

第14 貧困と人権

1 我が国における「貧困」の拡大の現状

国内総生産（GDP）世界3位の経済大国である我が国で、近時、貧困や経済的格差が急速に拡大している。憲法25条は「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障しているが、この最低限度の生活を維持できない人の数が、2008（平成20）年9月のいわゆる「リーマンショック」に伴う派遣切り以降、2011（平成23）年3月11日の東日本大震災等を経て、増加傾向を示し、多くの地域で雇用情勢、生活状況を悪化させている。

厚生労働省が2014（平成26）年7月15日に発表した2012（平成24）年の相対的貧困率は、全体で16.1%、17歳以下の子どもで16.3%ということで、前回の2012（平成24）年の発表（全体16%、17歳以下の子ども15.7%）と比較して、それぞれ0.1%、0.6%の上昇であり、過去最低であり、1985（昭和60）年の統計開始以来、初めて子供の貧困率が上回った。このように、我が国では貧困と格差が広がっている。

これらの貧困は、主に不安定な雇用や低収入に起因しており、働いても人間らしい生活を営むに足る収入を得られない「ワーキングプア」が急増している。具体的には、非正規労働者（パート、派遣、契約社員等）の割合が、厚生労働省が2015年11月4日発表した2014年の「就業形態の多様化に関する総合実態調査」で初めて4割に達した。他方、失業率は2013（平成25）年の4.0%、2014（平成26）年9月の3.6%、2015（平成27）年9月は3.4%より、2016（平成28）年9月は3.0%と、さらに若干減少している。その点は、従前同様、いわゆる「アベノミクス」の影響かもしれないが、それが今後も続くか懐疑的な意見がある上、さらに、景気に関する実感とは違和感がないわけではない。そして、派遣切りなどによって、仕事を失うだけでなく、住居も失われ、家族も崩壊するという深刻な事態が生じ、そして、いったん貧困状態に陥るとそこから抜け出すことは困難であり、貧困問題が、さまざまな社会問題を引き起こしている。

2 我が国の「貧困」の背景と原因

(1) 「貧困」拡大の要因

貧困の拡大及び深刻化の主な原因は、近時我が国政府が推進してきた構造改革政策、とくに市場中心主義および規制緩和政策や、「官から民へ」に象徴されるような「小さな政府」の政策にあると指摘されている。規制緩和は労働分野にも及び、雇用の非正規雇用が増大し、さらに、大量の失業者が発生した。加えて、「不良債権処理」の名の下に多くの企業が金融機関から資金の引き上げ圧力に遭い、経営的に厳しくなって生き残りをかけた「リストラ」策に走らざるを得なくなり、大量の失業者が発生した。また、構造改革による規制緩和の結果、市場競争が激化し、企業間の業績の差を拡大させ、富裕者と生活困窮者との間における経済的格差を一層大きくさせることに繋がった。なお、その背景には経済のグローバル化があることは、言うまでもない（例

例えば、労働者派遣法の改正、人材派遣の自由化については、いわゆる「年次改革要望書」の1996（平成8）年版参照）。

(2) 「日本再興戦略」、その後の改訂に基づく労働法制の規制緩和の動き

政府は、2013（平成25）年6月14日、「日本再興戦略」とそれを受けた「規制改革実施計画」を閣議決定した。「日本再興戦略」においては、産業競争力会議や規制改革会議等の答申を基に、我が国の経済を再生するために、労働法制の分野では、「多様な働き方の実現」のためとして、多様な正社員モデルの普及、労働時間法制の見直し、労働者派遣制度の見直し等が検討対象とされている（日本再興戦略第Ⅱ-2③）。また、規制改革実施計画においても、人口減少が進む中での経済再生と成長力強化のため、「人が動く」ように雇用の多様性、柔軟性を高めるものとして、ジョブ型正社員の雇用ルールの整備、企画業務型裁量労働制の見直し、有料職業紹介事業の規制改革、労働者派遣制度の見直しが個別措置事項とされている（規制改革実施計画Ⅱ4）（その後、「日本再興戦略」は、2014（平成26）年、2015（平成27）年、2015（平成27）年と順次、改訂されている）。

(3) 各種社会保障制度の実情と、生活保護制度改悪の動き

一方、各種社会保障制度は、このような貧困層の増大局面でこそ本来の機能を発揮すべきであるが、実情は全く不十分であり、このことが貧困問題を一層深刻化させている。具体的には、社会保障の最後のセーフティネットである生活保護制度の運用が、利用者を極めて限定する方向にあることが指摘され、捕捉率（制度を利用しようとする人のうち現に制度を利用できている人が占める割合）は2～3割程度に止まっていると推計されている。それは、多くの地方自治体における、生活保護の申請の窓口において、様々な理由で申請を受け付けないという、いわゆる「水際作戦」の結果とも言われており、ここ数年の生活保護制度の改悪を受けて、さらに加速している。

さらに、一昨年からの生活保護における老齢加算が廃止された上、さらなる基準額の切り下げされ、さらに、昨年は住宅扶助基準と冬季加算の削除が断行された。一連の基準額の引き下げは、労働者の低所得者層の収入水準が生活保護受給額よりも低いという逆転現象の解消を理由として主張されるが、逆転現象は要するに本来生活保護を受給すべき人々が受給していないことを示すものであり、上記の生活保護の捕捉率が低いことこそ問題にされるべきである。

にもかかわらず、生活保護受給者が昨年217万人を突破し、過去最高水準を維持している中で、生活保護に対するパッシング報道等を受けて、政府は生活保護基準の大幅の引き下げ、生活保護制度改悪を、さらに一層、進めてきた。具体的には、生活保護基準の見直しにより生活保護費の3年間で総額670億円削減することを決めた。削減幅は平均6.5%（最大10%）で、生活保護費削減によって、受給者が減る世帯は96%に上る。また、また、これまで、窓口での申請について、口頭申請も可能であったのに、原則として、申請の際、申請書や資産や収入に関する添付書類の提出を義務づけたり、保護を受けようとする人の親族に、扶養できない理由や収入などの報告を求めたり、不正受給者に対する罰則を強化するなどの生活保護法改悪の動きもある。これらは、①違法な「水際作戦」を合法化し、②保護申請に対する一層の萎縮効果を及ぼすという重大な問題がある。

3 貧困問題の解決への施策と弁護士の間与

(1) 基本的人権の侵害

憲法25条は「健康で文化的な最低限度の生活を営む」生存権を保障し、憲法13条は個人の尊厳原理に立って幸福追求権を保障している。また、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際条約」11条は「自己及びその家族のための相当な食費、衣料及び住居を内容とする相当な生活水準」を維持する権利の実現を求めている。我が国で現在まさに起こっている「貧困」が、これらの憲法上の権利や国際条約上の権利を侵害するものであることは明らかである。

我々弁護士は基本的人権を擁護する使命からして、このような人権侵害状態を放置することはできず、貧困撲滅のための諸活動を行うことが今まさに求められている。

そして、貧困問題の解決のためには、まず、政府や地方公共団体に対して、貧困が拡大しているという現実を認識し、貧困問題を解決する諸施策の実施を求める活動が行われるべきである。

(2) 労働法制の規制緩和に関する政府や地方公共団体に対する働きかけ

この問題については、具体的には、①すべての労働者に同一価値同一賃金原則を実現し、解雇に関する現行のルールを維持すべきこと、②労働時間法制に関しては、安易な規制緩和を行わないこと、③有料職業紹介所の民間委託制度を設ける場合には、求職者からの職業紹介手数料の徴収、及び、民間職業紹介事業の許可制を廃止すべきではなく、また、中間搾取の弊害について、十分に検討、配慮すべきこと、さらに、④正規雇用原則の観点から、労働法制と労働政策への抜本的な見直すこと、⑤有期雇用を含む非正規雇用は合理的理由がある例外的場合に限定すべきこと、⑥労働者派遣について、派遣対象業種を専門的なものに限定し、登録型派遣の禁止、日雇い派遣の全面禁止、重大な違法派遣に適用される直接雇用のみなし規定の創設等の労働者派遣法抜本改正、⑦労働契約法を改正して、均等待遇を立法化し実効的な措置をとるべきこと、⑧最低賃金の大幅引き上げを実現すること、⑨労働基準法等の監督体制を充実強化すること、⑩利用しやすく効果の高い職業養育、職業訓練制度を確立すること、⑪企業に社会的責任を果たさせることが重要である。

また、国や地方公共団体の発注する公共工事や業務委託契約において、「官製ワーキングプア」を生み出さないように、受注条件として最低賃金の支払いを義務づける「公契約法・公契約条例」の制定運動に取り組む等、人間らしい働き方と暮らしを取り戻すために、抜本的な労働政策の見直しが必要とされるように強く訴えていくべきである。

この点、2012（平成24）年には、労働者派遣事業の適性な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律や、有期労働契約についての法制度を整備する労働契約法の一部を改正する法律が成立した。さらに、2015（平成25）年には労働者派遣法改正案が成立し、企業が派遣労働者を受け入れる期間の制約（最長3年）が事実上撤廃されることになった。この労働法制の規制緩和の動きは、労働者保護規制を捨て、労働者全体の雇用不安をより一層増大させるものであり、経済の安定的な発展に対しても負の影響を及ぼすことは必至である。

(3) 生活保護制度の改悪に関する政府や地方公共団体に対する働きかけ

一昨年度（2013（平成25）年度）の政策要綱では、生活保護法の改正と運用の改善等ということで、①水際作戦等の違法な権利侵害を不可能にする制度的保障、②保護基準の決定に国会による民主的コントロールを及ぼすこと等の生活保護法の改正、老齢加算の復活、生活保護の積極的な活用を国民に周知させ、違法な水際作戦をなくす等の運用の改善がなされるべきである。さらに、③捕捉率等の貧困調査の実施の行政への義務づけ、④雇用保険制度の拡充、職業訓練・職業教育機関の整備・充実等がなさるべく、安心して暮らせるセーフティネットの構築がなされるよう働きかけをしてゆくべきであるとした。

しかし、2013（平成25）年以降の生活保護基準の大幅引き下げなどの生活保護制度改悪の動きは、この生活保護法の改正と運用の改善等に反するものであり、上記の①「水際作戦」の合法化、②一層の萎縮的効果を及ぼす点で問題である。今後は、改めて、生活保護の充実、セーフティネットの拡充のための真の意味の法改正を求める運動が必要である。

(4) その他（奨学金問題）

近時、大学の学費高騰と雇用環境の悪化による家計収入の低下により、奨学金制度利用者は年々増加している。現在、大学学部生（昼間）の約50%が何らかの奨学金制度を利用しており、約3人に1人が独立行政法人日本学生支援機構の奨学金を利用しているが、奨学金制度の利用者が増加する一方で、返済金の延滞者の増加も問題となっている。この子どものおかれた経済状況にかかわらず、全ての子どもに等しく教育を受ける権利を保障するため、日弁連・弁護士会は、高等教育の無償化を求めつつ、政府及び本学生支援機構に対して、①給付型の奨学金制度の導入、②貸与型奨学金に関する利子、延滞金の付加の禁止、③個人保証の禁止、④返済猶予、返済免除等、返済困難者への救済制度の拡充、⑤返済期限の猶予、返還免除等の各制度の柔軟な運用等の奨学金制度の充実を求めるべきである。