

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

2019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 (2020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	■ 博士後期課程 3年 17WD005E	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裁量基準の多様性とその統制に関する研究		
研究組織 (研究代表者 ・共同研究者) ※2020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3年		大山 典宏
研究期間	2019 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。都道府県・指定都市が策定した生活保護の決定実施に関する運用マニュアル(以下、「地方マニュアル」という)を対象として、理論・実証の両面から検討を行った。

今年度の研究では、①日本及びアメリカの理論状況の再検討、②地方マニュアルの全国状況、③地方マニュアルの比較検討のという視角から地方マニュアルに接近を試みた。その結果、従来研究の対象とされておらず、ブラックボックスとなっていた地方マニュアルの実態と利用者の法的権利に与える影響の一端を明らかにした。

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。)

[公的扶助] [生活保護制度] [裁量基準]

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。一見無秩序にみ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は有効な手法である。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 研究成果

(1) 論文「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」(研究発表①に該当)

本稿の目的は、全国一律とされている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すことにある。研究手法としては、都道府県及び指定都市に同制度の運用マニュアルにつき公文書情報請求を行い、関連資料を入手した。

研究成果の概要 つづき

次に、①国内概況の把握、②基準策定の地域差、③利用者の法的権利への影響の 3 つの視点から調査を行った。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。

基準策定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。保護の実施要領と異なる、または実施要領にないルール为例として無料低額宿泊所の取り扱いを示し、住宅扶助の不支給等で利用者の法的権利に影響を与える事例を確認した。

調査結果から、都道府県及び指定都市における基準の差異が認められ、メゾレベルの研究の必要性を明らかにした。本稿は投稿論文としてとりまとめ、雑誌『社会福祉学』に投稿した。複数回の修正を経て受理され、60 巻 3 号 (2019 年 11 月号) に掲載となった。

(3) 論文「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」(研究発表②に該当)

本稿は、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点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。

本稿は投稿論文としてとりまとめ、雑誌『社会福祉評論』に投稿した。複数回の修正を経て受理され、20 号 (2019 年号) に掲載となった。

(4) 論文「生活保護制度における裁量基準の概念とその法的性質：国・地方公共団体の策定主体の相違に着目して」(研究発表③に該当)

生活保護研究では、多くの問題を内包する地方公共団体レベルの裁量について、その概念や法的性質を十分整理することなく、個別事象に着目した検討が先行している。そこで本稿では、明文化された地方公共団体の裁量基準に着目し、その法的性質を整理することで諸々の議論の前提となる基盤を提供する。制度の現状と課題、概念と法的性質を整理したうえで、特に国と地方公共団体という策定者の違いに着目しながら裁量基準の法的性質を検討した。その結果、地方公共団体の裁量基準は、法的性質としては国と同じ機能を有する一方で、法的拘束力、影響を及ぼす範囲、公表・策定義務の 3 点で相違点が認められ利用者への影響力に対してチェック機能が十分に働いていないことを示した。

本稿は紀要論文として取りまとめ、雑誌『福祉コミュニティ学研究』に投稿した。発刊は、2020 年 3 月頃を予定している。

【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。

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 「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」『社会福祉学』60巻3号, 2019年, 印刷中。

③ 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」『社会福祉評論』20号, 2019年, p. 33-44。

③ 大山典宏 「生活保護制度における裁量基準の概念とその法的性質：国・地方公共団体の策定主体の相違に着目して」『コミュニティ福祉学研究』18号, 2020年, 印刷中。