＜「格差・貧困社会における自治体の役割」第２回研究会＞

広がる貧困と「反‐貧困」運動

舟 木　浩

私は弁護士になってから６年がたちます。生活保護裁判連絡会という団体の事務局が私の所属する法律事務所におかれており、事務局の一員として全国各地の生活保護裁判の情報集約や意見交換をしています。2003 年から 5 年間、京都弁護士会人権擁護委員会ホームレス部会の部会長をしていました。日本弁護士連合会（日弁連）では、生活保護問題緊急対策委員会に所属しています。日弁連が初めて貧困を正面から据えたシンポジウム「現代日本の貧困と生存権保障」（2006 年）、「労働と貧困」（2008 年）にも関わりました。

その他、「生活底上げ会議」や、「反‐貧困ネットワーク」にも参加しています。今年９月には、「反‐貧困全国キャラバン 2008」の京都実行委員長として、シンポジウムに取り組むなど、弁護士になってからずっと「貧困問題」に取り組んできました。

野宿生活者の推移

野宿生活者、いわゆるホームレスの最近の推移について、まず見てみたいと思います。

厚生労働省の全国調査では、2003 年 1 ～ 2 月は２万 5296 人（うち 60 歳以上が 35.4 %）、2007 年１月は１万 8564 人（うち 60 歳以上が 48 %）と、全体では減少していますが、高齢者の占める割合が増えているという特徴があります。そのうち京都府内は、2003 年 660 人（うち京都市内は 624 人）、2007 年は 407 人（うち京都市内 387 人）とされています。ただし、この数字には施設入所者がカウントされていません。また性別不明が 63 人います。調査では、個別にあたっているわけではないので、性別不明の方がいます。つまり、カウントには一定の限界があることを示しています。

表１は、厚労省の調査で特徴的なデータを表にしたものです。京都市は 2003 年の調査の後に京都の特徴をまとめています。比較的年齢が若く、ホームレス期間が短期であり、ホームレスになるまでに比較的安定した生活基盤を持っていた者が多く、かつ、就労による自立意欲が高い者が多いことから、今後、就業の機会が確保されるならば安定した社会生活を営むことが可能なホームレスの割合が高いとされています。そのため、その後、支援の容易な方は路上から脱していき、2007 年では高年齢化や、ホームレス期間が長期化しています。高齢化・長期化は京都市に限らず全国的な傾向で、ホームレス期間が「5 年以上 10 年未満」が、2003 年には 5.7 %だったのが、2007 年には 22 %と、16.3 ポイント上昇しました（表 1-4）。また、表には表われていませんが、職業経験がない 20 歳代のホームレスが出てきています。そういう人への就労支援は、働くことの意義から教えなければならないという状況も生まれています。ホームレスの中には、知的障害者やアルコール依存、ギャンブル依存の人もいて、財産管理の面などでも困難な場合があります。

表１　ホームレスの全国調査から（厚生労働省、単位：%）

表1-1　就労機会の確保で安定した社会生活に復帰可能な者の特徴（2003年）

	全国	京都市
きちんと就職して働きたいことを望む者	49.7	65.9
自立支援センターの利用を希望する者	38.9	70.5
今回のホームレス期間が1年未満の者	30.7	51.6
直近の仕事が常用の者	39.8	56.5

表1-2　福祉サービス等を利用するホームレスの割合の増加（2003年）

	全国	京都市
野宿前又は野宿中に福祉事務所への相談歴のある者	33.1	63.6
野宿生活をしてから、何らかの支援を受けたことがある者	72.9	93.2

表1-3　高年齢化（全国）

	2003年	2007年	増減
40歳代以下	7.9	1.2	△ 6.7
40歳代以下	15.9	13.4	△ 2.5
50歳代	44.3	37.8	△ 6.5
60歳代	27.3	42.7	15.4
70歳以上	4.5	4.9	0.4
平均年齢	54.1	58.1	4.0

表1-4　ホームレス期間の長期化（全国）

	2003年	2007年	増減
1年未満	51.6	35.3	△ 16.3
5年以上10年未満	5.7	22.0	16.3
10年以上	2.3	7.3	5.0

広がる貧困の不可視化

現在、日本では、ホームレス以外に、目に見えないところでも貧困が広がっています。

借金・自殺

自己破産は、1990 年に 1 万件程度だったのが、2002 年以降は年間 20 万人前後で推移しています。日弁連消費者問題対策委員会が行った破産事件の確定記録の調査では、破産の理由として「生活苦・低所得」を上げる人が、1997 年の 45 %から 2005 年には 62 %に増加しています。また、経済的理由による自殺者は、2002 年以降 8000 人（自殺者の 25 %程度）前後で推移しています。

非正規雇用

雇用では、2001 年の正規雇用は 3540 万人、非正規雇用は 1360 万人だったものが、2006 年には正規雇用 2410 万人（230 万人減）、非正規雇用 1680 万人（320 万人増）となり、3 人に 1 人が非正規雇用となりました。

ネットカフェ難民

ホームレスに至らなくても、それに近い、周辺層が広がっています。2007 年 6 ～ 7 月の厚労省調査では、ネットカフェ難民が推計 5400 人で、うち 20 歳代が 26.5 %となっています。ネットカフェが路上生活に至る一歩手前の受け皿になっています。

受刑者

受刑者の中には、詐欺や窃盗などで刑務所を出たり入ったりする累犯が多いことが、法務総合研究所の調査でわかっています。詐欺や窃盗などで刑務所で服役し、1996 年から 2001 年にかけて満期出所した 65 歳以上の受刑者の 60 %超が、5 年以内に再び罪を犯して再入所しています。社会に受け皿がない人が、犯罪に走ったり、生活していけないから罪を犯して刑務所に入っています。法務総合研究所は「若年層に比べて高齢者の再犯リスクは高く、何らかの受け

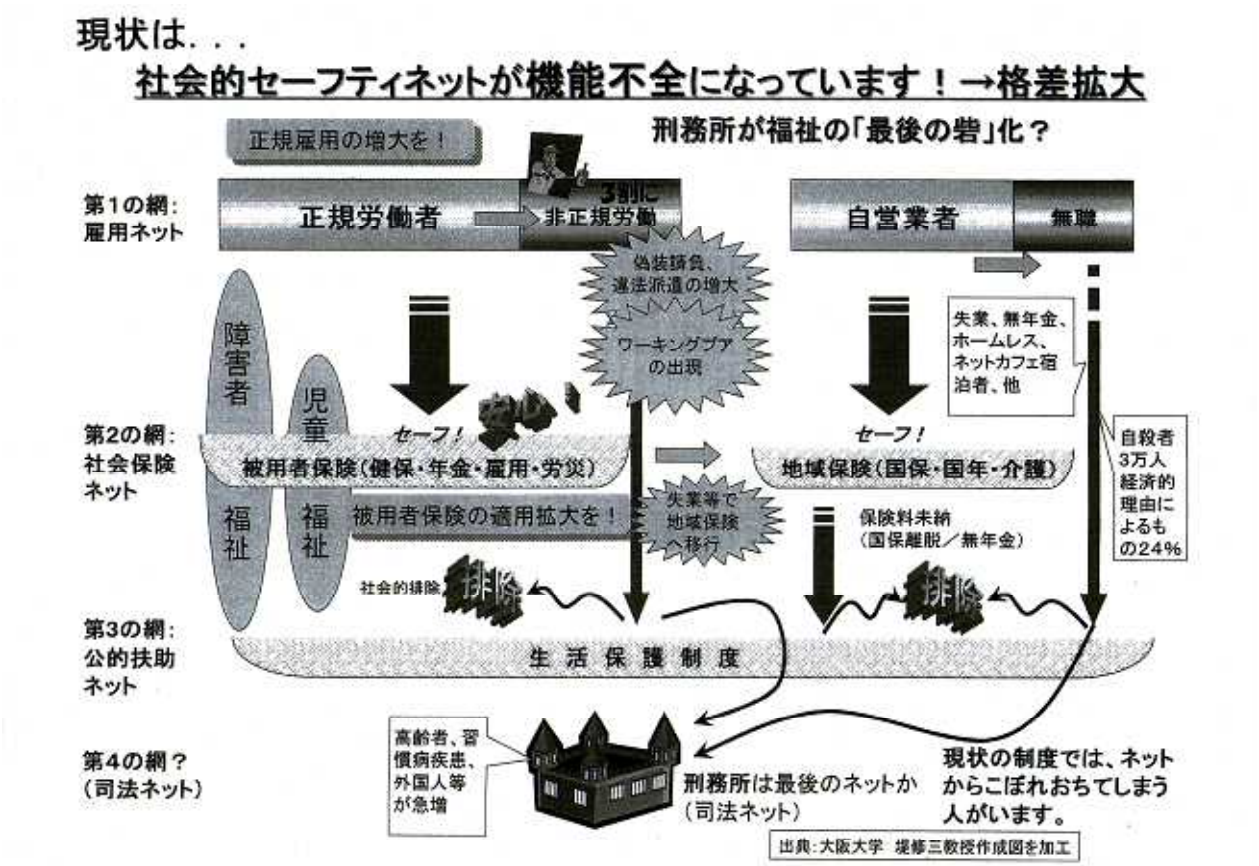

図１　機能不全に落ちいった社会的日本のセーフティネット（連合）

皿をつくるなど抜本的な施策が必要」と提言しています。

生活保護の現状

生活保護法は、憲法 25 条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」を具体化するもので、市民生活の最低ライン（ナショナルミニマム）を画するものです。生活保護基準は、地方税の非課税基準や減免、滞納処分の停止、国民健康保険の減免、一部負担金の減免、介護保険の利用料、保険料の減免・減額、障害者自立支援法による利用料の減免、公立高校授業料の減額、公営住宅家賃の免除など、他のさまざまな支援策と連動しています（『法と民主主義』No.424、吉永純）。吉永教授は、生活保護基準が下がった場合、減免基準も連動して下がる可能性がある、生活保護基準を下げることは、保護を受ける人たちにとどまらず、ナショナルミニマムの切り下げにかかわる問題だと指摘しています。

図１は、連合生活福祉局が作成したセーフティネットの図です。第 1 は「雇用ネット」、第 2 は「社会保険ネット」、第 3 は「公的扶助ネット」つまり生活保護です。さらに連合は第 4 のネットとして「司法ネット」つまり刑務所をあげています。本来は、生活保護が最後のネットとしてすべての人を受けとめることを、憲法の下で予定しているわけですが、残念ながら今は、その役割を果たしていません。

生活保護の被保護世帯数は、1992 年から 95 年は 60 万世帯弱で推移していましたが、その後増加し続け、2006 年で 107 万世帯です。しかしこの数は、実際に生活保護水準で生活している人たちのうちのせいぜい 2 割くらいだとされています。被保護世帯の内訳は、高齢者世帯 44.1 %、母子世帯 8.6 %、障害者世帯 11.7 %、傷病者世帯 25.3 %、その他 10.2 %。被保護人

員では、60 歳以上が 50.2 %と高齢者が過半を占めています。日本は年金額が低いので、生活保護が生活に困窮した高齢者の受け皿となっています。また被保護世帯のうち稼働世帯は 12.7 %にとどまります。この中には若い世代のワーキンクプアは含まれていません。いわゆる「水際作戦」が要因となっています。

また、生活保護を取り巻く問題として、貧困の連鎖があります。大阪府堺市の調査では「生活保護を受ける母子世帯のうち、世帯主自身が保護利用世帯で育っていた割合が 4 割」(朝日新聞」2007 年 9 月 4 日）でした。生活保護が世代を越えて連鎖していることを表しています。

生活保護制度を取り巻く動向

生活保護の切り捨て（運用レベル）

マスコミでは、生活保護の不正受給キャンペーンが盛んに行われています。しかし不正受給とされる金額は全体の 0.36 %で、その内容は、ケースワーカーの調査不足で年金等が把握できていなかったもの、交通事故の慰謝料の未申告、高校生がアルバイト収入を申告せず小遣いとしたものなど、悪質な不正受給とは言えないものが含まれています（「今、生活保護をめぐって何が起きているか」『自由と正義』2008 年 9 月号、吉永純)。しかし政府は、マスコミを利用した「不正受給」キャンペーンによって、「適正化」を進めることを、この間、繰り返しています。

また、生活保護世帯が増加しているにもかかわらず、現場のケースワーカーはそれほど増えていません。人員不足のうえ、DV など虐待被害者や精神的問題を抱える人が増加するなかで複雑なケースを抱え、苦悩しています。そういう現場に厚労省は、毎年、監査を行い、「適正化」の徹底を図ろうとしています。

「水際作戦」も横行しています。日弁連が生活保護 110 番を 2006 年に全国実施した結果、生活保護の窓口で「申請」を拒否された人のうち 66 %が違法の可能性がありました。「申請」は「受理」ではなく、出されたら受け付けなければなりません。「申請」を受け付けても却下されるケースもありますが、「申請」を拒むこと自体が違法といえます。2006 年 2 月、京都市伏見区に住む男性が承諾殺人事件で起訴されました。この事件の裁判で、裁判官は「日本の生活保護行政のあり方が問われてるといっても過言ではなく、この事件を通じて何らかの変化があるかと思う」と、異例の言及をしています。この男性は、母親の介護をしながら生活していましたが、家賃が払えなくなるほど困窮したため、生活保護を受けたいと思い相談しにいきました。しかし受け付けられず、結果的に母親を承諾殺人してしまったという悲しい事件です。

北九州市では、生活保護の開始や廃止、申請の見込み件数を「努力目標」に設定していました。政令指定都市の保護率が軒並み上がっているなかで、北九州市は横ばいで推移していました。いわゆる「闇の北九州方式」と言われるもので、厚労省はこれを優等生だと位置づけて、全国に広めようとしていました。

しかしその結果、北九州市で餓死事件が起こりました。厳しい就労指導と保護辞退届を強要された結果、「おにぎりを食べたい」と書き残して餓死した事件です。生活保護法に辞退届などというものはありませんが、保護を打ち切る理由として現場で使われています。3 カ月以内に職を見つけないと、努力が足りないとして保護を打ち切るなど、北九州市の運用は本当にひどいものでした。今は、それらの反省から全く違う対応になっているようです。

保護受給者を追い出す動きは京都でもありました。京都市山科区では、病院から退院した人の生活保護を即刻、廃止しました。これは 2005 年に京都地裁で違法とした判決がでています。

生活保護の切り捨て（基準レベル）

運用面以外に、保護基準自体を減らそうという動きがあります。まず、老齢加算と母子加算の削減・廃止の問題です。老齢加算は、2004

年4月から3年間で段階的に削減・廃止されています。母子加算は、15 歳以上の児童がいる世帯について 2005 年 4 月から 3 年間で段階的に削減・廃止されています。2007 年 4 月からは、15 歳未満の児童がいる世帯でも廃止に向けた段階的な削減が始まっています。これらについては全国で裁判が起こされています。

さらに生活扶助基準の引き下げの動きがあります。2007 年の「骨太の方針」の中で「早急に見直しに着手し、可能な限り 2007 年度に、間に合わないものについても 2008 年度には確実に実施する」とされたことを受けて 2007 年 10 月～ 11 月に「生活扶助基準に関する検討会」を開き、厚労大臣が引き下げを打ち出します。たった5人の委員が、わずか5回の会合を開いただけです。この検討会では、生活保護水準と比べてもっと低い生活水準の人がいる、生活保護水準は高いとしています。生活保護から閉め出されている低所得の人たちがたくさんいることには目を瞑って、保護基準を切り下げようとしました。困窮した市民同士の足の引っ張りあいが、政治的に利用される危険が生まれています。

生活保護と年金、生活保護と最低賃金、生活保護を受けている母子世帯と受けていない母子世帯、生活保護を受けている都市部（1 級地）の人と生活保護を受けている地方（3 級地）の人など、容易に対立構造がつくり出される危険性があります。

「反‐貧困」運動の広がり

こうした状況に対し「反‐貧困」を掲げた運動が広がっています。

生存権裁判

「生存権裁判」は、生活保護の老齢加算と母子加算の削減・廃止について、違憲性を争っている裁判です。2005 年 4 月、京都での提訴を皮切りに、秋田、広島、新潟、福岡、東京、青森、兵庫、北海道の各地で、115 名の原告による訴訟が係争中です。生活保護受給者が原告となっているので、周囲からは「国の世話になっているくせに」と言われながら、それでも多くの人が立ち上がりました。それぞれの人たちが置かれた生活が、いかに大変かということを物語るのではないかと思います。

生活保護申請支援法律家ネットワーク

法律家による支援の輪も広がっています。06 年 10 月、日弁連人権大会を契機に、クレジットやサラ金による多重債務者を救済する「クレサラ運動」の弁護士と、社会保障運動の弁護士が一緒に手を組むことになりました。この大会では、「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することをもとめる決議」を採択しました。今まで2つのグループが一緒に取り組むことはなかったのですが、クレサラ運動で高金利裁判闘争を勝ち取ったノウハウを、社会保障の分野が採り入れながら、一体になって運動を展開しています。

2007年には、首都圏を皮切りに九州、近畿、東北、静岡、東海と全国各地に広がり、「生活保護支援法律家ネットワーク」ができています。

こうした流れのなかで、日弁連は、生活保護の申請を援助するため、弁護士の同行を支援する事業を開始しました。ボランティアだけでは広がりをもてないため、日弁連が法テラスに委託し、財政的な裏付けもするという事業になっています。

反‐貧困ネットワーク

2007 年 3 月に「もうガマンできない！　広がる貧困―人間らしい生活と労働の保障を求める 3.24 東京集会」を開催したのを機に、弁護士の宇都宮健二さんが中心となって「反‐貧困ネットワーク」の準備会をたちあげ、10 月に正式に発足しました。事務局長は湯浅誠さんです。障害者、シングルマザー、非正規労働者などいろいろな団体が各自、取り組みをしていますが、個別の小さな団体では運動として力が弱いのが実情です。「つくられた“対立”を乗り

越え、さまざまな市民団体の“連帯”へ」を合い言葉に「反‐貧困」で結集し、ともに生活を守る仕組みをつくろうということでできました。

生活保護問題対策全国会議

2007 年 6 月には、京都で生活保護問題対策全国会議を設立しました。北九州市の餓死事件では福祉事務所長を刑事告発しました。政府が生活保護基準の引き下げをしようとした時には、「反‐貧困ネットワーク」のメンバーとともに国会議員を巻き込んで市民運動を展開し、「先送り」できました。老齢加算と母子加算の削減・廃止は裁判になっていますが、司法の場では時間がかかり、亡くなる方も出てきます。司法に頼った解決だけでは限界があります。基準の引き下げで裁判闘争に入る前に「待った」をかけることができたのは、画期的な成果だと思います。

生活底上げ会議

第 1 のセーフティネットである「雇用」も「社会保障」もボロボロだから、生活保護が増えているわけで、まず第１の雇用ネットを何とかしなければなりません。「反‐貧困ネットワーク」の活動や日弁連の 2008 年人権擁護大会をきっかけに、非正規労働の拡大に歯止めをかけるため、労働運動団体と幅広い連帯が生まれました。その結果、「反‐貧困ネットワーク」と中央労福協、生活保護問題対策全国会議のメンバーが中心となって、2008 年 4 月に「生活底上げ会議」を発足させました。「引き下げさせない」だけでなく、積極的に「底上げ」していく運動をしようと名付けられました。2008 年 7 月～ 10 月には「反‐貧困全国キャラバン 2008」に取り組みました。2008 年 10 月の日弁連人権擁護大会では、ワーキングプアを中心に労働と貧困をテーマにしたシンポジウムを開き、「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人が人間らしく働き生活する権利の確立を求める決議」が全会一致で採択されました。派遣労働については、日雇い派遣のみならず、登録型派遣の解消をも含めた抜本的改革を行うべきだという内容になっています。経営者側の弁護士を含む日弁連で、全会一致で採決したことの意義は大きいと思います。

生活に困っている人達の支えに

今後は、ホームレス法的支援者交流会主催の「全国一斉ホームレス生活者相談会」を 11 月 15 日を中心に行います。また、利用しやすい生活保護に向けた抜本的な法改正に向け、12 月 2 日の日弁連シンポジウムで、生活保護法改正案を提案します。内容は、水際作戦の防止策や法律の名称変更、利用しやすい制度への改正などです。さらに住宅扶助、医療扶助については、生活保護基準より少し上の階層も対象とするなどの内容を盛り込む予定です。貧困を可視化させて、セーフティネットのほころびを明らかにします。

派遣法改正に向けては、日弁連主催で院内集会も予定しています。現在の派遣法改正案では問題は解決しないということで、上述の「日弁連決議」の内容を国会に働きかけていきます。

12 月 21 日には、生活保護問題対策全国会議主催で集会を開く予定です。アメリカの TANF（5 年有期保護）の実態を紹介しながら、有期保護制度は憲法 25 条の趣旨とは反するとして批判する予定です。

12 月 24 日には、「全国一斉年越し電話相談」を実施します。フリーダイヤルを設置し、非正規労働、生活保護、クレサラ、住まいの問題に関する相談を受付けます。相談して、明るいクリスマスと正月を迎えられるよう、この時期にしました。京都では、「反‐貧困全国キャラバン」の実行委員会が中心となって取り組みます。全国キャラバンでは多くの人たちつながりができました。そのつながりを大事にし、生活に困っている人たちを支える大きな輪となることができればと考えています。

（ふなき　ひろし・つくし法律事務所弁護士）