

立教大学学術推進特別重点資金（立教 S F R）
大学院学生研究
2017年度研究成果報告書

研究科名	立教大学大学院 コミュニティ福祉学 研究科 コミュニティ福祉学 専攻		
研究代表者 (2018年3月現在のものを記入)	在籍研究科・専攻・学年	氏名	
	コミュニティ福祉学研究科 コミュニティ福祉学専攻 博士後期課程1年	大山 典宏	印
指導教員	所属・職名	氏名	
	コミュニティ福祉学研究科教授	木下 武徳	印
自然・人文・社会の別	自然 ・ 人文 ・ <input checked="" type="checkbox"/> 社会	個人・共同の別	<input checked="" type="checkbox"/> 個人 ・ 共同 名
研究課題	生活保護制度における事務処理基準の実態把握及び標準化に関する研究		
研究組織 (研究代表者・共同研究者) ※2018年3月現在のものを記入	在籍研究科・専攻・学年	氏名	
	コミュニティ福祉学研究科 コミュニティ福祉学専攻 博士後期課程1年	大山 典宏	
研究期間	2017 年度		
研究経費 (1円単位)	(支出金額) 200,000円 / (採択金額) 200,000円		

研究の概要 (200~300字で記入、図・グラフ等は使用しないこと。)

本研究では、生活保護制度の運用マニュアルにつき、都道府県等の自治体に公文書情報請求を行い、初めて全国状況を明らかにした。総計 22,768 頁の開示文書を分析したところ、68 団体のうち 62 団体 (91.2%) で運用マニュアルを作成していた。作成状況には地域的な偏りが認められるとともに、改訂頻度に差が生じていた。また、自治体が保護の実施要領と異なる、あるいは実施要領にないルールを定めた例として、無料低額宿泊所の取り扱いを示し、利用者の権利に影響を与える事例を確認した。

これらは、全国一律のルールで運用されているとされてきた生活保護制度の運用において、自治体間で異なる判断基準で保護が適用されていることを示唆している。

キーワード (研究内容をよく表しているものを3項目以内で記入。)

[社会保障] [公的扶助] [生活保護制度]

研究成果の概要 (図・グラフ等は使用しないこと。)**1 研究の背景**

生活保護は、保護の実施要領（以下、「実施要領」という。）や別冊問答集をはじめとする複雑で詳細なルールに基づき運用されている制度である。どのような人を保護の対象とするのか、どのような場合に、どの実施機関が、いくら金額をどのような形で支給するのか。すべてはルールに沿って判断される。

戦後の社会福祉におけるケースワーク論を主導した仲村は、保護廃止と自立とを同義と考える「えせケースワーク」が横行しているとした。ケースワークの機能不全は、公的扶助とケースワークを分離すべきとする論争を起こした(仲村・岸論争)。その後も、相談、却下・取下、廃止ケースの事例分析を通して、申請者の権利よりも、実施機関の立場や便宜が重視された事務処理が行われていることが指摘されるなど、実施機関による裁量によって利用者が排除される危険性が繰り返し指摘されてきた。また、複数の自治体における生活保護制度の運用について、保護費を抑制し、生存権を侵害しているとの批判が行われ、裁判や行政交渉を通じた「社会保障の権利」の実現に向けた運動が行われてきた。

他方、123号通知に代表される厚生労働省の適正化に向けた政策方針もまた、繰り返し取り上げられてきた。官僚らの回顧録、証言から生活保護制度の社会学通史をまとめた副田は、組織防衛のため「123号通知」を発して、それが巨大な引き締め政策におもいがけず発展するのを見守るほかなかったのではないかとした。雑誌『生活と福祉』をはじめとする基礎資料の丹念な分析により生活保護制度の政策形成過程を論じた岩永は、「行政運用上の行政的判断」が支配的な決定力を持ち、運用上で申請者を選別する問題が深刻化したとする。

こうした中で、もっぱら自治体における実務の視角から、「法を政策実現の手段と捉え、政策実現のためにどのような立法、法執行(執行法務)、争訟評価が求められるかを検討する理論及び実務における取組み」として、政策法務論の確立を目指す動きがある。生活保護行政は、「ストリートレベルの官僚制」の典型例として挙げられ、ケースワーカーが持つ広範な裁量が、不当な権利侵害を招く危険性について論じられてきた。山口は、住所要件や年齢要件といった保護の実施機関による「隠れた運用基準」の存在を指摘し、住民に対する情報公開と十分な議論を前提とし、国の定める基準は標準的なものとし、自治体が独自に他の基準を定めることを可能とすべきとしている。

2 研究目的

本研究の目的は、一連の議論が提起する問題意識を踏まえつつ、改めて、自治体が作成したルールから生活保護制度における運用のあり方をとらえなおすことにある。強調しておきたいのは、「ルールをつくるのは、厚生労働省だけではない」ということである。個々の世帯の特性に合わせた保護決定を行う生活保護制度の性質上、どうしても厚生労働省が示す実施要領では補いきれない部分が存在する。これを補うために、都道府県や政令指定都市といった指導監査権限を持つ自治体では、管内の運用の統一性を確保するため、従来は運営指針や運用事例集等を定め、あるいは通知として発出し、これに基づいて実施機関を指導してきた。

こうした自治体作成の運用マニュアルは、どのくらいの規模で、どのような内容で作成されているのか。博士後期課程1年目では、生活保護制度を運用するために自治体が作成した運営指針等を「自治体マニュアル」とし、その中でも行政事例をまとめた疑義回答集を「自治体問答集」と定義し、実態把握を試みた。

3 研究方法・内容

資料の分析に当たり、まず、自治体マニュアルの全国状況を統計的に把握したうえで、自治体問答集に着目して地域的な偏りや改訂の有無等につき検討を行った。

自治体マニュアルの全体像を描き出すためには、まず、全国の自治体でどのようなマニュアルが整備されているのかを把握する必要がある。このため、収集したマニュアルをいくつかの種別に類型化し、その概要を示した。その上で、本稿では、特に自治体問答集に着目して検討を行った。その理由は、①自治体問答集に収録された問答のなかには、自治体が独自に法解釈を加え、独自性が認められるものが存在すること、②他のマニュアルに比べて総頁数が多く、内容も一般論ではなく、個別事例への対応を具体的に示したものとなっていること、③一問一答形式を採用していることから、厚生労働省や他自治体との比較をすることも容易と考えたことによる。

研究成果の概要 つづき

次に、厚生労働省と自治体、自治体間のルールの違いを示すリーディング・ケースとして、無料低額宿泊所を取り上げ、検討を行った。

自治体マニュアルのなかには、実施要領と異なるルールを自治体が採用し、あるいは、実施要領に記載のない問題に対して、自治体間で異なるルールを採用しているものがある。管内限りのローカル・ルールが利用者にとどのような影響を与えているのか、ここでは無料低額宿泊所の取扱いを検討する。例示として無料低額宿泊所を挙げたのは、①厚生労働省においてその法的位置づけも含め議論の途上にあること、②厚生労働省の法解釈が追い付かずに自治体間のルールの差が大きいこと、③住まいの視点から利用者の権利保障を論じるのに好適と考えたことによる。

4 研究結果

本研究では、自治体が独自に作成する生活保護制度の運用マニュアルにつき、指導監督権限をもつ都道府県及び政令指定都市に公文書情報請求を行い、初めて全国状況を明らかにした。総計 22,768 頁の開示文書を分析したところ、都道府県及び政令指定都市 68 団体のうち 62 団体 (91.2%) で運用マニュアルを作成していた。作成状況には地域的な偏りが認められるとともに、改訂頻度に差が生じていた。

また、自治体が保護の実施要領と異なる、あるいは実施要領にないルールを定めた例として、無料低額宿泊所の取り扱いを示し、①住宅扶助の不支給、②費用負担の都道府県格差、③実施機関による負担の分かち合い、の 3 点で利用者の権利に影響を与える事例を確認した。これらは、全国一律のルールで運用されているとされてきた生活保護制度の運用において、自治体間で異なる判断基準で保護が適用されていることを示唆している。

以上のことから、生活保護のルールを分析するにあたって、自治体マニュアルも検討すべき重要な影響を持ちうることを明らかにした。

【主要参考文献】

仲村優一(2002)『公的扶助論』旬報社。

加藤菌子(1979)「仲村・岸論争」真田編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社, pp. 79-111。

小野哲郎(1986)『ケースワークの基本問題』, 川島書店。

小川政亮(1964)『権利としての社会保障』, 勁草書房。

副田義也(2014)『生活保護制度の社会史 増補版』, 東京大学出版会。

岩永理恵(2011)『生活保護は最低生活をどう構想したか』, ミネルヴァ書房。

磯崎初仁(2012)『自治体政策法務講義』, 第一法規出版社。

Lipsky, M. 2010[1980], Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th anniversary expanded edition, Russel Sage Foundation. (田尾雅夫, 北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社, 1986 年。)

山口道昭(2015)『政策法務の最前線』, 第一法規株式会社。

中村亮太(2017)「京都市における生活保護「適正化」政策 — 「暴力団員等」対策事業の展開 —」『Core Ethics』, vol. 13, pp. 161-172。

吉永純(2014)「半失業時代の生活保護・稼働能力活用要件の在り方」『賃金と社会保障』, No. 1624, pp. 26-52。

5 その他の研究成果

依頼論文として執筆し、『住民と福祉』に 1 論文を掲載いただいた。過年度から依頼を受けていた生活困窮者支援に係る論文や学会発表内容が書籍に掲載された。これらは、直接的に立教大学学術推進特別重点資金(立教 S F R)を活用したものではないものの、研究課程で得られた知見の活用という点で、従たる研究成果といえる。

研究発表 (研究によって得られた研究経過・成果を発表した①～④について、該当するものを記入してください。該当するものが多い場合は主要なものを抜粋してください。)

- ①雑誌論文 (著者名、論文標題、雑誌名、巻号、発行年、ページ)
- ②図書 (著者名、出版社、書名、発行年、総ページ数)
- ③シンポジウム・公開講演会等の開催 (会名、開催日、開催場所)
- ④その他 (学会発表、研究報告書の印刷等)

① 大山典宏「母子生活支援施設入所の障害要因 (特集 女性と貧困 : 見えない貧困への自治体の取り組み)」『住民と自治』(652), pp.23-25, 2017年8月.

① 大山典宏「生活保護制度における自治体マニュアルの研究」(未発表。雑誌『社会保障研究』に投稿。投稿論文は受理され、現在、査読を受けている。)

② 大山典宏「貧困と地方自治体の取り組み」駒村康平編『貧困 (福祉 + α)』ミネルヴァ書房, 2018年2月.

③ 第10回貧困研究会, 2017年12月10日, 自由論題にて口頭発表。論題「生活保護制度における自治体ローカル・ルールー全国都道府県及び政令指定都市における運用マニュアルの分析からー」(於大谷大学)

④ 大山典宏「生活保護から困窮者支援を考える」宮城孝編『地域福祉のイノベーション』中央法規出版, pp.122-129, 2017年11月.

※ 日本地域福祉学会第30回大会記念出版。学会発表内容を文章化したもの。