

筑波大学博士（学術）学位請求論文

日本の福祉国家再編期における
福祉団体の活動とその戦略に関する研究
-障害者福祉施策・母子福祉施策・生活保護制度の
政策過程を事例として-

大倉 沙江

2015年度

目次

序章 研究の目的.....	1
1.本研究の目的と意義.....	1
2.福祉国家の概念とその類型.....	5
2-1.概念の整理.....	5
2-2.福祉国家の類型論.....	6
2-3.類型論のなかの日本.....	10
3.先行研究：日本の福祉国家再編の方向性と変容圧力.....	14
3-1.再編の方向性.....	15
3-2.変容圧力.....	16
3-2-1.社会的リスク構造.....	16
3-2-2.政治制度.....	17
3-2-3.言説やアイデア.....	18
3-2-4.手柄争いの政治.....	21
3-3.事例の位置づけ.....	22
4.論文の構成.....	23
5.資料的側面.....	25
第1章 分析枠組み.....	27
はじめに：分析枠組みとその意義.....	27
1.政治的機会構造.....	27
2.紛争の転移と伝染.....	29
2-1.シャットシュナイダーの議論.....	29
2-2.シャットシュナイダーの枠組みの転用.....	32
3.本論文での分析の視角.....	33
3-1.政治的機会構造論.....	33
3-2.紛争の転移・伝染：フレーミングと紛争の規模.....	34
3-3.分析のモデル.....	35
4.小括.....	35

第2章 福祉団体の行動様式：量的データを用いた分析.....	37
はじめに：サーベイデータからみた福祉団体.....	37
1.政策や政権に対する評価.....	38
1-1.福祉団体の定義.....	38
1-2.社会政策に対する意見.....	38
1-3.政権評価：低調な民主党の評価と二極化する自民党政権への評価.....	40
1-3-1.歴代政権に対する評価.....	40
1-3-2.福祉団体内での分布：2極化する自民党政権に対する評価.....	41
1-3-3.低調な民主党に対する評価とその要因.....	42
2.他団体との協調—対立.....	44
2-1.他団体との協調関係.....	44
2-2.他団体との対立関係.....	44
2-3.法律家や弁護団の側からみた団体との協調関係.....	45
3.福祉団体の行動様式.....	46
3-1.行政との関係.....	46
3-2.政党との関係.....	47
3-3.司法との関係：第三の働きかけ先としての裁判所の重要性.....	50
3-3-1.裁判所に対する信頼.....	50
3-3-2.裁判所の利用者.....	53
4.福祉団体の政治的影響力：高い自己評価とその背景.....	55
5.小括.....	56
第3章 裁判を通じたロビイング：主要団体による裁判の利用とその特徴に関する分析.....	59
はじめに：ロビイングの手段としての裁判.....	59
1.先行研究と分析手法.....	59
1-1.裁判所を通じたロビイングの実相.....	60
1-2.裁判所を利用するアクターの特徴.....	61
1-3.分析の手法.....	63
1-3-1.圧力団体調査の調査対象.....	63
1-3-2.裁判所と団体の関係.....	64

1-3-3.裁判所を利用する団体の特徴	65
2.主要団体と裁判所.....	66
2-1.三権の中の司法	66
2-2.団体としての提訴	67
2-3.他者の裁判支援	69
3.裁判支援型団体の析出とその「支援」の様相：限定的な財政・豊かな専門性	70
3-1.裁判支援型団体の析出	71
3-2.裁判支援型団体による「支援」の様相	71
3-2-1.財政規模.....	72
3-2-2.職員数.....	72
3-2-3.専門性を持った人的資源.....	74
3-2-4.ノウハウの有無.....	74
4.裁判所を利用する団体の特徴：政策選好.....	76
4-1.政策選好・考え方	76
4-2.歴代政権に対する評価	77
5.裁判所を利用する団体の特徴：政治エリートに対する接触可能性.....	79
5-1.行政／政党に対する接触可能性	79
5-2.接触の種類.....	81
5-3.政党・行政と団体をつなぐリソース：低調な補助金・助成金、行政との人事交流...82	
6.小括	84
第4章 母子福祉政策：2000年代の児童扶養手当をめぐる政策過程.....	87
はじめに：母子福祉政策が見直される背景.....	87
1.母子福祉政策の展開.....	88
1-1.制度体系	88
1-2.受給者数・予算額	90
1-3.先行研究：母子福祉政策の規定要因	92
2.児童扶養手当見直しの過程.....	93
2-1.母子福祉政策見直しの内容	93
2-2. 発案から給付水準の見直しまで	94

2-3.五年後支給停止案をめぐる攻防	97
3.五年後支給停止に対する抵抗.....	97
3-1.政治的機会構造の変化：与党合意のなかの児童扶養手当.....	97
3-2.紛争の拡大：当事者団体による運動の開始.....	99
3-3.2007年夏以降：与党PTに対する働きかけ.....	100
4.小括	102
第5章 生活保護制度：母子加算・老齢加算をめぐる政策過程.....	104
はじめに：生活保護制度改革の背景.....	104
1.生活保護制度の展開.....	105
1-1.制度体系	105
1-2.受給者数・予算額	107
1-3.先行研究：生活保護の規定要因	109
2.生活保護制度見直しの過程.....	110
2-1.生活保護見直しの背景	110
2-2.専門委員会での議論	111
2-3.報告書を受けた制度の見直し	113
3.加算の復活を求める過程.....	114
3-1.見直しに対する反応	114
3-2.紛争の規模の拡大の過程：審査請求から裁判へ.....	116
3-3.政治的機会構造の変化：ねじれ国会へ	119
4.政治的機会構造の変化：民主党政権下での見直し.....	120
4-1.母子加算の復活	120
4-2.老齢加算の廃止	123
5.小括	124
第6章 障害者福祉施策：障害者自立支援法から障害者総合支援法へ至る政策過程.....	126
はじめに：障害者自立支援法の背景.....	126
1.障害者福祉施策の展開.....	128
1-1.制度体系	128

1-2.障害者数・予算額	129
1-3.先行研究：障害者福祉政策の規定要因	131
2.障害者自立支援法をめぐる政策過程.....	133
2-1.介護保険との統合案	133
2-2.グランドデザイン案の公表	133
2-3.国会上程後の動き	135
3.自公政権下での見直しの過程.....	136
3-1.障害者自立支援法の全面施行とその評価	136
3-2.紛争の伝染と拡大：裁判の準備の開始、与党への働きかけ.....	138
3-3.政治的機会構造の変化：ねじれ国会と自公政権下における2度目の見直し.....	140
3-4.政治的機会構造と紛争の拡大戦略の合流：応益負担廃止への萌芽.....	142
4.政治的機会構造の更なる変化：民主党政権への政権交代.....	144
4-1.紛争の収束：裁判の取下げ	144
4-2.障害者自立支援法の改正案の再提出：応益負担から応能負担への転換.....	145
4-3.政治的機会構造：当事者団体の政策過程への参加と障害者総合支援法の成立.....	146
5.小括	147
第7章 裁判による紛争拡大の過程：障害者自立支援法違憲訴訟を事例として.....	149
はじめに：裁判という戦略.....	149
1.先行研究の整理と分析の手法.....	149
1-1.日本政治のなかの裁判	149
1-2.裁判のもつ二つの側面	150
1-3.裁判の政策への反映度とその規定要因	151
1-3-1.裁判のもつ特徴：社会問題としての認知	151
1-3-2.政治的機会構造.....	152
1-3-3.利益団体の活動.....	152
1-4.分析枠組み	153
1-5.事例の位置づけ	153
2.障害者自立支援法の成立と裁判へ至る過程.....	154
2-1.障害者自立支援法をめぐる障害者団体の分裂.....	154

2-2.裁判過程への移行	155
2-3.自民党政権下における修正	157
3.障害者総合支援法の政策過程.....	158
3-1.政権交代と裁判上の和解へ至る過程	158
3-2.障害者自立支援法の一部改正	159
3-3.「骨格提言」の形成過程	160
3-4.障害者総合支援法の形成過程	160
4.分析と考察	161
4-1.何が反映され、何が反映されなかったのか.....	161
4-2.裁判のもつ特徴：社会問題としての認知	163
4-3.政治的機会構造	163
4-4.利益団体の活動	164
5.小括	165
終章	166
1.論文のまとめ.....	166
2.仮説の検討	168
3.理論的貢献	170
4.今後の課題	170
付論：自公政権以降の政策展開.....	172
1.母子福祉政策.....	172
2.生活保護制度.....	172
3.障害者福祉施策.....	174
引用文献	176
Appendix1：福祉に関わる裁判数および弁護士数に関するデータの作成方法	192
1.裁判数	192
1-1.データベース	192
1-2.政策領域の分類方法	192

1-3.データの示し方	192
2.弁護士の得意分野に関するデータ	192
2-1.データベース	192
2-2.専門分野の分類方法	193
Appendix2 : 「全母子協に対する調査」調査票	196
1.調査概要	196
2.訪問者	196
3.訪問先	196
Appendix 3 : 「東日本大震災後の原発賠償に関する調査」調査票	205
Appendix 4 : 障害者福祉施策に関する主な関連法令の動向	212
Appendix 5 : 母子寡婦福祉法制の動向	233

図表一覧

図序-1 : 福祉レジームの4類	9
表序-1 : 福祉レジームごとの特徴	10
図序-2 : OECD 諸国の社会保障給付費（対国民所得比）	12
図序-3 : 2012年のOECD 諸国の国民負担率（対国民所得比）	13
図序-4 : 社会保障給付費の推移	14
表序-2 : 福祉政治の3つのステージ	20
表 1-3 : さまざまな論者による政治的機会構造の例	29
図 1-5 : 紛争の分裂の仕方	30
図 1-6 : 紛争・対立の転移モデル	31
表 2-4 : 分析サンプル	38
表 2-5 : 意見に対する賛否の平均点	39
図 2-1 : 政権評価	41
表 2-3 : 福祉団体の歴代政権に対する評価の分布	42
表 2-4 : 福祉団体における「格差是正をすべき」に対する賛否と政権評価の相関関係	43
表 2-5 : 福祉団体の他団体との協調—対立関係の分布	45
表 2-6 : 弁護団が協調関係のある団体	46
表 2-7 : 福祉団体の接触政党	48

表 2-8 : 接触政党数の分布	49
表 2-9 : 2009 年の政権交代前後の福祉団体の接触政党数の変化	49
表 2-10 : 市に対する行政訴訟数の推移	51
図 2-2 : 政策分野ごとの裁判数の推移 (裁判 1 万件ごと)	52
表 2-11 : 弁護士の得意分野の変化	53
表 2-12 : ①訴訟を行う福祉団体と②福祉団体の接触政党 (民主党政権下)	54
表 2-13 : 訴訟支援の有無と行政からの相談の頻度	55
表 2-14 : 政策の実施/阻止経験のある団体の割合	56
表 3-1 : 調査対象を確定するために用いた資料	64
表 3-2 : 三権に対する信頼	67
表 3-3 : 裁判の内容	68
表 3-4 : 他者に対する裁判支援の有無	69
図 3-1 : 他者の裁判を支援する理由	70
表 3-5 : 操作化の手法	71
図 3-2 : 財政規模	72
図 3-3 : 正規職員	73
図 3-4 : 非正規職員数	73
図 3-5 : 専門職員	74
図 3-6 : 裁判にかかわるノウハウ	75
図 3-7 : 各争点に対して「賛成」と答えた団体の割合	77
表 3-6 : 歴代政権に対する評価	78
図 3-8 : 政党へ接触ができる団体の割合	79
図 3-9 : 行政職員に対して接触ができる団体の割合	81
図 3-10 : 行政機関との接触の内容	82
表 3-7 : 政治エリートと団体をつなぐ資源	83
図 4-1 : 児童扶養手当全部支給、一部支給の所得上限の推移 (扶養親族 1 人)	90
図 4-2 : 児童扶養手当受給者数	91
図 5-1 : 最低生活費の体系	106
図 5-2 : 生活保護費負担金 (事業費ベース実績額) の推移	108
図 5-3 : 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移	109

図 6-1：生活支援サービスの再編に関する概念図	129
表 6-1：障害者・児数	130
図 7-1：障害者自立支援法の報道量	157
表 7-1：厚労省案と障害者総合支援法案へ反映された「骨格提言」の項目数とその割合	162
表付論-1：母子福祉施策の展開	172
表付論-2：生活保護制度の展開	173
表付論-3：障害者福祉施策の展開	175

序章 研究の目的

1.本研究の目的と意義

社会保障制度は、今日の福祉国家において経済的にも社会的にも大きな位置を占めるようになっており、政治的にも最大のテーマの一つとなっている。財政規模で見れば、2015年度予算における社会保障関係費は31兆5,297億円であり、一般会計歳出(96兆3,420億円)の32.7%を占める。ますます厳しくなる財源との関係において、社会保障制度の「持続可能性」が問われることや、現行制度のさまざまな機能不全が指摘されることも多い。また、社会的にも、2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災などを受けて、新語・流行語として、「無縁社会」(2010年)、「派遣切り」(2009年)、「ネットカフェ難民」(2007年)、「格差社会」(2006年)が上位10位に入るなど、貧困や社会保障に関する問題に注目が集まっている¹。

しかし、1990年代以降、日本の福祉国家を取り巻く環境は大きく変化している。まず、福祉国家が前提とする男性稼得者の雇用確保を通して家族の生活保障を行うという雇用慣行や家族のあり方が変化した。また、先進諸国でも類をみない速度で少子・高齢化が進展している。これらの変化に伴い、社会保障関係費は年間約1.5兆円ずつ伸び続けている。2000年代以降は社会保障関係費の圧縮を目的として、社会保障関係費の多くの割合を占める医療や年金の分野だけでなく、障害者、シングル・マザー、低所得者など社会的に弱い立場の人々が関わる政策分野でも、大規模な改革が実行された。具体的には、給付水準の引き下げを伴う就労と福祉の連携強化(ワークフェア/アクティベーション)の方向で改革は行われており、財政の逼迫を強調し給付水準の抑制と就労支援や自己負担の拡大を進める近年の日本の社会保障制度改革の中心に位置づけられている[宮本, 2008]。このような社会保障体制の見直しは、福祉と就労の連携など新しい政策アイデアに基づいて行われたため、「福祉国家の削減・縮減」と区別して、「福祉国家の再編」と呼ばれている。

興味深いことに、社会保障関係費の増加という財政的な条件は変わらないにもかかわらず、2000年代後半からは、「福祉国家の再編」のさらなる展開が見られつつある。新川敏光によると、小泉政権期が新自由主義化²の一つのピークであり、それ以降、縮減の後にくる福

¹ 自由国民社、<http://www.jiyu.co.jp/> (最終閲覧日: 2015/6/26)。

² 本論文では、「自由主義」および「新自由主義」という言葉を用いているが、表記については源典に則っている。

社国家「再編へのオルタナティブ」が始まった[新川, 2011a: 61-62]。例えば、労働政策の分野では、自由主義化の傾向が 2006 年を境に変化した[五十嵐, 2008a, 2008b]。社会保障・社会福祉の分野では、福田政権のもとで社会保障国民会議が設置され、麻生内閣のもとで社会保障費の 2,000 億円抑制の方針が撤回された。2000 年代の後半には、自公政権下でも、「社会政策の微調整」が始まっていたのである [武川, 2012: 13]。2009 年の民主党を中心とした連立政権の誕生に伴い、一部の政策分野では、揺り戻しやモデルチェンジを志向する動きも生じた。例えば、民主党政権は、自公政権下で廃止された生活保護の母子加算を復活させたり、障害者自立支援法を改正したりした[山口, 2012]。また、民主党の子ども・子育て支援政策は、それまでの高齢者に傾斜した社会保障制度から全世代支援型へのモデルチェンジを志向するものであった[三浦・宮本, 2014]。これらの改革は、マクロなレジームレベルでは、一貫した方向性が見いだせない段階であるが、グローバル化や国家の財政的な限界に起因する新自由主義的な制度の再編と、それに対抗する動きがせめぎあっている状況にある[大沢, 2007: 89; 宮本, 2008: 169-170; 新川, 2009a: 60, 2011a: 89-90, 2011b: 終章; 辻, 2012: 37, 242]。

改革の中心となった政策分野においても、修正は行われた。例えば、生活保護制度では、2007 年から段階的に廃止された母子加算が、2009 年 12 月に復活した。母子福祉の分野では、2008 年に予定されていた児童扶養手当の受給期間の有期化が凍結した。障害者福祉の分野では、障害当事者へサービス利用量に基づいた費用の負担を求める障害者自立支援法が、2013 年には障害者総合支援法に法改正された。

それでは、社会保障関係費の増加という財政的な条件は変わらないにも関わらず、なぜこれらの政策の見直しは行われたのか。この問題が本論文の分析課題である。特に、本論文では福祉団体の活動を中心に検討を行う。これまでの福祉政治の政策過程に関する研究のアプローチは、政策決定に明白な影響力を行使できる中央省庁や政権与党の活動や政策アイデアに焦点を当てるものであった。しかし、本論文が事例とするような母子福祉施策、生活保護、障害者福祉施策では、世論や中央省庁などが好む政策と、受益者団体や運動体が望む政策が大きくかい離している。そのため、支配的な政治エリートのみを観察しても、政策転換の契機を見逃してしまうことになる。そこで、運動体の存在に関心を移した政策過程の分析が必要となる³。

この問いを明らかにするために、本論文は、生活保護、障害者福祉政策、母子福祉政策と

³ このような考え方に基づいた研究として本田[2005]が挙げられる。

いう3つの政策分野を事例とする。この政策分野を選択した理由は次の3つである⁴。一つ目に、これらの政策分野は、財政の逼迫を強調し給付水準の抑制と就労支援や自己負担の拡大を進める近年の日本の福祉国家再編の中心の一つとして位置づけられている[宮本, 2008]。そのため、日本の福祉国家がどのように変化したのか、またそれはなぜかという問題を扱うには、恰好の素材である。

二つ目に、これらの政策は、日本の福祉国家の制度設計を見る上でも重要な意味をもつ。従来日本の福祉国家は、労働市場から退出した高齢者への保障を中心に設計されており、現役世代を中心としたそれ以外の層に対する支援は相対的に手薄い。そのため、これらの政策分野でどのような方向に制度設計が変更されたのかを検討することは、福祉国家の方向性を考える上で非常に示唆的である。

三つ目に、補足的な理由として、年金や医療・介護など高齢者福祉 [田口, 1969; 新川, 1993; 衛藤, 1998; Eto, 2001b; 新川・ボノーリ, 2004]、また近年隆盛が著しい女性やジェンダーの関わる分野 [Eto, 2001a; 堀江, 2005; Estevez-Abe, 2007; 辻, 2012; 三浦・衛藤編, 2014]と比べて、これらの分野はあまり政治学者によって関心が払われてこなかったことが挙げられる。この背景には、福祉国家の中核をなすのは公的年金など高齢者へ社会保障である [Rosenberry, 1982]とされてきたことがある。しかし、雇用の非正規化や不安定化に伴い、それまでの社会保障制度が想定していなかった「新しい社会的リスク」が顕在化し、公的扶助など社会福祉分野の役割が拡大した [Korpi and Palme, 2003]。そのため、現在では、福祉国家発展の全体像を把握するためには、これらの分野に対する注意は欠かせない。

言うまでもなく、福祉国家や社会保障体制の変化を説明する優れた研究が、すでに多く公表されている。また、個別の政策分野をみても、政策の効果や望ましい制度のあり方について、社会政策学や社会福祉学の分野で熱心に取り組まれている。そのなかで、本研究はミクロな政治力学の理解に努める。このことには、どのような意義があるだろうか。これまでの研究では、社会的リスクの構造、政治制度、政治的な言説やアイディアといったマクロ・メ

⁴ なお、これらの政策分野は主に税財源で運営されており、無拋出の贈与という性格が強い。しかし、一般的にそのような政策に対する支持は低く [Rothstein, 1998]、「納税者の反乱」(tax-welfare backlash) による縮減が生じやすい[小林, 2008]。言い換えれば、さまざまな政策のなかでも自由主義化が生じやすい分野であるという特徴を備えている。

ゾレベルの要因が検討されてきた。しかし、近年ではマクロレベルの要因からミクロレベルの政治力学までを総合的に把握する試みが始まった[例えば、新川, 2011a]。そのため、ミクロレベルの分析を行うことで、福祉国家の再編をめぐる政治をより多面的な角度から理解する一助となると考えられる。また、社会的にみると、雇用と福祉の連携のあり方、社会福祉のあり方が盛んに議論され、多くの優れた政策デザインが提唱されている。しかし、政策案の流れは政治のダイナミズムに規定されるため、その論理を理解することなしには、優れた政策案を活かすことも容易ではない。そのため、今後の社会政策を考えるという観点からも、政治過程論の立場からこの問題に取り組むことの意義は小さくない。

本研究では、シャットシュナイダーの「紛争の転移・伝染」、また「政治的機会構造論」という分析枠組みを併用し、政治過程論の立場から分析を行う。「紛争の転移」とは、政治的帰結は、国民が政党、集団、階級などの分裂する仕方に依存するという考え方である。分裂線がかわるごとに、多数派と少数派が入れ替わり、新しい政策的帰結がもたらされる [Schattschneider, 1960=1972; 第4章]。「紛争の伝染」とは、政策的な帰結は、紛争の規模つまり紛争に参加するアクターの規模によって規定されるという考え方である。つまり、紛争の伝染、その規模の伸縮、そして人々の参与の流動性が政治における説明変数であるとした [Schattschneider, 1960=1972; 第1章]。つまり、シャットシュナイダーによると、紛争における対立線の引き方を変え、その規模を変更させることが、政策決定に影響を与えやすくなるというのである。一方、「政治的機会構造」(political opportunity structure)とは、「た^マた^マか^いの政治への人々の関与を促進するような、政治闘争の一貫した次元(ただし、必ずしも公式的、永続的ではないし、国民国家レベルのものとは限らない)」と定義される [Tarrow, 1998=2006: 49]。具体的には、政治システムの開放性の程度、政治エリートの安定性、運動体の政治エリートとの関係などが要素として取り上げられてきた [MacAdam, 1996]。本研究では、これらの分析枠組みを併用し、政策過程のなかで、紛争の対立線がどのように設定され、どのような多数派と少数派が構成されたのか。また、政治的機会構造の変化は、政策的帰結にどのように影響を与えたのかという点に注目する。

以下、第2節では、比較福祉国家研究における福祉レジームの類型を整理したあとに、日本の位置づけを確認する。第3節では、福祉国家の再編を生じさせる要因について、①社会的なリスク構造に注目する議論、②政治制度に注目する議論、③政治的な言説やアイディアに注目する議論、④政治エリートの政治戦略に注目する議論の4つを整理する。第4節では、本研究の構成を示す。第5節では本論文で用いる資料やデータについて紹介する。

2. 福祉国家の概念とその類型

2-1. 概念の整理

本研究が関わる領域では、「社会保障」(social security) 「福祉国家」(welfare state)、「福祉レジーム」(welfare regime)などの概念が利用されている。具体的な議論に入る前に、概念の整理を行いたい。

「社会保障」(social security) は、資本主義経済の根本をなす労働力の商品化に伴い生じる問題や矛盾を是正するために整備された制度であり、多くの先進諸国では、20世紀前半の大恐慌や戦争による失業・貧困問題への対処として成立した[Polanyi, 1957; Mishra, 1981; 東京大学社会科学研究所編, 1984; 田多, 1994, 2009]。つまり、社会保障制度は、資本主義社会で、人々の生活あるいは生存を「労働力の商品化」に任せるのではなく、直接所得を保障し、その生活を維持できるようにするという考え方である[金, 2014]。

それでは、福祉国家研究とは、特定の国々の社会保障・福祉政策を調査し、研究することなのであろうか。この場合、社会保障制度を備え、福祉サービスを提供する国家は、広く「福祉国家」と定義されることになる。このような考えに基づき、1980年代までの福祉国家研究は、社会保障支出や社会支出の規模に注目した研究が重ねられてきた[Cutright, 1965; Wilensky, 1975=1984; Korpi, 1978, 1983; Myles, 1984; Esping-Andersen, 1985]。これに対して、マーシャルは、社会的市民権こそが福祉国家の核心となる理論であると主張した [Marshall, 1950]。マーシャルによると、福祉国家の第一の特徴は、社会保障が施しや慈恵ではなく、社会権として確立していることにある。この視点に立てば、「福祉国家」は、「資本主義経済によって労働力商品化がなされ、民主主義政治によってその脱商品化が権利として制度化されるというサイクルによって成立している政治経済体制」[新川, 2011b: 10]と定義される。近年の研究では、このマーシャルの定義が引用されることが多い。

さて、1980年代頃までの福祉国家研究では、ウィレンスキーの「収斂理論」に代表されるように、基本的には経済成長に伴い社会保障制度は充実していくと考えられていた [Wilensky, 1975=1984]。しかし、経済成長を達成した国々をみると、北欧の福祉国家、西欧の福祉国家、アメリカの福祉国家などいくつかのバリエーションが認められた。しかし、それが何を客観的基準によって区分され、またどのような歴史的経緯でバリエーションが生じたのかについて、統一的な見解はなかった。そのため、収斂のなかに福祉国家の分岐や多様性を理論的に確定する作業が必要となった[京極, 2008]。

そこで現れたのが、「福祉レジーム」(welfare regime)あるいは「福祉ダイヤモンド」(welfare diamond)という概念である。福祉レジーム論の代表的な論者であるエスピン・アンデルセンは、福祉レジームを「福祉が生産され、国家、市場、家族の間に分配される総合的なあり方」と定義した[Esping-Andersen, 1999=2000: 64]。この三者に、共同体・市民社会を加えたものが福祉ダイヤモンド論と呼ばれるが[Ochiai, 2009; Ochiai and Molony, 2008]、市場や家族など国家以外との関係から福祉国家を捉えなおすという点では議論は共通している。

2-2.福祉国家の類型論

それでは、福祉国家の類型論について、詳しく見て行こう。福祉国家を分類する方法として最もよく用いられるのが、エスピン・アンデルセンによる「福祉レジーム論」である。エスピン・アンデルセンは、福祉国家を社会支出ではなく「脱商品化」(de-commodification)という概念で、そして経済規模ではなく政治的な要因で説明しようとした。福祉レジーム論の鍵となる概念は、脱商品化と階層化(stratification)である。エスピン・アンデルセンは、この二つの組合せによって、世界の福祉レジームを三つに分類した[Esping-Andersen, 1990=2001]。

脱商品化とは、「個人あるいは家族が市場参加の有無にかかわらず社会的に認められた一定水準の生活を維持することがどれだけできるか、という程度」を示す概念である[Esping-Andersen, 1990=2001: 日本語版 41, 55]。つまり、国民が疾病、加齢などの理由によって労働市場から離脱するときに、それを国がどの程度保障するのか、通常の間人が市場から自発的に離脱するのがどれくらい容易であるのかという程度を示すものである。エスピン・アンデルセンは、もっとも重要な社会福祉プログラムである年金・医療・失業(老齢年金・疾病給付・失業保険)がどのくらい無条件で政府から提供されているのかという指標を用い、主要な先進諸国の脱商品化の程度を整理した[Esping-Andersen, 1990=2001: 第2章]。また、階層化とは、国家の社会保障制度・福祉政策が、社会階層による国民の分断をどの程度維持・促進しているのかを示す概念であり、言い換えれば福祉国家の平等化の能力である[Esping-Andersen, 1990=2001: 第3章]。

3つの福祉レジームについて具体的に見ていこう。一つ目は、「自由主義レジーム」である。自由主義レジームでは、階層的ではないが、脱商品化の程度は最低水準に留まる(脱商品化が最も低い)。国家による福祉は、労働者階級を中心とした低所得者層に対する厳格な給付ルールに基づく最低限のものに限定される。多数の市民に対しては、市場における能力

に応じた福祉が行われる。具体的には、資力調査付きの扶助、最低限の普遍主義的な所得移転、最低限の社会保険プランなどの社会保障制度が整備される。この結果、国家による福祉サービスの受給者とそれ以外の市民の間には、階級政治的な二重構造ができあがっている。エスピン・アンデルセンは、この典型的として、アメリカ、カナダ、オーストラリアを挙げた。二つ目は、「保守主義レジーム」である。保守主義レジームでは、脱商品化はある程度進んでいるが、職業などに基づく階層化が強く維持されている点が特徴である（脱商品化が中程度）。教会などの強い影響力のもとで作らされることもあるため、伝統的な家族制度の維持のために大きな努力を払うこともある。そのため、国家による福祉は、家族がその構成員にサービスを提供することができなくなった場合のみに、「補完的に」提供されることが多い。典型的には、オーストリア、フランス、ドイツ、イタリアなどが該当するとされる。三つ目は、普遍主義の原理と社会権の脱商品化が新中間階級にまでその効果を及ぼしているような「社会民主主義レジーム」である（脱商品化の程度が最も高い）。国家による福祉は、きわめて脱商品化の効果が高い普遍主義的なプログラムというかたちをとる[Esping-Andersen, 1990=2001: 第1章]。

エスピン・アンデルセンは、これらのレジーム間の違いをもたらす要因として、（特に労働者階級の）階級動員の状況、階級政治的な同盟の構造、そしてレジームの制度化に関する歴史的な遺制を挙げているが[Esping-Andersen, 1990=2001: 日本語版第1章]、特に左翼政党や労働勢力がおりなす政治力学を重視したことが特徴的であった。

以上のように「脱商品化」という指標を用いて福祉国家を分類したエスピン・アンデルセンの議論に対しては、いくつかの問題が指摘され、修正案が出されている。例えば、アメリカとイギリスをアングロサクソン諸国として同一線上では論じられないとするキャッスルズとミッチェルの議論や[Castles and Mitchell, 1992]、地中海沿岸諸国は大陸ヨーロッパと区別すべきであるという議論[Leibfried, 1992; Ferrera, 1996]、日本の福祉国家がどこに位置づけられるのかといった問題である。

さらに重大な批判は、フェミニズムの立場から寄せられた。フェミニストは、家族の軽視、女性によるケア労働の軽視、家族内権力関係の無視など、さまざまな論点と代替的な福祉レジームの分類を提示した[堀江, 2001]。しかし、主要な論点は、伝統的な福祉国家が性別役割分業に基づく「男性稼得者モデル」を前提として形成されているという点を軽視し、人口の半分を占める女性が商品化することすら難しいという現実を考慮していないことであった。女性が担うのは無償の家事労働であるため、エスピン・アンデルセンの用いた脱商品化

という指標によっては捉えられない[Lewis, 1992; Orloff, 1993; Daly, 1994; Sainsbury, 1994; Siaroff, 1994; Kilkey, 2000]。

このフェミニズムからの問いかけに対して、エスピン・アンデルセンは、脱商品化に加えて、「脱家族化」(de-familialization)という指標によって福祉レジームを検討し直すことによって応えた。「脱家族化」とは、個人が家族に依存せず一定の生活をどれくらい維持できるのかという程度、言い換えると「福祉国家が世帯向けのサービス提供に取り組んでいる程度」と定義される[Esping-Andersen, 1999=2001; 97]。エスピン・アンデルセンは、福祉国家が家族のケア負担をどこまで吸収できているのかを、次の4つの指標を用いて検討した。すなわち、①全体としてどれだけのサービス活動が行われたか(健康保険以外の家族サービスへの支出がGDPに占める割合)、②子供のいる家族を助成するために全体としてどれだけのことが行われたか(家族手当と税控除の総合的価値)、③公的な保育ケアがどれだけ提供されているか(3歳以下の幼児に対するデイ・ケア)、④高齢者に対してどれだけケアが提供されているか(ホーム・ヘルパーのサービスを受ける65歳以上の高齢者の割合)である。その結果、公的な施策という点からみると、北欧の福祉国家を極として、「自由主義」レジーム、大陸ヨーロッパ(オーストリア、ベルギー、フランス、ドイツ、オランダ)、南ヨーロッパ(イタリア、ポルトガル、スペイン)及び日本という緩やかなアクセントの強弱が確認された。

このような公的なサービスの水準の違いが、日本等の国に独自の福祉レジームを与える理由になるかどうかを検討するために、アンデルセンはさらに家庭内の脱家族化の程度もあわせて確認した。家庭内の脱家族化は、①無償の家事労働に費やされる時間の長さ、②子どもと同居する高齢者の割合、②両親と同居する失業中の若者の割合、③女性の無償労働時間で指標化された。その結果、南ヨーロッパと日本の家族主義が顕著に表れており、一方で、北欧の福祉レジームが独特の脱家族化によってその地位を際立たせている。また、自由主義レジームの国々や大陸ヨーロッパの国々の場合は、どのような測り方をしても、ケアを提供する家族の負担は同じ程度であることを明らかにした[Esping-Andersen, 1999=2001: 第4章]。このような検討結果を踏まえて、家族が問題であることは認めながらも、自由主義レジーム、保守主義レジーム、社民主義レジームに加えて「第四の福祉レジーム」を設けるべきかどうかは、結局すべて指標と測定法をどう選ぶかに帰着すると結論づけている[Esping-Andersen, 1999=2001: 第5章]。

このような議論をより洗練されたのが、新川敏光による一連の研究である。新川敏光は、

エスピン・アンデルセンの用いた脱商品化と脱家族化を二つの軸として、「修正版類型論」を提示した[新川, 2009b, 2011b]。すなわち、図序-1 に示したように、社民主義レジーム、自由主義レジーム、保守主義レジーム、そして家族主義レジームの四分類である。表序-1 は、エスピン・アンデルセンおよび新川の研究結果から、それぞれのレジームの特徴をまとめた結果である。具体的にみると、社民主義レジームは脱商品化の程度が高く、脱家族化の程度も同時に高い。保守主義モデルでは、脱商品化は中程度に進んでいる一方で、脱家族化の程度は低い。この二つのレジームを区別するのは脱家族化の程度である。社民主義レジームでは、国家による社会サービスが提供されることによって、女性の家事労働負担の軽減と商品化を実現している。一方、保守主義レジームでは、職域別とはいえ寛大な所得補償が整備されている一方で、社会サービスの進展の度合いは低く、家事労働が女性の無償労働力に依存している。結果として、女性の労働力化は抑えられる。また、所得補償の方法も、女性が男性稼得者の収入に依存する男性稼得者モデルを前提としている。自由主義レジームでは、脱商品化の程度は言うまでもなく低いが、労働市場に家事労働を担う安価な労働力が存在するため脱家族化が進展している。最後に、家族主義レジームでは、脱商品化の程度も、脱家族化の程度も同時に低い。保守主義モデルとの違いは、脱商品化の程度である。保守主義モデルでは、職域ごとに異なる社会保険をもっているとはいえ、各制度の給付水準の底上げと平等化が観察される。一方、家族主義モデルでは、公務員や一部の社会保険が特権的に寛大な傾向がみられるものの、総じて社会保障の水準は低い[新川, 2011b: 序章]。

		脱商品化	
		高	低
脱家族化	高	社会民主主義	自由主義
	低	保守主義	家族主義

図序-1：福祉レジームの4類型

出典：新川[2011b: 序章]に基づいて作成。

表序-1：福祉レジームごとの特徴

福祉レジーム	社会民主主義	保守主義	自由主義	家族主義
モデル国家	北欧（スウェーデン）	大陸ヨーロッパ（ドイツ、イタリア）	アングロサクソン諸国（アメリカ）	南欧（スペイン、イタリア）、日本
脱商品化	高度に発達	中程度に発達	低い	低い
脱家族化	高い	低い	高い	低い
国家による所得補償	寛大な給付	寛大な給付（ただし、男性稼得者モデルが前提）	低い	低い
国家による社会サービス	拡充	未拡充	低い	低い
主な福祉サービスの提供者	国家	家族（女性）	市場	家族（女性）
女性の労働市場への参入	高い（サービス部門へ集中しているものの、男女間でも賃金や労働条件は比較的平等）	抑制的	高い（ただし、キャリアを追求する女性と安価なケア労働力として動員される女性で二極化している。男女間の賃金格差もあり）	抑制的。参加する場合でも、周辺的な労働力に留まる

出典：Esping-Andersen[1990=2001; 第5章]、新川[2011b; 序章]に基づき作成。

2-3. 類型論のなかの日本

類型論の物差しで見れば、日本は南欧諸国と並び⁵、脱商品化と脱家族化の程度が同時に低い家族主義レジームに分類される[新川 2009a: 34]。つまり、労働市場から退出したときの公的な保障の程度は低く、家族に対する社会サービスの提供の程度も低い。

具体的に日本の社会保障体制の特徴をみていこう。日本では男性稼得者の雇用保障を通して、家族の生活保障を行っているという関係にあり、雇用が福祉レジームの一部を代替してきた[埋橋, 1997; 広井, 1999; 三浦, 2003; 宮本, 2008]。つまり、公的な保障の水準は高くないが、男性稼得者の就労を保障することで、間接的に家族の生活保障が行われていた。

その結果、日本の福祉レジームは次のような特徴をもつに至った。一つ目に、雇用レジームが企業や職域ごとに男性稼得者を囲い込むしくみが形成されたことに対応し、日本の年

⁵ 家族主義レジームに分類される国々の多様性を検討した研究として宮本・ペング・埋橋[2003]が挙げられる。

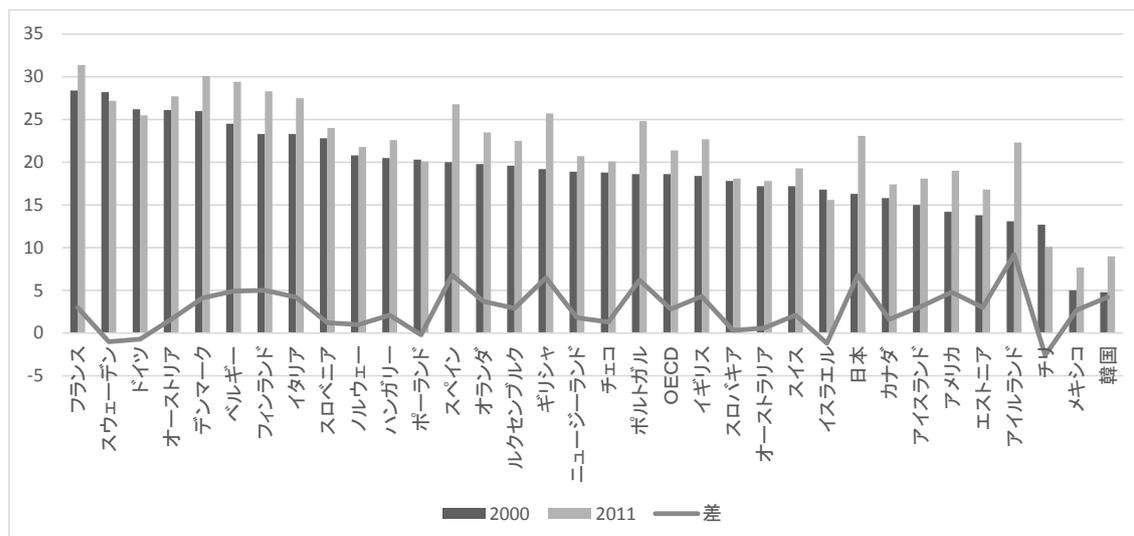
金や医療保険などは企業、業界などを単位として分立したかたちを取っている。二つ目に、社会保障支出からみれば、福祉レジームの規模は小さい。三つ目に、抑制された社会保障支出は、人生の後半の保障、すなわち年金、高齢者医療、遺族関連の支出に傾斜した。したがって、人生の前半に関しては雇用保障の比重が高く、社会保障は相対的に手薄になる[宮本 2008: 31-34]。

それでは、社会保障給付費と国民負担率によって、日本の国際的な位置づけを財政面から確認しておきたい。「社会保障給付費」は、ILO（国際労働機関）が定めた基準によってその範囲が決定されており、ある国の社会保障制度の規模を示す指標として用いられる。日本の場合は、社会保険制度（年金、医療、雇用、労働災害補償）、家族手当制度、公務員に対する特別制度、公衆衛生サービス、公的扶助、社会福祉制度、戦争犠牲者に対する給付などが含まれる⁶。日本では、社会保障給付費は 108 兆 5,568 億円で、その内訳は年金約 49.7%、医療約 31.9%、福祉その他約 18.4%となっている（2012 年度）⁷。また、年金や高齢者医療、老人福祉サービスなどの高齢者関係給付費が全体の 68.3%を占めている[内閣府, 2015]。これは先に述べた通り、日本の社会保障制度が人生の後半の保障に傾斜していることに加え、高齢化の影響を反映したものである。

日本の高齢化率は OECD 諸国でもっとも高いが、そのことは日本の国際的な位置づけにも影響を与えている。図序-2 は、2001 年と 2011 年の OECD 諸国の社会保障給付費を対国民所得比で示したものである。また、折れ線グラフで示した「差」は、2001 年から 2011 年間の伸び率を示している。2001 年、日本は 16.3%であり、これは 34 カ国中 26 位であった。これは、カナダやアメリカと共に低位のグループに属する。しかし、その後の 10 年間で 6.8%という全体で 3 位となる伸びを見せたことを受け、2011 年には 23.1%と、14 位と中位グループに位置している。

⁶ 政策統括官（統計基準担当）「基幹統計の作成方法に関する通知の受理について」
<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/sakuseifsss2012.pdf>（最終閲覧日：2015/08/12）。

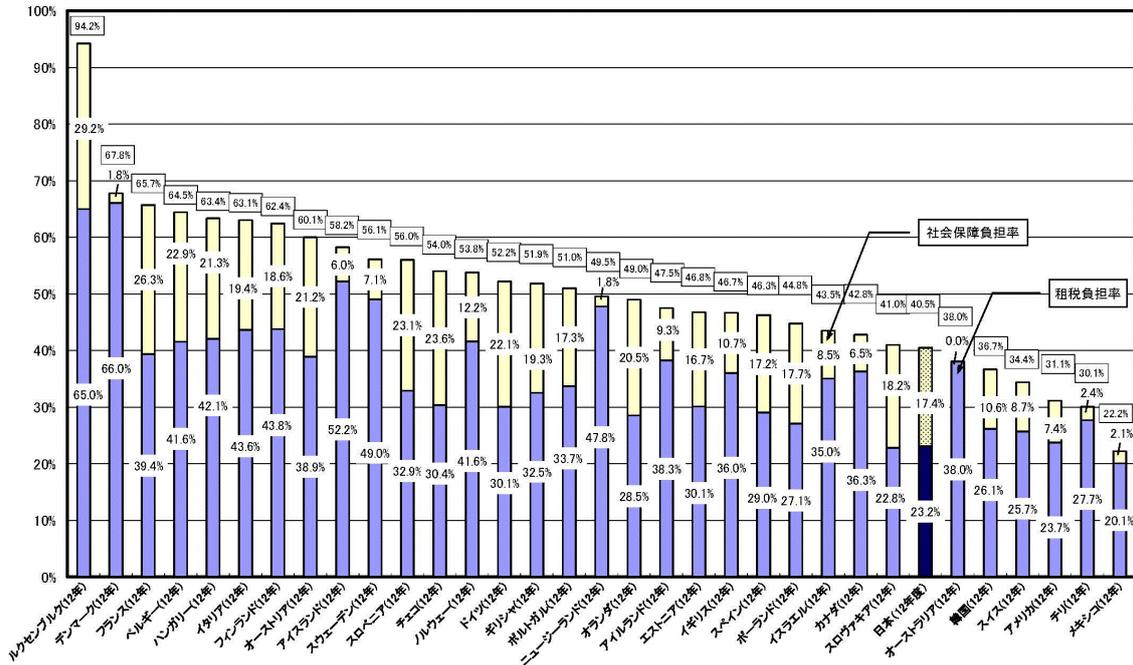
⁷ 国立社会保障人口問題研究所「平成 24 年度社会保障費用統計」<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h24/H24.pdf>、（最終閲覧日：2015/08/12）。



図序-2：OECD 諸国の社会保障給付費（対国民所得比）（単位：％）

出典：OECD “Social Expenditure”, <http://www.oecd.org/>,（最終閲覧日：2015/08/12）に基づき作成。

「租税・社会保障負担率」（以下、国民負担率と呼ぶ）という指標からも、社会保障の財政負担をみることもできる。国民負担率は、公的負担率とでもいうべきものであり、国民経済内部での再分配の程度を表す指標である。社会保障給付として還元されるものであるため、税や社会保険料の負担が少なければ、民間の福祉サービスを購入するための負担が多くなったり、家族による私的介護や私的保育のような無償労働といったかたちで負担することになったりする [鎮目, 2011; 406]。なお、国民負担率は、租税負担率と社会保障負担率の合計（租税負担と社会保障負担を GDP で割ったもの）であり、社会保障負担とは、社会保険料の負担を意味する。図序-3 は、2012 年の OECD 諸国の国民負担率を示した結果である。日本の 2012 年の国民負担率は 40.5% である。諸外国をみると、アメリカ 34.4%、イギリス 46.7%、ドイツ 52.2%、フランス 65.7%、スウェーデン 56.1%、デンマーク 67.8% となっている。アメリカや日本では小さく、デンマークやスウェーデンといった北欧諸国、またドイツやフランスといった保守主義で高い割合を示す。



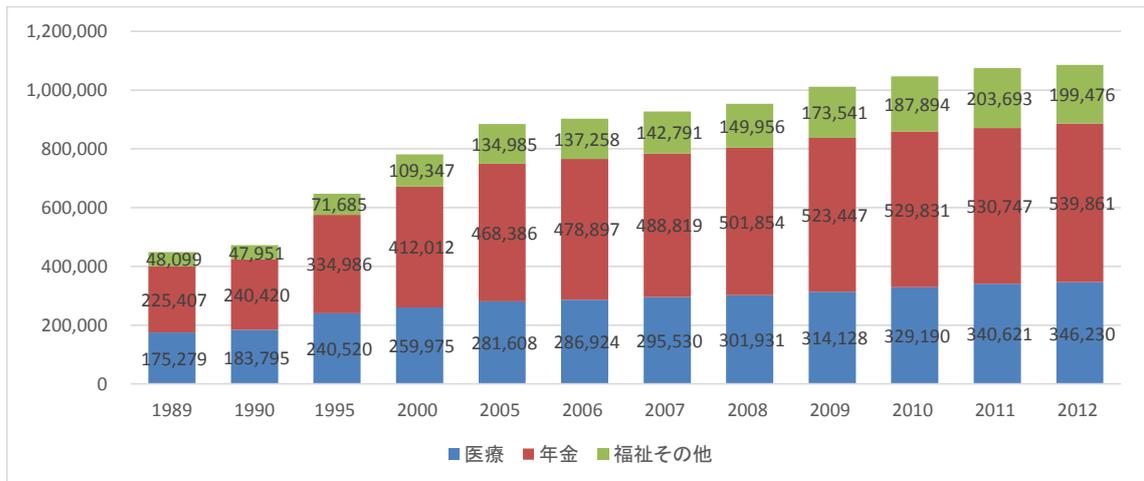
図序-3：2012年のOECD諸国の国民負担率（対国民所得比）（単位：％）

注1：各国2012年（度）の数値。なお、日本の平成27年度（2015年度）予算ベースでは、国民負担率：43.4%、租税負担率：25.6%、社会保障負担率：17.8%となっている。

注2：トルコについては、国民所得及び社会保障負担の計数が取れず、国民負担率（対国民所得比）が算出不能であるため掲載していない。

出典：財務省「OECD諸国の国民負担率（対国民所得比）」、
https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/238.htm（最終閲覧日：2015/08/12）。

最後に、社会保障給付費の日本の推移をみてみよう。図序-4は、社会保障給付費の推移を示した結果である。2012年の社会保障給付費の総額は、108兆5,568億円である。1992年は53兆8,231億円であったから、10年間で約2倍にまで増加していることがわかる。



図序-4：社会保障給付費の推移（単位：億円）

出典：国立社会保障人口問題研究所「社会保障統計年報」に基づいて作成。

つまり、日本の社会保障給付費は国際的にみると中位に属する水準になっている。しかし、これは主に高齢化に起因するものであり、OECD 諸国のなかでもっとも高い高齢化率を示しながら、相対的に低い水準に留まっているということもできる[新川, 2011b: 20]。その推移をみると、1992 年からの 10 年間で約 2 倍にまで膨れ上がっている。

以上、日本の福祉レジームや福祉国家の基本的な特徴を述べた。つまり、日本の福祉レジームは雇用と深く関わりがあり、若年層や現役世代には男性稼得者の就労を通じた所得保障をし、そこを通じて家族の生活保障を行うという基本的な体制をとってきた。そのため、社会保障体制は、脱商品化したあとの人生の後半に対する保障は手厚い。一方で、それ以外の層に対する保護は相対的に手薄である。そのため、高齢化に伴い、社会保障支出は増加しており、国際比較の点からみても OECD 諸国のなかで中位に位置するまでになっている。

3. 先行研究：日本の福祉国家再編の方向性と変容圧力

それでは国際比較の視点からみると上記のような特徴をもつ日本の福祉国家は、どのような再編の過程にあるのだろうか⁸。また、その理由はどのように説明されてきたのか。本

⁸ なお、これまでの福祉国家研究では、その形成とその変容を、①福祉国家の形成期、②福祉国家の削減期、③福祉国家の再編期と三つの時期に区分して、その規定要因を検討することが多かった。例えば、宮本太郎は、福祉国家の形成期には権力資源動員論が、削減期には新制度論が、再編期にはアイディアの政治や言説政治が説明力をもつとしている[宮本, 2012: 6]。

節では、日本の福祉国家・社会保障体制の再編の方向性に関する議論を整理したあとに、その理由を説明する議論として①社会的なリスク構造の変化に注目する議論、②政治制度に注目する議論、③政策アイデアや言説政治に注目する議論について整理する。

3-1.再編の方向性

さて、以上のような基本的な性格をもつ日本の福祉国家であるが、1990年代以降は改革が進んでいる。これは、グローバル化や少子・高齢化などの社会・経済的な構造の変化に加え、レジームの前提となる企業と家族のあり方が変化したためである。企業のあり方をみると、長期的雇用慣行の崩れや非正規雇用枠の増大など雇用の流動化に伴い、男性稼ぎ主を通じた生活保障の足場は揺らいだ。また、未婚率・離婚率の増加や、女性の高学歴化と労働市場への参入からは、家族のあり方の多様化と扶養能力の低下がうかがわれる。

以上のような社会的・経済的な環境の変化は、福祉レジームの転換あるいは縮減を促した。言うまでもなく、政策領域ごとに政策の方針や積み重ねてきた政策決定過程の方式は異なり、その再編の方向性を評価することは難しい[辻 2012: 37]。しかし、その大きな方向性は、以下のように論じられてきた。

大沢真理は、日本の福祉再編が、①男女の就労支援と介護の社会化という両立支援ルート、②労働の規制緩和の面では市場志向ルート、③不況のもとで女性と青年を中心に非正規化が進み労働市場の二重構造化が強まるという意味での男性稼ぎ主ルートを混在させながら進展していることを明らかにした[大沢, 2007: 89]。

新川敏光は、完全に自由主義モデルへ変貌すること、あるいは反動として家族主義に回帰することまではありえないが、自由主義化とそれに対抗する再編の動きがせめぎ合っている状態であり、新たな方向性が見えないと指摘した[新川, 2009a: 60-61]。ただし、福祉レジームの違いを問わずみられる特徴として、格差社会への対応として、雇用が福祉の前提であることを強調する「雇用と福祉の再結合」を挙げた。このような政策は、グローバル化の帰結として先進国で良好な雇用機会を得る可能性が低い高技能・高度専門性を持たない労働力の社会的スティグマを強化することになりかねないと警鐘を鳴らしている[新川, 2009a: 90]。

宮本太郎は、福祉レジームの転換は、いくつかの異なった潮流が相互に並行し、対立し、浸透し合いながら展開しているとしながらも、①財政の逼迫を強調し給付水準の抑制と就労支援や自己負担の拡大を進める流れ、②より普遍主義的な制度への転換を目指す流れの

二つの流れがあると指摘した[宮本,2008:144]。三浦まり・宮本太郎は、民主党政権は、男性の雇用保障を通じた生活保障を見直し、公共事業に依存しない新たな成長モデルを前提に、子育て支援を通じた共稼ぎ主型への変換を試みたことを明らかにした[三浦・宮本,2014]。

つまり、日本の福祉レジーム、社会保障体制は、政策分野ごとに複雑なルートを辿りながらも、家族主義への回顧や社民主義への接近というよりは、自由主義レジームの親和性をみせつつあると理解されている。家族や女性のケア負担・財政的な負担という面で見ると政策分野ごとに多様な方向をみせているが、政府の財政的負担という面で見ると、原則的には縮減路線を志向している。ただし、その方法をみると、単純な給付水準の見直しだけでなく、雇用と就労を結び付けるワークフェア的な発想が取り入れられているという点で、単なる「縮減」とは区別される「再編」と呼ばれる動きをみせている。

3-2. 変容圧力

一方で、レジーム論者たちが明らかにしてきた通り、その方向性や程度は明白ではないにしても、日本の福祉国家に何らかの変容が生じていることは明らかなようであり、その変容の理由を説明するための新しい理論枠組みが必要となった。以下では、①社会的なリスク構造に注目する議論、②政治制度に注目する議論、③政治的な言説やアイデアに注目する議論、④政治エリートの政治戦略に注目する議論の4つを整理する。

3-2-1. 社会的リスク構造

まず、福祉国家・社会保障体制の転換を、少子・高齢化、脱工業化に伴う労働市場の変化など社会的なリスク構造の変化に重点を置いて説明する議論を整理したい[Taylor-Gooby, 2004a, 2004b; Bonoli, 2005, 2006, 2007]。ここで説明変数として注目されるのは、「新しいリスク」(new social risk)である。「新しい社会的リスク」とは、脱工業化した労働市場と多様化した家族構成の下で、戦後に形成された伝統的な福祉国家によっては上手くカバーされず、特に若年層、女性、非熟練技術者といった社会集団に影響を与えるリスクと定義される[Bonoli, 2006; 3]。そのような「新しい社会的リスク」に対応するため、福祉国家が新しい福祉サービスを提供し始めたというのが、「新しい社会的リスク」の主な議論である。

より具体的に「新しい社会的リスク」を把握するために、「伝統的社会的リスク」(traditional social risk)について確認したい。「伝統的社会的リスク」とは、老齢、疾病、失業などの理由により、賃金稼得者が労働市場から所得を得られなくなることである。一般的に、戦後の

福祉国家では、男性稼ぎ手モデルが前提とされた。男性稼得者の就労確保を通じて、家族の生活保障を行うという考え方である。そのため、伝統的には、社会的リスクから市民を保護する社会政策の対象は男性中核労働者に集中した。女性や子どもは、比較的安定的な家族形態の下、失業保険や老齢年金など世帯を単位とした現金給付により社会的リスクから保護された。一方、例外的なリスクに対しては、資産調査や受給資格要件付きの公的扶助で所得補償を行うが、社会保険が十分に整備されるとともに児童手当のような社会福祉が補完されることによって、公的扶助の役割は次第に縮小すると考えられていた。しかし、グローバル化や脱工業化ならびに少子高齢化によって雇用と家族が不安定なものになり、福祉国家の前提が大きくゆらぐとともにリスク構造が変化した。従来の男性労働者を保護することでは対抗できない、子育て、介護、貧困などが「新しい社会的リスク」として顕在化した[Bonoli, 2006]。そのような「新しい社会的リスク」に対応するために、福祉国家は新しい福祉サービスを提供し始めた。

しかし、これらの脱工業化社会の一般的特徴づけは、確かに「新しい社会的リスク」に対応した社会政策の需要サイドを説明するとしても、供給側の要因を説明するものではない。そうした政策は先進工業諸国間で多様である。たとえ社会経済条件が変容し、社会的リスクの構造が変わっても、戦後の経済成長下で形成された福祉国家が即座にそうした変化に対応するとは限らない。例えば、北欧諸国は多くの労働力を公的サービスセクターで雇用し、保育や介護といったサービスを市民に提供していることで広く知られる。一方、南欧諸国はケアの供給をもっぱら家族責任に委ねる点で際立っている。こうした国家間の違いを理解するには、脱工業化の下での社会変動と公共サービスを媒介する要因に目を向ける必要がある[稗田 2010: 111-112]。

3-2-2.政治制度

さて、既に述べたように、以上のような「新しい社会的リスク」は、社会政策の需要サイドを説明するとしても、供給側の要因を説明するものではない。また、先進諸国が共通して「新しい社会的リスク」の問題を抱えているにも関わらず、その対応や進展の度合は様々である。このような国家間の違いに注目する立場からは、社会変動と公共サービスを媒介する要因として、政治制度に理由を求める議論がある。

稗田健志は、拒否権プレーヤーの構成に注目し、「新しい社会的リスク」向けの社会政策への公共支出がどのような要因によって規定されるのかを検討した。1980年から2001年ま

での OECD21 カ国の年次データを利用し重回帰分析を行った結果、拒否権プレーヤー間のイデオロギー距離が広がると保育、介護、積極的労働市場政策といった「新しい社会的リスク」に対処する政策への支出の伸びが抑制される一方、拒否権プレーヤー間のイデオロギー距離は福祉国家の発展期にその受給権が確立した現金給付支出に対してはそうした負の効果を持たないことが確認された。つまり、近年の福祉再編は権力資源動員や政権の党派性よりも、公式の政治制度に規定される部分の方が大きいことを示した[稗田, 2010]。

エステベス・アベ・マルガリータもまた、政治制度がアクターの行動を規定するという議論を用い、日本の社会保障制度の転換を説明した。政治制度とは、①選挙制度（1人選挙区か、複数選挙区か）、②内閣構成（多数派内閣か、連立内閣か、少数内閣か）、③政党制度（強いのか、弱いのか）の組合せである。エステベス・アベは、日本政治を①1951年から1989年（日本の独立から自民党が過半数割れをした参議院選挙まで）、②そこから1993年の自民党の下野まで、③1996年の衆議院選挙まで、④その後現在までという4つの期間に区分した。そして、四つ目の期間、つまり小選挙区比例代表並立制による選挙が始まった1996年から現在までを、日本のイギリス政治化（ウエストミンスター化）と呼ぶ。この時期について、エステベス・アベは、小選挙区制の影響が強まり、結果として党執行部の統率力が強まり、派閥は弱体化という構造的な変化が生じており、それに伴い社会的保護はイギリス型に変化すると予測した。つまり、より普遍主義的ではあるが、給付水準は低い社会保障制度への転換である[Estevez-Abe, 2008]。

3-2-3. 言説やアイディア

次に、政治的言説やアイディアの政治について整理する。これは、「言説」や「アイディア」を独立変数として制度改革の政治を説明する試みである⁹。

ゴールドスタインとコヘインは、アイディアを「個人が持つ考え方や信念」（beliefs held by individuals）と定義した[Goldstein and Keohane, 1993: 3]。政治的言説やアイディアの政治に注目される背景には、次のような要因がある。まず、世界的に社会保障制度の転換や削減が進むなかで、社会保障の制度が固有の受益者集団を生み出す中でその削減を進めるためには、人々の抵抗を弱める多様な言説と操作が求められる。さらに、より抜本的な制度転換が争点となると、人々にとって、いかなる生活保障のあり方が望ましいかが必ずしも自明で

⁹ 詳細な言説やアイディアの概念については、次の文献を参照とされたい [近藤, 2006, 2008; 西岡, 2007]。

なくなる。そうした中では、「構造改革」論のように、人々に改革の果実を期待させる言説の在り方が重要になる [宮本, 2008]。

すでに多くの先行研究で論じられてきた通り、言説は、①政治家や専門家の政策アクター間で共有される「調整的言説」(coordinative discourse) と、②一般民衆に働きかけ支持を取り付ける「コミュニケーション的言説」(communicative discourse) に区別される [Schmidt, 2000, 2002; シュミット, 2009]。例えば、1980年代から1990年代、イギリスでワークフェア改革が進んだことは、一般民衆への「コミュニケーション的言説」を用いた説得が成功したためであると説明される [Schmidt, 2002]。また、言説が制度変化に与える影響については、政策体系のフレームワーク (パラダイム) の転換を説明しようとする社会的学習 (social learning) やアイデアの政治論 [Hall, 1993; Cox 2001]、政策アイデアの転移に重きを置く政策トランスファー論 (policy transfer) [Dolowitz and Marsh, 1996]などの理論枠組みによって論じられている。

言説政治の枠組みを日本に当てはめたのが、宮本太郎による一連の研究である。宮本太郎は、言説政治の枠組みを用いて日本の福祉政治の展開を分析した [宮本, 2008, 2012] (表序-2)。具体的には、福祉政治の展開を①福祉国家の形成期、②福祉国家の削減期、③福祉国家の再編期の三つのステージに区分した。そして、福祉国家形成期に見られる「手柄争いの政治」、福祉国家の削減期に用いられる「非難回避の政治」に変わって、福祉国家の再編期には、言説やアイデアが制度変化を規定すると指摘した。具体的には、政府支出を削減するために福祉と就労を連携させる「ワークフェア」、税財源による公的扶助などの懲罰的性格を強めるのではなく、受給者に対する支援機能を強めて経済的自立性を確保しようとする「アクティベーション」、社会保障を雇用と制度的に切り離し無条件の一律給付を打ち出す「ベーシックインカム」という三つの言説の隆盛が、福祉政治の展開にどのように結びついていったのかを分析した。以下、具体的にその議論を確認する [宮本, 2012]。

表序-1：福祉政治の3つのステージ

	福祉国家形成の政治	福祉国家削減の政治	福祉国家再編の政治
時期	1940～69年	1970～89年	1990年～
内容	政治的動員と制度形成	受益者団体の圧力のなかでのプログラム削減	制度再編
手法	福祉国家再編の政治	受益者団体の圧力のなかでのプログラム削減	調整的言説、コミュニケーション的言説
理論枠組み	権力資源動員論	新制度論	社会的学習論、アイデアの政治論、言説政治論、政策トランスファー論、制度転換論

出典：宮本[2012]、p.6。

日本ではレジーム再編が進展する前の1980年代からワークフェアとアクティベーションの先駆けの流れが存在したが、特に、1996年に短期間の非自民連立政権の後で成立した橋本龍太郎内閣から「構造改革」をキーワードとした新自由主義的な言説が広がった。このキーワードは2001年には小泉純一郎内閣に継承され、メディアを介して市民社会に浸透する「コミュニケーション的言説」という性格を帯びていった。小泉政権の下では、2002年からの社会保障支出の自然増分を毎年2,200億円ずつ削減する支出抑制路線を背景として、雇用と公的扶助の分野で、就労と社会保障を連携させ、ワークフェア改革が進展した。これに伴い、2002年には児童扶養手当の支給を受けた母に対して自立を促す内容を含む児童扶養手当法が改正され、2004年には生活保護「自立支援プログラム」が導入された。また、2005年には福祉サービスに対して1割の応益負担を求める障害者自立支援法が成立した。

しかし、小泉構造改革の進展に伴い、新自由主義を基礎としたワークフェア改革と格差や貧困の拡大を関係づける言説が一般に広がり、格差社会についての本が高い売れ行きを見せるようになる。さらに、小泉政権が2005年の選挙で大勝した後、2006年1月に内閣府が「経済的格差の動向」を公開し、格差を高齢化の進展に伴う「見かけ上」の格差拡大に過ぎないとしたこと、2月の参議院予算委員会で小泉首相が格差拡大に否定的な見解を表明しながらも「格差が出ることを悪いとは思わない」と答弁したことがきっかけとなり、反発も広がった。

こうしたなかで、安倍晋三内閣では構造改革路線を継承しつつも、「再チャレンジ支援」の推進も唱えられるようになった。例えば2007年2月からは「成長力底上げ戦略」のなかで賃金水準の引き上げなどが問題とされ始めた。福田康夫内閣のもとでは、「社会保障国民

会議」が設置され、子育て支援など現役世代に対する支援を含めた社会保障の機能強化が打ち出された。麻生太郎内閣のもとでの「安心社会実現会議」では、伝統的な社会保障と雇用の関係が崩れつつあるなかで、特に若者と女性を対象とした就労支援の強化が主張された。このように、2000年代後半には自公政権下でも、アクティベーション的な発想を持つ言説が比重を高めつつあった。

さらに、2009年には、「生活第一」を掲げて構造改革路線に反対する立場を明確に打ち出す民主党を中心とした連立政権へ政権交代した。民主党は子ども手当など現金給付を中心としたベーシックインカム的な政策を打ち出した。2010年の菅直人内閣の下では「強い経済」「強い財政」のためにも、雇用を拡大する「強い社会保障」の実現を目指すというアクティベーション的な発想を持つ目標が立てられた。しかし、これらの政策を実現するための財源確保は、厳しい財政危機の中で困難を極めた。また野党から「ばらまき」の批判も強まった。さらに、2011年3月には東日本大震災が起き、社会保障のアクティベーション的改革に当てられるはずであった財源に制約が生じたことが強調されるようになり、社会保障の機能強化をめぐる言説にはブレーキがかかった[宮本, 2012]。

3-2-4. 手柄争いの政治

「手柄争いの政治」(politics of credit-claiming)とは、福祉国家の削減期に用いられることの多い「非難回避の政治」(politics of blame-avoidance)と対比的に用いられる概念である。ケント・ウィーバーは、まず人気が高い政策を決定する場合に用いられることの多い政治的な手法を「手柄争いの政治」、不人気で政治的リスクの高い政策を採用する際に用いられる政治的な手法を「非難回避の政治」と呼び、二つの手法の間にある政治的な論理の違いに注目した。前者の場合、政治家や政党は競って政策実現に貢献する上、それらの政策決定を自らの手柄として主張しようとする。一方、不人気な政策を推進することを政党や政治家は嫌う。それは支持率を低下させ、次の選挙で処罰を受ける可能性を増加させるためである。そのため、不人気な政策決定に対して政党や政治家は関わるまいとする上、関わらざるを得ない場合は、出来る限り自分の責任を見えない形にする[Weaver, 1986: 371-372]。

日本については、新川敏光が「手柄争いの政治」の枠組みを用いて、2000年代以降の福祉の自由主義化とその修正を説明している。先に述べた通り、新川敏光は日本型福祉レジームの再編を、家族主義の強化が進んだ1980年代、家族主義の弱体化が進んだ1990年代、自由主義化が進んだ2000年代と3つに区分した。福祉の見直しは1990年代から日本型福祉

レジームを侵食していたが、とくに 2000 年代以降の小泉構造改革はそれを一気に自由主義化のレベルに引き上げた。周辺労働力が拡大される一方で、正規雇用等に特徴づけられる日本的労使関係の見直しも進んだ。結果として、正規雇用と非正規雇用の垣根が低くなっている。基本的には自由主義化しているものの、近年ではこのような自由主義化にブレーキを掛ける動きがみられる。具体的には、福祉レジームを問わず共通にみられる動きであると断りながらも、格差社会への対応として雇用拡大を掲げ、雇用が福祉の前提であることを強調し、雇用と福祉との関係を強化する動きがあると指摘した。新川敏光は、この背景を二大政党制に傾斜したなかでの、「手柄争いの政治」と説明した[新川, 2011: 89-90]。

3-3. 事例の位置づけ

本論文では、①母子福祉施策、②障害者福祉施策、③生活保護制度の 3 つを事例とする。これらの政策分野は、福祉国家全体を見通す上で、どのように位置づけられるのであろうか。

まず、財政的にみると、社会保障関係費に占める割合は相対的には大きくない。詳細は各章に譲るが、ひとり親家庭等福祉対策予算の総額は約 2,252 億円（2015 年度）、障害者施策関連予算の総額は約 1 兆 4,701 億円（2014 年度）、生活保護は約 2.6 兆円（2011 年度）であり、全て足すと社会保障関係費の約 1 割程度になる。これは、年金の約 10.4 兆円（2011 年度社会保障関係費の約 36%）、医療の約 8.4 兆円（同約 29%）、介護の約 2.2 兆円（同約 8%）と比べて大きい額とは言えない¹⁰。

しかし、この事実は、これらの政策分野を分析する意義が小さいことを意味しない。すでに確認した通り、これらの政策分野は、現金給付の水準を見直し、就労支援と自己負担の拡大を進める福祉国家再編の流れの中心に位置づけられる[宮本, 2008]。そのため、改革の特徴がもっともよく表れる政策分野であると考えられる。さらに、これらの政策は、日本の福祉国家を見通す上でも重要な意味をもつ。従来日本の福祉国家は、労働市場から退出した高齢者への保障を中心に設計されており、現役世代を中心とした高齢者以外の層に対する支援は相対的に手薄い。そのため、これらの政策分野で、どのような方向に制度設計が変更されたのかを検討することは、福祉国家の方向性を考える上で非常に示唆的である。

このような点を鑑み、本論文では、①母子福祉施策、②障害者福祉施策、③生活保護制度

¹⁰ 財務省可部主計官「平成 23 年度社会保障関係予算のポイント」2010 年 12 月、https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/seifuan23/yosan010.pdf、（最終閲覧日：2015/08/16）。

の3つを事例として分析対象とする。

4.論文の構成

序章である本章は、福祉国家研究の動向を概観し、研究の目的と意義を示した。第1章では、分析の枠組みを整理する。第2章と第3章では、量的な調査データを利用して、福祉団体の分析を行う。この二つの章では、福祉団体の活動の動向と特徴を把握することを目標とする。第4章から第7章は事例分析である。量的な分析と事例分析を通して、福祉団体の活動と政策決定の間の因果関係を明らかにすることを目指す。以下、各章の内容を概観する。

第2章と第3章では、量的な調査データを用いて、福祉団体の行動様式とその政策決定への影響について傾向を把握する。第2章では、福祉団体と他の団体分類との比較を行うことで、その特徴の把握に努める。その結果、次の点を明らかとする。すなわち、福祉団体は全体と比べてややリベラルな考え方をもち、歴代政権に対して低い評価を与える。政権交代前後の時期には、特定の政党だけでなく、複数の政党に対する働きかけを開始した。他団体との協調関係も他の分野の団体と比べて豊富である。政治的影響力にも自信をもっている。そのなかでも裁判支援を行う福祉団体は、小泉内閣など新自由主義的な路線に舵をきった政権を低く評価し、二大政党だけでなく、社民党や共産党にも接触する。行政との接触可能性はやや低い。

第3章では、裁判支援を行う団体の特徴を、裁判を行わない団体との比較を用いて検討する。その結果、裁判を行う団体は、与党や行政が注目しようとしないう問題、あるいはそれらと対立するような問題について取り上げようとする、革新的・進歩的な団体を中心であることが示された。

第4章から第7章では、具体的な事例分析を行うことで、福祉団体の行動と政策的帰結との因果関係を検証する。第4章では、母子福祉政策の制度改革を取り上げる。2000年代のワークフェア的な改革によって、母子世帯に対する所得保障制度である児童扶養手当の給付水準が切り下げられるとともに、受給できる期限が有期化された。さらに、就労支援の強化が図られた。しかし、就労支援策の不調が明らかになるにつれて、当事者団体は受給できる期限の有期化に対する反対運動を展開し、その実質的な廃止を実現した。廃止に至る過程では、政権与党に対するアクセス可能という政治的機会構造に恵まれた全国母子寡婦福祉団体協議会が、地方組織と国会議員を巻き込んだ紛争の拡大を行ったことが、政策的帰結に影響をもった。

第5章では、生活保護制度をめぐる改革を取り上げる。生活保護制度は、社会保障関係費の年間2,200億円削減の対象となり、2000年代の半ば以降、生活扶助費の切り下げ、母子加算の廃止、高齢加算の廃止と縮小路線を歩んだ。しかし、その後、母子加算の復活をマニフェストに掲げる民主党政権の誕生という政治的機会構造の変化に伴い、母子加算が復活した。この過程では、生活困窮者の団体が審査請求や裁判といった手法で、制度改革に対抗した。運動を展開するなかで、生活保護や生活困窮者といった特定の人々の問題ではなく、「貧困」の問題であると問題の対立線を引き直すことで、労働組合、法律家、ひとり親家庭を支援する団体、企業など幅広い団体と連携することが可能となった。また、これに伴い、従来協力関係になかった民主党とも関係を築くことに成功した。母子加算の復活は、これらの紛争の拡大戦略が、政権交代という政治的機会構造の変化によって花開いた過程であると位置づけることができる。

第6章では、障害者福祉政策を取り上げる。2003年、障害者福祉政策は、行政の決定によってサービス内容が決定される措置制度から、自らサービスを選択することができる支援費制度に移行した。しかし、支援費制度は、埋もれた福祉需要を掘り起し、初年度から財源不足に陥った。この問題を解決するために、障害当事者にサービス利用量の原則1割の負担を求める障害者自立支援法が成立した。しかし、この法律は、長いサービス利用が必要な重度障害者ほど、負担が重くなる制度であったため、当事者団体を中心として批判が巻き起こった。批判を受けて、自公政権下で2回特別対策が行われ、さらに民主党政権でも障害者自立支援法の一部改正および障害者総合支援法の成立が行われた。この過程では、障害者団体は、裁判などの手法を使って、政治的決定に対抗した。これは、自立支援法の問題を、単にサービス利用量の負担額の問題あるいは障害者の問題というだけではなく、生存権の問題、社会的な権利の問題と設定し直す試みであった。福田政権の組閣に際する与党合意で障害者自立支援法の見直しが行われ、障害者自立支援法の見直しをマニフェストに掲げる民主党政権への政権交代が実現するなどの政治的機会構造の変化を受けて、障害者団体の紛争の拡大という戦略が功を奏した過程であるといえる。

第7章では、障害者福祉政策のなかの、障害者自立支援法違憲訴訟を事例として取り上げ、裁判がもつ政治に対する影響力が小さいと理解されてきた日本において、なぜ政策転換が生じたのかという点をより深く考察することを目的として訴訟の過程を記述する。

終章では、本論文の議論を整理したあとに、理論的貢献と今後の課題を述べる。最後に、付論では、本論文が分析対象とした自公政権時代以降の母子福祉施策、生活保護、障害者福

祉施策の政策展開について整理する。

5.資料的側面

すでに述べた通り、第2章と第3章では量的な調査データを用いた分析を行い、第4章から第7章では事例分析を行う。

まず、第2章と第3章では、量的なデータを利用する。用いるデータは、2012年に実施された「平成23-24年度団体に関する調査」、および2014年から2015年に実施された「東日本大震災後の原発賠償に関する調査」というサーベイデータである。また、「裁判例情報」など、公開されているデータベースからもデータを作成した。データの概要は、次の通りである。

- ・「平成23-24年度団体に関する調査」（2012年）

2012年5月～8月に、団体基礎構造研究会（代表・辻中豊筑波大学教授）によって行われた面接法と訪問留置法による団体調査。調査対象は、審議会等委員派遣、国会出席、税制改正要望提出などの基準で選ばれた675であり、有効回答は298（44.1%）。調査方法に関する詳細は辻中編[2014]を参照とされたい。

- ・「東日本大震災後の原発賠償に関する調査」（2014年～2015年）

2014年10月～2015年1月に、日本学術振興会「東日本大震災学術調査」事業「政治・政策」班（研究代表・辻中豊筑波大学教授）によって行われた郵送調査。調査対象は、東日本大震災後の原発賠償に関わる31団体であり、有効回答は24（77.4%）。調査方法に関する詳細は、大倉[2015]を参照とされたい。調査票は、Appendix3に示した。

- ・「裁判例情報」データベース

裁判所の公開する「裁判例情報」というデータベースを利用し、政策分野ごとの裁判数の推移を把握した。データの作成方法の詳細は、Appendix1を参照とされたい。

- ・「全国弁護士大観」

弁護士の名前、住所、専門分野等の情報が公開された「全国弁護士大観」を利用し、福祉に関わる弁護士数を整理した。データの作成方法の詳細は、Appendix1を参照とされたい。

第4章から第7章では、おもに新聞、団体の機関紙や回顧録などを資料として利用する。回顧録は、障害者福祉などの報道量がさほど多くない政策領域において、政策過程の詳細を再現するための貴重な資料である。一方で、客観的な事実関係と当事者の政治・政策に対する主観的な評価が交錯している可能性があるため、その点には留意しながら、事実関係の把握に努めた。第1章では、当事者団体に対するアンケート調査も実施した。調査票はAppendix2に示した。また、次の資料は、団体から直接提供を受けた。

・『全母子協ニュース』第1号（1988年7月）～第41号（2013年7月号）。

母子および寡婦を支援する全国母子寡婦福祉団体協議会の機関紙であり、同団体の活動状況が詳細に記載されている。

・元総合福祉部会 佐藤久夫「障害者総合福祉法の骨格提言と障害者総合支援法案との比較表」2012年4月6日。

総合福祉部会部長を務めた佐藤久夫（日本社会事業大学教授）が、骨格提言に盛り込まれた60項目が、どの程度厚労省案・障害者総合支援法案（閣議決定段階）に反映されたのか検討を行った資料である。佐藤教授によると、資料を作った当時は、すでに福祉部会は解散しており、推進会議は存続していたものの、障害者総合支援法を議論する予定はなかった。そのため、この資料を作成し、部会の元メンバーやマスメディア、各政党に送付したものである。

第1章 分析枠組み

はじめに：分析枠組みとその意義

序章で示した通り、福祉政治の政策過程に関する研究のアプローチは、政策決定に明白な影響力を行使できる中央省庁・政権与党の活動や政策アイデアに焦点を当てるものであった。しかし、本論文が事例とするような母子福祉施策、生活保護、障害者福祉施策では、世論や中央省庁などが好む政策と、受益者団体や運動体が望む政策が大きくかい離している。そのため、支配的な政治エリートのみを観察しても、政策転換の契機を見逃してしまうことになる。そこで、運動体の存在に関心を移した政策過程の分析が必要となる¹。

本論文では、シャットシュナイダーの「紛争の転移と伝染」のモデルと、政治的機会構造論を併用し、政策の変化について説明を試みる。本章では、政治的機会構造論の議論（第1節）とシャットシュナイダーの「紛争の転移・伝染」のモデル（第2節）について整理したあとに、本論文の仮説と分析モデルを示す（第3節）。

1. 政治的機会構造²

政治的機会構造論（political opportunity structure）は、社会運動論のなかで発達してきた概念である。代表的な論者であるシドニー・タロウは、「た^{〔ま〕}た^{〔ま〕}か^{〔い〕}の政治への人々の関与を促

¹ このような考え方に基づいた研究として本田[2005]が挙げられる。

² 政治的機会構造論を用いた日本の研究については、山本・西城戸[2004]、久米[1998]などの研究がある。山本英弘・西城戸誠は、イベント分析という手法を用いて、戦後日本の社会運動の長期的なダイナミクスを量的に描いた。そして、この社会運動のダイナミクスと政治的機会構造の関連について検討を行った。その結果、環境、消費者、福祉、女性、人権の 이슈からなるグループに対しては、政治エリートの安定性（衆議院の安定性）とエリートとの同盟関係（地方議会における革新勢力の強さ）という政治的機会構造が影響を与えることを明らかにした。つまり、政治エリートの安定性が低く、多様な利害調整が行われるときに社会運動は活発になる。また、地方議会における革新勢力が強いほど、社会運動に関連するイベントは多い。つまり、運動体にとって同盟者となる存在が運動を活発化させていることが示された[山本・西城戸, 2004]。また、久米郁男は、戦後日本の労働が得てきた成果（名目賃金上昇率、実質賃金上昇率、失業率など）は、他の先進民主主義諸国における労働の成果と遜色ないものであることを主張した。そしてその理由として、自民党が保守政党として結成されたにも関わらず支持層の一つとして労働者を取り込もうと志向していたこと、また1970年代には、自民党が支持率の低下に直面して政策決定過程を開放し始めたこと、田中内閣が福祉国家の実現をめざして新しい政策展開を始めたこと、当時福祉政策の拡充を意図していた厚生省と同盟となりえたことなど、政治的機会構造を挙げた。そのため、日本の労働は、労働争議の数が少ないなど活動量は低いにも関わらず、むしろ活動する必要なしに、その成果物を手にすることに成功した[久米, 1998]。

進するような、政治闘争の一貫した次元（ただし、必ずしも公式的、永続的ではないし、国民国家レベルのものとは限らない）」と定義した[Tarrow, 1998=2006: 49]。その基本的な考え方は、政治的機会構造が運動をする人々の見込みに影響を与えることによって、社会運動を発展させたり、抑制したりするという議論である。政治的機会構造の変化は、開放・寛容（open/ responsive）と閉鎖・抑圧（closed/ repressive）という概念で表現される。開放的・寛容的な構造とは運動成功の見込みが高い政治的機会構造の状態であり、閉鎖的・抑圧的な構造とは運動成功の見込みが低い状態を指す[Eisinger, 1973: 15]。

政治的機会構造論を利用して、アメリカ 43 都市の社会運動の差異を説明したアイジンガーによる研究や[Eisinger, 1973]、米仏独スウェーデン 4 か国の反原発運動の戦略や政策の違いを説明したキツェルトの研究[Kitschelt, 1986]などが重ねられた。しかし、開放・寛容と閉鎖・抑圧という 2 つの要素で社会運動の増減を説明しようとした政治的機会構造論に対しては、あまりに単純であるという批判が寄せられた[本田, 2005: 13]。そして、具体的な政治的機会構造を構成する要素について研究が重ねられた。現在では、具体的にどのような要素を政治的機会構造と呼ぶかという点は、論者によってやや拡散する傾向にある[McAdam, 1996: 25]。そのため、マクアダムは、政治的機会構造論の研究者であるブロケット、クリージラ、ルフト、タローの研究を整理した（表 1-1）。そして、彼らに共通する要素を取り上げ、政治的機会構造を次の 4 つに整理した。すなわち、①政治システムの相対的な開放性と閉鎖性、②国家を補強するエリート同盟の安定性と不安定性、③政治エリートとの同盟の存在と不在、④運動を抑圧しようとする政府の能力と傾向である McAdam[1996: 27]。

表 1-1：さまざまな論者による政治的機会構造の例

ブロケット	クリージラ	ルフト	タロー
有効な接触先	公式の制度	政党へのアクセス	国家の開放性と閉鎖性
同盟の存在	運動に関する非公式の手続き	政府の政策実施の能力	政治連合の安定性
エリート分裂・紛争	運動体に関する権力の構造	運動体に関する同盟構造	政治エリートの同盟者の存在
抑圧される程度		運動体に関する紛争構造	エリート間の亀裂
抗議するサイクル の一次的な位置・ 場所			

出典：McAdam[1996: 27]。

2. 紛争の転移と伝染

2-1. シャットシュナイダーの議論

本研究では、シャットシュナイダーの「紛争の転移」また「紛争の伝染」という分析の視角を併せて採用する。シャットシュナイダーは、政治に何が生じるかということは、言うまでもなく、制度に規定される場合もあるが、国民が政党、集団、階級などの分裂する仕方に依存すると考えた。そして、分裂の仕方を変えることで、通常多数派にはなりえないマイノリティが多くを味方を得ることで「紛争が転移」し、権力を配分されることもあると主張した[Schattschneider, 1960=1972; 第4章]。図 1-1 は、このような議論を概念化したものである。以下、少し長いですが、この図について触れたシャットシュナイダーの議論を引用する。

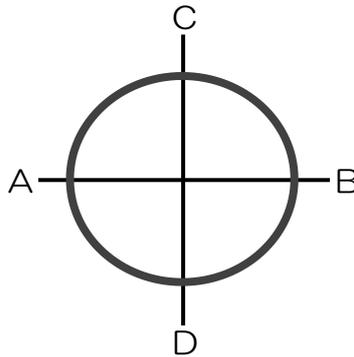


図 1-1：紛争の分裂の仕方

出典：Schattschneider[1960=1972, 87]。

円は政治の世界を表し、AB および CD は無限の事例のなかで分裂のありうる二つの線である。図で示された分裂は、まったく相互に一致するものではない。すなわち、一方から他方へと移行することは、政治的系列の全面的編成を含んでいる。それぞれの側の構成が移行の結果として変わるだけでなく、CD 系列内での紛争は必然的に AB 系列内での紛争とは違ったものを中心とするし、したがって紛争の結果にしても違ってしまふ。[引用者註—中略]分裂線がかわるごとに、紛争の性質に影響が及ぼされ、新しい勝者と敗者の組合せが生まれ、新しい種類の結果がもたらされる。したがって、分裂線の方法と位置がかわることで、政治体系内で各個人が占める位置、彼の側にたつ人たち、彼と反対側にたつ人たち、紛争の中心そして勝者が決定されることになる。これは多数派と少数派が形成される過程であるから、分裂線の方法と位置がかわるたびに新しい多数派と新しい権力配分がもたらされるといえるよう [Schattschneider, 1960=1972; 87-88]。

このような政治的な分裂の方法は、紛争の規模に関連をもっている。つまり、シャットシュナイダーは、紛争の範囲 (scope of conflict) こそが政治において最も重要な要素であり、ひいては政治権力を理解する鍵になると考えた。より一般的には「政治的競争の結果は、公衆が紛争に関与する範囲によって決定される」。政治的紛争の参加者は、定義からしてその紛争について中立的ではない。政治的紛争の範囲が変化すれば、必ずその紛争における力関係が変化し、勝敗にも影響を及ぼすことになる [今村, 1987]。

そして、分裂する線进行操作することで、「紛争の伝染」が生じることがある。紛争の伝染とは、政策的な帰結は、紛争の規模つまり紛争に参加するアクターの規模によって規定されるという考え方である。そして、紛争の伝染、その規模の伸縮、そして人々の参与の流動性が政治を規定するというのが、シャットシュナイダーの主張である [Schattschneider, 1960=1972; 第 1 章]。

この概念をもう少し具体的にみてみよう。図 1-2 の p の円のような紛争規模において、多数を擁する「グレイ」集団に対して、少数の「ホワイト」集団は、紛争を q まで拡大すれば、多数派になることができる。また、同様に、q の規模において現在 A-B ラインの対立線を、H-G に変えると、対立の様相が変わり、当然多数派・少数派も変化し、関与するアクターも変わる [辻中, 2012: 138-139]。つまり、ある紛争で対立線の引き方を変え、その規模を拡大させることができれば、政策決定に影響を与えやすくなるというのが基本的な考え方である。

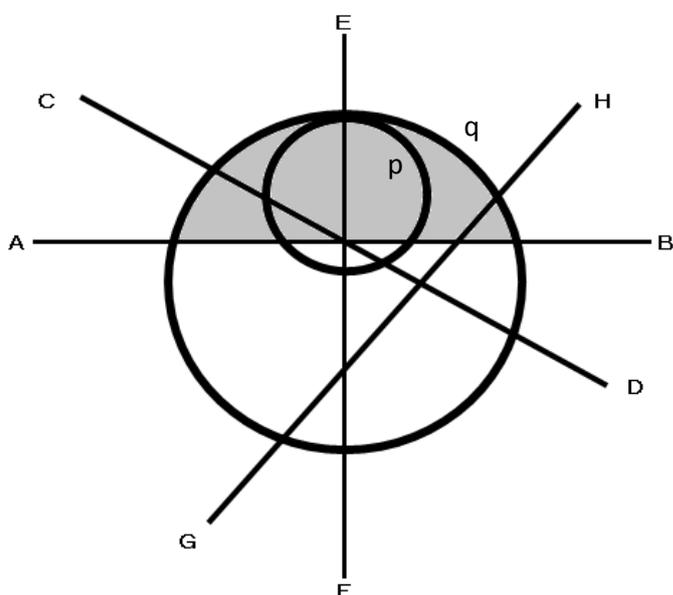


図 1-2 : 紛争・対立の転移モデル

出典：辻中[2012: 138-139]。

それでは、政治的紛争の範囲は、どの程度であるべきなのであろうか。シャットシュナイダーによれば、「紛争の規模がどこにとどまるべきか、という点については、本質的に善悪をきめるよすがはない。大規模な紛争の方が小規模のそれよりもよいかどうかは、紛争の中心問題と獲得目標に依存する」 [Schattschneider, 1960=1972; 第 1 章]。つまり、ある一定の大きさを持つ問題は、その争点が全国的に拡大されなくてはならない。一方、紛争の範囲が、争点からみてより狭く設定されることもある。紛争への参加がきわめて厳しく制限されて、比較的少数の集団が争う場合には、もしも紛争の範囲が広ければ、到底勝利者にはなりえな

い集団が影響を持つこともある。すなわち、社会全体からみれば、ごく少数派の利益であるに過ぎない利益が、紛争の範囲を操作して自らが多数派になる程度にまでその範囲を縮小することによって、公共の利益に優越することもできる [今村, 1987]。

つまり、規模の小さな紛争は、関係者の範囲が限定される。しかし、アクターが新たなアジェンダを設け、社会問題を解決しようとする場合、多くの人々の関心を集めるように問題を定義しようとすることがある。社会の多数派の関与が得られる形でアジェンダを設定することができれば、アクターは増加し、それに応じて紛争が伝染し、結果的に政策変化に結びつきやすいと考える。その一方で、紛争の範囲を不当に狭くすれば、決定できない状態、つまり非決定の状態のもちこむことができるというのが、シャットシュナイダーの主張である。「選択肢を規定することは最高の権力用具」なのである³。

2-2. シャットシュナイダーの枠組みの援用⁴

フォーク・ダヴィターは、シャットシュナイダーの「紛争の転移」を次のように理解している。すなわち、新しい参加者 (contestants) が議論に参加し、紛争の対立線が変化することで、新しい同盟が力を手に入れ、それまで力を合わせていたアクター間は引き裂かれ、新しい変化への可能性が生じる [Daviter, 2009: 28-29]。ダヴィターは、このような「紛争の転移」の議論を、政策フレーミング論 (policy framing analysis) の議論へ合流させた。つまり、物

³ なお、日本の研究では、紛争の拡大というよりは、この非決定の枠組みが用いられることの方が多いように思われる。日本の研究としては、河中[1973]、寄本[2009]、上川[2012]が存在する。河村二講は、公害問題など環境政策の過程を分析し、本来政治によってコントロールされるべき行政が政治と同調し、国民の生活優位の価値観を抑えてきたが、それが行き詰まった結果が環境の汚染や交通の問題であり、行き詰まりの背景にある要因が、行政や政治による非決定であるとした。つまり、経済成長の結果として生じる環境への影響を予測するときに、行政による意思決定は、その結果からくる摩擦を恐れて「握りつぶし」や「棚上げ」といった非決定の状態に陥ってしまう。他方、政治もまた、さらに利害関係者が多いため、「機が熟さない」といって非決定に終始しがちになる。その結果、この分野における圧力活動が反発的なものになりがちであると説明した [河中, 1973]。また、上川龍之進は、貸金業規制をめぐる大手消費者金融と市民団体との間の対立関係を記述し、市民団体が金利引き下げを成功させた要因を検討した。そのなかで、大手消費者金融が長期間にわたって市民団体に対する優位を築いてきた要因の一つとして、借り手との間で過払い請求をめぐる裁判になった際に、敗訴しそうになれば裁判上の和解を申し入れることで、「紛争の抑圧」に成功していたことが挙げられた。しかし、救済団体に参加した弁護士たちが粘り強く全国で裁判に訴え続けた結果、最高裁からグレーゾーン金利を否定する判決を勝ち取ったことが、金融庁が上限金利引き下げを決意するきっかけ、つまりそのような紛争の抑圧状態を打破するきっかけとなった [上川, 2012]。

⁴ ロビン・ブラウンは、シャットシュナイダーの紛争の伝染の枠組みを、情報社会の分析に援用した [Brown, 2002]。

事がどのようにフレーミング (Framing) されたのか、あるいは再フレーミング (Reframing) されたのかという点を分析の軸に政策過程を分析し、政策的帰結を説明しようとしたのである。

具体的には、ダヴィターは、20 年以上にわたる EU のバイオテクノロジー政策の政策過程を追い、どのように政策的な課題がフレーミングされているかということが政治的な選択に影響を与えることを明らかにした[Daviter, 2009]。

3.本論文での分析の視角

本論文ではこうした議論に倣い、まず政治的機会構造を分析する。そして、紛争の転移・伝染のモデルを用いながら、動的な政治過程を記述する。

3-1.政治的機会構造論

分析の出発点となるのは、政治的機会構造が運動体にとってより開放されているのか、あるいはより閉鎖されているのかという問いである。具体的には、McAdam[1996: 27]が挙げた要素のなかでも、①国家を補強するエリート同盟の安定性と不安定性、②政治エリートとの同盟の存在と不在に注目する。

このような政治的機会構造は、本論文が事例とする生活保護、母子福祉施策、障害者福祉施策では、決定的に重要な要素となりうる。詳細は個別の章に譲るが、これらの政策分野では、一般的に政策過程がより閉じられており、運動体は政治エリート⁵に対する対抗系の活動を展開することが多かった。例えば、生活保護制度は、法改正ではなく、省令以下の改正で制度が運用されてきたこととも関連し、法を所管する厚生労働省社会・援護局保護課の意向が政策形成のかなりの部分を規定してきた [岩永, 2011: 37]。そのような体制に対抗するために、生活保護に関わる団体は時に逮捕者を出すほど強硬な活動を展開する存在として描かれてきた[井上, 1980]。また、障害者福祉の分野では、戦後の障害者の権利保障の実現過程における、民間運動の役割は無視できない[山田, 2013: 202]。しかし、その成果は、地方自治体の施策化を促したものの、中央レベルに声が届くのは遅かったとされている[要田, 2004]。

以上のような政策分野の特徴は、通常日本の政治学で分析対象とされる官僚制や政党に

⁵ なお、ここでいう政治エリートとは中央省庁及びその時々政権党を意味する。

加え、司法アリーナへの注目を促す。裁判所は、行政や政党といった政治エリートにアクセス可能性が低かったり、その決定に不満をもつアクターが接触し得る対象であり、民主主義を成り立たせる一つの機能としても注目されてきた[田中, 1974a, 1974b; 伊藤, 1995]。ただし、1970年代後半から日本の裁判所は政治的な判断を回避する傾向を強めたため（司法消極主義）、行政訴訟の有効性は低下した。これに対して革新系の弁護士は、単なる法曹三者の一つに留まらず、野党的な批判勢力の機能を担ってきた[本田, 2005; 209]。弁護士の支援を受けた社会運動は、勝訴よりも世論喚起を期待して裁判制度を活用してきた[棚瀬, 1972; 淡路, 1981; 船橋, 1985; 長谷川, 1989, 2003; Rosenberg, 1991; Paris, 2001; Kostiner, 2003; 大塚, 2005; 宮澤, 2005]。

以上の前提から導かれる仮説は、次の通りである。

第1仮説：政治的エリートとの同盟関係が存在しない場合、次善の接触先として裁判所への接触可能性が高くなる。

第2仮説：政治エリートの安定性が低い場合、運動体が政策的帰結へ影響をもつ可能性が高くなる。

3-2.紛争の転移・伝染：フレーミングと紛争の規模

上記の政治的機会構造のあり方を前提としながら、本論文では政策転換が生じた理由を利益団体の活動に求める。一つは、紛争の分裂の仕方、すなわちフレーミングとリフレーミングの仕方である。より多くの人に問題の重要性を認識させ、支持の拡大が広がるような対立線の引き方が試みられる。また、それに伴い、従来少数派にしかかなりえない集団が多数派になったり、多数者と少数者が入れ替わったりする。例えば、生活保護制度が不正受給の問題と関連して語られたときには中間納税者に対して反感をもってむかえられるのに対して、受給者の餓死の問題や貧困の問題として捉えられれば、より穏健により多くの人々に迎えられられるかもしれない。母子福祉の問題が母親の就労環境との関連で語られていたときには、関心をもつ人々が限定されたり、あるいは離婚に伴う自己責任と捉えられていたのに、子どもの貧困との関連で語られるようになると、より多くの人々が関心をもつようになるかもしれない。障害者福祉施策が「障害者」の問題と定義されている間は多くのひとは関心を払わないが、貧困や社会的な権利の問題と定義すれば、より多くの人々が関連する話題となるかもしれない。こうした議論は、フレーミング論と呼ばれる[Snow et al., 1986]。こうした運

動の具体的な戦略的行為をここでは戦術と呼びたい。もちろん運動は一枚岩ではなく、戦略的見解を異にするさまざまな潮流を含む。

また、紛争の伝染・拡大の過程では、従来活用されてこなかったアリーナの開拓や、新しい組織形態の導入が行われる。例えば、従来活用されてこなかったアリーナとして、裁判所が挙げられる。裁判所は政治的機会構造の一つでもあるが、既に述べた通り、日本の裁判所は司法消極主義の立場をとることが多く、政治的な問題に関して積極的な判断を下してこなかった。結果として、革新的な弁護士は世論喚起や問題関心を拡大させる役割を期待して裁判に訴えることになった。

以上の前提から次の3つの仮説を導きたい。

第3仮説：運動体は、紛争をより大規模にする目的で、より大きな問題状況やより普遍的な問題状況にフレーミングしようとする。

第4仮説：フレーミングの拡大に成功した場合、キャンペーンが拡大したり、集団間の連携が進むなどの、紛争の伝染や拡大が生じる。

第5仮説：紛争の拡大の過程で、従来活用されてこなかったアリーナの開拓や、新しい組織形態の導入が行われるなど、従来よりも活動を活発化させることがある。

3-3.分析のモデル

それでは、政治的機会構造論とシャットシュナイダーの紛争の転移・伝染を、一つのモデルの形に統合、整理してみよう。「紛争の転移」、すなわち問題のフレーミングについては、運動体は政治的機会構造の影響を受けながら、新しい戦術を駆使して問題の設定を試みる。こうした活動の結果として、紛争の規模の変化、すなわち明示的あるいは潜在的に問題に関係する参加者の範囲が拡大される。紛争の規模が変化することで、紛争が伝染したり拡大したりするのである。このような活動が、政策決定に影響を与え、政策の軌道修正や政策変化を促すかどうかは、政策形成過程の開放性や政治エリートと運動体の同盟関係の有無など政治的機会構造に規定される。政治的機会構造がより開放的である場合は、受益者団体の活動は影響をもちうるし、そうでない場合、影響は小さくなる。

4.小括

本章では、シドニー・タローらによる「政治的機会構造論」の議論とシャットシュナイ

ダーとダヴィターらによる「紛争の転移・伝染の議論」を整理し、彼らの議論に基づいた分析モデルと仮説を提示した。

政治的機会構造とは、「た^たか^いの政治への人々の関与を促進するような、政治闘争の一貫した次元（ただし、必ずしも公式的、永続的ではないし、国民国家レベルのものとは限らない）」[Tarrow, 1998=2006: 49]であり、具体的には、①政治システムの相対的な開放性と閉鎖性、②国家を補強するエリート同盟の安定性と不安定性、③政治エリートとの同盟の存在と不在、④運動を抑圧しようとする政府の能力と傾向である[McAdam, 1996: 27]。一方、紛争の転移・伝染とは政策的な帰結は国民が政党、集団、階級などの分裂する仕方に依存するとい考え方である[Schattschneider, 1960=1972; 第4章]。

本論文では、これらの枠組みを併用して分析を行う。分析の出発点となるのは、政治的機会構造が運動体にとってより開放されているのか、あるいはより閉鎖されているのかという問いである。与えられた政治的機会構造の中で、運動体は新しい戦術を駆使して問題の設定を試みる。こうした活動の結果として、紛争の規模の変化、すなわち明示的あるいは潜在的に問題に関係する参加者の範囲が拡大され、紛争の規模が変化する。このような活動が、政策決定に影響を与え、政策の軌道修正や政策変化を促すかどうかは、政策形成過程の開放性や連合のあり方など政治的機会構造に規定されると考えられる。第2章以下では、この分析モデルに基づいて検討を行う。

第2章 福祉団体の行動様式 ：量的データを用いた分析

はじめに：サーベイデータからみた福祉団体

第2章では、政治的機会構造及び福祉団体の活動と政策的帰結との関係を把握するために、福祉団体の行動様式の基本的な特徴について量的なデータを用いて検討を行う。利用するデータは、「第4回圧力団体調査」を中心として、法律家と他団体とのネットワークなどを問うた設問を含む「東日本大震災後の賠償に関する調査」（調査期間：2014年～2015年）である。

なお、サーベイデータを用いて福祉団体の行動様式を把握する試みは、すでに多く重ねられている。1980年に行われた第1回圧力団体調査に基づいて福祉団体の行動様式を分析した村松岐夫[1983]によると、福祉団体は本系列の団体と大差ないほど自民党に対して接触を行う。また、彼らは、政策受益団体であり行政との繋がりも強い[村松・伊藤・辻中, 1986]。1994年に行われた第2次圧力団体調査に基づき、団体の予算編成過程への働きかけの有無を分析した伊藤光利[1996]は、福祉団体の85%以上が予算編成への働き掛けを行っており、政策受益的性格を維持していることを指摘している。

ただし、細かな戦略などの側面を観察すると、福祉に関わる団体の凝集性の低さが同時に指摘されてきた。村松岐夫[1983]は、先の第1次圧力団体調査の結果に基づいて、政策形成者とのネットワークの強弱によって、自民党支持の強さや政治に対する働きかけのパターンが異なる2種類の福祉団体が存在することを指摘した。辻中豊[1986]は、同じデータに基づいて団体の設立年を分析した結果、福祉団体は①戦前にルーツを持つ団体と②1960年代後半以降の市民運動の中で形成された2種類に大別できることを指摘している。福祉団体間の対立構造も観察されてきた。伊藤光利[1996]は、第1次圧力団体調査に基づいて福祉団体の内部の対立構造を指摘した上で、第2次調査においても、全体的には先鋭的な対立は退潮しつつも、一部では同様の対立構造が残存していると指摘している。

以下、第1節では、福祉団体の作業上の定義を確認した後に、彼らが社会政策に対してどのような考えを持っているか、またどのように歴代政権を評価しているかを確認する。第2節では、福祉団体と他団体の協調・対立ネットワークの特徴を検討する。第3節では、三権（行政、政党、司法）との関係とその変化を追う。第4節では、政策の実施経験や阻止経験に基づいて、福祉団体の政治的な影響力を検討する。

1.政策や政権に対する評価

1-1.福祉団体の定義

分析に入る前に、分析サンプルについて簡単に触れておきたい。本章において「福祉団体」は2種類の団体から構成される。まず、活動内容から福祉団体と分類される団体である。二つ目に、専門家団体の中で、自らの関連政策の一つとして「厚生・福祉・医療」を挙げた団体である（以下、福祉系専門家団体と呼ぶ）。

二つ目の定義には、日本医師会、全日本民主医療機関連合会、日本薬剤師会、日本介護福祉士会、日本言語聴覚士協会、作業療法士協会、日本理学療法士協会、日本栄養士連盟、日本歯科技工士会など福祉政策に密接に関わる団体が該当する。これらの団体の福祉政策に対する関与や影響力はしばしば指摘されてきたところであり¹、福祉団体として分析に加えるのが望ましいと考えた。そのため本論文で、「福祉団体」と言及した場合には、福祉系専門家団体を含んだ福祉団体である点に留意されたい。

表 2-1：分析サンプル

大分類	小分類
農林水産業団体	
経済・業界団体	
労働団体	
教育団体	
行政関係団体	
福祉団体	福祉団体 福祉系専門家団体
専門家団体	
市民・政治団体	
宗教団体	
その他	
全体	

1-2.社会政策に対する意見

それでは、福祉団体は社会政策に対して、どのような考え方をもっているのだろうか。ま

¹ 例えば、日本医師会については田口[1969]、高橋[1986]、池上・キャンベル[1996]が詳しい。

ず、団体の考え方を知らるために表 2-2 に示した意見に対する賛否を、「1.反対」、「2.どちらかといえば反対」、「3.どちらともいえない」、「4.どちらかといえば賛成」、「5.賛成」の 5 段階でたずねた。ここでは、平均点を団体分類ごとに示している。

福祉団体は「福祉の充実」、「格差の是正」、「産業空洞化の回避」など、福祉の拡大を支持し（3.8 点以上）、「非正規労働者の増加」に対しては反対の立場に傾く（2.2 点以下）。なお、先の三つの意見についてはいずれの団体分類でも賛成に傾くものに対して、「外国人労働者の受け入れ増加」と「経済に対する政府の介入縮小」は団体分類間で賛否が分かれている。福祉団体は、安全保障や市民の政治参加に対する考え方も含めて、労働団体や市民・政治団体とよく似た賛否の態度を示すことが多い。ただし、安全保障については、労働、市民・政治と比べて福祉団体の方が 3 点（どちらともいえない）の値に近い。

表 2-2：意見に対する賛否の平均点（単位：点）

	福祉	労働	市民・政治	農林水産業	経済・業界	行政関係	宗教	専門家	教育	その他	全体
<福祉、労働、経済政策>											
財政が苦しくても福祉は充実すべきだ	3.9	4.2	3.7	3.7	3.3	3.7	4.1	3.6	3.5	3.3	3.6
政府の主要な課題は格差是正である	3.8	4.3	3.7	3.9	3.4	3.5	3.1	3.4	3.7	3.4	3.6
政府は産業の空洞化を回避すべきだ	3.9	4.4	3.6	4.1	4.1	4.0	4.4	3.5	3.7	3.6	4.0
非正規労働者の増加はやむを得ない	2.1	1.5	2.2	2.4	2.8	2.2	2.5	2.8	2.6	3.4	2.4
外国人労働者を受け入れるべきだ	3.2	2.8	3.3	3.0	3.3	3.2	3.1	3.0	3.0	3.7	3.2
経済に対する国の介入は少ない方がいい	2.8	2.3	2.9	2.7	3.2	3.2	3.3	3.1	3.3	3.3	3.0
<安全保障>											
中国ともっと親しくすべきだ	3.4	3.8	3.6	2.8	3.3	3.2	3.1	3.3	3.3	3.7	3.4
日本は防衛力を強化すべきだ	2.9	2.1	2.2	2.9	3.3	2.9	3.4	2.9	3.0	3.3	2.9
日米安保を維持すべきだ	3.1	2.4	2.4	3.5	3.5	3.7	4.0	3.3	3.1	3.6	3.2
憲法改正すべきだ	2.8	2.1	2.2	3.0	3.3	2.8	3.2	2.6	3.1	3.4	2.8
<市民の政治参加>											
公務員の争議権を認めるべきだ	3.3	4.4	3.7	3.1	3.1	2.9	2.6	3.5	3.2	3.3	3.2
市民の政治参加を拡大すべきだ	3.8	4.3	4.4	3.7	3.5	3.9	3.8	3.8	3.6	3.7	2.8
政権交代があることが望ましい	3.4	3.3	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.6	3.4	3.6	3.2
<その他>											
原子力を推進すべきだ	2.2	1.9	1.5	2.8	3.1	2.8	2.4	2.5	2.5	2.9	2.5
政府は教育問題に関与すべきだ	3.3	3.1	2.7	3.1	3.3	3.2	3.9	3.0	3.4	3.3	3.2
N	49	31	31	14	87	11	8	8	12	7	258

註 1：N は「格差是正」のものを示している。

註 2：網掛けは 3.8 点以上、太字は 2.2 点以下の部分を示している。

1-3.政権評価²：低調な民主党の評価と二極化する自民党政権への評価

1-3-1.歴代政権に対する評価

福祉団体は、社会保障制度の見直しや削減が重ねられてきたこの30年の政治を、どのように評価しているのでしょうか。この点を確認するために、「非常に評価している」を10点、「どちらともいえない」を5点、「全く評価していない」を0点とする尺度に当てはめて、歴代政権を評価してもらった。

図2-1は、各政権に対する評価の平均値と標準偏差を団体分類ごとに示した結果である。福祉団体では、他の団体分類と比べて総じて政権に対する評価が低く、最も評価の低い菅直人で3.54点、最も評価の高い中曽根でも4.78点に過ぎない。また、他の団体分類と同様に、民主党政権に対する評価は低調であり、菅3.54点、鳩山3.65点、野田4.19点である。ただし、福祉団体では、標準偏差が大きく、細川、村山を除いては2.0以上である。つまり、福祉分野なかでも評価が分かれていたことが推察される。以上の結果からは、福祉団体が他の政策領域で活動する団体と比べても、歴代政権の不満を持っていたこと、特に民主党政権に不満を持っていたことがわかる。自民党政権に対しては、やや評価がわかれている。

² 同じデータを利用して政権評価の分析を行った研究として久保・辻中[2013]が挙げられる。この研究は、①団体は政権党になると見込まれる政党との関係を重視して行動すること、ただし、②民主党政権は各業界との関係を深める政策を採用しなかったため団体による支持という面では低調なものにとどまったことを指摘している。

6	中曽根 6.31	中曽根 6.3 小泉 6.3	中曽根 6.1													
5.5	小泉 5.95 橋本 5.69	橋本 5.6		橋本 5.67 中曽根 5.56 細川 5.56 村山 5.50												
5	野田 5.03			橋本 5.4 小泉 4.8	野田 5.30 小泉 5.00	鳩山 5.41	中曽根 5.17 小泉 5.17 村山 5.00 橋本 5.00									
4.5	村山 4.97 細川 4.87	村山 4.9 菅 4.7 細川 4.6 野田 4.6	村山 4.6 細川 4.6 野田 4.6							野田 4.62	中曽根 4.78 橋本 4.70 村山 4.54					
4						野田 4.47 菅 4.14	細川 4.33 菅 4.00	細川 4.46 野田 4.19 小泉 4.02	菅 4.30 細川 4.25 村山 4.07							
3.5	菅 3.65	鳩山 3.9	菅 3.4 鳩山 3.4	菅 3.90 鳩山 3.60	細川 3.90 村山 3.83	鳩山 3.85	鳩山 3.65 菅 3.54	橋本 3.93 鳩山 3.90 小泉 3.67 中曽根 3.62 野田 3.50								
3	鳩山 3.30															
2.5						中曽根 2.79 橋本 2.57										
2																
1.5						小泉 1.97										
	経済・業界		専門家		農林水産業		行政関係		労働		教育		福祉		市民・政治	
	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N
野田	1.7	80	1.1	7	1.3	14	1.1	10	2.9	30	1.7	13	2.1	48	2.7	30
菅	1.8	80	1.4	7	1.7	14	2.0	10	2.2	29	2.2	13	2.1	48	1.9	30
鳩山	2.0	79	0.9	7	1.8	14	2.0	10	2.3	29	2.4	13	2.4	48	2.2	30
小泉	2.1	77	1.1	7	2.6	14	2.3	10	2.0	29	2.9	12	2.6	48	2.9	30
橋本	1.4	77	1.5	7	1.9	14	2.4	9	1.9	28	2.5	12	2.1	47	2.3	29
村山	1.3	77	1.3	7	1.6	14	1.4	8	2.3	29	2.0	12	1.6	46	1.9	29
細川	1.3	77	1.0	7	1.9	14	0.7	9	2.1	29	2.1	12	1.6	46	2.1	28
中曽根	1.8	77	2.0	7	1.6	14	2.4	9	2.3	28	2.8	12	2.4	46	2.8	29

図 2-1：政権評価（単位：点）

註 1：太字は SD が 2 以上の部分を示している。その他と宗教団体は示していない。

註 2：網掛けは評価の上限と下限を示している。

1-3-2.福祉団体内での分布：2 極化する自民党政権に対する評価

福祉団体内でも政権評価がわかることがあると確認したが、具体的に評価の分布を確認したい（表 6-3）。0 点~4 点（低評価）、5 点（どちらともいえない）、6~10 点（高評価）にまとめた結果をみると、総じて福祉団体は高評価よりも低評価の方が多いが、特に、菅、鳩山、小泉、野田に対しては半数前後の団体が低い評価を与えている。一方、領域内で評価が分かれるのが橋本、中曽根である。両者の分布はよく似ている。4 割程度が「どちらとも言えない」と回答し、約 3 割の団体が低い評価を与え、同じく約 3 割の団体が高評価を与え

る。詳しく見ると、小泉にも類似の分布が観察できる。先に述べたように、半数以上の団体が低い評価を与えるものの、8点以上（8点～10点の合計）と評価する団体も2割弱存在する。小泉政権に対しては、一部の強い支持者がいたことがうかがえる。その間に位置するのが村山、細川であり、やや低評価に傾斜するものの、どちらともいえないも多い。総じて、民主党政権の評価が低調であるのに対して、自民政権に対する評価は2分化していることが確認できる。

表 2-3：福祉団体の歴代政権に対する評価の分布（単位：％）

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N	0～4	5	6～10
野田佳彦（民・国新）	10.4	2.1	4.2	18.8	10.4	35.4	4.2	8.3	6.3	0.0	0.0	48	45.8	35.4	18.8
菅直人（民・国新）	12.5	4.2	14.6	12.5	16.7	31.3	2.1	4.2	0.0	2.1	0.0	48	60.4	31.3	8.3
鳩山由紀夫（民・社・国新）	14.6	4.2	18.8	8.3	8.3	27.1	8.3	6.3	2.1	2.1	0.0	48	54.2	27.1	18.8
小泉純一郎（自・公）	14.6	6.3	8.3	12.5	10.4	25.0	4.2	2.1	14.6	2.1	0.0	48	52.1	25.0	22.9
橋本龍太郎（自・社・さ）	6.4	4.3	6.4	4.3	8.5	40.4	12.8	10.6	4.3	2.1	0.0	47	29.8	40.4	29.8
村山富市（自・社・さ）	2.2	2.2	4.3	17.4	8.7	50.0	6.5	4.3	2.2	2.2	0.0	46	34.8	50.0	15.2
細川護熙（非自民8党）	2.2	2.2	6.5	15.2	13.0	45.7	8.7	0.0	6.5	0.0	0.0	46	39.1	45.7	15.2
中曽根康弘（自民単独）	10.9	2.2	4.3	2.2	8.7	43.5	6.5	8.7	8.7	4.3	0.0	46	28.3	43.5	28.3

註1：自＝自民党、民＝民主党、公＝公明党、国新＝国民新党、社＝社会党・社民党、さ＝新党さきがけを示している。

1-3-3.低調な民主党に対する評価とその要因

ところで、民主党は特定の業界との関係を深める政策は採用しなかったため、団体世界では支持が広がらなかったが[久保・辻中, 2013]、福祉分野に限定すると子ども手当の創設など普遍主義的な政策を採用するとともに、障害者総合支援法の制定、児童扶養手当の父子家庭への拡大、生活保護制度の母子加算の復活など特定の困難を抱える層にも配慮する政策もとった。であるにも関わらず、福祉分野において民主党政権に対する評価が低調すぎるようにも思われる。

この点を①より広範な人々に対する普遍主義的な政策に対する評価と、②特定の困難を抱える層に対する福祉政策を求める団体からの評価という2つの側面から探ってみたい。まず、民主党政権の普遍主義的な福祉政策の例として「子ども手当」に対する評価を「1.反対」、「2.どちらかといえば反対」、「3.どちらともいえない」、「4.どちらかといえば賛成」、「5.賛成」の5段階で尋ねた結果をみてみよう。福祉団体の子ども手当に対する評価は平均3.1点である。団体分類ごとにみると、高く評価した労働団体、政治・市民団体、専門家団体と、低く評価した宗教団体、経済・業界団体、農林水産業団体の中間に位置し、ご

く中程度の評価を与えている。また、福祉団体内における賛否の分布をみると、「どちらかといえば賛成」、「賛成」を含む賛成派が 39.6% 存在した一方で、「どちらかといえば反対」、「反対」という慎重な考えをもつ団体も 25.0% 存在した。「どちらとも言えない」の 35.4% と合わせると、6 割以上の団体は、積極的に子ども手当の創設を求めているとはいなかった。このことから、福祉団体の中で普遍主義的な再分配政策に対する積極的な支持は限定的であったことが推測される。

次に、より特定の層に対する福祉の充実を求める団体からの評価をみてみよう。表 2-4 は「政府の主要な課題は、国民間の所得格差の是正だ」という意見に対して、「1. 反対」、「2. どちらかと言えば反対」、「3. どちらとも言えない」、「4. どちらかと言えば賛成」、「5. 賛成」の 5 段階で回答してもらった結果と、各政権に対する評価（0 点～10 点）の相関係数を示した結果である。

表 2-4：福祉団体における「格差是正をすべき」に対する賛否と政権評価の相関関係

	野田	菅	鳩山	小泉	橋本	村山	細川	中曽根
相関係数	-0.345*			-0.604**	-0.321*			-0.315*
N	45			45	44			44

**、相関係数は 1% 水準で有意（両側）。*、相関係数は 5% 水準で有意（両側）。

注 1：有意な関係が見られなかった部分は示していない。

格差の是正を志向する福祉団体は、小泉、橋本、中曽根といった新自由主義的な政策を推進し、福祉の水準を見直した政権を低く評価する傾向がある。民主党政権で唯一有意な関係がみられる野田に対する評価も同様である。これは財務副大臣時代の福祉に対する慎重な態度や消費税増税を推進したことの影響かもしれない。一方、民主党でも菅、鳩山との間では有意な関係がみられなかった。つまり、特定の層に対する福祉を求める団体は、雇用を流動化させたり福祉の水準を見直した政権に対しては厳しい評価を与えるが、その修正を試みたからといって評価を上げるわけではないようだ。つまり、福祉団体の民主党政権に対する評価の低さは、普遍主義的な政策に対する福祉団体内の慎重派の存在と、選別主義的な福祉を求める層からの評価の不在に起因することが示されている。

2.他団体との協調—対立

2-1.他団体との協調関係

次に、福祉団体と他団体とのネットワークや関係をさぐっていきこう。この点を知るために、具体的に27の団体の名前を示して協調関係の有無を確認した。まず、福祉団体で他団体と「協調がない」と回答したのは13.7%のみであり、労働団体の6.5%、市民・政治団体の11.1%に次いで少なかった。また、福祉団体は平均2.9団体と協調関係があるが、これは労働団体の平均4.8団体、市民・政治団体の平均4.3団体に次いで多い。この結果から、福祉団体が、他団体と積極的に協調しながら活動を展開していることが推察される。

では、福祉団体が協調関係にある団体の名前を具体的にみていきこう。全社協43.1%、日本医師会39.2%で最も多く、域内協力を行う様子が見えがえる。また日本財団も39.2%の福祉団体から協力団体として挙げられている。次いで多いのが日本生活協同組合連合会の21.6%、全国消費者団体連絡会と日弁連の15.7%である。特に、日弁連と協調関係にある割合は、市民・政治団体、専門家団体に次いで多い。また、連合(9.8%)、自治労(7.8%)、全労連(5.9%)といった労働組合、全国知事会(7.8%)、全国市長会(7.8%)、全国町村会(7.8%)といった行政関係団体とも、約1割の団体が関係をもつ。一方、経団連(7.8%)、日商(5.9%)、同友会(0%)といった経済団体と協調関係にある団体は1割を切っており、疎遠さが印象的である。

2-2.他団体との対立関係

一方、福祉団体が他の団体と対立していることも考えられる。表2-5は他団体との協調の程度を「1. 対立的」、「4. 中立」、「7. 協調的」の7段階で回答してもらった結果である。この結果、福祉団体は、総じて他団体と協調的な関係にあると考えていることがわかる。特に、5点~7点(協調的)をみると、福祉団体との間では、実に約75%の団体が協調的であると回答している。

以下、協調関係が高い順番に並べると、専門家団体、行政関係団体、市民・NPO・NGOと続く。教育団体、マスメディア、消費者団体、労働団体、政治団体、大企業の経済業界団体、中小企業系の経済業界団体、農林水産業団体では「協調的」と回答した団体よりも「どちらともいえない」と回答した割合が多くなる。例外的に、大企業の経済業界団体との関係では1割以上の団体が、対立的(1~3点の合計)と回答している。総じて、福祉領域内の協調関係が目立つ結果となった。

表 2-5：福祉団体の他団体との協調—対立関係の分布（単位：％）

	1	2	3	4	5	6	7	N	1～3	5～7
	対立的			中立			協調的		(対立的)	(協調的)
福祉団体	0.0	2.1	4.2	18.8	29.2	18.8	27.1	48	6.3	75.0
専門家団体	0.0	4.0	2.0	30.0	24.0	24.0	16.0	50	6.0	64.0
行政関係団体	0.0	0.0	0.0	43.8	25.0	14.6	16.7	48	0.0	56.3
市民団体・NPO・NGO	0.0	0.0	0.0	46.7	26.7	13.3	13.3	45	0.0	53.3
教育団体	0.0	0.0	0.0	57.5	15.0	10.0	17.5	40	0.0	42.5
マスメディア	0.0	0.0	4.1	55.1	14.3	10.2	16.3	49	4.1	40.8
消費者団体	0.0	0.0	5.1	56.4	17.9	10.3	10.3	39	5.1	38.5
労働団体	0.0	2.8	2.8	61.1	19.4	2.8	11.1	36	5.6	33.3
政治団体	0.0	2.4	0.0	64.3	26.2	2.4	4.8	42	2.4	33.3
大企業の経済・業界団体	10.3	0.0	2.6	61.5	12.8	5.1	7.7	39	12.8	25.6
中小企業系の経済・業界団体	0.0	5.1	2.6	66.7	12.8	5.1	7.7	39	7.7	25.6
農林水産業団体	0.0	0.0	2.6	73.7	10.5	2.6	10.5	38	2.6	23.7

註 1：行政関係団体には地方自治体を含む。

註 2：太字は 20%以上の部分を示している。

2-3. 法律家や弁護団の側からみた団体との協調関係

以上の結果からは、福祉団体が域内を中心として、協調的な関係を築いていることが示された。次章との分析とも関連するが、日弁連と協調関係があると回答した割合も団体分類ごとにとみると、2 番目に多かった。

この点を法律家や弁護団の側からも確認するために、「東日本大震災後の原発賠償に関する調査」のデータを示したい³。表 2-6 は、法律家がどのようなアクターと協力しながら活動を行っているのかを把握するために設けた「あなたの弁護団には、次にあげる選択肢のなかに、弁護団として助力をお願いできる方がいますか。あてはまる番号すべてに○印を付けてください」という質問に対して、「ある」と回答した団体の割合を示している。

この結果、弁護団は類似の弁護団や日本弁護士会といった同じ領域の専門家との協調関係を中心として、大学・学識経験者（50%）、NPO・NGO・市民団体（29.2%）といった市民セクターと協調関係を築いていることがわかる。これは、地方議員や国会議員といった議

³ 福島第一原子力発電所の事故の被害者の弁護や支援を行う全国の弁護団 31 に対して行った調査である。有効回答数は、24（77%）である。調査の詳細は、大倉[2015]を参照とされたい。

員、また地方自治体の職員や中央省庁の官僚といった行政府よりも多い。つまり、弁護士の側からみても、NPO・NGO・市民団体は、協調関係を持ちやすい団体であることが確認できる。

表 2-6：弁護士が協調関係のある団体

	度数	%
その他の関連する弁護士	18	75.0
日弁連	16	66.7
大学・学識経験者	12	50.0
NPO/NG/市民団体	7	29.2
地方議員	4	16.7
国会議員	3	12.5
地方自治体の職員	3	12.5
マス・メディア	3	12.5
シンクタンク	1	4.2
その他	1	4.2
企業	0	0.0
中央省庁の官僚	0	0.0

3.福祉団体の行動様式

3-1.行政との関係

本節では、福祉団体と三権（行政、政党、裁判所）との関係を検討する。まずは行政との関係を確認するために、省庁から相談を受ける頻度を5段階（全くない、あまりない、ある程度、かなり頻繁、非常に頻繁）で質問した。「ある程度」以上相談がある割合をみると、福祉団体の87.3%が該当している。これは農林水産業団体の93.8%に次いで高く、全体平均の67.2%（N=294）よりも20%以上高い割合である。福祉団体と省庁の間には比較的頻繁な交流があることが推測される。

福祉団体に相談を行う省庁を具体的に見ていくと、厚労省の85.4%を始めとして、内閣府（47.9%）、文科省（33.3%）、国交省（18.8%）、経産省（16.7%）、総務省（12.5%）、消費者庁（12.5%）と続く。関わる省庁の多さが印象的であるが、福祉政策では厚労省を始めとして、子育て支援や教育であれば文科省、障害者であれば内閣府、バリアフリーや都市づ

くりが関連すると国土交通省など、恒常的に多様な省庁との関わりが必要とされるため、このような分散傾向がみられるのかもしれない。

それでは、福祉団体は、具体的に行政とどのような関係を築いているのであろうか。補助金・助成金、許認可など具体的な項目を挙げて、その有無を問うた結果から確認したい。結果は、ほとんどの指標では全体と大きく相違しないごく平均的な値であるが、例外的に、補助金・助成金（54.5%）と許認可（63.0%）の割合が高い。特に、補助金・助成金を受ける福祉団体の割合は、全体の平均よりも30%程度多く、福祉団体が行政からの資金に依拠して活動を行っていることが推測される。また、法的規制、行政指導など（許認可を除いて）行政の活動を示す指標は約25%から45%、政策提言、審議会への委員派遣、政策決定への協力・援助、政策執行の協力援助など団体の活動を表す指標は約45%から60%である。

また、予算編成への働きかけという指標でみると、福祉団体の57.7%が予算編成時に働きかけを「行う」と回答している。これは労働団体（66.7%）、教育団体（60.0%）に次いで高い値であり、全体平均の45.1%よりも10%以上高い割合である。予算編成に積極的に働きかける政策受益団体としての基本的な特徴が確認できる。

3-2. 政党との関係

次に、政党との関係を確認しよう。民主党、自民党、公明党、共産党、社民党、みんなの党、国民新党、その他の8つの政党について、どの程度の接触を行うか、5段階（全くない、あまりない、ある程度、かなり頻繁、非常に頻繁）でたずねた結果を用いる。この尺度で、いずれかの政党に「ある程度」以上接触がある団体を政党接触「あり」、それ以外の団体を「なし」と分類した。この結果、民主党政権下では、福祉団体の74.5%はいずれかの政党と接触があると回答した。これは、労働団体の96.7%、市民・政治団体の86.1%に次いで多く、全体平均の68.4%と比べてもやや高い。福祉団体が政党と積極的に接触をもつことが確認できる。

それでは、福祉団体は、具体的にどの政党と接触するのであろうか。表2-7は、2009年の政権交代前後の団体の接触政党の割合を示した結果である。全体と比べると、政権交代の前後を問わず、福祉団体は10~15%程度二大政党への接触率が高い。公明党、共産党への接触率も10~20%程度高く、公明党で約55%、共産党で約25%の福祉団体が接触を行う。

表 2-7：福祉団体の接触政党

	福祉団体				全体			
	自民党政権下		民主党政権下		自民党政権下		民主党政権下	
	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%
民主党	26	54.2	35	70.0	116	45.3	164	62.4
自民党	38	76.0	31	60.8	155	59.8	131	49.8
公明党	26	53.1	27	54.0	89	35.0	88	34.0
共産党	13	27.1	13	26.5	45	17.9	44	17.2
社民党	14	29.2	13	26.5	63	24.9	61	23.7
みんなの党	12	25.0	13	26.5	35	14.1	39	15.3
国民新党	13	27.1	15	30.6	37	14.9	42	16.4
その他	2	15.4	1	8.3	11	12.2	10	11.1

それでは、福祉団体はいくつの政党と接触するのであろうか。表 2-8 は、民主党を中心とした連立政権下における団体の政党接触数を団体分類ごとに示した結果である。1つの政党のみに接触する福祉団体の割合は 7.9%であり、教育団体、行政関係団体、その他に次いで低い。つまり、特定の政党と強い関係を結ぶよりも、複数の政党と関係を維持したいと考えるようだ。複数の政党に接触する場合、約半数に当たる 47.4%の団体が 2つ～3つの団体に接触している一方で、4つ以上の政党に接触する政党も 44.7%と約半数を占めている。4つ以上に接触する割合は、行政関係に次いで 2番目に多い。また、7つというほぼ全ての政党に接触する団体も 23.6%存在する。つまり福祉団体の政党接触の傾向として、①1つの政党のみよりも 2つ以上の政党に接触する団体が多く、その中でも、②2つ～3つの政党に接触する団体と③ほぼ全ての政党に接触する団体が多いことがわかる。

なお、福祉団体が複数の政党へ接触する傾向は、与野党を問わず特定の政党を支持・支援するか、複数の政党との関係を維持するかを問うた設問からも示されている。労働団体を除いたすべての団体分類で、7割以上が「複数の政党への支持・支援」を志向する。その中でも、福祉団体、市民・政治団体、教育団体、行政関係団体では、実に 85%以上の団体が複数政党との関係維持を望んでいると回答した⁴。

⁴ 政党との関係について「A 与野党を問わず、特定の政党を常に支持・支援する、B 複数の政党との関係を維持する」という二つの考え方を提示し、「Aに近い」、「どちらかといえばA」、「どちらかといえばB」、「Bに近い」の四段階で回答を得た。ここで示したのは、「どちらかといえばB」、「Bに近い」の合計の割合である。

表 2-8 : 接触政党数の分布 (単位 : %)

	1	2	3	4	5	6	7	8	N	1つ	2~3	4つ以上
農林水産業	11.1	77.8	0.0	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0	9	11.1	77.8	11.1
経済・業界	26.0	22.0	28.0	8.0	6.0	0.0	6.0	4.0	50	26.0	50.0	24.0
労働	31.0	31.0	17.2	0.0	10.3	0.0	6.9	3.4	29	31.0	48.2	20.6
教育	0.0	30.0	60.0	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	10	0.0	90.0	10.0
行政関係	0.0	0.0	0.0	25.0	0.0	25.0	25.0	25.0	4	0.0	0.0	100.0
福祉	7.9	23.7	23.7	10.5	7.9	2.6	23.7	0.0	38	7.9	47.4	44.7
専門家	66.7	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3	66.7	33.3	0.0
市民・政治	12.9	22.6	22.6	12.9	6.5	12.9	6.5	3.2	31	12.9	45.2	42.0
宗教	16.7	66.7	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6	16.7	83.4	0.0
その他	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0.0	100.0	0.0
全体	18.1	28.0	24.2	7.1	7.1	3.3	9.3	2.7	182	18.1	52.2	29.5

註 1 : 網掛けは 20%以上の部分を示している。

以上のような、福祉団体の複数政党への接触傾向は、2009 年の政権交代によって生じたのだろうか。それ以前から見られる傾向だったのだろうか。表 2-9 は、2009 年の政権交代前後の福祉団体の接触政党数の割合とその変化率を示した結果である。政権交代前は 1 つの政党のみに接触する団体が 20%存在したのに対して政権交代後は 7.9%まで減少している。また政権交代後は、2つ~3つの政党に接触する団体が合計で 10%程度増加している。つまり、政権交代以降、1 党のみに接触していた団体が複数政党接触に切り替えたことが推察される。その一方で、7つというほぼ全ての政党に接触する団体は政権交代に関係なく 2 割程度存在している。このことから、野党を含めた全ての政党に接触する団体は、自民党政権時から一貫して存在していたことがわかる。

表 2-9 : 2009 年の政権交代前後の福祉団体の接触政党数の変化 (単位 : %)

	1	2	3	4	5	6	7	8	N
政権交代前 (自民党政権下)	20.0	20.0	17.5	10.0	10.0	2.5	17.5	2.5	40
政権交代後 (民主党政権下)	7.9	23.7	23.7	10.5	7.9	2.6	23.7	0.0	38
変化率 (a) - (b)	-12.1	3.7	6.2	0.5	-2.1	0.1	6.2	-2.5	

註 1 : 網掛けは 15%以上の部分を示している。

3-3.司法との関係：第三の働きかけ先としての裁判所の重要性

3-3-1.裁判所に対する信頼

前章でも確認した通り、裁判所は行政や政党に対して直接接触できなかつたり、その決定に不満を持つ者が行使し得る手段であり、民主主義を成り立たせる一つの機能としても注目されてきた[田中 1974a, 1974b; 村松, 1994; 伊藤, 1995]。しかし、総体としてみると行政もしくは政党が働きかけ先として信頼されており、裁判所を有効なルートであると見なす団体はほとんど存在しないことが調査データによって既に確認されている[平井, 2010: 132]。

同様の傾向は、今回の調査でも確認できた。民主党を中心とした連立政権下において権利や利益を守るために三権のどれに働きかけることが最も有効（最重要）であると考えているかたずねた結果、裁判所が最も有効であるとする団体はほとんど存在せず、政党または行政が有効であると回答する団体がそれぞれ約 50% ずつ存在する。福祉団体は、行政が 53.2%、政党が 44.7% であり、農林水産業団体、経済・業界団体、教育団体とともにやや行政に傾くものの、裁判所が最も有効であるとする団体は 2.1% に過ぎない。司法制度改革を経てなお、裁判所は最も有効な対象であるとは認識されていないことが示された。

ただし、会員である個人や団体が当事者である訴訟を支援するかどうかを「全くない」、「あまりない」、「ある程度ある」、「頻繁にある」の 4 段階で尋ねた結果をみると、少し印象が異なる。「ある程度ある」以上と回答した団体の割合をみると、福祉団体の実に 29.6% が訴訟支援を行っているという回答している。これは、労働団体の 67.7%、市民・政治団体の 47.1% に次いで多く、全体平均の 22.3% と比べてもやや多い。つまり、働きかけ先として最も有効であると考えているわけではないが、事後的な救済を求めて裁判所を利用する団体が存在していることが確認できる。

実際、厚生福祉関係の行政訴訟の件数は増加傾向にある。表 2-10 は、①係属中の行政訴訟の件数、②その中で福祉関連の案件の占める割合を示した結果である。データは、全国市長会の「都市における訴訟の係属状況に関する調べ」に基づいて作成した。調査対象は、市または市の機関、及び個人たる市長または市の職員が当事者となっている職務に関する訴訟事件で、①当該年度に新たに提起された訴訟事件、②当該年度に判決等があった訴訟事件、③当該年度 3 月 31 日現在裁判所に係属している事件について調査した結果である。行政裁判でも市以外の機関が対象となった事件は含まれていない。

1992 年度に 269 件であった合計の訴訟数は 1999 年には約 2 倍の 578 件となった。調査対象に東京 23 区が加えられた 2000 年度以降も緩やかな増加傾向であり、2007 年度には 1,290

件に至っている。厚生福祉行政関係の訴訟も同様の傾向である。2000 年度以降に限定しても、2001 年度の 60 件から、2007 年度には約 2.5 倍の 153 件まで増加している。福祉関係の訴訟件数の増加に伴い、全体に占める福祉関連の訴訟割合も大きくなり、2006 年度には 1992 年以降初めて 10%を超えている。

表 2-10：市に対する行政訴訟数の推移（単位：実数）

	建築 行政	租税 関係	職員 関係	環境衛生 行政	厚生福祉 行政関係	教育行政 関係	商工・農林 行政関係	その他の 行政事件	合計	福祉の占める 割合 (%)	調査対象 都市数
1992年度	114	46	27	11	1	9	8	53	269	0.4	663
1993年度	117	50	26	16	9	7	6	78	309	2.9	663
1994年度	92	93	21	14	9	9	4	108	350	2.6	663
1995年度	98	109	17	7	8	10	4	105	358	2.2	666
1996年度	123	84	25	7	15	14	4	116	388	3.9	669
1997年度	131	132	30	30	24	60	12	98	517	4.6	670
1998年度	166	128	61	40	35	39	14	155	638	5.5	671
1999年度	113	146	49	34	27	33	17	159	578	4.7	671
2000年度	182	198	74	67	58	103	34	260	976	5.9	693
2001年度	189	156	69	59	60	74	35	299	941	6.4	695
2002年度	184	152	71	67	66	58	33	332	963	6.9	698
2003年度	213	158	77	81	71	63	17	335	1015	7.0	712
2004年度	212	172	78	71	73	58	34	296	994	7.3	755
2005年度	205	154	105	75	106	72	39	329	1085	9.8	800
2006年度	254	158	108	66	128	66	34	383	1197	10.7	805
2007年度	250	178	125	90	153	69	23	402	1290	11.9	806

註 1：2000 年度から東京 23 区が調査対象に加えられた。

註 2：1993 年度にはその他に「公営企業関係」（1 件）を含む。

出典：全国市長会「都市における訴訟の係属状況に関する調べ」（各年版）より作成。

また、図 2-2 は、裁判所が公開する「裁判例情報」というデータベースから、政策分野ごとの裁判数の推移を作成した結果である。裁判 1 万件当たりの当該裁判件数の推移を示したている⁵。この結果、農業や労働が 1970 年代から 1990 年代初頭にかけて増加し、その後は安定的に推移するのに対して、福祉や医療の分野では 2000 年代以降にも増加していることがわかる。

⁵ データの作成方法は、Appendix を参照とされたい。

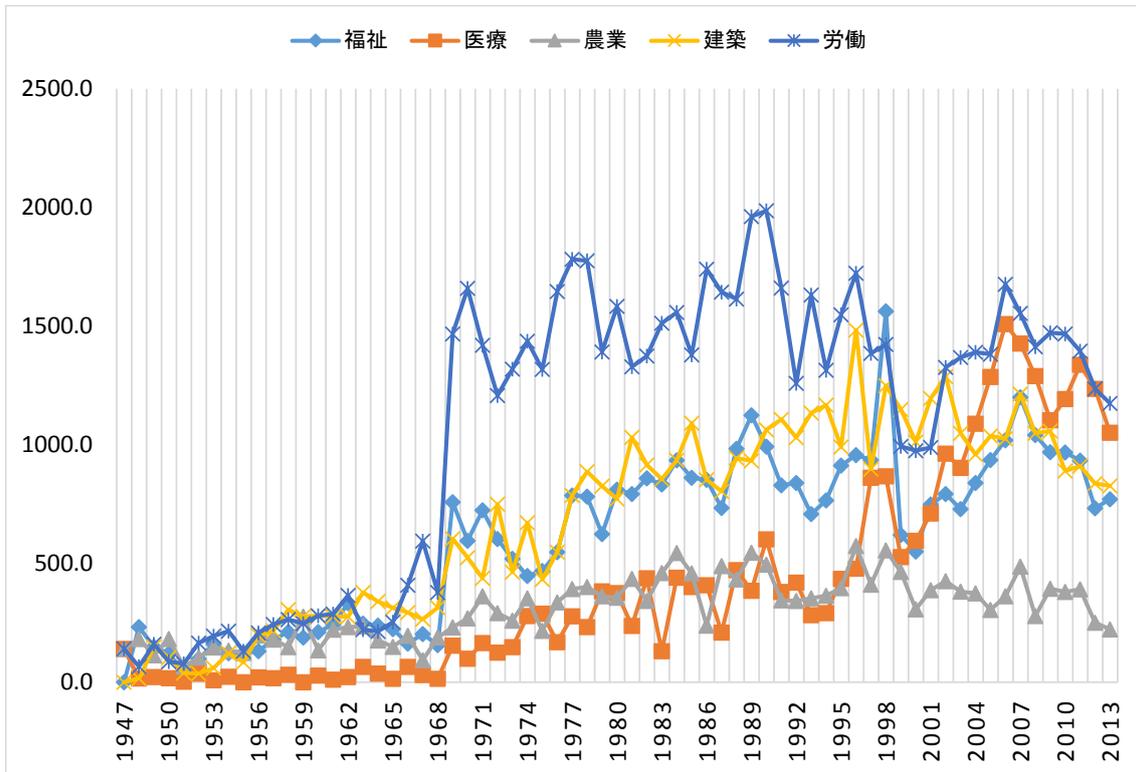


図 2-2：政策分野ごとの裁判数の推移（裁判 1 万件ごと）

福祉に関わる訴訟件数が増加している理由に関しては、福祉問題に取り組む弁護士の増加や訴訟を支援する当事者団体の増加などの要因が指摘されている⁶。ここでは、考えられる要因として①司法制度改革に対する団体の評価、②福祉の問題に関わる弁護士数を確認してみよう。

まず、この 10 年間で司法制度の変化を問うた設問からこの点を確認したい。団体分類によって大きな違いは見られなかったため、ここでは福祉団体の結果のみを示す。司法制度改革の結果として、政治による解決（87.0%）や行政による解決が減少し（95.7%）、政治・

⁶ 生活保護に関連する行政訴訟を例にとると、①市民意識の向上、②裁判を担う弁護士の増加、③訴訟を支援する当事者団体や市民団体の増加が訴訟件数の増加につながっていると指摘されている[日本弁護士連合会編, 2007: 149]。具体的な弁護士の数について、実際に生活保護関連の行政訴訟を長年支援してきた弁護士である竹下義樹は、2000 年頃には多めに見ても全国に 20~30 人であったが、2008 年頃には間違いなく何百人という単位でいると述べている。その他に、日弁連の団体としての取り組みも特筆に値する。2006 年に日弁連は「貧困の連鎖を打ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議」を、2008 年度には「働いても貧困の連鎖を打ち切り、すべての人が人間らしく働き生活する権利の確立を求める決議」を採択し、団体として低所得者の問題に関わる姿勢を明確にしている[竹下, 2009b: 16]。

行政の監視が重要化した（65.2%）。同時に整備された司法の利用促進策も非常に高く評価されている。平均して8割～9割以上の団体が裁判に掛かる費用や時間が減少し、弁護士との接触も容易化したと回答している。その結果、ADR（裁判外解決手続）の利用（95.2%）や法的紛争自体も増加した（61.7%）。そして、ほぼ全ての団体が自団体の考えに近い判決が得られており（97.7%）、社会問題の解決も増加（80.9%）したと感じている。

また、表 2-11 は、東京第一弁護士会に所属する弁護士のなかで、医療、労働、倒産・破産が得意分野である弁護士の推移を示している⁷。その結果、特に倒産・破産を専門とする弁護士の割合が増加していることが確認できる。

表 2-11：弁護士の得意分野の変化

実数（件）					
	労働	医療	倒産・破産	いずれにも該当しない	N
1991	34	7	18	1576	1635
2001	40	13	33	1828	1914
2010	102	30	159	1786	2077
割合（%）					
	労働	医療	倒産・破産	いずれにも該当しない	%
1991	2.1	0.4	1.1	96.4	100.0
2001	2.1	0.7	1.7	95.5	100.0
2010	4.9	1.4	7.7	86.0	100.0

この結果をみると、少なくとも裁判所を利用する環境が整備されたと団体が感じていること、また裁判所を利用する福祉団体が一定数存在することは間違いないようである。

3-3-2.裁判所の利用者

それでは、どのような団体が裁判所にアクセスするのであろうか。この点を、訴訟を行う福祉団体と福祉団体全体との比較を通して確認したい。具体的には、①接触政党、②政権評価、③行政からの相談の程度という指標を比較する。

⁷ データの作成方法は、Appendix を参照とされたい。

表 2-12 は、①訴訟を行う福祉団体と②福祉団体全体の接触政党を示した結果である。民主党、自民党、公明党という政権党になる見込みの高い政党に接触する割合が高い点では両者は共通している。しかし、両者の差 (c) をみると、訴訟支援を行う福祉団体は福祉団体全体よりも、10%程度民主党に対して接触する割合が低く、13%程度共産党と社民党に対して接触する割合が高い。つまり、訴訟を行う団体は、やや野党色が強い団体であると言える。

次に、訴訟を行う福祉団体の政権評価をみると、訴訟を行う団体の約 15%~30%は小泉 (33.3%)、中曽根 (30.8%)、野田 (20.0%)、橋本 (14.3%) に 1 点以下の評価 (0~1 点の合計) しか与えない。一方、20%~30%は、菅 (20.0%)、鳩山 (33.3%)、村山 (23.1%) に 6 点以上 (6~10 点の合計) を与えている。つまり、訴訟支援を行う団体は、小泉、中曽根など新自由主義的な福祉改革を主導した政権を極端に低く評価する一方で、菅、鳩山、村山などリベラルな政権に対しては一定程度の評価を与える傾向があることがわかる。

また、行政からの相談の頻度から、行政との関係を確認したい (表 2-13)。相談が「あまりない」、「全くない」と回答した団体は訴訟支援を受けている団体でやや多く、「ある程度」以上相談を受けている団体をみると、訴訟支援を行う団体でやや少ない。顕著に目立つのは、相談が「かなり頻繁」にある、「非常に頻繁」にあると回答した団体の割合であり、訴訟支援を行う団体は行わない団体よりも 20%程度少ない。

つまり、訴訟支援を行う団体は福祉制度の改革を行ったり、雇用を流動化させたりした政権を低く評価する。そして、政権党だけでなく共産党や社民党といった福祉の拡充に理解を示す党にも接触を行い、行政からの相談はやや少ない傾向にある。総じて、福祉改革に対して不満を持ちつつも、中央省庁からやや疎遠な様子がうかがえる。

表 2-12 : ①訴訟を行う福祉団体と②福祉団体の接触政党 (民主党政権下)

	①訴訟を行う福祉団体(a)		②福祉団体 (b)		差 (c) (a) - (b)
	度数	%	度数	%	
民主党	9	60.0	35	70.0	-10.0
自民党	10	62.5	31	60.8	1.7
公明党	10	62.5	27	54.0	8.5
共産党	6	40.0	13	26.5	13.5
社民党	6	40.0	13	26.5	13.5
みんなの党	5	33.3	13	26.5	6.8
国民新党	4	26.7	15	30.6	-3.9
その他	0	0.0	1	8.3	-8.3

表 2-13：訴訟支援の有無と行政からの相談の頻度（単位：％）

	全く ない	あまり ない	ある 程度	かなり 頻繁	非常に 頻繁	N
訴訟支援なし	5.3	5.3	52.6	28.9	7.9	38
訴訟支援あり	0.0	18.8	62.5	12.5	6.3	16
全体	3.7	9.3	55.6	24.1	7.4	54

註：ありは「ある程度」以上ありの値を示している。

	全くない+ あまりない	「ある程度」 以上	「かなり頻繁」 以上
なし (a)	10.5	89.5	36.8
あり (b)	18.8	81.3	18.8
差 (a) - (b)	8.2	-8.2	-18.1

4.福祉団体の政治的影響力：高い自己評価とその背景

それでは、以上のような活動の成果として、福祉団体はどの程度の政治的影響力を有しているのだろうか。関連する政策領域に対して自分の団体が持つ影響力の程度を「1.全くない」、「2.あまりない」、「3.ある程度」、「4.かなり強い」、「5.非常に強い」の5段階で尋ねた結果から確認したい。「ある程度」以上影響力があると回答する福祉団体は実に79.2%であり、行政関係の81.1%に次いで2番目に多い。ただし、全体の平均も72.2%であることから、団体は自己影響力を高く見積もる傾向にあることがわかる。

そのような自己評価の裏打ちとして、政策を実施させた経験や政策を修正・阻止させた経験を持つと考える団体も多い（表 2-14）。福祉団体は、自民党政権下においても、民主党政権下においても、政策の実施・阻止経験が「ある」と回答した多さでは、常に上位三位に入っている。特に、政策実施経験が高く、民主党政権下における政策の実施経験は51.0%、自民党政権下でさえ40.8%の福祉団体が「経験がある」と回答している。やや民主党政権の方が高いのは、時期にもよるものの、概ね同政権が福祉に好意的であったことの反映かもしれない。社会的な機運が常に福祉に対して積極的であったわけではなく、また、一旦整備された福祉制度の見直しが行われていた時期であるにも関わらず、修正・阻止経験よりも実施経験があると回答した福祉団体の方が多くは特徴的である。

表 2-14：政策の実施／阻止経験のある団体の割合（単位：％）

	政策方針修正阻止経験				政策方針実施経験			
	民主党政権下		自民政権下		民主党政権下		自民政権下	
	％	N	％	N	％	N	％	N
農林水産業	14.3	14	7.1	14	14.3	14	14.3	14
経済・業界	8.2	85	21.4	84	14.1	85	20.2	84
労働	45.2	31	29.0	31	45.2	31	19.4	31
教育	6.7	15	20.0	15	20.0	15	26.7	15
行政関係	7.7	13	16.7	12	30.8	13	25.0	12
福祉	28.0	50	27.1	48	51.0	49	40.8	49
専門家	0.0	7	0.0	7	0.0	7	28.6	7
市民・政治	37.1	35	41.2	34	35.3	34	32.4	34
宗教	0.0	9	22.2	9	0.0	9	11.1	9
その他	14.3	7	0.0	7	0.0	7	0.0	7
全体	19.9	266	23.8	261	27.3	264	25.2	262

註 1：太字は占める割合の大きい上位三分類を示している。

このような福祉団体の自己評価の高さは、国会議員や中央省庁の官僚が、関連政策について、関係団体の意向と一般世論の動向のどちらをより重視しているか尋ねた結果からも見て取られる。「1. 関係団体の意向を重視する」、「2. やや関係団体の意向を重視する」、「3. どちらとも言えない」、「4. やや世論の動向を重視する」、「5. 世論の動向を重視する」の5段階でそれぞれ評価してもらった結果、福祉団体の36.5%が国会議員は「団体重視である」（1+2）と考えている。これは市民・政治団体、専門家団体に次いで多い割合である。中央省庁の意向についてはより明確である。福祉団体の48.1%は中央省庁が「団体重視」（1+2）であると感じているのに対して、「世論重視」（4+5）であるとは見なしているのは1割程度である。総じて、福祉団体が、世論が福祉拡大に慎重な中でも、国会議員や省庁から意向が重視されていると感じていることがわかる。このような自信が高い自己評価につながったのかもしれない。

5.小括

本章では、政治的機会構造及び福祉団体の活動と政策的帰結との関係を把握するために、

福祉団体の行動様式の基本的な特徴とその政策決定への影響について量的なデータを用いて検討を行った。分析の結果、次の点が確認された。

- ① 福祉団体は、「外国人労働者の受け入れ増加」や「経済に対する国の介入の縮小」についてはやや賛否が分かれるが、「格差の是正」や「福祉の充実」を支持し、「非正規労働者の増加」など雇用の流動化に反対する傾向にある。
- ② 福祉団体の歴代政権に対する評価は、総じて低い。その中でも、民主党政権に対する評価は低く、それ以外ではやや高い。具体的には、菅、鳩山、野田、小泉を5割弱から6割強の福祉団体が評価しない。橋本、中曽根に対する評価は2分しており、評価する団体と評価しない団体がそれぞれ3割程度ずつ存在する。小泉に関しても、全体としては評価しないに傾くものの、極端に高く評価(8点以上)する福祉団体も2割弱存在する。
- ③ ただし、裁判の支援を行う福祉団体は、福祉団体全体と比べて、小泉、中曽根、橋下らをとくに低く評価し、菅、鳩山、村山をある程度評価する。
- ④ 約4割の福祉団体は、民主党の導入した「子ども手当」を支持する一方で、約6割は積極的に支持しない。また、特定の層に対する福祉を求める福祉団体は、野田、小泉、橋本、中曽根を低く評価する一方で、菅、鳩山、村山らでは有意な関係は見られない。
- ⑤ 福祉団体は、労働団体、市民・政治団体に次いで多くの団体と協調関係をもつ。具体的には、全社協、日本医師会、日本財団と協調関係にある団体が多い。その一方で、経済団体とはやや疎遠である。
- ⑥ 福祉団体は、総じて他団体と友好的な関係であると考えているが、特に福祉団体との間では約75%の団体が協調的であると回答する。例外的に、大企業の経済・業界団体と対立的であると回答する団体が1割存在する。
- ⑦ 法律家や弁護団の側からみても、NPO・NGO・市民団体などの市民セクターは、政党や行政と比べて、協調関係をもつことが多い。
- ⑧ 約9割の福祉団体は、行政からの相談がある程度以上ある。具体的な関係は、行政からの補助金・助成金の受領や、予算編成への働きかけが多い。
- ⑨ 福祉団体は、2大政党に対する接触率が高い。
- ⑩ 2009年の政権交代後は、1つの政党のみに接触する団体が10%以上減少し、2つ以上の政党に接触する団体が増加した。政権交代前に自民党一党接触を行っていた団体の多くは、政権交代後は民主党を含めた2~3つの接触へ切り替えた。

- ⑪ 団体分類に関係なく、裁判所を働きかけ先として最も有効であるとする団体はほとんど存在しない。ただし、福祉団体の約3割が会員に対する訴訟の支援を「ある程度」以上行っている。
- ⑫ 司法制度改革によって、裁判所が費用などの面で利用しやすくなったと感じる団体が多い。また、市に対する厚生福祉関係の行政訴訟は増加している。
- ⑬ 裁判所支援を行う福祉団体は、共産党や社民党と接触する割合が高く、野田、小泉、橋本、中曽根を低く評価する傾向にある。また、行政からの相談を頻繁に受ける団体の割合が低い。
- ⑭ 福祉団体の8割弱が自分の関連分野に対する影響力は「ある程度」以上強いと考えている。また政権交代の前後に関係なく、約4割～5割の団体が政策を実施させた経験があり、約3割の団体が政策の修正や阻止をさせた経験がある。また、国会議員や中央省庁は世論よりも関連団体の意向を重視しているとする団体の割合も高い。

つまり、福祉団体は全体と比べてややリベラルな考え方をもち、歴代政権に対して低い評価を与える。政権交代前後の時期には、特定の政党だけでなく、複数の政党に対する働きかけを開始した。他団体との協調関係も、他の分野の団体と比べて豊富である。政治的影響力にも自信をもっている。そのなかでも一部の福祉団体は裁判支援を行っており、小泉内閣など新自由主義的な路線に舵をきった政権を低く評価し、二大政党だけでなく、社民党や共産党にも接触する。行政との接触可能性はやや低い。このことから、福祉団体は全体としてややリベラルな傾向があるが、その中でも裁判を行う団体はやや野党色が強く、政治エリートへの接触という意味では政治機会的構造がやや限定されている団体であるといえる。

第3章 裁判を通じたロビイング

：主要団体による裁判の利用とその特徴に関する分析

はじめに：ロビイングの手段としての裁判

第3章では、政治エリートに対する接触可能性という政治的機会構造との関係を探ることを目的として、量的なデータを用いて裁判を用いた紛争の拡大戦略をとる団体の特徴を記述する。

それでは、果たしてどのような特徴を備えた者があえて裁判所を利用するのかという点について、実証研究は次のような問題を抱えてきた。他方で、法学者や社会学者によって、優れた事例研究が蓄積されているものの、特定の事柄に関するものに限定されている[長谷川, 1989, 1993, 2003; Rosenberg, 1991; Kidder and Miyazawa, 1993; 大塚, 1999, 2004, 2005; Paris2001]。また団体研究を行う政治学者によって、サーベイ調査に基づいた量的な研究が行われてきたものの[村松・伊藤・辻中, 1986; 辻中, 1988: 第6章; 森・辻中, 2002; 平井, 2010]、政治過程に対する裁判所の影響力が小さく評価されていたこととも関連し、質問項目自体が限定的であり、裁判所を利用するアクターの行動面は捉えられていなかった。総じて、特に団体の政治的な活動に関する研究には立法府や行政府に対する働きかけに関するものが多く、司法府と団体の関係を分析したものはほとんど存在しない[村松, 1998]。しかし、団体利益の公平な実現化のためには行政よりも裁判所の方が適していると指摘されている通り[村松, 1994: 212-213]、団体の政治参加のルートを検討し、日本の権力構造を総体として考えるためには、裁判所についてもより詳細な分析が必要であるように思われる。

本章では、全国レベルで活動する団体に対して調査を行った「第四次団体に関する調査」のデータを用いて、裁判所を利用する団体の分析を行う。以下、第1節において、先行研究を検討し、裁判所とそれを利用する団体に関する議論の論点を整理する。第2節から第5節では、第1節で得られた論点について検討を行っていく。

1. 先行研究と分析手法

裁判所を利用するアクターの特徴に関しては、法学や社会学の分野において研究が蓄積されてきた。それらの研究領域では、「裁判所の政策形成機能が紛争解決機能に対してかなりのウェイトを占めている」という特徴を持つ裁判を、「現代型訴訟」と名付け[大沢, 1988: 74]、検討が加えられてきた。他方、政治学の分野では、団体が働きかける対象の一つとし

て、行政府や立法府との比較の文脈で研究が行われてきた。本節では、どのような特徴をもったアクターが裁判所を利用するのかという点について、先行研究を検討する。

1-1. 裁判所を通じたロビイングの実相

事例分析に基づいた研究では、裁判が政策形成に対してもつ影響力は別の問題として、政策形成や司法的救済を求めた裁判所の利用自体は活発であると捉えられてきた。例えば、田中成明は、いわゆる「現代型訴訟」について、次のように述べ、その存在感を指摘している[田中, 1996: 166]。

八十年代以降、全般的に、原告の期待通りの判決が得られない訴訟が目立つようになり、司法的救済は厚い壁につきあたった観がある。だが、裁判所の以上のような消極姿勢にもかかわらず、本来なら立法・行政レベルで解決されることが多い政策がらみの紛争や要求についても、裁判所に持ち込まれるケースは着実に増える傾向にある。

同様に、大塚浩は、「日本では、訴訟の政策形成機能に関するこれらの多くの批判的パースペクティブにもかかわらず、訴訟をその戦略として動員しつつ国・自治体や市場など多様な局面で政策の変更を目指す運動はむしろ活発な展開をみせてきている」と指摘している[大塚, 2005: 76]。

他方、政治学の分野では、行政府・立法府との比較の文脈で司法府を捉えており、やや異なった見方がされてきた。村松岐夫・伊藤光利・辻中豊は、1980年に全国レベルで活動する主要な団体に対して行った調査データに基づいて、これらの団体が、三権の中で自らの団体の要望を守るために最も有効だと認知している働きかけ先を明らかにした。この結果によると、日本の圧力団体・利益団体にとって働きかけ先として信頼できるあるいは有効であるのは、行政／立法であると認識されており、一部の労働組合や市民団体を除いて、裁判所が有効であると見なす団体はほとんど存在しないことを明らかにしている[村松・伊藤・辻中, 1986; 辻中, 1988: 第6章]。

また、森裕城・辻中豊は、1996年から1997年にかけて東京都・茨城県で活動する市民社会組織に対して行われた調査のデータに基づいて、団体が有効だと認知する働きかけ先の分析を行っている。この結果、市町村・県・広域圏などの活動範囲に関わらず、行政→政党→裁判所という順に最も有効と認知されていることを明らかにした[森・辻中, 2002]。

平井由貴子は、市民社会組織に対して行われた調査データに基づき、8か国の比較を行っ

た結果、トルコでは裁判所を最も信頼できる働きかけ先として回答する団体が多いことを指摘し、団体の働きかけ先として裁判所の存在を軽視することはできないと指摘している。ただし、2006年～2007年に日本全国の市民社会組織を対象として行った調査に基づく分析では、行政に対する信頼の高さが特徴であり、裁判所に対する信頼は低調であることを明らかにしている[平井, 2010]。政治学者によるこれらの研究は、裁判所は、国際比較の観点からは決して軽視はできないものの、国内に目を移せば、頂上団体レベルでみても、市民社会レベルでみても、優先的に選択される接触先ではないことを明らかにしている。

ただし、これらの研究は相互に矛盾しているというよりは、同じ現象の別の側面をみた可能性もある。辻中らによる研究は、行政府や立法府との比較のなかで司法府の劣位を指摘ものであり、裁判所に働きかけを行う団体の有無を捉えたものではない。日本では行政府が高い紛争処理機能を備えているなかで、裁判所を優先するアクターが量的には少なかった。しかし、裁判所それ自体に目を移すと、政治エリートや社会に訴えるための手段として裁判所を利用する者が存在しているということを意味するのかもしれない。

1-2. 裁判所を利用するアクターの特徴

それでは、裁判所を利用するアクターは、どのような特徴を備えた存在として記述されてきたのだろうか。裁判所は行政や政党に対して直接接しできなかつたり、その決定に不満を持つ者が行使し得る手段であり、民主主義を成り立たせる一つの機能としても注目されてきた[田中, 1974a, 1974b; 伊藤, 1995]。より具体的な事例に基づくと、大沢秀介は、1969年12月に第一次訴訟が提起された大阪国際空港公害訴訟を例に挙げながら、いわゆる現代型訴訟が生じている背景として、次の2点を指摘している。即ち、①社会体制、経済体制の急激な変化、②これまでの政治過程では現代の国民の不満を上手く解消できないため、裁判所を活用することの可能性にかけてみようという認識が強まったことである。特に、2点目に関して言えば、現在の社会・経済体制のなかで少数派であり、自分たちの利益が政治過程にうまく反映されていないと不満を持つ人々が存在したとしても、いつか自分たちが主流派になれるという希望があったり、政治エリートが自分たちの利益に対して的確に対応すれば解決される。しかし、現実の問題の多くはそうにならず、不満は不満として蓄積される。さらに、多くの場合、そのような人々は、政党、官僚機構、有力な労働組合や宗教団体などの圧力団体を通じて政治過程に自らの要求をのせることができない。そのため、裁判所を通じての紛争の解決や政治的な主張の認知の実現が、残された戦略として浮かび上がっ

てくる[大沢, 1988: 14-20]。

宮澤節夫は、大沢の議論をより日本の文脈に当てはめて考え、自社さ政権以前という限定つきで、自民党・政府にアクセスできる者は、そうでない者に比べて、政策過程やその執行過程においてより大きな影響力を持ち得ると指摘している[宮澤, 1994]。

また、田中成明は、四大公害訴訟や森ミルク中毒事件などの例を挙げながら、権力を伴う公的機関が市民の社会生活に広く配慮・介入する社会経済環境のもとで、個別具体的な利益の実現が政策のあり方と不可分に結びついていることを指摘した。その上で、裁判所を利用する人々の特徴を「ほとんどの現代型訴訟は、このような政治構造のもとで不当に権利・利益を侵害され要求・意見を無視されていると考える人々によって、やむをえず、迂回的ではあるが、“最後の手段 (ultima ratio)” として提起されている」と端的にまとめた[田中, 1996: 164-169]。同様に、キダーとミヤザワでは、政策形成に影響を与える目的というよりは、政策形成過程への他のアクセスルートが閉ざされている者が、残余的な手段として、司法の消極姿勢を承知しつつあえて訴訟に訴え出ざるを得ないという認識を示し、裁判所の消極性を批判している[Kidder and Miyazawa, 1993]。

なお、このような残余的な手段としての裁判という見方に対して、大塚浩は、訴訟は期待できる効果をおおむね予測した上で、少なくとも間接的な効果が期待できる場合に、選択的に起こされることが多く、訴訟はいつもやむを得ず最後の手段として選択されるという理解は適切ではないと指摘している[大塚, 2005]。

いずれにしても、以上の議論をまとめると、行政や政党・政治家といった政治エリートに対して容易には接触ができなかったり、自らの利益や権利が侵害されていると考える者たちが、裁判所を利用して、政策過程に対して影響力を持とうとされている。具体的には、①政治や政策に対する満足の程度、②行政・立法に対する接触可能性(政治的機会構造)が分析の焦点であり、これらの要素がより充たされていない場合、裁判所を利用する可能性が高まると考えられている。

しかし、以上の研究では、どのような特徴を備えたアクターが、裁判所を利用するのかという問題に関して、次の2点が明らかになっていない。一つ目に、裁判所を利用するアクターの実相については、事例研究と量的調査の間でやや見方が異なり、合意がとれていないように思われる。特に、量的には、行政府・立法府との比較の観点から捉えられているものの、実際の行動面についてはデータ上の制限があり、十分に検討されてきたとはいえない。二つ目に、裁判所を利用するアクターの特徴については、事例研究の蓄積があるものの、その総

体を捉えた実証的な研究は行われていない。しかし、村松岐夫によって団体利益の公平な実現化のためには行政よりも裁判所の方が適していると指摘されている通り[村松, 1994: 212-213]、団体の政治参加のルートを検討し、日本の権力構造を総体として考えるためには、裁判所についてもより詳細な分析が必要であるように思われる。以上の点を踏まえ、本章では、どのような特徴を持つ団体が、裁判所を利用するのかという点を分析課題とする。分析に際しては、特に政治的機会構造との関係を捉えることを目標とする。

1-3.分析の手法¹

本稿では、団体と裁判所との関係について実証的に捉えるために「第四次団体に関する調査」（以下、第四次圧力団体調査と呼ぶ）のデータを利用する。同調査は、「政治構造変動と圧力団体、政策ネットワーク、市民社会の変容に関する比較実証研究」（辻中豊筑波大学教授代表）の一部として「団体の基礎構造に関する調査」研究グループ（略称：団体基礎構造研究会）によって、2012年5月から8月の期間に実施されたものである。全国規模で活動する団体の活動実態などを把握する目的で、675団体を対象として実施された。調査方法は、政治との関係に関する項目は面接調査で、組織の概要等に関する項目は留置調査で行い、最終的に298団体（回収率44.1%）から回答を得ている（ただし、そのうち17団体は留置調査が欠票となった）。本研究は、団体基礎構造研究会からデータの提供を受けて、行うものである。

1-3-1.圧力団体調査の調査対象

データとして利用する第四次圧力団体調査の調査対象について、説明を加えたい。同調査は、全国規模で活動する主要な団体として政治や行政との関係性を把握することを課題として行われたものであり、京都大学を中心とする研究グループが過去三度にわたって行われてきた調査（圧力団体調査）を参照して実施された。なお、第一次は1980年、第二次は1994年、第三次は2003-2004年に行われている。

第四次圧力団体調査の調査対象は三つの観点から選出されている。一つ目は、政府との関係であり、参議院議員に関係するかどうか、国会に出席した経験を持つかどうか、審議会等に委員を派遣しているかどうか、税制改正要望を提出しているかどうか、という四つの基準

¹ 調査対象等も含めて、より詳しい調査の過程については、辻中編[2014]を参照とされたい。

である。二つ目に、過去三回の団体調査の協力団体である、三つ目に、調査者の判断で、上記二つの基準から漏れている重要団体を五つ（公益財団法人日本生産性本部、新しい日本をつくる国民会議、公益財団法人日本財団、日本会議、特定非営利活動法人言論 NPO）を追加した。なお、調査対象を確定するために用いた資料は表 3-1 に示した通りである。

表 3-1：調査対象を確定するために用いた資料

項目	時期	資料
参議院議員選挙推薦・経歴関係	2007年参議院議員選挙	『朝日新聞』関連記事
	2010年参議院議員選挙	『日本経済新聞』関連記事 『国会便覧』（日本政経新聞社）各号
国会出席（公述人・参考人・証人）	2007年9月1日～2011年8月31日	『国会会議録』検索システム
審議会等委員派遣	2008年、2010年	審議会総覧（2008年）
		審議会総覧（2010年）
税制改正要望提出	2010（平成22）年税制改正要望	各省政策会議ウェブサイト
第1次から第3次調査の回答団体	1980年、1994年、2003-4年	村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』（東洋経済新報社、2010年）資料2 団体調査の対象リスト
その他		調査者の判断

出典：辻中編[2014]、p.3。

1-3-2.裁判所と団体の関係

第四次圧力団体調査には、団体と裁判所の実態を捉えるために適した設問として、次のような設問が用意されている。これらの設問を用い、団体がどの程度、どのような手法で裁判所を利用しているのかという現状を把握する。

・あなたの団体の主張をとおしたり、権利、意見、利益を守るために、最終的には政党（ないし議会）、行政、裁判所のどれに働きかけることがより有効だと思われますか。現在、2009年の政権交代直後、政権交代前について、重要な順にあげてください。

・あなたの団体では、過去10年間に、団体として訴訟を提起したことがありますか。

- 1 実際に訴訟を提起したことがある
- 2 訴訟の提起にはいたらなかったが、提起を検討したことがある
- 3 ない

・あなたの団体は、会員である団体や個人、あるいは、ほかの団体や個人が当事者である訴

訟を支援することがありますか。（「頻繁にある」～「全くない」までの四段階尺度）

1-3-3.裁判所を利用する団体の特徴

裁判所を利用する団体の特徴については、裁判所を利用する団体とそうでない団体との比較分析を行う。特に、先行研究で、裁判所の利用を促す要因として指摘されている政策や政治に対する満足の種類、政治エリートに対する接触可能性という二つの要素に注目し、裁判所を利用する団体の特徴を析出する。なお、操作化の手法については、本文中で詳しく行うが、ここでは、利用した主な指標を示す。

政策や政治に対する考え方や満足の程度

・【政策選好】次にいろいろな意見があげてあります。それぞれについて賛成と思われませんか、反対と思われませんか。次の尺度でお示してください。（「賛成」～「反対」までの五段階尺度）

・【政治に対する満足度】次にあげる歴代政権をどのように評価していますか。「非常に評価している」を10、「どちらともいえない」を5、「全く評価していない」を0とする尺度にあてはめて、10点満点でお示してください。

政治エリートに対する接触可能性

・「あなたの団体が政党に働きかけをする場合、どの政党と接触することが多いでしょうか」、「あなたの団体が行政に働きかけをする場合、次のそれぞれの役職の方とどの程度接触されるでしょうか」（「非常に頻繁」～「全くない」までの五段階尺度）

接触の種類

・【一般的な関係】「あなたの団体と国の行政機関との一般的な関係についておたずねします。あなたの団体は、次にあげる（1）～（7）の事項にあてはまりますか。それぞれお答えください」（二値変数）

・【補助金・助成金】「あなたの団体では、次にあげる（1）～（6）の事項について、国の行政機関と関係がありますか。それぞれについてお答えください」の中の「補助金や助成金

などの交付を受けている」(2 値変数)

・【情報源】「あなたの団体が活動する上で必要な情報源として、次にあげる組織や人はどの程度重要ですか」(「非常に重要」～「全く重要でない」の5段階尺度)

・【人事交流】「現在、あなたの団体の役員や会員の中に現職の国会議員、もしくは元国会議員の方がいますか」、「あなたの団体の事務局職員や役員の中に国の行政機関出身の方がいますか」(それぞれ二値変数)

2.主要団体と裁判所

裁判所を利用する団体の特徴を検討する前に、どの程度の団体が裁判所を利用するのか確認したい。この点を検討する方法はいくつか存在する。一つ目は、三権の中で裁判所の有効性を問う方法であり、二つ目は実際の行動面から裁判所の利用の有無を問う方法である。第四次圧力団体調査には、接触先として三権の優劣を問うた設問と、実際の行動面については、団体として訴訟を提起したことがあるか、また団体として他者の裁判を支援するかどうかを尋ねた設問がある。本節ではこれらの設問を用いて、団体と裁判所の関わり方を把握する。

2-1.三権の中の司法

まず、団体の裁判所との関係を、行政府・立法府との関係の中で捉えてみたい。この点は、「あなたの団体の主張をとおしたり、権利、意見、利益を守るために、最終的には政党(ないし議会)、行政、裁判所のどれに働きかけることがより有効だと思われますか。現在、2009年の政権交代直後、政権交代前について、重要な順にあげてください」という質問に対して「最重要」な主体、「2番目」に重要な主体を回答してもらった結果から把握できるだろう。時期によって大きな差がなかったため、表3-2では、「現在」(民主党政権下)の結果について示している。

表 3-2：三権に対する信頼

	最重要		二番目	
	%	度数	%	度数
政党(ないし議会)	46.5	112	45.3	91
行政	51.9	125	50.2	101
裁判所	1.7	4	4.5	9
合計	100.0	241	100.0	201

裁判所が最も重要であると回答したのは、1.7%、二番目に重要であると回答したのは4.5%であり、それに対して政党（ないし議会）と行政がほぼ50%ずつで拮抗する結果となっている。つまり、自分の団体の利益や主張を守るためには、政党や行政に働き掛けることがより有効であり、裁判所は相対的に劣後すると考えられている。裁判所に限定してみれば、行政府・立法府よりも働きかけ先としての優先度が下がるという特徴が継続していることが確認できる。

2-2. 団体としての提訴

団体としての提訴経験の有無は、「あなたの団体では、過去10年間に、団体として訴訟を提起したことがありますか」という質問に対して、「1. 実際に訴訟を提起したことがある」、「2. 訴訟の提起にはいたらなかったが、提起を検討したことがある」、「3. ない」という3つの選択肢から回答してもらった結果から把握できる。表には示さないが、91.6%の団体が訴訟を提起したことがなく、7.6%が実際に訴訟を提起したことがあり、0.7%が訴訟の提起を検討したことがある（N=275）。つまり、全国レベルで活動する団体の中で、自ら提訴するという形で実際に裁判所を利用したことがあるのは1割弱であり、9割以上の団体はそのような方法では裁判所を利用したことがない。

なお、この設問では、自由回答の形式で、①どのような事項について訴訟を提起したのか、②相手はどのような個人あるいは団体であったのかを最大二つまで挙げてもらっており、19団体から23の事柄に関する回答を得た。表3-3は、裁判の相手ごとにその具体的な内容を例示した結果である。

裁判の相手は、43.5%が企業、34.8%国や自治体などの公的機関であり、この二つで8割弱を占める。裁判の内容についてみると、労働問題は、相手に関係なく広く裁判で争われて

いる。また、企業に対しては、TV番組の海賊版の販売差し止めやホテルの使用許可に関わる裁判など経済活動に伴う裁判が提訴されている。重要な点として、国や自治体などの公的機関に対して、政策変更に対する補償を求めた裁判や、政策自体の是非を問い、その差し止めを求める裁判が起こされている点である。具体的には、規制緩和に伴う不利益に対する補償や、政策的な保護・認定が裁判で争われている。

つまり、量的にみると、自ら提訴する団体が全体の1割弱であり、自ら団体として提訴するという手法を通して、利益を実現させようとする団体は多くはない。ただし、その裁判の中には、経済活動に関わる裁判だけでなく、政策変更に伴う不利益の賠償を求める裁判や、政策自体の是非に関して判断を求める裁判も含まれており、裁判所を通して自らの利益を実現させようとするアクターの存在が確認できる。

表 3-3：裁判の内容

裁判の相手	度数	%	裁判の内容
国、自治体 などの 公的機関	8	34.8	【労働問題】 国立病院が独立行政法人に移行する際に生じた賃金切り下げや雇い止め等に対する裁判
			【政策の変更や政策変更に伴う補償を求める裁判】 拉致認定を求める訴訟、タクシーの規制緩和に対する国家賠償請求、家宅搜索に対する国会賠償請求
			【その他】 無許可専従問題、障害者情報公開、公立学校共済組合の運営に関する裁判 など
企業	10	43.5	【労働問題】 不当解雇、雇用合理化問題、労働争議
			【経済活動に係る裁判】 TV中継番組の海賊版販売事件、舞台写真の無断使用出版、ホテルによる会場使用拒否
			【その他、不明】 名誉毀損、損害賠償請求 など
NPO法人、 組合など	4	17.4	【労働問題】 不当解雇、不当労働行為
			【経済活動に係る裁判】 建物明渡等請求、管理費未払金の請求 など
不明	1	4.3	【その他】 情報公開請求 など
全体	23	100.0	

2-3.他者の裁判支援

団体が裁判所を利用する他の方法として、他者が行う訴訟を支援するという方法が存在する。この点は、具体的には、「あなたの団体は、会員である団体や個人、あるいは、ほかの団体や個人が当事者である訴訟を支援することがありますか」という質問に対して、「1. 頻繁にある」、「2. ある程度ある」、「3. あまりない」、「4. 全くない」の四段階で回答を得た結果から把握することができる。

表 3-4：他者に対する裁判支援の有無（単位：％）

	頻繁にある	ある程度ある	あまりない	全くない	N
訴訟支援有無	4.26%	18.09%	14.54%	63.12%	282

表 3-4 に示した通り、訴訟支援が「頻繁にある」のは 4.26%、「ある程度ある」のは 18.09%、「あまりない」 14.54%、全くない 63.12%であった。つまり、訴訟支援を「全く」行ったことがないのは、全体の 63.12%であり、訴訟支援を行ったことがあるのは 36.88%（「あまりない」、「ある程度ある」、「頻繁にある」の割合の合計）、「ある程度以上」行ったことがあるのは 22.34%であることがわかる（「ある程度ある」と「頻繁にある」の割合の合計）。なお、裁判支援を行う団体（「あまりない」、「ある程度ある」、「頻繁にある」のいずれかに該当した団体）に関しては、その理由を、図 3-1 に示した四つについて、どの程度重要であるか回答してもらっている。いずれの理由についても、8 割以上の団体が「ある程度」以上重要であると回答するが（「ある程度」、「かなり重要」、「非常に重要」の割合の合計）、特に、「A 自分の団体の主張・利益と密接に関係がある」については、実に 98.4%の団体が「ある程度」以上重要であると回答している。「かなり重要」以上に限定しても（「かなり重要」と「非常に重要」の割合の合計）、8 割以上の団体が該当している。つまり、他者の裁判支援を行う団体は、特に自らの団体の利益や主張の実現を目的として他者の訴訟支援を行うことがわかる。

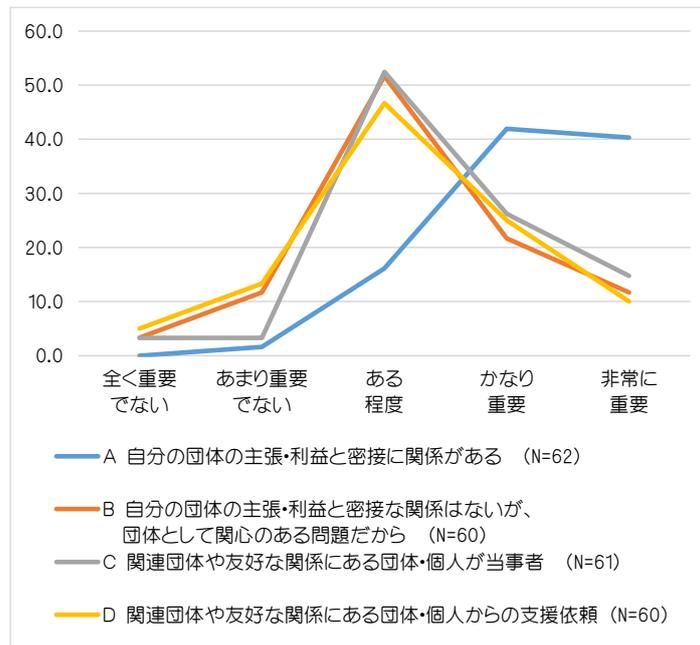


図 3-1：他者の裁判を支援する理由（単位：％）

以上の結果をまとめると、次のようになる。まず、行政府・立法府との比較でみると、裁判所は最も効果的あるいは二番目に効果的な接触先としては認識されていない。しかし、政策の変更や補償を求めて訴訟を提起するアクターも存在し、また他者の裁判支援という広い文脈みれば、自らの団体の利益を主張するために裁判所を利用したことがある団体も4割弱存在している。つまり、量的には限定的ではあるものの、政策変更を求めて自ら裁判所に訴える団体も存在し、さらに他者に対する裁判支援という広い文脈で見れば、利益を主張するために裁判所を利用するという現象はより広く観察できる。

3.裁判支援型団体の析出とその「支援」の様相：限定的な財政・豊かな専門性

前節では、団体と裁判所との関与の方法を検討し、自らの団体の持つ主張や利益を実現するために、他者の裁判を支援するという方法が主流であることを確認した。本節では、この他者の裁判支援に関わる設問に対する回答結果を用いて、団体ごとの裁判所の利用の強弱を把握し、それによって「裁判支援型団体」の析出を行う。さらに、①財政規模、②職員数、③専門性を持った人的資源、④訴訟経験の有無という指標を用い、裁判支援型団体の行う「裁判支援」の実相とその組織的基盤を検討する。

3-1. 裁判支援型団体の析出

他者の裁判支援に関わる設問については前節でも検討を行っているが、具体的な処理は表 3-5 の通りである。つまり、他者に対する裁判支援活動が「ある程度ある」もしくは「頻繁にある」と回答した団体を「裁判支援型団体」、「あまりない」もしくは「全くない」と回答した団体を「その他団体」と分類した。その結果、全体の 22.34%が「裁判支援型団体」であり、残りの 77.66%が「訴訟支援をしない団体」と分類される²。

なお、当然のことながら、他の団体や個人による「訴訟を支援する」という質問項目が含意する範囲は広い。裁判を行うための費用の負担・援助、弁護士の紹介などの直接的な支援から、著名人がしばしば行うような裁判への支持・協力の表明、裁判で勝訴するための学習会の開催など間接的な支援も含まれる。いずれの種類「訴訟支援」が最も標準的な方法であるのかという点については、次項で検討を行う。

表 3-5 : 操作化の手法

他者の裁判支援の強弱 （「あなたの団体は、会員である団体や個人、あるいは、ほかの団体や個人が当事者である訴訟を支援することがありますか」）	頻繁にある	(4.26%、N=12)	【裁判支援型団体】
	ある程度ある	(18.09%、N=51)	(22.34%、N=63)
	あまりない	(14.54%、N=41)	【裁判支援をしない団体】
	全くない	(63.12%、N=178)	(77.66%、N=219)

3-2. 裁判支援型団体による「支援」の様相

裁判を行うためには、いくつかのコストを支払う必要がある。そのコストが支払えない場合は、訴訟を起こすことすらできないという意味でも、裁判を支える組織的な基盤は重要である。このコストとして、代表的なものは、弁護士を雇用するための金銭的成本であろう。さらに、弁護士を探したり、どのような枠組みで誰を訴えるのかなどという、訴訟を起こすためのノウハウも重要な資源となる。

² なお、比較対象としての「裁判支援をしない団体」の特徴についても、少し触れておきたい。これらの団体が裁判をしない理由としては、①他者の裁判を支援しなくても自分で訴訟ができる、②行政や与党が言うことを聞いてくれるので、裁判に訴える（あるいは支援する）必要がない（十分なリソースを持ち、選好を持たない）、③裁判を支援したいが、できない（リソースがない）、④支援するリソースも選好もあるが、する機会がなかったなどいくつかの場合が想定できる。4つの類型には、異なる性質の団体が含まれており、裁判支援をしない理由をリソースや選好の有無と合わせて検討する必要がある。しかし、本稿では、質問表の限界から、このような裁判支援をしない団体の凝集性については今後の課題としたい。

3-2-1.財政規模

組織の財政規模を知るために、団体の年間の支出額の分布をみてみよう（図 3-2）。裁判支援型団体は、29.0%が 5,000 万円以下の費用で 1 年間の活動を行っており、70%程度が 4 億円未満で活動している。一方、訴訟支援を行わない団体の中で、5,000 万円以下で活動しているのは 12.8%であり、4 億円未満で活動している団体も 46.6%に過ぎない。つまり、訴訟支援をする団体は、そうでない団体と比較して、やや財政規模が小さいことが確認できる。

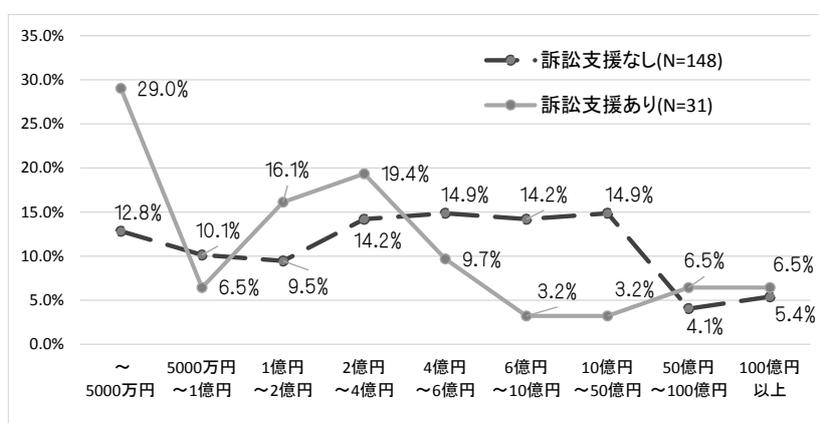


図 3-2 : 財政規模 (単位 : %)

3-2-2.職員数

次に正規職員数をみてみよう（図 3-3）。裁判支援型団体では、22.8%が 0 人、45.6%が 1～9 人で活動しており、10 人以上が活動しているのは、合計で 30.6%である。一方、裁判支援をしない団体では、10.1%が 0 人、39.9%が 1～9 人であり、10 人以上の正規職員を抱える団体も合計で 51.0%に上る。つまり、裁判支援型団体の方が、10 人以下で活動する団体の割合が高いことがわかる。

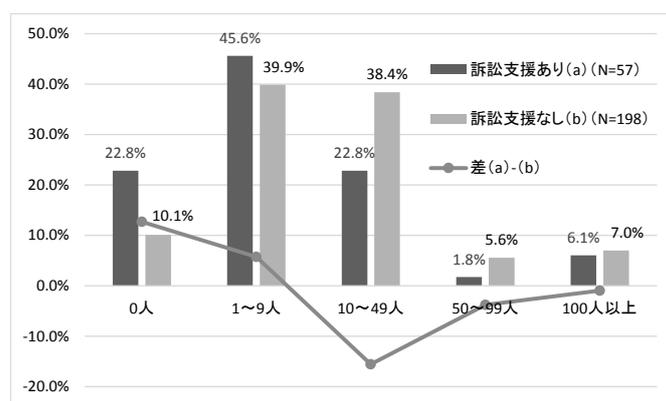


図 3-3：正規職員（単位：％）

次に、訴訟支援の有無ごとに、非正規職員数の分布を確認したい（図 3-4）。裁判支援型団体の 30.2%が非正規職員 0 人、45.3%が 1～3 人で活動しており、10 人以上で活動する団体は 7.5%に過ぎない。他方、訴訟支援をしない団体では、25.4%が 0 人、1～3 人が 39.9%、10 人以上で活動をする団体も 19.7%存在する。つまり、裁判支援型団体は、裁判支援をしない団体と比較して、3 人以下で活動する割合が 10%程度高く、10 人以上で活動する割合は 10%程度低い。

さて、以上の結果からは、裁判支援型団体は、裁判支援をしない団体と比較して、やや正規職員数が少なく、やや非正規職員数が多いという人的資源によって活動している様子が伺える。

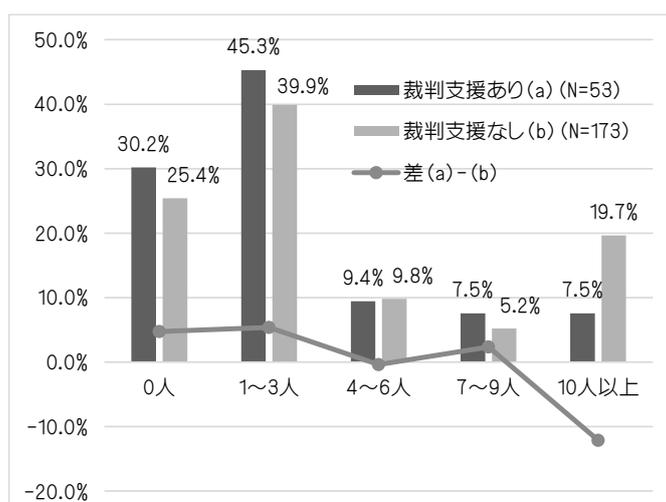


図 3-4：非正規職員数（単位：％）

3-2-3.専門性を持った人的資源

他方、職員の専門性という観点からは、やや異なった裁判支援型団体の姿が浮かび上がる。この点は、「あなたの団体には、法務を担当する職員がいますか」、「あなたの団体には、顧問弁護士がいますか」という質問に対して、「1. いる」、「2. 今後雇用する予定」、「3. いない」の3つの選択肢からそれぞれ回答してもらった。図3-5に示したのは、「1. いる」と回答した割合である。

法務担当職員は、訴訟支援の有無によって大きな差はみられない。一方、顧問弁護士がいると回答した割合は、裁判支援型団体で51.7%、訴訟支援をしない団体で32.0%であり、訴訟支援をする団体で約20%多い。裁判支援型団体は、訴訟を起こすために、（あるいは提起されたときのために、）このような資源を恒常的に抱えていると推測できる。

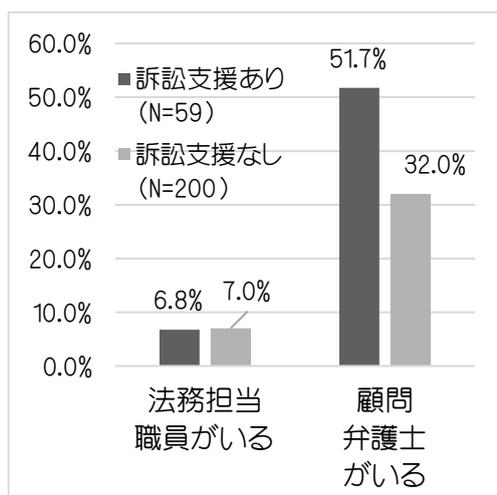


図3-5：専門職員（単位：%）

註1：Nは法務担当職員のものを示している。

3-2-4.ノウハウの有無

訴訟に関するノウハウを持っているかどうかという点は、①会員に対する法務支援サービスの有無、②団体としての訴訟経験の有無から推測できるだろう。会員に対する法務サービスの有無については、「あなたの団体では、会員に対して法務の支援をしていますか」という質問に対して「1. 支援している」、「2. 支援していない」の2つの選択肢から選択してもらった。同様に、団体としての訴訟経験の有無は、「あなたの団体では、過去10年間

に、団体として訴訟を提起したことがありますか。（あなたの団体では、過去 10 年間に、団体として訴訟の提起を受けたことがありますか。）」という質問に対して、「1. 実際に訴訟を提起したことがある（実際に訴訟の提起を受けたことがある）」、「2. 訴訟の提起にはいたらなかったが、提起を検討したことがある（訴訟の提起にはいたらなかったが、通告を受けたことがある）」、「3. ない」の 3 つの選択肢から回答してもらった。図 3-6 に示したのは、1 と回答した団体の割合である。

実際に訴訟の提起を受けたことがある団体の割合は、訴訟支援の有無に関わらず、1 割に満たない。一方、団体として訴訟を提起したことがある割合は、裁判支援型団体で 22.8%、訴訟支援なし団体で 2.5%と前者で 20%程度多い。同様に、会員への法務支援の有無についても、裁判支援型団体で 43.9%、訴訟支援なし団体で 15.6%と、裁判支援型団体で 30%程度多い。この結果からは、裁判支援型団体が裁判に際して必要なノウハウの蓄積があることが推測できる。

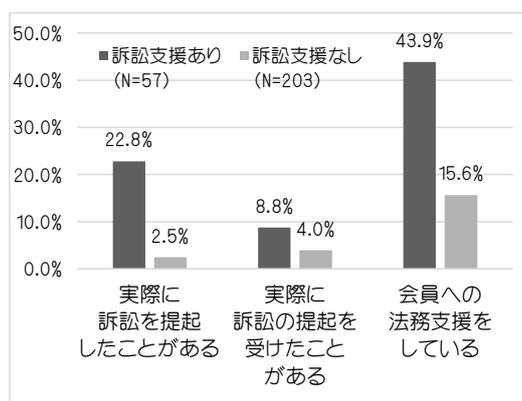


図 3-6：裁判にかかわるノウハウ（単位：％）

註 1：N は訴訟提起のものを示している。

以上の結果から、裁判支援型団体の行う「裁判支援」の内容をまとめると、次のようになる。財政規模は訴訟支援をしない団体と比べて小さい。正規職員はやや少ない一方で、非正規職員はやや多いという人的資源の配置が特徴的であるが、恒常的に法的問題が相談できる顧問弁護士を雇用する割合は高く、専門的な資源は充実している。また、団体として訴訟を提起したり、会員への法務支援をしたりしており、訴訟を起こすためのノウハウや法的支援のための枠組みも確立している。この結果からは、団体が行う「裁判支援」とは、ノウハウなどの技術提供を基調としている様子が伺える。

4.裁判所を利用する団体の特徴：政策選好

第4節と第5節では、裁判支援型団体と裁判支援を行わない団体の比較を通して、裁判支援型団体の特徴を把握する。第4節では、政策選好・考え方や政策に対する満足の程度と裁判所の利用の有無の関係を検討する。第四次圧力団体調査では、いくつかの争点に対する団体の態度や、歴代政権に対する団体の評価を問うた設問がある。本節では、これらの設問を用いて、裁判支援の有無ごとに、団体の考え方の違いを検討していく。

4-1.政策選好・考え方

裁判支援型団体の考え方は、「次にいろいろな意見があげてあります。それぞれについて賛成と思われませんか、反対と思われませんか。次の尺度でお示してください」という質問に対して「1. 賛成」、「2. どちらかといえば賛成」、「3. どちらともいえない」、「4. どちらかといえば反対」、「5. 反対」の五段階で回答してもらった結果から把握できるだろう。「いろいろな意見」とは図3-7に挙げた15項目の意見である。

図5-7は、賛成（「1. 賛成」、「2. どちらかといえば賛成」と回答した団体の割合の和）と回答した団体の割合を示している。訴訟支援をする団体を見ると、①公務員の争議権を認めるべき（67.8%）、②格差是正（74.1%）、③福祉の充実（77.6%）、④市民の政治参加の拡大（80.0%）、⑤中国ともっと親しくすべき（53.4%）、⑥産業空洞化の回避（78.0%）では支持する割合が高くなり、⑩非正規雇用の増加はやむを得ない（3.4%）、⑪防衛力強化（11.9%）、⑫国の経済に対する介入の縮小（8.6%）、⑬原子力の推進（6.6%）では支持する割合が低くなる。

特に、裁判支援をしない団体との比較でみると、①公務員の争議権（訴訟支援あり 67.8%、支援なし 24.9%）、②格差是正（訴訟支援あり 74.1%、支援なし 41.7%）、③福祉充実（訴訟支援あり 77.6%、支援なし 45.3%）、④市民の政治参加の拡大（訴訟支援あり 80.0%、支援なし 53.2%）、⑤中国ともっと親しくすべき（訴訟支援あり 53.4%、支援なし 31.4%）、⑪防衛力強化（訴訟支援あり 11.9%、支援なし 23.8%）、⑫国の経済に対する介入の縮小（訴訟支援あり 8.6%、支援なし 20.9%）、⑬原子力を推進すべき（訴訟支援あり 6.6%、支援なし 20.0%）⑭政権交代があることが望ましい（訴訟支援あり 30.5%、支援なし 46.0%）、⑮日米安保の維持（訴訟支援あり 18.6%、支援なし 45.7%）については、支持の程度の差が10%以上に広がる。

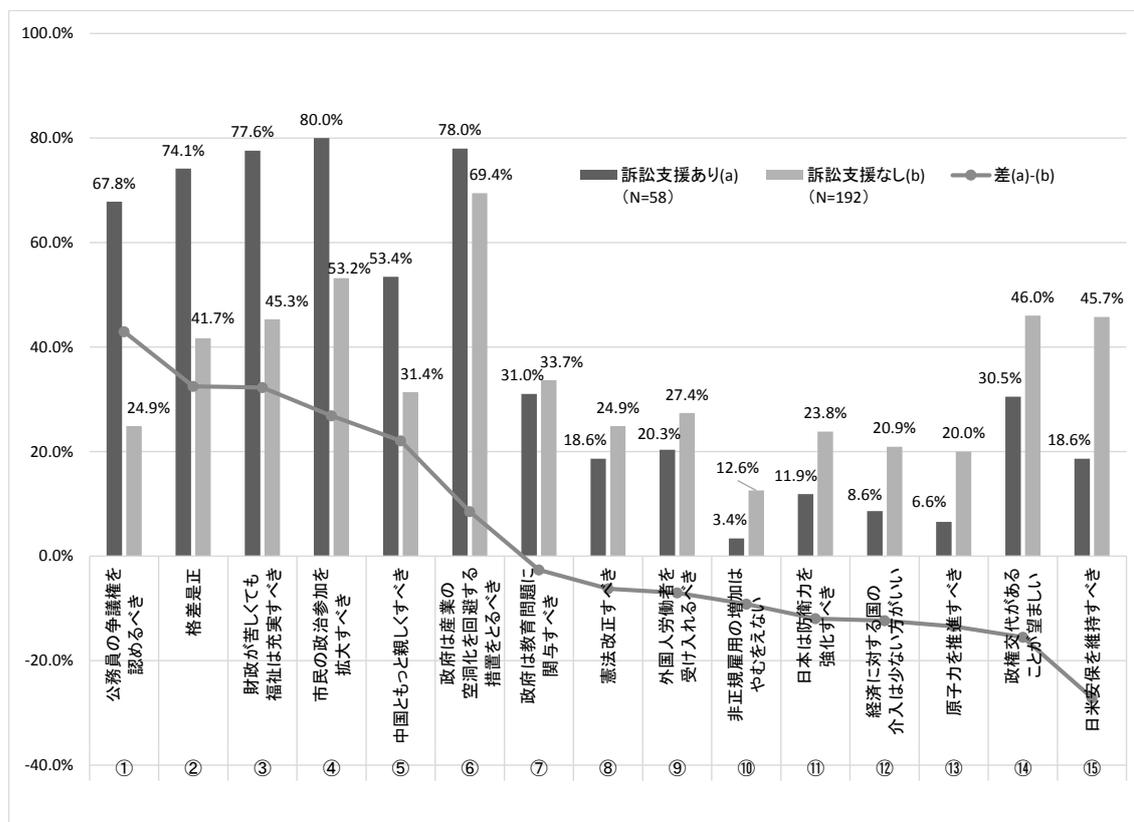


図 3-7：各争点に対して「賛成」と答えた団体の割合（単位：％）

註 1：N は格差是正のものを示している。

以上の結果からは、裁判支援型団体は、格差の是正や福祉の充実といった大きな政府を志向する選択肢に対する支持が高く、非正規雇用の増加、国の経済に対する介入の縮小といった小さな政府を目指す路線に慎重な態度をとっている。特に、裁判支援を行わない団体との比較でみると、格差是正、福祉の充実、市民の政治参加の拡大といった選択肢では温度差が明確になり、小さな政府の実現や自由競争を求めるような社会への変革に対して慎重であるという裁判支援型団体の選好の特徴が際立ってくる。

4-2. 歴代政権に対する評価

上記のような政策選好・考え方を持つ裁判支援型団体は、この30年間の政治をどのように評価してきたのであろうか。この点を、「次にあげる歴代政権をどのように評価していますか。『非常に評価している』を10、『どちらともいえない』を5、『全く評価していない』を0とする尺度にあてはめて、10点満点でお示しください」と問うた結果から確認したい。

「次にあげる歴代政権」とは、表 5-6 に示した 8 つの政権である。

表 3-6 には、点数の平均値とその差を示した。差は、訴訟の有無による歴代政権の平均点の差を算出した結果である。訴訟支援型団体は、訴訟支援をしない団体と比較して、菅政権、鳩山政権の評価はやや高いものの、その他の政権に対する評価は総じて低いことがわかる。とりわけ、中曽根政権、小泉政権、橋本政権、野田政権に対する評価は目立って低く、裁判支援をしない団体と比較して、それぞれ-2.3 点、-2.1 点、-1.6 点、-1.3 点の評価を与えている。上述した争点賛否で観察された団体の考え方を踏まえると、規制緩和や自由化など新自由主義的な改革に対して不満を持っており、そのような政治的決断を下した政権を総じて低く評価していると推測される。

表 3-6：歴代政権に対する評価（単位：％）

	訴訟支援あり(a)			訴訟支援なし(b)			差 (a)-(b)
	度数	平均値	標準偏差	度数	平均値	標準偏差	
野田 佳彦 政権 (民主党・国民新党連立)	54	3.2	2.7	246	4.6	2.1	-1.3
菅 直人 政権 (民主党・国民新党連立)	53	4.0	2.1	245	3.8	2.0	0.2
鳩山 由紀夫 政権 (民主党・社民党・国民新党連立)	53	4.5	2.4	244	3.7	2.2	0.8
小泉 純一郎 政権 (自民党・公明党連立)	53	2.5	2.7	241	4.7	2.7	-2.1
橋本 龍太郎 政権 (自民党・社会党・さきがけ連立)	51	3.2	2.3	237	4.8	2.1	-1.6
村山 富市 政権 (自民党・社会党・さきがけ連立)	51	3.9	2.0	236	4.6	1.7	-0.8
細川 護熙 政権 (非自民8党連立)	50	3.9	2.0	236	4.6	1.7	-0.6
中曽根 康弘 政権 (自民党単独)	50	2.9	2.5	236	5.2	2.5	-2.3

註 1：「差」は平均値の差を示している。

以上の結果から、裁判支援型団体の政策選好・考え方をまとめると、次のようになる。裁判支援型団体は、格差是正など大きな政府を志向した考えを支持し、小さな政府や自由競争を支持する意見に対して慎重な態度をとっている。また、歴代政権に対する評価は総じて低い。この結果から

確認できるのは、自由競争等に慎重な考え方を持つ裁判支援型団体が、自らの考え方と距離のある政治的決断をする政治に対して不満を抱いている点である。特に、歴代政権に対する評価の低さには、政治・政策に対する不満の強さが反映されているように思われる。

5.裁判所を利用する団体の特徴：政治エリートに対する接触可能性

第5節では、裁判支援を行う団体の二つ目の特徴として、政党・政治家や行政への接触可能性との関係を検討する。第四次圧力団体調査では、行政や政党などの政治エリートと接触できるかどうか、まだ接触できるとすればどのような種類（補助金、情報、人事交流など）の接触が可能であるのかを問うた設問がある。本節では、これらの設問を用いて、裁判支援の有無ごとに、政治エリートとの接触可能性と接触の種類の違いを検討していく。

5-1.行政／政党に対する接触可能性

政党との接触可能性については、「あなたの団体が政党に働きかけをする場合、どの政党と接触することが多いでしょうか」という質問に対して、図3-8に示した各政党に対してどの程度接触できるか問うた設問から確認できる。接触の程度は、「1.非常に頻繁」、「2.かなりの程度」、「3.ある程度」、「4.あまりない」、「5.全くない」の5段階で回答してもらった。なお、現在（民主党政権下）と2009年の政権交代前（自民党政権下）の2時点について回答を得たが、大きな差はみられないため、ここでは現在（民主党政権下）のデータを利用している。

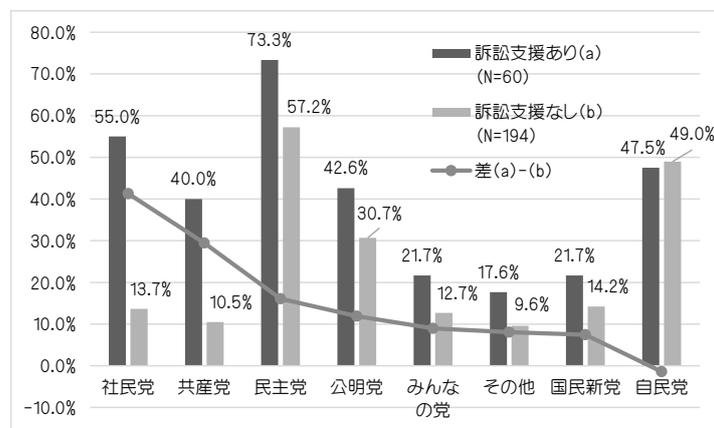


図3-8：政党へ接触ができる団体の割合（単位：％）

図 3-8 は、各政党に対して、接触すると回答した団体（「1. 非常に頻繁」、「2. かなりの程度」、「3. ある程度」と回答した団体の割合の和）の割合を示している。訴訟支援の有無に関わらず、政権党になる見込みの高い政党（民主党・自民党・公明党）に対しては接触する割合が高い。一方で、訴訟支援の有無で差が出るのが、社民党、共産党に対する接触である。裁判支援型団体の 55.0% が社民党に接触するのに対して、訴訟支援をしない団体では 13.7% に過ぎない。また、裁判支援型団体の 40.0% が共産党に接触するのに対して、そうでない団体は 10.5% のみである。同様に、公明党、民主党でも裁判支援型団体の方が、10% 以上高い。自民党に対しても、裁判支援をしない団体と同程度には接触している。総じて、裁判支援型団体は、左派的な政党に対して接触できる割合が高いことがわかる。

次に、行政との接触可能性を確認したい。この点は、「あなたの団体が行政に働きかけをする場合、次のそれぞれの役職の方とどの程度接触されるでしょうか」という質問に対して、「1. 非常に頻繁」、「2. かなりの程度」、「3. ある程度」、「4. あまりない」、「5. 全くない」の五段階で回答してもらった結果から確認できる。なお、政党の場合と同様に、現在（民主党政権下）のデータを利用した。

図 3-9 は、行政のそれぞれの役職の方に対して、接触すると回答した団体（「1. 非常に頻繁」、「2. かなりの程度」、「3. ある程度」と回答した団体の割合の和）の割合を示している。訴訟支援の有無に関わらず、より現場に近い役職の方が接触の割合が高いことがわかる。また、訴訟支援の有無ごとにみると、事務次官を除いては、裁判支援型団体の方が、接触が多い。特に、大臣（訴訟支援あり 49.2%、支援なし 35.3%）、副大臣（訴訟支援あり 47.5%、支援なし 37.7%）、政務官（訴訟支援あり 53.3%、支援なし 34.3%）では、訴訟支援をする団体の方が 10%～20% 程度多い。総じて、裁判支援型団体の行政に対する接触可能性は、訴訟支援をしない団体と遜色ないか、それ以上であることが確認できる。

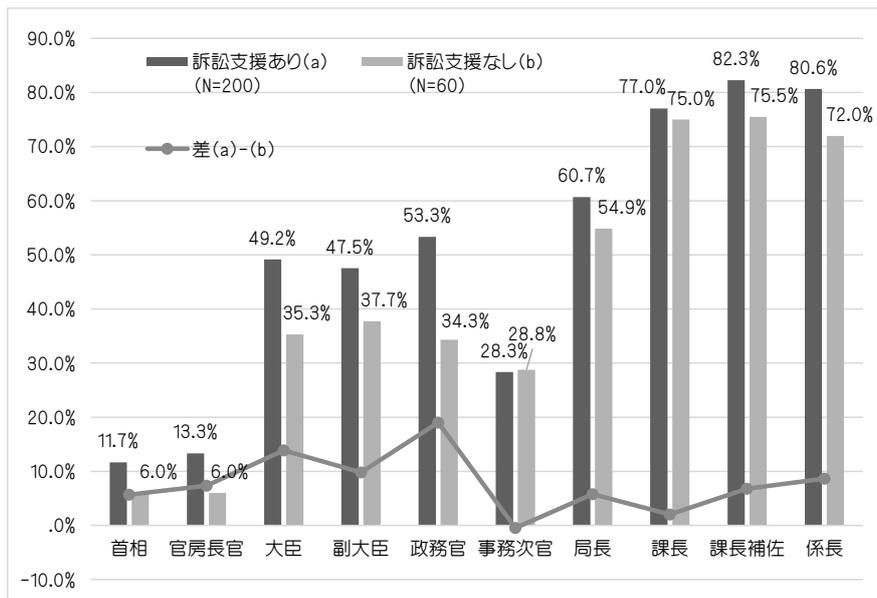


図 3-9：行政職員に対して接触ができる団体の割合（単位：％）

註 1：N は首相のものを示している。

5-2. 接触の種類

ただし、接触といってもその内容は問題となるであろう。行政との関係については、次のような質問から探ることができる。まず、接触の内容に関しては、「あなたの団体と国の行政機関との一般的な関係についておたずねします。あなたの団体は、次にあげる（1）～（7）の事項にあてはまりますか。それぞれお答えください」という質問に対して、「1. あてはまる」、「2. あてはまらない」で回答してもらった結果から検討したい。（1）～（7）の事項とは、図 3-10 に掲載している 7 つの活動のことである。この 7 種の中には、モニタリング、政策提言など行政への対抗・監視という側面が強い種類の活動と、審議会委員派遣、実施執行協力、ポスト提供など行政との交流・協力の側面を捉えたものがある。図 5-10 は、それぞれの活動について「1. あてはまる」と回答した団体の割合を示している。

訴訟支援の有無によって傾向に違いがあるが、裁判支援型団体の方が多いのが、政策提言、モニタリング、意見交換という、行政に対する対抗・監視型の活動である。特に、政策提言（訴訟支援あり 73.8%、支援なし 55.1%）、モニタリング（訴訟支援あり 52.5%、支援なし 35.5%）では、訴訟支援をする団体の方が 20% 程度多い。一方、裁判支援型団体の方が少ないのが、審議会委員派遣、実施執行協力援助、政策予算協力、ポスト提供という、団体との協調・交流の側面が強い活動である。特に、政策予算協力（訴訟支援あり 31.1%、支援なし

47.2%)、ポスト提供(訴訟支援あり 3.3%、支援なし 25.5%)では、裁判支援型団体の方が15%~20%程度少ない。以上の結果からは、裁判支援型団体の行政との関与の内容は、対抗・監視型の活動を中心としており、人事交流や予算活動への支持・協力といった協調的な活動には淡白な様子が伺える³。

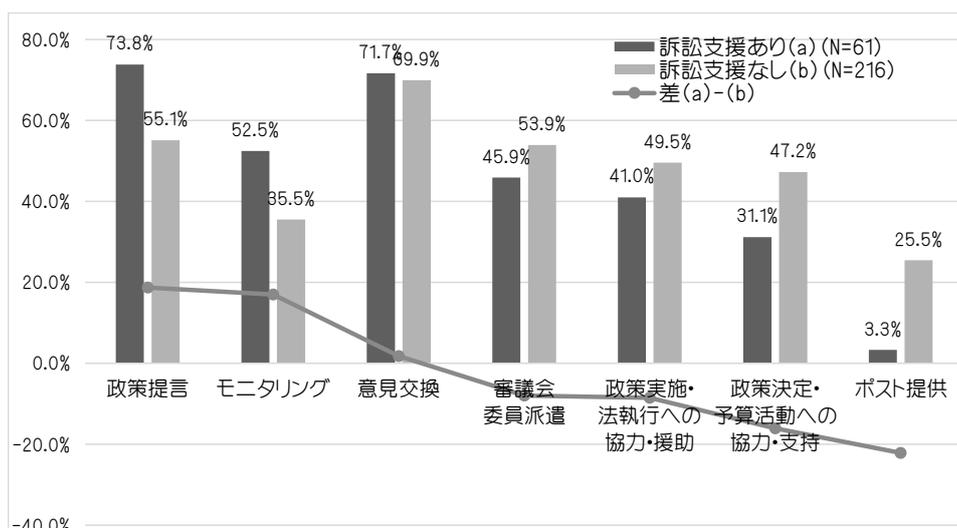


図 3-10：行政機関との接触の内容(単位：%)

註 1：Nは政策予算協力のものを示している。

5-3.政党・行政と団体をつなぐリソース：低調な補助金・助成金、行政との人事交流

それでは、裁判支援型団体はどのようなリソースを通じて政治や行政とつながりをもっているのか。以下では、補助金・助成金、人事交流、情報源について確認したい。

表 3-7 は、①国の行政機関から補助金・助成金をもらっている団体の割合、②表に挙げた政治エリート(中央省庁・地方自治体・与党・野党)を情報源として重視している団体の割

³ 接触の方向も訴訟支援の有無でやや異なる。この点に関しては、「あなたの団体は、国の行政機関が政策を作ったり、執行する時に、相談を受けたり、意見を求められたりすることがありますか」という質問に対して、「1. 非常に頻繁」、「2. かなりの程度」、「3. ある程度」、「4. あまりない」、「5. 全くない」の五段階で回答を得た結果から確認できるだろう。表には示さないが、ある程度以上(「1. 非常に頻繁」、「2. かなりの程度」、「3. ある程度」と回答した団体の割合の和)の割合でみると訴訟支援の有無で大きな差はみられない。しかし、かなり頻繁以上(「1. 非常に頻繁」、「2. かなり頻繁」と回答した団体の割合の和)でみると、訴訟支援をする団体では 16.4% (N=61) に対して、訴訟支援をしない団体では 29.5% (N=217) であり、訴訟支援をする団体で 10%以上少ない。つまり、訴訟支援をする団体は、そうでない団体に比べてやや行政からの相談の頻度が少ないことが確認できる。

合、③表に挙げた政治エリート（現職の国会議員、元国会議員、行政機関出身者）が役員や会員の中にいる団体の割合を、訴訟支援の有無ごとに示した結果である。

表 3-7：政治エリートと団体をつなぐ資源（単位：％）

	補助金 ・助成金	情報源				人事交流			N
		中央 省庁	地方 自治体	与党	野党	現国会 議員の 役員・会員	元国会 議員の 役員・会員	行政機関 出身の 職員・役 員	
訴訟支援あり(a)	18.4%	88.3%	83.6%	85.0%	85.0%	20.0%	21.8%	15.5%	60
訴訟支援なし(b)	28.8%	97.1%	77.5%	76.5%	70.9%	8.7%	13.3%	46.0%	210
差 (a) - (b)	-10.4%	-8.8%	6.1%	8.5%	14.1%	11.3%	8.6%	-30.5%	

註 1：補助金・助成金については、「当てはまる」と回答した割合。

註 2：情報源については、「ある程度」以上（「ある程度重要」、「かなり重要」、「非常に重要」）と回答した割合の和。

註 3：人事交流については、「いる」と回答した割合。

註 4：N は情報源の「中央省庁」の結果を示している。

訴訟支援の有無に関係なく割合が高いのは、情報源としての政治エリートとの関係であり、7割以上の団体が「ある程度」以上重要であると回答している。団体が情報を介して政治とつながりを持っていることが確認できる。なお、訴訟支援の有無ごとにみると、裁判支援型団体に関しては野党を、訴訟支援をしない団体については中央省庁を情報源として重視している。また、国の行政機関から補助金・助成金をもらう団体の割合は、訴訟支援の有無に関係なく3割に満たないが、特に、訴訟支援型団体は、そうでない団体に比べて10%以上、補助金・助成金をもらう割合が低い。

人事交流に関しては、総じて5割には満たないものの、訴訟支援の有無ごとに差がみられる。訴訟支援をする団体の20.0%に現職の国会議員の役員・会員が参加しているのに対して、訴訟支援をしない団体では8.7%であり、10%以上訴訟支援をする団体の方が多い。ただし、表には示さないが、国会議員の所属政党は訴訟支援の有無ごとに差がみられる。裁判支援型団体に所属する国会議員の中で社民党出身議員の割合は54.5%であり、訴訟支援を行わない団体の18.2%と比べて35%以上多い（訴訟支援あり N=11、なし N=11）。他方、自民党に目を移すと、裁判支援型団体は22.2%であるのに対して、訴訟支援をしない団体については78.9%であり、50%以上少ない（訴訟支援あり N=9、なし N=19）。

また、行政機関出身の職員・役員についても、訴訟支援をしない団体の方が顕著に多い。訴訟支援をしない団体の46.0%に行政出身の職員・役員が参加しているのに対して、訴訟支援をする団体では15.5%に過ぎない。以上の結果からは、訴訟支援を行う団体が、情報や人事交流というリソースを介して野党を中心とした政治エリートと接触している一方で、行政からの補助金・助成金や行政職員との人事交流といったリソースを介した関係は特に希薄である様子が伺える。

さて、以上、裁判支援型団体と行政や政治家・政党との関係について検討を行ってきた。以上の結果からは、裁判支援型団体は、そうでない団体と比較して、政治エリート（政権党、官庁）に対する接触可能性自体は遜色ない水準であるという点が確認できた。ただし、接触先、接触の方法などを細かく検討すると、差異は存在する。政党への接触をみると、自民党への接触は、裁判をしない団体と同程度であるものの、社民党・共産党への接触量が相対的に多い。また、官庁への接触方法をみると、モニタリングなど対抗・監視型の活動は多いものの、ポスト提供などの交流・協力型の活動量は少なかった。また、リソースを介した繋がりをみても、情報や人事を通じた野党との繋がりが中心であり、行政からの補助金・助成金や行政との人事交流は特に低調であった。総じて、政治エリートに対して接触はできるものの、特に、対抗系の活動に注力している裁判支援型団体の姿が明らかになったように思われる。

6.小括

本章では、第四次圧力団体調査のデータを用い、団体と裁判所の関係について実証的に把握することにつとめた。具体的には、団体がどのように裁判所を利用するのかを確認したあと、裁判所を利用しない団体との比較分析を通して、裁判支援型団体の特徴を検討した。まず、全国レベルで活動する団体と裁判所との基礎的な関係に関して得られた知見は次の通りである。

- ① 三権の中で、裁判所を接触先として最も有効と回答したのは1.7%、二番目に有効であると回答したのは4.5%であり、政党（ないし議会）または行政が有効であると回答した団体がほぼ50%ずつで拮抗している。
- ② 過去10年間に、7.6%の団体が団体として実際に裁判を提訴したことがあり、91.6%の団体は提訴したことがない。実際に提訴したことのある団体の提訴の相手は、企業と

国・自治体などの公的機関がほぼ半数ずつを占めており、経済活動に関わる裁判だけでなく、政策の修正や賠償を求めた裁判も行われている。

- ③ 他方、36.88%の団体が他の個人や団体の裁判の支援を行ったことがあり（「あまりない」、「ある程度ある」、「頻繁にある」の割合の合計）、その中でも22.34%の団体が「ある程度以上」の頻度で支援を行っている（「ある程度ある」、「頻繁にある」の割合の合計）。その理由として、8割以上の団体が、自分の団体の利益や主張と密接に関係があるためと回答している（「かなり重要」、「非常に重要」の割合の合計）。
- ④ 裁判支援を行わない団体と比較すると、裁判支援型団体は5,000万円以下で活動する割合が3倍程度多く、正規職員を雇用していない団体の割合も2倍程度多い。他方、顧問弁護士を雇用する団体の割合も20%程度多く、訴訟を提起した経験や会員への法務支援を行う団体の割合も高い。

更に、裁判支援型団体の特徴について得られた知見は、次の通りである。

- ① 裁判支援を行わない団体と比較すると、裁判支援型団体は、「格差是正」、「財政が苦しくても福祉を充実すべき」といった、大きな政府を目指す意見に対して賛意を示す割合が高く、「経済に対する国の介入は少ない方がいい」といった自由競争や小さな政府路線を支持した質問に対しては反対と回答する割合が高くなる。
- ② 裁判支援型団体は、それ以外の団体と比べると、菅政権と鳩山政権に対する評価はやや高いが、それ以外の政権に対する評価と総じて低い。特に、中曽根政権、小泉政権、橋下政権、野田政権の評価は顕著に低く、裁判支援をしない団体と比較して、それぞれ－2.3点、－2.1点、－1.6点、－1.3点の評価を与えている。
- ③ 裁判支援型団体は、全ての政党と全ての行政職員に対して、裁判支援を行わない団体と遜色ない水準で接触が可能である。特に、社民党、共産党、民主党、公明党に対しては接触する割合が高い。
- ④ 接触の種類をみると、裁判支援型団体は、そうでない団体と比較して、政策提言やモニタリングといった対抗・監視型の活動を行う割合が高く、政策決定・予算活動への協力・支持やポスト提供といった協力型の活動を行う割合は低い。また、政治エリートと団体とをつなぐ資源という側面からみると、裁判支援型団体は、それ以外の団体と比較して、行政からの補助金・助成金をもらう割合が10%程度少なく、行政機関との人事交流も、30%程度少ない。

以上の結果から、団体と裁判所の関与の方法、また裁判支援型団体の特徴は次の二点にまとめられる。一点目は、行政府と立法府との比較の中でみれば、裁判所を有効な働きかけ先とみなす団体はほとんどないという点では、かつて指摘されていた傾向との一致がみられた。ただし、同時に確認されなければならないのは、全国レベルで活動する団体の中には、他者の裁判を支援することを通して裁判所を利用する団体が 4 割弱存在することである。彼らは、財政規模こそ小さいものの、顧問弁護士といった専門職員を雇用し、裁判に関わるノウハウを蓄積している。そして、自らの利益や主張の実現を目的として、他者の裁判の支援を行うのである。つまり、三権の中で優先順位をつけると行政府・立法府の優位性が顕著に観察されるが、行動面としては、裁判支援を通じて利益表出を行う団体の一側面が、相互に矛盾せず存在していることが本稿では捉えられたように思われる。

二点目は、裁判支援型団体の歴代政権や政策決定への不満の高さと、行政との関係の希薄さである。裁判支援型団体は、それ以外の団体よりも政治に対して厳しい評価を与えており、潜在的に不満を抱えている様子が伺える。これは、先行研究で指摘されている、政策決定に対して不満を有する者が、事後的な政策の修正や自らの団体の利益の表出を行うために裁判所を利用するという議論と一致する。他方、政治エリートとの接触可能性（政治的機会構造）をみると、裁判支援型団体が決して政党、行政と接触できないわけではないことが確認できる。ただし、接触の種類や接触を媒介する資源に目を移すと、裁判支援型団体は、行政機関に対して対抗・監視型の活動を行う割合が高く、彼らから補助金・助成金を受ける割合や人的資源を媒介して接触する割合が相対的に少ないことが確認された。以上の結果は、政治エリートに接触できない者が、裁判所を迂回して、行政や政治に対して影響を与えようとするという議論は、行政職員に対して関係性が希薄な場合に特に該当する可能性を示している。総じてみると、裁判所を利用する団体は、政治や政策決定に対して不満を抱えている上に、日本の団体にしばしば観察されるような政策執行レベルでの行政との協調的な関係を形成していない。このように政治的機会構造がやや閉じられているという条件が、裁判所を利用する基礎的な要因となっている様子が伺える。結局のところ、裁判支援型団体は、与党や行政が注目しようとしないう問題、あるいは、それらとは対立するような問題について取り上げようとする、革新的・進歩的な団体を中心であるように思われる。

第4章 母子福祉政策

: 2000年代の児童扶養手当をめぐる政策過程

はじめに：母子福祉政策が見直される背景

母子福祉の分野では、母子及び寡婦福祉法にその基本原理が明記されている[高橋, 2008]。基本原理のもと、個別の政策分野については、児童扶養手当法、母子年金法などによって定められている¹。

日本の母子家庭政策は、戦後間もない時期から 1970 年代までは、生別／死別を問わず、所得保障を中心として展開されてきた [呉, 2010: 147]。まず、生活保護による保護と厚生年金の遺族給付が先行した。1959 年に国民年金が創設され、そのなかに、拋出制の遺族年金として母子年金が、母子年金の対象とならない死別を対象とした無拋出制の母子福祉年金が作られた。両年金共に、1986 年以降は遺族基礎年金に統合された。1961 年には生別母子世帯を対象とした児童扶養手当が創設された。児童扶養手当は生別母子世帯にも経済的保障を公平に行うために²、母子福祉年金の補完的制度として整備された [田宮, 2009: 97]。このように、さまざまな法律や制度に基づいて個別に実施されていた母子福祉政策の中心となる法の制定を求める機運が高まり、1964 年には、母子福祉の基本原理を明記した「母子福祉法」が制定された。1981 年には「母子及び寡婦福祉法」へ改正された [大里, 2010: 40]。手当の拡充が進んだ 70 年代までとは異なり、80 年代以降は給付水準の見直しなど制度の見直しが進められたが、原則として児童扶養手当を中心とした所得保障がその中心にあるという特徴は残されている [藤原, 2003: 53]。

しかし、1990 年代以降、高齢化の進展で 1 兆円規模の自然増が見込まれる社会保障費の削減が小泉内閣によって打ち出されたことを受けて、児童扶養手当を含む母子福祉政策も見直しが開始された。2002 年の概算要求基準で 3,000 億円の削減、その後は毎年 2,200 億円の削減が求められ、児童扶養手当もその対象となった[藤原, 2008: 6]。厚労省は、今後も離婚家庭の増加が見込まれるなかで、現行のまま児童扶養手当制度を維持していくことは財政的にむずかしいと判断し、現在の所得制限を見直して総額を減らす方針を固めた[厚生福

¹ 地方自治体による独自事業については、内閣府. (2005). 『平成 16 年度地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査報告書』
http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/cyousa16/jichitai/index_pdf.html (最終閲覧日：2015/09/09) を参照とされたい。

² 2010 年 8 月より父子世帯も対象となった。

社, 2001: 2]。その基本的な方針は、児童扶養手当を中心とした経済的支援策から就労支援策を中心とした福祉への転換を試みるワークフェア的なものであった。

このような見直しは、2001年夏の厚生労働省の発案から始まった。2001年末には与党三党から基本方針が出され、翌年3月には母子家庭等自立支援大綱が閣議決定された。それに基づき児童扶養手当施行令等が改正され、同年8月には給付水準の見直しが実施された。同年11月には母子及び寡婦福祉法等が改正され、支給5年後（2008年4月）から手当の一部支給停止を含む決定がなされた。しかし、手当支給停止が始まる2008年に先駆けて、2006年には当事者団体による本格的な支給停止反対運動が展開され、2008年2月に削減は事実上の凍結に持ち込まれた。

本章では、2000年代の児童扶養手当の改革を事例として、母子福祉政策がどのように変化したのか、またその過程で受益者団体はどのような役割を果たしたのかを検討する。

1. 母子福祉政策の展開

1-1. 制度体系

日本の母子世帯は、就労率が高いにも関わらず所得が低いという特徴を持つ[仁田ほか, 2003; 湯澤, 2004a, 2005; 阿部・大石, 2005; 藤原, 2005; 神原, 2006]。就労率の推移をみると戦後一貫して8割台から9割台であり[湯澤, 2005]、女性の平均就業率（46.6%）、ほぼ同年代である25歳から54歳までの女性の就業率（65.6%）、子のいる母の就業率（53.1%）と比較しても際立って高く[藤原, 2008: 8]、他国のシングル・マザーと比較しても最も高い[ブラッドショー・埋橋, 1997; Bradshaw et al., 2000]。母子家庭の母の就労形態の推移をみてみよう。1983年に65.4%であった正規の職員・従業員の割合は1998年には50.7%、2011年には39.4%まで低下した。一方、1983年に9.0%であったパート・アルバイト、派遣社員など非正規労働者の割合は、1998年には38.3%、2011年には47.4%まで増加している³。不安定な就労形態の影響を受けて、2000年代の母子世帯の平均年収は全世帯平均の四割弱に抑えられている[田宮・四方, 2007: 219]。結果として、不十分な就労収入を補填するための児童扶養手当を中心とした「その他社会保障給付費」の所得に占める割合は5.7%と、「児童がいる世帯」の0.2%と比較して大きい⁴。そのような環境にある母子世帯にとって、児童扶養手当は重要な収入である。

³ 「全国母子世帯等調査」（各年版）で確認。

⁴ 「全国母子世帯等調査」（各年版）で確認。

先に述べた通り、日本の母子家庭政策は、戦後間もない時期から 1970 年代までは、生別／死別を問わず、所得保障を中心として展開されてきた [呉, 2010: 147]。まず、生活保護による保護と厚生年金の遺族給付が先行した。1959 年に国民年金が創設され、そのなかに、拋出制の遺族年金として母子年金が、母子年金の対象とならない死別を対象とした無拋出制の母子福祉年金が作られた。1961 年には生別母子世帯を対象とした児童扶養手当が創設された。児童扶養手当は、生別母子世帯にも経済的保障を公平に行うために、母子福祉年金の補完的制度として整備された [田宮, 2009: 97]。2010 年 8 月からは、父子世帯も支給の対象となった。

児童扶養手当制度が整備された 1961 年、母子世帯になった主な理由は死別であり、全体の 77.1% が死別である一方で、離婚、未婚の母などの理由による生別母子世帯の割合は 22.9% であった。しかし、生別母子世帯の占める割合は徐々に増加に転じ、1978 年には死別母子世帯の占める割合と逆転した [婦人教育研究会編, 1987]。その後も生別母子世帯の占める割合は増加に一途であり、2011 年には約 90% が生別母子世帯である一方（離婚と未婚の母の合計）、生別は約 8% に過ぎない⁵。そのため、近年では、児童扶養手当が母子世帯に対する経済的支援策の中心を担っている。

以下、制度について具体的に確認していく。児童扶養手当制度は、父又は母と生計を同じくしていない児童が養育される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与することを目的としている（児童扶養手当法第 1 条）。支給対象者は、18 歳に達する日以後の最初の 3 月 31 日までの間にある児童（障害児の場合は 20 歳未満）を監護する母、監護し、かつ生計を同じくする父又は養育する者（父母など）である⁶（生活保護法第 4 条 1 項）。ただし、母もしくは父の配偶者に養育されているときや（生活保護法第 4 条 2 項）、公的年金の加算対象となっているときは給付を受けることができない（生活保護法第 13 条 2 項）。所得に応じて全額もしくは一部が支給される仕組みになっており、児童一人の場合の全額支給額は月額 41,020 円、一部支給額が月額 41,010 円から 9,680 円である。2 人以上の児童を養育する場合には、2 人目は 5,000 円、3 人目以降は 1 人につき 3,000 円が加算される⁷（2014 年 4 月現

⁵ 厚生労働省「平成 23 年度全国母子世帯等調査報告」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/boshi-katei/boshi-setai_h23/（最終閲覧日：2015/08/22）。

⁶ ただし、父親が給付の対象となったのは、2010 年 8 月からである。

⁷ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「ひとり親家庭の支援について」2014 年 3 月、http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shien_05.pdf（最終閲覧日：2015/08/20）。

在)。

しかし、全額支給されるためには、所得制限が設けられており、そのときどきの政治状況に応じて引き下げられてきた。図 4-1 は、児童扶養手当の全部支給、一部支給の所得上限の推移(扶養親族一人)を示したものである。まず、1985 年、手当額が母親等の受給資格者の所得に応じて2段階(全額支給、一部支給)となった[島崎,2005:104]。さらに、詳しくは後述するが、2002 年には全額支給するための所得制限が厳格化、一部支給するための所得制限が緩和された。この改正によって、全体の給付額を抑えるねらいがあった。

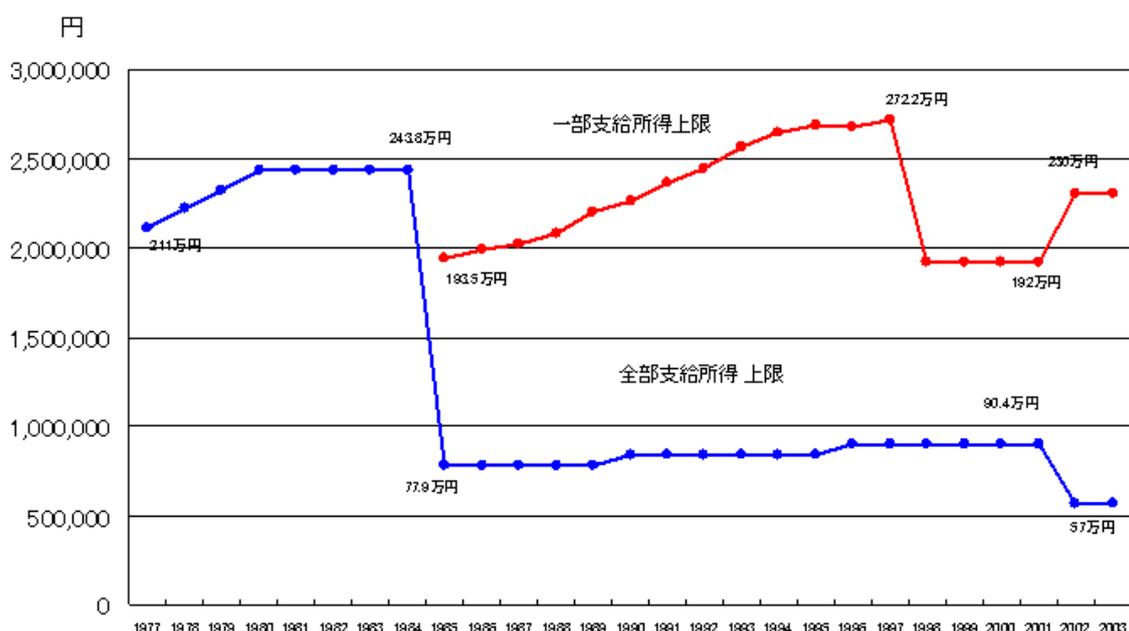


図 4-1 : 児童扶養手当全部支給、一部支給の所得上限の推移(扶養親族1人)(単位:円)

出典:生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会「生活保護及び児童扶養手当に係る分析」(木村委員 提出資料) 2005年10月19日、

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/10/s1019-4.html> (最終閲覧日:2015/08/20)。

1-2.受給者数・予算額

図 4-2 は、児童扶養手当の受給者数の推移を示した結果である。ひとり親世帯の増加に伴い、児童扶養手当の受給者の増加している。受給者は1980年代から1990年代にかけて約60万人程度で推移してきたが、2000年に70万人を突破すると、2004年には90万人、2010年には100万人をそれぞれ突破した。なお、受給者のうち約9割は離婚その他の理由に起因する生別母子世帯である(2011年)。

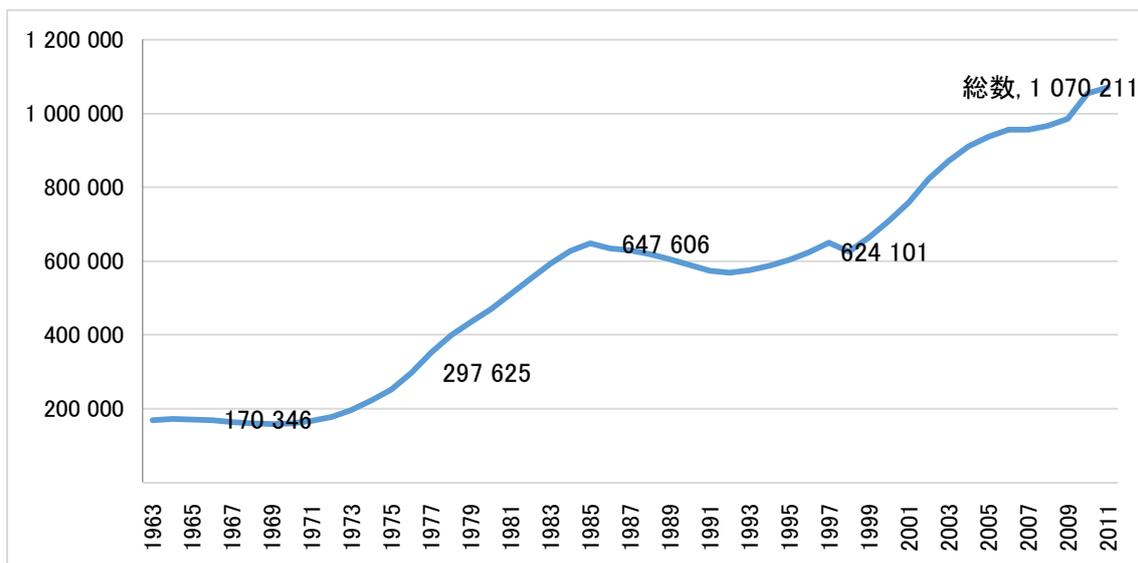


図 4-2 : 児童扶養手当受給者数 (単位 : 人)

註 1 : 2010 年度から、父子家庭の父を支給対象とした。

註 2 : 2010 年・2011 年度末は、東日本大震災の影響により、福島県（郡山市及びいわき市以外）を除いて集計した数値である。

出典 : 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」に基づいて作成。

厚労省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課母子家庭等自立支援室が作成した「平成 27 年度ひとり親家庭等福祉対策関係予算案」から母子福祉施策に掛かる予算を確認しよう。この予算には、①就業支援策、養育費確保、子育て・生活支援策等の推進、②自立を促進するための経済的支援（児童扶養手当、母子寡婦福祉貸付金など）、③女性のライフステージに対応した活躍推進、④配偶者からの暴力への対策等の推進に関連する予算が含まれている。2015 年度予算案の総額は約 2,252 億円であり、前年から 13 億円の削減となった。社会保障関係費は約 31 兆 5,297 億円であるため、社会保障関係費に占めるひとり親家庭等福祉対策予算は、約 0.7%になる。

内訳は、①就業支援策や子育て支援に 413 億円、②経済的支援に 1,762 億円（うち、児童扶養手当が 1,718 億円）、③活躍促進に 8 億円、④配偶者からの暴力への対策等に 69 億円である⁸。全体で 2,252 億円のうち、約 75%は児童扶養手当の予算に当てられている。ただ

⁸ 社会保障審議会児童部会ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会「参考資料 4 平成 27 年度ひとり親家庭等福祉対策関係予算案の概要（第 8 回）」2015 年 1 月 23

し、児童扶養手当の費用は、国庫負担割合が 1/3、地方負担割合が 2/3 であるため、地方の負担もあわせると総額は約 5,154 億円である。

1-3. 先行研究：母子福祉政策の規定要因

言うまでもなく、母子福祉政策の制度や予算の規模は、経済的な水準や離婚の増加などの社会的な要因に規定される部分が多い。一方で、社会的な要因を媒介する要因として政治に注目する研究や[田宮, 2009]、政治に対する運動団体の影響を検討する研究も存在する [大友, 2006, 2009]。

田宮遊子は、母子世帯を対象とした所得保障制度（生活保護、児童扶養手当、母子年金などの遺族年金など）の長期時系列データを用い、児童扶養手当の受給者数が増減する理由を検討した。その結果、増加要因としては母子世帯の増加が主因であり、減少要因としては収入増加ではなく、子どもが支給対象外の年齢に達したことが主因であることが確認された。ただし、1985 年の 2 段階制度（全額支給、一部支給）の導入、1998 年の所得限度額の引き下げ、2002 年の段階支給の導入と全部支給の対象者の限定化による給付抑制の影響は無視できない。逆に言えば、児童扶養手当を抑制する際には、段階的支給による手当減額、所得制限の引き下げや養育費の所得への算入、支給対象者の現状調査の厳格化という政策が取られてきたことを明らかにした[田宮, 2009:111]。

母子家庭の当事者団体の政治的影響力に関する研究は大友優子による研究が存在する[大友, 2006, 2009]。大友優子は、2002 年の母子福祉改革を事例として、全国母子寡婦福祉団体協議会、しんぐるまざあず・ふぉーらむ、Wink という三つの当事者団体に、政治的影響力の源泉となり得る①組織の人的資源、②政治アクターとの接触状況、③関連団体とのネットワーク、④組織幹部が考える組織の在り方について調査を行った。その結果、各組織とも常勤職員が不足しており、また四つの条件全てを満たしている団体はないことが明らかになった。特に、常勤職員数と団体間の協調の不足が強調されており、それらの不足が 2000 年代の改革において条件面でのさらなる押し戻しなどが達成できなかった要因として説明された。また、母子家庭福祉の政策過程は、限られた予算内から実行可能な政策を選択する「官僚主導のエリート主義」的な過程であると結論づけた[大友, 2009: 69]。

以上の研究の結果からは、母子福祉政策は社会的な要因だけでなく、政治的な要因によっ

日、<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126717>（最終閲覧日：2015/08/20）。

て予算規模や制度設計が規定されることがあり、その中心的なアクターは官僚制であると理解されてきたことがわかる。

2. 児童扶養手当見直しの過程

1990年代以降、高齢化の進展で1兆円規模の自然増が見込まれる社会保障費の削減が小泉内閣によって打ち出されたことを受けて、児童扶養手当を含む母子福祉政策も見直しが始まった。2002年の概算要求基準で3000億円の削減、その後は毎年2,200億円の削減が求められ、児童扶養手当もその対象となった[藤原, 2008: 6]。厚労省は、今後も離婚家庭の増加が見込まれるなかで、現行のまま児童扶養手当制度を維持していくことは財政的にむずかしいと判断し、現在の所得制限を見直して総額を減らす方針を固めた[厚生福祉, 2001: 2]。

母子家庭福祉改革の議論は母子福祉法制を総合的に見直す過程（～2002年末）とその修正を求める過程（～2008年初頭）に区分される。見直す過程は、2001年夏の厚生労働省の発案から始まった。2001年末には与党三党から基本方針が出され、2002年3月には母子家庭等自立支援大綱が閣議決定される。それに基づき児童扶養手当施行令等が改正され、同年8月には給付水準の見直しが実施される。さらに同年11月には母子及び寡婦福祉法等が改正され、支給5年後（2008年4月）から手当の一部支給停止を含む決定がなされた。しかし、手当支給停止が始まる2008年に先駆けて、2006年には当事者団体による本格的な支給停止反対運動が展開され、2008年2月に削減は事実上の凍結に持ち込まれた。

2-1. 母子福祉政策見直しの内容

2002年改革の中心は、児童扶養手当の受給資格の厳格化と就労支援の強化・促進であった。その内容を具体的に見て行こう。まず、①児童扶養手当が全額受給できる所得制限が引き下げられた。具体的には、それまでの全額支給の対象は、年収204.8万円未満の層（母子2人世帯の場合・収入ベース）が全額支給の対象であったが、年収130万円未満に引き下げられることになった。また、一部支給については年収365万円未満に拡大されると同時に、一律同額の支給から所得に応じて支給額を変更することになった。②所得の範囲とその算出方法の改定である。これまで所得に加えていなかった養育費の80%が所得として算入されるようになった。③手当を全額受給できる期間が有期化された。それまでは、手当が受給期間に定めはなかったが、支給開始から5年経過した世帯では、手当が一部支給停止されるこ

とになった[湯澤, 2004b: 46-47]。この給付水準の見直しによって減額となる世帯数は手当を受ける 70 万世帯のうち 33 万世帯であり、新たに支給対象となるのは 2 万世帯 (約 3%) である見込まれていた⁹。

さらに、児童扶養手当制度の改正と合わせて就労支援の強化が行われた。具体的には、①母子家庭等自立支援給付金事業、②母子家庭等就業・自立支援センター事業、③公共的施設における雇入れの促進等の措置である[湯澤, 2004b: 47-48]。また、新しい児童扶養手当法では、「児童扶養手当の支給を受けた母は¹⁰、自ら進んでその自立を図り、家庭の生活の安定と向上に努めなくてはならない」らなくてはならないという第 2 条が追加された (児童扶養手当法第 2 条)。

以上のような政策転換は、給付抑制を伴うワークフェア的改革の一環として位置づけられる[宮本, 2008: 150]。ワークフェア的な改革としては、就労支援プログラムの導入など、就労を通じた自立支援を目的とした制度が準備された。一方、給付抑制の流れとしては、全額受給の所得制限の強化や受給年限の有期化によって、社会保障関係費の圧縮が試みられた。

2-2. 発案から給付水準の見直しまで

それでは見直しの過程を具体的にみていこう。2001 年 9 月、将来的に離婚家庭の増加が予見される中で、就労支援策や養育費の確保策の強化と給付水準の見直しを含む児童扶養手当の改革案を厚生労働省が作成したことが報じられた。具体的な内容は年末の予算編成までに詰め、その上で 2002 年の通常国会に上程する見込みであった[厚生福祉, 2001: 2]。同年 10 月に提出された 2002 年度予算案で、厚労省は児童扶養手当に掛る予算として 2001 年度と同額の 2,639 億円を要求し、自然増分約 10~20 億円の上乗せを見送った¹¹。

この発案から省令を改正する過程までに、厚生労働省は受益者団体や当事者団体との非公式の接触を行った。対象となったのは「全国母子寡婦福祉団体協議会」(以下、「全母子協」と呼ぶ)といった歴史の長い支援団体から、「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」(以下、

⁹ 「児童手当減額、年間で 360 億円 厚労省が試算」『朝日新聞』2002 年 3 月 13 日朝刊 (東京本社最終版)。

¹⁰ 2010 年 8 月から父子世帯の父も受給可能になったため、現在では「児童扶養手当の支給を受けた父又は母」という文言になっている (下線部は筆者による)。

¹¹ 「母子家庭の児童扶養手当を抑制へ 離婚増による財政難で厚労省検討」『朝日新聞』2001 年 10 月 13 日夕刊 (東京本社最終版)。

SMF と呼ぶ)、「Wink」といった比較的最近設立された当事者団体まで含まれる¹²。

坂口力(厚生労働大臣)は、後に策定される母子家庭等自立支援大綱の政策過程について、担当者が全国各地に赴いて母子寡婦福祉協議会及び母子寡婦団体、そして NPO 法人を含めた各種の母子家庭の団体からヒアリングを行ったと述べた。また、岩田喜美枝(厚生労働省雇用均等・児童家庭局長)も、「今回、制度改正については早い段階から母子寡婦団体などと意見交換してまいりました」と述べた¹³。SMF は見直しに当たって厚生労働省の雇用均等児童家庭局家庭福祉課の課長補佐や母子家庭支援室の室長など担当者と何度も直接調整をした[赤石, 2008: 23]。

厚労省の発案を受けて、2001 年 10 月には、与党三党(自民党、公明党、保守党)の厚生労働部会で検討が開始された。そこでは厚労省からの説明や、関係団体からのヒアリングが行われ、2001 年 12 月には、各党からそれぞれ「基本方針」が提出された。内容は各党とも概ね一致していた。児童扶養手当については支給期間や支給要件を見直す代わりに、就労支援や養育費の確保策を代替案として示した。

養育費を確保する、就労支援を行うという考え方自体は関連団体の要望と軌を一にするものであった。全母子協はこの案を従来からの自分たちの主張の延長線上に捉え、改正の支持に回った。一方、その他の関連団体は就労支援と養育費徴収の有効性や、就労支援に先んじて児童扶養手当の削減が行われることを問題とした。

この基本方針に対して、同年 12 月 7 日、ハンド・イン・ハンドの会、SMF、Wink の三団体が呼びかけ団体となって作成された「児童扶養手当の抑制案を撤回することを求める要望書」が発表される。要望書は児童扶養手当の給付水準の引き下げの停止を求めており、特

¹² これらの団体の特徴について、簡単に触れておきたい。全母子協は、1950 年に戦争寡婦の援護を目的に設立された全国未亡人協議会を前身とする[林編, 2000: 13-16]。現在では、都道府県と指定都市に 56 の傘下団体を有し、会員は 30 万世帯になる[大友, 2009]。過去には、厚生省へ陳情や専門知識の提供を行い、母子福祉資金貸付法(1953 年公布)や児童扶養手当法(1961 年)などを成立させる一助となった[鯉淵, 2000: 132-133, 152-156, 160]。SMF は、1980 年に結成された「児童扶養手当の切り捨てを許さない連絡会(児扶連)」を前身とし、児童扶養手当制度の改正に対抗するために結成された[しんぐるまざあず・ふぉーらむ編, 2001: 186-188]。法律の範囲や定義について積極的に政府と交渉を行っており[しんぐるまざあず・ふぉーらむ編, 2001: 187-191]、行政、政治家等と緊張関係を持って接する対抗型の政治活動を展開している[大友, 2006: 53]。Wink は、2002 年に設立された当事者団体である。新川てるえ(Wink 代表)が、交流を目的として開設した「母子家庭共和国」というホームページが前身である。2000 年代前半に、児童扶養手当の改正案が持ち上がったことを契機として法人化した[NPO 法人 Wink 編, 2010: 164; 新川, 2010: 52]。

¹³ 『第 155 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 7 号』2002 年 11 月 21 日。

に支給開始から5年後に支給を停止にする案は、「子どもをより困窮させ」、「生活保護受給世帯が増える」として強い反発を招いた¹⁴。案の修正を求めて、三団体は協調して署名や請願等の活動を行った[大友, 2006: 56]。

与党案を受けて、2001年12月30日、受給の所得条件を130万円から365万円とすることを含む厚生労働省が作成した見直し案が報道された。支給対象世帯も拡大するが、満額支給の要件は厳しくなるため、この見直しにより約半数の世帯で手当が減ると推定された¹⁵。これを受けて、SMF等の三団体は公明党、共産党の議員を中心に働きかけを行った。例えば、年が明けて2002年1月23日、母子三団体で緊急院内集会を開催し、削減案の撤回を求めた[赤石, 2008: 24]。また、同時期、5年間支給停止という案に対して、SMFは公明党の福島豊に複数回非公式に修正を打診した。福島豊は公明党が厚生労働部会単身家庭(母子家庭)等対策小委員会で「基本方針」の取りまとめた際に厚生労働部長を務めた人物であった。公明党が主たるアプローチの対象となったのには、当時同団体が「自民党とのパイプは出来ていなかった」[赤石, 2008: 24]ためである。

当事者団体からの要望を受けた公明党の浜四津敏子代表代行、福島豊厚生労働部会長らは、2月19日、国会内で坂口力厚生労働大臣(公明党)と会い、母子福祉法制見直しに関する申し入れ書を手渡した。申し入れ書では、従来の貸付金制度の充実や現行の受給期間の維持を求めた。公明党のこのような要望は既に厚労省に伝えられていた。同日発表された政府・与党の最終的な見直し案では、貸付金の充実など公明党の要望の多くが盛り込まれていた。ただし、受給期間の維持については、受け入れられなかった。5年で打ち切りは見送られたものの、5年経過後は給付を「一定の割合」で減額するとされた¹⁶。同年3月に厚生労働省から発表された『母子家庭等自立支援対策大綱』において「一定の割合」とは最大半額と示された。3月7日、厚生労働省は2月に発表した政府原案に基づき「母子家庭等自立支援大綱」をまとめた。2002年8月には、就労支援策に先駆けて、児童扶養手当の給付水準の見直しが行われた。

¹⁴ しんぐるまざあず・ふぉーらむ「児童扶養手当の抑制案を撤回することを求める要望書」2001年12月7日、<http://www.single-mama.com/opinion/opinion20011207.html> (最終閲覧: 2013/11/21)。

¹⁵ 「満額、年収130万円未満に 母子家庭の児童扶養手当 厚労省案」『朝日新聞』2001年12月30日朝刊(東京本社最終版)。

¹⁶ 「児童扶養手当の給付、5年後に減額へ 貸付金制度も創設」『朝日新聞』2002年2月20日朝刊(東京本社最終版)。

2-3.五年後支給停止案をめぐる攻防

支給期間の維持については、5年で打ち切りは見送られたものの、5年経過後は給付を「一定の割合」で減額する内容となっていた¹⁷。この時期には既に給付水準の見直しは開始されていたため、支給期間の有期化が主たる争点となった。民主党は修正案を提出し、法案の賛成に回った。

2002年11月、見直しの議論の最終盤である155回国会には当事者団体から5名、専門家3名の合計8名が参考人として招致された。当事者団体には、全母子協、SMF、ハンド・イン・ハンドの会も含まれており、全母子協は自民党に、SMFは社民党にそれぞれ推薦されていた[赤石, 2008: 24]。また、全母子協は厚生省家庭福祉課からも招致を打診された¹⁸。

当事者団体の中でも、全母子協が概ね法案を支持し修正を求めないのに対して、その他の当事者団体や専門家は法案の大幅な修正を訴えた。例えば、5年後の手当の支給停止について、SMFの理事が母子家庭の就労率は非常に高く自助では限界があることを示した上で「5年後に死ぬというのでしょうか」と抵抗したのに対し¹⁹、全母子協の代表は「またその時点になってしっかり考え」と、大らかな態度であった²⁰。全母子協は当該年度の全国大会において、母子及び寡婦福祉法の改正を参加者の賛意により決議しており²¹、この改正を組織的に支持する立場だったのである。結局、議論の最終盤に法案成立の流れが変わることはなく、法案は同年11月22日賛成多数で成立した。

3.五年後支給停止に対する抵抗

3-1.政治的機会構造の変化：与党合意のなかの児童扶養手当

以上のように、2002年改革によって「5年後の手当支給停止」が導入されたが、2006年と2007年を中心にして、関連団体はこの規定に対する反対運動を行った。2008年2月には、厚生労働省から通知が出され、事実上の削減凍結が実現している。

このような反対運動が展開され始めた背景には、手当削減の代替手段として導入された就労支援策の不調が当事者団体の間に共有され始めたことがある。2007年10月22日、朝

¹⁷ 「児童扶養手当の給付、5年後に減額へ 貸付金制度も創設」『朝日新聞』2002年2月20日朝刊（東京本社最終版）。

¹⁸ 全母子協に対するアンケート調査に基づく。

¹⁹ 2002年11月7日、衆議院厚生労働委員会における赤石千衣子（SMF理事）の発言。

²⁰ 2002年11月21日、参議院厚生労働委員会における黒武者キミ子（全母子協会会長）の発言。

²¹ 全母子協に対するアンケートに基づく。

日新聞は「母子家庭『使えぬ』就業支援」と題する記事を掲載し、就労支援策の目玉であった常用雇用転換奨励金事業の地方自治体における平均実施率が 2006 年度予算に対して 12.4%であり、予算を組んだ 31 都道府県のうち 22 都道府県で実績がゼロであったと報じた²²。SMF が専門家と協力して行った調査によると、就労支援が強化された 2003 年以降も 7 割の母子世帯で収入が増えていないことが明らかとなり²³、SMF の理事はワークフェアの持効性が薄いと感じていた[赤石ほか, 2007: 7]。全母子協も同様に、手当削減凍結を支持する立場で一致した。これは、保護から自立へと支援施策が変化したものの、生活実態・雇用情勢が改善しない状況を踏まえた結果であった²⁴。大阪府母子寡婦連合会が行った調査では、「安定就労が大変難しい中で、母子家庭となって 10 年が経過してもパートが 50%、そして年収 150 万円未満が 64%を占める」という結果が得られた²⁵。以上のような就労環境下にも関わらず、児童扶養手当の給付水準の厳格化に伴い、全額受給者の割合は 2002 年の約 85%から、2003 年には約 65%と 1 年で 20%低下した²⁶。

政治の側にも変化があった。2007 年 7 月の参議院選挙において参議院の第一党は母子福祉に対して相対的に理解のある民主党が第一党となっていた。同年 9 月に行われた総裁選の中で、福田康夫は選挙の敗北の一つの原因が社会保障改革に対する評価であるという認識のもと²⁷、社会保障費の圧縮に慎重な発言を繰り返した²⁸。さらに、福田内閣組閣の際の与党合意の中で、公明党が障害者自立支援法の見直しや高齢者医療負担増の凍結と抱き合わせで児童扶養手当の削減凍結を打ち出した²⁹。また、2005 年度まで「国 3/4、地方 1/4」で

²² 母親の資格取得を支援する事業について、2006 年度当初予算に対する利用実績（決算・決算見込み）を調べた。主に町村部をカバーする都道府県と、県庁所在地の市、政令指定市に聞き、都道府県ごとに合算した（ただし東京は都のみ）（「母子家庭、「使えぬ」就業支援 正社員化助成、見込みの 1 割」『朝日新聞』2007 年 10 月 22 日朝刊（東京本社最終版））。最終的に、この事業は 2007 年度末に廃止された[藤原, 2008: 14]。

²³ 「母子家庭『収入増えず』7 割 就労支援利用は 2 割 03 年以降、NPO 調査」『朝日新聞』2007 年 3 月 26 日夕刊（東京本社最終版）。

²⁴ 全母子協に対するアンケート調査に基づく。

²⁵ 『全母子協ニュース第 27 号』2006 年 7 月。

²⁶ 生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会「生活保護及び児童扶養手当に係る分析」（木村委員 提出資料）2005 年 10 月 19 日。

²⁷ 「自民総裁選、福田氏優位動かず、麻生氏と一騎打ち」『日本経済新聞』2007 年 9 月 15 日朝刊（縮刷版）。

²⁸ 「歳出削減、後退か 消費増税「いずれ」 重点分野、具体像示さず 福田・自民総裁誕生」『朝日新聞』2007 年 9 月 24 日朝刊（経済、東京本社最終版）。

²⁹ 「政権協議、与党、衆院選へ危機感——公明、痛み緩和の成果狙う」『日本経済新聞』2007 年 9 月 25 日朝刊（縮刷版）。

あった児童扶養手当の負担割合は、2006年度以降は「国 1/3、地方 2/3」に変更された。国庫負担割合の引下げによって、国の財政面での懸念は低下していた[週刊社会保障, 2007: 62]。

3-2.紛争の拡大：当事者団体による運動の開始

2005年以降、関連団体は政党や行政に対して配慮や執行停止を求める活動を開始した。しかし、手当の削減を凍結した場合、国や自治体の負担増が、低所得者に凍結を限定した場合でも数億から数十億円³⁰、最大で160億円³¹になると見込まれており、負担増を懸念する厚労省の抵抗が予想された。

2004年から2005年、全母子協は本格的な活動に先駆けて、徐々に自民党に対する働きかけを開始していた。2004年度の全母子協大会において「支給期間が5年を超える場合の手当の一部支給停止に対する配慮」が決議され³²、翌年2005年度の母子部（20歳未満の子どもを持つ会員から構成される部局）の活動目標の一つとされた³³。同年5月、自民党母子・寡婦議連に対して児童扶養手当の減額率緩和を求める要望書を提出した³⁴。議連では「この問題は超党派で取り組まなくてはならない」と理解を示す議員もみられた³⁵。

2006年には、より積極的な活動が開始される。同年秋の第165回国会に提出することを目標として、2月から9月にかけて「児童扶養手当の減額率を検討するにあたり配慮を求める請願運動」を実施した。全母子協は傘下の団体に協力を求め、最終的には104万筆の請願と172名の紹介議員を確保した³⁶。所属政党の内訳は、自民党129人、公明党4人、民主党34人、社民党1人、その他の政党4人である³⁷。これにより、165回国会では、2000年代以降初めて自民党議員が児童扶養手当関連の紹介議員となった³⁸。全母子協の請願運動に対して、佐賀県選出の国会議員の一人は、請願運動に対して協力を惜しまない旨を述べた上で、「厚生労働省が財務省と予算折衝をするから、団体が後押しをしっかりとされるように」と述

³⁰ 「財源、当てないまま 与党の選挙対策色濃く 高齢者の医療費増凍結案」『朝日新聞』2007年9月26日朝刊（東京本社最終版）。

³¹ 「児童扶養手当凍結必要予算最大160億 政府試算」『読売新聞』2007年10月17日朝刊（縮刷版）。

³² 『全母子協ニュース第24号』2004年12月。

³³ 『全母子協ニュース第25号』2005年7月。

³⁴ 『全母子協ニュース第25号』2005年7月。

³⁵ 『全母子協ニュース第25号』2005年7月。

³⁶ 『全母子協ニュース第28号』2007年1月。

³⁷ 全母子協に対するアンケート調査に基づく。

³⁸ 151~180回の衆議院及び参議院厚生労働委員会に提出された請願の一覧より、児童扶養手当に関連する請願を抽出して確認。

べた³⁹。厚労省はこのような請願を「考慮する」としていた⁴⁰。地方議会からは、全母子協傘下の団体の請願や陳情に答えた意見書が出始めた。例えば、2006年3月には鹿児島県で鹿児島県母子寡婦福祉連合会が提出した陳情が、11月には東京都で東京都母子寡婦福祉協議会が提出した請願がそれぞれ採択され、国に意見書を提出することが決まった⁴¹。つまり、全母子協が紛争に参加することで、自民党議員を中心とした与党の議員を巻き込み、紛争に参加するアクターの拡大が生じていることがわかる。

同時期にはWink、SMF、ハンド・イン・ハンドの会も協調して請願署名を開始した。公明党からは紹介議員を確保したが、自民党からは協力が得られなかった[赤石, 2008: 28-29]。ただし、この時期、SMFは他団体の代表からの紹介によって自民党議員と接触自体は可能となっていた。自民党議員は非常に手厚くしてくれた[赤石, 2008: 34]。また、2007年には年明けから国会ロビーを開始し、社民党、共産党の議員を中心に接触を行った。同年3月13日に専門家を招いて開催した院内集会では、民主党の議員を中心として、社民党、共産党の議員が参加していた。一方で、与党からは一人の出席者もいなかった[赤石, 2008: 28-29]。

3-3.2007年夏以降：与党PTに対する働きかけ

2007年の夏頃には、政治にも変化が生じていた。2007年9月の福田康夫政権の与党合意の一つとして、公明党が児童扶養手当の削減凍結を取り上げたのである。自民党はPTを設置することを決定した。

全母子協は9月末に公明党の厚生労働部会の会合に出席し、児童扶養手当削減を慎重に検討することを求めた⁴²。2002年改革の際に厚生労働大臣を務めていた坂口力議員は、「母子家庭への支援をしっかりと進めていく」と述べた⁴³。10月16日には第1回与党PTが開催され、その場で政府から削減凍結に必要な予算が最大160億円になる見通しが示された⁴⁴。11月1日には、全母子協、ハンド・イン・ハンドの会、Wink、SMFに対するヒアリン

³⁹ 『全母子協ニュース第28号』2007年1月。

⁴⁰ 「厚労省、減額具体化へ共産党は中止を要求」『しんぶん赤旗』2007年8月26日、http://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2007-08-26/2007082602_02_0.html（最終閲覧日：2015/08/20）。

⁴¹ 『東京都議会厚生委員会会議録』2006年11月27日、『鹿児島県議会環境生活厚生委員会会議録』2007年3月13日。

⁴² 『全母子協ニュース第30号』2008年1月。

⁴³ 『全母子協ニュース第30号』2008年1月。

⁴⁴ 「児童扶養手当凍結必要予算最大160億 政府試算」『読売新聞』2007年10月17日朝刊（縮刷版）。

グが実施された。地方での就業支援の状況に関する質問が出たり⁴⁵、「そもそもの削減法がおかしい」という発言が聞かれるなど、「与党議員はわりに好意的だった」[赤石, 2008: 33]。同日には、厚労省によるヒアリングも行われた⁴⁶。厚労省からは、舛添要一(厚生労働大臣)、雇用均等・児童家庭局長、家庭福祉課長などが出席していた⁴⁷。舛添大臣は、現在与党 PT で検討中であり、「与党そして政府がしっかりスクラムを組んで」対応していくと述べた⁴⁸。

ヒアリングの翌日、全母子協は自民党母子・寡婦議連の会議に赴き、森山眞弓会長はじめ、議員 20 名、代理 50 名が出席する中で要望書を提出した。議連はこれを了承し、与党 PT、額賀財務大臣、鳩山法務大臣、舛添厚生労働大臣宛に申し入れを行うことを決定した。また、同月 5 日にも、自民党厚生労働部会・厚生関係団体委員会会議に会長と事務局長が出席し、要望事項を申し入れた⁴⁹。一方、SMF は児童扶養手当削減撤回法案を議員立法で提出するように、民主党の山井和則議員に依頼した。最初は既にいくつか議員立法を提出していたため慎重な態度であったものの、党内政治がひと段落した段階であったこともあり、何とか提出してくれることになった[赤石, 2008: 33-34]。11 月 14 日には党内で児童扶養手当撤回法案(児童扶養手当法の一部を改正する法律案)を提出する方針を固め⁵⁰、12 月 5 日に国会に提出した⁵¹。提出者は西村智奈美衆議院議員、川村博史衆議院議員、郡和子衆議院議員である⁵²。

民主党が法案を提出するよりも早く、11 月 15 日には公明党が削減対象を「健康であるにも関わらず、働く意欲のない母親」に限定するという事実上の完全凍結案を発表した⁵³。翌

⁴⁵ 『全母子協ニュース第 30 号』2008 年 1 月。

⁴⁶ 『全母子協ニュース第 30 号』2008 年 1 月。

⁴⁷ 大臣、局長、審議官の出席は『全母子協ニュース第 30 号』2008 年 1 月で確認した。藤井家庭福祉課長の出席は母子福祉関係団体と厚生労働大臣との意見交換会「母子福祉関係団体と厚生労働大臣との意見交換会議事録」2007 年 11 月 1 日

<http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/12/txt/tp1211-1.txt> (最終閲覧日: 2013/12/15) で確認した。以下、意見交換会の資料・議事録は同じウェブページで確認した。

⁴⁸ 母子福祉関係団体と厚生労働大臣との意見交換会「母子福祉関係団体と厚生労働大臣との意見交換会議事録」2007 年 11 月 1 日。

⁴⁹ 『全母子協ニュース第 30 号』2008 年 1 月。

⁵⁰ 「児童扶養手当の削減撤廃法案、提出へ 民主、必要財源は 160 億円」『朝日新聞』2007 年 11 月 14 日夕刊(東京本社最終版)。

⁵¹ 「児童扶養手当削減 民主、衆院に撤廃法案」『朝日新聞』2007 年 12 月 6 日朝刊(東京本社最終版)。

⁵² 民主党「『児童扶養手当法の一部を改正する法律案』の提出について」2007 年 12 月 5 日、http://www1.dpj.or.jp/news/files/071205jidoteate_setsumei.pdf (最終確認日: 2013/11/20)。

⁵³ 「児童扶養手当削減、公明が完全凍結案」『朝日新聞』2007 年 11 月 16 日朝刊(東京本

16日には与党 PT が削減凍結で合意し、22日には自民・公明両党が政府に対して凍結実施を要請した⁵⁴。この決定に対して、厚生労働省雇用均等・児童家庭局局长は「厚生労働省としては、この取りまとめの内容を真摯に受け止め、母子家庭の自立支援を応援できるよう、適切に実施してまいりたいと考えております」⁵⁵と述べた。12月25日には雇用均等・児童家庭局家庭福祉課から「児童扶養手当施行令の一部を改正する政令について」、翌年2月8日には雇用均等・児童家庭局局长から「児童扶養手当法施行令の一部を改正する政令等の施行について」という通知が提出され、それらに基づき関連省令が改正された。以上をもって、事実上の削減凍結は達成された⁵⁶。

4.小括

本章では、母子福祉制度改革を事例として、それがどのように変化したのか、またその過程で受益者団体はどのような役割を果たしたのか検討を行った。従来、母子福祉政策の分野では、所管官庁である厚生労働省の政策決定への影響が強いことが示されてきた[大友, 2009]。当事者団体は、どのように活動を行い、どこまで自らの要望を実現したのであろうか。

1990年代以降、高齢化の進展で1兆円規模の自然増が見込まれる社会保障費の削減が小泉内閣によって打ち出されたことを受けて、厚労省は、今後も離婚家庭の増加が見込まれるなかで、現行のまま児童扶養手当制度を維持していくことは財政的に難しいと判断し、現在の所得制限を見直して総額を減らす方針を固めた。具体的には、就労支援策の整備に加え、児童扶養手当が全額受給できる所得制限が引き下げや手当を全額受給できる期間の有期化が目指されるなど、給付抑制の流れが敷かれた。

このような動きに対して、就労支援を強化するという点に自組織の要望との一致をみた全母子協は一旦制度改革の支持に回った。しかし、徐々に就労支援策の不調が明らかになったことを受けて、予定されていた児童扶養手当の廃止に反対する活動を始めた。この時に全母子協が利用したのが政治エリートとの同盟関係という政治的機会構造である。全母子協

社最終版)。

⁵⁴ 『全母子協ニュース第30号』2008年1月。

⁵⁵ 『全母子協ニュース第30号』2008年1月。

⁵⁶ なお、民主党の改正案は手当削減規定の「凍結」ではなく、「削除」を求めるものであったが、継続審議となった168回国会において否決、廃案となった(民主党「民主党が取り組んだ主な議員立法、法案修正」

<http://www1.dpj.or.jp/diet/report/sogo/report2008/pdf/rippu.pdf> (最終閲覧日: 2013/12/15)。

はかねてから協力関係にあった自民党母子・寡婦議連を中心に、請願活動や要望活動を重ねた。自民党の議員も問題に理解を示し、与党 PT の場では、削減を凍結するという公明党の申し入れを受け入れた。全母子協が紛争に参加することで、自民党議員を中心とした与党の議員を巻き込み、紛争に参加するアクターの拡大が生じる過程として理解できる。その結果、児童扶養手当の全額支給期間の有期化を推進してきた厚労省も、最終的に関連する省令を改正するに至った。

それでは、以上の過程を経て、日本の母子福祉施策はどのように変化したのか。そもそも日本の母子世帯は就労率が高く、さらに雇用条件が悪化するなかで「ワークフェア改革の隘路」[宮本, 2008: 161-162]の中にあった。そのような状況に対して、児童扶養手当の有期化の撤回は、福祉の拡大とは言えないが、更なる削減の阻止という側面の強い政策転換である。つまり、所得保障を中心とする従来型の政策体系を維持したという点では、隘路からの脱却に一歩近づいたように思われる。

第5章 生活保護制度

：母子加算・老齢加算をめぐる政策過程

はじめに：生活保護制度改革の背景

現行の生活保護制度は、1950年5月に旧生活保護法を全面改正するかたちで成立した。この背景には、戦後の引揚者、戦災者、遺族の存在など公的扶助に対する社会的な需要の増大や、社会保障審議会が「生活保護制度の改善強化に関する件」を政府に対して勧告したことが影響している[岸, 2001: 第3章]。一般に、公的扶助は戦後の混乱期などには受給者が多くなるものの、従来は社会保険制度を補完する防貧的な性格が強く、経済発展や社会保障制度の整備に伴い役割が縮小すると考えられていた[岸, 2001: 第1章]。

しかし、実際には、グローバル化、雇用の流動化、また家族のあり方の多様化などにより、生活保護に対する需要は増大した。2014年3月時点で生活保護受給者数は約217万人（生活保護受給世帯数約160万世帯）であり、2011年7月に過去最高を更新して以降、増加傾向が続いている。生活保護費の推移をみると、2003年度の約2.4兆円から2013年度には約3.7兆円と、10年間で約1.5倍に増加した。

2001年に発足した小泉純一郎政権は、財政面における構造改革として国債発行額を30兆円以下に抑えることを目標とし、予算編成過程においては歳出全般にわたる見直しを行った。社会保障関係費についても制度改革等による歳出削減が求められた。具体的には、医療、年金、介護給付費等の自然増に対して、2002年から2006年にかけての5年間で国の一般会計予算ベースで約1.1兆円（国・地方合わせて約1.6兆円相当）の伸びが抑制された。さらに2006年7月には「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（以下、「骨太の方針2006」と呼ぶ）を閣議決定し、2007年度以降の5年間も1.1兆円（毎年度2,200億円）の抑制をする方針を示した[渡邊, 2008: 24-25]。生活保護は、このような社会保障関係費の圧縮の対象となった。2004年度予算では、2,200億円の削減目標に対して、老齢加算の廃止で167億円削減された。また母子加算の廃止等では、2007年度予算で420億円の削減、2008年度予算では50億円の削減となった[大里, 2009: 70]。

まず、2000年5月、社会福祉事業法の改正に際し、生活保護の在り方について十分検討すべき旨の国会の付帯決議が採択された。2003年6月には社会保障審議会の「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」において「生活保護制度については（中略）今後、その在り方についてより専門的に検討していく必要がある」と指摘され、さらに、骨太の方針（2004

年版)において生活保護の適正な実施に向けた取り組みが必要である旨が指摘された。また、同年11月26日に発表された財政制度等審議会の「平成16年度予算の編成等に関する建議」では扶助費の見直しや加算の廃止を含めた「多角的かつ抜本的な改革」が必要であると指摘されている。2003年7月、社会保障審議会福祉部会で「生活保護の抜本的な見直しを議論する専門委員会の新設の決定」がなされ、8月には、社会保障審議会福祉部会の下に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置された。専門委員会での議論を受けて、生活保護改革は具体化していく。

本章では、2000年代の生活保護制度改革を事例として、生活保護制度がどのように変化したのか、またその過程で受益者団体はどのような役割を果たしたのかを検討する。

1.生活保護制度の展開

1-1.制度体系

現在の生活保護法は、生活保護制度を憲法第25条の生存権に基づく制度とし、国民は一定の要件を満たせば、保護の対象となる権利を有する（無差別平等）。ただし、「一定の条件を満たせば」と書かれている通り、「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」（生活保護法第4条1項）と規定されている。つまり、援助してくれる親族や、資産・労働能力がある場合は保護の要件を充たしていないこととなるため、日本の生活保護法は、原則として、働いている者が全くいない世帯（=非稼働世帯）を前提として制度が設計されているという点が特徴である¹[岸, 2001: 第1章]。

図5-1は、2003年の生活保護の最低生活費の体系を示したものである。現行の生活保護費の体系は、厚生労働大臣が要保護者の年齢、世帯の構成、所在地等の事情を考慮して、8種類の扶助別に定める（生活保護法第8条）。具体的には、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、介護扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助から構成される。このなかで、2000年代の生活保護改革の主なターゲットとなったのは、食費や被服費など基本的な生活費からなる生活扶助、またそれに含まれる母子加算・高齢加算であった。

¹ なお、不服申立ての制度を設け、この権利の行使を担保したこと[岸, 2001: 93]、法改正ではなく、保護の基準や行政規則である要領を細かく定めて運営してきたことも特徴である[岩永, 2011]。

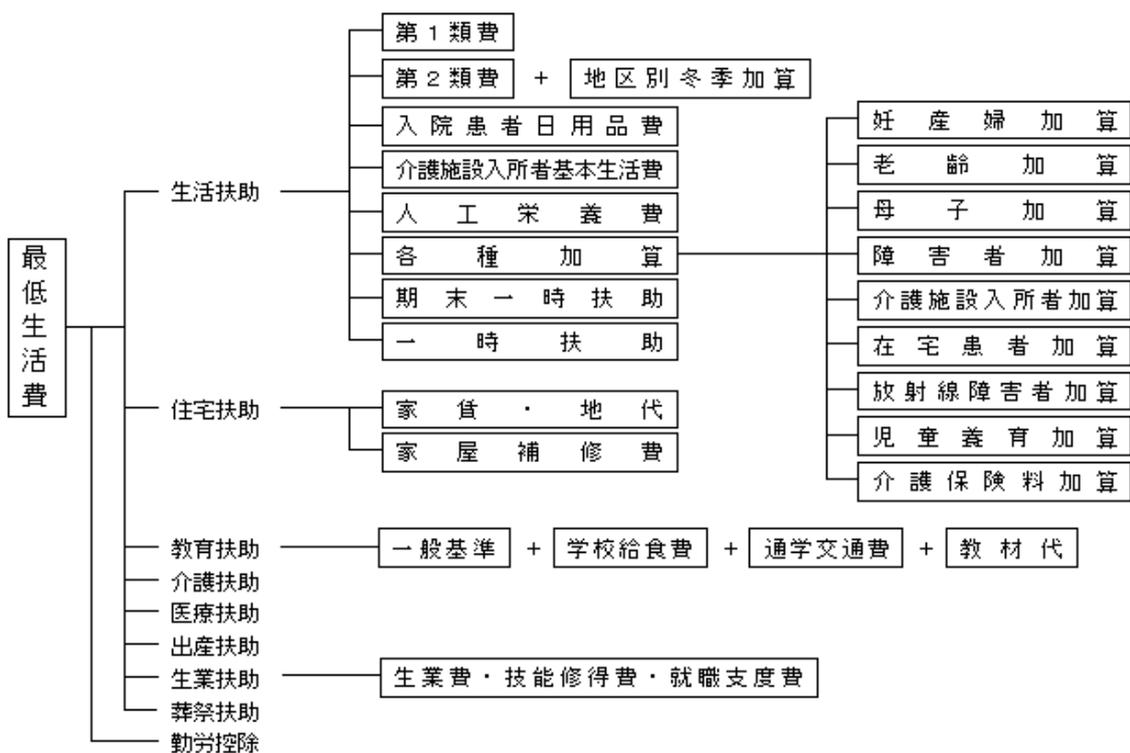


図 5-1：最低生活費の体系

出典：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「第2回現行の生活保護基準等について」2003年9月30日（最終閲覧日：2015/08/17）。

生活保護制度のなかで、18歳以下の子どもを養育するひとり親家庭と70歳以上の高齢者世帯には、それぞれ母子加算、老齢加算という制度が用意されている。これは、ひとり親世帯と高齢者世帯の持つ特別な需要に対応するための措置として用意されたものである。

「母子加算」は、1949年5月に、ひとり親世帯の持つ特別需要に対応する目的で用意された。ひとり親世帯の特別需要とは、「配偶者が欠けた状態にある者が児童を養育しなければならないことに対応して、通常以上の労作に伴う増加エネルギーの補填、社会的参加に伴う被服費、片親がいないことにより精神的負担をもつ児童の健全な育成を図るための費用」（1980年12月中社審生活保護専門分科会中間的取りまとめ）である。なお、対象は「父母の一方若しくは両方が欠けているか又はこれに準ずる状態にあるため、父母の他方又は父母以外の者が児童（18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者）を養育しなければならない場合に養育に当たる者」となる。そのため、名前は「母子」加算であるが、

母子世帯以外も対象に含まれる²。

他方、「老齡加算」は、老齡福祉年金制度の発足に伴い1960年4月に用意された。高齢者の特別需要とは、「老齡者は咀嚼力が弱いため、他の年齢層に比し消化吸収がよく良質な食品を必要とするとともに、肉体的条件から暖房費、被服費、保健衛生費等に特別な配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用」（1980年12月中社審生活保護専門分科会中間的取りまとめ）である。なお、対象は70歳以上の受給者である³。

1-2. 受給者数・予算額

次に、「社会保障関係費」と「生活保護負担金」から生活保護関係の予算の推移を確認したい。「社会保障関係費」は、国の一般会計予算における社会保障関係の経費を表している。社会保障関係費は28.7兆円で、その内訳は年金が約36%（約10.4兆円）、医療が約29%（約8.4兆円）、介護が約8%（約2.2兆円）、生活保護が約9%（約2.6兆円）、保健衛生が約1%（約0.4兆円）、雇用労災が約1%（約0.3兆円）となっている（2011年度）⁴。

もっとも、社会保障関係費に含まれる生活保護費は、国の一般会計予算に占める生活保護費の割合であるため、地方の負担分と合わせると約3.6兆円となる（国が3/4、地方1/4）。その内訳は医療扶助が約46.5%（約1.6兆円）、生活扶助が約34.6%（約1.2兆円）、住宅扶助が約15.7%（約5,651億円）、介護扶助が約2.1%（約755億円）、その他扶助が約1.1%（約405億円）となる⁵。

生活保護費の推移をみると、2003年度の約2.4兆円から2013年度の約3.7兆円と、10年間で約1.5倍に増加している（図5-2）。これは、受給者数の増加を反映したものであり、

² 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「第4回説明資料」2003年11月18日、<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126701>（最終閲覧日：2015/08/17）。以下、専門委員会の会議録・資料は、すべて同じウェブページから引用した。

³ 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「第4回説明資料」2003年11月18日（最終閲覧日：2015/08/17）。

⁴ 財務省可部主計官「平成23年度社会保障関係予算のポイント」2010年12月、https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/seifuan23/yosan010.pdf、（最終閲覧日：2015/08/16）。

⁵ 厚生労働省社会・援護局保護課生活保護受給者の健康管理の在り方に関する研究会「資料2事務局説明資料（第1回生活保護受給者の健康管理の在り方に関する研究会資料）」2014年9月8日、<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=214326>、（最終閲覧日：2015/08/16）。以下、この研究会については同じウェブページから引用した。

2014年3月時点で生活保護受給者数は約217万人（生活保護受給世帯数約160万世帯）であり、2011年7月に過去最高を更新して以降、増加傾向が続いている⁶（図5-3）。

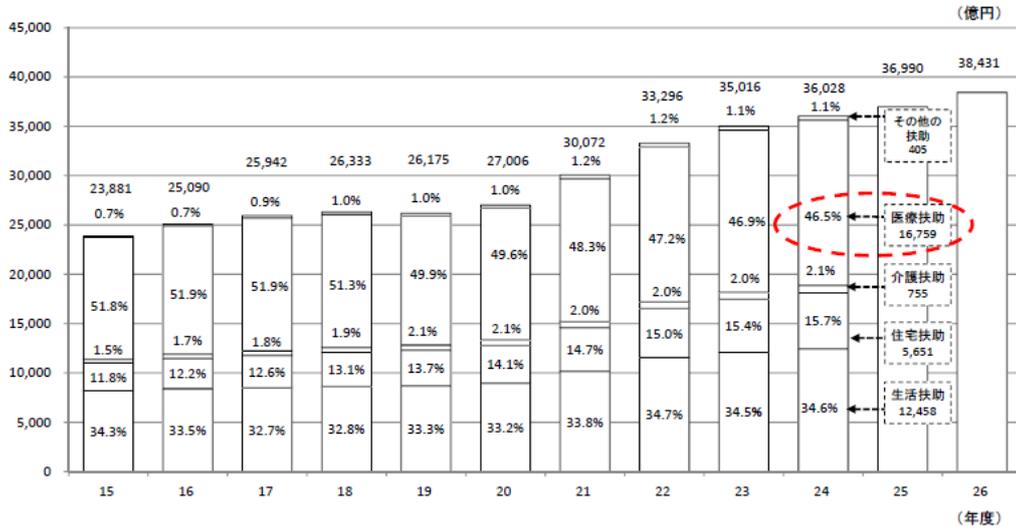


図 5-2：生活保護費負担金（事業費ベース実績額）の推移（単位：億円）

出典：社会保障審議会生活保護基準部会「資料2 生活保護制度の概要等について」2013年10月4日、<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126702>（最終閲覧日：2015/4/1）。

註1：施設事務費を除く。

註2：平成24年度までは実績額、25年度は補正後予算額、26年度は予算。

註3：国と地方における負担割合については、国3/4、地方1/4。

⁶ 厚生労働省社会・援護局保護課生活保護受給者の健康管理の在り方に関する研究会「資料2 事務局説明資料（第1回生活保護受給者の健康管理の在り方に関する研究会資料）」2014年9月8日

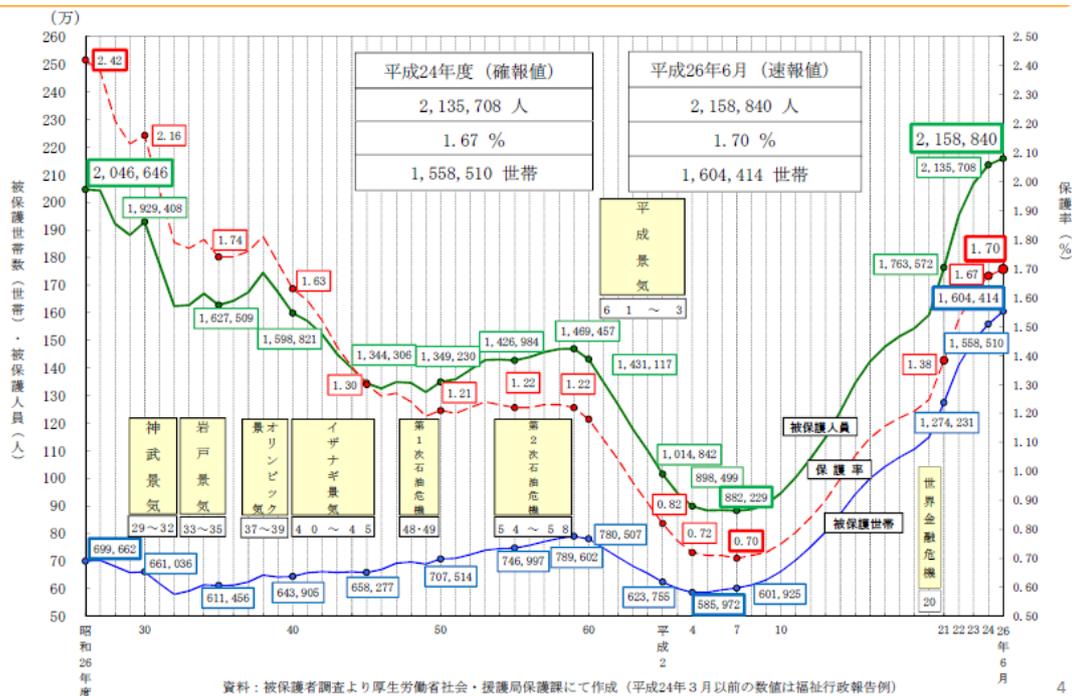


図 5-3：被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

出典：社会保障審議会生活保護基準部会「資料 2 生活保護制度の概要等について」2013 年 10 月 4 日、<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126702>（最終閲覧日：2015/4/1）。

1-3. 先行研究：生活保護の規定要因

それでは、前項でみたような受給者数や生活保護費の推移は、どのような要因に規定されるのか。生活保護については、その歴史的な展開[厚生省社会局保護課, 1981; 木村, 1981; 副田, 1995; 河合, 1998; 岸, 2001; 佐々木, 2007]、捕捉率の低さや親族の扶養義務をめぐるも問題など政策的な課題 [牧園, 1999; 埋橋, 2003; 橘木, 2004; 吉永, 2011; 内藤, 2012]に関する研究に加え、改正の過程と要因を丹念に追った研究[武智, 1988a, 1989b, 1989; 1996; 岩永, 2011]、社会運動の側から改正の過程を検討する研究[井上, 1980; 大山, 1980a, 1980b; 小川編, 1980; 大友, 2000]が重ねられている。

受給者数や生活保護費の推移が経済的な水準の影響を受けることは言うまでもないが、その他に政治的な要因により、受給者数を説明しようとする試みもある。武智秀之[1988a, 1988b]は、昭和 30 年代（1955 年～1964 年）前後の生活保護制度の行政過程を取り上げ、社会環境の変化に伴い行政組織がどのように対応したのかという点を検討した。具体的には、当時の生活保護費の増加に対して、ガイドラインの改訂では

なく、末端の官僚制の運用レベルで対応したことに注目し、なぜこのようなことが生じるのかを検討した。その結果、生活保護は再分配政策という意味では分権的であるが、機関委任事務という意味では集権的であるという二つの異なる特徴を備える。そのため、その権限構造から生ずる逆機能を調整機能で克服しようとしていると結論づけた。

岩永理恵[2011]は、生活保護基準の記載された実施要領などの資料を用い、第二次世界大戦以降、生活保護の最低基準がどのように変化してきたのかを検討した。その結果、1969年から1979年までを「高度経済成長後の取り残された生活保護」、1980年代を「『適正』を強調する生活保護の運用」、1990年代を「生活困窮者を放置する生活保護」、2000年代を「『身動きが取れない』生活保護」と区分した。全体として、受給者が増加した際に「適正化」と呼ばれる水際作戦を展開し、受給者を減少させようとしてきた様子が描かれた。そのような運用の過程では、生活保護法を所管する厚生労働省社会・援護局保護課が主導的な立場にあったことに注目し、「この組織及び官僚が、時々でどどのように立ち回ってきたかをたどることで、政策形成のかかなりの部分が捉えられる」と指摘した[岩永, 2011: 37]。

以上の研究の結果からは、生活保護の改定は予算の規模に規定される部分が大きく、またまたその改正の過程の中心にいるのは中央省庁であると理解されていることがわかる。

2.生活保護制度見直しの過程

2-1.生活保護見直しの背景

生活保護制度に関しては、2000年5月、社会福祉事業法の改正に際し、生活保護の在り方について十分検討すべき旨の国会の付帯決議が採択され、生活保護制度の見直しが議論の遡上に上がった。2003年6月、社会保障審議会の「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」において「生活保護制度については（中略）今後、その在り方についてより専門的に検討していく必要がある」と指摘され、さらに、骨太の方針（2004年版）において生活保護の適正な実施に向けた取り組みが必要である旨が指摘された。また、同年11月26日に発表された財政制度等審議会の「平成16年度予算の編成等に関する建議」では扶助費の見直しや加算の廃止を含めた「多角のかつ抜本的な改革」が必要であると指摘されている。

そのような政治的な流れの中で、2003年7月、社会保障審議会福祉部会において「生活保護の抜本的な見直しを議論する専門委員会の新設の決定」がなされ、8月には、社会保障審議会福祉部会の下に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置された。そのよ

うな見直しは社会保障費の削減を射程に含んだものであった。2003 年度以降の社会保障関係費は 2,200 億円の削減が目標とされ、生活保護制度もその対象となったのである。

2-2. 専門委員会での議論

2003 年 8 月、厚労省社会保障審議会のもとに岩田正美（日本女子大学人間社会学部教授）を委員長とする「生活保護の在り方に関する専門委員会」（以下、「専門委員会」と呼ぶ）が設置された。専門委員会は、学識経験者 8 名、自治体代表 2 名、救護施設長とケースワーカー各 1 名の計 12 名から構成された。専門委員会は、2003 年 12 月に中間取りまとめを公表し、2004 年の 12 月に最終報告書を公表した。

専門委員会の検討課題は二つである。一つ目は、生活保護基準の在り方の検討である。生活保護制度は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助等からなる。生活扶助には、70 歳以上の受給者に支給される老齢加算、18 歳以下の児童を養育する母子世帯に対して支給される母子加算が加算される。これらがどの程度の水準を維持すべきなのか検討課題となった⁷。二つ目は、制度全般の見直しである。制度へのアクセスのしやすさ、また出口つまり自立支援の在り方が問題となった[岩田, 2003: 4]。

専門委員会では、生活保護および自立支援プログラムは、基本的に国が責任を負って財政的な裏付けをとるべきであるという考え方で一致していた[岩田, 2005: 35]。しかし、現実には生活保護費の負担は、国 3/4、地方 1/4 であり、地方自治体も負担を負っている。そのため、財政的な裏付けが必要な地方自治体と権利という側面から生活保護を捉える委員の間で生活保護基準の見直しなどに対する考え方は分かれた。

それでは、生活保護基準のあり方の話題の中心となった老齢加算・母子加算の廃止をめぐる議論を確認しよう。中間取りまとめの作成に当たって、過半数の委員は老齢加算の廃止に慎重な態度を取った⁸。しかし、単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70 歳以上の者と 60 歳～69 歳の者との間で比較をすると、老齢加算の対象年齢である前者の消費支出の方が少ないことが認められた⁹。また、京極高宣委員（日本社会事業大学学長）

⁷ 2002 年の「被保護者全国一斉調査」によると、老齢加算の適用対象者は 270,146 人、母子加算の対象者は 80,168 人である（2002 年 7 月 1 日現在）。

⁸ 「老齢加算 政府元専門委員ら『復活すべきだ』『廃止』だけつまみぐい」『しんぶん赤旗』2011 年 1 月 27 日、http://www.jcp.or.jp/akahata/aik10/2011-01-27/2011012703_01_1.html（最終閲覧日：2015/08/17）。

⁹ 生活保護制度の在り方に関する専門委員会「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」2003 年 12 月 16 日（最終閲覧日：2015/08/17）。

は、他の社会保障制度との組合せも勘案する必要があることから、原則として加算というのは現在の生活保護体系ではあまり望ましくないと述べた¹⁰。このような議論を受け、中間取りまとめでは老齢加算について、「現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、加算そのものについては廃止の方向で見直すべき」と廃止の方向を打ち出した。ただし、その前提として、保護基準全体を改善し、高齢の受給者の生活レベルを加算がなくても維持できる水準にすること、また被保護世帯の生活水準が急激に低下することのないよう激変緩和措置を講じることを求めた。一方、母子加算については、他の制度との連携のあり方などについてさらなる議論が必要であるとの記載にとどまった。

最終報告書に向けた議論では、学識経験者やソーシャルワーカーを中心として、母子加算の廃止・削減に関する慎重な意見が相次いだ。例えば、大川昭博委員（横浜市福祉局ソーシャルワーカー）は、生活保護を長期間受けている母親が母子加算を廃止したからといって自立していくとは考えにくいと指摘した上で、「母子加算のような一人親家庭に対するプラスアルファの基準というのは、私は必要であると考え」と述べた。また、岡部卓委員（東京都立大学人文学部教授）は、母子世帯の養育環境や就労環境が厳しいことを指摘した上で、養育のコストについて積極的な優遇策を取るべきと述べた¹¹。

一方、自治体代表の松浦稔明委員（全国市長会社会文教委員会委員長および坂出市長）は、「この際、廃止をしてもやむを得ないのではないか」と述べ、母子加算の廃止に積極的な立場を示した。財源が限られているなかでいかに効果的に再分配を行うか、また生活保護は税金で運営されているにも関わらず、市民の理解が得られていない環境では、基準を「下げていかなければならない」と考えたためである¹²。同時期には、国から地方への補助金廃止や税源移譲を一体で進める「三位一体改革」と関連して、生活保護費の国庫負担率引き下げが議論されていた。また、現在は国の負担割合が3/4であるが、厚労省や財務省は国の負担率を2/3に下げて、自治体による自立支援強化を促し、生活保護費を抑制したいと考えていた[伊東, 2005: 1]。つまり、自治体は財政削減の強いプレッシャーを受けており、行政を預かる立場としては財政的な裏付けを取る必要があったのである。また、京極委員は、他の社会

¹⁰ 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「第17回議事録」2004年10月27日（最終閲覧日：2015/08/17）。

¹¹ 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「第14回議事録」、2004年7月14日（最終閲覧日：2015/08/17）。

¹² 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「第14回議事録」、2004年7月14日（最終閲覧日：2015/08/17）。

保障制度と組み合わせた時の母子加算の必要性という点から、原則として加算は望ましくないと述べた。例えば、保育所の例を挙げると、生活保護世帯では保育所は無料で利用できる。そのため全体をみると、加算がなくともある程度生活していける額が支給されているという考えであった。ただし、「加算に賛成の方の方が多そうなので、私は反対の意見をあえて述べさせていただきました、まとめるときは両論併記でも構わない」と述べ、歩み寄りを見せた¹³。

専門委員会の議論は全体を通して、国から財政削減の強いプレッシャーを受ける自治体代表と、財政問題という観点からではなく、権利の保障という側面から制度設計を考える研究者との間の考えの乖離が大きかった。そのため、報告書では、多くの論点について両論併記という形が取られている。委員長を務めた岩田正美は、報告書では制度全体を見直すには至らず、暫定的に緊急の課題を整理するに留まったと述べた[岩田, 2005: 35]。報告書は2004年12月に取りまとめられ、2005年2月9日に親部会である社会保障制度審議会福祉部会に報告された。

2-3. 報告書を受けた制度の見直し

専門委員会の報告書を受けて、2004年、生活保護制度の見直しが始まった。2005年からは、自立支援の強化の一環として、自治体に対して「生活保護自立支援プログラム」の策定が求められるようになった。このプログラムは、自治体や福祉事務所・ハローワークと連携し、生活保護受給者の中で稼働能力を有する者に対して、早期に適正な就労支援を行うものである。厚労省の調査によると、2005年12月時点で、34%（285）の自治体で「少なくとも1つのプログラム」を策定している一方で、66%（543）の自治体では策定されていなかった¹⁴。

生活保護基準の見直しについては、①生活保護基準の見直し（多人数世帯の基準の適正化）、②老齢加算の段階的廃止、③母子加算の段階的廃止、④高校就学費用の給付などが実施された。まず、老齢加算は2004年度から、3年間かけて段階的に廃止された。これは、廃止の方向で検討すべきとした中間とりまとめを受けたものである。母子加算は、加算の支

¹³ 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「第17回議事録」2004年10月27日（最終閲覧日：2015/08/17）。

¹⁴ 全国福祉事務所長会議「行政説明（1）生活保護の自立支援」2007年4月23日、<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/z-fukushi/index.html>、（最終閲覧日：2015/08/18）。

給対象となる子どもの年齢を 18 歳以下から 15 歳以下へ引き下げ、16 歳から 18 歳の子どもを養育する親が支給対象外となった。支給対象外となった世帯の生活水準が急に低下することのないように、2005 年から 3 年かけて段階的に廃止された。15 歳以下の子どもを養育するひとり親世帯についても、2006 年度以降、自立支援プログラムの定着度合等を見据えつつ見直しをすることに決定した。また、高校就学費用の支給が 2005 年度より開始された [伊東, 2005: 6-7]。

以上のような政策転換は、給付抑制を伴うワークフェア的改革の一環として位置づけられる [宮本, 2008: 150]。ワークフェア的改革としては、生活保護プログラムの導入など、就労を通じた自立支援を目的とした制度の設計が目指された。一方、給付抑制の流れとしては、生活保護基準の見直しや各種加算の廃止によって、社会保障予算の圧縮が目指された。具体的にみると、2004 年度予算では、2,200 億円の社会保障関係費の削減目標に対して、老齢加算の廃止で 167 億円が削減された。母子加算の廃止等では、2007 年度予算で 420 億円、2008 年度予算で 50 億円が削減された [大里, 2009: 70]。母子加算の廃止に伴い、高校就学費用の支給が開始され、2005 年予算で 44 億 5,000 万円が計上された。しかし、これは自治体減免がなされている公立高校の場合は支給されない等の規定があるため、一月あたりの支給額は減額になる場合が多い¹⁵。つまり、全体としては、就業支援策に先んじた予算の圧縮の色調が強い内容であった。

3. 加算の復活を求める過程

3-1. 見直しに対する反応

既に述べた通り、中間とりまとめを受けて、老齢加算は 2004 年から 3 年間をかけて段階的に廃止された。また、最終報告書を受けて、母子加算は 2005 年から 3 年かけて段階的に廃止された。これらの手続は法改正ではなく、実施要領の改訂で対応された。生活保護法で、生活保護基準は厚生労働大臣の定める基準によって（行政的な裁量）によって決定されると定められているためである（生活保護法第 8 条）。

小島比登志（厚生労働省社会・援護局長）は、2005 年 3 月の厚生労働委員会において、老齢加算は「高齢者の生活実態を踏まえて」段階的に廃止することに決定したと述べた¹⁶。また、母子加算についても同様の考え方の下で廃止されている。安倍晋三（内閣総理大臣）

¹⁵ 『第 162 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 3 号』2005 年 3 月 15 日。

¹⁶ 『第 162 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 3 号』2005 年 3 月 15 日。

は、生活保護の基準額は母子世帯全体の平均所得層の消費水準を上回ると指摘した上で、今回の見直しは生活保護を受ける母子世帯と受けていない母子世帯の公平性を確保する目的であるとした¹⁷。また、ハローワークや自治体を通じた就労支援策が大きな成果を挙げていることを強調し、就労支援や自立支援に取り組んで行くと述べた¹⁸。

このような対応には、専門委員会の委員の一部からも疑問の声が上がった。委員の一人である布川日佐史（静岡大学人文学部教授）は『老齢加算・母子加算・生活保護基準の検証に関する論争点』という論文を作成し、厚労省の行った老齢加算・母子加算の廃止は、専門委員会の中間取りまとめ・最終報告書の提起した内容とは異なることを確認した¹⁹。例えば、老齢加算については、加算という形が妥当かどうかは別として、廃止だけが先行しないように一時扶助を含めた激変緩和措置を講じることを求めた布川委員に対して、厚労省社会・援護局保護課課長は「適切な対応をしたい」と述べていた。しかし、実際はそのような措置がとられることはなかった。そのような事実を踏まえ、「(1) 厚労省は専門委員会の提起と異なることをした。(2) 専門委員会に出された資料からは、厚労省が行ったことを正当化できない」と結論づけた[布川, 2008]。また、他の委員からも、両論が併記された報告書から加算の廃止だけが「つまみ食い」されたという意見が上がった²⁰。

生活困窮者を支援する団体からも、大きな反応があった。例えば、公的扶助問題研究会（以下、「公的扶助研」と呼ぶ）らは「生活保護の在り方に関する専門委員会への批判と対案」[浦田, 2005]、日本社会福祉会は「生活保護制度の見直し及び制度運用の在り方と自立支援に関する意見について」（2005年4月22日）、新宿ホームレス支援機構は「新宿ホームレス支援機構から『生活保護制度の在り方に関する専門委員会』への要望書」（2004年3月17日）などを公表した。一例として、公的扶助研は、次のように述べ批判している[浦田, 2005]。

こうゆう中（引用者註——規制緩和や行政改革の進展）で設置された「生活保護の在り方に関する専門委員会」は、当初から社会保障・社会福祉構造改革という政治的目的と狙いを持っていた。タテマエとキレイゴトは別にして、本音としては「老齢加算等の扶助基準」につ

¹⁷ 『第166回国会参議院本会議会議録第3号』2007年1月30日。

¹⁸ 『第166回国会衆議院予算委員会会議録第7号』2007年2月30日。

¹⁹ なお、生活保護基準の検証の問題点としては竹下・大友・布川・吉永[2004]を参照とされたい。

²⁰ 「老齢加算 政府元専門委員ら『復活すべきだ』『廃止』だけつまみぐい」『しんぶん赤旗』2011年1月27日、http://www.jcp.or.jp/akahata/aik10/2011-01-27/2011012703_01_1.html（最終閲覧日：2015/08/17）。

いて「見直し」という使命をもった「委員会」として設置されたのである。（引用者註--中略）これだけ真剣な議論が行われたにも関わらず、事務局（引用者註--厚生労働省）が「結論先にありき」の姿勢で、予定された（？）内容の意見だけを「つまみ食い」して拾い出して、「報告」しようとしたことが、せつかくの真剣な議論を貶めることになったのは全く残念である。

3-2.紛争の規模の拡大の過程：審査請求から裁判へ

2004年以降、受益者団体を中心として、給付水準の見直しに対する抗議が行われた。2004年5月、同年4月から老齢加算が減額されたことに抗議して、全国で一斉に審査請求が行われた。審査請求は、保護の実施機関が行った処分に不満がある者が、処分の撤回を求めて都道府県知事に対し審査を請求することができる制度である（生活保護法第64条）。審査請求を経ても不服がある者は、さらに厚生労働大臣に対して再審査請求を行うことができる（生活保護法66条）。また、生活保護法に基づき行われた処分に関する訴訟は、審査請求を経た後にのみ提起することができる（生活保護法69条）。

2004年以降、「全国生活と健康を守る会連合会」（全生連）、またその地方組織である各地の「生活と健康を守る会」によって、審査請求・訴訟運動が開始された。生活と健康を守る会は、1954年に結成され、低所得者を中心に地域住民で組織をしている全国組織である。全国で約7万世帯の会員を擁し、全国の自治体の約1割強の市区町村で組織が存在する。週刊で「守る新聞」という新聞を9万部発行している²¹。戦後の公的扶助運動を主導してきた団体であり、訴訟を中心とした運動の経験もある²²。

全生連は、老齢加算・母子加算の復活など生活扶助基準の引き下げの撤回を求めて活動した[前田, 2009: 5]。以下、審査請求の概要を確認する。2004年5月、同年4月から老齢加算が減額されたことに対する審査請求が開始された。2004年9月現在で、全国20都道府県で624件に達した²³。母子加算については、2007年、北海道から鹿児島県まで合計145人が審査請求を行った[社会保障, 2007: 35]。2009年5月15日には、母子加算全廃に対する抗議として「全国一斉審査請求の日」と呼ばれる一斉審査請求が行われた。北海道から鹿児島まで16都道府県140人が審査請求を行い²⁴、最終的には、19道府県180人にまで広がった[前田,

²¹ 『第162回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号』2005年3月30日。

²² 訴訟運動などの詳細は全国生活と健康を守る会連合会[2004]が詳しい。

²³ 「最低生活費、譲れぬ線は生活保護の老齢加算、減額」『朝日新聞』2005年5月10日朝刊（東京本社最終版）。

²⁴ 新潟県健康と生活を守る会 <http://niiगतakenseiren.iinaa.net/katsudou.html>（2013年10月3日確認）。

2009: 6]。

このような活動に対して、厚生労働省社会・援護局保護課は「老齢加算の関係で一気に不服申立てが増えた」と認識していた²⁵。ただし、尾辻秀久（厚生労働大臣）は、「憲法 25 条、すなわち健康で文化的な最低限度の生活保障を目的とする法の趣旨を逸脱するものではない」という認識を示した²⁶。また、小泉純一郎（内閣総理大臣）も、セーフティネットの整備は政治の重要な仕事であると認めた上で、「どんどん能力のある人はみずからの能力なり経営手腕なりを発揮して伸びていくのは私は構わないと思っております。成功者の足を引っ張って言うのはよくない。（引用者註---中略）仮に格差が広がっても、私は悪いことではないと思っているんです」と述べ、話題を呼んだ²⁷。

もっとも、審査請求は棄却される割合も高い。2005 年から 2010 年にかけて、審査請求が容認される割合は 1 割以下であった²⁸。生活保護についても同様であり、北海道では 2007 年度に 35 人が審査請求を行い、すべて棄却された²⁹。審査請求が棄却された後の 2005 年以降には、北海道から熊本まで 10 都府県で、裁判に向けた支援組織や原告、弁護士の組織化が進んだ³⁰。老齢加算は 101 人（2012 年 4 月 3 日現在）、母子加算は 13 人（2007 年 11 月現在）が提訴した³¹。このような活動について、細川久美子（北海道生活と健康を守る会副会長、当時）は、「裁判闘争にむけて裁判闘争を『支援する会』を結成し、朝日訴訟に続く、社会保障・生活保護制度を守る生存権裁判として会をあげて運動していくこととなります」と述べている[細川, 2007: 23]。裁判は、自治体を対象とした行政訴訟であり、2005 年 4 月の京都での提訴を皮切りに同年 7 月には秋田県、12 月には広島県、2006 年 2 月には新潟県、同年 3 月に福岡県と提訴が続いた。2007 年 4 月には、この裁判を支援する目的で「生存権

²⁵ 「生活保護減額・却下へ不服申し立て、2 年で倍増 835 件 05 年度分、朝日新聞社調査」『朝日新聞』2006 年 7 月 16 日朝刊（3 総合、東京本社最終版）。

²⁶ 『第 162 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 3 号』2005 年 3 月 15 日。

²⁷ 『第 164 回国会衆議院予算委員会会議録第 20 号』2006 年 3 月 2 日。

²⁸ 容認される割合は、『福祉行政報告例』の「係争処分の取消」及び「係争処分の変更」の合計から算出した。

²⁹ 「母子加算削減に不服審査を請求 知事に受給者 23 人 /北海道」『朝日新聞』2008 年 5 月 16 日朝刊（北海道支社版）の記事より算出。

³⁰ 生存権裁判を支える会の立ち上げ時期と裁判の進行状況は、全国生活と健康を守る会連合会のウェブページ (<http://www.zenseiren.net/>) にて随時確認できる（最終閲覧日：2013/10/9）。

³¹ 老齢加算の原告数は、全国生活と健康を守る会連合会「生存権裁判の提訴・判決等進行状況」<http://www.zenseiren.net/>（2013/10/9）から算出。母子加算の原告数は、舟木[2007]及び「『母子加算減額は違法』道内初、9 人提訴 札幌・釧路地裁 /北海道」『朝日新聞』2007 年 12 月 22 日朝刊（北海道支社版）を合算した。

裁判を支援する全国連絡会」（以下、「生存権裁判を支える会」と呼ぶ）が結成された[福祉のひろば, 2007]。

古くは朝日訴訟に想起される通り、生活保護基準の妥当性を問う目的で裁判という手法が取られることは珍しくない。これらの裁判は、国の生活保護基準の切り下げに対応して行われてきたという歴史的な特徴があり、老齢加算・母子加算の裁判もその流れのなかに位置づけられる[竹下, 2009a]。しかし、単独で行われることが多かったそれまでの裁判と比べて、全国各地で同種の裁判が生活保護の利用者が集団で提訴していることから、この時期の生活保護裁判は、「第4の波」³²と評価すべき新しい訴訟とされている[木下・尾藤, 2006: 242-243; 竹下, 2009a; 吉永, 2009]。つまり、団体が裁判を通じて、紛争の規模の拡大を生じさせていた。

このような紛争の拡大を可能にした背景には、福祉団体、労働組合、法律家との間で、「反貧困」をキーワードとしてネットワーキングが進んだことがあった。象徴的なのは、2007年4月の「反貧困ネットワーク」準備会の結成である。この準備会は、宇都宮健児（弁護士）が代表を務め、労働団体（10団体/人）、福祉団体・市民団体（17団体/人）、法律家（2人）、福祉団体・市民団体・労働団体に参加している法律家（4人）など計42の個人・団体から構成される³³。この団体には、生活保護裁判の運動を主導する全生連の辻清二、生存権裁判を支える会の佐藤幸樹も参加していた。また、ひとり親家庭の支援を行う赤石千衣子（しんぐるまざあず・ふぉーらむ、ふえみにん）、障害者団体からは山本創（DPI日本会議）、生活困窮者を支援する渡辺潤（全国公的扶助研究会）などの福祉団体に加え、全生連の伊藤圭一など労働組合も参加していた³⁴。

従来、福祉団体は分野別に行動することが多かったが、「反貧困」という共通して問題と考えるアイデアを設定することで、協調することができた。反貧困ネットワークに参

³² 生活保護や障害者に関連する訴訟の支援に長年携わってきた竹下義樹（弁護士）は、小川政亮の研究に拠りながら、生活保護裁判を①1960年代前半（人間裁判・朝日訴訟など。「生存」を問うた時代）、②1960年代後半～1970年代初頭（「平等」を求めた時代）、③1990年代～現在（福祉思想が発展した時代）、④2000年代～現在（貧困の広がりの中で生活保護基準を集団で問う時代）という4つの時期に区分した[竹下, 2009]。保護基準の改定に対応して大規模な裁判運動が生じてきた。しかし、これらの事件は、朝日訴訟以来初めて、生活保護基準自体の違憲、違法性を正面から争う意味で「生存権裁判」と呼ばれている[木下・尾藤, 2006]。

³³ 2007年7月1日に反貧困ネットワーク準備会により開催された「もうガマンできない！広がる貧困」というイベントのビラから算出した。

³⁴ 2007年7月1日に反貧困ネットワーク準備会により開催された「もうガマンできない！広がる貧困」というイベントのビラにて確認した。

加した団体は多様であるが、貧困やその原因を個人の帰す考え方（自己責任論）への反発があるという点で一致していた[赤石, 2008: 27]。

このようなアイデアを提唱したのは、生活困窮者の支援を行っている湯浅誠（もやい）であった。湯浅は長くこの問題に取り組むなかで、障害者や高齢者など社会保障制度による保護が十分でない人たちにとって2番目あるいは3番目に重要な問題として「貧困問題」があることに気が付いたという。例えば、障害者団体の職員に障害者にとって最も重要な問題は何かと問えば、障害者年金や障害者自立支援法の問題だと答える。しかし、2番目か3番目には、必ず生活の問題、すなわち貧困の問題が出てくる。高齢者についても同様であった。そのため、「貧困問題」というアイデアを全面に立てれば、団体間でつながることが可能ではないかと考えた。竹下義樹（弁護士）、三澤了（障害者インターナショナル日本会議議長）、河添誠（首都圏青年ユニオン書記長）、赤石千衣子（しんぐるまざあず・ふぉーらむ）、梶屋大輔（グッドウィルユニオン）などに打診すると、みんな2つ返事で同意した[湯浅, 2012: 88-91]。また、当時は法律家の間でも福祉の問題に対する取り組みが進んでいた[湯浅, 2006: 第5章]。生活保護や生活困窮者の問題、障害者の問題、ひとり親家庭の問題、労働運動など、福祉の対象ごとに分断されていた活動を、「貧困問題」と再定義することで、紛争の拡大・転移に成功したのである。これに伴い、裁判を中心としていた生活困窮者の問題も、ひとり親世帯や労働運動と合流した。

3-3.政治的機会構造の変化：ねじれ国会へ

反貧困ネットワーク準備会は、2007年5月から7月にかけて、来る参議院選挙に向けて「参院選前キャンペーン」を開催した³⁵。同年7月1日には、「もうガマンできない！広がる貧困」という反対集会が開かれ、母子加算の廃止も議題となった[社会保障, 2007]。

2007年7月には、政治の側に変化があった。参議院選挙において参議院の第一党は母子福祉に対して相対的に理解のある民主党が第一党となっていた。同年9月に行われた総裁選の中で、福田康夫は選挙の敗北の一つの原因が社会保障改革に対する評価であるという認識のもと³⁶、社会保障費の圧縮に慎重な発言を繰り返した³⁷。さらに、福田内閣組閣の際

³⁵ 反貧困ネットワーク「これまでの主な活動」<http://antipoverty-network.org/activity/history>（最終閲覧日：2015/8/19）。

³⁶ 「自民総裁選、福田氏優位動かず、麻生氏と一騎打ち」『日本経済新聞』2007年9月15日朝刊（縮刷版）。

³⁷ 「歳出削減、後退か 消費増税「いずれ」 重点分野、具体像示さず 福田・自民総裁

の与党合意の中で、公明党が障害者自立支援法の見直しや児童扶養手当の削減凍結を打ち出した³⁸。また、参院選前には、2008年度予算において生活保護や診療報酬も削減候補に挙がったが、厚労省の幹部は「今回の選挙結果を見れば無理」との見方を示した³⁹。

2007年11月14日、生存権裁判を支える会によって、厚労省に対する要望活動、国会内集会、国会議員陳情が行われた。北海道、青森、新潟、東京、京都、兵庫、広島の原告9名を含む100人余りが参加した。国会内集会には、森まさ子（自民党）、筒井信隆（民主党）、小池晃（共産党）、福島みずほ（社民党）が出席し、挨拶をした⁴⁰。また、同年11月27日には、反貧困ネットワークの主催で、「『もうガマンできない！広がる貧困』11・27院内集会」が開催された。民主党からは前川清成、小宮山洋子、社民党からは福島みずほ、日森文尋、保坂展人、阿部知子、近藤正道、共産党からは吉井秀和、仁比聡平が出席していた。また、自民党からも後藤田正純が出席していた。後藤田議員は、現実には貧困が問題になっているということは政治的不作為を意味し、責任は重いと述べた。阿部知子議員によると「反貧困という集会が国会内で開かれたことは初めて」であった⁴¹。徐々に、貧困問題が問題として国会議員の間にも認識されてきた様子がわかる。

このような流れを受けて、民主党は「民主党政策 INDEX2008」のなかで、「母子加算の廃止に反対し、ひとり親家庭の子が安心して暮らせるよう、必要な給付額を支給します」と公表した⁴²。

4.政治的機会構造の変化：民主党政権下での見直し

4-1.母子加算の復活

2009年4月1日には、支援する会の主催で「母子加算をもとに戻せ院内集会」が開催された。この院内集会では高橋千鶴子（日本共産党・衆議院議員）も参加していた。同日には、

誕生」『朝日新聞』2007年9月24日朝刊（東京本社最終版）。

³⁸ 「政権協議、与党、衆院選へ危機感——公明、痛み緩和の成果狙う」『日本経済新聞』2007年9月25日朝刊（縮刷版）。

³⁹ 「概算要求基準で政府・与党合意、歳出改革、正念場続く——社会保障費抑制焦点に」『日本経済新聞』2007年8月9日朝刊（縮刷版）。

⁴⁰ NPO 朝日訴訟の会「自民・民主・共産・社民の議員が挨拶：生存権裁判で初の中央行動」2007年11月18日、http://asahisoshu.or.jp/report/2007/11/post_16.html（最終閲覧日：2013/12/18）。

⁴¹ レイバーネット「『もうガマンできない！広がる貧困』11.27院内集会の報告」<http://www.labornetjp.org/news/2007/1127shukai/>（最終閲覧日：2015/08/19）。

⁴² 民主党「ひとり親世帯の子どもたちの窮状を救うため『母子加算復活法案』を提出」2009年6月4日、<http://archive.dpj.jp/news/?num=16136>（最終閲覧日：2015/08/19）。

宇都宮健児（弁護士、反貧困ネットワーク代表）、小川政亮（生存権裁判を支援する全国連絡会会長・日本社会事業大学名誉教授）、湯浅誠（もやい、反貧困ネットワーク事務局長）らが呼びかけ人とり、「生活保護の老齢加算・母子加算を元にもどすことを求めるアピール」が公表された。これに対して、253人の個人、24団体から賛意が示された（2009年7月末現在）。地方議員もあわせると、22名の政治家も賛同していた。うち、19名が国会議員であり、民主党6名、社民党1名、共産党11名であった。民主党からは、大河原雅子、藤本祐二、森田満寿美、山田正彦、柚木道義、円より子が名を連ねた。

しかし、厚労省の立場が大きく変化していたわけではない。同日開かれた衆議院厚生労働委員会では、高橋議員が院内集会で寄せられたひとり親家庭の母の手記を引用し、舛添要一（厚生労働大臣）に母子加算の復活を訴えた[前田, 2009: 7]。舛添大臣は、困っている人をあらゆる手段で支えていくのが原則としながらも、母子加算の廃止の前提として生活保護を受給する母子世帯とそれ以外の母子世帯の消費水準が逆転したという問題があることから、公平性の観点から妥当な判断だったと述べ、従来の厚労省の主張を崩さなかった⁴³。

2009年5月、民主党は同党の厚生労働部会の下に「母子加算の復活を目指すワーキングチーム」（以下、「ワーキングチーム」と呼ぶ）（主査・長妻昭政調会長代理、副主査・山井和則）を設置した。同年5月25日に開催されたワーキングチームによる当事者ヒアリングでは、生活と健康を守る会の支援を受けた札幌、京都、福岡の原告がそれぞれ意見を述べた[前田, 2009: 7]。ここでの議論を踏まえて、6月4日、民主党、社民党、国民新党、共産党の野党4党でいわゆる「母子加算復活法案」（生活保護法の一部を改正する法律案）を議員立法で提出した。法案提出者は、長妻昭、川内博史、山井和則らである⁴⁴。しかし、与党は法案の審議入りを認めなかったため撤回され、6月16日には4党が多数派を構成する参議院に改めて提出され、可決された。所要財源は、180億円と見積もられ、最終的に廃案にはなったが、民主党の社会保障制度に対する態度を示した[山口, 2012: 第3章]。

2009年8月の衆院選では、自民党、民主党ともに社会保障政策が中核的なテーマとなった。特に生活保護に対する両党の態度は対物的であった。民主党は、マニフェストの目玉政策の一つとして生活保護の母子加算を掲げた。一方、舛添厚労大臣は、自民党のマニフェストについて、国民に聞こえがいい政策ばかりを並べるべきではないと述べ、社会保障の

⁴³ 『第171回国会衆議院厚生労働委員会会議録第6号』2009年4月1日。

⁴⁴ 民主党「ひとり親世帯の子どもたちの窮状を救うため『母子加算復活法案』を提出」2009年6月4日、<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=16136>（最終閲覧日：2015/08/19）。

基本である自助・共助・公助の枠組みのなかで政府を位置づけるべきであると主張した。特に、生活保護の母子加算を例として取り上げ、「今の経済情勢でさらに加算していることを国民が納得するとは思えない。『働かざるもの食うべからず』という自助の精神は必要だ」と述べた⁴⁵。また、民主党の政策に対しては、「現金支給では子どもの教育費にきちんと使われるかわからない」と批判した⁴⁶。

2009年8月に行われた衆議院選挙で、民主党は母子加算の復活をマニフェストに掲げて戦い、政権交代を果たした。9月16日、民主党の代表である鳩山由紀夫が内閣総理大臣に任命され、民主党、社民党、国民新党の三党による連立内閣が発足した。これに伴い、かねてより生活困窮者の問題に関心を寄せていた長妻昭が厚生労働大臣、山井和則がその下で政務官に就任した。8月31日、民主党は今年度中に母子加算を復活させる方針を固めた。対象や約10万世帯、予算額は10月からの半年で約90億円を見込んでおり、山井が厚労省の担当者と協議を行った⁴⁷。9月18日、長妻は母子加算の年度内復活を明言した⁴⁸。

しかし、母子加算の復活に必要な財源の確保をめぐる財務省との調整は難航した。財務省は母子加算の復活や肝炎対策は認めたものの、それと引き換えに生活保護の高校就学費用などを廃止することを迫った。10月20日の午後、長妻は就学費用の廃止に反対の意を表明したが、財務省は廃止の意向が強く、藤井博久（財務大臣）は鳩山の側近である平野博文（官房長官）の同意も取り付けた[村田, 2010]。

10月21日の午前、厚労省・財務省の副大臣・政務官による交渉も決裂し、午後に長妻が藤井に会談を申し入れたが藤井は面会を拒否した⁴⁹。長妻は首相官邸に事前連絡なしに訪問し、鳩山首相に「直訴」した。鳩山がバーターなしの母子加算の完全復活を支持したため、藤井ら財務省側もこれを受け入れた[村田, 2010]。同年12月1日から母子加算を復活する告示を公布し、2010年4月1日以降の母子加算の復活を決定した。これに伴い、2010年4月1日、厚労省と全国生存権訴訟原告団及び弁護団は「基本合意書」を取り交わし、係属中の

⁴⁵ 「『聞こえよい政策財政減ぼす』：社会保障政策、厚労相に聞く、医療費の効率化必要」『日本経済新聞』2009年7月30日朝刊（縮刷版）。

⁴⁶ 「（09総選挙）自民・舛添厚労相が来県、街頭演説で民主党を批判」『朝日新聞』2009年8月9日朝刊（東京本社最終版）。

⁴⁷ 「概算要求抜本見直し 予算の年度内決定微妙か」『読売新聞』2009年9月1日朝刊（縮刷版）。

⁴⁸ 「（変わる？安全網）高齢加算、置き去りなの？生活保護『母子だけ復活』」『朝日新聞』2009年10月14日朝刊（大阪本社最終版）。

⁴⁹ 「鳩山首相、調整を促す 来年度なお火種 母子加算」『朝日新聞』2009年10月22日朝刊（東京本社最終版）。

訴訟のうち母子加算の復活を求める訴訟を取り下げた⁵⁰。

4-2. 老齡加算の廃止

一方、母子加算とは異なり、老齡加算は復活することがなかった。政権交代前の2009年6月に開催された生存権裁判の集会には、当時母子加算の復活を目指すワーキングチームの主査を務めていた長妻が「母子加算の復活を突破口に、老齡加算の復活も目指したい」というメッセージを寄せた⁵¹。このことから、民主党のなかに老齡加算の復活を目指すという考え方自体はあったことがわかる。しかし、政権交代後の2009年9月18日、長妻は老齡加算の復活は考えていないと述べた⁵²。これは、当時厚労省が母子加算を復活させる方向で財源確保に動いており、代わりに老齡加算は見送られたためであった⁵³。

翌年、2010年6月14日、老齡加算を廃止したのは生存権を侵害し違憲だとして、北九州市の70～90歳代の39人が同市に保護費減額の取り消しを求めた訴訟の控訴審判決が、福岡高裁であった。古賀寛裁判長は「老齡加算廃止について国の検討は不十分で、減額は生活保護法違反」と述べた上で、原告側請求を棄却した一審・福岡地裁判決を取り消し、同市に減額処分取り消しを命じた。それまで全国8地裁に起こされていたが、原告側勝訴は初めてであった⁵⁴。

これを受けて、翌6月15日の国会では、日本共産党の市田忠義議員は、老齡加算の廃止は不当だとの判決が示されたことを指摘した上で、上告を断念し、高齡加算の復活をすべきだとの考えを示した。これに対して菅直人（内閣総理大臣）は、被告自治体は北九州市であるが国は助言を求められていると認めた上で、「老齡加算について現在復活させると判断する状況にありません」と述べた⁵⁵。6月25日、北九州市は厚労省との協議を踏まえ、最高裁へ上告したと発表した。この決定について長妻は、「老齡加算復活は生活保護を受けていな

⁵⁰ 「基本合意書」2010年4月1日、<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000005ggy-img/2r98520000005gsg.pdf>（最終閲覧日：2015/08/19）。

⁵¹ 「高齢者の貧困考える 老齡加算復活へシンポ 裁判原告ら」『しんぶん赤旗』2010年6月11日 http://www.jcp.or.jp/akahata/aik10/2010-06-11/2010061114_01_1.html（最終閲覧日：2015/08/19）。

⁵² 「（変わる？安全網）老齡加算、置き去りなの？生活保護『母子だけ復活』」『朝日新聞』2009年10月14日朝刊（大阪本社最終版）。

⁵³ 「生活保護費、老齡加算、復活見送り、来年度、厚労省方針——母子加算を優先」『日本経済新聞』2009年10月5日朝刊（縮刷版）。

⁵⁴ 「生活保護、老齡加算減額取り消し、北九州市処分福岡高裁判決、原告側が逆転勝訴」『日本経済新聞』2010年6月14日夕刊（西部）。

⁵⁵ 『第174回国会参議院本会議会議録第28号』2010年6月15日。

い人との整合性もある。最低生活水準について国として議論している」と述べた⁵⁶。つまり、老齢加算については、過去の生活保護制度の運用の展開と同様に、受益者団体の働きかけや政治的機会構造の変化を超越して、予算の問題が老齢加算の廃止を規定したことがわかる。

5.小括

本章では、生活保護制度改革を事例として、生活保護制度がどのように変化したのか、またその過程で受益者団体はどのような役割を果たしたのかを検討した。

2000年代、自民党を中心とした連立政権下において、社会保障関係費の2,200億円削減が目標とされたことなどを受けて、利用者が増加している生活保護の見直しが政治の俎上上がった。2003年、それを具体化するために設置された「生活保護制度の見直しのために設置された生活保護制度の在り方に関する専門委員会」では、財政圧縮の強いプレッシャーを受ける地方自治体と権利としての生活保護制度の在り方を考える学識経験者との間での調整が難航した。そのような力学の結果として、委員会の最終報告書では、母子加算・老齢加算の見直しを含む多くの項目で、両論併記という形がとられた。報告書を受けて、2004年以降、厚労省は就労支援策に先んじた老齢加算・母子加算の段階的な廃止を実施した。これらの加算の廃止によって、2,200億円という社会保障関係費の削減目標を達成しようとしたのである。

この廃止に対して、福祉団体はどのような活動を展開したのであろうか。まず、「全国生活と健康を守る会連合会」などの生活困窮者を支援する団体を中心として、審査請求・訴訟運動が展開された。当初は、全生連のみを中心として、「生活困窮者」の問題として扱われていた。しかし、2007年頃には、全生連や裁判を支援する会だけでなく、高齢者団体、一人親を支援する団体、学識経験者、法律家、労働組合などから構成される「反貧困ネットワーク」準備会が結成された。これは、「貧困問題」とテーマを再設定することが、それまで分野ごとに分断していた活動の合流を可能とした。これは、生活保護という限定された分野で行われていた紛争が転移し、アクターが拡大していく過程と理解することができる。

また、政治的機会構造という側面からみると、以上の活動に伴い、民主党や自民党に対しても働きかけを行うことが可能となった。2008年には、民主党は母子加算の復活を党の目玉政策として掲げるまでになった。これは、民主党との間に同盟関係を形成する過程である

⁵⁶ 「老齢加算訴訟、北九州市が上告」『日本経済新聞』2010年6月25日夕刊。

と理解することができる。そのような活動の積み重ねは、2009年夏、政権交代という政治的機会構造の変化に伴い花開くことになる。2009年12月、民主党政権を中心とした連立政権下で、母子加算は復活した。

母子加算の復活自体は、自・公政権下で廃止された政策を復活させたものであり、生活保護制度が拡大したとは言えない。老齢加算の復活が実現していないことからわかる通り、予算が確保できるかどうかという点が政策を規定する部分も大きい。しかし、受益者団体の働きかけや政治的機会構造の変化が、自・公政権下での新自由主義化の動きに抗する機会を与えたことがわかる。

第6章 障害者福祉施策

：障害者自立支援法から障害者総合支援法へ至る政策過程

はじめに：障害者自立支援法の背景¹

障害者福祉の分野では、1970年に公布された心身障害者対策基本法（1993年に障害者基本法へ改正）に、その基本理念と制度の大枠が規定されている。基本理念のもと、具体的な生活支援サービスは、1946年公布の旧生活保護法（1950年に現行の生活保護法へ改正）、1947年公布の児童福祉法、1949年公布の身体障害者福祉法、1950年の精神衛生法（1987年に精神保健法へ、1995年に精神保健及び精神障害者福祉に関する法律へ改正）、1960年公布の精神薄弱者法（1999年に知的障害者福祉法へ改正）、2005年公布の発達障害者支援法などの個別の政策に基づいて提供されている²。

サービス提供に際しては、行政が必要なサービス内容と水準を決定する「措置制度」が長らく利用されてきた。しかし、社会福祉基礎構造改革に伴い、2003年4月、障害者自らがサービスを選択する「支援費制度」が導入された。対象となったのは、身体障害者と知的障害者である。社会福祉基礎構造改革とは、介護保険が目指した普遍主義的な改革を、より広く社会福祉制度全般にひろげ、措置制度を前提になりたっていた福祉の制度を抜本的に改革していくことを謳ったものであり[宮本, 2008: 156-157]、障害者福祉施策もその一環として制度改革が行われた。

支援費制度は、障害者のもつ福祉支援の需要を掘り起こした。このことに伴い、制度を運営する上で、財政上の問題が生じた。支援費制度は、施設の指導員・介護職員・看護師・理学療法士・作業療法士等の人件費などが含まれる「施設訓練等支援費」と、居宅介護（ホームヘルプサービス）や短期入所（ショートステイ）などが含まれる「居宅生活支援費」の二つによって構成される。2005年度予算でみると、施設訓練等支援費に約2,902億円、居宅生

¹ なお、日本の障害者運動が一部の地方自治体レベルでは達成されても、中央政府に届くのが遅れたのが特徴の一つであることからわかる通り [要田, 2004: 118]、地方自治体によって独自のサービスが提供されていることもある。都道府県・市区町村ごとの独自プログラムについては、内閣府「障害者計画」、「障害者施策関係単独事業の実施状況等」、「障害者計画策定に関する資料」<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/chihoutop.html>（最終閲覧日：2015/9/9）を参照とされたい。

² ここに挙げた政策以外にも、さまざまな生活支援、生活環境の整備、教育・育成、雇用・就業などの対策が講じられてきた。詳細は、Appendixの「戦後の障害者施策に係る関連法令の動向」を参照とされたい。

活支援費に約 930 億円、合計で約 3,832 億円の予算が充てられた³。この二つは、前者が費用を義務的に負担する国庫負担金であるのに対して、後者は補助金による予算措置であるという違いがある。そのため、市町村は居宅生活支援費に掛かる費用について、予算の範囲内でしか国から補助金を受けることができない。ところが、居宅生活支援費の支給決定者数は、平成 17 年 2 月現在、平成 15 年 4 月比で身体障害者が 1.38 倍、知的障害者が 1.92 倍、障害児が 2.58 倍と予想以上の伸びを見せた。このため、支援費制度は制度施行以来、毎年当初予算では不足、厚生労働省は他の予算からの流用や補正予算による追加を行うなど財源の確保に苦慮した。しかし、それでも不足が生じ、この不足分は市町村が負担した[加来・古賀, 2005]。

このような問題を背景としながら、2006 年、支援費制度に変わる障害者福祉サービスの枠組みとして「障害者自立支援法」が施行された。身体障害者、知的障害者に加え、精神障害者もサービスの対象となった。障害者自立支援法によって、サービスの利用量に基づいて原則一割の利用料を支払う「応益負担制度」が導入されるとともに、障害者に対する就労支援の促進が図られた。しかし、自立支援法のもとでは、サービス利用時間の長い重度の障害者ほど、負担額が大きくなるため、利用者がサービス利用を差し控えるなどの問題が生じた。これに伴い、自公政権下では、①2006 年 12 月の特別対策、②2008 年 7 月の特別対策、③2009 年 3 月の応益負担の廃止を内容とする障害者自立支援法改正案の閣議決定（審議未了で廃案）などの対応が取られた。また、民主党に政権交代した後は、④障害者自立支援法改正の一部改正によって応益負担が廃止され、⑤障害者の定義を広げるなどの内容を含む障害者総合支援法が成立した。

本章では、以上の過程を通し、障害者福祉がどのように変化したのか、また受益者団体はどのような役割を果たしたのかを検討する。障害者の分野で活動する団体は多いが、①日本身体障害者団体連合会（日身連）、②全日本手をつなぐ育成会（全育会）、③全国精神障害者家族会連合会（全家連）、④全国脊髄損傷者連合会（全脊連）、⑤日本盲人会連合（日盲連）、⑥DPI 日本会議、⑦日本障害者協議会（JD）、⑧全日本ろうあ連盟（全ろう連）の 8 つの団体が主要団体と扱われることが多いため、これらの団体に焦点を当てながら、過程を記述する⁴。以下、第 1 節では障害者福祉政策の制度設計と予算額を整理したあとに、それ

³ 障害保健福祉部障害福祉課「平成 17 年度障害福祉課予算案の概要資料」2004 年 12 月 <http://www.kaigoseido.net/topics/04docu/17yosanan.htm>（最終閲覧日：2015/08/21）。

⁴ なお、2004 年、この 8 団体も加盟する障害者分野の実質的な頂上団体として「日本障害フ

らを規定する要因について先行研究を確認する。第 2 節では、障害者自立支援法の成立過程、第 3 節では自公政権下の見直しの過程、第 4 節では民主党政権下での見直しと障害者総合支援法成立までの過程を記述する。

1.障害者福祉施策の展開

1-1.制度体系

日本の障害者福祉法制は、障害者基本法を大枠としながらも、具体的な生活支援サービスについては、身体障害、知的障害、精神障害という障害の種類ごとに制度が分立しながら成立してきた。戦後直後には、基本的には障害者の生活困窮とリハビリテーション援護の欠落という 2 点が大きな問題となった。その対策を講じるための嚆矢として、1946 年公布の旧生活保護法（1950 年に現行の生活保護法へ改正）、1947 年公布の児童福祉法に少し遅れて、1949 年に身体障害者福祉法が公布される。まず身体障害者に関する基本法が制定された背景には、障害者の中に占める傷痍軍人の占める割合の高さと、障害者対策が GHQ の非軍事化政策に抵触したことが影響している [山田, 2013: 175-176]。1950 年に精神衛生法（1987 年に精神保健法へ、1995 年に精神保健及び精神障害者福祉に関する法律へ改正）が制定され、予防対策を含めた国民の精神的健康の確保が目指された[李, 2013: 第 5 章]。

高度経済成長を遂げる 1960 年代には、社会福祉事業分野で、問題にカテゴリーごとに対処する福祉六法体制が確立された。それに伴い、障害者福祉分野では、精神薄弱者福祉法（1999 年に知的障害者福祉法へ改正）が制定され、三障害の基本的な法律が整備された。しかし、これらの体制のもとでは、異なる法律のもとで、異なるサービス内容が、異なる水準で提供されていた。また、「措置制度」のもとで運用されており、行政が障害者に必要なサービス内容と水準を決定する仕組みになっていた。

しかし、社会福祉基礎構造改革に伴い、2003 年 4 月、障害者自らがサービスを選択する「支援費制度」が導入された。社会福祉基礎構造改革とは、介護保険が目指した普遍主義的な改革を、より広く社会福祉制度全般にひろげ、措置制度を前提になりたっていた福祉の制度を抜本的に改革していくことを謳ったものである[宮本, 2008: 156-157]。措置制度のもとでは、福祉サービスを受けたい利用者が行政に利用申請を行うと、行政が事業者に対しては措置委託、対象者に対しては措置をそれぞれ行うことで、福祉サービスが提供されていた。

オーラム」(JDF)が設立された。

一方で、支援費制度のもとでは、利用者とサービス提供者の間での契約に基づき、福祉サービスが提供される。政府は公費負担、サービス提供の基盤整備、苦情解決の体制整備を行う[遠藤, 1999]。なお、支援費制度のもとでは、身体障害者・児と知的障害者・児に対する福祉サービスが提供された。

そして、2006年には、支援費制度に変わり、障害者自立支援法が公布された。同法は、精神障害者も含めた三障害のサービス一元化を図った(図 6-1)。一方で、契約制度に基づいて、サービス利用量の原則 1 割を自己負担する「応益負担制度」を導入した。応益負担制度の対となる概念は、所得など負担できる能力に応じてサービス利用量を課す「応能負担」である。障害者自立支援法の導入に伴い、障害者福祉の分野に初めて応益負担が導入されることになった。

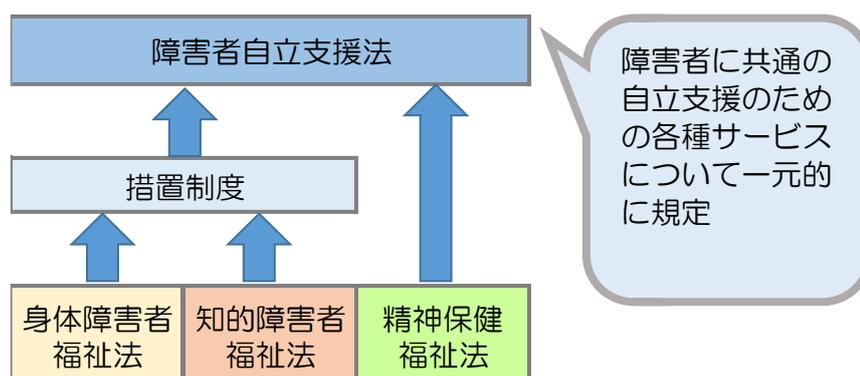


図 6-1：生活支援サービスの再編に関する概念図

出典：社会保障審議会「資料 2-2.障害者自立支援法の概要等（第 16 回）」2005 年 2 月 9 日、
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126692>（最終閲覧日：2015/09/09）。

1-2.障害者数・予算額

それでは、上記の法制度のもとで、どれくらいの人たちがどの程度サービスを受けているのか。ここでは、身体障害、知的障害、精神障害の 3 区分による厚労省の調査から基本的な統計数値を記載する。表 6-1 は、障害の区分ごとに、障害者数数を示した結果である。身体障害者・児の総数は 366.3 万人（人口千人当たり 29 人）、知的障害者・児は 54.7 万人（同 4 人）、精神障害者は 323.3 万人（同 25 人）である。

表 6-1：障害者・児数

		総数	在宅者	施設入所者
身体障害児・者	18歳未満	9.8万人	9.3万人	0.5万人
	18歳以上	356.4万人	348.3万人	8.1万人
	合計	366.3万人 (29人)	357.6万人 (28人)	8.7万人 (1人)
知的障害児・者	18歳未満	12.5万人	11.7万人	0.8万人
	18歳以上	41.0万人	29.0万人	12.0万人
	年齢不詳	1.2万人	1.2万人	0.0万人
	合計	54.7万人 (4人)	41.9万人 (3人)	12.8万人 (1人)
		総数	外来患者	入院患者
精神障害者	20歳未満	17.8万人	17.4万人	0.4万人
	20歳以上	305.4万人	272.5万人	32.9万人
	年齢不詳	0.6万人	0.5万人	0.1万人
	合計	323.3万人 (25人)	290.0万人 (23人)	33.3万人 (3人)

註1：（ ）内数字は、総人口 1,000 人あたりの人数（平成 17 年国勢調査人口による）。

註2：精神障害者の数は、ICD10（国際疾病分類第 10 版）の「V 精神及び行動の障害」から精神遅滞を除いた数にてんかんとアルツハイマーの数を加えた患者数に対応している。

註3：身体障害児・者の施設入所者数には、高齢者関係施設入所者は含まれていない。

註4：四捨五入で人数を出しているため、合計が一致しない場合がある。

出典：内閣府[2013]に基づく。

また、年次推移は、身体障害者・児（在宅）は、1970 年は約 141 万人、1987 年は約 251 万人、1996 年は約 302 万人、2006 年は約 356 万人と増加している。知的障害者は（在宅）、1995 年は約 30 万人、2000 年は約 33 万人、2005 年は約 42 万人と推移している。また、精神障害者（外来）は、2005 年は約 268 万人、2008 年は約 290 万人、2011 年は約 288 万人と推移している[内閣府, 2013]。

なお、身体障害者・児の増加は、高齢化の影響を受けたものである。在宅の身体障害者（18 歳以上）の障害の発生時の年齢分布を見ると、40 歳代以降が 6 割強を占めており、65 歳以上の発生に限っても 24%程度ある。障害種類別で見ると、視覚障害、聴覚障害、肢体不自由ともに 3 割から 4 割程度が 40 歳までに生じているのに対し、内部障害では 40 歳までの発生は 13%程度に過ぎず、大半が 40 歳以上で生じている。これは、内部障害では中高齢期に生じた心臓や腎臓等の臓器の疾病に起因する障害が多いことによる。そのため、人口の高齢化に伴い身体障害者数は今後も増加していくことが予想される[内閣府, 2011]。

次に「障害者施策関係予算」から、障害者の支援に係る費用とその推移をみてみよう。障害者施策関連予算は、各省庁の予算のなかから障害者施策関係の額を特定できるものに関する合計額である。具体的には、①啓発・広報（高齢者・障害者に対する差別解消のための

啓発活動など)、②生活予算(経済的自立の支援など)、③生活環境(旅客施設等のバリアフリー化の推進など)、④教育・育成(特別支援教育の充実など)、⑤雇用・就業(公務部門における雇用・就労の促進及び支援など)、⑥保健・医療(障害者に対する良質かつ適切な医療の提供など)、⑦情報・コミュニケーション(情報のバリアフリー化など)、⑧国際協力(国連社会問題基金拠出金など)の8項目から構成される。

2014年度の予算額は、1兆4,701億円が計上されている。内訳は、生活支援に約73.4%、保健・医療に約17.0%、教育・育成に約7.8%、雇用・就業に約1.6%、その他に0.2%である。なお、2014年の一般会計が約95兆8,823億円、社会保障関係費が約30兆5,175億円のため、障害者福祉施策が占める割合はそれぞれ約1.5%、約5%となる。具体的な項目をみると、厚労省によって提供される「良質な障害者福祉サービスの確保」(50.5%)、「障害者に対する良質かつ適切な医療の提供」(14.0%)、また文科省の「義務教育費国庫負担金」(6.9%)の占める割合が高い⁵。

また、予算の推移をみると、2005年度が9,989億円、2008年度が1兆1,775億円、2014年度が1兆4,701億円と増加傾向にある[内閣府, 2010, 2012]。

1-3. 先行研究：障害者福祉政策の規定要因

さて、既に量的にも確認した通り、障害者福祉の規模や政策には、人口の高齢化などの構造的な要因、また傷痍軍人の保護など社会的な要因が影響している。その一方で、社会運動や国際的な動向の影響が大きいとも評価されている[要田, 2004; 田中, 2005; 杉本, 2008; 山田, 2013]。

山田明は、戦後における障害者の権利保障の実現をみると、そこに果たした民間運動の役割を無視できないと指摘している[山田, 2013: 202]。具体的にみると、1960年代半ばまでは全国社会福祉協議会(全社協)の与党国会議員に対する予算対策運動がその中心であった。これらの対策に参加できるのは、日本身体障害者連合会、日本盲人連合会、全日本精神薄弱者育成会など戦後初期に結成された全国団体で、それぞれ与党議員へのパイプを利用していった。1960年代後半からは、政治に対するパイプをもたない後発の障害者団体の政策立案過程への参加が始まる。また、1975年には、全国規模の障害者運動団体として、「障害者の生活保障を要求する連絡会」が結成された。これは、1974年、総評の呼びかけに答えて春

⁵ 内閣府[2012]の障害者施策関係予算の概要から算出。

闘に参加したことがきっかけとなったものである。1970年代後半には、1981年に開催される「国際障害者年」に向けて、障害者団体間のネットワーク化が進んだ。1980年4月には、全国レベルの障害者団体や学識経験者の呼びかけを受けて、「国際障害者日本推進会議」発足した。51の団体と多数の個人が参加していた。推進会議を形成する過程で、「日本障害者協議会」や「DPI日本会議」という全国レベルの団体が組織化された。

また、国際障害者年を機に、障害者に対するサービスとそれを支える制度施策の在り方を考えるにあたって、グローバルスタンダードや海外動向を視野に入れることが急速に進んだ。同時に、国内の制度施策、サービスの現状分析と改革の方向に関する議論も進んだ。1980年、全社協は各分野の研究者、実践家、障害者団体からなる「障害者問題研究会」を結成し、就労、社会福祉、社会保障制度などについて勉強し、その成果を1983年に出版した。このほかにも各地で現状分析と制度設計の提案があり、国、地方レベルで多くの障害者運動のリーダーが政策決定に参加した。この過程で、研究者や行政担当者、制度作りも含めた現実的な問題解決の道筋を共同で作る方法論を学習した。具体的に大きいものをみると、1986年の国民年金法改正による障害者基礎年金の創設、1983年の「障害に関する用語の整理に関する法律」、1985年の「視覚障害者尤度応用点字ブロック設置指針」など多くの事業や法律が、障害者団体の働きかけや参加のもとで実現することになる[山田, 2013: 第5章]。

また、杉本章は、戦後の障害者運動を10年ごとに区分し、それぞれを次のように特徴づけた。1950年代は、ハンセン病患者・元患者、朝日訴訟などを除き、全体としては当事者の立ち上がりというよりは関係者の運動という時期であった。この時期を乗り越え、1970年代には、戦前・戦後を通して社会から排除され、あるいは同情や慈善の対象として扱われてきた障害者自身が初めて社会に向かって自ら行動し始めた。1980年代には、国際障害者年の準備を通して団体間のネットワーク化が進んだ。1980年代の障害者運動の発展を通して、一定の力量をもって政府の施策や法制度を動かしていたのは間違いない。一方で、障害者運動団体が政府や自治体行政の施策に対して行ってきたのは、行政批判と制度・施策の不備に対する拡充要求のレベルを超えていないのではないかという反省が生じた。また、日本の戦後社会福祉サービスが利用者ではなく行政をはじめ提供者側の裁量によって動くという基本的な仕組みは一貫してかわらなかった。そのような反省を踏まえ、1990年代以降の障害者運動は展開していくことになる[杉本, 2008]。

ただし、障害者団体の要求は一部の地方自治体レベルでは達成されても、障害者の社会的隔離・排除の政策は当事者団体が求める水準を満たしてはいなかった。また、中央政府が「ノ

「ユニバーサル」的政策をとるのは、国際障害者年以降の 1990 年代であり[要田, 2004]、障害者差別解消法の成立は 2013 年まで遅れた。

以上の研究をまとめると、次のようになる。すなわち、障害者福祉の分野では、社会的要請や国際的な情勢に影響を受けながら団体の組織化が進んだ。そして、行政担当者や研究者とともに、制度作りも含めた現実的な問題解決を試みようとしてきた。そのような活動は一定程度、とくに地方レベルの施策化を促してきた。

2.障害者自立支援法をめぐる政策過程

2-1.介護保険との統合案

既に述べた通り、障害者自立支援法をめぐる議論は、支援費制度の財源問題に対する対処という文脈から生じた。厚労省は、支援費制度を介護保険制度に統合することでこの問題を解決しようとした。統合案とは、保険料を徴収する被保険者の年齢を引き下げ一方で、介護保険を利用できる対象を 0 歳まで広げるものである。2004 年 1 月、介護保険制度改革本部を設置した。また少し遅れて、社会保障審議会障害者部会でも、統合案の検討が開始された。しかし、財界代表は介護保険料の事業主負担分が増えることから、また自治体代表は事務が混乱するという理由で両制度の統合に慎重であった[杉本, 2008: 236-238]。

また、年金改革が 2004 年の参議院選挙の惨敗に繋がったとの認識から、自民党内では「さらなる負担増は無理」という意見が大勢を占めていた。丹羽雄哉（自民党社会保障制度調査会会長）は、「予算不足になっている障害者支援費制度をまずきちっとすべきだ」という慎重論を述べた⁶。このような企業や若年層の理解を得るは難しいという理解を受け、自民党幹部が厚労省幹部に 2005 年の介護保険法改正案の本則にサービス利用者の拡大を盛り込むのは困難との考えを伝え、厚労省幹部も基本的にそれを受け入れた⁷。

2-2.グランドデザイン案の公表

そのような政治的な流れを受けて、2004 年 10 月、厚労省障害保健福祉部は、「今後の障害保健福祉施策について」（以下、グランドデザイン案）を公表した。グランドデザイン案

⁶ 「介護保険の対象拡大見送り 政府・与党、05 改正で方針」『朝日新聞』2004 年 12 月 3 日朝刊（東京本社最終版）。

⁷ 介護保険の対象拡大見送り 政府・与党、05 改正で方針」『朝日新聞』2004 年 12 月 3 日朝刊（東京本社最終版）。

は、理念面では三障害のサービス一元化（精神障害者にも身体障害者、知的障害者と同じ枠組みでサービス提供を行う）を謳い、障害者の自立支援や就労支援を内容としていた。一方で、財政的にみれば、サービス利用量に応じた自己負担を求める応益負担の導入を目指すものであった。これは、利用者負担の導入と引き換えにそれまで一般財源によって賄われていた障害福祉予算の基礎部分を義務経費化することで安定的に予算を確保し、将来、介護保険への統合つまり公費負担制度から社会保険に移すという見通しを示すことで財務省を説得する狙いがあった[杉本, 2008: 238]。2004年11月、厚労省は、新しいサービス体系に基づいて利用者から一割の自己負担や食費を徴収した場合、2006年度の給付額を1,000億円程度抑制できるというデータを公表した⁸。

自己負担の導入は、障害当事者とその家族にとっては負担の増加を意味していた。そのため、程度はさまざまだったが、グランドデザイン案に全面的に賛成した団体はなかった[大塚, 2005: 371]。厚労省は、一部の障害者団体に対する説明や説得を重ねた。2005年1月12日、日身連、全育会、全家連によって構成される「障害者地域生活支援システム確立全国緊急集会実行委員会」の主催により、日比谷公会堂で「障害者地域生活支援システム確立全国緊急集会」が開催された。来賓として、尾辻秀久厚労大臣、自民党から八代英太、植竹繁雄、菅原一秀、国井正幸、坂本由紀子、公明党から古屋範子、民主党から山井和則が参加していた。議員らが自分の発言を終えると退席するなかで、尾辻は最後まで壇上に残る熱の入れようであった。厚労省からも社会・援護局障害保健福祉部長・塩田幸雄が登壇した。塩田は「私たちも、（皆さんの熱意に）負けないようにと作った【グランドデザイン】は大きな枠組みを示したものです。中身となる細やかな具体的なものは、これから、皆さんの意見を取り入れながら一つ一つ作り上げていきたい」と述べた。これらの来賓が見守るなかで、介護保険と障害者福祉の一元化やグランドデザインへの支持を表明する緊急アピールを公表した[根来, 2005: 50-53]。大枠は厚労省が作ったが、細かい制度設計は障害者団体らと協力して作り上げていこうというのが、厚労省の言い分であった。また、ある団体の理事会に厚労省の幹部が出席し、その立会いのもとで「自立支援法の成立を求める特別決議」が行われた[きょうされん障害者自立支援法対策本部編, 2007: 56-57]。

この結果、8団体は自己負担の導入など共通して課題と考える部分に関しては協調して行動をとることができた一方で、法律の成立を求めるか否かという根幹的な部分に関しては

⁸ 「障害福祉サービス『年1000億円抑制』 一元化に向け厚労省試算」『朝日新聞』2004年11月28日朝刊（東京本社最終版）。

足並みが乱れた。日身連、全育会、全家連、全脊連、日盲連の5団体は、大幅な修正は求めるが、政策の細かい内容は、省令・政令・実施要領等で調整できると考えた⁹。例えば、松本了（全育会常務理事）は、グランドデザイン案には多くの問題があるが、多くは政令・省令・実施要領等に規定される今後の課題であると述べた [松本, 2005: 35]。一方、全国各地で学習会や討論集会在が重ねられ、徐々にその全貌が明らかになるにつれ、JD、DPI 日本会議、全ろう連の立場は反対あるいは慎重審議に収斂した。藤井克徳（JD 常務理事）は、グランドデザイン案を「成果打ち消して余りある応益負担」とであると評価した [藤井, 2005: 26]。

2-3.国会上程後の動き

2005年1月25日、グランドデザイン案を原案とした「障害者自立支援給付法」案、「障害者自立支援給付法要綱」が、社会保障審議会障害者部会で公表された¹⁰。この中で、障害者自立支援法の自己負担率が原告一割であると公表された。また、医療保険制度、介護保険制度を例に取りながら、「負担能力の有無を認定する際に、個人単位ではなく『生計を一にする者』全体の経済力を勘案」することが示された¹¹。同年2月、名称から「給付」を除いた障害者自立支援法案が閣議決定され、第162回国会に上程された。8団体は意見が一致する部分については、協力して行動した。例えば、2005年4月7日、8団体は公明党と障害者自立支援法案について意見交換を行い、「利用者負担反対」等の内容を含む要望書を提出した [全日本手をつなぐ育成会編, 2013: 153]。

2005年3月から7月、自民党は「自民党障害者福祉タウンミーティング」と呼ばれる障害者福祉政策に関する説明会を開催した。障害者特別委員会委員長の八代英太、厚生労働部会長の田村憲久、団体総局長の北村直人らが、福岡、仙台、札幌、東京、四日市など、全国を回った¹²。四日市では「自己負担が大きくなると、生活基盤が成り立たない」などの訴え

⁹ 全家連には別の理由もあった。障害者自立支援法の前身である支援費制度で、サービスの対象とされていたのは①身体障害者（児）と②知的障害者（児）のみであり、精神障害は支援の対象でなかった。そのため、三障害のサービス一元化を目的とする障害者自立支援法は、精神障害当事者やその家族にとっては「長年の夢」であった [江上, 2005: 23]。

¹⁰ 社会保障審議会障害者部会の議事録・議事要旨、資料等、開催案内は、以下の厚生労働省のウェブページ (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html>) で閲覧することができる（最終閲覧日：2014/12/17）。以下で障害者部会の資料を引用した際は、すべてこのウェブページから引用したものである。

¹¹ 社会保障審議会障害者部会「資料1. 障害者自立支援給付法（仮称）について（第24回）」2005年1月25日。

¹² 「障害者2法案で自民党が公聴会 札幌、関係者400人出席」『朝日新聞』2005年5月31日朝刊（北海道支社版）。「自立支援法案めぐり、障害者ら意見・質問 四日市でタウンミ

が寄せられた。これに対して、八代は「今日の意見を政令、省令に生かしていきたい」と説明した¹³。

法案は、同年8月のいわゆる「郵政解散」のあおりを受けて、審議未了で一旦廃案となった。しかし、これに対して、日身連、全育会、全家連、全脊連、日盲連の5団体は連名で、「障害者自立支援法案の特別国会での成立を強く要望します」（2005年9月16日付）という要望書を公表した [きょうされん, 2007: 168]。要望書を提出した背景には、厚労省との関係の安定を望む団体幹部の意向があった¹⁴。

厚労省は、障害者自立支援法案の早期成立を目指し、この要望書を巧みに利用する [杉本, 2008: 242]。この要望書と「障害者自立支援法～みなさまのご質問、ご心配にお答えします～」というチラシを持って、与党議員を中心に障害者自立支援法案に賛成するように説得を行った [きょうされん障害者自立支援法対策本部編, 2007: 56-57]。このチラシには「障害のある方々の中核的な全国団体からは、法律の成立を望む要望書が出されています」と5団体の団体名が明記されていた [きょうされん, 2007: 168]。主要な障害者団体が賛成に回っているのであるから、問題ないというのが厚労省の言い分であった。163回国会に再度上程された障害者自立支援法案は、10月には可決・成立することとなる（2006年4月1日から一部施行、2006年10月1日から全面施行）。以上の過程からは、障害者自立支援法の成立過程は、厚労省が主導的な立場にあり、とくに一部の障害者団体の協力を得ることで、法案の成立を実現させたことがわかる。

3. 自公政権下での見直しの過程

3-1. 障害者自立支援法の全面施行とその評価

JDの常務理事である藤井克徳は、障害者自立支援法全面施行を受けて、障害者自立支援

ーティング」『朝日新聞』2005年7月12日朝刊（大阪本社）。TOKYO自民党「障害者福祉タウンミーティング」https://www.tokyo-jimin.jp/town_m/index.html（最終閲覧日：2014/12/17）。

¹³「自立支援法案めぐり、障害者ら意見・質問 四日市でタウンミーティング」『朝日新聞』2005年7月12日朝刊（大阪本社）。

¹⁴ 福岡県脊髄損傷者連合会「障害者自立支援法の顛末記」、http://www.normanet.ne.jp/~ww101926/mondaiteiki/teiki_018.html（最終閲覧日：2014/04/01）。この他にも、問題がある政策ではあるが厚労省が言っているから仕方がない [きょうされん, 2007: 168-169]、やっとうと与党とのパイプができたので維持したい（社民党・阿部知子議員の国会における証言。『第162回国会衆議院厚生労働委員会会議録第34号』2005年7月13日）など、この時期、賛成派の障害者団体が中央省庁・与党との関係維持に注力していたといういくつかの証言が存在する。

法の全面施行を受けた諦めや敗北感だけでなく、障害者自立支援法を許してはならないとする運動を再起する動きがあったと述べている[藤井, 2011: 102-103]。とくに、主要 8 団は、法律の修正を求める動きを強めつつあった。その理由を 3 つ述べたい。

一つ目に、障害者自立支援法案に賛成していた団体は、省令・政令・実施要領等の運用レベルでは調整をするという説得を受けて、法案の成立支持していた。しかし、実際には、運用レベルでもほとんどの要望は反映されなかった。そのため、応益負担の見直しを中心として、働きかけを行った。

二つ目に、障害者自立支援法案に反対していた団体の中では、自立支援法の施行以降、障害がある人やその家族が関与した殺人事件や心中事件が増えたという認識が共有されていた[藤井, 2011: 103-105]。例えば、きょうされん¹⁵は、『東京新聞』や『中日新聞』を引用しながら、2006 年 4 月に障害者自立支援法が施行されて以降、障害のある人とその家族による自殺や心中事件が後を絶たないと指摘した[きょうされん障害者自立支援法対策本部編, 2007: 9-11]。また、きょうされんが行った調査によると、2006 年に障害がある人やその家族が関与した殺人事件や心中事件が 16 件起き、26 人もの命が失われた[藤井, 2011: 104-105]。後に障害者自立支援法違憲訴訟に参加する藤岡毅弁護士は、この頃の障害者団体を指して、「少なくない障害者、家族が命を絶つまで追い込まれた屈辱を胸に刻」んで活動を行っていたと述べた[藤岡, 2010: 17]。

三つ目に、もっとも重要な事柄として、応益負担の導入に伴い、障害者がサービスの利用を控えるという問題が生じた。障害者自立支援法では、低所得者に対する減免措置はあるものが、原則的にサービス利用時間が長ければ、負担額も大きくなる。そのため、負担額の増加を憂慮すれば、自然と福祉サービスの利用を控えることにつながる。この問題を捉える目的で、DPI 日本会議らは、2006 年 6 月と同年 10 月、2 度のアンケート調査を行った。その結果、2006 年 10 月の全面施行以降、25.8%（100 人）の利用者が、サービスの利用時間を減らした。具体的には、「髪や体が洗えるのが月 6 回平均に減る。おむつかぶれと『じょくそう』ができそうで困る」（東京都在住 40 歳女性）、「体位交換が 2 回に制限されるので、『じょくそう』ができる。苦痛で睡眠不足になりかぜなどで体調を崩す」（熊本県在住 46 歳全身性障害男性）などの影響が報告された¹⁶。

¹⁵ JD の加盟団体である。

¹⁶ 調査の結果は、DPI 日本会議のウェブページ（<http://www.dpi-japan.org/3issues/3-1shienhi/top.htm>）で閲覧することができる（最終閲覧日：2014/12/17）。

2006年10月23日、厚労省社会・援護局障害保健福祉部は記者会見を開き、「障害者自立支援法の実施状況について」という調査報告を公開した。これは26の都道府県（項目によっては14府県）で障害者福祉サービスの利用状況を調査したものであり、2005年6月から2006年6月の1年間でサービス利用者数が増加したと主張した。しかし、この調査結果は、資料データのほとんどがパーセント表示で実数が公開されていない、利用控え（利用抑制）の内容について基準や定義が明らかにされていない、4月から報酬が日払い制になったことに対する影響が考慮されていないなど、多くの疑問点が障害者団体から噴出した¹⁷。

3-2.紛争の伝染と拡大：裁判の準備の開始、与党への働きかけ

2006年8月16日、主要8団体は、川崎二郎厚生労働大臣宛ての「障害者自立支援法の早急な見直しを求める緊急要望」を、藤木則夫（社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長）に提出した。陳情は約1時間に渡って行われた。障害者自立支援法によって、障害当事者がサービス利用を諦めたり、働く意欲を減退させたりしている状況が報告され、利用者負担の影響実態調査の実施と早急な見直しが要望された¹⁸。

2006年10月31日、JD、DPI日本会議、全ろう連が中心となり、日比谷公会堂周辺で「出直してよ！『障害者自立支援法』10.31大フォーラム」（以下、「2006年フォーラム」と呼ぶ）というデモンストレーション・シンポジウムが開催された。障害者とその支援者ら約15,000人が参加していた¹⁹。シンポジウムには自民党を除いた主要な政党から議員が参加していた。公明党からは福島豊、民主党からは園田康博、社民党からは阿部知子、共産党からは小池晃が参加した²⁰。集会の後には、代表者が、要請文・アピール文を厚労省障害保健福祉部に持参し²¹、障害者自立支援法の見直しを求める署名約43万筆と併せて提出した²²。

¹⁷ きょうされん「厚労省が公表した『障害者自立支援法の実施状況について』の問題点と疑問」2006年10月26日、http://www.kyosaren.or.jp/news/2006/1027_1.htm（最終閲覧日：2014/12/17）。

¹⁸ 日身連・JD・DPI日本会議・日盲連・全ろう連・全脊連・全育会・全家連「障害者自立支援法の早急な見直しを求める緊急要望」2006年8月16日、<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20060827news1.htm>（最終閲覧日：2014/12/17）。

¹⁹ 「障害者自立支援法 見直し求め集会」『毎日新聞』2006年11月1日朝刊（縮刷版）。

²⁰ 10.31大フォーラム全国実行委員会「出直してよ！『障害者自立支援法』10.31大フォーラム」<http://www.normanet.ne.jp/~jadh/1031.html>（最終閲覧日：2014/07/01）。

²¹ 『第165回国会衆議院厚生労働委員会会議録第4号』2006年11月1日。

²² 大阪障害者センター「自立支援法見直し求め署名43万筆を提出」『壁ニュース』2006年12月13日。壁ニュースは、大阪障害者センターによって有料で公開されているものであり、

この集会を受けて、翌日の衆議院厚生労働委員会では、本来案件ではない障害者自立支援法に関する質問が取り上げられた。園田は 2006 年フォーラムで公表されたアピール文の要望項目 5 つすべてを引用し、ほぼ 1 時間にわたって障害者自立支援法に関する質疑を行った。そして、障害者自立支援法が障害者に与えた影響に関する実態調査を行うこと、障害者自立支援法を検討する委員会を厚労省内に設置することを厚労省に求めた²³。阿部は、DPI 日本会議ときょうされんが障害者自立支援法の影響調査を行ったことを挙げ、厚労省でも所得とサービス利用量の関係を調査すべきであると主張した²⁴。その結果、石田祝稔（厚生労働副大臣）から、実態調査はできる限り行っている途中であるが、現在データが揃っている都道府県以外にも協力を仰ぎ、悉皆調査を進めていきたいという回答を引き出した²⁵。なお、2007 年 2 月、厚労省が初めて行った障害者自立支援法の影響に関する調査結果が公表された²⁶。その結果、約 13 万 5,000 人の入所サービス利用者のうち 0.44%（598 人）が、約 8 万 6 千人の通所サービス利用者のうち 1.19%（1,027 人）が、負担増を理由に利用をやめていた。つまり、程度こそ障害者団体の調査結果とは異なるが、厚労省のデータによっても、サービス利用の抑制という現象が生じていることが確認された。

同時期には、JD と DPI 日本会議を中心として、「障害者自立支援法違憲訴訟」が企画され、弁護士や原告団の組織化や資金調達などの準備を開始されていた[藤井, 2011: 102]。これは、障害者自立支援法、とくに応益負担の導入を違憲として、廃止を求める裁判である。2008 年 10 月から開始され、原告数 70 名、弁護士数 170 余名の大規模な訴訟に至っている²⁷。彼らは、応益負担という考え方が法律に明記されていることに批判的な立場を取っており、その是非に関して司法の判断を仰いだ。障害者自立支援法をめぐる紛争を、障害者のみの問題あるいは費用負担に関する財政的な問題として捉えるのではなく、社会的な権利を求める紛争として捉えるために、対立線を引き直す準備を始めていたのである。

日身連、日盲連、全脊連、全育会、全家連の 5 団体は、法律の成立後も基本的には運用による改善を求めた。2006 年 10 月 24 日、5 団体は、「障害者自立支援法の運用上の改善を求

ファックス・Eメール等で配信している。

²³ 『第 165 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 4 号』2006 年 11 月 1 日。

²⁴ 『第 165 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 4 号』2006 年 11 月 1 日。

²⁵ 『第 165 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 4 号』2006 年 11 月 1 日。

²⁶ 「福祉サービス、障害者 1600 人が利用中止 自立支援法、負担増響く」『朝日新聞』2007 年 2 月 6 日朝刊（東京本社最終版）。

²⁷ なお、原告に東京地裁での損害賠償請求を提起している障害児の父親 1 名を加えると 71 名になる[障害者自立支援法違憲訴訟弁護士団編, 2011: 281]。

める緊急要望」を自民党、公明党の社会保障制度調査会障害者福祉委員会等に提出した[日本身体障害者団体連合会, 2007]。この中では、サービス水準が低下しないことを条件として自立支援法に賛同したが、生活実態と相反する部分が明らかとなったため、①応益負担の上限額基準を軽減すること、②所得の認定に当たって世帯ではなく障害者本人の所得のみにすることが要望された。同年10月30日、日身連、全育会、全家連の3団体は、自民党「障害者の小規模作業所を支援する議員連盟」対して、「小規模作業所の発展に関する緊急要望書」（以下、「緊急要望書」と呼ぶ）を提出し、施設利用料を徴収しないことなどを求めた²⁸。

これを受けて、同年11月29日、自民党は「小規模作業所を支援する議員連盟」を開催し、「緊急要望書」に応える改善案が提示した。翌11月30日、自民党政務調査会社会保障制度調査会障害者福祉委員会（委員長・木村義雄）では、要望書が「障害者自立支援法の円滑な運営のための改善策（中間まとめ）」（以下、「中間まとめ」と呼ぶ）に添付される形で承認・決議された[松本, 2007: 44-45]。同年12月1日、自民党と公明党は、中間まとめに基づき、利用者負担の軽減について合意をし、官邸に対して「障害者自立支援法の円滑な運用のための措置について（平成18年12月1日与党申入書）」という申し入れを行った[松本, 2007: 44-45]。この申し入れを受けて、3年間で計1,200億円という緊急予算措置（特別対策）が実施された。

3-3.政治的機会構造の変化：ねじれ国会と自公政権下における2度目の見直し

2007年の政治的機会構造の変化は障害者福祉政策の動向にも影響を与えた。2007年7月の参議院選挙を受けて、参議院は障害者福祉に対して相対的に理解のある民主党が第一党となった。同年9月に行われた自民党総裁選では、福田康夫は、選挙の敗北の一つの原因が社会保障改革に対する評価であるという認識のもと、社会保障制度の再構築に意欲を示した²⁹。福田が用意した政権公約には、高齢者医療費の負担増の凍結検討や障害者自立支援法の抜本的見直しが明記されていた³⁰。福田内閣組閣時の与党合意では、公明党が児童扶養手

²⁸ 日身連「日身連、全日本育成会、全家連が小規模作業所議員連に緊急要望」<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20061101news1.htm>（最終閲覧日：2014/06/19）。

²⁹ 「自民総裁選、福田氏優位動かず、麻生氏と一騎打ち」『日本経済新聞』2007年9月15日朝刊（縮刷版）。

³⁰ 「構造改革、薄い影 小泉・安倍時代の最大の対立軸 自民党総裁選」『朝日新聞』2007年9月17日朝刊（東京本社最終版）。

当の削減凍結などと抱き合わせで、障害者自立支援法の見直しを打ち出した³¹。同年9月27日、自民党は障害者自立支援法を見直すための勉強会を開始した³²。

2007年10月31日、JD、DPI日本会議、全ろう連が中心となり、日比谷音楽堂の周辺で「私たち抜きに私たちのことを決めないで！今こそ変えよう！『障害者自立支援法』10.30全国大フォーラム」（以下、「2007年フォーラム」と呼ぶ）を開催した。約6,500名の障害者とその支援者が参加した。2007年フォーラムでは、「緊急アピール」と呼ばれる要望書が公表され、応益負担の「廃止」が求められた。また、民主党から谷博之、公明党から高木美智代、共産党から小池晃、社民党から保坂展人、国民新党から自見庄三郎が参加していた。さらに、2006年フォーラムの際とは異なり、自民党から園田博之、伊藤公介、岩永峯一の3名が参加した。政党シンポジウムには、自民党から菅原一秀、民主党から園田康博、公明党から高木、社民党から保坂、共産党から紙智子が参加した³³。ただし、自民党・公明党は応益負担については言及を避けた³⁴。その後、前年度と同様、厚労省に対する要請活動が行われた。

この要請活動は、3団体のにとって望ましい回答が得られるものではなかった。社会・援護局障害保健福祉部企画課長である川尻良夫は³⁵、応益負担の根拠を問われ「かつては負担がゼロという時代もあったかもしれませんが、そうではなく、何がしかの負担をいただいた上で、きっちりとサービスを買っていただく、90% + α は公費で保障をした上でサービスを買っていただくように変えていく、それが考え方」と回答した。また、「障害から来る不利益を埋めることを障害者の自己責任にすることについては？」と問われ、「今の制度は基本的に正しいものだと理解しています」と回答した[藤岡, 2010: 24]。厚労省は、低所得者を中心に減免措置を行い、実質の負担額は4~5%に抑えるなど十分な激変緩和策を行ってきた。一方で、一割負担の看板は維持するという立場であり³⁶、「定率負担の廃止は、障害者自立

³¹ 「政権協議、与党、衆院選へ危機感 公明、痛み緩和の成果狙う」『日本経済新聞』2007年9月25日朝刊（縮刷版）。

³² 「障害者支援法、抜本見直し始動 民主、一割負担廃止案 自民、勉強会スタート」『朝日新聞』2007年9月29日朝刊（東京本社最終版）。

³³ 私たち抜きに私たちのことを決めないで！今こそ変えよう！「障害者自立支援法」10.30全国大フォーラム実行委員会「私たち抜きに私たちのことを決めないで！今こそ変えよう！『障害者自立支援法』10.30全国大フォーラム」<http://www.normanet.ne.jp/~ictjd/1030.html>（最終閲覧日：2014年12月16日）。

³⁴ 「変えよう自立支援法 障害者ら6千500人集う」『しんぶん赤旗』2007年10月31日。

³⁵ 企画課長の名前については、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部に照会し、回答を得た。

³⁶ 「障害者支援法、抜本見直し始動 民主、一割負担廃止案 自民、勉強会スタート」『朝

支援法という制度の否定に等しい」³⁷という考え方が根強かったのである。

2007年10月には、与党プロジェクトチーム（以下、与党PTと呼ぶ）が設置され、12月には報告書が提出された。報告書には、①2006年度末から2008年まで計1,200億円を投入して負担を軽減する「特別対策」を2009年以降も継続することや、②現行の応益的な負担を改め、低所得者の負担を更に軽減するなど、負担の応益的な性格を一層高めることなど9つの項目が提言された³⁸。利用者負担のあり方については、対策を急ぐ事項として、①低所得者層の住宅・通所サービスなど、一層の激変緩和を図るためにさらに低減すること、②障害福祉サービスの負担上限額の段階を区分する所得は、現行法は「世帯（家計）」を単位としているが、他の社会保障制度や税制における取扱との関係を整理しつつ、個人単位を基本として見直すことなどが掲げられた。

与党PTの提言を受け、対策を急ぐ事項は、2008年度予算と「特別対策」で造成した基金を活用した緊急措置が行われた。このなかにも、利用者負担の見直しも含まれており、①低所得世帯を中心とした利用者負担の軽減（障害者・障害児）、②軽減対象となる課税世帯の範囲の拡大（障害児）、③個人単位を基本とした所得段階区分への見直しが2008年7月から実施された[厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課, 2008: 9-14]。ただし、この措置は、あくまでこれまでの激変緩和策の延長線上に位置づけられるものであり、応益負担の廃止も含めた抜本的な見直しを見据えたものではなかった。

3-4.政治的機会構造と紛争の拡大戦略の合流：応益負担廃止への萌芽

2008年4月、障害者自立支援法の施行3年後の見直しに関する検討が、社会保障審議会障害者部会で開始された。障害者部会は、福祉・医療・厚生関係の団体・個人が20名、自治体の代表が2名、学識経験者が5名、その他3名の合計30名から構成された。日身連、全ろう連、全脊連、全育会、日盲連が委員として参加し³⁹、JD、DPI日本会議の2団体はヒ

日新聞』2007年9月29日朝刊（東京本社最終版）。

³⁷ 「障害者支援 「一割負担」なじむか 廃止か存続か、方向性出さず 社会保障審議会」『朝日新聞』2008年11月22日朝刊（東京本社最終版）。

³⁸ 与党障害者自立支援に関するプロジェクトチーム「障害者自立支援法の抜本的見直しの方向性について（与党障害者自立支援に関するプロジェクトチーム報告骨子（案）」）。この資料は、日身連のウェブページ（<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20071207news1pdf.pdf>）で公開されている（最終閲覧日：2014/12/17）。

³⁹ 社会保障審議会障害者部会「資料1 社会保障審議会障害者部会委員名簿（第31回）」2008年4月23日。

アリングの対象として参加した⁴⁰。

主要団体の態度は、障害者の負担を低減し、能力に応じた負担方法への転換を促すという点では一致していた。しかし、それをどの程度、どのような手段で達成するのかという点については異なっていた。具体的には、①更なる軽減策を求め、実質的に応能負担であればよいという立場の団体と、②実質的な軽減策を求めるとともに、法律に応益負担の考え方が残っていること自体を問題視する団体にわかれた。例えば、全育会は、「応能負担の視点で利用者負担の一層の軽減策と図るのはもちろんのこと、（引用者註--中略）引き続き特段の軽減策が重要だと考えます」と現行の法律の範囲内での軽減策を求めた。一方、JD は「一定の軽減策がとられ、応能的要素が強くなったとしても、肝心の法律には応益負担の考え方が厳然と明記されています。自立支援法から応益負担的な考え方を消去することこそが、本来の意味での『抜本の見直し』に値するものと思います」と法律の改正を強く求めた。同年12月、「障害者自立支援法施行後3年の見直しについて」という報告書が提出された。報告書では、多くの論点について両論が併記されていた⁴¹。

政治環境の変化は、障害者団体に味方をしてきた。2008年9月の麻生政権組閣の際の連立合意では、「障害者自立支援法の抜本の見直し」という表現が盛り込まれた⁴²。さらに、審議会の報告書を受けて、2008年12月より与党PTが再開された。開始早々の2008年12月3日には、与党PTがサービス利用量に応じて原則一割の自己負担を課す現行制度を抜本的に見直すことに合意した⁴³。2009年2月12日には、与党PTの正式な見直し案がまとめられた。具体的には、障害者福祉の原点に立ち返り、自立支援法により障害者の自立生活に必要な十分なサービスが提供されるという考え方に立って、給付を抜本的に見直し、利用者負担については、「能力に応じた負担とし、法第29条等の規定を見直し」と応能負担への転換が明記されていた⁴⁴。

⁴⁰ 社会保障審議会障害者部会「資料2『ヒアリング予定団体』（第34回）」2008年6月30日。

⁴¹ 社会保障審議会障害者部会「社会保障審議会障害者部会報告～障害者自立支援法施行後3年後の見直しについて～」2008年12月16日。

⁴² 日本労働組合総連合「自公連立政権実績に対する連合の評価：責任ある政治の実現に向けて」<https://www.jtuc-rengo.or.jp/news/rengonews/data/20090802.pdf>（最終閲覧日：2014/12/17）。

⁴³ 「障害者自立支援の『負担』見直し案 与党PTが合意」『朝日新聞』2008年12月3日夕刊（東京本社最終版）。

⁴⁴ 与党障害者自立支援に関するプロジェクトチーム「障害者自立支援法の抜本見直しの基本方針」2009年2月21日、<http://www.kyosaren.or.jp/commentomo/2008/090213yotouPT.pdf>（最終閲覧日：2014/12/17）。

与党 PT の合意内容は、両論併記という審議会の報告書よりも制度改正に向けて踏み込んだ内容であった。審議会の要望でいうと、自立支援法に一貫して反対してきた団体が主張した、単なる軽減策に加えた応益負担の廃止という要望を反映させた内容であった。この背景には、重度障害者ほど負担が重くなる制度に対しては従来から批判が強く、2008年10月には障害者が国や自治体を相手取って訴訟を起こす事態に発展したこと踏まえ、「制度の抜本改正をしなければ理解が得られない」という判断があった⁴⁵。社会的な権利を求めると設定した自立支援法をめぐる紛争が、政治的機会構造の変化の後押しを受け、政策決定に影響をもち始めた。

3月31日、改正法案は閣議決定され、国会に提出されたが、審議未了のまま廃案となった。しかし、後に詳しくみる通り、民主党を中心とした連立政権下での応益負担の廃止を含む障害者自立支援法一部改正への道筋を付けた。自公政権下におけるこのような政策変更は、障害者団体が行った社会的な権利を求める紛争の転移が、政治的機会構造の後押しを受けながら、政策決定に影響をもった過程であると理解できる。結果として、応益負担の維持にこだわる厚労省に対して、その「廃止」という踏み込んだ決断を自公政権から引き出すことに成功した。

4.政治的機会構造の更なる変化：民主党政権への政権交代

4-1.紛争の収束：裁判の取下げ

2009年8月に行われた衆議院選挙で、民主党は障害者自立支援法の廃止をマニフェストに掲げて戦い政権交代を果たした。9月16日、民主党の代表である鳩山由紀夫が内閣総理大臣に任命され、民主党、社民党、国民新党の三党による連立内閣が発足した。

社民党、国民新党との連立政権合意において、障害者自立支援法を廃止し、「制度の谷間」がなく、利用者の応能負担を基本とする総合的な制度をつくることが確認された⁴⁶。同年9月19日には、長妻昭厚生労働大臣が自立支援法廃止し、応能負担を基本とする総合的な制度へ転換する方針を公表した⁴⁷。

⁴⁵ 「障害者の福祉サービス、所得に応じ費用負担、『一割』撤廃 与党 PT、見直し案」『日本経済新聞』2009年2月13日朝刊（東京本社最終版）。「自立支援法、所得に応じた負担に『原則一割』削除 与党 PT」『朝日新聞』2009年2月11日朝刊（東京本社最終版）。

⁴⁶ 「3党連立政権合意・全文 民主・社民・国民新党」『朝日新聞』2009年9月10日朝刊（東京本社最終版）。

⁴⁷ 「長妻厚労相、障害者自立支援法廃止を明言」『朝日新聞』2009年9月20日朝刊（東京本社最終版）。

民主政権は、障害者自立支援法の和解に向けて動いた。9月29日、厚労省は、訴訟団に対して、訴訟の解決に向けて話し合いの場を設けたい旨を申し入れた。10月22日、訴訟団は、山井和則政務官に対して、話し合いで解決するという意向を伝えた。両者は、2010年1月7日に「基本合意」を結び、訴訟団は訴訟を取り下げた[藤岡, 2011b: 289-299]。これをもって、準備段階から数えると3年近くに渡って実施された裁判による紛争の転移・拡大という戦略が一応の収束をみるととなる。

4-2.障害者自立支援法の改正案の再提出：応益負担から応能負担への転換

以上のような裁判の和解とは別の文脈で、2010年春、先の国会で廃案となっていた障害者自立支援法の一部改正案が再提出された。改正法案は、2010年4月27日、田村憲久議員ら自民党、公明党議員5名による議員立法で改正法案が提出された。5月20日、与野党は、改正法案を今国会で成立させる方向で修正協議に入った。5月26日、民主党の園田康博議員ら7名は、民主党案を議員立法で提出した⁴⁸。5月28日、両案とも撤回され、厚生労働委員長案が提案された。この法案は、先の国会で廃案となっていた障害者自立支援法一部改正案をたたき台にしたものであり、応益負担を応能負担改める内容であった。

政府は、違憲訴訟団と交わした「基本合意」を堅持する方針であるが、当事者に対する影響が大きい応益負担については、早期に見直しが必要であるという立場から、このような動きを容認した。国会において山井政務官は、基本合意によると新しい障害者に関する法律の実施は2013年8月からであることを指摘し、それまでの間にできることは着実に改善していくことが約束を守ることであるとの見解を示した⁴⁹。

法案は鳩山内閣退陣に伴い、審議未了・廃案となり、菅内閣のもとで参議院選挙が実施された。参議院選挙の結果、参議院の多数派は自民党・公明党が握るいわゆる「ねじれ」状態での政策過程へ突入する。夏には民主党政策調査会の下に「障がい者政策プロジェクトチーム」（以下、民主党PTと呼ぶ）が改めて設置され⁵⁰、計8回、57名の関係者へのヒアリングが行われた⁵¹。11月15日、改正案を再上程することが民主党PTで確認された

⁴⁸ 両法律案の議案提出者の一覧は、2014年6月24日に、衆議院から情報提供を受けた。

⁴⁹ 『第174回国会衆議院厚生労働委員会24号』2010年5月28日。

⁵⁰ 日本障害フォーラム（JDF）代表小川榮一「内閣府障がい者制度改革推進会議第一次意見等に関するヒアリングに際しての意見」2010年8月26日、<http://www.normanet.ne.jp/~jdf/opinion.html>（最終閲覧日：2014/06/25）。

⁵¹ 『第176回国会参議院厚生労働委員会会議録』2010年12月3日。

⁵²。改正案は委員長提案で、176回国会に再提出された。11月18日に衆議院、12月3日に参議院で可決され、同年12月10日には公布された。

4-3.政治的機会構造：当事者団体の政策過程への参加と障害者総合支援法の成立

2010年1月、障害者施策の推進について意見を求める目的で、内閣府に「障がい者制度改革推進会議」（以下、「推進会議」と呼ぶ）が設置された。同年4月、障害者自立支援法をめぐる論点に関する効果的な検討を行う目的で、推進会議の下に「総合福祉部会」が設置された⁵³。総合福祉部会の委員は、障害者自立支援法違憲訴訟の弁護団事務局長を務めた藤岡毅を含む、55名の関係者からなる。推進会議や総合福祉部会の設置は、従来の障害者政策を転換し、当事者の声を反映させたものに改革するという意味では、一步踏み出したと評価されている[山口, 2012: 123]。また、それまで審議会にはオブザーバーとしてしか参加していなかった障害者団体や違憲訴訟団が、直接政策過程に参加する場であり、政治的機会構造の変化を受けたものであると言える。8月、総合福祉部会で「新たな障害保健福祉施策に関する骨格提言」（以下、「骨格提言」と呼ぶ）が取りまとめられた。骨格提言の冒頭には、議論の基本的な方向性を基礎づけたものとして、障害者自立支援法と厚労省が結んだ「基本合意」が引用されていた。

骨格提言などを踏まえて、2011年10月以降、民主党厚生労働部会障がい者ワーキングチーム（以下、「民主党WT」と呼ぶ）で、新しい障害者福祉施策に関する議論が開始された。2012年2月、民主党WTおよび総合福祉部会会合で、厚生労働省案が示される。しかし、この案は骨格提言の内容とのかいり離があるとして、2月から3月、民主党WTの場で修正される。障害者団体の意見は、「厚労省案に比べれば、かなり改善した。しかし骨格提言と比較すればなお相当の落差がある」というものに集約されるであろう⁵⁴。骨格提言を踏まえて立法作業に当たっている、法制局と議論を重ね日本の法体系のなかで可能な限り調整を行った結果であるというのが、民主党WTの言い分であった⁵⁵。基本合意のどの部分が反映され、どの部分がそうでなかったかは詳しくは次章で述べるが、①障害者・児の範囲の拡大、

⁵² きょうされん理事長西村直「自立支援法『改正』案の再上程に対する緊急国会要請・抗議行動について」2010年11月18日、<http://www.arsvi.com/o/ksr.htm>（最終閲覧日：2014/06/25）。

⁵³ 総合福祉部会の庶務は、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）などの関係行政機関の協力を得て、厚労省社会援護局・障害保健福祉部が行う（2010年4月12日障がい者制度改革推進会議決定第5項）。

⁵⁴ 『民主党障がい者WT（第29回）議事概要』（2012年3月8日）。

⁵⁵ 『民主党障がい者WT（第29回）議事概要』（2012年3月8日）。

②地域生活の資源整備、③コミュニケーション支援や通訳・介助支援の拡大などが決定した。

2012年3月13日、改正案は閣議決定、国会に提出される。同年4月、民主・自民・公明3党による修正案が提出され、意思決定支援等に関する表記が追加された。2012年4月26日、衆議院にて修正可決、6月には参議院にて可決し、2013年4月に施行された。

これまでみた通り、障害者総合支援法の形成過程では、それまで直接過程に参加できなかった違憲訴訟弁護団などが参加した。障害者総合支援法につながる骨格提言の議論の場に参加できたことは、機会構造の変化に伴うものであると言える。また、骨格提言の方向性は、障害者権利条約と障害者自立支援法違憲訴訟団との間に交わした基本合意に規定されたと明記されている。つまり、障害者自立支援法をめぐって行われた紛争の転移という戦略が、政治的機会構造の変化を受けて実現していく過程と捉えることができる。

5.小括

本章では、障害者自立支援法から障害者総合支援法の成立に至る過程のなかで、障害者福祉がどのように変化したのか、また障害者団体はどのような役割を果たしたのかを検討した。障害者福祉政策は、障害福祉年金などの現金給付に加え、障害者に対する福祉サービスによって構成されている。2006年、障害者に対する福祉サービス費用を抑制する目的で障害者自立支援法が施行された。障害者自立支援法では、就労支援策の強化が謳われた一方で、福祉サービスの利用に対して原則1割の当事者負担を求める「応益負担制度」が導入された。

しかし、サービス利用量が多い重度の障害者ほど負担額が大きくなる制度に対しては批判が大きかった。これに伴い、①2006年12月、②2008年7月に2度の特別対策が行われ、③2009年3月には応益負担の廃止を内容とする障害者自立支援法改正案が閣議決定された（審議未了で廃案）。また、民主党に政権交代した後には、④障害者自立支援法の一部改正によって応益負担が廃止され、⑤障害者の定義を広げるなどの障害者総合支援法が成立した。

この過程は、障害者団体の紛争の転移・伝染という戦略と、ねじれ国会や政権交代という政治的機会構造の変化がからみあいながら進展した。日本障害者協議会（JD）を中心とした障害者団体の一部は、厚労省に対して行政訴訟を起し、障害者自立支援法の修正を求めた。これは、障害者自立支援法を、財政的な問題として捉えるのではなく、広く国民に同法の問題点を知ってもらい、障害者の生存と尊厳を保障する法律を確立することを目

的としており、障害者問題をより普遍的な問題として再設定（フレーミング）する試みであった。このような紛争の対立線の引き直しと紛争の転移は、応益負担の維持にこだわる厚労省に対して、自公政権が障害者自立支援法改正を議論するきっかけの一つとなった。

また、政治的機会構造の変化も福祉団体に味方をした。民主党を中心とした連立政権への政権交代という政治エリートの安定性の変化を受け、政策過程に障害者団体が直接参与する機会が生じた。総合支援法案を議論した審議会には、訴訟団からも委員として参加していた。つまり、障害者自立支援法をめぐる行われた紛争の転移という戦略が、政治的機会構造の変化を受けて、政策に影響を与えていく過程であると捉えることができる。

障害者総合支援法は、障害者団体の要望が完全に反映されたとはいえない点で、団体からの支持が完全に得られるものではなかった。しかし、サービス利用を抑制する効果をもつ応益負担が廃止された点で、障害者自立支援法の前の制度設計に戻った。また、それだけでなくサービスの対象となる障害者・児の範囲が拡大したという意味では、福祉の拡大という側面をもっている。

第7章 裁判による紛争拡大の過程

: 障害者自立支援法違憲訴訟を事例として

はじめに：裁判という戦略

第5章と第6章では、生活保護制度と障害者福祉政策をそれぞれ事例として検討した。その過程のなかでは、受益者団体が裁判などの戦略を用いて紛争の対立線を引き直し、紛争の拡大を生じさせたこと、また、そのような戦略がねじれ国会や政権交代などの政治的機会構造の変化の後押しを受けて政策的帰結に影響をもったことを示した。

しかし、このような結論は常に一般的であるとは言えない。なぜなら、日本の政策形成を理解する上で裁判所の影響力は小さいと理解されてきたためである[大沢, 1988: 68-69]。そのため、障害者自立支援法や生活保護の事例は偶然ではないのか、あるいは、どのような条件のもとでどのような過程を経た場合、政策的帰結に影響をもちうるのかといった疑問が生じる。この点については、これまであまり研究が行われてこなかった。大塚浩[2005]によると、「多彩な方法と経路を経て、政策形成／変容に一定のインパクトを及ぼしうる」とされており、ブラックボックスにされてきたことがわかる。しかし、裁判が政策内容や立法に影響を持ち得た要因やその過程を明らかにするためには、法社会学の分野で蓄積されてきた分析と併せて、裁判を通じた利益表出がどのように政治エリートの間で受け止められ、最終的な政策的帰結に反映されたのかという政治過程論的な分析もあわせて必要となる。

そこで、本章では、社会過程で生じた裁判が、裁判過程を経て、政治過程に反映されていく過程を描く。また、具体的にどのような条件のもとで、裁判による紛争拡大が影響をもちうるのかを検討する。以下、第一節では、裁判の利益表出機能とその影響力の規定因を整理し、分析枠組みと事例を提示する。第二節では、障害者自立支援法の成立と裁判に至る過程を記述する。第三節では、障害者自立支援法違憲訴訟の和解から障害者総合支援法の成立に至る過程を記述する。第四節では、裁判を通じた利益表出がどの程度政策的帰結に反映されたのか確認した後に、その反映の程度を規定した要因を検討する。

1. 先行研究の整理と分析の手法

1-1. 日本政治のなかの裁判

日本の政策形成を理解する上で、裁判所は必ずしも注目されてきたとは言えない[大沢, 1988: 68-69]。その背景には、日本では、裁判所が政策過程に及ぼす影響が小さいと考えられ

てきたことや[大沢, 1988: 68]、立法府・行政府との抑制・均衡関係のなかで司法府自身が自己の役割をかなり限定的に理解してきたこととも無関係ではない[田中, 2000: 232]。日本の裁判所は違憲審査権や行政訴訟への管轄権など与えられた権限を積極的には行使せず、消極的な判決を下すことが多かった[建林・曾我・待鳥, 2008: 259-260]。政権党は政治任用された最高裁判事とその元にある最高裁事務局を通して裁判官の人事管理が可能であるため、裁判所は政権党の選好に反してまで原告に有利な判決を下す意思を持たなかった[Ramseyer and Rosenbluth, 1993=1995; ラムザイヤー・ラムスセン, 1998; Ramseyer and Ramusen, 2001, 2006]。また、大量の訴訟を処理することが求められているにも関わらず、個々の裁判官に十分なスタッフなどの資源が配置されておらず、裁判所は実質的な権限を行使し難い環境にあった [建林・曾我・待鳥, 2008: 260-261]。

他方、裁判の勝訴判決が直接的に政策形成に与える影響（直接効果）と、裁判を起こすことである社会問題が注目を集めたり、ある個人や集団の利益が表出し、その結果間接的に政策形成に与える影響（間接効果）を区別する論考もある。船橋晴俊は、1960年代から1980年代に高まりを見せた名古屋新幹線公害問題を分析し、名古屋新幹線公害訴訟が問題の社会的開示、情報の収集と公開などの機能を果たしたことを明らかにした[船橋, 1985]。また、長谷川公一[1989]は、新幹線公害問題、大阪空港公害問題訴訟などを念頭に置きながら、司法が原告に対して消極的な判断をくだす傾向が強まるなかで、当事者レベルでは判決よりも、社会的な問題提起や問題開示の場として裁判制度を利用する傾向が強まっていると指摘している。つまり裁判は、社会問題に関する利益や問題の内容、個人や集団のもつ利益を表面化させる利益表出機能を果たしているのである。

これらの議論は、裁判の結果ではなく、裁判のもつ利益表出の側面が、政策変更や修正に一定の効果を持つことがある点に注目した議論である。このような視点は、司法が消極主義的であり、さらに判決自体がもつ政策的帰結に対する影響が小さい日本において、裁判所が政治に対してもつ影響力を説明する可能性を拓いている。

1-2. 裁判のもつ二つの側面

それでは、より具体的に、裁判のもつ機能を見て行こう。裁判のもつ一つの機能は、いうまでもなく、裁判を通じた法秩序の維持・社会の法的平和の実現である。渡邊綱吉は、裁判のもつこの機能を「裁判の法秩序維持機能」と呼んだ[渡邊, 1986]。

他方で、裁判は情報の開示や議論拡大の場としての役割を果たすことがある。大沢秀介は、

裁判所の政策形成機能が紛争解決機能に対してかなりのウエイトを占めている裁判を「現代型訴訟」と呼んだ[大沢, 1988: 74]。大塚浩は、消費者運動、市民オンブズマン運動、医療過誤訴訟支援運動、反原子力運動の事例分析を行った。市民オンブズマンや反原子力運動の事例では、裁判が異議申し立ての場として利用されており、裁判を起こす側も勝訴判決を得る困難性を十分自覚した上で、あえて議論拡大の戦略として訴訟を利用している点を指摘している[大塚, 2005]。長谷川公一は、現代型訴訟に対して裁判所が消極的な判断を下す傾向が強い日本では、運動の当事者もまた、裁判手続きの持ちうる情報公開という現実的な側面に期待するようになると指摘している[長谷川, 1989]。裁判のもつこの側面に注目して、すでに多くの論考が重ねられてきた [棚瀬, 1972; 淡路, 1981; 船橋, 1985; 長谷川, 1989, 2003; Rosenberg, 1991; Paris, 2001; Kostiner, 2003; 大塚, 2005; 宮澤, 2005]。

裁判のもつこのような側面は、政治学では、利益表出機能と呼ばれるものに該当する。アーモンド[1996]によると、利益表出機能とは、さまざまな個人や集団の利益を表明し、顕在化させる機能を指し、典型的には、利益集団・利益団体によって担われている。裁判のもつ利益表出機能についても、政治エリートに対する働きかけの手段の一つとして裁判を組み込んだサーベイ調査がすでに行われており[辻中編, 2014]、裁判のこのような側面を捉える試みが端緒についたところである。

より具体的にみていくと、利益集団・利益団体のなかでも、行政や政党・政治家といった政治エリートに対して容易には接触ができなかったり、自らの利益や権利が侵害されると考える者たちにとっての、最終的な、あるいは戦略的な接触先であると位置づけられる [田中, 1974a, 1974b; 大沢, 1988; Kidder and Miyazawa, 1993; 宮澤, 1994: 第7章, 第8章; 大塚, 2005]。

それでは、以上のような利益表出としての裁判が、政策へ反映されていくためには、どのような要因が影響するのであろうか。以下では、法社会学や政治学の先行研究を援用しながら、分析枠組みを検討したい。

1-3. 裁判の政策への反映度とその規定要因

1-3-1. 裁判のもつ特徴：社会問題としての認知

裁判所が積極的な判断を下す傾向にある裁判の特徴を検討した研究としてダニエル・フットによる研究が存在する。この研究では、公害、解雇、賃貸借契約、性的嫌がらせなどに関わる裁判では、裁判所が積極的な判断を下したことを踏まえ、司法と公法の区別、政治的

に争点化しているかどうか、自民党にとって利害関係が強いかどうかという基準で検討し、いずれの基準をとっても説得的な説明はできず、今後の課題であると述べるに留まっている。しかし、典型的には、新たな社会問題が発生または認識され、これに重大な道徳的側面が伴うにも関わらず、立法府と行政府がなかなか動かず、そして、熱心かつ創造性豊かな弁護士が訴訟を進行し、またこういった熱心かつ創造的な裁判官が受け入れたという限定的な事例であるとしている[フット, 2006]。

1-3-2.政治的機会構造

政策過程に踏み込んだ研究として、宮澤節夫による研究が存在する。環境権運動や豊前訴訟などを事例にして、裁判をとおして新しい権利を形成しようとする運動について、その過程をモデル化し、成功の度合の違いを説明する要因を検討している。これによると、勝訴のためにもっとも重要な要因は、裁判官が当該運動等に好意的であるかという運動外在的な要因であり、他の要因とはまったく無関係な制約となっている。そのため、裁判という手法が現実的な望みになるのは、政策形成過程に分裂が生じているときである。具体的には、立法過程では自民党の後退が必要であり、司法過程では裁判機構の改革によって個々の裁判官の独立を拡大しなくてはならないと指摘している[宮澤, 1994: 第10章]。これは、言い換えれば、立法過程において運動団体に対して政治的機会構造が開かれていることが必要であると理解することができる。

1-3-3.利益団体の活動

政治過程論の立場から、裁判に触れた研究として大嶽秀夫、上川龍之進による研究が存在する。大嶽秀夫は、1960年代の欠陥車問題を事例として大企業と市民団体・消費者団体の対立関係を描いている。このなかで訴訟は、企業の自動車事故の責任を追求するための手段の一つとして消費者団体によって用いられた。ただし、消費者団体が財政的限界のなかで運動を継続しえなかったこと、訴訟による社会的紛争の拡大と伝染が防止されたことが明らかにされている[大嶽, 1979]。他方、上川龍之進は、大嶽の事例との比較分析を通して、2000年代の出資法の上限金利引き下げの政策過程で、消費者団体が政策的帰結に影響力を持ち得た要因を分析した。これによると、大手消費者金融会社は、裁判での敗色が濃くなると和解を提案して敗訴を免れることで「紛争の抑圧」に成功していた。しかし、救済団体に参加した弁護士が粘り強く全国で訴訟を展開し、最高裁からグレーゾーン金利を否定する判決

を勝ち得たことが、金融庁が上限金利を引き下げる決心する一つのきっかけとなったことを明らかにしている[上川, 2012]。

1-4. 分析枠組み

先行研究にて指摘されている三点を軸とし、分析枠組みを以下のように設定した。

第一に、問題のもつ社会的認知の程度とした。つまり、裁判で争われている問題が社会的に認知されているかどうかということである。ある社会問題に光が当てられ問題としての認知が広がれば、裁判官がそれを問題として認識し積極的な判断を下したり、好意的な世論を形成できる可能性が高まる。結果として、政治エリートに対しての働きかけとなり、裁判で要求している内容が政策に反映される可能性も高くなるだろう。とくに、裁判で争われる 이슈が道徳的な問題をはらむと認知されれば、政策に反映される可能性は高まる。

第二に、政治環境とした。宮澤[1994: 第10章]をそのまま引けば、立法過程において自民党が中心となり政権党となっている場合、そうでない場合よりも裁判を通じた利益表出が反映されづらくなる。これは言い換えると、裁判での要求と異なる政策選好をもつ政党が中心となって政権を形成している場合、裁判を通じた利益表出が反映されにくく、逆の場合は要求が反映されやすくなると言えるだろう。

第三に、利益団体の活動とした。大規模な裁判を継続し、紛争を拡大できるかどうかという点は、裁判を下支えする利益団体がどの程度活動を行えるかに依存する。利益団体が大規模な裁判を展開できた場合には、社会的注目を集めることとなり、影響力も拡大すると考えられる。また、裁判の結果（勝訴、敗訴、和解、取下げなど）に関わらず、裁判の後も継続して運動が展開できるかどうかという点も重要である。これらの要件を充たした場合には、裁判での要求は反映されやすくなりと考えられる。

1-5. 事例の位置づけ

本稿では、障害者福祉政策、具体的には、2000年代半ばから2010年代前半に盛り上がりを見せた障害者自立支援法から障害者総合支援法へ至る政策変更の過程を事例とする。「障害者自立支援法違憲訴訟」は、この政策過程のなかで、2008年10月から2010年1月に国・地方自治体を相手取って行われたものである。

障害者の問題に注目したのは次のような理由である。「難病」と「慢性疾患」の区別があいまいであるように、だれが障害者であって、だれがそうでないのかという区分は、意外に

自明ではない[杉野, 2011]。しかしそれでも、「障害者」が存在するのは、「障害」を避けることのできないものとする物理的・社会的環境、社会の行動様式や考え方が存在するためである[Shearer, 1981]。つまり、だれかが「障害」があるとされる要因は、適切な住宅が準備・存在していなかったり[Beresford and Oldman, 2002]、情報にアクセスできなかったり[Davis and Woodward, 1981]、就労環境・交通環境が整っていないなどの社会環境に起因している。逆にいえば、社会政策や障害者福祉政策を通して、社会に存在する「障害」が除去・軽減されれば、制約も減少する。このように障害者は、社会政策やその変更に伴う環境の変化の影響を受けやすい存在であるといえる。そのため、障害者自立支援法のような大きな政策変更の影響がどのようにひろがり、さらにどのように障害者総合支援法へつながる過程へ至ったのかという政策過程の側面をみるには、恰好の素材であると考えられる。

なお、本稿では、新聞、政策評価に関わる量的資料、障害者団体の発行・出版した回顧録などを資料として利用する。回顧録は、障害者福祉施策という報道量がさほど多くない政策領域において、政策過程の詳細を再現するための貴重な資料である。一方で、客観的な事実関係と当事者の政治・政策に対する主観的な評価が交錯している可能性があるため、その点には留意して取り扱わなくてはならない。

2.障害者自立支援法の成立と裁判へ至る過程

2-1.障害者自立支援法をめぐる障害者団体の分裂

障害者自立支援法の議論は2004年から開始された。障害者自立支援法案は162回国会に上程されたが、2005年8月のいわゆる「郵政解散」のあおりを受けて、一旦審議未了で廃案となる。その後、163回国会に再度上程され、同年10月には可決・成立する（2006年4月1日から一部施行、2006年10月1日から全面施行）。

障害者自立支援法が大きな議論を呼んだのは、それまで障害種別（身体障害、精神障害、知的障害）ごとに分立していた障害者福祉施策のサービス一元化を図るという構想が障害者団体に歓迎された一方で、障害者分野で初めて利用者に対する応益負担が求められたためである。そしてこの構想の背景には、2003年から導入された障害者福祉サービス（支援費制度）によって増大した障害者福祉に関わる費用を抑制する文脈が存在した。当初は、障害者の福祉サービスを介護保険と統合し、障害者福祉を保険方式化する案が議論されていた。しかし、二つの制度を統合するためには、保険料を徴収する被保険者の年齢の引き下げが必要があった。そのため、2004年の参議院選挙の惨敗なども重なり、自民党内で反対論

が高まったことを受け見送りが決定された¹。

介護保険制度との統合の見通しが立たなくなった 2004 年 10 月には、厚生労働省障害保健福祉部は、応益負担を求める「今後の障害保健福祉施策について（以下、改革のグランドデザイン案）」が公表する。自民党もまた、2005 年 1 月に「障害者の介護施策等に関する小委員会（障害者特別委員会）」を設置し、同年 4 月 20 日に報告書（「自民党障害者問題特別委員会のまとめ：障害者自立支援法案及び障害者雇用促進法の一部改正法案の施行に向けて」）を提出し、原則として支持に回っていた²。

このような障害者福祉施策の大きな転換点に際して、日本身体障害者団体連合会（日身連）、全日本手をつなぐ育成会（全育会）、全国精神障害者家族会連合会（全家連）、全国脊髄損傷者連合会（全脊連）、日本盲人会連合（日盲連）の五団体が法案成立推進で動いていた。推進派の動きが最も顕著になったのが、郵政解散後、法案再上程の直前である。賛成派五団体は連名で、郵政解散で一旦廃案となっていた「障害者自立支援法案の特別国会での成立を強く要望します」（2005 年 9 月 16 日付）という要望書を提出したのである。厚労省はこの要望書を手し、与党議員の説得にあたった[きょうされん障害者自立支援法対策本部編, 2007: 56-57]。主要な障害者団体も賛成に回っているのであるから、問題ないというのが厚労省の言い分であった。

他方、DPI 日本会議、日本障害者協議会（JD）、全日本ろうあ連盟（全日ろう連）の三団体は（以下、略称を利用する）、慎重審議を求め、大衆集会、学習会等の反対運動を協調して展開した。しかし、一部の障害者団体の支援を受けた厚労省による法案推進を前にして、自立支援法の成立を防ぐことはできなかった。

2-2. 裁判過程への移行

障害者自立支援法の成立を受けて、2006 年以降、司法の場で法律の正当性を争うという構想が、自立支援法構想に一貫して反対を唱えてきた JD の理事会のなかで持ち上がった[藤井, 2011: 105]。彼らは、同法の全面施行を前にして、行政府・立法府以外への働きかけという「新しい運動の形態が必要である」という考えに至ったのである[藤井, 2011: 105]。この

¹ 「介護保険の対象拡大見送り 政府・与党、05 改正で方針」『朝日新聞』2004 年 12 月 3 日朝刊（東京本社最終版）。

² 「原則として」と述べたのは、同報告書の中で、利用者負担の範囲に関して、「本人の所得を基本とし、親・兄弟・子どもに負担は求めない」という政府原案からの修正を提案していたためである。

ような構想に対して、同じく自立支援法に反対していた DPI 日本会議が協力して資金作り等の活動を担うことに決定した。さらに JD の藤井克徳は、「障害と人権全国弁護士ネット」（以下、弁護士ネットと呼ぶ）という障害者の権利擁護に関わる弁護士の団体の代表を務める竹下義樹（弁護士）に、弁護の実務を担うことを要請した。これに弁護士ネットが応じる形で、障害者自立支援法違憲訴訟団（弁護団、原告団、支援組織）が組織化され、訴訟は展開されていくことになる[藤井, 2011: 102-104]。

ただし、既に成立した法律の違憲性を問うという種類の裁判で勝訴することの難しさは弁護士の間では広く認識されていた[竹下, 2009b: 10]。そのため、弁護団事務局長を務めた藤岡毅によると、訴訟の目的は、判決による解決に固執する性質するものではなく、訴訟上の和解や裁判外での和解も視野に入れたものであった[藤岡, 2011a: 155-156]。

2008 年 10 月 31 日には、全国 8 地裁における第一次一斉提訴（原告 30 名）が行われた。その後、2009 年 4 月 1 日には全国第二次一定提訴（原告 28 名）、同年 5 月 20 日には埼玉地裁で第二次提訴（原告 5 名）、同年 8 月 25 日には岡山地裁で第三次提訴（原告 1 名）、同年 10 月 1 日には全国第三次一斉提訴（原告 7 名）と順次訴訟が実施に移された[藤岡, 2010: 20-23]。最終的には、原告数 70 名、弁護団員数 170 余名に至っている[障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編, 2011: 281]。

なお、訴訟団はマスコミ対応にも力を入れていた。2004 年～2005 年の障害者自立法の制定に向けた時期に、大手新聞社（朝日新聞、読売新聞、日本経済新聞）はいずれも同法推進の論調であったためである。とりわけ、『朝日新聞』が 2005 年 5 月 10 日「障害者には苦い薬だが」と題する自立支援法賛成の論説を公表したことは、訴訟団もマスコミ対応を意識せざるを得ない状況にしていた[藤岡, 2011a 149-150]。訴訟団は、特定の新聞社の特ダネ記事といった印象を与えないようにすべてのマスコミに対して公平なスタンスで接する、東京地裁の司法クラブと「第一次一斉提訴」の記事については 10 月末日解禁の扱いという協定を結び、「一斉提訴」報道のインパクトを高めるなどの戦略をとった[藤岡, 2011a: 153-154]。第一次一斉提訴までの当時の報道の内容を列挙すると、2008 年 6 月の「一斉免除申請」は朝新聞西日本版一面トップ、同年 7 月の全国一斉行政不服審査に関する会見を経て、9 月 17 日朝日新聞で自立支援法の矛盾を指摘する三回の連載の開始、10 月 28 日～29 日は読売新聞社会保障室による連載、11 月 1 日は前日の一斉提訴に関する報道を各社報じた[藤岡, 2011a: 152-154]。2008 年 11 月 1 日、朝日新聞は社会面で「自立支援法、『1 割負担は違憲』障害者、全国で提訴」と、総合面では弁護団事務局長を務める藤岡毅をそれぞれ写真付きで

取り上げている³。朝日新聞の2005年1月～2012年12月の報道量を確認すると（図7-1）、全面施行後減少していた報道量が、障害者自立支援法違憲訴訟の一斉提訴の行われた2008年10月には増加に転じていることがわかる⁴。

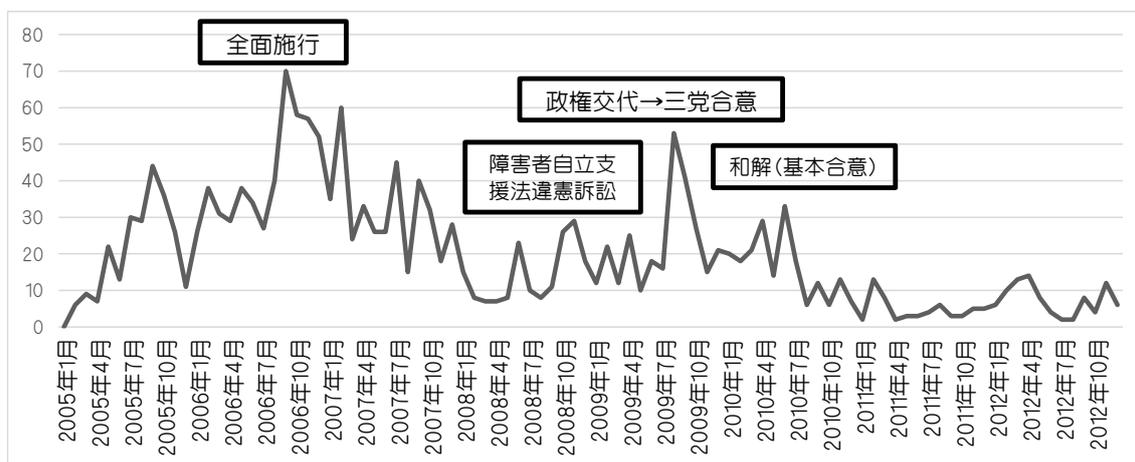


図 7-1 : 障害者自立支援法の報道量 (単位：実数)

2-3. 自民政権下における修正

障害者自立支援法は、自民党を中心とした連立政権下で、二度修正が行われ、さらに審議未了で廃案となったものの、三度目の修正に向けた改正が試みられていた。一度目は、2006年12月の特別対策であり、低所得者を中心とした自己負担（定率負担）の見直しが行われた。二度目は2008年7月の修正であり、特別対策の継続を決定するなどの対応がとられた。さらに、2009年3月には、応益負担を廃止し応能負担へ転換するという内容を含む自立支援法改正案が閣議決定された。これは予定されていた自立支援法施行三年後の見直しの一環として行われたものであった。この改正案は、審議未了・廃案となり、民主党を中心とした連立政権へ政権交代をしたため、自民党を中心とした連立政権下で実現することはなかったものの、民主党を中心とした連立政権下で実現する応益負担の廃止への道筋をつけることとなった。

³ 「自立支援法、『1割負担は違憲』障害者、全国で提訴」『朝日新聞』2008年11月1日朝刊（東京本社最終版）。

⁴ 朝日新聞、朝日新聞デジタル、アエラ、週刊朝日の四誌において、「障害者自立支援法」というキーワードが登場した記事の数をカウントした。

3.障害者総合支援法の政策過程

3-1.政権交代と裁判上の和解へ至る過程

2009年9月、民主党を中心とした連立政権への政権交代を経験し、障害者福祉政策も政治的環境の変化を経験することとなる。まず、社民党、国民新党との間の連立政権合意において、障害者自立支援法を廃止し、「制度の谷間」がなく、利用者の応能負担を基本とする総合的な制度をつくることが確認された⁵。「制度の谷間」とは、難病や慢性疾患患者など障害者の範囲や定義に含まれないために、障害者に関連する福祉サービスを受けられない人々のことである。

このような政治環境の変化を受けて、裁判過程でも変化が生じていた。9月24日、政権発足後初めての弁論が広島地裁で実施された。このなかで、国と市町村の双方を代理する被告代理人は、三党連立合意が結ばれたことを前提として今後の訴訟遂行のあり方も検討する必要があるのでは時間的な猶予が必要である旨を述べた[藤岡, 2011b: 289]。

9月29日には、藤井康弘（厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長）から、弁護団に対して自立支援法違憲訴訟の解決に向けての話し合いの場を設けたいとの申し入れがあった。まだ一つも判決が出ていない段階での申し出であった。その後、訴訟を係属しながら、11月から12月に掛けて五回（政務官面談を含む）に及ぶ与党・厚労省との協議が行われた。12月10日の第二回協議では、与党・厚労省側から和解案の原案が提出された。訴訟団は、その実、12月7日の段階で、4000文字に渡る詳細な基本合意文書を用意していた。しかし、12月10日の与党・厚労省側のペーパーとの間には、大きな乖離があった[藤岡, 2011b: 289-299]。12月16日の協議の場において、訴訟団は、与党・厚労省案を踏まえた基本合意文書案等を提示し、12月22日には「12月22日原告案検討版」が政府側から示された。12月22日～25日には、訴訟団からは藤岡毅、政府側からは藤井康弘・中島誠（厚生労働省社会・援護局障害福祉課長）が中心となり、文言の調整が行われ、さらに2010年1月3日から6日にも、非公式の調整が重ねられた。このような調整を経て、同年1月7日には、長妻昭厚労大臣、原告秋保喜美子、竹下義樹が代表して調印し、基本合意文書が締結し裁判上の和解が結ばれた[藤岡, 2011b: 298-302]。

基本合意は、①障害者自立支援法廃止の確約と新法の制定、②障害者自立支援法制定の総括と反省、③新法制定に当たっての論点（利用者負担のあり方、制度の谷間のない「障害の

⁵ 「3党連立政権合意・全文 民主・社民・国民新党」『朝日新聞』2009年9月10日朝刊（東京本社最終版）。

範囲」、権利条約批准の実現のための国内法整備と同権利条約批准)などを主な内容にしている。

3-2.障害者自立支援法の一部改正

以上のような裁判過程とは別の文脈で、2010年4月27日、自民党・公明党から議員立法(田村憲久ほか4名)で、5月26日には民主党から同じく議員立法(園田康博ほか6名)で、障害者自立支援法一部改正案が提出された。5月28日には自民党・公明党案、民主党案ともに撤回され、同日、両案を踏まえた厚生労働委員長案が提案される。内容はいずれも、先の国会で廃案となっていた応能負担から応益負担への転換が主なものであった。

こうした民主党・自民党・公明党の動きを政府は容認していた。長妻昭厚労大臣は、違憲訴訟団と交わした基本方針を堅持する方針に変わりはない。しかし、障害者に対する影響が大きい応益負担については、早期に見直しが必要であると言いつつ述べている⁶。

なお、一部改正法案は、応益負担から応能負担への転換という意味では改善がみられた。しかし、藤岡毅はこのことは「決して忘れません」と強く非難している[藤岡, 2011c: 353-355]。基本合意で約束した障害者自立支援法の「廃止」ではなく「一部改正」を行うこと、法案の提出について障害者団体側に事前の連絡がなかったためである。また、違憲訴訟に参加したDPI日本会議は、民主党の目玉公約の一つである労働者派遣法改正案を通すための布石にされたのではないかという不信感を持っていた⁷。

法案は鳩山内閣退陣に伴い、審議未了・廃案となり、菅内閣のもとで参議院選挙が実施される。参議院選挙の結果、参議院の多数派は自民党・公明党が握るいわゆる「ねじれ」状態での政策過程へ突入する。選挙後に設置された民主政策調査会障がい者政策プロジェクトチームでの計8回・57名からヒアリングを経て⁸、176回国会に再提出され、同年12月には可決・公布されることとなる。

⁶ 『第174回国会衆議院厚生労働委員会24号』2010年5月28日

⁷ DPI日本会議「『私たち抜きに私たちのことを決めるな』『障害者自立支援法改正案』に対する緊急アピール」2010年5月26日。

⁸ 『第176回国会参議院厚生労働委員会会議録4号』2010年12月3日。中根康浩議員の発言。

3-3. 「骨格提言」の形成過程

さて、2009年12月、日本の障害者に関わる制度について集中的に議論する目的で、内閣総理大臣を本部長とする障がい者制度改革推進本部が内閣府に設置され、障がい者制度改革推進会議が開催されることとなった。同会議の委員には、訴訟団の弁護団長を務めた竹下義樹（肩書きは、日盲連副会長）、藤井克徳が参加していた。2010年4月には、その下に新しい障害者福祉法制について議論する目的で「総合福祉部会」が設置された。委員は51名であり、当事者団体、学識経験者、自治体代表などから構成されている。障害者自立支援法違憲訴訟を主導したメンバーからは、藤井克徳、藤岡毅（肩書きは、弁護士・障害者自立支援法訴訟弁護団事務局長）が委員として選出されていた。また、大久保常明（全育会副理事長）、大濱眞（全脊連副理事長）、田中伸明（日盲連）⁹ら、自立支援法に賛成した団体からも委員が選出されていた。

総合福祉部会では、違憲訴訟で弁護団事務局長を務めた藤岡毅を中心として、総合福祉部会の報告書に基本合意の内容を盛り込むよう要求が展開された[藤岡, 2011c: 344-366]。自立支援法を支持した団体の委員たちも、基本合意の内容を盛り込むこと自体には注文をつけていない。しかし先の自立支援法一部改正を行った際には、全育会は成立に向けた積極的な要望活動を展開するなど[全日本手をつなぐ育成会, 2011: 42-43]、廃止を求めるか一部改正を承服するかという点で障害者団体間では立場が異なっていた。

2011年8月には、総合福祉部会で、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」（以下、骨格提言と呼ぶ）が取りまとめられた。そのなかでは、障害者権利条約と基本合意文書が、提言の基本的な方向づけを行い、新法制定の要因となったと明記されている¹⁰。

3-4. 障害者総合支援法の形成過程

「骨格提言」や2011年7月に制定された「障害者基本法」を踏まえて、2011年10月には、民主党厚生労働部会障がい者ワーキングチーム（座長・中根康浩）（以下、民主党WTと呼ぶ）が設置された。同年11月から12月には、法案に盛り込むべき事項について障害者

⁹ なお、田中伸明は弁護士であり、違憲訴訟の愛知弁護団のメンバーでもあった[藤岡, 2011c: 350]。

¹⁰ 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会『障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言：新法の制定を目指して』2011年8月30日。

団体から六回のヒアリングを行い、2012年1月には、骨格提言のポイントについて三回に渡る議員間討議が行われた。

2012年2月7日には民主党WTで、翌2月8日には総合福祉部会会合で厚労省案が示された[全日本手をつなぐ育成会, 2012: 42-43]。とくに総合福祉部会では、障害者自立支援法の「廃止」ではなく同法の一部改正で対応されていることなど、骨格提言の多くの項目が反映されていないという批判が藤岡毅を中心として呈された。他方、坂本昭文（鳥取県西伯郡南部町長）、末光茂（全国重症心身障害児（者）を守る会理事）らは、運用上の混乱を回避する観点から、廃止ではなく一部改正での対応を歓迎していた¹¹。

2012年2月9日には、障害者自立支援法違憲訴訟原告団全国弁護士・薬害肝炎全国弁護士団など13の弁護士から「国による基本合意の反故を許さない！ 集団訴訟弁護士共同抗議声明」が、野田佳彦首相、小宮山洋子厚生労働大臣に対して提出された。

2012年2月21日、28日、3月1日には、民主党WTで厚労省案の修正が行われた[全日本手をつなぐ育成会, 2012: 42-43]。その上で、3月8日に行われた民主党WTでは、関連団体に対して法案概要の説明が行われた。障害者団体の意見は、「厚労省案に比べれば、かなり改善した。しかし骨格提言と比較すればなお相当の落差がある」というものに集約されるであろう¹²。骨格提言を踏まえて立法作業に当たっている、法制局と議論を重ね日本の法体系のなかで可能な限り調整を行った結果であるというのが、民主党WTの言い分であった¹³。

これらの調整を経て、障害者総合支援法案は、2012年3月13日に閣議決定、国会に提出される。民主・自民・公明三党による修正を経て、6月に成立することとなる。

4. 分析と考察

4-1. 何が反映され、何が反映されなかったのか

総合福祉部会部長を務めた佐藤久夫（日本社会事業大学教授）は、骨格提言に盛り込まれた60項目が、どの程度厚労省案・障害者総合支援法案（閣議決定段階）に反映されたのか検討を行っている¹⁴（表7-1）。全く触れられていない事項（＝「×」）に注目すると、厚労

¹¹ 『障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（第19回）議事録』2012年2月8日。

¹² 『民主党障がい者WT（第29回）議事概要』2012年3月8日。

¹³ 『民主党障がい者WT（第29回）議事概要』2012年3月8日。

¹⁴ 資料は、佐藤久夫教授から直接提供を受けた。佐藤教授によると、資料を作った当時は、すでに福祉部会は解散しており、推進会議は存続していたものの、障害者総合支援法

省案では 48 項目（80%）あったが、閣議決定の段階では 38 項目（63.3%）まで減少した。そして、不十分ながら検討を行った事項（＝「△」）は、厚労省案の 9 項目（15%）から、閣議決定では 21 項目（35%）まで増加している。

項目ごとにみていくと、障害（者）の範囲、地域生活の資源整備（障害者福祉計画、地域生活支援協議会など）、支援（サービス）体系（就労支援、日中活動等支援、居住支援、施設入所支援、個別生活支援、コミュニケーション支援及び通訳・介助支援、補装具・日常生活用具など）では不十分だが反映（＝「△」以上）される割合が高くなり、他方、利用者負担（収入認定をする範囲）、移行支援（「地域移行」の法定化など）、報酬と人材確保（福祉従事者の賃金など）、権利擁護（虐待防止など）、選択と決定（支給決定のしくみなど）では、議論の俎上にすら載っていない項目（＝「×」）の割合が高くなる。

それでは、なぜこのように項目ごとに反映の程度に差異があるのでしょうか。以下でのその要因を検討する。

表 7-1：厚労省案と障害者総合支援法案へ反映された「骨格提言」の項目数とその割合

	度数(件)				割合(%)			
	○	△	×	合計	○	△	×	合計
厚労省案	3	9	48	60	5.0	15.0	80.0	100.0
障害者自立支援法案(閣議決定)	1	21	38	60	1.7	35.0	63.3	100.0
障害(者)の範囲	0	1	0	1	0.0	100.0	0.0	100.0
地域生活の資源整備	0	3	0	3	0.0	100.0	0.0	100.0
支援(サービス)体系	0	8	11	19	0.0	42.1	57.9	100.0
相談支援	0	2	3	5	0.0	40.0	60.0	100.0
内 法の理念・目的・範囲	1	3	7	11	9.1	27.3	63.6	100.0
訳 選択と決定(支給決定)	0	2	6	8	0.0	25.0	75.0	100.0
権利擁護	0	1	3	4	0.0	25.0	75.0	100.0
報酬と人材確保	0	1	5	6	0.0	16.7	83.3	100.0
移行支援	0	0	2	2	0.0	0.0	100.0	100.0
利用者負担	0	0	1	1	0.0	0.0	100.0	100.0

註:「○」は不十分ながら骨格提言を取り入れている事項、「△」は検討されてはいるが、その内容が不明確またはきわめて不十分な事項、「×」は全く触れられていない事項を示している。

出典:佐藤久夫『障害者総合福祉法の骨格提言と障害者総合支援法案との比較表』に基づいて算出。

を議論する予定はなかった。そのため、この資料を作成し、部会の元メンバーやマスメディア、各政党に送付したものである。

4-2. 裁判のもつ特徴：社会問題としての認知

障害者自立支援法訴訟は、弁護団の事務局長が、判決による解決に固執する性質のものではなく、訴訟上の和解や裁判外での和解を視野に入れているものであったと述べている通り、利益表出としての裁判の典型的な事例であると位置づけられる。また、障害者自立支援法に一貫して反対していた団体が、その決定を不満として起こした裁判である点からは、ある政策に対して強い不満をもつ者が起こすという特徴を備えていることも確認できる。

それでは、障害者自立支援法問題は、社会的に重大な問題であると認識されていたのだろうか。報道内容と報道量から検討してみよう。まず、報道量をみると、訴訟団が報道協定を通して、戦略的に報道量をコントロールしており、第一次一斉提訴の報道は各社が同日に一斉に報じるような。2006年10月の自立支援法全面施行をピークとして減少傾向にあった障害者自立支援法関連の報道量を、2008年10月の全国一斉提訴が押し上げていた。他方、報道内容をみると、障害者自立支援法の成立以前には、三大紙のなかではもっとも障害者の問題に好意的であると考えられる朝日新聞は、2005年5月「障害者には苦い薬だが」飲まなければならないという自立支援法賛成の論説を展開した。障害者自立支援法に反対する立場の者にとっては厳しい世論であるといえるだろう。しかし、2008年6月には自立支援法問題を西日本版一面で報じ、9月には自立支援法の問題点を指摘する三回の連載を組んだ。そして2008年11月に一斉提訴を報じた際には、一斉提訴したという事実に加え、弁護団事務局長の人となりや別欄を取り上げている。

以上の過程からは、新聞報道の内容が、徐々に障害当事者にとって好意的な論考に収斂していく様子が見えてくる。さらに障害者自立支援法違憲訴訟は、全面施行後に失われていた世間の関心を取り戻す役割を果たしているように思われる。つまり、障害者自立支援法や違憲訴訟をとりまく問題は、報道内容・量からみると、徐々に社会問題としての認知を広げていくことに成功した過程であったといえるだろう。

4-3. 政治的機会構造

障害者自立支援法から障害者総合支援法に至る政策過程をとりまく政治環境は、流動的なものであった。特に、障害者自立支援法違憲訴訟の和解の段階では、自民党を中心とした連立政権が下した政治的決定を、民主党を中心とした連立政権のもとでくつがえすという意味で、裁判上の和解が生じやすい政治環境が整っていたと言えるだろう。これは、裁判を通じた利益表出が、政治的機会構造の変化を受けて、政権党によって認知され、政策過程に

乗せられるに至った過程であると理解できる。また、総合福祉部会には、障害者自立支援法違憲訴訟からも代表者が参加していた。そのため、基本合意に向けて議論に直接参加できる環境にあった。

4-4.利益団体の活動

障害者総合支援法の政策過程を振り返ると、障害者自立支援法違憲訴訟は、障害者自立支援法に反対していた団体を中心として提起された。民主党を中心とした連立政権から裁判上の和解があった際には、より原告の要望を反映させるために、訴訟団に参加した弁護士が中心となり、和解案の調整を行った。和解後は、内閣府に設置された審議会に委員として選出され、「骨格提言」の作成にあたった。「骨格提言」の作成の基礎には、障害者団体と弁護士を起こされた訴訟団との「基本合意」が存在することが明示されている。

民主党 WT 及び総合福祉部会で示された厚労省案には、「骨格提言」の内容の 80%が触れられていなかった。これに対して違憲訴訟団や関連団体は「基本合意の反故を許さない」、骨格提言の内容を順守すべきであると、基本合意や骨格提言を根拠にした抗議を行っている。その結果、閣議決定の段階では全く触れられていない項目は、63%まで減少した。骨格提言を踏まえて調整を重ねているというのが民主党 WT の言い分であったが、この指標からは、骨格提言の実現に向けて、民主党が厚労省などと調整を重ねた様子がうかがえる。つまり、障害者団体や弁護士たちの働きかけの結果、障害者総合支援法案には、厚労省案と比較して、「骨格提言」の内容がより多く反映されることとなった。その働きかけを行う際の一つの正統性をもつ武器となったのが、裁判を通して得た基本合意や骨格提言であった。

さらに障害者総合支援法案に反映された項目をみると、総合支援法に反映された割合の大きい項目をみる限り、争点化し、団体側が強く要求した項目については反映され、そうでない項目については反映されない。具体的には、障害者の範囲を広げる、地域生活の資源整備、支援（サービス体系）、相談支援など障害者の生活に直接関わり、障害者団体が強く要望した部分については不十分ながらも触れられる傾向がある。他方で、障害者福祉サービスに関わる人材の確保や待遇の改善を主な内容とする「報酬と人材確保」や、先立つ自立支援法の一部改正によって修正されている「利用者負担」に関する項目は触れられていない割合が高くなる。また、廃止か改正かという問題も、障害者団体間でも意見が分かれておりさらに自治体代表が改正を支持したことから、違憲訴訟での合意は反映されていない。この結果からは、障害者団体が特に強く要望した部分については反映される割合が高くなり、そうで

ない項目や団体間で意見が分かれていた項目については反映されづらくなっていることがわかる。

つまり、障害者自立支援法違憲訴訟で民主党政権と裁判上の和解に至り、基本合意を交わした。基本合意の内容は、総合福祉部会の報告書である骨格提言に反映された。厚生労働省が障害者総合支援法の原案を示した際には、障害者団体と弁護士たちは、基本合意や骨格提言を正統性をもつ武器として用い、民主党 WT に対してその修正を迫った。そして、活動団体が力を入れた争点については障害者自立支援法案に反映される割合が高く、そうでない項目については「基本合意」に含まれる項目でも自動的に政策に反映されるわけではない。以上の結果からは、裁判を通じた利益表出を政策的帰結に反映させるためには、その後の政策過程における継続的な団体側の要求活動が必要になることがわかる。

5.小括

本章では、障害者自立支援法違憲訴訟を事例として、裁判を通じた利益表出が、政策的帰結に反映される条件とその過程を検討した。特に、裁判がもつ特徴、政治環境、運動団体の活動という三つの条件を検討した。その結果、障害者自立支援法違憲訴訟は障害者自立支援法とそれをめぐる問題にかかわる報道量を増やす効果を持っており、社会問題としての認知を進める効果を持っていた。また、裁判の過程のなかで 2009 年 9 月に民主党を中心とした連立政権に政権交代をすることによって、裁判を通じた利益表出が政策的帰結に反映されやすい政治環境が整った。最後に利益団体の活動をみると、訴訟の提起・継続、裁判上の和解案から障害者自立支援法案をめぐる過程において、一貫して運動を展開してきた。障害者自立支援法案をみると、運動団体が特に強く要望した点については反映され、そうでない部分については反映されていない。また、団体間で意見がわかれた争点についても、反映されていない。以上の結果からは、裁判を用いた紛争の拡大が、政策的帰結に影響をもつためには、政治的機会構造が開けたことを前提としつつ、運動団体が継続して活動を展開することが必要であることが示された。

終章

1.論文のまとめ

本論文では、日本の福祉国家の再編期に福祉団体はどのような活動を行っているのか、また彼らの活動は政策的帰結にどのような影響をもったのかという問いを、政治過程論の立場から検討した。具体的には、シャットシュナイダーの「紛争の転移と伝染」という分析視角と政治的機会構造論という分析視角を併用し、受益者団体が政策過程に参加する過程の把握に努めた。具体的には、序章では福祉国家研究の動向を概観し、本研究の目的と意義を示した。第1章では、仮説と分析のモデルを示した。第2章及び第3章では、量的な調査データを利用して、福祉団体の行動様式とその特徴、具体的には政治的機会構造と行動様式との関係について傾向を確認した。第4章から第7章では、事例分析を通して、福祉団体の行動と政策的帰結の間にある因果関係を検討した。以下、各章の内容を具体的に振り返る。

第2章では、福祉団体と他の団体分類との比較を行うことで、福祉団体の活動内容とその特徴の把握に努めた。分析結果を政治的機会構造との関係から見ると、①政権交代前後の時期には、特定の政党だけでなく複数の政党に対する働きかけを開始しており、②他団体との協調関係も他の分野の団体と比べて豊富である。③ただし、福祉団体の中でも裁判支援を行う福祉団体に限定すると、二大政党だけでなく社民党や共産党にも接触する一方で、行政との接触可能性はやや低い、つまり政治的機会構造がやや閉じられた状態にあることが確認できた。

第3章では、裁判支援を行う団体の特徴を、裁判を行わない団体との比較を用いて記述した。その結果、裁判を行う団体は、与党や行政が注目しようとしな問題、あるいはそれらと対立するような問題について取り上げようとする、革新的・進歩的な団体を中心であることが示された。また、政治的機会構造との関係でみれば、裁判支援を行う団体は行政との接触可能性がやや低い団体を中心に構成されていることが確認された。

第4章では、母子福祉施策の制度改革を取り上げた。2000年代のワークフェア的な改革によって、母子世帯に対する所得保障制度である児童扶養手当の給付水準が切り下げられるとともに、受給できる期限が有期化された。さらに、就労支援の強化が図られた。しかし、就労支援策の不調が明らかになるにつれて、当事者団体は受給できる期限の有期化に対する反対運動を展開し、その実質的な廃止を実現した。廃止に至る過程では、政権与党との同盟関係という政治的機会構造に恵まれた全国母子寡婦福祉団体協議会が、地方組織と国会

議員を巻き込んだ紛争の拡大を行ったことが、政策的帰結に影響をもった。

第5章では、生活保護制度をめぐる改革を取り上げた。生活保護制度は、社会保障関係費の年間2,200億円削減の対象となり、2000年代半ば以降、生活扶助費の切り下げ、母子加算の廃止、老齢加算の廃止と縮小路線を歩んだ。しかし、その後、母子加算の復活をマニフェストに掲げる民主党政権の誕生という政治的機会構造の変化に伴い、母子加算が復活した。この過程では、生活困窮者の支援団体が審査請求や裁判といった手法で、制度改革に対抗した。運動を展開するなかで、生活保護や生活困窮者といった特定の人々の問題ではなく、「貧困」の問題であると紛争の対立線（フレーミング）を引き直すことで、労働組合、法律家、ひとり親家庭を支援する団体、企業など幅広い団体と連携することが可能となった。またこの過程では、従来協力関係になかった民主党との協力関係が築かれた。つまり、政治エリートとの間に同盟関係を形成することに成功した。母子加算の復活は、これらの紛争の拡大戦略が、政権交代という政治的機会構造の変化によって花開いた過程であると位置づけることができる。

第6章では、障害者福祉政策を取り上げた。2003年、障害者福祉政策は、行政の決定によってサービス内容が決定される措置制度から、自らサービスを選択することができる支援費制度に移行した。しかし、支援費制度は、埋もれた福祉需要を掘り起し、初年度から財源不足に陥った。この問題を解決するために、障害当事者にサービス利用量の原則1割の負担を求める障害者自立支援法が成立した。しかし、この法律は、長いサービス利用が必要な重度障害者ほど、負担が重くなる制度であったため、当事者団体を中心として批判が巻き起こった。批判を受けて、自公政権下で2回特別対策が行われ、さらに民主党政権でも障害者自立支援法の一部改正を経て障害者総合支援法が成立した。この過程で、障害者団体は、裁判などの手法を使って政治的決定に対抗した。これは、自立支援法の問題を単にサービス利用量の負担額の問題あるいは障害者の問題というだけではなく、生存権の問題あるいは社会的な権利の問題とフレーミングする試みであった。さらに、政治的機会構造という面からみると、福田政権組閣に際する与党合意で障害者自立支援法の見直しが取り上げられたり、障害者自立支援法の見直しをマニフェストに掲げる民主党政権への政権交代が実現したりするなど、政治エリートも安定性を欠いていた。結果として、障害者団体の紛争の拡大という戦略が功を奏した。

第7章では、障害者自立支援法違憲訴訟を事例として取り上げた。第6章までの検討において、福祉団体が裁判という手法を用いて、紛争の転移や拡大を試みることが確認された。

しかし、先行研究によると、裁判が政治に反映されるのは常に一般的な現象とみなされているわけではない。そのため、第7章では、裁判がどのような過程を経て、どのような条件下で政策的帰結に影響をもつのか考察を行った。その結果、政治的機会構造や問題がどの程度社会的に取り上げられているかという点に加え、運動団体がどの程度活動を維持できるかどうかという点が帰結を規定することが示された。

2. 仮説の検討

それでは、各章のまとめを踏まえ、第1章で述べた5つの仮説を検討したい。

第1の仮説は、運動体と政治的エリート¹との同盟関係が存在しない場合、次善の策として裁判所への接触可能性が高くなるのである。また、第2仮説は、政治エリートの安定性が低い場合、運動体が政策的帰結へ影響をもつ可能性が高くなるのである。これらが正しければ、政治エリートの内部から政策転換が内発的に生じない場合、運動体が外発的に転換を促す道を確認することになる。これを量的な分析と障害者福祉施策および生活保護制度の政策過程を概観することで確認してみたい。

第2章の分析では、福祉団体は他の団体分類と比べてリベラルな考え方をもち、政治的機会構造という面からみると、行政との接触可能性がやや低いことが確認された。第3章の分析では、行政との関係の希薄な団体、つまり政治的機会構造が閉じられている団体が、裁判を利用する傾向にあることが確認された。さらに、第5章の生活保護制度の政策過程の分析では、全生連という対抗系の公的扶助運動を後押ししてきた団体が、生存権裁判を企画・実施したことが確認できた。第6章および第7章の障害者福祉施策の分析を政治的機会構造という面からみると、JDを中心とした障害者団体が裁判を起こすことを発案したことが確認できたが、彼らは法改正に際して行政から事前の相談を受けていることから、行政との接触可能性が必ずしも低いわけではない。しかし、法律の早期成立を目指す厚労省に対して、障害者自立支援法に一貫して反対する立場をとってきたことから、同盟関係と呼ぶことができるような関係は形成していなかった。結果として、運動の拡大を志向し、裁判を通じた政治エリートへの働きかけを行った。また、政治エリートの安定性と政策的帰結という面からみると、政権交代などの理由で政治エリートが安定性を欠いた際には、障害者総合支援法への道筋を付けることに成功した。

¹ なお、第1章で確認した通り、ここでいう政治エリートとは政権党及び中央省庁を指している。

つまり、政治エリートと運動体との間で同盟関係が築けず、接触可能性などの政治的機会構造が閉じられている場合、運動の拡大を目的とした裁判運動が福祉団体によって企画されることがある。さらに、政治エリートが安定性を欠いた場合には、運動体の政策選好が政策的帰結に影響をもつことが確認された。

第3仮説は、運動体は、紛争をより大規模にする目的で、より大きな問題状況やより普遍的な問題状況にフレーミングしようとする、第4仮説は、フレーミングの拡大に成功した場合、キャンペーンが拡大したり、集団間の連携が進むなどの、紛争の伝染や拡大が生じるというものである。また、第5仮説は、紛争の拡大の過程で、従来活用されてこなかったアリーナの開拓や、新しい組織形態の導入が行われるなど、従来よりも活動を活発化させることがあるというものである。これを政策過程の概観によって確認してみたい。

第5章の生活保護制度の政策過程の分析では、支援団体は、生活保護の問題を生活困窮者の問題として扱うのではなく、貧困問題としてフレーミングし直した。それに伴い、労働組合や一人親を支援する団体など、それまで連携のなかった団体とのネットワークキングが進んだ。それに伴い、徐々に民主党とのネットワークキングも促進された。さらに、裁判運動もあわせて展開した。これらの帰結として、民主党は母子加算の復活を政権公約として掲げ、政権交代した際には、同加算の復活を行った。第6章および第7章の障害者福祉施策の分析では、障害者団体は障害者自立支援法の問題を障害者の問題としてだけでなく、生存権の問題としてフレーミングした。その際、フレーミングの手段として裁判を用い、注目を集めることを目指した。障害者団体にとって「裁判」を通じた運動は初めての経験であったが、大幅な政策変更に対する対抗手段として裁判の利用が決定された。その結果、民主党への政権交代に際して裁判上の和解が行われ、障害者総合支援法への道筋を付けた。

以上の分析の結果からは、2000年代の給付水準の抑制を伴う福祉国家の再編に対抗する目的で、運動体が問題の認識枠組みの再設定（フレーミング）を行い紛争の拡大を目指したこと、またそれに伴い裁判や運動団体間のネットワーク化（紛争の伝染・拡大）が進んだことが確認できる。紛争の拡大を行う際には、裁判所など、従来は利用していなかったアリーナも利用された。そのような運動の成果は、政権交代に代表される政治エリートの安定性の低下や同盟関係の存在といった政治的機会構造の変化によって、政策的帰結に影響を持ったことが確認できる。

3.理論的貢献

分析の結果、福祉政策の政策過程に対する理解について2点、また団体研究に対する理解について1点、合計3点の示唆を得た。

まず、福祉領域の政策過程の理解に対する貢献という意味では、従来官僚制の強さが指摘されていた政策領域における、政治の影響力の大きさが指摘できる。例えば、生活保護と母子福祉政策の政策決定過程では、従来官僚制の影響力の大きさが指摘されていた。しかし、本論文が扱った時期には、政治の決定に基づき、政策の修正が行われることもあった。本論文は官僚制の強さを否定しないが、2000年代以降、社会福祉の問題が高度に政治化し、政治がこれらの政策領域を方向付けすることが増加した。そのため、先行研究で指摘されていた官僚制の強さは、政治がこれらの政策領域に介入しないという前提のもとでのものであった可能性が示された。

2点目に、同じく福祉領域の政策過程の理解に対する貢献という意味では、これまであまり関心を払われてこなかった司法アリーナに注目する必要性を指摘できる。従来の福祉政策研究、福祉政治研究では、官僚制を中心とした政治エリートに注目したものが多かったが、本研究の結果からは、これまでの研究では重要なアクターとして認識されてこなかった裁判所や法曹界を巻き込んだ形での紛争の拡大が行われており、彼らに対しても十分注意を払う必要性が示された。

3点目に、団体研究に対する貢献という意味では、2000年代以降の大きな福祉再編の潮流に際して団体の行動様式に変容の兆しがあり、これに伴い団体分類の凝集性が低下している可能性が指摘できる。例えば、障害者団体はそれまで用いられていなかった裁判という手法をもって紛争の拡大を試みるようになり、生活困窮者を支援する団体は、労働組合や法律家など他団体とのネットワーク化を進めることで、政策決定へ参与する機会を増やそうとした。言い換えれば、大きなプレッシャーを受けた際に、団体の活動量が増加したり、これまで注目されてこなかった戦術等が用いられたりするようになっている。既に政策形成者とのネットワークに有無に基づく2種類の福祉団体の存在は指摘されているが[村松, 1983]、一連の改革を経て、一部の福祉団体がいっそうイデオロギー過程の住民として側面を強めつつあり、分類としての凝集性が低下したように思われる。

4.今後の課題

最後に将来的な課題を3点述べたい。

1 点目に、福祉国家研究としてみた場合、本論文は日本のみの焦点を当てたものであり、結論の一般化を目指すためには国際的な比較研究が必要になると考えられる。本論文の結論で得られた通り、社会保障体制が自由主義化に抗している状態だとするならば、他の家族主義レジームに属するイタリアやスペインあるいはアジア諸国では同じような変化が生じているのか、またそれはなぜなのか。議論をより洗練させるためには、国際比較研究が必要であると考えられる。

2 点目に、団体政治の研究としてみた場合、福祉団体間の凝集性の低下が示されたように思われる。この点は、村松岐夫[1983]による『福祉政策の政治過程』ですでに指摘されており、福祉団体は政策形成者との関係が確立しているグループと、未確立のグループに分類されるとした。本論文が扱ったのは、行動様式からしてまさに後者のイデオロギー過程に属する団体の代表であると思われるが、その活動が活発化していることが示唆された。つまり、社会保障制度や社会福祉をめぐる一連の改革を経て、団体間のネットワーク化が進むという側面とともに、裁判に活路を求めるなどいっそうイデオロギー過程の住民としての強めた側面もあり、ますます前者のグループとの行動様式の違いを顕在化させたようにも思われる。詳細な検討は今後の課題としたい。

3 点目に、司法と政治との関係からみると、多くの検討課題が残されている。団体が権力のあるところに接触し、圧力活動を展開しようとするすれば、福祉団体が裁判所に接触すること、また福祉に関連する裁判が増加していることというのは、非常に興味深い現象である。司法の政治に対する影響力という意味でも興味深い、壮大であり、今後の課題としたい。

付論：自公政権以降の政策展開

2012年12月の参議院選挙の結果を受けて、自民党と公明党の連立政権に政権交代をした。付論では、政権交代以降を中心として、各章で扱った事例以降の政策展開を整理する。

1. 母子福祉政策

母子福祉施策は、父子世帯等が政策の対象となる法改正が行われた。まず、就労支援策については、2012年9月、母子家庭の母と父子家庭の父の就業支援を行うことを目的とする「母子家庭の母及び父子家庭の父の就業に関する特別措置法」が成立・公布された（2013年3月に施行）。また、児童扶養手当は、2010年8月から父子世帯が、2012年8月から配偶者からの暴力（DV）で裁判所からの保護令が出た場合が、それぞれ支給の対象となった。また、2014年12月以降、公的年金を支給している場合でもその額が児童扶養手当額より低い場合には、その差額分が児童扶養手当として支給されることとなった。

表付論-1：母子福祉施策の展開

	分類	概要
2010年	児童扶養手当	父子世帯が児童扶養手当の支給対象へ（8月）
2012年	就労支援	母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法の成立・公布（9月）
	児童扶養手当	配偶者からの暴力（DV）で「裁判所からの保護命令」が出された場合、児童扶養手当の支給対象へ（8月）
2013年	就労支援	母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法の施行（3月）
2014年	児童扶養手当	公的年金の支給額が児童扶養手当額より低い場合は、その差額分の児童扶養手当を支給する（12月）

2. 生活保護制度

生活保護制度は、基準額や各種加算を引き下げる政策が重ねられている。2013年1月、

安倍政権は、物価の下落などを勘案し、2013年度予算で生活扶助費を3年かけて現行の水準より約850億円（国庫負担分の約8.5%）削減することを決定した。生活扶助とは、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なものと移送費によって構成されており（生活保護法第12条）、8種類の生活保護の種類の中なかでもっとも基本的な費用を構成している。具体的には、支給基準額で約670億円、年末に支給される期末一次扶助の削減で約70億円、受給者が働いて得た収入から仕事に関する経費を差し引く特別控除の廃止で約110億円の削減がそれぞれ予定されていた¹。

具体的には、平均で6.5%（最大で10%）の引き下げであり、全体の96%の世帯が削減対象となった。なお、1950年に現行の生活保護法が制定されて以来、生活保護（扶助）基準が引き下げられたのは、2003年度に0.9%、2004年度に0.2%の2回だけであり、今回の引き下げは前例をみない大規模なものになっている[尾藤, 2013]。生活扶助基準は、2013年8月、2014年4月、2015年4月に3度に渡って引き下げられた。

また、2013年12月、就労による自立の促進、不正・不適切受給対策の強化、医療扶助の適正化を主な内容とする生活保護法の一部改正が行われた（2014年7月施行）。同時に、生活困窮者自立相談支援事業などの実施を通して、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とする「生活困窮者自立支援法」が成立した（2015年4月施行）。

表付論-2：生活保護制度の展開

	分類	概要
2013年	生活保護	生活扶助基準の引き下げ（8月）（1回目）
	雇用・就労	生活困窮者自立支援法の公布（12月）
	生活保護	改正生活保護法の公布（12月）
2014年	生活保護	生活扶助基準の引き下げ（4月）（2回目）
	生活保護	改正生活保護法の施行（7月）
2015年	生活保護	生活扶助基準の引き下げ（4月）（3回目）
	雇用・就労	生活困窮者自立支援法の施行（4月）

¹ 「生活保護、850億円削減 安倍政権方針、3年かけて」 『朝日新聞』 2013年1月25日朝刊（東京本社最終版）。

3.障害者福祉施策

障害者福祉の分野では、障害者福祉のあり方を方向付ける全体的な枠組みに加え、生活支援、雇用・就業などそれぞれの分野で法整備が進んだ。

まず全体的な枠組みは、2011年7月、障害者基本法の改正が行われた(同年8月に施行)。2013年6月、障害の有無に関わらず全ての国民が相互に人格と個性を尊重する社会の実現に資することを目的とした「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(差別障害者差別解消法)が成立した。

生活支援に関連する法律をみると、2012年6月、障害者総合支援法が成立したことは本文で述べた通りである(2013年4月、2014年4月に施行)。障害者の生活環境を整えるための法律をみると、2012年6月、国や地方自治体が障害者就労施設などから物品等の調達をする際に、障害者就労施設等の受注の機会を確保するために必要な事項等を定めることにより、障害者就労施設等が供給する物品等に対する需要の増進を図ることを目的とした「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律について」(障害者優先調達推進法)が成立した(2013年4月に施行)。また、雇用・就労に関する法律は、2013年6月、障害者雇用促進法の一部が改正された。

表付論-3：障害者福祉施策の展開

	分類	概要
2011年	生活支援	障害者虐待防止法の成立（6月）
	全体的枠組み	障害者基本法の改正（7月）
	全体的枠組み	改正障害者基本法の施行（8月）
2012年	生活支援	障害者総合支援法の成立（6月）
	生活環境	障害者優先調達推進法の成立（6月）
	教育・育成	中央教育審議会「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（初等中等教育分科会報告）」（7月）
	生活支援	障害者虐待防止法の施行（10月）
2013年	生活支援	障害者総合支援法の施行（4月）（一部、26年4月）
	生活環境	障害者優先調達推進法の施行（4月）
	全体的枠組み	障害者差別解消法の成立（6月）
	教育・育成	第二期教育振興基本計画閣議決定（6月）
	雇用・就業	障害者雇用促進法の一部改正（6月）
2014年	生活支援	障害者総合支援法の2014年度実施予定分の施行（4月）

引用文献

- Beresford, B., & Oldman, C. (2002). *Housing Matters: National Evidence Relating to Disabled Children and Their Housing*. Bristol: Policy Press.
- Bonoli, G. (2005). "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States". *Policy and Politics*, 33(3), 431-449.
- Bonoli, G. (2006). "New Social Risks and the Politics of post-Industrial Social Policies". In K. Armingeon, & G. Bonoli (Eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States* (pp. 3-26). London: Routledge.
- Bonoli, G. (2007). "Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies". *Comparative Political Studies*, 40(5), 495-520.
- Bradshaw, J., Terum, L. I., & Anne, S. (2000). *Lone Parenthood in the 1990s: New Challenges, New Responses?* Retrieved from <https://www.issa.int/html/pdf/helsinki2000/topic2/2bradshaw.PDF>
- Brown, R. (2002). "The Contagiousness of Conflict: E.E. Schattschneider as a Theorist of the Information Society". *Information, Communication & Society*, 5(2), 258-275.
- Castles, F. G. (1985). *The Working Class and Welfare: Reflections on the Political Development*. Wellington: Allen & Unwin. (= 岩本敏夫ほか(訳). (1991). 『福祉国家論: オーストラリア・ニュージーランド』. 啓文社.)
- Castles, F. G., & Mitchell, D. (1992). "Identifying Welfare State Regimes". *Governance*, 5(1), 1-26.
- Cox, R. H. (2001). "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany". *World Politics*, 53, 463-498.
- Cutright, P. (1965). "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs". *American Journal of Sociology*, 70(5), 537-550.
- Daly, M. (1994). "Comparing Welfare States: Towards a Gender". In D. Sainsbury (Ed.), *Gendering Welfare States* (pp. 101-117). London: Sage.
- David, D., Hulme, R., Nellis, M., & O'Neal, F. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Open University Press.
- Davis, K., & Woodward, J. (1981). "DIAL UK: Development of the National Association of Disablement Information and Advice Service". In P. Liddiard, & J. Swain (Eds.), *Handicap in a Social World* (pp. 283-334). London: Hodder & Stoughton.
- Daviter, F. (2011). *Policy Framing in the European Union*. England: Palgrave Macmillan.

- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies*, 44(2), 343–357.
- Eisnger, P. K. (1973). "The Conditions of Protest Behavior in American Cities". *American Political Science Review*, 67, 11-27.
- Esping-Andersen, G. (1985). "Power and Distributional Regimes". *Politics and Society*, 14, 223-256.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press (=岡沢憲芙, 宮本太郎 (監訳). (2001). 『福祉資本主義の三つの世界』. ミネルヴァ書房.)
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press. (=渡辺雅男, 渡辺景子 (訳). (2000). 『ポスト工業化の社会的基礎』. 櫻井書店.)
- Estevez-Abe, M. (2007). "Gendering the Varieties of Capitalism: Gender Bias in Skills and Social Policies". In F. M. Rosenbluth (Ed.), *The Political Economy of Japan's Low Fertility* (pp. 63-86). CA: Stanford University Press.
- Eto, M. (2001a). "Women's Leverage on Social Policymaking in Japan". *PS: Political Science and Politics*, 34(2), 241-246.
- Eto, M. (2001b). "Public Involvement in Social Policy Reform: Seen from the Perspective of Japan's Elderly-Care Insurance Scheme". *Journal of Social Policy*, 30, 17-36.
- Ferrera, M. (1996). "The 'Southern' Model of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (Eds.). (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. London: Cornell University Press.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Kidder, R. L., & Miyazawa, S. (1999). "Long-Term Strategies in Japanese Environmental Litigation". *Law & Social Inquiry*, 18(4), 605-627.
- Kilkey, M. (2000). *Lone Mothers between Paid Work and Care: The Policy Regime in Twenty Countries*. Aldershot: Ashgate.

- Kitschelt, H. P. (1986). "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies". *British Journal of Political Science*, 57-85.
- Korpi, W. (1978). *The Working Class in Welfare Capitalism: Work Unions and Politics in London*: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, W., & Palme, J. (2003). "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95". *The American Political Science Review*, 97(3), 425-446.
- Kostiner, I. (2003). "Evaluating Legality: Toward a Cultural Approach to the Study of Law and Social Change". *Law & Society Review*, 37(2), 323-368.
- Leibfried, S. (1992). "Towards a European Welfare State: On Integrating Poverty Regimes in the European Community". In Z. Ferge, & J.-E. Kolberg (Eds.), *Social Policy in a Changing Europe* (pp. 245-280). Frankfurt: Campus Verlag.
- Lewis, J. (1992). "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- MacAdam, D. (1996). "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions". In D. MacAdam, J. D. McCarthy & M. Z. Zald (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. (pp. 23-40). Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mishra, R. (1981). *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare 2nd edition*. London: The Macmillan Press.
- Myles, J. (1984). *Old Age in the Welfare State*. Boston: Little, Brown.
- Ochiai, E. (2009). "Care Diamonds and Welfare Regimes in East and Southeast Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology". *The International Journal of Japanese Sociology*, 18, 60-78.
- Ochiai, E., & Molony, B. (2008). *Asia's New Mothers: Crafting Gender Roles and Child Care Networks in East and Southeast Asian Societies*. Folkstone: Global Oriental.
- Orloff, A. S. (1993). "Gender and the Social Rights of Citizenship: State Policies and Gender Relations in Comparative Research". *American Sociological Review*, 58(3), 303-328.

- Osawa, M. (2011). *Social Security in Contemporary Japan, A Comparative Analysis*. London and New York: Routledge.
- Paris, M. (2001). "Legal Mobilization and the Politics of Reform: Lessons from School Finance Litigation in Kentucky". *Law & Social Inquiry*, 26(3), 631–681.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (Ed.). (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Ramseyer, J. M., & Rosenbluth, E. B. (1993). *Japan's Political Marketplace*, Cambridge: Harvard University Press. (=加藤寛(訳). (1995). 『日本政治の経済学』. 弘文堂.)
- Ramseyer, J. M., & Rosenbluth, E. B. (2001). "Why Are Japanese Judges So Conservative in Politically Charged Cases?". *American Political Science Review*, 95, 231-344.
- Rosenberg, G. N. (1991). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press
- Rosenberry, S. A. (1982). "Social Insurance, Distributive Criteria and the Welfare". *British Journal of Political Science*, 12(4), 421-447.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, D. (Ed.). (1994). *Gendering Welfare States*. London: Sage.
- Schmidt, V. A. (2000). "Values and Discourse in the Politics of Adjustment". In F. W. Scharpf, & V. A. Schmidt (Eds.), *Welfare and Work in the Open Economy Volume I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford University Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. California: Harcourt Brace Jovanovich College. (=内山秀夫 (訳). (1972). 『半主権人民』. 而立書房.)
- Shearer, A. (1981). *Disability: Whose Handicap?* Oxford: Basil Blackwell.
- Siaroff, A. (1994). "Work, Welfare, and Gender Equality: A New Typology". In D. Sainsbury (Ed.), *Gendering Welfare States* (pp. 82-100). London: Sage.

- Snow, D. A., Rochford, B., Worden, S. K., & Benford, R. D. (1986). "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation". *American Sociological Review*, 51, 464-481.
- Tarrow, S. (1998). *Power in Movement. Cambridge 2nd Edition*: Cambridge University Press. (=大畑裕嗣 (監訳). (2006). 『社会運動の力：集合行為の比較社会学』. 彩流社.)
- Taylor-Gooby, P. (2004a). New Social Risks and Social Change. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *The Transformation of the European Welfare State* (pp. 1-28). Oxford: Oxford University Press.
- Tarrow, S. (1998). *Power in Movements: Collective Action and Politics, 2nd ed.* New York: Cambridge University Press. (=大畑裕嗣. (2006). 『社会運動の力：集合行為の比較社会学』. 彩流社.)
- Weaver, K. R. (1986). "The Politics of Blame Avoidance". *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.
- Wilensky, H. L. (1971). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press. (=下平好博 (訳). (1984). 『福祉国家と平等：公共支出の構造的・イデオロギー的起源』. 木鐸社.)
- 赤石千衣子. (2008). 「シングルマザーたちが国会を動かした:児童扶養手当削減事実上の凍結、ロビイ体験記」. 『女性と労働 21』, 17(65), 22-37.
- 赤石千衣子, 池谷秀登, 佐藤正子. (2007). 「座談会: 児童扶養手当や母子加算の削減を通して母子世帯の生活実態を考える」. 『公的扶助研究』, 48, 4-16.
- 阿部彩. (2011). 『弱者の居場所がない社会: 貧困・格差と社会的包摂』. 講談社.
- 阿部彩, 大石亜希子. (2005). 「母子世帯の経済状況と社会保障」. 国立社会保障・人口問題研究所(編), 『子育て世帯の社会保障』 (ページ: 185-208). 東京大学出版会.
- 淡路剛久. (1981). 『スモン事件と法』. 有斐閣.
- 五十嵐仁. (2008a). 『労働政策』. 日本経済評論社.
- 五十嵐仁. (2008b). 『労働再規制: 反転の構図を読みとく』. ちくま新書.
- 池上直己, J. C. キャンベル. (1996). 『日本の医療: 統制とバランス感覚』. 中公新書.
- 伊藤正己. (1995). 「基本的人権」. 『憲法〔第3版〕』 (ページ: 179-411). 弘文堂.
- 伊藤光利. (1996). 「大企業労使連合 vs 地方政府・政策受益団体連合 (2) : 第2次圧力団体関係構造の分析」. 『政策科学』, 3(3), 21-38.
- 伊東雅之. (2005). 「生活保護制度見直しの課題」. 『調査と情報』, 494, 1-10.
- 井上英夫. (1980). 「米子生健会事件: 保護受給者の団結権・団体交渉権保障」. 小川政亮 (編), 『社会保障裁判: 戦後社会保障権運動の発展』 (ページ: 204-226). ミネルヴァ書房.
- 今村浩. (1987). 「アメリカ圧力政治のバイアスのメカニズムについての諸説: アメリカ圧力

- 政治批判論の系譜(1)」。『早稲田社会科学研究所』, 35, 31-54.
- 岩田正美. (2003). 「インタビュー(岩田正美・社会保障審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会委員長) 健康で文化的な生活を保障できる保護基準に」。『週刊社会保障』, 57(2249), 4-5.
- 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.
- 埋橋孝文. (1997). 『現代福祉国家の国際比較: 日本モデルの位置づけと展望』。日本評論社.
- 埋橋孝文. (2003). 「公的扶助制度をめぐる国際的動向と政策的含意: 二つの要請の狭間にあつて」。埋橋孝文 (編), 『比較のなかの福祉国家』 (ページ: 297-340). ミネルヴァ書房.
- 浦田克己. (2005). 「生活保護の在り方に関する専門委員会報告書への批判と対案」。『総合社会福祉研究』, 27, 59-63.
- 江上義盛. (2005). 「障害保健福祉施策(改革のグランドデザイン)を受けて: 全国精神障害者家族会連合会の立場から」。『さぼーと』, 52(2), 23-25.
- エスピン＝アンデルセンイエスタ. (2008). 『アンデルセン、福祉を語る: 女性・子ども・高齢者』。(京極高宣監修, 編, 林昌宏, 訳) NTT 出版.
- 衛藤幹子. (1998). 「連立政権における日本型福祉の転回: 介護保険創設の政治過程」。『レヴァイアサン』, 臨時増刊号, 68-94.
- NPO 法人 Wink (編). (2010). 『養育費実態調査払わない親の本音: アンケートとインタビュー離婚・未婚の父・母・子どもたちの声』。日本加除出版.
- 遠藤浩. (1999). 「社会福祉基礎構造改革と障害者施策」。『ノーマライゼーション』, 19(6), 10-13.
- 呉裁喜. (2010). 「日本の母子福祉改革とその方向性」。『社会環境論究』, 2, 147-164.
- 大川博. (1980a). 「朝日訴訟: 人間らしく生きる権利を求めて」。小川政亮 (編), 『社会保障裁判: 戦後社会保障運動の発展』 (ページ: 35-62). ミネルヴァ書房.
- 大川博. (1980b). 「藤木第一訴訟: 生活保護行政の矛盾を衝いて」。小川政亮 (編), 『社会保障裁判: 戦後社会保障運動の発展』 (ページ: 63-79). ミネルヴァ書房.
- 大倉沙江. (2015). 「東日本大震災後の原発賠償に関する調査: 結果報告」。『ICR Research Report 2015: 東日本大震災への政治学的アプローチ』, 245-255.
- 大里慶子. (2009). 「社会保障予算: 限界を迎える社会保障費の抑制方針」。『立法と調査』,

289, 68-75.

- 大里慶子. (2010). 「ひとり親家庭への支援策: 児童扶養手当法の一部改正案」. 『立法と調査』, 303, 40-52.
- 大沢秀介. (1988). 『現代型訴訟の日米比較』. 弘文堂.
- 大沢真理. (2005). 「逆機能する日本の生活保障システム: 社会保険の空洞化と少子高齢化」. 『国際ジェンダー学会誌』, 3(35), 35-61.
- 大沢真理. (2007). 『現代日本の生活保障システム: 座標とゆくえ』. 岩波書店.
- 大沢真理. (2010). 『いまこそ考えたい生活保障のしくみ』. 岩波ブックレット.
- 大沢真理編. (2011). 『承認と包摂へ: 労働と生活の保障』. 岩波書店.
- 大獄秀夫. (1979). 『現代日本の政治権力経済権力: 政治における企業・業界・財界』. 三一書房.
- 大塚浩. (1999). 「『依頼者なき法動員』としての株主代表訴訟と弁護士の役割」. 『法社会学』, 1999(51), 160-163.
- 大塚浩. (2004). 「弁護士と社会変革運動: 法専門職の関与と倫理」. 『法社会学』, 2004(61), 77-91.
- 大塚浩. (2005). 「訴訟動員と政策形成/変容効果: 法運動における訴訟再定位へむけての一試論」. 『法社会学』, 63, 75-92.
- 大塚淳子. (2005). 「『障害者自立支援法』法案再提出から成立に至る経過」. 『精神保健福祉』, 36(4), 368-371.
- 大友信勝. (2000). 『公的扶助の展開: 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』. 旬報社.
- 大友優子. (2006). 「母子世帯の当事者組織の意義と歴史的展開: 日本における主要な当事者組織を事例として」. 『社会福祉学評論』, 6, 47-59.
- 大友優子. (2009). 「母子世帯の当事者組織によるソーシャル・アクションの現状: 日本の3つの当事者組織の事例分析から」. 『社会政策』, 1(3), 66-78.
- 小川政亮 (編). (1980). 『社会保障裁判: 戦後社会保障権運動の発展』. ミネルヴァ書房.
- 加來賢一, 古賀雅士. (2005). 「障害者に係る福祉サービスと就労支援の新たな枠組み: 障害者自立支援法案/障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案」. 『立法と調査』, 248, 22-27.
- 上川龍之進. (2012). 「高金利引き下げ運動にみる大企業と市民団体の影響力」. 日本政治学会 (編) 『年報政治学』 2012-II, 134-155.

- 河合幸尾.(1998). 『社会福祉と自立: 河合幸尾論集』. かもがわ出版.
- 河中二講.(1973). 「環境をめぐる政策決定過程」. 日本行政学会 (編) 『政策決定と公共性』, 127-173.
- 神原文子.(2006). 「ひとり親家庭の自立支援と女性の雇用問題」. 『社会福祉研究』, 97, 50-58.
- 岸勇.(2001). 『公的扶助の戦後史』. 野本三吉 (編) 明石書店.
- 木下秀雄, 尾藤廣喜.(2006). 「訴訟は生活保護行政を変える」. 尾藤廣喜, 松崎喜良, 吉永純 (共同編集), 『これが生活保護だ〔改訂新版〕: 福祉最前線からの検証』 (ページ: 227-290). 高菅出版.
- 木村孜.(1981). 『生活保護行政回顧』. 社会福祉調査会.
- 京極高宣.(2008). 「アンデルセンの福祉国家論と家族政策論について」. エスピン=アンデルセンイエスタ, 京極高宣監修 (編), 『アンデルセン、福祉を語る: 女性・子ども・高齢者』 (林昌宏, 訳, ページ: 137-174). NTT 出版.
- きょうされん.(2007). 『きょうされん全国大会・総会基調報告集 (第21回全国大会・1998年～第30回全国大会・2007年)』. きょうされん.
- きょうされん障害者自立支援法対策本部 (編).(2007). 『出直そう! 障害者自立支援法: 新たな視点で、新たな立法づくりを』. きょうされん.
- 金成垣.(2014). 「日本: 戦後における社会保障制度の成立とその特徴」. 田多英範 (編), 『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか: 主要9カ国の比較研究』 (ページ: 231-263). ミネルヴァ書房.
- 久保慶明, 辻中豊.(2013). 「政治変動期の団体政治: 主要団体リーダーによる歴代政権評価の分析」. 『中央調査法』, 669, 5883-5887.
- 久米郁男.(1998). 『日本型労使関係の成功: 戦後和解の政治経済学』. 有斐閣.
- 鯉淵鉦子.(2000). 『母子福祉の道ひとすじに』. ドメス出版.
- 厚生省社会局保護課編 (編).(1981). 『生活保護三十年史』. 社会福祉調査会.
- 厚生福祉.(2001). 「離婚増に対応、児童扶養手当を見直し: 厚生労働省、所得制限を厳格化」. 『厚生福祉』, 2, 2.
- 厚生労働省社会援護局障害保健福祉部企画課.(2008). 「障害者自立支援法の抜本的な見直しに向けた緊急措置」. 『ノーマライゼーション』, 28(3), 9-14.
- 小林勇人.(2008). 「ワークフェアと福祉政治: カリフォルニア州の福祉改革の分析」. 橘木

- 俊詔, 宮本太郎 (共同編集), 『福祉政治』 (ページ: 151-167). ミネルヴァ書房.
- 近藤康史. (2006). 「比較政治学における『アイディアの政治』: 政治変化と構成主義」. 日本政治学会 (編) 『年報政治学』 2006-II, 36-59.
- 近藤康史. (2008). 『個人の連帯: 「第三の道」以後の社会民主主義』. 勁草書房.
- 佐々木光郎. (2007). 「近代日本の社会福祉史」. 井村圭壯・藤原正範 (編), 『日本社会福祉史: 明治期か昭和戦前期までの分野別形成史』 (ページ: 1-12). 勁草書房.
- 鎮目真人. (2011). 「社会保障の負担と国民の選択」. 『社会福祉学』 (ページ: 403-420). 有斐閣.
- 島崎謙治. (2005). 「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」. 国立社会保障・人口問題研究所 (編), 『子育て世代の社会保障』 (ページ: 85-117). 東京大学出版会.
- 下夷美幸. (2008). 『養育費政策にみる国家と家族: 母子世帯の社会学』. 勁草書房.
- 社会保障. (2007). 「生活保護・母子加算廃止 母子家庭をいじめるな!: 全国で145人が審査請求へ」. 『社会保障』, 39(414), 34-37.
- 週刊社会保障. (2007). 「諦観通信もうひとつの『凍結』: 児童扶養手当」. 『週刊社会保障』, 2459, 62.
- シュミットヴィヴィアン. (2009). 「アイディアおよび言説を真摯に受け止める: 第四の『新制度論』としての言説的制度論」. 小野耕二 (編), 『構成主義的政治理論と比較政治』 (ページ: 75-110). ミネルヴァ書房.
- 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編. (2011). 「基本合意文書及び要望書」. 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団 (編), 『障害者自立支援法違憲訴訟: 立ち上がった当事者たち』 (ページ: 278-286). 生活書院.
- 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編. (2011). 『障害者自立支援法違憲訴訟: 立ち上がった当事者たち』. 生活書院.
- 新川てるえ. (2010). 「NPO の取り組みによる自立支援の可能性: ひとり親家庭の就労支援の課題」. 『地域政策研究』, 51, 52-60.
- 新川敏光. (1993). 『日本型福祉の政治経済学』. 三一書房.
- 新川敏光. (2005). 『日本型福祉レジームの発展と変容』. ミネルヴァ書房.
- 新川敏光. (2009a). 「福祉レジーム分析の可能性: 戦後日本福祉国家を事例として」. 『社会政策』, 1(2), 49-63.
- 新川敏光. (2009b). 「福祉レジーム変容の比較と日本の軌跡」. : 宮島洋, 西村周三, 京極高

- 宣 (共同編集), 『社会保障と経済』 (ページ: 29-51). 東京大学出版会.
- 新川敏光. (2011a). 「日本型福祉レジーム論をめぐる対話」. 齊藤純一, 宮本太郎, 近藤康史 (共同編集), 『社会保障と福祉国家のゆくえ』 (ページ: 69-92). ナカニシヤ出版.
- 新川敏光. (2011b). 『福祉レジームの収斂と分岐: 脱商品化と脱家族化の多様性』. ミネルヴァ書房.
- 新川敏光, ボノーリジュリアーノ. (2004). 『年金改革の比較政治学: 経路依存性と非難回避』. (新川敏光, 訳) ミネルヴァ書房.
- しんぐるまざあず・ふぉーらむ (編). (2001). 『シングルマザーに乾杯: 離婚・非婚を子どもとともに』. 現代書館.
- 杉野昭博. (2011). 「『障害』観の転換と福祉」. 『社会福祉学』 (ページ: 238-256). 有斐閣.
- 杉本章. (2008). 『障害者はどう生きてきたか: 戦前・戦後障害者運動史 [増補改訂版]』. 現代書館.
- 全国生活と健康を守る会連合会. (2004). 『全生連運動の 50 年: 21 世紀に羽ばたく憲法を暮らしと平和に生かした生存権運動のあゆみ』. 全国生活と健康を守る会連合会.
- 全日本手をつなぐ育成会. (2011). 「中央の動き」. 『手をつなぐ』, 2011(1), 42-43.
- 全日本手をつなぐ育成会. (2012). 「中央の動き」. 『手をつなぐ』, 2012(4), 42-43.
- 全日本手をつなぐ育成会 (編). (2013). 『夢: 全日本手をつなぐ育成会創立 60 周年記念誌』. 全日本手をつなぐ育成会.
- 全国母子寡婦福祉団体協議会. (2000). 『創立五十周年記念誌: 母と子の輝きをみつめて』. 全国母子寡婦福祉団体協議会.
- 副田義也. (1995). 『生活保護の社会史』. 東京大学出版会.
- 高橋保. (2008). 『女性をめぐる法と政策 [改訂版]』. ミネルヴァ書房.
- 高橋秀行. (1986). 「日本医師会の政治行動と意思決定」.: 中野実 (編), 『日本型政策決定の変容』 (ページ: 237-266). 東洋経済.
- 田口富久治. (1969). 「『圧力団体』としての医師会」. 『社会集団の政治機能』 (ページ: 158-201). 未来社.
- 武川正吾. (2012). 「2000 年代の社会意識の変化: ネオリベリズムか福祉国家か」. 武川正吾, 白波瀬佐和子 (共同編集), 『格差社会の福祉と意識』 (ページ: 11-32). 東京大学出版会.
- 竹下義樹. (2009a). 「障害者が訴訟に立ち上がった!」. 障害自立支援法訴訟の勝利をめざす

- 京都の会 (編), 『裁く!』 (ページ: 9-12). ウインかもがわ.
- 竹下義樹. (2009b). 「生活保護争訟の到達点と今後の課題」. 『公的扶助研究』, 56, 4-20.
- 竹下義樹, 大友信勝, 布川比佐史, 吉永純. (2004). 『生活保護「改革」の焦点は何か: 誰もが安心して暮らせる日本のために』. あけび書房.
- 武智秀之. (1988a). 「生活保護行政と『適正化』政策 (1)」. 『季刊社会保障研究』, 24, 335-353.
- 武智秀之. (1988b). 「生活保護行政と『適正化』政策 (2)」. 『季刊社会保障研究』, 24, 450-467.
- 武智秀之. (1989). 「生活保護と中央地方関係: 戦後日本における機関委任事務体制の創出過程」. 『季刊行政管理研究』, 48, 25-38.
- 武智秀之. (1996). 『行政過程の制度分析: 戦後日本における福祉政策の展開』. 中央大学出版部.
- 田多英範. (1994). 『現代日本社会保障論』. 光生館.
- 田多英範. (2009). 『日本社会保障制度成立史論』. 光生館.
- 橘木俊詔. (2004). 「わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革」. 『季刊社会保障研究』, 39(4), 415-423.
- 橘木俊詔. (2006). 『格差社会: 何が問題なのか』. 岩波新書.
- 建林正彦, 曾我謙悟, 待鳥聡史. (2008). 「司法制度」. 『比較政治制度論』. 有斐閣.
- 田中耕一郎. (2005). 『障害者運動と価値形成: 日英の比較から』. 現代書館.
- 田中成明. (1974a). 「裁判における法と政治 (一): 司法的政策形成をめぐる」. 『民商法雑誌』, 70(4), 3-40.
- 田中成明. (1974b). 「裁判における法と政治 (二): 司法的政策形成をめぐる」. 『民商法雑誌』, 70(5), 3-38.
- 田中成明. (1996). 『現代社会と裁判』. 弘文堂.
- 田中成明. (2000). 『転換期の日本法』. 岩波書店.
- 棚瀬孝雄. (1972). 「裁判をめぐるインフレンス活動」. 川島武宜 (編), 『法社会学講座 5 紛争解決と法 1』 (ページ: 306-354). 岩波書店.
- 田宮遊子. (2009). 「給付抑制期における児童扶養手当の分析」. 『社会政策研究』, 9, 94-114.
- 田宮遊子, 四方理人. (2007). 「母子世帯の仕事と育児: 生活時間の国際比較から」. 『季刊社会保障研究』, 43(3), 219-231.

- 辻由希. (2012). 『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』. ミネルヴァ書房.
- 辻中豊 (編). (2014). 『第四次団体に関する調査』. 筑波大学.
- 辻中豊. (1986). 「団体の形成:そのサイクル」. 村松岐夫, 伊藤光利, 辻中豊 (共同編集), 『戦後日本の圧力団体』 (ページ: 43-103). 東洋経済新報社.
- 辻中豊. (1988). 『利益集団』. 東京大学出版会.
- 辻中豊. (2012). 『政治学入門: 公的決定の構造・アクター・状況』. 放送大学.
- 辻中豊編. (2009). 『第二次団体の基礎構造に関する調査 (日本全国・社会団体調査)』. 筑波大学.
- 辻中豊編. (2014). 『第四次団体に関する調査報告書』. 筑波大学.
- 東京大学社会科学研究所 (編). (1984). 『福祉国家 1: 形成』. 東京大学出版会.
- 内閣府. (2003). 『平成 16 年度版障害者白書』. 内閣府.
- 内閣府. (2010). 『平成 22 年度版障害者白書』. 内閣府.
- 内閣府. (2011). 『平成 23 年度版障害者白書』. 内閣府.
- 内閣府. (2012). 『平成 24 年度版障害者白書』. 内閣府.
- 内閣府. (2013). 『平成 25 年度版障害者白書』. 内閣府.
- 内閣府. (2015). 『平成 27 年度版高齢社会白書』. 内閣府.
- 内藤俊介. (2012). 「生活保護の現状と課題: より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて」. 『立法と調査』, 331, 78-100.
- 西岡晋. (2007). 「政策アイデア論・言説分析」. 縣公一郎, 藤井浩司 (共同編集), 『コーレク政策研究』 (ページ: 143-168). 成文堂.
- 仁田道夫, 永瀬伸子, 藤原千沙, 小川幸子, 酒井計史. (2003). 『調査研究報告書 No.156: 母子世帯の母の就業支援に関する研究』. 日本労働研究機構.
- 日本身体障害者団体連合会. (2007). 『日身連のあゆみ第四巻 (平成 6 年 1 月～平成 19 年 3 月)』. 日本身体障害者団体連合会.
- 日本弁護士連合会. (2007). 『検証日本の貧困と格差拡大:大丈夫?ニッポンのセーフティネット』. 日本評論社.
- 根来正博. (2005). 「内外のうごき 障害者地域生活支援システム確立全国緊急集会: 介護保険制度の利用での実現を求め」. 『さぼーと』, 52(2), 50-53.
- 長谷川公一. (1989). 「『現代型訴訟』の社会運動論的考察: 資源動員過程としての裁判過程」. 『法律時報』, 61(12), 65-71.

- 長谷川公一.(1993). 「社会運動としての憲法訴訟」. 『法律時報』, 65(11), 58-62.
- 長谷川公一.(2003). 『環境運動と新しい公共圏: 環境社会学のパースペクティブ』. 有斐閣.
- 林千代 (編).(2000). 『母子福祉を拓く』. ドメス出版.
- 稗田健志.(2010). 「新しい社会的リスクの比較政治経済学: 拒否権プレーヤーを用いた計量分析」. 『レヴァイアサン』, 47, 108-128.
- 尾藤廣喜.(2013). 「お笑いタレントはなぜバッシングを受けたのか?: 生活保護の現状と課題」. 『歴史地理教育』, 804, 10-19.
- 広井良典.(1999). 『日本の社会保障』. 岩波新書.
- 平井由貴子.(2010). 「団体世界における組織間関係の構図」. 辻中豊, 森裕城 (共同編集), 『現代社会集団の政治機能』 (ページ: 115-134). 木鐸社.
- 布川比佐史.(2008). 「老齡加算・母子加算・生活扶助基準の検証に関する論争点」. 『静岡大学経済研究』, 13(1), 49-66.
- 福祉のひろば.(2007). 「人間らしく生きる権利を求めて: 生存権裁判を支援する全国連絡会が発足」. 『福祉のひろば』, 88(453), 36-39.
- 藤井克徳.(2005). 「成果打ち消して余りある応益負担」. 『さぼ一と』, 52(2), 26-28.
- 藤井克徳.(2011). 「障害当事者団体による問題提起の経緯と背景」. 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団 (編), 『障害者自立支援法違憲訴訟:立ち上がった当事者たち』 (ページ: 102-107). 生活書院.
- 藤岡毅.(2010). 「訴訟に至る経緯とあゆみ、そして、おもい」. 障害者自立支援法訴訟の基本合意の完全実現をめざす会 (編), 『さよなら障害者自立支援法:訴訟勝利までの軌跡 [第2版]』 (ページ: 17-27). 障害者自立支援法訴訟の基本合意の完全実現をめざす会.
- 藤岡毅.(2011a). 「訴訟団のマスコミ対応」. 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団 (編), 『障害者自立支援法違憲訴訟:立ち上がった当事者たち』 (ページ: 148-158). 生活書院.
- 藤岡毅.(2011b). 「基本合意文書締結までの過程」. 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団 (編), 『障害者自立支援法違憲訴訟:立ち上がった当事者たち』 (ページ: 287-302). 生活書院.
- 藤岡毅.(2011c). 「障がい者制度改革推進会議および総合福祉部会の動きと訴訟団の役割」. 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団 (編), 『障害者自立支援法違憲訴訟:立ち上がった当事者たち』 (ページ: 344-366). 生活書院.
- 藤原千沙.(2003). 「児童扶養手当の改革と就業支援策の課題」. 『女性労働研究』, 44, 53-64.
- 藤原千沙.(2005). 「ひとり親の就業と階層性」. 『社会政策学会誌』, 13, 161-175.

- 藤原千沙. (2008). 「2002 年改革後の母子世帯と就業支援策の状況: 児童扶養手当の削減と凍結をめぐって」. 『女性と労働 21』, 17(65), 6-21.
- 婦人教育研究会 (編). (1987). 『統計にみる女性の現状 [昭和 63 年版]』. 婦人教育研究会.
- フット H ダニエル. (2006). 『裁判と社会: 司法の「常識」再考』. (溜箭将之, 訳) NTT 出版.
- 舟木浩. (2007). 「高齢加算及び母子加算の削減・廃止と『生存権裁判』」. 『法と民主主義』, 424, 20-23.
- 船橋晴俊. (1985). 「政府・国会・裁判所はどう対応したか」. 『新幹線公害: 高速文明の社会問題』 (ページ: 147-172). 有斐閣.
- ブラッドショージョナサン, 埋橋孝文. (1997). 「ワンペアレント・ファミリーに対する税・社会保障給付パッケージ: 20 ヶ国国際比較を通して」. 『家計経済研究』, 33, 62-75.
- 細川久美子. (2007). 「北海道の母子世帯の実態と母子加算廃止攻撃とのたたかい」. 『全労連』, 128, 21-23.
- 堀江孝司. (2001). 「福祉国家類型論と女性の就労」. 『大原社会問題研究所雑誌』, 509, 16-31.
- 堀江孝司. (2005). 『現代政治と女性政策』. 勁草書房.
- 堀江孝司. (2009). 「福祉国家と世論」. 『人文学報』, 409, 23-54.
- 堀江孝司. (2012). 「福祉政治と世論: 学習する世論と世論に働き掛ける政治」. 橋木俊詔, 宮本太郎 (共同編集), 『福祉政治』 (ページ: 85-110). ミネルヴァ書房.
- 本田宏. (2005). 『脱原子力の運動と政治: 日本のエネルギー政策の転換は可能か』. 北海道大学図書刊行会.
- 前田美津恵. (2009). 「生活保護母子加算の復活と生存権保障」. 『議会と自治体』, 138, 5-12.
- 牧園清子. (1999). 『家族政策としての生活保護: 生活保護制度における世帯分離の研究』. 法律文化社.
- 松本了. (2005). 「持続と発展のための窮地の策」. 『さぼーと』, 52(2), 33-35.
- 三浦まり. (2002). 「労働市場規制と福祉国家: 国際比較と日本の位置づけ」. 『比較のなかの福祉国家』 (ページ: 109-133). ミネルヴァ書房.
- 三浦まり. (2003). 「労働市場規制と福祉国家: 国際比較と日本の位置づけ」. 埋橋孝文 (編), 『比較のなかの福祉国家』 (ページ: 109-133). ミネルヴァ書房.
- 三浦まり, 衛藤幹子 (共同編集). (2014). 『ジェンダー・クォータ: 世界の女性議員はなぜ増えたのか』. 明石書店.

- 三浦まり, 宮本太郎. (2014). 「民主党政権下における雇用・福祉レジーム転換の模索」. 伊藤光利, 宮本太郎 (共同編集), 『民主党政権の挑戦と挫折: その経験から何を学ぶか』 (ページ: 53-89). 日本経済評論社.
- 宮澤節夫. (1994). 『法過程のリアリティ』. 法学の泉.
- 宮澤節夫. (2005). 「政策志向的現代型訴訟の現状と司法制度改革継続の必要性」. 『法社会学』, 63, 46-74.
- 宮本太郎. (2008). 『福祉政治: 日本の生活保障とデモクラシー』. 有斐閣.
- 宮本太郎. (2009). 『生活保障: 排除しない社会へ』. 岩波新書.
- 宮本太郎. (2012). 「総論: 福祉政治の新展開」. 橘木俊詔, 宮本太郎 (共同編集), 『福祉政治』 (ページ: 1-20). ミネルヴァ書房.
- 宮本太郎. (2013). 『社会的包摂の政治学: 自立と承認をめぐる政治対抗』. ミネルヴァ書房.
- 宮本太郎. (2014). 「対立軸の変容とリベラル政治の可能性: 福祉政治を軸に」. 伊藤光利, 宮本太郎 (共同編集), 『民主党政権の挑戦と挫折: その経験から何を学ぶか』 (ページ: 195-210). 日本経済評論社.
- 宮本太郎・イト=ペング・埋橋孝文. (2003). 「日本型福祉国家の位置と動態」. イェスタエスピン・アンデルセン (編), 『転換期の福祉国家』 (埋橋孝文, 訳, ページ: 295-336). 早稲田大学出版部.
- 村田悠輔. (2010). 「民主党政権下の貧困対策の展望と反貧困運動の課題」. 『ピープルズ・プラン』, 49, 44-57.
- 村松岐夫, 伊藤光利, 辻中豊. (1986). 「ロビイング: 一党優位性の枠組み」. 村松岐夫, 伊藤光利, 辻中豊 (共同編集), 『戦後日本の圧力団体』 (ページ: 171-213). 東洋経済新報社.
- 村松岐夫. (1983). 「福祉政策の政治過程」. 『季刊社会保障研究』, 19(3), 252-262.
- 村松岐夫. (1994). 『日本の行政: 活動型官僚制の変貌』. 中央公論社.
- 村松岐夫. (1998). 「圧力団体の政治行動: 政党か行政か」. 『レヴァイアサン』, 98 冬臨時増刊号, 7-21.
- 森裕城, 辻中豊. (2002). 「活動地域別にみた団体の存立・行動様式」. 辻中豊 (編), 『現代日本の市民社会・利益団体』 (ページ: 104-138). 木鐸社.
- 山口二郎. (2012). 『政権交代とは何だったのか』. 岩波新書.
- 山田明. (2013). 『通史日本の障害者: 明治・大正・昭和』. 明石書店.
- 山本英弘, 西城戸誠. (2004). 「社会運動のイベント分析: 政治的機会構造論を中心に」. 曾

- 良中清司, 長谷川公一, 町村敬志, 樋口直人 (共同編集), 『社会運動という公共空間』
(ページ: 83-114). 成文堂.
- 湯浅誠. (2006). 『反貧困: 「すべり台社会」からの脱出』. 岩波新書.
- 湯浅誠. (2012). 「インタビュー〈もやい〉と社会: 派遣村の経験を中心に」. 自立生活サポ-
トセンターもやい (編), 『貧困待ったなし! とっちらかりの10年間』 (ページ: 82-102).
岩波書店.
- 湯澤直美. (2004a). 「今日的課題 ひとり親世帯の生活問題と所得保障」. 『社会福祉研究』,
52-62.
- 湯澤直美. (2004b). 「日本における母子世帯の現代的様態と制度改革: ワークシェア型政策
の特徴と課題」. 『コミュニティ福祉学部紀要』, 6, 45-66.
- 湯澤直美. (2005). 「ひとり親家族政策とワークフェア: 日本における制度改革の特徴と課
題」. 『社会政策学会誌』, 13, 92-109.
- 要田洋江. (2004). 「障害をもつ人を排除しない地域社会の条件: 日本の障害者政策の問題
点」. 著: 大沢真理, 森田朗, 大西隆, 植田和弘, 神野直彦, 荻谷剛彦 (共同編集), 『ユ
ニバーサル・サービスのデザイン: 福祉と共生の公共空間』 (ページ: 103-140). 有斐閣.
- 吉永純. (2009). 「生活保護裁判の歴史と現状」. 『消費者法ニュース』, 81, 42-49.
- 吉永純. (2011). 『生活保護の争点: 審査請求、行政運用、制度改革をめぐって』. 高菅出版.
- 寄本勝美. (2009). 『リサイクル政策の形成と市民参加』. 有斐閣.
- ラムザイヤー J. M., エリック B. ラスムセン. (1998). 「日本における司法の独立を検証す
る」. 『レヴァイアサン』. (河野勝, 訳). 22, 116-149.
- 李義昭. (2013). 『日本の近代化と障害者』. 晃洋書房.
- 渡邊綱吉. (1986). 「『裁判』について」. 『早稲田法学』, 61(3・4), 385-411.
- 渡邊将史. (2008). 「社会保障費 2,200 億円削減への対応: 政管健保国庫補助額特例措置法案」.
『立法と調査』, 279, 24-31.

Appendix1：福祉に関わる裁判数および弁護士数に関するデータの作成方法

第6章では、「裁判例情報」や「弁護士大観」といったデータベースを利用して、社会福祉の分野にかかわる裁判数および弁護士数を把握した。以下では、データの作成方法を示す。

1.裁判数

1-1.データベース

裁判所が公開する「裁判例情報」というデータベースを利用した。このデータベースでは、1947年以降の判決の内容について、キーワード検索を行うことができる。そのため、政策領域ごとの裁判の状況を把握することができる。ただし、すべての判決等が掲載されるものではない。

分析対象とした期間は、1947（昭和22）年1月1日から2013（平成25）年12月31日である。

1-2.政策領域の分類方法

政策分野は、『第二次団体の基礎構造に関する調査（日本全国・社会団体調査）』[辻中編, 2009]で利用された24の政策領域とした。「厚生・福祉・医療政策」のように、三つの政策分野をまとめて問うている場合は、「厚生」、「福祉」、「医療」とカテゴリ化し直した。その結果、表 Appendix-1 に示す39の政策領域となった。

1-3.データの示し方

先に述べた通り、「裁判例情報」は、すべての裁判の判例を公開するデータベースではない。そのため、ある政策領域に関わる裁判数は、データベースに含まれる当該年度の判例数に規定される可能性がある。そのため、当該裁判数を当該年度の裁判数で割り1万を掛けた数、つまり「裁判1万件当たりの当該裁判数」を示した。

2.弁護士の得意分野に関するデータ

2-1.データベース

弁護士の専門を把握するための資料として、『全国弁護士大観』を利用した。『全国弁護士大観』は、1977年から2014年までの間に16回出版されている（1978年（本編・別冊）、1982年、1987年、1991年、1995年、1998年、2000年、2003年、2005年、2007年、2009

年、2010年、2012年、2013年、2014年）。日本弁護士連合会の協力のもとで全弁護士に対して調査を行ったものである。すべての弁護士が回答しているわけではないが、経年の弁護士の変化を追うことができる。

『全国弁護士大観』では、弁護士の氏名、生年月日、事務所住所、電話番号、最終学歴、略歴、得意な分野などの情報が掲載されている。このなかに掲載されている「得意な分野」の項目を利用して、社会福祉に関わる弁護士数を把握した。

2-2. 専門分野の分類方法

「得意な分野」は、時代によって若干の変化があるものの、①民事全般、②刑事全般、③商事全般、④家事全般、⑤金融取引（証券、先物等）、⑥税務、⑦渉外、⑧労働、⑨行政、⑩知的財産権、⑪不動産、⑫医療、⑬民事介入暴力、⑭倒産・破産、⑮会社（株式会社、M&A）、⑯多重債務（クレサラ）、⑰独占禁止法、⑱法律全般という分類で構成される。このなかから、最大3つまで得意分野として公開されている。

このなかで、⑧労働、⑫医療、⑭破産・倒産、⑯多重債務（クレサラ）と選択した弁護士数を、社会福祉に関連する分野に関わる弁護士として抽出した。具体的には、表 Appendix-2 に挙げるキーワードが入った場合、「労働」・「医療」分野が得意と分類した。各年のデータ数は、表 Appendix-3 に示した通りである。

なお、⑯多重債務（クレサラ）の分類があるのは2010年版のみのため、この分類については、推移を追うことはできない。時系列での変化は、1991年、2000年、2010年の東京第一弁護士会に所属する弁護士のデータから把握した。

表 Appendix 1-1 : 政策分野と分類方法一覧

政策領域	検索方法
1 財政政策	1 財政
2 金融政策	2 金融
3 通商政策	3 通商
4 業界の 産業振興政策	4 業界 5 産業振興
5 土木・建築 ・公共事業政策	6 土木 7 建築 8 公共事業
6 運輸・交通政策	9 運輸 10 交通
7 通信・情報政策	11 通信 12 情報
8 科学技術政策	13 科学技術
9 地域開発政策	14 地域開発
10 外交政策	15 外交
11 平和・安全 保障政策	16 平和 17 安全保障
12 治安政策	18 治安
13 司法・人権政策	19 司法 20 人権
14 教育政策	21 教育
15 女性政策	22 女性
16 地方行政政策	23 地方行政
17 労働政策	24 労働
18 農業・林業 ・水産政策	25 農業 26 林業 27 水産業／漁業
19 消費者政策	28 消費者
20 環境政策	29 環境
21 厚生・福祉 ・医療政策	30 厚生 31 福祉 32 医療
22 国際交流・協力 ・援助政策	33 国際交流 34 国際協力 35 国際援助
23 文教・学術 ・スポーツ政策	36 文教 37 学術 38 スポーツ
24 団体支援政策	39 団体支援

註:「./」は又はを示している。

表 Appendix 1-2 : キーワード一覧

	労働	医療	倒産・破産
1991	労働	医療訴訟	民事商事倒産法
	労働法	医療問題	倒産、倒産法
	労働法（人事・労務）	医療関係	倒産処理法
	労働事件	医事	会社法倒産法関係
	公安労働	医事法	
	労使問題	医療事件	
	労働関係	医療法学	
	労働関係民事		
	企業依頼にかかる労働事件 労務相談		
2001	労働、労働法	医療事件	破産
	労働条件、労務相談	医療過誤	倒産法
	労働（使用者側）	医療訴訟	倒産処理法
	経営者側労働法	医療問題	倒産処理
	労働事件	医療過誤事件	倒産法務
	労務関係	医療法	債権法
	商労働	医療関係	倒産事件
	労働関係	医療紛争	倒産処理
	労働法（人事・労務）	医療法学	破産事件
	医療	涉外倒産 会社法倒産法関係 破産法・倒産法	
2010	労働	医療事件	倒産・破産
	労働法	医療訴訟	倒産法
	労働法（人事・労務）	医療	倒産
	労働法を中心とした企業法務	医療紛争	破産
	労働（使用者側）	医療法・医療過誤	商事倒産
	経営側労働法	医療関係	倒産処理法
	労働事件	各種損害賠償法（医療事件については医療側のみ）	倒産処理
	人事・労務関係	医療過誤	倒産法務
	労働関係		倒産債権 倒産事件 倒産法・破産法

表 Appendix 1-3 : データ数（単位：実数）

	N
2010（全体）	16777
2010（東京第一のみ）	2077
2001（東京第一のみ）	1914
1991（東京第一のみ）	1635

Appendix2 : 「全母子協に対する調査」調査票

以下では①全国母子寡婦福祉団体協議会に対して行ったアンケート調査の調査票、②「東日本大震災後の原発賠償に関する調査」の調査票を示す。なお、調査の詳細は、次の通りである。

1.調査概要

全国母子寡婦福祉団体協議会についてアンケート調査を行った。2013年10月に事前に訪問し、アンケート調査に関する了解を得、2013年12月26日に電子メールにて回答を得た。

2.訪問者

大倉沙江

3.訪問先

訪問場所：一般財団法人 全国母子寡婦福祉団体協議会（東京都品川区東大井 5-26-20

アクシルコート大井仙台坂 104）

訪問日時：2013年10月24日

面談者：鈴木健司様（事務局長）

1. 貴組織の概要についてお尋ねします。

問1. (設立年)あなたの組織の設立年を西暦でお答えください。

(西暦)年

問2. (職員数)あなたの組織では、何人の役員と職員の方がいらっしゃいますか。また、そのうち有給の方は何名いらっしゃいますか。それぞれご記入ください。

総数 _____人

役員数 _____人(うち有給 _____人)

職員数 _____人(うち有給 _____人)

問3. (会員数)組織の設立時、10年前(2003年)、現在の会員数をご記入ください。なお、お手数ですが、団体会員数とその団体に属する構成員の総合計数をご記入ください。

	A 個人会員の会員数	B 団体会員の会員数	(C 所属人数の合計)
(A) 組織の設立時	_____人	_____団体	(_____人)
(B) 10年前(2003年)	_____人	_____団体	(_____人)
(C) 現在(2013年)	_____人	_____団体	(_____人)

問4. (予算)最新年度の貴団体の収支をご記入ください。概ねで結構です。

収入	支出
_____	_____

問5. (行政との関係)あなたの組織と行政機関との関係をお尋ねします。次の中から該当するもの全てをお答えください。

A 許認可を受ける関係がある	1 該当する	2 該当しない
B 法的規制を受ける関係がある	1 該当する	2 該当しない
C 行政指導を受ける関係がある	1 該当する	2 該当しない
D 政策実施や法執行の動向をモニタリングしている	1 該当する	2 該当しない
E 審議会や諮問機関に委員を送っている →該当する場合、審議会名をご記入ください。 (_____)	1 該当する	2 該当しない
F 職員の中に行政機関の現役職員や退職者がいる →該当する場合、どの省庁のどのような役職の方ですか。 (_____)	1 該当する	2 該当しない
G 業務委託を受ける関係がある →該当する場合、事業名をご記入ください。 (_____)	1 該当する	2 該当しない
H 政策決定や予算活動に対する協力や支持をしている →該当する場合、協力をする省庁名をご記入ください。 (_____)	1 該当する	2 該当しない
I 団体や業界などの事情についての意見交換をしている →該当する場合、どのような省庁のどのような機関と意見交換しますか。 (_____)	1 該当する	2 該当しない
J 制度や政策について相談を受ける関係がある →該当する場合、どのような省庁のどのような機関から相談を受けますか。 (_____)	1 該当する	2 該当しない

問9. (理事会について)貴組織の運営方法についてお尋ねします。理事の方々は各地から選出されていますが、1年に何回程度意見を交換したり、面会したりする機会がありますでしょうか。

_____回

付問. 具体的に、どのような場で面会するのでしょうか。

1. 理事会
2. 各地の研修大会
3. 理事会や研修大会以外にも、非公式に面会したり意見交換する
4. その他()

問10. 毎年、理事会が開催されていますが、具体的には誰が参加されているのでしょうか。

1. 理事
 2. 全国母子部会、各地の母子部
 3. 事務局
 4. その他()
- ↓2が参加している場合

付問. 全国母子部会が設立される以前も、参加されていましたか。

1. 母子部の代表が参加していた
2. 参加していなかった
3. その他()

問11. (研修大会について)母子寡婦福祉研修大会についてお尋ねします。同大会では毎年決議が宣言されています。決議の内容は事前に決定されるかと思いますが、どのような経緯で決定するのでしょうか。

付問1. 決議の内容の決定に際してブロックごとの要望の取りまとめはなさいますでしょうか。

1. 集める
2. 集めない
3. その他()

付問2. 決議の内容の決定に際して会員属性(寡婦会員/母子会員)ごとの要望の取りまとめはなさいますでしょうか。

1. 集める
2. 集めない
3. その他()

問12. 2004年度以降の全国母子寡婦福祉研修大会では、決議の一つとして「児童扶養手当の受給開始後5年後に減額について配慮を求める」旨が決議されています。このような決議を盛り込むように、要望したのはどのような組織でしょうか。

1. 理事会
2. 全国母子部会、各地の母子部
3. 事務局
4. その他()

問13. (母子部について)母子部についてお尋ねします。2003年度には母子会員から構成される全国母子部会が設立されました。全国母子部はどのような経緯で設立されたのでしょうか。

1. 各地の母子部が要望した
2. 理事会が決定した
3. 事務局が要望した
4. その他()

問14. 2005年度には母子部の活動目標が「新規会員獲得」と「児童扶養手当の受給開始5年後の減額率の緩和を要旨とした活動」の二つに定められました。この活動目標はどのような経緯で定められたのでしょうか。

1. 全国母子部会や各地の母子部が要望した
2. 理事会が決定した
3. 事務局が要望した
4. その他()

問20. 2007年11月、「舛添要一厚生労働大臣と厚生労働省関係者との意見交換会」に参加され、経済的支援の継続を要望されました。どのような経緯でこの会合に参加されることになったのですか。

1. 厚労省から参加を打診された 2. 厚労省に対して参加を要望した 3. その他()

問21. この時、団体としての要望事項はどのような経緯で決定したのでしょうか

問22. 上記のヒアリング以外に、厚生労働省に対して面会、電話、メールなどの手段を通じて要望を伝える機会がありましたか。

1. あった 2. なかった

↓1の場合

付問. あった場合、(1)要望を伝えた相手はどのような組織のどのような立場の方だったでしょうか。(2)また、概ねの回数を教えてください。

- (1) _____ (2) _____

問23. 2007年11月には与党児童扶養手当に関するプロジェクトチーム会合に出席し、就労支援の苦しい現状などを説明されました。どのような経緯でこの会合に参加されることになったのですか。

1. 参加を打診された 2. 参加を要望した 3. その他()

↓1もしくは2の場合

付問. 打診してきた相手、または要望をした相手はどのような組織のどのような立場の方だったでしょうか。

問24. この時、団体としての要望事項はどのような経緯で決定したのでしょうか

問25. 2007年11月には自民党母子・寡婦福祉対策議連会議に参加され、要望書を提出されました。どのような経緯でこの会合に参加されることになったのですか。

1. 自民党から参加を打診された 2. 自民党に対して参加を要望した 3. その他()

問26. この時、団体としての要望事項はどのような経緯で決定したのでしょうか

問27. 2007年10月には公明党厚生労働部会の会合に参加され、児童扶養手当の減額措置に対する要望を行われましたが、どのような経緯で参加されることになったのですか。

1. 公明党から参加を打診された 2. 公明党に対して参加を要望した 3. その他()

↓1もしくは2の場合

付問. 打診してきた相手、又は要望をした相手は公明党のどのような立場の方だったでしょうか。

問28. 2007年11月に自民党厚生労働部会・厚生関係団体委員会会議に参加され、平成20年度予算に対する要望が行われました。どのような経緯で参加されることになったのですか。

1. 自民党から参加を打診された 2. 自民党に対して参加を要望した 3. その他()

↓1もしくは2の場合

付問. 打診をしてきた相手、または要望をした相手は自民党のどのような立場の方だったでしょうか。

問29. この時、団体としての要望事項はどのような経緯で決定したのでしょうか

--

問30. (他団体との関係)この活動に際して、他の当事者団体と協力や協調をして活動は行いましたか。

1. 行った 2. 行っていない

↓1の場合

付問1. 具体的に、どのような団体と協力して活動をおこなったのでしょうか。

団体名 _____

付問2. 具体的に、どのような活動を協力して行ったのでしょうか。

活動内容 _____

問31. 活動の成果として、どの程度意見が反映されたとお考えですか。

1	2	3	4	5
ほぼすべて 反映された	かなりの程度 反映された	ある程度 反映された	あまり反映 されなかった	ほとんど反映 されなかった

問37. この時の制度改正に際して、他の当事者団体と協力や協調をして活動したことはありますか。

1. 行った 2. 行っていない

↓1の場合

付問1. 具体的に、どのような団体と協調して活動をおこなったのでしょうか。

団体名 _____

付問2. 具体的に、どのような活動を協力して行ったのでしょうか。

活動内容 _____

問38. 活動の成果として、どの程度意見が反映されたとお考えですか。

1	2	3	4	5
ほぼすべて 反映された	かなりの程度 反映された	ある程度 反映された	あまり反映 されなかった	ほとんど反映 されなかった

その他

問39. 2000年代以降、母子及び寡婦福祉法制は大きな制度改正を経験しましたが、特に貴組織の活動の成果として達成された政策をご記入ください。

◎ 東日本大震災後の原発賠償に関する調査◎

東日本大震災学術調査 政治・政策班

- ◆ 質問には、弁護団の団長、事務局長もしくは日常の業務に責任のある方が、ご回答くださいますようお願い申し上げます。
- ◆ 各質問へのお答えは、弁護団の公式の見解でなくとも結構です。ご回答される方が普段お考えになっている団体の立場をご記入ください。
- ◆ 質問の中には、選択肢に適切なものがない場合があるかと思えます。そのような場合は、貴団体の立場により近い選択肢をお選びください。また、どうしてもお答えいただけない質問がある場合は、その質問をとばして下さって結構ですので、質問の最後までお答えくださいますようお願い申し上げます。

I. あなたの弁護団の活動概要についておたずねします。

問 1. あなたの弁護団では、次に挙げるような活動を行っていますか。あてはまるすべての番号に○印をつけてください。

1. 原発事故に関わる有料／無料の法律相談
2. 原発ADRへの申立の支援
3. 原発賠償に関わる集団訴訟の弁護
4. 集団訴訟に参加しない個人による訴訟の弁護
5. まだ提訴はしていないが、提訴の計画・準備を行っている
6. その他（具体的に： _____)

問 2. あなたの弁護団では、次にあげるどちらの原発賠償の方法を被災者に対して優先的に案内したり紹介したりしていますか。あてはまるもの一つだけの番号に○印をつけてください。

1. 原発ADRへの申立を優先する
2. 訴訟を優先する
3. どちらも優先しない

II. 集団訴訟の弁護を行っている弁護団の方におたずねします。その他の弁護団の方は、4 ページの間 14 へ進んでください。

問 3. あなたの弁護団で弁護している集団訴訟に名前があれば、ご記入ください。

(_____)

問 4. 裁判の被告は誰ですか。あてはまるすべての番号に○印をつけてください。

1. 東京電力株式会社
2. 国
3. その他（具体的に： _____)

問 5. どの裁判所に対して提訴しましたか。支部に提訴した場合は、支部名までご記入ください。

_____ 裁判所 _____ 支部

問 6. 2014 年 9 月 30 日現在、第何次提訴まで行っていますか。数字を記入してください。

第 _____ 次

問 7. 提訴日を該当欄に記入してください。

1. 第 1 次 西暦 _____ 年 _____ 月 _____ 日 5. 第 5 次 西暦 _____ 年 _____ 月 _____ 日
 2. 第 2 次 西暦 _____ 年 _____ 月 _____ 日 6. 第 6 次 西暦 _____ 年 _____ 月 _____ 日
 3. 第 3 次 西暦 _____ 年 _____ 月 _____ 日 7. 第 7 次 西暦 _____ 年 _____ 月 _____ 日
 4. 第 4 次 西暦 _____ 年 _____ 月 _____ 日 8. それ以上あれば 西暦 _____ 年 _____ 月 _____ 日

問 8. 集団訴訟に参加している原告の世帯数と人数をご記入ください。

(_____) 世帯 (_____) 名

問 9. 提訴ごとに、A 原告の世帯数と B 人数をご記入ください。

	A 世帯数	B 人数
1. 第 1 次提訴	世帯	名
2. 第 2 次提訴	世帯	名
3. 第 3 次提訴	世帯	名
4. 第 4 次提訴	世帯	名
5. 第 5 次訴訟	世帯	名
6. 第 6 次訴訟	世帯	名
7. 第 7 次訴訟	世帯	名
8. それ以上	世帯	名

問 10. 原告の方の震災前の居住地について、下に示した 4 つの類型ごとに、A 世帯数、B 人数、C 震災前の居住地名をご記入ください。なお、震災前の居住地が、複数の地域や都道府県にまたがる場合は、すべてご記入ください。

※福島県内の地域は便宜上、原子力損害賠償紛争審査会の中間指針追補における「避難指示等対象区域」、「自主的避難等対象区域」の定義をご参照ください。

	A 世帯数	B 人数	C 震災前の居住地名
1. 福島県 避難指示等対象区域	世帯	名	
2. 福島県 自主的避難等対象区域	世帯	名	
3. 福島県 その他	世帯	名	
4. 福島県以外の都道府県	世帯	名	

問 20. あなたの弁護団は設立に際して、何らかの組織や個人から援助を受けましたか。受けた場合は、その組織名や個人名をご記入ください。

1. 受けた（具体的に： _____） 0. 受けない

問 21. あなたの弁護団の主な活動、目的は次のどれにあたりますか。あてはまるすべての番号に○印をつけてください。

1. 弁護団員に情報を提供する
2. 弁護団員に仕事の機会を提供する
3. 弁護団員に教育・訓練・研修を行う
4. 国や自治体に対して主張や要求を行う
5. 情報を収集し、弁護団員以外の組織・団体・個人に提供する
6. 専門知識に基づく政策案を行政や弁護団員以外の組織・団体・個人に提言する
7. 公共利益を実現するために啓蒙活動を行う
8. 一般向けに有償でサービスを提供する
9. 一般向けに無償でサービスを提供する
10. その他（具体的に： _____）

問 22. どのような方法で弁護団員を募集しますか。あてはまる番号すべてに○印を付けてください。

1. 弁護士会や、弁護士会内の委員会等を通じて募集を行う
2. 個別に弁護士に声をかけたり、参加を呼びかけたりする
3. その他（具体的に： _____）

問 23. 次に挙げるAからCの事柄について、あなたの弁護団の方はどの程度あてはまりますか。下に示した5つの尺度にあてはめて、弁護団長、事務局長、弁護団員、それぞれについてご記入ください。

1. あてはまらない 2. あまりあてはまらない 3. ややあてはまる 4. あてはまる 5. どちらとも言えない

	弁護団長	事務局長	弁護団員
A. 過去に原子力発電所に関わる裁判を弁護したことがある			
B. 過去に権利擁護など社会的な問題に関わる裁判を弁護したことがある			
C. 過去に他の弁護団に参加したことがある			

問 24. あなたの弁護団の収入源としてあてはまる番号すべてに○印をつけてください。収入がない場合は、「0. 収入はない」に○印をつけてください。

また、最も大きな割合を占めるものを1つだけお答えください。

- | | | |
|-----------------------|---------------------|--|
| 0. 収入はない | 5. 弁護士会からの補助金や支援金 | 最も大きな割合
<div style="border: 1px solid black; width: 80px; height: 80px; margin: 0 auto;"></div> |
| 1. 着手金・報酬金等の事業収入 | 6. 企業や団体からの支援金 | |
| 2. 個人からの募金・寄付 | 7. 国や自治体からの補助金・助成金 | |
| 3. 弁護団員からの会費収入 | 8. その他（具体的に： _____） | |
| 4. 裁判の支援組織からの会費収入や支援金 | | |

問 25. あなたの弁護団の 2013 年度の収入額（円）をご記入ください。なお、収支決算書など収入がわかる書類をお渡しいただける場合は、ご記入いただかなくても結構です。

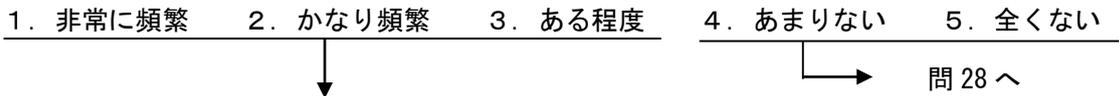
（ ）円

IV. あなたの弁護団と他の団体・組織との関係についておたずねします。

問 26. あなたの弁護団には、次にあげる選択肢のなかに、弁護団として助力をお願いできる方がいますか。
あてはまる番号すべてに○印を付けてください。

- | | | |
|-------------------|-------------|------------------|
| 1. 弁護士会・日弁連 | 5. 中央省庁の官僚 | 9. シンクタンク・研究所 |
| 2. 原発賠償に関わる他の弁護団 | 6. 地方自治体の職員 | 10. NPO・NGO・市民団体 |
| 3. 国会議員(政党名:) | 7. 企業 | 11. マス・メディア |
| 4. 地方政治家(首長、地方議員) | 8. 大学・学識経験者 | 12. その他(具体的に:) |

問 27. あなたの弁護団では、原告の利益を守ったり、自団体の要望を伝えるために、政党や行政に対して働きかけをすることがあります。次の尺度でお示しください。



付問. どのような機関や政党に対してでしょうか。具体的な政党名や省庁名をすべてご記入ください。

1. 政党（具体的に:)
2. 行政（具体的に:)

問 28. あなたの弁護団は、政党や行政に働き掛ける場合、次にあげるような手段や行動をどの程度なさいますか。それぞれ次の尺度でお示しください。

	非常に頻繁	かなり頻繁	ある程度	あまりない	全くない
A. 弁護団の代表が会見を申し込む	5	4	3	2	1
B. 弁護団員や原告が手紙・電話・電報・FAX・電子メールなどを用いて働きかけをする	5	4	3	2	1
C. 弁護団員や原告を動員して政党や行政のところへ行く	5	4	3	2	1
D. すわりこみなどの直接行動をとる	5	4	3	2	1
E. 大衆集会を開く	5	4	3	2	1
F. 自らの意見を出版物やレポートなどの形で提出する	5	4	3	2	1
G. 請願のための署名を集める	5	4	3	2	1
H. パブリック・コメントを提出する	5	4	3	2	1
I. マス・メディアに情報を提供する	5	4	3	2	1
J. その他（具体的に:)	5	4	3	2	1

問 29. 弁護団として活動を行うなかでは、困難が生じることや、逆にやりがいを感じることもあるかと思
います。ご自由にご記入ください。

本調査は東日本大震災について総合的に研究するプロジェクトの一部です。こうしたアンケートだけではなく、弁護団に関する文献的研究が不可欠です。どうか趣旨をご理解のうえ、貴団体の規約、組織図、予算書、年次報告書、訴状の写し、最近の会報などの諸資料がございましたらご提供いただけないでしょうか。まことに恐縮に存じますが、よろしく願い申し上げます。

◎お忙しい中ご協力いただき、まことにありがとうございました◎

Appendix 4 : 障害者福祉施策に関する主な関連法令の動向

表 Appendix 4-1 : 戦後の障害者施策に係る主な関連法令の動向

	①全体的枠組み	②生活支援	③生活環境	④教育・育成	⑤雇用・就業	⑥その他
1946年		旧生活保護法公布		官立盲人学校及び聾唖学校官制公布(4月)		
1947年		児童福祉法公布(12月)		教育基本法、学校教育法公布(3月):養護学校を規定、特殊教育を学校教育の一環として位置づける	労働者災害補償保険法公布(4月)	
					職業安定法公布(11月):身体障害者公共職業補導所設置等	
					あん摩、はり、きゅう、柔道整復等営業法公布(12月)	
					労働省 肢体障害者職業安定要綱策定(12月)	
1948年		国立光明寮設置法公布(7月)		中学校の就学義務並びに盲学校及び聾学校の就学義務及び設置義務に関する政令公布(4月):盲学校・聾学校小学部への義務制が学年進行により施行		社会保障審議会設置法公布(12月)
		国立東京光明寮及び国立塩原光明寮設置(7月):1961年6月国立東京視力障害センター、国立塩原視力障害センターに改称				

1949 年	<p>児童福祉法の改正(6月):盲ろうあ児童施設を療育施設から分離</p> <hr/> <p>国立身体障害者更生指導所設置(10月):1964年4月国立身体障害センターに改称</p> <hr/> <p>身体障害者福祉法公布(12月):18歳以上の障害者に、身体障害者手帳・補装具の交付、更生援護など規定</p>	<p>教育職員免許法公布(5月)</p> <p>職業安定法の改正(5月):身体障害者に対する職業補導等を規定</p>
1950 年	<p>生活保護法公布(5月)</p> <hr/> <p>精神衛生法公布(5月):精神衛生相談所、訪問指導、仮入院、仮退院制度の新設等</p> <hr/> <p>児童福祉法の改正(5月):療育施設を虚弱児施設と肢体不自由児施設とに明確化</p>	
1951 年	<p>社会福祉事業法公布(3月)</p> <hr/> <p>国立神戸光明寮設置(5月):1964年6月国立神戸視力障害センターに改称</p> <hr/> <p>身体障害児の療育指導、補装具公布制度創設(6月)</p>	<p>児童憲章の制定(5月)</p> <hr/> <p>福祉事務所発足(10月):民生安定所を改組</p> <hr/> <p>厚生省、第1回身体障害者実態調査実施(12月):以下、5年ごとに実施</p>

1952 年	<p>国立別府保養所設置(11月):戦傷病者を收容、医学的管理のもとに保養。 1964年4月、国立別府重度障害者センターに改称</p>	<p>国鉄、身体障害者旅客運賃割引規定を公示(4月)</p>	<p>身体障害者の雇用促進に関する重要事項について閣議決定(4月)</p> <p>厚生省、肢体不自由児実態調査実施(3月)</p> <p>事務次官会議で中央官庁・地方公共団体が身体障害者を優先雇用すべきことを決定(9月)</p>
			<p>戦傷病者戦没者遺族等援護法公布(4月)</p>
1953 年	<p>国立伊東保養所設置(1月):1964年4月、国立伊東重度障害者センターに改称</p>	<p>盲学校及び聾学校の就学に関する部分の規定の施行期日を定める政令公布(10月):盲学校・聾学校中等部への義務制を学年進行により施行</p>	<p>第1回全国精神衛生大会開催(10月):以降、毎年開催</p>
	<p>社会福祉事業振興法公布(8月)</p>		
	<p>精神薄弱児対策基本要綱事務次官会議で決定(11月)</p>		
1954 年	<p>児童福祉法の改正(3月):身体障害児の育成医療の給付</p>	<p>盲学校、ろう学校及び養護学校への就学奨励に関する法律公布(6月)</p>	<p>厚生省、戦後初の精神衛生実態調査を実施(7月)</p>
	<p>身体障害者福祉法の改正(3月):身体障害者に対する更生医療給付の創設、ろうあ者厚生施設の創設</p>	<p>中央教育審議会、特殊教育及びへき地教育振興について答申(12月)</p>	
	<p>厚生年金保険法の公布(5月)</p>		
	<p>精神衛生法の改正(6月):覚醒剤中毒者を精神障害者に準じて取り扱う</p>		

1955 年

第 1 回アジア盲人福祉会
議、東京で開催(10 月)

1956 年

大阪府立養護学校、愛知
県立養護学校創設(4
月):最初の公立肢体不自
由養護学校

公立擁護学校整備特別措
置法公布(6 月)

1957 年

児童福祉法の改正(4
月):知的障害児通園施設
を明記等

東京都立青鳥養護学校創
設(1 月):最初の公立知
的障害養護学校

盲学校、聾学校及び養護
学校の幼稚部及び高等部
における学校給食に関す
る法律公布(5 月)

学校教育法の改正(6
月):養護学校への就学を
就学義務の履行とみなす
ことを規定

1958 年

国立聴力言語障害センタ
ー開所(東京都新宿区戸
山)(4 月)

国民健康保険法公布(12
月)

東京教育大学教育学部付 職業訓練法公布(5 月):
属養護学校(肢体不自由) 身体障害者職業訓練所設
を設置(4 月) 置を規定

学校保健法を公布(4 月)

公立義務教育諸学校の学
級編成及び教職員定数の
標準に関する法律公布(5
月)

国立知的障害者施設・秩
父学園、所沢市に開設(6
月):1963 年 10 月 1 日、
国立秩父学園に改称

1959年	社会福祉事業法の改正(3月):知的障害者援護施設を第1種社会福祉事業にする		中央教育審議会特殊教育の充実振興について答申(12月)	戦後初の精神薄弱児全国実態調査を実施(7月)
	国民年金法公布(4月)			
1960年	精神薄弱者法公布(3月):1999年、知的障害者福祉法に改正	道路交通法公布(6月):身体障害者の運転免許取得可能となる	東京学芸大学付属養護学校(知的障害)設置(4月)	身体障害者雇用促進法公布(7月):最低雇用率の義務付け(非強制)
			東京教育大学教育学部付属大塚養護学校(知的障害)設置(4月)	労働省、第1回身体障害者雇用状況調査実施(10月)
				厚生省、国立療養所の再編計画策定(10月):重度障害者等への病床転用を逐次促進
1961年	精神衛生法の改正(4月):措置入院の経費の国庫負担1/2から8/10に引き上げ	郵便法の改正(5月):点字郵便物の郵便料の減免	学校教育法の改正(10月):特殊教育の規定を大幅に整理	中央職業訓練所開設(4月):1965年2月、職業訓練大学校に改称
	児童福祉法の改正(6月):3歳児健康診査及び新生児訪問指導制度の創設等		公立高等学校の設置適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律公布(11月)	雇用促進事業団設立(7月)
	障害者福祉年金支給開始(11月)			身体障害者雇用促進月間設定(9月):以降毎年
1962年			義務教育諸学校の教科書用図書の無償に関する法律公布(3月)	サリドマイド薬禍報告により、厚生省、薬剤の販売停止・回収を指示(9月)
1963年	国立療養所東京病院附属リハビリテーション学院開校(5月)		国立秩父学園附属保護指導職員養成所開設(10月)	第1回障害者雇用促進月間実施(9月):以降毎年
	国立身体障害者更生指導所にリハビリテーション技術研修所を設置(7月)		義務教育諸学校の教科書用図書の無償措置に関する法律公布(12月)	
	国立久里浜療養所にアルコール専門病棟開設(11月)			

1964 年	国立函館光明寮設置(1月):6月に国立函館視力障害センターと改称		事務次官会議で1964年度に1,333人の身体障害者を国家公務員に採用申し合わせ(5月)	第1回精神薄弱者福祉月間実施(9月):以後毎年
	重度精神薄弱児扶養手当法公布(7月):家庭介護の重度知的障害児に、重度障害児扶養手当を支給(7月)			アジア地域で最初のパラリンピック東京大会開催(11月):22カ国567人参加
1965 年	国立小児病院開設(4月)	理学療法士及び作業療法士法公布(6月)	大分県に太陽の家設立(10月)	第3回汎太平洋リハビリテーション会議、東京で開催(4月)
	国民年金法等の改正(5月):障害年金の支給範囲の拡大、福祉年金の額の引き上げ			第1回全国身体障害者スポーツ大会、岐阜県で開催(11月):以後、毎年秋季国体開催地で開催
	精神衛生法の改正(6月):通院患者の医療費に1/2の公費負担制度新設、精神衛生センターの設置など			
	母子保健法公布(8月):母子保健施策を総合的、体系的に整備			
1966 年	特別児童扶養手当法公布(7月):重度精神薄弱児扶養手当法を改正し、支給対象を重度の身体障害児に拡大等	文部省、盲学校及び聾学校の高等部の学科を定める省令を公布(2月)		閣議決定で、総理府に身体障害児対策連絡会議を設置(7月)

1967 年	<p>身体障害者福祉法の改正(8月):障害の範囲の拡大(心臓、呼吸機能障害)、身体障害者相談員の設置、身体障害者家庭奉仕員の派遣、内部障害者更生施設の設置</p> <p>児童福祉法の改正(8月):重症心身障害児施設の創設等</p> <p>精神薄弱者福祉法の改正(8月):授産施設の新設</p>		第1回全国ろうあ者体育大会、東京都で開催(10月)
1968 年		NHK、日本放送協会受信料の免除基準公告(4月)	
1969 年	<p>国立福岡視力障害センター設置(1月)</p> <p>心身障害児発生の原因となる先天性代謝異常4疾患と血友病に対し医療給付を開始(4月)</p> <p>心身障害者扶養保険制度実施(12月):障害者の保護者が死亡し、又は重度障害になったとき障害者に年金を支給</p>	<p>東京教育大学教育学部に理療科職員養成施設を設置(4月)</p> <p>肢体不自由児通園施設事業開始(8月)</p>	<p>職業訓練法全面改正(6月):身体障害者職業訓練所を身体障害者職業訓練校に改称</p> <p>厚生省、スモン調査研究協議会発足(9月)</p>
1970 年	<p>心身障害者対策基本法公布(5月):心身障害者福祉に関する施策の基本的事項を規定</p> <p>心身障害者福祉協会法公布(5月):コロニーの設置運営主体として、特殊法人心身障害者福祉協会設立</p>		国立身体障害者センターに、補装具研究所開設(8月)

1971 年	心身障害者福祉協会国立 コロニーのぞみ園(心身障 害者用施設、高崎市)開所 (4 月)	日本点字委員会、日本点 字表記法(現代語編)を刊 行(3 月)	国立聴力言語センターに 聴能言語専門職員養成所 設置(4 月)	第 1 回日本車椅子バスケ ットボール選手権大会、東 京都で開催(11 月)
	建設省、心身障害者世帯 向公営住宅の建設等につ いて通達(公営住宅優先 入居の推進等)(4 月)		視能訓練士法公布(5 月)	
	道路交通法の改正(12 月):身体障害者用車いす 利用者を歩行者として扱う		国立特殊教育総合研究所 設置(神奈川県横須賀市) (10 月)	
1972 年				身体障害者雇用審議会が 身体障害者の雇用促進対 策についての中間報告を 答申(12 月):心身障害者 受け入れの企業に対する 税制、金融上の優遇措置 等
1973 年	厚生省、身体障害者モデ ル都市設置要綱策定(7 月)		国立久里浜養護学校設立 (9 月)	全日本身体障害者アーチ ェリー選手権大会、横浜市 で開催(5 月)
	国電中央線に老人・身体 障害者優先席『シルバー シート』を指定(9 月)		厚生省、療育手帳制度要 綱通知(9 月)	
			心身障害児の養護教育を 1979 年 4 月から、小・中 学校と同様に義務教育化 することを閣議決定(11 月)	

1974 年	特別児童扶養手当等の支給に関する法律公布(6月):特別児童扶養手当法を改正。重度の知的障害と重度の身体障害が重複する特別障害者に特別福祉手当を支給		国際協力事業団(JICA)設立(8月)
			厚生省、小児慢性特定疾患治療研究事業を実施(9月)
1975 年	特別児童扶養手当等の支給に関する法律の改正(6月):中程度の障害児に拡大	道路交通法施行規則の改正(4月):運転免許の適性試験の基準の見直し	第14回聴覚障害児教育国際会議、東京で開催(8月)
			身体障害者雇用審議会、障害者の雇用の促進と安定のための講ずるべき今後の対策について答申(12月)
			(財)重複障害教育研究所設立(5月)
			第1回極東・南太平洋身体障害者スポーツ大会(フェスピック)開催(6月):大分市、別府市。参加者18カ国、973人
			第1回社会福祉機器展開催(11月):以降、毎年開催
1976 年			身体障害者雇用促進法改正(5月):身体障害者雇用制度の強化、身体障害者雇用納付年金制度の創設
			技術研究組合医療福祉機器研究所の設立(8月)
1977 年		厚生省、1歳6か月健康診査制度創設(6月)	全国心身障害者雇用促進大会、東京で開催(9月):以降毎年

1978 年

道路交通法の改正(12月):視覚障害者が盲導犬と帯同して道路を通行する場合には、つえを携えなくてもよいことになり、また、この場合、車両等の運転者は、一時停止し、又は徐行して、その通行を妨げないようにならなければならない旨規定

1979 年

総合せき損センターを設置(福岡県飯塚市)(6月)

民法及び民法施行法の改正(12月):身体障害者を準禁治産宣告の要件から廃止

養護学校教育の義務制を実施(4月)

国立職業リハビリテーションセンターを設置(所沢市)(7月)

国立身体障害者リハビリテーションセンターを設置(所沢市)(7月):国立身体障害センター、国立東京視力障害センター、国立聴力言語障害センターを統合し、発足

1980 年

心身障害児総合医療療育センターを設置(4月):事業をに日本肢体不自由協会に委託

公営住宅法の改正(4月):身体障害者等の単身入居の途を開く

10年ぶりに身体障害者実態調査を実施(2月)

総理府に国際障害者年推進本部を設置(閣議決定)(3月)

身体障害者の航空旅客運賃の割引実施(6月)

総理府、勤労意識・心身障害者の就業に関する世論調査実施(9月)

身体障害者雇用促進法の政府の国際障害者年推進一部改正(12月):身体障害者雇用納付金制度に基づく助成金の拡充

1981 年	<p>建設省、官庁営繕における身体障害者の利用を考慮した設計指針を策定(2月)</p> <p>障害に関する用語の整理のための医師法等の一部を改正する法律公布(5月): つんぼ・おし・盲を改める</p>	<p>第3セクター方式による最首相、国際障害者年を迎えるとの題する声明発表(1「吉備松下(株)」操業開始(5月)</p>	<p>第1回大分国際車いすマラソン大会開催(117名参加)(11月)</p>
1982 年	<p>身体障害者の利用を配慮した建築設計標準を策定(3月)</p> <p>道路交通法施行令の改正(7月): 身体の障害に係る運転免許の欠格事由の見直し</p>	<p>国際障害者年推進本部、障害者対策に関する長期計画を決定(3月)</p> <p>障害者対策推進本部を設置(閣議決定)(4月)</p>	<p>政府、毎年12月9日を障害者の日と宣言(12月)</p>
1983 年	<p>運輸省、公共交通ターミナルにおける身体障害者用施設整備ガイドライン策定(3月)</p> <p>障害に関する用語の整理に関する法律公布(7月): 不具・奇形・廃疾・白痴者を改める</p>	<p>第1回障害者自転車競技大会群馬県で開催(10月)</p>	<p>総理府、第1回障害者の日・記念の集いを開催(12月): 以後毎年</p>

1984 年	<p>身体障害者福祉法の改正(8月):障害の範囲拡大、更生施設の整備促進、理念規定の整備</p> <p>全国身体障害者総合福祉センター(戸山サンライズ)開館(東京都新宿区戸山町)(10月)</p>	<p>身体障害者雇用促進法の改正(6月):障害者の範囲の拡大等</p> <p>厚生省、精神障害者小規模作業所調査を実施(11月)</p>	<p>第1回国際障害者レジャーレクリエーション・スポーツ大会(レスポ)愛知県で開催(10月)</p>	
1985 年	<p>建設省、視覚障害者誘導用ブロック設置指針についてを通達(8月):道路における視覚障害者誘導用ブロックの形状設置方法について定めた</p>	<p>職業能力開発促進法公布(6月):職業訓練法を改称</p>	<p>第1回飯塚国際車椅子テニス大会、福岡県で開催(6か国78名)(4月)</p>	
1986 年	<p>国民年金法改正(4月):障害基礎年金制度の創設</p> <p>国立精神・神経センター設置(10月):国立精神衛生研究所、国立武蔵療養所(以降、センターを含む)を発展的に改組</p>		<p>第23回国際社会福祉会議、東京で開催(8月)</p>	
1987 年	<p>吉備高原総合リハビリテーションセンター開所(4月)</p> <p>国立吉備高原職業リハビリテーションセンターの開設(岡山県吉備中央町)</p> <p>精神衛生法の改正(9月):法律名称の改正(精神保健法へ)、精神障害者社会復帰施設の法定化等</p>	<p>社会福祉士及び介護福祉士法公布(5月)</p> <p>義肢装具士法公布(6月)</p>	<p>身体障害者雇用促進法改正(5月):法律名称の改正(障害者の雇用促進等に関する法律)、対象範囲の拡大、法定雇用率の対象拡大等</p>	<p>障害者対策推進本部、障害者対策に関する長期計画後期重点施策策定(6月)</p> <p>総合リハビリテーション研究大会'87、東京で開催(6月)</p> <p>総理府、障害者に関する世論調査実施(7月)</p>

1988 年				第 16 回国際リハビリテーション世界会議を東京で開催(9 月)
1989 年	厚生省、知的障害者のグループホーム制度化(5 月): 知的障害者地域生活援助事業		厚生省、手話通訳士制度創設(5 月)	第 5 回極東・南太平洋身体障害者スポーツ大会(フェスピック)、神戸市で開催(41 カ国、1,646 名)(9 月) 第 6 回国際義肢装具連盟世界会議を神戸で開催(11 月) 大蔵省・厚生省・自治省 3 大臣により、高齢者保健福祉推進 10 か年戦略(ゴールドプラン)策定(12 月)
1990 年	福祉 8 法の改正(6 月): 住宅福祉サービスの法定化、身体障害者福祉関係事務の市町村への一元化等	通産省、情報処理機器アクセシビリティ指針策定(6 月)	国立筑波技術短期大学開設(4 月)	厚生省、精神薄弱児(者)福祉対策基礎調査を実施(9 月)
1991 年		建設省、官庁営繕における身体障害者の利用を考慮した設計指針をすべて盛り込んだ、建設設計基準を策定(3 月)		第 11 回世界ろう者会議を東京で開催(7 月)
		運輸省、鉄道駅におけるエスカレーターを整備指針を策定(6 月)		障害者職業総合センター設置(千葉県幕張)(10 月)
		JR 等の運賃割引が知的障害者へ適用拡大(12 月)		障害者対策推進本部、障害者対策に関する長期計画及びその後期重点施策の推進について決定(8 月)

1992 年	社会福祉事業法等の改正 (6 月):福祉人材確保のための基本指針の策定等 道路交通法等の改正 (5 月):身体障害者用車いすの定義の明確化、原動機を用いる身体障害者用の車いすの型式認定の制度の新設	障害者の雇用の促進等に 関する法律の改正 (6 月): 障害者等社会的弱者への配 慮を規定 障害者雇用対策基本方針 の策定、重度知的障害者 の雇用率制度におけるダ ブルカウント等	
	第 13 次国民生活審議会 総合政策部会一次報告、 個人の生活を重視する社 会へ(6 月):ノーマライゼ ーションの理念実現のた めの諸政策の推進を提唱	ODA 大綱公表(6 月):障 害者等社会的弱者への配 慮を規定 ILO 第 159 号条約の批准 (6 月) 総理府、障害者に関する 世論調査を実施(8 月)	
		第 1 回全国ボランティアフ ェスティバル、兵庫県で開 催(10 月) 第 1 回全国知的障害者ス ポーツ大会(ゆうあいピッ ク)東京で開催(11 月)	
1993 年	障害者基本法の公布 (12 月):法律名称の改正(心 身障害者対策基本法の改 正)、障害者範囲の明確 化、障害者の日を規定、障 害者計画の策定等	精神保健法の改正(6 月):精神障害者の定義の 改正、社会復帰のための 事業の規定、資格制度の 推進に関する法律公布(5 月):身体障害者向けの通 信・放送のサービスに関す る助成等	文部省、軽度の障害があ る児童生徒に対する通級 による指導を制度化(4 月) 労働省、障害者雇用対策 基本法を告示(4 月) 障害者対策推進本部が、 障害者対策に関する新長 期計画—社会づくりをめざ して—を策定(3 月)
	運輸省、鉄道駅における エレベーターの整備指針 を策定(8 月)	職業能力開発促進法の一 部改正(4 月):障害者職 業訓練校を障害者職業能 力開発校へ改称 福祉用具の研究開発及び 普及の促進に関する法律 の公布(5 月):福祉用具 の研究開発等に関する基 本方針の策定等	

1994 年		運輸省、公共交通ターミナルにおける高齢者・障害者等のための施設整備ガイドラインを策定(3月)	労働省、平成5年度身体障害者基本法に基づく初障害者等雇用実態調査結果の概要を発表(6月)
		建設省、生活福祉空間づくり大綱を策定(6月)	(12月)
		高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律公布(6月)	
		運輸省、みんなが使いやすい空港旅客施設新整備指針(計画ガイドライン)を策定(8月)	
		建設省、高齢者・身体障害者の利用に配慮した建築設計標準を策定(10月)	
1995 年	総理府、市町村障害者計画策定指針を策定(5月)		障害者対策推進本部、障害者週間の設定(6月)
	厚生省、精神保健法から精神保健及び精神障害者福祉に関する法律へ改正(7月)		障害者対策推進本部、障害者プラン(ノーマライゼーション7カ年戦略)を策定(12月)
1996 年		文部省、盲学校、聾学校及び養護学校施設整備指針を策定(3月)	総理府、障害者対策推進本部の設置についての一部改正
			厚生省大臣官房に障害保健福祉部を創設

1997 年		放送法及び有線テレビジョン放送法の一部を改正する法律成立(5月)	精神保健福祉士及び言語聴覚士法成立(12月)	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の成立(4月)	介護等体験特例法成立(6月)	
						アジア太平洋障害者の十年中間年記念芸術祭「アジアの風」開催(11月)
						障害者関係3審議会合同企画分科会が、今後の障害保健福祉施策の在り方について(中間報告)を公表(12月)
1998 年		精神薄弱の用語の整理のための関係法律の一部を改正する法律の公布(9月)	特殊教育百二十周年記念式典(12月)	障害者雇用対策基本方針告示(3月)	特定非営利活動促進法成立(3月)	
						世界人権宣言50周年・人権擁護委員会制度50周年記念月間(12月)
1999 年	厚生省、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律等の一部を改正する法律の公布(6月)	運輸省、鉄道駅におけるエレベーター及びエスカレーター整備指針を策定(4月)	第1回精神保健福祉士国家試験(1月)			障害者施策推進本部、障害者に係る欠格条項見直しの対処方針を決定(8月)
	中央社会福祉審議会、社会福祉事業法等の改正についてを答申(9月)	情報/バリアフリー環境整備の在り方に関する研究会報告書公表(5月)		学習障害児等に関する調査研究協力者会議、学習障害児に対する指導について(報告)を公表(7月)		
	身体障害者福祉審議会、身体障害者福祉法の一部改正についてを答申(9月)	法務省、成年後見制度の改正及び聴覚・言語機能障害者による公正証書遺言の利用を可能にする遺言の方式の改正を内容とする民法の一部を改正する法律等成立(12月)				

	中央児童福祉審議会、児童福祉法及び知的障害者福祉法の一部改正についてを答申(9月)		
	厚生省、地域福祉権利擁護事業を開始(10月)		
	公衆衛生審議会、精神保健福祉法の施行についてを意見具申(11月)		
2000年	公衆衛生審議会、精神病床の新たな機能区分の設定についてを意見具申(1月)	法務省、民法の一部を改正する法律、中聴覚・言語障害者による公正証書遺言の利用を可能にする遺言の方式の改正部分の施行(1月)	障害者施策推進本部、障害者に係る欠格事由の見直しの進捗状況報告(6月)
	厚生省、介護保険法の施行(4月)	郵政省、情報バリアフリー懇談会の報告書を公表(2月)	
	厚生省、社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律の公布(6月)	バリアフリーに関する関係閣僚会議、第1回会合(3月)	
	厚生省、医療法等の一部を改正する法律の成立(12月6日公布)(11月)	法務省、民法の一部を改正する法律等中成年後見制度の改正部分の施行(4月)	
		建設省、高齢者・身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律の成立(11月15日施行)(5月)	

2001 年	国交省、高齢者の居住の安全確保に関する法律を公布(4月)	文科省、21世紀の特殊教育の在り方に関する調査研究協力者会議、21世紀の特殊教育の在り方についての最終報告(1月)	障害者施策推進本部、障害者に係る欠格事由の見直しの進捗状況報告。バリアフリーに関する関係閣僚会議の開催について(3月17日閣僚口頭了解)(3月)
	警察庁、道路交通法を改正(6月):障害等に係る自動車等の運転免許の欠格事由の見直し等	障害者施策推進本部、障害者に係る欠格事由の見直しに伴う教育、就業環境等整備について、アジア太平洋障害者の十年最終年記念国際会議への協力について(本部申し合わせ)(6月)	第1回全国障害者スポーツ大会が宮城県で開催(10月):身体障害者知的障害者の全国大会を統合
	国交省、公共交通機関旅客施設の移動円滑化整備ガイドラインを策定(8月)	文科省、学校教育法を改正(7月)	
2002 年	障害者等に係る欠格事由の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律の成立(5月):7月14日一次分施行、11月14日二次分施行	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律成立(4月):5月7日一部施行、10月1日二次分施行、2004年4月1日三次分施行	障害者施策推進本部、新しい障害者基本計画及び障害者プランの策定について(本部了承)、障害者対策に関する新長期計画及び障害者に係る欠格条項の見直しの進捗状況報告(2月)
	身体障害者補助犬法成立(5月):10月1日一次分施行、2003年10月1日二次分施行		ESCAP、アジア太平洋障害者の十年、最終年ハイレベル政府間会合(滋賀県)(10月)
	障害者等に係る自動車等の運転免許の欠格事由の見直し及び身体障害者等の通行の保護を図るための規定の整備等を内容とする、道路交通法の一部を改正する法律の施行(6月)		特定非営利活動促進法の一部を改正する法律成立(12月):2003年5月1日施行

		旅客施設における音による移動支援方策ガイドラインを策定(10月)		障害者基本計画を策定(閣議決定)(12月)
		道路の移動円滑化整備ガイドラインを策定(12月)		重点施策実施5か年計画を策定(12月):障害者施策推進本部決定
		自主防災組織の手引きを改訂(12月)		
2003年	厚労省、支援費制度施行(4月)	国交省、高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建物の建築の促進に関する法律の一部を改正する法律の施行(4月)	文科省、特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議、今後の特別支援教育の在り方について(最終報告)の公表(3月)	
		身体障害者補助犬法の完全施行(10月)		
2004年	障害者基本法の改正(5月)	厚労省、心の健康問題の正しい理解のための普及啓発検討会の報告書公表(3月)	文科省、小・中学校におけるLD、ADHD、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン(試案)を策定(1月)	
	改正障害者基本法の施行(6月)	発達障害者支援法の成立(12月)	文科省、学校施設バリアフリー化指針を策定(3月)	
2005年	発達障害者支援法の施行(4月)	ユニバーサルデザイン政策大綱の発表(7月)	中央教育審議会「特別支援教育を推進するための制度の在り方について(答申)」(12月)	障害者雇用促進法の一部改正法の成立(6月)
		障害者自立支援法の成立(10月)		改正障害者雇用促進法の一部施行(10月)
2006年	障害者自立支援法の一部施行(4月)	高齢者、障害者等の移動の円滑化の促進に関する法律の成立(6月)	学校教育法等の一部改正法の成立(6月)	改正障害者雇用促進法の施行(4月)

障害者自立支援法の全面 高齢者、障害者等の移動 教育基本法の改正(12
 施行(10月) の円滑化の促進に関する 月)
 法律の施行(12月)

2007年	改正障害者基本法の施行 (4月)市町村障害者計画 の義務化		改正学校教育基本法等の 施行(4月)
2008年			教育振興基本計画閣議決 定(7月) 障害者雇用促進法の一部 改正法の成立(12月)
2009年	障がい者制度改革推進本 部設置の閣議決定(12 月)		改正障害者雇用促進法の 施行(4月)
2010年	障害者基本法改正案を障 がい者制度改革推進本部 が決定(3月)	障害者自立支援法等の一 部改正法の成立(12月)	
2011年	障害者基本法の改正(7 月) 改正障害者基本法の施行 (8月)	障害者虐待防止法の成立 (6月)	
2012年	障害者総合支援法の成立 (6月)	障害者優先調達推進法の 成立(6月)	中央教育審議会「共生社 会の形成に向けたインク ルーシブ教育システム構 築のための特別支援教育 の推進(初等中等教育分 科会報告)」(7月)
	障害者虐待防止法の施行 (10月)		
2013年	障害者差別解消法の成立 (6月)	障害者総合支援法の施行 (4月)(一部、26年4月)	障害者優先調達推進法の 施行(4月) 第二期教育振興基本計画 閣議決定(6月) 障害者雇用促進法の一部 改正(6月)

註1:①全体的枠組みから⑤雇用・就業という分類は、内閣府の『障害者白書』の中で2004年度から用いられ始めた分類方法である。1946年から2003年分までは、以下に示す資料に基づいて、筆者が分類をし直したものである。2003年は、内閣府.(2003).「障害者施策関連の動き(平成15年度)」。『平成16年度版障害者白書』。○を基に筆者が分類し直した。

註2:太字は、障害者基本法と福祉六法(生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、老人福祉法、母子及び寡婦福祉法)に含まれる法律を示している。

出典：1946年から2002年までは、内閣府.(2003)、「障害者施策の主な歩み」.『平成16年度版障害者白書』.210-227。2003年および2004年の一部は、内閣府.(2003)、「障害者施策関連の動き(平成15年度)」.『平成16年度版障害者白書』.209。2004年から2013年までは、内閣府『障害者白書』(各年版)に基づく。

Appendix 5 : 母子寡婦福祉法制の動向

表 Appendix 5-1 : 母子寡婦福祉法制の動向

	大枠・計画など	子育て・生活支援	就業支援	養育費の確保策	経済的支援	その他
1949年	母子福祉対策要綱を閣議決定(10月) : 国及び地方自治体が強力な母子対策を推進することを定める					寡婦並びに戦没者遺族の福祉に関する国会決議(5月) 厚生省、第1回全国母子世帯一斉調査を実施(8月) : のちに全国母子世帯等調査と改称 労働省婦人少年局、未亡人・帰還者家族の生活調査を実施(9月)
1950年					生活保護法の公布・施行(5月) : 寡婦への教育、住宅扶助の関係条項新設	
1952年					母子福祉資金貸付等に関する法律の制定(12月)	
1953年			母子家庭貸付要領による生業資金等の貸付開始			未帰還者留守家族等援助法の公布(8月)
1954年			孤児、母子家庭児童等の就職援護に関する対策要綱実施(11月)		厚生年金保険法の公布(5月)	
1955年		母子住宅(8,200戸)の建設予算が付く(4月)	内職公共職業補導所の設置 : 東京、大阪、愛知、神奈川、福岡		寡婦控除限度額の引き上げ	

1956年			売春防止法の公布（5月）：当時売春婦 55 万人
1957年			引揚者給付金等支給法の公布（5月）
1958年	職業訓練法の公布（5月）		母子福祉資金の貸付等に関する法律の一部改正法の公布（12月）：第二種公営住宅への母子家庭の優先入居等を附帯決議
			国民健康保険法の制定（12月）
1959年	最低賃金法の制定（4月）		国民年金法の公布（4月）：死別母子世帯に対する母子年金の創設。また、母子年金の受給要件を満たさない母子世帯に対する無拠出の母子福祉年金が創設される（1986年以降は遺族基礎年金へ統合）
1960年	厚生省、母子福祉センター設置要綱を通知（4月）		母子福祉貸付等に関する法律の公布（7月）
			母子世帯等に対する児童扶養手当支給制度案が発表される（9月）
1961年			世帯構成資金貸付制度要綱策定（4月）

			児童扶養手当法の制定 (11月) : 生別母子世帯に対する経済的支援策として、母子年金及び母子福祉年金の補完的制度として創設される
			母子福祉資金の貸付等に関する法律の改正、公布
1962年			児童扶養手当の支給開始(1月)
1963年	厚生省、母子休養ホームの設置について通知(3月)		戦没者等の妻に対する特別給付金支給法施行(4月)
1964年	母子福祉法の制定(7月)		厚生省、第1回児童福祉白書を公表(5月)
1965年	母子保健法の制定(8月)		児童扶養手当法の公布(11月)
1967年	厚生省、全国33か所の保育所に0歳児入所決定(4月)		
1969年		職業訓練法の公布(7月) : 旧法の全面改正	厚生省、寡婦福祉資金貸付制度要綱を決定、制定(5月)
			厚生省、寡婦福祉資金貸付制度要綱を実施(10月)
			療育資金の新設
1970年		家内労働法の公布(5月)	児童扶養手当の支給額が母子福祉年金と同額になる
1971年			児童手当法の制定(5月)

1972年	勤労婦人福祉法の公布 (7月)	児童手当制度の発足(1月)
1973年	母子家庭及び寡婦自立促進対策事業実施要綱 (5月)	児童扶養手当法の改正 (9月)
1974年	母子家庭介護人派遣事業制度が新設(10月)	
1975年	育児休業法が成立(7月)	国際婦人年世界会議が メキシコで開催(6月)
	母子家庭介護人派遣事業制度が開始	国際婦人年日本大会が 開催(11月)
1976年		児童扶養手当法の改正 (6月) : 児童扶養手 当の支給対象が、義務 教育終了から18歳に達 するまでに引き上げら れる 遺族年金に寡婦加算制 度が創設される(9 月)
1977年		寡婦等雇用実態調査が 行われる(4月)
1978年	寡婦等職業相談員の設 置(4月)	総理府、婦人白書を創 刊(1月)
1979年		国連総会、婦人差別撤 廃条約採決(12月)
1981年	母子福祉法の改正(6 月) : 母子及び寡婦福 祉法へ名称変更	
1982年	母子及び寡婦福祉法の 施行(4月)	

1983年		児童問題懇談会の最終報告書の公表（12月）：児童扶養手当を受給する世帯について、父親の扶養義務を強調する私的	児童問題懇談会の最終報告書の公表（12月）：児童扶養手当が、母子福祉年金の補完的制度から純粋な福祉制度へ基本的な性格の見直しを求める	厚生省、私的諮問機関として児童問題懇談会を設置（3月）
1984年	労働省、母子家庭の母等就業援助促進活動実施要領通知（6月）	厚生省、諮問機関として離婚制度等研究会を設置（7月）	児童扶養手当法の改正「案」の策定：母子福祉年金の補完的制度から純粋な福祉制度への見直し。所得制限の強化と所得による支給額の二段階制導入。父親の所得に基づく支給の制限。	厚生省、1983年度の全国母子世帯等調査結果の概要を公表（5月）：離婚による母子世帯数が死別家庭数を初めて上回った
1985年	男女雇用機会均等法の公布（6月）	離婚制度等研究会の報告書が公表（12月）：①養育費支払い義務の履行の確保、②公的扶養と私的扶養の調整の必要性を指摘	児童扶養手当法の改正：母子福祉年金の補完的制度から純粋な福祉制度への見直し。所得制限の強化と所得による支給額の二段階制導入。父親の所得に基づく支給の制限については、無期限の施行延期	国際婦人の十年の最終年世界婦人会議がナイロビで開催される（7月）
1986年	男女雇用機会均等法の施行（4月）		母子年金と母子福祉年金が遺族基礎年金へ統合される	
	ひとり暮らしの寡婦に介護人派遣事業の開始			
1989年	母子家庭等同居の祖父母に介護人派遣事業開始			
1993年				厚生省、離婚は過去最高、出生数は過去最低と公表（6月）

1994 年		児童扶養手当法の改正：児童扶養手当の支給対象が、18 歳に到達して最初の 3 月 31 日（年度末）へ改正される	厚生省、エンゼルプランを策定（12 月）
1995 年	父子家庭に介護人派遣事業開始		
1996 年		厚生省中央児童福祉審議会基本問題部会が中間報告を公表（12 月）：離婚した父親から児童扶養手当の一部又は全額を徴収できる仕組みを提案	
1997 年		児童福祉法の改正：衆参両院で児童扶養手当については民法における扶養責任の問題も含めて、総合的に検討すべきとの附帯決議がなされる	
			「財政構造改革の推進について」が閣議決定（6 月）：福祉関係費のなかで児童扶養手当も削減対象となる
		中央児童福祉審議会に児童扶養手当部会が設置される（9 月）	
		中央児童福祉審議会児童扶養手当部会が報告書を公表（12 月）：児童扶養手当の所得認定で母親に所得に養育費を加えること、父親の所得が一定以上のときは手当を支給しないか、支給した上で父親から費用徴収を行うことを提言	
1998 年			厚労省、婚外子への児童扶養手当を認知後も支給する方針を決定（5 月）。一方で、児童扶養手当法を受給できる所得制限を大幅に強化

2002 年 母子及び寡婦福祉法改正（11 月）

自立支援教育訓練給付金と高等技能訓練促進費の創設

厚労省の「母子家庭等自立支援大綱」のなかで、母子福祉施策の四つの柱の一つとして位置づけられる

児童扶養手当の支給額と所得の関係の見直し（8 月）：二段階制を廃止し、収入に応じて逡減する仕組みへ変更。全額支給の所得制限の引き下げ。所得の範囲の変更（養育費の 8 割を所得とみなす）

厚労省、母子家庭等自立支援対策大綱を公表（3 月）

母子及び寡婦福祉法改正の際の附帯決議で、扶養義務の履行を確保する施策の在り方について引き続き検討する旨が指摘される（11 月）

母子及び寡婦福祉法の改正による、養育費の支払義務が規定される（11 月）

2003 年

厚労省、「保育所の入所等の選考の際における母子家庭等の取扱いについて」を通知（3 月）：母子家庭等の児童を保育所入所の必要性が高いものとして優先的に取り扱うことについて特別の配慮を求める

厚労省、母子及び寡婦福祉法の改正に伴い「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」を策定（3 月）

母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法成立（7 月）

厚労省、母子家庭等就業・自立支援センター事業の創設

2004 年	厚労省、「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」の一部改正（2 月）	
2006 年	マザーズハローワークを全国 13 か所に設置	
2007 年	母子自立支援プログラム策定等事業の創設	
	厚労省、ハローワークや母子家庭等就業・自立支援センターに対して支援強化を要請	
2008 年	厚労省、2008 年度から 5 年間を対象期間とする新たな基本的な方針を策定（3 月）	厚労省、児童扶養手当の受給期間の有期化停止の意向を示す
2009 年	母子家庭等就業・自立支援センターのメニューの一つである「就職情報提供事業」及び「母子家庭等地域生活支援事業」の対象として父子家庭を追加	
2010 年		改正児童扶養手当法の施行（8 月）：父子世帯が児童扶養手当の支給対象へ（支給開始は 12 月から）

2012 年		母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法の成立・公布（9 月）	改正児童扶養手当法の施行（8 月）：配偶者からの暴力（DV）で「裁判所からの保護命令」が出された場合、児童扶養手当の支給対象へ	
2013 年		母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法の施行（3 月）	次世代育成支援対策法の一部改正法の公布・一部施行（4 月）	
		母子家庭等就業・自立支援センターのメニューの一つである「就業支援講習会」の対象として父子家庭を追加	社会保障審議会児童部会「ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会」が中間まとめを公表（8 月）	
		高等職業訓練促進給付金等事業及び自立支援教育訓練給付金事業の対象として父子家庭の父を追加		
2014 年	母子及び父子並びに寡婦福祉法の公布・施行（10 月）	母子及び寡婦福祉法の改正に伴い、保育所入所に加え、放課後児童健全育成事業等の利用に関する配慮規定を追加。子どもへの相談・学習支援、ひとり親同士の情報交換支援等に係る予算事業を「生活向上事業」として法定化（10 月）	改正児童扶養手当法の公布・施行（10 月）：父子福祉資金の創設（10 月に施行）、公的年金の支給額が児童扶養手当額より低い場合は、その差額分の児童扶養手当を支給する（12 月に施行）	母子自立支援員を母子・父子自立支援員へ改称

母子自立支援プログラ
ム策定等事業が、母
子・父子自立支援プロ
グラム策定等事業へ改
称（10月）

註1：2002年の「母子家庭等自立支援対策大綱」では、母子福祉施策が①子育てや生活支援策、②就労支援策、③養育費の確保策、④経済的支援策と四分類された。

この四分類に基づき、戦後の母子寡婦福祉法制を筆者が分類し直したものである。

出典：戦後から2000年までは主に全国母子寡婦福祉団体協議会[2000]、養育費は主に下夷[2008]、2000年代の展開は主に厚生労働省「母子家庭の母及び父子家庭の父の自立支援施策の実施状況」（各年版）を参照に作成した。また、厚生労働省の報道発表資料やウェブページも参照した。