

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 22 日現在

機関番号：34313

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380085

研究課題名(和文)生活保護行政標準化のための審査請求裁決書の分析と提案

研究課題名(英文)An Analysis of Decision Reports on Requests for Social Assistance and a Proposal for Standardization of Decisions

研究代表者

吉永 純 (YOSHINAGA, Atsushi)

花園大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：70434686

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：2006年度から2015年度までに全国で出された生活保護審査請求裁決書全件を、全国の都道府県に情報公開請求し、6245件が開示された。これを、裁決結果、裁決期間、争点別に分析した。その結果、生活保護裁決は他の分野の不服申立制度に比べ認容率が5～6倍高いが、裁決期間は、法定期間(50日)が順守されているのは2割にも満たず、注目される裁決が8%ある一方、法律および実施要領に照らして明らかに問題のある裁決が約9%あり、早急に改善されるべきことが明らかになった。また、注目される裁決約500を日本で初の生活保護裁決データベースとして2017年4月1日からWeb上に公開した。

研究成果の概要(英文)：All the prefectural governments throughout Japan were requested to disclose all welfare claim assessment decision reports from FY 2006 to FY 2015, and subsequently, 6,245 cases were disclosed. These cases were analyzed separately by decision result, time required to render a decision, and issue. Results showed that the approval rate for social assistance decisions was five to six times higher than that for appeal systems to other fields; however, less than 20% of the decision periods complied with the statutory period of 50 days. Although 8% of these were significant, approximately 9% of the decisions were clearly problematic in light of the existing laws and implementation guidelines. Accordingly, the review process urgently needs improvement. In addition, about 500 of the noted decisions have been released on the Internet since April 1, 2017, as part of Japan's first social assistance decision database.

研究分野：貧困 公的扶助論

キーワード：生活保護 審査請求 裁決

1. 研究開始当初の背景

(1) 貧困の拡大を背景に、生活保護受給者数は過去最高となっているが(2014年)、生活保護制度がその機能を十分に発揮し、公正な行政が実施されているかについては国民的コンセンサスが得られているとは言い難い。いわゆる「不正受給」報道により生活保護制度や生活保護行政への不信感が増幅され、現行運用に対してもっと厳格にするべきだとする批判がある一方で、生活保護を受けられないことによる死亡事件なども後を絶たず、このような結果をもたらす生活保護行政に対して、最後のセーフティネットである生活保護制度はもっと有効に活用されるべきとする現行運用への批判も根強い。

(2) こうした市民からの両面での批判に応え、適切な改善策を講じるには、まずは行政実態を把握することが欠かせない。行政実態は、近年増加傾向にある裁判によってその一端がわかるが、当然ながら、それは象徴的な事例ではあるが件数としてはごく一部であり、全国的な規模での実態把握が必要である。

(3) それらの生活保護現場で生起する問題が紛争となり、裁判の前に最初に持ち込まれるのが生活保護審査請求の場面である。そこにおいては、事実が認定され、審査庁(都道府県知事)が法令、関係通知等に照らして実施機関の判断の可否が裁決という形で示される。つまり審査請求の場では、生活保護の現場運用が確定され、それに対して同じ行政が救済機関としてどのように判断したかが明らかになる。この裁決を全国的に把握し、救済機関としての機能を果たしているかどうかを検証することは、現場運用の実態把握と併せ、権利救済のためには効果的な作業と考えられる。ところが、これらの裁決は、審査庁の公文書としては保管されているものの公開されているわけではなく、どのような実態にあるかは把握されていない。これら2段階(生活保護の現場での生活保護運用と、紛争化した場合の審査庁の判断)での実態把握を行い、裁決書で認定されて事実と、それにより明らかになった行政運用、そして裁決書の判断の適正さの検証を行う意義は大きい。

(4) このような問題意識から、本研究の代表者は、本研究に先立ち、独自に1996年度から2005年度に全国で出された裁決書1930件を収集し分析を行っている。そこで明らかになったのは、日本の審査請求制度はその提起数や認容率等決して十分ではないことであった。また、近年生活保護に関する紛争(審査請求や訴訟)は増大傾向にあるが、その要因の一つは、生活保護行政の水準が「標準化」されず、実施機関(福祉事務所)による格差が大きく、また生活保護実施過程が不透明となっていることであった。さらに、行政運用を是正すべき審査請求制度においても裁決

に示された判断内容はもとより、制度の仕組みについても改善されるべき点が多いことがわかった(以上は拙著(2011)『生活保護の争点』高学出版にまとめている)。

2. 研究の目的

(1) 本研究では、生活保護審査請求裁決に着目し、裁決書を収集分析することにより、現場運用の問題点を明らかにするとともに、裁決それ自体の問題点を解明し、その改善方向を提案することを目的とする。その際、研究代表者自身による先行研究(1996年度から2005年度に全国で出された裁決書1930件の収集分析)に続く、2006年度~2015年度の10年間に日本の都道府県で出された生活保護審査請求についての裁決書(生活保護基準関係を除く)のすべてを収集、分析の対象とする。これにより、代表者自身の先行調査と合わせて1995年度から2015年度までの20年間の、日本における生活保護運用と審査請求制度の実状と課題が明らかになる。

(2) 生活保護裁決書は、判決のようにその主要なものさえ公開されていない。このことが行政運用の格差をもたらす要因の一つになっている。また、それでは、市民にとって生活保護でどのような点が争われているかが身近にはわからない。そこで、本研究では、収集された裁決書の中から注目すべき裁決をウェブ上で公開しデータベース化することも目標とした。これにより生活保護運用についてその実状を広く世に知らしめて透明性を高めるとともに、審査請求の活性化を促進し、生活保護行政水準の標準化を図り、裁決の水準向上に資することが可能となる。

3. 研究の方法

(1) 本研究では、2006年度~2015年度の10年間に日本の都道府県で出された生活保護審査請求についての裁決書(生活保護基準関係を除く)のすべてを収集、分析することにより、法的問題や行政運用の特徴を析出し、生活保護行政及び審査請求制度の「標準化」、改善のための方策を提案することとした。

(2) 2006年度~2011年度に出された全国の裁決書については、本研究に先立ち、全都道府県に対する情報公開により4235件の裁決書が入手済みであった。したがって、本研究では、新たに2012年度~2015年度に出された裁決を収集する必要があり、2012~2013年度の裁決は研究期間初年度の2014年度に、2014年度に出された裁決は同じく2015年度に、2015年度に出された裁決は研究期間最終年度の2016年度に情報公開請求により全都道府県から入手することにした。

(3) 以上の方法により入手された裁決書6245件を、生活保護制度に精通した、弁護士、司法書士、元生活保護ケースワーカーなど約15

名により、分析する。分析は、Web 上に分析ソフトを構築し、入手した裁決書を PDF 化してソフトに取り込み、分析者各自がそれぞれの PC からアクセスし、作業にあたることとした。

(4)分析方針は以下の通り。まず、基本方針として、生活保護法とその運用基準である保護の実施要領（生活保護に関する行政通知集）を判断基準とした。分析項目としては、実体的項目として、保護の申請、資産、能力活用、扶養、保護基準、費用返還、保護の廃止等生活保護の主な領域、論点別に設定した。また、裁決結果（認容、棄却、却下）は、もとより、審査請求のメリットとされる迅速性（知事にあつては 50 日以内に裁決を出さなければならない）についてもチェックする。そして注目される裁決には請求の趣旨、裁決要旨、分析担当者のコメントを入力し、より詳しく把握できるようにした。裁決項目数は、研究代表者の先行研究時には 89 項目であったが、分析対象裁決数の多さから、入力項目は必要最小限に絞り、より効果的な項目とした。

4. 研究成果

(1)本研究によって新たに収集された裁決は 2,310 件（2012 年度～2015 年度）であった。すでに収集されていた 4,235 件（2006 年度～2011 年度）と合わせ、6,245 件が分析対象数となり、これらについては、研究期間中にすべて分析項目に従って入力完了した。

(2)分析裁決数 6,245 件のうち、注目される裁決 499 件を、生活保護裁決データベースとして、2017 年 4 月 1 日をもって Web 上で公開した（<http://seihodb.jp/>）。注目される裁決とは、生活保護に関する判例や生活保護の実施要領に基づき、処分庁（福祉事務所長）の違法、不当な運用を是正した裁決という趣旨であるとともに、生活保護の運用現場で争点となっている重要課題や、利用者のニーズと制度や運用との矛盾、衝突について、審査庁が法の趣旨に沿って前向きに対処しようとしているかどうかも考慮したものである。本データベースは、それぞれの裁決の争点ごとに簡単に検索でき、まず、裁決要旨を確認の上、必要に応じて、該当裁決は PDF データとしてダウンロードできる。このような、生活保護裁決に特化したデータベースは、わが国で初めてのものである。生活保護関係の諸行政機関（福祉事務所、市本庁の生活保護主管課、都道府県の生活保護担当課、生活保護審査請求にかかる審理員、行政不服審査会委員など）、また、生活困窮者自立相談機関、弁護士、司法書士、さらに民間の相談機関、支援者等にとって、生活保護の現場運用と、どのような点が争点となり、都道府県の審査庁がいかに判断しているかが手軽にわかるデータが集約されてものといえる。このように、本データベースは、本研究の目的である、生活保護行政の標準化に資するものと考えら

れる。

(3)裁決数は、年平均 643 件であった。前回収集時は、193 件であったから、10 年スパンで比較すると約 3 倍となっている。この 20 年の生活保護率（受給者の人口比）は、0.7%（1995 年）から、1.7%（2015 年）と 2.4 倍となっているから、保護率に比してやや増加傾向にあるといえる。

(4)分析対象裁決 6245 件の主な傾向は以下の通りである。カッコ内は、1996～2005 年度の数値である。裁決結果は、認容率（原処分取消、原処分変更による請求認容率）は 12.5%（13.8%）、原処分取消却下を含む実質認容率は、18.2%（19.0%）であり、いずれもやや微減である。政府統計（総務庁統計局福祉行政報告例）で公表されている数値との比較（政府統計では 2011 年度までしか公表されていないため、2006 年～2011 年度の累計数）では、認容率 10.1%、実質認容率は 15.3% であり、収集裁決の方がいずれもやや上回る。これは、2012 年～2015 年度における認容率の微増傾向が影響しているものと思われる。いずれにしても、認容率は 10～12%、実質認容率は 15～18% で推移しているのがわかる。前回分析時の 10 年と比べて大きな変化はなかったといえる。自治体における全不服申立総数中の認容率は 2.8% である（2011 年度、総務省）。これに対して、本調査による 2011 年度の認容率は 15.7% であったから、生活保護では約 5.6 倍となっており認容率が高いことがわかる。生活保護審査請求は、その認容率において、他の不服申し立てに比して機能しているといえる。ただ、審査庁によって認容率には相当の格差が見て取れる。認容率の高いから 5 県を挙げると、滋賀県 40.7%、宮城県 36.2%、香川県 33.6%、奈良県 32.5%、岩手県 31.5% であるのに対して、低い方から 5 県では、富山県 0%、岐阜県 0%、東京都 1.1%、佐賀県 2.9%、鹿児島県 3.8% である。前回収集時では、高い方 5 県では、50.0%～33.3%、低い方では 12 都県が認容裁決がなかった。審査庁による裁決数の違いがあるため認容率の違いだけでは正確な評価とはならないが、審査庁による認容率格差が、40%～50% ある状況は、裁決の標準化という点では課題であろう。

(5)審査請求制度の重要な機能としては、迅速は審理がある。法では裁決期間は 50 日以内とされている。この点では、50 日以内に裁決が出された裁決は 16.9%（26.3%）、50 日超は 81.5%（73.7%）であった（裁決期間が不明な裁決があるため合計は 100% にはならない）。前回収集時に比し、50 日以内が 10 ポイント低下し、8 割が 50 日を超えている。迅速な裁決という審査請求のメリットは著しく形骸化した状態が続いている。

(6) 裁決で争われている争点をみると、保護の申請 8.4% (12.6%)、資産 9.2% (12.6%)、稼働能力 4.7% (12.5%)、住宅扶助 6.5% (9.2%)、収入認定 12.7% (13.7%)、法 63 条返還 15.9% (9.7%)、指導指示違反廃止 6.0% (9.8%) となっている。法 63 条返還や指導指示違反廃止が多くなっており、他は減少している。これらは裁決書の内容を分析しなければその理由は明確にはならないと思われる。

(7) 裁決の評価については、注目される裁決は、523 件 (8.0%)、反対に、法律および実施要領に照らして明らかに問題のある裁決は、576 件 (8.8%) であった。10% 近く問題のある裁決があるというのは早急に是正が必要である。なお、分類区分が異なるため単純な比較はできないが、前回収集時は、生活保護法の趣旨を踏まえた裁決が 13.1%、法令の解釈適用を誤っている裁決が 5.3% であった。

(8) 以上まとめれば、今回収集された裁決においては、前回収集裁決と比べ、裁決数は 3 倍化したが、保護率との関係では増加率は微増にとどまる。認容率は前回とほぼ同様であるが、生活保護以外の不服申立の認容率と比較すると約 5 ~ 6 倍の高率となっており、生活保護審査請求制度の有効性が示されている。ただし、認容率は都道府県により大きな格差があり、同じ法律による行政であるにもかかわらず、なぜこのような差が生じるか解明が求められる。裁決期間は、50 日以内に出された裁決は 10 ポイントも下がり、2 割程度しか順守されておらず、裁決の迅速性というメリットは形骸化している。裁決の評価としては、注目される裁決は 8.0% に対し、法律および実施要領に照らして明らかに問題のある裁決は 8.8% に達し、問題が明らかになった。

(9) 残された課題としては、①裁決内容の分析である。本研究では、とりあえずデータベースとして公開はできたものの、裁決の内容分析まで至っていない。注目される裁決と、法律および実施要領に照らして明らかに問題のある裁決の計 1000 件余りの裁決内容を分析することにより、裁決のレベルの標準化のための示唆が得られると考えられる。2016 年 4 月から、改正行政不服審査法が施行された。市民の権利利益を守るため、公平性、利便性の向上を目的とし、一定の独立性がある審理員による審理や、対審的審理の導入、行政不服審査会への諮問など行政不服審査制度の抜本的改革が施行された。これにより、生活保護審査請求がどのような影響を受けるかについて、引き続き調査が必要である。

< 引用文献 >

吉永純 (2011) 『生活保護の争点』 高学出版

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

吉永 純 「生活保護審査請求の現状と改正行政不服審査法実施にあたっての課題」 『賃金と社会保障』 1668 号 (2016 年 10 月下旬号) 旬報社、8-20 頁

〔学会発表〕(計 件)

〔図書〕(計 1 件)

吉永 純 『生活保護「改革」と生存権の保障』 明石書店、2015 年、270 頁

〔産業財産権〕

出願状況 (計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況 (計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

「生活保護裁決データベース」
(<http://seihodb.jp/>)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

吉永 純 (YOSHINAGA Atsushi)
花園大学・社会福祉学部・教授
研究者番号: 70434686

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

()

研究者番号:

(4)研究協力者

舟木 浩 (HUNAKI Hiroshi)

佐野就平 (SANO Shuuhei)

民谷 渉 (TAMIYA Wataru)

松崎喜良 (MATUZAKI Kiyoshi)

嶋田佳広 (SHIMADA Yoshihiro)

森田基彦 (MORITA Motohiko)

髙本 郁 (HASHIMOTO Kaoru)