

リベラル懇話会  
政策提言書

社会的排除／包摂分科会

2016年7月3日

## 8. 社会的排除／包摂

1. 基本的な政策
2. 現在の情勢と自公政権の問題点
3. 求められる政策

### 8-1. 基本的な政策

#### (1) 貧困・生活困難をめぐる諸問題

- ・貧困・生活困難の解消に向けて〈包摂型社会〉を構築するために、貧困対策を基盤とした、底の厚い社会保障の機能強化をおこなう。
- ・貧困対策に必須な3つの政策機能である、最低限所得保障、就労・社会参加に向けた支援サービス、日常生活や社会生活における様々な支援サービスを、着実に整備する。
- ・今後の政策課題として、生活保護等の貧困対策、各種福祉制度、生活基盤に関わる社会サービス等の拡充を実施する。

#### (2) 外国人やマイノリティ（へ）の差別と人権をめぐる諸問題

- ・国際的な人権の基準をもとに、国内の政策を決定していく。とりわけ、国連の自由権規約委員会や人種差別撤廃委員会などの勧告を真摯に受け止め、国内の人権状況を改善していく。具体的にはまず、人種差別撤廃条約第4条 a および b に対する留保を早急に撤回し、関連する国内立法を整備する。
- ・国連諸機関からの勧告に応え、国内のさまざまな差別事象に国をあげて対処するために、包括的な「差別禁止法」の制定をおこなう。

#### (3) 沖縄の処遇をめぐる諸問題

- ・辺野古移転計画をすぐに中止あるいは延期し、米海兵隊を県外に移転させ、普天間基地の返還を先行して実施する。
- ・日本政府と沖縄県知事とのあいだに生じた亀裂を埋めるために、政府と県との定期的で親密な、なおかつ実効性のあるコミュニケーションの回路を取り戻す。
- ・普天間の返還を前提とした、沖縄県に対する包括的な振興政策を再構築する。

### 8-2. 現在の情勢と自公政権の問題点

#### (1) 貧困・生活困難をめぐる諸問題

21世紀に入って15年、わが国において、「一億総中流」のイメージはもはや、社会科学的数据の次元にとどまらず、国民の意識の次元においても一般的ではなくなった。貧困・生活困難が増大し、格差社会は日本社会の当たり前の風景となりつつある。生活保護なくしては生活が立ち行かない貧困世帯は、21世紀に入ってから一度も減少した年はなく、

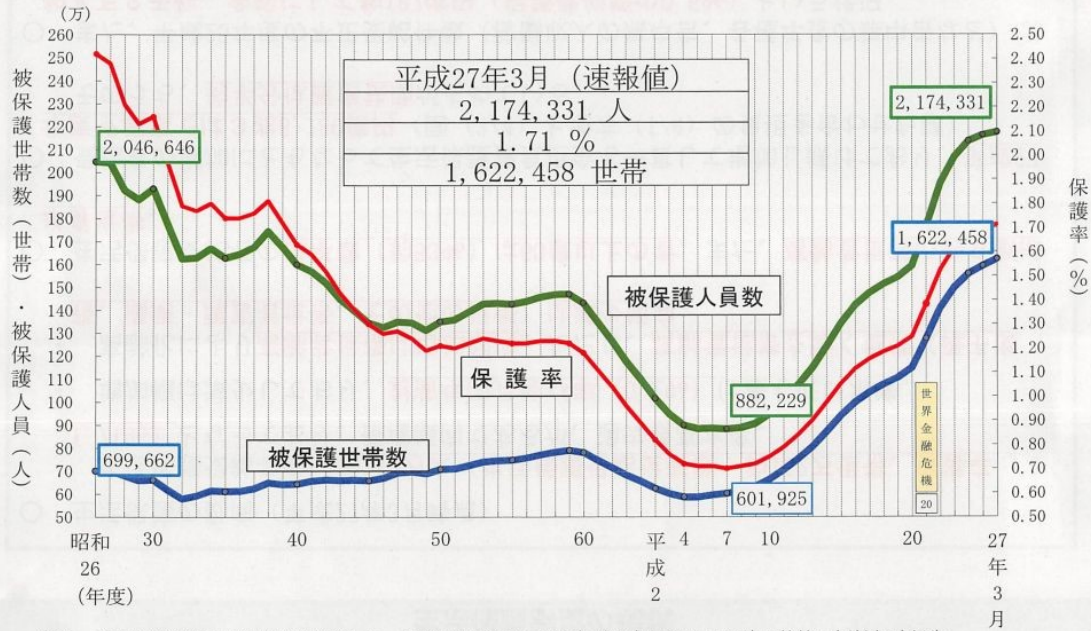
増加の一途をたどっている（資料 1）。国際的にみても日本は、相対的貧困率が先進諸国のなかでも高く、一国の経済的富の水準に照らして貧困が多い状態にある（資料 2）。

今日の日本における貧困や生活困難の内容・形態は、きわめて多様かつ深刻であり、衣食住の欠乏をはじめ、若年層の非正規労働者を中心とする結婚や出産の困難、中高年層を中心とする失業や就職難、シングルマザー世帯を中心とする極端な低所得、障がいや病気による家計の破綻、単身世帯の増加と孤立化、いじめ・不登校・ひきこもりによる就学・就職困難、生活苦を背景とした自殺、DV や育児放棄を伴いがちな子どもの貧困などがみられる。

しかし、現在の自公政権の政策は、前者の格差拡大や貧困世帯増大という傾向も、後者の貧困や生活困難をめぐる形態の多様性も、どちらも直視しえていない。現政権の貧困対策は、「就労自立」（就労支援による経済的自立）を軸とする「自己責任」路線、あるいは成人女性を中心に担う家庭内福祉や非現実的な拡大家族のあり方に依存する「家族責任」路線に基づいているが、それらは日本の国力を深く蝕む貧困・生活困難の現実を糊塗する「イデオロギー」でしかない。「自己責任」や「家族責任」で乗り切ることができるのであれば、そもそも社会保障制度は必要ない。日本の国民負担率（国民所得に対して税負担と社会保障負担の占める割合）を国際的にみると（資料 3）、他の先進諸国並みの社会保障の財源確保と機能強化に向けて、さらに取り組みを行う余地はあるはずである。

## 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

生活保護受給者数は約217万人であり、平成23年に過去最高を更新して以降増加傾向が続いている。

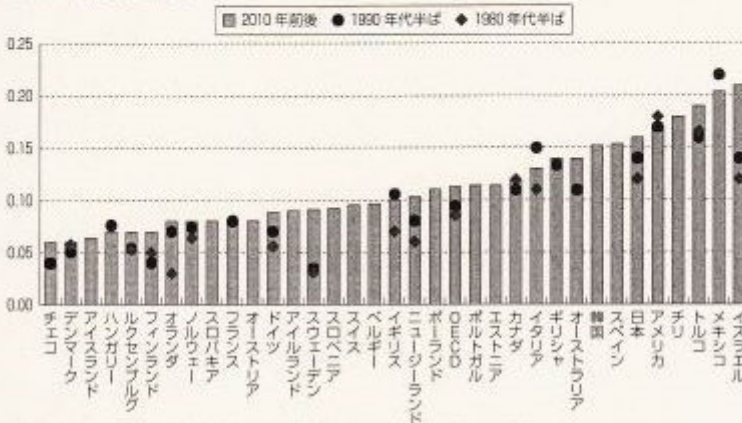


(資料1：出典) 厚生労働省社会・援護局「生活保護制度・生活困窮者自立支援制度について」2015年6月30日。

### 1 日本の相対的貧困率は、OECD加盟国の中でも高い

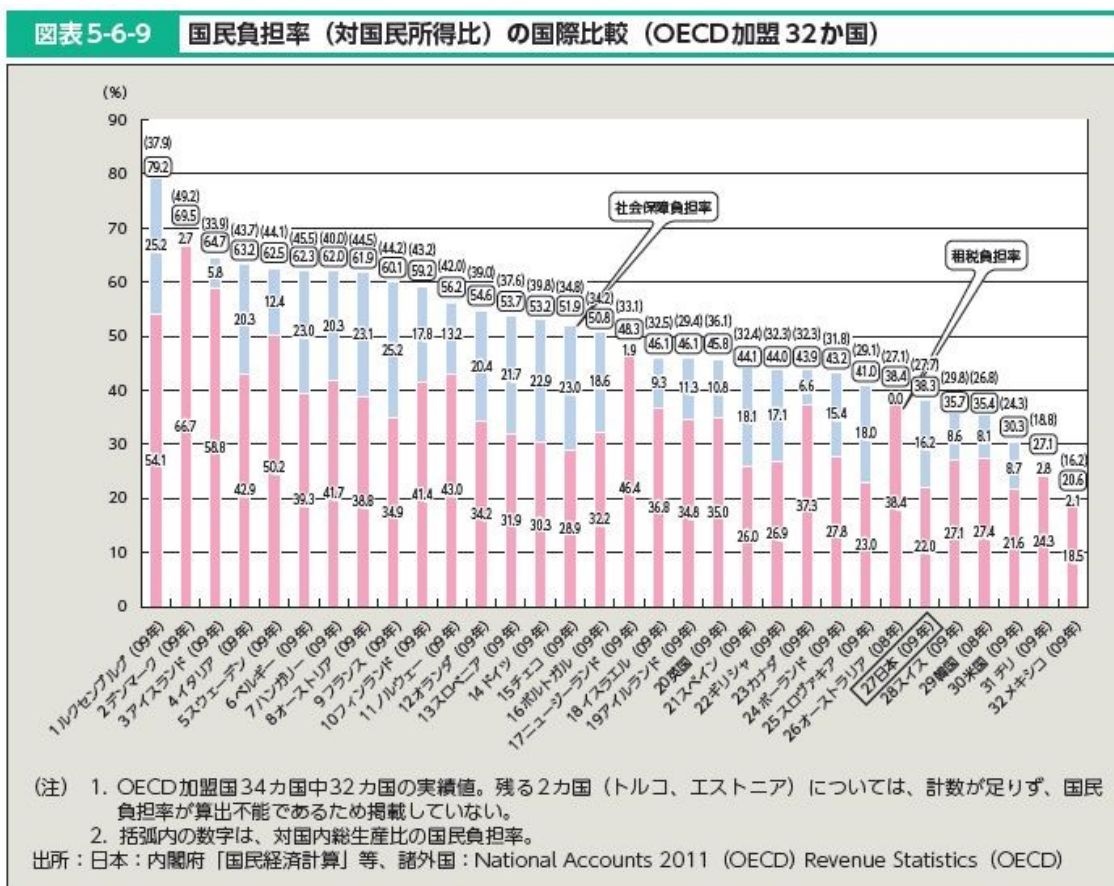
OECD（経済協力開発機構）による『対日経済審査報告』（2006年）で、日本の相対的貧困率の高いことが指摘され、2007年には厚生労働省が日本の相対的貧困率をはじめて公表した。相対的貧困率は、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯員数の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分の額に満たない世帯員の割合を算出したもので、日本のデータは『国民生活基礎調査』の世帯所得に基づいて計算されている。OECD加盟国の相対的貧困率をみると、日本は2010年に34か国中6番目に高い（図7-1）。

図7-1 相対的貧困率の推移



(資料2 出典) 男女共同参画統計研究会編，2015，『男女共同参画統計データブック——日

本の女性と男性 2015』ぎょうせい，90頁。)



(資料3 出典) 厚生労働省編，2012，『平成24年版厚生労働白書——社会保障を考える』日経印刷株式会社，132頁。)

## (2) マイノリティへの差別をめぐる諸問題

第二次世界大戦後のわが国には、かつて大日本帝国の国民（臣民）でありながら、敗戦後の日本の一方的かつ場当たりの国籍政策によって、日本国民たる資格を剥奪された特別永住者が多数生活してきた。しかしわが国は、特別永住者に対して、継承国家として責任ある対応をしてこなかった。

また、わが国で20世紀末から急激に進展した外国人労働者の受入れは、他の先進諸国に遅れをとったとはいえ、日本の多民族社会化・多文化社会化を急激に進展させつつある。しかし自公政権は、外国人技能実習生への対応に典型的に表れているように、外国人の権利保障に関して、必要最低限の法的・社会的取り組みを実施していないとして、国連や米国をはじめとする国際社会から厳しい指弾をうけている。

さらに2010年代に入り、在日コリアンをはじめとする特別永住者を主な標的とするヘイトスピーチ、あるいは滞日外国人を標的とする排外主義が社会問題化している。ヘイトスピーチに対する法的な規制を求める声があり、一定の法政策的な対応は行っているものの、有効な方策とは言えず、結果として現在のところヘイトスピーチは事実上、野放しの状態にあ

る。

ヘイトスピーチの法的・行政的対応について、民主党・社民党などが「人種等を理由とする差別の撤廃のための施策の推進に関する法律」案を提出している。また地方自治体レベルでも、大阪市議会で「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」案が提出された。加えて、他の地方議会でも、国にヘイトスピーチ対策を求める意見書が、あいついで提出されている。

日本政府は、国際社会からも差別の規制を求められている。例えば、自由権規約委員会から、国内人権機構の設置、選択議定書への批准（個人通報制度および死刑廃止）、ヘイトスピーチの禁止に関する勧告を受けた。具体的には、男女平等・DV（とりわけ移民女性への）・LGBTの権利・ヘイトスピーチおよび人種差別・「従軍慰安婦」・人身取引・技能実習生・精神障害者の非自発的入院・代用監獄制度・移住者への退去および収容・ムスリムへの監視・強制改宗・「公共の福祉」の範囲・特定秘密保護法・福島原子力災害・体罰・先住民の権利という項目があげられている。

また、人種差別撤廃委員会からは、国内人権機関の設置や、日本における民族的・人種的身分、皮膚の色および世系に基づく差別を禁止する包括的な法制の欠如、第4条 a および b に対する留保の撤回について勧告も受けた。ここであげられていた項目は、また、ヘイトスピーチ・移住労働者・日本国籍でない者の排除・人身取引・外国人およびマイノリティ女性への暴力・慰安婦問題・朝鮮学校・アイヌの人々・琉球／沖縄・部落出身者・難民および庇護希望者・マイノリティの言語・イスラム教徒への監視・教育啓発である。

また、これらのマイノリティの実態を把握し方策を講じるための基礎的資料が不十分であり、その点については人種差別撤廃委員会からも指摘を受けている。

### (3) 沖縄の処遇をめぐる諸問題

沖縄の基地問題は、単なる防衛政策上の、あるいは地政学的な問題の範囲を超え、いまや「民族問題」になりつつある。前近代まで日本とは別の国家であった「琉球王国」の記憶を継承し、第二次世界大戦の末期には「本土防衛」のために実施された地上戦たる沖縄戦を経験し、戦後はサンフランシスコ平和条約で独立した本土と裏腹に27年間にわたり米軍に占領された沖縄県の人びとは、その文化的・歴史的背景から、独自のアイデンティティを強く持っている。現在の自公政権による強権的で強引な普天間基地の辺野古移設は間違いなく、将来にわたってわが国全体に深い禍根を残すことになる。

その可能性は、すでに2014年の沖縄県知事選において明確に表れている。辺野古移転を承認した仲井真沖縄県知事（当時）は、2014年12月の知事選にふたたび出馬した。この選挙では、自公政権が仲井真候補を全面的にバックアップしたにもかかわらず、結果は辺野古移転に反対する翁長雄志候補が大差をつけて圧勝した。翁長陣営が採用したスローガンが「オール沖縄」というものである。翁長氏はもともと自民党沖縄県連の幹事長で、選挙当時は那覇市長であったが、知事選では自民党支持層の穏健派から、民主党や共産党などの野党に至る幅広い支持を受けた。国からの支援を受けた仲井真氏と、県内で「右から左まで」の支持を取り付けた翁長氏との闘いは、「日本政府・対・オール沖縄」の構図として捉えられたのである。

もし現在の自公政権の強権的な路線を継続し、辺野古の工事現場などで重大な事故など

が発生すれば、沖縄県内における日本政府（ひいては「日本人」）に対する反感や非難がますます広がることは明らかである。沖縄に基地を集中させ、その被害を沖縄の人びとのみに押し付ける現在の政策は、日本と沖縄とのあいだに亀裂を生じさせるものでしかない。それは沖縄の人びとを<排除>する政策なのである。

### 8-3. 求められる政策

#### (1) 貧困・生活困難をめぐる諸問題

わが国で増大する貧困・生活困難を解消するためには、貧困・生活困難を抱える個人が、「自己責任」や「家族責任」を前提とせず、必要な支援を受けながら自立した生活をおくることのできる<包摂型社会>の構築が求められる。そのためには、まず、次の3つの政策機能を備えた貧困対策が必要である。

第1に、最低限所得保障である。下記の政策機能と併せた生活保護制度の柔軟な活用により、必要な限りにおいて所得保障を行うことは、貧困ライン以下で生活する世帯の拡大再生産の抑制に資する。第2に、個人々の能力や機会に応じた就労や社会参加に向けた支援サービスの提供である。第3は、日常生活や社会生活における見守りや家計やりくり支援等の様々な支援サービスの提供である。

第2と第3の機能は、民主党政権期に青写真が作られ2015年4月にスタートした生活困窮者自立支援制度にその役割が期待されているところである。以上の3つの機能は、EUの欧州委員会においても、社会的包摂に向けた3要素として提起されている。しかし、自公政権のもとで、生活困窮者自立支援制度においては対象者に生活保護利用を認めていないため最低限の所得保障が機能していない。また、個人々の生活困窮者が抱える困難とリスクへの対応として期待される、就労支援、家計支援、子どもの学習支援などが地方自治体の裁量に基づく任意事業に位置づけられ、全国での実施割合が3割程度の低調に留まっているなど、地域によって制度実施が空白化している状態にある。貧困の克服に不可欠な上記3点の政策機能が同時並行で実現していないことが、現在のわが国の貧困対策を非常に脆弱なものとしている。

貧困・生活困難の解消に向けて<包摂型社会>を構築するためには、上記のような貧困対策を基盤として、貧困・生活困難の保護・支援・予防を着実に講じうる、底の厚い社会保障の機能強化と財源確保が必要である。その際に、下記の3点が今後の課題となろう。

第1に、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の両制度および他の関連諸制度を同時並行で利用できるシステム作りと、それを裏付ける財政措置や運営の充実化である。第2に、障がい者や児童、高齢者、母子世帯、そして、ひきこもりや虐待、ホームレスなど、特定の категорияや生活困難を対象とした様々な福祉制度等をより充実させることである。第3に、経済的事情によって教育や保育、医療、介護などの社会サービスを受けられない、または十分な居住環境を確保できないといった、より一般的な生活困難についても、社会サービスや住居へのアクセシビリティを高めることである。これらの点について、わが国は少なくとも他の先進諸国並みの取り組みを講じていく必要がある。

現行の生活保護制度の包括性を活かしつつ、生活困窮者自立支援制度および関連諸制度

の弾力性を並行的に最大限活用することによって、＜包摂型社会＞に向けた取り組みを着実に前進させることが、生活困難と社会不安の解消に向けてわが国のとるべき途である。

## (2) マイノリティへの差別をめぐる諸問題

「現在の情勢と自公政権の問題点」で述べたように、政府は国内外から、ヘイトスピーチ・ヘイトクライムおよびさまざまな差別に対して対応するように求められている。上記以外にも、女性（またマイノリティ女性）・高齢者・若年者・障害者・HIV感染者やハンセン病患者等・刑を終えて出所した人・犯罪被害者・自死遺族・水俣病・「見た目問題」などの人権課題がある。勧告や意見書などで指摘されている問題点に誠実に応じることは、マイノリティの貧困や社会的排除を防止し、多様な人々からなる＜厚みのある社会＞に欠かせないものである。また、その意義は、マイノリティの保護を厚くしようという点に留まらない。旧ユーゴ内戦やルワンダでの民族浄化の際に、ヘイトスピーチが多用されたことにみられるように、差別が強化されると、グループ間の対立が高まり、紛争の勃発を誘発する。その意味で、人権保障や差別の規制は、社会を健全に、そして安全に保つために不可欠の仕組みであることを強調しておきたい。

しかし、これだけ多くの人権課題が存在するにもかかわらず、現状では、差別を禁止する包括的な国内法は存在しない。差別を一括して定義する法律があれば、マイノリティの不特定多数の人々への攻撃、罵倒や名誉毀損に対して、法的な対象が可能になる。したがって、以上の国連諸委員会からの勧告に応え、国内のさまざまな差別事象に国をあげて対処するためにも、包括的な「差別禁止法」の制定が必要となる。また、法に基づいて、マイノリティについての実態調査も可能になる。

最後に、差別禁止法にたいする市民への教育・啓発の努力が必須であることを指摘する。差別禁止法は、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」に基づいた教育・啓発をこれまで以上に積極的に行うことと両輪になっていなければならない。

これらすべての施策を着実に前進させることは、わが国が先進国最低水準といわれる「人権後進国」から、国際社会に範を示しうる「人権先進国」にいたる途である。またこうした差別の解消に向けた着実な取り組みは、＜厚みのある社会＞の形成による社会経済の活力の増進にも不可欠であることを、政治が自覚する必要がある。

## (3) 沖縄の処遇をめぐる諸問題

沖縄の基地政策を根本から転換する必要がある。そのために現時点で必要なことは、大きくわけて次の3点である。

第1に、辺野古移転計画をすぐに中止あるいは延期し、米海兵隊を県外に移転させ、普天間基地の（移転ではなく）返還を先行しておこなうことである。

第2に、日本政府と沖縄県知事とのあいだに生じた亀裂を埋めるために、政府と県との定期的で親密な、なおかつ実効性のあるコミュニケーションの回路を取り戻すことである。

第3に、普天間の返還を前提とした、沖縄県に対する包括的な振興政策の再構築である。沖縄の問題は基地だけではなく、その経済もまた深刻な状況にある。大型ショッピングセンターなどの「ハコモノ」先行の再開発ではなく、真の「沖縄らしさ」を取り戻すための、沖縄県の主体的で機動的な振興政策を、国が真剣に支援するべきである。



## 【参考資料】 包括的差別撤廃基本法＋個別差別規制法について

### ■「包括的差別撤廃基本法」の趣旨

□現状、女性差別、人種・民族差別、性的少数者差別を禁止する法律が存在しないという人権後進国の状況を緊急に改善するために、列挙した差別とともに、出生地による差別、障害への差別、公的機関における年齢差別などを含め、包括的かつ整合的な差別撤廃を推進すべく、差別の定義や、差別禁止措置の法的位置および表現の自由との関連などを明記した基本法を制定する。

□包括法は、不合理に他者の尊厳を侵害する差別的行動・言動に関して、個別差別規制法の立法を促す上位法として位置づけられる。すでに国立大学などでは明確なハラスメント規定がなされ対応がなされているが、それが大学教職員の発言・表現の自由を奪っているという事実は観察されない。「セクハラ」「パワーハラスメント」「アカデミックハラスメント」についての処罰規定が実効化されている大学機関、「モラルハラスメント」等が取り上げられているDV被害対応の状況を鑑みるに、公的な形で法制化がなされていないことのほうが不自然である。

### ■包括法が上位法として位置づけられる理由と内容

#### ① [社会的マイノリティ]

差別は社会的マイノリティが被る人権侵害であるが、社会的マイノリティとは「数的少数派」ではない。社会的マイノリティとは、既存の社会・政治・経済・教育制度等において、その属性ゆえに、構造的に劣位に置かれ、マジョリティと比して著しい人権侵害および不利益を甘受することを余儀なくされている人びとを指す。社会的マイノリティは「数」の多寡で定義されるものではなく、様々な社会制度との関連において構造的に人権侵害、不利益感受を余儀なくされている人びとであり、たとえば、女性は「数」的には全体の約半数を指すが、本基本法の趣旨からした場合、マイノリティと捉えることができる。

#### ② [マイノリティ差別の個別性]

社会的マイノリティの差別被害については、しばしば「…差別より…差別のほうが先決」といった形で、優先順位が付けられ、マイノリティどうしの分断を余儀なくされる。重要なのは、公正な人権の尊重という観点において、マイノリティ差別に明確な優先順位を特定化することはできないこと（差別の比較不可能性）、個々の差別についてその固有の問題性が、十分に勘案されるべきこと、である。優先順位をめぐる対立状況に置かれていること自体が、マジョリティによる差別の効果である点に十分な配慮が向けられなければならない。

#### ③ [実態研究と調査]

②の立法意図を明確にするためにも、差別については、その社会的文脈の個別性を重視す

る実態把握・研究成果への参照が不可欠である。もちろん、この実態把握において差別的言動のないよう、十分な配慮が求められる。

#### ④[個別法案の対象に関する未規定性]

「社会的マイノリティが誰か」は、数によって明示的に規定されうるものではなく、深刻な人権侵害被害ゆえに自らがマイノリティであること、被差別の不当性を認識できない(あるいは認識していても明確に告発できない)状況が十分に想定される。個別法で対処すべき差別問題は、「女性」「人種・民族」「性的少数者」「障害者」…など多岐にわたる可能性が高いため、基本法は、個別法が扱うべき属性差別を事前に限定することなく、差別的状況の改善の要求に間口を開いておくべきである。ただし、基本法においては、すでに国連等から勧告を受けている「女性」「人種・民族」「性的少数者」、および「アイヌ差別」「特定公害病被害者差別」「障害者差別」については最低限明文化する。

#### ⑤[表現の自由との関連]

表現の自由保障の規定根拠となっている自由権は、「他者に迷惑をかけない限りにおいて」という加害原則に基盤を置くものである。従来解釈では、身体的加害に及ばない言論や制度的区別措置は、加害原則に違背するものではないと判断されてきた(あるいは構成要件が明確しえないという理由で立法化が躊躇されてきた)。しかし、「表現の自由」指標において日本より上位に位置づく、先進諸国の動向は、差別的言論を、他者の人格権を侵害する差別行為・加害行為として明確に位置づけ、それに対する罰則規定を設けてきた。日本における表現の自由は、自由権の根本理念である加害原則を真摯に受け止めたものとはいえ、そうした差別言論を放置している状況が、逆説的に報道機関等の表現の自由を委縮させているという実態がある。差別的言論は、他者の尊厳・自由に関する重大な侵害「行為」であることを認識すると同時に、他国の状況を鑑み、そうした認識が表現の自由を脅かすものではなく、むしろ自由権の正当な行使を可能にする。自由権の尊重のためにこそ差別的行為のみならず差別的言論もまた規制の対象に含まれねばならない。

#### ⑥[複合的差別]

社会的マイノリティの置かれた被差別・人権侵害の状況は、それぞれの差別が看過されている固有の社会的状況の精査を必要とするが、これらの差別が複合的にある個人において複合的に向けられることが少なくない。国連によりすでに改善要求が出されている「複合差別」である。たとえば「在日コリアンで女性」「女性で性的少数者」「性的少数者でかつ障害者」…といった複数の差別の社会的文脈に置かれた人びとは、たんに加算的に被差別の度合いが高いというだけではなく、差別が複合する状況のもとできわめて深刻な人権侵害状況を甘受することを余儀なくされている。基本法においては、固有の状況を勘案した個別法を包括する法として、複合差別の深刻さを真摯に受け止め、その人権侵害状況の改善を強く求めるものとする。

#### ⑦[基本法としての諸機関への要請]

基本法は、社会的マイノリティや差別の要件、表現の自由との関連などを、人格権の尊重

という観点から明確にさだめ、必要な個別法案の立法義務、行政、自治体および公教育、一定規模以上の企業での対応を要求する。罰則規定については、人権侵害の個別的状況を精査したうえで個別法案において設置を義務づける。基本法として、自治体や公教育、企業に迅速な対応措置（条例、担当機関の設置、明確な差別およびハラスメント規定の制定）を求めると同時に、表現の自由への配慮と被差別者の人格権侵害に関する実態把握に基づき、個別法での罰則規定制定に向けた基本的な手続きを指示する。