

厚生省はゴドウィンさんに 生活保護の適用を！

ゴドウィン裁判 〈資料集〉Ⅳ

《鑑定書》

- | | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------|----|
| 高藤 昭 | 外国人に対する生活保護の適用について
－医療扶助、とくに緊急医療扶助を中心に－ | 2 |
| 庄谷 怜子 | 生活保護の任務と80年代以降の保護運用上の問題点
－外国人排除の意味－
(ゴドウィン裁判・年表 1/関連新聞記事 36) | 24 |

ゴドウィン裁判は、1992年2月に提訴されました。くも膜下出血で緊急入院することになったスリランカ人留学生・ゴドウィンさんへの生活保護適用を求める裁判は、外国人の生存権を実現するための裁判です。第1審（神戸地裁）は、行政当局へ「外国人の生存権に何らかの措置を講ずることが望ましい」という注文は付けたものの、残念ながら門前払いの形での「却下」の判決でした。私たちは、当然、控訴の手続きをとり、舞台は大阪高裁に移っています。

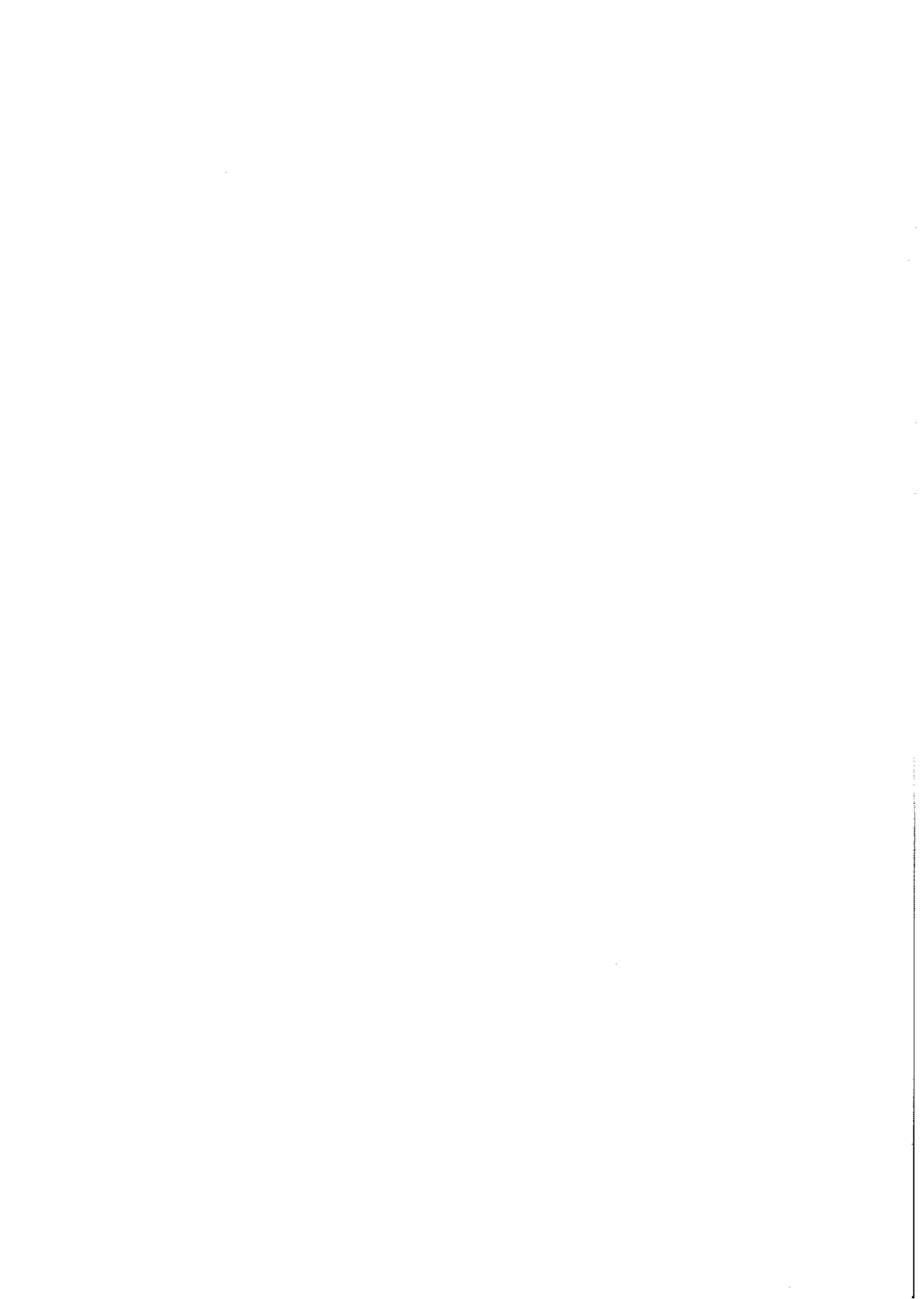
第1審で提出された高藤昭先生（法政大学）と庄谷怜子先生（大阪府立大学）の「鑑定書」を収録した資料集を作成いたしました。広く活用されることを望んでいます。お忙しいなか、鑑定書を書いて下さった両先生に心よりお礼申し上げます。

引き続きゴドウィン裁判へのご支援をよろしくお願いします。

1995年10月15日

外国人の生存権を実現する会





ゴドウィン裁判年表



- 1989年 2月 ゴドウィンさん (GODWIN CHRISTOPHER RAJH DAVID、1961.5.16生まれ) 来日
- 1990年 3月21日 ゴドウィンさんくも膜下出血で入院 (当時29歳、住所／神戸市灘区原田通2-4-1 城の内荘、神戸海星病院から同日、神戸大学付属病院へ)
- 3月22日 手術をする。結果は良好
- 4月13日 退院
- 4月24日 灘福祉事務所が生活保護の医療扶助決定 (保護開始日、3月21日、保護廃止日、4月14日)
- 5月29日 毎日新聞に報道される
- (10月25日 厚生省、生活保護は永住者・定住者に限るとの「口答指示」)
- 1991年 11月27日 神戸市監査委員会に監査請求
- 1992年 1月20日 同、「監査の必要は認めない」と決定する
- 2月13日 外国人の生存権を実現する会結成集会 (於／学生センター) 『資料集Ⅰ』発行
- 2月14日 提訴 (訴状を神戸地裁に提出)
- 6月 3日 第1回公判 (原告代表の意見陳述、被告の答弁書提出)
- 9月 2日 第2回公判 (原告準備書面(一)提出、答弁書への反論)
- 11月 4日 第3回公判 (被告準備書面(一)提出)
- 12月17日 学習会「国際人権規約と在日外国人の人権」
講師・芹田健太郎氏
- 1993年 2月 1日 第4回公判 (原告準備書面(二)および(三)提出)
- 3月 4日 学習会「在日外国人と生活保護」 講師・庄谷 怜子氏
- 4月27日 学習会「日本国憲法と在日外国人の生活保護」
講師・棟居 快行氏
- 5月10日 第5回公判 (原告準備書面(四)提出)
- 6月21日 第6回公判 (原告準備書面(五)および証拠の申立書＝証人申請＞提出、兵庫県裁判を傍聴する会第19回法廷ウォッチング)
- 9月 6日 第7回公判 (被告より証拠調べに対する意見書)
- 10月20日 第8回公判 (原告より被告意見書への反論書、藤井良二証人採用される)
- (11月25日 被告、藤井証人が採用されたので被告も証人として申請)
- 1994年 1月26日 第9回公判 (元神戸市生活保護課長・藤井良二証人尋問①、原告より求釈明申立書)
- 5月11日 第10回公判 (藤井証人尋問②)
- 8月 3日 第11回公判 (元厚生省生活保護課長・炭谷茂証人尋問)
公判後学習会 講師・高藤 昭氏
- 10月 5日 長田福祉事務所で勉強会 (講師／飛田)
- 10月 7日 第12回公判 (元灘福祉事務所ケ-ス-カ-・大橋秀男証人訊問)
- 11月29日 灘福祉事務所で勉強会 (講師／飛田)
- 12月21日 第13回公判 (高藤昭、庄谷怜子鑑定書提出)
- 1995年 3月27日 第14回公判 (原告、被告最終準備書面提出、結審)
- 6月19日 第15回公判、「判決」
- 6月27日 大阪高等裁判所に控訴
- 11月 9日 控訴審第1回公判

外国人に対する生活保護法の適用について

一 医療扶助、とくに緊急医療扶助を中心に一

法政大学教授 高藤 昭

1

はじめに

本件は、神戸市（＝福祉事務所）が、外国人に対する生活保護の運用措置を定めた昭和二十九年社会局長通達（昭和二九・五・八、社発三二二号。以下「五四年通達」という。）に基づき、一九九〇年三月、スリランカ人、クリstofアール・ゴドウィン氏に対しその保護措置を開始したところ、その後、同年一〇月に外国人に対する生活保護の適用範囲を九〇年六月の改正出入国管理及び難民認定法（以下、「出入国管理法」という。）別表第二に該当する外国人に限るとする厚生省の口頭指示（以下、「九〇年口頭指示」という。）が出され、このため同市はその保護措置にかかわる医療費を国に請求することができず、

その費用は結局同市が負担することとなったことをめぐり、その不当性が追及されているケースである。

したがって、本件ケースは、直接的には、九〇年口頭指示によって、一外国人に対する事実上の国の生活保護法の適用が外されたことから発した事件であるが、その根本には、一九五〇年の制定以来、政府が現行生活保護法の適用について外国人を正規の対象者として扱ってこなかった問題が存在している。すなわち、本件には、まず現行生活保護法制定以来、政府が外国人を正規の適用対象者から外してきたことと、さらに五四年通達による運用措置も九〇年口頭指示によって限定したこと（政府側は従来の方針を確認したにすぎないとする。）との二重の法理論上の問題が存在する。

2

そこで、以下、まずこの過程を追跡してその政府のとってきた外国人排除措置の法理論的問題点をあきらかにしたのち、この二つの問題について、国際化の進展した現状を踏まえて法的にその是非を検討し、諸外国の例をも参照しつつ、私なりの意見を具申することとする。

なお、平成六年八月三日の本訴訟第一一回口頭弁論において、被告指定代理人川口氏が

証人の元厚生省保護課長炭谷氏に平成元年六月五日発行の雑誌「週刊社会保障」中の第一五回日本社会保障法学会の紹介記事を示し、これに依拠して、生活保護は制定当初から不法入国者には適用しておらず、これは学者の間でも周知の事実ではなかったかの質問を発して同証人から肯定的証言を引き出している。しかし、その記事が紹介している学会報告は実は私の報告である。そして生活保護は不法入国者には不適用であったとの事実は私が厚生省の係官へのヒアリングで調べたもので、それをその学会において初めて指摘したものである。つまり、その不適用の事実は厚生省係官から出たものであり、したがって、各市町村で実際にも不適用であったか否かも不明で、学会には私が初めて報告し、したがって大多数の学者はこのとき始めてこの事実を知ったものであって、まだ周知の事実ではなかったことを、憤慨の意をこめて申し添える。

3

一 外国人への生活保護法不適用の経緯

現行生活保護法制定前の公的扶助法たる昭和二年制定の旧生活保護法は外国人にも適用されていた（一）。同法は、戦後の国民の窮乏状態に対応するものとして、連合国軍総

指令部の指導のもと、わが国初の公的扶助責任立法といわれた一九二九年制定の救護法をさらに一段と整備、発展させた立法であった。いうまでもなく、この法制は社会保険や社会手当等の生活保障措置が受けられない者にとっての最低生活確保のための社会保障における最後のほう翼である。保護の種類は救護法と変わらなかったが、国庫補助率は八割（原則的な費用負担者は市長村または都道府県。救護法では五割）とされ、国家責任原理がいつそう強く出されたものであった。ただし、①能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者、②素行不良な者、は対象から除かれたこと（二条）と、保護の請求権の規定が欠落していた点に大きな欠陥があった。

4

一九五〇年制定の現行生活保護法は、これをさらに前進せしめたもので、①費用の八割を国庫負担とするとともに（七五条）、②すべての国民に無差別平等の受給権を保障し（二条）、さらに、③その保護の基準として「健康で文化的な最低限度の生活水準維持」を明記したこと（一、三条）が特徴的であったが、これとともに、厚生省当局は、同法を外国人には適用しないこととしたのである。

その理由として、厚生省当局者は、「形式的にはこの制度が憲法第二五条に淵源するか

(1) このことは、昭和二年九月一六日、厚生省発社第一〇六号「生活保護法施行に関する件」で、つぎのように確認されている。

「本法による保護は、差別的又は優先的な取扱いをせず平等に保護するものであるから、宗教的社会的又は国籍等の関係で不利な取扱をなさないこと。」

なお、一九四八年二月一日現在で生活保護を受給している外国人の数はつぎのとおりであった。(小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』(昭和二五年、日本社会事業協会)六〇頁から転載)。

国籍	人員	国籍	人員
米 国	一〇(人)	ド イ ツ	二〇
英 国	三	蒙古人民共和国	一
ベルギー 国	一	ポルトガル	一
ブラジル 国	四	ポーランド	一
中 華 民 国	八九	ソビエト連邦	六
オ ラ ン ダ	一	トルコ	五
フィリッピン	三三	白系ロシア	三
台湾 省	一八	無国籍	一〇

(2) 小山前掲書五一頁。このすぐ後で、「但し、この点は国際連合憲章及び国際人權宣言との関係において研究さるべき問題であろう」とされている。

(3) これらの通達の主要部分はずつぎのとおりである。

① 社乙発九二号(小山進次郎前掲書六〇頁)

「右以外の日本国民でないすべての者は、本法の適用対象とはなり得ないものであること。但し、その困窮の状態が現に急迫、深刻であつて、これを放置することが社会的人道的にみても妥当でなく他の公私の救済の途が全くない場合に限り、当分の間、本法の規定を適用して保護して差支えないこと。この意味は、その者が一般国民に認められた保護を受ける権利はなく、恰も旧法におけるが如き反射的利益を受けるに止まるものであること。」

② 社乙発一九〇号(傍点筆者)

「一、昭和二年二月二七日附SCAPIN第七百七十五号「社会救済に関する件」

寛書（別紙）の趣旨は、日本に居住する外国人についてもその者が生活に困窮する限りその救済の主たる責任は日本政府にあると解釈されなければならないものである。

従って生活に困窮する外国人に対する衣食住、医療その他につき最低限度の生活を維持するに足る措置が、日本政府の責任において、諸種の社会福祉対策により確保されなければならない。

一、前項の趣旨を実現するための方策として、外国人にして生活に困窮する者に対しては、必要に応じ、夫々の法律の建前とするところに従って、或いは生活保護法を準用して必要と認める保護を行い、身体障害者福祉法、又は災害扶助法を適用して必要と認める援護を行うものとする。」

9

（4） 小山前掲書五六頁

一 外国人の生存権・社会保障権の権利主体性について

（一） 判例・学説の動向

右の外国人の生存権・社会保障権を否定する政府（厚生省）見解は、その後、政權担当

者の交替にも拘らず不変のまままで今日に至っている。そしてこの政府見解は、最近まではその後の判例、学説の見解とも一致していたが、学説においては、近年、変化がみられるようになった。

〔判例〕

外国人が生活保護法の適用対象となるか否かを直接争ったケースとして、東京都足立福祉事務所長事件（東京地裁・昭和五三・三・三一）ではつぎのように判示して、右述の政府の立場をより明確化して支持した（5）。

10

「旧法の下における生活保護は、その受給は反対的利益の享受にとどまり、慈善的、恩恵的色彩を有するものであったが、現行法はこれを改め、国民に生活保護を請求する権利があることを規定し、不服申立ての制度を設けるなど社会保障の制度として確立したことに伴い、その適用対象を「すべての国民」、「すべて国民」と規定するに至ったものであること、また現行の生活保護法による権利は、日本国民の生存権につき定めた憲法二五条の理念に基づくもので、自立の困難な国民の生存のために、国が積極的な保護を与えると

いう社会政策に由来するものであることからみると、現行法の下において前記文理解釈を

超えて外国人もまた生活保護法の適用の対象となると解釈する余地はないものといわねばならない」

だが、判例は憲法上の基本的人権一般についての外国人の権利主体性については、回法上の権利主体としての「国民」の表現にもかかわらず、かなり早い時期から、つぎのように、これを認めてきている。

① 張貞遺事件・最一小判・昭和二五・一一・二八（民集四卷二二号、六八三頁以下）

「いやしくも人たることにより当然享有する人権は不法入国者と雖もこれを有するものと認むべきである」（外国人の裁判を受ける権利が争われケース）。

② 宗永吉事件・最大判・昭和三五・一一・一八（刑集一八卷九号、五七九頁以下）

「わが憲法一四条の趣旨は、特段の事情の認められない限り、外国人にも類推さるべきものと解するのが相当である」。

③ マクリーン事件・最大判・昭和五三・一〇・四（判例時報九〇三号、三頁以下）

「憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留している外国人に対しても等し

く及ぶものと解すべきであり」

しかし、その基本的人権が生存権となると、後述の学説の影響からか、つぎの諸判例に見られるように、これを外国人に認めないのが通説となる。

④ 塩見訴訟第一審・大阪地判・昭和五五・一〇・二九（判例時報九八五号、五〇頁以下）

a 「国民の福祉を図ることは、本来その国の政府の責務であつて、他国の政府の責務ではないとする思想は今日なお世界各国において有力な思想」であること。

b 「障害福祉年金は……経過的、補完的なものであり、費用は全額国庫負担であるから、右年金の対象者を日本国籍にある者に限られるべきである。」

以上などから外国人を対象とするか否かは立法裁量の問題で、対象としなくても裁量権を著しく濫用したものではない。

⑤ 金訴訟、豊田訴訟（併合審理）第一審・東京地判・昭和五七・九・二二（行裁集三三卷九号一八一四頁、一八四六頁）

「社会保障に関する権利、いわゆる社会権については、もつぱら権利者の属する国家

によって保障されるべき性質の権利であり、当然に外国によつても保障されるべき権利を意味するものではない」

⑥ 金訴訟控訴審・東京高判・昭和五八・一〇・二〇 (判例時報一〇九二号、三二頁以下) ……第一審判決を承認

⑦ 塩見訴訟控訴審・大阪高判・昭和五九・一二・一九 (判例時報一一四五号、三頁以下)

一国の国民の生存権の保障はまずその者が属している国の責任であつて他国の責任ではない。

⑧ 塩見訴訟上告審・最一小判・平成元・三・二 (判例時報一三三三号、六八頁以下)
障害福祉年金は「全額国庫負担の無拠出制の年金であつて、立法府は、その支給対象者の決定について、もともと広範な裁量権を有しているものというべきである。加うるに、社会保障上の施策において在留外国人をどのように処遇するかについては、国は、特別の条約の存しない限り……その政治的判断によりこれを決定することができるのであり、その限られた財源の下で福祉的給付を行うに当たり、自国民を在留外国

人より優先的に扱うことも、許されるべき」とと解される」

以上の判例中、④、⑥、⑧において財源の理由により外国人を排除することを正当化していること―これが後述のアメリカにおける特別公共利益理論 (Special Public Interest Doctrine) である―に注目しておきたい。

〔学説〕

もつとも影響力の強かつた学説はつぎの宮沢俊義説であつた。

「それ (社会権―筆者) が人権である以上、外国人も、日本国民と同じようにそれを享有することは、当然である。ただ、それらの人権は、国家の任務と不可分の関係にあるものであり、その保障は、もつばらその人の属する国の責任であり、それ以外の国の責任ではない。」 (6)

これが学説のみならず判例をもリードすることになった (7) ことは前掲④、⑤、⑥、および⑦の判例から明らかである。しかしこの学説にも最近変化があらわれた (8)。私見もその一つであり、それについては後述することになるが、とくに注目されるのは憲法

わが国における生存権の理解は、それを法的権利とするにせよプログラム規定とするにせよ、国民の国家に対する請求権で、国家はこれに対応する責務を負うとするものである。生存権におけるこの国家と国民間の権利義務関係の重要性はいうまでもない。社会保障制度への国庫負担はこの国の責務の現れである。

しかし、社会保障の中心である社会保険の領域についてみれば、その保険料負担関係のなかに、高所得者→低所得者間、健康者→病弱者間、若壮年者→高齢者間、健康者→障害者間、使用者→労働者間のように社会構成員中の相対的有利者から不利者への援助関係¹¹社会連帯関係が組み込まれており、これが社会保険を私保険と大きく異ならしめるものとなっている。国家はこの場合、そのような社会連帯関係を社会保険の形に組織するだけでよい。こうして社会保険の基本原理は社会連帯原理と理解される。

全額公費負担の生活保護のような制度についても、その財源は結局、国家がその上に存立する社会の構成員から税の形で調達される。その税の中心にある所得税は、累進課税という社会連帯原理をおびた形をとっている。生活保護制度が経済学者から所得再分配制度と捉えられる所以である。

このような社会連帯関係は素朴な形では他人への愛情¹²人間愛の発現として社会あるところ常に存在する(社会の原理)。その社会の規模が大きくなると社会連帯関係の成立には国家権力が不可欠となる。これが現在の国家的社会保険であり、それに国家独自の責任の現れとしての国庫負担が加わる。これが社会保障である。

このように、生存権は社会の原理として国家以前に存在するもので、もともと国民や国籍の概念とは無縁である。国籍や、まして在留資格のいかんをとわず、社会はその構成員すべてを包括して保護をなす。この社会の規模の究極に世界社会が現れる。これが現段階で、いまや、人は世界のどの国にしよう世界社会の一員として、権利として保護される。これが生存権の人類普遍性である。それを規範として推進するものが、とりあえずは、内外人平等待遇の原則と理解される(17)。

ところで、奇妙なことに、同じ生存権的基本権でも労働基本権、とくに労災保障(補償)請求権を保障する法系列たる労働基準法と労災保険法は現在不正規入国外国人にも適用されている。これは、わが国でも労基法上の権利が、いやしくも労働者であれば入国の正規、不正規を問わず、また臨時的、一時的労働者を含め、誰でももつ権利(労働基準法はすべ

の自然法的理念や国際主義を論拠として外国人の生存権享有主体性を強調する小川政亮説（9）と次のように主張する中村睦男説である（10）。

「基本的には第三説（外国人にも生存権を認める説―筆者）が妥当であると解しているが、外国人に生存権が保障されるといっても、保障される生存権の内容および外国人の種別によって、保障の程度に差別があることを認めなければならない。まず、生存権の内容については、生存権のうちでも、人間として最低限度の生活にかかわる部分と、より快適な生活の保障の部分とを分け、前者の部分については、立法目的の重要性と、立法目的と手段との間に実質的な関連性があるかどうかを事件の具体的事実に基づいて判断してゆく、中間の審査基準である「厳格な合理性」の基準が妥当するのに対して、後者の部分については、立法府の広い裁量を前提にする、緩やかな審査基準である「明日の原則」（原文のママ―筆者）ないし「単なる合理性」の基準が妥当するのである。」

（二） 基本的人権と内外人平等待遇の原則

以上のように、学説には最近外国人の生存権の権利主体性を認める説が現れているが、政府見解や判例は依然としてそれを否定する。目下のところその支柱的理論は宮沢説であ

る。しかし理論といっても右にみたごとくその説明はきわめて簡潔かつ不明快であつて（人権である以上外国人も享有するとしながら、その保障は母国の責任で外国の責任ではないとする）、その真意を汲み難い。察するところ、この理論は、国家の不作為によつて保障される自由権と異なつて生存権の保障は国家の予算も伴う積極的行為を要する（「国家の任務」とはこのことか。）ところに着目されたものであろう。それは、いまだ、いわゆる国際化が進んでいない時代の旧来の国民国家体制―世界が一定の領土と国籍、国民の觀念を前提とする独立国家を単位として構成され、それぞれが自己の利益を求めてせめぎあつている世界体制と理解する―を前提とすれば当然のことかもしれない。各国は自国民のみを保護しておればよく、自国にまぎれ込んだ外国人についてはまったく関知するところではない。他国人はその母国が保護すべきものである。これが宮沢説の本意と解される。

しかし現実の問題として遠く異国の地にある自国民に母国が保護の手を差し延べるのが不可能なことは、わが国が在外邦人に生活保護を適用していない一事によつて明らかであるが、より根本的なことは、国際化が進展し、とくにヨーロッパ統合にみられるような国民国家体制の動揺段階において、はたして宮沢説が維持できるかである。いまやモノ、

カネとともにヒトの国際的流動は常態化した。人は国家の枠と觀念を越えて行動する。

このような段階にいたって現れた国際規範が内外人平等待遇の原則である。この国際規範が現れたのはそれほど新しいことではない。ILOはその設立当初（一九一九年）から最弱者たる移民労働者保護のためにこの問題に取り組み、一一八号条約（社会保障における内外人平等待遇に関する条約、一九六七年、わが国は未批准。）を中心とする多くの条約勧告を採択し、その世界的推進に努めた（11）。

国連本部も同様で、設立後まもなく採択した「世界人権宣言」（一九四八年）のなかの冒頭部に権利と自由における内外人平等待遇原則を掲げた（二条一項）。これには法的拘束力はない。そこで一九六六年に法的拘束力のある条約として採択した二つの国際人権規約、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（A規約）および「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（B規約）のなかでそれぞれ内外人平等待遇条項を設けた。A規約の二条二項、B規約の二六条がそれである。そしてわが国もこれを一九七九年に批准している。もともと国連憲章そのもののなかに目的条項として内外人平等待遇の原則が規定され（一条三項）、その実現は国連の設立目的の重要な一環である。

この内外人平等待遇の原則とは、人がいつ、どの国に行こうと、その国の保護をその国の国民と平等に受ける体制の確立を志向するもので、ただちに国民国家体制の解体までは求めないまでも、国家、国民、国籍など国民国家体制上の觀念の超克、止揚の方向性をもつものである。したがって富沢説に代表される、旧来の国民国家的觀念に立った外国人の生存権享有主体性の否定は、この内外人平等待遇の原則とまったく正反対の方向を向いたものである。

この国際規範の出現と生活保護の外国人適用排除との対立關係は、現生活保護法の立案当局者が制定当初から危惧していたことであって、「この点（外国人への適用拒否―筆者）は国際連合憲章及び国際人権宣言との關係において研究されるべき問題であろう」とし（12）、さらに「前述の国際連合憲章との關係……等を考えると講和条約が成立し、この問題が確定的に解決される迄はこれ迄通り、生活に困窮する外国人があつたならば、一応その国の外交機関に連絡し、それで解決しない場合はこの制度によって保護すべきであろう」と述べている（13）。

しかも、この国際人権規約は既批准のわが国に対しては法的拘束力をもつ。その効力は

B規約が即効力をもつことに問題はないが、社会保障権を含むA規約は漸進的達成（原文では、achieving progressively）でよいとする規定（二条二項）があるため、外国人への社会保障権の保障も漸進的でよいとする誤解が生じていた。その点は前掲判例④での最高裁でも同様である（14）。

しかしA規約は、そこに規定される権利の実現は漸進的でもよいが、実現された権利の外国人への適用までも漸進的であつてはならず、即時的でなければならないことは同規約二条二項の制定経過（15）をみても、また同条三項が、発展途上国においては外国人への差別的適用を容認していることとの対比からみても明らかである。この点、学説には私の知るかぎり、異論をみないところである（16）。

こうして、わが国はこの条約批准の時点から内外人平等待遇実現の国際法的義務を負っているのであり、このことが無視されてはならないのである。条約と憲法その他の国内法との関係については議論のあるところであるが、憲法の次元においては、その前文の国際協調主義および同法九八条二項により、A規約二条二項、B規約二六条の内外人平等待遇原則に即した同法自体の解釈がまず要求されていると解される。そして、その当然の結果

19

として、生存権・社会保障権は外国人も享有すると解されるべきことになるのである。

しかもこの場合、A規約同項が「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が……いかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する」と規定し、またB規約同条では、「いかなる差別に対しても……平等かつ効果的な保護をすべての者に保障する」としている以上、外国人の在留資格や入国の正規、不正規をとわず、すべての外国人は生存権・社会保障権を享有すると解されなければならない。その結果として、生活保護法はすべての外国人に適用されるべきことになる。

この生活保護の外国人への適用は、すでに憲法や国民年金法一条、二条でなされているように、生活保護法上の「国民」を「住民」あるいは「居住者」というほどに読み替えればよいのである。

（三） 生存権の人類普遍性

右のような国際規範との関係から離れたとしても、生存権・社会保障権はもともと人類社会に普遍的な性格をもっている。それは自由権が第一義的には国民の国家に対する関係で生ずるものであるのに反し、生存権は社会との関係で生ずるところに由来する。

20

ての労働者に適用される。）、換言すれば、およそ労働者として、世界中どこでも普遍的にもつ権利として認識されていることを意味する。ではなぜ狭義の生存権にはこれが認められないのか。察するところ、右の民法上の権利の保障の経費は原則的に使用者負担であつて、国費支出は不必要であること、高沢教授流に言えば、労災保障は国の任務に関係がないということに帰するようである。そしてこのことは前掲判例④b、⑤にみられるものとしてさきにも触れたように、国の財産の社会保障給付人の配分は国民に優先的になさるべしとの理論—アメリカの特別公共利益理論（special public interest doctrine）—につながっている。

23

アメリカにおけるこの理論は、州にすべての人の平等待遇を義務づけたアメリカ憲法修正第一四、第一條の第三段に対抗する州側の外国人排除の理論として、判例も認めていたものであつた。この理論を一言でいえば、州の構成員によつて提出されて蓄えられた財源は州の構成員の福祉のために保有、使用されるべきものとの考えであるが、これにやがて疑念がもたれるようになる。そして一九七一年に、これを否定する最高裁判決が現れた。州はその施策の財源確保のため支出抑制はできようが、「それを市民間に不愉快な区別

（invidious distinction）を設けることによつて行つてはならない」、また「福祉財源の節減は他方の不愉快な差別を正当化することはできない」、さらに「平等保護の観点からは外国人も市民も同様に人なのであるから、財政的配慮はもはや差別を正当化しない」とするものであつた⁽¹⁸⁾。これによつて少なくとも州レベルでは外国人排除は不可能となつたが、ここでの判示はまさに人としての普遍的平等性、すなわち、アメリカ居住者は、その市民権や国籍いかんにかかわらず、すべて人として平等に扱われるべきであるという法理がうち出されたものである。

24

ここで強調したいことは、アメリカが判例によつて特別公共利益理論を超克したようにわが国もまたそれをなすべきときにあるということである。それは、いままでわが国の判例、学説を支配してきた国民国家的感覚からのわが国の脱却を迫るものである。すでに社会保険の領域では内外人平等待遇は、少なくとも形の上では実現されている。残されているのは最低生活保障＝生存保障の社会保障における最後のほうに属する生活保護の領域である。そのなかでも緊急性を有する緊急医療扶助の適用が喫緊の課題である。

今日、わが国はアメリカとともに経済大国であり、世界から利益を得て経済的に繁栄し

ている。いまや、人権保障の面でも先がけて世界に真摯すべき義務があることを強く意識しなければならない。

- (5) 行裁集二九卷三号、四七三頁以下。
- (6) 高沢俊義『憲法Ⅱ』（有斐閣、法律学全集、昭和三四）一三六頁、新版（昭和四六年）二四一頁。
- (7) これに同調する学説としては、清宮『全訂憲法要論』（法文社、昭和三六年）一〇八頁、作間「外国人の基本的人權」（法学教室三期七号）一〇九頁、荻野『基本的人権の研究』（法律文化社、一九八〇年）二五二頁以下など。
- (8) この変化については、中村睦男「外国人の生存権・社会保障権の権利主体性」（日本社会保障法学会誌、「社会保障法」第五号、一九九〇年）五七頁以下参照。
- (9) 小川政亮『家族・国籍・社会保障』（勁草書房、一九六四年）一八九頁以下
- (10) 中村睦男前掲論文、六六頁以下。
- (11) 詳細は、高藤『社会保障法の基本原理と構造』（法政大学出版局、一九九四）二

六二頁以下参照。

- (12) 小山前掲書五一頁以下
- (13) 同右、五六頁
- (14) 最高裁はつぎのように判示している。

「これ（A規約九条十筆者）は、締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、右権利の實現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。このことは、同規約二条十が締約国において「立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な實現を漸進的に達成する」ことを求めていることから明らかである。したがって、同規約は国籍条項を直ちに排斥する趣旨のものとはいえない。」

ここではA規約九条の社会保障権は漸進的に達成すればよいとの条項（同規約二条十）の趣旨がそのままその権利の外国人への平等適用の関係にすり替えられている。すなわち、権利の漸進的達成と、外国人への平等適用の関係とが混同されるという誤りがまず

おかされている。

- (15) A規約制定過程において、レバノン、モロッコから、平等原則の即時的適用は行き過ぎであるとの趣旨からの修正案が出されたが、それは憲章に反し、とくに非独立地域で深刻な乱用の恐れありとして反対され、撤回された（外務省国際連合局社会課『国際人権規約成立の経緯』昭和四三年、一五頁）。そして、その考え方としては、

「規約に宣言された権利の実現が漸進的でなければならないとしたら、これらの権利の漸進的実施の過程においていかなる差別もあつてはならないことは同様に明確でなければならないというのが、その基本的な考え方である。」とされた（同書、同頁）。

- (16) 高野『全訂新版国際法概論上』（昭和六二年、弘文堂）二九七頁、宮崎繁樹「法学七十三号昭和五四年五月臨時増刊」（逐条解説）五七頁、芹田健太郎「国際的人権規約の意義とその概要」（法律時報五一巻八号三四頁）、多谷千香子「社会権規約委員会」（Human Rights international no.2.）七一頁など。

- (17) 詳しくは、高藤前掲書三二二頁に参照。

- (18) *Graham v Richardson, Sailer v Leger and Jarvis*, 403 US 365, 29 L Ed 2d 534,

91 S Ct 1848 (1971) . 詳しくは、高藤前掲書三三三頁以下に参照。

三 生活保護法の諸原則について

つぎに第二の問題として、九〇年口頭指示について、その根拠とされた理由とともに私見を申し述べる。

これは九〇年六月施行の出入国管理法の改正によって外国人の在留資格が別表第一と第二に別けて整理されたのを契機に、従来五四年通達によって生活保護を準用してきた外国人の範囲を別表第二に該当する者（永住者等）に限定し、ゴドウィン氏のような留学生を明確に除外したものであるが、この留学生を除外した理由として、当時の厚生省担当課長は、平成六年八月三日の本法廷に証人として出廷し、①生活保護法一条において、同法の趣旨目的として自立助長が記載されているところ、留学生は活動が制限され、その前掲を欠くこと、②同法四条の補足性の原則により、支給には稼働その他あらゆる能力を活用しなければならないとされているところ、留学生はその能力活用が不可能であり、また資産調査、扶養調査も困難であること、③同法二七条、六〇条で生活向上のための努力をすべ

き旨が規定されているが、留学生については、これも事実上できないこと、の三点を指摘した。そこで、以下順次これらを検討する。

(一) 自立助長の原則

この原則は、原因のいかんを問わず、生活困窮に陥った者に、全額公費で最低生活を保障する伝統的な公的扶助制度としての生活保護法の根本にかかわる原則である。この法の目的規定たる第一条において、国による国民の「最低生活の保障」とともにその「自立助長」をも掲げているのであるが、これは公的扶助法の目的規定として、第四条の補足性の原則とともに当然の規定である。すなわち、公的扶助は、例えば社会保険方式による年金と異なり、極力受給者の困窮状態からの脱却を図り、給付を終了させることを理想とするからである。この趣旨から、同法はその対象とする「困窮のため最低限度の生活を維持することができない者」(一二条以下)、すなわち、自力で最低生活を確保することができない状態にある者に対して所得保障たる金銭給付によってまず最低生活を確保し、これとともに、可能なかぎり自立した生活が確保できるよう援助すること、すなわち自立助長を

29

図ることになるのである。

しかしこの自立助長は、それが可能な者に対してなされるのであって、例えば不治の病に罹患した者、疲たきりとなった高齢者のように自立不能となった者を適用排除するものではない。むしろそのような自立不能の悲惨な状態に陥った者を救済することにこそこの種の制度の存在理由があるのである。その意味で、生活保護制度にとって「最低生活保障」が第一義的原理であるのに対し、「自立助長」は第二義的な原理と位置づけられる。

この自立助長について、立案当局者はつぎのように述べている(19)。

30

「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てて行くことである。助長という以上それ、いう内在的可能性を有っている者に対し、その限度において言われるものであって、そのような可能性の態様や程度を考えず、機械的画一的に一つのことを強制するものでないことは申すまでもない。」(傍点筆者)

これを外国人についてみれば、たとえ留学生のような一時的な滞在者であっても、また在留資格との関係で活動能力に制約があったとしても、困窮状態にある以上、さきに述べた生存権の人類普遍性にかんがみ、ともかく最低生活の保障をなすことが同法の第一義的

使命である。そのうえで、その外国人の滞在形態その他の客観的状況に応じ、可能なかぎり自立が助長されるべきことになる。とくに生死にかかわる病状にあるときはなにをいっても直ちに医療扶助による緊急医療が提供されるべきである。このような場合、その病気を治療すること自体がその外国人の自立助長になるのである。

(二) 外国人と補足性の原則

資産、能力その他のあらゆるものを活用することが受給要件とされる原則＝資産、能力活用の原則（四条一項）に代表される補足性の原則は伝統的公的扶助の基本原則である。しかしその具体的適用は、形式的、画一的になされては制度の命取りになることは今年（九四年）夏の埼玉原槻市のクロー事件からも明らかである。そのケースが緊急医療を要するような急迫した状況にある場合は即座に保護措置がとられなければ被保護者の生命を失わせることにもなりかねず、資産・能力テストはとくに現実に即して柔軟になされることが求められる。外国人のこのような場合のテストのあり方や方法は、過去の実績（九〇年口頭指示以前には非定住者（出入国管理法別表第一該当者）にも適用されてきたことは、本法院一九九四年八月三日の証人尋問における原告側弁護士からの指摘で明らかである。）・経験からすでに解決されているはずである。この点は先進諸外国ではすでに克服されているところである。

要は、出入国管理法の追求する法的価値よりも一個の人間の生命を保全する価値の方が優先させられるべきであるということである。たとえ同法上の制約があっても、その制約の枠内で資産・能力の活用がなされればよいと解する。

(三) 生活保護法二七条、六〇条の問題

二七条は、保護の実施機関が、生活の維持、向上その他保護の目的達成のために必要な指導又は指示をすることができるとする（一項）規定で、しかもそれは必要最小限度に止められるべしとされ（二項）、さらにそれは被保護者の意に反してはならない（三項）ものである。この規定の外国人への適用には問題がない。

つきに六〇条は、被保護者は能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努むべしとの規定である。財源が全額公費負担であることからの当然の規定である。この規定の外国人への適用については、自立助長の原則と同様、出入国管理法上の枠のなかで可能な限度まで努めればよく、またそれは必要なことと解される。

以上、九〇年口頭指示が五四年通達による生活保護の適用の対象となる外国人の範囲を限定した理由としてあげられた三点について検討したが、いずれもその限定の正当な理由とはならないことが明らである。厚生省当局の態度は生活保護の外国人への適用範囲を極力限定しようとする意図が先にあつて、それを無理に正当化しようとしたとの印象が強い。出入国管理法で別表を第一と第二に分けたのは、生活保護の適用範囲限定の目的のためではなかったはずである(20)。生存権の人類普遍性の立場から生活保護法を外国人に適用しようとする場合、その在留資格とは無縁である。

33

くり返すが、一個の人間の生命救済の原理は至高の原理であり、すべてに優先させられるべきである。

(19) 小山前掲書、五四頁以下。

(20) 本改正の目的は、従来、一八種類あつた在留資格を、「我が国社会の国際化及び外国人の入国・在留目的の多様化等に的確に対処するため、その種類及び範囲について全般的な見直し」をおこない、「在留資格を合計一八種類とする」とともに、既存の在留

資格についてもその活動範囲を拡大する等の整備を行った」ものである。(「時の法令」一三八三号八頁、法務省入国管理局・片山義隆氏執筆)

四 先進諸外国の立法例

以下、主要先進国の社会保障法中、わが国で生活保護に当たる公的扶助制度上の医療扶助、とくに緊急医療扶助を中心に述べる。

(a) アメリカ(21)

アメリカでわが国の医療扶助に当たるものはメヂケイド(MEDICAID)で、これは子もち家族、老人、視覚障害者で、医療を受けるに足る所得をもたない者に対し、費用償還の形で、医療扶助を州に実施させる制度であるが、一九八六年から、在留資格のいかんをとわず、不正規入国者を含めたすべての緊急医療を要する外国人に適用されるようになった。

(b) イギリス(22)

イギリスの独特の医療制度たる国民健康サービス(NHS)が、グレートブリテンに住むすべての通常居住者である移民で医療扶助を要する者には、居住権の有無や、国籍のい

34

かんをとわず、無料で提供される。ここで「通常居住者」とは、期間の長短を問わず、正規の生活の一部として、定住を目的として家で暮らしている者をいう。一ヶ月程度でもよいが休暇旅行者は除外される。

通常居住者でない者は費用の負担が求められるが、EU構成国民のほか、入院しない緊急医療、精神病患者、一定の伝染病患者は移民としての身分とは無関係に無料とされる。

(c) オランダ (23)

社会扶助は、正規入国者には適用され、不正規入国者には原則的に適用はないが、緊急性の高いものには適用されている。

(d) ドイツ (24)

連邦社会扶助法第一二〇条一項一文中で、ドイツ人以外でドイツに事実上滞在している者には、生活扶助、医療扶助、妊産婦扶助、介護扶助が支給される。事実上滞在していればよく、ドイツの通過者、観光のための旅行者でもよい。ただし、社会扶助を受給する目的でドイツに入国した者はその請求権を失なう(同文但書)。しかし、その目的をもつか否かは給付主体側で証明しなければならない。

(e) フランス (25)

医療扶助も含んだ社会扶助(AIDE SOCIALE)は、フランスに居住するすべての人に適用されるのが原則で(家族及び社会扶助法典一二四条)、国籍要件はない。居住の意味は、ごく一時的なもの(26)は除かれ、最小限の継続性(stabilité)のある滞在が必要である。医療扶助(AIDE MEDICALE)には入院療養扶助(AIDE MEDICALE HOSPITIERE)と自宅療養扶助(AIDE MEDICALE A DOMICILE)とがあるが、前者は不正規入国者にも適用され、また一般的な居住期間要件はない。ただし、病氣治療の目的で入国した者―それを判定するために各県で設定した一定の居住期間を証明できない者―は受給できない。後者は三年間の居住期間を要求する。しかし社会保障たる疾病・出産保険には入国の正規・不正規を問わず加入できる。

(先進国例のまとめ)

以上に見られるように先進国の社会扶助としての医療についての内外人平等待遇原則の実現は着実に進んでいる。人道的見地から、とくに緊急医療の提供は一般化している。

① 先進国になるほど定住外国人と非定住外国人との差別は解消されてきており、緊急医療に関しては、アメリカ、ドイツではこの点の無差別化が実現されている。フランスはごく一時的な滞在者や医療受給のための入国者（そのテストのために、各県ごとに若干の居住期間を設けている。）を排除している。イギリスでも緊急医療は旅行者その他のごく一時的な滞在者には提供されないのが原則であるが、その場合でも、入院を要しないものは無料で受けられる。

37

② いずれの国でも、沿革的には不正規入国者は正規入国者よりも不利に扱ってきたが、現在はアメリカ、フランスなど、ほとんどの先進国では、少なくとも緊急医療については両者の区別はなくなっている。入国の正規、不正規、すなわち出入国管理法の追求する法的観点よりも人道的観点を優先せしめているのであって、不正規入国者に医療扶助を実施すると不正規入国を容認することになるというわが国政府のとっているような予見は見当たらない。

(21) DAVID CARLINER, LUCAS GUTTENTAG, ARTHUR C. HELTON, WADE J. HENDERSON, "THE

RIGHTS OF ALIENS AND REFUGEES. (SOUTHERN ILLINOIS UNIVERSITY PRESS 1990) .

わが国の文献では、堀勝洋「アメリカにおける外国人に対する社会保障制度の適用」

(海外社会保障情報(社会保障研究所)一〇七号四頁以下)に詳しい。

(22) Danny Pieters, "INTRODUCTION au DROIT de la SECURITE SOCIALE des PAYS de la COMMUNAUTE EUROPEENNE" (BRUYLANT Brussel, 1991)p.142' 社会保障研究所「外国人労働者と社会保障」(東京大学出版会、一九九一年)一〇四頁以下、武川正吾助教授執筆分。とくに後者によつた。

38

(23) Social Security in the year of 2000 (Report to XIVth WORLD CONGRESS of the INTERNATIONAL SOCIETY for LABOUR LAW and SOCIAL SECURITY, by J. J. A. Kooi- Jean) p.473. 広瀬真理子「『移民』の定住化と社会保障政策—オランダにおける最近の動向」海外社会保障情報(社会保障研究所)一〇六号、四頁以下

(24) 主としてドイツ社会福祉判例研究会、庄谷信子他四、「ドイツ連邦共和国における外国人に対する社会扶助」(社会問題研究、四三巻二号)、木下秀雄「外国人と生活保護」(週刊社会保障、平成五年一月二五日号所収)による。

- (25) J.J. Dupeyrou "Droit de la sécurité sociale 12e éd., (PRECIS DALLOZ 1993)" p.275 et s., Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) "Le guide de la protection sociale des étrangers en France" (EDITION LA DECOUVERTE 1988) p.89 et s., "immigration et protection sociale 2e éd." (SIREY, 1990) p.162 et s.
- (26) "purement occasionnelle", GISTI, op. cit., p.91

39

五 結論

以上を要するにつきの諸点が確認される。

(一) 生存権の人類普遍性の認識の必要性

今日のように国際化が進展し、世界は一つの状態、すなわち世界社会が形成された段階においては、基本的人権、とくに生存権は、もはや一国の枠のなかだけで考えられてはならず、世界人類社会の一メンバーとして、人は世界中のどこに居ようと、どこに行こうと普遍的に保障されるべき権利である。これを各国家の側からみれば、そこで保障されてい

る人権はその国の国民にのみではなく、その国に居住するすべての人に保障しなければならないものである。その理想的状態においてはもはや「国民」とか「国籍」といつたかつての国民国家的観念は消滅する。

先進主要国はこの動向を受けて、外国人の人権保障を着実に前進せしめている。生存権の発現としての社会保障権を全額公費負担の給付制度(公的扶助)においても外国人に及ぼしている。その外国人の範囲も当初は定住外国人から、やがて一時的旅行者も含めた非定住外国人へ、また正規入国者から不正規入国者へと拡大している。この点でわが国は大きく遅れている。それはわが国民の島国性によるところが大と思われる。

40

(二) 国民国家的憲法感覚の脱却の必要性

ここにおいて、生活保護の外国人排除の根底にある旧来の国民国家的憲法感覚からの脱却がわが国の大きな課題となる。外国人の生存権についてのわが国の通説である母国主義「外国人の生存権の保障はその母国であるとする説」は可及的速やかに廃棄されなければならない。具体的にはわが国も外国人の生存権の権利主体性を認め、ただちに生活保護法の適用を、先進各国にみられるように、すべての外国人に拡大すべきである。

（三） 特別公共利益理論の克服の必要性

右の母国主義を支える、かつてアメリカで存在した特別公共利益理論がわが国の判例においても現れているが、これはアメリカではすでに二〇数年前に最高裁によって克服されている。わが国もすでにアメリカと並ぶ経済大国であり、人権保障の面でも世界をリードすべき立場であることを強く意識しなければならない。それはわが国が世界から利益を得て経済的繁栄をなしていることの世界への還元の意味も含まれる。それをなきないかぎり、わが国は世界から非難され、憎悪的となる国への運命を辿るであろう。若干の経費の負担はあるが、わが国の経済力はそれに十分耐えられるであろう。

41

なお、不正規入国外国人といえども、所得税や消費税などわが国の各種の税を納めていることを付言しておく。

（四） 内外人平等待遇の国際規範の遵守

なによりも、わが国も批准している国際人権規約A規約二条二項、B規約二六条の内外人平等待遇条項が遵守されなければならない。この点、いままでのわが国の態度はあまりに無神経であった。先にみたごとく、B規約はもとより、A規約の内外人平等待遇条項も

即効的であることが、批准以来一〇年を経た今日まで完全に無視されてきた。これは明らかに憲法前文の国際協調主義や同法九八条一項違反の状態といわざるを得ない。さらに、前述のように両条項とも外国人の在留資格による差別を許さない。したがって在留資格によって適用範囲を限定した九〇年口頭通知は、この国際規範への積極的な背反行為とみられ、とうてい許されるものではない。

（五） 自立助長の原則等生活保護法上の諸原則について

自立助長の原則は、なんら外国人の適用排除の理由にはならない。資産、能力テストも技術的な問題であり、なんらかの妥当な方法が模索されるべきであるし、過去にその実績・経験があるはずである。現にはかならず神戸市がゴドウィン氏に生活保護の準用を開始している。

要するに、生活保護法の適用対象外国人を出入国管理法別表第二に限定した九〇年口頭指示の理由として厚生省当局者があげた諸点はすべて理由がない。したがってとりあえず九〇年口頭指示以前の状態に戻されなければならない。右にみたように、この九〇年口頭指示は内外人平等待遇の国際規範への背反行為である意味でも認められない。したがって

42

五四年通達は従来どおり解釈・運用されなければならない。この通達は、五四年以来外国人への生活保護の事実上の適用の根拠ないし規準とされてきた一の規範と認められるもので、そこには外国人の在留資格についてのなんらの限定もなく、事実、外国人の範囲も広く解されてきた実績が無視されるべきではない。

（六）すべての外国人への生活保護法の適用を

しかし、以上の諸点の最終結論として、もはや同法の外国人への行政措置としての「適用」の段階ではないことは明らかである。在留資格や入国の正規、不正規のいかんを問わず、先進各国を範として、すべての外国人を生活保護法の正規の対象者として、「適用」すべきときである。そのためには、すでに憲法や国民年金法でなされているように、生活保護法上「国民」とあるのを「住民」あるいは「居住者」というほどに読み替えば足りるのである。

<甲ア38号証>

社会保障裁判ファイル 1994.12.18

ゴドウィン裁判 鑑定書

庄谷怜子

生活保護法の任務と 80年代以降の保護運用上の問題点 一外国人排除の意味一

1. 生活保護法の任務・目的

(1) 生活保護法の任務

第1条は、生活保護法がどのような任務を帯びているかを述べている。

立法当時の社会的状況からみて、新憲法の格調高い前文と生存権理念を規定した第25条をうけ、国際的には、1948年の世界人権宣言、49年7月のILOの移民労働者に関する条約・勧告があり、戦前1938年には国際連盟の「困窮外国人扶助に関するモデル条約」が採択されている。この条約は第2次世界大戦のため中断されたが、いずれも困窮外国人に対して内外人平等待遇を、理念としてかかげている。新憲法前文は、「我らは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と述べ、第25条はこれに対応する条文であることはいうまでもない。

1943年11月のカイロ宣言には在日朝鮮人を解放国民としてとらえていること、45年8月受諾のポツダム宣言の内容にも、基本的人権の尊重と国際協調の理念が掲げられている。社会福祉に関する初期の占領政策の理念を示す「救済福祉に関する基本指令」(1946.1.29 SCAPIN 927)、「公的扶助に関する連合最高指令部の覚書」(1946.2.27 SCAPIN 775)は、一切の困窮者に対して無差別平等に公的扶助をなすべきことを指示し、困窮外国人も当然この中に含まれるものと解されて、そのように行政指導されたものである。

1946年9月の旧生活保護法はこの趣旨に基づき、国家責任、無差別平等、最低生活の保障を基本原理として実施され、行政上も内外人平等保護の態度がとられた。

このような社会的背景のもとで、現行生活保護法は近代的な公的扶助法として世界的にも、もっとも進歩的な格調高い法律として評価されているものである。この法の任務は、単純明解に1条に集約されており、憲法第25条の理念に基づき、国家責任において、生活に困窮するすべての国民に、最低生活を保障し自立を助長するという点にある。この条項はいうまでもなくこの法の目的を規定したものであって、その眼目は生活に困窮しているものはすべて権利として最低生活が保障されるという点にある。つまり、この法は生存を保障する最後の砦であり、これ以下に人の生存を支える法はないということを意味する。

第2次大戦の敗戦によって、日本の植民地政策から解放された朝鮮・台湾人に対する出入国管理・外国人登録法上の対応は、占領政策の変化、東西対立の影響を受けて一貫しない。しかし社会福祉の分野では、SCAPIN 775覚書の「内外人平等」の理念が、平和条約発効後も、また現行生活保護法成立後の1950年11月6日厚生省通知でも有効とされてきた。

わが国では、戦前から継続して居住している韓国・朝鮮人らをはじめ、多くの外国人が、生活困窮者として扶助を受けている現実があった。在日韓国・朝鮮人は、1947年4月28日の日米平和条約以後、一方的に国籍を離脱させられて外国人となった。彼等のうち戦後、一旦帰国した人も、長年の日本滞在のため本国に生活基盤なく、または祖国の南北分断の影響で、日本へ再入国した人が多いが、再入国した「在日」は一般の外国人と同じ扱いになり、法的地位の不安定が続いてきた。生存の権利を保障する社会保障の領域では、戦前からの歴史的経緯のある在日外国人にはいうまでもなく、困窮者には日本人と同じ生活上の権利が保障されるべきであり、旧生活保護法では内外人平等の原則により平等に保護されてきた。

一方、旧生活保護法から、1950年に現行生活保護法に改正された後の1954年通達に至る間に、困窮外国人に対する生活保護の行政解釈は、「救済福祉に関する基本指令」に代表される「内外人平等」の生存権保障の理念から外れていく。

立法者、小山進次郎氏は、現行生活保護法が第1条において「…国が生活に困窮する全ての国民に対し、…」と規定しているが、立法者は、その「国民」の趣旨について、この法が憲法第25条に由来し、社会保障の法として保護請求権を認めるたてまえをとったので、旧生活保護法から一步後退して、その適用を日本国民に限定したと説明している。戦後5年、国民生活がまだ戦前水準に復興していない段階で、1948年にマーケット・バスケット方式による保護基準算定方式を導入した結果、科学的・客観的な水準で国がすべての要保護者に対して無差別平等に最低生活を保障しなければならないときにあたって、おそらく財政的思惑から、対象を日本国民に限定しようという圧力も働いたのではないか。マーケットバスケットによる基準算定が100%実施に至るのに48年から4～5年を要している。

旧生活保護法からの「一步後退」という立法者の認識は、その他にも、たとえば第3条の「国がこの制度によって保障しようとする最低生活の性格について」、憲法第25条1項の「健康で文化的な」という表現をそのまま繰り返すことにした由来を述べ、「これは全く窮余の一策であって、ここに国民のあいだから自然に了解される堂々とした規定を持つことの、一日も速からんことが切望される」とのべ、立法当時の社会経済状態が改善された暁には、最低生活の内容について、法の本来の趣旨に基づく積極的な改正を期待していたと思われる。このような表現が他の項目においても散見されるのである。

生活保護法第1条で用いている国民という用語の意味は、児童福祉法や身体障害者福祉法において目的を規定した第1条に、「すべて児童は…」 「すべて身体障害者は…」 という表現で始まるのと同様に、普通に理解される国民概念で法の目的を説明したものであり、一般に憲法上に国民という語が用いられる場合に、それが日本国民のみに限られるか否かは一概に定め得ず、各々本条の意義に照らして定むべきであり、必ずしも外国人は生存権を有しないという反対解釈を導くものではない。この点についてはすでに小川政亮氏によ

って主張されている通りである(「困窮外国人の扶助(上)」『家族・国籍・社会保障』p.189～)。

1948年にはすでに16か国99世帯198人の外国人が旧生活保護法による保護を受給しており(この時期には韓国・朝鮮人はまだ外国人に含まれていない)、1951年には、韓国・朝鮮人、台湾人を含めて、59,968人が受給していた。当時の状況の中で立法者は、一方では「内外人平等は社会福祉の分野では堅持さるべき」と前置きし、「一步後退して」請求権を国民に限定すると解釈したが、「この点は国連憲章及び世界人権宣言との関係において研究さるべき問題」とであると解決を将来に期待しているのである。

立法当時の通達の扱いは、「内外人平等」と「国民に限定」の間を揺れ動きながら、結局、1954年5月8日に、外国人保護の扱いを示した通達である厚生省社会局長通知「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」に総括的に要約されることになったものである。以上のような歴史的背景からみても、1954年通達は、新憲法が国際主義に立って内外人平等の基本的な人権を掲げるものである趣旨を踏まえて、理解されるべきものである。

同通知の考え方は、「外国人は法の適用対象とはならない」のであるが、「当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱に準じて左の手続きにより必要と認める保護を行う」としている。生活に困窮する外国人を韓国・朝鮮人に限定するとか、「合法」と「不法」に分けるという表現はない。不法滞在者は準用の対象ではないという表現もない。すべての困窮する外国人を何らかの形で準用保護の対象としている通知である。

この通知は保護手続きを決めた部分とその運用指針からなっている。生活に困窮する外国人に対して保護を準用するという従来の方針を再確認しつつ、手続きとしては、1) 国籍を明記した保護申請書を提出するとともに外国人登録書を提示し、2) それを実施機関が照合確認し、3) 保護を要すると認めた場合にはすみやかに知事に報告し、4) 知事はその要保護外国人が本国の代表部または領事館等から、必要な保護を受けることが出来ないことを確認し、その結果を実施機関に通知し、5) 保護開始とともに入国管理事務所に通報するというものである。

1) の外国人登録証を提示しないときは「申請者若しくは保護を必要とするものが急迫な状況にあって放置することが出来ない場合でない限り申請却下の措置」をとることを認めている。なお無登録の外国人についても、また刑の執行停止により仮出獄のものも、各々の事例を挙げて、「所定の手続きにより保護を実施して差しつかえない」としている。

現在の状況に当てはめると、「不法残留者」なども、急迫した状況にある場合には生活保護法を準用すべきことを予定していると思われるであろう。

(2) 自立助長の解釈

第1条に規定されているこの法の目的「最低生活の保障とともに自立を助長する」の主

眼は、なによりも「健康で文化的な最低生活の保障」にあって、『解釈と運用』でも、「自立助長」とは、社会生活に適応した生活を営むことができるように、ケースワーク的な援助を必要とし、「そういう内在的可能性を有っている者に対し、その限度において」行われるものであって、「機械的画一的に一つのことを強制するものではない」といっている。ケースワークは「法律技術上の制約により」、「行政機関によって行われる単なる事実行為として取り扱われ、法律上何等の意義も与えられていない」が、「ケースワークを必要とする対象に関する限り」「被保護者の自立指導の上に重要な役割を演じている」と述べている。ドイツ社会扶助法が要扶助者に対する給付方法に、サービス給付、資産給付、現金給付の三つをあげ、サービスの中に情報の提供、相談、助言、ケースワーク、直接ケアその他あらゆるサービスを予定していることと対比しても、自立助長の援助は最低生活の保障とともに対象者に対するサービス給付の内容の一つとして重視すべきで、まして、自立助長の前提条件を欠く人は、法の対象外であるという解釈を導くことはできない。

(3) 保護の要件をどうとらえるか。

法第4条の補足性の原理に関しては、第1条の法の目的を以上のように理解することから、法の要件についての考え方が導かれる。

前掲『解釈と運用』では、旧生活保護法から新法へ移行し、欠格条項をなくしたことの意義について以下のように述べている。現行法は欠格条項の代わりに、要件として「保護は、生活に困窮するものが、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」をもとめている。生活保護法は要保護者の困窮の原因は問わず、現に生活に困窮しているという事実の前に、無差別平等に保護されるという考え方にたつ。立法者によれば、第4条1項の規定は、実質的には受給資格を規定しているものであるが、正面から受給資格を規定すれば、何らかの形において欠格条項を設けざるを得なくなるので、これを避け、多少の弾力性をを持たせることにしたと述べている。したがって旧法のように欠格条項を明記していないので、「過去は如何様であれ、今後この規定に沿って行動する見込さえあれば」保護されることになり、法のまえで門前払いという絶対的欠格条項の考えはとらないという考えを明らかにしている。

一口でいえば、保護の申請にきた人が、要保護状態にあるかどうかということこそが、まず問題とされなければならないということを示している。

立法当時の解釈の意義と限界を要約すれば、1) 生活保護法は資本主義国の公的扶助法として国際的にも優れた法であることはすでに述べた通りである。それにかかわった当時の立法担当者は今日の行政官僚の発想とは異なる高い理想をもってことにあたったと思われる。2) アメリカ占領軍として来日した厚生担当者には、日本の民主的國家の再建と近代的福祉制度の創設に熱意ある専門家があって、日本政府はそのもとで厳しく指導された。旧法時代にすでに不服申立て制度の導入を先導した名古屋地区指令部もその代表である。

かれらはアメリカのロースクール出身の社会福祉の専門家で各地方の自治体で日本の社会福祉制度の創設期に強い影響を与えた。

3) しかし1947年になると早くも社会主義国ソヴィエトとの対立が顕在化しはじめ、アメリカの占領政策の軸心が揺れ変化することになる。出入国管理政策に対する政治的影響のため、外国人に対する生活保護行政は若干のタイムラグをもちながら後退し始めた。

4) 戦争によって壊滅状態になった日本の国民生活は約8年の長期にわたって困窮を強いられることになった。傾斜生産方式によって戦後の生産力が戦前の水準に復興したのは10年後の1955年前後である。この間、生活保護法の立法者の解釈は、国民の消費生活水準の低さと財政的な抑制のため、法の理想通りに解釈できないもどかしさを感じさせるものがある。すでに述べたように「一歩後退」を余儀なくされ、将来に解決を委ねたと思われる条項がいくつかあげられる。

生活保護行政が国際的にも生存権保障に向かつての一段高い水準にたっている今日、日本の経済力が敗戦直後の水準とは飛躍的に高い水準に達している現在、ボーダーレスの時代にアジアにおける国際的な社会保障協定の先導的役割を果たすことを予定すべきときに、法の理念に照らして、敗戦当時の水準にも達しない生存権保障の理解を認めるわけにはいかない。

2. 法の基本原理、無差別平等、一般扶助主義の意義

ードイツの場合を参考にー

現行生活保護法は、第2条において国民に保護請求権があることを認め、保護請求権は国民のすべてに対し、無差別平等に与えられていることを規定している。無差別平等の保護ということは国家責任の強調とともに旧法のすぐれた基本的特徴の一つであったが、新法もまたこれを基本原理として引き継いでいる。

現実には、その後の生活保護法の運用を見ると、要保護状態にあるものが平等に保護を申請し、かつ受給するに至っているかということは重要な問題である。私の研究によれば、80年代以降の保護の動向には、1) 生存権のミニマムを保障し得ていない生活保護制度の空洞化現象と、2) 保護基準以下でありながら生活保護を制限的にしか受けていない縁辺グループの存在が顕在化していると思われるので、それについて述べたい。

1) 1973年のオイルショック以降、低経済成長下の財源問題を解決するために、日本型福祉国家論による「福祉見直し」と称して、運用における厳しい引き締めが、福祉の全ての領域において進められてきた。1981年の123号通知を契機に、生活保護の分野でも保護受給の抑制が、監査における「適正実施」を梃子に約10年間に及んで末端の福祉事務所まで浸透し、現場は「福祉元年」といわれた時期の雰囲気から一変した。このような一方的

な削減を可能にしたのは、1984年に基準算定方式を「格差是正方式」から「水準均衡方式」に変更して基準額を据置き(物価スライド分のみあげる)、86年に生活保護の国庫補助率を戦後初めて8割から7割に切り下げたこと(現在、7.5割に)。扶養義務調査をこれまでに厳格化し(運用上、離別母子世帯の子の父親の扶養要求を申請の要件化しているなど)、持家居住者を相談の段階で申請を受け付けず抑制していること。1981年の123号通知の内容である申請段階での資産調査の詳細化・厳格化、そして関係機関調査に対する白紙委任状ともいべき同意書への押印を要求していること、現場業務をマニュアル化して、生活保護ケースワーカーの専門性を軽視し、いまでは個別性原理に基づく申請者の要保護性判定が適格に行われているかが危ぶまれる状態である。

その結果、生活保護率は、1986年から急激に低下して、80年当時までずっと12%台であったのに対して、1993年には人口1000に対して6.9%に半減してしまった(図1)。この減少が、生活水準の上昇によって要保護状態から自立したことによるのであればよい。しかし失業の増大と不況の長期化にもかかわらず、この間に、被保護世帯における稼働世帯の割合は急減し、1970年の33.6%から92年には16.4%になり(図2)、ほとんどが非稼働の要看護世帯になっている。それとともに被保護者の保護受給期間は長期化し、1年未満は9.3%(70年に20.9%)に減少し、5年以上受給しているものは63.5%(37.8%)になり(図3)自立困難な救貧層として滞留しつつある。また一般的な家族の小規模化を背景にしてはいるが、被保護世帯の家族規模は単身者が68.6%を占め(図4)、ほとんど家族崩壊の様相を示している。さらに被保護世帯の持家比率について被保護者全国一世調査結果報告によると、一般世帯の場合、1975年から85年にかけて持家比率は59.4%から61.7%に斬増しているが(国勢調査)、被保護世帯の持家比率は30.3%から15.4%に低下し(図5)。さらに1993年の生活保護動態調査によれば、新規の保護開始世帯における持家比率は5.2%であるから、80年代後半からの生活保護の運用は、要保護世帯の生活基盤である居住用の住居に対して、抑制の限界を越えて違法に近い運用をしているといわざるを得ない。

ドイツでは、現在、住宅不足が問題になっているが、それでも住宅建設は戦後経済復興の重点政策として取り組まれた結果、今日ではミニマム建築基準の確保と一定の建築量の蓄積を有しており、社会住宅(借家の場合)が全住宅の15%を占めている。わが国では土地・住宅政策の貧困のため、勤労者国民の生活基盤としての住居が、質・量ともに充足されていないため、要保護層の住宅水準は必然的に現実の最低居住水準を越えることができない。この点でも、生活保護制度は空洞化している。

さらに60年代からの福祉削減の過程で、すでに述べたように稼働年齢層に対する保護引き締めのため、被保護世帯のなかで稼働者のいる世帯が16.4%に減少している。これは完全就労によって要保護状態から離脱したものでは必ずしもない。とりわけ80年代後半以降の失業の増大のため、前近代的な建設産業の下請け的重層構造の末端にある日雇労働者は、

大都市の寄せ場で高齢化して滞留し、とりわけここ数年、雇用保険給付の支給要件である2か月26日の就労さえ困難な中で野宿を余儀なくされている人が増加している(私たちの1994年調査で名古屋市では現在約600人の野宿者が確認されている。大阪や東京など大都市の野宿者もそれぞれ数百人を数えると思われる)。彼等は日々の早朝就労のため、寄せ場近辺のドヤと呼ばれる簡易宿泊所に住んでいるか野宿しているため、行政的には「住居不定者」とみなされ、この人的グループは、それを理由に大阪市、名古屋市その他の大都市で、慣例として生活保護の在宅扶助対象から排除されているという実態がある。施設もすでに満杯である。彼らは仕事があればなんとか働ける労働者と、高齢と障害・疾病のためほとんど仕事に就けないものを含むが、現に要保護状態にあることは明らかな人々である。これは最低生活を保障する公的扶助法が、その上層にあるボーダーライン層の受給を抑制するだけでなく、下層または周辺にある基準以下の生活をする要保護層に対して制限的給付を行っているか、または保護から排除していることを示しているものである(庄谷、釜が崎・寿・笹島調査による)。

2) 日本に滞在する外国人の生活問題が、1980年代後半から社会問題化しているが、その背景にある戦前からの経緯のある定住外国人の生活保護準用の問題も含めて、外国人の生活問題は生活保護対象の縁辺グループの一つとして顕在化している。

戦前からの歴史的経緯のある在日外国人に対する生活保護の準用について述べたい。私たちの大阪市生野区・東成区の在日韓国・朝鮮人に対する3年間の調査によれば、戦前の「雑業的」就業の連続と戦後にも続く差別のため、とりわけ「在日」一世の高齢者は蓄えもなく、年金もなく(60歳以上の71%が無年金)、多くが要保護状態にある。そのため保護率は日本人の約3倍(1990年、全国外国人28.3%、日本人8.2%、大阪市42.4%対9.6%、生野区26.5%対22.6%、東成区33.0対16.0%)であるが、しかも「要」保護状態にあって保護受給を断られた高齢者の生活水準が、「被」保護者よりすべて低位にあったことを確認している。これは準用対象である外国人には請求権がないとされているため、保護の適用が一層抑制的になっていることを予想させるものである。

保護基準以下の要保護状態にある人の何%が保護を受給しているかという「捕捉率」について、国は無関心のようなのであるが(このための調査は廃止された)、研究者の調査では、要保護状態にある人は人口の約10~20%と見積もられている(江口英一教授らの低所得層調査等による)。私たちの「在日」調査(1993年)においても保護基準以下の人口比率は21.9%とでている。捕捉率は1/10に近く、極めて低いといわざるを得ない。保護受給者は生活保護制度によって「選ばれた」貧困層といえるのではないか。(庄谷「公的扶助からみた生きる権利」『社会保障—資料と解説』94.11、その他、『大阪市生野区におけ

る在日韓国・朝鮮人の労働と生活—高齢者の生活問題と福祉の課題—』1993年度)

オイルショック以降の国際的な経済不況を共通の背景とするドイツと比較してみると、1989年のドイツにおける生活扶助受給者は360万人、対人口比率は5.8%である。同じく高度成長期から低成長期への変動を経験した経済力あるドイツでも、社会保障に対する財政削減の立法政策を伴う厳しい圧迫を受けているが、他方それと同じ力で、同じ時期に4回にわたる社会扶助法の積極的改正も行っている。さらに80年代の不況と失業および東ドイツの統合で、扶助受給者は斬増傾向にある。日本の保護率は80年代の厳しい削減の影響で下がり続けたが、ドイツでは反対に扶助率も斬増傾向にあり、受給者は人口の5.8%で扶助率は日本の約8倍である。⁽¹⁴⁶⁾ドイツでは社会保障政策への削減の圧力はかかっても、生存権の最後のネットである社会扶助の請求権を侵害することはできないと考えられている。その結果、増大する扶助受給者の内容を分析して、一つは失業の増大にあること、また一つは介護費用の増大にあることを問題として、自治体及び国の政策課題としていま取り組んでいる。

生活保護受給者が、いわば国によって選ばれた被保護者であるとすれば、その周辺に、差別のために放置または制限された扶助のみを受給する縁辺グループを必然的に生み出すものである。

3. ドイツにおける外国人のための社会扶助

この点に関しては、ドイツ社会福祉判例研究会の「ドイツ連邦共和国における外国人に対する社会扶助」上下『社会問題研究』第42巻第2号、第43巻第1号を参照していただきたい。

ドイツではすでに知られているように1973年のオイルショックまで、高度成長期の労働力不足の対策として外国人労働者を大量に導入するとともに、ナチス政権下のユダヤ人の難民化の経験から、基本法第16条2項2文に「政治的に迫害されているものは庇護権を享受する」と規定し、1951年採択の「難民の法的地位に関するジュネーブ条約」を早期に批准するなど難民の受け入れに比較的寛容な態度をとってきた。ドイツ国内への外国人の大量流入の結果、さまざまな社会的軋轢が生じたことに対しても、数々の取組が行われてきた。東西ドイツの統一と80年代後半の不況と失業の増大の過程で外国人労働者政策が転換され、1990年には新外国人法が制定された。1992年に基本法16条が改正され、経済的難民の受け入れについて制限的な改正が行われたが、社会扶助法の適用領域に事実上滞在するものに対する扶助法の適用については基本的に変化はない。

要約的に述べると、社会扶助法120条はつぎのような構成になっている。すなわち1項1文で、外国人は、原則として、社会扶助法のうち、生活扶助、医療扶助、妊産婦扶助、介護扶助を求める請求権を有するとしている。この原則は、以下の項目で規定されているさまざまな例外的制限を考える際に、常に念頭におかれる必要がある。

1文に挙げられていないその他の扶助、例えば障害者の社会統合扶助、盲人扶助、老齢扶助などは、2文により、社会扶助主体の裁量権の行使により、個々に適正に判断して支給される。以上は、外国人が要保護状態にあるときに、基本的に請求権があるということと、その範囲を示している。

つぎに1項1文の但書で、社会扶助を受ける目的で入国したものは、その請求権を失うと、請求権喪失の要件を定めている。

その上で、請求権を失った外国人に対する裁量による扶助支給が1条2文に規定されている。その裁量の中は広く、一定の事由がある場合には、ゼロ裁量に、つまり義務支給に近付く場合もあることを示している。

さらに3文では、難民条約適用の難民、庇護難民、割当て難民、EC加盟国の国籍を持つ被用者すなわちヨーロッパ扶助条約の適用を受ける外国人、さらに扶助に関する二国間協定の締結国（オーストリア、スイス）等は、社会扶助の支給に関して、ドイツ人と同等の地位を有する（ただし適用除外要件を定めている）。要するに、これら特別の規律を受けない外国人に、120条1項1文の原則規定が適用される。

2項は、庇護申請中の外国人に対する扶助とその制限が規定されている。要約すれば、難民認定の申請中から、さらに認定が拒否されて、訴訟を提起する手続きが終了するまで、滞在が保障される。つぎに、庇護権が認められず、出国義務が生じた場合も、帰国すれば迫害を受ける恐れがあるなど人道的理由から滞在を黙認される場合がある（外国人法55条、事実上の難民、国際情勢の変化により近年はもはや適用されなくなっているようである）。

120条の2項は1981、3年の財政削減法により挿入されたもので、1文により滞在を黙認された外国人、出国義務のあるその他外国人の扶助請求権を生活扶助に限定し、また生活扶助の方法程度についても制限を加えることができる、さらに4文に基づき生活扶助を生計に不可欠な程度にまで制限できるとしたが、これについては学説上違憲の疑いがあるとされている。3項に定められた立法措置は現在のところ行われていない。

以上は120条によるドイツにおける外国人に対する社会扶助法の構造の概略を述べたものであるが、何らかの事情でドイツ国内に滞在する外国人は、原則的に扶助請求権を有するということが明確にしていることが重要である。その上で滞在の事情によって個別的に例外的制限を定めているが、扶助を基準以下に制限することには限界があると考えられている。

結語

以上、1) 現行の生活保護法は憲法生存権規定を受けて「国際平和」と「内外人平等」の生存権保障を、法の目的・理念として掲げていること、2) 国際政治の変化の過程で通達された1954年通知に、外国人に対する保護の取扱が規定されることになるが、そこにお

いても外国人が急迫状態にある場合には保護が準用されるべきことをしめしている。

3) 1980年代後半の保護の抑制・削減的運用の過程で、要保護状態にありながら基準以下の生活を余儀なくされる、または保護から排除される人的グループが顕在化していること、4) 保護引き締めの結果「健康で文化的な生活」の実質的な内容が実現出来ず、公的扶助制度が空洞化し、本来の任務を果たしえなくなっていることを述べた。翻ってみれば、これらのことは国民の下層に差別の重層構造を繰返し再生産することになることを意味している。そのことはひとりその当事者の生活困窮に留まらず、日本の社会構造全般に、教育・文化の差別構造にも、中・長期的に、限りないマイナスをもたらすことが危惧される。

1981年の難民条約批准を契機に社会保障の個々の法律に残存していた国籍条項が、かなりの程度に削除・改善されたのちに、生活保護法のみが国籍要件を一層厳格化する動きは、とりわけ80年代の国際化の動向のなかで時代錯誤的である。国の社会保障行政はその政策領域で固有の存立根拠と原理を有しており、財政事情や入国管理行政とは立脚点を異にする独自の主張をもたなければならない。とりわけ人間の尊厳に値いする生存のミニマムを最後の砦として支えることを任務とする公的扶助行政は、広い視野と歴史的な展望にたって内外人平等の人権保障の道筋を誤らないことが求められる。



図1 保障率の推移

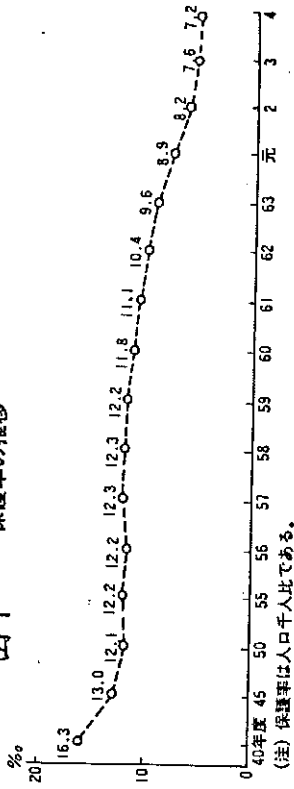


図1 被保障世帯及び人員の推移

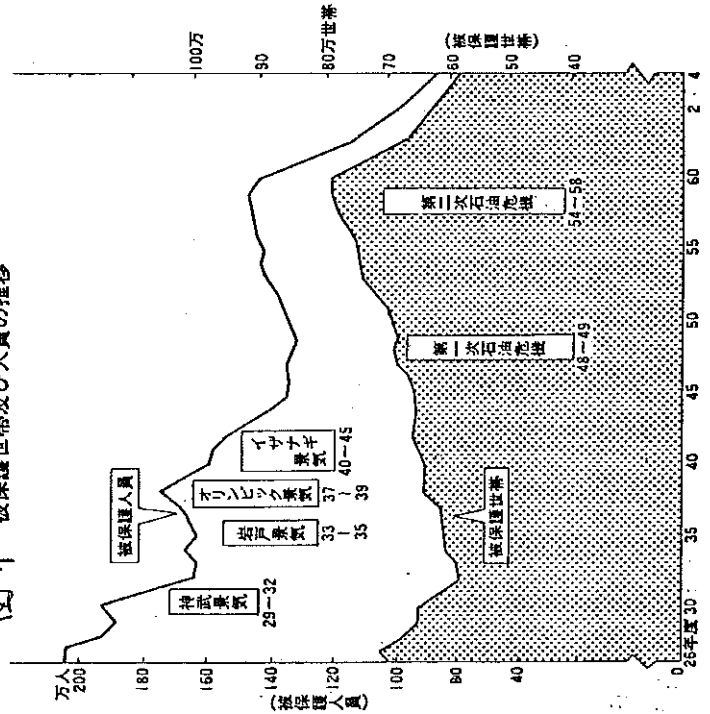


図4 世帯人員別世帯数の構成比の推移 (単位: %)

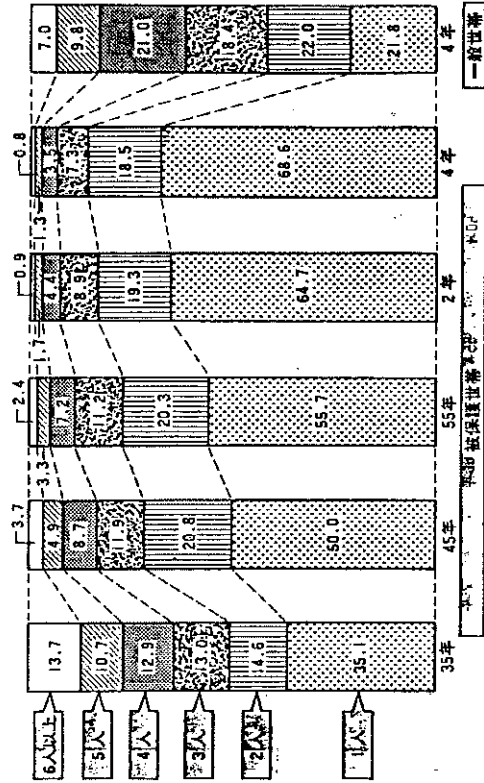
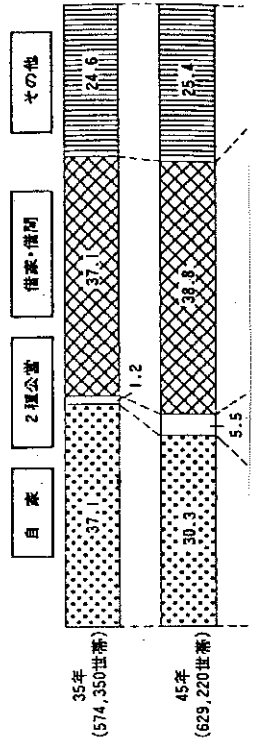
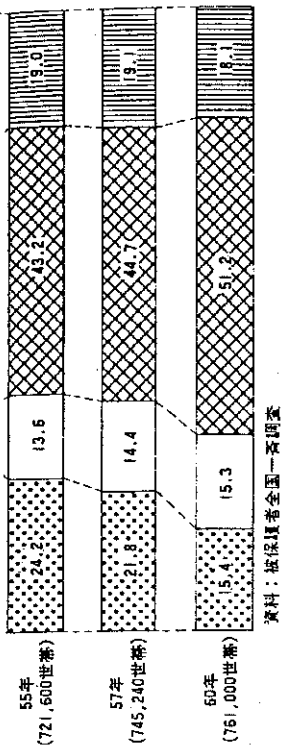


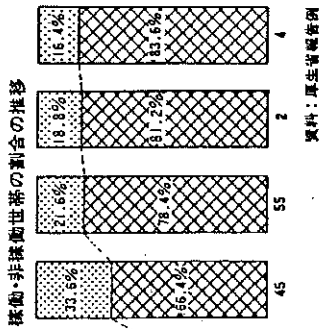
図5 住居の種類別被保障世帯数の構成比の推移 (単位: %)





資料：被保険者全国一斉調査

図 2



資料：厚生省報告例

労働力類型別世帯数の構成比

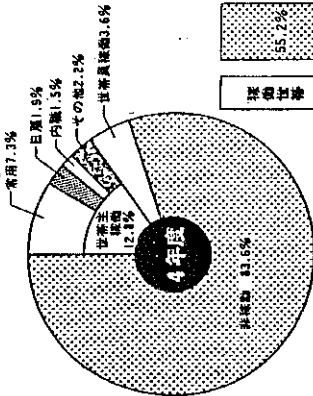
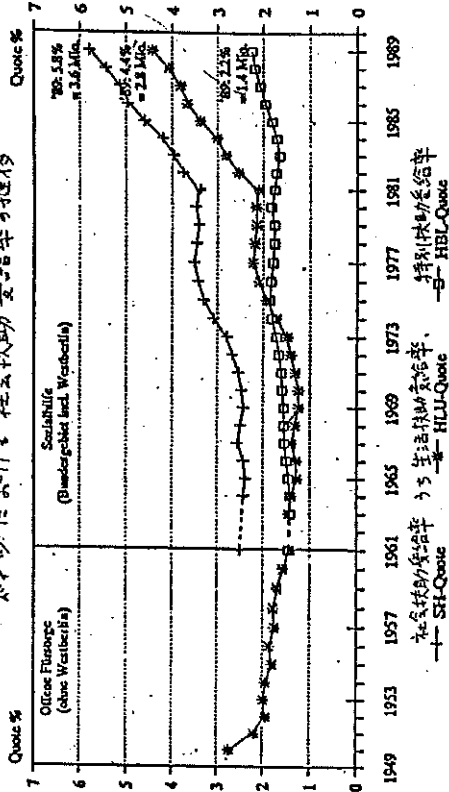
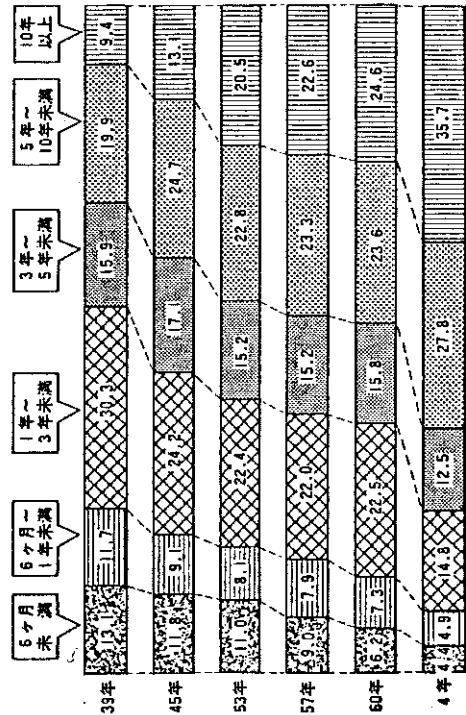


Abbildung : Sozialhilferisiko in der Bundesrepublik Deutschland
ドイツに於ける 社会扶助受給率の推移



Eigene Berechnung auf Basis von: Stat. Bundesamt, FS 13, Reihe 2: Sozialhilfe. *) Ohne HLU/HBL-Doppelzählungen. 連邦統計局資料

図 3 保護受給期間別被保護世帯数の構成比の推移 (単位: %)



資料：被保険者全国一斉調査

外国人医療法的救済を

読 95.6.20

神戸地裁判決

生活保護 護訴訟 国籍など関係なく

病気の外国人留学生に対し、神戸市が生活保護を適用して支払った治療費について、「国庫補助しないのは不当」と市民五人が国(厚生省)に負担金支出を求めた訴訟の判決が十九日、神戸地裁であった。辻忠雄裁判長は「市に代わって市民が請求するのは不適法」と却下したが、判決理由で「緊急治療に対しては国籍や在留資格にかかわらず法的措置を講ずるのが望ましい」と異例の指摘をし、外国人の生存権保護のために抜本的な医療保障対策を打ち出す必要性を強く促した。

原告の請求は却下

訴えていたのは、神戸学 支払いに困り、同市に生活 生青年センター館長の飛田 保護適用を申請、給付され 雄一さん(四五)。

判決によると、灘区のア パートに住むスリランカ人 いて国が七五%負担すると の男性留学生が九〇年 定めているが「厚生省は日 三月、くも膜下出血で倒れ 韓協定による永住者などを 入院。手術を受け全快した 除く外国人は生活保護の対 が、治療費約百六十万円の 象外」との考えを示したた

め、市は国への負担要求を 見送った。 飛田さんは「外国人を 含めないのは生存権の侵 害」として、市に代わって 国の負担を求める訴えを九 二年一月に提起。国側は当 事者外の第三者にこうした 裁判は起させない」と却下 を求めている。 判決で、辻裁判長は国側 の主張を認め、「地方自治 法上、国庫負担金を市民が 自治体で代わって請求でき るとの規定はない」として 却下した。 しかし、理由の中で「生 活保護法は対象を国民に限 定しているが、憲法や国際 規約などの趣旨を考慮する と、外国人の生存権保護に

は何らかの法的措置が望ま れ、生命への救済措置であ る緊急治療には特に必要」 との見解を示し、その具体 的な方法は「司法審査でな く、国の立法政策にゆだね るべき」とした。 原告の飛田さんは「在留 資格にかかわらず救済すべ きとの裁判所の意見を、国 は厳粛に受け止めるべき」と 評価しながらも、却下を 不満として控訴する。 井出正一厚相の話「主張 が認められたと考えてい る。今後も生活保護行政の 適正な運営に努めたい」 ◇ 来日する外国人は急増の 一途をたどり、その医療保 障に関する問題が顕在化。 外国人への医療保障は、長 期の留学生に対して国民健 康保険の加入が認められて いるが、負担率の大きさが 敬遠されているのが実情 だ。 とのわけ短期留学生や不 法滞在者など「非定住外国 人」については対策がなく、 治療費を払えない人が急 増。医療機関の未収金は年 間三億円を超えるともいわ れ、国の対応は「待ったな し」に追い込まれている。 厚生省は、事務次官の私



外国人生活保護訴訟の判決について語る飛田雄一さん(左)ら原告弁護団(神戸地裁で)

★ 『資料集』のご案内 ★

I 住民監査請求～提訴まで	B 5、	36頁、	300円
II 判決他	B 5、	26頁、	300円
III 最終準備書面他	B 5、	108頁、	600円
IV 鑑定書	B 5、	36頁、	300円

「実現する会」の会員になって
ゴドウィン裁判を支えて下さい。

★ 個人会費 1年一口 5,000円

★ 団体会員 1年一口 10,000円

★ 送金方法 郵便振替

<01150-2-70102 実現する会>

厚生省はゴドウィンさんに生活保護の適用を！資料集Ⅳ 鑑定書

1995年10月25日 第1刷発行(200部) 300円
編集・発行 外国人の生存権を実現する会(代表 飛田 雄一)
〒657 神戸市灘区山田町3-1-1 神戸学生青年センター内
TEL 078-851-2760 FAX 821-5878
郵便振替<01150-2-70102 実現する会>