

地方分権改革以後の生活保護行政における地方自治体のジレンマ —別府市の遊技場立入調査を事例に—

浦元 駿

The dilemma of local governments in public assistance administration after decentralization reform: A case study of Beppu municipal government's on-site inspection of amusement facilities.

URAMOTO, Shun

Abstract

Local governments may respond in ways that differ from national policies. Since local government officials have a great deal of discretion in the administration of public assistance, inconsistencies in the interpretation of the system with the national and prefectural governments often occur. In this paper, we focus on Beppu municipal government's on-site investigation of amusement facilities as an example of a local government conducting administrative activities that differ from the national government's view.

Beppu City in Oita Prefecture has been conducting on-site investigations of pachinko and bicycle racing facilities for welfare recipients. However, the government pointed out that this administrative activity was inappropriate. As a result, the municipal government was forced to change its existing policy. Before the decentralization reform, the national government controlled the system to adjust the inconsistency of system interpretation between national and local governments. However, after the decentralization reform, it is said that the national government no longer has direct control over local governments due to the abolition of the institutional delegated administration system and notification administration, and the relationship between the national government and local governments has also changed. So how do reconcile any inconsistencies that arise in the interpretation of the system between local and national governments?

This paper examines how the national government, prefectures, and municipalities have come to reconcile the inconsistencies in their interpretations of the system since the decentralization reform, and what problems have arisen.

Before the decentralization reform, the national government coordinated the interpretation of the system through control. However, even though the relationship between the national government, prefectures, and municipalities has recently changed to one of equality and cooperation, the prefectures and municipalities are still trying to achieve consistency by conforming to the national government's interpretation of the system. The case of Beppu reveals that local governments have a dilemma not only with the national government but also with local residents due to the existence of a form of control by the national government after the decentralization reform.

Keywords : decentralization of power reform, public assistance administration, institutional interpretation, inspection of amusement facilities

要旨

地方自治体は国の方針と異なる対応をすることがある。生活保護行政においては地方自治体職員の裁量が大きいことから、国や県との間で制度解釈に不整合が生じることが多い。本稿では、国の見解と異なる行政活動を地方自治体が実施した事例として、別府市の遊技場立入調査に着目する。

大分県別府市では生活保護受給者に対して、パチンコや競輪場といった遊技場立入調査を行っていた。しかし、この行政活動が不適切であると、国から指摘があった。そのため、別府市は従来の方針の変更を迫られることになった。

地方分権改革以前は国がコントロールすることによって、国と自治体間で生じる制度解釈の不整合を調整していた。しかし、地方分権改革後は、機関委任事務制度や通達行政の廃止によって、国から自治体への直接的なコントロールはできなくなったとされており、国と自治体の関係性も変化したとされている。では、地方自治体と国との間で制度解釈に不整合が生じた場合、どのように調整するのだろうか。

本稿では以上の問題関心から、地方分権改革以後の制度の解釈をめぐって、国と県及び市町村が制度解釈の不整合をどのように調整するようになったのか、そこには、どのような問題が孕まれているのかを検討する。地方分権改革以前は、国がコントロールにより制度解釈の調整を行った。しかし、国と県及び市町村の関係性が対等・協力関係に変化したとされている昨今においても、国の制度解釈に県と市が合わせることで整合性を図っている。本稿で取り上げる別府市の事例から、地方分権改革以後の国による形を変えたコントロールが存在することにより、地方自治体は国だけではなく、地域住民との間にもジレンマを有することを明らかにする。

キーワード：地方分権改革、生活保護行政、制度解釈、遊技場立入調査

1 はじめに

生活保護行政において、地方自治体は国の方針と異なる対応をすることがある。国との方針が異なれば、行政活動を修正しなければならない状況が生じることもありうる。国の見解と異なる行政活動を地方自治体が実施した事例として、生活保護行政における遊技場立入調査を挙げることができる。

生活保護法の上では生活保護費をギャンブル等に支出してはいけないという規定はない。しかし、税を財源としていることから適した使い方をしてほしいというのが、市民レベルの意見としてしばしば見受けられる。生活保護行政に用いられる費用の出所が市民の納める税にあるという考え方によるからであろう。

大分県別府市では生活保護受給者に対して、パチンコや競輪場といった遊技場の立入調査を行っていた。しかし、こうした立入調査の根拠となる規定がないことから、この行政活動が不適切であると、国から指摘があった。そのため、別府市は従来の方針の変更を迫られることになった。

地方分権改革以前は国がコントロールすることによって、国と地方自治体間で生じる制度解釈の不整合を調整していた。しかし、地方分権改革以後は国と地方自治体の関係性も変化したと言われる。国と地方自治体との間で、制度解釈に不整合が生じた場合、どのように調整するのだろうか。地方自治体は制度解釈を調整する際に、国だけでなく、住民からの要望や意見にも応じなければならない。地方自治体職員は国との調整を図る一方、住民への対応を迫られる

なかで、ある種のジレンマに陥っているといえる。

本稿では以上の問題関心から、別府市における遊技場立入調査を事例として取り上げる。地方分権一括法が成立した1999年以後、制度の解釈をめぐって、地方自治体が国との調整をどのように行われるようになったのか。そこには、どのような問題が孕まれているのかを検討することとしたい。

2 先行研究の検討

本稿で取り上げる立入調査を実際に担っているのは、地方自治体のケースワーカーである。このようなタイプの職員をマイケル・リップスキー（1980）はストリート・レベルの官僚と位置付けた。ストリート・レベルの官僚は仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行において、実質上裁量を任されている行政サービスの従事者である¹。

ケースワーカーが裁量を任せられている理由としては、一般に法令や規則が全ての事象を規定することがほとんど不可能であるため、実施現場における解釈や裁量が登場するからである²。このことは、多様な現実に対応するため、法や実施要領を適用するに当たって、裁量が働く場面は避けられないことを示している³。

遊技場立入調査を実施する上で、別府市は生活保護法を解釈して根拠の一つとしていた。この別府市の生活保護法の解釈そのものが、地方自治体の裁量の一つとして考えられる。生活保護行政における裁量に関する研究として、裁量基準に焦点を当てた大山（2019）の研究がある。裁量基準について大山は、「行政機関の裁量の行使が恣意的に行われることを防止するために、大量的にまたは反復して行われるような行為について、あらかじめ定めておく、行政機関が抛るべき実態的・手続的基準」という芝池（2006）の定義に依拠している⁴。これまでの生活保護制度の研究では、国の裁量基準に焦点が当てられ、地方レベルの検討は充分に行われてこなかった⁵。大山は、時に国と地方の運営スタンスに齟齬が生じ、裁量基準に不整合が生じることから、その調整が行われた事例として国と東京都、埼玉県、岐阜県が発出した緊急雇用対策関連通知の比較を行うことで示した。分析方法は、まず、国通知の対比として、第1号通知と第2号・第3号通知において、それぞれの項目における政策方針を対比し、両者の違いを示した⁶。次に、国と地方の事例として、東京都、埼玉県、岐阜県が発出した通知で示された裁量基準を対比することで、その内容を検討した⁷。この比較の結果、第1号通知発出時、国は従前どおりの運営を維持しようとした⁸。そのため、国と東京都、埼玉県、岐阜県の間で裁量基準の

1 Lipsky, Michael. 2010 [1980], *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition, Russel Sage Foundation. (田尾雅夫, 北大路信郷訳 (1986) 『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制—』木鐸社)。

2 藤井功 (2016) 「生活保護における政策実施」『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房, 180頁。

3 同上, 180頁。

4 芝池義一 (2006) 『行政法総論講義』有斐閣, 86頁

5 大山典宏 (2019) 「生活保護制度における裁量基準の不整合とその調整：国・地方の緊急雇用対策関連通知の比較検討」『コミュニティ福祉学研究科紀要』, 13頁

6 同上5頁。

7 同上5頁。

8 同上13頁。

不整合が生じた。しかし、都や県の立場に合わせる形で、国は政策方針を転換し、第2号通知と第3号通知を発出することで、地方との不整合の調整を図った⁹。

大山の研究は、地方自治体と国が制度解釈の不整合をどのように調整したかという本研究の目的を明らかにする上で参考になる。しかし、大山の研究にはいくつかの課題がある。一つは比較を行った地方自治体は、東京都、埼玉県、岐阜県であり、市町村が対象になっていない。生活保護行政において、都や県は、現場で行政活動を実施する機関というよりは、市町村に対して監査等を実施する機関であるため、最前線であるとはいえない。そのため、日常的な行政活動を実施する時に起こる制度解釈の不整合については明らかにされていない。二つ目は、なぜ国がスタンスを変えて不整合の調整を図ったのかについて、明らかにされていない。このことについて大山は2009年の政権交代の影響が関係している可能性があることを指摘しているが、あくまで推測の域に過ぎない。三つ目は、緊急雇用対策関連通知という特殊な事例を扱っていることである。緊急雇用対策関連通知は2009年に厚労省社会・援護局保護課長から都道府県、指定都市、中核市の各担当者あてに発出された。背景として、リーマン・ショックの発生という特殊事情がある。そのため、国も手探りであったことから漸時的に政策を進めていかなければならず、調整が可能だったと考えられる。

本稿では、市町村レベルの行政活動において発生する制度解釈の不整合をどのように調整するのかを明らかにする。地方自治体と国との間の調整は、生活保護行政の分野でどのようになされているのかを検討した研究として、武智（1996）の行政過程のコントロールの研究がある。武智は、コントロールとは「統治過程における統一体への形成ないし作用」として定義し、行政過程については「行政機関によって遂行される諸活動のプロセス」と定義づけて議論を進めている¹⁰。生活保護行政において、地方自治体職員の裁量をコントロールすることが課題となるが、武智は裁量コントロールの問題について、①事務監査強化の方策によって対処され、次に②通達と全国担当課長（部長）会議、つまり意思伝達機能の開発で試行されたのち、③権限体系や人事体系の再編成をもって対応されたと述べる¹¹。

武智の研究は機関委任事務の廃止以前の研究である。武智は、機関委任事務体制とは自律性ある政府関係をひとつの階統制構造へ転換する統治形態であり、そこにおいて意思決定の集中と分散が組織運用で可能であると述べる¹²。

本稿では、武智の述べるコントロールが地方分権改革以後はどのように変化したのかを明らかにする。地方分権以後のコントロールに関する研究は、管見の限り見られない。理由として、地方分権改革以後、国と自治体は上下の従属関係ではなく、対等・協力関係に位置づけられてきたことが背景にある。宇賀（2017）によると、地方公共団体の自己決定権という面で中央集権型行政システムの弊害が顕著であった状況にかんがみ、国と地方公共団体の関係を抜本的に見直し、両者を上下・主従の関係から対等・協力の関係を基本とするシステムに転換を地方分

9 同上13頁。

10 武智秀之（1996）『行政過程の制度分析』中央大学出版部、45頁。

11 同上、134頁。

12 同上、152頁。

権改革は目指していた¹³。そのため、機関委任事務制度の廃止が地方分権一括法の最大の眼目であった¹⁴。以上の理由から、地方分権一括法成立以後の生活保護行政は、実際に変化したのかを実証的に明らかにすることは必要であろう。

本稿では遊技場立入調査をめぐる、国と大分県及び別府市との関係に焦点を当てることにより、この問題に接近する。

厚労省は、生活保護受給者に対する遊技場立入調査について、パチンコを生きていく上での娯楽と判断した。しかし一方で、住民からは生活保護受給者が税金から捻出されている保護費をギャンブルに消費して良いのかという問い合わせに対しても、地方自治体は対応しなければならない。

地方自治体は、被保護者に対して実際に指導する際に、どのような指導をすれば良いのかが課題となる。あるいは、指導する場合としない場合の判断基準も問題となっている。こうした地方自治体職員のジレンマは、国との制度解釈の不整合によっても引き起こされる。では、制度解釈が一致しない状況がなぜ起きるのか。そしてそれはどのように国と地方自治体間で調整されるのか。具体的な事例に即して見ていくことにしよう¹⁵。

3 別府市の事例

(1) 遊技場立入調査の概要

大分県の別府市、中津市、豊後高田市、臼杵市、竹田市、杵築市は、生活保護受給者がギャンブル等で生活保護費を支出することを防ぐために遊技場立入調査を実施していた¹⁶。別府市は、少なくとも1998年度には調査を始めている¹⁷。立入調査の方法は、パチンコ店や市営別府競輪場を巡回し、遊技場に生活保護受給者がいれば、行かないように指導するというものであった。指導後に再度遊技場に立ち入る生活保護受給者には生活保護費の支給の一部停止等を実施した。立入調査以外で取り締まる方法として、生活保護開始時に、遊技場に行くことを慎むとする誓約書も取っていた¹⁸。

遊技場立入調査は、度々市議会や委員会において、質問として上がっている。例えば、2014年に開かれた「第5回別府市行財政改革市民委員会」では市民委員から遊技場の立入調査について質問がでており、社会福祉課は以下のように回答している。

遊戯施設は定期的に立ち入り調査を行っている。保護費の支給後には発見件数が多くなる。生活保護法などでは立ち入りを禁止する明確な規定はないが、生活保護法にある「生

13 宇賀克也(2019)『地方自治法概説』有斐閣、128頁。

14 同上、128頁。

15 本研究では、人事異動等により当時の担当職員がいなくなったことから、ヒアリング調査が困難となった。そのため、新聞記事や議会等の資料を基に議論を進めていく。

16 「生活保護受給者の行動調査―中津市など5市も―」『朝日新聞』2015年12月17日付。

17 「生活保護受給者の行動調査―別府市、パチンコ店・競輪場巡回―」『朝日新聞』2015年12月16日付。

上條(2016)は、25年以上前から実施していたと述べているが、開始時期を裏づけるデータを得ることはできなかった。

18 永尾 廣久、梶島 敏雅、高木 佳世子、尾藤 広喜、小久保 哲郎(2016)「遊技場立入りを理由とした保護停止処分に対する意見書」『賃金と社会保障』賃社編集室。

活を維持」という目的と、市民の信頼を得るためにも別府市ではパチンコなどをすることは勿論、立ち入りをしないということで受給者には理解をもらっている。守られない場合は、指導等を行っている¹⁹。

別府市社会福祉課は生活保護法に立ち入りを禁止する明確な規定はないことを認識していた。そこで、生活保護法にある「生活を維持」という目的と市民の信頼を得ることを、遊技場立入調査をするための根拠として、制度を解釈していた。

2015年12月15日に開かれた市議会「第4回定例会議」では、国実久夫議員が下記の質問を行っている。

さきの市民と議会との対話集会において苦情がありまして、一般市民の方々から、生活保護受給者が、昼間からパチンコ店に行ったり競輪場に行ったりしているという話を耳にしました。そういった中、今回、課長との話の中で、10月に遊技場の立入調査を実施したと言いました。その状況はどうであったか、また、問題点があったなら、今後の対策について伺いしたいと思います²⁰。

上記の質問から、生活保護受給者が遊技場に立ち入ることについて、否定的に捉えている住民が一定数いることが理解できる。社会福祉課長の回答は下記の通りである。

当課では、先般、10月5日より30日まで、全ケースワーカー延べ5日間動員しまして、遊技場調査を実施いたしました。その中で立ち入りを禁止しているにもかかわらず、25人の保護受給者の方を発見し、また、そのおよそ6割が65歳以上の高齢者でありました。私自身、その一人一人を当課に呼んで厳しく注意するとともに、複数回の指導に従わない方には、保護の停止など厳しい措置を実施したところであります。しかし、一方でこのような方にこそ生きがいを持って社会的自立を促す、そういった指導も必要であると実感したところでありまして、したがって、今後の対策につきましては、これまで以上に遊技場調査を強化し、厳格な措置を行うことはもちろんであります。加えて、例えば自治会や老人クラブでの活動、自身が地域でそれぞれの生きがいを見つけていただく、そういったケースワークにも力を注いでいこうと考えているところであります²¹。

上記の市議会でのやりとりは、翌日の朝日新聞で取り上げられた。この記事では、国は遊技場立入調査の考え方として、「生活保護法に遊興費の支出を禁じる直接の規定はなく、調査は適切ではない」という厚労省保護課の指摘を紹介している。また、支給の一部を止めることについても、「やりすぎではないか」と厚労省保護課はコメントしている²²。

19 別府市（2014）「第5回別府市行財政改革市民委員会」。

20 別府市（2015）「平成27年第4回定例会議録」。

21 同上。

22 「生活保護受給者の行動調査—別府市、パチンコ店・競輪場巡回—」『朝日新聞』2015年12月16日付。

17日の記事では、別府市が調査の根拠は生活保護法とし、納税者から苦情が多いことも理由としていると報じられた。厚労省は、パチンコなどについて「望ましいことではない」としつつも、「生活保護法に遊興費の支出を禁止する規定はない」として、「調査は適切ではない」との見解を示している²³。

国は別府市の方針については、適切ではないと述べている。では、県はどのように判断していたのだろうか。記事によると、県地域福祉推進室は「パチンコなどのギャンブルは法の趣旨からみて不適當」とし、「調査そのものに問題はない」としている²⁴。

以上のことから国と大分県及び別府市は、生活保護受給者に対する遊技場立入調査について、制度の解釈が異なっていたことがわかる²⁵。

(2) 大分県の方針の転換

別府市は生活保護行政における遊技場の立入調査に肯定的であった。大分県においても当初は、立入調査そのものに違法性はないとしていた。2016年3月18日付の朝日新聞によると、県が2015年末、厚生労働省に照会したところ、同法にギャンブルを禁じる規定がないことなどから、厚労省は「停廃止は不適切」と回答した²⁶。

同記事は、パチンコ店などに複数回出入りした生活保護受給者に対し、保護費の支給を停止・減額する処分をしていた大分県の別府市と中津市が、新年度から処分をやめることになったと報じた。県から「不適切」と指摘されたことにより、方針を転換したことが述べられている²⁷。このように方針の転換が上から下へと伝わる形で、別府市は方針を転換せざるを得なくなったのである。

2016年4月8日付の記事では別府市は4月から、受給者に店舗への出入りの自粛を求める誓約書を廃止したことが報じられた。支給停止の処分と同様に、県から「不適切」と指摘されていたという。別府市は、パチンコ店などで同じ受給者を通算2回以上見つけた際に、支給の一部を止める根拠の一つとしていた。ただ、生活保護法にギャンブルを禁じる規定がないことから、県は2月に処分のほか、誓約書も「不適切」と指摘した²⁸。

上記の記事は、別府市が方針を転換した背景には、国に対して照会を行った県が、照会に対する国の回答に応じて、県の従来の方針を変えたことがあった。国は、当初から、遊技場立入調査については、不適切である旨を述べていた。一方、県は当初、調査そのものについては、問題ないとしていた。しかし、県が厚労省に照会した際に、厚労省から生活保護法には遊興費の支出を禁じる直接の規定がないことを理由に、調査や支給停止は「不適切」という見解を大分県に伝えた。県は国からの回答に基づいて監査を実施し、別府市側に是正を求めた²⁹。

23 「生活保護受給者の行動調査 中津市など5市も」『朝日新聞』2015年12月17日付。

24 同上。

25 この時点で、遊技場に立ち入った生活保護受給者への生活保護費の支給停止については確認できなかった。

26 「パチンコで生活保護停止、別府・中津市が中止へ」『朝日新聞』2016年3月18日付。

27 同上。

28 「生活保護受給者のパチンコ指導—別府市、誓約書を廃止—」『朝日新聞』2016年4月8日付。

29 上條昌史(2016)「生活保護でパチンコは当然の権利か(特集「人権」に軋む日本)」『新潮』新潮社。

先述したように、武智は国による地方自治体のコントロールについて、①事務監査強化の方策によって対処され、次に②通達と全国担当課長（部長）会議、つまり意思伝達機能の開発で試行されたのち、③権限体系や人事体系の再編成をもって、対応したと述べた。機関委任事務体制下におけるコントロールにより、政府間関係をひとつの階統制構造へ転換し、そこにおいて意思決定の集中と分散が組織運用で可能になると述べた。

別府市の遊技場立入調査を見てみると、地方分権改革以前のコントロールが形を変えながらも残っていることが伺える。国と大分県及び別府市は、地方分権改革後は対等・協力関係に変化したとされた。しかし、別府市と県が適切と判断したとしても、国が不適切であると判断すると、県による照会という形をとりながら、実質的には国から県、さらに別府市へと国の判断が伝えられることにより、制度解釈の整合性を図られた。

(3) 国の方針の変化

これまでの国の対応を見てみると、生活保護制度における遊技場立入調査について、国は否定的であったことが伺える。しかし、この後、国の方針は必ずしも一貫しなかった。

まず、生活保護行政における遊技場立入調査について、国側はどのように捉えていたのか見ていく。2016年1月6日初鹿明博（民進党）により「生活保護の被保護者への指導等に関する質問主意書」が提出された。

一、別府市のようにパチンコ店等を巡回して、被保護者の金銭の使い道を事実上監視するような形での指導が、生活保護法の趣旨に適ったものと言えるのか、政府の見解を伺います。

二、パチンコ店に行っていたという理由のみで保護費の支給を取りやめることは適法とお考えでしょうか。政府の見解を伺います。

三、パチンコや競輪等の賭け事を自分の力では止めることの出来ないギャンブル依存症に罹患している可能性がある被保護者については、自助グループ等につなげ、回復のためのプログラムを受けて、そこから脱却するように促す必要が保護の実施機関にはあると考えますが、政府の見解を伺います³⁰。

下記が質問主意書の回答である。

一について

御指摘の「別府市のようにパチンコ店等を巡回して、被保護者の金銭の使い道を事実上監視するような形での指導」については、その詳細を把握していないため、お尋ねについてお答えすることは困難であるが、一般論としては、生活保護法（昭和二十五年法律第四百四十四号。以下「法」という。）第十九条第四項に規定する保護の実施機関（以下「保護の実施機関」という。）が、パチンコ屋等への立入りについて、法第二十七条に基づき、

30 平成28年1月6日提出質問第21号「生活保護の被保護者への指導等に関する質問主意書（2016年1月6日）」提出者、初鹿明博。

被保護者に対して生活指導を行うことは可能であると考えている。

二について

保護の実施機関は、法第六十二条第一項及び第三項の規定に基づき、被保護者が、法第二十七条の規定による生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示に従わなかったときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができることとされており、保護の実施機関が、これらの規定に基づき、被保護者の状況を適切に把握した上で実施すべきものと考えている。

三について

御指摘については、政府としては、いわゆる「ギャンブル依存症」を含め、個々の課題を有する被保護者が自立した日常生活を営めるよう、保護の実施機関が適切な支援を実施することが重要であると考えている³¹。

国側は生活保護受給者の遊技場の立入りについては、指導することはできるとしているが、保護の変更、停止または廃止については、規定に基づき、被保護者の状況を適切に把握した上で実施すべきものであるとしている。

今回の別府市の遊技場立入調査について、国側が指摘したことは、生活保護受給者に対する指導そのものではなく、保護の変更、停止又は廃止が不適切としていたことが理解できる。

2か月後の「国会衆議院内閣委員会」では、遊技場立入調査がIR法に関して議案が上がった。河野正美委員（おおさか維新の会）が、大分県の中津市、別府市などが、約25年間にわたって遊技場立入調査を実施してきた事例から、生活保護受給者がパチンコなどにお金を使ったことを理由にして扶助を停止する例が全国でどのくらいあるのか、政府が把握している事実関係と、これまで25年間実施してきたのになぜこのタイミングで取りやめることになったのか、を問う質問だ³²。

この質問に対して、堀江政府参考人は下記の通り回答した。

平成25年の法改正で、生活保護を受けておみえになる方に健康保持増進、収入、支出等の生計状況の把握の義務をかけているわけでございますけれども、それはあくまで本人の主体的な取り組みを求めるという努力義務として規定しているところでございまして、今回の中津市の件につきまして申し上げますと、それを生活保護の停止の理由として取り扱うような形になって、ちょっと一律的な形になってございましたので、当該処分は不適切だということで大分県を通じて指導したものでございます。

同様の事例でございますけれども、別府市、中津市それから臼杵市においてあったというふうに住じます³³。

31 内閣衆質190第21号平成28年1月19日「衆議院議員初鹿明博君提出生活保護の被保護者への指導等に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する（2016年1月19日）」。

32 「第190回国会衆議院内閣委員会第9号」平成28年3月25日（2016年3月25日）。

33 同上。

ここで、堀江政府参考人が述べている、平成25年の法改正となった条文は以下の条文である。

生活保護法

改正前

第六十条 被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。

改正後

第六十条 被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない。(平二五法一〇四・一部改正)

上記の法改正について、2014年3月3日「社会・援護局関係主管課長会議資料」によると、家計管理支援については、改正法第60条により、家計管理に問題が認められる受給者に対して、早期に金銭管理や家計の問題点について助言等を行うなど、家計管理への支援が容易になるものと考えていることが述べられている。福祉事務所においては、例えば、必要と認められた受給者に対して、個々の状況に応じ、レシート又は領収書の保存や家計簿の作成を求める等の家計管理を支援する取組を行うよう依頼することが記されている³⁴。

改正法第60条の留意点について、本資料によると、福祉事務所は必要に応じて、受給者に対し効果的に支援が行えるようになるものと考えられているが、健康管理や金銭管理は、あくまで受給者が主体的に取り組んでいくことが重要であるため、本規定に定める生活上の義務を果たさないことだけをもって、保護の廃止を行うことは想定していないことが記載されている³⁵。

上記の資料では、遊技場立入調査については述べられておらず、保護の廃止については当初から想定していなかった。このことから、別府市の生活保護者に対する処分は、生活保護法60条の改正という観点も鑑みても、国の意図に反するものであったことが分かる。

その後厚労省は、生活保護受給者がパチンコや公営ギャンブルをしたり、宝くじを買ったりする行為について、実態調査を始める。全国の福祉事務所に対し、助言や指導の件数、具体的な指導事例を回答するよう求めているほか、どのような受給者がパチンコを頻繁にしているか「見解」を問う内容も含まれている。受給者を支援する団体やケースワーカーからは「生活保護パッシングにつながりかねない」と批判する声が出ている³⁶。下記が新聞記事の内容である。

塩崎恭久厚労相が1月、衆院予算委員会で「現在の制度のもとでは、生活保護を受けている方が社会常識の範囲内でパチンコなどの娯楽を行うことを特段禁止しているわけではない」と答弁した上で、「実態をしっかりと把握する」との方針を示していた。厚労省は「こ

34 「社会・援護局関係主管課長会議資料」平成26年3月3日（2014年3月3日）。

35 同上。

36 「生活保護—受給者のパチンコ、厚労省が実態調査開始—」『毎日新聞』2017年4月9日付。

れまでもパチンコなどへの過度の支出は福祉事務所に指導を促しており、指導の変更を促すことはない」としている。

これに対し、関東地方でケースワーカーを務めた男性は「助言や指導は文書でなく口頭でするため、ケースワーカーも回数を覚えていないのでは」と正確な実態把握に疑問を示す。西日本の自治体に勤務する査察指導員の男性は「生活保護費の範囲で日々の生活費がまわっていかないほどパチンコに通い続けるのは実際には難しい」と指摘する。

厚労省が3月に始めた調査の文書では、回答事例として「パチンコに生活費の70パーセント以上をつぎ込んでいたため、生活状況の改善に向けて家計簿をつけるように助言を行っているが、『パチンコだけが生きがいなんだ』と従わず改善しない」というケースが挙げられている。しかし、この査察指導員は「そもそもパチンコをやめられないこと自体が依存症。娯楽の範囲であれば生活保護受給者だけをけしからんというのは感情論だ」と話す。

「生活保護問題対策全国会議」事務局長の小久保哲郎弁護士は「何のために調査をするのか不明確で、当事者の生活を監視しようとする意図が感じられる」と問題視。生活保護制度への偏見が強い日本で、調査結果の使い方によっては本来支援が必要な人がさらに保護を受けづらくなることを危惧し、「質問事項についても偏見を持った視点で例が書かれており、厚労省が自ら偏見を広げている」と批判する³⁷。

この記事によると、厚労省はこれまで自治体にギャンブル等による過度な支出について指導するよう促していると述べている。しかし、既に見たように、厚労省は別府市の遊技場立入調査は不適切だとして、方針を転換させた。別府市の遊技場立入調査と、厚労省が実施する実態調査は、内容、性質はかなり異なる。しかし、地域住民は、実態調査の内容、性質ではなく、組織としての地方自治体の行動そのものに注目する。その結果、地方自治体の生活保護行政が一貫性のないように映ってしまい、住民との間に誤解を生み、その結果地方自治体の信頼を損なう可能性もある。国ではなく、身近な行政組織である地方自治体が批判を受ける可能性も否定できない。

厚労省はなぜ、実態調査を実施したのだろうか。この背景にはIR法がある。丸山穂高（日本維新の会）委員は、2017年1月27日に開かれた「第193回国会衆議院予算委員会」において、ギャンブル依存症対策とカジノの実施法案との関係から、パチンコの入場規制等に関連する形で、生活保護とパチンコの実態について質問を行った。この質問に対し、塩崎国務大臣は、網羅的に把握をしておらず、聴取をしている現状であると回答する。それに対して丸山委員は、自治体へのヒアリングをしっかりとやるよう提案する。その結果、塩崎国務大臣は実態をしっかりと把握するという対応で対応していくと回答した³⁸。

先に述べた実態調査から1年後においてもIR法に関連づけて、生活保護者とギャンブル等についての質問が、「第196回国会衆議院内閣委員会」で杉田水脈（自由民主党）委員からなされた。以下の通りである。

37 同上。

38 「第193回国会衆議院予算委員会第3号」平成29年1月27日（2017年1月27日）。

大分県の別府市が生活保護の人たちに対してパチンコを禁止しているというようなことがあったんですけれども、例えば、別府にしてみれば、受給者に支給を開始するときに、パチンコ店に立ち入らないようにするための誓約書の提出を求めている、それで結局パチンコに行っていたら生活保護の受給をやめるというようなことをやっていたんですね。

これは全国の自治体の人たちからかなり拍手喝采を受けて、ほかの自治体もこういうことをやった方がいいんじゃないかというような意見が圧倒的に多かったと思うんですけれども、しかし、これは、国と県が、生活保護法にそのような規定がないので取り締まる法的根拠がないというようなことで、これはやめになったんですよ。生活保護をもらっている人がパチンコをすることすら規制することもできないのに、どうやってギャンブル依存症をなくすんですか³⁹。

この質問への回答として、八神政府参考人は、厚労省としては支出の節約を図ることなどを規定した生活保護法第六十条に定める生活上の義務を果たさないということのみを理由として保護の停止処分を行うことは不適切な運用であるという理由から、県を通じて市に指導をしたと回答した。また、生活保護受給者がパチンコ等の娯楽を行うことを一律に禁止することについては、慎重な検討が必要だが、一方で、それにより本人の自立した生活あるいは健康を損なうというようなことについては、最低生活の保障と自立の助長という生活保護の目的に照らして望ましくないということで、福祉事務所は必要に応じて助言指導等を行うということで対応していると述べた⁴⁰。

国は制度を企画・立案する機関でもあることから、隣接する法・制度についても触れなければならない。そのため、ある制度が別の制度に浸食されることで制度の解釈に変化が起きることが考えられる。今回の事例では、生活保護行政が全く異なる領域であるIR推進法の影響を受けたことによって、生活保護受給者へのギャンブル等の取扱いに関する国の制度解釈について、変化が生じたことが考えられる⁴¹。

この変化とは、国は遊技場立入調査について、生活保護法に遊興費の支出を禁じる直接の規定がないことから関与すべきではないとする消極的な立場から、積極的に関わっていく方針へと変わった。このことは、生活保護受給者がパチンコや公営ギャンブルをしたり、宝くじを買ったりする行為について、実態調査を始めたことから伺える。この実態調査は、全国の福祉事務所に対し、助言や指導の件数、具体的な指導事例を回答するよう求めているほか、どのような受給者がパチンコを頻繁にしているか「見解」を問う内容も含まれている。以上の調査内容か

39 「第196回国会衆議院内閣委員会第2号」平成30年3月9日（2018年3月9日）。

40 同上。

41 小山・坂井（2020）は1946年度から1952年度までの衆議院生活保護法案委員会および衆議院厚生委員会の議事録に対して構造トピックモデルを適用した分析が行われた。そこでは、分析の結果、重点的に論じられるトピックの推移は、その時々々の社会情勢に反応した結果というよりは、同時期に審議された他の法案や制度からの影響を受けていたことを明らかにした。このことは、質疑応答を通じて他の制度との関連を明確化するという立法機関が担う一つの役割が突出していたことを示唆していると述べる。

小山裕，坂井晃介（2020）「生活保護法審議過程の計量テキスト分析」『2019年度課題公募型二次分析研究会 戦後福祉国家成立期の福祉・教育・生活をめぐる 調査データの二次分析 研究成果報告書』東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター。

ら、市町村が生活保護費を遊興費として支出することについて、立ち入ったデータまでもないと実態調査に回答することは難しいことが推察できる。

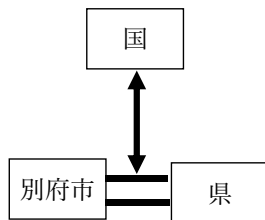
現在の生活保護業務においては、IR 推進法に関する知識も必要視されている。たとえば、「生活保護担当ケースワーカー全国研修会」では、「ギャンブル等依存症と行政施策について」プログラムが組まれている⁴²。そこでは、厚労省の基本施策として、①国民全体に向けた、依存症の正しい理解の普及啓発、②自助グループ等の民間団体への補助、③地方自治体への補助、④全国拠点機関を通じた活動について説明をしている⁴³。以上のことから、他領域の政策と言える IR 推進法による生活保護行政への浸食を受け、生活保護制度においても、生活保護受給者の過度な遊興費の支出については、積極的に関与することが求められるように変化した。

4 考察

(1) 国・県・市町村の位置関係

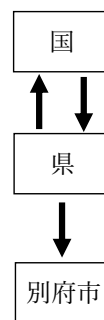
当初、生活保護制度における遊技場立入調査について、別府市と大分県は問題ないとしていた⁴⁴。別府市と大分県は、生活保護制度における遊技場立入調査について、同じ制度解釈であったと言える。一方で、厚労省は、パチンコなどについて「望ましいことではない」としつつも、「生活保護法に遊興費の支出を禁止する規定はない」として、「調査は適切ではない」との見解を示していた⁴⁵。

以上のことから、別府市と県は同じ制度解釈で、国と対立する構図であったことから国、県、市の関係は図1のようになる。しかし、マスコミが厚労省の見解として、「停廃止は不適切」と報じる。大分県は国へ照会をした結果、「不適切」と回答を受けた。2016年2月から3月にかけて、別府市と中津市に「不適切」として、監査を実施し、別府市に是正を求めた⁴⁶。その結果、別府市は方針を転換することになる。別府市が方針の転換に至った背景として国から県、県から別府市へとコントロールが働いたのである。以上の経過について、国と県、市の構図をまとめると図2のようになる。



(筆者作成)

図1



(筆者作成)

図2

42 社会福祉協議会（2021）『生活と福祉（2月号）778号』，15頁。

43 同上，17-18頁。

44 「生活保護受給者の行動調査 中津市など5市も」『朝日新聞』2015年12月17日付。

45 同上。

46 上條前掲書，2016年。

地方分権改革以前は、国のコントロールにより制度解釈の調整を行った。しかし、国と県及び市町村の関係性が対等・協力関係に変化したとされている昨今においても、国の制度解釈に県と市が合わせることで整合性が図られている。

先に述べた大山の研究（2019）では、国と都や県の関係性において、国が第2号通知、第3号通知を発出することにより、都や県の立場に合わせる形で整合性を図ったことを述べた。しかし、遊技場立入調査の事例においては、県が国に対して照会をかけ、それに国が回答する。それに従って県が市に対する影響力を行使した。つまり、国と県の関係性については、大山の研究で示したことと同様な対等・協力関係となるケースもある。しかし、遊技場立入調査の事例では、県が国に対して照会をかけ、それに国が回答する。国の回答に従うように、県が市に対して、影響力を行使したため、国と県及び市町村の関係性は、従属的な関係と言える。今回の事例は、国と県及び市町村が協力・対等な関係を前提とした、組織間そのものにおける調整ではなく、国が県と市町村をコントロールした事例と言える。

（2）制度解釈の調整

別府市の遊技場立入調査では、国と県及び別府市の間で制度解釈に不整合が生じたため、制度解釈の整合性が図られた。しかし、厚労省のその後の動向を見てみると、制度解釈の整合性を図ったのにも関わらず、再び制度解釈に不整合が生じる可能性が生じた。国と自治体で制度解釈に不整合が生じた場合、調整を困難にしている理由として、①国と地方自治体の役割の違い、②マスコミとの関係性、③地方自治体と地域住民の関係性の3つの要因によって引き起こされると考えられる。ここでは、制度解釈の調整を困難にしているこれらの要因について整理しておきたい。

まずは、①の要因について説明する。国は日常的に様々な政策の策定の際、関連する他の制度とも整合性を図る必要がある。政策の企画・立案の背景には人々のニーズが複合的に絡み合っている。たとえば、先に述べた生活保護法とIR推進法の関係性については、IR推進法を成立させるためには、ギャンブル依存症について把握することが必要だった。その根拠とする資料の一つとして、各自治体に、生活保護受給者におけるギャンブルの取扱いについて実態調査を実施したのである。

一方で、地方自治体は政策を実施することを主とする。とりわけ生活保護行政においては、専門性が高いことから、地方自治体職員は生活保護の制度を取り扱う業務が主であり、その他の政策を企画・立案することは少ない。この役割・機能の違いが、国と地方自治体の制度解釈の調整を困難にしている。

次に②の要因として、マスメディアの影響について説明する。別府市の遊技場立入調査について、世論では、遊技場立入調査を評価する声が多く、別府市には報道の直後、200通を超えるメールが届き、その中の8割以上が別府市への賛同と、厚生労働省の見解を批判する内容だった⁴⁷。そのため、当時の社会環境としてはむしろ受け入れやすい状況であったが、国は不適切と判断した。ここで重要なのは、国が問題視したのは、遊技場立入調査で発見した生活

47 上條前掲書，2016年。

保護者の保護費の支給を停止したことだった。しかし、この事例をマスメディアが報道する際に「保護費の支給を停止した」ことより、生活保護受給者の遊興費の取扱いにおいて、地方自治体が国に指摘されたという部分のみが地域住民に広がっていった。その結果、パチンコ等の遊戯をして良い/してはいけないという単純な二分法の論理にすり替わった。

最後に③について説明する。国と県及び市町村の間で制度解釈の調整がなされたとしても、それは安定的に継続するとは限らない。とくに、国が制度の方針を転換することはしばしば見られる。この方針の転換は、自治体の意図するものではない。しかし、地域住民は日常生活において、地方自治体が国の影響を受けていると認識する場面に遭遇することは少ない。地方分権改革以後、国に対して地方自治体の裁量は増大したというイメージが流布していることも影響しているだろう。このことは、地方自治体の姿勢が、一貫していないように映ってしまい、地域住民が地方自治体に対して、不信感を抱く可能性につながる。地方自治体はこの不信感を解消しようとしなければならない。国と地域住民の間でジレンマに陥る。その結果、制度解釈にも影響し、調整が困難になり不整合が生じるのである。

5 おわりに

地方分権改革後は、機関委任事務制度や通達行政の廃止によって、国から地方自治体へのコントロールはできなくなったとされている。そのため、多くの地方自治体は国からのコントロールではなく、地方自治体が国に対して照会をかけ、国からの回答に合わせて行政活動を実施する形式になった。このことは、地方分権改革によって、地方自治体と国の関係性が上下ではなく、協力・対等な関係性になったことに対応したものである。しかし、自治体が国の回答を受け入れる/受け入れないという選択肢をするにあたって、たとえ受け入れざるを得ない状況下での消極的な選択だったとしても、それは地方自治体が自ら選んだこととして、地域住民には認識される。また、国側は地方自治体の自主性を尊重するとして、最終的な判断は地方自治体に任せるというスタンスをとる。そうすると、地方自治体の自己責任として認識される。その結果、地方自治体は国と地域住民との間でジレンマに陥ることになる。本稿で取り上げた別府市の事例は、こうした地方自治体が有するジレンマを示すものだったと言えよう。

本稿では、地方分権改革以後、制度の解釈をめぐる、地方自治体が国との調整をどのように行うようになったのか、遊技場立入調査を事例に検討した。地方分権改革以後、制度上は国と地方自治体の関係は対等であるとされているが、実態はまだまだ地方自治体は国にコントロールされている。しかし、そのことを地域住民は認識していないことから、地方自治体と地域住民との間に齟齬が起きてしまい、ジレンマに陥る。この課題を解決するためには、地域住民の地方自治体に対する認識を改める必要がある。そのためにも、地方分権改革以後の地方自治体に対する地域住民の認識を把握することが必要になってくる。

今回は国と県及び市町村の相互の位置関係に限定して論じたが、そこには複雑な絡み合いによる調整がある。国と県及び市町村間における調整の複雑な絡み合いについて論じることも課題としてある。

以上の問題点を踏まえた上で、今後は地方分権改革以後の国と地方自治体の制度解釈の調整の在り方と、地方自治体が有するジレンマについてより詳細に検討していきたい。

<参考文献>

- 入江容子 (2020) 『自治体組織の多元的分析』 晃洋書房。
- 宇賀克也 (2019) 『地方自治法概説』 有斐閣。
- 大山典宏 (2019) 「生活保護制度における裁量基準の不整合とその調整—国・地方の緊急雇用対策関連通知の比較検討—」 『コミュニティ福祉学研究科紀要』。
- 大山典宏 (2020) 「生活保護制度における裁量基準の概念とその法的性質—国・地方公共団体の策定主体の相違に着目して—」 『コミュニティ福祉学研究科紀要』。
- 上條昌史 (2016) 「生活保護でパチンコは当然の権利か (特集「人権」に軋む日本)」 『新潮』 新潮社。
- 小山裕, 坂井晃介 (2020) 「生活保護法審議過程の計量テキスト分析」 『2019年度課題公募型二次分析研究会 戦後福祉国家成立期の福祉・教育・生活をめぐる 調査データの二次分析 研究成果報告書』 東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター。
- 芝池義一 (2006) 『行政法総論講義』 有斐閣。
- 社会福祉協議会 (2021) 『生活と福祉 (2月号) 778号』。
- 武智秀之 (1996) 『行政過程の制度分析』 中央大学出版部。
- 武智秀之 (2001) 『福祉行政学』 中央大学出版部。
- 武智秀之 (2003) 『政策学講義』 中央大学出版部。
- 永尾廣久, 梶島敏雅, 高木佳世子, 尾藤広喜, 小久保哲郎 (2016) 「遊技場立入りを理由とした保護停止処分に対する意見書」 『賃金と社会保障』 賃社編集室。
- 橋本信之 (2011) 『サイモン理論と日本の行政—行政組織と意思決定』 関西学院大学出版会。
- 藤井功 (2016) 「生活保護における政策実施」 『政策実施の理論と実像』 ミネルヴァ書房。
- Herbert A. Simon. [1976], *Administrative behavior*, The Free press. (二村敏子, 桑田耕太郎, 高尾義明, 西脇暢子, 高柳美香訳 (2009) 『経営行動』 ダイアモンド社)
- Lipsky, Michael. 2010 [1980], *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual*, in *Public Services*, 30th anniversary expanded edition, Russel Sage Foundation. (田尾雅夫, 北大路信郷訳 (1986) 『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制』 木鐸社)