

**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**

**2018年度研究成果報告書**

<b>研究科名</b>	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		
<b>研究代表者</b> (2019年3月現在のものを記入)	在籍課程・学年・学生番号		氏名
	<input type="checkbox"/> 博士前期課程 年 <input checked="" type="checkbox"/> 博士後期課程 2年 17WD005E		大山 典宏 印
<b>指導教員</b>	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
<b>自然・人文・社会の別</b>	自然 ・ 人文 ・ <input checked="" type="checkbox"/> 社会	<b>個人・共同の別</b>	<input checked="" type="checkbox"/> 個人 ・ 共同 名
<b>研究課題</b>	生活保護制度の運用に関する研究 都道府県及び政令指定都市の自治体マニュアル分析		
<b>研究組織</b> (研究代表者・共同研究者) ※2019年3月現在のものを記入	在籍研究科・専攻・課程・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2年		大山 典宏
<b>研究期間</b>	2018 年度		
<b>研究経費</b> (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。)

本研究の目的は、全国一律のセーフティネットといわれてきた生活保護制度のローカル・レベルの多様性を明らかにすることにある。分析の対象とする都道府県・指定都市が策定したマニュアルは、厚生労働省の裁量基準の補完という限定性を持ちつつも、時にその範囲を逸脱し、あるいは厚生労働省が示していない基準の空白を埋めることで保護の決定実施に一定の影響を与えている。

本研究では、①国基準からの逸脱がみられた事例の検討、②裁量基準策定の全国状況の把握及び権利保障に資する基準の探求、③国基準を逸脱した裁量基準の検討という3点から研究を進め、地方レベルにおける裁量基準の多様性を明らかにした。

**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**

生活保護制度は、生存権保障のため極めて重要な制度でありながら行政裁量が広く、1990年以降、生活保護の決定の様々な場面、たとえば福祉事務所の申請時の対応や稼働能力の認定方法などで、裁判が提起されている(尾藤 2018: 5-11)。その原因として、補足性の原理(生活保護法第4条)等の具体的基準が保護の実施要領によって、事実上、厚生労働大臣の自由裁量で定められ、運用上多くの問題点を生み出してきたことが指摘されている(阿部 2001: 118-9)。福祉の権利に対しては、理念的なレベルでは誰もがその重要性を認める一方で、具体的なレベル(現実の福祉サービスの利用場面)では、その権利性の脆弱性がしばしば指摘されている。つまり、一般的な意味での福祉の権利の重要性は誰もが認めているが、しかしそうした重要な福祉の権利をいかにして具体化していくかという観点からの議論は、まだまだ十分ではない(秋元 2007: ii)。換言すれば、誰がどのような要件を満たした場合に、どのような社会福祉サービスを受けうるのかは、行政裁量に委ねられているのが現状である。権利性を強化するために、行政裁量を適切に統制する方法(河野 1991: 67)につき、より一層の議論が求められている。

**2 研究目的**

本研究の目的は、全国一律のセーフティネットといわれてきた生活保護制度のローカル・レベルの裁量基準の多様性を明らかにすることにある。分析の対象とする都道府県・指定都市が策定したマニュアル(以下、「地方マニュアル」という)は、厚生労働省の実施要領等の補完という限定性を持ちつつも、時にその範囲を逸脱し、あるいは厚生労働省が示すことができなかつた解釈の隙間を埋めることで保護の決定実施に一定の影響を与えている。それは、利用者の権利を保障するベクトルに作用することもあれば、その逆もありうる。一見無秩序に見える地方マニュアルを「ナショナルミニマム(健康で文化的な最低限度の生活)」という視点からとらえなおすことで、現場レベルの行政裁量を適切にコントロールするための新たな理論を示すことを目指した。

**3 研究方法**

本研究では、理論研究と実証研究の二つの手法を用いる。

理論研究は、議論の全体構造を明確化することに有効な手法である。問題の解決のためには個々の見解の適切な理解が必要である。個々の見解を適切に理解するには、立場の異なる他の見解との対立点を示し、それぞれの関係性を整理し、位置づけることが有効である。裁判例、歴史的事実、福祉政策の動向などの事象は、原理的な側面を扱う理論研究という特性を踏まえ、検討素材の中心とはせず、理論を理解するために補助的に扱った。叙述の仕方としては、異なる主張の対立点をできるだけ明確に描き出すとともに、大枠の対立軸を示したうえで時系列に沿って理論の展開を示し、その対立点が形成されてきた経緯を示すことを心がけた。

次に、実証研究では、理論の有効性を確認するために、直接的な観察や経験を通じた検証をおこなうものである。社会福祉学は理論と実践の融合を目的とした学問であり、本研究のテーマは、福祉専門職の具体的な実践の方法である。このため、実証研究は福祉専門職、より具体的には生活保護制度に携わる公的機関の職員に有益なものである必要がある。本研究では、地方公共団体が策定した裁量基準を網羅的に収集し、その比較検討を通じて、生活保護制度における裁量基準の多様性を示す。研究の前提作業として、全国の都道府県等(都道府県 48、指定都市 20)に対して、「生活保護の決定実施にあたり、業務の参考とするため独自に作成している運用マニュアルのすべて」につき公文書情報公開請求を行い、基礎資料の収集を行った。実証研究では、この基礎資料に加え、都道府県等に対する質問票調査及びヒアリング調査を加え、「裁量基準の多様性」を複数の視点から検討した。

**4 研究内容****(1) 公的扶助ソーシャルワーク理論の到達点の確認【研究発表④に該当】**

公的扶助ソーシャルワーク理論は、戦後の制度発足時から現在までいくつかの争点を中心に議論されてきた。社会福祉の本質とは何か、惰民育成論への批判、給付とケースワークの統合・分離、権利保障と自立支援等の論争を整理し、現在の公的扶助ソーシャルワーク理論の到達点を示した。先行研究の検討を通じて、公的扶助ソーシャルワークでは「惰民育成の防止」論の対抗という視点から議論が発展してきたが、個々の援助技術ではなく、制度にアプローチするソーシャルワーク理論の開発が遅れていることを明らかにした。

**(2) 自治体マニュアルの全国状況【研究発表③に該当】**

地方公共団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指定都市に公文書情報公開請求を行い、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

**研究成果の概要 つづき**

県及び指定都市 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、地方公共団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、全国一律とされてきた生活保護の決定実施の基準が、実際には地方公共団体の間で異なっていることを示唆している。

**(3) 自治体マニュアルの策定過程【アンケート調査は実施済。現在、結果を集計中】**

全国の都道府県 (47 か所) 及び指定都市 (20 か所) に質問紙調査を行い、地方マニュアルの策定過程を調査した。具体的には、①策定の経緯、②策定方法、③他自治体への影響、④法的位置づけ、⑤市民参加と情報公開の 5 つの視点から自治体マニュアルの実態把握を試みた。

アンケート調査は実施済みで、都道府県 (37 か所) 及び指定都市 (18 か所) から回答を得た (回答率 83.6%)。現在は調査結果を集計中であり、今後、学会等への発表を経て学術論文としてまとめていく予定である。

**(4) 厚生労働省と都道府県の比較【研究発表①に該当】**

これまでの生活保護制度の研究では、国の裁量基準に焦点が当てられ、地方レベルの検討は充分に行われてこなかった。本研究では、国・地方の裁量基準の対比を通じて、次の 3 点を明らかにした。第 1 に、従前どおりの運営を維持しようとした国と、リーマン・ショックの発生という特殊事情に配慮しようとした地方の間でスタンスの差異が生じ、そのことが裁量基準の不整合の原因となった。第 2 に、国は第 2・第 3 通知を発出することで、地方との間で生じた不整合の調整を図った。政策方針を転換し、なぜ通知を発出したのかはわからないが、理由の一つとして、政権交代等の影響の可能性が考えられることを指摘した。第 3 に、国と地方の裁量基準の対比により、急迫保護の適用条件、居宅保護優先原則、たらい回しの防止の各論点で質的变化を確認することができ、変化は利用者の権利を守る方向で影響を与えていた。

**(5) 都道府県と指定都市の比較【研究発表②に該当】**

生活保護法の改正に伴い、都道府県等に対して管内実施機関への助言その他の援助の規定が追加されたことを受け、小川政亮の『社会保障の権利』論に依拠し、実体的保護請求権及び手続的権利の保障という評価軸をもとに、都道府県等が作成した地方マニュアルから研究対象を選定し、個別のマニュアルの内容を詳細に検討することを通し、生活保護制度の運営管理における示唆を得ることを目的とした。

先行研究を踏まえ、実体的保護請求権を保障する事例として熊本市の『熊本市生活保護マニュアル』を、手続的権利を保障する事例として熊本県の『生活保護ケースワーカー必携』を選定し、公文書情報公開請求で入手した資料の分析及び策定団体へのインタビュー調査を実施した。

調査の結果、地方マニュアルは、利用者の権利保障という視角から生活保護制度の運営管理を考える際に、有効なものであることを明らかにした。

**【主要参考文献】**

- 阿部和光 (2001) 「公的扶助における権利と法の構造」『住居保障法・公的扶助法』法律文化社, 107-159。  
 秋元美世 (2007) 『福祉政策と権利保障社会福祉学と法律学の接点』法律文化社。  
 尾藤廣喜 (2018) 「報告趣旨の説明：現代生活保護の法的検討／障害者の所得保障 (第 71 回大会 シンポジウム 現代の生活保護の法的検討)」『社会保障法』33, 5-12。  
 菊池馨実 (2001) 『社会保障の法理念』有斐閣。  
 河野正輝 (1991) 『社会福祉の権利構造』有斐閣。  
 小山進次郎 (1950) 『生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会  
 熊本県健康福祉部長寿社会局社会福祉課 (2013) 『生活保護ケースワーカー必携』。  
 熊本市健康福祉部保護管理援護課 (2017) 『熊本市生活保護マニュアル』。  
 小川政亮 (1964) 『権利としての社会保障』勁草書房。  
 真田是編 (1979) 『戦後日本社会福祉論争』法律文化社。

**研究発表** (研究によって得られた研究成果を発表した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。なお、成果発表を確認できる資料を合わせて提出してください。)

- 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「生活保護制度における裁量基準の不整合とその調整：国・地方の緊急雇用対策関連通知の比較検討」『コミュニティ福祉学研究科』(16), pp. 2-14, 2018年3月。

②大山典宏「生活保護制度の運営管理における基準の明確化と手続的権利の保障：熊本県及び熊本市の業務マニュアルからの考察」(未発表。雑誌『社会福祉評論』に投稿。投稿論文は受理され、現在、査読を受けている。)

③大山典宏「地方公共団体の行政裁量と利用者の法的権利：生活保護制度における地方マニュアルからの考察」(未発表。雑誌『社会福祉学』に投稿。投稿論文は受理され、現在、査読を受けている。)

④日本社会福祉学会第66回秋季大会, 2018年9月9日, 自由論題にて口頭発表。論題「公的扶助ソーシャルワークの射程：「政策・技術・権利」から最低生活保障をとらえなおす」(於：金城学院大学)