

書評と紹介

大澤優真著

『生活保護と外国人』

——「準用措置」「本国主義」の
歴史とその限界』



評者：岩永 理恵

1 本書の意義

「外国人」⁽¹⁾に対する生活保護行政の歴史を論じる本書は、その取り組んだテーマ自体に社会的意義がある。難しい実証に取り組んだことに敬意を表したい。評者は、拙著⁽²⁾において無意識に（少しは意識的にも）「日本人」を保護の対象とする生活保護の歴史を述べた。「外国人」に対する保護は、本書で詳細に明らかにされるような「別ルート」から展開し、論理展開上やむを得なかった。と同時に、その私の研究行為が差別に加担しているのではと感じてきた。そのような立場から何がいえるか、とも思うが、それを棚上げて強調したいことは、本書の成果を、今後の「日本人」に対する生活保護の研究にも取り入れるべきだということである。「外国人」に対する生活保護の歴史は、「外国人」のこと＝他人事ではない。この運用は、い

つか「日本人」にも応用されるかもしれないし、すでに応用されているように思える面もある。生存権規定を、「日本人」「外国人」を問わず、われわれのものにするには、どうしたらよいのであろうか。このことを考えるヒントが本書から得られよう。

2 本書の概要

あらためて本書の概要を紹介する。序論では、「どのようにすれば、食事や住居の心配をし続ける毎日を送る、生活費や家賃のために性的関係を強要されても耐え忍び続ける、目の前でただただ健康を損ない続け命を失っていく外国人がいるという現実を変えることができるのだろうか」(14)⁽³⁾という問題意識を力強く表明したうえで、次の研究課題が示される。「日本における『生活保護と外国人』の歴史を検討することで、困窮外国人の問題が、主として厚生省・厚生労働省において如何なる背景のもと、如何なる対応が模索され、実施されたのか、されてこなかったのかを明らかにする」(14)ことである。

この課題に対する本書の答えは、「本国が保護すべきという『本国主義』を軸にその対応が模索されつつも、絶えず『本国主義』の限界性に直面する厚生省・厚生労働省の姿があった」(14)である。「本国主義」に着目する理由は、「第1章 生活保護と外国人」で説明される。先行研究では、法的観点から「外国人保護は本国主義であるべき、あるいは居住地主義である

(1) 外国人、の語句について本節のみカギ括弧付きとする。それは、本書50頁で説明されているように「外国人」の内実は多様であるが、記述上煩瑣であることによる。

(2) 岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか——保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房

(3) 以下、（ ）内の数字は、本書の引用・参照頁を示している。

べき」(42) という二つの立場がみられた。本書は、これら先行研究の「あるべき論とは別に、行政内、とりわけ厚生省・厚生労働省において、如何にして現在の外国人保護がつくり上げられてきたのか」(43) について検討し、行政の「本国主義」重視を明らかにするものである。

具体的な検討は、第2章～第5章で行われる。「第2章 生活保護法制定と外国人保護——1950年を中心に」では、1950年の生活保護法によって、その対象が「国民」に限定され、外国人を対象外としながら、「国際関係」確立まで「差し当り」日本国民として在日朝鮮人や台湾人に保護を行うことにした経緯が明らかにされる。

「第3章 日韓会談と外国人保護——1950年代～1960年代を中心に」では、1951年の予備会談から1965年の第七次会談における外国人保護の議論が、時期をおって明らかにされる。結果として、協定永住者は日韓法的地位協定によって処遇が明らかにされ「生活保護については当分の間従前どおり」とされ、非協定永住者及び在日朝鮮人以外の外国人は1954年通知に基づく準用措置が継続された。この時期は在日朝鮮人以外の外国人に対する保護への言及は少なかった(154-155)。

「第4章 国際人権規範・1990年口頭指示と外国人保護——1970年代後半以降を中心に」は、「外国人」の内実が変化し、在日朝鮮人以外の国籍やステータスの外国人が増加した時期を扱っている(167)。1982年、難民条約が発効されたが生活保護法は改正されず、難民への保護は1954年通知による準用措置としての保護実施が継続された(201)。他方で、外国人保護の運用や自治体間で対応が異なっているのが実態であったが、1990年口頭指示によって、1954年通知に基づく準用措置を行う基準、そ

の対象となる「外国人」の範囲が明確化された。「その結果、準用措置を利用できず、医療を受けることができない外国人が続出した」(202)。生活保護の準用措置を利用している場合でも、法務省はそれを理由に在留期間更新不許可の対応をとっていた可能性がある(201)。

「第5章 通知に基づく準用措置による保護の限界——2000年地方自治法改正による影響の検討」は、地方自治法改正により1954年通知に基づく準用措置実施の判断が自治体任せとなり、自治体が準用措置廃止を求める排外主義運動による住民監査請求や裁判に対応した様子を描く。自治体は、地方自治法232条の2「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」を、外国人保護に要する財源の根拠としている。

「終章 本国主義の困難と限界」では、第2章～第5章で検討した内容を、本国主義の概念から整理し、1954年通知に基づく準用措置による保護の限界を論じる(239)。国際人権規約や難民条約といった国際人権規範から、外国人保護を行わないわけにはいかないことを考えると、法律に基づく外国人保護が必要であるというのが本書の提案である(240)。

3 論点

(1) 本国主義について

本国主義は、タイトルにも用いられているように、本書の重要概念である。その定義をあらためて引用すると、「外国人に対する生活保護は当該外国人の国籍国によって行われるべきとする立場」(42)である。外国人保護には、もう一つ別の立場があり、それが居住地主義で「外国人に対する生活保護は当該外国人の居住国で行われるべきとする立場」(42)である。居住地主義については次で触れる。まず、本国

主義の概念と、その用い方に関する検討から議論をはじめたい。

本書の記述から、厚生（労働）省が本国主義重視であることは明らかである。他方で、なぜ本国主義なのか、どうしてこの立場をとるようになったかは分かるようで分からない。少なくとも明示的には述べられていないのだが、解釈は可能である。一つの解釈をあげれば、本書で詳しく述べられる日韓会談という社会保障を論じるには特殊な場が、外国人保護を議論する重要な出発点であったことが関係しているのではないか。日本の植民地支配、敗戦、GHQによる占領、朝鮮戦争があり、朝鮮半島に樹立された二国への日本の立ち位置が極端に変わるなかで、日本における外国人保護の議論が、韓国との二国間協議に出発点があったことの意味は大きい。

「1951年10月20日から始まった日韓会談の主要なテーマは在日朝鮮人の法的地位（国籍・永住権・処遇・退去強制）であり」、「在日朝鮮人と生活保護についても日韓会談開催当初より議論が行われた」（152）という。このように日韓会談の話し合いは、すぐれて人の法的地位に焦点があった。生活保護に関連しても、国籍の有無が問題にされるのは必然であろう。この日韓会談という状況設定が、厚生（労働）省の本国主義の立場を明確にしたと考えられる。ただし、著者が整理するように（59-63）、1946年の生活保護法を1950年に改正した際、生活保護法の対象は国民、日本国籍者に限定し、外国籍者はその対象外とした。それは、憲法25条の国民を日本国民と解釈したことによる。このことは、日韓会談より前に、厚生省自身が、本国主義を明らかにしたということであり、この経緯を知りたいところである。

一方、1950年5月通知で、在日朝鮮人や台湾人は「差し当り」日本国民として取り扱い生

活保護法を適用した。外国人保護について「国際関係」が確立したのち、当該国との条約で取り決めるべき、という立場を示していたという（67）。ところが、本書で明らかにされるように、二国間や多国間で外国人保護の取り決めを行おうとしても、「日韓会談時の議論でも明らかかなように、その取り決めには相当な困難が伴うことが予想される」（243）。要するに、国籍を問うような協議の場や本国主義からは、外国人保護を積極的に行う発想は出てこないのだ、といえるのではないか。そのように本書の本国主義に対する批判は、読み込めるのではないかと考える。この点を明確にするために、第2章～第5章の記述において、本国主義を用いた解釈が示されているとより説得的であったと考える。

(2) 居住地主義について

本書は本国主義に批判的立場であるから、その提案する法律に基づく外国人保護は、居住地主義によるものが望ましいと理解してよいであろうか。本書において、あるべき外国人保護の立場は明確ではない。終章では、「厚生労働省が示す本国主義の立場に立った場合においても外国人保護について」考えられる三つの可能性を提示している（243-244）。このように本国主義の立場に沿った可能性とは、行政のみならず日本社会において、本国主義が根強いことを踏まえた次善策のようであり、あるべき論の叙述は抑制的であるようにみとれる。それは著者の認識する現実の厳しさ、深刻さを反映しているように思われる。著者は研究に加え支援活動を行われており、そこで目の当たりにしている現実には、評者には想像できないほど深刻であろう。理想を語る事が難しくなるほどに外国人の命が危険にさらされる状況が本書でも指摘されている。

ところで、居住地主義は、内容的に本国主義と対になる語ではないように思われる。本国と対になるのは居住国であり、その定義も「外国人に対する生活保護は当該外国人の居住国で行われるべきとする立場」であるから、本国主義と対にするには居住国主義の方が適切であるように思われる。そうすると、著者が抑制した、法律に基づく外国人保護の望ましい立場には、居住国主義も候補に含まれるであろうか。国家を超えた税の徴収や給付の構想があって、社会保障の主体をあくまで国としなければならないか、検討する余地はあろう。と同時に、現状では、国家を重要な主体とせざるを得ないことも事実である。

居住地主義は、主に第5章で論じられた、地方自治法改正以降の自治体における外国人保護の立場を示すように思われる。国ではなく地方自治体が、その裁量で外国人の保護を実施している。ただし、「自治体は外国人保護について議論を深めているわけではなく、積極的に準用措置を行おうとしているわけでもない」(220)。著者は、1954年通知に基づく準用措置で保護を行っているため、「国が費用負担をする根拠の不透明さ」があるとも指摘する(221)。「自治体の財政負担の増加から外国人保護が問題化されつつある現状」も問題視している(221)。

これらの記述から、著者は、国が責任をもって法律を制定し、外国人保護を行うべきと考えていると読み取った。本国主義に対抗する理念を構想することも必要であり、それには、居住地主義ではなく居住国主義の方が望ましいように思われる。ただし、どこまでいっても「線引き」の問題は付随する。たとえば、保護を要する外国人が住民登録をしていない場合、居住地主義も居住国主義も機能せず、現在地主義であるべきかもしれない。なかなかあるべき理念を構想することは難しいが、対抗理念は重要であ

ると考える。

(3) 生活保護制度研究への示唆

はじめに述べたように、外国人に対する保護は「別ルート」から展開し、主に日本人を対象とする生活保護制度研究の蓄積のなかに位置づけることは難しい面があるが、本書からいくつもの示唆を得ることができる。以下で、3点に触れたい。

1946年の旧生活保護法から国民を対象を限定した1950年の生活保護法に改正され、福祉事務所での法運用の体制が敷かれた。当時の福祉事務所、社会福祉主事は、どのように外国人と日本人の区別をしたのであろうか。金耿昊(2013)『在日朝鮮人生活保護資料1』(緑蔭書房)に収載の「外国人保護に関する一斉実態調査の実施について」の行政文書を見ると、この調査は、「外国人が集団部落を構成している場合」に有効であるとし、各都道府県の実情に応じて調査を実施するようにと書かれている。

このように外国人保護の例が多い、「外国人が集団部落を構成している」都道府県のみ調査を行うことを予定していることから、当時の外国人であることの区別は、特定の場所に居住していることが重要であったのではないかと思われる。個々人について外国人であるか否かを徹底的に調べ判定する前に、ある場所に集住していること、そこにある関係性をも問題にしたとも読み取れる。この取り扱いの前提に、差別を読み取ることができる。

では、日本人に対して同様の取り扱いを行っていないか、といえばそういうわけでもない。このあたりの事柄から、生活保護法全体の運用の在り方と接合させて検討することができるのではないかと考える。関連して、1954年通知が、当時全体的に保護の適正化が進行したなかで発出されたのであって、その経緯をさらに読

み解くことも必要である。1954年通知は、今日までの外国人保護の根拠となっているが、本国主義に鑑みると矛盾する内容ともいえる。これが日韓会談進行中に作成された意図や経緯がどのようなものであったか、本書の記述より踏み込んだ分析が求められよう。

最後にあらためて言うまでもないことかもしれないが、本書が提案する法律に基づく外国人保護は、現在の生活保護制度や社会保障制度をどのように改革していくか、あらたな姿を構想するかで、大きく変わってくるであろう。岩田正美(2021)⁽⁴⁾が構想した生活保護解体を進めた場合、生活保護以外の制度のカバー範囲が増え、生活保護の守備範囲は狭くなるはずである。社会扶助以外の社会保障制度の守備範囲が

広いスウェーデンなどの社会扶助では、その受給世帯に占める外国生まれ(移民、難民)の割合は高い。岩名(宮寺)由佳によれば⁽⁵⁾、少し古いデータではあるが、スウェーデン生まれと外国生まれ(移民・難民)の受給者数はほぼ同数と、社会扶助受給者に占める移民・難民割合の高さは、日本と比べるべくもない。あらたな社会保障制度の構想において、外国人への保障を含むこと、そしてその位置を絶えず確かめることが必要である。

(大澤優真著『生活保護と外国人——「準用措置」「本国主義」の歴史とその限界』明石書店、2023年2月、284頁、定価4,500円+税)

(いわなが・りえ 日本女子大学人間社会学部教授)

(4) 岩田正美(2021)『生活保護解体論——セーフティネットを編みなおす』岩波書店

(5) 岩名(宮寺)由佳(2013)「スウェーデンの社会扶助受給者像と今日的課題」埋橋孝文編『生活保護(福祉+α)』ミネルヴァ書房