

生活保護制度における都道府県等の運用マニュアルの策定 ～裁量基準をまとめた『生活保護問答集』に着目して～

大山 典宏 (社会福学会会員番号 009369)

高千穂大学人間科学部／立教大学コミュニティ福祉学研究科博士後期課程

17wd005e@rikkyo.ac.jp

キーワード 生活保護, 行政裁量, 裁量統制, 実施要領, 社会福祉行政

2020/9/12-10/11

I. 研究の目的・視点

- 本稿は、地方公共団体が策定した生活保護制度に関する運用マニュアル（以下、「地方マニュアル」）について、都道府県及び指定都市（以下、「都道府県等」という）に質問紙調査を実施し、策定過程や活用の状況等の実態を明らかにするものである。
- 戦後の生活保護行政は、実施機関の専門職によって制度の運用がなされているが、そこでは「適正化」に代表される多様な裁量行政が、法の理念とかけ離れて日常的に実施されてきたと言われている（谷沢2006：105）。
- 生活保護の決定実施については、一般に全国画一的に事務処理がなされているように考えられているのに対し、実際には、裁量取扱いのよるべき基準として、自治体の通知、通達、要綱、実施機関の単位で作成されている要綱、指針などが多数存在する（大橋1989：291）。
- 保護の実施要領や別冊問答集、各種の通知によって示されたこれらの基準を「裁量基準」という。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、あらかじめ決めておく、行政機関が拠るべき実体的・手続的基準を意味する（芝池2006：86）。
- 地方マニュアルは、裁量基準をまとめたもの。特に、『生活保護問答集』は、FAQとして多数の独自基準がみられる。

- 地方マニュアルの先行研究には、全国状況を把握したもの（大山2019c）, 地方公共団体が示した裁量基準が利用者の権利を阻害しかねない危険性を指摘したもの（吉永2014；中村2017）, 法の積極的側面に着目したもの（大山2019b）, 国の裁量基準への影響を指摘するもの（大山2019a） などがある.
- 地方マニュアル自体は、利用者の権利を阻害しかねない側面もあれば、逆に、利用者の権利を守るという生活保護法の理念に沿った手引きとなっている側面もある.
- 先行研究を読み解いていくとき、当然生じるのは、「なぜ都道府県等は地方マニュアルを策定し、裁量基準を示すのか」「どのような手順で地方マニュアルはつくられているのか」「地方マニュアルを入手することはできるのか」といった疑問である.
- そこで、本稿では、先行研究で空白地となっている地方マニュアルの策定等に関わる部分に着目して調査を行うこととした。なかでも、豊富な裁量基準がまとめられた『生活保護問答集』（以下、「問答集」という）に焦点化して調査を行っている。問答集は、その名のとおり個々の事例に即したFAQをまとめたものであり、国が発行する『生活保護別冊問答集』に似た体裁を取っていることが多い。本稿で問答集に焦点化する理由は、個々の問答が独自性・個別性を持つことに加え、問答の検討を通じて国・都道府県等の間の比較検討が容易であること、先行研究でも重視されていたことによる（大山2019c：17-8）。

Ⅱ. 本稿における調査方法

1.調査の目的

- 都道府県等への調査にあたっての名称は、「生活保護制度における実施機関への都道府県等の支援に関するアンケート調査」とし、その目的は、「巡回指導や研修の実施、制度の利用者に対する必要な支援や適正な保護の実施など、全国の都道府県及び指定都市が管内の実施機関に対してどのような支援を行っているのかを把握することで、都道府県・指定都市にとって参考となる知見を得る」とした。
- 本調査は、本稿が調査対象とした「生活保護制度における都道府県等の運用マニュアルの策定」に加え、都道府県等による実施機関の支援状況を確認するための設問が含まれていた。このため、調査名及び目的は、一見すると本稿の調査目的にはそぐわないものとなっている。ただし、運用マニュアルの策定目的も、実施機関の運用改善に向けた支援であることは間違いない。このため、調査全体を包括するものとして、このような調査名及び目的を採用したものである。

2.調査の方法

- 平成30年11月に質問紙の郵送により実施した。調査対象としたのは、全国の都道府県48か所と指定都市20か所の合計68か所である。アンケート調査は記名式とした。調査結果は学術論文としてまとめる予定であるが、個別回答結果で自治体名を公表することはないことを明記した。

3.調査項目

- 調査では、まず全体状況を把握するため、①策定している地方マニュアルと、そのうち重視するものを聞いた。そのうえで、裁量基準をまとめた『生活保護問答集』に設問を絞り、策定している場合と、未策定の場合に分けて回答を求めた。
- 策定している場合には、②策定目的、③策定方法、④策定時の課題、⑤参考資料、⑥裁判・裁決の反映、⑦法的性質、⑧公開の有無、⑨配布先を聞いた。未策定の場合には、⑩未策定理由を聞いた。
- なお、『生活保護問答集』に焦点化したのは、独自性、個別性に加え、個々の問答の検討を通じて他との比較検討が容易であり、先行研究でも重視されていたことによる（大山2019c：17-8）。

4.倫理的配慮

- 都道府県等等への質問紙調査においては、所属長宛依頼文書、調査要領にて、本調査の目的及び公表の仕方等、収集した情報の利用目的について事前に説明した。回答者に対して個人的な情報に関する質問は設定せず、公的機関の担当部署の代表としての意見を求めた。また、収集したデータについては、回答内容を確認後、都道府県名を特定できないよう、集権段階では削除して匿名化し、すべてデータをIDで扱い漏洩等による不利益が生じないように厳重にデータを保管した。これらに加え、文献の引用及び調査方法等について、日本社会福祉学会研究倫理規定及び研究倫理規定にもとづく研究ガイドラインに則って行った。

Ⅲ. 調査結果

1. 調査の回収率と結果概要

- 回収率は、回収率は、都道府県27.1%（13）、指定都市45.0%（9）、合計32.3%(22)となっている。内部資料の存在の有無を問うセンシティブな調査項目が入っていること、個人による任意の調査であることから、回収率が低くなったものと考えられる。

○ 結果の概要

調査内容	調査結果の概要
①策定状況	最も重視されている運用マニュアルは、行政実例をまとめた『生活保護問答集』である。
②策定目的	策定目的で最も多く選択され、かつ重視されている目的は、「日常業務における疑問の解消」「統一した判断基準（目安）を示すこと」の2点である。
③策定方法（検討会の開催の有無と参画者）	検討会の開催は、「わからない」が最も多く、開催の有無は拮抗していた。開催時の参加者は、本庁職員のほか、査察指導員など行政内部の職員に限定されている。
④策定時の課題	個別事情への対応が求められる生活保護制度において統一の見解を示すことの困難さ、基準策定によって安易な画一的対応に流れる危険性、時代背景の変化によって問答集の対応範囲が広がっているなどの意見が見られた。

調査内容	調査結果の概要
⑤参考資料	厚生労働省が発刊する公的資料だけでなく、『生活保護関係係長会議資料』や雑誌『生活と福祉』など非公式資料も活用されていた。また、制度立案者である小山進次郎の『生活保護法の解釈と運用』も参照されていた。また、他都道府県等の運用マニュアルの参照は「わからない」が最も多いが、東京都『生活保護運用事例集』などを参照するところもあった。
⑥裁判・裁決の反映	一部の都道府県等では、厚生労働省の再審査請求の裁決の結果などを反映させていた。
⑦法的性質	条例・規則等の法令で規定している都道府県等はなく、通知・事務連絡として発出するか、参考資料として送付していた。これにより、運用マニュアルは法的根拠がない裁量基準であることがわかった。
⑧公開の有無	職員向けの内部資料であることを理由に、すべての都道府県等で非公開としていた。（ただし、先行研究では、情報公開請求を通じて、ほぼすべての情報が開示されている。大山(2019c)）。
⑨配布先	大半は管内実施機関のみの配布となっており、一部、他都道府県等に参考送付している例があった。
⑩未策定理由	策定していない理由のうち最も多いのは、「厚労省の通知等で十分なため」であった。

IV. 考察

調査内容	調査結果の概要
①策定目的と方法	<p>策定目的における「統一した判断基準（目安）を示すこと」の重視は、地方マニュアルが単に制度の理解や日常業務における疑問の解消といったマニュアル本来の役割を果たすだけでなく、国とは別に策定された独自の裁量基準を示すことで都道府県等が現場裁量を統制している。</p> <p>策定時に検討会が設置されることはあるが、参加するのは実施機関の職員のみであり、学識経験者や医療や介護などの関係機関の職員、当事者などの意見が反映される場にはなっておらず、行政の都合が優先され、当事者の目線に立った基準の策定が行われないおそれがある。</p>
②活用資料	<p>厚生労働省作成資料の重視、厚生労働省指針や厚生官僚による書籍の活用、地方マニュアルの相互参照などの特徴が認められた。</p>
③権利保障	<p>実体としては行政訴訟の判決や審査請求の裁決が反映されている例は、ごくわずかにとどまった。条例や規則などの法的根拠ではなく、ガイドライン（裁量基準）としての性質に限られる。</p>
④基準の公開	<p>配布先も生活保護部門に限定されており、市民はもちろん、医療・介護といった関連の専門職種でもアクセスすることは困難となっており、保護決定における基準の曖昧さを増長している。</p>
⑤統一基準策定の困難性	<p>自由記述から、①個別事情への対応が求められる生活保護制度において統一の見解を示すことの困難性、②基準策定によって安易な画一的対応に流れる危険性、③多様化する社会のなかで、問答集が対処すべき範囲が広がっているの3点の困難性が認められた。</p>

V. 結論

- 調査結果は都道府県等の旧態依然とした体制を浮かび上がらせる。すなわち、限られた行政内部の職員で基準を検討し、内部資料として外部への配布や公表はせず、経緯を示した記録を残していないところもある。行政が市民社会から信託を得るためには、策定過程も含めて基準を公表し、第三者の検証を可能な仕組みを検討すべきである。
- 本研究では、国でも実施機関でもなく、都道府県等というミドル・レベルの行政組織が一人のアクターとして「もう一つの現場裁量」を行使していることの一端を明らかにした。
- 利用者の権利を侵害する現場裁量の逸脱や濫用を防ぐためには、個々の事情に即した裁量基準を丁寧に示すことを通じて「保護の実施要領の空白」（柴田，2016：p.46）を埋めていく作業が一つの解決策となりうる。しかし、現状の策定過程には上述したような課題も認められる。これを丁寧に解きほぐし、実践から得られる知識の体系化を図り、都道府県等の体制整備に向けた取組を進めていくことが今後の課題となろう。

VI. 謝辞

多忙な業務のなか、調査にご協力を賜りました都道府県及び指定都市の生活保護担当課の皆様にご心より感謝申し上げます。本研究は、立教大学学術推進特別重点資金（立教SFR）の助成を受けたものです。

主要参考文献

- 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』13：161-172。
- 大橋洋一（1989）『行政規則の法理と実態』有斐閣。
- 大山典宏（2019a）「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」『立教大学コミュニティ福祉学研究科紀要』17：3-14。
- 大山典宏（2019b）「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』20：33-44。
- 大山典宏（2019c）「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(3)：14-27。
- 芝池義一（2006）『行政法総論講義 [第4版補訂版]』有斐閣。
- 谷沢弘毅(2006)「方面委員から民生委員へ：生活保護政策における歴史の分断と継続」『札幌学院商経論集』23(1)：47-124。
- 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』1624：26-52。