



生活保護政策の実施過程—政策変容のメカニズムと自律的な官僚制—

関, 智弘

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

2015-09-25

(Date of Publication)

2018-09-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第6509号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1006509>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士學位論文

論文題目

生活保護政策の実施過程

—政策変容のメカニズムと自律的な官僚制—

神戸大学大学院法学研究科

専攻：政治学

指導教授：大西裕

学籍番号：086j004j

氏名：関智弘

提出年月日：平成27年7月10日

論文要旨

本稿の目的は、生活保護政策を対象として、なぜ政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかを説明することである。政策実施過程論によると、政策が変容するのは政策設計者、政策実施過程に関与するアクター、第一線行政職員の影響を受けるからである。しかし、先行研究は多様なアクターの影響を個別的に実証するにとどまり、アクター間の関係が政策を変容させる可能性を十分に検討していない。加えて、政策が変容した結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかを実証していない。

これに対し、本稿では政策実施機関の官僚制がアクター間の委任関係を利用し、他のアクターの利益に配慮しながらも自律的に政策を変容させていると主張する。加えて、政策変容の結果として第一線行政職員の執行活動が政策アウトプットと政策アウトカムに影響を与えることを示す。実証的には、生活保護政策の実施過程において自治体の幹部職員が厚生労働省、首長、ケースワーカーの利益に配慮しながら自律的に政策を変容させており、その結果としてケースワーカーの執行活動が生活保護受給者数や自殺者数を変化させることを明らかにする。生活保護政策において、生活保護受給者数は政策アウトプット、自殺者数は政策アウトカムである。

本稿の実証分析は以下の通りである。第一に、ケースワーカーの執行活動の計量分析によって、自治体の幹部職員が自律的に政策を変容させるという因果効果を実証する。第二に、北九州市における生活保護行政の歴史分析を行い、自治体の幹部職員が自律的に政策を変容させることで生活保護受給者数に影響を与えるという因果メカニズムを明らかにする。第三に、保護率の計量分析では、なぜ政策アウトプットの生活保護受給者数が変化するのかをケースワーカーの執行活動によって説明する。第四に、自殺率の計量分析ではケースワーカーの執行活動が直接的・間接的に政策アウトカムの自殺者数に影響を与えることを示す。

目次

はじめに

第1章 政策実施過程というブラックボックス：先行研究の整理と分析枠組みの提示

- 1.1 伝統的な政策実施過程論
- 1.2 近年の研究動向
- 1.3 先行研究に残された課題
- 1.4 分析枠組みの構築
- 1.5 仮説の導出
- 1.6 実証分析の概要

第2章 ケースワーカーの執行活動の計量分析

- 2.1 執行活動のバリエーション
- 2.2 作業仮説の導出
- 2.3 執行活動のパネルデータ分析
- 2.4 小括

第3章 北九州市における生活保護行政の歴史分析

- 3.1 先行研究の整理
- 3.2 作業仮説の導出
- 3.3 歴史分析
- 3.4 仮説の検証
- 3.5 小括

第4章 保護率の計量分析

- 4.1 先行研究の整理
- 4.2 生活保護受給者数のバリエーション
- 4.3 作業仮説の導出

4.4 保護率のパネルデータ分析

4.5 小括

第5章 自殺率の計量分析

5.1 先行研究の整理

5.2 自殺者数のバリエーション

5.3 作業仮説の導出

5.4 自殺率のパネルデータ分析

5.5 小括

第6章 結論と若干の含意

はじめに

本稿の目的は、生活保護政策を対象として、なぜ政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかを説明することである。政策実施過程論によると、政策は実施過程を通じて変容する可能性がある¹。社会経済環境の変動に加えて、政策設計者、政策実施過程に関与するアクター、第一線行政職員の影響を受けるからである。政策設計者は政策と執行活動を規定する詳細なルールを作成し²、政策実施機関は利害関係者の影響を受けながら政策を執行する³。さらに、実施機関において広範な裁量を持ちながら政策を実施するのが第一線行政職員である⁴。これらアクターの影響が多様な政策領域で実証されてきた。

しかし、先行研究はアクターの個別的な影響力を実証するにとどまり、アクター間の関係が政策を変容させる可能性を十分に検討していない。政策実施過程においてアクターは他のアクターから独立して政策を変容させることはできない。例えば、政策設計者が政策を変更しても、それを実施機関さらには第一線行政職員が忠実に実施しなければ政策は変容しない。したがって、政策実施過程におけるアクター間の関係を理論的に説明する必要がある。加えて、先行研究は政策が変容する過程に関心を持つ一方で、政策が変容した結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかを実証していない。そもそも政策実施過程が政策アウトプットや政策アウトカムに影響を与えないのであれば、なぜ政策が実施過程において変容するのかを検討する意義は小さい⁵。

そこで、本稿は政策実施過程におけるアクター間の委任関係に注目し、政策変容のメカニズムとその帰結を提示する。政策実施過程は二つのアクター間の委任関係で構成されている。ひとつは、政策設計者と実施機関のリーダーから実施機関の幹部職員への委任である。幹部職員は政策設計者の政策と実施機関のリーダーの命令に基づき政策を実施することを求められている。もうひとつは幹部職員から第一線行政職員への委任である。幹部職員は政策設計者と実施機関のリーダーから委任された政策実施をさらに第一線行政職員に

¹ 例えば真山(1991)。

² 政策実施過程論のトップダウン・アプローチに当たる。例えば Van Meter and Van Horn(1975)。

³ 政策実施過程論のボトムアップ・アプローチに当たる。例えば Hjern and Porter(1981)。

⁴ 政策実施過程論におけるストリートレベルの官僚制の理論に当たる。Lipsky(1980)が代表的である。

⁵ 政策の失敗という政策アウトカムが生じた原因を探るために政策実施過程の研究は始まった。その古典的な研究として Pressman and Wildavsky(1973)。

委任している。政策実施過程における二つの委任関係は幹部職員を通じて連鎖している。

幹部職員は委任の連鎖の結節点という立場を利用し自律的に政策を変容させることができる⁶。なぜなら、幹部職員はアクター間の情報を仲介する役割を担当しており情報を操作できるからである。政策実施過程において幹部職員は政策設計者の政策を具体化し第一線行政職員に伝達するとともに、第一線行政職員の執行状況を要約して政策設計者に報告する。また、実施機関において幹部職員はリーダーの命令を具体化し第一線行政職員に指示するとともに、第一線行政職員の業務実績を取捨選択してリーダーに報告する。

このように、政策設計者の政策、実施機関のリーダーの命令、第一線行政職員の執行状況といった情報が集中するので、幹部職員は上下双方向の情報を統制できる立場にある。ただし、幹部職員が他のアクターの利益から著しく逸脱した行動をとると、政策設計者と実施機関のリーダーは相当の費用を払ってでも幹部職員の行動を是正できる。同様に、第一線行政職員も裁量を行使して幹部職員の指示に抵抗できる。幹部職員はこうした可能性を事前に予測し、他のアクターの利益に配慮しながら情報を操作する。つまり、政策設計者、実施機関のリーダー、第一線行政職員の許容範囲で情報を操作し政策を変容させるのである。加えて、本稿では政策変容の結果として政策アウトプットと政策アウトカムが変化することを実証する。

こうした分析枠組みは生活保護政策の実施過程を対象として実証する。国と自治体が政策の形成と実施を分業する生活保護政策では政策設計者、実施機関のリーダー、幹部職員、第一線行政職員はそれぞれ厚生労働省（厚労省）、首長、自治体の幹部職員（自治体幹部）、ケースワーカーに対応している。上記の議論に従えば、実施機関の幹部職員である自治体幹部が他のアクターの利益に配慮しながらも自律的に政策を変容させており、その影響によって政策アウトプットさらには政策アウトカムが変化すると考えられる。

本稿の構成は以下の通りである。まず、第 1 章では先行研究の整理を通じて政策実施過程論の到達点と残された課題を示し、その解決策として本稿の分析枠組みを構築する。第 2 章以降では、そこから導出した仮説を生活保護政策の実施過程に関する計量分析と歴史分析によって検証する。第 2 章ではケースワーカーの執行活動の計量分析によって、自治体幹部が自律的に政策を変容させるという因果効果を実証する。第 3 章では北九州市における生活保護行政の歴史分析を行い、自治体幹部が自律的に政策を変容させることで政策ア

⁶ 詳細については第 1 章で説明するが、以下の政策変容に関する議論は三人一組論に依拠している。Dunsire(1979)、曾我(2005) p144-148。

アウトプットに影響を与えるという因果メカニズムを明らかにする。第 4 章の保護率の計量分析では政策変容の結果として政策アウトプットが変化することを、さらに第 5 章の自殺率の計量分析ではその影響が政策アウトカムにも及ぶことを示す。最後に、第 6 章で本稿の議論をまとめ若干の含意と今後の課題を述べる。

第1章 政策実施過程というブラックボックス：先行研究の整理と分析枠組みの提示

本章では先行研究を整理し政策実施過程論の到達点と残された課題を示す。さらに、その解決策として本稿の分析枠組みを構築し、そこから生活保護政策で検証するための仮説を導出する。主な先行研究としては、伝統的な政策実施過程論であるトップダウン・アプローチ、ボトムアップ・アプローチ、ストリートレベルの官僚制の理論に加えて、統合アプローチの模索からガバナンス論への展開という近年の研究動向を紹介する。

1.1 伝統的な政策実施過程論

政策実施過程論⁷は、政策が失敗した原因を実施過程に求める研究から始まり、その問題意識はなぜ政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかにあった。政策実施過程論の起源であるウィルダフスキーとプレスマンの研究では、連邦政府の補助金プログラムがカリフォルニア州オークランド市において変容していく過程を実証し、その結果として政策の失敗という政策アウトカムが生じたと主張している⁸。政策実施過程論は政策の失敗という従属変数に対する関心から誕生したのである。

しかし、ウィルダフスキーらの研究を契機として発展した伝統的な政策実施過程論は、政策アウトプットや政策アウトカムではなく政策実施過程それ自体に関心を持ち、なぜ政策が実施過程において変容するのかという問いに対して三つの解答を提示した。政策変容の原因として、トップダウン・アプローチは政策の具体的な内容や政策を運用するためのルールを挙げ、ボトムアップ・アプローチは政策実施過程に関与するアクターに注目し、ストリートレベルの官僚制の理論は第一線行政職員の広範な裁量を強調した。誰が政策を変容させるのかという観点で整理すると、トップダウン・アプローチは政策設計者、ボトムアップ・アプローチは政策実施過程に関与するアクター、ストリートレベルの官僚制の理論は第一線行政職員である。それぞれのアプローチを順に紹介する。

● トップダウン・アプローチ

トップダウン・アプローチによると、政策が実施過程において変容する原因は政策設計

⁷ 政策実施過程論の日本語のレビューとしては真山(1991)、伊藤(2010)、嶋田(2010a)、嶋田(2010b)。英語のレビューとしては Winter(2007)、Hill and Hupe(2009)、Hupe(2014)。

⁸ Pressman and Wildavsky(1973)。

者に求められる⁹。すなわち、政策設計者は政策の作成に失敗したり¹⁰、政策の運用段階で実施機関や第一線行政職員を十分に統制できなかつたりする。その結果、政策が実施過程を通じて具体化される際に、従来の政策目的と異なる実施機関独自のルールや計画が作成される¹¹。例えば、厚生省の通達によって具体化される生活保護法は自治体の実務上の裁量を広範に認めており、就労指導の方法、世帯分離の運用、生活用品や不動産の保有限度などにバリエーションが存在することが現場の実態調査を踏まえて指摘されている¹²。

他方で、政策設計者は権限、金銭、人材、情報といった行政資源を操作し¹³、実施機関や第一線行政職員を統制することで政策の変容を抑制している¹⁴。そもそも日本の行政においては、政策設計者である中央省庁が機関委任事務（現在の法定受託事務）という権限によって自治体の政策実施を画一化していると主張されてきた¹⁵。こうした伝統的な中央集権論は、政策が変容しない原因を政策設計者に求める点でトップダウン・アプローチとして捉えられる。

● ボトムアップ・アプローチ

ボトムアップ・アプローチによると、政策は実施過程に関与するアクターの影響を受けて変容している¹⁶。すなわち、実施機関は利害関係者の影響を受けながら政策を実施しており、一部の政策では実施機関と利害関係者の間に固定化されたネットワークが存在している。なお、第一線行政職員は政策執行者として実施過程に関与しているが、ボトムアップ・アプローチではなくストリートレベルの官僚制の理論¹⁷として取り上げる。この理論では、政策実施過程に関わるアクターのうち第一線行政職員こそが政策を変容させると強調しているからである。

日本の行政に特徴的な執行スタイルとして、実施機関の自治体は行政指導を多用する傾

⁹ 代表的な研究として Van Meter and Van Horn(1975)、Bardach(1977)、Sabatier and Mazmanian(1983)、Hogwood and Gunn(1984)。

¹⁰ 吉田(2008)によると、警察庁が1990年代初頭に警察活動よりサービスを重視する制度改革を行った結果、警察活動の正統性と効率性が低下した。

¹¹ 大橋(2010)、飯塚(2012)、横川(2014)。日本の行政学における政策実施研究の嚆矢と言える足立(1975)では、土地収用法を対象に法律と執行活動の乖離が実証されている。

¹² 大橋(1998)。

¹³ フッド(2000)。

¹⁴ 税務署職員の行動を統制するための仕組みを紹介した研究として脇本(2011)。

¹⁵ 代表的な研究として辻(1976)。

¹⁶ 代表的な研究として Hjern and Porter(1981)、Barrett and Fuge(1981)。

¹⁷ 代表的な研究として Lipsky (1980)。

向がある¹⁸。水質汚濁防止法と廃棄物処理法の執行において、自治体は環境規制の違反者に対して行政指導を繰り返し、その違反行為が是正されない場合でも告発などの行政処分に踏み切るとはほとんどないという¹⁹。行政は問題を先送りする傾向があり、違反者と争うよりも規制対象者との信頼関係を維持しようとするからである。しかし、近年では行政がフォーマル志向を強化し、深刻な違反行為に対して行政処分を行うようになっているとの指摘もある²⁰。

また、同一の政策であっても、どの実施機関が実施するかによって執行スタイルは異なる。自治体が行政指導に依存する水質汚濁防止法と廃棄物処理法では、警察は行政の補完的な役割を認識しながら、違反行為の内容に応じて警告と告発を選択的に執行している²¹。屋外広告物の規制政策では、違反の是正方法が実施機関によって異なる。条例制定済み市町村が行政指導を繰り返すのに対して、都道府県の出先機関は行政指導だけでなく命令や勧告といった法的手段もとるという²²。

トップダウン・アプローチで取り上げた中央集権論に反して、地方自治論では実施機関が政策設計者から自律的に政策を執行していると主張されている²³。すなわち、自治体は国の所管省庁に意見や要望を提出したり、国会議員と地方議員の系列関係を通じて陳情したりすることで自律的に政策を実施できる。こうした行政ルートや政治ルートを利用した自治体の裁量は、DV防止政策²⁴といった多様な政策領域で確認されている。

さらに、政策実施過程には多くの利害関係者が存在し政策を変容させている。主な利害関係者としては政治家²⁵、利益団体、政策の対象者（クライアント）²⁶を挙げることができる。政治家では前述した議員の系列関係に加えて、首長と地方議員が政策を変容させている。地方分権改革後の教育行政では、一部の首長が政治的利益に基づき少人数学級の導入

¹⁸ 日本の官僚制全般が行政指導に依存する点を指摘した研究として新藤(1992)。

¹⁹ 水質汚濁防止法および廃棄物処理法については北村(1997)、北村(2009)。水質汚濁防止法については平田(2009)。屋外広告物の規制については伊藤(2012)、高村(2012)。そのほか、徴税行政と福祉行政の政策実施を分析する研究として伊藤(1980)。

²⁰ 青木(2006)。

²¹ 北村(1997)、北村(2009)。

²² 伊藤(2012)、伊藤(2013)。

²³ 代表的な研究として村松(1988)。

²⁴ 手嶋(2010)。

²⁵ Sholz, Twombly and Headrick(1991)。

²⁶ クライアントが第一線行政職員に与える影響に注目する理論としてパブリック・エンカウンター論が存在する。その代表的な研究として Goodsell(1981)。日本語での紹介として 畠山(1989)。

を進めたという²⁷。神戸市の公営住宅管理では、家賃滞納や不適正入居者を放置する慣行が市議会での議論を契機に改められた²⁸。

利益団体では、労働組合が労使交渉を通じて行政サービスの質と量に影響を及ぼしている。首長や地方議会が行政改革の一環で人員削減を求める場合に、労働組合は当局との事前協議や自主的な要員調査などで自身の意見を改革案に反映させることができる²⁹。清掃行政では、現業職員を中心とする労働組合が分別収集といった先進的な取り組みを進めてきた。

規制政策において、クライアントは個別利益に基づき行政に抵抗し政策を変容させている。行政がクライアントの協力なしで規制の実効性を確保するのはリソース不足のため困難であり、一定の秩序が維持されている限り違反行為を放置することもある。自動車運送事業の許認可行政において、運輸省は無免許事業者を摘発し免許事業者を指導する必要があるが、社会問題化するまでトラックの運賃ダンピングや白トラを黙認していた³⁰。また、1950～60年代に通産省は繊維産業と鉄鋼業の過当競争を規制しようとしたが、繊維の零細企業や中小企業、鉄鋼の後発企業の抵抗を受けて失敗に終わった³¹。

以上のように、政策実施過程には実施機関を中心に多様なアクターが関与しており、アクター間にはネットワークが構築されることがある。

● ストリートレベルの官僚制の理論

ストリートレベルの官僚制の理論によると、第一線行政職員は裁量を持ちながら政策を実施しており、実質的な政策形成者としての役割を果たしている³²。現場に裁量が生じる理由は、そもそも対人サービスでクライアントへの個別的な対応が期待されていることに加えて、他のアクターが第一線行政職員を十分に統制できないからである³³。政策設計者が政策で、実施機関が独自のマニュアルで第一線行政職員の行動を制約しようとしても、政策やマニュアルにはその目標を含めて曖昧な部分が残される（曖昧な目標）。その対応策として、さらに詳細なルールを定めても、ルールが増加するほどルール間に矛盾が生じ、第一

²⁷ 青木(2013)。

²⁸ 明石(2002)。

²⁹ 中村・前浦(2004)。

³⁰ 森田(1988)。

³¹ 北山(1985)。

³² Lipsky(1980)、田辺(1988a)、畠山(1989)、田尾(1994)、真淵(2010)。

³³ May and Winter(2009)。

線行政職員は自身に都合のよいルールを選択的に適用できる³⁴。

また、直属の上司でさえ部下の第一線行政職員を統制するのは困難である³⁵。第一に、第一線行政職員は上司から物理的に離れた場所で職務を遂行することが多く、その行動を詳細に把握できない。第二に、そもそも部下がいかなる目標を持っているのかさえ上司にとっては明らかでない。

第一線行政職員がいかなる裁量を行っているのかについては、個人レベルと組織レベルの裁量に整理できる。個人レベルでは、第一線行政職員は自身の倫理観に基づきクライアントを価値のある者と価値のない者に分類し、それぞれに異なる対応をとっている³⁶。すなわち、価値のある者には手厚いサービスを提供する一方で、価値のない者には最低限のサービスを与えたり積極的に制裁を課したりする。クライアントのためになると信じる行動をクライアントの意向に配慮せずに善意で押し付けることもある³⁷。クライアントが抵抗できないのは、行政サービス以外の選択肢を持たず第一線行政職員に依存せざるを得ないからである（非自発的なクライアント）。

他方で、現場の状況に応じて臨機応変に行動する第一線行政職員の姿が観察されている。アメリカの都市での参与観察によると、警察官とソーシャルワーカーは利害関係者のニーズを調整しながらケースごとに相応しい目標と手段を選択し、政策実施においてリーダーシップを発揮している³⁸。

組織レベルあるいは第一線行政職員の集団レベルでは、職務環境に適応した行動様式と職業文化や専門性に基づく行動が明らかにされている。職務環境の特徴として、第一線行政職員は慢性的なリソース不足に悩まれており、リソースを節約するための行動様式を発達させている³⁹。すなわち、クライアントの個別的な事情に逐一配慮すると膨大なリソースが必要なので、年齢、性別、職業などでクライアントをカテゴリー化し、カテゴリーごとの対応方法を事前にルーティン化している。その結果、第一線行政職員にとって優先順位の高いカテゴリーにリソースが集中的に投下される一方で、一部のクライアントはいずれのカテゴリーにも当てはまらないという理由でたらい回し⁴⁰されることになる。

³⁴ 畠山(1989)はこうした現象をルールのパラドクスと呼んでいる。p157-166。

³⁵ Brehm and Gates(1997)、chp2。

³⁶ Maynard-Moody and Musheno(2003)。

³⁷ 畠山(1989)。

³⁸ Vinzant and Crothers(1998)。

³⁹ Lipsky(1980)。

⁴⁰ Harris(1987)。

また、第一線行政職員は政策の専門家として行動したり、職場の同僚と共有する職業文化（職業規範）を遵守したりする⁴¹。そのため、政策設計者や政治家などの意向に反する行動がとられることがある。1990年代のアメリカでは、福祉サービス受給者に対する就労指導を強化する制度改革が行われたが、第一線行政職員は既存の職業文化に基づき就労指導ではなく受給資格の認定業務にリソースを集中させた⁴²。日本の行政では、地方分権改革後も旧機関委任事務と国の権威を高く評価する自治体職員の意識が維持された結果、政策執行に変化がほとんど生じなかった⁴³。

こうした組織レベルの行動様式は構成員の間で共有されるので、第一線行政職員の人的連続性が行政活動を安定させるとの指摘がある。幕末から明治初期にかけて、蝦夷地（北海道）の統治主体は江戸幕府から明治政府に移行したが、新政府は維新後も旧箱館奉行所の下級職員を雇用し職務の継続性を確保することで統治体制を安定させたという⁴⁴。

1.2 近年の研究動向

1990年代に入ると、なぜ政策が実施過程において変容するのかという問題関心を引き継ぎながら、伝統的な政策実施過程論の三つのアプローチを統合する試みが行われた。というのも、三つのアプローチが政策変容の原因として挙げた政策設計者、政策実施過程に関与するアクター、第一線行政職員がともに政策を変容させる可能性があるからである。そこで、アクター間のコミュニケーション⁴⁵や政策目的の明確性⁴⁶に注目した統合モデルが構築された。しかし、モデルの過度な複雑化で実証するのが困難になり⁴⁷、統合モデルの模索は1990年代半ばには下火になった。

これに代わって、近年では第一線行政職員や民間アクターといった政策執行者を統制する存在として官僚制に注目が集まっている。政策実施機関において、幹部職員や直属の上司は職務環境の操作⁴⁸やリーダーシップの発揮⁴⁹によって第一線行政職員の行動を統制して

⁴¹ Brehm and Gates(1997)。日本の警察官の職業文化を実証的に明らかにした研究として吉田(2006)、吉田(2010)。

⁴² Mayers, Glaser and Donald(1998)、Sandfort(2000)、Ricucci(2005)。

⁴³ 田口(2003)、嶋田(2003)。

⁴⁴ 門松(2009)、門松(2014)。

⁴⁵ Goggin, Bowman, Lester, O'Toole and Laurence(1990)。

⁴⁶ Matland(1995)。

⁴⁷ Winter(2007)。

⁴⁸ Scott(1997)、Jewell and Glaser(2006)。

⁴⁹ Foldy and Buckley(2010)。

いる。例えば、上司の専門性が高い職場では、住民基本台帳のなりすまし請求や大量閲覧問題に対処するために既存のルーティンが革新されたことが報告されている⁵⁰。

また、ガバメントからガバナンスへの流れの中で、行政と民間アクターが政策実施を分担することが増加しているが⁵¹、官僚制はこれらアクターの行動を統制する役割を果たしている。第一線行政職員の介護認定調査員と専門家の介護認定審査会委員が分業する介護認定業務の執行過程では、担当課職員が情報の操作などを通じてアクター間の分業を調整している⁵²。木造建築・自動車・電気用品に対する規制政策の実施過程において、規制官庁は規制対象の複雑化などによって民間アクターの協力をこれまで以上に必要としているが、業界団体の捕虜になることなく一定の裁量を行使しているという⁵³。屋外広告物の規制活動では、市民やNPOとの官民連携が政策アウトプットを改善させることが指摘されている⁵⁴。

こうした官僚制に注目する研究は、実施機関の幹部職員、担当課職員、上司、NPOや市民といったアクターが政策実施過程に関与していることを指摘したという意味でボトムアップ・アプローチとして捉えることができる。なお、特定の政策に関心を持つ学問分野では、政策アウトプットのバリエーションを説明する要因のひとつとして政策実施過程が検討されている。こうした研究は政策実施過程論を明確に意識していないが、多様な学問分野で大量に生産されている⁵⁵。

1.3 先行研究に残された課題

先行研究の内容を改めて要約した上で、そこに残された課題を二点指摘する。ウィルダフスキーとプレスマンの研究は、連邦政府の補助金プログラムの失敗を説明するために政策実施過程を検討し、なぜ政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかという問題を提起した⁵⁶。前者の問いに対して伝統的な政策実施過程論は三つの解答を与えた。政策変容の原因としてトップダウン・アプローチは政策設計者を⁵⁷、ボトムアップ・アプローチは実施機関や利害関係者といった政

⁵⁰ 松尾(2005)第7章。

⁵¹ Hill and Hupe(2009)。

⁵² 荒見(2014)、荒見(2015)。

⁵³ 村上(2013)。

⁵⁴ 伊藤(2012)。

⁵⁵ Saetren(2014)。

⁵⁶ Pressman and Wildavsky(1973)。

⁵⁷ 例えば Van Meter and Van Horn(1975)。

策実施過程に関与するアクターを⁵⁸、ストリートレベルの官僚制の理論は第一線行政職員を挙げた⁵⁹。1990年代前半には三つのアプローチを統合する試みが行われたが、モデルの複雑化によって失敗したと評価されている⁶⁰。さらに、近年では官僚制と政策執行者の関係に注目する研究が増加しており⁶¹、こうした研究はボトムアップ・アプローチとして捉えることができる。

このように、先行研究は伝統的な政策実施過程論の三つのアプローチを現在でも乗り越えられていない。政策設計者、政策実施過程に関与するアクター、第一線行政職員の間をモデル化できておらず、アクター間を理論的に説明する必要がある。なぜなら、いずれのアクターも他のアクターから独立して政策を変容させることはできないからである。政策設計者が利害関係者の介入を許容する政策を作成した場合でも、利害関係者の側に介入するインセンティブが存在しなければ政策は変容しない。また、実施機関は利害関係者の影響を受けながら政策を具体化するが、それを第一線行政職員が忠実に執行するとは限らない。第一線行政職員が行使できる裁量の範囲は政策と実施機関内の組織管理によって制約される。

加えて、先行研究はなぜ政策が実施過程において変容するのかに取り組んできたが、政策変容がいかなる政策アウトプットと政策アウトカムをもたらすのかという問題が残されている。そもそもウィルダフスキーらは政策の失敗という政策アウトカムを説明するために政策実施過程を研究したのであり、政策変容が政策アウトプットと政策アウトカムに影響を与えないのであれば政策実施過程を検討する必要はない。先行研究では、政策が変容するのであれば政策アウトプットさらには政策アウトカムも変化するだろうという暗黙の前提が置かれていた可能性があるが、政策アウトプットと政策アウトカムは社会経済環境や他の政策などの影響も受ける。そのため、政策変容とその帰結の因果関係は自明ではなく実証される必要がある。

以上により、先行研究では政策実施過程におけるアクター間関係と政策変容の帰結が明らかにされておらず、現在でも政策実施過程というブラックボックスは存在していると言える。本稿はこれらの課題を解決しウィルダフスキーとプレスマンが提起した二つの問題に取り組む。第一に、政策設計者、政策実施過程に関与するアクター、第一線行政職員

⁵⁸ 例えば Hjern and Porter(1981)。

⁵⁹ 例えば Lipsky(1980)。

⁶⁰ Winter(2007)。

⁶¹ 例えば Jewell and Glaser(2006)。

の関係をモデル化し、なぜ政策が実施過程において変容するのかを説明する。1990年代に挫折した統合モデルの構築に再び挑戦する試みでもある。第二に、政策実施過程論の射程を改めて政策アウトプットさらには政策アウトカムまで拡張し、政策変容の帰結としていかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかを実証する。

1.4 分析枠組みの構築

繰り返しになるが、本稿の理論的な問いはなぜ政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかである。以下では、前者の問いをなぜ第一線行政職員の執行活動が変化するのかに置き換えて議論を進める。政策実施過程において最終的に政策を実施するアクターが第一線行政職員だからである。他のアクターは自ら政策を実施しないので、第一線行政職員の執行活動に影響を与えることで間接的に政策を変容させると考えられる。政策設計者の政策、実施機関の独自ルール、利害関係者の要求などは最終的に第一線行政職員の執行活動に反映される。

上記の問いに対する回答として、本稿の分析枠組みを次の手順で構築する。第一に、政策実施過程におけるアクター間の関係を二つの委任関係の連鎖として捉える。第二に、合理的選択アプローチと三人一組論に基づき、こうしたアクター間の関係がいかに政策を変容させるのかを議論する。第三に、政策変容の帰結として第一線行政職員の執行活動が政策アウトプットさらには政策アウトカムに影響を与えることを示す。このように、本稿の分析枠組みでは政策がアクター間の委任関係を通じて変容し社会に影響を与えるまでの過程を一連の流れとして説明する（政策変容→政策アウトプット→政策アウトカム）。

● 政策実施過程における委任関係の連鎖

伝統的な政策実施過程論に基づき、アクターとして政策設計者、政策実施過程に関与するアクター、第一線行政職員を取り上げる。先行研究はアクター間の関係を中央地方関係、政策ネットワーク、実施機関内のヒエラルキーとして捉えてきた。中央地方関係論は政策設計者と実施機関の上下関係に着目し、政策設計者である中央省庁が実施機関の自治体をいかに統制しているのかを検討している⁶²。これに対し、政策設計者と実施機関の関係、とりわけ中央省庁と自治体の部局間関係をより対等なネットワークとして捉えるのが政策ネットワーク論である⁶³。また、前述したように近年の政策実施過程論では実施機関内のヒエ

⁶² 例えば武智(1996)。

⁶³ 例えば広本(1996-1997)。

ラルキーにおける上司と部下の関係が研究されている⁶⁴。しかし、これらの研究は政策設計者と実施機関の組織間関係、上司と部下の組織内関係を個別に検討しており、両者がいかにつながっているのかが明らかでない。

そこで、本稿では政策実施過程における委任関係に注目しアクター間の関係を包括的に理解する。日本の行政に特徴的な法定受託事務（旧機関委任事務）を念頭に置くと、政策実施過程には委任の連鎖が存在する。すなわち、政策実施は政策設計者から実施機関のリーダーへ、実施機関においてリーダーから幹部職員へ、さらに幹部職員から第一線行政職員⁶⁵へ委任されている⁶⁶。ただし、政策ネットワーク論が指摘する通り、日本の行政では政策設計者が政策実施を実質的に委任するのは実施機関の幹部職員である。

したがって、政策実施過程は二つのアクター間の委任関係に整理できる。ひとつは政策設計者と実施機関のリーダーから実施機関の幹部職員への委任で、もうひとつは幹部職員から第一線行政職員への委任である。幹部職員は政策設計者のルールと実施機関のリーダーの意向に基づき第一線行政職員の執行活動を監督している。つまり、二つの委任関係は幹部職員を通じて連鎖している。

● 政策変容のメカニズム

本稿では合理的選択アプローチを採用し、アクターが自身の選好を最大限に実現するために行動すると仮定する⁶⁷。合理的選択アプローチはアクター中心のアプローチであり⁶⁸、アクター間の関係に注目する本稿の問題関心と適合的である。アクターの選好は自身にとって望ましい政策アウトプットさらには政策アウトカムを得ることである。政策実施過程において、政策アウトプットとは第一線行政職員が政策を執行した結果として生じる産出物で、政策アウトカムとは政策アウトプットが生じた結果として社会に起きる変化である⁶⁹。

いずれも他の政策や社会経済環境などの影響を受けるが、政策アウトプットの方が政策実施の直接的な産出物としてアクターの影響を受ける可能性が高い。そのため、アクター

⁶⁴ 例えば松尾(2005)第7章。

⁶⁵ 第一線行政職員だけでなく民間アクターなどが政策実施を分担する場合も存在するが、本稿ではモデルの複雑化を回避するために行政が政策実施を独占する場合に限定する。

⁶⁶ 政策設計者が自ら政策を執行する、政策設計者が政策実施を出先機関に委任するという仕組みも考えられるが、本稿の分析対象から除外する。とはいえ、こうした政策実施過程も本稿のモデルを修正すれば説明できる可能性はある。

⁶⁷ Brehm and Gates(1997)。

⁶⁸ 戸矢(2003)。

⁶⁹ 秋吉・伊藤・北山(2010)第12章を参照。

は原則として政策アウトプットに関心を持つ。ただし、政策設計者はしばしば政策目的に特定の政策アウトカムの実現を掲げるので政策アウトカムにも関心を持つ。アクターの選好が異なる場合、アクターは自身の選好を最大限に実現するために政策を変容させるインセンティブを持つ。つまり、自身にとって望ましい政策アウトプットを得るために第一線行政職員の執行活動を操作するのである。

三人一組論に基づき、アクター間の委任関係がいかに関係を変容させるのかを示す。三人一組論は上司、中間管理職、部下の間の情報流通を次のように説明する⁷⁰。上司の命令は中間管理職を通じて部下に伝達され、部下の業務報告も中間管理職を経由して上司に伝達される。上下双方向の情報が集中するという意味で、中間管理職は情報の結節点に位置しており上司と部下のコミュニケーションを仲介する役割を果たしている。すなわち、上司の抽象的な命令を具体化し部下に指示するとともに、部下の具体的かつ専門的な業務報告を要約し上司に伝えている。

中間管理職は中立的ではなく自身の選好を実現するために情報を加工するが、その際には上司と部下の意向に配慮する⁷¹。中間管理職が上司と部下の選好から著しく逸脱した行動をとると上司の介入や部下の抵抗を受けるからである。上司は相当の費用を払えば中間管理職の行動を是正でき、部下は裁量を行使して中間管理職の指示に抵抗できる。中間管理職はこうした可能性を事前に予測し、上司と部下の許容範囲内で自身の選好を追求する。したがって、三人一組論では中間管理職が上司と部下の選好に配慮しながら上下双方向の情報を統制し可能な限り自身の選好を実現することが予測される。

以上の議論を適用すると、政策実施過程におけるアクター間の委任関係は二組の上司、中間管理職、部下の関係に整理できる。一組は上司の政策設計者、中間管理職である実施機関の幹部職員、部下の第一線行政職員の関係である。幹部職員は政策設計者の政策を具体化し第一線行政職員に伝達するとともに、第一線行政職員の執行状況を要約して政策設計者に報告する。もう一組は上司である実施機関のリーダー、中間管理職の幹部職員、部下の第一線行政職員の関係である。実施機関において幹部職員はリーダーの命令を具体化し第一線行政職員に指示するとともに、第一線行政職員の業務実績を取捨選択してリーダーに報告する。

⁷⁰ 代表的な研究として Dunsire(1979)。簡潔な紹介として西尾(2001)。

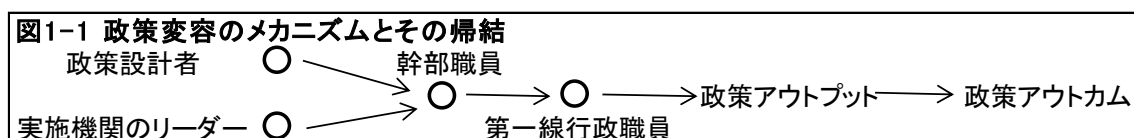
⁷¹ 曾我(2005)p144-148。上司、中間管理職、部下の選好が同質的である場合を検討するダンザリアの三人一組論に対し、曾我は三者の選好が異質な場合をゲーム理論によって議論している。

このように、幹部職員は情報の結節点に位置するので上下双方向の情報を統制し政策を変容させることができる。ただし、政策設計者および実施機関のリーダーからの介入と第一線行政職員の抵抗を回避するために、これらアクターの選好に配慮する必要がある。そのため、政策実施過程では幹部職員が政策設計者、実施機関のリーダー、第一線行政職員の許容範囲内で可能な限り自身の選好を実現するために政策を変容させることが予測される。本稿では、他のアクターに配慮しながらも自身の選好を最大限に追求しようとする幹部職員を自律的な官僚制として捉える⁷²。

● 政策変容の帰結

政策変容の結果として第一線行政職員の執行活動は政策アウトプットに影響を与える。というのも、政策実施過程においてアクターは自身にとって望ましい政策アウトプットを得るために、多岐にわたる執行活動のうち政策アウトプットに影響を与える部分を操作しようとするからである。政策アウトプットが第一線行政職員の執行活動によって左右されないのであれば、政策を変容させるインセンティブは生じない。また、政策設計者のように政策アウトカムにも関心を持つアクターが存在するので、第一線行政職員は直接的あるいは政策アウトプットを通じて間接的に政策アウトカムに影響を与える可能性がある。

以上の議論を踏まえて政策変容のメカニズムとその帰結を要約したものが図 1-1 である。実施機関の幹部職員は政策設計者、実施機関のリーダー、第一線行政職員の許容範囲で情報を操作し政策を変容させることで、自身にとって望ましい政策アウトプットを可能な限り得ようとする。その結果、第一線行政職員の執行活動は政策アウトプットさらには政策アウトカムに影響を与える。このように、幹部職員は政策実施過程の舵取り役として他のアクターの選好に配慮しながらも自身の選好を最大限に実現しようとするのである。



1.5 仮説の導出

本稿の分析枠組みを生活保護政策の実施過程に適用し仮説を導出する。本稿の実証的な

⁷² 政治アクターに覆されない範囲で自身の選好を追求する官僚制に着目する議論として Huber(2007)。

問いはなぜ生活保護政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかである。前者の問いはなぜケースワーカーの執行活動が変化するのかに置き換えて議論を進める。上記の問いに対する仮説は次の手順で導出する。第一に、生活保護政策を分析対象として選択する理由を示す。第二に、生活保護政策の実施過程に関与するアクターを確定し、その選好を生活保護政策の執行方針をめぐる対立軸に位置付ける。第三に、政策実施過程をアクター間の委任関係の連鎖として捉え、生活保護政策が変容するメカニズムとその帰結を示す。第四に、そこから本稿の仮説を導出する。

● 分析対象の選択理由

生活保護政策を分析対象として選択する理由は次の二つである。ひとつは、生活保護政策が政策変容のメカニズムを実証する上で不利な条件を持つからである。生活保護政策はそのほとんどが法定受託事務であり全国一律の政策実施が要請される政策分野である⁷³。そのため、政策設計者に当たる厚労省は実施要領を中心とするルールでケースワーカーの執行方法を詳細に規定し、政策が実施過程において変容するのを予防している。こうした規律密度の高い生活保護政策において、アクター間の関係が政策を変容させることを実証できれば本稿の分析枠組みの妥当性を主張できる。

もうひとつは、生活保護政策の実施過程に対する社会的・政治的な関心が高いからである。1980年代初頭には暴力団員の不正受給⁷⁴、近年では芸人の母親の受給問題を契機として生活保護の受給資格を審査する行政に疑いの目が向けられた。他方で、北九州市の餓死事件や年越し派遣村⁷⁵が報道されると、行政が経済的な困窮者を相談段階で追い返すという水際作戦に批判が集まった。このように、生活保護関連の事件が起きるたびに、行政がどのように生活保護政策を実施しているのかについて世論の関心が高まった。

また、小泉政権における三位一体改革では、自治体が生活保護政策を実施する上で裁量を持つのかについて国と地方が論争を繰り広げた⁷⁶。自治体が裁量を持っているにもかかわらず生活保護政策の適正な実施に尽力していないという国の主張に対し、地方は国の政策を機械的に実施しているだけで裁量を持っていないと反論した。近年でも指定都市市長会

⁷³ 資格認定を中心とする法定受託事務とは異なり、面接相談や自立支援は自治事務である。

⁷⁴ 1980年代の不正受給問題をモラルパニックとして説明する社会学的な研究として菊地(2001)。

⁷⁵ 年越し派遣村の背景については岩永(2013a)。

⁷⁶ 京極(2008)。また、近年の生活保護制度改革の議論をまとめたものとして嶋田(2013)。

が生活保護制度の見直しについて意見を表明しており⁷⁷、橋本徹大阪市長による不正受給調査専任チームの設置や兵庫県小野市の通称ギャンブル禁止条例の制定などに見られるように政策実施のあり方に関する議論は継続している。

- 生活保護政策の執行方針をめぐる対立軸

生活保護政策の実施過程における政策設計者、実施機関のリーダー、幹部職員、第一線行政職員はそれぞれ厚生労働省（厚労省）、首長、自治体の幹部職員（自治体幹部）、ケースワーカーである。地方議員や受給者団体なども実施過程に関与しているが、アクター間の委任関係を構成しないので実証分析で取り上げる。

アクターの選好は生活保護政策の執行方針をめぐる対立軸に位置付ける。政策実施過程においてアクターは自身にとって望ましい政策アウトプットを得るために第一線行政職員の執行活動を操作するので、その執行方針をめぐる対立すると考えられる。本稿では、林(2008)の議論に基づき生活保護政策の執行方針をめぐる対立軸を検討する。林は生活保護政策における行政の過誤を濫給と漏給に整理し、両者の間にトレードオフの関係が存在することを指摘した。まず、濫給とは生活保護の受給要件を満たしていないのに保護を与えることで、漏給とは受給要件を満たしているにもかかわらず保護しないことである。保護すべきでないのに保護する、あるいは保護すべきなのに保護しないという意味で、いずれも行政の政策実施上の過誤である。

こうした過誤が起きるのは、行政が生活保護の申請者について完全な情報を把握できないからである。行政は常に限られた情報のもとで判断せねばならず、とりわけ疑わしき申請者を前にしたとき困難な判断を迫られる。濫給を防止しようとすれば疑わしき申請者を保護しないで漏給を招き、漏給を防止しようとすれば疑わしき申請者まで保護し濫給を増加させてしまう。このように、漏給と濫給の間にはあちらを立てればこちらが立たずというトレードオフの関係が成立する⁷⁸。そのため、アクターはどちらの防止を優先するかを選択せねばならず執行方針をめぐる対立が生じる。

さらに、アクターはどちらの防止を優先するかだけでなく、どちらの防止をどの程度優

⁷⁷ 生活保護制度の見直し等に関する指定都市市長会要請（平成 25 年 7 月 25 日）。
http://www.siteitosi.jp/activity/honbun/h25_07_25_01.html（平成 27 日 1 月 11 日最終アクセス）。

⁷⁸ 林(2008)、原田(2010)。こうした過誤回避のジレンマが生活保護に限らず、行政活動全般に存在することを指摘したものとして手塚(2010)。

先するかによっても対立する。例えば、首長と自治体幹部がともに濫給の防止を望んでいるとしても、首長の方が強く望んでいれば一層の防止を自治体幹部に求めるだろう。本稿はどちらか一方を防止しようとする方針のなかにもバリエーションがあると仮定し、濫給の防止と漏給の防止が対立する一次元の対立軸にアクターの選好を位置付ける。

- アクターの選好とケースワーカーに影響を与える方法

それぞれのアクターがいかなる選好を持ち、どのようにケースワーカーの執行活動に影響を与えるのかを示す。厚労省、首長、自治体幹部、ケースワーカーを順に検討する。なお、複数のアクターの選好が一致していたとしても、アクターが対立する可能性は残されている。例えば、複数のアクターが濫給の防止を望む場合でも、それを優先する程度で対立することがある。

厚労省は政策設計者として生活保護政策とその執行方法を規定するルール⁷⁹を作成する。なお、厚労省とは生活保護行政を所管する社会援護局保護課を想定している。厚労省は生活保護制度の守護者として外部からの批判を回避するために政策実施の適正化を図ってきた⁸⁰。毎年度、財務省（旧大蔵省）の予算査定を受け、生活保護受給者の最低生活費の算定基礎に当たる保護基準の改定を交渉する必要がある⁸¹。また、総務省（旧行政管理庁）と会計検査院の監査によって生活保護行政の問題点が集中的に指摘されることもある。

したがって、厚労省は原則として濫給の防止を優先し、生活保護行政が適正に運営されているという評判を維持しようとすると考えられる。とりわけ財政危機の時期には、世論の不正受給バッシングを背景に政治家や財務省の締め付けが強まるので、こうした傾向に拍車がかかるだろう。しかし、近年では北九州市の餓死事件やリーマンショックを受けて、申請権の保護やホームレスに対する生活保護の適用などで漏給の防止を強化する動きも見られる⁸²。このように、厚労省は生活保護制度を取り巻く環境変化に応じて自身の選好を変更し、その実現のためにルールを操作するのである。

首長は住民から民主的に選出される自治体組織のリーダーであり、その選好は党派性モデルから導くことができる。党派性モデル⁸³によれば、政治アクターは保守系では開発政策

⁷⁹ 実施要領の変遷については岩永(2005)、岩永(2011)。

⁸⁰ 副田(2014)。

⁸¹ 田辺(1987)、岩永(2011)。

⁸² 原田(2010)、阿部(2013)。

⁸³ 代表的な研究として飽戸・佐藤(1986)。アメリカのニューヨーク市において、共和党が

を重視し、革新系では再分配政策を志向している。限られた財政資源の下で、両方の政策を同時に追求することは難しく、政治アクターは党派性に沿った政策を優先すると考えられる。そのため、再分配政策の生活保護に対して保守系が抑制的になる一方で、革新系は寛容な姿勢をとるだろう。つまり、政治アクターの選好は保守系では濫給の防止、革新系では漏給の防止である。首長は自身の党派性に基づき自治体幹部へ命令を出し、ケースワーカーの執行活動を操作しようとする。

自治体幹部は厚労省のルールと首長の命令に基づき、福祉事務所とそこに勤務するケースワーカーを管理する本庁部門のことである。具体的には財政課、人事課、保護課、監査課を想定している。これらの課はそれぞれ所掌事務では異なるが、安定的な自治体運営を確保しようとする点で共通しており一つのアクターとして捉えられる。自治体幹部は濫給の防止を優先し生活保護費を抑制しようとすると考えられる。というのも、義務的経費である生活保護費が膨張すると自治体財政が硬直化し⁸⁴、新規の投資事業などが困難になるからである。北海道夕張市のように財政破綻するリスクも高まる。

詳しくは第3章で検討するが、自治体幹部は組織管理を通じてケースワーカーを統制する⁸⁵。具体的にはケースワーカーを執行、インプット、アウトプットの三点で管理している。執行の面ではルールやマニュアルなどで生活保護業務の標準化を進める。インプットの面ではルール通りの執行を可能にするためのリソースを投入する。アウトプットの面では統一的な評価基準でケースワーカーの執行活動を事後的に評価する。

ケースワーカーはクライアントと接触しながら生活保護政策を実施する第一線行政職員である。申請前の面接から受給資格の審査、保護開始、受給者の自立支援、保護廃止に至る一連の生活保護業務に従事している。その選好は特徴的な職務環境から導くことができる⁸⁶。ケースワーカーは慢性的なリソース不足に悩まされており、リソースを節約するための行動様式を発達させている。すなわち、クライアントのカテゴリー化や標準的な業務手順の作成などで日常業務をルーティン化している。しかし、生活保護政策の執行方針が変更されると、新しい方針に合ったルーティンに修正しそれを再び習得する必要がある。申請時の調査項目の増加、扶養義務調査の強化、収入認定の厳格化、不正受給対策といった形で新しい業務が追加される可能性もある。したがって、ケースワーカーは現状の執行活

新しい支持者を獲得するために福祉政策を利用したことを指摘する研究として西山(2008)。

⁸⁴ 星野(2009)、林(2011)。

⁸⁵ 沼上(2004)。

⁸⁶ Lipsky(1980)、田辺(1988a)、畠山(1989)、田尾(1994)、真淵(2010)。

動を維持することを望むだろう。

ケースワーカーは次の二つの理由で濫給の防止と漏給の防止のどちらにもコミットしていない。第一に、日本のケースワーカーは一般行政職が配置されることが多く、生活保護政策について特定の立場を持たない。配置前からケースワーカーを希望していた者は少なく⁸⁷、配置後も早くから異動を希望する者が多い。第二に、福祉政策の専門家であれば生活保護政策にコミットする可能性があるが⁸⁸、そうしたケースワーカーはほとんど存在しない。2004年度福祉事務所現況調査によれば、名称独占の資格で高い専門性が認められる社会福祉士のケースワーカーは2.8%に過ぎない。社会福祉主事という資格を保有するケースワーカーは多いが、社会福祉主事は四年制大学を卒業していれば容易に取得できるので福祉の専門家とは言えない⁸⁹。

また、ケースワーカーはその勤務実態を踏まえれば余暇最大化も追求していない。新潟市および新潟県内の14市の生活保護行政に関するアンケート調査によれば、ケースワーカーの月平均の残業時間は21～30時間27.1%、31時間以上35.5%にも達している⁹⁰。全国的に一人当たりの担当ケース数が標準数を慢性的に超過する状況⁹¹を考慮すれば、こうした過重労働は新潟県以外の自治体にも当てはまると推測できる。

● 生活保護政策の変容メカニズムとその帰結

本稿の分析枠組みに基づき、生活保護政策の実施過程をアクター間の委任の連鎖として捉え、生活保護政策の変容メカニズムとその帰結を示す(図1-2)。生活保護行政では厚労省が政策を作成し、その実施を自治体に委任している。自治体組織においては政策実施を首長から自治体幹部へ、そして自治体幹部からケースワーカーへ委任している。つまり、生活保護政策の実施過程は厚労省と首長から自治体幹部への委任関係と、自治体幹部からケースワーカーへの委任関係で構成されており、二つの委任関係は自治体幹部を通じて連鎖している。

こうした委任関係は二組の上司、中間管理職、部下の関係に整理できる。一組は上司の

⁸⁷ 首都圏の福祉事務所に勤務するケースワーカーにアンケート調査を行った坪内(1996)によると、ケースワーカーを希望していた者は27.4%であった。

⁸⁸ 公務員の専門性に基づく行動を明らかにした研究として藤田(2008)。

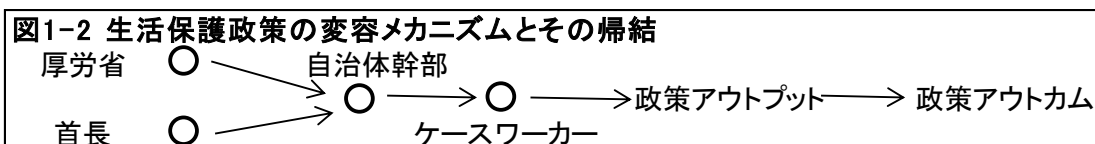
⁸⁹ 藤田(2002)。

⁹⁰ 早坂・土橋・武田(2011)。

⁹¹ 小野・長友(2004)。

厚労省、中間管理職である自治体幹部、部下のケースワーカーの関係である。自治体幹部は厚労省のルールを具体化しケースワーカーに伝達するとともに、ケースワーカーの執行状況を要約して厚労省に報告する。もう一組は上司である首長、中間管理職の自治体幹部、部下のケースワーカーの関係である。自治体組織において自治体幹部は首長の命令を具体化しケースワーカーに指示するとともに、ケースワーカーの執行状況を取捨選択してリーダーに報告する。

このように、自治体幹部は情報の結節点に位置するので、上下双方向の情報を統制し政策を変容させることができる。とはいえ、厚労省および首長からの介入とケースワーカーの抵抗を回避するために、これらアクターの選好に配慮する必要がある。そのため、政策実施過程では自治体幹部が厚労省、首長、ケースワーカーの許容範囲内で自身の選好を実現するために政策を変容させることが予測される。加えて、政策変容の結果としてケースワーカーの執行活動は政策アウトプットさらには政策アウトカムに影響を与える。



● 仮説の導出

以上の議論を踏まえ生活保護政策の変容とその帰結に関する仮説を導出する。政策実施過程において自治体幹部は厚労省、首長、ケースワーカーの選好に配慮しながら政策を変容させる。そのため、厚労省、首長、ケースワーカーの選好はそれぞれケースワーカーの執行活動に影響を与える。厚労省は生活保護制度を取り巻く環境変化に応じて自身の選好を変更し、その実現のためにルールを操作する。首長は党派性に基づき自治体幹部へ命令を出す。そして、自治体幹部は厚労省のルールと首長の命令に基づきケースワーカーの執行活動を統制するが、その際にケースワーカーの選好に配慮する必要がある。ケースワーカーは現状の執行活動を維持することを望むので、執行活動の変化は漸進的に生じるだろう。

加えて、自治体幹部は厚労省のルールと首長の命令をそのままケースワーカーに伝達するのではなく、それらを他のアクターの許容範囲で独自に解釈し自身の選好を最大限に実現しようとする。自治体幹部は財政安定化を望むので、生活保護費が自治体財政を圧迫する場合には情報を操作し可能な限り濫給を防止しようとするだろう。最後に、政策変容の

結果としてケースワーカーの執行活動が政策アウトプットさらには政策アウトカムに影響を与えることが予測される。

【政策変容に関する仮説】

仮説①厚労省は生活保護制度を取り巻く環境変化に応じて自身の選好を変更し、それをルールの操作を通じてケースワーカーの執行活動に反映させる。

仮説②首長は党派性にに基づき自治体幹部に命令を出しケースワーカーの執行活動に影響を与える。

仮説③生活保護費が自治体財政を悪化させる場合に、自治体幹部は厚労省のルールと首長の命令を独自に解釈しケースワーカーに可能な限り濫給を防止させようとする。

仮説④自治体幹部は組織管理にあたって現状維持を望むケースワーカーの選好に配慮するので、ケースワーカーの執行活動は漸進的に変化する。

【政策変容の帰結に関する仮説】

仮説⑤ケースワーカーの執行活動は政策アウトプットに影響を与える。

仮説⑥ケースワーカーの執行活動は直接的あるいは政策アウトプットを通じて間接的に政策アウトカムに影響を与える。

1.6 実証分析の概要

繰り返しになるが、本稿の理論的な問いは、なぜ政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかである。実証的な問いは、なぜ生活保護政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかである。仮説①～④が前者の問いに、仮説⑤と⑥が後者の問いに対応している。

表 1-1 の通り、上記の仮説を各章の実証分析で検証する。なお、実証分析にあたっては仮説から作業仮説を導出し検証する。第 2 章では、ケースワーカーの執行活動に関する計量分析を行い、自治体幹部が他のアクターの選好に配慮しながらケースワーカーの執行活動を変化させるという因果効果を実証する（仮説①～④）。第 3 章の歴史分析では、北九州市における生活保護行政の歴史を丹念にたどり、自治体幹部が生活保護政策を自律的に変容させ、その結果として政策アウトプットが変化するという因果メカニズムを実証する（仮説①～⑤）。第 4 章の保護率の計量分析では、ケースワーカーの執行活動によって政策アウトプットのバリエーションを説明する（仮説⑤）。第 5 章では自殺率の計量分析を行い、ケ

ケースワーカーの執行活動が直接的・間接的に政策アウトカムに影響を与えることを実証する（仮説⑥）。

表1-1 各章の実証分析で検証する仮説の一覧

	第2章	第3章	第4章	第5章
仮説①	○	○		
仮説②	○	○		
仮説③	○	○		
仮説④	○	○		
仮説⑤		○	○	
仮説⑥				○

● 分析単位の選択

本稿の実証分析では政令指定都市を分析単位として議論を進めていく。大阪市に代表されるように、経済的な困窮者が集中する大都市では自治体財政が生活保護費の膨張によって圧迫される傾向があるので⁹²、自治体幹部による政策変容（仮説③）を検証する上で妥当な分析単位である。

加えて、生活保護関係のデータ⁹³の多くは都道府県単位と政令指定都市単位で集計されており⁹⁴、政令指定都市では豊富なデータを利用できる。都道府県を分析単位として採用しないのは都道府県データの集計方法に問題があるからである。都道府県データとは県のデータと県下市町村のデータを集計したもので、生活保護政策の実施主体⁹⁵とデータの集計単位が一致していない。例えば、兵庫県のデータでは県が運営する郡部福祉事務所のデータと、県下市町村が個別に運営する福祉事務所のデータが集計されており、兵庫県と県下市町村という個別の実施主体に対応したデータは存在しない。他方で、政令指定都市の神戸市のデータでは市が運営する福祉事務所のデータを集計しており、実施主体のデータを利用できる。

● 監査データの利用

本稿の実証分析では仮説の従属変数（仮説①～④）および独立変数（仮説⑤・⑥）であるケースワーカーの執行活動を生活保護行政の監査データによって把握する点が特徴的で

⁹² 木村(2008)、北村(2013) 第5章。

⁹³ 「福祉行政業務報告」、「生活保護の現況と課題」など。

⁹⁴ 一部のデータは中核市単位でも集計されているが、利用可能な項目が限定される。

⁹⁵ 生活保護政策の実施主体は都市部では市、郡部では都道府県である。なお、福祉事務所を設置し生活保護政策を独自に実施する町村が一部存在する。

ある。先行研究はケースワーカーに限らず第一線行政職員の活動実態を参与観察によって記述してきたが⁹⁶、比較の視点が欠如している⁹⁷。特定の職場に所属する第一線行政職員の執行活動を詳細に解明しても、同一の基準で比較しない限りそれが他の職場にどの程度当てはまるのかは明らかでない。そこで、本稿はケースワーカーの執行活動を量的に把握した監査データを利用し自治体間比較と時系列比較を試みる。

監査データは「生活保護の現況と課題」の各年版から入手し、政令指定都市ごとにケースワーカーの執行活動を長期的に追跡したパネルデータとして分析する。パネルデータとは横断面データと時系列データを組み合わせたものである⁹⁸。横断面データとは一時点における個別別データである。例えば、平成 18 年度の都市別データで自治体間比較を可能にする。他方、時系列データとは特定の個体に関する継続的なデータである。例えば、神戸市の平成 1 年～平成 22 年までのデータで時系列比較を可能にする。したがって、パネルデータではケースワーカーの執行活動について自治体間比較と時系列比較を行うことができる。生活保護行政について特定の自治体や一時点の監査データを使用した研究や新聞記事は存在するが⁹⁹、パネルデータによる分析は本稿の特色である。

「生活保護の現況と課題」とは厚生労働省社会・援護局保護課（旧厚生省社会局保護課）が各年度の監査方針や監査結果の概要をまとめた資料であり、その巻末に都道府県別および政令指定都市別の監査データの集計表が掲載されている。国立国会図書館にも昭和 46 年分と昭和 48 年分しか所蔵されていないので、神戸市に対する情報公開請求で昭和 42 年～平成 9 年、平成 12 年～平成 20 年を閲覧複写した。平成 10 年、平成 11 年、平成 21 年、平成 22 年の 4 年分は厚生労働省社会・援護局保護課の提供資料で補完した。

⁹⁶ Lipsky(1980)、田辺(1988a)、畠山(1989)、Vinzant and Crothers(1998)、Maynard-Moody and Musheno(2003)、真淵(2010)など。

⁹⁷ ただし、伊藤(2012)、荒見(2014)、荒見(2015)といった近年の研究では、独自のアンケート調査を行い、政策実施の自治体間比較に取り組んでいる。アンケート調査は費用の問題で一時点の調査に限定される傾向があるが、質問項目を自由に設計できるという利点がある。

⁹⁸ パネルデータの概要については樋口他(2006)。

⁹⁹ 東京都の昭和 45 年度生活保護査察指導報告書に記載されたデータを分析した研究として田辺(1988b)。一時点の監査データを紹介したものとして本田(2010)、朝日新聞朝刊 2008 年 7 月 22 日。

第2章 ケースワーカーの執行活動の計量分析¹⁰⁰

本章では、ケースワーカーの執行活動に関する計量分析を行い、自治体幹部が他のアクターの選好に配慮しながらケースワーカーの執行活動を変化させるという因果効果を実証する（仮説①～④）。本章の構成は以下の通りである。第一に、ケースワーカーの執行活動として面接相談から資格審査までの業務を取り上げ、そこに十分なバリエーションが存在することを確認する。第二に、本稿の仮説から作業仮説を導出するとともに、ケースワーカーの執行活動に影響を与える他の要因を検討する。第三に、ケースワーカーの執行活動のパネルデータ分析によって作業仮説を実証し、最後に本章の議論をまとめる。

2.1 執行活動のバリエーション

計量分析の従属変数として面接相談から資格審査までの執行活動を取り上げ、そのバリエーションを確認する。ケースワーカーは困窮者との面接相談から、生活保護の申請者に対する資格審査、保護開始、被保護者に対する自立支援、保護廃止にまで及び、生活保護の入口から出口までを広く担当している。

これら多様な業務のうち面接相談と資格審査に注目するのは、ケースワーカーが濫給と漏給のどちらを防止しているのかを観察できるからである。困窮者（クライアント¹⁰¹）の申請を相談段階で防ぎ、申請者の受給資格を厳格に審査すれば濫給の防止につながる。逆にクライアントの申請を積極的に認め、必要最小限の審査を迅速に行えば漏給の防止につながる。生活保護政策の執行方針について、どのアクターの利益がケースワーカーの執行活動に反映されたのかを検証する上で妥当な従属変数であると考えられる。

以下では、「生活保護の現況と課題」に掲載された監査データを基に、面接相談から資格審査までの執行活動のバリエーションを把握する。政令指定都市ごとの執行データを1年間隔で継続的に収集したパネルデータを使用し、ケースワーカーの執行活動の自治体間比較と時系列比較を行う。なお、計量分析では全ての政令指定都市のデータを用いるが、ここでは自治体間比較と時系列比較を容易にするために、グラフに掲載する都市を札幌、仙台、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡に限定する。

- 面接相談

¹⁰⁰ 本章は関(2014)を全面的に改稿したものである。

¹⁰¹ 本稿では「クライアント」を生活保護の相談に訪れる困窮者、生活保護の申請者および受給者を意味する用語として使用する。

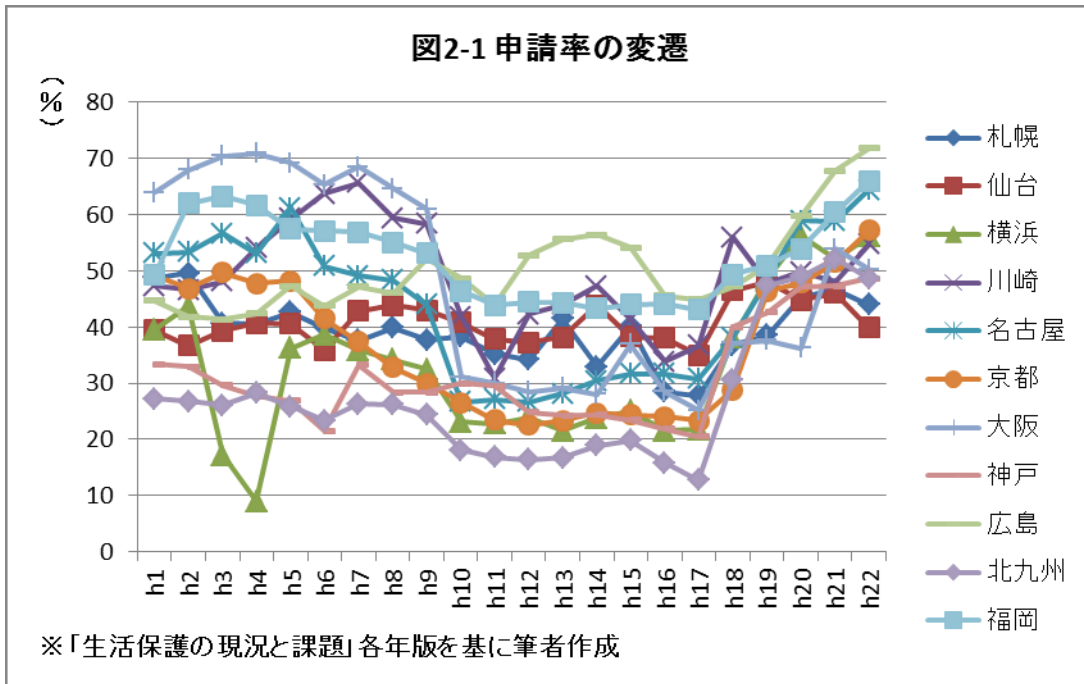
面接相談において、ケースワーカーは生活保護制度の説明に加えてクライアントの経済状況、生活実態、経歴、家族構成、行政への要望などを聞き取り、必要に応じて児童扶養手当などの他法他施策を紹介する。生活保護が適当であると判断した場合、またはクライアントが生活保護の申請を希望する場合には、必要な書類を交付し申請を受理する。一部の自治体では面接相談業務を専門的に担当する面接員を配置し、それ以外の業務を担当するケースワーカーと分業体制をとっている。

こうした面接から申請までの執行活動は申請率¹⁰²によって把握する。申請率とは生活保護の相談件数に対する申請件数の割合で、クライアントが面接相談を受けた上でどれだけ保護を申請したかを示している。その解釈をめぐって議論はあるが、ケースワーカーがクライアントの申請を相談段階で防いでいる程度を推測する一助となる指標である。申請率が低いほど、相談のみで申請に至らないクライアントが多く水際作戦の存在が疑われる。水際作戦とは困窮者を相談段階で追い返し申請を防ぐことである¹⁰³。

図 2-1 の通り、申請率は自治体ごとの時系列的な変化が大きく、短期的に変動する要因の影響を受けている可能性がある。北九州市では平成 17 年まで一貫して低かったが、餓死事件がメディアの注目を集めた平成 18 年以降は急上昇している。特筆すべきは北九州市と同様に他市も平成 18 年を境に申請率を上昇させていることである。その結果、政令指定都市の申請率は 50% から 70% の間に収斂する傾向が見られる。

¹⁰² 「生活保護の現況と課題」各年版のデータを使用。

¹⁰³ 水際作戦の存在は多数のルポタージュなどで指摘されている。例えば寺久保(1988)、大山(2008)、産経新聞大阪社会部(2008)、稲葉(2013)、今野(2013)など。特に北九州市については藤藪・尾藤(2007)、大阪市については大阪市生活保護行政問題全国調査団編(2014)。



● 受給資格の審査

生活保護の資格審査において、ケースワーカーは申請者の提出書類を基に申請者世帯¹⁰⁴の受給要件を審査する。第一に、補足性の原理に基づき、金融機関や勤務先などを調査し申請者の所得、預貯金、資産保有状況などを詳細に把握する。申請者が無職の場合には、嘱託医の意見を参考にしながら稼働能力の活用を検討する。第二に、他法他施策の優先に基づき、児童扶養手当や年金などの活用を検討する。第三に、扶養義務者に連絡をとり申請者を支援する意思の有無や支援内容を確認する。

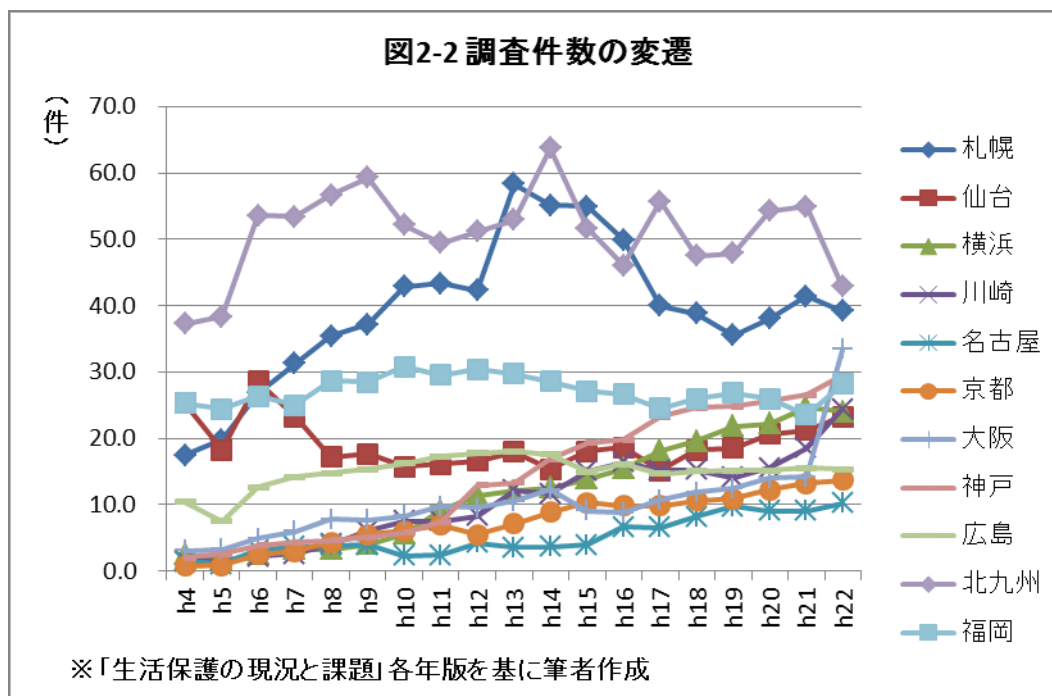
資格審査の厳格性を申請 1 件当たり関係先調査件数（調査件数）で確認する。調査件数とは延べ関係先調査件数¹⁰⁵を申請件数¹⁰⁶で除した値である。ケースワーカーが年金、生命保険会社、金融機関、勤務先といった調査対象にどれだけ多く照会をかけるかを示している。図 2-2 の通り、調査件数は上位グループとそれ以外の都市の間に長期的に安定した格差が存在している。上位二つの北九州市と札幌市では時系列的な変動が大きいが、残りの都市では若干の増加傾向にあるものの観察期間を通じて安定している。こうした二極化は大幅に変更されることが少ない自治体ごとのマニュアルや職場慣行の違いに由来するかもし

¹⁰⁴ 生活保護は世帯単位で支給されるので、審査対象は申請者ではなく申請者世帯である。

¹⁰⁵ 「生活保護の現況と課題」各年版のデータを使用。

¹⁰⁶ 「福祉行政業務報告」各年版のデータを使用。

れない。



2.2 作業仮説の導出

仮説①～④に基づき、ケースワーカーの執行活動のバリエーションを説明するための作業仮説を導出する。加えて、本稿の仮説以外でケースワーカーの執行活動に影響を与える要因を検討する。繰り返しになるが、本章で取り上げるのは面接相談から資格審査までの執行活動であり、その指標は申請率と調査件数である。分析期間は申請率では平成 1 年から平成 22 年、調査件数ではデータ入手が可能な平成 4 年から平成 22 年である。この時期には、限られた財政資源の下でアクターが生活保護政策の執行方針をめぐって対立したと考えられる。

生活保護の入口において、濫給の防止はクライアントの申請を相談段階で防ぎ、申請を受理した場合にも厳格な資格審査を行うことにつながり、漏給の防止はクライアントに申請を促し最低限の審査で迅速に保護を与えることを意味する。つまり、前者が申請率の低下と調査件数の増加をもたらすのに対し、後者ではその逆の帰結が生じる。

● 仮説①

厚労省の選好は本章の分析期間において平成 18 年を境に変化した。平成 17 年までは、

生活保護制度の守護者として濫給の防止を優先していたが¹⁰⁷、平成 18 年以降は北九州市の餓死事件やリーマンショックの影響を受けて、申請権の保護やホームレスに対する生活保護の適用などで漏給の防止を重視する動きを見せている¹⁰⁸。

原田(2010)では厚労省の選好が変化したタイミングを生活保護関係全国係長会議において申請権の侵害と辞退届の強要を改善することを求めた平成 19 年 9 月であると判断している。しかし、申請権の侵害を禁止する保護課長通知は平成 18 年 3 月 30 日にすでに出されている。その通知では「法律上認められた保護の申請権を侵害しないことは言うまでもなく、侵害していると疑われるような行為自体も厳に慎むべきものである」と明確に規定されており、「申請そのものが権利であるかどうかは疑問」¹⁰⁹といった以前の厚生省官僚の発言と比べると隔世の感がある。したがって、厚労省の選好が変化したタイミングを平成 18 年度と判断し平成 18 年度以降ダミーとして操作化する。平成 18 年度以降ダミーは申請率を上昇させ、調査件数を低下させるだろう。

● 仮説②

首長の選好は党派性によって異なり、保守系の選好は濫給の防止で、革新系の選好は漏給の防止である。ここでいう革新系とは公明党・社民党・共産党、保守系とは自民党・民社党・新進党・民主党といった革新系以外の政党である。一般に公明党は中道政党に分類されるが¹¹⁰、本稿では革新系に分類する。というのも、品田・曾我・建林(2013)の全国都道府県議会議員調査において、公明党議員の多くが福祉政策に詳しいと回答しており、党としても再分配政策に寛容な姿勢をとると考えられるからである。

さらに、首長の党派性は保革相乗り首長の存在と 1990 年代以降の無党派首長の台頭を踏まえて四つのカテゴリーに分類する。保守系は保守政党のみから推薦や支持を受けた首長で、革新系は革新政党のみから推薦や支持を受けた首長である。そして、保守政党と革新政党の双方から推薦や支持を受けた首長が保革相乗りで、どの政党からも推薦や支持を受けない首長が無党派である。首長が濫給の防止を優先する程度は党派性に沿って革新系、保革相乗り、保守系の順で強まると考えられる。この序列に無党派を明確に位置付けるこ

¹⁰⁷ 副田(2014)。

¹⁰⁸ 阿部(2013)。本稿と同様に、クライアントの支援者の立場から厚労省の方針転換のタイミングを平成 18 年度と判断するものとして稲葉(2013)p61-67。

¹⁰⁹ 岩永(2013b)p73。

¹¹⁰ 曾我・待鳥(2007)第 2 章。

とは困難であるが、無党派首長は財政再建を掲げて小さい政府を志向する傾向が強く¹¹¹、生活保護費の膨張を抑制しようとするので、革新系政党が与党である革新系首長と保革相乗り首長と比べて濫給の防止を優先するだろう。それぞれ保守系首長ダミー、革新系首長ダミー、保革相乗り首長ダミー、無党派首長ダミーとして操作化する¹¹²。保革相乗り首長ダミーを基準とすると、保守系首長ダミーと無党派首長ダミーは申請率を低下させ調査件数を増加させるだろう。その逆の予測が革新系首長ダミーに当てはまる。

● 仮説③

自治体幹部はアクター間の情報の仲介者として厚労省のルールと首長の命令を独自に解釈しケースワーカーに濫給を防止させることができる。厚労省のルールと首長の命令はそれぞれ厚労省の選好と首長の党派性を反映するので、自治体幹部は情報操作によって厚労省と首長がケースワーカーの執行活動に与える影響を修正していると言える。自治体財政が生活保護費によって圧迫されるほど、自治体幹部は財政安定化のために厚労省と首長の影響を修正しケースワーカーに濫給の防止をより一層求めるだろう。

こうした自治体幹部による政策変容は厚労省の選好と自治体幹部の選好の相互作用、首長の党派性と自治体幹部の選好の相互作用として捉える。自治体幹部の選好は生活保護費が普通会計歳出決算額で占める割合（生活保護費の割合）として操作化する。また、厚労省と自治体幹部の相互作用は平成 18 年度以降ダミーと生活保護費の割合の交差項、首長と自治体幹部の相互作用は首長のダミー変数と生活保護費の割合の交差項として操作化する。生活保護費の割合が増加するほど、平成 18 年度以降ダミーと首長のダミー変数の効果は申請率を低下させ調査件数を増加させる方向に変化するだろう。

● 仮説④

自治体幹部は組織管理において現状維持を望むケースワーカーの選好に配慮するので、ケースワーカーの執行活動は漸進的に変化する。執行活動の漸進的な変化は従属変数のラグとして操作化し、申請率と調査件数の前年度の数値を投入する。前年度の数値が統計的に有意であれば、漸進的な変化を実証したことになる。

¹¹¹ 曾我・待鳥(2007)p274。

¹¹² 「全国首長名簿」各年版のデータを基にダミー変数を作成。

● その他の要因

本稿の仮説以外でケースワーカーの執行活動に影響を与える要因として、地方議員の介入とケースワーカーの業務負担を検討する。地方議員は首長と同様に党派性に従って行動すると考えられる。革新系の地方議員は自治体職員への口利き¹¹³などを通じて漏給の防止を優先する。そのため、革新系の地方議員数¹¹⁴が増加するほど、申請率は上昇し調査件数は低下するだろう。

ケースワーカーは慢性的なリソース不足に悩まされているので、ケースワーカー1人当たりの業務負担が拡大するほどリソースを節約するための行動をとると考えられる¹¹⁵。ケースワーカーは申請自体を防いだり関係先調査の対象を限定したりすることで自身の業務負担を軽減しようとするだろう。ケースワーカーの主な業務負担は申請処理と被保護世帯の管理から生じる。申請処理では申請者の関係先調査、他法他施策の検討、扶養義務者への照会などを法定期間内に遂行することが求められる¹¹⁶。他方、被保護世帯に対しては定期的な収入確認、最低生活費の計算と支給、自立支援などが必要である。これらの業務負担をケースワーカー1人当たりの申請処理件数と担当ケース数として操作化する。申請処理件数とは年間申請件数¹¹⁷を現業員数¹¹⁸（地区担当員と面接員の合計）で除した値で、担当ケース数とは月平均の被保護世帯数¹¹⁹を現業員数で除した値である。申請処理件数と担当ケース数が増加するほど申請率は低下し調査件数は低下するだろう。

2.3 執行活動のパネルデータ分析

上記の作業仮説を執行活動のパネルデータ分析によって検証する。分析データは政令指定都市ごとに独立変数と従属変数の指標を時系列的に追跡したパネルデータで、記述統計

¹¹³ 1960年代の調査では生活保護の申請経路の一つとして自治体議員による仲介が挙げられている。三和(1999)p208。また、ケースワーカーが匿名で書いた茶々天々(2014)でも地方議員による口利きが紹介されている。p137。

¹¹⁴ 「全国首長名簿」各年版のデータを使用。

¹¹⁵ 林(2012)はケースワーカーの業務負担が生活保護受給者数に与える影響を検証したが、その効果は統計的に確認されなかった。

¹¹⁶ 生活保護問題対策全国会議(2010)によると、ベテランワーカーでも月2・3件が限界だという。p58。

¹¹⁷ 「福祉行政業務報告」各年版のデータを使用。

¹¹⁸ 「生活保護の現況と課題」各年版のデータを使用。

¹¹⁹ 「福祉行政業務報告」各年版のデータを使用。

は表 2-1 の通りである¹²⁰。分析手法としては、各自治体固有の要因が長期間にわたって執行活動に影響を与える可能性を考慮し、パネルデータ分析の固定効果モデル¹²¹を採用する。すなわち、本章で検討した要因以外にも、大阪市であれば大阪市特有の事情が長期的にケースワーカーの執行活動に影響を与えていると考える。固定効果モデルでは、自治体固有の効果をコントロールし、各自治体の執行活動が独立変数の変動にどのように反応するのかを検証できる。ケースワーカーの執行活動について、自治体間のバリエーションではなく自治体内の時系列的な変化を説明する分析手法である。なお、誤差項の不均一分散の問題に対しては、政令指定都市ごとにクラスター化して算出したロバスト標準誤差で処置する。

表2-1 記述統計

	観察数	平均値	標準偏差	最小値	中央値	最大値
申請率(%)	281	43.5	14.1	9.0	43.9	71.7
調査件数	238	20.3	14.0	0.9	17.9	63.8
平成18年以降ダミー	281	0.29	0.45	0	0	1
保守系首長ダミー	281	0.05	0.22	0	0	1
保守相乗りダミー	281	0.75	0.44	0	1	1
革新系首長ダミー	281	0.06	0.23	0	0	1
無党派首長ダミー	281	0.15	0.35	0	0	1
生活保護費の割合	281	0.059	0.029	0.017	0.055	0.177
革新系の地方議員数	281	26.0	8.7	9.0	23.0	51.0
申請処理件数	281	22.8	11.7	6.4	20.4	94.4
担当ケース数	281	86.7	17.4	58.6	83.3	171.2

¹²⁰ 平成7年度の神戸市のデータが欠損している。申請処理件数と担当ケース数の算出に用いる現業員数のデータが欠けているからである。

¹²¹ パネルデータ分析については北村(2005)を参照。

表2-2 申請率と調査件数のパネルデータ分析の結果

	申請率の分析	調査件数の分析
	係数 (ロバスト標準誤差)	係数 (ロバスト標準誤差)
平成18年以降ダミー	9.79 (3.14)**	-0.47 (1.35)
保守系首長ダミー	7.68 (1.84)**	-3.70 (1.56)*
革新系首長ダミー	0.14 (3.11)	-7.70 (2.05)**
無党派首長ダミー	4.00 (1.55)*	-0.96 (2.25)
生活保護費の割合	-40.05 (35.13)	17.28 (36.36)
平成18年以降ダミー ×生活保護費の割合	0.23 (31.37)	-1.66 (19.41)
保守系首長ダミー ×生活保護費の割合	-51.33 (22.62)*	71.92 (21.57)**
革新系首長ダミー ×生活保護費の割合	65.63 (82.89)	167.03 (40.20)**
無党派首長ダミー ×生活保護費の割合	-64.28 (27.57)*	23.14 (34.09)
申請率(前年)	0.67 (0.05)**	0.64 (0.11)**
革新系の地方議員数	0.21 (0.08)*	-0.15 (0.08)+
申請処理件数	-0.01 (0.05)	-0.06 (0.03)*
担当ケース数	-0.06 (0.04)	0.03 (0.04)
切片	13.16 (5.68)*	9.26 (5.35)
観察数	281	238
R ² (within)	0.73	0.70
R ² (between)	0.87	0.98
R ² (overall)	0.81	0.93

※両側検定。**:p<0.01 *:p<0.05 +:p<0.10。

※基準カテゴリーは保革相乗り首長ダミー。

申請率と調査件数の分析結果は表 2-2 の通りである。まず、申請率の分析結果について決定係数 (R²) を確認すると、個体内の推定量 (within) が 0.73 であることから、本章のモデルは申請率の時系列的な変化の 7 割程度を説明している。仮説①の厚労省の選好、仮説③の首長と自治体幹部の相互作用、仮説④のケースワーカーの選好への配慮が支持された。第一に、平成 18 年以降ダミーは予測通り申請率を 9.8%上昇させているので、厚労省の選好はケースワーカーの執行活動に反映されている。第二に、首長と自治体幹部の相互作用では保守系首長ダミー、保守系首長ダミーと生活保護費の割合の交差項、無党派首長ダミー、無党派首長ダミーと生活保護費の割合の交差項、切片が統計的に有意であった。すなわち、これらの変数は保革相乗り首長の場合と比べて申請率に異なる効果を持っている。

生活保護費の割合が 0%の場合、保守系首長は保革相乗り首長と比べて申請率を 20.9%上昇させるが、その効果は生活保護費の割合が 0.01 上昇するごとに 0.5%ずつ低下していく。同様に、生活保護費の割合が 0%の場合、無党派首長は保革相乗り首長と比べて申請率を 17.2%上昇させるが、その効果は生活保護費の割合が 0.01 上昇するごとに 0.6%ずつ低下していく。首長の党派性について保守系首長は保革相乗り首長と比べて申請率を低下させると予測していたので仮説②は棄却された。他方で、保守系首長と無党派首長の効果は生活保護費の割合が上昇するほど申請率を低下させる方向に変化しているので仮説③の首長と自治体幹部の相互作用は実証された。第三に、申請率の前年度の数値が有意であり、ケースワーカーの執行活動が漸進的に変化するという仮説④が支持された。そのほか、予測通りの革新系の地方議員が 1 名増加すると申請率は 0.2%上昇した。

調査件数の分析結果では決定係数の個体内推定量は 0.70 であり、本章のモデルは申請率の分析と同程度の説明力を示している。仮説③の首長と自治体幹部の相互作用、仮説④のケースワーカーの選好への配慮が支持された。第一に、首長と自治体幹部の相互作用では、保守系首長ダミー、保守系首長ダミーと生活保護費の割合の交差項、革新系首長ダミー、革新系首長ダミーと生活保護費の割合の交差項が統計的に有意であった。すなわち、これらの変数は保革相乗り首長の場合と比べて調査件数に異なる効果を持っている。生活保護費の割合が 0%の場合、保守系首長は保革相乗り首長と比べて調査件数を 3.7 件減少させるが、その効果は生活保護費の割合が 0.01 上昇するごとに 0.7 件ずつ増加していく。生活保護費の割合が 0%の場合、革新系首長は保革相乗り首長と比べて調査件数を 7.7 件減少させるが、その効果は生活保護費の割合が 0.01 上昇するごとに 1.7 件ずつ増加していく。予測に反して、保守系首長は保革相乗り首長と比べて調査件数を減少させており、革新系首長も生活保護費の割合が 0.05 を超えると調査件数を増加させてしまう。したがって、仮説②の首長の党派性は棄却された。他方で、保守系首長と革新系首長の効果は生活保護費の割合が上昇するほど調査件数を増加させる方向に変化しているので、仮説③の首長と自治体幹部の相互作用は実証された。第二に、調査件数の前年度の数値が有意であり、ケースワーカーの執行活動が漸進的に変化するという仮説④が支持された。第三に、申請処理件数が 1 件増加すると調査件数は 0.06 件減少している。つまり、ケースワーカーは業務負担を軽減するためにリソースを節約している。そのほか、革新系の地方議員数が 10%の有意水準を満たすに過ぎないが、予測通りの符号で有意であった。

2.4 小括

本章では、ケースワーカーの執行活動の変化を政策変容のメカニズムによって説明した。厚労省の選好と首長の党派性は面接相談から資格審査までの執行に影響を与えている。また、自治体幹部は自治体財政の悪化を防ぐために首長の命令を独自に解釈しケースワーカーに濫給を防止させている。さらに、自治体幹部は組織管理にあたってケースワーカーの選好に配慮しており、その結果としてケースワーカーの執行活動は漸進的に変化している。地方議員も自治体レベルの政治アクターとして影響力を行使し、革新系の地方議員はケースワーカーに漏給の防止を働きかけている。

しかし、本章の計量分析では自治体幹部が他のアクターの選好に配慮しながらケースワーカーの執行活動を変化させるという因果効果を実証したにとどまる。次章の北九州市の歴史分析ではその因果メカニズムを検証することを試みる。

第3章 北九州市における生活保護行政の歴史分析

本章では、北九州市における生活保護行政の歴史を丹念にたどり、自治体幹部が生活保護政策を自立的に変容させた結果として政策アウトプットが変化するという因果メカニズムを実証する（仮説①～⑤）。本章の構成は以下の通りである。第一に、北九州市の生活保護行政に関する先行研究を整理し、そこに本章を位置付ける。加えて、北九州市を歴史分析の対象として選択する理由を示す。第二に、本稿の仮説から作業仮説を導出し、それらに基づき北九州市における生活保護行政の歴史を複数の時期に区分する。第三に、各時期の生活保護行政をめぐるアクターの動向とその帰結を記述する。第四に、歴史分析の内容と作業仮説を照合し本稿の仮説が支持されることを示す。最後に本章の議論をまとめ、北九州市の生活保護行政の特殊性を問い直す。

3.1 先行研究の整理

北九州市の生活保護行政は平成18年度の餓死事件を契機としてメディアや研究者の注目を集め、保護受給を過剰に抑制する北九州方式¹²²が批判された。北九州方式とは水際作戦と硫黄島作戦によって生活保護受給者数を最大限に減少させる仕組みである。水際作戦とは経済的な困窮者を相談段階で追い返し申請させないことで、硫黄島作戦とは過酷な就労指導などで自発的に生活保護を辞退させることである。このように、北九州市は生活保護行政の入口と出口を操作し過剰な保護抑制を実現した。

とはいえ、五市合併で北九州市が成立した昭和38年頃には、北九州方式とは正反対の生活保護行政が行われていた。生活保護受給者や日雇い労働者の利益団体から集団陳情を受け、その要求に屈服するとともに、現場にはケースワーカーの怠慢が広がっていた。その結果、北九州市の保護率は政令指定都市で突出した52.9%を記録し、住民の約20人に1人が生活保護を受給していた計算になる。

先行研究はこうした北九州市の生活保護行政の変化を厚生省、市長、自治体幹部の三者の協調によって説明している¹²³。厚生省は生活保護を抑制するためのルールを北九州市で実験し、そのうち成功したルールを全国に展開した。北九州市では、社会党と共産党の共闘で当選した吉田法晴市長から自民党系の谷伍平市長への交代が起こり、生活保護の適正

¹²² 藤藪・尾藤(2007)、中道(2008)、西田(2012)、副田(2013)など。藤藪・尾藤(2007)は批判的な立場から「ヤミの北九州方式」と呼んでいる。

¹²³ 代表的な研究として藤藪・尾藤(2007)、副田(2013)。

化が進められた。谷市長は 5 期 20 年にわたって在任し、その後任の末吉興一市長も自民党などの支持を受けながら 20 年間市政のトップに君臨した。二人は開発主義者として大規模な公共事業を進め、その財源捻出のために生活保護費の削減が必要であったという¹²⁴。市長の意向に従い、保護課を中心とする自治体幹部は厳格な組織管理でケースワーカーの執行活動を締め付けた。厚生省、市長、自治体幹部の三者が生活保護受給者を減少させるという目標を共有することで北九州方式は成立したと理解されている。

しかし、北九州市における生活保護行政の歴史には、先行研究の主張に対する反証が存在している。厚生省、市長、自治体幹部の三者は常に生活保護の適正化で合意していたわけではなく、時期によっては三者の意向は対立していた。例えば、昭和 40 年代後半には厚生省の意向に反して谷市長は同和団体の要求に従って生活保護を積極的に給付した。そこで、本章は政策変容のメカニズムによって北九州市の歴史を統合的に説明することを試みる。三者の意向が対立した時期にも、自治体幹部が自律的に生活保護政策を変容させていたことを示す。

また、北九州市を歴史分析の対象として選択する理由は、先行研究で厚生省と首長の影響力が強調されているからである。北九州方式の原因を三者の協調に求める先行研究では、厚生省と市長のいずれか一方が反対すれば北九州方式は成立しなかったと考えられる。厚生省と市長の影響力が強調されてきた北九州市において、自治体幹部が自律的に政策を変容させることを実証できれば本稿の分析枠組みの頑健性を主張できる。

3.2 作業仮説の導出

本稿の仮説に基づき作業仮説を導出するとともに、北九州市における生活保護行政の歴史を時期区分する。仮説①と②については前章での議論を踏まえて作業仮説を検討する。

● 仮説①

前章で指摘した通り、厚労省の選好は平成 18 年度を境に濫給の防止から漏給の防止に変更された。それ以前の時期には、厚生省は生活保護制度の守護者として基本的に濫給の防止を優先してきたが、環境変化に応じて漏給を防止する時期も存在した。厚生省の年度別監査方針の変遷を分析した大友(2000)によれば、戦後生活保護行政は実施体制整備（昭和 25 年～昭和 28 年）、第一次適正化（昭和 29 年～昭和 31 年）、適正化の緩和（昭和 32 年～昭和 38 年）、第二次適正化（昭和 39 年～昭和 41 年）、自立助長の模索（昭和 42 年～昭和

¹²⁴ 西田(2012)。

49年)、福祉の見直し(昭和50年～昭和52年)、第三次適正化(昭和53年～平成1年)、適正化の緩和(平成2年～平成5年)に区分できるといふ。

実施体制整備の時期には、昭和25年の生活保護法の成立を受け、福祉事務所の標準組織形態と事務処理方式を確立するために、福祉事務所運営指針と生活保護標準事務処理方式を策定した。生活保護費の財源をめぐって、厚生省は国庫負担率の引き下げを求める大蔵省と行政管理庁と対立し昭和26年から三年連続で保護基準を改定できなかった。昭和28年の監査要綱では結核入院患者の医療扶助に狙いを定め、特定の福祉事務所に年4回以上も監査することがあった。第一次適正化では、入退院基準の策定や生活保護指導職員の配置などで医療扶助の適正化をさらに徹底した。

昭和32年頃から適正化を徐々に緩和し、昭和33年には福祉事務所に対する監査を年1回の一般事務監査に限定した。昭和35年の監査方針では「漏給の防止」を監査の主眼事項のトップに掲げ、厚生省の方針転換が明確化された。しかし、昭和40年頃には産業構造の転換に伴う失業問題が産炭地域を中心に深刻化し保護率が急上昇した。そのため、厚生省は稼働能力のある世帯に対する生活指導を強化し第二次適正化に取り組んだ。昭和39年の監査方針で被保護世帯名簿の整備に向けてケースの類型化を進め、昭和40年の監査方針では稼働収入の推定認定を許可した。

昭和40年代半ばには、高齢者世帯と傷病者・障害者世帯が増加する中で非稼働世帯の処遇を充実し自立助長を模索した。高齢者の最低生活費に福祉年金と同額を加算する方式を導入したり、収入認定除外の範囲を拡大したりした¹²⁵。だが、昭和50年代に入ると福祉の見直しに着手し、監査方針から要看護ケースの処遇充実を削除するとともに福祉年金の同額加算方式も改定した。昭和53年の監査方針では事実把握の徹底と申請取り下げの容認を示し、第三次適正化に取りかかった。

その象徴としては厚生省が資格審査の厳格化を自治体に徹底した123号通知¹²⁶を挙げることができる。その主眼は、「(1)生活保護の申請時に、申請に係る世帯の資産・収入について詳細な申告書の提出を求め、かつ、記載内容が事実と相違ない旨記し署名押印してもらうこと、(2)福祉事務所において保護の適用に関し必要な資産・収入の調査のため、預金、稼働収入等について、銀行、信託会社、社会保険事務所等、関係先への照会につい

¹²⁵ 岩永(2005)。

¹²⁶ 社保第123号厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知「生活保護の適正実施の推進について」(1981年11月17日)。

て、申請者から同意書を提出してもらうこと」¹²⁷の二点にある。資産と収入に関する調査ではその立証責任を生活保護の申請者に転嫁し¹²⁸、関係先の調査では包括同意書の徴取によって申請意思を委縮させたと言われている¹²⁹。厚生省はモデル事務所実地研修事業や特別指導監査などで10年以上にわたって適正化を継続した¹³⁰。その成果とバブル景気によって保護率が低下したので、平成4年の監査方針では「漏給の防止」を再び掲げ適正化を緩和したという。

とはいえ、岩永(2011)によれば1990年代は全体として「『対応しないという手法』が取られた時代」¹³¹であり、それまでの実施体制が維持されたという。特にホームレスは経済的な困窮者であるにもかかわらず生活保護で対応されなかった¹³²。岩永(2011)は2000年代については時期尚早としてほとんど扱っていないが、副田(2014)は123号通知による適正化が2000年代に入っても継続していると主張している。

このように、厚生省は一時的に漏給の防止を掲げることはあったが、原則として生活保護の適正化を繰り返し濫給の防止を優先してきた。北九州市が成立した昭和38年以降で、厚生省及び厚労省が漏給の防止に取り組んだ期間は平成2年～平成5年と平成18年～平成24年である。非稼働世帯の処遇充実に取り組んだ時期はあるが、それは生活保護受給者の生活の質を高めることが目的であって生活保護の受給条件は緩和されていない。平成24年末に成立した第二次安倍内閣は保護基準の切り下げや生活保護法改正を実現し、厚労省の選好を濫給の防止に変更させた可能性がある¹³³。

● 仮説②

前章の議論によれば、首長の党派性は保守系、保革相乗り、革新系、無党派に分類でき、濫給の防止を望む程度は革新系、保革相乗り、保守系の順に強化される。無党派首長をここに位置付けるのは難しいが、無党派首長は財政再建を掲げて登場したので革新系首長と保革相乗り首長より濫給を防止すると考える。

¹²⁷ 岩永(2011) p219。

¹²⁸ 菊地(2001)、岩永(2011) p219-220。

¹²⁹ 岩永(2011) p220。

¹³⁰ 第三次適正化における厚生省の自治体に対する統制については武智(1996)が詳しい。

¹³¹ 岩永(2011)p256。

¹³² 岩永(2011)p278-282。

¹³³ 現時点で北九州市の生活保護関係データ（特に執行データ）は平成24年までしか入手できていないので、それ以降は分析対象にしない。よって、第二次安倍内閣における厚労省の選好もこれ以上は検討しない。

北九州市の歴代市長は吉田法晴（昭和 38 年～昭和 42 年）、谷伍平（昭和 42 年～昭和 62 年）、末吉興一（昭和 62 年～平成 19 年）、北橋健治（平成 19 年～現在）の 4 名である。吉田法晴は社会党の公認と共産党の支持を受けた革新系首長である。谷伍平は自民党と民社党の推薦を受けた保守系首長として再選を重ねたが、五期目にはその支持基盤に公明党を取り込み保革相乗り首長に変化した。末吉興一は谷の支持基盤を引き継ぎ、それを社会党などに拡大していった保革相乗り首長であるが、平成 15 年の市長選挙では無党派首長として当選した。北橋健治は一期目に民主党、国民新党、社民党の支持を受けた保革相乗り首長であったが、二期目には無党派首長に転じた。歴代市長の党派性の変遷は表 3-1 の通りであり、濫給の防止を望む程度は革新系の吉田法晴、保革相乗りの谷伍平・末吉興一・北橋健治、保守系の谷伍平の順で強まると考えられる。無党派の末吉興一と北橋健治は少なくとも革新系首長と保革相乗り首長より濫給を防止するだろう。

表3-1 北九州市長の党派性の変遷

	市長	党派性	支持基盤
昭和38年3月	吉田法晴	革新	社会◎、(共産○)
昭和42年2月	谷伍平	保守	自民・民社○
昭和46年2月	谷伍平	保守	自民・民社○
昭和50年2月	谷伍平	保守	自民・民社○
昭和54年2月	谷伍平	保守	自民・民社○
昭和58年1月	谷伍平	保革相乗り	自民・民社○、公明△
昭和62年2月	末吉興一	保革相乗り	自民・民社・公明○
平成3年2月	末吉興一	保革相乗り	自民・民社・公明○、社会△
平成7年2月	末吉興一	保革相乗り	自民・新進・さきがけ・公明・社民○
平成11年1月	末吉興一	保革相乗り	自民・民主・公明・社民○
平成15年1月	末吉興一	無党派	
平成19年2月	北橋健治	保革相乗り	民主・国民新党・社民○
平成23年2月	北橋健治	無党派	

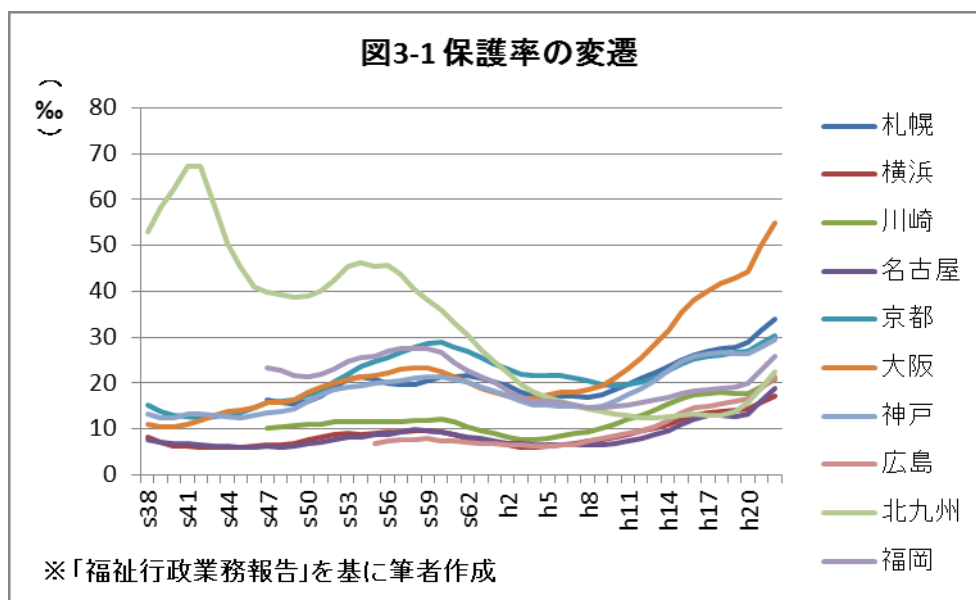
※◎公認、○推薦、△支持。

● 仮説③

図 3-1 の通り保護率¹³⁴が長期間にわたって政令指定都市で最も高く、生活保護費が自治体財政を恒常的に圧迫する北九州市において、自治体幹部は一貫して濫給の防止を優先してきたと考えられる。そのため、厚生省や首長が漏給の防止を望む場合でも、自治体幹部は厚生省のルールと首長の命令を独自に解釈することで可能な限りケースワーカーに濫給を防止させるだろう。厚生省と首長の選好が対立する場合、例えば厚生省が濫給の防止を求め首長が漏給の防止を望む場合には、自治体幹部は厚生省より首長の選好を優先的に尊

¹³⁴ 「福祉行政業務報告」各年版のデータを使用。

重する。なぜなら、生活保護行政における厚生省と自治体の政策ネットワークは十分に機能していないからである¹³⁵。なお、本章において自治体幹部とは生活保護政策を所管する本庁の保護課と監査指導課、生活保護費を予算査定する財政部局を想定している。



● 仮説④

仮説④は自治体幹部による統制とケースワーカーの利益への配慮に分けて作業仮説を導出する。まず、自治体幹部がどのようにケースワーカーの執行活動を統制するのかについて民間組織の管理方法¹³⁶を参照しながら検討する。民間の組織管理を参照する理由は、福祉事務所の組織構造が企業の事業部制と類似しているからである。各事業部が一律の機能を持つ事業部制と同様に、全ての福祉事務所は等しく生活保護政策を所管している。

民間組織はインプット、執行、アウトプットの三点を管理している。執行では事前に詳細なルールを規定し一連の業務を標準化する。インプットではルールを規定通り執行するために必要なリソースを配分する。アウトプットでは評価基準に基づき執行パフォーマンスを事後的に評価する。事業部制は ROI（投下資本収益率）といった共通の基準で各事業部の業績を評価できるので競争原理が働きやすい。

こうした管理方法を生活保護行政に適用すると以下の通りになる。執行ではルールやマニュアルを作成し生活保護業務の標準化を進める。インプットでは人的リソースの拡充や

¹³⁵ 広本(1996-1997)。

¹³⁶ 沼上(2004)。

事務の効率化などでケースワーカーの業務負担を軽減する。ケースワーカーの増員、事務処理の電算化、面接員の配置などを挙げられる。アウトプットでは厚生省と自治体が申請時の調査、就労指導、訪問活動といった多岐にわたる業務を多面的に評価している。利潤の最大化という単純な基準で評価できる民間組織とは異なり、生活保護行政は対人サービスとして個別的な対応が要請されるので多面的に評価する必要がある。

また、自治体幹部は組織管理にあたって現状維持を望むケースワーカーの選好に配慮するので、組織管理を強化する場合でもケースワーカーの反応を見ながら漸進的に取り組むと考えられる。逆に自治体幹部がケースワーカーの意向を考慮せず過度な統制をかけると、ケースワーカーは裁量を用いて抵抗するだろう。

ケースワーカーの執行活動としては前章で取り上げた面接相談と資格審査だけでなく、生活保護受給者に対する自立支援、長期通院患者や長期入院患者に対する指導など生活保護業務を幅広く観察する。監査データで把握可能な量的なデータに加えて、北九州市の生活保護行政関係者の証言といった質的なデータも使用する。

● 仮説⑤

生活保護政策が実施過程において変容した結果として、ケースワーカーの執行活動は政策アウトプットに影響を与える。ケースワーカーが濫給を防止するほど生活保護受給者は減少するだろう。政策アウトプットとしては生活保護受給者の量と質を取り上げ、生活保護受給者数の変化だけでなく誰が生活保護を受給しているのかについても検討する。量的な指標は人口 1000 人当たり生活保護受給者数を示す保護率である。質的な指標は世帯類型別の被保護世帯数で、高齢者世帯、母子世帯、傷病者・障害者世帯、その他世帯ごとの被保護世帯数である。

● 時期区分

アクターの選好配置の変化によって北九州市における生活保護行政の歴史を時期区分する。政策変容のメカニズムでは厚生省、首長、自治体幹部が濫給と漏給のどちらをどの程度防止するのかをめぐって対立しているからである。厚生省および厚労省の選好はすでに検討した通り、平成 2 年～平成 5 年と平成 18 年～平成 24 年では漏給の防止、それ以外の期間には濫給の防止である。首長の選好は党派性によってバリエーションが存在し、歴代の北九州市長は革新系、保守系、保革相乗り、無党派、保革相乗り、無党派の順で変遷し

てきた。しかし、歴史の実態を踏まえると保守系、保革相乗り、無党派の市長の間には明確な選好の違いが見られず、市長の選好は党派性以外の文脈的な要因でも変化していた。自治体幹部の選好は前述したように濫給の防止で一貫している。したがって、時期区分では厚生省と首長の選好の変化を考慮することになる。

本章の時期区分は表 3-2 の通りである。革新系首長の吉田市政(昭和 38 年～昭和 41 年)、保守系首長の谷市長に交代した第一次適正化(昭和 42 年～昭和 45 年)、谷市長が保守系首長であるにもかかわらず濫給を防止する程度を緩めた同和団体の全盛期(昭和 46 年～昭和 53 年)、保守系首長と保革相乗り首長による第二次適正化(昭和 54 年～平成 17 年)、北九州市の餓死事件を受けて厚労省が執行方針を転換した末吉市政末期(平成 18 年)、保革相乗り首長であるにもかかわらず漏給の防止を公約に掲げた北橋市政(平成 19 年以降)である。ただし、資料の制約により歴史分析の対象から末吉政権末期と北橋市政は除外する。

表3-2 時期区分

	厚生省・厚労省	市長	自治体幹部
吉田市政(昭和38年～41年)	-	+(革新)	-
第一次適正化(昭和42年～45年)	-	-(保守)	-
同和団体の全盛期(昭和46年～53年)	-	+(保守)	-
第二次適正化(昭和54年～平成17年)	-(平成2～5年のみ+)	-(保守・保革相乗り)	-
末吉市政末期(平成18年)	+	-(無党派)	-
北橋市政(平成19年以降)	+	+(保革相乗り・無党派)	-

※+: 漏給の防止、-: 濫給の防止

3.3 歴史分析

前節で区分した時期ごとにアクターの動向を記述し、北九州市における生活保護行政の歴史を描き出す。原則として厚生省、市長、自治体幹部、ケースワーカーの順で記述し、最後に政策アウトプットの変化を示す。各アクターの主な記述内容は厚生省では全国的な執行方針・北九州市との関係、市長では支持基盤の変動・生活保護行政との関わり、自治体幹部では厚生省や首長との関係・組織管理の変遷・ケースワーカーへの配慮、ケースワーカーでは執行活動の実態である。生活保護受給者団体や同和団体といった他のアクターが生活保護行政に関与する時期には、そうしたアクターの動向も記述する。

● 吉田市政(昭和 38 年～昭和 41 年)

吉田市政においては、濫給の防止を優先したい厚生省および自治体幹部と、漏給の防止を追求する革新系の吉田市長が対立した。厚生省は全国的に第二次適正化(昭和 39 年～昭和 41 年)を進め、北九州市に対しては監査でケースワーカーの人員充足を繰り返し求めた

137. 厚生省の参事官や監査官が北九州市の収入役や人事当局に直接要請したが、十分な回答を得られなかった。昭和 41 年時点でケースワーカーの充足率は 87%にとどまっていた¹³⁸。充足率とはケースワーカーの職員数が法定配置基準数に占める割合である。

昭和 38 年 3 月、五市合併で成立した北九州市の初代市長として、元社会党参議院議員の吉田法晴が社会党の公認を受け得票率 54.1%で選出された¹³⁹。共産党は党本部による公認や推薦などは出していないが、前年に社会党との間で締結した政策協定に従って実質的な社共共闘体制が成立していた¹⁴⁰。これに対し、保守勢力は自民党と民社党の候補者一本化で遅れをとり、最終的に自民党と民社党が推薦した杉本勝次を擁立したが、3 万票程度の差で革新勢力に敗北した。

北九州市を構成する旧五市¹⁴¹では福岡県生活保護者同盟（福生同盟）や全日本自由労働組合（全日自労）による集団陳情が繰り返されていたが、吉田市長はこうした団体に融和的な姿勢をとり、その意見を尊重するよう担当者に指示したという¹⁴²。福生同盟とは福岡県生活と健康を守る会を前身として昭和 36 年 5 月に発足した生活保護受給者団体で、旧五市に支部を設置し全日自労とも共闘しながら集団陳情を展開した。例えば、昭和 37 年 8 月には八幡市の炭鉱閉山で支給された離職金を収入認定し生活保護費から差し引こうとした福祉事務所と対立し、係長とケースワーカーの軟禁や連日の福祉事務所での座り込みを実行した¹⁴³。その成果として当局との間でケースワーカーの執行活動を規定する確認書を締結していった。昭和 36 年 7 月に八幡市福祉事務所との間で締結された確認書では、「①憲法と厚生省の定めた生活保護法の実施要領との間に矛盾があれば憲法を優先的に尊重する。②生活保護行政に警察権力を介入させない。③労働の強制はしない。④検診命令については従来以外のことはしない。⑤病人は働かせない。⑥テレビの保有を理由とした不当な取り扱いはしない。」¹⁴⁴などと規定されていた。昭和 40 年末から昭和 42 年にかけては、庁舎の一部を座り込みで占拠し膨大な個人陳情の実現を迫る「私の要求」闘争を展開し、受給

137 北九州市保健福祉局社会部保護課・監査指導課監修(1996)『軌跡—北九州市・生活保護の 30 年—』社会福祉法人北九州市社会福祉協議会、p20。以下では『軌跡』と略記する。

138 『軌跡』 p19。

139 「朝日新聞」朝刊 1963 年 3 月 17 日。

140 「朝日新聞」朝刊 1963 年 3 月 11 日。

141 門司、小倉、若松、八幡、戸畑の五市。

142 『軌跡』 p125。

143 『軌跡』 p8-9。

144 『軌跡』 p12。

者団体による陳情攻勢はピークを迎えた¹⁴⁵。

こうした状況を打開するために、自治体幹部は吉田市長に繰り返し生活保護の適正化を要求した。民生局長は昭和 40 年に庁議に適正化実施計画案を提出し、昭和 42 年には市長に「生活保護行政の問題点」という建白書を提出したが、その提言は吉田市政では実現されなかった¹⁴⁶。建白書では、生活保護実施体制の整備に向けて福祉事務所の増設、福祉事務所職員の増員、本庁執務体制の強化、職員の執務意欲の喚起などを要請している。昭和 41 年末には、本庁保護課の若手有志も生活保護行政の指導を強化するために保護課の人員拡充を求める要望書を民生局長に提出している¹⁴⁷。

しかし、団体との確認書が制約になりケースワーカーの指導監督はほとんど機能しなかった。合併時に旧五市が合意したタッチゾーン方式の影響で、福祉事務所職員の人事異動や人員充足は困難であった¹⁴⁸。タッチゾーン方式とは新市発足後の 5 年間は旧五市の人事と財政を維持するという取り決めである。さらに、本庁保護課の能力不足で市独自の指導監査を実施できない状態であった¹⁴⁹。

その結果、ケースワーカーは濫給を放置し、保護率は合併前の昭和 37 年 41.3%から昭和 41 年 67.3%まで急上昇した。担当ケースが増加するのに人員が拡充されない中で、一部のケースワーカーは業務を放棄する動きを見せた。「勝手に自分の持ちケースは 80 と決め、あとは自分のケースではないと所長の机の上に積んで」¹⁵⁰いたという。

● 第一次適正化（昭和 42 年～昭和 45 年）

この時期には厚生省、谷市長、自治体幹部の選好が濫給の防止で一致し、第一次適正化が進められた。厚生省は指導課の初代課長に職員を派遣し北九州市の適正化に全面的に協力するとともに¹⁵¹、前年度に引き続き北九州市を特別指導市に指定し重点的な指導を徹底した¹⁵²。昭和 42 年度だけでも 6 度の指導監査を実施し、本庁の実施体制の整備、人員の拡充、団体対策といった重要事項に取り組んだ。

¹⁴⁵ 『軌跡』 p10-12。

¹⁴⁶ 『軌跡』 p18-21。

¹⁴⁷ 『軌跡』 p17。

¹⁴⁸ 『軌跡』 p7

¹⁴⁹ 『軌跡』 p20。

¹⁵⁰ 『軌跡』 p126。

¹⁵¹ 『軌跡』 p119、129。

¹⁵² 「生活保護の現況と課題」昭和 42 年版、p110。

昭和 42 年 2 月、北九州市長が革新系の吉田法晴から保守系の谷伍平に交代し、市側の適正化を推進する体制が整った。谷は自民党と民社党の推薦を受け得票率 55.1%で当選した¹⁵³。革新勢力は社共共闘による候補者一本化で失敗し、現職で社会党公認の吉田法晴と共産党公認のただくま博之がそれぞれ立候補した結果¹⁵⁴、保守陣営を利することになった。谷は選挙公約で生活保護の適正化を掲げ¹⁵⁵、その後 20 年の在任期間にわたって生活保護に強い関心を持ち続けた。

自治体幹部は谷市長の後ろ盾を得て実施体制を整備し生活保護の適正化を進めた¹⁵⁶。インプットでは、昭和 42 年 4 月に福祉事務所職員を 71 名増員するとともに八幡南福祉事務所を新設した¹⁵⁷。さらに、同年 11 月には管理職の 9 名増員を伴って小倉中福祉事務所を新設し九福祉事務所体制に移行した。団体対策としては、昭和 42 年 12 月までに福祉事務所に部外者の介入を防ぐためのカウンターと面接室を設置した¹⁵⁸。昭和 44 年 9 月には保護費の銀行窓口払いを開始し¹⁵⁹、ケースワーカーの業務負担を軽減した。

執行については厚生省と福岡県の協力も得ながら¹⁶⁰マニュアルを整備し生活保護業務を標準化した。昭和 42 年 12 月に配布された重点指導ケース取扱手順書は自立可能性の高い重点指導ケースに対する指導手順を示したマニュアルで、ケースの特徴に応じて指導から保護停止や保護廃止までの手順が掲載されている¹⁶¹。昭和 43 年末には、この手順書に基づく生活保護受給者団体役員への保護廃止が福岡地裁で争われたが、市が事前に慎重な手続きを踏んでいたため訴訟は取り下げられた¹⁶²。こうした標準化の成果として、自治体幹部は受給者団体と締結した確認書を破棄し生活保護行政の正常化を実現した¹⁶³。

アウトプットの面では、昭和 42 年 8 月に新設した指導課の初代課長に厚生省職員を招き、本庁の福祉事務所に対する指導監査を強化した¹⁶⁴。同時に、外勤報告書でケースワーカー

153 「朝日新聞」朝刊 1967 年 2 月 25 日。

154 「朝日新聞」朝刊 1967 年 2 月 7 日。

155 生野(2001)p22。

156 生野(2001)p34-35。

157 『軌跡』 p22。

158 『軌跡』 p27。

159 『軌跡』 p44。

160 『軌跡』 p134。厚生省、福岡県、北九州市の三者によるケース検討会を開催し、その成果を集約してケース手順書を作成したという。

161 『軌跡』 p28-32。

162 この訴訟（通称 A 訴訟）の内容については『軌跡』 p33-40。

163 『軌跡』 p13。

164 『軌跡』 p25-26。

の執行活動を把握し、クライアントの家庭訪問が計画通り実施されていない場合には職務命令を活用した。また、鹿児島県庁に勤務する医師を技術吏員として保護課の医療係に招き、医療機関への立ち入り検査やレセプト点検を開始した¹⁶⁵。

以上の適正化によって、ケースワーカーは濫給を防止するようになり、保護率は 41 年 67.3%から昭和 45 年 45.3%まで低下した。とはいえ、ケースワーカーは最初から適正化に協力したわけではない。上司の指示を無視して勤務時間中に旅館でマージャンに興じる者がいたり¹⁶⁶、重点指導ケースの抽出も当初は福祉事務所から拒否されたりしたという¹⁶⁷。

● 同和団体の全盛期（昭和 46 年～昭和 53 年）

この時期には、保守系首長であるにもかかわらず濫給を防止する程度を緩めた谷市長の下で、自治体幹部は首長の意向と適正化の両立を図ろうとした。厚生省は昭和 41 年から昭和 47 年まで継続的に「生活保護の現況と課題」で北九州市における生活保護行政の現状を特別な項目を設けて掲載しており¹⁶⁸、引き続き適正化を望んでいたと考えられる。しかし、昭和 46 年 2 月¹⁶⁹と昭和 50 年 2 月¹⁷⁰に自民党と民社党の推薦を受けて再選された谷市長は、「生活保護は一応安定した」¹⁷¹として濫給を防止する程度を緩めたという。昭和 46 年時点で北九州市の保護率が他の政令指定都市と比べて 20%以上高かったことを踏まえると、谷市長が生活保護を落ち着いたと判断するのは不可解である。むしろ政治的な理由で同和団体の支持を必要とし、そのために生活保護を用いたと考える方が自然であるが、その明確な証拠は発見できていない。

自治体幹部は首長の意向に従って小倉北・小倉中・小倉南の三福祉事務所で同和団体の要求に対応した。昭和 46 年 11 月に初めて開催された民生局と同和団体の協議において、同和団体は同和对策事業の個人給付として生活保護を用いること、生活保護の面接で団体役員の同席を認めることなどを要求した¹⁷²。それ以降は予算編成の時期に同和団体との協議を定期的に行うようになり、生活保護受給者の住宅維持費の特別基準などで譲歩を

¹⁶⁵ 『軌跡』 p41。

¹⁶⁶ 『軌跡』 p138。

¹⁶⁷ 『軌跡』 p135。

¹⁶⁸ 「生活保護の現況と課題」昭和 41 年版～昭和 47 年版。

¹⁶⁹ 「朝日新聞」朝刊 1971 年 1 月 27 日、夕刊 1971 年 2 月 15 日。得票率は 61.1%である。

¹⁷⁰ 「全国首長名簿」1975 年版。得票率 75.6%は在任中で最高の記録である。

¹⁷¹ 『軌跡』 p148。

¹⁷² 『軌跡』 p51-64。

重ねていった。小倉三福祉事務所では常駐する団体役員が生活保護の受け方を説明したり面接に同席したりしていたという¹⁷³。当時、指導課の職員が保護率上昇の原因のひとつとして同和団体の台頭を記入しようとしたところ、その部分が削除されたというエピソードが残っている¹⁷⁴。

その一方で、自治体幹部は小倉以外の福祉事務所では適正化を継続し、ケースの見直しと個別協議に取り組んだ¹⁷⁵。ケース見直しとは全てのケースを点検し1年以内に自立が可能なケースを重点的に指導することである。個別協議とはケース見直しをルーティン化したもので、査察指導員とケースワーカーが個々のケースについて保護の継続要因と自立見込み期間を協議し、その達成状況をケース記録で管理する仕組みである。インプットの面では、保護事務の電算処理システムを政令指定都市の中で早期に導入しケースワーカーの業務負担を軽減した¹⁷⁶。アウトプットでは昭和50年に保護課と指導課を一度統合したが、昭和52年に再び分離し福祉事務所への指導を強化した¹⁷⁷。

このように、自治体幹部が首長の意向と適正化の継続を両立した結果、ケースワーカーの執行活動は小倉三福祉事務所とそれ以外の福祉事務所で異なるものになった。図3-2の通り、申請率は小倉北区と小倉南区¹⁷⁸において80%程度で高止まりする一方で、それ以外の行政区では昭和53年には50%程度まで低下した¹⁷⁹。小倉三福祉事務所ではケースワーカーの士気が低下し重点指導ケース取扱手順書が形骸化していたという¹⁸⁰。ケースワーカーは小倉三福祉事務所で濫給を放置し、それ以外の福祉事務所で濫給を防止したのである。その結果、図3-3の通り保護率も小倉北区と小倉南区のみで上昇傾向が見られた¹⁸¹。

173 『軌跡』 p85。団体役員の名刺には福祉事務所の電話番号が掲載されていた。

174 『軌跡』 p155。

175 『軌跡』 p65-66。

176 「生活保護の現況と課題」昭和45年版、p15。昭和44年度の大阪市に続き、昭和47年度に北九州市は導入した。

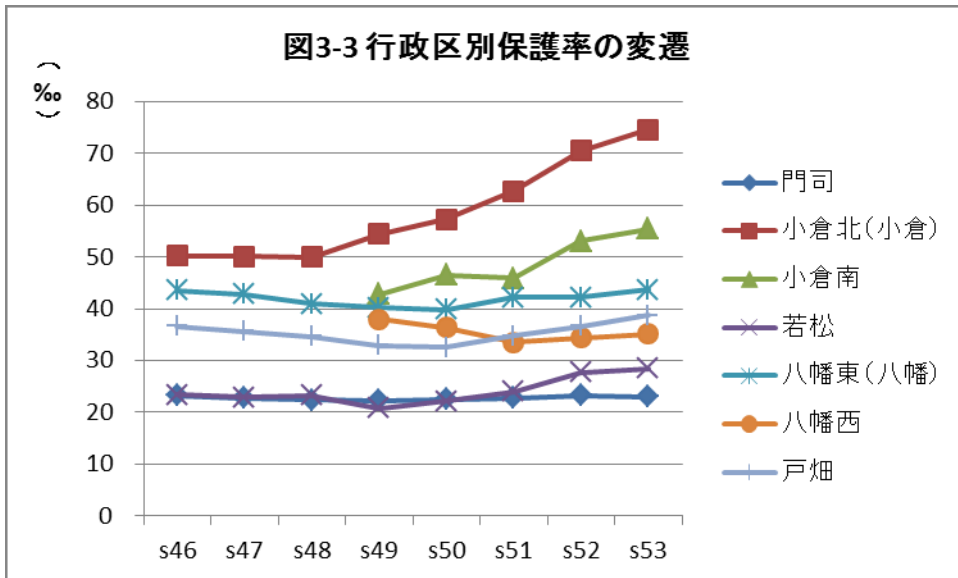
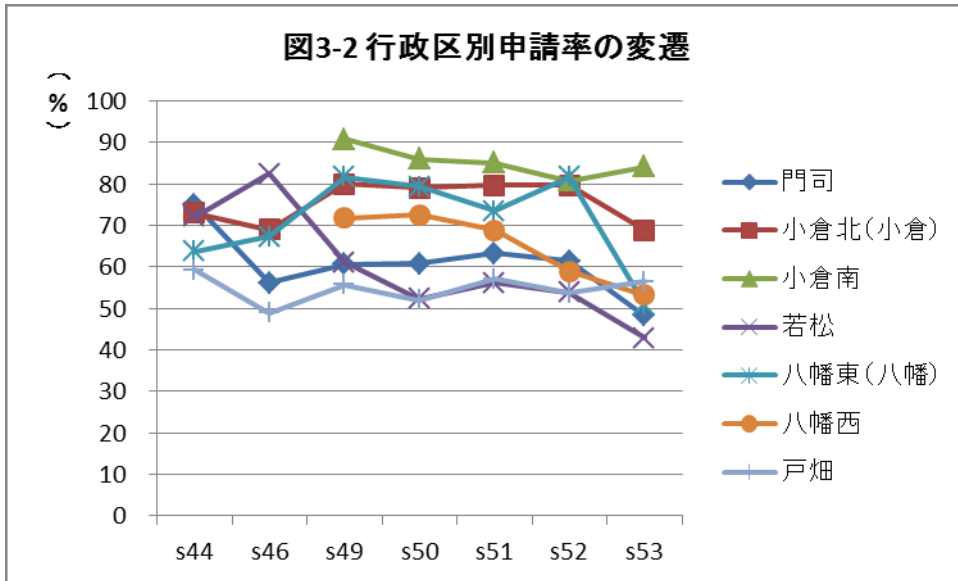
177 『軌跡』 p148。

178 昭和49年に小倉区は小倉北区と小倉南区に、八幡区は八幡東区と八幡西区に分離された。小倉北・小倉中福祉事務所は小倉北区に、八幡西・八幡南福祉事務所は八幡西区に位置する。

179 申請率は北九州市民生局社会部指導課「81 保護の動向」に掲載された面接件数と申請件数のデータから筆者が算出。

180 『軌跡』 p66。

181 「北九州市統計年鑑」各年版のデータを使用した。



● 第二次適正化（昭和 54 年～平成 17 年）

この時期には厚生省、市長、自治体幹部が再び濫給の防止を優先することで足並みを揃え、第二次適正化を長期間にわたって継続した。厚生省は昭和 56 年に 123 号通知を出し、緊急監査や補助金削減の脅しを用いながら自治体に適正化を迫った¹⁸²。厚生省は北九州市の第二次適正化を高く評価し、今井勇厚生大臣から仲山秀丸社会部長へ為書きを贈っている¹⁸³。また、「ある都市には、厚生省が北九州市はこんなことをやっているから勉強に行く

¹⁸² 武智(1996)。

¹⁸³ 『軌跡』 p110。為書きには「松無古今色」（古今松に色無し）と記されている。

ように」と言っていたという¹⁸⁴。

第二次適正化は谷市長とその後継者である末吉興一市長の下で進められた。昭和 54 年 2 月、谷市長は自民党と民社党の推薦を受けた保守系首長として再選されたが¹⁸⁵、昭和 58 年 2 月の選挙では新たに公明党の支持を加えて保革相乗り首長に変化した¹⁸⁶。末吉興一は谷の支持基盤に社会党を、平成に入ってからには新進党や民主党を引き込みながら保革相乗り首長として四期を務めた¹⁸⁷。ただし、五期目には「新人末吉」をキャッチフレーズに掲げ政党の推薦や支持を受けない無党派候補として出馬し¹⁸⁸、在任中で最低の得票率 56.6%で再選された¹⁸⁹。

谷市長と末吉市長はともに生活保護の適正化に強い関心を持っていた。谷市長は昭和 53 年から毎月保護動向の報告を受け、昭和 54 年には福祉事務所長との懇談会を開催した¹⁹⁰。暴力団員の不正受給の適正化にあたっては暴力追放推進会議の議長を務め、「僕の顔にドロを塗ってもいいよ、そのくらいの覚悟はしているから思いっきりやってくれ」¹⁹¹と担当者を激励したという。末吉市長は昭和 63 年に福祉事務所の保護係長や面接主査との懇談会を開催し現場職員の士気を高めるとともに、最新の保護率を常に手帳に記入し保護の動向に注意を払っていた¹⁹²。

自治体幹部は厚生省と市長の後押しを受けながら同和団体と暴力団員に関する生活保護の適正化に取り組んだ。昭和 56 年 6 月に発覚した土地転がし事件¹⁹³を契機として、自治体幹部は陳情ルールを確立するとともに同和団体との定期的な交渉を打ち切り同和行政の正常化を進めた¹⁹⁴。同和団体との間では検診命令をかけないといった幻の確認事項が多数交わされてきたが、昭和 57 年にそれらの破棄を福祉事務所に通知した¹⁹⁵。他方で、昭和 55

¹⁸⁴ 『軌跡』 p187-188。

¹⁸⁵ 「全国首長名簿」1979 年版。得票率は 69.3%である。

¹⁸⁶ 「全国首長名簿」1983 年版。得票率は在任中で最低の 52.7%を記録した。

¹⁸⁷ 「全国首長名簿」1987 年版、1991 年版、1995 年版、1999 年版。得票率は古い順に 57.8%、77.8%、80.0%、67.2%である。

¹⁸⁸ 「朝日新聞」朝刊 2003 年 1 月 11 日。

¹⁸⁹ 「全国首長名簿」2003 年版。

¹⁹⁰ 『軌跡』 p168。

¹⁹¹ 『軌跡』 p168-169。

¹⁹² 『軌跡』 p111。

¹⁹³ 同和団体の幹部が同和住宅建設予定地などを先行取得し不当な価格で転売したことが明るみに出た事件。『軌跡』 p116。

¹⁹⁴ 『軌跡』 p86。陳情ルールでは交渉に参加する人員と時間を制限し座り込みや罵声などを禁止した。

¹⁹⁵ 『軌跡』 p166。

年12月の和歌山県御坊市における暴力団員の不正受給報道を契機として、自治体幹部は厚生省の指示に基づき暴力団員の受給調査を実施した¹⁹⁶。こうした動きに拍車をかけたのが昭和56年2月に小倉北区で起きた暴力団抗争事件である。自治体幹部は警察と連携しながら不正受給の摘発を進め、悪質なケースに対しては保護費の返還だけでなく刑事告発も辞さなかった¹⁹⁷。昭和56年度と昭和57年度だけで36件の告発と被害届を出しており、告発を恐れて生活保護を辞退する者が続出したという。

こうした適正化を徹底するために、自治体幹部はケースワーカーに対する統制を強化した。昭和54年のケース見直しでは、一年以内の自立を見込める自立重点ケースをケースワーカー1人につき5件抽出するよう指示したが、すでに適正化が進んでいた門司、若松、八幡西福祉事務所の反発を受け、福祉事務所ごとの実態を踏まえて3~10件を選定することに落ち着いた¹⁹⁸。さらに、査察指導員とケースワーカーの個別協議を年1回から年2回に増加させた。昭和58年、厚生省の123号通知を政令指定都市の中で早期に実施し、包括同意書と資産申告書の徴取を開始した¹⁹⁹。そのほか、具体的なケース事例を検討する研究会を開催し、多様な指導マニュアルを作成し生活保護業務の標準化を進めた²⁰⁰。その例としては「精神障害者の処遇」、「家賃滞納者の取扱い」、「アルコール症患者の処遇」、「母子ケースの処遇」、「扶養義務者の取扱い」などを挙げられる。

インプットの面では、昭和54年に小倉三福祉事務所を中心にケースワーカー26名と査察指導員3名を増員するとともに、昭和57年には生活保護業務のうち面接相談のみを担当する面接員を配置した。面接員は「真に生活保護の必要な者とそうでない者を注意深く見極め、整理した」²⁰¹という。面接員には係長級の優秀な職員を配置し、「苦勞した人には異動時にはそれなりに考えて」²⁰²いた。面接員は昭和57年には福祉事務所ごとに1名ずつ計9名であったが、翌年20名に増員されて以降は19名~28名で推移している²⁰³。

アウトプットで注目すべきは、福祉事務所の開廃差による管理が導入されたことである

¹⁹⁶ 『軌跡』 p69。

¹⁹⁷ 『軌跡』 p71-72。

¹⁹⁸ 『軌跡』 p82。

¹⁹⁹ 大友(2000)。昭和57年の札幌市に続き、昭和58年には広島市、北九州市、福岡市が123号通知を実施した。

²⁰⁰ 『軌跡』 p91-109。

²⁰¹ 『軌跡』 p80。

²⁰² 『軌跡』 p175。

²⁰³ 「北九州市職員録」各年版で面接主査数を確認した。

204。開廃差とは生活保護の開始件数と廃止件数の差である。年度初めの民生局長ヒアリングにおいて福祉事務所長は開廃差の年間目標値を報告し、秋の中間ヒアリングを経て翌年のヒアリングで前年度の実績が評価された。民生局長が福祉事務所長に「羊が率いる虎の軍団より、虎が率いる羊の軍団の方が強い」²⁰⁵と述べたというエピソードが残っている。加えて、各福祉事務所では毎月の目標値を設定し、その結果を定例の福祉事務所長会で報告する必要があった。「開廃差がプラスになった福祉事務所は肩身の狭い思いをした」²⁰⁶という。

第二次適正化において、一部のケースワーカーは当初は自治体幹部に対する不信感を持っていたが、徐々に自治体幹部の意向を受け入れ濫給の防止に尽力するようになった。特に小倉三福祉事務所のケースワーカーは同和問題で本庁を信頼していなかったが²⁰⁷、本庁が同和団体の圧力に屈しない姿勢を見せることで信頼を回復したという²⁰⁸。北九州市の申請率は昭和54年56.8%から昭和61年30.4%まで急低下し、その後も緩やかに低下を続け平成17年には歴代最低12.8%を記録した。それに伴い保護率は昭和54年46.3%から昭和61年33%を経て平成17年12.8%まで低下した。

さらに、図3-4の通りケースワーカーの執行活動と世帯類型別被保護世帯数の関係を確認する。ケースワーカーの執行活動としては自立推進助長世帯の選定率、長期外来患者に対する就労指導割合、長期入院患者に対する退院指導割合を用いる²⁰⁹。自立推進助長世帯の選定率とは被保護世帯のうち自立助長推進世帯に選定された世帯の割合である。長期外来患者に対する就労指導割合とは、長期外来患者（一年以上継続的に受療している外来患者）のうち治療と稼働が両立できると判断された者の割合である。長期入院患者に対する退院指導割合とは、長期入院患者（入院一年以上の患者²¹⁰）のうち主治医と意見調整を行った結果、医療扶助による入院の必要がないと判断された者の割合である。

204 『軌跡』 p83-84。

205 『軌跡』 p180。

206 『軌跡』 p84。

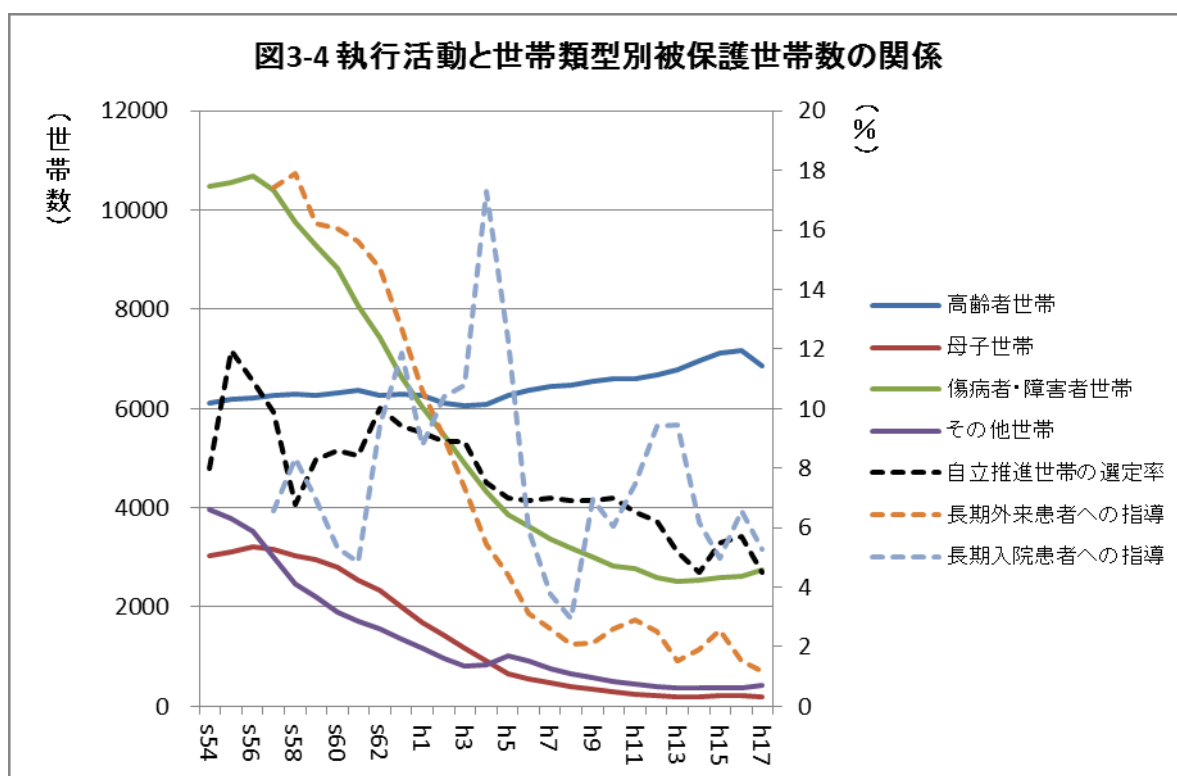
207 『軌跡』 p165。「よく小倉でケースワーカーと一緒に一杯飲みながら本音を聞かせてもらったものです。すると、やはり上層部を信用していない」。

208 『軌跡』 p179。「適正化が進んでくると局長のわたしにもいろんなところから圧力がかかってきた。が、何といわれても現場の福祉事務所が決めたことは、それを信じて、後からハシゴを外すような事は決してやってはならんと考えていました」。

209 「生活保護の現況と課題」各年版。

210 平成14年以降は「生活保護の現況と課題」における長期入院患者の定義が「入院180日以上患者」に変更された。

世帯類型別被保護世帯数²¹¹は高齢者世帯のみで漸増している一方で、母子世帯とその他世帯では平成5年頃まで、傷病者・障害者世帯では平成10年頃まで低下が続いている。母子世帯とその他世帯の減少の原因としては自立推進助長世帯への指導を挙げることができる。自立推進助長世帯の選定率が平成5年頃まで10%前後で推移しているからである。傷病者・障害者世帯を減少させたのは、長期外来患者に対する就労指導と長期入院患者に対する退院指導であると考えられる。長期外来患者に対する就労指導割合と長期入院患者に対する退院指導割合の数值が平成2年に逆転していることから、ケースワーカーはまず長期外来患者への就労指導を強化し、それが落ち着いてから長期入院患者への退院指導に取りかかったと推測できる。



3.4 仮説の検証

前節の歴史分析を踏まえて仮説を順に検証する。仮説①では厚生省の選好が指導課長の派遣、重点的な指導監査、123号通知などを通じてケースワーカーの執行活動に反映されていることを実証した。仮説②について首長の党派性は予測通りの影響を与えていない。すなわち、首長の選好は革新系、保革相乗り、保守系、無党派の間で明確に異なっておらず、

²¹¹ 「福祉行政業務報告」各年版。

革新系首長とそれ以外の首長の間のみで違いが見られた。漏給の防止を追求した革新系の吉田市長と、一時期を除いて濫給の防止を優先した谷市長および末吉市長の選好は対照的であった。同和団体の全盛期には保守系であるはずの谷市長が濫給を防止する程度を緩めているので、党派性以外の文脈的な要因を探索する必要がある。

仮説③では、谷市長が濫給の防止を緩めた時期に、市長の意向を尊重しながらも可能な限り濫給を防止しようとする自治体幹部の姿を確認できた。自治体幹部は小倉三福祉事務所で同和団体の要求に対応する一方で、それ以外の福祉事務所では適正化を継続しケースワーカーに濫給を防止させた。また、自治体幹部が自身の選好に基づき厚労省のルールと首長の命令をどのように解釈しているのかについては検証できていない。ただし、厚労省のルールの独自解釈はすでに収集済みの北九州市のマニュアルを用いて今後検討したい。北九州市のマニュアルを同時期に厚生省が発行した生活保護手帳などと比較しその特徴を把握する予定である。

仮説④は全面的に支持された。自治体幹部は民間組織と同様の管理手法を用いてケースワーカーを統制していた。インプットでは人員拡充、電算システムの導入、面接員の設置などでケースワーカーの業務負担を軽減し、執行では重点指導ケース取扱手順書をはじめとする多数のマニュアルで生活保護業務の標準化を進め、アウトプットでは指導課の新設や開廃差による管理で事後評価を行っていた。このように北九州市の組織管理は民間組織だけでなく他の自治体でも一般的なものであったが、個別的な対応が必要とされる生活保護政策で開廃差という単純な数値目標で事後評価した点が特殊である。加えて、自治体幹部がケースワーカーの選好に配慮することは、第二次適正化における自立重点ケース数の修正で確認できた。逆に、第一次適正化では自治体幹部がケースワーカーの意向に反した統制をかけたので現場職員の怠業が生じた。

仮説⑤では、ケースワーカーが漏給を防止すると保護率が上昇し、濫給を防止すると保護率が低下することを実証した。第二次適正化では世帯類型別被保護世帯数の減少にもケースワーカーの執行活動が影響を与えている可能性を指摘した。より厳密な実証分析は第4章と第5章の計量分析で行う。

3.5 小括

本章では北九州市における生活保護行政の歴史分析を行い、自治体幹部が生活保護政策を自律的に変容させており、その結果として政策アウトプットの生活保護受給者数が変化

するという因果メカニズムを実証した。次章以降の計量分析では、政策変容の結果としてケースワーカーの執行活動が政策アウトプットさらには政策アウトカムに影響を与えるという因果効果を厳密な形で検証する。

第4章 保護率の計量分析²¹²

本章では、なぜ生活保護受給者数が増えるのかをケースワーカーの執行活動によって説明し、生活保護政策が実施過程において変容した結果としてケースワーカーが政策アウトプットに影響を与えていることを示す（仮説⑤）。

本章の構成は以下の通りである。第一に、生活保護受給者数を説明する先行研究を整理し本章をそこに位置付ける。第二に、計量分析の従属変数である政策アウトプットのバリエーションを確認する。その指標としては、生活保護の多寡を示す保護率と保護世帯受給率に加えて、世帯類型別の受給状況も把握するために高齢者世帯、母子世帯、傷病者・障害者世帯、その他世帯の受給率を用いる。第三に、本稿の仮説から作業仮説を導出するとともに、生活保護受給者数に影響を与える他の要因として社会経済環境と日本型福祉国家システムを検討する。第四に、保護率などの計量分析によって作業仮説を実証し、最後に本章の議論をまとめる。

4.1 先行研究の整理

生活保護受給者数は自治体によって異なっており時系列的な変化も大きい。その指標としては保護率（人口 1000 人当たり生活保護受給者数）や保護世帯受給率（1000 世帯当たり被保護世帯数）が主に用いられている。詳細なデータは次節で検討するが、平成 25 年度の保護率は最大の大阪市 56.4%²¹³から最小の浜松市 9.4%までの開きがあり、大阪市では保護率が平成 1 年 18%から平成 25 年 56.4%まで変化している²¹⁴。とりわけ、近年のリーマンショック後に見られたように、不況時には生活保護受給者の急速な増加がメディアや世間の注目を集めることが多い。

主として、先行研究はなぜ生活保護受給者数が自治体によって異なるのか、また時系列的に変化するのかを社会経済環境によって説明してきた²¹⁵。すなわち、失業者、高齢単身世帯、母子世帯などの貧困層が拡大するほど生活保護受給者が増加する。実証的には失業率、高齢単身世帯の割合、離婚率などが保護率を上昇させることが確認されている。誰が生活保護を必要とするのかという需要側の要因に注目した研究と言える。

²¹² 本章は関(2012)を大幅に改稿したものである。

²¹³ ‰（パーミル）とは千分率である。例えば 56.4‰は人口 1000 人当たり 56.4 人が生活保護を受給していることを意味する。

²¹⁴ 平成 25 年度被保護者調査。

²¹⁵ 曾原(1977)、牛沢・鈴木(2004)、関根(2007)、石井(2008)。

近年の研究は需要側の要因に加えて、誰がどのように生活保護を給付するのかという供給側の要因も検討している。というのも、貧困層が拡大しても行政が受給資格を認定しない限り生活保護受給者数の増加にはつながらないからである。その要因としてはケースワーカーの業務負担を取り上げ、人員拡充で業務負担が軽減されるほどケースワーカーは資格審査や自立支援を通じて生活保護受給者数を減少させることを検証している²¹⁶。しかし、こうした研究には内生性の問題が残されている²¹⁷。すなわち、ケースワーカーの業務負担が軽減されたから生活保護受給者が減少したのか、それとも受給者が減少したから業務負担が軽減されたのかを判別できない。これに対し、本章は供給側の要因をケースワーカーの執行活動で直接的に把握し、面接相談や資格審査が生活保護受給者数を変化させることを検証する。

4.2 生活保護受給者数のバリエーション

計量分析の従属変数である生活保護受給者数のバリエーションを確認する。第2章と同様にパネルデータを用いて自治体間比較と時系列比較を行う。その指標としては生活保護の多寡を示す保護率と保護世帯受給率に加えて、世帯類型別の受給状況²¹⁸も把握するために高齢者世帯、母子世帯、傷病者・障害者世帯、その他世帯の受給率を用いる。

● 保護率と保護世帯受給率

繰り返しになるが、保護率²¹⁹とは人口1000人当たり生活保護受給者数で、保護世帯受給率²²⁰とは1000世帯当たり被保護世帯数である。いずれの指標も分子は月平均の被保護世帯数であるが、分母が人口か世帯数であるかで異なる。世帯単位の原則をとる生活保護政策では保護世帯受給率の方が妥当であると考えられるが、先行研究などで保護率が一般的に用いられてきたことから二つの指標を使用する。なお、計量分析では全ての政令指定都市のデータを用いるが、ここでは自治体間比較と時系列比較を容易にするために、グラフに掲載する都市を札幌、仙台、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡に限定する。

²¹⁶ 周・鈴木(2007)、Hayashi(2011)、林(2012)。

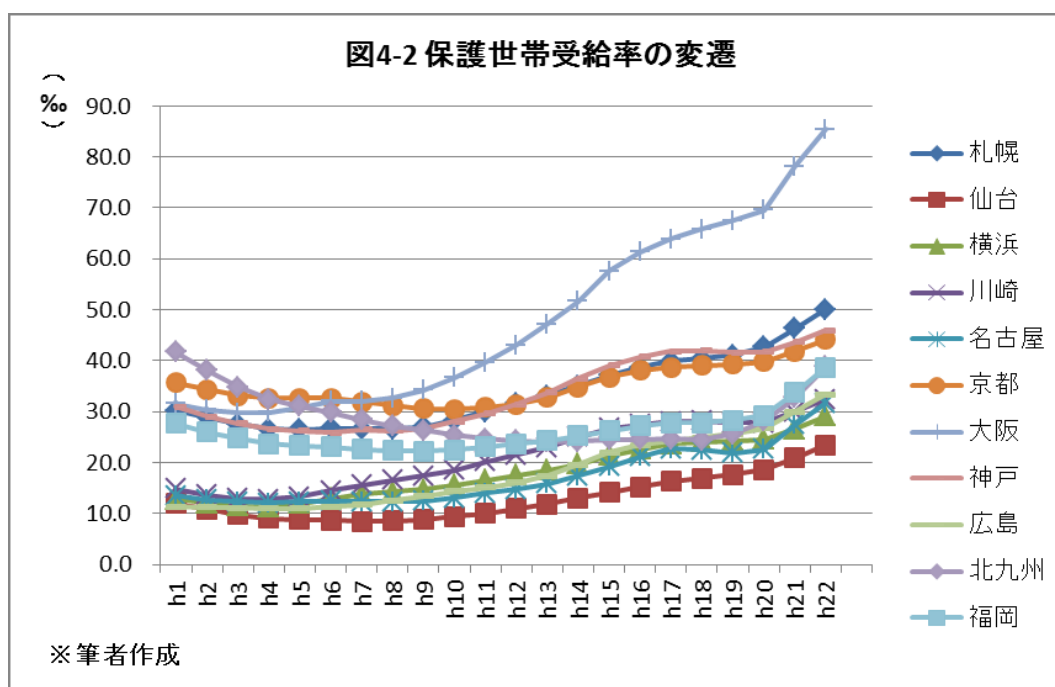
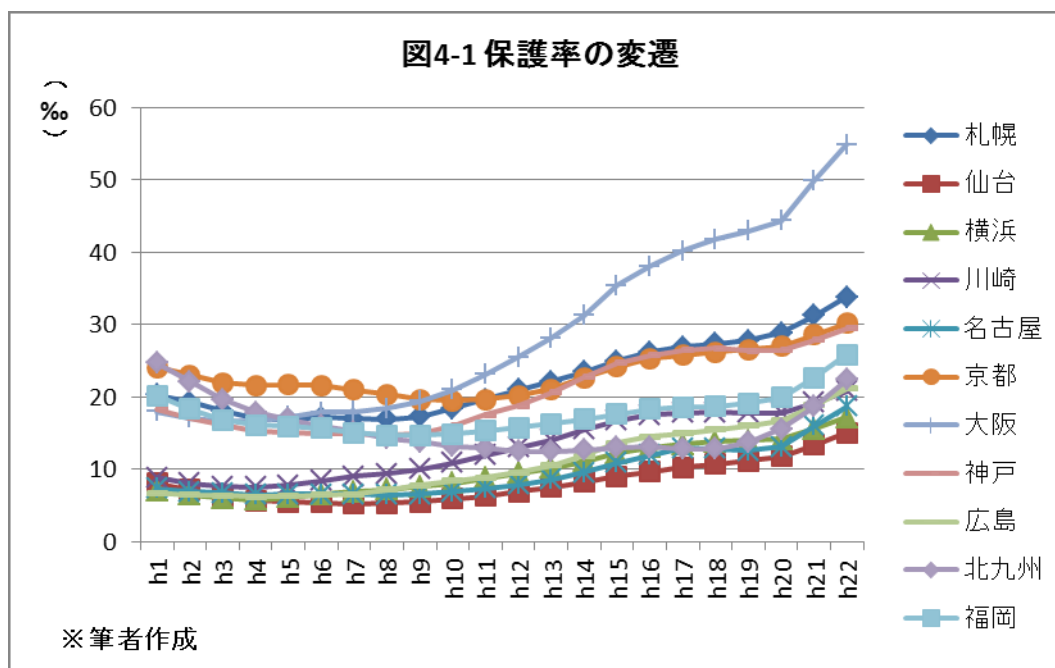
²¹⁷ 周・鈴木(2007)は自ら内生性の問題を指摘している。

²¹⁸ 世帯類型別の受給実態を検討した研究として関根(2009)。

²¹⁹ 「福祉行政業務報告」各年版のデータを使用。

²²⁰ 「福祉行政業務報告」各年版の月平均被保護世帯数と、「大都市比較統計年表」の世帯数を使用。

図 4-1 および図 4-2 の通り、保護率と保護世帯受給率は緩やかに上昇した後、平成 19 年のリーマンショック以降に急激に上昇している。大阪市は平成 10 年頃から急速に伸びており不況以外の要因も作用している可能性がある。北九州市は他市の緩やかな上昇局面において一貫して保護率と保護世帯受給率を低下させている。



- 世帯類型別の受給率

世帯類型別の受給率²²¹とは 1000 世帯当たり世帯類型別の被保護世帯数である。ここでは高齢者世帯、母子世帯、傷病者・障害者世帯、その他世帯の受給率を確認する。厚生労働省による世帯類型の定義は以下の通りである²²²。高齢者世帯とは「男女とも 65 歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯」である。母子世帯とは「死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない 65 歳未満の女子と 18 歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成されている世帯」である。傷病者・障害者世帯とは「世帯主が障害者加算を受けているか、身体障害、知的障害等の心身上の障害のため働けない者である」世帯、または「世帯主が入院しているか在宅患者加算を受けている世帯、又は世帯主が傷病のため働けない者である」世帯を合算したものである²²³。その他世帯とは「上記のいずれにも該当しない世帯」である。

図 4-3 の通り、高齢者世帯受給率は高齢化に伴って漸増傾向にあるが、大阪市の伸びは突出している。他の世帯類型と比べると受給率が高く、被保護世帯に占める割合の高さを確認できる。図 4-4 の通り、母子世帯受給率は多くの都市で平成 10 年頃まで低下した後に上昇へ転じている。札幌市と京都市が上位を維持しているが、伸び率では大阪市が突出している。対照的に、北九州市は他市の上昇局面において 0.5%まで低下し、その数値を平成 19 年まで維持している。図 4-5 の通り、傷病者・障害者世帯受給率も母子世帯と同様の傾向を示しており、大阪市の伸びと北九州市の独自性も類似している。仙台市が一貫して最下位である点が特徴的である。図 4-6 の通り、その他世帯受給率は平成 20 年以降の急上昇が際立っている。リーマンショックが 1 年のタイムラグを伴って生活保護に影響を与えたことが示唆される。

²²¹ 「福祉行政業務報告」各年版に掲載された世帯類型別の月平均被保護世帯数と、「大都市比較統計年表」の世帯数を使用。

²²² 以下の世帯類型の定義はいずれも厚労省のホームページに記載されたものである。
http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16_yougo.html (2015/8/7 最終アクセス)。

²²³ 福祉行政業務報告例では平成 11 年以降に傷病者世帯と障害者世帯を個別に計上するようになったが、それ以前との整合性を重視し傷病者・障害者世帯を用いる。

図4-3 高齢者世帯受給率の変遷

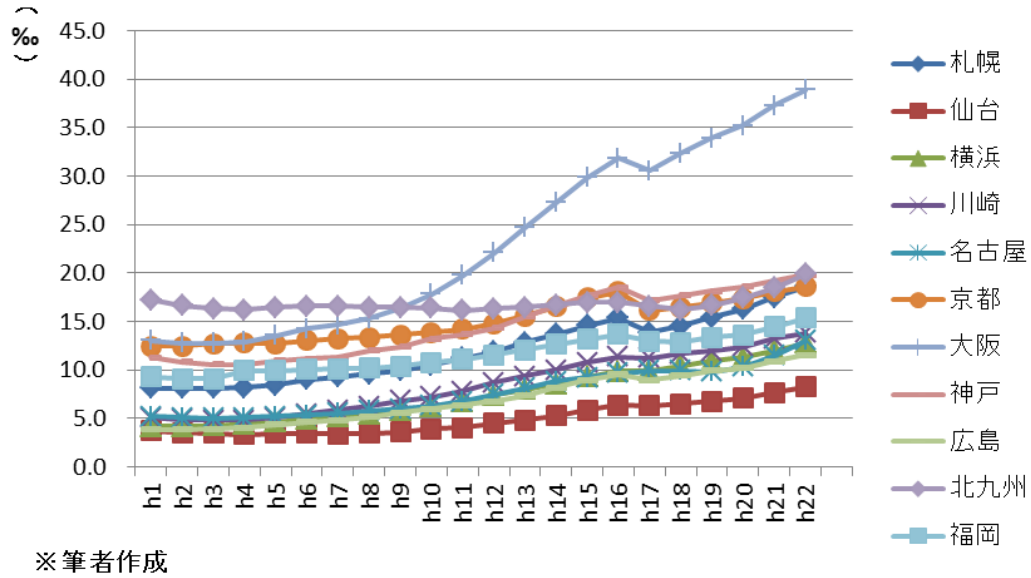
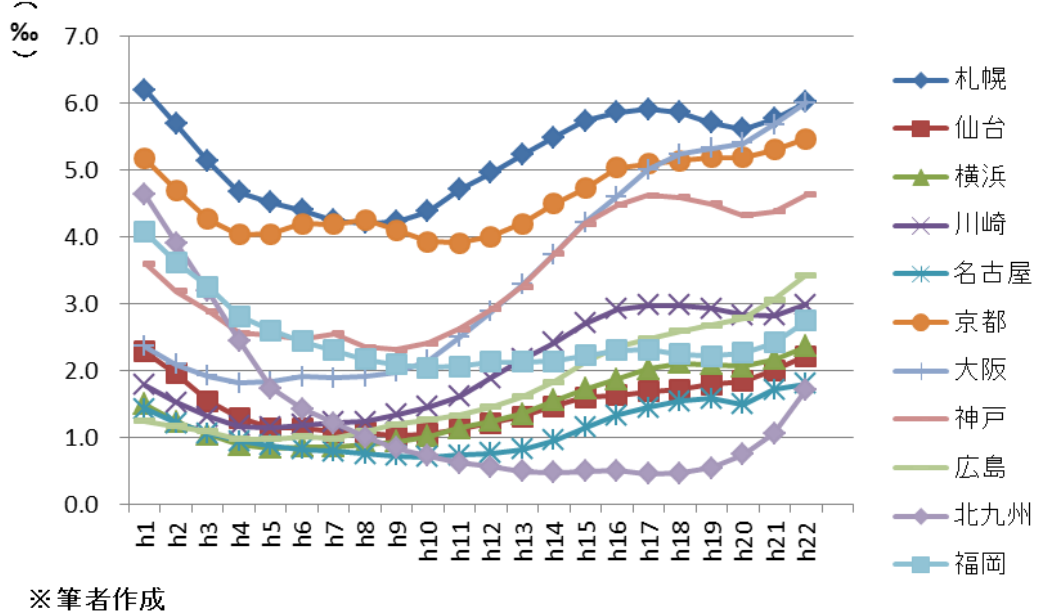
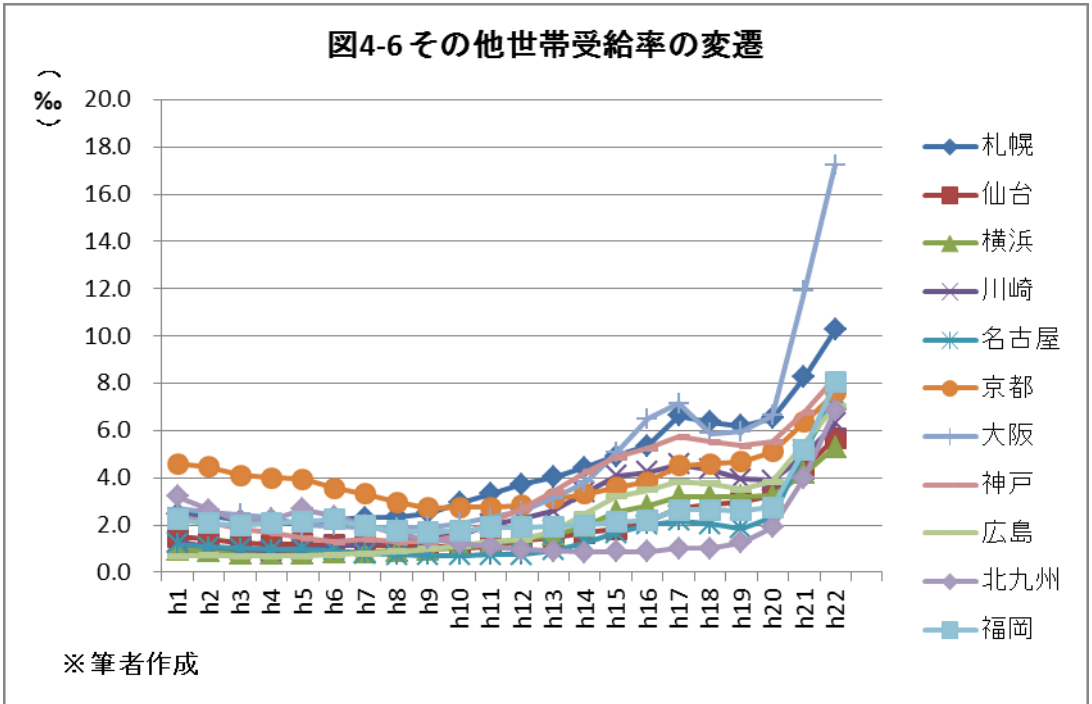
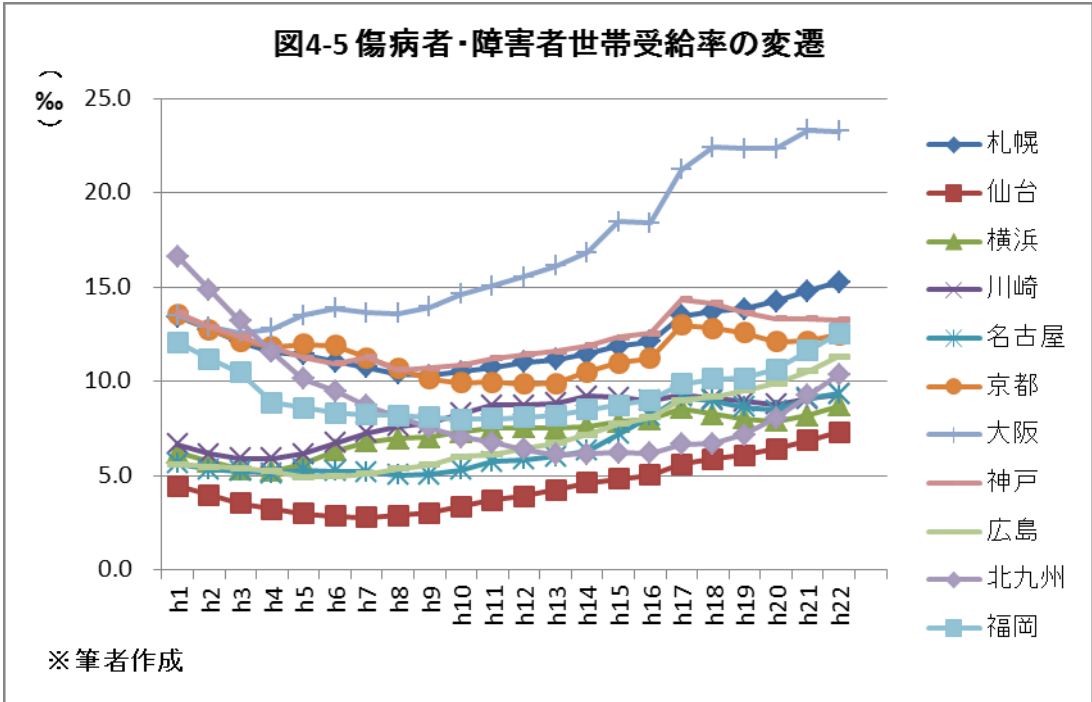


図4-4 母子世帯受給率の変遷





4.3 作業仮説の導出

仮説⑤に基づき、生活保護受給者数のバリエーションを説明するための作業仮説を導出する。加えて、ケースワーカーの執行活動以外の要因として社会経済環境と日本型福祉国

家を検討する。なお、本節の末尾に作業仮説と指標の一覧（表 4-1 と表 4-2）を記載する。

- 仮説⑤

ケースワーカーの執行活動が政策アウトプットに与える影響を検討すると、ケースワーカーが濫給の防止を優先するほど生活保護受給者は減少すると考えられる。第 2 章と同様に、執行活動として取り上げるのは面接相談と資格審査である。ケースワーカーが濫給と漏給のどちらを防止しているのかを観察できるからである。クライアントの申請を相談段階で防ぎ、申請者の受給資格を厳格に審査すれば、濫給の防止につながり生活保護受給者は減少する。逆に、クライアントの申請を積極的に認め、必要最小限の審査を迅速に行えば、漏給の防止につながり生活保護受給者は増加する。その指標としては申請率と調査件数を用いる。申請率が上昇し調査件数が減少するほど保護率は上昇するだろう。

ただし、合理的なケースワーカーは資格審査にとって有用な情報を発見しやすい関係先から調査するので、早期の調査ほど生活保護受給者を減少させると考えられる。言い換えれば、調査件数が増加するにつれて、ケースワーカーが有用な情報を得る確率は低下し生活保護受給者の減少幅も縮小していく。したがって、調査件数と生活保護受給者数の間には負の収穫逓減の関係が成立する。線形モデルで回帰分析するために、計量分析では調査件数の自然対数値を用いる。

- 社会経済環境

先行研究²²⁴が指摘する通り、社会経済環境の変動によって貧困層が拡大するほど生活保護受給者は増加することが予測される。社会経済環境としては雇用環境の悪化、貧困リスクの高い高齢単身世帯や母子世帯の増加が考えられる。第一に、雇用環境が悪化するほど失業者が増加し生活保護受給者は増加するだろう。第二に、単身者の国民年金月額が生活保護費を下回るので、高齢単身世帯が増加するほど生活保護受給者も増加するだろう。第三に、離婚を契機として母子世帯は貧困に陥るリスクが高いため、離婚が増加するほど生活保護受給者も増加するだろう。逆に、婚姻は世帯所得を上昇させることで生活保護受給者を減少させる可能性がある。

これらの要因は有効求人倍率、高齢単身世帯の割合、離婚率、婚姻率として操作化する²²⁵。

²²⁴ 例えば周・鈴木(2007)。

²²⁵ 「大都市比較統計年表」各年版のデータを使用。高齢単身世帯の算出にあたっては「大都市比較統計年表」に掲載されていないデータを各市の統計書及び国勢調査の結果で補完。

有効求人倍率と婚姻率が低下し高齢単身世帯の割合と離婚率が上昇するほど、保護率は上昇するだろう。先行研究では雇用環境の指標として失業率を用いることが多いが²²⁶、失業率の算出に必要な完全失業者数は5年ごとの国勢調査でしか入手できない。本章では5年ごとの失業率を線形補正するより、各年度の有効求人倍率の方が雇用環境の変化を適切に測定できると判断した。また、高齢単身世帯の割合は国勢調査のデータを使用し5年間隔の数値を線形補正した。高齢化率と同様に漸増する傾向があるので線形補正で問題ないと考えられる。

● 日本型福祉国家

日本型福祉国家において、経済的な困窮者は雇用、社会保険、生活保護という三層のセーフティネットで保護されている。戦後長らく日本では、就労者の夫が専業主婦の妻と子供を扶養する男性稼ぎ手モデルを基に、雇用に依存した福祉国家システムを形成してきた²²⁷。すなわち、勤務先において就労者は賃金を得るだけでなく健康保険や厚生年金保険にも加入し、世帯単位で貧困を予防している。第二のセーフティネットである社会保険が雇用と結び付いているので、失業は所得と社会保険の一部を同時に失うことを意味する。このように雇用が政府の社会保障を肩代わりする日本型福祉国家では、行政は不況時に公共事業や失業対策事業などで雇用を維持することを優先してきた²²⁸。

失業や退職で雇用のセーフティネットから抜けると、雇用保険と年金保険が所得を保障する。失業者は雇用保険を受給しながら再雇用を目指し、定年退職した高齢者は貯金と年金で生計を立てる。そして、第二のセーフティネットからもこぼれ落ちると、最後のセーフティネットである生活保護を受給することになる。したがって、雇用や社会保険が機能しているほど生活保護受給者は減少するだろう。

第一のセーフティネットの雇用は人口1人当たり投資的経費²²⁹で操作化する。投資的経費とは自治体のインフラ整備に投入される普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費の合計金額で²³⁰、行政が雇用を維持しようとする程度を示すと考えられる。よって、

²²⁶ 牛沢・鈴木(2004)、関根(2007)など。

²²⁷ 宮本(2008)。

²²⁸ 北山(2003)。

²²⁹ 「大都市比較統計年表」各年版のデータを使用。「大都市比較統計年表」に掲載されていないデータは各市の統計書で補完。

²³⁰ 投資的経費の定義については地方財政白書の「用語の説明」を参照。

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/24data/yougo.html (2015/8/7 最

投資的経費が増加するほど保護率は低下するだろう。なお、物価の変動を考慮し投資的経費は消費者物価指数で調整した。

第二のセーフティネットでは、雇用保険と年金保険が失業者や高齢者の所得を保障し、生活保護受給者が減少することが予測される。雇用保険と年金保険の指標は雇用保険受給率と国民年金受給率である²³¹。雇用保険受給率とは一般雇用保険の月平均実給付人員数を平均月間有効求職者数で除した数値で、雇用保険で所得保障される求職者の割合を示す。国民年金受給率とは人口1000人当たり国民年金受給権者数で、老齢年金、障害年金、遺族年金、老齢福祉年金を含む国民年金を受給する住民の多寡を示す。雇用保険受給率と国民年金受給率が上昇するほど保護率は低下するだろう。

表4-1 作業仮説の一覧

	指標	予測
仮説⑤	申請率	+
	調査件数	-
社会経済環境	有効求人倍率	-
	離婚率	+
	婚姻率	-
	高齢単身世帯割合	+
日本型福祉国家	投資的経費	-
	雇用保険受給率	-
	国民年金受給率	-

表4-2 指標の一覧

指標	
申請率	申請件数の相談件数に占める割合(%)
調査件数	延べ関係先調査件数/申請件数
有効求人倍率	平均月間有効求人数/平均月間有効求職者数
離婚率	人口1000人当たり離婚件数
婚姻率	人口1000人当たり婚姻件数
高齢単身世帯割合	高齢単身世帯数/一般世帯数
投資的経費	人口1人当たり投資的経費(1000円)・CPI調整済み
雇用保険受給率	一般雇用保険の月平均実給付人員数/平均月間有効求職者数
国民年金受給率	人口1000人当たり国民年金受給権者数

4.4 保護率のパネルデータ分析

上記の作業仮説を保護率などのパネルデータ分析によって実証する。従属変数の指標としては保護率、保護世帯受給率、高齢者世帯受給率、母子世帯受給率、傷病者・障害者世帯受給率、その他世帯受給率を用いる。調査件数のデータが平成4年以降しか存在しないので、分析期間は平成4年から平成22年である。この時期には、政令指定都市の保護率が

終アクセス)。

²³¹ 「大都市比較統計年表」各年版のデータを使用。

平成 6 年頃を境に長期的に上昇したので、生活保護政策の執行方針をめぐるアクター間の対立が先鋭化したと考えられる。

第 2 章と同様に、分析データは政令指定都市のパネルデータで、記述統計は表 4-3 の通りである。分析手法は都市の固定効果と従属変数のラグを投入したパネルデータ分析である。加えて、本章では全国的な景気動向などをコントロールするために年度ダミーを投入している。なお、誤差項の不均一分散の問題に対しては、政令指定都市ごとにクラスター化して算出したロバスト標準誤差で処置する。

パネルデータ分析の結果は表 4-4 の通りである。全ての分析に共通する特徴はモデルの説明力の高さと高齢単身世帯の影響力である。都市と年度の固定効果を投入しているので当然ではあるが、いずれの分析でも決定係数 (R^2) の個体内推定量 (within) は 0.95 を超えており、本章のモデルは従属変数の時系列的な変化の 95%程度を説明している。高齢単身世帯割合は高齢者世帯受給率以外で統計的に有意で、高齢単身世帯が増加するほど高齢者世帯以外では生活保護受給者が増加することを示している。高齢単身世帯が生活保護を受給すると高齢者世帯受給率の上昇に直結するはずなので、論理的な解釈が困難な結果である。

個別の分析結果を確認すると、保護率と保護世帯受給率の分析では仮説⑤が支持された。すなわち、調査件数(対数)が増加するほど保護率と保護世帯受給率は低下しており、厳格な資格審査が生活保護受給者を減少させることを示している。また、婚姻率が予測に反して保護率と保護世帯受給率を上昇させている。同様の結果はその他世帯受給率の分析でも得られており、婚姻率が結婚による世帯所得の改善以外の変数を捉えている可能性がある。高齢者世帯受給率の分析では、高齢者の所得に関係する高齢単身世帯や国民年金においてさえ有意な結果を得られなかった。母子世帯受給率の分析では、高齢単身世帯の影響に加えて投資的経費が予測通り生活保護受給者を減少させている。日本の母子世帯の就労率が高いことを踏まえれば妥当な結果と言える。しかし、有効求人倍率は予測に反して母子世帯受給率を上昇させている。傷病者・障害者世帯の分析では仮説⑤の調査件数が有意であった。資格審査は稼働層に当たる母子世帯とその他世帯で厳格になると考えていたが、稼働能力の判定が難しい傷病者・障害者世帯に影響があるようである²³²。

²³² 平成 25 年度被保護者調査(平成 24 年度以降は福祉行業務報告例の生活保護の部分が統合された)によると、世帯主が働いている世帯は被保護世帯全体では 13%であるのに対し、母子世帯とその他世帯ではそれぞれ 44%と 31%にも達しており、これらの世帯類型を稼働

調査件数（対数）の係数を直感で理解するのは難しいので、調査件数が分析期間中に最も変動した札幌市のデータを基に解釈する。札幌市は最小値の平成4年17.5件から最大値の平成13年58.3件まで変動しており、その自然対数値はそれぞれ2.9と4.1である。そのため、調査件数が保護世帯受給率に与える最大の効果は自然対数値の差1.2（ $4.1-2.9=1.2$ ）に係数-0.50を乗じた-0.6‰である。つまり、調査件数は最大でも保護世帯受給率を0.6‰しか低下させていないが、約90万世帯を抱える札幌市²³³では540世帯の被保護世帯が減少することを意味する。各市の保護世帯受給率の変化が大阪市を除けば緩やかであることを踏まえれば（図4-2）有意な効果であると判断できる。

表4-3 記述統計

	観察数	平均値	標準偏差	最小値	中央値	最大値
保護率	250	15.8	8.4	4.4	14.9	54.9
保護世帯受給率	250	25.9	12.6	8.0	24.5	85.4
高齢者世帯受給率	250	11.5	6.3	3.2	10.5	38.9
母子世帯受給率	250	2.4	1.5	0.5	1.9	6.0
傷病者・障害者世帯受給率	250	9.0	3.9	2.8	8.4	23.4
その他世帯受給率	250	2.9	2.2	0.5	2.2	17.2
申請率(%)	250	43.2	14.3	9.0	43.8	71.7
調査件数	250	19.9	14.1	0.8	17.7	63.8
調査件数(対数)	250	2.68	0.89	-0.22	2.87	4.16
有効求人倍率	250	0.71	0.34	0.31	0.61	2.31
離婚率	250	2.14	0.34	1.36	2.12	3.19
婚姻率	250	6.7	0.8	5.0	6.6	9.2
高齢単身世帯割合	250	0.071	0.024	0.027	0.069	0.135
投資的経費	250	102.2	56.9	35.0	87.5	477.5
雇用保険受給率	250	0.356	0.080	0.203	0.346	0.585
国民年金受給率	250	136.9	44.8	54.0	134.4	247.2

層と判断するのは妥当である。傷病者・障害者世帯では8%に過ぎない。

[http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?toGL08020103 &listID=000001132142&requestSender=search](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?toGL08020103&listID=000001132142&requestSender=search)（2015/8/8 最終アクセス）

²³³ 平成22年度の札幌市の世帯数は885848世帯である。

表4-4 保護率・保護世帯受給率・世帯類型別受給率のパネルデータ分析の結果

従属変数の指標	保護率 係数	保護世帯受給率 係数	高齢者世帯受給率 係数	母子世帯受給率 係数	傷病者・障害者世帯受給率 係数	その他世帯受給率 係数
	(ロバスト標準誤差)	(ロバスト標準誤差)	(ロバスト標準誤差)	(ロバスト標準誤差)	(ロバスト標準誤差)	(ロバスト標準誤差)
申請率	0.006 (0.008)	0.008 (0.010)	-0.004 (0.006)	0.001 (0.002)	0.001 (0.004)	0.005 (0.004)
調査件数(対数)	-0.29 (0.11)*	-0.50 (0.16)**	-0.10 (0.07)	-0.02 (0.02)	-0.36 (0.08)**	0.04 (0.11)
有効求人倍率	-0.33 (0.44)	-0.79 (0.66)	-0.04 (0.20)	0.15 (0.05)*	0.27 (0.20)	-0.75 (0.55)
離婚率	0.05 (0.97)	-0.02 (1.45)	0.28 (0.46)	0.05 (0.15)	-0.26 (0.43)	0.55 (0.64)
婚姻率	0.47 (0.19)*	0.77 (0.24)**	-0.21 (0.18)	-0.02 (0.04)	0.20 (0.12)	0.81 (0.31)*
高齢単身世帯割合	54.27 (16.03)**	89.68 (22.67)**	12.51 (12.07)	6.36 (2.83)*	23.28 (8.38)*	48.74 (25.05)+
投資的経費	-0.000006 (0.002)	0.001 (0.003)	-0.000 (0.001)	-0.0007 (0.0002)**	-0.002 (0.001)	0.002 (0.002)
雇用保険受給率	1.08 (1.76)	1.02 (2.27)	-0.92 (0.99)	0.51 (0.44)	3.06 (1.59)+	1.11 (1.16)
国民年金受給率	-0.003 (0.003)	-0.004 (0.005)	-0.000 (0.002)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.002)	-0.005 (0.003)
従属変数のラゲ	1.01 (0.02)**	1.01 (0.02)**	0.99 (0.01)**	0.89 (0.02)**	0.88 (0.02)**	1.11 (0.06)**
切片	-4.81 (2.60)+	-7.82 (4.00)+	1.40 (2.17)	-0.08 (0.36)	-0.77 (1.65)	-8.76 (4.76)+
観察数	250	250	250	250	250	250
R ² (within)	0.99	0.99	0.99	0.98	0.97	0.97
R ² (between)	0.99	0.99	1.00	0.99	0.99	0.68
R ² (overall)	0.99	0.99	0.99	0.99	0.98	0.86

※両側検定。**p<0.01 *p<0.05 +p<0.10。年度タミーの結果は省略。

4.5 小括

本章では、ケースワーカーの執行活動が生活保護受給者数に影響を与えることを実証し、政策変容の結果として政策アウトプットが変化することを明らかにした。主に先行研究は保護率を社会経済環境といった需要側の要因によって説明してきたが、本章は供給側の要因としてケースワーカーの執行活動を提示し、厳格な資格審査が生活保護受給者を減少させることを実証した。とはいえ、世帯類型別受給率のパネルデータ分析では十分な結果を得られていない。各世帯類型の特徴に合わせて独立変数を再検討する必要がある。加えて、予測に反する結果を得た婚姻率や有効求人倍率についても指標の妥当性を含めて検討し直したい。

第5章 自殺率の計量分析

本章では、なぜ自殺者数が増加するのかをケースワーカーの執行活動と生活保護政策のアウトプットによって説明し、生活保護政策が実施過程において変容した結果としてケースワーカーが直接的・間接的に政策アウトカムに影響を与えていることを示す（仮説⑥）。

本章の構成は以下の通りである。第一に、自殺の原因を実証的に示す先行研究を整理し、そこに本章を位置付ける。第二に、計量分析の従属変数である自殺者数のバリエーションを複数の指標で確認する。第三に、本稿の仮説から作業仮説を導出するとともに、前章と同様に自殺者数に影響を与える他の要因として社会経済環境と日本型福祉国家を検討する。第四に、自殺率などの計量分析によって作業仮説を実証し、最後に本章の議論をまとめる。

5.1 先行研究の整理

日本の年間自殺者数は、警察庁の自殺統計では1998年から14年連続で3万人を超え、2013年でも2万7283人で高止まりしており、日本は国際的に見ても自殺の多い国の一つである²³⁴。さらに、自殺は20代と30代の死因第一位を占めている。こうした状況の下で、政府は2006年に自殺対策基本法を制定し、自殺を社会問題として認識するに至った。2014年の過労死等防止対策推進法では過労自殺の予防にも取り組み始めている²³⁵。

また、政府の自殺問題に対する政策介入は、経済学的にも次の二点で正当化されている²³⁶。ひとつは、自殺の膨大な社会的費用である。その費用は、自殺者にかかる医療費と、自殺者が生きていれば得たであろう逸失生涯所得額で計算される。もうひとつは、自殺に伴う負の外部性である。自死遺族の後追い自殺、著名人の自殺の影響で一般人の自殺が増加するウェルテル効果、飛び込み自殺によって発生する運休コストなどが考えられる。

従来、自殺は精神疾患といった個人の健康問題で生じると考えられてきたが²³⁷、近年の研究はその社会経済的な背景に注目し、貧困と孤立が自殺を増加させると主張している²³⁸。すなわち、失業や離婚を契機として経済的に困窮し社会的にも孤立した者が自殺する傾向がある²³⁹。他方、政府や自治体は経済政策と福祉政策を通じて住民の経済状態を改善し自

²³⁴ 内閣府(2014)。

²³⁵ 川人(2014)。

²³⁶ 澤田他(2013a)。

²³⁷ 例えば河西(2009)。

²³⁸ 柴田(2014)。

²³⁹ 金子他(2004)、Chen et al. (2009)、澤田他(2010)。

自殺者を抑制できる²⁴⁰。有効な政策としては、行政投資、失業対策事業、生活保護政策が挙げられている。失業対策事業といった積極的労働市場政策が自殺を予防する効果は国際的にも確認されている²⁴¹。生活保護政策では、生活保護受給者数が増加するほど自殺者数が減少することが実証されている。

しかし、生活保護政策は最低生活の保障で自殺を防ぐだけでなく、ケースワーカーが生活保護を求める困窮者を追い返すことで自殺を増加させる可能性もある。一般に水際作戦と呼ばれる問題である²⁴²。本章はこうした生活保護政策の負の側面も検討し、ケースワーカーの執行活動が自殺者数に影響を与えることを明らかにする。

5.2 自殺者数のバリエーション

計量分析の従属変数である自殺者数のバリエーションを確認する。前章と同様にパネルデータを用いて自治体間比較と時系列比較を行う。その指標としては自殺の多寡を示す自殺率に加えて、年齢別・性別の自殺者数を把握するために65歳未満自殺率、65歳以上自殺率、65歳未満男性自殺率、65歳以上男性自殺率、65歳未満女性自殺率、65歳以上女性自殺率を用いる。いずれの指標も人口動態統計のデータを基に算出した人口10万人当たり年間自殺者数である。先行研究では都道府県単位で集計した自殺率が用いられているが、本章では政令指定都市の自殺率を使用する。というのも、都市部で生活保護政策を実施するのは都道府県ではなく市だからである。本章は生活保護政策の執行に関心を持つので（仮説⑤）、都道府県ではなく政令指定都市単位のデータを用いるのが妥当である。なお、計量分析では全ての政令指定都市のデータを用いるが、ここでは自治体間比較と時系列比較を容易にするために、グラフに掲載する都市を札幌、仙台、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡に限定する。

全体の自殺率²⁴³、年齢別自殺率²⁴⁴、男性と女性の年齢別自殺率²⁴⁵は図 5-1 から図 5-7 の

²⁴⁰ 松林・上田(2013)、澤田他(2013b)。

²⁴¹ 柴田(2014)。

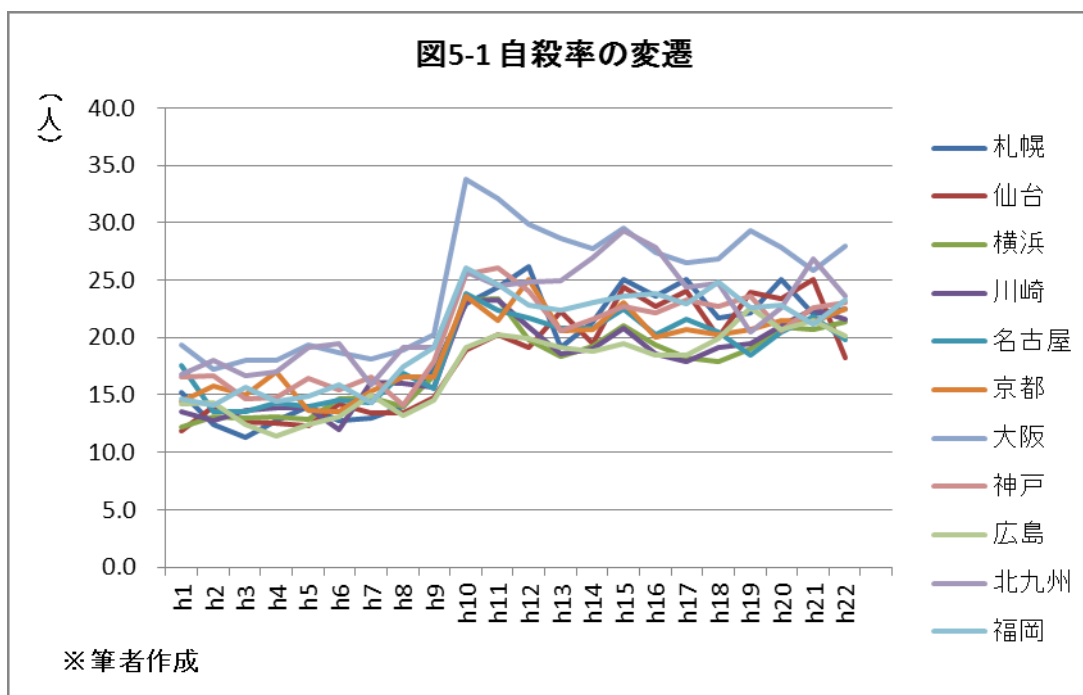
²⁴² 例えば今野(2013)。

²⁴³ 「大都市比較統計年表」各年版のデータを使用。

²⁴⁴ 「人口動態統計」の65歳未満自殺者数と65歳以上自殺者数、「大都市比較統計年表」の65歳未満人口と65歳以上人口を使用。人口の算出にあたっては「大都市比較統計年表」に掲載されていないデータを各市の統計書で補完。

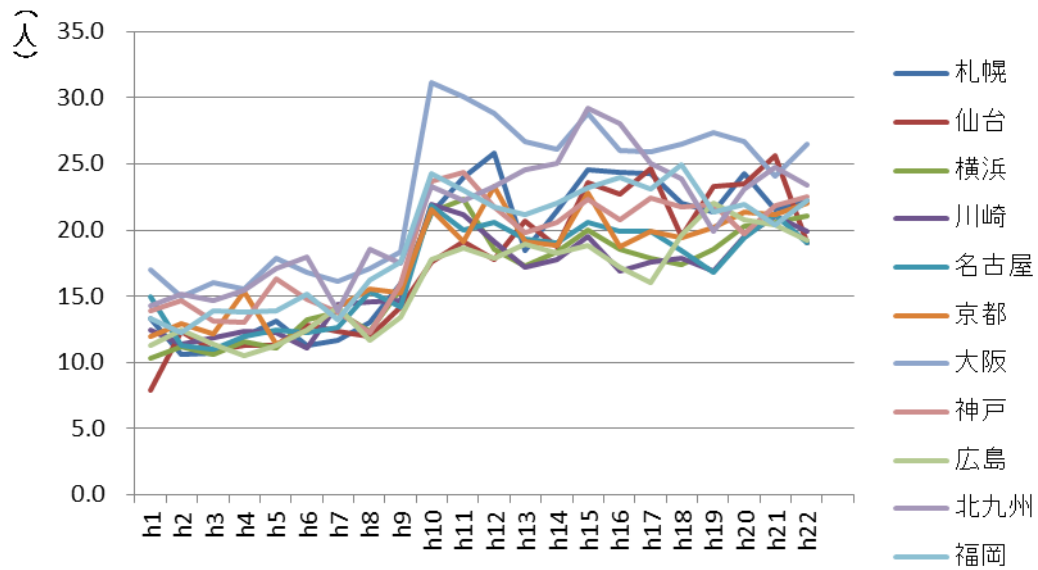
²⁴⁵ 「人口動態統計」の男性65歳未満自殺者数、男性65歳以上自殺者数、女性65歳未満自殺者数、女性65歳以上自殺者数と、「大都市比較統計年表」の男性65歳未満人口、男性65歳以上人口、女性65歳未満人口、女性65歳以上人口を使用。人口の算出にあたっては

通りであり次の四点を指摘できる。第一に、いずれの自殺率でも時系列的な変化が大きく十分なバリエーションが存在する。全体の自殺率は緩やかな漸増傾向を示しているが、年齢別・性別の自殺率に分解するとそのバリエーションが拡大する。第二に、男女問わず自殺率は65歳未満より65歳以上で高い。人口動態統計のデータを確認すると100歳以上の自殺者も存在している。第三に、男性の自殺率は女性の自殺率より高く、特に65歳未満でその差が大きい。男女ともに65歳未満では自殺率が漸増傾向にあるのに対し、65歳以上では男女で異なる動きを見せている。男性は若干の漸増傾向であるが、女性は漸減傾向にある。第四に、女性の自殺率以外では平成10年度に多くの都市の自殺率が急上昇している。特に大阪市の伸びは突出しており、平成10年度に大阪市で大幅に変動した要因が影響を与えている可能性がある。その候補の一つが大阪市で平成9年60.9%から平成10年31.1%に急落した申請率である（図2-1）。



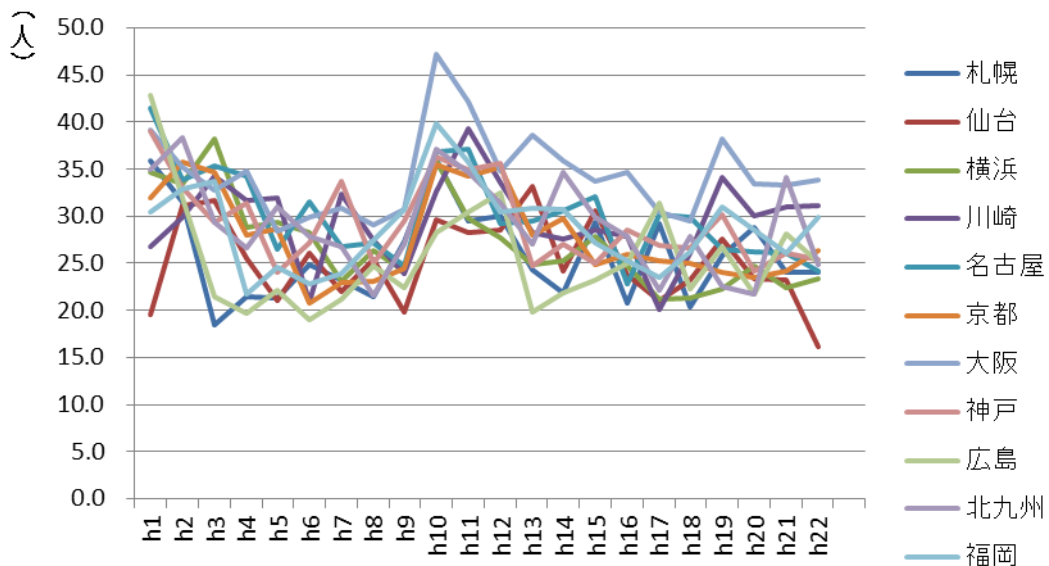
「大都市比較統計年表」に掲載されていないデータを各市の統計書で補完。

図5-2 65歳未満自殺率の変遷



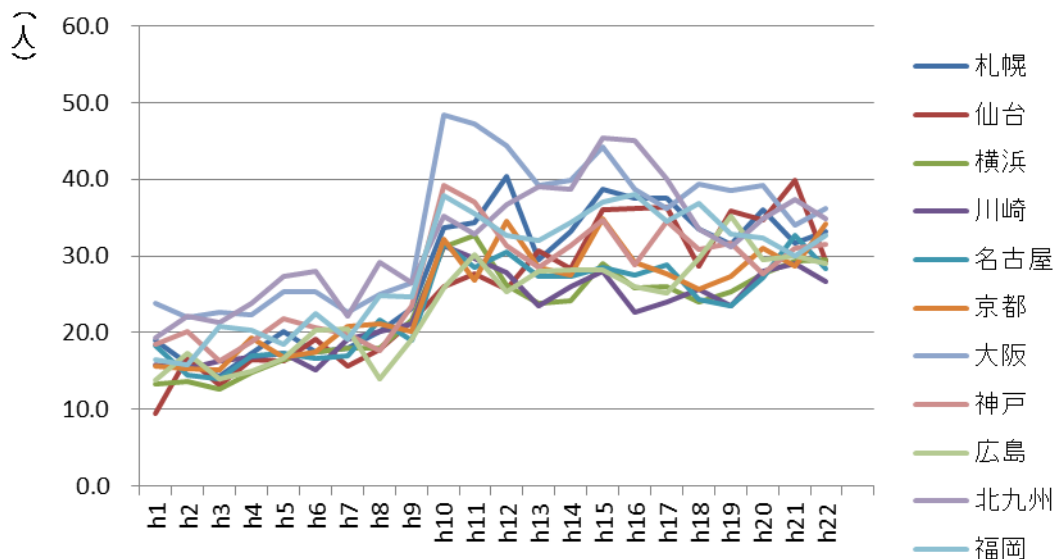
※筆者作成

図5-3 65歳以上自殺率の変遷



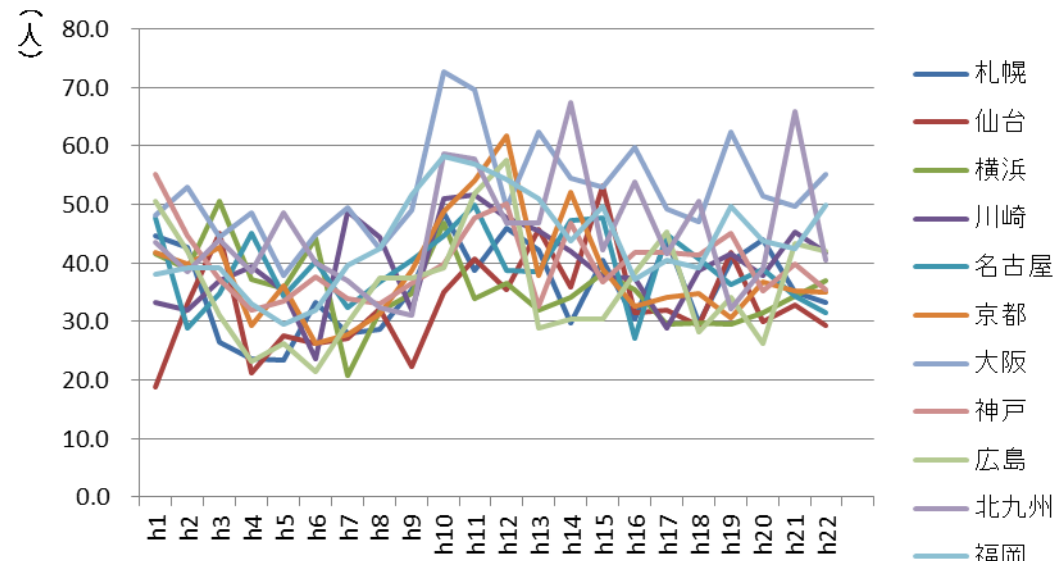
※筆者作成

図5-4 男性65歳未満自殺率の変遷

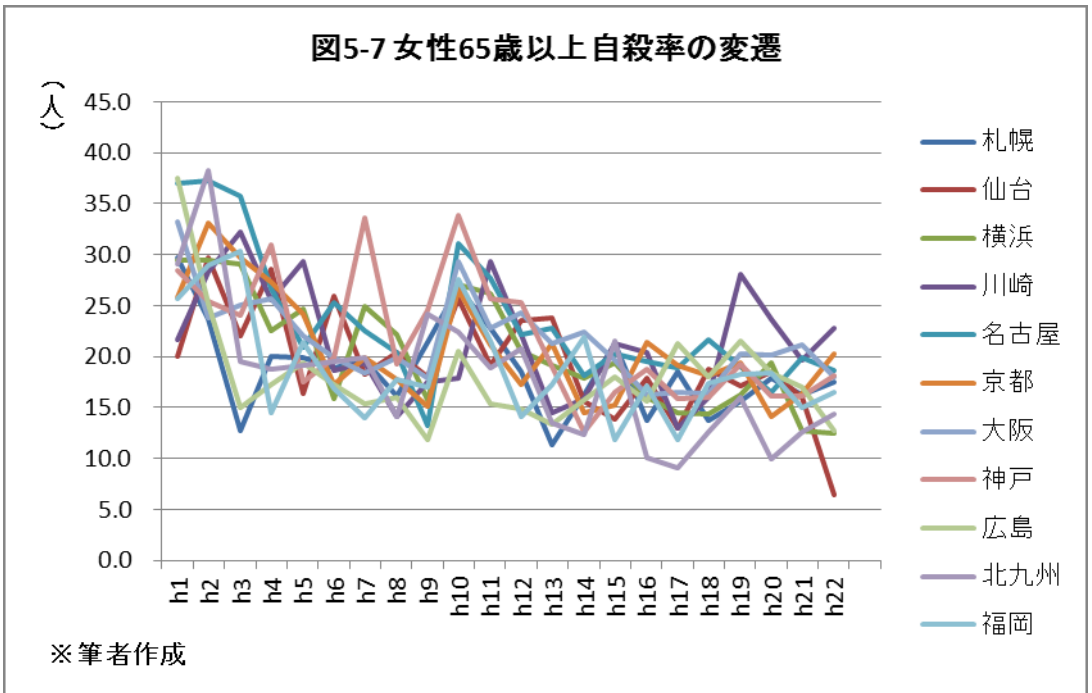
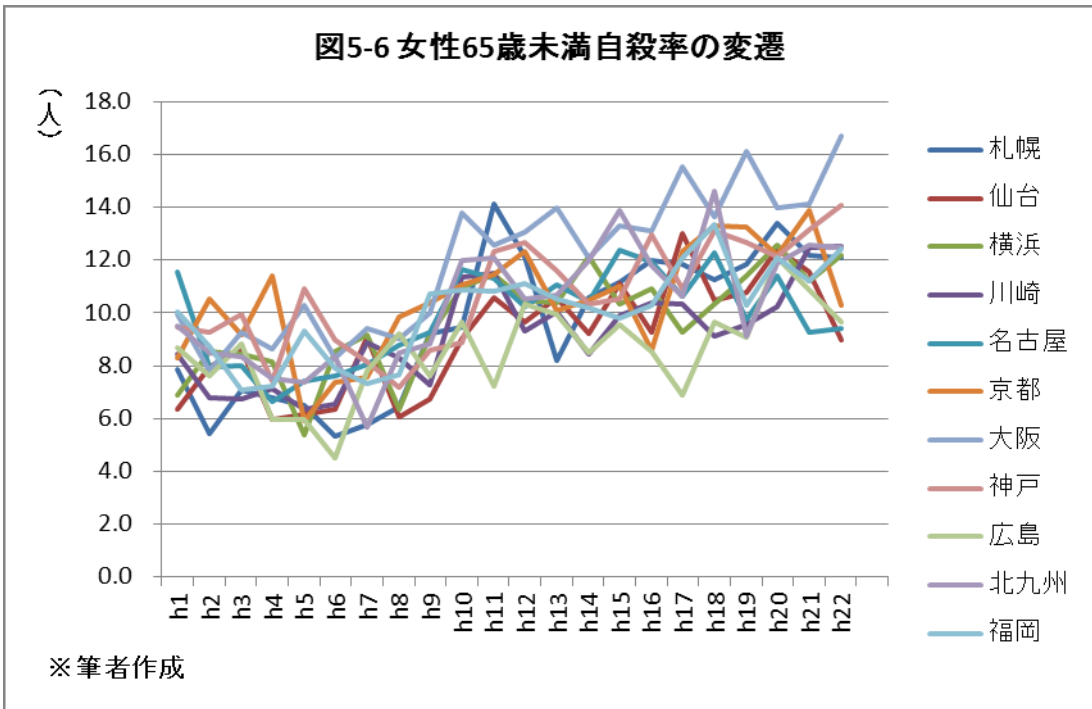


※筆者作成

図5-5 男性65歳以上自殺率の変遷



※筆者作成



5.3 作業仮説の導出

仮説⑥に基づき、自殺者数のバリエーションを説明するための作業仮説を導出する。加えて、ケースワーカーの執行活動以外の要因として社会経済環境と日本型福祉国家を検討する。なお、本節の末尾に作業仮説の一覧（表 5-1）を記載する。

● 仮説⑥

ケースワーカーの執行活動が直接的に自殺者数に与える影響としては、困窮者を相談のみで追い返す水際作戦²⁴⁶が考えられる。例えば、65歳未満やホームレスは生活保護を受給できない、離婚した配偶者や疎遠な親戚にまず相談する必要がある、大都市での受給を勧めて片道切符を交付するといったルールに反した運用でクライアントは追い返されることがある。生活保護の相談に訪れるクライアントは程度の差はあれ経済的に困窮しているので、相談段階で一定の自殺リスクを抱えている。にもかかわらず、生活保護の申請さえ認められなければ、クライアントは経済問題の解決を諦めてさらに高い自殺リスクに直面する可能性がある。水際作戦の程度は申請率で操作化し、申請率が低下するほど自殺率が上昇すると予測する。

また、ケースワーカーは政策アウトプットを通じて間接的に政策アウトカム²⁴⁷の自殺者数に影響を与える。先行研究が指摘する通り²⁴⁷、生活保護政策は困窮者の最低生活を保障することで自殺を予防するので、政策アウトプットの生活保護受給者数が増加するほど自殺者数は減少すると予測できる。生活保護受給者数がケースワーカーの執行活動によって変化するという前章の実証分析を踏まえると、この仮説は執行活動の間接的な影響を示している。政策アウトプットの指標としては保護率を用いる。

● 社会経済環境

先行研究が指摘する通り、社会経済環境の変動によって貧困や孤立を抱える者が増加するほど自殺者数が増加することが予測される。社会経済環境としては貧困の主たる原因である雇用環境の悪化²⁴⁸、孤立につながる離婚と単身世帯の増加²⁴⁹が考えられる。第一に、雇用環境が悪化するほど失業者が増加し自殺者は増加するだろう。第二に、離婚を契機として孤立する可能性があるため、離婚が増加するほど自殺者は増加するだろう。逆に、結婚によって世帯構成員が増加すれば孤立状態は緩和されるので、婚姻が増加するほど自殺者は減少するだろう²⁵⁰。

なお、貧困と孤立は別々に生じるのではなく重複する可能性が高い。失業者が離婚した

²⁴⁶ 例えば今野(2013)。

²⁴⁷ 松林・上田(2013)、澤田他(2013b)。

²⁴⁸ 金子他(2004)、Chen et al. (2009)、澤田他(2010)。

²⁴⁹ 松林・上田(2013)、澤田他(2013b)。

²⁵⁰ 柴田(2014)。

り、離婚した母子世帯が経済的に困窮したりすれば、貧困と孤立を同時に経験することになる。こうした経験は高齢単身世帯で多いと考えられる。勤務先の間関係や同居者とのつながりを持たず、年金収入に依存している可能性が高いからである。したがって、高齢単身世帯が増加するほど自殺者は増加するだろう。これらの要因は有効求人倍率、高齢単身世帯の割合、離婚率、婚姻率として操作化する。有効求人倍率と婚姻率が低下し高齢単身世帯の割合と離婚率が上昇するほど、自殺率は上昇するだろう。

● 日本型福祉国家

前章と同様に、困窮者の経済状況を改善する仕組みとして日本型福祉国家²⁵¹のセーフティネットを検討する。セーフティネットは雇用、社会保険、生活保護で構成されている。第一に、雇用は就労者に賃金と社会保険を提供し世帯単位で貧困を防いでいる。加えて、企業は社宅、社員旅行、企業内運動会などに見られるように、孤立を防ぐ共同体としても機能していた。そのため、行政は不況時には公共事業や失業対策事業によって雇用を維持しようとしてきた²⁵²。第二に、社会保険は雇用保険と年金保険で失業者と高齢者の所得を保障している。第三に、仮説⑥で検討した通り、最後のセーフティネットとして生活保護が経済的な困窮者の最低生活を保障している。

これらの指標は投資的経費、雇用保険受給率、国民年金受給率である。いずれの指標も本章までに紹介した通りである。なお、先行研究では雇用保険の指標として被保険者の受給率を用いているが²⁵³、本章では求職者の受給率を採用する。分母に雇用保険の被保険者数ではなく求職者数を用いている。なぜなら、実際に雇用保険を受給するのは被保険者全体ではなく求職者だからである。投資的経費、雇用保険受給率、国民年金受給率が上昇するほど自殺率は低下するだろう。

²⁵¹ 宮本(2008)。

²⁵² 北山(2003)。

²⁵³ 例えば澤田他(2013b)。

表5-1 作業仮説の一覧

	指標	予測
仮説⑥	申請率	-
	保護率	-
社会経済環境	有効求人倍率	-
	離婚率	+
	婚姻率	-
	高齢単身世帯割合	+
日本型福祉国家	投資的経費	-
	雇用保険受給率	-
	国民年金受給率	-

5.4 自殺率のパネルデータ分析

上記の作業仮説を自殺率のパネルデータ分析によって実証する。従属変数の指標としては、自殺の全体的な傾向と年齢別・性別の自殺の特徴を把握するために、自殺率、65歳未満自殺率、65歳以上自殺率、男性65歳未満自殺率、男性65歳以上自殺率、女性65歳未満自殺率、女性65歳以上自殺率を用いる。分析期間は平成1年から平成22年である。この時期には、本章が関心を持つ申請率が大幅に変動している（図2-1）、申請率が自殺率に与える効果を検証する上で妥当な分析期間と言える。

前章と同様に、分析データは政令指定都市のパネルデータで、記述統計は表5-2の通りである。分析手法は自治体の固定効果と従属変数のラグを投入したパネルデータ分析である。岡(2013)では、地勢や気候といった地理的条件が自殺に与える効果が実証されており、こうした地理的条件を考慮するために自治体の固定効果を投入する必要がある。加えて、本章では全国的な景気動向などをコントロールするために年度ダミーを投入している。なお、誤差項の不均一分散の問題に対しては、政令指定都市ごとにクラスター化して算出したロバスト標準誤差で処置する。

自殺率と年齢別自殺率のパネルデータ分析の結果は表5-3の通りである。決定係数 (R^2) の個体内推定量 (within) は自殺率と65歳未満自殺率では0.87であるのに対し、65歳以上自殺率では0.54である。本章のモデルは自殺の全体的な傾向と65歳未満の自殺の9割程度を説明できるが、65歳以上の自殺に対する説明力は約5割にとどまる。自殺率と65歳未満自殺率の分析では、多くの独立変数が予測通りの符号で有意である。保護率が上昇するほど自殺率は低下しているため仮説⑥が支持された。同様に、有効求人倍率と国民年金受給率も上昇するほど自殺率を低下させている。逆に、離婚率と高齢単身世帯割合は自殺率を上昇させている。雇用保険受給率は予測に反して自殺率を押し上げている。65歳未

満自殺率の分析に特徴的なのは婚姻率と投資的経費が自殺率を低下させていることである。稼働層に当たる65歳未満は不況時に公共事業や失業対策事業などで雇用を維持されるので、投資的経費の効果が見られるのは妥当である。65歳以上自殺率の分析では、国民年金受給率を除き予測に合った結果を得られておらず、決定係数も考慮すると本章のモデルは65歳以上の自殺を十分に説明できていない。

男性と女性の年齢別自殺率のパネルデータ分析の結果は表5-4の通りである。前述した分析と同様に、決定係数の個体内推定量は男女ともに65歳未満自殺率の方が65歳以上自殺率より高い。まず注目すべきなのは女性65歳未満自殺率の分析においてケースワーカーの執行活動が直接的に政策アウトカムに影響を与えていることである（仮説⑥）。申請率が低下するほど自殺率が上昇しており、65歳未満の女性が生活保護の相談段階で追い返されて自殺している可能性がある。また、保護率は65歳未満女性自殺率の分析以外で自殺率を低下させており、生活保護政策のアウトプットがアウトカムに影響を与えるという点で仮説⑥が支持された。男性65歳未満自殺率の分析では離婚率と婚姻率が有意であるのに対し、女性65歳未満ではそうした効果を確認できない。すなわち、男性の自殺リスクは離婚で高まり結婚で低下するが、女性の自殺リスクは離婚や結婚に影響されない。この結果だけでは判断できないが、男性は女性と比べて孤立に弱いのかもかもしれない。雇用保険受給率は男性と女性の年齢別自殺率の分析でも予測に反した符号で有意であった。すなわち、雇用保険を受給する求職者は自殺する傾向がある。これは直観に反するが、日本に雇用保険以外の失業扶助制度が存在しないことを踏まえれば²⁵⁴、求職者は雇用保険で所得保障されていても近い将来に貧困に陥ることを予想し、高い自殺リスクにさらされている可能性がある。あるいは、本章は雇用環境を操作化した有効求人倍率を投入しているが、雇用保険受給率が失業率を代替している可能性も考えられる。今後は労働力調査の地域別失業率を投入することを試みたい²⁵⁵。

²⁵⁴ 五石(2011)第1章。

²⁵⁵ 5年間隔の失業率を区間補正して投入した澤田他(2013b)では、この方法で分析結果の頑健性を確認している。p154。

表5-2 記述統計

	観察数	平均値	標準偏差	最小値	中央値	最大値
自殺率	282	19.6	4.4	11.3	19.7	33.7
65歳未満自殺率	282	18.4	4.6	10.3	18.8	31.2
65歳以上自殺率	282	28.0	5.3	16.2	27.8	47.2
男性65歳未満自殺率	282	26.8	7.6	12.6	27.3	48.3
男性65歳以上自殺率	282	39.3	9.3	19.5	38.4	72.6
女性65歳未満自殺率	282	10.0	2.3	4.5	10.1	16.7
女性65歳以上自殺率	282	19.7	5.7	6.4	19.0	38.2
申請率(%)	282	43.4	14.1	9.0	43.9	71.7
保護率	282	15.6	8.2	4.4	15.0	54.9
有効求人倍率	282	0.77	0.40	0.31	0.67	2.37
離婚率	282	2.08	0.37	1.23	2.07	3.19
婚姻率	282	6.7	0.8	5.0	6.6	9.2
高齢単身世帯割合	282	0.068	0.025	0.023	0.065	0.135
投資的経費	282	102.7	54.3	35.0	91.4	477.5
雇用保険受給率	282	0.361	0.078	0.203	0.368	0.585
国民年金受給率	282	129.0	47.9	47.5	125.7	247.2

表5-3 自殺率と年齢別自殺率のパネルデータ分析の結果

従属変数の指標	自殺率	65歳未満自殺率	65歳以上自殺率
	係数 (ロバスト標準誤差)	係数 (ロバスト標準誤差)	係数 (ロバスト標準誤差)
申請率	-0.03 (0.02)	-0.03 (0.02)	-0.05 (0.03)
保護率	-0.09 (0.03)**	-0.12 (0.04)**	0.004 (0.053)
有効求人倍率	-0.73 (0.41)+	-0.67 (0.30)*	0.05 (1.33)
離婚率	3.68 (1.69)*	4.20 (2.06)+	3.81 (3.83)
婚姻率	-0.76 (0.45)	-0.99 (0.40)*	0.74 (1.38)
高齢単身世帯割合	73.66 (29.28)*	81.37 (39.41)+	82.52 (64.94)
投資的経費	-0.001 (0.002)	-0.004 (0.002)+	0.013 (0.005)*
雇用保険受給率	13.81 (3.85)**	13.43 (3.70)**	20.35 (11.51)+
国民年金受給率	-0.03 (0.01)**	-0.02 (0.01)**	-0.06 (0.02)*
従属変数のラグ	0.16 (0.04)**	0.17 (0.05)**	0.04 (0.05)
切片	14.33 (5.96)*	13.81 (6.66)+	12.59 (16.34)
観察数	282	282	282
R ² (within)	0.87	0.87	0.54
R ² (between)	0.65	0.63	0.69
R ² (overall)	0.79	0.80	0.56

※両側検定。**:p<0.01 *:p<0.05 +:p<0.10。年度ダミーの結果は省略。

表5-4 男性と女性の年齢別自殺率のパネルデータ分析の結果

従属変数の指標	男性65歳未満自殺率 係数 (ロバスト標準誤差)	男性65歳以上自殺率 係数 (ロバスト標準誤差)	女性65歳未満自殺率 係数 (ロバスト標準誤差)	女性65歳以上自殺率 係数 (ロバスト標準誤差)
申請率	-0.04 (0.04)	-0.08 (0.06)	-0.03 (0.01)*	-0.04 (0.03)
保護率	-0.23 (0.06)**	-0.29 (0.11)*	-0.01 (0.03)	0.17 (0.08)+
有効求人倍率	-0.88 (0.51)	-1.88 (2.44)	-0.16 (0.48)	1.14 (1.87)
離婚率	8.69 (3.57)*	2.99 (5.69)	0.00 (1.32)	4.58 (5.66)
婚姻率	-1.84 (0.86)*	0.74 (2.14)	-0.29 (0.38)	0.95 (1.66)
高齢単身世帯割合	84.39 (68.65)	369.18 (122.41)**	79.99 (30.06)*	-107.49 (63.73)
投資的経費	-0.005 (0.003)+	0.000 (0.010)	-0.002 (0.004)	0.021 (0.005)**
雇用保険受給率	17.63 (7.03)*	24.17 (12.96)+	12.07 (2.96)**	19.78 (17.92)
国民年金受給率	-0.02 (0.01)+	-0.13 (0.05)*	-0.01 (0.01)+	-0.01 (0.02)
従属変数のラグ	0.19 (0.06)**	-0.06 (0.05)	-0.17 (0.09)+	0.01 (0.09)
切片	18.60 (12.54)	26.83 (25.11)	9.45 (5.33)+	5.29 (20.12)
観察数	282	282	282	282
R ² (within)	0.85	0.39	0.65	0.57
R ² (between)	0.57	0.59	0.13	0.21
R ² (overall)	0.79	0.42	0.52	0.45

※両側検定。**:p<0.01 *:p<0.05 +:p<0.10。年度ダミーの結果は省略。

5.5 小括

本章では、ケースワーカーの執行活動が直接的・間接的に自殺者数に影響を与えることを実証し、政策変容の影響によって政策アウトカムが左右されることを明らかにした。また、生活保護政策が最低生活の保障で自殺を減少させることを実証する先行研究に対し、行政の水際作戦が自殺を増加させる可能性を指摘した。生活保護政策のポジティブな効果に加えてネガティブな効果を提示したと言える。

直接的には、ケースワーカーは経済的な困窮者を相談のみで追い返すことで65歳未満の女性の自殺リスクを高めている。間接的には、政策アウトプットの生活保護受給者数を通じて自殺者数に影響を与えている。前章の実証分析を踏まえると、厳格な資格審査が生活保護受給者を減少させるほど、その結果として自殺者が増加すると考えられる。このように、ケースワーカーは面接相談と資格審査を通じて住民の自殺リスクに影響を及ぼしているのである。

第6章 結論と若干の含意

本稿では生活保護政策を対象として、なぜ政策が実施過程において変容するのか、その結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかを説明した。すなわち、実施機関の幹部職員が他のアクターの利益に配慮しながらも自律的に政策を変容させており、その結果として第一線行政職員の執行活動が政策アウトプットさらには政策アウトカムに影響を与えることを示した。実証的には、生活保護政策の実施過程において自治体幹部が厚生労働省、首長、ケースワーカーの利益に配慮しながら自律的に政策を変容させており、その結果としてケースワーカーの執行活動が生活保護受給者数や自殺者数を変化させることを明らかにした。自治体幹部は財政安定化のためにケースワーカーの資格審査を厳格化し生活保護受給者を減少させている。しかし、その副作用として自殺者が増加している可能性がある。

従来の政策実施過程論は政策変容の原因として政策設計者、政策実施過程に関与するアクター、第一線行政職員の影響を実証してきたが、これらアクター間の関係を十分に検討していない。加えて、先行研究はなぜ政策が変容するのかに関心を持つ一方で、政策が変容した結果いかなる政策アウトプットと政策アウトカムが生じるのかを実証していない。そこで、本稿は政策実施過程におけるアクター間の委任関係に注目し、政策変容のメカニズムとその帰結を提示した。政策アウトプットや政策アウトカムが変化する原因を政策実施過程に求めるというウィルダフスキーとプレスマンの古典的な問題関心に正面から取り組んだと言える。アクター間の関係を主に三人一組論によってモデル化したという意味では、1990年代半ばに挫折した統合モデルの構築に再び挑戦する試みでもあった。以下では社会、生活保護研究、行政学に対する若干の含意を引き出し本稿の議論を終える。

● 社会的な含意²⁵⁶

本稿では自治体幹部の自律性を強調しているが、厚労省、首長、自治体幹部、ケースワーカーのいずれもが政策帰結に影響を与えていることを実証した。これは同じ日本国民であっても生まれた時代や住んでいる場所によって命の価値が異なることを意味している。厚労省は平成18年度を境に自身の選好を濫給の防止から漏給の防止に変更し、申請権の侵

²⁵⁶ 近年、澤田他(2013b)をはじめとして厳密な実証分析から政策的な含意を引き出す研究が増加しているが、本稿では実証分析の社会的な意味を解釈するにとどめ政策的な含意までは引き出さない。生活保護政策とその実施過程をどのように変更すれば、いかなる問題を解決できるのかを実証分析から容易に判断できなかったからである。

害を禁止するルールを作成した。その結果、それ以前であれば申請できなかったはずの多数の経済的困窮者が生活保護を受給し自殺の予防につながった。また、誰が首長であるか、自治体財政が生活保護費によってどの程度悪化しているかによって生活保護を受給するためのハードルが変化する。生活困窮者の移動を肯定するわけではないが、生活保護を北九州市では受給できず（特に平成 17 年以前は受給できなかった）大阪市では受給できるケースが存在する可能性がある。このように、命の価値が厚労省の選好、首長の党派性、自治体の財政状況で左右される状態は生活保護法第二条の無差別平等の原理に反している。少なくとも生活保護の実質的な受給条件を公平にする必要があるだろう。

● 生活保護研究に対する含意

生活保護は社会福祉学、福祉社会学、社会保障法などの研究者や行政実務者によって学際的に研究されてきた。厚生省の生活保護政策の変遷²⁵⁷、ケースワーカーの職務意識²⁵⁸や専門性修得プロセス²⁵⁹、生活保護受給世帯における貧困の連鎖²⁶⁰といった幅広い研究が蓄積されている。こうした厚生省、ケースワーカー、クライアントの実態を詳細に記述する研究を本稿でも多数参照している。

しかし、生活保護研究は個別のアクターに関心を集中する傾向があり、アクター間の関係を十分に検討していない。これに対し、行政学は中央地方関係論によって厚生省と自治体の関係²⁶¹を、ストリートレベルの官僚制の理論によってケースワーカーとクライアントの関係²⁶²を明らかにしてきた。同様に、本稿も行政学の立場から厚生省、首長、自治体幹部、ケースワーカーの間に存在する委任関係を分析し生活保護政策の実施過程というブラックボックスを解明した。本稿の知見を踏まえると、厚生省の政策が必ずしも実現されない理由や、ケースワーカーの執行活動の背景にあるアクター間の相互作用を理解できるだろう。

● 行政学に対する含意

²⁵⁷ 代表的な研究として大友(2000)、岩永(2011)、副田(2014)。

²⁵⁸ 例えば小野・長友(2004)。

²⁵⁹ 例えば内田(2007)。

²⁶⁰ 代表的な研究として道中(2009)、道中(2015)。

²⁶¹ 武智(1996)、広本(1996-1997)。

²⁶² 代表的な研究として畠山(1989)。

本稿の行政学に対する含意としては能動的な官僚制の提示と政策アウトプットの供給要因への注目を挙げるができる。現代政治分析の本人・代理人理論²⁶³では、官僚制は政治家に統制される受動的なアクターとして捉えられてきたが、近年の行政学では官僚制を自ら政治家や利益団体に働きかけ自律的に行動するアクターとして捉える研究が誕生している²⁶⁴。本稿もこうした研究のひとつとして、政策設計者のルールと実施機関のリーダーの命令を独自に解釈し自身の選好を最大限に実現しようとする能動的な官僚制を提示している。そもそも行政学が「行政とは何か、何であるべきか」²⁶⁵を研究する学問であるならば、政官関係論において政治家が官僚制をどのように統制しているのかだけではなく、官僚制がいかなる場合に政治家の統制を乗り越えられるのかを検討する必要がある。

また、本稿の第4章と第5章の先行研究に見られるように、主として経済学は政策アウトプットと政策アウトカムを社会経済環境といった需要側の要因によって説明してきた²⁶⁶。これに対し、本稿は保護率や自殺率をケースワーカーの執行活動という供給側の要因によって説明した。政治や官僚制に関する行政学の研究蓄積を踏まえれば、政策アウトプットと政策アウトカムの分析に供給側の要因を指摘することで貢献できると考えられる。

²⁶³ 例えば Epstein and O'Halloran(1999)。

²⁶⁴ 代表的な研究として Carpenter(2001)、Huber(2007)、Carpenter(2010)。

²⁶⁵ 西尾(1990)p1。

²⁶⁶ 例えば周・鈴木(2007)、澤田他(2013b)。

【参考文献】

- 青木栄一(2013)『地方分権と教育行政—少人数学級編成の政策過程』勁草書房。
- 青木一益(2006)「規制政策のリーガリズムをめぐる日米比較論・再訪—環境法の執行作用と企業遵守に関する実証分析を手がかりに—」『法社会学』65:129-147。
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉(2010)『公共政策学の基礎』有斐閣。
- 明石照久(2002)『自治体エスノグラフィー—地方自治体における組織変容と新たな職員像—』信山社。
- 鮑戸弘・佐藤誠三郎(1986)「政治指標と財政支出—647市の計量分析」大森弥・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会。
- 足立忠夫(1975)『行政と平均的市民—土地収用と市民—』日本評論社。
- 阿部彩(2013)「生活保護への四つの批判—研究からの反論—」埋橋孝文編著『生活保護』(福祉+α④) ミネルヴァ書房。
- 荒見玲子(2014)「政策実施に関わるアクターの応答性の規定要因とそのメカニズム—福井県の要介護認定調査の分析から—」『社会科学研究』65(1):135-178。
- 荒見玲子(2015)「公と私の新たな境界線—要介護認定の政策実施業務を素材に—」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』有斐閣。
- 飯塚俊太郎「NPMにおける裁量志向の理念と現実:独立行政法人制度を事例として」『季刊行政管理研究』139、p38-54。
- 石井吉春(2008)「生活保護における都市間格差の態様と地方財政の持続可能性」『年報公共政策学』2。
- 伊藤修一郎(2012)「ガバナンス時代の政策実施:権限移譲、職員意識、協働は屋外広告物政策のアウトカムに違いを生むか」『季刊行政管理研究』140、p2-19。
- 伊藤修一郎(2013)「屋外広告物政策の実施:地方自治体への『権限委譲』は違いを生むか」『学習院大学法学会雑誌』48(2)、p3-43。
- 伊藤大一(1980)『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会。
- 稲葉剛(2013)『生活保護から考える』(岩波新書)岩波書店。
- 岩永理恵(2005)「生活保護の対象を選別する要否判定のしくみ—雑誌『生活と福祉』による検討—」『社会福祉学』46(1)。
- 岩永理恵(2011)『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析—』ミネルヴァ書房。

- 岩永理恵(2013a)「生活保護しかなかった：貧困の社会問題化と生活保護をめぐる葛藤」副田義也編『闘争性の福祉社会学—ドラマトゥルギーとして』(シリーズ福祉社会学 2) 東京大学出版会。
- 岩永理恵(2013b)「生活保護の歴史を概観する—受給動向と雑誌記事から—」埋橋孝文編著『生活保護』(福祉+α④) ミネルヴァ書房。
- 牛沢賢二・鈴木博夫(2004)「生活保護率の地域格差に関する研究」『産業能率大学紀要』24(2)：19-30。
- 内田充範(2007)「生活保護ケースワーカーの専門性習得プロセス—生活保護実践からの考察—」『山口県立大学社会福祉学部紀要』13：23-36。
- 大友信勝(2000)『公的扶助の展開』旬報社。
- 大山典宏(2008)『生活保護 vs ワーキングプア』(PHP 新書) PHP 研究所。
- 大橋洋一(1989)『行政規則の法理と実態』有斐閣。
- 岡檀(2013)『生き心地の良い町—この自殺率の低さには理由がある』講談社。
- 大阪市生活保護行政問題全国調査団編(2014)『大阪市の生活保護でいま、なにが起きているのか』かもがわ出版。
- 小野哲郎・長友祐三(2004)「生活保護法の適用実施をめぐる査察指導員・地区担当員等の業務の実態とその意識について」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』34：59-80。
- 門松秀樹(2009)『開拓使と幕臣—幕末・維新期の行政的連続性—』慶応義塾大学出版会。
- 門松秀樹(2014)『明治維新と幕臣』(中公新書) 中央公論新社。
- 金子能宏・篠崎武久・山崎暁子(2004)「自殺の社会経済的要因と自殺予防の経済効果」『季刊社会保障研究』40(1)。
- 川人博(2014)『過労自殺 第二版』(岩波新書) 岩波書店。
- 河西千秋(2009)『自殺予防学』(新潮選書) 新潮社。
- 菊地英明(2001)「『不正受給』の社会学—生活保護をめぐるモラル・パニック—」『社会政策研究』2。
- 北山俊哉(1985)「日本における産業政策の執行過程—繊維産業と鉄鋼業—」『法学論叢』117(5)、118(2)。
- 北山俊哉(2003)「土建国家日本と資本主義の諸類型」『レヴァイアサン』32。
- 北村行伸(2005)『パネルデータ分析』岩波書店。
- 北村喜宣(1997)『行政執行過程と自治体』日本評論社。

- 北村喜宣(2009)『行政法の実効性確保』有斐閣。
- 北村亘(2013)『政令指定都市』(中公新書)中央公論新社。
- 木村陽子(2008)「大都市財政は生活保護を担いきれるか」『都市問題研究』60(3):28-55。
- 京極高宣(2008)『生活保護改革と地方分権化』ミネルヴァ書房。
- クリストファー・フッド著、森田朗訳(2000)『行政活動の理論』岩波書店。
- 五石敬路(2011)『現代の貧困 ワーキングプア:雇用と福祉の連携策』日本経済新聞出版社。
- 今野晴貴(2013)『生活保護—知られざる恐怖の現場』(ちくま新書)筑摩書房。
- 澤田康幸・上田路子・松林哲也(2013a)「第1章 なぜ自殺対策が必要なのか?」『自殺のない社会へ—経済学・政治学からのエビデンスに基づくアプローチ』有斐閣。
- 澤田康幸・上田路子・松林哲也(2013b)「第5章 経済・福祉政策と自殺:日本の都道府県データによる分析」『自殺のない社会へ—経済学・政治学からのエビデンスに基づくアプローチ』有斐閣。
- 澤田康幸・崔允禎・菅野早紀(2010)「不況・失業と自殺の関係についての一考察」『日本労働研究雑誌』52(5)。
- 産経新聞大阪社会部(2008)『生活保護が危ない』(扶桑社新書)扶桑社。
- 品田裕・曾我謙悟・建林正彦(2013)「全国都道府県議会議員調査 調査結果報告」『神戸法学雑誌』62(3/4):57-98。
- 柴田悠(2014)「自殺率に対する積極的労働市場政策の効果—OECD26カ国1980年~2007年のパネルデータの分析—」『社会学評論』65(1)。
- 嶋田暁文(2003)「地方分権と現場改革 分権改革による現場へのインパクトはなぜ乏しいのか」北村喜宣編『ポスト分権改革の条例法務—自治体現場は変わったか—』ぎょうせい。
- 嶋田暁文(2010a)「政策実施とプログラム—行政学・政治学の観点からの考察(1)」大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書房。
- 嶋田暁文(2010b)「執行過程の諸相—行政学・政治学の観点からの考察(2)」大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書房。
- 嶋田佳広(2013)「生活保護改革論議の課題—法学の視点から—」埋橋孝文編著『生活保護』(福祉+α④)ミネルヴァ書房。
- 周燕飛・鈴木亘(2007)「生活保護率の上昇と労働市場、人口構造の変化要因」独立行政法人労働政策研究・研修機構ディスカッション・ペーパー(5):149-169。
- 新藤宗幸(1992)『行政指導』(岩波新書)岩波書店。

- 生活保護問題対策全国会議(2010)『カウンター越しの対立を超えて』(反・貧困つながるブックレット②) 耕文社。
- 関智弘(2012)「保護率の行政学—誰が政策を変容させるのか—」『公共政策研究』12: 85-95。
- 関智弘(2014)「組織人としてのケースワーカー: ストリートレベルの官僚制の再検討」『年報行政研究』49: 81-98。
- 関根美貴(2007)「都市部の生活保護率に影響を与える要因について」『愛知教育大学研究報告』(芸術・保健体育・家政・技術科学編) 56: 63-68。
- 副田義也(2013)「生活保護における逆福祉システムの形成」『福祉社会学の挑戦—貧困・介護・癒しから考える—』岩波書店。
- 副田義也(2014)『生活保護制度の社会史 [増補版]』東京大学出版会。
- 曾我謙悟(2005)『ゲームとしての官僚制』東京大学出版会。
- 曾我謙悟・待鳥聡史(2007)『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択—』名古屋大学出版会。
- 曾原利満(1977)「都道府県別にみた生活保護率の地域差について」『季刊社会保障研究』13(3): 39-67。
- 田尾雅夫(1994)「第一線職員の行動様式」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻 業務の執行』有斐閣。
- 高村学人(2012)『コモンズからの都市再生』ミネルヴァ書房。
- 田口一博(2003)「職員意識論 第一線職員にとって分権改革とは何であったのか」北村喜宣編『ポスト分権改革の条例法務—自治体現場は変わったか—』ぎょうせい。
- 武智秀之(1996)『行政過程の制度分析』中央大学出版部。
- 田辺国昭(1987)「生活保護政策の構造 (一)」『国家学会雑誌』100(11/12): 66-115。
- 田辺国昭(1988a)「生活保護政策の構造 (二)」『国家学会雑誌』101(3/4): 111-167。
- 田辺国昭(1988b)「生活保護政策の構造 (三・完)」『国家学会雑誌』101(9/10): 49-109。
- 茶々天々(2014)『窓口担当者がていねいに教える生活保護のもらい方』データハウス。
- 辻清明(1976)『日本の地方自治』(岩波新書) 岩波書店。
- 手嶋昭子(2010)「DV 被害者支援における自治体間格差—法政策と実施のギャップの一例として—」『法社会学』72、p201-223。
- 手塚洋輔(2010)『戦後行政の構造とディレンマ—予防接種行政の変遷—』藤原書店。
- 寺久保光良(1988)『「福祉」が人を殺すとき』あけび書房。

- 戸矢哲朗著、青木昌彦・戸矢理衣奈訳(2003)『金融ビッグバンの政治経済学—金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社。
- 内閣府(2014)『自殺対策白書』平成 26 年版。
- 中道寿一(2008)「ケアの政治学—北九州市の事例を中心に」中道寿一編『政策科学の挑戦—政策科学と総合政策学』日本経済評論社。
- 中村圭介・前浦穂高(2004)『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店。
- 西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝(2001)『行政学〔新版〕』有斐閣。
- 西田心平(2012)「開発主義の幻影：北九州市の『地域づくり』と『生活保護行政』の関連性をめぐって」『基盤教育センター紀要』13：1-59。
- 西山隆行(2008)『アメリカ型福祉国家と都市政治—ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開』東京大学出版会。
- 沼上幹(2004)『組織デザイン』(日経文庫)日本経済新聞社。
- 畠山弘文(1989)『官僚制支配の日常構造』三一書房。
- 林正義(2008)「地方財政と生活保護」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会。
- 林正義(2012)「地方は生活保護をどのように実施してきたか—生活保護費に関する関係者協議会における議論をめぐって」井堀利宏・金子能宏・野口晴子編『新たなリスクと社会保障—生涯を通じた支援策の構築—』東京大学出版会。
- 早坂裕子・土橋敏孝・武田誠一(2011)『新潟県内のケースワーカー・審査指導員の仕事の状況と健康度に関する調査』考古堂。
- 原田久(2010)「生活保護政策における『過誤回避』・試論」『行政管理研究』132：3-14。
- 樋口美雄・大田清・新保一成(2006)『入門パネルデータによる経済分析』日本評論社。
- 平田彩子(2009)『行政法の実施過程：環境規制の動態と理論』木鐸社。
- 広本政幸(1996-1997)「厚生行政と建設行政の中央地方関係—性質とその要因—(一)(二)(三・完)」『法学雑誌』43 卷 1・2・3 号。
- 藤田由紀子(2002)「職員の専門性と資格職」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 4 機構』岩波書店。
- 藤田由紀子(2008)『公務員制度と専門性—技術系行政官の日英比較—』専修大学出版局。
- 藤村正之(1987)「生活保護の政策決定システムにおける組織連関」『社会学評論』37(4)：

408-425。

- 藤藪貴治・尾藤廣喜(2007)『生活保護「ヤミの北九州方式」を糾す』あけび書房。
- 星野菜穂子(2009)「生活保護を対象とした地方交付税の財源保障」『自治総研』367号。
- 本田良一(2010)『ルポ 生活保護』(中公新書)中央公論新社。
- 村松岐夫(1988)『地方自治』東京大学出版会。
- 真淵勝(2010)『官僚』東京大学出版会。
- 松尾聖司(2005)『裁量の拘束と政策形成—公証行政における執行態様の分析—』東京大学行政学研究会研究叢書 2。
- 松林哲也・上田路子(2013)「福祉・経済政策と自殺率—都道府県レベルデータの分析」『日本経済研究』69。
- 真山達志(1991)「政策実施の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会。
- 道中隆(2009)『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間継承—』ミネルヴァ書房。
- 道中隆(2015)『貧困の世代間継承—社会的不利益の連鎖を断つ』晃洋書房。
- 三和治(1999)『生活保護制度の研究』学文社。
- 宮本太郎(2008)『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』(有斐閣 Insight) 有斐閣。
- 村上裕一(2013)「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略」『国家学会雑誌』126(1-12)。
- 森田朗(1988)『許認可行政と官僚制』岩波書店。
- 横川正平(2014)『地方分権と医療・福祉政策の変容』創成社。
- 吉田如子(2006)「交番再訪—POLICE CULTURE 論を通して見る警察官の姿—」『法社会学』65、p148-163。
- 吉田如子(2008)「警察の正統性追求と警察活動の低下—交番における観察研究によって—」『法社会学』69、p183-208。
- 吉田如子(2010)「日本における警察官職業文化—調査票調査によって—」『法社会学』72、p250-283。
- 脇本利紀(2011)「裁量統制—税務行政組織での取組—」『法学新報』118、3・4号、p239-270。

Bardach, Eugene. 1977. *Implementation Game*. MIT Press.

- Brehm, Jhon and Scott Gates. 1997. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. University of Michigan Press.
- Chen, J., Y. J. Choi and Y. Sawada, 2009, "How is Suicide Different in Japan?" *Japan and the World Economy*, 21(2).
- Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovations in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel. 2010. *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton University Press.
- Barrett, Susan and Colin Fudge. 1981. *Policy and Action*. Methuen.
- Dunsire, Andrew. 1979. *Control in a Bureaucracy*. Palgrave Macmillan.
- Epstein, David and Sharyn O'Halloran. 1999. "Asymmetric Information, Delegation, and the Structure of Policy-Making." *Journal of Theoretical Politics* 11(1): 37-56.
- Foldy, Erica Gabrielle and Tamara R. Buckley. 2010. "Re-Creating Street-Level Practice: The Role of Routines, Work Groups, and Team Learning." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(1): 23-52.
- Goodsell, Charles. 1981. *The Public Encounter*. Indiana University Press.
- Goggin, Malcom L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester, J. O'Toole and Laurence J. Jr. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Scott Foresman and Company.
- Harris, Nigel. 1987. "Defensive Social Work." *Social Work* 17: 61-69.
- Hill, Michael and Peter Hupe. 2009. *Implementing Public Policy*. (Second Edition) Sage Publications.
- Hjern, Benny and David O. Porter. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis." *Organization Studies* 2(3) : 211-217.
- Hogwood, Brian W., and Lewis A. Gunn 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Huber, Gregory A. 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality: Interests and Influence in Governmental Regulation of Occupational Safety*. Cambridge University Press.
- Hupe, Peter. 2014. "What happens on the ground: Persistent issues in implementation

- research” *Public Policy and Administration* 29(2): 164-182.
- Jewell, Christopher, and Bonnie E. Glaser. 2006. “Toward a General Analytic Framework: Organizational Settings, Policy Goals, and Street-Level Behavior.” *Administration & Society* 38(3): 335-364.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. The Russell Sage Foundation. (田尾雅夫訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社、1986年)
- Matland, R. E. 1995. “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2): 145-174.
- May, Peter J. and Søren C. Winter 2009. “Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(3): 453-476.
- Maynard-Moody, Steven and Michael Musheno. 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. The University of Michigan Press.
- Mazmanian, Daniel A., and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and the Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.
- Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'toole Jr. 2001. “Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3): 271-294.
- Meyers, Marcia K., Bonnie Glaser and Karin Mac Donald. 1998. “On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?” *Journal of Public Policy Analysis and Management* 17(1): 1-22.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. University of California Press.
- Riccucci, Norma. M. 2005. *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*. Georgetown University Press.
- Saetren, Harald. 2014. “Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment.” *Public Policy and Administration* 29(2): 84-105.
- Sandfort, Jodi. R. 2000. “Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public

- Management from the Front Lines of the Welfare System.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4): 729-756.
- Scholz, John T., Jim Towmbly and Barbara Headrick. 1991. “Street-Level Political Controls Over Federal Bureaucracy.” *The American Political Science Review* 85(3): 829-850.
- Scott, G. Patrick. 1997. “Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experimental in Street-Level Decision Making,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(1): 35-57.
- Van Meter, D. and C.E. Van Horn. 1975. “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework.” *Administration and Society* 6(4) : 445-488.
- Vinzant, Janet Coble and Lane Crothers. 1998. *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Georgetown University Press.
- Winter, Søren C. 2007. “Implementation Perspectives: Status and Reconsideration.” in B. Guy Peters and Jon Pierre eds., *Handbook of Public Administration: Concise Paperback Edition*. Sage Publications.