

住民の隣保館利用権／サービス受給権の検討

松 原 一 郎

I はじめに

同和問題は、日本の地域社会生活において、もっとも重要視されなければならない課題である。明治4年に“身分解放令”が公けにされてからすでに百年を越えているが、いぜんとして今日でも“身分差別”の声はたえない。しかも、国内には4,000地区その地域の住民約110万、関係する人口はすべてで300万を越える。

わが国の学界はもちろん行政の分野においても、コミュニティの理論や政策を口にしないものはない。しかし、そのコミュニティ政策の“焦点”にあるのが、同和地区であることに関心をもつものはほとんどいない。もしコミュニティをば居住社会の原形だとすれば、その居住のなかに“いわれなき差別”の状態がある。しかも未解放部落対策の一つとして、同和地区では、セトルメントや隣保館がその中心的な役割を果しているのである。もしそのような前提に気がつけば、なぜ同和地区の隣保館の果たす役割にもっと学問的なメスを入れ部落解放に役立たせないのだろうか¹⁾。(傍線筆者)

都市学の権威であり、自ら同和問題に深いかかわりをもってきた磯村英一の上記のことばは、コミュニティに関心をよせ、また福祉問題を研究している筆者にとっては刺激的であり、また説得的でさえある。

たしかに、磯村が述べているように、都市問題やコミュニティ研究の文献を一べつしても、同和問題を扱ったものは少ないし、社会福祉学——特に最近とみに注目を集めている、コミュニティを契機とした地域福祉論——においてもそれに対する取り組みは、少数である。

この問題への学問的アプローチは歴史学や経済学及び差別論・解放論・運動論等々、同和問題プロパー（とされるどころ）の領域でとりあげられることが多い。もちろん、同和問題と福祉問題とを同一視することはできないが、人間の権利とその保障という視点からみると、両者の共通点を看過してはいけぬ。

いわんや当論文のテーマである隣保館は、“コミュニティ・センター”として、① 社会調査及

1) 磯村英一、『コミュニティと地方自治』、ぎょうせい、1978、p. 172.

び研究事業、②相談事業、③地域福祉事業、④啓発及び広報活動事業、⑤その他（リクリエーション等）の事業を行うというのであれば²⁾、隣保館が部落解放の拠点であることはいうに及ばず、同様に地域社会の福祉活動のセンターとして、まさに地域福祉に深くかかわる性質を有しているのである。

そこで、社会福祉施設としての隣保館に分析のメスを入れ、社会福祉学の立場から、隣保館のあり方を検討してみたい。

II 隣保館の背景

隣保館は、「基本的人権尊重の精神及び同和対策審議会の答申に鑑み、地域改善対策対象地域住民及びその近隣地域住民に対する理解と信頼のもとに、地域住民に対して生活上の各種相談事業をはじめ社会福祉、保健衛生等に関する事業を総合的に行うとともに、国民的課題としての同和問題に対する理解を深めるための活動を行い、もって地域住民の生活の社会的、経済的、文化的改善向上を図り、同和問題のすみやかな解決に資する³⁾」ことをその目的としている。

13年間にわたる同和対策事業特別措置法が失効したのち、新規立法として地域改善対策特別措置法が1982年4月1日より施行された。これに伴い、地域改善対策特別措置法施行令が同日より施行された。同法においては、「地域改善対策事業」は政令で具体的に規定することとされており（第1条）、同施行令第1条第39号において「社会福祉事業法第2条第3項第6号に掲げる隣保事業」が「地域改善対策事業」の一つとして指定された。当該法は、隣保事業とは「隣保館等の施設を設け、その近隣地域における福祉に欠けた住民を対象として、無料又は低額な料金でこれを利用させる等、当該住民の生活の改善及び向上を図るための各種の事業を行うものをいう」としている。

ここで、隣保館活動の史的展開を、概観してみよう。

戦前の隣保事業施設はセツルメントを中心とし、「社会事業年鑑昭和12年版」によれば、その数は189カ所を数えていた⁴⁾。民間のセツルメントは、教育、育成、家庭訪問、授産、食堂、相談等で、隣保事業の先べんをつけた。

同和問題が社会問題として広く社会の関心を集め、公的対応策が講じられるようになったインパクトは、1918年の米騒動と1922年の全国水平社運動の2つに求められよう。これらを契機として、国の地方改善費が増額され、また同和地区における隣保事業についてみても、京都をはじめ各地に隣保館が設置されるようになった。

1958年度の厚生省予算に同和地区に隣保館を設置する経費の補助金が、戦後はじめて計上され、

2) 地域改善対策対象地域における隣保館運営要綱、第2及び第4、厚生省社第266号(S. 44)、339号(S. 52)、472号(S. 57)。

3) 同上、第1。

4) 隣保館運営の手引作成委員会、『隣保館運営の手引』、厚生環境問題研究会、1983、p. 25。

住民の隣保館利用権／サービス受給権の検討（松原）

これが国における同和行政予算のはじまりとなった。その後、同和行政においては、同和対策要綱の決定、モデル地区対策の推進等のなかで、隣保館の数も増加し、1960年度からは、隣保館運営費補助予算が計上された。1983年4月1日現在、当運営費の補助対象館数は1,005館に及んでいる⁵⁾。

最近20余年の隣保館設置数の推移をみると、次の表のようになる。

表1

1960年	'65	'70	'75	'80
75館	280	599	853	1,076

社会福祉施設は41,931箇所を数え、この1980年現在の統計によれば、隣保館数1,076は、全体の2.57%を占める。全隣保館中、公営は1,040館、私営は36館であり、それぞれ4,028名と264名、合計4,292名の従事者を有している⁶⁾。

地方公共団体における地域改善対策事業は多岐にわたっており、そのなかで生活環境改善関係（社会福祉・公衆衛生等）の範ちゅうのなかで隣保館事業はとらえられてきた⁷⁾。隣保館の名称が、「解放会館」であったり、別の名称であったりすると同様に、隣保館の地域における特質、活動内容もまた、広はん・多岐に及んでいる。

筆者は神戸市（都市部）における隣保館の例にみながら、現状の検討を行なっていきたい。

神戸市においては、市街地地域に8つの隣保館があり、当市では公設公営のこれらの隣保館を厚生館と呼んでいる。また、農村地域には、18の集会所があり、地区住民の社会福祉充実のための地域的拠点として、設置されている。

1973年の神戸市同和対策事業計画は、次のように述べている。

「隣保館」としての厚生館は、地区の解放をめざす「地区福祉館」として位置づけ、それぞれの福祉部門を専門的に担当する児童館、老人いこいの家および保健相談室等との緊密な連携のもとに、地区住民の生活全般にわたる社会福祉サービスの徹底をめざす。

なお、厚生館の運営は、住民参加をとりいれた公設公営方式をとっていくものとする。

隣保館機能としては、従来の受動的施設の域にとどまらず、住民の自主的活動の助長、自主組織の育成をはかる拠点として能動的に機能しうようつとめる。

具体的な事業としては、各種相談事業、生活実態の把握と生活改善の指導、住民の自

5) 同上, p. 29.

6) 岡光序治, 「都市と福祉施設」, 『都市と福祉』(岡光序治編著)(新時代の都市政策, 10巻)ぎょうせい, 1981, p. 202-5より作成。

7) 総理府編, 『同和対策の現況』, 1977, p. 65-6.

主的活動に対する側面的援助に加え、各種学習会、クラブ活動および講演会などの文化活動等を行なうとともに、各種行政施策の窓口として地域社会の核となるようつとめる⁸⁾。

このように神戸市は、住民の生活全般にわたる福祉サービスの拠点となる「地区福祉館」としての厚生館を考えているが、地区住民は厚生館をどの程度知っており、また利用しているのだろうか。調査資料に目を転じてみよう。

地区にある厚生館や公民館では、さまざまな事業を実施しているが、一つの地区を除いて、市街地区で両館が実施している各種事業の認知状況を重複回答できいてみると、次表のようになった。

表2⁹⁾ 知っている厚生館・公民館の事業別世帯数

	総数 (=100%)	相談 業務	保健・ 衛生 活動	各種 講習会	体育 活動	(同和 問題) 学習会	図書の 貸出 (利用)	その他	不明
市街地域	8,113	39.2	61.9	53.7	38.2	27.5	33.0	2.3	15.0

もっとも多くの住民が「保健相談、成人病、結核等の検診、洗眼などの保健衛生活動」を知っており(61.9%)、「そろばん、習字、お茶、お花、料理などの各種講習会」(53.7%)がこれについている。また、「生活相談、職業相談などの相談業務」や「卓球、バレーボール、健康体操などの体育活動」そして「図書の貸出」などは、3割台の認知状況にとどまっている。

そこで、厚生館利用の状況を、他の地区施設の利用状況とあわせてみることにする。特に、児童館や老人いこいの家は、厚生館としばしば同敷地内に併設されていることでもあり、次表はその意味からも興味深い。

表3¹⁰⁾ 地区施設の利用状況

	総数 (=100%)	よく利用 している	ときどき利 用している	利用した ことがない	不明
厚生館	8,113	10.4	33.8	38.1	17.7
公民館	8,113	8.4	20.5	48.1	22.9
保健相談室	8,113	4.5	16.1	53.9	25.5
児童館	8,113	4.7	10.3	57.4	27.6
老人いこいの家	8,113	4.6	8.3	61.0	26.1
共同浴場	8,113	32.1	21.2	30.7	16.0
地区内公園	8,113	8.6	23.6	43.1	24.7

厚生館を「よく利用している」(10.4%)と「ときどき利用している」(33.8%)とで4割強が利用組とすれば、「利用したことがない」(38.1%)もまた4割近い。この統計を掲載している「住

8) 神戸市、『神戸市同和対策事業計画』, 1973, p. 11.

9) 神戸市・神戸市同和対策協議会、『住民生活総合調査報告書(分析編)』, 1981, p. 84.

10) 同上, p. 86.

住民の隣保館利用権／サービス受給権の検討（松原）

民生活総合調査報告書」は、地区別の利用率のバラつきを指摘しており、「原住」と「来住」の住民の区別では、「原住」による利用が多いと言う。

ともあれ、「地区福祉館」を標榜する厚生館としては、認知率、利用状況に関するこれらの数字はまだ低いと見るべきであり、解放の一つの拠点として、また地区住民と行政サービスの接点として、その充実が望まれる。また、これは別の調査が明らかにしたことであるが、地区住民の8割近くが「地区施設を『地区外』の人も利用すべきだ」（78.9%）と考えていることから、厚生館に対する住民の期待はたいへん大きいといえよう¹¹⁾。

それではここで、厚生館の活動内容を概観するために、長田厚生館を例にとり、その事業内容をみよう¹²⁾。

長田地区は、2,797世帯、7,802人の人口を有し、その合計面積は21.74 haである。長田厚生館本館と分館とから成り、本館は市営住宅の1・2階部分にあり、合計19名の職員がその業務に携っている。

長田厚生館の事業内容は次表に要約される。

表4¹³⁾ 事業内容

区 分	内 容	
講習会事業 (定例)	洋	週 2 回
	和	週 2 回
	珠	週 2 回
	し し ゆ う	週 1 回
	識 字 (技能修得)	週 1 回
	料理教室 (保健相談室)	週 1 回
	民踊 (老人いこいの家)	週 1 回
自主的活動の援助と 啓発事業	子 ど も 会	代 表 者 会 議
	老 人 ク ラ ブ	行政機関市民啓発連絡会
	自 治 会	住 民 同 和 研 修
	自 主 消 防 隊	婦 人 同 和 研 修
	青少年補導対策委員会	厚生館だよりの発行
	職業技能審査会	職業技能趣旨説明会
同和対策施設 窓口業務	同和更生資金の貸付	はり、きゅう施療
	職業技能訓練	保育料の軽減
	固定資産税の軽減	国民健康保険料の軽減
	住宅改修資金の貸付	ねたきり老人便器給付
	その他	
眼科診療事業	診療所 2 カ所 (本館, 分館)	
貸 館	同和問題解決又はその啓もう啓発に資するものに貸与	開館日

11) 神戸市、『同和地区生活意識実態調査』, 1978, p. 20.

12) 神戸市立長田厚生館、『神戸市立長田厚生館概要』(1983)に基づいた。

13) 同上, p. 3.

また、'82年度の活動実績を本館に限って見たのが表5である。

表5¹⁴⁾ 活動状況(昭和57年度実績)本館

相談事業		講習会		同和対策		眼科診療
生活	689件	洋裁	866名	更生資金の貸付	220件	洗眼 6,356名
住宅	325〃	ししゅう	187〃		5,030万円	
環境	98〃	和裁	875〃	老人はり、きゅう 施術料助成	288件	
健康	268〃	珠算	1,718〃	ねたきり老人 便器給付	2〃	
職業	155〃	識字	42〃	固定資産税の軽減 (厚生館経由分)	31〃	
青少年	53〃	老人民踊	707〃			
社会教育	71〃			国保の軽減 (〃)	179〃	
法律人権	11〃			保育料の軽減 (〃)	59〃	
その他	18〃			住宅改修資金貸付	23〃 4,540万円	
				住宅新築	1件 620万円	
児童館		27,562名	(映画会等数回開催)			
老人いこいの家		17,421名	(囲碁、将棋大会数回開催)			
貸館		975回	21,601名利用			
学力促進学級		157回	9,410名			
保健相談室利用者						
乳幼児健康相談		511名	一般健康相談	423名		
保健衛生相談件数		2,163名				

これらの表からもうかがい知れるように、長田厚生館はもっともアクティブな館の一つである。相談事業については、専門の窓口があり、持ち込まれる内容も多種多様に及んでいる。館としての対応方法も、①個人的対応、②館としての対応、③地域の役員の対応、④地域社会と行政が対応と4つのレベルで考えられている。特に差別に関する相談では、運動団体が大きな役割を果たす。

地区内の各種団体——運動団体、地区住民組織など——との結びつきも強く、厚生館が地区内の組織の活性化に一役買うと同時に、これらの代表者も厚生館と会合をもったり、調査を行ったりして、地区住民の生活実態の把握に力となっている。加えて、児童館・老人いこいの家・保健相談室も併設されており、厚生館が中心となってコーディネーションを行なっている。また、その他の関係行政機関とのネットワークづくりも、福祉事務所のケースワーカー、保健所の保健

14) 同上, p. 4.

婦，児童相談所の児童福祉司をふくめてのケース会議という形で推し進められている。

さて，ここでもう一度，厚生館の果たすべき役割について触れてみよう。神戸市同和対策協議会は，「神戸における今後の同和行政のあり方」（答申）のなかで，厚生館は，「同和問題の究極的解決をめざして地区における経済的・社会的・文化的水準の向上を図るとともに，住民の自立意識を促進することをその基本的機能として担うべきである」とし，「特に，地区住民の社会福祉充実のための地域的拠点として，長期計画に示された同和行政としての児童福祉，老人福祉，心身障害者福祉，保健衛生等の諸施策のみならず，それに関する一般行政施策をふくめて，地域において総合化する機能を遂行しうるものでなければならない」¹⁵⁾と述べている。

「社会福祉充実のための地域的拠点」であることがここではいわれ，事実，「コミュニティ・センター」とか「地区福祉館」ということばがあるべき姿の形容として，しばしば用いられている。それでは一体，厚生館は法律的にどう位置づけられるものなのであろうか？ 行政機関としての厚生館の意味は，住民の権利という視点からは，どうとらえるのか？ 次章において，この点について検討を加えてみたい。

Ⅲ 隣保館サービスと住民のサービス受給権

前述したように，隣保館は社会福祉事業法のなかで規定された隣保事業を行うものである。山本信孝は，地域福祉施策・事業をすすめるうえで，その法的位置づけの推進を訴える一人であるが，現行の社会福祉事業法の規定は，「社会福祉施設の事業に偏っており，地域福祉活動ならびに在宅福祉の諸事業については，隣保事業，相談事業を別にするとまったくといってよいほど規定がされていない。」¹⁶⁾と述べている。たしかに彼が言うように，隣保館にかかわる隣保事業はある程度規定されているとはいえ，隣保館において住民が社会福祉サービスを受ける権利が，明らかにされているわけではない。地区住民にとって，隣保館から受けるサービスが，行政からのphilanthropy（恩恵）であってはならないことは，部落解放の視座からも，また，現代の社会福祉の通念からも明白である。しかしながら，住民の権利としての社会福祉サービスの受給は，その法的体系化が未整備というべき状況にある。

佐藤進の指摘するところによれば，「まず，社会福祉サービスを受ける権利が，真に（前記の）憲法25条（生存権保障）や13条（快適生活権）や，14条（普遍平等原則）などの立法趣旨に即すためには，それが国の具体的な義務づけを伴う，国への請求権として位置づけられていることが望ましいことはいうまでもないことである。そしてそれを前提に，権利性が充たされていなければならないのである。しかし，現行の社会福祉関係法のもとの権利は，（前述のように）法の

15) 神戸市同和対策協議会，『神戸市における今後の同和行政のあり方について（答申）』1982，p. 11—12.

16) 山本信孝，「戦後社会福祉の変化と社会福祉事業法の果たした役割」『月刊福祉』64：7，1981，p. 20.

構造自体の問題とあわせて十分ではないのである¹⁷⁾とのことである。そして、この文言はまさに、隣保館サービスについてもあてはまる。つまり、受益者の権利性が法・条例のなかで明確には、保障されていないわけである。

そこで、公共施設と住民の利用権の両者の関係を取りあげた研究に法学の業績が多いことに着目し、それらに依拠しつつ、隣保館と住民の施設利用について考えていくことにしよう。

公共施設という概念は必ずしも学説的に確立しているとはいえないものの、一応、物的施設と人的施設の統合したものと見る見方が有力である¹⁸⁾。すなわち、「給付行政作用の一環として、国または地方公共団体等の行政主体が公共の福祉を維持増進することを目的として人民の利用に供するための物的施設と、これを管理する人的施設をも総合した観念¹⁹⁾とする考え方が学問上とられている。この観念が実定法で具現化されていると考えられるのは、地方自治法 244 条 1 項の規定「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という）を設けるものとする」に見い出せる。

現代の福祉国家における給付行政・生活配慮行政の増大に伴い、公共施設が質的にも量的にも増大しているとする畠山武道はその種類を①公物、②営造物、③公企業でとらえている²⁰⁾。

①公物とは、国や公共団体など行政主体により直接に公共の福祉の増進その他の行政目的に供される有体物をいい、官公署の敷地・建物・職員官舎など行政主体自身の使用に供せられるところの「公用物」と道路、公園、広場、河川等の一般公衆の共同使用に供せられる「公共用物」との両者から成る。

②営造物の定義も3つほどあるが、畠山は一応、「行政主体により継続的に特定の行政目的に供される人的・物的施設の総合体」としつつ、さらに「一般公衆の福祉を増進する目的でなされる行政の一環として行政主体が一般公衆の利用に供するため設置した施設」という定義もとりうることを示唆しており、具体的な例として、学校・病院・図書館をあげている。

③公企業は、電信電話、鉄道、水道、ガスなどの国又は地方公共団体が直接に社会公共のため営む非権力的な事業を指し、行政主体の監督の下におかれる公企業の特許と、私人に経営権を賦与する特許企業との2つに大別される。

それでは隣保館は、上記の3つの範ちゅうのどれに属することになるのであろうか？

神戸市の厚生館を先の地方自治法 244 条 1 項の公共施設概念のメルクマールにあてはめると、

- ① 地方公共団体が設置するもの
- ② 住民の福祉を増進する目的をもつもの

17) 佐藤 進、『社会福祉の法と行財政』（社会福祉大系、2巻）勁草書房、1980、p.177.

18) 金子正史、「公共施設の利用関係」『演習行政法（下）』（演習法律学大系）山田幸男・市原昌三郎・阿部泰隆編 青林書院新社、1979、p.357.

19) 同上、p.357.

20) 畠山武道、「公共施設の概念と種類」『答練 行政法』池田政章・好美清光・高窪利一・内田文昭編、学陽書房、1977、pp.259-260.

⑨ 直接に住民の利用に供したのも

という条件を、3つとも全部満たしていることが分かる。

よって、厚生館は公共施設であるといえ、またその種類としては、営造物が該当する。

さて、国・公共団体によって公衆の自由な使用に供せられる物的設備は、次の3つの方策で利用すると秋山義昭は述べている²¹⁾。

①自由使用；公衆がこの物的設備をその本来の使用目的に従って、他人の共同利用を妨げない限度において自由に使用すること。

②許可使用；公の用に供されている物を、その本来の目的に従って使用する場合であっても、これを使用するために警察許可や管理作用としての許可を要するもの。

③特許使用；管理主体が、特定人に対して、一般人には認められない特別の使用権を設定すること。

厚生館の使用は、この3つの使用形態のうちの自由使用と許可使用にかかわるが、公共施設の使用に住民の権利性の視点からとらえる見解は、歴史的に大いなる変遷をたどってきている。

公衆が公共施設を自由使用できるのは、いわば反射的效果であり、よって自由使用は一種の反射的利益であって厳密な意味での権利ではないという考えが伝統的に存在してきた。金子正史によれば、一般公衆の享受する利益は、法的権利ではなく反射的利益であるとする伝統的見解は、戦前の美濃部達吉、戦後の田中二郎等にもみられるという²²⁾。ちなみに、反射的利益とは法がある命令・制限・禁止などの定めをしていることの反射的效果として、事実上に利益を受ける場合をいう²³⁾。

住民の利用者としての地位を反射的利益でしかとらえなかった戦前からの考え方は、行政作用を恩恵的なものとしてとらえ、entitlement（権利保障）の認識が全く欠けていることを如実に物語っている。戦後の地方自治法は、権利保障の点で進歩はみられるものの、「住民は法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」（地方自治法10条2項）というとき、その解釈において、地方公共団体の住民の役務の提供を受ける権利は、行政当局に対する具体的な請求権を内包する正確な意義での権利ではないとする見解の指摘もなされている²⁴⁾。

これら反射的利益の論に立つ限り、公共施設に関する行政一般の義務は、住民に対する恩恵ゆえの道義的なものであり、法的義務ではなかった。また、住民の権利は、行政に請求できる具体的な権利ではなく、単に住民の地位の理念的意義を示しているとされた。このため「……公共施設の管理主体が不当または違法な公共施設の管理行為により一般公衆に不利益を与えても、利用者の側からのその行為の取消、あるいは受けた損害の賠償などを裁判上請求できないとされてい

21) 秋山義昭、「公共施設の利用関係」, 20に同じ, p. 262.

22) 金子正史, 前掲書, p. 358.

23) 広沢民生, 「公権と反射的利益」, 20に同じ, p. 15.

24) 金子正史, 前掲書, p. 358.

た」²⁵⁾のである。

しかしながら他方において、ドイツ・アメリカにおける判例・学説の推移をみると、上記のような伝統的な施設観の排斥が要請されていると金子はいう。また、わが国においてもその傾向は認められ、反射的利益性は否定されるべきとする見解もあらわれるに至った。

公共施設の本来の利用者である住民の法的主体性を認める立場に立脚すれば、おのずから、公共施設の管理権を公所有権で説明したり、公法上の物権的支配権で説明することへの自省が生まれてくるはずである。

恩恵ではなく権利保障として、つまり philanthropy から entitlement への流れのなかで、公共施設をとらえるべきだとすると、次の原野翹の論述は注目に値する。

住民の生活権—生存権をはじめとする人権実現のための公の施設利用権を保障し、それを充実させ地方自治・住民自治の拡充手段として、公の施設をとらえ、住民の公の施設に対する主権—権利保障の観点から施設をみていくべきであって、この観点から公の施設に関する新しい法理を模索しなければならない²⁶⁾。

その模索のプロセスにおいては、「(住民の利用権を) 法的保護に値するものとして、裁判所に対する訴えの利益を認めていく傾向がうかがわれる」²⁷⁾とはいえ、まだまだ、その権利は、「実体権というよりも、適正な行政過程を通じて保護されるべき、すぐれて手段的性質の強い権利」²⁸⁾であるとする見解も存在している。権利性の内実は未だ不確定であり、「具体的な権利としての利用権ということになると、その権利性の承認はまだまだ課題であるにすぎず」²⁹⁾、公の施設の利用権の問題は、その提供されるサービスの受給権を含めて、個別的・具体的に施設ごとに考えていくのが望まれるのである³⁰⁾。言い換えれば、「一般公衆を統治の客体とみなし、公共施設の設置・管理というような給付行政を恩恵とみる警察国家観の所産」³¹⁾としての伝統的施設観を棄却し、地域住民の人権実現のための人的・物的手段としての公共施設という、国民主権の施設観こそが、憲法に照らしてみても、望まれているといえる。

単に公共施設が行政の事業実施手段におわらず——いみじくも、「施設」という用語が、施設けるという意味あいから成っていることからわかるが——住民の生活権実現の場としての役割を公共施設は担っている。特に同和地区住民の生活権実現の第一線現業機関としての隣保館の存在は、非常に重要な意味をもつ³²⁾。

25) 金子正史, 前掲書, p. 359.

26) 原野翹, 「公の施設の管理と住民の利用権」『自治体行政の法と制度』原田尚彦・兼子仁編著 (「地方の時代」の地方自治, 5巻) 学陽書房, 1980, pp. 234—5.

27) 金子正史, 前掲書, p. 360.

28) 金子正史, 前掲書, p. 360.

29) 原野 翹, 前掲書, p. 248.

30) 具体的な例として、学校利用権や保育所入所児童の利用権の承認の判例があらわれていると原野は述べている。原野 翹, 前掲書, p. 261.

31) 金子正史, 前掲書, p. 362.

32) 運動の側からの隣保館研究への最近の取りくみとしては、例えば『部落解放』176号, 第15回全国集

それでは、同和地区住民の生活権の保障について語るならば、この生活権を吟味する必要がある。次章では、その生活権の内実に触れてみるが、その前に神戸市の隣保館利用者のサービス受給権について一言付け加えておきたい。

岡田雅夫は、「一般に社会福祉施設条例は施設利用者にかなる権利が与えられるのかについて明示的な規定をもたない」³³⁾と記しているが、これは「神戸市立厚生館条例」にも該当する。施設の果すべき役割とは施設の設置目的の範囲内でのサービスであり、これが受給権（および給付請求権）の内容となる。したがって、条例の目的規定のなかに受給権を見出すことになるという岡田の説によれば、住民の厚生館サービス受給権は、当該条例第3条において、提供される給付内容として示されることになる。

第3条 厚生館はその目的を達成するため次の各号に掲げる事業を行う。

- (1) 社会調査及び研究に関すること。
- (2) 生活等の相談に関すること。
- (3) 地域の福祉の増進に関すること。
- (4) 各種講習会の開催その他の教養及び文化の向上に関すること。
- (5) 集会室の利用に関すること。
- (6) 前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認めること。

次のような論調は、日本の社会福祉法制を研究する人たちによって広く支持されているところである。曰く、「わが国の社会福祉法制において、受給者の権利性が不明確で、『できる給付』の規定が多く、したがって給付を行うことは、当局の『権能であって義務ではない』とされ、市民の給付をうける権利が保障されていない。」³⁴⁾しかしながら厚生館の場合、地方自治法第244条の2に基づいて公的施設の設置管理に関する事項を定めたところの条例が、住民の権利性の根拠となり得、住民や運動体の運動、はたまた行政のサービス活動が目的を遂行しようとしたとき、権利の具現化に一層の拍車がかかるのである。

IV 住民の権利体系

明治以来、わが国においては、国民の権利・利益を制限侵害する行政行為（羈束行為・羈束裁量行為）にのみ法律の授權を必要とする見解を学界も実務界も大勢としてとってきた（ふつつ「侵害留保説」といわれている）³⁵⁾。逆に国民に権利利益を与える行為は自由裁量行為として、行

会部落解放研究報告書及び『部落解放』192号「隣保館（解放会館）活動の現状と課題」、また『部落』1983、6月号、特集「隣保館の現状を考える」などがある。

33) 岡田雅夫、「福祉施設設置・管理条例」『福祉行政・公有財産条例』高田敏編著（条例研究叢書、8巻）学陽書房、1981、p.205。

34) 内田剛弘、「地方自治と福祉問題」『法律時報』50：1、1978、p.59。

35) 原田尚彦、『行政法要論』学陽書房、1981、p.70。

政の独自の判断でこれが行いうると考えられていたため、施策の恩恵的色彩は、日本国憲法の下でもなかなかあせることなく残ったのである。

「わが国の公法理論は行政権の独立および優越性の原理を中心として構成され、市民社会の法益とはきりはなされた国家固有の法益を保全追求すべきことを使命とする特徴をもっている」³⁶⁾ことが、上述の「反射的利益説」や「侵害留保説」を生み、それはまた、わが国の公法学の立ち遅れの証左でもある。

それでは、市民社会の法益を構成する要件としての市民の権利とは、いかなる体系を有しているのでしょうか？

民主主義的な地方自治の考え方に立脚して、住民の権利を考えると、地方自治の目的は地域住民の「生活権」の確立にあるとよくいわれる。この「生活権」は実定法のうえでは確立しておらず、識者の間でもその包括概念においては差異が認められる。

次に、2つの生活権概念を紹介してみたい。

まず第1の生活権概念は渡辺洋三の説くところのものである³⁷⁾。彼は、生活権を憲法25条の生存権の一つとしてとらえ、それらは労働基本権と消費者の権利および住民の生活権で構成されるとし、それぞれが、労働運動・消費者運動・住民運動のなかで実体化されるものであるという。

さらに住民の生活権は、生活権と住民権の2つに大別される。生活権は住民権利としての生活権であるが、それは以下の4つに分類される。

①生活手段獲得の権利；土地、住宅などの私的生活手段と上下水道、道路、交通などの公的生活手段の2つの生活手段がある。

②生活環境にかかわる権利；生活環境の悪化を防ぐという狭義の、消極的な環境権とよりよい環境をつくっていく積極的な権利との両者がある。

③生活保障の権利；社会保障の権利を含んでいる。

④文化的生活の権利；学校教育、社会教育の十分な保障という内容をもつ。

一方、政治的権利としての住民権は3つの骨子を有している。

①各種選挙権；自治体を構成する住民としての権利の一環として、自治体の長や各種行政委員会の選挙権を保障する。

②住民のコントロール権；住民が自治体を監査請求とリコール権を通してコントロールする。

③住民の行政参加権；住民が自治体の各種行政に参加する権利をいう。

以上のように、渡辺の生存権／生活権の権利の体系は、民主主義を通じての地方自治を考えるとときに重要なフレームワークとなり得、その示唆するところは意義深い。とはいえ、同和地区の住民の状況をこのフレームワークでとらえると、差別からの解放が、必ずしもこの体系のなかで

36) 高柳信一、「生活権思想の展開」『シビル・ミニマム』伊東光晴・篠原一・松下圭一・宮本憲一編（現代都市政策、5巻）岩波書店、1973、p. 44.

37) 渡辺洋三、「憲法と地方自治」『現代の自治体』自治体問題研究所編、自治体研究社、1972、pp. 26—42.

とらえきれるとはいえない。例えば、大阪地裁は去る3月に部落差別により一方的に婚約を破棄されたA子さんのケース³⁸⁾に対し、婚約を破棄した人とその両親に500万円の慰謝料支払いを命じているが、この場合のA子さんへの（広義の）生存権保障は、上記の権利体系モデルからは鮮明に出てこないのである。

「近代社会における部落差別とは、ひとくちに言えば、市民的権利・自由の侵害」であり、職業選択の自由・教育の機会均等を保障される権利、居住および移転の自由・結婚の自由などの権利と自由が「同和地区住民にたいしては完全に保障されていないことが差別なのである」³⁹⁾という同和対策審議会のアプローチに沿えば、これらの権利と自由が同和地区住民の権利体系のまっ先にとりあげられるべきである⁴⁰⁾。

その意味で、①市民的自由の制度的保障と②市民福祉の実質的保障の2つを現代政治に不可欠な課題としてとりあげている松下圭一の権利体系を、次に概観してみよう⁴¹⁾。

松下は、後者の市民福祉の実質的保障の公準としてシビル・ミニマムを唱えた⁴²⁾。つまり、健康保険・失業保険・老後保障・公的扶助等の社会保障を国レベルの政策課題として表現しようとしたナショナル・ミニマムに対し、住宅・市民施設・都市装置等の社会資本や公衆衛生・食品衛生・公害抑止の社会保健を含んだ問題として、総合的な生活権を視座に入れてシビル・ミニマムが提言された。

シビル・ミニマムは現代における市民の必要を生活権として設定し、さらに生活基準という客観規範（自治体やそれについて国の「政策公準」になる）へと思考をすすめていくための道具だてでもある。また、シビル・ミニマムは規範概念であって実証概念ではない。それではシビル・ミニマム（生活権）を構成する具体的権利は何か？ 再び、高柳を引用しよう⁴³⁾。

①生存権；社会保障の公共整備の要求を基礎づける権利である。

38) 朝日新聞、1983年3月29日。

39) 同和対策審議会、「同和対策審議会答申」(S.40.8.11)。

40) 差別の実態を住民は、就職と結婚の両局面でどうとらえているかを、次の2つの表が示している。(神戸市生活総合調査報告書(分析編)1981年より)

表6 10年前とくらべての地域住民の就職条件についての意見別世帯数 (p.82)

	総数 (=100%)	非常に よくなった	ややよ く なった	あまりか わらない	むしろわ る くなった	わから ない	不 明
総数	10,000	5.6	26.4	30.3	2.7	28.3	6.7

表7 10年前にくらべての地区外の人との結婚についての意見別世帯数 (p.84)

	総数 (=100%)	非常によ く なった	ややよ く な った	あまりか わ ら ない	むしろわ る く な った	わから ない	不 明
総数	10,000	2.9	17.0	34.5	2.8	35.9	7.0

41) この2つに加えて国際平和の追求も、現代政治の課題だと松下はいう。

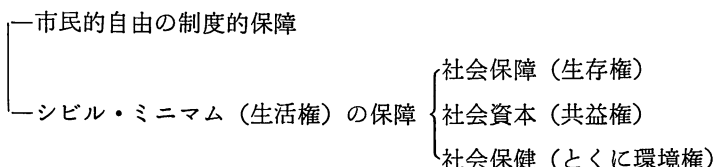
42) 松下圭一、「シビル・ミニマムと都市政策」36と同じ、pp.3—28。

43) 高柳信一、前掲書、pp.60—63。

②共益権；都市の共同社会的な生活手段等都市装置の公共整備とその利用を要求する権利をいう。

③環境権；市民の公共衛生、食品衛生、公害抑止等に対する要求について、これを基礎づける権利である。

こうしたシビル・ミニマム論者の権利体系は、同和地区住民の権利体系を考察するうえで、アプリカブル（適用可能）なものであり、それを要約すると以下ようになる⁴⁴⁾。



高柳は、「地域社会の公共施設の設置利用については、まだようやく問題性が意識されたばかりであり、その権利性の手がかりを掴めるような諸要因は必ずしも十分には成熟していない⁴⁵⁾」ことを指摘しているが、市民的権利の体系と厚生館における社会福祉サービス受給権（給付請求権）との対応関係も研究されるべきポイントであり、厚生館をめぐる住民の権利性の把握のうえで、今後の課題といえる。

V 結 語

黒人やロマ（ジプシー）、被差別カースト解放運動家など9人の外国代表を迎えて、昨年12月4日から7日まで、「反差別国際会議」が部落解放同盟、労組、人権、民主団体、地方自治体などの実行委員会の主催によって開かれた。その国際会議において、日本の部落差別について外国代表は一律に、法的取り組みの遅れを指摘した⁴⁶⁾。他人の生命・生存を侵害する差別行為は、本来法によって規制されなければならない、日本国憲法が尊重している人権に照らして、差別に対する罰則的法律が早急に制定されるべきである。

差別からの自由は、同和地区住民、一人一人の私益であるが、その当然の帰結である平等な社会は、いうまでもなく公益である⁴⁷⁾。そして、この両方の益を追求する責務を行政が信託されているといえよう。

こう考えてくれば、第一線の行政機関としての厚生館の役割を決して過少評価してはならず、むしろその充実・発展のためには、住民の権利性という視点からの分析が不可欠となる。

44) 松下圭一、前掲書、p.4 と p.7 より合成。

45) 高柳信一 前掲書、p.61.

46) 朝日新聞、1982年12月14日夕刊。

47) 差別の問題は、圧迫された人たちだけの問題ではなく、国民全体を抑圧するものというパースペクティブから見ても公益といえる。

就職・結婚の際の身元調査やそこから生じる差別事件をこのパースペクティブからとらえることも必要である。

当論文においては、住民の権利性の法的位置づけの意義をふまえ、法学の門外漢ながらも、筆者自らの浅薄な専門知識を省みずに、この権利性へのアプローチを試みた。社会福祉サービス受給権が未整備であることは言うに及ばず⁴⁸⁾、反射的利益説や侵害留保説の根強さは、厚生館やその他社会福祉施設ならびに広く公共施設一般に見られる現象である。

社会福祉学を研究するものとして、厚生館の提供するサービス内容の検討も行いたかったが、当論文ではもっぱら、権利的側面に限定してアプローチした。

行政というスコープにとどまらず、司法や立法も含めて、住民の権利性を具体化していく作業が、実践家・研究者・および関係者の間ですすめられることを願ってやまない。

48) 佐藤進,『社会福祉の法と行財政』,特に第6章「社会保障制度下の社会福祉サービス」を参照。彼は「反射的受益権」という語を用いている。

また、高沢武司,『社会福祉の管理構造』,特に第3章「福祉行政機構と受給権者の位置」も参照されたい。