

現代の貧困

§1. 要約

< ホームレスと社会的排除 >

貧困を統計で捉えようとパネル調査などを行うが、貧困というものは標準モデルから乖離した生活と結びつきやすい。したがって、貧困者ほどそうした調査対象から見落とされている。路上ホームレスは、こうした統計から落ちてしまう人々の代表例である。しかし、近年では路上生活も、公園や駅舎など私たちの目につきやすいところで営まれているので、ホームレスの「再発見」がなされている。

この路上ホームレスに着目して、普通の統計では「落ちてしまう」貧困を発見する意味を検討し、その実態から現代の日本の貧困を捉えてみたい。

路上ホームレスの数が目にも分かるような形で増加したのは、1992年の暮れから93年の正月にかけてのことである。そして、ホームレスへの本格的な対応が検討され始めたのは、「小屋掛け野宿者(テントや簡単な仮小屋などを作っている野宿者)」が急増した98年前後であり、全国的な概数把握もこの頃から始められた。(以下の表)

各都市のホームレス概数(集約)

(人)

	第1回 (98~99年)	第2回 (99年)	第3回 (01年)	全国調査 (03年)
5都市計	14903	17254	17021	15617
東京23区	4300	5880	5600	5972
横浜市	439	794	602	470
川崎市	746	901	901	829
名古屋市	758	1019	1318	1788
大阪市	8660	8660	8660	6603
その他の指定都市	956	1452	1900	2548
中核市および県庁所在地	388	706	5169	7131
その他の市町村	14903	1119		
合計	16247	20451	24090	25296

しかし、テントなどを張って住んでいるホームレスは数えやすいが、決まった寝場所を持たない人々も少なくない。したがって、路上ホームレスの数を把握することは難しく、あくまで大まかな目安として考えておいた方がよさそうである。

また、統計で捉えられた貧困においても、「増えた」or「減った」ということだけでなく、ホームレスという形の貧困がどのような意味を持っているのかを問うことが大事である。

これに関して、欧米では、若年者や家族、さらには女性を含むホームレスが出現してきていることから**ニュー・ホームレス**と呼び、変化した現代社会における貧困の「再発見」として捉らえている。

だが、日本における路上ホームレスは、その数によって「再発見」されたのであって、欧米のようなニュー・ホームレスとしては捉られにくい。私たちはホームレスを物珍しく見て、「おかしな人たち」として受け止めがちであった。この考え方はホームレスを**社会的に排除**しており、90年代当時東京都知事であった青島幸男氏は、野宿者について「あの人たちは独特の哲学や人生観をお持ち」だけれど、「通行人に迷惑をかけていることに責任を感じて欲しい」と発言している。

「再発見」された路上ホームレスは、まさに「**自己責任**」の時代における**無責任の典型**として位置づけられたのである。

日本で、イギリス皇太子がホームレス訪問などを行っているように、戦前には皇族などが家のない人々に対する慈善活動を行っていた。それがいつ頃からか**日本社会はホームレスなどの貧困者との関わり合いを避ける**ようになり、ホームレスは食べるものや寝場所など生活資源が決定的に不足しているだけでなく、**社会のあらゆる制度から拒まれている**。

これらの原因によって

ホームレスの人々には居場所がない。

居場所がなくても生きていくためには寝ること・食べること・その他の生活行為を道路や公園など公共スペースで行わなければならない。

彼らの生存は普通の人々の生活権の主張(公園で楽しみたい、道路を安全に通行したい等々)と対立し、次第に周縁へと追いやられる傾向にある。

という特徴が生じ、一度社会から排除されたホームレスは、社会から救済されにくいシステムになっている。

< 不利な人々 >

* 貧困の様々な要因

大きく分けて、次の二つの**要因**に分類できる。

予測可能な要因

- ・ 経済構造から生み出された要因
Ex)失業や就業条件の悪化
- ・ 生きていく上で多くの人が遭遇する生活の変化
Ex)子どもの養育費などによる生活費の増加、定年退職による収入の減少
これらの出現をあらかじめ予測して貧困を予防しようとする雇用保険や年金保険、児童手当などの社会保障が、多くの国で制度化

予測不可能な要因

- ・ カード破産など多重債務者の問題
- ・ 長期にわたる病気や事故による多額の治療費からの生活苦
- ・ 個人的な出来事
Ex)アルコール依存症、ギャンブルの失敗、DV や家族関係の悪化からの家出
生活保護のような事後的な救済策が必要

このように貧困と結びつく要因や出来事は多様なので、**貧困は予防できるように見えるが予防しにくい面がある。**

* 貧困になる世帯とそうならない世帯

貧困要因を抱えていても、貧困になる世帯とそうならない世帯がある。現代日本で貧困に陥る可能性が高いのは「**特定の人々**」である。ちょっとした出来事でも簡単に貧困に陥ってしまう「**不利な人々**」が存在する一方で、常に豊かな人々もいる。

「不利な人々」とは、次の三つの「**状況**」を抱えた人々である。

低学歴

未婚、離婚

転職、離職

現代日本の貧困と強い関連性がある。この三つの「**状況**」に一定の結びつきがあり、それが重なり合うような中で暮らし続けねばならない人々が存在していることが問題である。

* 地域による偏り

貧困は、特定の「不利な人々」に集中するだけでなく、**地域による偏り**も大きい。

Ex)路上ホームレス

< 公平論の落とし穴 >

積極的な反貧困政策に対して出てくるのは、**公平論による批判**である。ある特定層を対象にして行われる福祉施策には必ずその批判として公平論がつきまとう。生活保護における母子加算廃止が強行された背景には、「保護を受給せずに頑張っている」シングルマザーとの対比にもとづく公平論があった。また、老齢加算が廃止された背景には、「年金だけで頑張っている」高齢者との対比にもとづく公平論があった。

だが、これらは生活保護を受けている貧困層と受けていないそれとの間の公平論に過ぎず、もっと豊かな層との公平論ではない。豊かな層から出てくるのは公平論ではなく、**納税者としての苦情**である。豊かな層は、その収入に見合うだけの高い税金を納めているにも関わらず、納めた税金が自分たちのために使われず貧困層の人々に使われるのは納得いかないという。

このような公平論や納税者からの批判があるため、ある特定の人々を対象とする貧困政策には限界が生じるとされている。

§ 2. 論点

ホームレスに対する生活保護支給

日本では一度社会から排除されたホームレスは、社会から救済されにくいシステムになっている。また、現在は「自己責任」の時代であり、自分の責任でホームレスになったのだから、社会に戻ってくることも自らの責任で行えという考える人もいる。過去にはホームレスの稼働能力不活用を口実に、生活保護申請を却下した事例もある。

このようなことを踏まえた上で、ホームレスに生活保護を支給することは妥当であるだろうか。

母子加算の在り方について

「不利な人々」に対して積極的な半貧困政策が行われている一方で、公平論による批判や納税者からの苦情によって、積極的な半貧困政策が見直され始めている。16～18歳以下の児童の養育に対応する母子加算について(15歳以下の子どもを養育するひとり親世帯に係る母子加算については、平成19年度以降、自立支援プログラムの定着度合等を見据えつつ、支給要件、支給金額等を見直すこととしている)、「保護を受給せずに頑張っている」シングルマザーとの対比から、3年かけて段階的に減らし、最終的に母子加算廃止を強行することは妥当であるだろうか。

§3. 資料

論点 に関する資料

* 生活保護法条文

- 第1条 この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。
- 第2条 すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる。
- 第3条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。
- 第4条 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。
- 第19条 都道府県知事、市長及び社会福祉法(昭和26年法律第45号)に規定する福祉に関する事務所(以下、「福祉事務所」という。)を管理する町村長は、次に掲げる者に対して、この法律の定めるところにより、保護を決定し、かつ、実施しなければならない。
- 一 その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者
 - 二 居住地がないか、又は明らかでない要保護者であつて、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの

* ホームレスの生活実態

1. 野宿生活の状況

野宿生活の実態としては、生活の場所が定まっている者が 84.1%であり、このうち、生活場所としては、「公園」が 48.9%、「河川敷」が 17.5%となっている。また、直近のホームレスになってからの期間は、「1年未満」が 30.7%となっている。さらに、仕事と収入の状況としては、ホームレスの 64.7%が仕事をし、その仕事内容の内訳は、「廃品回収」が 73.3%を占めており、**平均的な収入月額**は「1万円以上3万円未満」が **35.2%**と最も多い。

2. 健康状態と福祉制度等の利用状況

現在の健康状態については、身体の不調を訴えている者が 47.4%であり、このうち治療等を受けていない者が 68.4%となっている。また、福祉制度等の利用状況としては、これまでに**福祉事務所へ相談に行ったことのある者が 33.1%**、緊急的な一時宿泊所であるホームレス緊急一時宿泊施設（以下「シェルター」という。）の利用を希望する者が 38.7%、ホームレス自立支援施設（以下「自立支援センター」という。）の利用を希望する者が 38.9%、これまでに**生活保護を受給したことのある者が 24.5%**となっている。

* 生活保護法による保護の実施に関する事項について

ホームレスに対する生活保護の適用については、一般の者と同様であり、単にホームレスであることをもって当然に保護の対象となるものではなく、また、居住の場所がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるということはない。

こうした点を踏まえ、資産、稼働能力や他の諸施策等あらゆるものを活用してもなお最低限度の生活が維持できない者について、最低限度の生活を保障するとともに、自立に向けて必要な保護を実施する。この際、福祉事務所等保護の実施機関においては、以下の点に留意しホームレスの状況に応じた保護を実施する。

- ・ホームレスの抱える問題・状況（精神的・身体的状況、日常生活管理能力、金銭管理能力、稼働能力等）を十分に把握した上で、自立に向けての指導援助の必要性を考慮し、適切な保護を実施する。
- ・就労の意欲と能力はあるが失業状態にあり、各種就労対策を実施しても就労が困難であると判断される者については、当該地域に自立支援センターがある場合には、自立支援センターへの入所を検討する。自立支援センターにおいて、結果的に就労による自立に結びつかず退所した者については、改めて保護の要否を判断し、必要な保護を行う。
- ・ホームレスの状況（日常生活管理能力、金銭管理能力等）からみて、直ちに居宅生活を送ることが困難な者については、保護施設や無料低額宿泊事業を行う施設等において保護を行う。この場合、関係機関と連携を図り、居宅生活へ円滑に移行するための支援体制を十分に確保し、就業の機会の確保、療養指導、金銭管理等の必要な支援を行う。
- ・居宅生活を送ることが可能であると認められる者については、当該者の状況に応じ必要な保護を行う。この場合、関係機関と連携して、再びホームレスとなることを防止し居宅生活を継続するための支援や、居宅における自立した日常生活の実現に向けて就業の機会の確保等の必要な支援を行う。

参照 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1216-5v.html>

(ホームレスの自立の支援等に関する基本方針)

* 新宿ホームレス生活保護裁判

事件名：新宿区ホームレス生活保護裁判（新宿七夕訴訟）

「ホームレス」だと生活保護を受けられないの？

～アパートでごく普通に暮らす生活を求める裁判（東京）～

係属裁判所：東京地方裁判所民事第2部

事件番号：平成20年（行ウ）415号 生活保護開始申請却下取消等請求事件

平成20年（行ク）146号 生活保護開始仮の義務付け申立事件

内容：生活に困窮し野宿生活を余儀なくされていた原告が法律家、支援者らの援助により新宿区福祉事務所にアパートでの生活を求めて生活保護を申請したところ、2度にわたり「稼働能力不活用」などを理由に却下されたことから、却下処分の取消しと保護開始決定の義務づけを求め提訴した事件

【訴訟の概要】

1. 当事者

原告：新宿区で野宿生活を余儀なくされていた58歳の男性

被告：新宿区（代表者 区長中山弘子）

2. 提訴日 平成20年7月7日

3. 請求の内容

- （1）生活保護開始申請に対する却下処分の取消し
- （2）生活保護開始決定の義務づけ及び生活保護費の支払い
- （3）仮の義務づけの申立て

【提訴までの経緯】

1. 新宿区福祉事務所へ生活保護申請

原告は、野宿状態で困窮していたことから、本年6月2日に「ホームレス総合相談ネットワーク」の法律家、支援者らとともに生活保護申請をしようと新宿区福祉事務所の窓口を訪れた。

ところが、相談員は、生活保護申請をする意思が明確である原告に対し、執ように法外の制度である緊急一時保護センター等への入所をすすめ生活保護申請を直ちに受け付けようとはしなかった。

原告は、自立支援センターではなくあくまで生活保護を申請し簡易宿泊所で待機後、アパート入居をめざす旨を支援者らとともに再三にわたり述べたところ、ようやく申請が受理された。

2.生活保護申請却下

しかしながら、新宿区福祉事務所は、申請は受けつけたものの「急迫」を理由とする職権保護は行わず、そればかりでなく「調査」と称するさまざまな形での嫌がらせを原告に対し行ったあげく、「稼働能力を活用していない」という理由で生活保護申請を却下するという暴挙にでた。

新宿区福祉事務所が言う却下理由は、いずれも生活保護法に照らし理由のないものであった。

3.訴え提起

原告についてみれば、生活保護の要件を満たすことは明らかであり、直ちに保護が開始されなければならないが、いまだ保護は開始されていない。そこで、原告は、やむなく本訴を提起し、併せて「仮の義務づけの申立て」を行い緊急の保護を求めるに至った。

4.板橋区福祉事務所では保護開始決定

仮の義務づけ申立ては、不当にも却下されてしまいましたが(現在即時抗告中)板橋区福祉事務所は、8月25日、原告に対し生活保護を開始する決定を行った。

【訴訟の意義】

本件訴訟は、ホームレス状態を余儀なくされている人々に対し侮辱的、差別的な取扱いを行う新宿区福祉事務所の生活保護行政のあり方を問う訴訟である。

生活保護法は憲法25条に基づいて全ての生活困窮者に対し「健康で文化的な最低限度の生活」を保障することを行政に義務づけている。

にもかかわらず、多数のホームレス状態にある人が生活している新宿区において、ホームレス状態にある人々への生活保護制度の適用を事実上排斥していることは由々しき事態である。

本件訴訟は、単に原告ひとりの生活保障を実現するにとどまらず、背後に数万人はいるといわれる日本中の安定した住居を持たない人々への生存権保障のあり方を強く問うものでもあり、広く社会的意義を有するものと考えられる。

参照 <http://www.news-pj.net/npj/2008/shinjukutanabata-20080804.html>

論点 に関する資料

* 母子加算の趣旨及び内容について

(1) 母子加算の趣旨

一方の配偶者が欠ける状況にある者等が児童を養育しなければならないことに伴う特別な需要に対応する。

(2) 母子加算の内容

(1) 対象者

父母の一方若しくは両方が欠けているか又はこれに準ずる状態()にあるため、父母の他方又は父母以外の者が児童(18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者等)を養育しなければならない場合に当該養育に当たる者について行う。

これに準ずる状態：父母の一方又は両方が常時介護又は監護を要する身体障害者又は精神障害者である場合等

(2) 加算額(平成16年度月額・児童1人の場合)

在宅者 1級地：23,260円 2級地：21,640円 3級地：20,020円
入院・入所者 19,380円(各級地共通)

(3) 適用件数 89,294件(被保護者全国一斉調査：平成15年7月1日現在)

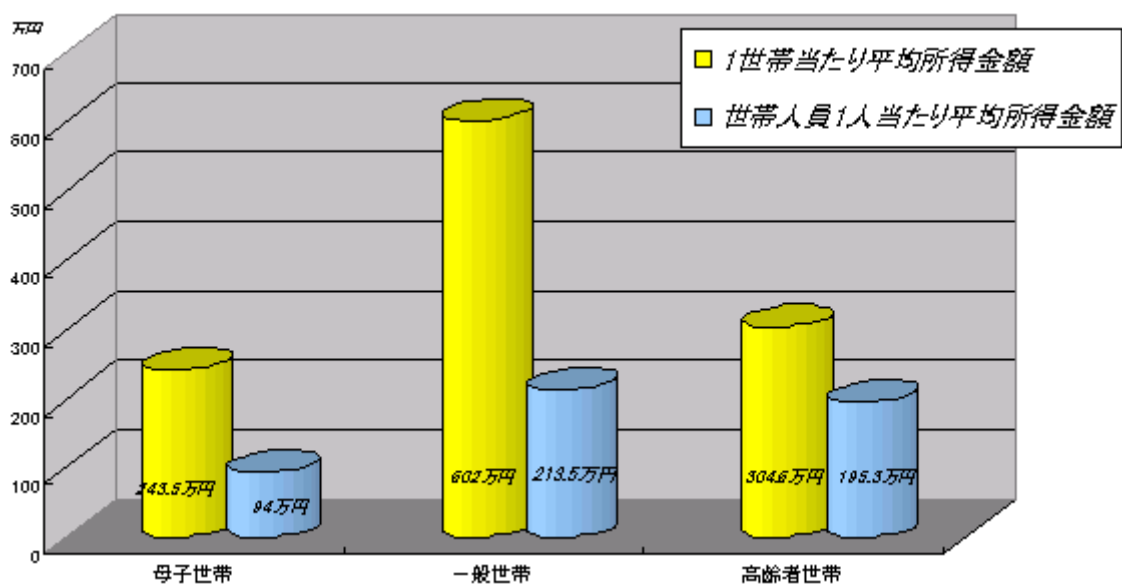
参照 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/07/s0714-3a1.html>

* 一般母子世帯の生活実態について

母子家庭の収入の状況等

- 母子家庭の1世帯当たり平均所得金額は、243万5000円であり、一般世帯の1世帯当たり平均所得金額602万円、高齢者世帯の1世帯当たり平均所得金額304万6000円に比べ低い水準。

図表1 1世帯当たり平均所得金額及び世帯人員1人当たり平均所得金額



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「国民生活基礎調査」(平成14年)

参照 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/07/s0714-3a3.html>

*** 生活保護制度の在り方に関する専門委員会及び福祉部会における母子加算に関する主な意見**

母子加算の見直しの方向性に関する意見

(1) 「自立を支援するような形に改めるべき」とする意見

- 母子加算については、特に自立支援の観点から検討すべき。
- 例えば働く母親の託児費用としたり、働くとお金が入ってくるようにするなど、自立を促すような形にするのがよいのではないか。
- 生活扶助に加算するのではなく、むしろ就労意欲、インセンティブを高めるような形にすべきではないか。

(2) 「他制度や他の扶助との関係を踏まえて見直すことが重要」とする意見

- 母子加算の在り方については、他制度や他の扶助との関連などにおいて見ておくことも重要ではないか。
- 母子加算は母親の勤労意欲を阻害する面がある。母子加算をやめて、福祉サービスをもう少し充実すべきではないか。
- 母子に限らず子どもがいる世帯に対する子育て支援が非常に重要である。特に乳幼児よりも学童や高校の時期にお金がかかるので、貧困の再生産を防ぐ意味でもそうした子育て支援の方が母子世帯に着目した現金給付よりも大事である。
- 母子加算の在り方については、子どもの教育、今後の労働市場へのコミットであるなど、能力開発的なものとの関係で考えるべき。

参照 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/07/s0714-3a8.html>