

平成 30 年 6 月 27 日現在

機関番号：33707

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380792

研究課題名(和文)生活保護制度における保護の決定のためのアセスメント様式の開発に関する研究

研究課題名(英文) A study on development of a format for assessment of whether or not to grant public assistance

研究代表者

柴田 純一 (Shibata, Junichi)

中部学院大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：90512012

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：保護の実施機関において生活保護申請を受けない等の不適切な対応が社会的課題とされてきた。これを改善するために次の通りアセスメントの仕組みを導入する意義を明確化した。実施機関の実務状況を調査し保護の決定に係る事務処理基準である「保護の実施要領」だけでは保護の受給要件が一義的に認定できない法の運用の現状を明確化した。これまで保護の決定が「ケースワーク」であるとされてきたが、「ケースワーク」の不確定性、多義性を明らかにした。保護の決定において、法律上の権利を保障するためにアセスメントの仕組みを導入する意義を明らかにした。特に申請時の面接過程のセズメント項目と既存の様式の不適切性を指摘した。

研究成果の概要(英文)：The current work has revealed the need to introduce the following assessment framework in order to address this issue. (1) This work has examined the extent to which bodies are providing assistance. This work has also ascertained the current status of legislation related to public assistance. Requirements for receiving assistance cannot be unilaterally specified by the Guidelines on the Provision of Assistance (a set of clerical standards regarding whether or not to grant public assistance) alone. (2) Whether or not to grant assistance was determined through “case work,” but the current work has revealed the indeterminacy.” (3) The current work has revealed the need to introduce a framework to assess whether or not to grant assistance in order to safeguard the legal rights of citizens. In specific terms, this work has identified assessment items that are used during the interview when someone applies for assistance, and it has noted the inappropriateness of the existing format.

研究分野：社会福祉学関連

キーワード：生活保護制度 保護の受給要件 保護の実施要領 ケースワーク アセスメント 生存権 保護の決定
水際作戦

1. 研究開始当初の背景

生活保護制度は、憲法が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」を法律上の権利としてはすべての国民に保障するものである。生活保護の決定は申請に基づく保護の開始、却下、変更、停廃止等の行政処分として行われるので、保護の受給要件の確認を適正に行う必要がある。そこで、保護の決定に係る事務は、ナショナルミニマムを保障するための事務として全国一律の基準に基づくべきものとされ、2000年以降、地方自治法に法定受託事務とされ、従来から存在する生活保護法の解釈指針であった「保護の実施要領」は、地方自治法に基づく事務処理基準に位置づけられた。

しかし、住所がない場合や稼働能力があると判断される場合は、保護の申請を受け付けられないなどの違法な対応のあることが、社会的な課題となってきた。またきわめて重要な保護の要件である稼働能力の活用の有無を争点とする生活保護裁判が提起される中で、保護の決定及び実施に関する事務処理基準たる「保護の実施要領」に「稼働能力」に関して空白の部分が在ることが明らかとなっていた。受給要件等の確認について、アセスメント(総合評価)の必要性は示されてきたが、未だ統一された様式が定められていない状況にある。「保護の実施要領」に「稼働能力」等に関して空白の部分が在ることが明らかとなり、2008年度の実施要領改正に新たな項目が追加された経緯がある。

アセスメントの仕組みの活用は、介護保険制度等他の社会保障制度で行われ、生活保護制度においても自立の支援等の分野では活用が求められつつあるが、保護の決定に関しては行われていない。

これは、生活保護制度創設時から、その事務がアメリカの社会福祉技術であるケースワークとして行われることとされた歴史的経緯があり、制度運用がケースワークとして行われているという認識を背景とするものである。

生活保護の決定をめぐる、保護の実施機関の不適切な対応が報道され、また生活保護の運用をめぐる裁判により、これまでの運用の在り方が問われている状況にあった。

2. 研究の目的

本研究は、生活保護制度の運用において、保護の決定に係る要件の確認は、当該要保護者の状況の把握(事実の認定)と一体のものであり、受給要件に係る適切な総合的評価(アセスメント)の仕組みを活用することが各実施機関にとって焦眉の課題であること、また、行政処分としての保護の決定に関し、ケースワークという裁量がすでに成立しえない制度の状況にあるので、保護の決定に係るアセスメントの在り方を明らかにするものである。

(1)生活保護制度はその創設時から、その

事務がアメリカの社会福祉技術であるケースワークとして行われることとされた歴史的経緯があった。保護の決定については、本来法に基づく行政処分として行われてきたものであり、2000年以降は地方自治法に基づく法定受託事務とされ、事務処理基準に位置づけられた「保護の実施要領」に基づき、適正な要件事実の認定を根拠に実施されるべきであった。したがって、従来裁量を意味する「ケースワーク」として行われるべきではないことを明らかにすること。

(2)保護の決定に係る要件事実の認定は、その要件を評価する項目の総合評価(アセスメント)に基づくべきこと、またそのアセスメントの在り方を明確にすること。

(3)近年社会的課題となっている保護の実施機関の申請を受け付けられない対応いわゆる「水際作戦」を解消するためのアセスメントの課題を明らかにすること。

3. 研究の方法

(1)(保護の決定とケースワークの関連について)ケースワーク生活保護制度の運用は、現在でも「ケースワーク」として行われると考えられており、保護の実施機関(福祉事務所)の生活保護担当者は、「ケースワーカー」と呼ばれる。制度創設から今日まで、生活保護の分野においてケースワークにどのような意義を見いだすことができるかについて、制度創設時に公権的解釈を行った論者から今日の論者まで文献研究を行った。文研研究は当時の雑誌・図書のほか国が示した生活保護の解説書等について文献研究を行った。

(2)(保護の決定と地方分権改革に基づく法改正の関係について)2000年以降、地方分権の推進に伴う地方自治法及び生活保護法改正の中で、保護の決定及び実施に関する事務と「従来ケースワークとして」行われてきた事務が、それぞれ法定受託事務と自治事務に区分され、保護の決定実施に関する事務とケースワークが分離されている。これについて、法令・通知等の検討を行った。

(3)(保護の実施機関の状況について)主として生活保護の決定に係る実務経験を有する研究者と現場実践者との意見交換をふまえ、5か所の実施機関について、制度運用状況の聞き取り調査を行った。調査は、保護の受給要件である保護の補正性に係る法令及び「保護の実施要領」を前提に、同一の想定事例を複数示し、当該実施機関が「保護の実施要領」をふまえたのように対応するかを聴取した。

(4)(生活保護裁判の判例の検討)保護の決定が裁量であるか否か、また決定に係る要件としての事実の確認の在り方を、判例においてはどのように認定したか、文献研究を行った。

(5)(アセスメントの在り方の具体的な提示)アセスメントの在り方に関する研究の背景となっている保護の実施機関の不適切な

対応について、この時期社会的課題として緊急性のある、いわゆる「水際作戦」を取り上げ、事例の検討から改善点を抽出した。

4. 研究成果

保護の実施機関において生活保護申請を受付けない等の不適切な対応が社会的課題とされてきた。これを改善するために次の通りアセスメントの仕組みを導入する意義を明確化した。

(1) 実施機関の実務状況を調査し保護の決定に係る事務処理基準であり、地方自治法に基づく法定受託事務の事務処理基準となっている「保護の実施要領」に基づく運用を行いながら、各実施機関の対応の異なることが明らかとなった。これは、「保護の実施要領」だけでは保護の受給要件が一義的に認定できない「事務処理基準」の現状を明確化したことになる。

(2) これまで保護の決定が「ケースワーク」であるとされてきたが、「ケースワーク」の不確定性、多義性を明らかにした。また、2000年以降、地方分権の推進に伴う地方自治法及び生活保護法改正の中で、保護の決定及び実施に関する事務と「従来ケースワークとして」行われてきた事務が、それぞれ法定受託事務と自治事務に区分され、保護の決定実施に関する事務とケースワークが分離されている。これにより制度の運用特に保護の決定に係る事務をケースワークの在り方に置き換えて議論を進める前提が失われていることを明らかにした。

(3) 生活保護裁判の判例の検討により、保護の決定に係る要件としての事実の確認については、現在行政事件訴訟では「判断過程統制」と呼ばれる審査手法が採られている現状をふまえ、保護の実施機関で「考慮すべき事項」が考慮されていないことが指摘され、保護の決定が裁量でないことが自明のこととなっていることを明らかにした。

(4) 保護の決定において、法律上の権利を保障するためにアセスメントの仕組みを導入する意義を明らかにした。特に申請時の面接過程のセズメント項目と既存の様式の不適切性を指摘した。

引用文献

平成12年3月31日 社援第824号 各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長宛厚生省社会・援護局長通知「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による生活保護法の一部改正について」第2留意事項2

静岡市生活保護稼働能力訴訟「賃金と社会保障」No.1623 64頁 2014

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3件)

柴田純一、「生活保護申請のための初回面接時のアセスメントの在り方 「水際作戦」の解消に向けてー」、中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要第19号、2018

柴田純一、「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」中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要第、査読有、17号2016、41-50
嶋貫真人、「保護の補足性に関する生活保護実施機関の聞き取り調査から浮かび上がる問題点」2016、人間福祉学研究(大妻女子大学人間関係学部紀要)第17号、65-81

〔学会発表〕(計5件)

柴田純一、人間福祉学会2017年11月12日「生活保護申請のための初回面接時のアセスメントの在り方」

柴田純一、全国市町村議会議員研修「生活保護制度の現状と課題」2017年10月21日

柴田純一、全国市町村議会議員研修「生活保護制度の現状と課題」2016年10月21日

柴田純一、人間福祉学会2015年10月25日「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」

柴田純一、人間福祉学会2014年10月26日「生活保護制度における保護の決定のためのアセスメント様式の開発に関する研究」

〔その他〕

地域における研究会「生活保護制度研究会」の実施。地域の福祉関係者に広く呼びかけ、講師(熱血ケースワーカー物語著者 碓井伸吾氏)を招聘し講演を行い、意見交換を行った。2017年9月30日実施。会場、岐阜市生涯学習センター。参加者30名。

新聞投稿「頼れる福祉 命を救う」岐阜新聞(オピニオン)2017年10月25日掲載

6. 研究組織

(1) 研究代表者

柴田 純一 (Shibata, Junnichi)
中部学院大学・人間福祉学部・教授
研究者番号: 90512012

(2) 研究分担者

清水 浩一 (Shimizu, Kouichi)
明治学院大学・社会学部・教授
研究者番号: 90141093
(平成26年度・27年度)

嶋貫 真人 (Shimanuki, Masato)
大妻女子大学・人間関係学部・教授
研究者番号: 60369204

(平成26年度・27年度・28年度)

木本 明 (Kimoto, Akira)
東京家政学院大学・現代生活学部・教授
研究者番号: 60408284
(平成26年度・27年度・28年度)

(3) 連携研究者

大藪 元康 (Ooyabu, Motoyasu)
中部学院大学・人間福祉学部・教授
研究者番号: 40312102
(平成29年度)

柴田 美意子 (shibata, Miiko)
岐阜聖徳学園大学・看護学部・助教
研究者番号: 20434433
(平成28年度・29年度)

(4) 研究協力者

大迫 正晴 (Oosako, Masaharu)
社会福祉法人・大田紅幸陽会・理事

野々村 泰道 (Nonomura, Yasumichi)
新宿区福祉事務所・生活相談員