

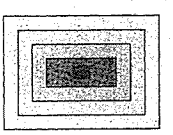
VOL.18
No.2
2007

家族社会学研究

Japanese Journal of Family Sociology

日本家族社会学会編

特集 I



社会的排除と家族

生活保護制度と社会的排除

布川日佐史

要約

現代日本においてワーキングプアという言葉が一般化し、貧困の広がりが注目を浴びるようになってきた。貧困の判定基準は生活保護給付額であり、それがあるてはならない状態である貧困の境界線を確定している。また、生活保護が最後のセーフティネットとして貧困をなくす役割を担っている。生活保護制度は、2005年より、自立生活の基盤を失い社会生活に参加できない社会的排除状態にある生活困窮者に対し、日常生活・社会生活・就労自立のための体系的支援（生活保護における自立支援プログラム）を始めた。本稿は、雇用形態と家族形態の変容を前にして、最低生活保障としての生活保護制度が、所得・消費・資産・賃金のミニマム保障はもとより、自立の基盤作りのための対人援助サービスを保障できるものにならなければならないとの問題提起をしたものである。

キーワード：相対的貧困、資産のミニマム、扶養義務、自立支援プログラム、対人援助サービス

2007, 家族社会学研究, 18(2): 37-46

The Public Assistance System and Social Exclusion

Hisashi Fukawa

Abstract

The employment system and the family form are greatly transformed, and poverty has become social issues of Japan. The public assistance system begins to offer systematic personal assistance to the needy person who lives in the state of social exclusion. The public assistance system as the minimum standard of living security should secure not only minimum standard of income, consumption, and property but also the personal assistance service for making the base of social inclusion.

Key words: social inclusion, relative poverty, personal assistance

2007, Japanese Journal of Family Sociology, 18(2): 37-46

ふかわ ひさし：静岡大学人文学部
Faculty of Humanities and Social Sciences, Shizuoka University, 836 Ohiya, Suruga-ku, Shizuoka 422-8529,
Japan



はじめに

現代日本の貧困が注目を浴びるようになってきた。きっかけは、日本の相対的貧困率が1994年の13.7%から2000年には15.3%に上昇し他の先進諸国を上回る高さになったという、OECDのワーキング・ペーパーである(Förster & Mira-d'Ercole, 2005: 21)。かつて、所得分配における不平等度を表すジニ係数が趨勢的に上昇してきたことをもとに、格差拡大をめぐる論争が行われた(橋本, 1998; 大竹ほか, 1999)。格差拡大そのものを否定する議論はないが、所得格差の拡大(=不平等率の増加)は高齢化の影響だという分析が主流であった。高齢層ほど所得格差が大きいことから、高齢層のウェイトが高まればマクロの格差が見かけ上拡大することになるという見解である。この論争を通じて高齢層の格差が大きいという事実が認識されたが、格差を是正する必要性が論じられることにはならなかった。

貧困の拡大をめぐる議論も、貧困の存在を問題視し、所得移転を図るべきだという方向に向かっているわけではない。高齢層の貧困世帯が増えているのは高齢化で絶対数が増えているのが原因であるといわれている(大竹, 2006)。格差論争と同じく、高齢者の中の貧困の拡大は高齢化や家族形態の変化に伴う自然現象かのように取られていた。こうなると、日本全体の貧困の広がりがそのものも、人口構造の変化による避けられない自然現象とみられかねない。

現在の貧困の拡大は、もう一つの面から問題にされている。稼働年齢層、とりわけ若年層における「ワーキングプア」の広がりである。若年非正規雇用の急増が貧困率上昇の要因として注目されている。若年層の雇用の非正規化は今後長年にわたり日本の社会基盤を崩していく危険なものであるとの認識が広がっている。ただし、雇用のあり方の見直しが始まったわけではないし、貧困克服のための生活支援の必要性が問われているわけではない。

現代日本において放置できない状態である貧困の基準を確認し、貧困をなくすための方策を検討しなければならない。貧困対策における貧困判定基準は生活保護給付額であり、それが現代日本にあってはならない状態としての貧困の境界線を確定している。生活保護が最後のセーフティネットとして貧困をなくす役割を負っている。本稿は、生活保護制度が、貧困を所得・消費というフローや資産というストックだけで捉えるのではなく、自立の基盤を失い社会生活に参加できない状態を問題とする社会的排除という見方を貧困把握に含めていくことの重要性を提起したい。雇用形態と家族形態の変容を前にして、最低生活保障としての生活保護制度を、所得・消費、資産のミニマム保障はもとより、自立の基盤作りのための援助サービスを提供できるものにしなければならないという問題提起である。



I. 相対的貧困と社会的排除

1. 相対的貧困の定義

現代日本における貧困は、単なる肉体的最低限の生存ではなく、現在の文化水準に見合った一定水準の生活を確保できない状態のことである。すなわち、貧困は生きるか死ぬかという絶対的貧困ではなく、相対的なものである。その時代の規範的標準的な生活スタイルを保持できなくなっている状態を貧困と捉え、その社会にあってはならない状態と判断するということである。規範的標準的な生活レベルとはどのようなものか、また、それからどれだけ乖離したら貧困とするのかは、その社会において、その時代ごとに異なる。

貧困は個人単位でなく家族・世帯単位で捉えられる。その家族形態が大きく変わり、現代社会の規範的標準的世帯のイメージも変わっている。単身という形態も含め家族形態は多様化しており、従来からの規範的標準的家族との間の乖離の幅も変化している。さらに相対的貧困を確定するうえで重要なのは、正社員という従来規範的標準的

な働き方とは異なる不安定な働き方として派遣社員や期限付きの契約社員などの非典型不安定雇用が増加したことである。従来の規範的標準モデルは、「夫は正規雇用、妻はパート、子には高等教育」という勤労家族であった。この世帯の安定は、企業(終身雇用、年功賃金、企業内福利)、学校、私的扶養への依存が前提になっていた。正社員という規範的標準的な働き方が減少し、そこから乖離した多様な働き方が急増している。

家族形態と雇用形態の両方の変化を前提に、現代の規範的標準的生活水準を設定し直し、あってはならない状態としての貧困との間の距離を確定しなければならない。

2. 貧困の指標

貧困の測定基準としては冒頭にあげたOECDの貧困基準が、時系列分析や他国との比較に使われている。これは所得を指標としたものであり、等価可処分所得(世帯可処分所得/世帯人員の平方根)の50%という格差を容認できない状態=貧困の境界線としている。

現代日本公認の相対的貧困基準は、生活保護基準である。1984年以来「消費水準均衡方式」に基づいて基準額を設定してきた。これは消費指標を重視したもので、被保護勤労世帯の一人当たり消費額と、一般勤労世帯一人当たり消費額との格差を60%台に均衡させることを原則としている¹⁾。その際、勤労3人世帯(33歳男, 29歳女, 4歳子)を標準世帯としている²⁾。

3. 自立・社会的包摂の基盤の格差

現代における貧困基準および貧困対策を検討するには、こうした収入や消費という一面の格差だけでなく、社会的に自立して生活するための基盤に著目しなければならない。資産(ストック)格差を是正し、自立の物的基礎を保障すること、また社会参加のためのサービス給付を最低生活保障の新たな内容として組み入れ、自立の社会的基盤を回復するための援助サービスを提供すること

が求められている。

生活保護制度の現行の運用は、要扶助者が保有できる資産を著しく制限している。自動車保有を認めておらず、受給者は就労はもとより生活そのものを大きく制約されている。保護開始時の現金預金保有は原則、最低生活費月額額の2分の1までとされている。保護受給中に節約した保護費を貯金して将来に備えることも認められてこなかった。「丸裸」でないと生活保護が受けられないのである。生活保護受給世帯は自立のためのストックをすべて失った状態となっており、生活保護受給世帯と一般世帯の間の資産の格差は著しい。この資産格差のため生活保護受給世帯は社会全体の規範的生活スタイルから大きく乖離し、社会的な機能を果たせない状態に陥らざるを得ず、それが自立への可能性を押しつぶしている。所有できる資産のミニマムを検討し直す必要がある。

生活保護受給世帯の消費行動には、社会的なやりや将来の生活設計に関する支出を抑えるという傾向がある。その背景には生活する力や、先を見通すことや豊かな人間関係をもつという自立に必要な社会基盤が欠けたままになっているという問題がある(中川, 2004; 後藤, 2006)。この格差の大きさに注目すべきである。社会的孤立をなくし、自立の基盤を回復するには、金銭給付だけでなく対人援助サービスを提供し、社会参加を支援し、つながりを再構築しなければならない。社会参加の前提として、生活する力そのものを活性化させる援助が必要だがケースもある。従来こうしたニーズは放置され、潜在化してきた。所得や消費というフローの側面、また資産というストックの側面、格差を是正はもとより、生活する力を活性化したり、社会的つながりの基盤を作るには、社会的包摂(ソーシャルインクルージョン)を促進する対人援助サービス給付が必要である。文化的社会生活を支える対人援助サービスのミニマムを新たに検討する必要がある。



II. 家族と雇用の変化による新たな貧困

1. 規範的な家族と雇用を媒介しない援助

家族と雇用形態の変化によって、標準的家族への包摂や家族を通じて社会への包摂ではなく、家族に依存せず個人単位で直接、社会的包摂(自立)を支援する必要がある人々の存在が顕在化してきている。高齢者とりわけ単身高齢者の貧困が増大している。この層に対しては、従来の標準的家族を前提にして家族内の扶養で対応するということができない。また親が原因で社会的不利を抱えた子どもたちに対しても、その子どもたちに貧困が再生産されることを防ぐには、親を通じてではなく、子どもを直接支援することの検討が必要である⁹⁾。移住高齢層においても、雇用の不安定化により、家族を通じてではなく直接個人に対して社会的包摂を支援する必要がある人々、例えば、非正規就労で「ホームレス状態」といえる単身者者の問題が顕在化してきた。

正社員という形で企業に依存して生活の安定を図ることができなくなった。時給型フルタイム不安定就労がその典型事例である。正規雇用につくことを通じて社会的包摂ではなく、現在の雇用形態を前提にした援助が必要となっている。これらの点を確認しておこう。

2. 典型事例の確認

まず、単身高齢者の貧困と社会的排除状態を確認しよう。高齢化の進展の中で、単身高齢者は1980年に88万人だったのが、2004年には373万人へと急増している。現在、男性高齢者の9%、女性高齢者の19%が一人暮らしをしている(内閣府、2006:10)。受給しにくい制度であるとはいえ、すでに1990年代初めから65歳以上で生活保護を受けている人、とりわけ単身高齢生活保護受給者が急増した。厚生労働省「被保護者全国一斉調査(基礎調査)」によれば、単身高齢生活保護受給者は37.2万人である。全単身高齢者のうち

10%が生活保護を受給しているということになる。日本全体の生活保護受給率は1%に過ぎないのだから、高齢単身者の貧困が顕在化していることがわかる。

生活困窮状態にある高齢者は、人とのつながりをなくし孤立して暮らしているのが実態である。高齢生活保護受給者の社会生活関連支出は極端に少ない(社会生活に関する調査検討会、2003:中川、2004)。社会的孤立をなくし、自立の基盤を回復するには、生活保障のための金銭給付の充実と、生活する力を活性化させ、つながりを回復するための対人援助サービスが必要である。

若年層では、日雇労働と宿舍提供が一体となった「レストボックス」という人材派遣システムに組み込まれた単身の若者の事例が現代の貧困の典型である。若者に派遣就労先を斡旋し一定の収入を確保させ、若者の支払能力を「産出」したうえで、宿泊料や紹介料などさまざまな名目で若者の収入を吸い上げ、自らの利潤を生み出すマザーケックトができてきている(湯浅、2006:23-24)。この若者たちには、扶養関係を前提に扶養者(親)を通じての援助ではなく、若者本人への直接的援助が必要である。

サービス業だけでなく製造業においても、時給ベースの長時間労働をしている共働き世帯が増大している。夫婦とも派遣会社や請負会社に期限付きで雇用されている。最低賃金を上回った時給で残業や休日出勤により長時間働いているため、一定額以上の収入を得ている。そのため貧困には見えない。しかし時給ベースであり昇給はない。ボーナスも、家族手当・住宅手当も、退職金もない。期限付き雇用であり、一定期間ごとに失業するリスクを負っている。公的医療保険や厚生年金にも包摂されていない。健康破綻、労災が多発する職場環境で無理して働いており、30歳を過ぎると心身ともに健康でなくなっていく。他方で教育費などの負担は大きくなる。そうになると、子どもを早期に就職させられ、子どもたちが学歴差による不安定就労・低所得状態にとどまる

ことが予想される。さらに本人も老後は無年金もしくは低年金になるのが予定されている。こうした家族は、人員構成は規範的標準的な家族であるが、家族としての雇用形態と労働条件は正社員世帯の規範的標準から乖離している。

1990年代後半以降、一方で正規雇用が減少し、他方で失業者が急増した。日本の特徴はその中間に膨大な非正規不安定雇用が存在することである。規範・標準から外れた現代の相対的貧困の代表は、低賃金で就労と失業を繰り返す人たちである。こうした貧困を生活保護制度が捕捉し、援助を提供できるようにしなければならぬ。



III. 社会的包摂(自立)支援の手段としての生活保護制度へ

現実の生活保護制度は、生活困窮者を社会的に排除する道具となっている。要扶助状態にある世帯のうち、生活保護制度がカバーしている世帯は20%ほどにすぎないといわれている(駒村、2002)。多くの生活困窮者は最低生活保障の網の目からこぼれ落ちている。生活保護制度が貧困としての社会的排除から生活困窮者を救済する制度として機能していない。そして、生活困窮状態にある人が生活保護を利用できない状態が強まれば強まるほど、今度は、現に生活保護を受給している人を特別扱いし、社会的に排除する動きが強まる。生活保護を受給できなければ困窮と社会的排除の状態にとどまらざるをえないし、生活保護を受給しても社会的に排除されるということになる。

こうした現状に対し、社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(以下、専門委員会)は、2003年8月から1年半にわたる議論のまとめとして、2004年12月に「利用しやすく、自立しやすき制度へ」との提議を含む報告書を提出した。生活保護支出を削減という外圧が強い中、「三位一体改革」をめぐる国と地方の財源・事務関係の混乱を背景にまとまったのがこの報告書であり、ベクトルの異なる多様な内容を含んではいる。ただし、広義の自立を支援する、

社会的包摂を支援するという流れが底流となっており、これは確かである。就労を介して社会と接合するだけでなく、市民生活への全面的なインクルージョンを可能とするために生活保護制度を改革していくという方向が示されている。

「生活保護制度の在り方」を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせることが特に重要である。」(生活保護制度の在り方に関する専門委員会、2004)

こうした方向で何が課題となっているか、以下に整理し、問題提起としたい。

1. 社会的排除の手段となる原因(生活保護法4条補正性原理)の見直し

1) 「資産、能力の活用」要件の見直し
生活保護法は、第1条で「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、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。」とし、無差別平等に最低生活保障と自立助長を行うことを目的に掲げている。ただし、同法第4条(保護の補正性)で「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。」と保護の受給要件を定めている。この要件が過度に厳しく運用され、法に反する申請権の侵害さえ現場で一般化していることは、よく知られている。

資産を活用すべしという要件については、それが自立の基盤を奪ってしまっていること、それゆえ、保有できる資産のミニマムを規定し直す必要があることは先に述べたとおりである。
能力を活用するという要件(稼働能力活用要

件)は厚生労働省によって「就労可能な人は稼働能力を活用しない」と保護が受けられない」と解釈され、それに沿った運用が行われてきた。実際には、多くの福祉事務所では「稼働能力があることをもって、保護の要件に欠ける」とする運用が行われてきた。保護受給中の人が、就労可能なのに稼働能力を活用していないと、保護は停止・廃止されることになる。こうした運用の結果、生活保護の受給者は、高齢者、傷病・障害者がほとんどという現状になっている。「利用しやすく、自立しやすい」生活保護制度にするには、稼働能力のある要扶助者を受け入れ、自立を支援することが最大の課題である。

専門委員会は、稼働能力活用要件に関して三つの問題提起をした(布川, 2006a)。第1に、稼働能力を有する要扶助者に保護を給付できるようにするため、稼働能力活用状況を総合的に判定する指針を作ることを提起した。第2に、生活保護の要件を二重にすることを提起した。所得保障金銭給付の要件とは別に自立支援サービス給付の要件を独自に作り、自立支援給付については早めの給付を可能にするべきとの提起である。第3に、専門委員会全体の合意としてではなく「意見があった」という表現ではあるが、そもそも現行の稼働能力活用要件規定自体を見直すべきではないかと提起した。これら3点にわたる稼働能力活用要件に関する見直しの具体化が必要である。

2) 親族による扶養を盾にした排除(私的扶養の優先)の見直し
現在、生活保護の認定にあたって、実施機関である福祉事務所は申請者と一定の親族関係にある人に対し、機械的に扶養義務紹介を行っている。これは、扶養義務の履行が保護の要件であるとの誤解と重なり、特に高齢者および若年者に対し、扶養義務者がいることを理由に、保護の申請を「自粛」させ、保護申請権を抑制する効果をもたらしている。生活保護に優先する扶養については、すでに生活保護法制定時から、保護を受ける要件ではなく、「単に事実上扶養が行われたときにこ

日本においてそれ以下の水準で暮らすことはありえないとの社会的合意を形成することが求められている。

専門委員会は現在の生活扶養基準額に関して「基本的な妥当」とした。専門委員会は、モデルとなる勤労3人世帯の生活扶養基準額を低所得世帯との比較とともに検討し、そのうえで、生活扶養の展開、すなわち、モデルである勤労3人世帯の生活扶養基準額を第1類費と第2類費に分け、第1類費は年齢ごとに、第2類費は世帯員ごとに、それぞれの基準額を決めていく現行の方法と兼率などについて検討し、さらに加算のあり方を検討した。それらをもとに、多人数世帯基準の是正、単身世帯基準の設定、年齢別設定の見直しなどを提起した。現在の生活保護基準および決定方式は妥当であるとの結論であるが、検証の方法には問題があり、課題が残っている(布川, 2005)。報告書は生活保護基準額について社会的な合意を形成する土台にはなっていない。生活保護受給世帯の生活実態をもとに生活保護基準の妥当性を再検証し、社会的合意を固めていく必要がある。

3. 自立と社会的包摂のための対人援助サービス

1) 自立支援プログラムとその意義
生活保護制度を「利用しやすく、自立しやすい制度」へ改革すべしとの専門委員会報告を受け、2005年度より生活保護における自立支援プログラムが全国的に実施されている。自立支援プログラムとは、生活保護の実施機関である福祉事務所が、生活保護受給者全体状況を把握したうえで、受給者のニーズや自立支援阻害要因について類型化し、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的な内容および手順を定め、これに基づき個々の受給者へ必要な支援を組織的に提供するものである。なお、ここでいう自立とは、経済的自立・就労自立という狭い概念ではなく、社会福祉法という広義の自立である。

ある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含むものである。」(生活保護制度の在り方に関する専門委員会, 2004)

自立支援プログラムの実施は、生活保護制度の発展方向として、金銭給付だけでなく、要扶助状態にある人それぞれに応じて福祉事務所が重視的かつ多様な対人サービス給付のメニューを整備し、段階的に支援していくシステムを作り上げることが目指すものであり、画期的な意味をもっている。雇用と家族の衰容によって貧困が質的に深化したため、多くの福祉事務所では生活保護受給者を援助しあぐねている。こうした状況のなかで、自立支援プログラムの導入を仕事の見直しでまっかけと位置づけ、ケースワークそのものを再構築し、生活保護受給者を援助する手段としてプログラムの活用を始めた福祉事務所が出てきた(詳しくは、布川(2006b)を参照)。こうした実践が投げかける成果と課題をもとにして、生活保護制度を国民の生活困窮を受けとめその最低生活保障を行うことができ、生活困窮者の広義の自立を支援できる制度に変えていかなければならない。

2) 「働くための福祉」の取り組み
自立支援プログラムを援助の手段と位置づけ、就労支援に実際に取り組むなかで受給者の生活実態に目がとどくようになる。それによって、就労支援の前提としてまずは多様な問題を解決する必要性が明らかとなり、就労阻害要因を取り除くために福祉的援助を拡充するという「働くための福祉」のニーズが掘り起こされてきた。

支援対象者に就労意欲が出ない、「結果」が出ないのは、まだ見えていない問題が隠れているからだとこの姿勢で援助を継続し、就労支援員はもとより精神保健福祉士、臨床心理士などの専門職が対象者に寄り添い、就労阻害要因を明らかにし、それを取り除くために日常生活援助と社会生活援助に時間をかけて取り組むという経験が積み重ねられている。

また、就労支援の目標を「生活保護から脱却すること」において5年、10年先を見越した長期的な観点からの援助に取り組んでいる福祉事務所もある。京都府山城北福祉は、目先の稼働能力活用を対象者に迫るのではなく、長期的視野をもつことで対象者の日常生活自立支援、社会生活自立支援に関するニーズの掘り起こし、意欲の喚起に成功している。

就労支援により、日常生活自立支援、社会生活自立支援に関するニーズが掘り起こされている。目先の稼働能力活用に関心するのではなく、働くための福祉ニーズの掘り起こしに自覚的に取り組んでいるところこそ、就労に結びつき、就労の成果も高くなっている。こうした成功事例が広まれば、就労支援の対象者そのものを拡大させ、日常生活自立支援、社会生活自立支援に関するニーズを顕在化させることこそが就労支援の重要課題だと認識されることになろう。

3) 日常生活自立支援・社会生活自立支援の取り組み

日常生活自立支援、地域生活自立支援という広い意味の自立支援への独自の取り組みについては、まだ実施数は少ない。とはいえ、受給者のニーズに沿って独自の援助に取り組み始めた福祉事務所ができてきた。

板橋区赤塚福祉事務所は、就労支援を優先するのではなく、日常生活支援、社会生活支援と就労支援は並列のものとして取り組んでいる。ここで特徴的なものは、福祉事務所のケースワーカーが生活保護受給者との関係で日ごろ職務上困難を感じていることを集団で整理したところ、ケースワ

カーの立場から対応が必要ない問題は生活保護受給者が抱えている日常生活・社会生活上の困難でもあろうということを確認した点である。こうしたニーズを明らかにし、現在、高校進学プログラムなど独自に16種類の自立支援プログラムを具体化している。潜在的ニーズの掘り起こしを、ケースワーカーの仕事の見直しという観点から行ったという点が特徴である。

新宿区福祉事務所は、NPOを活用し、基本的な生活習慣を確立し地域で生活する力をはぐくむ事業に取り組んできた。できるだけ多くの保護受給者が利用でき、自立支援の支えとなる支援として、「美味しい食事支援、住環境整備支援」、「楽しい生活支援」、「良好な人間関係作り支援、社会資源活用支援」を内容とする「新宿らいふさぽーとプラン」を策定、実施している。「パソコン広場」「パソコン教室」の参加が多い。これは就職のための技能実習ではなく、パソコンにふれる場に集まるという社会参加を目的としたものである。夫を亡くしてから人間関係と社会とのつながりがなくなっていった高齢女性が、「自己養育教室（カラオケケ）」に通うことがきっかけで、前向きに変わっていった事例が報告されている。また、親の生活習慣が確立していないため、不登校になっている義務教育就学中の子どもに対し、NPOスタッフが家庭訪問や、居場所の提供を行い、基本的な生活習慣の確立のための支援を始めている（「オンリー・アット・シンジック」）。訪問したスタッフと一緒に料理を作ることがきっかけで、母親との関係が安定し、学校へも通うようになり、自身自身を自己肯定できるようになった子供の事例が報告されている。

新宿区の特徴は、できるだけ多くの人が利用できるプログラムを作り、それを生活保護受給者自らから申し込んで利用するという形を作り上げたことである。ケースワーカーの指導によってではなく、生活保護受給者が自分から制度を活用するという形でこそ、ニーズが顕在化しやすいという経験を作り出している。

尼崎市福祉事務所は、精神長期入院患者の退院促進に取り組んでいる。対象としたのは居宅がなく生活保護法73条に基づいていわゆる「県費」で市外の病院に長期入院している生活保護受給者である。こうした人たちは、尼崎市内に居宅があるわけでもなく、また、尼崎市の保護費の負担をしないでも済む人々である。こうした長期入院患者を多く福祉事務所の管内にアパートを構え、退院促進をし、福祉事務所の管外にアパートを構えることとなり、今度は福祉事務所のケースワーカーの負担が増え、自治体はそれまで県が肩代わりしていた保護費の負担分を負担しなければならなくなるのである。

尼崎市福祉事務所はこうした対象者の退院と地域での社会生活を支えることこそが自立支援全体の底上げにつながるという位置づけで、「県費」の長期入院生活保護受給者の退院促進プログラムを始めた。退院促進はそれだけで終わるのではなく、アパートを構え地域で暮らしていくのを支える日常生活・社会生活自立支援サービスが必要になる。行政の立場から後回しにされていた対象者を掘り起こし、自立と社会的包摂に向けた支援が始まっている。

取り組みの課題や位置づけはそれぞれ異なるが、これらの実践からわかるのは、日常生活と社会生活に関する潜在的ニーズがとて高いうことである。単身高齢女性と子どもとの事例をあげたが、こうしたサービスが対象者に与える活性化の効果はとて大きい。

おわりに

雇用と家族の変容によって貧困が量的に拡大し、かつ質的に深化している。ここに示した積極的な福祉事務所の実践が生み出した成果をもとに、生活保護制度を、国民の生活困難を受けとめるその最低生活保障を行うことができ、同時に、生活困難者の広義の自立を支援できる制度に変えていかねばならない。

生活保護が提供すべき対人援助サービスには、

本来多様な内容がある。生活保護の申請を援助するサービスから始まり、受給者の日常生活・社会生活のニーズに応じた最低生活保障としてのサービス提供や、就労支援としてのサービス提供などである。確認しておくべきは、自立支援のためのサービス提供は、決してアラスカ州のおまけのサービスではきりきりしているように、一人暮らしの事例がはきりきりしているように、一人暮らしの高齢女性をカラオケに連れ出すという対人サービスは、彼女が人間らしく暮らすことを支えるのに必要な援助であり、文化的社会的な最低生活を保障するために欠くことのできない対人サービスである。こうした対人サービスを定着させるには、対人サービス提供を金銭給付に並ぶ保障の方式として生活保護法上に明確に位置づけなければならない。それとあわせて、国と地方の事務配分、財源負担関係を明確にすることも必要となる。こうした方向に生活保護制度改革が向かっていくには、自立支援プログラムの成果と課題についての学際的な研究が必要である。

【注】

(1) 消費水準均衡方式は、1983年の中央社会福祉審議会意見見申が当時の生活保護受給世帯の消費水準を「一般国民の消費実態との均衡上はば妥当な水準」であるとし、この均衡（格差）をそのまま維持せよとしたのをうけて導入されたものである。妥当とされたのは、被保護労働者世帯一人当たりの消費額が一般労働者世帯一人当たり消費額の61.2%という格差であった。布川(2005: 88)

(2) 生活保護の基準額の改定において、1961年までは勤労5人世帯(64歳男, 35歳女, 9歳男, 5歳女, 1歳男)を標準世帯としていた。61年以降、標準世帯は勤労4人世帯(35歳男, 30歳女, 9歳男, 5歳女, 1歳男)となった。夫婦間及び親による未成年子に対する扶養義務だけが生じる家族形態であり、老親扶養は前提されなくなった。消費水準均衡方式に転換した当時の標準世帯はこれである。1986年には子どもを2人産み、勤労3人世帯(33歳男, 29歳女, 4歳子)に変更している。

- (3) イギリスにおける先行事例として、秋元(2004)を参照。
- (4) 各国の制度では「世帯として取り扱われるものの中核は必ずしも同一ではなく、夫婦親子をその内容の構成員とする点は概ね共通であるが、これだけに限るもの、この中から更に成熟した子を除くもの、或いはこの外に生計を等しくする者があればこれを加えるもの等いろいろの型がある。
- 我が国の現状を見ると家族制度は形式的には消滅したが、現実には夫婦親子の範囲を超えたより大きな生活の共同体が社会生活上今なお現存して居り、これを簡単に無視することは適当でないで、構成員相互の関係は一応これを度外視し、現実在世帯としての機能を社会生活上営んでいるものであればこれをそのまま受け容れて生活保護法適用上の単位とすることにしたのである。」(小山, 1951: 220)

【文 献】

秋元美世, 2004, 『児童青少年保護をめぐると政策——イギリスの史的展開を踏まえて』中央法規。

Förster, Mira d'Ercole, 2005, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second-Half of the 1990s," OECD Working Paper 22: 1-79.

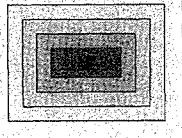
布川日佐史, 2005, 『ワーキング・プアと最低生活費(貧困)基準』『ポリティック』10, 旬報社, 82-98.

布川日佐史, 2006a, 『生活保護改革における稼働能力活用要件の検討』『社会政策研究 6』東信堂, 56-78.

布川日佐史編著, 2006b, 『生活保護自立支援プログラムの活用 I——策定と援助』山吹書房。

後藤玲子, 2006, 『正義と公共的相互性——公的扶助の

特集 II



グローバル化時代の移動する家族と子どもたち
—TCK・ブラジル日系・ムスリムとの国際結婚

グローバル化時代の「移動する家族」と
日本家族社会学会

嘉本伊都子

要 約

日本家族社会学会において、1995年にコーディネイトした「わが国における国際結婚とその家族をめぐる諸問題」は、本誌8号(1996)に特集を組んでいただいた。あれから10年の月日が流れた。再び2006年の国際セッション(1)「グローバル化時代の移動する家族と子どもたち—TCK・ブラジル日系・ムスリムとの国際結婚」をコーディネイトさせて頂いていただいた。グローバル化が進む今日、移動する家族と子どもたちを研究するフレームワーク構築の必要性をまとめた。

キーワード: 移動する家族, グローバリゼーション, クロス・カルチュラル・キッズ

2007, 家族社会学研究, 18(2): 47-53

Transmigratory Families and Japan Society of Family Sociology
in the Age of Globalization

Itsuko Kamoto

Abstract

It was ten years ago that Kazoku Syokai (Japanese Journal of Family Sociology) published a special volume entitled "Studies and Issues of 'International Marriage' in Japan," such endeavor and a result of a session at the 1995 conference of Japan Society of Family Sociology, for which I served as one of the coordinators. As the coordinator of the session "Transmigratory Families and Children in the Age of Globalization," TCK, Japanese Brazilian and Cross-national Marriage with Muslim" at 2006 conference, we now urgently need a framework that can help us in the study of globalization and transmigratory families.

Key words: transmigratory families, globalization, cross cultural kids

2007, Japanese Journal of Family Sociology, 18(2): 47-53

かもと いっこ: 京都女子大学
Faculty for the Study of Contemporary Society, Kyoto Women's University, 35 Kitayoshi-cho, Imakumano, Higashi-yama-ku, Kyoto 605-6501, Japan

特集? □生活保護受給の権利と辞退届

生活保護廃止決定処分取消等請求控訴事件に対する意見書・二〇〇六年(平成一八年)六月一日

保護辞退届と保護実施機関の責任

—保護辞退届と生活保護廃止決定

大阪府立大学大学院法学研究科 教授 木下 秀雄

一 生活保護法の課題と生存権保障の意義

日本においては、国民の生存権保障の根幹をなすものとして各種社会保障制度が多様かつ重層的に展開、発展してきている。そしてそうした社会保障制度全体のなかで、生活保護法(以下、「法」ということがある)は、いわゆる「生活保障の最後のネット」といわれる役割を担っており、生存権保障の最後の砦といふべき制度であることは周知のことである。

このため、第一に、生活保護行政を憲法と法の趣旨に沿って適法かつ適正に実施することの重要性は、生活保護行政過程で、本来保護を支給すべき事案であつたにもかかわらずその網から漏らすようなこと(いわゆる「漏給」)によって、当事者が栄養失調死に至る例がこの間たびたび報道されていることから明らかである。別の言い方をすれば、生活保護を適法に運営してすべての国民に健康で文化的な最低生活を保障することは、個々の当該国民の権利利益に合致するのみならず、日本の社会全体が健康で文化的な社会でありつづけるためにも必要不可欠なことである

あるということの意味している。そして第二に、現実の生活保護実施関係の一方に位置する要保護者・被保護者は、生活困難に迫られて、生活保護制度の知識を持っている場合はほとんどないし、生活保護法上の権利を積極的に行使することができる状態に有ることもほとんど期待できない状況であることに注意する必要がある。つまり、重要なことは、生活保護実施機関及び実施担当職員は、こうした現実を踏まえて、実際に最低生活保護が実施されるよう、適法かつ適正に制度運用を行うことが求められている、ということである。換言すれば、保護実施機関や

実施担当職員は、要保護者・被保護者の生活保護制度に対する無知やこれらの人たちが権利行使することが困難であることを、自らの保護実施責任を懈怠する口実に利用することがあつてはならないということである。

第三に、このため、生活保護行政を実施運営する保護実施機関は、最低生活保障のために金銭給付を確実に行うとともに、要保護者・被保護者が自らの権利の内容を正確に把握して、自立的自主的に権利行使を行うように援助する法一条にいう自立助長を進める責任を負っているのである。また、保護実施担当職員は、専門職員であるケースワーカーとしての自覚を持って要保護者・被保護者に対応することが求められている、ということになる。

二 保護辞退届の法的性質と保護廃止決定

(1) 保護辞退届の法的性質 —保護受給権をめぐる

こうした生活保護行政の実施過程において、

本件事件で争点となつている「保護辞退届」といわれる書面が、被保護者から保護実施機関に対して提出されることがまま見られる。この保護辞退届というものの法的性質を明らかにし、それと保護実施機関による保護廃止決定との関係を検討することが本意見書の課題である。

まず確認する必要があるのは、要保護者ないしその扶養義務者またはその他の同居の親族による「保護申請」は、生活保護法上の明文の根拠を有しているが、被保護者の「保護辞退届」といわれる当事者の行為には、生活保護法上の根拠が存在しないということである。

そして保護の申請は要保護者の権利と解されており、申請がなされた場合には、保護実施機関側にこれに対する応答義務が発生すると解されている。そして、申請の場合であつても、保護実施機関による保護の要否判定に基づき保護支給・不支給の行政決定によつてはじめて保護の実施関係が決定されるのである。

こうしたことから、生活保護法上の根拠のない被保護者の保護辞退届に何らかの生活保護法上の法的意味をあたえて見出すとするなら

は、被保護者による保護受給権の放棄の意思表示と考えることができる。そうした意思表示と解されないものであれば、被保護者の保護からの離脱の予定ないし計画を述べたものか、例えば就労自立の希望を述べたものに止まることになり、そのような表明は生活保護受給関係に影響を及ぼす法的意義を持つものと考えることができないからである。

そうであるとするれば、第一に、個々の具体的な保護辞退届なるものが、被保護者の保護受給権の放棄の意思表示と解することができるものであるかどうかの判定が重要な問題となる。第二に、個々の具体的な保護辞退届なるものが提出された場合、それらの辞退届と保護実施機関の保護廃止決定との関係をどのように考えるかが問題となる。

(2) 保護辞退届の「真意」

保護辞退届といわれるものが被保護者から提出された場合、まず第一に指摘しなければならぬのは、保護受給権の放棄としての意思表示と解しうるかどうかの評価の基準となるということである。つまり、被保護者によつて、単に保護をできるだけ受けたくない

(3) 保護辞退届と保護廃止決定

次に、保護辞退届が保護廃止決定を行うことができるのか問題になる。

第一に、たとえ被保護者が保護辞退届を提出したとしても、保護実施機関自身が保護を廃止すべきか否かについて自ら独自の判断をしなければならないことは明らかである。このことは、保護辞退届なるものが生活保護法上の根拠規定を欠くものであり、他方生活保護制度が果たすべき役割の重大性、いわゆる漏給が生じた場合に発生する可能性のある栄養失調死などの重大な事態を考えれば当然のことである。

この結果、たとえ被保護者が辞退届を提出した場合でも、保護実施機関が保護廃止決定を行った場合、当該元被保護者はその廃止決定を争うことができるのである。これは、保護受給関係は、一般取引関係における契約とはまったく別のものであって、保護受給者は禁反言の法理に縛られることはない、と考えられるからである。つまり、保護実施機関自身が保護辞退届の有無に関わりなく適法、適正に保護実施する責任を負っており、保護廃

止について独自に判断を行う責任を負っているものであり、被保護者は改めて、当該保護廃止決定の違法性を争うことができると考えられる。

第二に、保護実施機関が保護廃止決定を行うことができる場合として、生活保護法が明示するのは、同法二六条一項の場合、同法二八条四項の場合及び六二条三項の場合の三つである。このうち後者の二つの場合はいわば制裁的な廃止決定が許容される場合であると考えられるが、それぞれの実施について細かく規定が設けられている。また二六条一項の場合が、被保護者が保護を必要としなくなつたときは、保護の廃止を決定しなければならない旨を規定するものであり、要保護性の消滅を廃止事由とするものである。また、法第五六条は「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることのない。」と定めている。このように、保護廃止に関しては、その結果の重大性から、生活保護方は厳格の規定を設けている。

このような制度の中において、その真意を確認することが難しい保護辞退届が提出された場合、保護実施機関が行うべき手続きは、

慎重な手続きを履行することが求められると

辞退届なるものは、保護受給権の放棄の意思を示したものと見做され、ということになる。放棄するべき自らの保護受給権の存在を知らないで、これを放棄する意思を持つことはできないからである。

そして要保護状態であれば保護を受給できないという生活保護制度の本来の趣旨を知らな

いまま、換言すれば自らが保護受給権を有しているということを理解しないまま、提出された保護辞退届なるものは、単に、できただけ保護を受けないように努力する、という当該被保護者の意欲を示したものと解するほかないであろう。

第三に、保護辞退届の意味を解釈する際に重要なことは、その表面的な文言に拘束されすぎてはならないということである。

賃貸借契約の法解釈において、例文解釈として、契約証書の条項を例文に過ぎないものと解し、条項などで当事者の意思を補充することがある。最近では、平成一七年二月一日最高裁判決(裁判所時報一四〇二号六頁)が、賃貸借において生ずる通常損耗についての賃借人に原状回復義務が認められるためには、通常損耗補修特約条項があるだけでは不十分で、その内容が明確に合意されてい

ることが必要であると解するのが相当であるとして原判決を破棄し、差し戻した事例がある。

賃貸借契約における賃借人と賃貸人との真体的関係を前提に、契約書の文言に拘束されすぎないようにして、より実態の即した合理的解釈を行う、という点で、場面は異なるので、生活保護受給関係における被保護者の意思表示の解釈においても参考になる。

被保護者が、「平成二二年二月二日末日をもつて保護を辞退します。」という文言を自筆で作成し、それに署名押印しているからといって、直ちに、当該被保護者が自らの保護受給権の存在を認識した上でのものであると解するのは誤りである。

むしろ、こうした文言の書面が作成される前後において、当該被保護者が、生活保護制度について認識を深める機会があつたのかどうか、最低生活費計算などの最低限の情報提供が保護実施機関から行われたのかどうか等、具体的な事情が十分に分析されなければならないであろう。

考えざるを得ないのである。

そして第三に、保護辞退届なるものが提出された場合に、保護実施機関がとるべき手続きとしては、以下のものが最低限必要であると思われる。

すなわち、まず、当該被保護者が置かれている要保護状態の確認である。つまり、その最低生活費を算定し、収入充当額を確認することである。たとえば就労の見通しがある場合であれば、どの程度の収入が見込めるのかをまず確認されなければならないであろう。しかもそれだけではなく、保護を廃止するのは、「当該世帯における定期収入の恒常的な増加、最低生活費の恒常的な減少などにより、以後特別な事由が生じない限り、保護を再開する必要がないと認められる場合」であつて、「当該世帯における臨時的な収入の増加、最低生活費の減少等により、一時的に保護を必要としなくなった場合であつて、以後において見込まれるその世帯の最低生活費及び収入の状況から判断して、おおむね六箇月以内に再び保護を要する状態になることが予想されるとき」は保護を「停止」するべきであるというのが、保護の実施要領の見解である(保護実施要領第八の五「保護の廃止」の

る。この場合の、「一二月末日を持って保護を辞退します。」と言う文言は、自らの保護受給権を放棄する趣旨であると解することはできない。

第三に、この時点での本件被保護者は、保護を要しない状態にはなかつたことは、保護廃止決定が平成一三年一月一日付で行われたにもかかわらず、早くも同年二月には保護が再開されたというその後の経過からも明らかである。

以上のことから見て、保護辞退届のみを理由として保護を廃止した本件廃止決定は違法であつて取り消しを免れないものと考えられる。

(2) 保護申請時点で「春月の生活だけでも何とか助けて頂きたいと思つて申請しました。」と記入されていることから、本件被保護者が、保護受給権を放棄しようとはあらかじめ考えていたとはとても考えられないのである。むしろ、本件保護実施機関が、あらかじめ本件保護支給は平成一二年の年内だけである、と考えていたと推測させるものであつて、こうした保護実施機関の意図を反映してものであるが上記申請書の文言であつたと考えられ

課長通知(第七の二二)「保護の停止又は廃止の取扱い基準」。しかもこれらの停廃止決定が行われるのは、当該就労による収入が当該被保護者の手元に実際に入ることが前提である。

次に、そうした要保護性の状況について、当該被保護者に情報提供し、被保護者自身が、自らのおかれている権利状況を把握できるようにしなければならないであろう。そうでなければ、被保護者は、上述のように、保護受給権の放棄と言う意味での保護辞退を表明することにならないからである。

さらになお当該被保護者が、自らの要保護性についても、また、保護受給権の存在についても認識した上での保護辞退を表明する場合には、保護実施機関は、権利であることも認識した上でなお最低生活水準を割り込んだ生活を敢えて希望する当該被保護者の置かれている状況をさらに分析して、むしろ、保護を受給して最低生活を維持しながら自立的生活を送れるようさまざまな能力を身に付けるよう援助助言することが、法一条の定める「自立助長」と言う課題に沿つた保護行政といえると思われる。

(4) 保護辞退届の実態

最低生活費のラインを割り込むことを承知で、被保護者が、保護受給権の放棄を申し出る、というのは、保護受給過程でよほど人格を傷つけられるような経験を負つたなど、よほどの理由がある場合以外に現実には考えられない。そのような場合こそ、簡単に保護廃止を行うのではなく、被保護者が抱えているトラブルを解消するよう援助するのが、最低生活保障と自立助長を目的とする生活保護行政の責任であり、専門家としてのケースワーカーの仕事である。

しかし現実には、そのように、被保護者が明確に保護受給権の存在を理解した上で、権利放棄を申し出る例は皆無に等しいであろうと思われる。

むしろ保護実施機関側が、被保護者の生活保護法に関する無理解と無知を悪用して、生活保護法の趣旨に反して保護廃止を行う際、被保護者からの不服申し立ての意欲を喪失させ、また、保護廃止決定の形式的理由を整備するために、当該被保護者をして保護辞退届を提出するよう仕向けているのがほとんどの

る。このことと関連して本件保護辞退届をとらえると、保護開始時点で保護を年内で廃止しようという違法期限付き保護決定ともいえる本件保護実施機関の有していた当初の意図を実現するため、一二月一八日にすでによく年一月一日付の廃止決定が出され、この廃止決定の形式的理由を整備するために本件保護辞退届が提出せしめられたと考えられる。

いずれにせよ本件被保護者の要保護性が継続しているにもかかわらず、本件保護実施機関は、そのことを知りながら、本件違法な保護廃止決定を行い、その結果、本件被保護者に、最低生活ライン以下の生活をすすこと強いたのであり、被害も重大であることから、国家賠償責任も免れないと考えられる。

(きのした・ひでお)

場合であろうと思われる。

三 本件事案の問題点

(1) 本件事案において、まず第一に問題になるのは、本件保護実施機関が、本件被保護者の要保護性について具体的に検討していない点である。本件被保護者が、就労の可能性を得たと報告した時点で、本件保護実施機関は就労日数や賃金という基本的情報を把握して、最低生活費を超える収入充当額が得られるか否か検討を行うべきであつたにもかかわらず、これを行っていないと思われる。これでは、保護実施機関としての最低限の責任が果たされていないと言わざるを得ないのである。

第二に、これと関連して、本件被保護者に対して、保護請求権の存否その他の基本的情報が提供されていない。これでは、本件被保護者は自らが保護受給権を有するかどうかを認識できなかつたであろう。そうであるとすれば、本件被保護者が提出した保護辞退届なるものは、生活保護制度を誤解し、自らの要保護性の存在と保護受給権の存在を知らないまま提出されたものであることは明らかであ

〇七春闘は、連合、全労連、全労協とも格差社会の是正を大きな課題にしている。政府も〇六年版各白書で所得格差や消費格差、雇用格差が日本経済や技能伝承、少子化などにも影響するとして是正を提起しはじめた。

「経済財政白書」は初めて経済格差をとりあげ、雇用形態による生涯賃金格差を検証した。一八・一六〇歳の生涯賃金は男性正社員で一億三五〇〇万円。ところが非正規は一億三五〇〇万円と半減し、パートは五五〇〇万円で四分の一にとどまる。女性は正社員一億六三〇〇万円に対して、パートは四六〇〇万円にすぎない。白書は非正規の所得低下が日本経済に与える影響を懸念し、「景気回復の成果を家計へ」「株主重視から従業員重視へ」と格差是正を提起している。

「労働経済白書」は「就業形態の多様化」に焦点を当て、景気回復はリストラと非正規雇用への置き換えによるものと指摘。非正規

は一六六三万人で全雇用労働者の三三・二%に達した。格差は二〇代で年収一五〇万円未満が二割を占める一方、五〇〇万円以上も増加。正社員の格差も成果主義で四〇、四四歳では月二六万八〇〇〇円に拡大している。白書は非正規の増加は、技能伝承問題や消費格差、有配偶者率格差、少子化などにも影響すると指摘。「新しい日本型雇用」として公正処遇、格差固定化の是正、若年者への社会的支援など是正を提起した。

格差問題では自民党、政府、財界で不協和音も聞かれるが、安倍政権の構造改革路線の転換と大企業の社会的責任が問われている。

参院選に運動させ世直し春闘を

最近、日本の春闘や労働運動についてロンドン大学のロナルド・トリア教授が「日本の組合は物分りがよすぎないか」「誰のための会社にするか」岩波新書、二〇

〇七年」と厳しく指摘している。トリア氏は格差要因の一つに株主・役員重視の会社経営をあげ、日本では国民経済より自分の会社にし興味を持たない企業エグゼクティブが、経営者層にも主要労組指導者にも普及し、「ベアゼロにも抵抗せず、春闘廃止運動が強まった」と痛烈に批判する。

同時に、日本がモデルとしているグローバルスタンダードは米国モデルも「うまくいっていない」と指摘し、「富の分配は自由市場に任せず、国の規制措置が必要」として制度改革を提言している。労働関係でも「日本は労使協調」と厳しく指摘し、欧州型の産別労使交渉による格差拡大の是正を提起。結論として「日本経済の競争力はかりでなく、日本社会の行方も考えてください」と提言している。

折りしもアメリカではイラク戦争と経済格差、貧困化を進めるブッシュ政権と共和党が中間選挙で大敗し、最賃引き上げ、福祉充実を訴える野党の民主党が二一

年ぶりに上院、下院とも過半数を制した。「アッシュENO」は日本にとつても無関係ではない。日本の貧困率(中位所得の半額以下)はアメリカに次いで先進国で世界二位であり、格差と貧困の是正は日本の政治と労働運動にとつても大きな課題である。

労働運動でも最近、医療、年金、増税、教育、平和などで一つの産別だけで何十年ぶりの大集会などに総決起し、「非常事態宣言」「一登」など激しさを増しつつ、闘いの先頭に労働組合が立ちはじめた。

〇七春闘は政財界の賃金・雇用・福祉破壊、労働ヒックパンなど労働と春闘破壊攻撃に対して、格差社会の是正と昨年を上回る賃上げ、労働法制、重税反対、護憲、平和などが重要課題となる。大企業の社会的責任と政府の構造改革路線を問い、参院選挙ともかわつて政権交代への世直し春闘が展望されている。

(しかた・かついち)

中国「残留孤児」国家賠償・兵庫訴訟

二一ズに沿った支援制度の確立を

中国残留孤児に対する国の自立支援義務と生活保護

大阪市立大学大学院法学研究科 教授 木下 秀雄

二〇〇六年二月一日、神戸地裁は、国は中国残留日本人孤児に対して支援する法的義務を負っているが、実際に政府が実施した支援策はきわめて貧弱であり、当該義務を懈怠したとして国の賠償責任を認める判決を出した。しかし国はこの判決に服さず、控訴した。また、各地で残留孤児訴訟が争われており、すでに高裁段階に移って争われているものもある。

その中で、今後、政府側の、国の中国残留孤児に対する自立支援策は、生活保護制度が存在することをもつて足りるとする主張が一つの焦点となるものと思われる。以下、神戸

地裁に提出した意見書を、今後の議論の素材となると思われるので公表する。

はじめに

本意見書は、中国残留孤児となった原告らに対して、原告らに対する国家賠償請求訴訟に関して、原告らが日本帰国後生活保護を受給していることが、どのような意味を持つのか、について述べるものである。

一 中国残留孤児の基本的支援需要と国の責任

(1) 中国残留孤児の被害と国の責任

本件原告らが中国に残留せざるを得なくなつたのは、基本的に日本国政府の責任である点をまず確認する必要がある。つまり、国民保護は当該政府の基本的責任であるが、日本政府が、中国東北部という、日本人が被害を被る可能性の高い危険地帯に国策として移民を進め、他方危機発生時における国民保護策立案さを行わなかった結果、大量の長期未

帰還者、そして多数の残留孤児が発生したものである。これらの結果に対しては、日本政府には責任があるといわざるを得ない。

そしてこの結果、原告ら中国残留孤児は、日本国内での戦争損害とは質的にも量的にも異なる、外地での肉親との離別、孤児としての放置という重大な被害を被つたのである。

さらに、日本政府が、そうした先行行為に基づいて生じる義務、つまり原告ら中国残留孤児などを早期帰国をさせるべき義務を十分に果たさなかつたため、原告らは、それぞれ孤児となつてから四〇余年後によく日本に帰国することになつたのである。

これは、単に一時的な身体的精神的被害を与えたというとは全く異なる、人格形成上に決定的に大きな影響を原告らに与えることになつた。そしてそれは、原告らが、日本人として日本に帰国し、日本社会で生活する、という、それ自体はごく当然の権利を行使し、その結果を享受する段階で、逆に、大変大きなハンデなし支援の必要性・支援需要を生じさせることになるのである。

(2) 中国残留孤児の基本的支援需要の内容

原告ら中国残留孤児は、日本語や日本の習

慣を習得する時間的余裕のない幼い時点で、実親から切り離されて、中国人の養父母の下で養育されることになつた。つまり、中国の社会システムの中で、中国人としての慣習や中国語のみを習得せざるを得ないことになつたのである。原告らを取り巻く人間関係や社会的情報ネットワークは中国社会の中で構築され、原告らはそこで人格形成を行つてきたのである。そして、言語能力や労働能力も中国社会で身に付け、資産や社会保障に対する期待権も中国社会の中で蓄積・形成してこざるを得なかつたわけである。

このため、原告らが日本社会で生活するようになった段階で、以下のような基本的な支援の必要性・支援需要を有していた。

第一に、原告らは、日本社会で生活していくうえでどうしても必要な、日本語能力と、日本の慣習についての基本的知識を習得する必要があつた。これらの能力を備えていないと、たとえ身体的に就労可能であつたとしても、現実には日本社会で就労先を見つけることができないのである。しかも、原告らは、帰国時点で四〇歳代後半から五〇歳代になつており、日本語習得はきわめて困難な条件下での帰国であつたことから、より丁寧かつ徹底

した支援を必要としていた。

第二に、日本の社会における人間関係、社会的情報ネットワークを改めて構築する必要があつた。こうした人間関係、社会的情報ネットワークは、就職に関する情報の交換や仕事の紹介、あるいは日常的な相互的生活援助(たとえば「近所付き合い」の中での惣菜のおすそ分け)と言われるようなこと) などなど、目に見えない支えを精神的にも経済的にも人に与えるのであり、人間が人間らしく生きるうえで不可欠のものである。

こうした人間関係や社会的情報ネットワークは、日本社会で生育した場合には、生まれた時点から、特別な努力を必要とせず形成されるものである(「家族・親族との関係」、「幼友達や学校友達」、「恩師と教え子」といった教育過程を通しての人間関係、さらに「就労を通しての人間関係」、「近所付き合い」、「趣味を通してのつながり」など)。しかし、こうした関係を構築する条件は、中国で育つた原告らにはまったく無かつたのである。しかも原告らの場合、日本に親族を見つけることができなかったため、日本におけるこうした人間関係、社会的情報ネットワークの欠如を幾分でも補うものすらないのである。

第三に、基本的な日常生活用品をそろえる必要性があつた。中国から帰国した際に原告らは、日本に住居を持たないばかりではなく、資産と言えはどのものを何ら持つておらず、基本的な家具などすら持つていなかつた。これも、人が日本で生育した場合、家族関係などの中で、布団や家具、あるいはテレビなどの日常電化製品などは蓄積されてくるものである。また、両親などとの関係で、何らかの住居を持つていたことがほとんどである。しかし、原告らは、日本には、基本的な人間関係、社会的情報ネットワークを持たないことと関連して、日常生活を営む上で必要不可欠な資産すら持たない状態で日本に帰国している。

第四に、帰国するまで育つてきた中国とのつながりを維持する必要性である。原告らは中国で成人に成長したことから、養父母など中国に自らの「家族関係」、「人間関係」を持つていたほか、配偶者は中国人でありその関連での「家族関係」、「人間関係」を有している。こうした人間関係は、原告の人間としての存在に不可欠な要素であり、中国との交流を維持することは、原告らが人間として生きていくうえで必要不可欠なものである。人間は

自らの過去を採捨することは、現在の自分を否定することになるからである。

これらの支援の必要性・支援需要を考慮する上で、次の点を確認することが重要である。一つには、原告らが外地に放置されるというようにならなければ、あるいは早期に帰国することができていれば、そもそも生じなかつたものであり、二つには、こうした必要性が生じたことに原告ら本人には何らの責任がないことであり、三つには、これらの支援の必要性とは、換言すれば、原告らの受けている被害の重大性を意味するのである。すなわち、原告らが日本人であるがゆえに当然の権利である、日本人として日本に帰国し日本で生活するということを実現したことが、現実には、日本社会においてさまざまなハンデいキャップを負つて日常生活を送らざるを得ない状態に置かれているという意味で、いわば一種の重度の障害を負つた状態に置かれることになつてしまつているのである。

つまり、原告らは、日本政府の自国民保護義務の懈怠、さらに、早期帰国支援を行う義務の懈怠によって、長期に中国に残留することを強いられた結果、現在、日本社会におい

ていわば重度の障害を負つたのと同じ状態に置かれているのである。しかも、そうしたいわば重度障害状態にありながら、頼りにできる家族・親族関係や、地域や教育過程で培つた人間関係、社会的情報ネットワークがない状態に置かれている点、また中国には原告が世話すべき人間関係を抱えているという点である意味で日本国内で生育した障害者よりさらに深刻な状態に置かれているときえ言えるのである。

一 中国残留孤児の基本的支援需要と生活保護制度

(1) 中国残留孤児の基本的支援需要と

所得保障の重要性

原告らのこうした支援を必要とする需要に対応する支援制度として、日本政府は「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律」(以下では「自立支援法」という。)を定めている。しかしその内容は、金銭給付に関しては、「永住帰国旅費の支給など」(六条)、「自立支度金の支給」(七条)、「国民年金の特例」(一二条)、「一時帰国旅費の支給など」(一四条)

に止まっている。

原告らの支援需要に対しては、一方で、自立支援法が用意している、住宅供給の促進や、雇用機会の確保、教育機会の確保、就職に手続きにおける便宜提供などの、いわゆる人的サービスの充実が求められるが、他方で、十分な金銭給付を保障することがどうしても必要である。

日本社会は、市場経済が高度に浸透した社会である。「金さえあれば買えない物はない。」とまで言い切るのはいかにも極端であるが、しかし逆に、金銭を持たない者は社会生活への参加が妨げられ、隣近所と交流することさえ困難になる社会である。こうした市場経済社会に四〇歳代、五〇歳代になつてはじめて入り込むことになった原告らが、何もつながりのないところから新たに人間関係を構築していくためには、どうしても一定水準の所得が保障される必要がある。

たとえば、友人関係をつくるために何か趣味の会に加入しようとするれば、交通費、会費、会の後の喫茶店での談話に参加するための飲食費などなどの出費が必要となるのは自明のことである。そして、原告らの場合、こうした意識的な人間関係形成努力を行わないかぎ

り、「小さい頃からの付き合い」というものは日本社会には存在しないのである。

ところが、こうした所得保障制度、金銭給付制度は自立支援法には用意されていない。

その結果、こうした所得保障を中心とした支援策としては、生活保護制度のみが存在することになる。では、生活保護制度が中国残留孤児の抱えている支援需要を満たすことができるのか、以下検討する。

(2) 中国残留孤児の基本的支援需要から見た生活保護法の制度的限界

① 一般的限界

先に示したように、原告ら中国残留孤児の抱えている基本的な支援の必要性・支援需要は、①「日本語習得」、「日本の基本的な生活習慣の習得」、「就労に必要な基本的知識の習得」を必要とすること、②日本社会における基本的人間関係、社会的情報ネットワークの構築を必要とすること、③最低限の基本的な生活資産を整える必要があること、④中国とのつながりを維持する必要があること、であるが、こうした支援需要を生活保護法によって充足することが可能であろうか？

一般的にいえば、現在の生活保護法は、中

国残留孤児が最も援助を必要としているものについては、むしろ、そうしたものが既に存在していることを前提として、制度をつくり上げているといえる。

たとえば、生活保護法が保障する最低生活費は、生活扶助費は単身四一歳から五九歳で月額八万一千二百円(二〇〇五年度、一級地一一)であるが、これは、家族の存在や各種のつながりの中で有形無形の援助が行われることを前提としたものと言える水準であり、新たに人間関係を構築するための交際費や、積極的に文化的活動に参加する費用は、事実上保障されていない。

また、ほとんど無一物で帰国した中国残留孤児も多い中、現行の生活保護法で定められている一時扶助として、「現に使用する布団類が全くないかまたは全く使用に耐えなくなり、代替のものがなくない場合」について、新規に購入を必要とする場合、一組について一万八千四百円のみを支給することになっている(局長通知第6-12(5)ア)。炊事用具、食器などの家具什器を必要とする場合には、一万四千七百円の範囲で家具什器を支給して差し支えないとされ、「真にやむを得ない事情により、この額によりがたいと認められると

きは、これを三万九千六百円の範囲に引き上げることを認める」という取り扱いになっている(局長通知第6-12(6))。これでは、基本的な日常生活用具をそろえること自体が困難であり、多くの中国残留孤児は、新しい住宅に移った時点で、何の家具もない部屋を見て呆然とした、と訴え、その後、粗大ゴミとして捨てられているものを回収して使用している、と訴えているのも、こうした保護水準の結果なのである。

さらに、現在の生活保護制度では、「被保護者が、配偶者、三親等内の血族若しくは二親等以内の姻族が危篤に陥っているためそのもとへ行く場合又はそれらのもの葬儀に参加する場合で実施機関がやむを得ないと認めるとき」などごく限定された場合にしか「移送費」の支給を認めていない(局長通知第6-12(7)ア)。しかも、こうした場合でも、「他に経費を支出する方法がないときに乗車券を交付するなどなるべく現物給付の方法によって行うこととし、移送費の範囲は、必要最小限の交通費、宿泊料及び飲食物費の額とする」などきわめて限定的な制度となっている(局長通知第6-12(7))。この結果、現在のところ、生活保護法上、中国残留孤児

が自らの養父母などのもとに里帰りする場合や、配偶者の親族を訪ねる場合に、生活保護法から旅費が「移送費」として支給されることにはなっていない。それどころか、中国に里帰りする費用を、中国残留孤児が自ら保護費などを節約して捻出した場合であっても、中国に滞在している期間について、保護費を減額するなどの、いわば制裁的措置をとる福祉事務所が多いのが実態である。

要するに、現在の生活保護法が前提としている基本的保護対象者像が、中国残留孤児が抱えている支援需要と全くすれ違っているのである。つまり、日本社会で生育し、一定の人間関係を有し、最低限の日常生活用品を持っている者が、高齢などの理由で収入が無くなった場合に、地域内で生活できる最低限度の収入を補填しようとしているのが、現行の生活保護法であるといえる。これは、無一物で帰国し、新たに日本語能力を習得し、日本で人間関係を構築し、新たな生活基盤を築こうとしている中国残留孤児の基本的支援需要とは、一般的方向としてすれ違いが生じているのである。

(4) 帰国時の需要と生活保護法の限界

これをさらに、原告らの帰国時点について具体的に見ていくと、最大の問題点は、原告らが日本社会で生活していく上で基本的必要性を有している日本語習得のための学習が、現行生活保護法上保障されていないことである。

生活保護法では、高校就学までは、「就学しながら、保護を受けることができるものとして差し支えない」として位置づけているが、その場合でも「専修学校または各種学校については、高等学校または高等専門学校での就学に準ずるものと認められるものであつて、その者がかつて高等学校などを終了したことがない場合」に限定している(局長通知第1の3)。しかも、これに該当した場合であっても、最低生活費算定の対象とする、つまり生活費を保護費で保障するが、高校就学費用については、二〇〇五年度から生業扶助の「技能習得費」の「高等学校等就学費」という項目を設けるまで独自に保障してこなかった。

この結果、原告らは、「定着センター」での日本語教育期間終了後、生活保護行政は、日本語就学のための費用保障を行うところか、

生活保護制度の特徴の一つである、原告らの「稼働能力活用義務」を強調して、少しでも収入を得て稼働能力を活用するようにとの指導指示すら行うことになる。

このように現在の生活保護行政において日本語習得保障制度が欠けていることは、一方で、原告らに低賃金就労を強いることになり、しかもその収入では最低生活費をまかなうに足りず、結局当該収入が収入認定対象となるだけで、結果的に最低生活水準から離脱することができないという悪循環の中に置くことになっている。

これは同時に、現在の生活保護行政では原告らの日本語能力の向上という基本的支援需要が充足されず、日本での就労能力の向上が図れないまま放置される、ということの意味している。

(ウ) 老後生活における需要と生活保護法の境界

原告らは日本帰国後、既に一〇年余りになつており、年齢的にも六〇歳を超えるようになってきている。そうした老後生活になって、一方では先にあけた四つの基本的支援需要は続いている。つまり、老後を健康で文化的な内

容にするためにも、①日本語能力などが必要であり、②人間関係などを持つている必要があり、③基本的生活用品を有することが必要であり、④中国とのつながりを維持することが必須であると考えられる。

同時に、他方で、原告らの老後生活においては、さらに、原告らの子ども達との関係維持が必要となっている。これは、日本社会での人間関係や、社会的情報ネットワークを構築することが十分にできなかつたと思われる原告らにとって、ほとんど唯一の人的支えとなるのは、子ども達とのつながりであると考えられるからである。

しかし、現行生活保護法では、世帯単位原則が掲げられており(同法一〇条)、「同一の住居に居住し、生計を一にしている者は、原則として、同一世帯員として認定すること。」とされている(次官通知第一)。このため、原告らは、子どもたちと同居すれば直ちに子供世帯の収入を収入認定されることになり、結果的に子供たちの負担で自らの生活を支えることにつながることから、子どもとの同居を断念している。

こうして現行生活保護法の世帯単位原則のために、原告らの日本における唯一といつて

いい人的支えである子どもたちとの関係も、「同居してともに生活する」という生活形態をとることが困難な状態に置かれることになっている。これは、中国ではごく当然のことであると思われることが日本ではできない、という意味で、原告らにとってはいつそ大きな苦痛を強いることになるであろう。

(3) 現実の生活保護法の違法な運用実態

以上のように、現行生活保護法上の限界があるばかりではなく、そうした限界のある制度すら法に沿って十分に運用・適用されないという保護行政実態も、中国残留孤児にとっては重大な問題である。

二〇〇五年三月一八日付熊本日日新聞は、「再発防止 取り組む 保護費減額で福祉事務所長 熊本市議会で表明」という見出しで、「熊本市が生活保護を受けている中国残留孤児に対し、就労できていないにもかかわらず働いたら得られたと想定した収入分を差し引いて支給していた」という問題を取り上げている。

この事件は次のような経過であった。つまり、まず二〇〇三年九月に中国残留孤児に対する保護廃止処分が熊本市福祉事務所によつ

て行われた。これに対して審査請求が提起されて、同年一月に熊本県知事によつて同廃止処分が取り消され、同年九月にさかのぼつて保護が実施されることになった(平成一五年一月二八日熊本県知事裁決書)。ところが、同福祉事務所は、その時点から、最低生活費九万五二一〇円(このうち住宅扶助が二万七〇〇円である)に対して、架空収入認定額を六万七六六〇円として、わずか二万七四六〇円のみを支給するという措置をとつたの

である。このため、この中国残留孤児は、食事を一日二回に減らし、野菜を市場に拾いに行くような生活を強いられ、家賃も滞る事態になっている。

この事例の問題は、まず、中国残留孤児の実態に対する全くの無知を指摘しなければならぬであろう。

この中国残留孤児は、一九四四年九月生まれで、一九九七年に帰国している。また脳血栓を患い、一時期左手を使えない状況であった。日本語能力も不十分で、福祉事務所のケースワーカーとの意思疎通も、雑談や同人の子どもを通訳として行われていた。こうした状況のもとにあった保護受給者に対して、二〇〇三年六月に、同年八月一五日までに就労を開始すること求めた指導指示を行い、この指導指示を遵守していないことを理由に保護廃止に至つたものである。

この廃止決定の背景には、以下のような問題が存在していることが裁決書からうかがえる。すなわち、帰国後五年余りを経過したから日本語習得期間は終了したものと取り扱ふことになつたと思われること、日本語習得ができないことについて中国残留孤児自身の責めに帰すところが大きいと考へていたと思

われること、さらに日本語会話能力がないことは就労を不可能にするものではないと考へていたと思われる点など、中国残留孤児の置かれている実態が全く無視されていることがうかがえる。

それだけでなく、生活保護法上何の根拠もない「制裁措置」として「架空収入認定」が行われたことも重大である。保護受給者に実際に収入がないことを福祉事務所自身が自覚しながら「収入認定」したことは、ケース記録に「今回……就労した場合に可能と思われる収入額を架空に収入認定することとした」と記載されていることから明らかであった。

このような違法な保護行政が室々ともかり通つている状況は、この熊本市の場合に限られていないことは、例えば、上の表のようなこの間の生活保護に関する不服申立て件数の急増と、何より、そうした不服申立てが否認される件数と否認率の急増からも推し量ることが出来る。

そして、こうした生活保護行政の実態は、中国残留孤児の保護受給者にとっては、二重三重の苦しみをもたらすものとなっている。

過去10年間の審査請求の経過

年度	総数	却下件数	棄却件数	否認数(否認率)
1993年度	99	28	63	3(3%)
1994年度	61	18	42	1(2%)
1995年度	59	22	35	2(3%)
1996年度	61	17	41	3(5%)
1997年度	61	16	45	-(0%)
1998年度	156	30	96	30(21%)
1999年度	142	28	84	28(16%)
2000年度	174	33	113	29(15%)
2001年度	191	47	99	46(16%)
2002年度	282	68	168	46(16%)
2003年度	282	56	168	58(21%)

社会保障・社会福祉判例

兵庫県などの中国残留孤児65人が、日本への早期帰国実現や帰国後の自立支援を怠った、として国に一律3300万円の賠償を求めた事案。判決は、61人について孤児の帰国を違法に遅らせた上、必要な自立支援義務を怠ったと国の賠償責任を認定、原告1人当たり660万円から2340万円余、総額約4億6800万円の支払いを命じた。残りの4人については、帰国時期が早かったと判断し、20年で賠償請求権が消滅する「除斥期間」を理由に権利が消滅したとして請求を棄却した。

中国残留孤児国家賠償訴訟・兵庫地裁判決 (平成18年12月1日)

- 平成16年 (ワ) 第835号損害賠償請求事件 (甲事件)
- 平成16年 (ワ) 第1485号損害賠償請求事件 (乙事件)
- 平成17年 (ワ) 第1026号損害賠償請求事件 (丙事件)

*厚生労働省は「判決内容に誤りがある」として大阪高裁に控訴。05年7月の大阪地裁判決で国側は勝訴しており、「ほかの地裁で争われている訴訟の判決も見極めたい」としている。

本編は分載その1

◆事実の概要(判決文より抜粋)

本件の原告は、かつての満州(現在の中国東北部で肉親と暮らしていた者六五名である。原告らは、昭和二〇年八月九日にソ連軍が満州に侵攻した結果引き起こされた極度の混乱状態において、肉親と死別又は離別して孤児となり、中国人に養育され、その後日本に帰国した。原告らの終戦時(我が国が降伏文書に調印した昭和二〇年九月二日を指す。以下も同じ。)の年齢は一三歳までである。

本件は、被告の公務員が、早期に原告らの帰国を実現させる義務(早期帰国支援義務)の履行を怠り、かつ、帰国後に自立した生活を営むことができるよう原告らを支援する義務(自立支援義務)の履行を怠ったと主張し、これら違法な行為によって損害を被ったとして、国賠法一条一項に基づき、被告である国に対し、一律に、損

害賠償金三三〇〇万円の支払を求めた事案である。

◆判決文の紹介にあたって (編集部)

- ・本件の判決文はA4のペーパーで二八〇枚、非常に長文です。本欄では、その1、その2、その3として三回に分けて掲載します。掲載号の予定は、本文中の目次によっけて記載しています。
- ・判決文中、原告の個人名は省略し、原告番号のみで表示しました。

四 生活保護支給は中国残留孤児の被害は補償されたといえるか？

(1) 生活保護制度の個性原理は中国残留孤児には「二次被害」を引き起こす

生活保護法の基本原理の一つに、個性原理がある。つまり、最低生活が営めない状況にある者は、その個別事情に沿って最低生活を保障しようとするものである。これは、一方ですべての生活困窮者に、その個別事情に沿って最低生活を保障するという肯定的側面を持つが、他方では、受給者の生活内容に立ち入って個別事情を保護行政側が把握するという消極的側面を有している。

これを原告ら中国残留孤児の場合についてみると、本人に何の責任も無く中国に長期にわたって放置され、その結果、日本人として日本で生活するようになった時点で、日常生活において重大な障害を負う状況下に置かれることになったのが、中国残留孤児である。

ところが、上記のような四つの支援の必要性を有するに至ったとき、生活保護法による給付が主たる支援とされ、この給付を受給す

るために個々の受給者の個別生活事情を細かく調査されなければならないのは、中国残留孤児の感情を傷つけるものであり、いわば「第二次被害」を生じさせるものといわざるを得ないのである。

(2) 生活保護制度と国の被害補償責任

そもそも、交通事故などの場合、被害者が生活保護受給により当面の医療や生活をまかなったとしても、それによって加害者の損害賠償責任が免責にされるものではない。日本政府が本来行うべき自国民保護義務履行や、早期帰国を支援する義務の履行を懈怠した結果被害者たる中国残留孤児に対して負う賠償責任が、中国残留孤児が生活保護を受給している、ということで免責されることはないと考えられる。

まして、生活保護給付では、中国残留孤児に生じている被害は十分に補償されていないのであり、むしろ、本人たちには「二次的被害」さえ生じていると考えられるのであるから、生活保護受給により日本政府の保障責任が免責されることにはならないであらう。

(3) 生活保護法とは別個の定型的援助制度創設の必要性

中国残留孤児の基本的な支援需要は、定型的なものであり、最低生活保障水準に止まらない内容を含んでいることから、個別処遇原理と最低生活保障原理に基づく生活保護とは別の制度の創設が必要とされていると考えられる。こうした需要の充足をすべて生活保護制度に押し付けることは、生活保護制度の側から見て、その本来の役割を超えたものであるといえる。

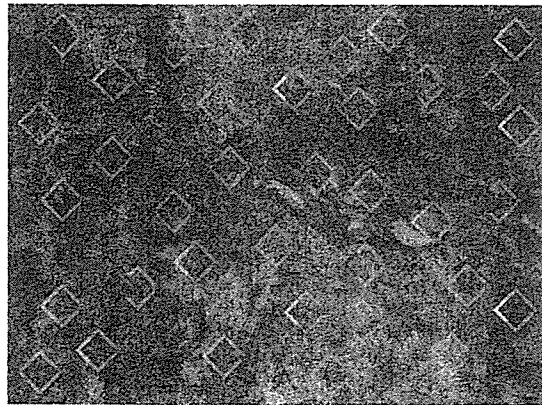
これを換言すれば、国が、生活保護法とは別個の定型的援助制度を創設して、原告ら中国残留孤児の有する支援需要を充足させる措置をとった場合には、原告らの被害は減少し、国の損害賠償責任が軽減される可能性がある。しかし、そうした措置もとらず、単に生活保護制度に対応を委ねる場合には、原告らの被害は重大でかつ現在もなお継続していることから考えて、国の原告らに対する賠償責任は免責されないとと思われる。

(きのした・ひでお)

障害者間格差の 法的研究

格差法認と自立支援

瀧澤仁唱 著



ミネルヴァ書房

序 章 障害者間格差研究の視点

障害者自立支援法は障害者への福祉サービス制度を画期的に変えたと喧伝された。同法が意図しているところの一つは、障害者福祉サービスの財源を裁量的経費から義務的経費にし、福祉サービス財源を確保するという名目のもとに、実際には、各サービスにかかる経費の1割負担を障害者またはその扶養義務者に負わせようとするものである。しかし、財源を義務的経費にすることと利用者が1割負担をすることは、直接的関係はない。また、今まで遅れていた精神障害者への福祉サービスを身体障害者および知的障害者と同じように行うためには、障害者自立支援法の制定が必要であるとされた。そのため、精神障害者関係の団体の中には、この法案に早くから賛成していたものがある。しかし、精神障害者への福祉サービスが遅れていたのも、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」（以下「精神保健福祉法」という）自体が精神障害者に対する社会福祉の発想が少なかつたからである。障害者自立支援法案に全体として賛成した障害者団体の中にも、利用料を払うには、所得保障をまず行うべきだという主張をしたものもある。極論すれば、利用料金さえ確保できれば、障害者がサービスを利用できるようになるという考えになっていたように思われる。

三種類の障害者を同一に扱うという発想自体は決して否定すべきではない。しかし、これらを実現するには、障害者の持つ何らかの権利利益がそれぞれの障害（者）のニーズに対して平等に保障されている、という前提条件が満たされなければならない。同じ障害をもつ障害者は、少なくとも皆平等の法的地位

に置かれているという前提条件が必要である。しかし、そのようなことはない。法律などにある各障害の基準が違っており、不整合なものであるというのは、障害(者)福祉研究者や障害(者)法制に関心のある法律研究者には常識である⁽²⁾。このように種々矛盾に満ちた障害(者)法制が歴史的にどのようになされてきたかの研究もある⁽³⁾。「障害(者)」の概念自体に種々の差違があり、障害者としての二一三があるが、障害者として扱われていない人々が多数いることは、障害者福祉学または障害学研究者には広く知られているところである。しかし、障害(者)福祉(法)研究者にはこれらの問題が常識であっても、法学研究者においては、必ずしもそれを法的问题点として大きく取り上げることは少なかったように思われる。その理由としては、法律が関わる場合には、その法律の対象が限定されてしまえば、法体系の理解や解釈をするには一応その法を基にすれば、それで済むことも一つの理由としてあげられるからである。対象の限定のしかたが著しく不合理であればともかく、法律の対象を所与のものとして、各法律間の「障害(者)」の取扱いを異にしても、そのこと自体はさほど問題にされてこなかった。

各法ごとの「障害(者)」概念の研究をしていると、法律研究者からは、法目的の違う法律に使われている同じ用語を比較すること自体無意味であると、いったんぐいすの忠告や意見を聞くことがある。おそらく、例えば「児童」の定義が、それぞれの法律により違っており、主張しているようなものだと、思われるのかもしれない。確かに、児童福祉法第4条は「この法律で、児童とは、満十八歳に満たない者をいい、児童を左のように分ける。(以下略)」とあり、児童手当法第3条第1項は「この法律において「児童」とは、十八歳に達する日以後の最初の三月三十一日までの間にある者である」とあり、児童扶養手当法第3条第1項「この法律において「児童」とは、十八歳に達する日以後の最初の三月三十一日までの間にある者又は二十歳未満で政令で定める程度の障害の状態にある者をいう。」とあり、同じ「児童」という言葉でも各法律により定義は違う。しかし、私が障害(者)の定義を問題にするのは、言葉の意味をただ比較しようとするからではない。

「障害」または「障害者」とは何か、という問いに一義的に答えることは極めて難しい。「障害(者)」を分類する観点の相違によってその範囲は違ってくるからである。法学的見地から障害者を分類するにしても、種々の定義が生じうる。例えば、周知のように、アメリカ合衆国の Americans with Disabilities Act (ADA——「障害をもつアメリカ国民法」)の障害者の定義は非常に広い。法の目的が違えば扱う対象が違ふのは当然である。

しかし、法目的を変えさえすれば、法適用の対象範囲を自由に変えてよいというものでもない。日本における障害者のとらえ方が世界的に通用するものかどうかを見れば、その問題点は明らかになる。例えば要介護障害者に対する介護を規定した介護保険法一つをとっても、日本の介護保険法はその対象範囲が異常に狭い。すなわち、日本の介護保険法の参考の一つとされたドイツ介護保険法は、法の適用対象が要介護障害者であるから当然ゼロ歳児にも適用される。ところが、日本では、当初の案では65歳以上の高齢者のみが適用対象とされ、その後、65歳以上の者が原則適用対象となり、40～64歳の者は特定疾病罹患による要介護状態の発生が適用要件となった⁽⁶⁾。しかし、40～64歳の身体障害者の90%以上の者は法の対象になりえない。妥協の産物として成立した、要介護障害者の現状を見ない介護保険法であったという点をさしひくとしても、同程度の障害をもちながら、特定疾病の要件にあてはまらない障害者に介護保険法が適用されないのは奇異と言わざるを得ない。このほかにも、例えば、一般常識とすれば、同一の障害認定がなされて⁽⁷⁾しかるべきなのに他の法規では、同等に認定されないとといった問題がある。法目的が違えば、その対象を自由に選んでよいのであれば、障害者の平等取扱いに大きな問題をもたらす場合がある。例えば、同時にかつ同じ場所で被災し、同様の障害を負ったとしても、当人が現在日本人でなかったり、日本人であっても旧軍人・軍属でなければ戦傷病者特別援護法(昭和38年8月3日法律第168号——以下略)すときは「戦特援法」と呼ぶ)は適用されない。旧軍人・軍属は戦争による障害が最重度であれば、1000万円近い年金が支給できるのに対し、日本人であっても、旧軍人・軍属以外の入々は恩給法の適用を受けないから、同じ金額の年金を受けることはできない。

じるという点である。例えば肝機能障害者は国民年金法による障害基礎年金が受給できるほどの重症者でも、身体障害者福祉法に定義がなく、身体障害者手帳がもらえないから身体障害者福祉法という身体障害者が受けられている種々の制度を利用できない理由として、軽い等級の身体障害者が受けられている種々の制度を利用できないことが多々ある。また、「障害者の雇用の促進等に関する法律」(以下「障害者雇用促進法」と呼ぶ)の障害(者)概念は、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法および精神保健福祉法が定める障害(者)の定義をほぼ転用している。

この研究は、日本法における障害(者)間格差を法学の視点から論じたものである。従来の視点から見ると、常識はずれと誤解される内容が本研究には多いかもしれない。なぜなら、性格の違う諸法律・諸制度を単純に比較する手法を一旦とっているように見えるからである。私がこの研究で明らかにしたいことは、現在ある障害者に関する諸制度を所与のものとして論じるのではなく、制度が違えば障害(者)の定義が変わることとどのような法的諸問題が生じているか、また諸問題を生むか明らかにすることである。法学は、現在ある法制度を所与のものとして研究するのが基本である。一つの法体系を検討する際に、そこにある法そのものを問題にするのが法学の基本であって、その法律が対象としていないものを法体系の外にいったんは置くのが法律学の「常識」だからである。さらに、日本では、法の不備を追及して裁判を起こしても、司法はしばしば立法裁量論を盾に所与の法制度を是認することが多い、という問題がある。ドイツの憲法裁判所制度などと違い、法律そのものを違憲と判断する裁判制度がないため、立法に対する議会や行政に緊張感が足りない。介護保険法や障害者自立支援法を見ればわかるように、政省令への委任事項が非常に多く、法文だけでは、具体的給付水準や費用負担額さえもわからないのは最近の立法例の特徴である。授権法的法律を作ってしまうえば、後は政省令に委任したり、一般的法的拘束力の認められない通知でその内容を具体化したり、はなはだしきは、厚生労働省の担当課長会議資料や「Q&A集」で通知と同じような効果を生み出す「回答」をして制度運用をしている例が多い。法的拘束力がないはずの「文書」が事実上の法規となり、既存の法体系をさらに所与のもの

法によって障害者が分断される問題については、裁判所は、立法裁量の当否の問題として請求を棄却することが多い。しかし、このような考えはそもそも、障害(者)をめぐるわが国の法制度全体が歪んでいることを無視した論理と言わざるをえない。

法律の合憲性審査にあたっては、法目的およびその目的達成のための手段が合理的であるためには、法律の制定の基礎に関わる社会的・経済的事実である立法事実を支えられなければならない。社会的・経済的変化のためにそれが認められなくなっているときは、立法時に合憲であった法律も違憲とされる余地が生じる。⁽⁹⁾

私がこの研究において検討しようとするのは、言葉の内容の比較ではなく、「障害(者)」という言葉の内容の違いが、同じ障害をもった者に、どういう法的地位の違いをもたらしかである。

障害(者)間格差を検討する理由の第1は、同じ障害であっても、その障害をもつにいたった原因が違いにより、全く異なった処遇を受けなければならぬことが合理的かどうかである。これが合理的区別であるとすると反論は、予想されるであろうが、障害者自立支援法などを検討すると、はたしてそれであるのか、大いに疑問が生じる。障害者自立支援法は建前上三障害を平等に扱うように見える。そして、障害者自立支援法が適用される者は一応平等に扱われるように見える。しかし、同種同等の障害をもっているも、労災により障害者となったり、旧軍人・軍属で障害者となったりした場合とそうでない障害者とはそもそも援護の受け手が非常に違ったりした場面とそうでない障害者ら、別の法律により現在受けている種々の援護などの水準が引き下げられるようなことがあってはならないけれども、障害者自立支援法は極めて大きな障害(者)間格差を残したまま形式的な平等取扱いを定めていることは明らかである。この研究は、それらの問題点をも扱う。その根元は、国家による障害者間格差容認および存続にある。

検討すべき理由の第2は、ある法律の障害(者)概念が他の法律により援用されたり、されなかつたりすることにより、そのために障害(者)間格差が生

は、国による制度を中心に述べれば、国民年金法による障害基礎年金、障害厚生年金、障害共済年金または生活保護などによる。所得保障上問題となる者の一つに国民年金法の障害基礎年金受給者がいる。問題は、その金額の低さ(2005年度で国民年金法の1級の障害をもつ者については年額99万3100円、月額8万2758円)である。このうち20歳以上で日常生活に常時特別の介護を要する在宅の重度障害者に対しては特別障害者手当が障害基礎年金と併給される。手当額は、毎月2万6620円(2003年4月)で受給者数は10万6077人(2003年)である。⁽¹⁾しかし、重度心身障害者が在宅生活をする際の介護費用としてはとうてい足りる額ではない。さらに問題なのは国民年金制度が任意加入であったときに保険料が未納であり障害者となった者は無年金障害者となっていることである。

障害厚生年金または障害共済年金は労働していたときの平均標準報酬月額に基づき算定されるので、各人により年金額が違ふ。

生活保護法による保護を受ける場合には生活扶助の中に障害者加算がある。基準生活費に加えて、障害等級表の1級もしくは2級または国民年金法施行令別表に定める1級のいずれかに該当する者(在宅)に1級地で2万6850円(2005年度)、障害等級表の3級または国民年金法施行令別表に定める2級のいずれかに該当する障害のある者に同1万7890円(同)を計上するだけでなく、特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令別表第1に定める程度の障害の状態にあるため、日常生活において常時介護を必要とする者に対して、「別に」同1万4430円(同)を支給するとしている。また、「当該障害により日常生活のすべてについて介護を必要とするもの」に対し、同一世帯内で介護する場合には1万2090円、介護人をつけるための費用を要する場合には6万9970円(他人介護料)という。なお特別基準によりこれより多くなる場合がある⁽²⁾が定められている。しかし、全介助を必要とする障害者が、自律・自立生活をする際に、24時間介護をこれらの費用でまかなうのはとうてい無理である。

ここで問題となるのは、所得保障における障害者間の差別的取扱いである。恩給法が適用になる旧軍人・軍属が障害をもつにいたった場合には恩給を受け取る。旧軍人・軍属の公務上の傷病に係る障害年金額は最高の特別項症の障

として是認させる悪循環を生み出している。

厚生労働省は、例えば、施設入所者は、在宅の者に比べて恵まれているから平準化すべきとする。悪い方にあわせるかのように描くが、明らかに高い給付を受けている者の存在にはなぜか口をつぐんでいる。私は、高い給付を受けている者の給付を下げると述べているわけではない。この研究が浅薄な視点で読まれると、障害者間の対立をあまりかねない。障害者間の対立をおおるつもりはないけれども、そのように使われることを私は恐れている。障害者間の平等を最低限保障するためにはまず社会保障における平等の保障を図ることが必要である。障害者間格差があること自体が、多数を占める(と思われている)非障害者による障害者への、立法などを通じた、差別的取扱いであるともいえる。

何らかの社会的援護を必要とする障害者においては、同じ種類・程度の障害をもつ者であっても、法制度上、厳然とした法的地位における格差が存在する。障害者と非障害者の間に格差、区別、差別が生じるからこそ何らかの是正措置が講じられてきた。しかし、障害者間にも格差があり、それらは国家法などにより厳然と容認されてきている。その格差は従来所与のものとして扱われ、格差が合理的か否かの総合的検討は必ずしも行われてこなかった。社会福祉事業法から社会福祉法への改正とともに、障害者関係法は措置制度を一部残したとはいえ、その大部分は利用契約制度に代わった。「身体障害者福祉法」、「知的障害者福祉法」および「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」の三つの法律に関わる障害者を対象とする「障害者自立支援法案」は、2005年の第162回国会(常会)で廃案となった。しかし、厚生労働省はこの法案が成立するものとして、2006年度予算を組んでおり、その後の第163回国会(特別会)で成立が目論まれ、2005年10月31日に成立した。同法は、三障害に対するサービスを平等に行うようにする法律であるといわれてきた。同法に真の障害者間格差を解決する機能があるのかを検討することは、日本法における障害者の法的地位に関わる格差を検討する点からも重要である。

障害(者)間格差を具体的に述べれば以下のようなものがあげられる。労働災害や公務災害等で障害をもつにいたった人は除き、障害者の所得保障

制である。高齢者を主に対象とする介護保険制度と障害者の支援費制度を統合させて、保険料徴収年齢を形式的には低年齢化して増収を図ろうと厚生労働省は動いてきた。しかし、現在のところ、これは成功していない。成功していない理由は、国民の利益が侵害されるための反対が多いというだけでなく、保険料の半分以上を負担する企業の高負担を嫌う「経済合理主義的」な論理がまかり通っているためでもある。であるから、国の立法が当面挫折したからといって、国民の運動のみによって高負担の策動がなされたかと理解するのは早計である。社会福祉制度が、どのような状況を作り出すかは、ひとり社会福祉を利用する者だけの問題ではない。国民の社会保障の権利を実現し、より豊かな福祉国家の礎が築かれるかどうかの分かれ道に我々は立っている。障害者間格差の検討を通じ、機会の平等とは何か、国民の社会福祉とは何かを問うためにこの研究を世に問いたいと考えている。

注記1 「害」の字をめぐる

この研究をまとめるときに、「障害者」という用語法について一言述べておく必要がある。

「障害者」という言葉に使われている「害」の文字には、多くの異論が出されている。「害」はそこなうといったマイナスイメージがあるので、「障がい者」と表記したり、「しよがい者」と表記したりする例もある。法学研究者の中にも「障害者」と表記する場合もある。例えば高藤昭教授は、「障害者」という言葉には「害」という文字が使われており、「障害者」という用語を使うべきとされ、法令語、⁽⁴⁴⁾ 詠語、引用の場合を除き「障害者」の表現を用いたとされる。⁽⁴⁵⁾

「障害」はもともとは「障碍」であり、その用語は、古くは救護法（昭和4年4月1日法律第39号）第1条第四号の「精神又ハ身体ノ障碍ニ因リ労働ヲ行フニ故障アル者」（傍点筆者）にある。また、恩給法（大正12年4月14日法律第48号）別表第一号表ノ二の「特別項症四」では「身体諸部ノ障碍ヲ綜合シテ其ノ程度第一項症ニ第一項症乃至第六項症ヲ加ヘタルモノ」（同）とある。同表の他の部分では「心身障害」という用語を使っており、「障碍」を使っているのはこのみである。

「障碍」が「障害」になったことによる安易な言い換えが原因である。障害者という用語が同じ「害」が使われたことによる安易な言い換えが原因である。障害者という用

害をもつ者にあつては972万9100円（2004年4月1日現在）である。⁽⁴³⁾ 労働災害・公務災害等により障害をもつにいたった場合には本人が労働していたときの平均賃金を基に障害補償給付（介護が必要な場合給付される介護補償給付は定額）がされる。両制度とも、本人が保険料を拠出する制度になっていないことは周知のとおりである。

これらの状況を見ると、障害をもつにいたった理由が国や企業への寄与度によって測られていると述べても過言ではない。障害者はそれぞれのニーズがあり、そのニーズに応じた種々の保障も必要である。しかしながら、このような障害者間の差別的な取扱いを放置したまま障害者法制が作られ、さらに障害者自立支援法は、⁽⁴⁴⁾ 弥縫策としての軽減措置を設けたとはいいながら、サービスの必要な者ほど利用料が増えるという状況になっている。ここに日本の障害者法制の問題点がある。障害者となった原因はさまざまであるにしても、自律または自立生活を送ろうとする障害者の間にあまりにも差がある場合に、真の平等な取扱いとは何かを再検討し、制度改正をしていく必要がある。

私の基本的な視点は、同種同程度の障害をもつ者で、同種同程度のニーズをもつ場合には平等な援護が行われるべきであるとするものである。障害者自立支援法は、その名前に反し、真に自立を必要とする障害者の自立を支援する法となっていないと私は考える。構造改革が声高に叫ばれるけれども、その根底には結果の平等を否定するだけでなく、個人個人の努力と競争が現代の閉塞状況を押し開くという発想がある。その根底には機会の平等がなければならぬ。しかし、非障害者においても、性、その育った環境、自己の持つ遺伝子などに左右され、機会の平等は「絵に描いた餅」にすぎない。しかし、障害（者）法制を検討すると、障害者にとっては、国家自らが、法令等により、障害者の機会の平等さえ最初から奪っている。この研究は、そのような問題を検討するものであり、障害者の機会の平等保障に少しでも役にたてれば望外の喜びである。

障害保健福祉制度の改革が声高に叫ばれてきた。しかもその改革は、介護保険制度見直しの動きと強引に連動させられようとしている。この二つの制度を統合させようとする意図を大きく大きくまとめれば、保険料の増収と諸費用の抑

障害や疾患で、その日常生活の中でのさまざまな活動や行動に支障を抱えていない人という意味である。⁽⁶⁸⁾ という説明がある。中立的な表現であるけれども、あえて反対概念を述べれば、「不健康」「異常」だということになる。また、障害児教育⁽⁶⁹⁾などでは、さすがに最近では使わないけれども、過去には「異常児」という言葉が多用されていた。「異常児教育」などの表現はその最たるものであった。「特殊教育」もその系譜に属するものであり、最近ではこれが見直され「特別支援教育」という用語が使われている。

私が「障害(者)」と「非障害(者)」という言葉を使うのは、さらに別の意味を持たせたためでもある。「障害(者)」という場合は「非障害(者)」(従来の一般的用語法で言えば「健常(者)」)の集団があって、そこから阻害ないし排除された集団として「障害(者)」が存在しているように思われてきた。円の中心にいるのは、「健常(者)」であるという感覚である。しかし、人間はその生命体として出現する前から、実は他者の何らかの介在がなければ、存在しえない。新自由主義的発想に立てば、個人が全く独立した存在であるかのように思われるが、実は、その個人をとりまき人々や種々の配慮・援助によつてのみ、その個人が存在しうるものが無視ないし軽視されている。マネーゲームで勝ち組が出るのは、その陰に多くの負け組がいるからであるのは、常識であろう。また、何らかの理由で水道、ガス、電気等のライフラインが寸断されれば、非障害者であっても生命の維持に多大な困難をきたすことは、1995年に起きた阪神淡路大震災を想起するまでもない。暗闇で非視覚障害者が点字ブロックにつまづいた例があり、点字ブロックと夜光物質を組み合わせたものが考案されたのは震災の経験によるという。

社会においては、障害者と非障害者が存在しているかのように思われがちである。しかし、人間は生まれたからといって、自己展開的に発達していくわけではない。例えば、言葉が発するようになるのは、周囲の者の発語の繰り返しと本人の学習の積み重ねによる。物体がその特徴をもつてとらえられるのも、学習の結果によるのである。何らかの理由で視力を失っていた者が手術などで、突然目が見えるようになっていても、物の形状をすぐには認識できないのは、この理由による。本人の持っていた「発達の手」が単に自己展開して「人間」になるわけではない。他者の介在により、障害が徐々に軽減され、一定の段階でその者が非障害者になるにすぎない。傷病や加齢によつてその人間が障害者になるのは、もともと人間の存在がそのようなものだからである。周囲の介在によつてもともと障害者である人間を非障害者たらしめているにすぎない。それゆえ、周囲の者が介在するにあたっては、契約など

語自体が貧しい内容の語彙であり、書名そのものに「障害をもつ人々」という用語を使つて配慮している例もある。このような例を見ると「障害者」という用語自体の変更を考えざるをえない。しかし、「障碍者」への言い換えを一つの案として否定しないけれども、代替案として私はベストだとは思っていない。視覚障害者用のカタライブライター表記は「シヨウガイシャ」であり、点字表記では「しょーがいしゃ」(点字には周知のように平仮名や片仮名の区別は実際にはなく、拗音の表記法が違うが、あえて書くところなる)であつて、漢点字を使わない限り、違いを区別できない。また「障害」を「障碍」に置き換えても、その実態が解決するわけでもない。私個人としては、英語の handicapped またはドイツ語の障害者にあたる Behinderte が「妨害されている者」という意味の言葉であり、国家および社会などから妨害を受けている者として「被妨害者」と呼ぶべきではないかと考えてきた。これは「国際生活機能分類」(ICF)の前身である、「国際障害分類」(ICIDH)への批判を念頭に置いたものでもある。しかし、「被妨害者」では、障害者だけが想定されると思えず、概念としては広すぎるように思われる。要援護者という言葉は法律用語ではあるが、障害者だけが要援護者ではなく、保険関係法規では不適當な用語となり、また障害者が常に援護を必要とする人々とは限らないから、これも適當ではない。そのため、本書では混乱を避けるためにも従来どおりの法律用語であり一般的に使われている「障害者」という言葉と文字を使わざるをえないこと、本書において使われている「障害(者)」は、法律に定められている定義を超えた内容を含む場合が多いこともあることを述べておく。

注記2 「障害者」と「非障害者」という表現について

本研究においては、「障害者」の反対概念として、「非障害者」という言葉を使えば使う。従来、「障害(者)」の反対概念として、しばしば「健常(者)」という言葉が意識的であれ、無意識的であれ使われてきた。しかし、「健常」の言葉を分解すれば「健康」で「正常」であろう。「健常者(けんじょうしや、able-bodied person)」とは、障害者・病者に対していわれる表現で、特定の慢性疾患を抱えていない、日常生活行動にも支障のない人という。これは通常、成人について言われる言葉で、子どもであれば、健常児という表現になる。ただし、これは normal person という意味ではなく、あくまで able-bodied である。「普通」というのは、障害や疾患がないということではない。普通の人たちは、その大多数が大なり小なり、疾患や外的、内的な障害と共存しているのが実態であり、健常者はたまたま今現在、