

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 —

Practice of Formulating Discretionary Standards for Prefectures and the Designated Cities in the Public Assistance Systems: Focusing on the “Question and Answer Collection” that Summarizes the Discretion Standards

大 山 典 宏

Norihiro Oyama

1 研究の目的・背景

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）。

保護台帳等から実施機関における現場裁量の影響を確認しようとした先行研究は豊富にある（小野 1986：329-72；福岡県立附属研究所 2008；藤原・湯澤 2010；桜井 2017：2-43）。しかし、生活困窮者や被保護世帯の個別対応、現場裁量を分析したこれらの研究の蓄積にも関わらず、「なぜこのような（法の理念とかけ離れた）事態が生じているかは、これらの研究だけではよく分からない」（岩永 2016：41）のが現状であり、裁量という見えない事象を研究テーマとして扱う困難性は依然として残されている。

そもそも生活保護政策に地方公共団体の裁量があるかどうかは、実のところよくわかっていない。保護率と地方公共団体の裁量とに相関があるかどうかは、国庫補助の国・地方負担の見直しの検討にあたって俎上に挙げられたことがある。この時、国は地方公共団体の実施体制の違いが保護率を規定するとし、国庫補助率の引き下げを主張した。しかし、国はこの主張を実証しきれず、原因を社会経済環境に求める地方側の意見が採用された（京極 2008）。保護率の地域差を実証しようとする先行研究の多くも、原因を社会経済環境と結論づけ、現場裁量との関係は実証されていない（曾原 1977；牛沢・鈴木 2004；玉田 2005；関根 2007；周・鈴木 2007；林 2010）。少数ながら指定都市における保護率の推移から、調査件数が多いほど保護率が低く、経験年数が少ないワーカーが多く配置されているほど保護率が高くなっており、地方公共団体は裁量を持ちながら生活保護政策を実施しているとの指摘もあるが、十分な立証がなされたとはいえない（関 2012：93-94）。

本研究では、こうした現状に対して、地方公共団体が策定する地方マニュアルとそこに掲載された多様な裁量基準に不可視性を克服するヒントを求めている。地方マニュアルとは、都道府県等が管内における保護の実施水準の統一性を確保するため、運営指針や運用事例集等を定め、あるいは独自に取扱通知を発出したものをいう（大山 2019c：15）。地方マニュアルを研究する意義は、裁量という不可視の存在が、検証可能な基準として明示されていることにある。言い換えれば、仮に現場裁量に基づいて法の理念とかけ離れた運用がなされているとして、「なぜ、このような事態が生じているのか」という原因究明ではなく、「法の理念に基づく運用をしていくために、何を変えていけばいいのか」という解決策を探求する際に、地方マニュアルの改訂という一つの道筋を示すことができることにある。ここではまず、地方マニュアルとそこに掲載された裁量基準につき、先行研究に依拠しながら背景を整理していこう。

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、裁量取扱いの抛るべき基準として、自治体の通知、通達、要綱、実施機関の単位で策定されている要綱、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（芝池 2006：86）。

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・策定義務の点で相違点が認められる。ただし、公表・策定義務がないことから、地方公共団体の裁量基準はその大半がブラックボックスとなっている（大山 2019c：15）。

ただし、近年の研究で、実情が徐々に明らかになってきている。公文書情報公開請求の手法を用いた悉皆調査では、都道府県及び指定都市 68 団体のうち 62 団体（91.2%）が地方マニュアルを策定していたことが明らかになっている。策定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、地方マニュアルに掲載された無料低額宿泊所の取り扱いも都道府県等により異なっていた（大山 2019c：22-4）。

同様に、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として、大阪市の就労指導を扱ったもの（吉永 2014）や、京都市の暴力団員対策事業を扱ったもの（中村 2017）がある。一方で、熊本市の地方マニュアルを検討し、「厚生労働省の裁量基準から逸脱することなく、生活困窮者の救済という法の積極的側面に着目した解釈をしている」と評価するものもある（大山 2019b：39）。

さらに、地方公共団体の裁量基準が、失業者の急増という事態に国とは異なる代替案を提示する役割を果たしたと指摘するものもある。リーマン・ショック対策として発出された緊急雇用対策通知は、当初、従前の基準を維持しようとする国と、離職者等の増加に対応しようとする一部の地方公共団体との間で、保護の適用基準に不整合が生じていた。その後、国は新たな通知を発出し、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、地方公共団体と整合する新たな基準を示すことで調整を図った（大山 2019a：13）。

このように、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」といった疑問であろう。

このうち、入手については、先行研究によって公文書情報公開請求の手続きを経れば、誰でも資料を取り寄せることができることが判明している¹⁾。しかし、原資料を確認するだけでは、策定に至る実態を把握することには限界がある。

このため、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、その名のとおりの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）。

本稿の構成は以下のとおりである。第1に、調査の目的及び方法について述べる。第2に、調査結果を述べる。第3に、調査結果の考察を行い、最後に本研究の政策的含意についてまとめる。

2 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」こととした。

本調査は、本稿が調査対象とした「生活保護制度における地方マニュアルの策定」に加え、都道府県等がどのように実施機関を支援しているか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、地方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

2018（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。これは、調査対象が都道府県及び指定都市であり、職員個人ではなく公的機関としての回答と判断したためである。

なお、留意点として、調査結果は学術論文としてまとめる予定であること、回答結果で地方公共団体の名称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、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判例・裁決の反映の有無、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。

策定目的と方法は、「なぜ」「どうして」都道府県等が問答集を策定しているのかを知る意味で重要である。策定に当たってどのような課題があるのかを把握することにも意味がある。また、どのような参考資料が策定に影響を与えているかを知ること、その性質を知る上で参考になるだろう。さらに、権利保障の視点から、訴訟・裁決の結果が反映されているか、基準の法的性質はいか

なるものか、同様に情報アクセスの視点から、基準の公開の有無やその理由を確認しておく必要があると考えた。最後に、未策定の場合の理由を把握し、策定済みの都道府県等との相違点をみていくこととした。

これらを踏まえ、考察では関連する項目を、①策定目的と方法、②参考資料の活用、③権利保障、④基準の公開、⑤統一基準の策定に集約して順に検討を進める。

（４）倫理的配慮

都道府県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、収集データは、回答内容を確認後、都道府県名を特定できないよう、集計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程及び研究倫理規程にもとづく研究ガイドラインに則って行った。

３ 調査結果

（１）調査の回収率と結果概要

回収率は、都道府県 27.1%（13 か所。以下、「13」と表記する）、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。

（２）地方マニュアルの策定状況

策定している地方マニュアルは表 1 のとおりである。回収率の関係で、公文書情報公開請求を用いて関係資料を収集した先行研究（大山 2019c）よりも数値が低くなっている。また、実施要領の数値が大きく異なるのは、本調査は行

政職員が回答しているのに対して、先行研究では研究者が分類を試みたためと考えられる（大山 2019c：18-9）。

策定しているもので最も多いのは、「問答集」であった（14）。これに続くのが、「債権管理」（11）、「介護扶助」「査察指導」（7）、「医療扶助」（6）、「自動車保有」「暴力団対策」（5）などが続く。重視するものも、「問答集」（8）が最も高く、「債権管理」「医療扶助」（5）が続く。なお、実際の「問答集」のなかには、「債権管理」や「医療扶助」に関する問答が掲載されているものも多数あることに留意が必要である。

その他の自由記述欄には、「生活保護における保険加入ケースの取扱い指針」「多重債務プログラム」「生活保護担当新任職員研修マニュアル」「標準事務処理要領、OA マニュアル」などの回答があった。

表 1 策定している地方マニュアルと重視するもの

	策定	重視	参考値※
問答集	14	8	39
債権管理	11	5	30
介護扶助	7	3	16
査察指導	7	3	6
医療扶助	6	5	14
自動車保有	5	2	8
暴力団対策	5	0	3
課税調査	4	2	3
不正受給防止	4	1	3
代理納付	4	0	4
実施要領	3	2	22
通知集	3	0	2
扶養照会	3	0	3
保護費取扱	3	0	3
通院移送費	3	0	2
経理事務	2	0	2
援助方針	1	0	4
その他	8	1	8
計	93	32	172

※参考値は、大山（2019c：18）を再計算して算定した策定数である。

（３）問答集の策定有無

有効回答 22 のうち、問答集を「策定済」と回答したのが 63.6% (14)、「未策定」と回答したのが 36.3% (8) であった。設問②から⑨までは策定済の、設問⑩は未策定の都道府県等に回答を求めた。以下、「策定目的」から「配布先」までは有効回答 14、「未策定理由」は有効回答 8 となっている。大山（2019c：18）では、57.4%が策定済という調査結果であることから、おおむね 6 割の都道府県等が問答集を策定しているといえる。

（４）問答集の策定目的

策定目的は表 2 のとおりである。策定目的で最も多いのは、「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」「生活保護制度の正しい理解」であった（12）。これに続くのが、「実施要領等の解釈（解説）を示す」（11）、「他法他施策の正しい理解」（10）、「漏給（支給漏れ）の防止」（8）、「濫給（不正・不適正支給）防止」（7）が続く。

重視するものも、「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」（10）が最も多く、「実施要領等の解釈（解説）を示す」（7）、「生活保護制度の正しい理解」（6）が続く。

「相談者の立場の理解」「面接技術等の専門性向上」「利用者の自立意欲の促進」といった面接や支援に関する項目を策定目的として選択するものはほとんどなく、問答集の策定目的は、援助技術の向上ではなく、適正な給付管理であることがわかる。

表 2 問答集の策定目的

	該当	重視
日常業務における疑問の解消	12	10
統一した判断基準（目安）を示す	12	10
生活保護制度の正しい理解	12	6
実施要領等の解釈（解説）を示す	11	7
他法他施策の正しい理解	10	2
漏給（支給漏れ）の防止	8	0
濫給（不正・不適正支給）防止	7	0
関係資料の整理（『生活と福祉』等）	4	1
相談者の立場の理解	2	0
面接技術等の専門性向上	1	0
利用者の権利保障	1	0
利用者の自立意欲の促進	1	0

（５）問答集の策定方法

問答集の策定にあたり検討会を設置したか否かを聞いた。「設置した」（４）、「設置しなかった」（３）、「わからない」（６）、未回答（１）であった。検討会のメンバーは、本庁職員、実施機関の査察指導員との回答が多く、一部、担当職員の参加があるところもあった。関係機関の職員や学識経験者、生活保護を利用している当事者など、生活保護担当部署以外の参加者がある都道府県等はなかった。

（６）問答集策定時の課題

自由記述で策定時の課題を聞いた。策定の困難性を指摘するものとして、「運用上、事例により判断が変わることがあるため、統一的見解を示すことが難しい」「時代の流れに法律が追いついておらず、問答集で対応しなければならない範囲が広がっており苦慮している」という回答があった。一方で、「生活保護法の運用は、個々の状況を十分に把握した上で決定するものであり、問答集を策定することで安易に画一的な取り扱いをしてしまわないか」という懸念の声も寄せられた。このほか、策定時から期間が経過しており、詳しい状況がわからないとする回答が複数みられた。

（７）問答集の参考資料

策定時の参考資料は何か、他都道府県等の情報共有が行われているかを確認するため、「都道府県・指定都市の資料を参考にしているか」という設問を別に設けた。参考資料がある場合には、具体的な名称を併せて聞いた。

ア 策定時の参考資料

策定時の参考資料は表３のとおりである。『生活保護手帳』『生活保護別冊問答集』『生活保護関係法令通知集』は、回答したすべての都道府県等（１４）が参考にしていた。次いで、厚生労働省の『全国生活保護関係係長会議資料』と全国社会福祉協議会発行の雑誌『生活と福祉』（１１）が続いた。

『生活保護関係係長会議資料』は、厚生労働省の保護課等から各都道府県等に対して、毎年度末に翌年度の実施要領改正等を説明する会議で配布されるものである。新たな改正点が示されるだけでなく、なぜそのような改正を行うに至ったのか、その背景と考え方も示されている。『生活保護手帳』や『生活保護別冊問答集』には収録されていない内容も含まれていることから、重要な資料として位置づけられているものと考えられる。

雑誌『生活と福祉』は、「相談室」というコーナーや年度当初の特集などで、保護課職員が実施要領の改正点の改正の経緯や法令解釈の考え方を示している。厚生労働省としての公式資料ではないものの、それに準じたものとして参考にされていた。

また、小山進次郎の『生活保護法の解釈と運用』は、一般書籍としては参考になっている都道府県等が多い（８）。１９５０年の改正生活保護法創設時に保護課長であった小山進次郎の著作は、未だに地方レベルの生活保護行政の指針として活用されていることがわかる。一方で、研究者や弁護士が発行する生活保護制度に関する解説本は、参考にしている都道府県等は一部に留まっていた。なお、その他として、「本市における通知類、定例会議録」「他法他施策関係法令」との回答があった。

表 3 問答集策定時の参考資料

資料名	該当	重視
『生活保護手帳』	14	
『生活保護別冊問答集』	14	
『生活保護関係法令通知集』	14	
『全国生活保護関係係長会議資料』	11	7
『保護の手引き』	4	2
雑誌『生活と福祉』	11	5
『生活保護百問百答』	1	0
法律雑誌（判例タイムズ、判例時報等）	0	0
木村忠二郎『生活保護法の解説』	1	0
小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』	8	5
池谷秀登『生活保護ハンドブック』	1	0
栃木県弁護士会『生活保護法の解釈と実務』	0	0
日弁連『生活保護法的支援ハンドブック』	1	0
森川清『権利としての生活保護法』	0	0
その他	3	0

イ 他都道府県等の資料を参考にしているか

回答は、「他都道府県等のマニュアルを参考にした」(4)、「わからない」(9)、未回答(1)であった。設問では、都道府県、指定都市に分けて参考にしているか否かを聞いたが、回答は分散しており何らかの傾向を読み取ることはできなかった。自由記述では、「制定が30年近く前であり、詳細は不明」「1999年に作成されており、当時の状況は不明」といったコメントが寄せられ、参考資料等の整理がされていない都道府県等が多くみられた。

他の都道府県等の資料で参考にしているものとしては、東京都の『生活保護運用事例集』(3)、兵庫県の『生活保護百問百答』(2)、埼玉県『生活保護マニュアル』(1)という結果であった。

(8) 問答集への判例・裁決の反映の有無

判例・裁決の反映状況については、「反映している」(2)、「反映していない」(7)、「わからない」(4)、未回答(1)という結果であった。

反映時の具体的方法を自由記述で聞いたところ、「厚生労働省の再審査請求の内容を反映することがある」「新たな問答の創設や既存の問答の改定で対応している」との回答があった。

(9) 問答集の法的性質

法的拘束力の有無を確認するため、法令上の根拠があるかどうかを確認した。「条例・規則等の法令で規定」との回答はなく、法的拘束力を有するものはなかった。回答は、「通知・事務連絡として発出」(9)、「参考資料として送付」(4)及び未回答(1)となっており、法令の根拠のない裁量基準として示されていることがわかった。

(10) 問答集の公表の有無

問答集の公表の有無を確認した。「公表している」との回答はなく、「公表していない」(13)、未回答(1)となった。少なくとも調査した範囲では、問答集を公表しているところはなかった。

なお、公表していない理由を自由記述で聞いたところ、「内部資料であるため」「生活保護関係職員の業務の参考資料のため」「業務を行うにあたっての参考資料のため」「職員向けマニュアルであるため」との回答があった。

(11) 問答集の配布先

配布先は、「管内福祉事務所」(13)、「他の都道府県・指定都市」(2)、未回答(1)となった(重複回答可)。配布先の選択肢としては、「厚生労働省」「関係各課」「医療機関」「社会福祉施設」「大学等の研究機関」「専門職団体」「民生委員・児童委員」「公共図書館」「NPO・市民」「その他」という選択肢を設けたが、いずれも配布したとの回答はなかった。

(12) 問答集の未策定理由

問答集を策定していない都道府県等にその理由を選択方式で聞いたところ、「厚労省の通知等で十分なため」(4)、「策定に必要なスキル・ノウハウがないため」(2)、「策定する人材を確保できないため」(1)との回答が寄せられた。

回答数が少ないため断定はできないものの、厚生労働省の通知等で十分対応できるとするところと、必要性は感じるもののマンパワーやスキルの問題で策定にいたらないところに二分されるといえそうである。

4 考察

(1) 策定目的と方法

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ことを意味する。

最も重視されている地方マニュアルが、問答集であることは、厚生労働省が示した裁量基準だけでは管内の実施水準を担保することができないと考える都道府県等があること、そして、調査結果からは、その数が相当の割合で存在することがわかる。

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いない。同一の価値観、運営方針に則って行われる検討会では、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。

神奈川県小田原市では、生活保護担当職員が不適切な表記が記されたジャンパーを着用し業務に従事していたこと等を捉え、本市における生活保護行政についての検証と今後の改善方策を取りまとめるため、研究者や弁護士、生活保護の元利用者などの参画を得て、「生活保護行政のあり方検討会」を開催した。検討会では利用者の視点に立った生活保護業務の見直しが提言され、研修の実

施や「保護のしおり」の改訂などが行われた（生活保護行政のあり方検討会 2017；尾藤廣喜・雨宮処凛・小久保哲郎・ほか 2017）。地方マニュアルでも、こうした第三者の意見を受けて内容を見直していくことが望ましいと考える。

一方で、策定時の課題への回答からは、基準を設けることの是非や困難性について、策定者である都道府県等の苦悩を伺うことができる。この点については、考察の最後で改めて触れたい。

（２）活用された参考資料

策定時の参考資料にも、いくつかの特徴がみられた。第１に、厚生労働省が策定した資料の重視である。『生活保護手帳』『生活保護別冊問答集』『生活保護関係法令通知集』は、いずれの都道府県等でも最重要の資料として扱っていた。これは、法に定められた制度の運用を適正に行うという点で、当然だろう。毎年発行される『全国生活保護関係係長会議資料』を重視しているのも、この延長線上にあると考えられる。

第２に、公的資料ではない、厚生労働省が示した指針の活用である。『百問百答』については、「これは半ば通牒類と同じ程度の性質をもっているものと都道府県段階以下の行政担当者には受け入れられているのが実情である」。また、『生活と福祉』については、「保護課が、その編集に強力な発言権を持っている定期刊行物」と言われている（小川 1964：286）。『百問百答』を現在も参考にしているところはわずかだが、雑誌『生活と福祉』に関しては、都道府県等は現在でも重視していた。

第３に、厚生官僚による書籍の活用である。とりわけ、小山進次郎の『生活保護法の解釈と運用』は、参考になっている都道府県等が多い。他方で、小山と同時期に社会局長だった木村忠二郎の『生活保護法の解説』や、近年発行されている弁護士や実務者による解説書を参考にしている都道府県等は一部に留まっている。1950年の改正生活保護法創設時に保護課長であった小山進次郎の著作は、未だに地方レベルの生活保護行政の指針として大きな影響を与えていた。

第4に、都道府県等は、問答集策定にあたり、限定的であるものの相互に資料を参照していた。一方で、マニュアルの策定ないし改定の時期に、十分な記録を残さないまま作業を行っている都道府県等が相当数を占めていた。策定当時の記録が残されておらず、人事異動によって当時の状況を知るものもいなくなっているなどが理由として考えられよう。

(3) 権利保障

生活保護の開始・廃止の決定場面に着目した研究は数多い。伝統的な法律学のアプローチである判例研究では、口頭による申請行為の有効性、稼働能力に代表される要件審査、廃止手続きの適法性などの争点を見出すことができ、近年では、その検討の射程は司法審査にとどまらず、行政審査である審査請求裁決にまで広がっている(吉永 2011: 72-91、129-57、292-314; 吉永 2015: 114-79)。こうした研究成果が反映されていくことが望まれるものの、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。

ただし、一部とはいえ、審査請求による権利行使が、地方レベルの生活保護の運用に影響を及ぼしていることも確認できた。厚生省保護課は、『保護請求権の救済手続(生活保護百問百答第19集)』で、「保護の決定、実施の適性を図るための手段として、審査請求の内容動向について注意を払い、国民の生きる権利の実現という意義のある行政目的を完全に遂行するための努力をさらに続けていっていただきたい」(埼玉県福祉部社会福祉課編, 2010: p.7)としている。一部とはいえ、『百問百答』で示された指針が現在も維持されていることが確認できた。

また、「地方マニュアルは、管見の限り、条例や規則などの法的根拠を持つものは見当たらず、ガイドラインとしての性質を持つものに限られる」(大山 2019c: 19)との指摘があったが、今回の調査でその事実がある程度裏づけられた。

(4) 基準の公開

行政手続法では、裁量基準の公開を規定し、制度の利用を検討する際に第三者が基準の妥当性が検討できるようにしている。しかし、福祉関係各法が適用除外になっていること、地方公共団体の策定したものは適用除外となっていることから、都道府県等が策定した裁量基準は二重の意味で行政手続法の効果が及ばない。

福祉サービスの給付に関する分野は、各法（生活保護法では法 29 条の 2）に適用除外の規定が置かれ、行政手続法の申請に該当しない（秋元 2007：136-8）。このため、行政手続法のなかで仕組みそのものとしては整備されているにもかかわらず、はっきりとした理由もなしに福祉分野への適用に大きな制約を受けている（秋元 2007：142-5）。

また、行政手続法が適用されるのは国の機関のみであり、地方公共団体がする処分及び行政処分については適用外となっている（行政手続法第 3 条 3 項）。このため、地方公共団体には裁量基準の公表義務も、策定義務もない。この点につき、「例えば機関委任事務（現在は、法定受託事務：筆者注）の執行に当たっても、自治体の裁量の余地は一般に考えられている以上に広く、要綱などの形式で独自の基準額が作成されている場合も少なくない」（大橋 1989：366）ことを踏まえ、策定・公表義務を給付金交付の事例に応用すべきとの意見もある。

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あっても、その内容にアクセスすることは困難となっている²⁾。その存在も含めて、裁量基準が明らかにされないことは、保護決定における基準の曖昧さを増長し、ひいては行政の信頼性を損ねる結果となっていないだろうか。

なお、未策定の都道府県等の回答にみられた、「厚生労働省の通知等で十分」という回答については、他の都道府県等の多くが問答集を策定している現状を踏まえると、いささか妥当性を欠く感もある。ただし、必要性については、実際に実施機関の意見を聞かなければわからない。この点については、都道府県等を調査対象とした本調査の限界であり、今後の課題としたい。マンパワーやスキルの問題は、厚生労働省や他都道府県等の支援が期待できるかによるとこ

ろも大きいと思われる。この点については、合同研究会など、国、他都道府県等の交流を通じて策定内容の見直しを図るような動きは確認できなかった。

（５）統一基準策定の困難性

最後に、地方マニュアル策定に当たっての課題について触れておきたい。都道府県等が策定時の課題として自由記述で述べている内容は、保護の決定実施において基準を明確にすることの困難を言い当てている。

第１に、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である。生活保護制度は、健康で文化的な最低限度の生活の実現のため、およそ考える生活上の困難のすべてに対応できる仕組みでなければならない。他方で、全国で同一の基準で保護決定がなされなければ、法の下での平等の原則に反することになる。双方の条件を達成するためには、あらゆる場面を想定した問答を策定しておかなければならない。しかし、これは非常に困難が伴う。

第２に、基準策定によって安易な画一的対応に流れる危険性である。あらゆる場面を想定して問答を策定したとして、その問答を実際に当てはめたときに、どうにも合理性を欠く事態が生じることがありうる。福祉の第一線機関であるべき実施機関が、基準が示されていることに安心し、みずから課題を検討する責任を放棄し、その基準を機械的に当てはめるだけの組織になってしまうおそれがある。生活保護制度の理念に照らすと不合理であることに内心気づきつつもマニュアル通りの保護決定に固執し、更には本心を包み隠すために示された基準を自分の都合がよいように解釈することさえあるかもしれない。基準を示すことは、それ自体が危険性をはらんでいる。

第３に、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点である。複雑化する他法他施策や、雇用や教育、家族、地域社会などの変化のなかで、厚生労働省が示す基準だけでは対応しえない事例が増えている。往々にして、既存の基準では対応しえない問題は、利用者の生死に直結する。朝日訴訟や藤木訴訟の例を引くまでもなく、行政訴訟を提起されるリスクも伴う。

こうした重い責任を負う実施機関を支援しようと考えれば考えるほど、より詳細な問答が必要となる。

一連の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。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、経緯を示した記録が残っていない都道府県等もあった。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、第三者による検証が可能できる仕組みを検討すべきだろう。

5 結論

調査の結果、地方マニュアルのなかで、裁量基準をまとめた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、日常業務における疑問の解消だけでなく、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の統制を行っ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もあったものの、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。策定に当たり、統一の見解を示すことの困難性やリスク、時代背景の変化によって対応範囲が広がっているなどの課題が認められた。

参考資料としては、『生活保護手帳』等の公式の手引きだけでなく、会議資料や雑誌、厚生官僚による著作、他都道府県等が策定した地方マニュアルなどが活用され、一部では厚生労働省の再審査請求の裁決結果等も反映していた。なお、策定した地方マニュアルは通知・事務連絡や参考資料として発出され、その法的性質は、条例・規則のような法的根拠をもたない裁量基準であった。

内部資料として非公開の扱いとされ、配布先もほぼ管内の実施機関に限定されていた。未策定の都道府県等では、その理由を厚生労働省の通知等で十分であるためとしていた。

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 2016:46）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。

注

- 1) 大山（2019c）は、公文書情報公開請求によって地方マニュアルの入手を試みている。対象文書のほとんどは全部開示ないし情報提供され、部分開示は愛知県の「不正受給防止マニュアル」の不正受給の手法等を記した部分のみであった。この調査結果によって、行政機関は非開示にする相当の理由があるケースを除いて、資料の公開を拒否することはできず、適正な手続きを取れば、誰でも資料を入手することができることが明らかになった。
- 2) 地方マニュアルが参照された文献は少ない。本文中で提示した参考文献のほかに、池谷（2017）は『東京都生活保護運用事例集』に掲載された問答の紹介を通じて、実務の解説をしている貴重な一冊である。このほか、参考資料として『東京都生活保護運用事例集』の外国人の保護の準用に関する問答等の抜粋を掲げているものに、外国人生活・医療ネットワーク関西・外国人医療・生活ネットワーク編（2016）がある。

なお、北海道あてに提起された審査請求において、請求人が『東京都生活保護運用事例集』および『福島県生活保護運用事例集』の問答を参照して、同一世帯として認定して保護を実施した原処分を求めた事例がある。請求は棄却されている。北海道行政不服審査会（諮問番号：平成 29 年度諮問第 26 号、答申番号：平成 29 年度答申第 31 号）。

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/bsh/h29gyofukutousin31.pdf>.

（2021 年 6 月 3 日最終確認）

参考文献

- 秋元美世 (2007)『福祉政策と権利保障：社会福祉学と法律学との接点』法律文化社.
- 尾藤廣喜・雨宮処凛・小久保哲郎・ほか (2017)『「生活保護なめんな」ジャンパー事件から考える：絶望から生まれつつある希望』あけび書房.
- 福岡県立大学付属研究所 (2008)「生活保護自立阻害要因の研究 福岡県田川地区生活保護廃止台帳の分析から」受託研究『田川郡における被保護者の自立阻害要因に係る分析』報告書.
- 藤原千沙・湯澤直美 (2010)「被保護母子世帯の開始状況と廃止基準」『大原社会問題研究所雑誌』(法政大学) 620 : 49-63.
- 外国人生活・医療ネットワーク関西・外国人医療・生活ネットワーク編 (2016)『外国人の医療・福祉・社会保障相談ハンドブック』福島移住女性支援ネットワーク.
- 林正義 (2010)「生活保護と地方行財政の現状：市単位データを中心とした分析」『経済のプリズム』78 : 1-30.
- 池谷秀登 (2017)『生活保護ハンドブック：「生活保護手帳」を読みとくために』日本加除出版.
- 岩永理恵 (2016)「地方自治体に着目した生活保護制度の分析」『社会福祉』(日本女子大学) 57 : 31-45.
- 京極高宣 (2008)『生活保護改革と地方分権化』ミネルヴァ書房.
- 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.
- 小川政亮 (1964)『権利としての社会保障』勁草書房.
- 大橋洋一 (1989)『行政規則の法理と実態』有斐閣.
- 小野哲郎 (1986)『ケースワークの基本問題』川島書店.
- 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.
- 桜井啓太 (2017)『〈自立支援〉の社会保障を問う：生活保護・最低賃金・ワーキングプア』法律文化社.
- 埼玉県福祉部社会福祉課編 (2010)『生活保護裁決例集 (下巻)』.(初出：厚生労働省保護課監修・全国社会福祉協議会編 (1970)『保護請求権の救済手続 (生活保護百問百答第 19 集)』全国社会福祉協議会.)
- 関根美貴 (2007)「都市部の生活保護率に影響を与える要因について」『愛知教育大学研究報告』(芸術・保健体育・家政・技術科学・創作編) 56 : 63-8.
- 関智弘 (2012)「保護率の行政学：誰が政策を変容させるのか」『公共政策研究』12 (0) : 85-95.
- 周燕飛・鈴木亘 (2007)「生活保護率の上昇と労働市場、人口構造の変化要因」独立行政法人労働政策研究・研修機構ディスカッション・ペーパー (5) : 149-169.
- 芝池義一 (2006)『行政法総論講義 [第 4 版補訂版]』有斐閣

- 柴田純一（2016）「生活保護制度における保護の受給要件の認定の在り方に関する研究：受給要件確認の客観化に資するアセスメント開発の前提作業として」『中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要』17：41-50.
- 曾原利満（1977）1 都道府県別にみた生活保護率の地域差について」『季刊社会保障研究』13（3）：39-67.
- 玉田桂子（2005）「生活保護と低所得者世帯の居住地選択」『福岡大学経済学論叢』49（3・4）：225-281.
- 牛沢賢二・鈴木博夫（2004）「生活保護率の地域格差に関する研究」『Sanno University Bulletin』24（2）：19-30.
- 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（2011）『生活保護の争点：審査請求、行政運用、制度改革をめぐって』高菅出版.
- 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.
- 吉永純（2015）『生活保護「改革」と生存権の保障：基準引下げ、法改正、生活困窮者自立支援法』明石書店.