

平成 29 年 6 月 7 日現在

機関番号：32511

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380768

研究課題名(和文)生活保護適正化の検証 - 第1次適正化における福祉事務所の実態を基に -

研究課題名(英文) A Study about the Process of the First Rationalization in the Public Assistance Administration

研究代表者

池谷 秀登 (IKETANI, HIDETO)

帝京平成大学・現代ライフ学部・教授

研究者番号：70609627

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は現行生活保護法において始めておこなわれた、第1次生活保護適正化の実態を検証することで、適正化の問題点を明らかにすることである。この適正化では医療費削減、扶養の強化、在日朝鮮・韓国人の排除が行われた。しかし、在日朝鮮・韓国人への対応については未解明な部分が多い。そこで、このことについて4つの論文を雑誌に掲載し、研究会報告を3回行いこの問題について検討をおこなった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to inspect the fact of the First Rationalization in the Public Assistance Administration. The First Rationalization is infamous for cutting back on medical care, imposing more duty to support on family and excluding Koreans living in Japan. So far the problems of cutting back on medical care and imposing more duty to support on family have been much documented. However, on the other hand, the problem of excluding Koreans living in Japan remains much yet to be researched. This study has just made it possible for us to discuss the problem of excluding Koreans living in Japan through putting four papers in magazines and making three reports in workshops.

研究分野：社会科学

キーワード：生活保護 適正化 貧困 福祉事務所 在日朝鮮・韓国人

1. 研究開始当初の背景

(1) 生活保護適正化施策を取り上げる意義

現在の生活保護法は日本国憲法第 25 条の生存権を具現化したものであるが、一方で生活保護の歴史は適正化政策の展開過程であったとの指摘もなされている(杉村宏「生活保護を問うことの意味」、『貧困研究』1号(2008年)55頁)。ここで言われる適正化とは、生活保護受給の抑制のための表現であり(堀勝洋『現代社会保障・社会福祉の基本問題 21世紀のパラダイム展開』(ミネルヴァ書房 1997年)27頁以下)、適正化では経済的自立が過度に強調され、保護廃止の構造につながりやすく、保護率を上昇させないことでもあった(大友信勝「生活保護行政の現状と課題」、『日本福祉大学研究紀要 5巻3号』138頁)。

このため、生活保護適正化の実施にあたっては人権侵害が生じており問題とされた(副田義也『生活保護制度の社会史』(東京大学出版会 1995年)68頁以下)。

近年、生活保護受給者の激増と共に、生活保護適正実施の必要性が指摘されている。しかし、生活保護行政の歴史をみると適正実施の名のもとに人権侵害が生じている。

そこで、本研究により生活保護行政による保護の適正実施、適正化についての実態の検証を行う。

(2) 生活保護適正化の区分

生活保護適正化は保護受給者の増大時期、言い換えれば景気が悪化し国家財政が悪化した時に行われている。過去の適正化について、大友は3次に時期を区分している(大友信勝『公的扶助の展開』(旬報社 2000年)435頁以下)。この区分では、第1次適正化が行われたのは1954年頃より1957年頃までである。

適正化の時期区分についての議論はあるものの、大友の生活保護第1次適正化の区分についての異論はないように思われる。本研究はこの生活保護第1次適正化について行う。

(3) 生活保護第1次適正化を取り上げる理由

第1次適正化の特徴として、結核患者の医療扶助の削減、親族扶養の強化、在日朝鮮・韓国人の保護からの排除が挙げられる(「インタビュー-大先輩からの助言(第三回)小川政亮先生(その一)」社会事業史学会『社会事業史研究第30号』(2002年)123~124頁)。

この中で、結核患者の医療扶助の削減や親族扶養の強化については、法的救済手段に訴えることが可能であり、この問題を契機に朝日訴訟がおき、大きな運動となり最高裁判所まで争われている(東京地判昭和35年10月19日、東京高判昭和38年11月4日、最高裁昭和42年5月24日大法廷判決)。

しかし、在日朝鮮・韓国人は1952年4月

に効力が発生した「日本国との平和条約」により外国人とされたことから、生活保護の権利性が否定されるという行政解釈が行われた。このため、生活保護行政により不利益な行政処分を受けても、審査請求等の法的救済手段がないため、行政による直接的な人権侵害が生じやすい。

また、在日朝鮮・韓国人に対しては、生活保護受給者というステイグマだけではなく民族的偏見から、より適正化が苛烈になったこと(小川政亮『家族・国籍・社会保障』(勁草書房 1964年)243頁以下、前掲・副田 68頁以下)も考えられる。

生活保護第1次適正化の中で、特に法的救済手段のないとされた在日朝鮮・韓国人に対して、どのような人権侵害が生じたのかの実証的研究は少ない。

この時の生活保護行政の対応が、それ以降に実施された生活保護適正化の原型となり、以降の生活保護行政に影響を与えたと考えられる。

2. 研究の目的

本研究の目的は、生活保護の不正受給対策として行われた、適正化施策の実態を検証することにより、適正化施策の問題点を明らかにすることにある。

歴史的に生活保護行政では、受給者が増加する時期には、不正受給の指摘が行われ、その対策として適正化施策が実施された。しかし、適正化施策では「人権侵害」や「福祉事務所現場の荒廃」等の指摘があるものの、福祉事務所現場で具体的にどのようなことが実施され、どのような結果が受給者、福祉事務所現場で生じたのかの検証は行われていない。

そこで、現行生活保護法で初めて行われた第1次適正化の中で、生活保護の権利性が否定されることで、法的救済手段の無かった在日朝鮮・韓国人に対する行政による対応の実態について解明し、現在の生活保護行政のあり方に示唆を与えるものである。

3. 研究の方法

本課題の研究方法は以下の通りである。

(1) 第1次適正化についての文献資料の分析、検討を行うと同時に、第1次適正化当時に在日朝鮮・韓国人被保護者の多かったA自治体、B自治体の元福祉事務所職員から、生活保護第1次適正化における在日朝鮮・韓国人への生活実態、彼らに対する具体的な適正化の手法等についてのヒアリングを実施した。

(2) ヒアリングの分析・検討を行ない、ヒアリングの相互関係、文献資料等の関係との整合性を確認した。また生活保護第1次適正

化における在日朝鮮・韓国人に対する福祉事務所の対応について、自らの体験として具体的に著述した当時のケースワーカーに対してヒアリングを行い、著述内容について検証をした。

(3) 上記(1)(2)の分析・検討を基に、その確認作業を行い、新たな文献資料の検討を行うことで、生活保護第1次適正化における在日朝鮮・韓国人への行政対応の実態を検討、分析した。

(4) 本研究から得た結果について、論文でまとめるとともに、その妥当性の評価と共に研究会等で検討を行った。

4. 研究成果

本研究では次の成果を上げた。

生活保護第1次適正化の対象とされた在日朝鮮・韓国人の適正化当時の生活状況を明らかにした。そこでは、彼らの多数が日本で生まれ、日本で育った人々であり、雇用、就労は不安定であり、生活困窮状態であった。

そこで、この時期の在日朝鮮・韓国人の要保護者数を推計すると、少なく見積もっても要保護者数と被保護者数は乖離しておらず、適正化の対象とされた在日朝鮮・韓国人被保護者の多くに要保護性があることが推定された。

しかし、その後の被保護者数の推移をみると、在日朝鮮・韓国人被保護者は日本人被保護者の倍以上の減少率となっている。その原因には在日朝鮮・韓国人に対する生活保護行政による適正化施策があった。

ここにおける在日朝鮮・韓国人に対する適正化施策とは、彼らが生活保護の法的権利性を有していないことから、不服申立て、裁判等の法的救済手段を持たないことを前提としたものである。つまり、福祉事務所による生活保護行政の運用にあたっては、資産や収入について実態と異なる「推定認定」という手法を採ることにより保護費の減額、保護廃止を行うものであった。

この「推定認定」の実施については、厚生省担当者による文献資料、福祉事務所職員による対談等を掲載した文献資料、自治体による適正化施策の実施要項、新聞報道記事及びヒアリングによる確認等で裏付けることができた。

「推定認定」については、適正化を行った福祉事務所職員がこの手法を日本人に適用することは危険ではないかとの指摘を行っていることや、厚生省担当職員が日本人とは違う方式、扱い方等と述べているように外国人(ほとんどが朝鮮・韓国人)のみを対象としたものであり、生活保護の権利性=法的救済手段を有していないからこそ実施できた手法であった。

このことは、法的権利のない人々に対してはこのような生活保護行政の実施が可能で

あることを示している。

現在の生活保護行政では第1次適正化当時に在日朝鮮・韓国人に対して行われていた「推定認定」などは行われていない。しかし、法的権利のない人、あるいは法的権利を有していても適切にその主張や行使ができない人たちに対して、意図的に不利益な対応が行われている可能性を否定しきれない。この点の具体的な検証については、今後の検討課題となった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計4件)

池谷秀登「生活困窮者支援と生活保護」『精神療法』査読無 42巻6号(2016) 824~827頁。

池谷秀登「生活保護第1次適正化における在日朝鮮・韓国人への対応」『東京社会福祉史研究』査読有 第10号(2016) 61~76頁。

池谷秀登「生活保護第1次適正化時の在日朝鮮・韓国人の状況」『東京社会福祉史研究』査読無 第9号(2015) 25~48頁。

池谷秀登「生活保護行政の現代的課題「京都認知症母親殺人事件」の教訓は生かされたか」『社会福祉研究』査読無 120号(2014) 78~85頁

[学会発表](計3件)

池谷秀登「生活保護適正化における外国人への対応の検討」北海道大学法学部社会法研究会 2016年10月30日 北海道大学(北海道・札幌市)

池谷秀登「昭和30年代初期の外国人に対する生活保護適正化について」東京社会保障法研究会 2016年10月22日 早稲田大学(東京都・新宿区)

池谷秀登「生活保護第1次適正化時の在日朝鮮・韓国人の状況」東京社会福祉史研究会 2015年1月24日 専修大学(東京都・千代田区)

[図書](計1件)

池谷秀登 日本加除出版株式会社『生活保護ハンドブック「生活保護手帳」を読みとくために』(2017) 361頁。

[産業財産権]

出願状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6．研究組織

(1)研究代表者

池谷 秀登 (IKETANI HIDETO)
帝京平成大学・現代ライフ学部人間文化学
科・教授
研究者番号：70609627

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：

(4)研究協力者

()