

第14 貧困と人権

1 貧困と人権保障

貧困には絶対的貧困と相対的貧困とがある。

絶対的貧困とは、必要最低限の生活水準を維持するための食糧・生活必需品を購入できる所得・消費水準に達していないことをいう。その基準は、国や機関、時代によって異なる。

相対的貧困とは、OECDが定めるもので、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人数の平方根で割って算出）が全人口の中央値の半分未満の世帯員の経済状態をいう。

絶対的貧困、相対的貧困とも生存権保障（憲法25条）の対象に含まれることは疑いないところである。したがって、絶対的貧困の解消、相対的貧困の解消とも「基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする」（弁護士法1条1項）弁護士及び弁護士会にとって、取り組むべき課題ということになる。

2 絶対的貧困問題と弁護士会の取り組み

生活保護費の増加等による地方自治体財政の逼迫のため、地方自治体はいわゆる「窓際作戦」を展開し、生活保護受給権を侵害する事態を惹起させていた。

それに対し、弁護士会は、法テラスとタイアップし、法テラスの援助事業として、生活保護相談を無料で2008（平成20）年4月から実施してきた。

その結果、地方自治体の窓口対応問題は改善されつつあるが、まだ十分と言えないのが現状である。

3 絶対的貧困問題解消の限界

様々の事情から、「本来であれば生活保護受給レベル以下の生活水準の者」が生活保護制度を利用していない事例が多数存在するといわれている。本来、生活保護制度を利用して、「健康で文化的な最低限度の生活」を享受すべきはずの者の生活保護制度の利用率、いわゆる「捕捉率」は政府の調査によっても2割ほどとするものがあり、国民が当然の権利として生活保護受給権を行使して「健康で文化的な最低限度の生活」を享受しているとは言えない状態にあるのである。

4 相対的貧困に関わる問題

(1) 相対的貧困問題の社会的重要性

本来、生活保護制度を利用して、「健康で文化的な最低限度の生活」を享受すべきはずの者の生活保護制度の利用率が低い現状を前提とすると、貧困問題については、生活保護制度利用促進による絶対的貧困解消の問題に止まらずに、それぞれの問題毎に現れる相対的貧困の解消が重要ということになる。

ところで、国民の中に占める相対的貧困者の割合（相対的貧困率）を把握する方法として総務省「全国消費実態調査」と厚生労働省「国民生活基礎調査」がある。国民生活基礎調査による相対的貧困率の方が全国消費実態調査による相対的貧困率より高くなる傾向があるが、いずれにしても2003（平成15）年以降は緩やかに上昇する傾向にあり、この「相対的貧困率の増加」は、国民の間の経済格差の拡大を反映している。

(2) 相対的貧困問題のいくつかの例

ア 相対的貧困問題の特徴

相対的貧困問題は、絶対的貧困問題と異なり、様々な社会問題をきっかけに取り上げられるところにその特徴があるように思われる。そして、絶対的貧困問題における生活保護制度の利用率の低さから明らかなよ

うに、相対的貧困問題の取組の中で絶対的貧困問題の、数字だけでは把握することの出来ない様々な問題が表面化することもあるように思われる。

イ ひとり親問題

個別の相対的貧困に関連する問題として、ひとり親家庭の貧困問題がある。

従来は、母子家庭の貧困問題として認知されていたが、現在ではひとり親家庭の問題として取り上げられるようになってきている。

母子家庭の問題では、2011（平成23）年度全国母子世帯等調査によると、その年間平均収入が230万円で、相対的貧困率は50%を超過している。その大きな要因は、女性労働者の雇用形態が有期雇用、パート労働により稼働所得が低いことがあげられる。

他方、父子家庭では、年間平均収入は380万円であり、母子家庭と異なり、低収入の問題より、むしろ仕事と子育ての両立等が主な問題となっている点が母子家庭とは異なると指摘されている。

ウ 子供の教育格差問題

家庭の貧困は、子供の教育格差を来すことが多く、子供の教育格差は、次世代の貧困を生み出す原因となっている（貧困の連鎖）。

そこで、子供の教育格差の解消は、絶対的貧困の解消、相対的貧困の解消にとって重要な課題であるということが出来る。

エ 介護のための離職に伴う貧困問題

団塊の世代が後期高齢者となり、団塊ジュニア世代が親の介護のために離職を余儀なくされることになる結果、それに伴う貧困問題が発生しつつある。

(3) 相対的貧困問題解消に向けた施策の数々

ア ひとり親家庭の貧困問題について

母子及び寡婦福祉法、児童扶養手当法等の2002（平成14）年改正により、母子家庭・寡婦自立促進計画の下、母子家庭における子育て・生活支援、就業支援、養育費確保支援、経済的支援が行われてきた。

さらに、2002（平成24）年施行の母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法の施行により、基本方針に父子家庭の父の就業の支援に関する事項を追加するとともに、母子家庭の母及び父子家庭の父の安定した就業を確保するための支援が定められた。そして、基本方針に即し、職業能力の開発及び向上の支援その他母子家庭の母及び父子家庭の父の安定した就業を確保するための支援に特別の配慮することが求められるようになった。

ところで、前記（2）イのとおり、母子家庭の相対的貧困率の高さは、稼働所得が低いことに起因する。そこで、母子家庭の相対的貧困問題の解消には性別を理由とした賃金等の労働条件の差別を禁止すること、または、女性労働者の多い雇用形態である有期労働契約、パート労働と期間の定めのないフルタイム正規労働者との間の差別を解消しなければならない。

そのため、まず、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律の数次にわたる改正により、性別を理由とした差別的待遇の禁止が整備されるようになってきた。また、短時間労働者の雇管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律により、無期の労働契約を締結していなくても、①職務内容が正社員と同一、②人材活用の仕組み（人事異動等の有無や範囲）が正社員と同一であれば、正社員との間で差別的待遇が禁止されることになった。さらに労働契約法の改正による同法20条の新設により、正規労働者と有期労働契約労働者との間の賃金等の不合理な差別が禁止されることになった。

イ 子供の教育格差問題について

子供の教育格差問題の解消に向けて、2013（平成25）年6月、「子どもの貧困対策に関する法律」が成立した。この法律は、子供の将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子供が健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子供の貧困対策を総合的に推進することを目的とするものである。

ウ 生活困窮者自立支援制度について

生活困窮者自立支援法が2013（平成25）年に成立し、2015（平成27）年4月1日から施行された。

同法は、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずることを目的として制定施行されたものである。

同法を根拠として、自立相談支援事業、住宅確保給付金の支給、就労準備支援事業、家計相談支援事業、就労訓練支援事業、生活困窮世帯の子供の学習支援、一時生活支援事業などが行われている。

エ 多重債務問題について

多重債務問題の解決は、多重債務者の経済的再建を法的に援助するもので、貧困問題の解消という側面を有する。

弁護士会は、法律相談センターの特別相談としてクレジット・サラ金問題に長年取り組んできたが、相談料無料化によりさらに相談を受けやすいものとなっている。

オ 労働相談について

弁護士会は、労働相談の無料化を試行することにより、試行以前より、2倍強の相談件数を3年間継続して達成するという成果を上げている。現在は労働相談の無料化を試行ではなく、本格実施に移行することが課題となっている。

5 弁護士会の取組みに対する評価とその課題

多重債務問題の解消、労働相談の充実、生活保護相談の充実については、成果を上げていると評価できるものと思われる。

しかし、相対的貧困問題解消に向けた各種施策は制度が乱立しており（東京都のように財政に余力がある地方自治体では、独自の「上乘せ」施策まである。）、各種施策の実情を正確に把握するのが困難な状態になっている。弁護士会の取組の今後の課題としては、相対的貧困問題解消に向けた各種施策の実情を正しく把握し、研修会の実施等により相談担当者の質を高め、相談者に解決策を正確に伝えるなど、相談窓口の拡充が求められているものといえる。

そして、相対的貧困問題解消に関わる相談業務を法テラスの援助事業として拡充するとともに、相談希望者が敬遠する可能性のある「生活保護相談」という名称を変更して、貧困に関わる相談の敷居を低くする必要もあろう。

さらに、奨学金の返還問題のように、相対的貧困問題に関する新たな課題を発見したときは、弁護士会は率先して各種施策の制度化に取り組むべきである。