

【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—

大山 典宏\*

**要旨：**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、有効なものであることを明らかにした。

**Key Words:** 権利保障, 社会福祉運営管理, 行政裁量, 情報公開, 保護の実施要領

## I. 研究の背景

### 1. 生活保護制度におけるローカルルール検討の必要性

2018年の生活保護法改正に伴い、都道府県及び指定都市（以下、「都道府県等」という）の実施機関への援助等が法律に明記された。都道府県等の責任が明確化され、補助金が創設されたことによって、都道府県等の姿勢による運用格差は、更に拡大することが予想される。本稿では、特に生活保護制度を運用するために都道府県等が作成した運営指針等（以下、「地方マニュアル」という）で示されたローカルルールに着目し、基準の明確化と手続的権利の保障のためにどのような点に留意すべきかを考えてみたい。

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（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、ナショナルルールである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）。

2018年6月30日受付／2019年7月18日受理

\* 立教大学大学院 コミュニティ福祉学専攻（博士後期課程）

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」（小川 1964 : 1）とし、著書のタイトルと掲げた『権利としての社会保障』の実現に向けて、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）。現在、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（秋元 2007 : ii）。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。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につき、より精緻な議論が求められている（河野 1991 : 67）。

いわゆる生活保護事務は、地方への権限移譲を目的とした 2000 年の地方分権一括法施行時においても、「生存に関わるナショナルミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金等に関する業務」として、その大半を国の法定受託事務として位置づけられた（京極 2006 : 66-9）。ただし、法定受託事務の範囲で示された基準は、法律の規定によって審査請求等の自己貫徹権が一定保障されているのに対し、個別の給付決定における基準の明確化（小川のいう「実体的給付請求権」）や、申請後の調査プロセス等、手続きの明確化（同じく「手続的権利」）は不十分であり、依然として実施機関の裁量は大きい。

これを補うために、都道府県や指定都市の大半では法的拘束力のない「マニュアル」を策定している。そのなかにはナショナルルールを補完的作業や業務プロセスの透明化を通じて保護の決定方法をコントロールしている例もある。権利保障の視点から生活保護制度のあり方を考える際には、こうしたローカルレベルでのルールも検討していく必要がある。

## 2. 運用格差に関する先行研究

ローカルレベルの格差を指摘する先行研究からは、地域の特性により、あるいは実施機関の運用の姿勢により、生活保護制度のあり方に差が生じていることがわかっている。

マクロデータを用いた地域間格差の分析としては、保護率に対する完全失業率、離婚率、高齢化率の影響を指摘したもの（牛沢・鈴木 2004）、都市部の保護率につき、1世帯当たりの実質課税対象所得、高齢単身世帯比率、離婚率の影響を指摘したもの（関根 2007）、生活保護を利用しやすい地域への移行可能性を否定したもの（玉田 2005）、各都市の運用面の強弱が人口 1 人当たりの申請件数の差異を形成する一要因となっている可能性を指摘したもの（石井 2008）、保護率、ケースワーカー 1 人当たり保護世帯数、地方歳出に占める生活保護費の割合等の地域差を指摘したもの（林 2010）がある。

また、実施機関における運用の姿勢によって、最低生活保障という制度の目的に歪みが生じていることを指摘する研究もある。たとえば、生活保護の開始・廃止に着目し、実施機関が作成した利用者の保護台帳等のデータを抽出し、実証的にその姿を明らかにしようとする試みがある。その嚆矢としては、相談、却下・取下、廃止ケースの事例分析を行ったもの（小野 1986 : 329-72）が挙げられるが、この後も、就労自立阻害要因に着目したもの（中村 2010）、母子家庭に着目したもの（藤原・湯澤 2010）、就労自立に着目したもの（桜井 2017 : 2-43）などがあり、複数の視角から調査が行われている。背景には、生活保護世帯の増加を忌避する実施機関の都合で事務処理がなされ、それらが見過ごされて

いる現状があり、「困窮者の生存権保障とは何か、それに対する公的責任とは何か」という大前提にたって、それぞれの業務や実施体制のあり方をきびしく見直し、その改善・整備を行っていくべき（小野 1986 : 370-1）との問題意識が認められる。

しかし、こうした問題意識に反し、実務の手引きとなる地方マニュアルの検討を通じて、地方生活保護行政の実際に迫る研究の蓄積は多くない。現時点での唯一の網羅的な調査として、都道府県等の生活保護主管課計 61 か所にアンケートを実施し、50 か所で独自に生活保護業務の指針やマニュアル策定状況を明らかにしたものがある。調査では相談援助充実の観点から分析を行い、いわゆる相談援助マニュアルは約 1 割のみでほとんどは事務処理・実務中心に編集されていたこと、ソーシャルワーク実践として生活保護の業務をとらえ展開しようとする姿勢は弱いことなどを指摘している（根本ら 2007）。

このほか、個別の地方マニュアルを対象としたものに、大阪市における就労指導の問題点を指摘したもの（吉永 2014）、京都市の暴力団排除の運用を明らかにしたもの（中村 2017）が存在する。しかし、これらの研究は、当該地方マニュアルを批判的に検討したものであり、ただちに保護の実施水準の確保や職員の質の向上に資するものとは言いがたい。運用格差の是正には、先進事例として評価に値する地方マニュアルにも焦点を当て、その内容を検討していくことが必要である。

## II. 研究の目的及び方法

### 1. 研究の目的

本稿の目的は、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にある。

小川（1964 : 122-9）は、保護請求権という意味での社会保障の権利につき、①実体的給付請求権、②手続的権利、③自己貫徹のための権利の 3 つに整理している。①は、法の定める要件をみたまつ場合に法の定める内容の給付をうけることができる権利である。②の手続的権利とは、実体的給付請求権を実現するために、申請に始まり資格要件確認のための調査を経て受給権の有無・内容の決定・給付の実施に至る一連の手続きが本来の権利保障の目的にふさわしく進められることを要求する権利である。③の自己貫徹的権利とは、①、②の権利が侵害されたときに、その救済を求めることができる権利をいう。

本稿では、実施機関における業務遂行に関わりの深い実体的保護請求権及び手続的権利の保障という視角から、地方マニュアルが果たしている役割を考察する<sup>1)</sup>。

まず、実体的給付請求権の実現のためには、その前提として、どのような場合に給付の対象となり、あるいは対象とならないかが明確になっている必要がある。厚生労働省は保護の実施要領等を用いて保護の決定実施の方法を明確化しているものの、個々の事例のすべてを網羅することは実務上困難である。こうした視角から、地方マニュアルが新たに事例を示すことで「実施要領等の補完」の機能を果たしている事例がないか、仮にそうした事例があった場合に、権利保障にどのような効果があるのかを確認していく。

次に、手続的権利の実現のためには、審査が公平・中立に行われているか、不当な手続

きによって権利が違法又は不当に侵害されることがないか、不満を感じた場合にその救済を求めることができるよう記録が残されているかなど、決定までの手続きが明確になっている必要がある。こうした「業務プロセスの透明化」が図られている事例はないか、また存在した場合の効果につき確認していく。

## 2. 研究の方法

生活保護制度に関する地方マニュアルは公刊されていない。このため、実施機関の事務監査権限をもつ全国の都道府県等に、「生活保護の決定実施にあたり、業務の参考とするため都道府県として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、都道府県等 68 団体のうち 62 団体 (91.2%) から総計 22,768 頁の資料提供を受けた。本稿では、これらの地方マニュアル群を基礎資料とし、次の手順で研究を行う。

第 1 に、収集した地方マニュアル群のなかから、実施要領等の補完、業務プロセスの透明化の視角から有効と考えられるものを選定する。第 2 に、選定した地方マニュアルにつき、策定目的や全体構成、記載内容等をみていく。第 3 に、調査結果から得られた内容の考察を行う。

なお、本稿では、熊本市が策定した『熊本市生活保護マニュアル』（以下「熊本市マニュアル」という）及び熊本県が策定した『生活保護ケースワーカー必携』（以下、「熊本県必携」という）を分析対象とした<sup>2)</sup>。その理由は、次のとおりである。

事例検討の対象とする地方マニュアルは、実施要領等の補完、業務プロセスの透明化の点から、それぞれ 1 点を選定することとした。

都道府県等では、厚生労働省による『生活保護手帳別冊問答集』に準ずる形式で、独自の裁量基準<sup>3)</sup>を示した問答集を策定している。都道府県の約半数 (25 カ所)、指定都市の 7 割 (14 カ所) が問答集を策定しており、策定数は地方マニュアルのなかでも群を抜いて多い。ただし、示された裁量基準の内容には差が認められる。たとえば、『生活保護参考資料集』（福岡県保健福祉部監査保護課編 策定時期未詳）は、大半を雑誌『生活と福祉』に掲載された実施要領等の解釈、改正の経緯、質疑応答を中心に編纂されている。一方で、『生活保護運用事例集』（東京都福祉保健局 2015）のように、厚生労働省が示していない裁量基準を積極的に示すものもある。

多くの問答集が事例を一般化・抽象化するのに対し、熊本市マニュアルは生々しい事例をそのまま掲載し、いくつかの仮説や厚生労働省の疑義照会の過程まで問答に盛り込んでいる。収録問答数も 475 件と、全国一の収録数を誇る『大阪市生活保護疑義照会集』（大阪市福祉局生活福祉部保護課 2017）の 574 件に次いで多く、最も権威ある地方マニュアルと考えられる東京都の『生活保護運用事例集』の 362 件を上回っていた。さらに、他の都道府県等が策定した地方マニュアルと異なり、毎年度の改訂が行われていた。以上の理由から、「実施要領等の補完」の点から分析対象として適当と判断した。

新任ケースワーカー向けの手引きは、都道府県 14 カ所、指定都市 8 カ所で策定されており、その数は問答集に次いで多くなっていた。

受付面接業務の留意点を示した『受付面接マニュアル』（大阪市福祉局生活福祉部保護課 2018）、制度実施にあたっての心がまえから、制度概要、各担当の役割等、業務マニュアルに留まらず業務全体を包括的に記載した『生活保護事務手引書』（北九州市 2017）：

23-151) など、それぞれ見るべき特徴が認められた。そのなかで、熊本県必携は、他に比べて総頁数も多く（総頁数 258）、制度概要、生活保護の決定実施及び事務処理、最低生活費及び収入の認定と、事務手引きに必要な事項が過不足なく盛り込まれていた。また、業務の流れに即して問答を盛り込み、新任向けの手引きと問答集を融合させた独自の形式を採用していた。以上の理由から、「業務プロセスの透明化」の点から分析対象として適当と判断した。

なお、資料分析では足りない策定経過等を確認するため、2017年9月21日及び22日に熊本県及び熊本市を訪問し、インタビュー調査を実施した。調査に当たり、事前に調査票を送付し、当該調査票に基づき質問を行った。インタビューは、それぞれ1時間程度、実務を担当する本庁職員に実施した。

本稿では、公文書情報公開請求に基づき入手した資料を分析対象としており、個人情報とは扱っていない。インタビューでは、学術目的の調査であることを明示したうえで、調査結果は学術論文としてまとめること、その際には調査先の名称を公表することにつき対応した職員から口頭で了解を得た。その他、文献の引用及び調査方法等は、日本社会福祉学会研究倫理指針に則って行った。

### III. 調査結果

#### 1. 熊本市『生活保護マニュアル』

熊本市マニュアルの冒頭には、熊本市福祉事務所長名で策定の経過等が記されている。後述の熊本県が専門性の向上と制度の適正運営という目的を掲げたのに対し、熊本市では、生活保護法や実施要領等の解釈や運用をめぐって、様々な疑義が生じ、各事務所における運用の差異が懸念されるとした。このため、2012年4月1日の指定都市移行を前に生活保護マニュアルプロジェクトチームを立ち上げ、当該マニュアルの策定・編集に至ったとしている。改訂履歴の記載によれば、初版を2011年3月に発行し、毎年度3月に改訂版を発行している。筆者が入手したのは第5訂版（2017年3月改訂）となる。

熊本市へのインタビュー調査では、策定目的につき、国の実施要領等には、個別の事例にそのまま適用することはできない空白部分があり、その空白を埋め、抽象的な規定を具体的なものにするためとの話があった。また、内容の更新は、実施機関から寄せられた疑義照会が元になっている。管内の5カ所の実施機関から、1日平均して3件ほどの問い合わせがあり、月に3件ほどを選定して実施機関に質問票作成を依頼、文書で回答を行っている。これを毎年度末に問答として取りまとめて反映させているという。このことが、熊本市マニュアルは頻繁に改訂が行われ<sup>4)</sup>、収録された問答に他にはみられない個別性・具体性がみられた原因と考えられる。試みに、熊本市マニュアルに収録されている問答の一つを紹介することとしたい。若干長いものとなるが、問答集全体の雰囲気伝えるため、あえて省略せず、全文を引用する。

#### 【問 1-4 の 2】 一時寄留の取扱い及び世帯認定

主（成年）は現在、前夫と離婚後に南区の実家にて父母、兄弟とH 24.9.15 より生活中であり妊娠中。申請時、主の実家を一時寄留先としてH 24.9.20 付けで熊本市中

央WO（著者注：福祉事務所）より単身にて相談申請済である。生活保持義務関係にあたる実家を一時寄留先として主単身での世帯認定が可能かどうか取扱如何。主の申立によると家には長期に滞在は出来ず、両親からは出て行くように言われているとの事。（H 25.4.1 追加）

【答】

生活保持義務関係にない場合については、生計の同一性、扶養の履行能力及び今後の同居継続可能性を確認の上、ご判断ください。

生活保護法で規定する「世帯」とは、主に生計の同一性に着目して、現に家計を共同して消費生活を営んでいる世帯をいいます。同一世帯の判断材料としては、比較的事実認定が容易な同一居住の者は原則として同一世帯として認定した上で、同一居住ではない者でも社会生活上同一世帯と認定する場合を局第 1 - 1 に例示列举し、一方、同一世帯に属していると認定されるものでも世帯分離できる場合を手帳局第 1 - 2 に限定列举してあります。

本ケースにおいては、主は既に成人していることから、父母、兄弟と生活保持義務関係にはありません。そのため、直ちに同一世帯とみなすことはできず、父母、兄弟等の意思や今後の生活の予定等を聴取の上、今後の同居継続可能性を確認する必要があります。

ただし、離婚後に実家に戻って生活するという事は、多くの場合、生活拠点を結婚前に戻すようなケースが多く、いずれは出て行くことを考えていたとしても、それまでは家族と同一の生計で生活することが想定されます。そのため、例えば、仕事を見つけて出て行くことが決まっているが、転居の手続きが完了するまでの短期間である場合や一時的に食事や光熱水費を支払うような形でそこに寄留させてもらっている等、あくまで期限・条件付の限定的な状態でなければ、仮に両親から出て行くように言われていたとしても、同一生計として認定することが適当です。

よって、本ケースの世帯認定については、生計の同一性、扶養の履行能力及び今後の同居継続可能性等を確認の上、ご判断ください。仮に同一生計であった場合、世帯分離の要件に該当するのであれば、世帯分離の検討も可能です。また、仮に別世帯（一時寄留）として取扱う際にも、主の父母は、主の実家への寄留を認めていることから、生活保持義務関係にある者以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性が期待できる者として、重点的扶養能力調査対象者となる可能性が高いため、扶養能力の調査等についても、十分にご検討ください（熊本市健康福祉部保護管理援護課 2017：23-4）。

熊本市マニュアルでは、改訂時に追加された問答には日付が追記されている。上の問答は、平成 25 年、すなわち 2013 年 4 月 1 日の改訂時に追加された問答であることがわかる。問を一読すればわかるように、熊本市内の実施機関で生じた事例の疑義照会となっている。答では、世帯認定の原則を、①同一世帯、②世帯分離、③別世帯の 3 つの類型に分け、それぞれの根拠となる指針を示したうえで、生計の同一性、扶養の履行能力及び今後の同居継続可能性等を踏まえ、世帯認定を行うよう助言している。

実施要領では、世帯の認定を「同一の住居に居住し、生計を一にしている者は、原則として、同一世帯員として認定すること。なお、居住を一にしていない場合であっても、同一世帯として認定することが適当であるときは、同様とすること」（次第 1）と規定している。また、世帯分離規定では、「要保護者が自己に対し生活保持義務関係にある者がいない世帯に転入した場合であって、同一世帯として認定することが適当でないとき（直系血族の世帯に転入した場合にあつては、世帯分離を行なわないとすれば、その世帯が要保護世帯となるときに限る。）」（局第 1-1-2-(2)）とする（中央法規出版編集部編 2017: 193-4）。

しかし一方で、別世帯として認定すべき事例の指針は示していない。このため、本事例では同一世帯か世帯分離のいずれかの対応しかないと実施機関が判断し、その旨の説明をすることがありうる。この場合、父母、兄弟のうち一人でも生活保護の申請を躊躇したり、あるいは調査を拒否したりすることがあれば、実施機関はそれを理由に申請を却下することがありうる。本問答では、別世帯として認定すべきケースがあることを念頭に置き、「長期に滞在は出来ず、両親からは出て行くように言われている」一時寄留事例において、別世帯として主単身での生活保護申請及び決定を認める余地があることを示している。

実施機関で現実生じた課題に基づく疑義照会に対して、厚生労働省の裁量基準の隙間を埋める問答は、熊本市マニュアルが改訂された 2013 年以降に新設されたものに顕著にみられる。試みに世帯分離に関連して追加された問答に限って例を挙げれば、①入院患者の年金の使い込みを理由に世帯分離をしようとする実施機関に、要件に該当しないため認められないとしたもの、②事業継続を希望する長男につき、転入してきた世帯員として世帯分離すべきとする実施機関に、自立助長の阻害可能性を踏まえた判断を行うべきとしたもの、③放送大学進学者への世帯分離につき、学生の種類（受講コース）で判断すべきとしたもの、④理系大学院に進学した者の世帯分離の継続につき、要件に該当しないとしたもの、⑤遠隔地の高校入学を希望し寮生活を送る場合の世帯認定につき、出身世帯への帰来可能性が予定されていない場合、同一世帯認定はできないとしたものなどがある。各問答には例に挙げた問答と同様に、個別的・具体的な事例紹介と詳細な解説が付されている。これらは、問答全般に渡る特徴となっている。

## 2. 熊本県『福祉事務所ケースワーカー必携』

熊本県必携の冒頭にも、社会福祉課長名で策定の経緯等が記載されている。「福祉事務所の皆さん方には、保護の実施機関としてこの重責を担って頂いておりますが、窓口での相談内容は、多種多様、複雑多岐に亘り、面接に当たっては高度の専門性が要求されるとともに、相談者の立場を理解した懇切丁寧な対応が求められています。また、一方では、年金や手当、あるいは就労収入の未申告等の不正受給も増加していることも指摘されており、本制度に対する県民の信頼を得るためにも、制度についての十分な理解と適正な運用が大変重要になります」（熊本県健康福祉部長寿社会局社会福祉課 2013: 1）と述べ、熊本県必携には利用者に対する対応の向上と制度の適正な運営という二つの目的があると述べている。また、初版を 1991 年 3 月に発行し、数度の改定を重ねてきたが、実施要領等の改正に対応できていない部分が多く見受けられるようになっていることから改訂を行った

としている。最新の改定は 2013 年 3 月となっている。

熊本県へのインタビュー調査では、熊本県必携の策定には、ケースワーカーに新規採用職員が配属されることが多い人事配置方針が影響しているという。生活保護制度の実務手引書として『生活保護手帳』や『生活保護手帳別冊問答集』が用意されているものの、新任ケースワーカーがこれだけで業務を遂行するのは難しいため、熊本県必携で業務の進め方をわかりやすく解説し、国の実施要領等の補足資料として活用しているという。

熊本県必携は、生活保護事務の概要、生活保護の決定実施及び事務処理、最低生活費、収入の認定の 4 章から構成されている。特徴的なのは第 2 章であり、生活保護の相談から申請、決定実施及びそれに付随する事務処理に従って再構成し、各々の段階で生じる疑義照会を盛り込む形式を採用している。その目次は次のとおりである。ただし、煩雑を避けるため小項目は示していない。

## 第 2 章 生活保護の決定実施及び事務処理

### I 保護申請の事務処理

- 1 相談から申請まで/2 調査/3 世帯の認定/4 実施責任/5 資産の活用/6 保護の決定及び援助方針

### II 保護決定後の事務処理

- 1 年齢改定/2 費用返還と費用徴収（法第 77 条）/3 扶養義務者からの費用徴収の取扱い/4 返納/5 返還免除（法第 80 条）/6 指導指示（法第 27 条）/7 検診命令（法第 28 条第 1 項）/8 保護の停止と廃止

### III ケース記録の書き方

- 1 ケース記録の目的/2 記録の方式/3 記録の方法/4 記録する事項/5 記録の要領（ケース記録の基本要領）/6 ケース記録の具体例

初回面接では、相談内容及び経緯といった基本事項も含めて 14 項目の聴取を求めている。申請に当たっては、保護申請書、資産申告書、収入申告書、同意書のいわゆる 4 点セットに加え、給与証明書、家賃・間代・地代等証明書の提出を求めている。申請受理後の調査は、世帯訪問調査及び関係機関調査に分け、必要な調査事項と留意点を詳述している。調査結果にあたるケース記録は別に作成例を示しており、調査項目は新規申請の場合は、16 項目、継続ケースの場合は 10 項目に及ぶ（表 1）。

このほかに、ケース記録の書き方につき、32 頁を割いて解説している。ケース記録の書き方の解説例は他にもみられるが、ここまで詳細なものは珍しい。特にケース記録の具体例を、①記録開始、②継続ケースの記録、③停・廃止の記録に分けて詳細に解説しており、新規申請時の事務処理の詳細を知ることができる貴重な資料となっている。

## IV. 考察

本稿は、小川政亮の「権利としての社会保障」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、実施要領等の補完、業務プロセスの透明化という分析枠組みを設定した。そのうえで、熊本市及び熊本県の地方マニュアルを研究対象として選定し、策定目的や全体構成、記載内容等を見てきた。



熊本市マニュアルは、実践過程で生じた疑義に対して安易に一般化・普遍化を図ることなく回答を示し、毎年度の改訂で蓄積した疑義照会を追加することで、「実施要領等の補完」という機能を果たしていた。疑義照会で示された裁量基準のなかには、実施要領等ではほとんど触れられていない「別世帯」の概念を整理するなど、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ものが認められた。

実体的保護請求権を保障するためには、法の定める要件を満たしているか否か、すなわち給付条件が明確でなければならない。生活すべてを包括的に保障する生活保護制度は、個々の給付の決定に当たり、考慮しなければならない要素が無数に存在する。国レベルで定める保護の実施要領等にはおのずから限界があり、実践過程のなかで生じた疑義を整理し、丁寧な裁量基準を積み上げることで、基準の明確化を図っていく必要がある。厚生労働省が示した裁量基準の範囲を超えることができないという点で限界性があるにしても、熊本市が示した「別世帯」の概念整理のように、法の隙間を埋めることで実体的保護請求権を保護していくことはできる。国が策定したマニュアルである保護の実施要領等に比べ、普遍化・一般化の必要性が相対的に低い地方マニュアルだからこそ、「裁量基準の実験場」として新しい基準を生み出す機能をもつことができるのではないか。

熊本県必携は、新規採用職員などの経験の浅いケースワーカーに業務の内容をわかりやすく伝えるために策定された。保護の相談から申請、保護の停・廃止に至る業務の流れに即してマニュアルが構成し給付可否の判断までの手続きを明確化するとともに、ケース記

表1 調査項目一覧

初回面接	①相談内容及び経緯（来訪の目的）、②保護受給の経歴の有無と期間、③要保護者の家庭の状況、④稼働者の状況、⑤資産および負債の状況、⑥住居の状況、⑦扶養義務者の状況、⑧他法関係の状況、⑨医療・介護の状況、⑩急迫状況、⑪生活保護制度の説明等、⑫相談に係る問題点、処理過程等について、⑬ケースの特性、⑭訪問経路図
新規申請	①申請書処理経過、②申請理由、③家族の状況、④疾病の状況、⑤収入の状況、⑥資産の状況、⑦負債の状況、⑧公租公課、⑨扶養義務者の状況、⑩他法関係、⑪住宅及び生活環境、⑫関係者の意見、⑬権利義務について、⑭その他の事項、⑮結論（要否判定、決定の内容）、⑯今後の援助方針
継続ケース	①通常世帯訪問、②病院訪問、③収入認定、④検診命令、⑤文書指示、⑥世帯認定、⑦最低生活費、⑧停止記録（一時的に保護を必要としなくなった場合）、⑨定期収入の増加により保護を必要としなくなった場合）、⑩廃止記録（停止から廃止の場合を含む）

（熊本県健康福祉部長寿社会局社会福祉課 2013：114-46）から筆者作成

録の具体例を示し「業務プロセスの透明化」を図っていた。

手続的権利を保障するためには、給付決定に至る一連の手続過程が明確でなければならない。必要な調査が欠落したため実体的保護請求権の実現が阻まれた時——たとえば障害者手帳の取得について聴取がなかったがゆえに、障害者加算の認定が漏れてしまった場合——不備を主張するためには、新規申請の調査項目として「他法関係」があることを示す必要がある。このように、手続的権利は、自己貫徹の権利との関係で重要な意味をもつ。この点で、地方マニュアルの策定を通じた業務の標準化・透明化は、手続的権利の保障に貢献するものといえよう。

## V. 結語

本稿は、あくまで特定の都道府県等における地方マニュアルを取り上げたもので、全国の地方マニュアルの特徴を代表するものではない。しかし、全国で同様の地方マニュアルが策定されている現状を踏まえれば、その意味をすべて否定することもできないだろう。

最後に、本稿では十分に触れることができなかつた自己貫徹権の保障につき触れておきたい。曖昧な判断基準に基づき、不透明な手続きによって決定がなされている場合には、審査請求や行政訴訟といった自己貫徹の権利を行使することは困難となる。この点で、給付の条件や手続過程を明確にする地方マニュアルの存在は、結果として自己貫徹の権利を保障することにつながっていく。

以上の点を踏まえれば、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、有効なものであるといえるだろう。

**謝辞** 今回の調査に協力いただいた熊本県・熊本市の皆様には感謝いたします。また、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。

## 注

- 1) 自己貫徹的権利に着目し、生活保護制度における行政訴訟や審査請求裁決書の分析を行ったものに吉永（2011）がある。
- 2) 熊本県の開示文書には、他に『生活保護費未収金マニュアル』『介護扶助マニュアル』、『生活保護業務マニュアル』がある。熊本県、熊本市共に対象文書は全部開示された。
- 3) 裁量基準とは、裁量権の行使に当たって行政機関が拠るべき基準のことをいう（深澤 2013 : 147）。
- 4) 問答集のうち、2017 年度に改訂をした都道府県等は 6 団体しかない。さらに手元資料では、指定都市成立から毎年度継続して改訂しているのは熊本市のみである。

## 引用文献

- 阿部和光（2001）「公的扶助法における権利と法の構造」社会保障法学会編『社会保障保  
法第 5 巻 住居保障法・公的扶助法』法律文化社。
- 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.
- 中央法規出版編集部編 (2017) 『生活保護手帳 2017』中央法規出版.
- 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.
- 福岡県保健福祉部監査保護課編 (策定時期未詳) 『生活保護参考資料集』
- 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』, 620, 49-63.
- 深澤隆一郎 (2013) 『裁量統制の法理と展開』信山社.
- 石井吉春 (2008) 「生活保護における都市格差の態様と地方財政の持続可能性」『年報公共政策学』2, 83-108.
- 北九州市 (2017) 『生活保護事務手引書』
- 河野正輝 (1991) 『社会福祉の権利構造』有斐閣.
- 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』
- 京極高宣 (2006) 『生活保護改革の視点』社会福祉法人全国社会福祉協議会.
- 中村晋介 (2010) 「生活保護受給者の自立阻害要因と自立支援策」『福岡県立大学人間社会学部紀要』19(1), 37-50.
- 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, 161-72.
- 根本久美子・森川美絵・岡部 卓・ほか (2007) 「地方自治体における生活保護業務マニュアルの分析」『聖隷クリストファー大学社会福祉学部紀要』6, 17-28.
- 大阪市福祉局生活福祉部保護課 (2017) 『大阪市生活保護疑義照会集』
- 大阪市福祉局生活福祉部保護課 (2018) 『受付面接マニュアル』
- 小川政亮 (1964) 『権利としての社会保障』勁草書房.
- 小野哲郎 (1986) 『ケースワークの基本問題』川島書店.
- 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.
- 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』56, 63-8.
- 東京都福祉保健局 (2015) 『生活保護運用事例集』
- 玉田桂子 (2005) 「生活保護と低所得者層の居住地選択」『福岡大学経済学論叢』49(3・4), 225-81.
- 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.
- 吉永 純 (2011) 『生活保護の争点——審査請求, 行政運用, 制度改革をめぐる』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.

# **Clarification of Standards and Guarantee of Procedural Rights in Administration of Public Assistance: Consideration from the Service Manual of Kumamoto Prefecture and Kumamoto City**

Norihiro OYAMA

This paper aims to obtain suggestion in the operation of public assistance system through examining the contents of individual manual in detail by selecting research subjects from the local manuals prepared by prefectures on the basis of evaluation axes as the substantive claim rights of public assistance and the guarantee of procedural rights in accordance with the theory of “The right of social security” written by Masaaki Ogawa.

On the basis of the preceding study, we selected “Handbook of public assistance case worker (Kumamoto Prefecture)” as a case to guarantee the substantive protection request right “the service manual of public assistance” of Kumamoto city as a case to guarantee procedural rights, then analyzed data/materials obtained by a freedom-of-information request for public document and also conducted an interview survey to the preparing organization.

As a result of the survey, it was clarified that the local manuals would be effective when considering the administration of public assistance system from a viewpoint of guarantee of rights for users.

**Key Words:** Rights Protection, Social administration, Administrative discretion, Information disclosure, Guidelines for Public Assistance