非常に苛酷であり、これを苦しめ、これがきっかけでホームレスになる人たちも多い。この多重債務の問題に取り組む場合に、たとえば法律家は、これらが「貧困者を狙ったビジネス」であるという視点を持たないかぎり、前提にある要素を見逃してしまい、利用者の意思の弱さのみをとらえてしまい根本的な解決を逃す可能性がある。

Ⅲ 貧困と闘う制度

1 雇用保険制度

失業に際し、直接生活保障を行う制度として、雇用保険が存在する。雇用保険制度は社会保険であり、適用にあたりいくつかの要件が設けられている。例えば、一般被保険者の場合、失業等給付（基本手当）を受給するには6カ月以上の被保険

者期間が必要であり、一定の就労条件が課されているため未就労の新学卒者は適用されない。短時間労働者である場合は、一週間の所定労働時間が20時間以上の短時間労働被保険者とならなければ除外される。

失業給付は法で定められた所定給付日数分のみ支給される（90～330日間）。受給日数が終了したときになお失業状態にある者への所得保障はどうなるのか。わが国の雇用保険は長期失業を想定していない。「稼働年齢」の失業者にとって、生活保護行政が厳しいことは既に上で述べた。長期失業が既に深刻な諸外国では、給付期間を長期に設定していたり、全額が公費による所得保障を続ける制度も存在する²⁰⁾。わが国においても長期失業は顕在化しており、何らかの救済が求められている。職業紹介ないし職業訓練を第一義に据えた金銭給付であれば許容される余地があるとの提案もある²¹⁾。失業状態が長期化し、失業給付の受給が終了した者が生活保護給付も受けられず、いわゆるホームレスとならざるを得ない事件は既に発生しており、裁判上争われてきた。

林訴訟はその一例であり生活保護の「稼働能力」の活用要件が争われた。原告林さんは長期失業により野宿を余儀なくされており、保護を申請したが一日の医療扶助しか認められず、生活扶助、住宅扶助は認められなかった。第一審の名古屋地方裁判所は1996（平成8）年10月30日判決で、生活保護法4条1項の能力活用要件に関して「法4条1項に規定する『利用し得る能力を活用する』との補足性の要件は、申請者が稼働能力を活用する意思があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で、実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその稼働能力を活用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、『利用し得る能力を活用していない』とは言えない」との一般論を示し、申請当時の原告の状況を具体的に検討し、林さんは本件申請当時、建設資材等を運搬する等の重労働に従事する能力はなかったこと、野宿者の求職活動状況にかんがみ、就労しようとしても実際に就労する場がなかったことなどを認定し、保護廃止決定を違法として

取消した²²⁾。これに対し控訴審判決は原審とほぼ同じ一般論を採用しつつ、「本件申請当時の愛知県における職業別常用職業紹介状況は、その有効求人倍率からすれば、必ずしも厳しい状況にあったとはいえ、職業安定所へ行き、職業紹介を受けたうえで真摯な態度で求人先と交渉すれば就労可能性はあった(……)と推認できるのであって、右によれば、被控訴人の就業の機会、就業の場が存在することの可能性を否定することはできない」とし、一審を覆して原告敗訴とした²³⁾。上告審の最高裁判決は原告が死亡したことを理由に、処分取消を求める裁判は終了したと判示し、損害賠償請求については名古屋高裁の判断を正当とし上告を棄却した²⁴⁾。

現在の法構造では、雇用保険の所定給付日数を終えた失業者の生活保障は、最終的に生活保護制度に委ねられることとなっている。しかし生活保護実務による厳格な能力活用要件の解釈により、林訴訟に見られるように、事実上、保護を受けられない状況となっている。林訴訟は、原告敗訴に終わったものの、いわゆる「ホームレス」と呼ばれる人たちが、就労によりその稼働能力を活用する意思を有し、活用しようと努力しているが、就労できず生活保護を受給できない状況を明らかにした。この事件は、その後の生活保護行政にも影響を及ぼすこととなった²⁵⁾。厚生労働省は、単に居住地がないことや稼働能力があることをもってのみ、保護の要件に欠けるということではなく、生活に困窮する人々は保護の対象となるという方針を明確化している。生活保護の制度、及びホームレスに関する施策については以下でより詳細に検討する。

2 生活保護制度：自立支援プログラム

生活保護法の目的は、生活に困窮する国民に対し、「健康で文化的な」最低限度の生活の保障と、「自立の助長」を行うことである。自立の意味については多く議論されているが、就労による経済的自立を基礎に、精神的、社会的自立を含む。日本の生活保護制度は、前者の生活保障に重点を置き過ぎて、対象者を非常に狭く限定し、就労控除など自立につながるインセンティブが不十分であ

るため、受給者を深い貧困の罫に陥らせているとの指摘もある²⁶⁾。そもそも上述のとおり、生活保護の補足性の原則と能力活用要件に基づき、就労可能年齢の者は保護を受けるべきではないとする制度運営にはこのような批判は当然妥当する。

「稼働能力の活用」要件などにより、これまで福祉事務所の現場では65歳未満の健常者は生活保護を受けられない、という運用がされており、子供が一定年齢以上の母子家庭の母、長期失業中の野宿生活者(いわゆるホームレス)に対する保護を行わない、あるいは厳しい就労指導のもと、保護期間を厳しく限定するなどの運用を通常行ってきた。前述の林訴訟以降、就労のために努力していることが認められれば、保護の要件を欠くわけではなく、急迫の状態があるにもかかわらず稼働能力活用の努力等を一切考慮せず申請を受理しないこと等がないよう、厚生労働省は指導するようになったことも前述した²⁷⁾。

これに加えて、厚生労働省では生活保護制度の在り方に関する専門委員会を発足させ、2003年8月から検討を行っており2004年12月に報告書をまとめ、社会経済情勢、家族形態の変貌等に対応するため、生活保護基準や制度・運用のあり方と自立支援の見直しを実施することとした。こうして厚生労働省は生活保護実施機関に対し、「自立支援プログラム」の策定・導入を求めた。自治体が生活保護・自立支援への取組を拡充するための財源措置は、現行制度の下では自治事務の範疇で捉えられ、自治体の一般財源において保障されなければならないが、必ずしも十分に保障されていないことが指摘される²⁸⁾。将来的には、自立支援施策を生活保護法上に明確に法定化し、自治体に一定権限・裁量を持たせつつも、過少供給が生じないためには国庫負担の仕組を導入する必要があると、武田公子教授は指摘する。既に、自治体当局は生活保護・自立支援への資源投入に積極的でない現状が見られ、就労自立強化を保護行政の「適正化」策として捉え、対象者の真の自立を見届けることなく保護の対象外に追いやろうとする姿勢がうかがわれ、要保護者の切捨てが地域の貧困問題を潜在化させ、将来的な社会的コストを増加させる危険性に対し認識不足が生じている²⁹⁾。

とりわけ東京都は、高齢化による高齢者世帯の増加、「稼働年齢層」の失業者・ホームレスの増加に加え、アルコール・薬物依存症や多重債務など、複合的な要因を背景に10年間で保護人員が倍増し、東京都内で17万人（保護率14%；特に新宿区では2006年1月時点で22.8%）に達したことを踏まえて、国に対し自立支援機能を強化する方向での「生活保護制度改善に向けた提言」を2004年7月に行った³⁰⁾。そして2005年度から、被保護者の自立支援の促進を目的に、それまでの「被保護者への見舞金事業」を廃止し、その財源をもとに新たに「被保護者自立促進事業」を創設した。事業の具体的内容は、被保護世帯に対し、自立支援（就労支援、社会参加活動支援、地域生活移行支援、健康増進支援、その他必要な支援などを含む）に要する経費の一部を支給することにより、その自立の促進を図ることとなっている。事業は「基本事業」（就労支援、社会参加活動支援、地域生活移行支援を含む）と「その他必要と認める事業（特別事業）」とに分けられ、各支援につき、支給を行う経費項目が細かく定めてある。本プログラムの特徴は、就労支援にとどまらず、被保護者の抱えるさまざまな障害要因を取り除くことに取組み、生活面での支援を通して長期的な自立を目指していることである。

このような、就労支援以前の生活支援の必要性については、母子家庭の母の自立支援プログラムに関する調査でも強調されている³¹⁾。釧路市を例に、生活保護受給母子世帯の母親が、就労においてどのような課題を抱えているかを調査したうえで、母親にとっての自立支援の在り方について検討した論文で、就労支援をする以前に、生活保護受給母子世帯の母親が生活の面でさまざまな重い課題を抱えており、それらに取組む必要があることが指摘されている。調査対象となった釧路市では、被保護者（母親）の4割が就労しており、育児（育児サポートの不整備）、健康問題、低学歴、職務経験の少なさといったハンディを抱きながらの就労であり、彼女らが得られる仕事の多くがパートや、低賃金・単純労働でありワーキング・プアに陥っていることで保護受給者となっている背景がうかがえる。離婚前に働いた経験のない母親に

関しては特に健康管理、社会関係の構築などの就労以前の生活支援、社会的支援の必要性が高い。NPOが行う「生活型」支援として、ホームヘルパーや料理の講習会、OA講座に参加したことが就労意欲につながり資格取得、就労につながったケースも僅かではあるが紹介されており今後の自立支援計画の参考になり得る³²⁾。

3 ホームレスの自立支援施策

2002年8月に公布された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」は「自立の意思がありながらホームレスになることを余儀なくされたもの」に対して、国の責任において、安定した雇用の確保と、職業能力の開発による就業機会の確保、住居への入居支援、医療の提供など生活全般を総合的に支援して社会復帰を目指すことを目標に掲げており、ホームレスに対する国の努力義務を初めて定めたものである。特別措置法と、2004年より自立助長目的の強化を図る生活保護制度との関係は明確ではない。例えば上述の新宿区では、特措法制定以前からホームレスの援助活動を行っていたが、2006年度からは「ホームレスの自立援助等に関する推進計画」事業として、ホームレスを対象とした「拠点相談」を東京都社会福祉士会に委託して実施している³³⁾。財政面では、国庫補助が5割であるため、自治体の財政負担は5割であり、自治体内の「ホームレス」の数の影響もあるが実際に実施計画を策定したのは11都道府県であり、検討中が9道県に対し、実施計画を策定しないか回答なしの県が27県ある³⁴⁾。

特別措置法の内容を簡単に述べると、第1条において上で述べたような法の目的を示し、かつホームレスの問題に対する地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、問題の解決を図ること、第2条においてホームレスの定義を定め、第3条において、法の目指す「自立」の意味として、安定した雇用の確保、職業能力の開発等による就業の機会の確保、安定した居住の確保等であることを述べ、その手段として宿泊場所の一時的な提供、日常生活に必要な物品の支給、生活保護による保護の実施、国民への啓発活動に

よるホームレスの人権擁護等を挙げる。

第4条から第7条においては、ホームレスの自立に向けた本人、国、地方公共団体および国民のそれぞれの責務を定めている。

第8条は、ホームレスの自立支援等に関する基本方針を定める国の義務を表明し（2003年7月に基本計画が策定された）、第9条は都道府県は、必要に応じて国の定めた基本方針に即し、ホームレスに関する問題の実情に応じた施策を実施するための実施計画を策定しなければならないとしている。

第10条において、国は、その区域内にホームレスが多数存在する地方公共団体、及びホームレスの自立支援等を行う民間団体を支援するための財政上の措置を講ずる努力義務を負っていることを示し、第11条では都市公園その他公共の用に供する施設管理者はその施設の適正な利用を確保するための措置を、自立支援施策等との連携を図りつつ、採ることを定める。第12条および第13条はホームレスの自立支援等について民間団体が果たしている役割の重要性に留意しその能力の積極的な活用、及び国と地方公共団体との連携を規定する。最後に、14条は国がホームレスの実態に関する全国調査を行うことを規定している（この全国調査は2003年1～2月にかけて行われた。全市区町村を対象に統一調査方法で人数確認を行い、581市区町村で2万5296人のホームレスが確認された。このうち、100人以上の回答があった22市および特別区を対象に人数の1割を目標に聞き取り調査を実施した）。

法の制定に先立ち、2000年度の予算で、1300人規模の自立支援センターが8カ所、新規事業として措置され、10月に大阪、11月に東京にそれぞれ最初のホームレス自立支援センターが誕生した。2005年5月末では、全国に「自立支援センター」が15カ所、「緊急一時宿泊所」（シェルター）12カ所が設置されている。

第47回社会保障法学会において、藤田博仁氏（名古屋県立大学）により、名古屋市の行っているホームレス自立支援事業の紹介がされた。名古屋は、大阪市、東京23区に次いでホームレスの多い都市であり、2002年10月に緊急一時宿泊施設

が、11月に自立支援センターが設置され、その後更に1カ所ずつ追加された。その中で、「就労意欲」「稼働能力」にかんがみ比較的自立の可能性が高い者を選別して支援事業を行っているにもかかわらず、必ずしも成功率が高くないことを指摘している。自立達成率は約30%台であるが、名古屋市では自立後、アフターフォロー事業（地域生活支援巡回相談事業）を実施し、自立生活が中断されず、持続することに成果を挙げている³⁵⁾。ホームレスは長期に失業、野宿生活を続けている場合も多く、年齢も比較的高い（厚労省2007年4月実態調査によると57.5歳；2003年調査より1.6歳上昇）、体力・健康面での問題も抱えており、就労継続は必ずしも容易ではない。自立生活の持続可能性は、賃金や労働条件と、ホームレスに戻りたくないという本人の意思であることが、アフターフォロー事業で明らかとなっている。藤田氏は、自立支援事業として、就労の確保のみでは足りず、自立を「生活者の視点」から捉え直し、人や社会とのつながりを保つためのアフターフォロー事業を通して、自立の「意思」を当事者のみに求めるのではなく、意思を持続させる支援が必要であることを強調しておられる。同様の指摘は「救護施設高槻温心寮」の田中彰氏からもされており³⁶⁾、「単に救護施設を出た後の利用者のアフターケアのための手法として有効なばかりでなく、地域に暮らし保護を受けながらも何かと孤立しがちな在宅被保護者に対し、明確な支援プログラムとともに地域の社会資源として施設からアウトリーチしていくことができる制度として現在大いに機能しつつある事業といえる」と述べている。「救護施設」とは、生活保護法第38条第2項にある「身体上又は精神上著しい障害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設」である。高槻温心寮は、年齢・障害内訳のさまざまな30代～90代までの男女200名が様々な援助をうけながら暮らす大規模施設である。「ホームレス」の人たちは「今日の社会的貧困の生活障害者として救護施設の対象である³⁷⁾」。高槻温心寮ではホームレスの人を含めた施設利用者、障害者を地域生活に移していく事業を2つ行っており、それらが紹介

されている。①救護施設居宅生活訓練事業は、2004年に新規施策として国が創設した事業であり、救護施設において居宅生活に向けた生活訓練を行うとともに、居宅生活に移行可能な対象者のための訓練用住宅（アパート、借家等）を確保し、より居宅生活に近い環境で実体験的に生活訓練を行うことにより、施設に入所している被保護者がスムーズに居宅生活に移行し、継続して居宅において生活できるよう支援すること」を目的としている。訓練期間は原則6カ月で対象者は期間3～5名としている。高槻温心寮では施設の敷地内の元の職員宿舎を改装し、4名を対象に地域生活に向けた一人暮らしの訓練生活を行った。訓練内容は日常生活訓練および社会生活適応訓練まで総合的に支援をし、1名を除き3名が6カ月の訓練期間を経て地域生活に移行した。この6カ月という期間は、生活保護を受けるまでに肉体的・精神的に限界近くまでに消耗し体力が落ちている人々を対象にすることを考慮すると短すぎる。②2つ目の事業は「保護施設通所事業」であり、「保護施設退所者を、保護施設に通所させて指導訓練等を実施し、または職員が居宅等へ訪問して生活指導等を実施することで、居宅で継続して自立生活が送れるように支援するとともに、保護施設からの退所を促進し、施設定員の有効活用を図ること」を目的として2002年から実施されている。救護施設を出た後のアフターケアとして有効であり、①と組み合わせることで施設から地域への流れを確実にする措置として田中氏は評価している³⁸⁾。田中氏も、居宅保護であれ施設保護であれ、利用者である被保護者主体にどのようにすればその人らしい地域生活ができるか当事者ともども考えることを出発点とする。ホームレス支援に関しては、彼らの多くが緊急に保護を要する状況にあり、生活保護はまさに彼らにとって直接的で即応可能な制度である。そのため速やかにホームレスを対象に保護をかけて、場合により必要な施設を利用して自立を促進していく視点が求められると結論づけておられる³⁹⁾。

4 最低賃金制度

最低賃金制度は、賃金の低廉な労働者の労働条

件の下支えのセーフティネットとして十全に機能するようにすることが必要である。現在では、都道府県ごとに定められる地域別最低賃金に加えて、産業別にも設定されているが（地域最賃よりも高く設定）経済界から「屋上屋」だとして廃止を求める声が高くなっている。最低賃金法改正案の作成のため2005年5月から厚生労働省労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会で「今後の最低賃金制度の在り方について」審議をしてきたが合意に至らず、2006年通常国会への提出が見送られた。産業別最低賃金に代わって、新たに別法律で「職種別設定賃金」制度を設置することが議論されてきたが、使用者側が慎重姿勢を見せたのが理由で合意に至らなかった。今後は、公益委員試案を尊重しながら引き続き議論を継続していくこととされる。特筆すべきこととして、地域別最低賃金の在り方について、公益委員試案は最低賃金法改正事項として、「決定基準の見直し」を挙げ、「労働者の生計費」については、生活保護との整合性も考慮する必要があることを明確にしている。これまで、最低賃金法においては生活保護についての言及はなく、現時点で各地域別最低賃金は生活保護基準を大きく下回っている。このことは、最低賃金の安全網としての機能の面で問題視される。現在の雇用形態の多様化、パート労働の増加等にかんがみても、労働の対価としての最低賃金の安全網的機能の見直しについてしるべき議論をする必要がある。

IV おわりに

本稿を、在外研究中のパリで仕上げている。近年フランスに来るごとに感じることは、街中や地下鉄の中に野宿者、物乞いをする人が多いことである。

福祉の発達したこの国でも貧困は深刻な問題であり、大統領選挙中の候補者の公約・討論の中でも中心的な課題となっている。

それとは対照的に日本では、道で物乞いをする人は見当たらない。ホームレスの人々も、自ら廃物回収などから僅かな収入を得つつ食いつなぎ、物乞いをする姿は見たことがない。日本では貧困

は見えにくい。しかしその一方で生活保護を受給できずに困窮して餓死してしまったという、信じがたく、悲惨な事件をしばしば耳にする。生活保護受給世帯は2004年に100万世帯を越え、受給者数は百三十数万人となっており、生活保護制度の捕捉率を仮に20%とした場合、最低生活基準程度の所得しか得ていない世帯数は約5倍の500万世帯ということになる。

若年失業も上昇しており、雇用も不安定化し、人口構造的にも少子化高齢化は将来の社会保障財政を圧迫し、貧困の潜在的要因が揃っている。

このような状況に対し、政府は貧困問題を軽視し、正確に調査・分析するための指標は曖昧なままで、問題の存在を認めることに消極的に過ぎると言わざるをえない。

保護行政の実施においても、このような姿勢が現れている。例えば受給対象者を極端に制限することは、社会福祉財政を抑制するという目的以外に、社会的弱者の存在や貧困問題を最小化させるという結果ももたらす。保護受給者に対する勤労義務の強調や、厳しい就労指導は、困窮状態に陥ったことが一次的に当事者の欠陥、過失によるものであると捉え、強調し、社会構造、経済構造の中に潜むその他の貧困の要因を追求することを阻害する。

保護受給者、及びホームレスの社会的、経済的「自立」支援策は有効であり、政策上正しいが、他方である意味においては「自立」した生活を独自に営むことに失敗したと判明した者に対するパターンリスティックな措置制度としての性格を有することも否定できない。

政府は現在、貧困問題を過小評価し、認知していないような印象を与えている。しかし日本における貧困の規模、社会経済構造的要因、望ましい対策について、正面から取り組むことは急務となっており、その第一歩として、調査、研究を行う指標として、政府が認める公的貧困ラインを定めることが望ましい。

1) 金澤誠一「『構造改革』の下での『生活崩壊』と最低生計費——最賃・生活保護・年金運動の前進のために」、賃金と社会保障 1421号, 4頁以下は、標準三人世帯の保護基準の

- 1.4倍の年収300万円を貧困ラインとした場合、2004年には国民全世帯の28.8%がこのライン以下の所得だとしている。
- 2) 『平成18年度 年次経済財政報告』(経済財政政策担当大臣報告) 265頁。
- 3) 竹中平蔵前総務大臣のこの発言の批判として、湯浅誠「格差ではなく貧困の議論を」(上)、賃金と社会保障 1428号, 4頁。
- 4) 駒村康平「セーフティネットの再構築——低所得者世帯の状況」、週刊社会保障 2208号, 24頁以下の推計では20%。
- 5) 二宮厚美「新自由主義的格差社会化の構造とその克服視点」、賃金と社会保障 1427号, 19頁。
- 6) 二宮 前掲注5)。
- 7) 二宮前掲注5)論文, 22頁。
- 8) 駒村前掲注4)論文, 26頁。
- 9) 河合克義・菅野道生「港区におけるひとり暮らし高齢者の生活と社会的孤立問題」、賃金と社会保障 1432号, 4頁。
- 10) この経緯は武田公子「生活保護と自立支援をめぐる財政問題」賃金と社会保障 1431号, 4頁以下で詳細に説明されている。
- 11) 武田, 前掲注10)論文, 8頁。
- 12) 武田, 前掲注10)論文, 11頁。
- 13) 日比野正興「ホームレス施策と公的扶助実践の課題——居宅保護」、ホームレス施策と社会保険の現代的課題, 社会保障法 21号, 日本社会保険法学会編, 34頁。
- 14) 「ホームレス」の問題一般については、日本社会保険法学会編社会保障法 21号, 「ホームレス施策と社会保険の現代的課題」参照。
- 15) 藤田博仁「ホームレス施策の現状と課題——地方自治体における自立支援事業の展開」、社会保障法 21号, 38頁。
- 16) 日比野, 前掲注13)論文, 41頁。
- 17) 氏久廣「母子家庭の貧困と生活保護——児童相談所からみた母子家庭の生活と苦悩」、賃金と社会保障 1409号, 39頁。
- 18) 氏久前掲注17)論文, 40頁。
- 19) 湯浅前掲注3)論文, 20頁。
- 20) 菊池馨美「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割——主として所得保障の側面から」、週刊社会保障 2195号, 22頁。ただしフランスは所定給付期間の短縮を検討している。
- 21) 菊池, 前掲注20)論文。
- 22) 名古屋地判平成8・10・30判時1605号34頁。
- 23) 名古屋高判平成9・8・8判時1653号71頁。
- 24) 最三小判平成13・2・13, 賃金と社会保障 1294号, 20頁。
- 25) 尾藤廣喜「ホームレス裁判と公的扶助法の課題」、ホームレス施策と社会保険の現代的課題, 社会保障法 21号, 19頁。
- 26) 井堀利宏「特集: 財政改革の取り組みの理論と評価」、財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」, February-2001, 2頁; 小光山一「欧米諸国における社会保障制度改革の再検討」財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」, February-2001, 40頁。
- 27) 尾藤廣喜・松崎喜良・吉永純編『これが生活保護だ——福祉最前線からの検証』, 高菅出版, 101頁
- 28) 武田公子, 前掲注10)論文, 18頁。
- 29) 武田, 前掲注10)論文, 17頁。
- 30) 田中義一「NPOを活用した基本的な生活習慣確立のための支援——新宿区福祉事務所における「被保護者自立促進事業」への取り組み」賃金と社会保障 1425号4頁以下では、東京都新宿区福祉事務所における自立促進事業の詳細な紹介がされておりとても興味深い。
- 31) 中岡桐代「生活保護受給母子世帯と『自立』支援——釧路

- 市〈調査〉を事例として」賃金と社会保障 1426号, 11頁。
- 32) 中圃, 前掲注 31)論文, 33頁。
- 33) 田中, 前掲注 30)論文, 6頁。
- 34) 日比野, 前掲注 13)論文, 31頁。
- 35) 藤田, 前掲注 15)論文, 47-50頁。
- 36) 田中彰「救護施設における自立支援事業の実践と課題——ホームレス問題と救護施設」, ホームレス施策と社会保険の現代的課題, 社会保障法 21号, 51頁。
- 37) 田中, 前掲注 36)論文, 53頁。

- 38) 田中, 前掲注 36)論文, 57頁。
- 39) 田中, 前掲注 36)論文, 60頁。

せきね・ゆき 神戸大学大学院法学研究科准教授。最近の主な著書に“Poverty in Japan” in *Poverty Alleviation in East Asia*, K. TANG and C. K. Wong New York University Press, 2003。社会保障法専攻。