

氏 名	大山 典宏
学 位 の 種 類	博士（コミュニティ福祉学）
報 告 番 号	甲第 592 号
学 位 授 与 年 月 日	2022 年 3 月 31 日
学 位 授 与 の 要 件	学位規則(昭和 28 年 4 月 1 日文部省令第 9 号) 第 4 条第 1 項該当
学 位 論 文 題 目	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
審 査 委 員	(主査) 木下 武徳（立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科 教授） 湯澤 直美（立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科 教授） 原田 晃樹（立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科 教授） 吉永 純（花園大学社会福祉学部教授）

I. 論文の内容の要旨

(1) 論文の構成

序章

- 第1節 問題提起：生活保護制度の全国画一性への疑問
- 第2節 先行研究の検討
- 第3節 研究目的
- 第4節 分析枠組み
- 第5節 研究課題
- 第6節 研究方法
- 第7節 論文構成

第1章 生活保護制度における裁量基準の概念とその法的性質

- 第1節 地方公共団体レベルの裁量基準への着目
- 第2節 生活保護制度における裁量基準
- 第3節 裁量基準の概念と法的性質
- 第4節 国と地方公共団体の裁量基準の対比
- 第5節 ブラックボックスとなっている地方公共団体の裁量基準

第2章 行政裁量の源とその統制

- 第1節 権利と裁量を巡る研究の展開
- 第2節 法学的裁量論
- 第3節 行政学的裁量論
- 第4節 わが国の生活保護行政における示唆
- 第5節 裁量基準の策定経緯と比較検討の必要性

第3章 経済給付における社会福祉の専門性

- 第1節 問題意識
- 第2節 生活保護制度における行政裁量
- 第3節 社会福祉における専門性の理論
- 第4節 専門性論争の現代的展
- 第5節 まとめ

第4章 地方公共団体の行政裁量と利用者の法的権利

- 第1節 地方マニュアルが利用者の法的権利に与える影響
- 第2節 調査方法
- 第3節 調査結果
- 第4節 地方公共団体による保護決定の格差

第5章 都道府県・指定都市の裁量基準策定の実際

- 第1節 都道府県・指定都市における裁量基準策定の実際
- 第2節 調査方法
- 第3節 調査結果
- 第4節 裁量基準策定の現状と課題
- 第5節 結論

第6章 都道府県・指定都市本庁職員の専門性

- 第1節 都道府県・指定都市の本庁職員への注目
- 第2節 社会福祉行政における専門性とは何か
- 第3節 調査方法
- 第4節 調査結果
- 第5節 都道府県・指定都市の本庁人員体制
- 第6節 本庁職員の曖昧性と相反性

第7章 基準の明確化と手続的権利の保障

- 第1節 権利保障の視点からみる地方マニュアルの役割
- 第2節 研究方法
- 第3節 研究結果
- 第4節 「権利としての社会保障」論の具現化
- 第5節 裁量基準の積極側面への注目

第8章 国・地方の裁量基準の不整合とその調整

- 第1節 地方公共団体の裁量基準が国に影響を与える可能性
- 第2節 研究方法
- 第3節 研究結果
- 第4節 裁量基準が利用者の法的権利に与える影響
- 第5節 多様性がもたらす利用者の法的権利の保障

終章 セーフティネットと柔軟な基準策定の相克

- 第1節 本研究の全体総括
- 第2節 最後のセーフティネットの脆弱性
- 第3節 実践レベルでの柔軟な基準策定
- 第4節 社会福祉学から行政裁量論へのアプローチ
- 第5節 本研究の限界と今後の課題

謝 辞

図表目次

引用・参考文献

初出論文一覧

参考資料

（２）論文の内容要旨

本研究の目的は、「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するとともに、それらの裁量基準が利用者の法的権利にどのような影響を与えうるのか、現状と課題を整理するものである。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。

研究目的の達成のため、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裁量基準そのものに着目し、全国状況の把握や個別の裁量基準の検討、②策定過程に着目し、目的・手続き・活用状況等を把握、③策定者に着目し、都道府県等の本庁職員の専門性や実施機関職員の関与を把握、④国の裁量基準との関係に着目し、相互作用の有無を確認した。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、質問紙調査、事例研究を採用し、多面的に実態を描き出すことを試みた。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。

本研究は、理論研究と実証研究の２部から構成される。第１章から第３章では、「権利と裁量」の問題に対する諸外国及び日本における議論の到達点を確認した。第４章から第８章では、地方公共団体における多様な裁量基準の存在を示し、利用者の法的権利という視点から見たときにその存在がいかなる影響を与えうるのかを検証した。

第１章 生活保護制度における裁量基準の概念とその法的性質

第１章では、生活保護制度における裁量基準の概念とその法的性質について、国・地方公共団体の策定主体の相違に着目して検討を試みた。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、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した。まず、生活保護制度における裁量基準の現状と課題、概念を整理したうえで、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ることを示した。

第2章 行政裁量の源とその統制

第2章では、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。法学的裁量論は、アメリカ福祉権運動の理論的支柱となったライクの新しい財産権論に端を発し、権利と裁量の調和をいかに図るかという問題意識から研究が進展していった。行政学的裁量論では、特にミクロな場面における裁量の重要性を指摘したリップスキーのストリート・レベルの官僚制論に着目して検討を進めた。議論の整理を通じて多様な行政裁量の統制方法が提示されたものの、どの方法も限界が認められた。これらの議論を踏まえ、コロナ禍で東京都が実施した緊急支援事業を考察し、国と地方公共団体の裁量基準の策定過程の把握、メゾレベルの政策実施過程の検証の必要性を示した。

第3章 経済給付における社会福祉の専門性

第3章では、生活保護制度の成立期から1960年代にかけて行われた「仲村・岸論争」等の生活保護制度に関する諸論争を、経済給付における社会福祉の専門性という視角から捉えなおした。「被保護者の権利保障という点から適切な経済給付を行い、その実践を抽象化することであるべき基準を模索する」「抽象的な法理念に照らして、個別の実践における適切な経済給付のあり方を考える」という相互作用的な関係性を構築していくことが、仲村が提唱し、岸も部分的ではあれ賛意を示した「最低生活保障のためのケースワーク論」といえる。また、社会福祉の専門性はケースワーカーに代表される現業職員に特有のものではない。国、都道府県・指定都市、実施機関とケースワーカーという多様なアクターがある種階層的に存在するのが生活保護制度の特質であり、専門性はケースワーカーに独占されるものではなく、マクロ・メゾ・ミクロの各階層に応じて論じられ、また定義づけが試みられなければならない。そして、階層化された組織体系は、生活保護制度に限定されるものではなく、社会福祉行政における固有の専門性を問う際に不可欠な視角であると結論づけた。

第4章 地方公共団体の行政裁量と利用者の法的権利

第4章では、地方公共団体の行政裁量と利用者の法的権利の関係につき、生活保護制度における地方マニュアルからの考察を試みた。本章の目的は、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明らかにすることにあつた。研究手法としては、都道府県等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。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、都道府県等 68 団体のうち 62 団体（91.2%）で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。

第 5 章 都道府県・指定都市の裁量基準策定の実際

第 5 章では、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のうち裁量基準をまとめた『生活保護問答集』を中心に策定過程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、その実態把握を試みた。調査の結果、地方マニュアルのなかで問答集が最も重視されていることがわかった。問答集の策定目的は、統一した判断基準（目安）を示すことにあり、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。策定にあたって検討会を設置しているところがあったが、参加者は生活保護業務に従事するメンバーに限定されていた。マニュアルは内部資料として非公開とされ、配布先もほぼ管内の実施機関に限定されていた。このことにより、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「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。

第 6 章 都道府県・指定都市本庁職員の専門性

第 6 章では、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、都道府県等に質問紙調査を実施し、その専門性や実施機関へ支援の実態把握を試みた。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、実施機関と比較して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。広域的な立場から、生活保護関係職員に対する巡回指導や人材育成等の取組を行い、実施水準および質の向上を図るという高度な政策目的に対して、その専門性の担保は十分とはいえず、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。

第 7 章 基準の明確化と手続的権利の保障

第 7 章では、小川政亮の『社会保障の権利』論に依拠し、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の視点から有効と思われる事例の検討を行った。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、情報公開で入手した資料の分析及び策定団体への聞き取りを行った。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、有効なものとなりうることを示した。

第 8 章 国・地方の裁量基準の不整合とその調整

第 8 章では、生活保護制度における裁量基準の不整合とその調整過程を明らかにするために、国・地方の緊急雇用対策関連通知の比較検討を行った。具体的には、2009 年に厚生労働省が都道府県、指定都市、中核市あてに発出し、生活保護制度の積極活用への転機になったとされる 3 つの通知と、それに前後して都道府県が発出した通知に注目し、国と地方公共団体における裁量基準の不整合とその調整過程を整理した。両者を比較したところ、従前の基準を維持しようとする国と、リーマン・ショックに伴う職と住まいを失った離職者等の増加という個別事情に対応しようとする地方公共団体との間で、裁量基準の不整合が生じていた。これに対し、国は、地方公共団体と同水準の新たな基準を示すことで調整を行っていた。

終章 セーフティネットと柔軟な基準策定の相克

終章では、本研究の全体総括を行った。本研究は、「権利と裁量」や経済給付における社会福祉の専門性といった理論的蓄積を踏まえ、生活保護制度における地方公共団体の裁量基準に注目して、その実態を多面的に描こうと試みた。とりわけ、都道府県及び指定都市に対して公文書情報公開請求を行い、膨大な地方マニュアルの発掘を行ったことは、社会福祉学の発展に一定の貢献をしたものと考えられる。地方公共団体レベルの裁量基準は、生活保護制度という最後のセーフティネットに内包された脆弱性と、実践レベルでの柔軟な基準策定という二つの側面から評価される必要がある。また、法学とも行政学とも異なる社会福祉学における裁量論の特質を、専門職倫理とセーフティネットの共通項というキーワードを用いて説明した。最後に、本研究の限界として都道府県・指定都市の比較検証等の議論が不十分であったことを踏まえ、今後の研究活動で更に検討を進めていくこととした。

Ⅱ．論文審査の結果の要旨

(1) 論文の特徴

本論文の大きな特徴としては、以下の4点が挙げられる。

1. 生活保護制度の地方公共団体レベルの裁量研究

第一の特徴は、生活保護制度における地方公共団体レベルの裁量研究である（本論文の表記に合わせて、「地方自治体」をここでは「地方公共団体」と表記する）。生活保護制度の裁量の問題は、行政学でも「ストリートレベル官僚」の問題として広く知られてきている。しかし、この生活保護制度の裁量の問題について取り上げた研究は思いの外少ない。その理由は、裁量行為が記録として残りにくいこと、プライバシーの問題になりやすいこと、また、恣意的に運用されていると思われるため行政の積極的な協力を得ることが難しいことが考えられる。

本論文はこの裁量研究において、地方公共団体が作成したマニュアル（以下、地方マニュアル）を対象にして、地方公共団体レベルの組織的な裁量の行使を明らかにした。地方マニュアルは地方公共団体の生活保護制度の運用における裁量を明文化したものであると捉え、これを対象とすることで裁量研究の新しい領域を開拓したといえる。生活保護制度の裁量研究ではケースワーカーによる利用者への個別対応のまさにその場で行われていることが想定されていた。しかし、本論文は地方公共団体の運用レベルの問題として捉え、これを明文化された文書を基に明らかにすることができた。

2. 地方マニュアルの研究

第二の特徴は地方マニュアルの研究である。生活保護制度は国の施策であり、大量の通知や文書を通して国による全国で統一的、画一的に運用がなされている制度であることが前提にされてきた。しかし、本論文によれば、国の通知や文書ではカバーしきれないことなどがあり、多くの地方公共団体で独自の生活保護制度のマニュアルが作成されていることがわかった。これにより、生活保護制度が全国で統一的、画一的に行われているものではなく、それぞれの地方公共団体で生活保護制度の運用が異なる部分が多々あることが、明文化された資料を基に明らかになったのである。

これまでこの地方マニュアルを対象にした研究は極めて少なく、重視されてこなかった。だが、本論文により、地方公共団体における生活保護制度の運用実態を解明、研究していくための手法の一つとして、この地方マニュアルの分析が重要であることが明らかになった。

3. 情報公開請求を活用した研究

第三の特徴は、情報公開請求を活用した研究である。地方公共団体における生活保護制度に関わる文書は通常公開されておらず、一般市民が見ることができるものになっていない。本論文で扱う生活保護制度の地方マニュアルもその存在自体もほとんど知られることがなかったものである。本研究では、あるのかないのかさえわからないマニュアルであったが、この情報公開請求により、その存在を明らかにし、かつ入手することができた。

生活保護制度、また、社会福祉制度に関わる実証研究においては、こうした非公開の内部資料が政策やその実施に大きな影響を与えている可能性が高く、こうした分野での研究において、情報公開請求を活用する意義が極めて高いことが示されている。

4. 都道府県、政令市の生活保護制度の本庁機能の研究

第四に、生活保護制度の本庁機能を対象にした生活保護制度研究である。生活保護制度の研究といえば、管轄している厚生労働省と、第一線を担う福祉事務所とケースワーカーに焦点が当てられることがほとんどであり、厚生労働省と福祉事務所・ケースワーカーの間をとりもつ、都道府県や政令市の管理部署に焦点を当てた研究は皆無に等しい。本論文は地方マニュアルの作成や管理を行う本庁職員にも焦点を当て、その役割や専門性等について明らかにしている。この点も、他にみられない稀有な調査研究になっている。

(2) 論文の評価

以上の特徴を踏まえ、以下の5点で、本論文は生活保護制度研究、および社会福祉研究において非常にオリジナリティの高い調査研究を行い、その知見は社会福祉学の研究に大きな貢献をしており、さらに今後の研究の発展につながるものとして期待され、博士の学位にふさわしいものであると評価する。

1. 生活保護制度に関わる裁量問題について、これまでの日本および海外の裁量論の議論を法学的裁量論と行政学的裁量論として整理・分析し、かつ生活保護制度のケースワーク研究自体も論点を整理して、生活保護制度の裁量の問題を検討を行っており、理論的な検討が十分に行われている。かつ、さらに利用者の権利や最低生活保障、ソーシャルワークの専門性を踏まえた「社会福祉学的裁量論」が提起されており、社会福祉学の視点からの裁量研究への新たな問題提起につながっている。

2. 非常に研究の困難な生活保護制度の裁量問題について、情報公開請求により入手した地方マニュアルを分析することにより、地方公共団体の裁量を可視化し、かつ、その膨大な内容について項目ごとに整理をして特徴を明らかにし、かつ、その運用実態についても事例検討を行い、実証分析として十分な論証が行われている。

3. 具体的なマニュアルの分析やインタビュー調査により、地方マニュアルの作成の主要な活用（第7章）、また、単に地方公共団体だけの問題ではなく、国の政策を分析するためにも地方マニュアルの検討が有効なこと（第8章）も明らかにしており、今後、マニュアルの研究が生活保護制度の実施の改善や国の政策形成にも貢献しうることを示した。

4. これまで社会福祉学ではほとんど生活保護制度の研究対象とみなされてこなかった都道府県・政令市の本庁機能について焦点を当てて分析し、明らかにした。この点についても、生活保護制度研究において新しい研究領域を開拓したとも言える。

5. 生活保護制度のみならず、社会福祉制度はその運用において個別対応が求められるので、こうしたマニュアルは公開されていないものも含めてかなりの分量があると考えられる。地方分権化の流れのなかで、社会福祉制度が地方公共団体によって大きな差があることはよく言われていることであるが、公になっているデータだけでは、その差の解明ができていない。そのため、こうした公になっていないデータも含めて調査が可能になる情報公開請求を活用した研究は今後より重要になってくると考えられる。その意味でも、社会福祉研究においてこの情報公開請求を活用した先駆的な研究として位置づけられると考える。