

立教大学学術推進特別重点資金(立教SFR)

大学院学生研究

2021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 (2022年3月現在のものを記入)	在籍課程・学年	氏名	
	<input type="checkbox"/> 博士前期課程 年 <input checked="" type="checkbox"/> 博士後期課程 5年 17WD005E	大山 典宏	
指導教員	所属部局・職名	氏名	
	コミュニティ福祉学研究科教授	木下 武徳	
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) ※2022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5年	大山 典宏	
研究期間	2021 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し、その統制のあり方を考察することにある。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諸外国における権利と裁量に関する議論の到達状況の確認、②策定主体となる都道府県等の本庁職員の専門性の把握、③地方公共団体レベルで裁量基準を策定する目的や方法の把握、④都道府県・指定都市に対する公文書情報公開請求を通じた資料収集を行った。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

「権利と裁量」の問題は、社会福祉の実践過程において、利用者の権利保障をどう図るかという問題と関連づけられながら議論が進められてきた。社会福祉学のほか法律学・行政学・経済学・社会学など様々な分野からアプローチがなされており、そのなかでも、社会保障による最低限の生存権の強調、生存権の承認など、「権利」概念をいわば武器とする手法は、憲法学・社会保障法学・行政法学などを包摂する法律学に特徴的なものとなっている(菊池 2000: 19-27)。その先駆的業績として、小川正亮は、「私たちは誰しも『人間たるに値する生活を営む権利』をもっている」とし、実体的給付請求権、手続的権利、自己貫徹の権利などを含む社会保障の権利内容の明確化を試みた(小川 1964: 122-6)。こうした権利論は、生存権に依拠して社会保障の低さと狭さを攻撃する権利主義的理論として展開されてきた。しかし、格差や貧困の問題がクローズアップされるなかで、「権利」概念をとらえなおし、社会福祉実践の実際に落とし込んでいくための理論の構築やその具体的手法の確立は、十分に行われているとは言い難い。

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で裁判が提起されている。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り、この行政裁量をコントロールすることによって権利性を強化する方法(河野 1991: 67)につき、より一層の議論が求められている。

2 本研究の目的

本研究の目的は、「権利と裁量」の問題に対する日本及び諸外国における各理論の再検討を踏まえ、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について、地方公共団体における裁量基準の多様性を明らかにするとともに、その統制のあり方を考察することにある。ここでいう裁量基準とは、行政機関の裁量の行使が恣意にわたることを防止するために、大量的にまたは反復して行われるような行為について、あらかじめ定めておく、行政機関が拠るべき実体的・手続的基準を意味する。

分析の対象とする地方マニュアルは、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保護決定に影響を与えている。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、その逆もある。一見無秩序にみえる地方マニュアルを、経済給付における社会福祉の専門性の視点からとらえなおし、生活保護制度を利用者の法的権利に即したものにしていくための新たな理論を提示することを目指した。

3 研究方法

本研究では地方公共団体が策定した裁量基準(地方マニュアル)に注目して分析枠組みを設定した。具体的には、①諸外国における権利と裁量に関する議論の到達状況の確認、②策定主体となる都道府県等の本庁職員の専門性の把握、③地方公共団体レベルで裁量基準を策定する目的や方法の把握、④都道府県・指定都市に対する公文書情報公開請求を通じた資料収集を行った。

具体的な研究手法としては、文献を通じた先行研究の検討に加え、地方公共団体に対する公文書情報公開請求等を実施した。調査・研究活動は、立教大学コミュニティ福祉学部・研究科倫理指針等の研究ガイドラインに則って行った。

研究成果の概要 (つづき)

4 研究成果

- (1) 論文「生活保護制度における行政裁量に関する一考察：法学的裁量論、行政学的裁量論から社会福祉学的裁量論へ」

社会福祉行政における「権利と裁量」の議論を法学的裁量論と行政学的裁量論の二つに整理してそれぞれの到達点を確認し、それがわが国の生活保護制度を考えるうえでどのような示唆を与えうるのかを検討した。その上で、専門職倫理による裁量の統制、セーフティネットの共通項の探求、自律的・他律的コントロールの双方への注目という特性を踏まえ、社会福祉学的裁量論を確立していく必要性を明らかにした。本論文は雑誌『貧困研究』に投稿し、現在査読中である。

- (2) 論文「生活保護制度における都道府県・指定都市本庁職員の専門性」

都道府県等で生活保護制度における法令審査・指導監査等の本庁業務を行う職員に注目し、質問紙調査を実施した。調査の結果、本庁職員は、現業経験や専門資格の有無は一定程度考慮されているものの、高度な専門性を有している訳ではなく、生活保護業務支援事業の実施に際しても困難を感じているとの回答が複数みられた。調査結果は、本庁職員が実施機関の職員と同様にその専門性に曖昧な部分を残していたことを示唆している。本論文は雑誌『高千穂論叢』に投稿し、掲載された。

- (3) 論文「生活保護制度における都道府県・指定都市の裁量基準策定の実際：裁量基準をまとめた『問答集』に着目して」

地方公共団体における裁量基準の策定目的や活用の状況等に注目し、都道府県等に質問紙調査を実施した。運用マニュアルでは問答集が最も重視されており、その策定目的は統一した判断基準を示すことにある。このことから、都道府県等が裁量基準の策定を通じて現場裁量を統制していることが示唆された。この結果、都道府県等というミドル・レベルの行政組織が「もう一つの現場裁量」を行っていることの一端を明らかにした。本論文は雑誌『高千穂論叢』に投稿し、掲載された。

- (4) 論文「生活保護制度における地方公共団体の裁量基準に関する研究」

「権利と裁量」をめぐる諸外国及び日本の理論展開から得られる社会福祉行政への示唆をもとに、全国画一的に事務処理がされているといわれる日本の生活保護制度について、実際には地方公共団体レベルで多様な裁量基準が存在することを検証し、利用者の法的権利への影響につき現状と課題を整理した。研究を通じて地方公共団体における裁量基準の調査・研究が、「権利と裁量」を考えるうえで一つの有効なアプローチとなりうることを明らかにした。本論文はコミュニティ福祉学研究科博士学位論文として審査を受け、合格の判定を得た。

- (5) 都道府県・指定都市が策定した地方マニュアルの収集

すべての都道府県・指定都市に対して地方マニュアルの公文書情報公開請求を行い、策定の有無の確認と策定している場合は関連資料の情報公開を求めた。年度内にすべての都道府県・指定都市から決定を受け、必要な資料を入手した。

【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, pp. 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。
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研究成果報告書提出フォームより提出してください(紙媒体等、研究成果報告書提出フォームから提出できない場合は、別途リサーチ・イニシアティブセンターへ提出してください)。

- 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)

※修士論文・博士論文は含みません。

- ①大山典宏「生活保護制度における都道府県・指定都市本庁職員の専門性」『高千穂論叢』56 巻 1 号, pp. 119-141。
- ①大山典宏「生活保護制度における都道府県・指定都市の裁量基準策定の実際：裁量基準をまとめた『問答集』に着目して」『高千穂論叢』56 巻 2 号, pp. 47-67。
- ①大山典宏「生活保護制度における行政裁量に関する一考察：法学的裁量論、行政学的裁量論から社会福祉学的裁量論へ」『貧困研究』, 2022 年 1 月投稿, 査読中。