



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。



学位請求論文審査報告書要旨

論文内容の要旨

博士学位論文

内容の要旨及び審査結果の要旨

| | |
|---------|--|
| 氏名 | 関 智宏 |
| 学位の種類 | 博士（政治学） |
| 学位授与の要件 | 神戸大学学位規程第5条第1項該当 |
| 学位論文の題目 | 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－ |
| 審査委員 | 主査 教授 大西 裕 教授 品田 裕 京都大学大学院法学研究科 教授 曾我謙悟 |

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を官僚制の自律性によって説明し、政策変容のメカニズムを提示することである。すなわち、官僚制が政策実施過程の舵取り役として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と首長の利益に配慮しながらも、ケースワーカーの執行活動を操作し自身にとって望ましい政策帰結を得ようとしていることを明らかにする。

政策実施過程論によると、政策は政策設計者と政策実施過程に関与するアクターの影響を受けて変容するという。しかし、先行研究は多様なアクターの影響を個別に実証するにとどまり、アクター間の関係とりわけ委任関係を十分に検討していない。複数のアクターが関与する政策実施過程には政策設計者から政策実施機関へ、その機関内の上位者から下位者への委任関係が存在している。そのため、委任される側の行動によっては委任する側の意向が実現されないことがある。

本稿はこうした委任関係を利用し自律的に行動するアクターとして官僚制、具体的には実施機関の幹部職員に注目する。幹部職員は政策設計者と実施機関のリーダーから政策実施の委任を受け、さらにそれを第一線行政職員に委任しており、委任の連鎖の結節点に位置している。幹部職員はこの立場を利用し上下双方向の情報の流れを統制することで自律的に行動できる。

以上の議論を生活保護政策の実施過程に適用し実証分析を行う。ケースワーカーの執行活動の計量分析では、自治体幹部が委任の連鎖の中で自律的に政策を変容させる過程を実証する。保護率と自殺率の計量分析では、政策が変容した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と自殺者数に影響を与えることを示す。北九州市における生活保護行政の歴史分析では、政策が実施過程を通じて変容し政策帰結に影響を与えるまでの過程を一連の流れとして描き出す。

論文審査の結果の要旨

「ワシントンで決まったことがなぜ地方で実施されないのか？」これは、古典的な政策過程の理解を根本から揺るがした政策実施過程論の問題提起であった。古典的な政策過程論では、政策とは何らかの社会問題を認知し、その解決のための方策が検討され、政治的に、多くの場合立法府によって意思決定されたものであり、立法府が国民の代表から構成されている以上、そこで決定された政策は行政によって忠実に実施されるべきである。ところが、実際には決定された政策は実施過程で変容し、政策の所期の目的が達成されないことが多い。それはなぜか。プレスマンやウィダルフスキーが開始した研究は強い反響を呼び、日本においても足立幸男らが中心になって研究が始められた。

しかし、日本での研究はその後足踏み状態が続いている。政策実施過程論は、様々な政策分野に関係している。そしてどの政策分野でも発生する政策変容が重要な課題であるので、例えば、都市計画や交通規制など個々のテーマで論じられてはいるが、実施過程そのものを対象とする研究者が不足しており、アメリカを中心として進展している研究状況すら十分に把握できない状況が続いていた。

その意味で、本論文は、政策実施過程に本格的に取り組んだ、日本では希少な論文の一つである。すなわち、本論文では、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、そのメカニズムを提示し、実証することを目的としている。そこで最も重視されているのは、政策実施に関与するアクター間の関係を重視することである。主にアメリカで積み重ねられてきた先行研究では、実施過程に影響を与えるアクターとして、政策形成者、自治体、圧力団体、第一線公務員などが挙げられてきた。これらのアクターは、政策内容を変えてしまうインセンティブを持つし、実際に変容させてもいることは多くの研究で確認されている。しかし、これらのアクター間の相互作用については、統合アプローチが考案されたこともあったが、モデルが複雑になりすぎるなど課題が多く分析モデルとして十分検討されてこなかった。本論文は、ここにチャレンジする。すなわち、政策実施過程に登場するアクターのうち、政策設計者、実施機関のリーダー、幹部職員、第一線行政職員を取り上げ、この4者の間に存在する委任と責任の連鎖を、合理的選択論を採用することでモデル化する。すなわち、ダンサイアの三人一組論的に、政策設計者と実施機関のリーダーを上司、幹部職員を中間管理職、第一線行政職員を部下と捉え、情報の流れと命令の流れを統制できる幹部職員の役割を重視する。彼らは上司の利益にも配慮しつつ、上司に与える情報を操作し、部下の状況を見つつ自分の利益の実現を図ると考えるのである。

本論文は、このモデルを実証するために、事例研究と計量分析を行う。事例研究では、北九州市の生活保護行政を題材に、演繹的に導き出された本論文のモデルが描く因果メカニズムを確認する。計量分析では、政策設計者・実施機関のリーダーと幹部職員の間で生じる政策変容と、幹部職員と第一線公務員の間で生じる政策変容、そして変容の結果として発生する社会的事実に関する因果効果を、それぞれ実証していく。本論文の内容に即していうと、自治体幹部の行動がケ

ースワーカーの執行活動にどのような影響を与えるのか、ケースワーカーの執行活動が政策帰結としての保護率にどう影響するのか、そして保護率の違いが副産物としての自殺率にどう影響するのかを解明していくのである。以上のように、モデルを理論から演繹的に導出した上で、事例研究によって因果メカニズムを確認し、計量分析によって因果効果を検証するという構成は、近年の政治学・行政学における実証研究の作業手続きに従ったもので、結論の安定性を確保しており、成功しているといつてよいであろう。

このように豊かな実証分析に支えられ、興味深い知見に裏打ちされた本論文ではあるが、問題点がないわけではない。第1に、本論文の前半部分で主役となる自治体幹部が、後半部分では出てこないことである。本論文に従えば、ケースワーカーの執行活動は自治体幹部の影響を受けているので後半部分で彼らを登場させる必要はないということになるが、後半は、前半の実証を無視して、単なる第一線公務員論として読むことも可能である。第2に、計量分析の結果が、本論文の仮説を全面的に支持しているわけではないということである。研究過程が単一の人物で完結するものではないことを考えれば、安定した結果を得られない場合の説明を適切に行い、今後の課題を提示しさらなる研究の進展への方向性を示すことが望ましい。

しかし、これらの難点は、本論文の価値を損ねるものではない。統合アプローチによる分析はモデルの複雑さを招きやすい。本論文でとられた措置は過度の複雑さを避けるためということができるうえ、アクター間の相互作用を実施過程でモデル化したことの貢献は政策実施過程論にとって極めて重要である。加えて、アメリカでは実施過程分析でも通常取られている手法であるが、日本ではほとんど試みられなかった計量分析をおこない、因果効果の測定をおこなった貢献は多大である。なお、第1の点については、論文中では明示されていなかったが、口頭審査において理論的見通しを確認することができた。

本論文は、日本の行政学において停滞気味の政策実施過程論に一石を投げ、議論を再活性化させると同時に、理論面でも実証面でも一段階研究水準を引き上げたことは間違いがない。そういった意味でも、本論文は十分に評価されてしかるべきである。

以上の理由により、審査委員は、本論文の著者である関智宏氏が博士（政治学）の学位を授与されるのに十分な資格を有するものと判定する。

平成27年9月16日

審査委員 主査 教授 大西 裕

教授 品田 裕

京都大学大学院法学研究科

教授 曾我謙悟