

吉備国際大学研究紀要
 (社会福祉学部)
 第20号, 1 - 8, 2010

「らい予防法」廃止に係るソーシャルアクション —大谷藤郎のアクションを中心に—

山北 勝寛

Social Action contribute to the "Preventive Law of Leprosy" — Focused on The work of Mr. Otani's Action —

Masahiro YAMAKITA

Abstract

The Preventive Law of Leprosy was abolished on 1996 in Japan. The Law continued for 90 years. Mr. Otani took it upon himself to conduct the abolishment of the Law. We see his skill of social work as Social Action. I will try to prove his work as Social Action.

Key words : Social Action

キーワード : 「らい予防法」大谷藤郎

はじめに

「らい予防法廃止に関する法律」が1996年3月27日に成立した時点で、この件に関する目的はほぼ達成されたと筆者は理解し、研究対象としての関心は正直なところ薄れていた。薄れていたというのは、廃止に至る取り組みがさまざまに困難であったし、しかも長期に亘ったため「法律」が制定された時点であたかもゴールを通過したかの感があったからである。しかし、ゴールを通過したかの感はまったくの幻想であった。1907年から1996年まで90年間存在した「法律」の国民へ与えた影響は簡単に修正されるものではなかった。新たな取り組みが続いている。ハンセン病患者であった人々の福祉の増進、名誉の回復等のための措置を盛り込んだ「ハンセン病問題

の解決の促進に関する法律（ハンセン病問題基本法）」は2008年6月11日成立した。この件はゴールを通過しているわけではなかったのである。

さて本研究では1996年の「らい予防法廃止に関する法律」制定までの大谷藤郎らの取り組みをソーシャルアクションの視点から確認し、その働きを社会福祉援助技術として評価する。2008年度から約17億円の予算の元、精神保健福祉分野に「地域体制整備コーディネーター」が配置されることになったが、この仕事は「退院促進、地域定着に必要な体制整備の総合調整」であり、これはコミュニティワークではあるがソーシャルアクションでもある。このようにソーシャルアクションは現在コミュニティワークの中で非常に重要な技術となっている。その確認の

意味も加えて本稿を書き上げた。

1 ソーシャルアクションの訳と定義

社会活動と社会活動法

社会活動法の定義をいくらか困難としているのが「social action」を社会活動と訳すかあるいは社会活動法と訳すかである。「法」を付けなければ広い意味となり「法」を付けると専門技術の意味が含まれてくる。両者は区別して説明されないと混乱する。

『社会学事典』有斐閣1972年では「social action」は「社会的行為」と訳され、他の一般的行動と区別され行為者の主観的意味によって他者の行動に指向する（意識が向かう）の意味である。『研究社新英和大辞典』1960年に「social action」の項目はないが、インターネットのホームページ「英辞郎」に「social action」はやはり「社会的行為」と訳されている。その他「social action program」を社会貢献プログラム・社会貢献活動・ボランティア活動、「social action work」を社会貢献事業と訳している。これらの訳にはソーシャルワークの専門技術としての意味は含まれてはいない。

米国のN A S W（全米ソーシャルワーカー協会）発行の「ソーシャルワーク事典第19版」（Encyclopedia of Social Work 19th）1995年には「social action」の項目はない。ただN A S Wの過去の活動として、1964年にメンバーが公民権議案の議会通過と人種差別撤廃・社会正義の実現に精力的に関わったことをN A S Wにおける「Social Action」の例としている。

その他国際的に一瞥すると、インドにおいてはキリスト教会による地震被災者の救援活動は「social action」の対象に含まれている。フィリピンのN G Oに「social action」を冠するものがあるが我が国のO D A（政府開発援助）の資金供給を受け人材育成の事業を実施している。ユダヤ人とそのコミュニティの発展のための社会変革運動も「social

action」である。これらの活動にソーシャルワーカーが専門的に関わるのかどうかに関しては不明である。

社会活動

関連項目を整理すると一般的に「社会活動」という場合、それはなにも社会福祉分野に限定された活動ではなく、あらゆる分野たとえば教育・医療・法律分野などにおける社会貢献・ボランティアあるいは既存のサービスの改善・新たな制度の創設を求める活動や運動をいう。そこでのソーシャルワーカーの介入の有無は問わない。「社会福祉運動」は「社会活動」のなかでその活動内容が福祉に関するものである。我が国の社会福祉分野で「社会活動」という場合「行政に対する働きかけ」の意味も含まれているのが普通である。ただし「社会活動」は「社会運動」と異なり政治・経済体制の変革を求める政治運動・労働運動ではない。

社会活動法

社会活動法の定義の一つは、社会活動法をソーシャルワーカーが用いるソーシャルワークの一つの専門技術として位置づけるものである。この観点に立つなら、社会活動法とは社会的ハンディをもつ当事者や関係者を中心とする市民が主体となり社会福祉制度やサービスの改善・創設を求めて世論を喚起しつつ行政機関に働きかける陳情・請願・署名運動などをソーシャルワーカーが専門的に支援する方法である。

他に社会活動法の定義として、ソーシャルワーカーが介入せず当事者や関係者のみによる社会福祉制度や福祉サービスの実践、さらに福祉制度の改善・創設を求める陳情・請願・署名運動なども社会活動法に含める場合もある。ただしその活動は社会福祉運動ではあっても社会活動法とは区別されるという論調と、事例によっては社会福祉運動と社会活動法の区別をあえてする必要はないとの論調がある。前者は社会活動法におけるソーシャルワーカーの専門的介入を重視し、後者は当事者や市民による社会活

動法も評価する立場である。

2 ソーシャルアクションの今日的スタンス

コミュニティワークと社会活動法

コミュニティワークの技術として地域住民・家族の個別ニーズの把握・潜在的ニーズの掘り起こし、地域社会に存在する社会資源のコーディネート（連絡調整）・ネットワークの構築、地域組織化活動・地域福祉計画策定などがある。それらに加えてコミュニティワークの重要な技術として、これらのニーズを充足する制度やサービスが地域に不足・欠落している場合、これを充足・創設するための社会活動法が必要となってくる。この役割を担うのがコミュニティワーカーである。コミュニティワークに社会活動法が含まれることによって、コミュニティワークは地域住民・家族のよりレベルの高い生活の質を可能とするのである。

ケアマネジメントと社会活動法

ケアマネジメントは生活支援を必要とする住民が必要・最適な保健・医療・福祉・介護サービスを迅速・有効・適切に受けられるよう調整・援助する方法である。そのケアマネジメントの役割を担うのがケアマネージャーであり、我が国の介護保険制度においてはケアマネージャーは「介護支援専門員」と呼ばれる。

介護支援専門員（ケアマネージャー）の役割として保健・医療・福祉専門職の合議と協働の調整（マネジメント）、サービス実施状況のモニタリング（監視）と計画の修正、要介護者等に関する情報を他のメンバーへ提供することなどがある。それらに加えて介護支援専門員には社会資源（社会福祉制度やサービスなど）の開発という重要な役割が期待されている。既存の社会資源と住民の保健・医療・福祉ニーズを熟知する立場にあるケアマネージャーは改善・創設すべき新たな制度・サービスを提案できる立場にある。ケアマネジメントはケアマネージャー

による社会活動法を含めることによって介護保険制度のサービスをさらにレベルの高いものにすることが可能となる。

アドボカシーと社会活動法

近年、社会福祉援助技術の一方法としてアドボカシー（advocacy）が注目されている。アドボカシーとはニーズや権利を自らが要求したり主張することが困難な社会的に不利な立場にある人を擁護・代弁することをいう。アドボカシーの役割を担う人がアドボケート（advocate: 弁護士・権利擁護者）である。

アドボカシーの種類としては一般市民やボランティアによってなされるシチズン（市民）アドボカシー、社会的にハンディを持つ人が自ら要求・主張するセルフアドボカシー、弁護士など専門家も加わり訴訟などを通じ法律的解決をめざすリーガル（法的）アドボカシー、そしてシステムアドボカシーがある。このうち特にシステムアドボカシーは福祉政策や関係法律・行政機関・サービスを改善していく活動である。このシステムアドボカシーが我が国でも歴史的に社会活動法の一つの形態として重要な位置を占めてきた。

3 ソーシャルアクションの技術と方法

さて大谷藤郎の「廃止」への取り組みをソーシャルアクションの視点から検証するわけだがそのプロセスとして技術と方法を区別して説明する。そのほうが理解が容易と思われる。技術は専門家としての主に社会福祉の知識・熟練を要するものであり、方法は広く社会福祉以外の他の分野・一般社会で市民レベルでも用いられている手段である。社会活動法の技術として①組織化、②調査、③行動計画策定が挙げられ、社会活動法の方法として①参加、②広報・宣伝、③署名・陳情・請願、④訴訟を挙げることができる。

組織化

ソーシャルワーカーが社会活動法の技術で介入す

るに当たり、その前提として予測される福祉問題あるいは問題状況が存在する。問題に気付きこれを公にすることがソーシャルワーカーの問題提起能力である。問題によってはワーカー個人で解決するのではなく、問題を共有する関係者・関係団体をまとめ協働の活動に止揚してゆく働きかけが必要となる。関係者や組織をまとめ一つの核となる集団を形成することを組織化という。

この時形成される集団は主導集団、始動集団、あるいはイニシアティブ・グループと呼ばれこれからのソーシャルアクションをリードしてゆくことになる。なおコミュニティワークにおける組織化は限定された地域をベースに組織されるが、社会活動法という組織化は地域の枠を超え全国的な規模で組織されることもありうる。組織化の段階でソーシャルワーカーは連携や調整（マネジメント）の技術も駆使する。

調査

具体的には社会福祉調査法の技術が必要とされる。提起された問題の具体的・客観的把握のために調査が必要とる。また具体的ニーズ、数量、分布など明らかにし今後の行動計画策定のための基礎資料とする。調査に前後して現地視察や関係施設・機関訪問、資料収集、講師を招聘しての学習会などを開催しメンバーの問題に対する認識を深める。これらの学習会はメンバーの結束を強くする効果もある。ここでの現地視察、関係施設・機関訪問、学習会の開催に当たってはソーシャルワーカーにコーディネーターとしての役割が期待される。さらに学習会を通じてメンバーの社会資源の活用能力が高まるよう支援することもソーシャルワーカーの重要な役割である。

行動計画策定

上の社会福祉調査をもとにして集団討議（グループ・ディスカッション）を経て方針と目標を設定する。方針とはたとえば「関係団体の全会一致を持つ

て行動を開始する」という取り決めなどであり、目的とはこの社会活動において具体的に求めるもの、たとえば「らい予防法の廃止」などである。

また行動計画策定においては具体的な戦略を立てる必要がある。たとえば事務局体制、資金調達、広報・宣伝の方法、協力議員の確保などである。さらに直接行動として参加、署名、陳情、請願、デモ、団体交渉、訴訟などのうち有効な手段を選択し対象、日程、責任者、人材、場所、予算などを決めなくてはならない。

参加

参加の領域には高森敬久によると自発的市民としてa運動的参加、b参画的参加、c活動参加の3つの形態がある。aの運動的参加とは公害問題・人権侵害など反・非福祉的状况に抵抗し、改善を迫る運動である。bの参画的参加とは各自治体が実施する審議会、委員会、公聴会、モニター制度など法制化されたシステムに参加することである。cの活動参加とは日常活動の中から制度や環境の不備を指摘し、提言してゆく運動である。

広報・宣伝

広く一般市民の理解を得るために社会活動法における広報・宣伝は欠くことのできない方法である。広報・宣伝にはメンバーによる取り組みとソーシャルワーカーによるものがある。メンバーによるものとして新聞・機関誌に投稿、ラジオ・テレビのインタビュー、集会・学習会に当事者としての参加などがある。ワーカーによるものとして新聞・機関誌に寄稿、専門誌に投稿、学会発表などがある。ワーカー・当事者・関係者共同の取り組みとしてビラ・ポスター掲示、資料の配付、デモ行進などがある。さらに後に述べる署名運動なども広報・宣伝の役割を担っている。

署名・陳情・請願

①署名

地方公共体(都道府県・市町村)による条例の制定・

改廃の直接請求には署名が必要とされる。署名数は都道府県・市町村とも有権者の50分の1である。直接請求とは地方自治法に規定され、議員によらず住民が直接条例の制定・改廃を首長（市町村長など）に請求できる制度である。その際必ず具体的な条例案を提出しなければならない。その条例案の決定権は議会にある。その他直接請求の対象には事務監査請求、議会解散請求、首長・議員など公職者の解職請求も含まれる。

②陳情

陳情は地方自治法などに規定された方法であり、国や地方公共団体に実状を述べて関係機関に事態の善処を求める行動である。陳情の利点は署名を必ずしも必要としないことである。さらに陳情は紹介議員を必要とせずメンバーが特定の議員・党派に結びつく必然性は少ない。したがって政治的に偏らず広く一般市民の支持を取り付けるには有利である。

③請願

請願は憲法16条に「請願権」として謳われているものである。すなわち「何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。」と規定されている。請願は署名を必ずしも必要としないが紹介議員を必要とする。請願は誰でも可能であるが紹介議員を介して議長あてに行う。請願に関しては憲法のほか地方自治法、請願法、国会法にも規定がある。請願書が受理された段階で活動は終わるのではなく請願書の審議過程の傍聴、審議結果の広報など活動は継続される。

④訴訟

訴訟とは裁判によって原告（裁判を請求する当事者）と被告（訴えられた側の当事者）の権利・義務を確定するために法律の適用を裁判所に求める手続きである。種類としては私人の私法上の権利または利益の保護を目的とする民事訴訟、行政官庁の行っ

た行為の適法性を争いその変更・取り消しなどを求める行政訴訟などがある。一般的には訴訟委任といて当事者は法律の専門家である弁護士に訴訟行為を代理させる。弁護士が代理しても当事者自身には証拠収集の協力、証人としての出廷・傍聴、費用調達など重要な役割は残る。最近の行政訴訟の例として、旧厚生省によるらい予防法（1996年廃止）に基づく強制隔離政策で人権を侵害されたとして国に謝罪と賠償をもとめたハンセン病訴訟がある。

その他必ずしも社会活動法に含まれる方法ではないが、より身近な紛争解決手段として調停制度がある。これは裁判で確定するのではなく裁判官と調停委員が当事者双方による話し合いを仲介し、当事者の合意による解決をめざす制度である。

4 大谷によるソーシャルアクションの展開過程

牧里毎治は社会活動法の展開過程の原則を私論的に6段階で示している。そのエッセンスを汲み取り、簡略化して以下の項目の6過程としたい。それらはa 主導集団の形成、b 学習・調査、c 行動計画策定、d 広報・宣伝活動、e 直接行動、f モニター・評価である。

展開過程は必ずしも順序が決まっているわけではなく、同時並行・前後入れ替わり・途中省略も当然あり得るが、これらを仮に準備期、活動期、終結期と3段階に分けてみていくと理解が容易と思われる。この過程（プロセス）に合わせ大谷のアクションを検証していく。

準備期

準備期は①主導集団の形成、②学習・調査、③行動計画策定、④広報・宣伝活動の4つの過程である。

①主導集団の形成

これは始動集団あるいは運動体と呼ばれる団体・組織を形成する過程である。例として「らい予防法」を廃止に至らせた過程をたどってみよう。

「ハンセン病予防事業対策調査検討委員会」座長の

元厚生省公衆衛生局長大谷藤郎はソーシャルワーカーではないが社会福祉分野の専門家として当事者団体・関係団体をまとめ主導集団を形成していった。1994年4月20日ハンセン病者が在園している多摩全生園における全国ハンセン病患者協議会（全患協）支部長会議においてa「らい予防法」の廃止、b在園者の生活を保障する新法の制定、この2点を柱とするいわゆる大谷の個人的見解を述べた。これは「らい予防法」廃止運動の主導集団を形成する最初のアクションであった。全患協は大谷の見解を受け全国13園各支部で検討の結果、1年後に9項目の基本要請（その第一は「強制隔離政策が憲法の基本的人権の侵害にあたることを、国及び厚生省に認めさせ」ること）、宣言（その一部分は「政府は過去の誤った行政の非を認め、国家保障に準じた法の制定を急ぐべきであります」）を採択して運動の主導集団となっていった。ただしこの時点の要求には在園者に不安の残る「らい予防法廃止」は保留された。さらに宣言でも「廃止」ではなく「予防法改正運動をより積極的に、かつ協力にするめをを決意するものであります。」に留まっていた。

②学習・調査

1994年6月25日、大谷達は高松宮記念ハンセン病資料館の開館1周年記念行事の一つとして「らい予防法改正問題」に関するシンポジウムを開催した。ここで中谷理子大東文化大学法学部教授が人権に関する講演を行った。彼女は「法改正あるいは法廃止の要請というのは、よほどの熱意と理論的な説得力を持った根拠を示しながら働きかけていかなければならないと思います。」「かつての患者の方たちの泣いたような人権無視、いわれない差別に終止符を打つようにしたいものだと思います。」と語って運動を盛り上げた。

③行動計画の策定

ハンセン病療養所の入所者で作る機関誌『高原』に入園者の個人的意見であるが今後の行動計画に関

する意見が掲載された。それをまとめると以下のようなものであった。a入園者の平均年齢は69歳であり、このまま死に絶えると「らい予防法」による患者隔離・撲滅政策の完遂を意味する。それは許すことはできない。最後の力をふりしぼって戦わなければならない。b運動の主体は入所者・全国ハンセン病患者協議会でなければならない。c「新法」においては法律の専門家である日弁連などの協力を得るとしても、全国ハンセン病患者協議会自らが法案づくりに着手する。d法案づくりのなかで、全医労や所長連盟ともいっそう連帯を強める、というものであった。

④広報・宣伝活動、

一般的に広報・宣伝活動は社会活動法の準備期より終結期まで継続される活動である。大谷達も一般市民を意識した宣伝活動を行った。その一つはマスコミの新聞記事、もう一つは先ほどのシンポジウムである。

1994年5月13日、大谷は盛岡市で開催された第67回日本らい学会において「らい予防法」を黙認しているらい医学会の責任について言及した。その際用意したペーパーの内容はaらい菌は感染力が弱く、b世界保健機構・WHOは外来診療中心の開放政策を提唱しており、c欧米諸国には強制隔離制度はない、d「らい予防法」は医学的に行き過ぎで人権侵害であり、eほかの感染症と同様に一般衛生法規で取り扱うべきで、f「らい予防法」は当時の医学界の考えが影響しており医学界にも責任がある、というものであった。この内容が翌日の全国紙の新聞に詳しく引用され、らい学会という狭い範囲の人々だけでなく広く一般市民に「らい予防法」の不当さが知られるようになった。

先に述べた1994年6月25日のシンポジウムにおいて大谷は入園者のみならず一般国民に向かってメッセージを語った。その内容は①「らい予防法」の存在は国民一人ひとりに対して基本的人権・民主主義

に対する姿勢を問いかけている、②われ関せずという姿勢は加害者に負担する、というものであった。ここで大谷は、この活動と一般市民との関連性を明らかにし一般市民に理解を求めている。

直接行動

①参画

厚生省に「らい予防法見直し検討委員会」が設置され、1995年7月6日第一回検討会が開催された。この委員のひとりとして当事者である「全国ハンセン病患者協議会」会長高瀬重二郎も任命された。これは第2節「社会活動法の方法」で述べた「参画」の一つの形態であり、89年も継続した法律「らい予防法」の廃止という大事業に当事者として加わった事例となった。

②報告書の提出

この委員会は同年12月8日まで8回の会合を開き最終報告書を仕上げた。その内容は a 隔離等の必要性はない、b 新規の患者は（隔離された療養所ではなく）一般医療機関の外来にて診療、c 退所の自由と社会復帰支援、d 在園の自由と従来への処遇の維持・継続、e 現療養所は引き続き医療機関として機能を継続、f 法令における「らい」を「ハンセン病」に改める、g 国による「らい予防法」見直しの遅れを指摘、などであった。この活動は第1節「社会活動法の意義」で述べた社会活動法の一つの形態であるシステムアドボカシーにあたる。

③面会（厚生大臣による謝罪）

1996年1月18日、厚生大臣室において管直人厚生大臣は、全国ハンセン病患者協議会の高瀬会長、全国13のハンセン病療養所の各支部長に対して隔離政策の見直しの遅れなどについて直接謝罪の意を表明した。さらに上記メンバーは厚生大臣より、優生保護法の改正など（法案）の国会提出に関する説明を直接受ける。

④傍聴

1996年3月25日、高瀬会長、森元全生園自治会長、大谷らは衆議院厚生委員会において開催された「らい予防法の廃止に関する法律」の趣旨説明・質疑・採決を傍聴する。好意ある付帯決議（その内容は、一般市民に対してまた学校教育の中でハンセン病に対する正しい知識の普及・啓発、差別や偏見の解消のための努力の必要性など）が付せられて衆議院厚生委員会を通過したことを確認した。

⑤目的達成（「らい予防法の廃止に関する法律」の成立）

翌日の3月26日に参議院で審議・採決、明けて3月27日衆議院本会議にて成立し、1996年8月1日より施行された。

モニター・評価

①モニター（監視）

「らい予防法の廃止に関する法律」は第1条で「らい予防法の廃止」について述べ、その後の第2条以下は療養、再入所、福利増進、社会復帰の支援、親族の援護、国庫の負担などである。特に第5条「国は、入所者等に対して、その社会復帰に資するために必要な知識及び技能を与えるための措置を講ずることができる。」と社会復帰の支援に関する条文となっている。社会復帰を希望する入所者に具体的にどのような支援が用意されるのか、死文にさせないためにはモニターが必要である。

②評価

評価は当事者、専門家（ソーシャルワーカーなど）そして第三者からなされる必要があるが、ここでは社会活動法の実践家としての大谷の評価としての反省をみよう。

1972年大谷の国立療養所課長時代、彼は当時の全国ハンセン病患者協議会鈴木禎一事務局長かららい予防法改正の打診を受けた。しかし彼は法の細部の改善を勧めるのみで廃止には立ち上がらなかった。この選択は間違っていたと反省している。らい予防

法の持つ人権無視・強制隔離の内容は憲法・時代・医学的見地からみて廃止以外考えられないからである。

③課題

大谷は「私の願い」として探求と償いを挙げている。探求とは歴史・社会・医学など様ざまの分野の専門家がハンセン病の過去の歴史（差別や非人間的処遇）を調べることで、さらにその問題の所在を明らかにすることである。償いとは国家と個人（療養所の巡視員や県衛生局の係官など）がハンセン病患者・入所者に犯してきた罪に対する償いの方法である。

おわりに

ソーシャルアクションは社会福祉援助技術の体系のなかで間接援助技術の一方法として取り上げられ

る。しかし実際には上にみてきたようにコミュニティワーク、ケアマネジメント、アドボカシーなどのなかで各専門家すなわち（元）行政官、コミュニティワーカー、ケアマネージャー、アドボケイトによって用いられていることが多い。そしてソーシャルアクションはそれらの方法と組み合わせられることによって、それらの方法に社会改良・改革の機能を付与している。またソーシャルアクションは既存の制度・サービスを活用するという面ばかりでなく既存の制度・サービスを超越るものを創設し、社会的にハンディを持つ人の自立と社会参加、生活の質の向上をさらに高いレベルで実現させる役割を担っている。これらの機能や役割が現代におけるソーシャルアクションの意義といえる。

参考文献

福武直ほか編『社会学辞典』有斐閣、1962年

Richard L.Edward,et al.,*Encyclopedia of Social Work 19th Edition*, National Association of Social Workers,1995.

仲村優一ほか編『現代社会福祉事典』全国社会福祉協議会、1995年

岡本民夫ほか編著牧里毎治ほか著『社会福祉援助技術総論』ミネルヴァ書房、1995年

野口定久ほか編高森敬久ほか著『コミュニティワークの新展開』（株）未来、1996年

硯川真旬編著『新社会福祉方法原論』ミネルヴァ書房、1996年

N.ベイトマン著西尾祐吾監訳『アドボカシーの理論と実際』八千代出版、1998年

大谷藤郎著『らい予防法廃止の歴史』勁草書房、2001年