

令和元年6月6日現在

機関番号：32686

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03942

研究課題名（和文）公的扶助における不服申立の利用に関する実証的研究

研究課題名（英文）Empirical research on the use of administrative appeal in public assistance

研究代表者

木下 武徳（KINOSHITA, Takenori）

立教大学・コミュニティ福祉学部・教授

研究者番号：20382468

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、日本とアメリカ、スウェーデンにおける公的扶助に関わる不服申立て制度について明らかにし、日本の同制度のあり方を提起することを目的とした。A地域調査から日本の課題として、生活保護の偏見をなくすこと、不服申立ての説明をしっかりとすること、不服申立てをする仲間や支援者の重要性が見いだせた。

アメリカの不服申立て制度では、法律の専門家が審査をし、給付継続ができることなどが優れた仕組みであった。また、法的支援も広く普及していることが重要である。スウェーデンの不服申立てでは、個別ケースに対応するのみならず、児童などの特定の対象者を支援するオンブズマン制度が特徴として挙げられる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、公的扶助の不服申立てをしていくために必要なこと、すなわち公的扶助の偏見の除去、丁寧な制度の説明、不服申立てをする仲間や支援者といったサポート体制等が重要であることを提起できたことにある。また、海外との対比においては、給付継続や専門性の担保等も課題として提示できた。これらを克服することによって、日本の公的扶助の権利性をいっそう高めて行くことができよう。

研究成果の概要（英文）： The purpose of this research is to clarify the Administrative complaint system for public assistance in Japan, the United States, and Sweden, and to propose the better form of this system in Japan. From the regional survey, I could find the importance of eliminating the prejudice of public assistance, explanations of administrative complaint system, and the importance of peers and supporters who complain.

In the US administrative complaint system, the examining by a legal expert and the ability to continue benefits. It is also important that legal support be widely disseminated. In Sweden, there are the Ombudsman systems to dealing with individual cases, and also to advocate specific subjects such as children. This is the feature of Sweden system.

研究分野：社会福祉学

キーワード：不服申立て 審査請求 アメリカ スウェーデン 日本 公的扶助 法的支援

1. 研究開始当初の背景

本研究の開始当初の背景は以下の2点が挙げられる。

(1)生活保護基準引き下げに関わる不服申立ておよび裁判の広がり

第一に、2003年以降の生活保護における老齢加算や母子加算の廃止に関わる不服申立て(審査請求等)、加算廃止に対する訴訟が全国各地で行われた。また、2013年の生活保護基準の大幅な引き下げが行われ、これに対しても不服申立ておよび裁判が全国的に展開されている。

こうして日本において生活保護の不服申立ての件数が一気に増加し、社会的にも注目が集まる一方、不服申立てそのものの研究は十分ではなかったと考える。特に、注目される研究として、吉永純氏の『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、2011年)があり、生活保護の審査請求の裁決を全国から収集し、その件数等の動向や裁決内容の全体像を初めて明らかにした貴重な研究がある。しかし、どういう人々がどのような理由で審査請求をするのかなどの分析がなく、それらの研究の必要があると考えた。

(2)海外における不服申立てに関する研究の必要性

第二に、海外の公的扶助における不服申立てに関する研究をみると、特に、アメリカの審査請求である行政ヒアリング(Fair Hearing)をする動機やヒアリングの場面における行政審判官と申立人との会話分析等を行った Viki Lens 氏の一連の研究論文があった。こうした研究は日本にはなく、海外の不服申立てに関する研究の必要性が生じた。そこで、社会保障・公的扶助としてはかなり対象的な国であるアメリカとスウェーデンを取り上げ、海外の公的扶助に関する審査請求のあり方について研究をしていきたいと考えた。

2. 研究の目的

以上の研究の背景を踏まえ、本研究では、次の2つの研究目的を設定した。第一に、公的扶助の不服申立てがどのように行われているのかを、日本、アメリカ、スウェーデンの3カ国の国際比較研究に基づいて、利用や手続き、支援策等を比較検討し、そのうえで、日本の課題を明らかにすることである。第二に、日本の不服申立ての利用や手続き等において、どのような問題があるのかを、生活保護利用者への調査等を行って、明らかにすることである。以上の研究を通して、日本の不服申立てのあり方およびその改善案を提起していきたい。

3. 研究の方法

研究方法の詳細は以下の2点である。第一に、日本の不服申立て制度に関する研究について、主にA地域の生活保護利用者の支援団体が実施した生活保護利用世帯の生活実態調査に参加する形で実施をした。ここで、研究代表者はその実態調査のための質問紙を作成するところから加わり、不服申立ての質問項目も設定した。調査対象者は主に支援団体のメンバーであり、調査に同意した生活保護利用世帯合計616世帯である。調査は主に団体の支援者が調査対象者に質問紙を用いた面接調査で行われた。プライバシー保護のため調査は無記名で行われ、研究代表者はその回答のあった無記名のアンケート用紙を受け取り、入力、分析作業を行い、全体の報告書を作成した。本研究ではそのうち不服申立ての部分进行分析、検討を行った。

第二に、アメリカとスウェーデンの不服申立てについて、まず、アメリカについては、ロサンゼルス(LA)カウンティ政府の公共社会サービス部本庁、ニューヨーク(NY)州政府の不服申立事務所、また、LAおよびNYの法的支援団体への訪問インタビュー調査を実施した。次に、スウェーデンについては、議会オンブズマン事務所の担当者、子どもオンブズマン事務所の担当者、B市高齢者福祉担当者に、不服申立ての概要と取組状況について、訪問インタビュー調査を行った。

4. 研究成果

本研究の研究成果は以下のとおりである。

(1)日本の不服申立てに関する調査

第一に、2015年のA地域調査では、まずは生活実態調査をまとめたが、その調査対象者のうち生活保護基準引下げの不服申立てをし、裁判の原告となった対象者の不服申立てに関して調査結果をまとめた(下記の「5.主な発表論文等」の「雑誌論文」を参照。以下同様)。その後、原告とならなかった人(非原告)も含めた調査結果を分析した。その結果は以下の通りである。

1つ目に、生活保護基準裁判を提訴した原告の不服申立てをした理由(複数回答)をみると、最も多いものから生活保護制度の悪化を防止したいが69.4%、基準引下げに納得できないから63.6%、生活が苦しくなったが55.4%、支援者がいたから38.8%、不服申立てを一緒にする仲間がいたが36.4%と続いた(図1参照)。

2つ目に、非原告であった人の提訴をしなかった理由(複数回答)をみると、最も多いものから、引き下げの根拠がわからないが46.9%、不服申立てをする勇気がないが27.0%、一緒に不服申立てをする友人がいないが16.4%、ケースワーカーに気がねをするが14.8%、裁判にお金がかかると思ったが11.6%、その他が22.6%であった(図2参照)。

3つ目に、不服申立てをしやすくするために必要なことは何か(複数回答)を聞いたところ、生活保護の偏見をなくすが65.4%、不服申立ての説明をするが39.1%、不服申立ての手続きを簡素化するが38.4%、不服申立てが権利であることを示すが31.2%、生活保護の説明が30.2%、不服申立ての支援者が29.9%、不服申立てをする仲間が22.9%と続いた。

ただし、原告が非原告よりも高くなっているものがあり、不服申立ての支援者について原告 38.9%・非原告 27.4%（11.5 ポイント差）、不服申立てをする仲間について原告 31.0%・非原告 20.7%（10.3 ポイント差）、不服申立てが権利だと示すについて原告 35.4%・非原告 30.0%（5.4 ポイント差）、生活保護の説明について原告 33.6%・非原告 29.3%（4.3 ポイント差）であった。一方、非原告が原告よりも高くなっているものもあり、生活保護の偏見をなくすについて非原告 66.3%・原告 61.9%（4.4 ポイント差）、不服申立ての説明について非原告 39.9%・原告 36.3%（3.6 ポイント差）などとなっていた（図3参照）。

以上のことから、第一に、生活保護基準引下げの不服申立てをした人は、生活保護基準の引下げに納得をしておらず、これ以上の基準の引下げを防止したい気持ちが働いていることが大きな理由として挙げられると同時に、不服申立てをする際の仲間や支援者がいたという理由もそれぞれ4割近くを占め、不服申立てにおける仲間や支援者の存在が無視できないことがあきらかになった。第二に、不服申立てをしない理由の約半数がその根拠がわからず、制度変更の理由が国や福祉事務所からきちんと説明がなされていないことがわかった。第三に、不服申立てに必要なこととして、生活保護に対する偏見をなくすことが突出して高く、利用者が生活保護のステイグマを内面化し、自らの意見を表明する勇気を阻害していることが大きな問題であると言える。また、非原告の回答では、偏見をなくすことや不服申立ての説明を求めることといった不服申立ての前提になる項目で若干高くなっている。一方、原告では不服申立ての仲間や支援者、不服申立ての権利についての説明を求めており、これらは不服申立てをするなかでその必要性を感じたものであると推察される。こうしてみると、生活保護利用者が孤立している、不服申立てにつながらず、支援団体による生活保護や不服申立て、その権利性の説明、仲間づくり、それらを実行する支援者や支援団体が、不服申立てにとって極めて重要な役割を果たしていると言える。逆にいえば、こうした支援者や支援団体がいない地域では、不服申立てはされにくく、生活保護利用者の権利保障・権利回復がなされない状況にあると考えられる。

図1 原告で不服申立てをした理由 (n=121)

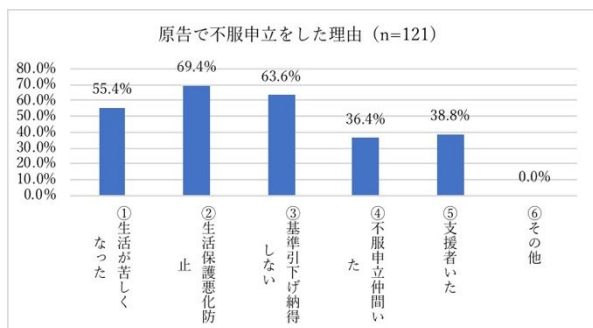


図2 非原告で不服申立てをしない理由 (n=371)

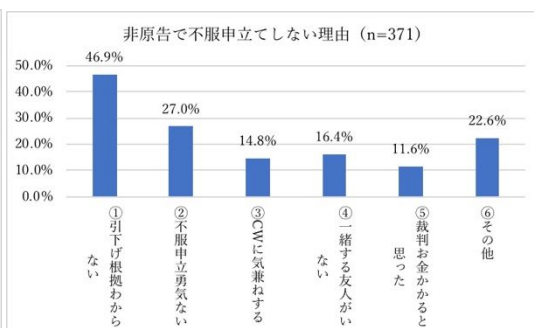
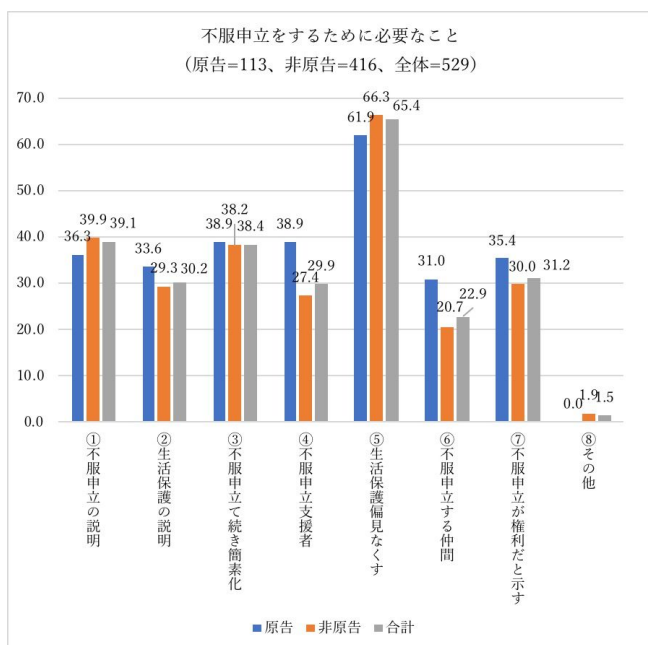


図3 不服申立てをするために必要なこと (n=529)



(2)アメリカの不服申立に関する調査

第二の研究成果は、アメリカの不服申立てに関する調査である。研究代表者がこれまでアメリカの社会福祉政策、とりわけ公的扶助政策と NPO 政策について研究を積み重ねてきたことも

あり、アメリカの社会福祉政策、NPO 政策の新たな視点を得ることも本研究の成果でもあった。アメリカに不服申立に関しては、主に次の3つの研究成果を提示した。

アメリカの移民と公的扶助

1つ目に、アメリカの移民と公的扶助について明らかにした(雑誌論文)。アメリカにおける外国生まれ(つまり移民)の人数は、1960年には約1000万人であったが、2014年には約4240万にもなり、総人口の13.3%を占めるまでになった。なかでも、1980年～2011年の間に約1143万人の不法移民がアメリカに入国していると推計されており、アメリカの移民問題を深刻化させている。こうして不法移民に対する嫌悪から移民対策の強化が図られてきた。

さて、1996年にワークフェアを徹底させた福祉改革法、個人責任就労機会調整法(PRWORA)は、それまでの公的扶助(要扶養児童家族扶助AFDC)を貧困家族一時扶助(TANF)に改革し、その受給を生涯で最長60か月(5年分)とし、就労要件が課され、それが達成できない場合には制裁措置として給付が減額や打ち切りとなった。これまでの公的扶助の受給を大幅に制限したのである。

加えて、この法律の第4条は「外国人に対する福祉・公的給付の制限」として、移民についてはさらに公的扶助を制限していたのである。具体的には、福祉改革法が成立した1996年8月22日までに入国した移民には既得権益として給付を認めるが、それ以降に入国した移民はその給付を大きく制限した。つまり、合法移民について、貧困家族一時扶助(TANF)やメディケイド(医療扶助)については、入国後最初の5年間(待機期間)は給付が禁止され、その後は州政府の裁量とされた。食糧支援であるフードスタンプ(2008年以降は補足的栄養支援(SNAP)と改称)と高齢者・障害者の所得保障である補足的所得保障(SSI)について、合法移民は10年の就労証明が求められることになった。不法移民については、TANF、SNAP、SSIとも受給資格はなくなり、メディケイドについては緊急医療のみ認められることになった。このように1996年の福祉改革は公的扶助の抑制が顕著に現れた制度改変であり、公的扶助利用者の権利侵害が拡大し、不服申立ての重要性が高まってきたと言える。

アメリカの不服申立制度

2つ目に、アメリカの不服申立制度(審査請求=Fair Hearing)の仕組みと利用実態を明らかにした(雑誌論文)。まず、アメリカの公的扶助における審査請求の仕組みについて、連邦最高裁判決Goldberg v. Kelly(1970)がデュープロセス条項によって福祉給付打ち切り前のヒアリングを義務付けたことなどについて説明したうえで、行政法審判官の下、審査請求の申請者(福祉利用者)と福祉事務所の代表者からヒアリングがなされること、福祉給付の延長があること、書類のみならず、電話や郵送、インターネットでも申請ができることなど、日本と異なる点を明らかにした(表1参照)。これらは、不服申立制度へのアクセス、専門性、保障という観点からも、日本よりもアメリカの方が不服申立ての仕組みの方がかなり優れていると言える。

そして、アメリカの不服申立制度について質的調査の点から綿密な調査研究を行ってきたビッキー・レンズ(Vicki Lens)氏の研究成果によれば、福祉利用者にとって申請率は低いが審査請求の成功率が高く、権利侵害が広がっている可能性があること、審査請求を行うには、支援ネットワークが重要なこと、行政法審判官には手続き重視の官僚的な者が多いが、法律知識や証拠書類の取得等で不利な福祉利用者に事実を詳細に聞き取る姿勢が重要であることが示された。

表1 アメリカと日本の審査請求の主な特徴

	アメリカ	日本
主たる審査の進め方	行政及び申請者の意見陳述	行政作成文書等の書類審査
終了までの福祉給付	継続可	廃止・中止
申請方法	書類、電話、インターネット	書類
裁決の担い手	行政法審判官は、弁護士等法律の専門家	審理員には、必ずしも法律の専門家であることは求められない

アメリカの低所得者に対する法的支援

3つ目に、アメリカの低所得者、特に、公的扶助利用者に対する法的支援の仕組みについて明らかにした(雑誌論文)。まず、全米各地の法的支援団体は、連邦政府の設置したNPO法人・法的支援法人(LSC)を通じて連邦補助金3億5200万ドルもの配分を受け、かつその2倍あまりの州・地方政府の公的資金、民間資金も受けて、法的支援を実施している。

しかし、連邦政府からの配分金は不十分であり、膨大なニーズに対応できていないと指摘されている。また、法的支援を担っている弁護士の収入にもしわ寄せが生じ、法的支援を通じて法制度改革をすることが抑制され、低所得層への法律支援の低下につながっているとされている。

一方、NYの事例を通じて、例えば、生活保護の廃止決定通知にも不服申立ての説明のみなら

ず、代表的な法的支援団体の紹介がなされ、法的支援につながる工夫があること。また、潤沢な民間資金等を合わせて様々な分野の法的支援が行われていること。さらに、NY 市では公的扶助の利用者の法的支援を円滑にするために、義務的紛争解決（MDR）や福祉事務所によるケース再調査等、ヒアリングの前に福祉事務所での迅速な対応が行われていることなどが明らかになった。

なお、公的扶助のテキストの一部として、アメリカの不服申立ての仕組みを中心に審査請求のあり方について解説した（図書）。また、低所得者の支援を行うアメリカの NPO のあり方が、新自由主義の風潮のなかで変化してきていると言われており、そうした NPO のあり方についてアメリカ学会にてレビューも行っている（学会発表）。

(3)スウェーデンの不服申立に関する調査

第三に、スウェーデンでは、オンブズマン制度が行政の不服申立に関わって大きな影響力があり、スウェーデンでは審査請求とオンブズマン制度の取り組みを調査した。市民は行政の問題を知った日から 3 週間以内に当該自治体に対して審査請求を行う。それで行政判断が修正されない場合、「行政裁判所」に申し立てる。もう一つは、国レベルの「議会オンブズマン」があり、国および地方自治体レベルの公務員の業務に関する苦情を受け付け、調査を行っている。

一方、自治体レベルでは、例えば A 市では「児童オンブズマン」「障害者オンブズマン」「高齢者オンブズマン」が設置されている。これらは当事者の権利が実現されるように法律や政策策定の過程で意見を述べたり、行政手続きの改善に取り組む。こうした機能は日本の審査請求やオンブズマン制度にはなく、政策実現の面でも権利保障を図っていることがわかった。なお、このスウェーデンの研究については、研究期間終了後になるが、2019 年度中に、学会発表、論文作成に取り組み、研究成果を発表する予定をしている。

5．主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 4 件)

木下武徳、アメリカにおける法的支援と公的扶助 - 法的支援法人と Legal Services NYC - 、立教大学コミュニティ福祉学部紀要、査読無、20 号、2018、pp.59-75

木下武徳、アメリカにおける公的扶助の行政不服審査 - 日本との比較の視点から - 、國學院経済学、國學院大学、査読無、第 63 巻第 3・4 合併号、2017、pp.63-84

木下武徳、生活保護利用世帯の暮らしから見た生活課題 - 地域 A における実態調査から - 、コミュニティ福祉学部紀要、査読無、19 号、2017、pp.97-112

木下武徳、アメリカにおける移民増加と生活困窮者支援策、貧困研究、査読無、17 号、2016、pp.62-71

〔学会発表〕(計 1 件)

木下武徳、アメリカ型福祉国家における NPO・社会的企業の位置、アメリカ学会第 51 回年次大会、2017 年 6 月 4 日

〔図書〕(計 1 件)

木下武徳、他、有斐閣、生活保護と貧困対策、2018、222 (183-197)

6．研究組織

なし

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。