

令和 5 年 6 月 26 日現在

機関番号：34315

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2022

課題番号：19K13979

研究課題名（和文）生活保護制度の運用実態に関する研究 - 地方自治体の行政水準からの検証 -

研究課題名（英文）A study on operation of Public Assistance in Japan

研究代表者

桜井 啓太 (SAKURAI, Keita)

立命館大学・産業社会学部・准教授

研究者番号：90751339

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,000,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、地方自治体レベルの生活保護の運用実態を可視化し、自治体の行政水準の差異と影響を検証することにある。そのため、(1)生活保護の国・自治体の行政資料を収集するための調査手法を開発し、(2)収集した資料の一部をもとに調査研究を行なった。具体的な成果として、(3)福祉事務所の人員体制の実態（非正規化の進展）と地域間格差（正規CWの充足率と非正規化の類型化）を明らかにし、(4)一部の自治体の就労支援事業において民営化とインセンティブ化が進展していることがわかった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

生活保護は国家責任による国民の生存権を具現化する制度枠組みであるが、実際の運用場面においては地方格差が大きいことが指摘されている。この運用実態を把握するためには実施機関である地方自治体単位の資料データが必要となるが、現状では公開されている利用可能なデータがほぼ存在せず、研究上の大きな障壁となっている。本研究とその成果はこの障壁を打ち破る調査手法を確立する端緒となるものであり、生活保護研究の進展と現場での運用改善に大きな意義をもつ。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to visualize the status of public assistance in local governments and to examine the differences among local governments. We developed a research methodology to collect national and local government administrative data on public assistance. And we also conducted a research study based on the collected data. As a result, we found that the number of non-regular employees is increasing in welfare offices and that there are regional disparities. Also we found that employment support services have been privatized in certain municipalities.

研究分野：社会福祉学

キーワード：生活保護 公的扶助 福祉事務所 貧困 ケースワーカー

## 1. 研究開始当初の背景

1990-2000年代における地方分権の進展と社会福祉基礎構造改革の影響は、生活保護制度にも大きな影響を与えた。自立支援プログラム導入(2005年～)や生活保護法改正/生活困窮者自立支援法制定(2013年, 2018年)に代表されるように、従来は国の制度を委任する役割にすぎないと考えられていた地方自治体・福祉事務所が、生活保護の行政運営において独自裁量の大きい一つのアクターとしての側面を強めてきた(ただし、生活保護運用・実施体制における地域格差の存在は、それ以前から指摘されており、すべてが新しく生じたわけではないという点は留意が必要である)。そのようななか、生活保護の行政運営における中央政府とならぶもう一つの「供給サイド」である地方自治体レベルの生活保護研究の必要性が高まっている点が指摘されている(岩永 2016 など)。たとえば、岩田(2016)は、生活保護の実施決定で実際に力をもつのは福祉事務所であると述べ、生活保護行政のやり方が地域や福祉事務所によって異なること、その背景には自治体ごとに相談・申請者の数やケースワーカーの数、それぞれの福祉事務所の「慣行」(運用)が影響を与えていることを指摘している(岩田 2016)。時にこれらの「慣行」は、生活保護窓口での申請拒否(水際作戦)による餓死事件などの痛ましい事件へと及ぶ。

一方で、日本における地方自治体レベルでの生活保護研究は、岡部(2014)らによる複数の研究成果を除けばまだまだ低調であった。その主要な理由として、地方自治体(福祉事務所)の現場に研究者が容易にアクセスできず、そのため運用実態がブラックボックスになっており、研究に発展しない点がある。このような背景と問題意識をもとに、地方自治体レベルでの運用実態を可視化し、分析する調査研究は生活保護実務の向上と研究の発展にとって喫緊の課題であるといえる。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、(1)生活保護制度を実施運営の面から支える地方自治体(福祉事務所)の行政水準と運用実態における違い(差異)を明らかにするための手法を開発し、(2)その格差や程度を可視化し生活保護の諸課題とあわせて分析することにある。

### (1) 生活保護制度の地方自治体レベルの運用格差を数量的に把握する手法の確立

生活保護の地方自治体レベルの分析のためには、全国1200以上ある福祉事務所のデータが必要となるが、現状では公開されている利用可能なデータはほぼ存在しない(官庁統計(「被保護者調査」など)の一部で集計値が公表されるのみである)。しかしながら行政内部の資料としては保管されているデータも多くあるはずであり、これらのデータへのアクセス手法を開発し、地方自治体レベルの運用実態・行政水準を明らかにすることが第一の目的となる。

(2) 本研究の第2の目的は、(1)により確立した調査手法を用いて、地方自治体レベルの生活保護行政運用を明らかにする資料を収集し、データベース化することで、その格差や水準の違いを可視化し、そこでの違いが生じる原因と生活保護の実施決定における諸課題(水際作戦、ケースワーカー不足等)に及ぼす影響を分析することを目的としている。

## 3. 研究の方法

本研究は、情報公開請求を用いた行政文書の分析というアプローチ(調査手法)を開発し、手法の体系化を行うため、研究方法そのものが研究目的の第一段階でもある。第二段階となる分析においては行政文書の二次分析であり、これは資料特性により数量的な分析と質的な分析を適宜組み合わせで行なった。

## 4. 研究成果

### (1) 情報公開請求を用いた資料収集アプローチの試行的実施

国及び地方自治体が所持している行政文書(内部資料)は膨大であり、どのようなデータがどの文書に掲載されているのかを特定する作業に多くの時間を費やした。これらの多くは行政内部の限られた人間だけが把握している情報であり公開等はされていない(しかも多くは保存年限(5年程度)を越えれば破棄される)。これらの情報は生活保護研究を進める分析データとしては非常に有用なものも多く含まれている(収集したデータの一部を分析検証した研究成果は4.-(3)～(5)を参照)。

情報公開請求は、行政の内部資料を得るには有効なアプローチであるが、それを有効に機能させるためには「情報がどこにあるか」を含めて手法の体系化(行政資料(生活保護関連)の体系化・資料収集のノウハウ構築)が必要となる。2019～2022年度に試行するなかで手法の骨格部分を固めることができたため、2022年度より本研究を引き継ぐ形で継続している研究課題(基盤研究C)「生活保護制度の行政水準格差に関する研究:地方自治体単位の運用実態と施策状況」のなかでこの調査手法の確立(論文化)を進めていく予定である

## (2) 生活保護資料のデータベース化

情報公開請求は文書の種類によっては、請求から開示まで1年以上を有する場合もあり、想定以上に時間を有した。また、多くが電子データではなく紙媒体で保存されていることなどから収集とデータベース化には大きな障壁となった。さらに文書量が当初の想定を超える範囲で多量にわたったため、本研究期間のなかでは特定資料の収集完了とデータベース化(公開)には至らなかった。しかしながら基本となるノウハウや課題点を整理することができたため、データベース化などの課題は、2022年度からの研究課題(基盤研究C)のなかで引き継いで進めていくこととなった。なお一部先行して収集した資料を元にした研究が以下(4.-(3)~(5))である。

## (3) 福祉事務所における人員体制(非正規化の進展)の実態と地域間格差

2019年12月に生活保護ケースワークの外部委託について政策提案がなされた。こういった時代背景を重視して、福祉事務所の人員体制、特に非正規・外部委託の状況に関する研究に重点をおいた。桜井(2020a)では、主に公表統計から見える福祉事務所の人員体制について概括し、また、生活保護ケースワークの外部委託提案に関する政策経緯と評価に関する論稿として桜井(2020b)、桜井(2020c)を執筆した。その後、(1)(2)により収集したデータの一部をもとに、福祉事務所の人員体制、とりわけ地方自治体(福祉事務所)別の人員体制と非正規・外部委託状況を分析した内容をもとに学会報告(桜井2022b)、論文執筆(桜井2023)を行なった。

桜井(2023)では、これまで明らかにされなかった全国47都道府県の市部福祉事務所(1021か所)の人員体制に関わる行政資料を分析し、全国で7000人を超える非常勤職員等が配置されている実態を明らかにした。さらに、ケースワーカー(正規職員)の充足率と非正規化率に基づいて、全国の福祉事務所を「ハイブリッド型/非正規代替型/人手不足型/正規中心型」の4類型化し、地域による傾向の差異を比較分析した(図1:桜井(2023)より引用)。

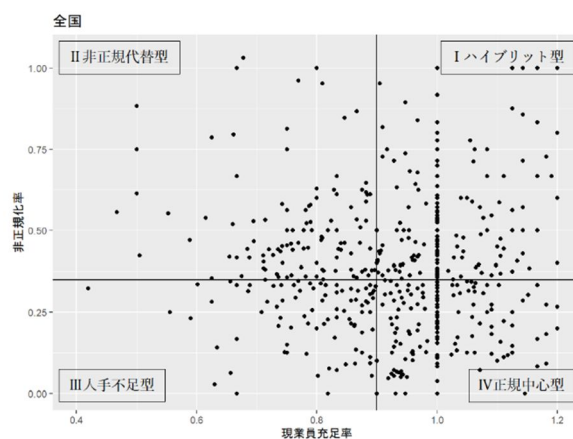


図1 福祉事務所の現業員充足率×非正規化率(全国)

出所:筆者作成

## (4) 地方自治体レベルの生活保護運用

特徴的な生活保護行政運用を行なっている自治体を選定し、その自治体資料を情報公開請求等により入手することで当該自治体の保護行政の特徴分析を行なった。桜井(2021a)、桜井(2021b)では、大阪市・千葉市の就労支援事業におけるインセンティブ設定(保護廃止時に事業者に1件あたりの報酬が支払われる仕組み)を取り上げ、保護人員の経年変化と就労支援事業の関係、就労自立促進費等との関係性を分析している(従来の研究でも生活保護制度のワークフェア的側面(自立支援プログラム導入など)は言及されていたものの、地方自治体独自の行政運用については十分にカバーされていない)。自治事務であり法定化された就労支援事業が、民間企業との委託関係のなかでどのように変質しているかについて示唆となりうる研究となった。

また、桜井(2020:学会報告)では、福祉事務所への保護相談・申請状況についての分析を行い、貧困率(捕捉率)との関係性について分析を行なった。これについてはさらに資料を収集し、2022年度からの研究課題(基盤研究C)のなかで研究を発展する予定である。

## (5) 貧困対策における要件化(welfare conditionality)

イギリスを中心に現在、社会福祉の要件・条件化(welfare conditionality)研究が盛んとなっている(平野2022)。このwelfare conditionalityに着目した研究の必要性を感じ、2021年度の貧困研究会大会(開催校:立命館大学)の共通論題企画を実行委員として企画し、実施した。このなかで日本の生活保護制度における要件化の進展についての分析を学会報告した(桜井2021c)。なお、学会報告の内容は、桜井(2022a)として論文化している。

## <引用文献>

- ・ 岩田正美(2016)『社会福祉のトポス:社会福祉の新たな解釈を求めて』有斐閣。
- ・ 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』57, pp.31-45.
- ・ 岡部卓(2014)「生活保護の実施機関と関連領域との連携に関する調査研究」『人文学報 社会福祉学 30』484, pp.27-81.
- ・ 桜井啓太(2020a)「福祉事務所の人員体制をめぐる近年の状況」『賃金と社会保障』(1745-1746) pp.17-29.
- ・ 桜井啓太(2020b)「生活保護ケースワーク業務の外部委託化提案の経緯とこれから」『賃金と社会保障』(1754) pp.4-22.

- ・ 桜井啓太(2020c)「生活保護ケースワークの外部委託化提案の経緯と今後」『公的扶助研究』(258) pp.9-13.
- ・ 桜井啓太(2020d)「生活保護申請の水際傾向の可視化：福祉事務所の比較分析を通して」 貧困研究会 第13回研究大会 自由論題 於：立教大学(オンライン開催)[学会報告]
- ・ 桜井啓太(2021a)「生活保護における自立支援と統治—インセンティブ、コンディショナリティ、産福複合体(貧困-産業複合体)」『大原社会問題研究所雑誌』753, pp.31-47.
- ・ 桜井啓太(2021b)「生活保護現場における新たな保護の引き締め—大阪市を例に一」『人権と部落問題』No.951 pp.36-43.
- ・ 桜井啓太(2021c)「日本の貧困対策における要件化：生活保護制度を中心に」 貧困研究会 第14回研究大会 共通論題：要件化・貸付化する貧困対策 於：立命館大学(オンライン開催)[学会報告]
- ・ 桜井啓太(2022a)「日本の貧困対策における要件化：生活保護制度を中心に」『貧困研究』vol.28, pp.14-20.
- ・ 桜井啓太(2022b)「生活保護と非正規・委託問題」福祉社会学会 第20回シンポジウム「福祉制度と非正規公務員--会計年度任用職員制度成立を受けて」於：同志社大学(オンライン開催)[学会報告]
- ・ 桜井啓太(2023)「生活保護と非正規・委託問題」『福祉社会学研究』20, pp.105-124.
- ・ 平野寛弥(2022)「福祉給付に付帯する「条件」の変容と強化：イギリスの事例から」『貧困研究』vol.28, pp.4-13.

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 桜井 啓太	4. 巻 753
2. 論文標題 生活保護における自立支援と統治：インセンティブ，コンディショナリティ，産福複合体（貧困-産業複合体）	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 大原社会問題研究所雑誌 = Journal of Ohara Institute for Social Research	6. 最初と最後の頁 31～47
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.15002/00024454	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 桜井 啓太	4. 巻 1745・1746
2. 論文標題 福祉事務所の人員体制をめぐる近年の状況	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 17-29
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 桜井 啓太	4. 巻 1754
2. 論文標題 生活保護ケースワーク業務の外部委託化提案の経緯とこれから	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 4-22
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 桜井 啓太	4. 巻 258
2. 論文標題 生活保護ケースワークの外部委託化提案の経緯と今後	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 公的扶助研究	6. 最初と最後の頁 9-13
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 桜井 啓太	4. 巻 951
2. 論文標題 生活保護現場における新たな保護の引き締め：大阪市を例に	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 人権と部落問題	6. 最初と最後の頁 36-43
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 桜井 啓太	4. 巻 28
2. 論文標題 日本の貧困対策における要件化：生活保護制度を中心に	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 貧困研究	6. 最初と最後の頁 14-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 桜井 啓太	4. 巻 20
2. 論文標題 生活保護と非正規・委託問題	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 福祉社会学研究	6. 最初と最後の頁 105-124
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 桜井 啓太
2. 発表標題 生活保護申請の水際傾向の可視化：福祉事務所の比較分析を通して
3. 学会等名 貧困研究会 第13回研究大会 自由論題報告
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 桜井 啓太
2. 発表標題 日本の貧困対策における要件化：生活保護制度を中心に
3. 学会等名 貧困研究会 第14回研究大会 共通論題報告
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 桜井 啓太
2. 発表標題 生活保護と非正規・委託問題
3. 学会等名 福祉社会学会 第20回シンポジウム
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関