

問題処理過程における組織間構造
—地方分権改革以後の生活保護行政を事例に—

浦元 駿

【目次】

序章	1
1 節	本研究の背景 1
2 節	先行研究の検討 2
1 項	裁量に関する先行研究 2
2 項	国と地方の関係に関する先行研究 5
3 項	コントロールに関する先行研究 6
4 項	地方分権改革以後の生活保護行政に関する研究 7
3 節	本論文の構成 11
第1章	生活保護行政の変容—地方分権改革以後の生活保護行政 13
1 節	地方分権改革の背景（1995年から1999年） 13
2 節	生活保護行政における自治事務と法定受託事務 17
3 節	地方分権改革による生活保護行政の変容 21
第2章	北九州市の生活保護行政 25
1 節	北九州方式の背景 25
2 節	北九州方式により発生した問題 29
3 節	北九州市による問題の対応 34
4 節	国と北九州市の組織間関係 35
第3章	別府市の生活保護行政 37
1 節	遊技場立入調査の概要 37
2 節	大分県の方針の転換 39
3 節	国の方針の変化 41
4 節	国と県と市町村の関係性 47
5 節	地方分権改革後のジレンマ 50
第4章	小田原市の生活保護行政 51
1 節	「ジャンパー問題」の概要 51
2 節	事件後の対応 54
3 節	国、県と小田原市の関係 57
第5章	地方分権改革以後の組織間関係 60
1 節	三つの事例の共通性 60
2 節	生活保護行政の変容との関係 62
3 節	国と地方自治体の組織間関係の問題 64
おわりに	67
1 節	総括 67
2 節	今後の課題 68
参考文献	70

序章

1 節 本研究の背景

近年、自治体職員の行政活動が変化している。明石(2002)によれば、地方自治体の現場において、従来型の窓口の後ろに控えてクライアントとしての住民が来るのを待つスタイルから、職員が地域へ出向き住民ニーズに対応していくスタイルに重心が移ってきている¹。福祉行政においても変化している。畑本と黒田(2018)は、「金銭・サービス支給の決定事務」中心から「相談支援・ソーシャルワーク業務」へと比重を移しつつあると述べている²。かつての行政事務の中心であった金銭・サービス支給決定事務を遂行するにはジェネラリストが求められ、上意・下達のヒエラルヒーを中心とした官僚制的業務の遂行や没個人的な業務遂行様式をもたらす頻繁な部局の異動が特徴だった³。しかし、新たに比重が増している「相談支援・ソーシャルワーク業務」では、社会福祉という領域に精通したスペシャリストが求められている⁴。

生活保護行政では、福祉事務所に置かれる生活保護担当の現業員（ケースワーカー）が生活保護の決定・実施に関する業務（最低生活保障）と、被保護者の自立助長のための相談・助言等の業務（自立助長）を、現場で生活保護受給者と直に接触して行っている⁵。そのため、ケースワーカーの業務には、生活困窮に関する相談に始まり、保護申請窓口での対応、申請に伴う様々な調査と保護の要否判定、保護費の支給、就労をはじめとする自立援助、生活における様々な課題対応や指導などがある⁶。一方、生活保護行政はナショナル・ミニマムの全国一律の適用という点から、その実施のために、関連法規と実施要領、厚生労働省からの様々な通知に従って行われる⁷。その実施は地方自治体が担っており、ケースワーカーに対しては福祉事務所所長や所属長などからの指示もある⁸。

生活保護行政では、世帯別および世帯員別でも生活課題が多様であることから、全生活方

¹ 明石昭久(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』信山出版、42頁。

² 畑本裕介・黒田有志弥(2018)「市町村における組織体制と職員配置—変遷と課題」『地域で担う生活支援—自治体の役割と連携』東京大学出版会、45頁。

³ 畑本・黒田(2018)前掲書、45頁。

⁴ 同上、同頁。

⁵ 赤坂憲一(2016)「生活保護行政におけるケースワーカーの裁量」『年報公共政策学』10、北海道大学公共政策大学院、269頁。

⁶ 藤井功(2016)「生活保護における政策実施」『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房、179頁。

⁷ 同上、178頁。

⁸ 同上、同頁。

面における援助や関りのあり方は定型的処理になじまない⁹。そのため業務の多くは担当ケースワーカーに委ねざる得ない性質のものである¹⁰。そのようなことから生活保護行政に携わるケースワーカーはかなりの裁量を持っていると言える¹¹。

生活保護行政における「金銭・サービス支給の決定事務」から「相談・支援ソーシャルワーク業務」による対人サービスへの業務の比重の移行の契機として、筆者は第一次地方分権改革による生活保護法の改正が関係していると考える。

地方分権改革以前と以後では、業務の変化を取り巻く環境として、地方自治体の置かれている状況、すなわち国と地方自治体の関係性に大きな変化が見られた。そして、業務の変化は国と地方自治体の関係性の変化と関連するものであった。そこで、本論文は、地方分権改革に伴う国と地方自治体の関係にどのような変化があったのか注視し、その関係性にはどのような問題が孕んでいるのかを明らかにしていくこととする。

2節 先行研究の検討

1項 裁量に関する先行研究

本研究の対象である地方自治体職員の特徴について説明する。本稿で取り上げるのは、生活保護行政に直接的に携わる地方自治体のケースワーカーで構成された組織である。ケースワーカーのようなタイプの職員をマイケル・リップスキー(1980)はストリート・レベルの官僚と位置付けた。ストリート・レベルの官僚は仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行において、実質上裁量を任されている行政サービスの従事者である¹²。

ケースワーカーの特徴として裁量が大きいことが上げられる。裁量を任せられている理由としては、一般に法令や規則が全ての事象を規定することがほとんど不可能であるため、実施現場における解釈や裁量が発生するからである¹³。このことは、多様な現実に対応するため、法や実施要領を適用するに当たって、裁量が働く場面は避けられないことを示している¹⁴。現場において、ケースワーカーの裁量が重要になってくる。ケースワーカーの裁量が小さければ、政策が国(厚生労働省)の定めるルールに従って歪められることなく執行されることから、国の政策が生活保護行政の実質となるが、一方でケースワーカーの裁量が大きければ、執行過程で政策が歪められる可能性があり、執行活動におけるケースワーカーの決

⁹ 同上、178頁。

¹⁰ 同上、同頁。

¹¹ 同上、180頁。

¹² Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation. (田尾雅夫, 北大路信郷訳(1986)『行政サービスのディレンマ―ストリート・レベルの官僚制』木鐸社)

¹³ 藤井(2016)、前掲書、180頁。

¹⁴ 同上、180頁。

定が生活保護行政の実質となりうる¹⁵。

赤坂(2016)はケースワーカーの裁量について、資源と権限の合力により捉える枠組みを用いて分析を行った。赤坂は資源を「時間」と定義している。すなわち、ケースワーカーの時間は、最低生活保障と自立助長の業務にあてる資源であるが、その他の雑多な業務からの制約を受けた上で、最低生活保障と自立助長の業務に用いることのできる時間量の総和が決まっている¹⁶。

ここで述べる最低生活保障の業務とは、保護申請世帯の困窮状態や、能力活用、資産活用、他法活用などの生活保護の要件の充足を把握、認定し、保護の開始あるいは却下の決定を行う、保護（費）の決定業務であり、現在では法定受託事務に位置づけられている¹⁷。一方で自立助長の業務は、最低生活保障の確保を前提に、被保護世帯の自立に向けた相談・助言を行うものであり、自治事務に位置づけられている¹⁸。最低生活保障業務と自立助長業務に用いることのできる資源量の総和は決まっている中で、自立助長は、ノルマが設定されるような性質の業務ではないことから、最低生活保障の業務が自立助長業務よりも優先される傾向にある¹⁹。つまり、自立助長の業務については、ケースワーカーの資源は少ないとされる²⁰。

以上のことから最低生活保障におけるケースワーカーの「資源が大きく権限が小さい裁量」は、最低生活保障の趣旨・目的や法的・制度的位置づけに合致しており、政策を有効に機能させている²¹。一方で、自立助長におけるケースワーカーの「資源が小さく権限が大きい裁量」は、自立助長の趣旨・目的や法的・制度的位置づけに合致しておらず、政策を有効に機能させていない²²。資源の不足による自立助長の機能不全は、被保護世帯の増加と最低生活保障に用いられる資源量の増加を招き、政策全体における資源配分の状況を悪化させる²³。このような最低生活保障業務の増大と自立助長の機能不全という生活保護行政の悪循環を赤坂は指摘している²⁴。赤坂の研究は、かつては見えなかった最低生活保障、自立助長

¹⁵ 赤坂(2016)、前掲論文、269頁。

¹⁶ 同上、272頁。

¹⁷ 同上、274頁。

「他法活用とは、年金や各種手当など、年金や各種手当など、生活保護以外の制度を活用できるときは、それらを活用する業務のことを指す」(同上274頁より引用)。

¹⁸ 同上、277頁。

¹⁹ 同上、278頁-279頁。

²⁰ 同上、279頁。

²¹ 同上、282頁

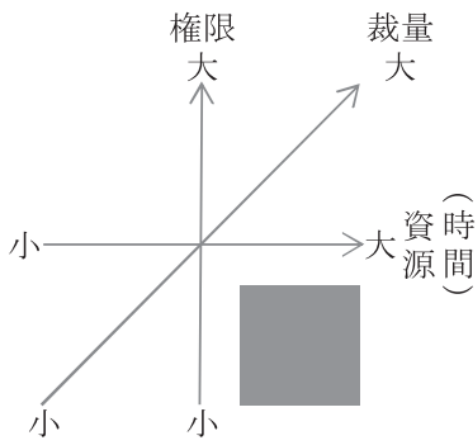
²² 同上、同頁。

²³ 同上、同頁。

²⁴ 同上、同頁。

の業務ごとのケースワーカーの裁量の型や、生活保護行政の政策全体における資源配分を明らかにした²⁵。このことは、一括りにストリートレベルの行政職員の裁量の広狭を論じることはできないことを示し、業務の趣旨・目的や政策における法的・制度的位置づけによって裁量の型が異なることを明らかにした²⁶。赤坂は政策全体における資源配分を改善し、自立助長におけるケースワーカーの裁量と資源をともに大きくすること、そのなかにおいて、最低生活保障業務と自立助長業務の両面について、その特性を考慮して生活保護行政全体の有効性の向上を図ることを提言した²⁷。

最低生活保障におけるケースワーカーの裁量²⁸



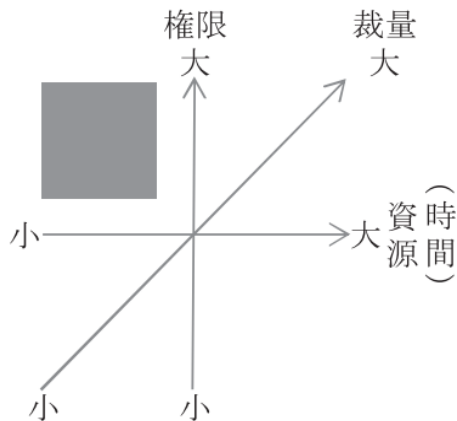
²⁵ 同上。

²⁶ 同上。

²⁷ 同上。

²⁸ 同上、282 頁より引用。

自立助長におけるケースワーカーの裁量²⁹



しかし、赤坂の研究では資源を配分する主体について明確に論じられていない。筆者は、資源を配分する主体として国を位置付けることが可能であると考え。その理由は、最低生活保障の業務は法定受託事務に位置づけられていることから、国の方針によって、最低生活保障業務に係る時間を改善し、自立助長の業務に時間を回すことが可能になると考えるからである。

そこで、資源を配分する者を国とした場合、資源がどのような過程において配分されるのか、そして、問題が発生した場合、この資源の配分にどのような影響があるのかを明らかにすることが必要になる。資源配分の過程を明らかにすることは、国と地方自治体の関係性を明確にすることに関連しているのではないのだろうか。本稿では、国と地方自治体の関係性について論じるが、このことは、ケースワーカーの裁量について論じることと無関係とは言えないのである。

2 項 国と地方の関係に関する先行研究

国と地方の関係性に関する研究について着目すると、分権的であるか集権的であるかという議論がある。市川(2017)は、福祉国家の成立と発展という観点から、戦後日本における中央と地方の関係を、近代主権国家による封建割拠の克服と地方の土地と人民に対する支配権の貫徹—中央集権化と対比した上で、新中央集権と位置付けている³⁰。市川は国と地方の関係が新中央集権化へ発展した理由について、明治以来の集権体制が、占領改革の試みに

²⁹ 同上より引用。

³⁰ 市川喜崇(2017)「日本における中央—地方関係の発展と福祉国家」『社会保障研究』(4)、国立社会保障・人口問題研究所、797頁。

も関わらず、それを潜り抜け、温存されてしまったという歴史認識に基づいて、戦後の地方自治と中央—地方関係の実態を理解しようとする温存説を否定し、変容説に依拠している³¹。温存説の根拠となっているのは、地方分権改革で廃止になった機関委任事務制度が、明治期を起源とし、占領改革を経た後も残存していたことによるものだが、市川は、機関委任事務制度は戦後の機能的集権体制を支えた一つの支柱であって、地方分権改革は「明治以来の集権体制」を解体したのではないと説明する³²。そのため、地方分権改革による機関委任事務の廃止は昭和の機能的集権体制を基本的に維持しつつ、その不合理な部分を除去し、一定の改善を果たした改革であると評価した上で、中央—地方関係については、両者による広範な共管領域が存在することが特色であると述べている³³。

市川の研究は国と地方の関係に関して、マクロ的に捉えているのに対し、本研究では問題が発生した場合の処理における各地方自治体と国の関係性を明らかにすることについて、個別事例から論じることになる。そのため、国と地方自治体の関係性についてミクロ的に捉えそれらを縫合することで、現在の国と地方自治体の関係性を明らかにしていくこととなる。

本研究では、国と地方の関係については市川の研究に倣って、新中央集権的であることを前提とした上で、実際の現場にはどのような影響があったのかについて述べていくこととする。

3 項 コントロールに関する先行研究

地方分権改革以前の生活保護行政においては、国のコントロールを受けて地方自治体は行政活動を実施していた³⁴。このことから、生活保護行政においては国と地方自治体の関係性は従属的關係であったといえる。武智(1996)は生活保護行政における裁量コントロールの問題について、①事務監査強化の方策によって対処され、次に②通達と全国担当課長(部長)会議による意思伝達機能が用いられ、③権限体系や人事体系の再編成をもって対応されたと述べる³⁵。武智は、機関委任事務体制とは自律性ある政府間関係をひとつの階統制構造へ転換する統治形態であり、そこにおいて意思決定の集中と分散が組織運用で可能であると述べる³⁶。つまりは、地方分権改革以前の国と地方自治体の関係性は、本来別の組織であ

³¹ 同上、799 頁。市川(2012)では、温存説と断絶説について述べた上で、変容説について述べている。市川喜崇(2012)『日本の中央—地方関係—現代集権体制の起源と福祉国家』法律文化社。

³² 市川(2017)、前掲論文、809 頁。

³³ 同上、同頁。

³⁴ 武智秀之(1996)『行政過程の制度分析』中央大学出版部、134 頁。

³⁵ 同上、同頁。

³⁶ 同上、152 頁。

る国と地方自治体が、機関委任事務に対する国からのコントロールにより、国と地方自治体があたかも一つの組織であるかのように構成されていたことを意味している。

武智の研究は地方分権改革以前の研究である。地方分権一括法によって機関委任事務制度が廃止された。地方分権推進委員会の『中間報告』によると、国と地方公共団体の関係性を上下・主従の関係から対等・協力関係に改めることを目的として機関委任事務を廃止すると述べられている³⁷。では、機関委任事務が廃止された地方分権改革以後について、国と地方自治体の関係性がどのように変化し、行政活動にどのような影響を与えたのか。果たして、地方分権改革後は国からのコントロールはなくなったのだろうか。

4 項 地方分権改革以後の生活保護行政に関する研究

地方分権改革以前は国と地方の関係は従属的關係であり、国がコントロールすることで、生活保護行政を実施していた。地方分権改革以後の生活保護行政では、国と地方自治体の関係性についてどのような変化があったのだろうか。ここでは先行研究から概観してみる。

藤井(2005)は生活保護行政について、行政学的視点から中央と地方の政府関係を中心に検討を行った。藤井によると、生活保護行政は地方分権改革により法定受託事務と自治事務に振り分けられたが、機関委任事務の時と比較しても何ら質的な変化がなかったと述べる³⁸。藤井は地方分権の理念に従うならば、保護の決定、実施さらには保護基準も含めて自治事務に転換すべきであったと述べる³⁹。

ここで、藤井はシビル・ミニマムとナショナル・ミニマムを生活保護行政に関連付けることで、国と地方自治体の組織間関係が孕んでいる問題の解決を図っている。シビル・ミニマムとは第一に市民の生活権ということで、第二に自治体の政策公準である。ナショナル・ミニマムが社会保障を軸にしているのに対し、シビル・ミニマムは社会保険制度や公的扶助を含む社会保障にとどまらず、住宅や公共施設などの社会資本、衛生や公害などの社会保険をも包括していると説明している⁴⁰。

藤井は生活保護行政をシビル・ミニマムとして捉えることで、機関委任事務から法定受託事務及び自治事務に変わった生活保護行政を地方自治体の自立や市民自治の歩みとして位置付けることができると述べる⁴¹。シビル・ミニマムとして生活保護行政を位置付けること

³⁷ 地方分権推進委員会(1996)『地方分権推進委員会 中間報告一分権型社会の創造』

<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html> (2023年10月1日最終閲覧)

³⁸ 藤井功(2005)「シビル・ミニマムとしての生活保護—地方分権におけるミニマムの再編をめざして」『年報自治体学』(18)、第一法規、170頁。

³⁹ 同上、同頁。

⁴⁰ 同上、同頁。

⁴¹ 同上、168頁。

ができることは、遠い中央政府のナショナル・ミニマムに比して保護基準や財源配分などについて、議会や住民などの議論、合意を基礎に地域社会や住民の理解を求めることができるとしている⁴²。

また、藤井(2016)は、近年の状況としては政府のサービス供給が増大していることから、中央政府（国）が単独で行政サービスを供給することは難しくなり、地方政府（自治体）に依存せざるを得なくなっていると述べる⁴³。そのため、福祉国家における政府の活動領域が増大することにより、中央と地方の政府間関係は相互依存的なものとなったという⁴⁴。

以上のように論じた上で藤井は、中央政府と政策実施する地方政府の間に様々なギャップの存在が表れるとして、1980年以降生活保護実施をめぐって起こった、保護申請を拒否する「水際作戦」とよばれる展開、さらに2005年に厚生労働省からの通知により“自立支援プログラム”策定について、中央・地方関係から検討を行った⁴⁵。

藤井は「水際作戦」とよばれる生活保護申請拒否の手法は、中央の意図と地方自治体の実施のギャップにより、生み出された問題としている⁴⁶。一方で、国の意図と異なる地方の多様な実施活動が展開されていることを釧路市の事例を上げて説明している⁴⁷。

釧路市は2004年度から就労支援プログラムを実施したが、職業安定所は出張所レベルで社会資源が乏しい地域であったことから、2005年度から生活支援にウエイトを移し、2006年度では多重債務解決、DV被害支援などにも取り組みはじめた⁴⁸。公園管理、動物園の環境整備、ヘルパー&介護事業所、病院体験などのボランティア活動支援プログラムを作って予算も獲得した⁴⁹。これらを事業委託にして実施したことにより、就労支援を次のステップに繋げていくことへと展開する自立に向けてのプログラム策定と実施が存在していたと述べる⁵⁰。

藤井は、生活保護行政を実際に運営する現場において、見失いがちなものとして政策目的を挙げている⁵¹。その目的は一定の抽象性を持つが、人々の生活が一様でないこと、人的サービスということによるものである⁵²。そのため生活保護行政においては裁量が必要になら

⁴² 同上、170頁。

⁴³ 藤井(2016)、前掲書、185頁。

⁴⁴ 同上、同頁。

⁴⁵ 同上、同頁。

⁴⁶ 同上、185頁－186頁。

⁴⁷ 同上、188頁。

⁴⁸ 同上、同頁。

⁴⁹ 同上、同頁。

⁵⁰ 同上、同頁。

⁵¹ 同上、193頁。

⁵² 同上、同頁。

ざるを得なくなる⁵³。藤井はまた、政策の実施過程においては、政策目的をどのようにして実現するかが問われるべき中心課題となっており、目的認識と実現手段を関連づけることが重要であると述べる⁵⁴。

藤井は地方分権改革によって地方自治体は自らの課題を分析し、政策決定と政策実施を行う主体へと転換したことから、政策実施における必要な能力として、政策形成に共通する能力である当該の部門特有の専門的知識や知見、洞察力とともに、行政活動に共有の知識や技術を機能的に統合して、政策目的が実現できる能力が必要であると述べる⁵⁵。

藤井の研究は、「水際作戦」と自立支援プログラムの事例を並列に扱っている。この二つの事例は地方分権改革以前と以後に分類することが可能であることから、地方分権改革の影響を加味しなければならない。地方分権改革の影響について触れていないことから、藤井の研究では国と地方自治体の関係性については根本的には変化していないことを前提としていることが考えられよう。しかし、これでは、藤井が先に述べたように地方分権改革後、地方自治体が政策形成能力を重視する理由が明らかにならない。そのため本論文では、国と地方自治体の関係性について、地方分権改革の影響を踏まえた上で、明らかにしていくこととする。

では、地方分権改革後、国と地方自治体との間に生じるギャップはどのように調整されるのだろうか。地方分権改革後の生活保護行政は機関委任事務制度の廃止により自治事務と法定受託事務に再構成された。このことは地方自治体の裁量にも大きな影響があったことが推測される。こうした裁量基準に焦点を当てた大山(2019)の研究がある⁵⁶。裁量基準について大山は、「行政機関の裁量の行使が恣意的に行われることを防止するために、大量的にまたは反復して行われるような行為について、あらかじめ定めておく、行政機関が抛るべき実態的・手続的基準」という芝池(2006)の定義に依拠している⁵⁷。これまでの生活保護制度の研究では、国の裁量基準に焦点が当てられ、地方レベルの検討は充分に行われてこなかった⁵⁸。大山は、時に国と地方の運営スタンスに齟齬が生じ、裁量基準に不整合が生じ、その調整が行われた事例として国、東京都、埼玉県、岐阜県が発出した緊急雇用対策関連通知をとりあげ、比較を行った。分析方法は、まず、国通知について、①「食や住まいを失った方々への支援の徹底について」(2009年3月18日付社援保0318001号、以下「第1号通知」とする)②『『緊急雇用対策』における貧困・困窮者支援のための生活保護制度の運用改善に

⁵³ 同上、同頁。

⁵⁴ 同上、194頁。

⁵⁵ 藤井(2016)、前掲書、194頁－196頁。

⁵⁶ 大山典宏(2019)「生活保護制度における裁量基準の不整合とその調整―国・地方の緊急雇用対策関連通知の比較検討―」『コミュニティ福祉学研究科紀要』17、3頁。

⁵⁷ 芝池義一(2006)『行政法総論講義』有斐閣、86頁。

⁵⁸ 大山(2019)、前掲論文、13頁。

ついて」(2009年10月30日付(社援保第1030第4号、以下、「第2号通知」とする)、③「失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について」(2009年12月25日付社援保第1225第1号、以下、「第3号通知」とする)において、それぞれの項目における政策方針を対比し、両者の違いを示した⁵⁹。

次に、東京都、埼玉県、岐阜県が発出した通知に示された裁量基準を対比することで、その内容を検討した⁶⁰。この比較の結果、第1号通知発出時、国は従前どおりの運営を維持しようとした⁶¹。そのため、国、東京都、埼玉県、岐阜県の間で裁量基準の不整合が生じた。しかし、都や県の立場に合わせる形で、国は政策方針を転換し、第2号通知と第3号通知を発出することで、地方との不整合の調整を図った⁶²。

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

以上の先行研究を踏まえると、藤井は機関委任事務の時と比較しても国と地方自治体の関係には何ら質的な変化がなかったと述べたが、大山の研究は、国と地方の関係性は地方分権改革と以前と以後では全く同じであるとは言えないとした。では、何が変化し、何が変わらなかったのか。このことについて、本研究では生活保護行政において基礎地方自治体で発生した問題に着目し、その処理過程から国と地方自治体の関係性を明らかにすることを試みる。

問題発生に着目する理由は、問題発生そのものが、政策の失敗を意味すると考えるからである。藤井(2016)は政策の失敗について、政策立案する中央政府と政策実施する地方政府の

⁵⁹ 同上5頁。

⁶⁰ 同上5頁。

⁶¹ 同上13頁。

⁶² 同上13頁。

間に、様々なギャップの存在が表れたものであると述べる⁶³。問題が発生するという事は、その実施した政策が失敗であることを意味し、修正を図らなければならない。本論文でとりあげる3つの事例が示すように、その修正のプロセスは、国と地方自治体の間の調整のプロセスでもある。この調整プロセスにおいて、地方分権改革以前は国がコントロールの手法を用いることで調整していた。では、地方分権改革以後はどうなったのか。あるいは生活保護行政の変容は、国と地方自治体の関係性に影響を与えなかったのか。

3節 本論文の構成

第1章では、地方分権改革以後の生活保護行政について述べた。地方分権改革により生活保護法が改正されたことで、生活保護行政の目的は変化した。また、機関委任事務制度が廃止になったことにより、国、都道府県、市町村の関係は上下・主従から、対等・協力関係に変化したとされている。地方分権改革により生活保護行政が変化するなかで、国と地方自治体の関係の変化は生活保護行政の現場において、どのように作用したのかという問題を提起した。

第2章では、第1章で述べた地方分権改革以前と以後の連続面と断続面を描くのに適した事例である北九州市の生活保護行政について述べる。北九州市では、生活保護の申請において、ハードルを上げることで、申請を却下する「水際作戦」と生活保護受給者に「辞退届」を出させることで、生活保護受給を廃止させる北九州方式が採用されていた。この方式は、地方分権改革以前に始められ改革後もしばらく続いていた。北九州市の事例を述べることで、地方分権改革以前と以後の組織間調整について提示する。

第3章では、地方分権改革以後の組織間調整について、日常的な業務における問題発生という観点から、別府市の遊技場立入調査を事例に述べる。大分県別府市では生活保護受給者に対して、パチンコや競輪場といった遊技場立入調査を行っていた。しかし、この行政活動が不適切であると、国から指摘があった。そのため、別府市は従来の方針の変更を迫られることになった。地方分権改革以後、国、都道府県、市町村は対等・協力関係となったとされている。では、制度認識に齟齬が生じ、問題が発生した場合、どのように組織間で調整を図っているのかを述べる。

第4章では、地方自治体が国や都道府県のコントロールを受けながらも、自律的に問題処理を実施した事例として、小田原市「ジャンパー問題」について述べる。小田原市生活支援課のケースワーカーは生活保護受給者を威圧するような言葉がプリントされたジャンパーを着て生活保護受給者を訪問していた。ジャンパー問題は、生活保護受給者に対して差別や偏見、あるいはそれらの助長にもつながることから、小田原市の生活支援課の行為は問題視された。小田原市はジャンパー問題に対して、異例とあってよいほどに迅速な対応をした。本事例では国との調整だけでなく、自治体内においても組織間調整があった。ここでは、

⁶³ 藤井(2016年)、前掲書、185頁。

小田原市が独自で行った問題処理について説明する。

第5章では、3つの事例を通じて、地方分権改革以後の国と地方自治体の組織間関係にはどのような問題が孕んでいるのかについて論じる。まず、3つの事例から共通点する要素を見出す。次に3つの事例が社会的な問題として注目を浴びるようになった背景として、世論の変化があることを説明する。最後に3つの事例から、問題が表面化した後、国と地方自治体の組織間において、どのような調整が行われているのかを説明する。

おわりにでは、本研究のまとめと今後の課題について述べる。生活保護行政の実施において、問題が発生した場合、地方自治体が国に合わせる形で調整を行っている。この調整は国、都道府県からのコントロールが主であり、自発的な調整ではない。一方で、国のコントロールを受けながらも地方自治体が独自の対応を行うことで、問題の解決を図る姿も確認できる。このことは、国へ対応をしながら、同時に地域住民への対応も迫られている状況であることから、地方自治体がジレンマに陥りやすい環境にあることを指摘する。

第1章 生活保護行政の変容—地方分権改革以後の生活保護行政

本章では生活保護行政の変容について述べる。生活保護行政は、「金銭・サービス支給の決定事務」中心から「相談支援・ソーシャルワーク業務」へ比重が移行する形で変容した。この変容には地方分権改革が関係している。地方分権改革が生活保護行政にどのような影響を与えたのか。そして、この変容は、国と地方の関係性にもどのような影響を与えたのかを第一次分権改革の過程を通じて論じていく。

1節 地方分権改革の背景（1995年から1999年）

1995年に地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会が発足した。同委員会は地方分権推進法が成立した背景として、①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢社会・少子化社会への対応、の5つを挙げている⁶⁴。④はその中でもとくに生活保護行政に関連する箇所であり、以下のように説明されている。

④個性豊かな地域社会の形成

すべての行政分野でナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、これを維持していくことは、今後とも引き続き国の担うべき重要な役割である。ナショナル・ミニマムにも達しない地域社会が残存するような地域間格差は国の責任において解消させなければならない。ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきである⁶⁵。

この時期に地方分権改革が動き出した背景について、地方制度調査会と地方分権推進委員会の調査審議に参加した当事者である西尾(2007)は当時の日本の政治情勢を指摘している。西尾によると、第一次分権改革を起動させる契機になったのは、1993年の3つの事件であった⁶⁶。同年6月の衆参両院による超党派の地方分権推進決議、その直後の内閣不信任決議に続く解散総選挙と自民党の分裂、同年10月の非自民大連立政権であった細川内閣に

⁶⁴ 地方分権推進委員会(1996)「地方分権推進委員会 中間報告—分権型社会の創造—」
<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html> (2023年10月1日最終閲覧)

⁶⁵ 同上 (2023年10月1日最終閲覧)。

⁶⁶ 西尾勝(2007)『地方分権改革』有斐閣、49頁。

よる第三次行革審最終答申の受理である⁶⁷。もう少し長いタイムスパンの流れの中に位置づけ直すと、第一次分権改革は1980年代から続いてきた行革審の流れと1980年代末に発覚したリクルート事件に端を発し1990年代から始まった政治改革の流れとが合流することによって初めて可能になった構造改革でもあった⁶⁸。

地方分権推進委員会は地方分権推進法に基づいて1995年（平成7年）7月3日に、諸井虔（委員長）、堀江湛（委員長代理）、桑原敬一、長州一二、西尾勝、桶口恵子、山本荘一郎の七名の委員で発足した⁶⁹。地方分権推進委員会には独立の事務局が設置されたが、その職員数は約30名で、総務庁・自治省・大蔵省の三官庁からの出向者を中核にして、これに関係省庁（農水・建設・運輸・厚生・労働の各省）、自治体、経済界、労働界からの出向者を加えた構成であった⁷⁰。三官庁の地方分権改革に対する姿勢についてみれば、総務庁は消極派、自治省は積極派、大蔵省は中間派と言えた。委員会事務局は混成部隊であって、統一的意思決定は困難であった。このことは、事務局主導體制に代わる委員会主導體制の確立につながった⁷¹。

1996年に地方分権推進委員会が厚生省へのヒアリングを実施している。厚生省は生活保護行政における分権化については下記のような立場であった。

保護の基準は、全額公費負担なので、タックスペイヤーとしての関心も深く、高すぎても低すぎても非常に問題がある。それが個々の自治体によって基準が違うのは、素朴な感情として、受け入れ難いのではないかと考えている。そういう意味で最低限度の生存権の保障という、厳格な意味での公的扶助は、国が基準を決めて全国公平に、一律に実施すべきものではないかと考える⁷²。

地方分権推進委員会は生活保護行政を分権化させるという趣旨から生活保護行政の自治事務化を推進する立場であった。しかし、厚生省は、完全な分権化ではなく、厚生省自身も一定の裁量を保持しなければならないとして、自治事務には反対の立場だった。地方分権改革において、このような姿勢は厚生省に限らず、各省庁に一般的に見られるものだったと言えよう⁷³。このことから、地方分権推進委員会と国の各行政機関において、対立構造があっ

⁶⁷ 同上、同頁。

⁶⁸ 同上、同頁。

⁶⁹ 同上、23頁。

⁷⁰ 同上、同頁。

⁷¹ 西尾勝(2007)『地方分権改革』有斐閣、23頁－24頁。

⁷² 公人の友社編集部・編(1996)「地方分権推進委員会における「生活保護」関連発言抄『地方自治ジャーナル』(219)、公人の友社、113頁。

⁷³ 例えば、磯部(2015)は環境庁が「さまざまの規制事務を自治体に任せてしまったら、自

たことが伺える。

そもそも生活保護行政においてなぜ、自治事務を推進するのだろうか。生活保護行政を自治事務にするメリットとして、生活保護受給者に対して、画一的な対応ではなく、それぞれの地域によって柔軟に対応することが可能となり、それぞれの地域が抱える課題に適した行政サービスを地域住民が受けることができることがあげられる。また、行政組織運営の観点からもメリットはある。例えば須藤(2000)は、日本の中央省庁は縦割り組織であることから、現場である地方自治体も国からの関与により、縦割りの性質を帯びてしまうことを指摘している。地方自治体はそれぞれの部署が垣根を越えることで、迅速にかつ適切な行政サービスを提供する必要があることから、組織で連携がとれる状況が住民にとっては良いと述べている⁷⁴。このことは、生活保護行政にも当てはまるだろう。

1996年の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会議では委員から、生活保護関係事務を、決定実施に関する事務(法定受託事務)と自立助長のための相談援助等の援助事務(自治事務)に分けることが示された。しかし、このような分け方は今まで一般的ではなく、概念的にきっちり分けられるかどうか疑問であるという意見があった⁷⁵。また、国の指揮監督権(生活保護法第20条)の廃止についても、生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保し、全国一律に公平な生活保護の適正実施が行えるかという意見もあった⁷⁶。

このような生活保護をめぐる議論に示されるように、厚生省も含め、各省庁とのやり取りの焦点のひとつは事務区分をめぐるものであった。自治事務と法定受託事務の振り分けは、行政関係検討グループにおいて、各省庁の局長クラスの代表者と委員・事務局の少人数で行われた⁷⁷。そこでは議事録をとらない代わりに、各省はきちんと主張し、委員と議論を交わすこととされ、グループヒアリングもしくは、「膝詰談判」と称された⁷⁸。各省からの主な主張として、「事務区分と財政負担の在り方を併せて検討すべきだ、お金と絡めて解決策を示すべきだ」という主張があった⁷⁹。この主張の意図がどこにあったのかよくわかっていなかったが、とにかく財政負担と併せて検討すべきだという議論を各省が主張した⁸⁰。しかし、

自治体の長は基本的に開発志向なのだから、せっかく今まで積み上げて来た制度がくずされてしまう」という危惧や不信感がものすごく強かったことを述べている。

地方自治制度研究会(2015)『地方分権20年のあゆみ』ぎょうせい、78頁。

⁷⁴ 須藤陽子(2000)「地方分権と生活保護行政」『自治総研』26(3):32頁、地方自治総合研究所

⁷⁵ 厚生省(1996)「中央社会福祉審議会生活保護専門分科会議要旨」

⁷⁶ 同上、同頁。

⁷⁷ 地方自治制度研究会(2015)『地方分権20年のあゆみ』ぎょうせい、69頁。

⁷⁸ 同上、同頁。

⁷⁹ 地方自治制度研究会(2015)、前掲書、73頁

⁸⁰ 同上、同頁。

この主張を採用してしまうと、法定受託事務になった途端に国が全額負担という原則を立てた場合に、さまざまな経費負担を組み替えなければならないことから、「事務区分と財政負担のあり方は切り離す」というのが多数派の見解となった⁸¹。また、法定受託事務と自治事務の間に「共同事務」という中間の領域を設けるべきという主張を各省庁がした⁸²。このことについては、地方分権推進委員会側が「共同事務」について定義付けして示してほしいと逆に依頼したところ、その後、一切どこからもでてこなくなった⁸³。そこで、「結局、区別はできないのではない」「あとは法定受託事務のメルクマールの問題になるのではないか」「皆さんは心配しないでも妥当なところへ落ち着けますよ」などと発言をしていくと、次第に議論に乗ってくれるようになったと西尾(2019)は述べる⁸⁴。

磯部は当時の各省庁の幹部級から強く感じたことは、今まで国の機関委任事務として、自分たちが責任を負ってやってきた仕事を、ぜんぶ自治体に任せたらどうなるかわからないという根強い不信感、言いかえれば、国の行政を背負っているのは自分たちであるという強烈な自負心の存在であり、そういう、根拠のない自負心や不信感を相手にするわけだから、こちら側も「自治体性善説」でいくしかなかったと当時のことを述べている⁸⁵。

1998年に地方分権推進計画が閣議決定となる。この計画の作成において、各省庁は、勧告を最大限に尊重するという一方で、個別の所管法令について整理、検討が行われていた⁸⁶。地方分権推進委員会の勧告事項は忠実に反映され、さらにはほぼそのまま地方分権一括法に結実した⁸⁷。

1999年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(地方分権一括法)が成立する。地方分権推進計画から法案に至る段階での最も大きな変更点は、法定受託事務についての条例制定権だった⁸⁸。第一次地方分権改革について磯部は下記のように述べる。

⁸¹ 同上、74頁

⁸² 同上、同頁。

⁸³ 同上、同頁。

⁸⁴ 同上、同頁。

⁸⁵ 同上、同頁。

⁸⁶ 「第142回国会衆議院地方行政委員会第8号」平成10年3月19日

⁸⁷ 西尾(2007)、前掲書、37頁。

なお、地方分権推進計画の中では地方分権の推進という総合的な施策の一環として市町村合併の推進が位置づけられた。地方分権推進計画に基づいて、自治省としては、一つは合併の必要性やメリットなどに関する情報提供あるいは助言などを行うとともに、市町村合併の推進についての指針を示していくこととした。このことは、地方分権改革が事務の分類による再構成が主であった中で、自治省は市町村合併のほうに関心を抱くようになる。

⁸⁸ 地方自治制度研究会(2015)前掲書、124頁-125頁。

機関委任事務の削減ではなく、制度そのものを廃止したことを中心に、関与の問題や係争処理の問題を含めて、国と地方自治体の関係のあり方を原理的なレベルで変えたということは、それこそ過不足のない、本当に実質的な成果であるわけであって、それまで何回も試みられた国と地方の間の事務権限の単なる再分配にとどまるものではなかったということが重要だと思います⁸⁹。

ここでは、原理的レベルではあるが、国と地方自治体の関係のあり方を変化させることができたということを述べている。また、磯部はグループヒアリングについて、以下のように振り返っている。

各省庁の方々から、「先生はそうおっしゃいますが、地方の現場では、分権なんて、少しも望んでいませんよ」ということを繰り返し言われました。確かに長いこと集権的な仕組みの中に置かれ、機関委任事務というきわめて完成度の高い行政システムを当然の前提として、現場で仕事をされている地方自治体の職員の方にしてみれば、地方自治の理念は、理屈としては歓迎すべきことであっても、突然ある時点から機関委任事務が自治事務になってしまうというのは、実際には相当な面倒な話だと捉えていたのかもしれませんが。もちろん自治体関係者の側に、分権に熱心な方がたくさんおられたことは事実です。しかし、総じて言えば、要するにこの第一次分権改革なるものは、地方自治体の側からやむにやまれぬ内発的な要求として盛り上がってきたものなのかと聞かれると、あるいは地域住民たちが分権を熱く歓迎し要求して、それが全国的な大きなうねりになって、分権改革に結実したものなのかと聞かれると、残念ながらそういうものではなかったものだと思います。戦後改革と同様に第一次分権改革が望ましいものであったことは確かだし歴史的にも必然ではあったとは思いますが、しかしやはり基本的には国から地方へという方向で進行した改革であったわけであって、振り返って考えてみるとそういう感想を持つ次第です⁹⁰。

地方分権改革は、国と地方の関係性を変えることを目的に実施された。しかし、この改革そのものもまた、国から地方へ発出した改革であった。では、現実レベルで地方分権改革は国と地方の関係性を変えたのだろうか。以上のことを踏まえながら、生活保護行政の変容に地方分権改革がどのように影響しているのかについて述べていく。

2節 生活保護行政における自治事務と法定受託事務

宇賀(2017)は地方分権一括法の最大の眼目は、機関委任事務制度の廃止であったと述べ

⁸⁹ 同上、133頁－134頁。

⁹⁰ 同上、前掲書、134頁－135頁。

る⁹¹。機関委任事務の中には、事務自体が廃止されたもの（11件）、国の直接執行とされたもの（20件）もあった。大半の事務は機関委任事務の廃止後は、自治事務と法定受託事務に分けられ再構成された⁹²。自治事務と法定受託事務については、地方自治法2条第8項に以下のように定められている。

⑧この法律において自治事務とは「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。

⑨この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）

二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

1999年（平成11年）の地方分権一括法により、機関委任事務制度が廃止され、生活保護行政においても自治事務と法定受託事務に分類し、再構成された。

当時、地方自治体と総務省は生活保護行政について機関委任事務の廃止を主張し、他方で、厚生労働省は、生活保護行政は国の責務であるとして機関委任事務の存続を主張し、結果的に生活保護行政は法定受託事務と自治事務に再構成された⁹³。

2000年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による生活保護法の一部改正等について」により、生活保護法の一部改正が行われ生活保護法第27条の2が追加された⁹⁴。厚生労働省は、「従来から、ケースワークの一環として事実上行われてきた要保護者の自立助長のための相談及び助言に係る事務を、自治事務として法定化する。」とし、第27条の2の創設を通知した⁹⁵。

⁹¹ 宇賀克也(2017)『地方自治法概説』有斐閣、128-129頁。

⁹² 同上、129頁。

⁹³ 石橋敏郎(2016)『社会保障法における自立支援と地方分権—生活保護と介護保険における制度変容の検証』法律文化社、71頁。

⁹⁴ 厚生労働省社会・援護局通知「「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による生活保護法の一部改正等について」(社援第824号2000年3月31日)

⁹⁵ 牧園清子(2017)『生活保護の社会学』法律文化社、64頁。

第 27 条の 2

保護の実施機関は、要保護者から求めがあつたときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる⁹⁶。

厚生社会・援護局保護課長の田中敏雄（当時）は、生活保護法の一部改正について、事務の区分を改めたというよりも現に行われている事務を整理し、明確にしたものであり、生活保護の事務は基本的には全国一律の考え方や指導に基づいて実施されるべきものであると述べる⁹⁷。法第 27 条の 2 については、色々な情報を提供し、助言を行うことは今までもやっていたことであり、実際に行われている事務をきちんと法文化した上で、その事務の性格、内容から自治事務としたと述べる⁹⁸。以上の考え方に基づき、生活保護事務の分類については、最低保障に関わる部分が第一号法定受託事務に分類され、相談援助に関わる部分が新たに追加され自治事務となった⁹⁹。

宇賀によると、自治事務と法定受託事務はいずれも地方公共団体の事務であるから、両者の区別の法的意味は、事務の帰属主体を決する基準としてではなく、主として国の地方公共団体に関する関与、または都道府県の市町村に対する関与の手法が異なる点にあるとしている¹⁰⁰。自治事務は地方公共団体の自主的判断をより尊重し国等の関与を制限するが、法定受託事務については、国または都道府県にとってその適正な処理を確保する必要性が高いため、より強力な関与の仕組みを設けている¹⁰¹。たとえ、地方分権改革により機関委任事務を廃止したとしても、国または都道府県が関与を行う必要性を全く否定することはできないのである¹⁰²。これについて、普通地方公共団体に対する国または都道府県の関与が公正・適正におこなわれることは、国と普通地方公共団体、都道府県と市町村を対等・協力関係にするために必要不可欠であると宇賀は説明している¹⁰³。

⁹⁶ この引用は 2000 年当時の生活保護法の改正時の引用となる。現在は「第 27 条の 2 保護の実施機関は、第 55 条の 7 第 1 項に規定する被保護者就労支援事業及び第 55 条の 8 第 1 項に規定する被保護者健康管理支援事業を行うほか、要保護者から求めがあつたときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる。」に改正されている。

⁹⁷ 田中敏雄（1999）「生活保護行政の運営にあたって」『生活と福祉』全国社会福祉協議会、5 頁。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ 牧園（2017）、前掲書、32 頁。

¹⁰⁰ 宇賀（2017）、前掲書、131 頁。

¹⁰¹ 同上、131 頁－132 頁。

¹⁰² 同上、378 頁。

¹⁰³ 同上、378 頁。

さて、法定受託事務とするための要件についてであるが、「地方分権推進計画」は法定受託事務とするためのメルクマークを 8 つ提示している。その中で生活保護行政に関わる項目は下記になる。

- (3) 全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で以下に掲げるもの
 - ① 生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務
 - ② 全国単一の制度として、国が拠出を求め運営する保険及び給付金の支給等に関する事務
 - ③ 国が行う国家補償給付等に関する事務¹⁰⁴

¹⁰⁴ 『地方分権推進計画』平成 10 年 5 月 29 日。

なお、残りのメルクマールは次のようになっている。

- (1) 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務
- (2) 根幹的部分を国が直接執行している事務で以下に掲げるもの
 - ① 国が設置した公物の管理及び国立公園の管理並びに国定公園内における指定等に関する事務 国定公園内における軽微な行為許可等に関する事務 国定公園内における特別地域・特別保護地区等の指定等に関する事務
 - ② 広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水及び天然資源の適正管理に関する事務
 - ③ 環境保全のために国が設定した環境の基準及び規制の基準を補完する事務環境基準の類型当てはめ（水質・交通騒音）に関する事務 総量規制基準の設定に関する事務 大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、交通騒音の状況の監視に関する事務
 - ④ 信用秩序に重大な影響を及ぼす金融機関等の監督等に関する事務
 - ⑤ 医薬品等の製造の規制に関する事務 ⑥ 麻薬等の取締りに関する事務
- (4) 広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通の取締りに関する事務
 - ① 法定の伝染病のまん延防止に関する事務
 - ② 公衆衛生上、重大な影響を及ぼすおそれのある医薬品等の全国的な流通の取締りに関する事務 医薬品等の取締りに関する事務 食品等の取締りに関する事務 農薬等の取締りに関する事務
- (5) 精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務
- (6) 国が行う災害救助に関する事務
- (7) 国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの
- (8) 国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直しが近く予定されている事務

生活保護制度（生活扶助）は、「全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金等に関する事務」で、「生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する業務」という項目に該当する。そこでは、法定受託事務かどうかを判断する重要な要件として、「公平性・平等性」がうたわれており、生活扶助基準を自治事務化することはこれを損なうおそれがあると考えられたと思われる¹⁰⁵。

生活保護行政は、公平・平等に運営していかなければならないとされた。ここでの公平・平等とは、それぞれの社会的背景を踏まえての公平・平等というよりは、制度を基準とした形式的な公平・平等になる。例えば、それぞれの地域の実情を考慮した級地制度があるにはある。都市部と農村部を区分して、給地区分というものが設定されており、給地ごとに扶助額が異なる¹⁰⁶。全国の自治体ごとに、1級地—1、1級地—2、2級地—1、2級地—2、3級地—1、それ以外を3級地—2と6つに区分されており、級地により保護基準に格差が設けられている¹⁰⁷。しかし、こうした制度による分類は機械的であり各地域の実情を的確に反映しているとは言えない。たとえば、農村部において、公共交通機関が乏しい地域、あるいは就労施設がない地域は、自家用車を利用しての移動が必要になる¹⁰⁸。この場合、自動車の維持費や燃料代も生活保護費で賄わなければならないことから、本来国が立案する上で想定した水準を上回る可能性もでてくる。

地方分権改革により生活保護行政は法定受託事務と自治事務に再構成されたが、ナショナル・ミニマムに基づく「公平性・平等性」と地域の実情や生活保護受給者の実情をふまえた具体的対応の間で様々な問題が生じる可能性も存在した。地方分権改革により、生活保護業務は定型処理から「相談支援」に比重を置くように変化したと言われるが、実際に生活保護行政がどのように変化したのか、次節で検討する。

3節 地方分権改革による生活保護行政の変容

地方分権改革以後、生活保護行政は、「金銭・サービス支給の決定事務」中心から「相談支援・ソーシャルワーク業務」への重点化が上げられる¹⁰⁹。このことは、生活保護行政が保護からの脱却というよりは、相談・助言により、保護を受給しながらも精神的に自立した生

¹⁰⁵ 石橋(2016)、前掲書、72頁—73頁。

¹⁰⁶ 藤井(2005)、前掲書、160頁。

¹⁰⁷ 同上、同頁。

¹⁰⁸ 基本的に生活保護受給者は自動車の保有、運転はできないことになっている。この場合、知事承認や厚生協議が必要であったが、地方分権一括法が施行された平成12年度からはそれぞれの福祉事務所で保有容認の判断をすることとなった（藤井(2005)、前掲書、161頁）。

¹⁰⁹ 畑本裕介・黒田有志弥（2018）「市町村における組織体制と職員配置—変遷と課題」『地域で担う生活支援—自治体の役割と連携』東京大学出版会、45頁。

活をすることを重要視するようになったことを示している。

この移行の契機は先に述べたように、第一次地方分権改革による生活保護法の改正であった。生活保護法第27条の2に「相談・助言」が加えられ、これを根拠として保護の脱却よりは、保護を受給しながらも精神的に自立した生活をするを重要視するようになった¹¹⁰。とはいえ、法改正によりただちに、こうした変化が起きたわけではなかった。

牧園(2017)によると、かつての生活保護の解釈と運用は、行政解釈を示した通知によって行われる「通達行政」と言われてきた¹¹¹。地方分権一括法により、国と地方自治体の関係は、上下関係ではなく、並列の対等な関係となったが、生活保護に関しては地方分権一括法施行後も事務処理基準や技術的助言が示されており、実施機関はこれらの通知に拘束されているという¹¹²。

白瀬(2018)は第27条の2について、従来からケースワーカーの自主的な判断によって行われてきた情報提供や助言などを法律に明示したという意義をもつが、この時点ではまだ生活保護に「自立支援」という考え方はなかったと述べる¹¹³。

生活保護における自立について、「惰眠防止」や「保護からの脱却」を意味する消極的な自立論がある。一方では、「自主独立の内容的可能性を発見し、助長する」という積極的な自立論もある。牧園(2014)によると、生活保護行政において「自立」はもっぱら経済的自立

¹¹⁰ 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による生活保護法の一部改正等について」(平成12年3月31日)(社援第824号)は下記になる。

第1 改正の概要

1 分権一括法による法の改正について

(1) 包括的な指揮監督権の廃止

地方自治法(昭和二二年法律第六七号)第一五〇条に規定する機関委任性務に係る包括的な指揮監督権が廃止されるとともに、同法第二四五条の三第一項において、国又は都道府県の普通地方公共団体に対する関与について、その目的を達成するために必要最小限度のものとする等の基本原則が定められたこと等を踏まえ、法第二〇条第一項に規定する厚生大臣及び都道府県知事の都道府県及び市町村長に対する包括的な指揮監督権を廃止することとし、同項を廃止したこと。

(2) 相談及び助言の事務の創設

従来から、ケースワークの一環として事実上行われてきた要保護者の自立助長のための相談及び助言に係る事務を、自治事務として法定化することとし、第二七条の二の規定を創設したこと。

¹¹¹ 牧園(2017)、前掲書、32頁。

¹¹² 同上、同頁。

¹¹³ 白瀬由美香(2018)「社会保障における支援の変遷」『地域で担う生活支援—自治体の役割と連携』東京大学出版会、17頁

を意味し、それはしばしば惰民養成排除の観点と一体化していた。このことから生活保護行政において、従来は消極的自立が目指されてきた¹¹⁴。

しかし、地方分権改革以後、生活保護行政における「自立」の意味が変化してくる。「生活保護の在り方に関する専門委員会」の報告書では「自立支援」について、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味していると述べられている¹¹⁵。被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき「自立支援プログラム」を策定し、これに基づいた支援を実施することとすべきであると「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書には述べられている。なお具体的な内容は下記の通りである¹¹⁶。

- (1) 地方自治体が、地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして重層的かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定
- (2) 被保護者は、生活保護法に定める勤労・生活向上等の努力義務を実現する手段の一つとして、稼働能力を始めとする各被保護者の状況に応じたプログラムに参加するとともに、地方自治体はプログラムに沿った支援を実施
- (3) 地方自治体は被保護者の取組状況を定期的に評価し、必要に応じて被保護者が参加すべきプログラムや支援内容の見直しを行う¹¹⁷。

牧園(2017)は、生活保護法第 27 条の 2 は、2000 年に生活保護法に創設されたが、事業展開のないまま事実行為としての自立指導を追認しただけなので、「だまし条項」だといわれていたと大川(2007)の議論を引用している¹¹⁸。しかし、一方で牧園は、自立支援の多様な試みは、分権化の成果でもあるとも述べている¹¹⁹。このことは、生活保護行政が定型処理か

¹¹⁴ 牧園清子(2017)、前掲書、62 頁－63 頁。

¹¹⁵ 厚生労働省(2004)「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」

¹¹⁶ 同上。

¹¹⁷ 同上。

¹¹⁸ 大川昭博(2007)「現場から見た、自立支援プログラムの課題—『入りやすく出やすい』制度 へ向けて」『賃金と社会保障』(1456)、賃社編集室、22 頁。

¹¹⁹ 牧園(2017)は、自立支援プログラムの策定・実施は生活保護を大きく変えたとして以下のように整理している。①生活保護に新しい自立の概念を提示した。②自立概念が広がることで、就労についても、多様な働き方や多様な自立に向けた支援が考えられるようになった。③自立支援の多様な試みは分権化の成果である。自立支援が自治事務として行われることになり、各自治体が自主性・独立性を活かしたプログラムを策定運用するという

ら相談・支援を重視するようになった直接的な要因は地方分権改革ではなく、自立支援プログラムの策定であると考えられていることによるものであろう。

しかし、この自立支援プログラムが機能するためには、機関委任事務制度が廃止され法定受託事務と自治事務に分類され、再構成されたことが重要な要素であったとも考えられよう。つまり、自立支援プログラムに関わる領域が自治事務であることから、各自治体が、地域の被保護世帯の実状や社会資源の状況を踏まえつつ、その自主性・独立性を活かしてプログラムを策定・運用するという動きを生んだのである¹²⁰。

生活保護行政の変容について、これまで述べた先行研究においても 2005 年の自立支援プログラムのことが語られることが多いが、地方分権改革についてはあまり触れられない。しかし、自立支援プログラムが機能した背景には、地方分権改革による機関委任事務制度の廃止による自治事務と法定受託事務の再構成が関係している。

以上のことを踏まえると地方分権改革が生活保護行政に与えた影響として、生活保護そのものからの脱却ではなく、生活保護費を受給しながらも精神的な自立を目指すことがより重視されるようになったことを指摘することができる。地方分権改革による生活保護法の改正、機関委任事務の廃止による自治事務と法定受託事務の再構成、そして 2005 年に始まる自立支援プログラムという形で、生活保護行政は次第に変化していった。

また、国と地方の関係性については、従来上下・主従の関係だったのが、地方分権改革により機関委任事務が廃止されたことにより、対等・協力関係に変化したとされた。具体的には機関委任事務に係る包括的な指揮監督権が廃止されるとともに、国又は都道府県の普通地方公共団体に対する関与について、その目的を達成するために必要最小限度のものとする等の基本原則が定められることとなった¹²¹。

地方分権改革後に生活保護行政が変化するなかで、国と地方の関係性の変化どのように作用していったのだろうか。また、実際に生活保護行政が展開される現場、すなわち市町村レベルにおける生活保護行政にどのような影響を与えた（与えなかった）のだろうか。実際の地方自治体の現場における影響について、3つの事例を取り上げて説明する。

動きを生んだ。④自立支援の展開は、生活保護における委託化・外部化の扉を開け、民間委託を促進した。⑤「貧困の再生産」防止の観点から自立支援の一つとして高等学校等就学費が支給されることになった。牧園(2017)、前掲書、217頁－218頁。

¹²⁰ 牧園(2017)、前掲書、74頁。

¹²¹ 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による生活保護法の一部改正等について」(平成12年3月31日)(社援第824号)

第2章 北九州市の生活保護行政

本章では、地方分権改革以前の国と地方の組織間関係の事例として北九州市の生活保護行政を取り上げる。北九州市では問題が発覚するまで、地方分権改革以前の組織間関係が続いた。そのため、北九州市の生活保護行政を述べることで、地方分権改革以前の国と地方の組織間関係を提示することができると思う。

北九州市では生活保護の申請において、ハードルを上げることで、申請を却下する「水際作戦」と生活保護受給者に「辞退届」を出させることで、生活保護費を削減させていた。これは北九州方式と呼ばれていた。北九州方式による生活保護行政が実施された背景として、北九州市と国の組織間関係があったと考える。北九州市の事例を述べることで、地方分権改革以前の国と地方の組織間関係を提示する。

1節 北九州方式の背景

まず、生活保護業務に携わる北九州市の組織について説明する。北九州市ではケースワーカーを142人(2007年5月時点で)配置していた。当時、生活保護世帯は10,387世帯だったことから、1人あたりの担当していたケース数は73世帯だった。

社会福祉法16条第2号によると、「市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が二百四十以下であるときは、三とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数¹²²」とされている。すなわち、ケースワーカーの定数について市町村では、被保護世帯80世帯につき1人を標準として定めていることから、北九州市は組織構成について問題はなかった¹²³。

こうした組織状況の中で北九州市の生活保護の引き締め政策が発端となった背景には国より発出された「一二三号通知」が挙げられる¹²⁴。1980年、和歌山県御坊市で暴力団員が生活保護費を不正受給していた事実が新聞で報道されたのをきっかけに、マス・メディアで不正受給防止キャンペーンが展開された¹²⁵。厚生省は、国民が生活保護に反感と不信の念をもつことになるのを恐れ、生活保護の制度と予算を防衛する必要があることから生活保護の適正化を進めていく¹²⁶。1981年11月17日に「生活保護の適正実施の推進について」と

¹²² 社会福祉法16条第2号。

¹²³ 北九州市社会保障推進協議会(2008)「北九州市の生活保護行政は変わるのか—検証委員会報告の『検証』」北九州市社会保障推進協議会、140頁。

¹²⁴ 厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知(1981)「生活保護の適正実施の推進について(昭和56年11月17日、社保第123号)」

¹²⁵ 副田義也(2013)『福祉社会学の挑戦—貧困・介護・癒しから考える』岩波書店、38頁。

¹²⁶ 同上、38頁—39頁。

いう厚生省社会局保護課長・観察指導課長通知を出した。この通知に「社保第一二三号」という番号がついていることから「一二三号通知」と呼ばれるようになった¹²⁷。「一二三号通知」により、新規申請においては資産調査、保護受給中の者については収入調査、訪問調査による不正受給防止の徹底が図られた。

多くの福祉事務所は労働組合を通じて、「一二三号通知」の導入に抵抗した¹²⁸。この抵抗の理由として、「一二三号通知」により、生活保護申請者の申請意思を委縮させる可能性があることや人権問題に関わることが懸念されることが挙げられた¹²⁹。北九州市は通知直後の1982年に真っ先に「一二三号通知」への対応に着手し、「一二三号通知」の内容に過剰に反応した¹³⁰。新規申請者のみならず、既存の保護受給者全員から包括同意書を徴収しようとした福祉事務所も現れた¹³¹。このような北九州市の積極的で過剰な反応の背景には、当時の北九州市が小倉地区だけで、22の暴力団（組員約440人）が集中し、暴力団の抗争が絶えない状況下にあるという事情があった¹³²。そのため、暴力団員が生活保護を受けるというケースも多かった¹³³。1981年2月4日未明、小倉北区の繁華街で起こった暴力団の抗争事件（組長射殺事件）が起きたことから、北九州市は暴力団追放へ動き出していた¹³⁴。行政、警察、市民が一体となり、谷伍平市長を議長とする「暴力追放推進会議」が射殺事件のわずか5日後に結成された¹³⁵。そこで、暴力団の資金源を断つための3つの具体策が立てられた¹³⁶。公営ギャンブル場でのノミ行為の禁止、暴力団が関係する会社を公共事業から締め出す、そして、暴力団を生活保護から排除するというものだった¹³⁷。

この不正受給の摘発は調査が進むにつれて、暴力団のケースに止まらず、一般的なケース

¹²⁷ 同上、同頁。

¹²⁸ 藤藪貴治(2008)「国のモデル・生活保護『ヤミの北九州方式』の違法性を検証する—門司・小倉北餓死事件の法的検証と、運用実態の解明」『学生法政論集』2、九州大学法政学会、101頁。

¹²⁹ 大友信勝(2000)『公的扶助の展開—公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』、旬報社、253頁—260頁。

¹³⁰ 藤藪(2008)、前掲書、101頁にて「八幡生活と健康を守る会50年史」に依拠して述べる。本研究において上記資料から直接確認することができなかった。

¹³¹ 同上、101頁。

¹³² 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』、北九州市社会福祉協議会、69頁。

¹³³ 同上、同頁。

¹³⁴ 同上、同頁。

¹³⁵ 同上、同頁。

¹³⁶ 同上、同頁。

¹³⁷ 同上、同頁。

にまで広がった¹³⁸。1982年4月までに150件の不正受給を確認したところで、「暴力団関係ケース等対策会議」は暴力団のみならず、一般的なケースの不正受給にも対応できる「暴力団等不正受給対策会議」に衣替えした¹³⁹。

対策会議では、悪質な不正受給による対する返還請求には生活保護法78条の一括返還で臨み、返還に誠意が見られない場合は刑事告発することなどが決められた¹⁴⁰。生活保護法78条は「所謂不正手段によって保護を受けた者又は受けさせた者からその費用を徴収することができる旨を定めた規定」である¹⁴¹。生活保護制度は、最低生活保障という制度の性質上、「保護の実施機関が保護の実施を怠ることのないよう制度上も運用上も細心の注意を払っている」ものであるが、国民の側の制度の悪用を避けるために設けられたのがこの規定である¹⁴²。

この告発を免れるために生活保護を辞退するケースが相次いだ¹⁴³。1982年4月から8月までに保険金などの不正受給による廃止は96件にも及んだ¹⁴⁴。

北九州市の不正受給の摘発に関する先行研究として菊池(2001)の研究がある¹⁴⁵。菊池は不正受給を「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせる」こととし、濫用を「プログラムを計画あるいは執行するものが意図しない形で、かといってそれが法や規制で特に禁じられていない形で、給付を受け、あるいは利用する」状況であると述べる¹⁴⁶。不正受給と濫用の区別は日本ではあまり一般的ではないが、選別主義的な社会保障給付をめぐる海外の研究には広く見られるものである¹⁴⁷。以上のことから菊池は二つの要因があるとしている。第一に、暴力団関係受給者をめぐるマスメディアのキャンペーン＝状況の定義が、生活保護行政に飛び火し、貧困の定義が運用によって狭められる結果につながった¹⁴⁸。第二に行政当局が「濫用」をそれとは論理的に区別されるべき「不正受給」に「翻訳」したことを通し、「不正受給の急増・蔓延」というイメージを生み、際限のない逸

¹³⁸ 同上、72頁。

¹³⁹ 同上、同頁。

¹⁴⁰ 同上、同頁。

¹⁴¹ 吉永純(2006)「自立のための費用返還とは—法63条、法78条の運用を考える」『これが生活保護だ—福祉前線からの検証』、高菅出版、215頁。

¹⁴² 同上。

¹⁴³ 北九州市保健福祉局社会部保護課・監査指導課監修(1996)、前掲書、72頁。

¹⁴⁴ 同上、72頁。

¹⁴⁵ 菊池英明(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』(2)、東信堂、139-162頁。

¹⁴⁶ 同上、145頁。

¹⁴⁷ 同上、同頁。

¹⁴⁸ 同上、159頁。

脱者の取り締まりがなされることとなったと説明している¹⁴⁹。

菊池の研究では、暴力団対象だったものがより一般的なものへと拡大したことについて説明しているが、そこに内在している政治力学には触れられていない。すなわち、なぜ、「貧困の定義が運用によって狭められた」のか、あるいは、どうして、「『濫用』を『不正受給』に翻訳してしまったのか」という問いである。本論文では、その要因を国と地方自治体の関係性に見出す。すなわち、国と北九州市の関係性において、北九州市は「貧困の定義を狭めざるを得なかった」あるいは、「『濫用』を『不正受給』に翻訳せざるを得なかった」状況下に置かれていたのである。では、この北九州市が置かれている状況とは何だったのか。このことについて明らかにする。

1967年（昭和42年）3月に就任した谷伍平（自民党）が市長に就任する。谷氏は旧国鉄官僚で「生活保護は怠け者を作る」として、旧厚生省から多くの天下り幹部を迎え入れ、生活保護の切り捨てを進め、保護率を急激に落としていく¹⁵⁰。具体的には北九州市民生局に福祉事務所の指導監査にあたる指導課を新設し、指導課長については厚生省社会援護局の指導監査室の幹部が1967年から1997年まで座り続けた¹⁵¹。この路線は谷のあと1987年から市長を務めた末吉興一（自民党）が継承し、約30年間で生活保護利用者を5分の1まで削減したのである¹⁵²。

先述したように1980年（昭和50年）当時、北九州市は暴力団の抗争が多かったことから、市内は緊迫している状況下であった。こうした状況下において、国の通知によるコントロールは北九州市が抱えていた問題を解消する上でも目的が一致していることもあり、自発的に受け入れたことが推測できる。

武智(1996)は国からのコントロール手法について、組織間関係が組織内関係へ転換される構造について述べている¹⁵³。このことを踏まえると、谷が北九州市という行政組織に旧厚生省から多くの天下り幹部を迎え入れたことにより、自治体組織内部から国に取り込まれることとなり、コントロール体制が整った。ここで着目すべきは、このコントロール体制は、国が構築したのではなく、北九州市が自ら構築したことである。この要因として、谷が旧国鉄官僚出身という経歴が国と北九州市の関係構築に影響していると考えられる。

北九州市は、長年にわたり厚生省の生活保護政策を忠実に実行したことから、モデル地方自治体として評価されてきた¹⁵⁴。北九州方式には、生活保護の申請をさまざまな方法で拒否

¹⁴⁹ 同上、同頁。

¹⁵⁰ 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、122頁。

¹⁵¹ 同上、同頁。

¹⁵² 同上、126頁。

¹⁵³ 武智(1996)前掲書、45頁。

¹⁵⁴ 戸田 典樹(2019)「生活保護制度における自立と自助についての政策動向の歴史的変

する「水際作戦」、生活保護を受給しているものを廃止に追い込む「辞退届」を出させる二つの特性がある¹⁵⁵。1981年の「一二三号通知」を織り込む適正化政策は北九州市で集中的に展開され、その経過のなかから北九州方式が次第に形成されていった¹⁵⁶。

副田(2013)は、困窮する国民に「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する最後のセイフティ・ネットである生活保護行政を担当する福祉システムが、援助を求める人びとを拒絶し、苦しめ、ときに死にいたらせることがあるとして、自己の内部から、その行政を阻害するシステムとして逆福祉システムについて述べている¹⁵⁷。この逆システムの事例として、北九州方式を事例に副田は説明している¹⁵⁸。

北九州方式は実際、死者を出すほどの問題を起こしている。この問題は、逆福祉システムにより発生したものだが、逆福祉システムが形成された要因は国と地方の組織間関係にあることが考えられる。では、北九州方式が問題として世間で広く認識されるきっかけとなった事件について説明する。

2節 北九州方式により発生した問題

北九州市では2005年から2007年までの間に4件の餓死・自殺事件が起こった。事件が起こった時期はいずれも地方分権改革以後であるが、後述するように、事件を生み出した背景には改革以前に確立していた国と北九州市の組織間関係が存在していた。まず、この4件の餓死・自殺事件について説明する。

(1)八幡東餓死事件(2005年1月7日)

2005年1月7日、要介護状態の岩下茂(仮名68歳)さんが八幡東区の自宅玄関にうつ伏せで倒れていたところをケアマネージャーが発見した¹⁵⁹。岩下さんは1999年から生活保護を受けていたが2003年に養護老人ホームに入所することとなったため、保護は廃止となった¹⁶⁰。しかし、集団生活になじめなかったことから、同年11月に施設を退所した¹⁶¹。手持ち金がないため、20か月分の年金を担保にして借入し、アパートを借り家具を購入して在宅生活を始める¹⁶²。しかし、2004年に生活費も底をつき、2004年3月に八幡東福祉事務

遷]『社会政策』11(3)、社会政策学会、83頁。

¹⁵⁵ 副田(2013)、前掲書、3頁

¹⁵⁶ 同上、同頁。

¹⁵⁷ 同上、2頁-3頁。

¹⁵⁸ 同上、2頁-3頁。

¹⁵⁹ 藤藪、尾藤(2007)、前掲書、59頁。

¹⁶⁰ 同上、同頁。

¹⁶¹ 同上、同頁。

¹⁶² 同上、同頁。

所に生活保護申請で訪れることになる¹⁶³。

岩下さんは初回、2回目と保護申請を受理されたが、3回目、4回目、5回目になると「親族の援助」を要件に申請書が渡されなかった¹⁶⁴。岩下さんは刃物を振り回したり脅迫状を送り付けるなど問題行動もあったが、生活保護法2条で「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができる」と規定している¹⁶⁵。このことは保護の申請を受理されなかったことは「自業自得」であるからといって、生活保護法2条の「無差別平等」が該当しないわけではないのである¹⁶⁶。岩下さんは2005年1月7日に生活保護が申請できなかったことから所持金は10数円となり、八幡東区の自宅で餓死した¹⁶⁷。

(2)門司餓死事件(2006年5月23日)

2006年5月23日に山下勉さん(仮名56歳、以下、親族も仮名)が市営団地の一室でミイラ化した状態で発見された¹⁶⁸。山下さんは2度も門司福祉事務所で生活保護申請をしていたにもかかわらず、餓死するまで門司福祉事務所から申請書を渡されることは一度もなかった¹⁶⁹。2005年8月に失業してからは無収入で、同年9月14日には水道、ガス、電気のライフラインは全て停止された¹⁷⁰。以後近くに住む次男が週に2度差し入れるパンと公園からペットボトルにくんできた水で命をつないできた¹⁷¹。

9月28日、市住宅供給公社の職員が訪問して衰弱した山下さんを発見し、市水道局から門司福祉事務所生活支援課に連絡がゆき、保護課のケースワーカーと保健師が山下さんを訪れた¹⁷²。家の中には食べ物ほとんどなく、近所の公園から汲んできたペットボトルが10本近く並んでいた¹⁷³。保健師は体重計がなかったので、ひもで山下さんの腰回りを図り、栄養状態が悪いことを確認し、脈を測ったところ、不整脈があったことを確認している¹⁷⁴。2人は山下さんに「本人へは状況確認させて頂いた事実を上司に報告した上で、どのようにす

¹⁶³ 同上、同頁。

¹⁶⁴ 同上、65頁。

¹⁶⁵ 同上、64頁。

¹⁶⁶ 同上、64頁-65頁。

¹⁶⁷ 同上、同頁。

¹⁶⁸ 同上、41頁。

¹⁶⁹ 同上、41頁。

¹⁷⁰ 副田(2013)、前掲書、4頁。

¹⁷¹ 同上、4頁。

¹⁷² 同上、4頁-5頁。

¹⁷³ 藤藪、尾藤(2007)、前掲書、43頁。

¹⁷⁴ 同上、43頁。

るかは話し合うことを伝え」、門司福祉事務所にいったん戻り、保護課長に状況を報告した¹⁷⁵。

9月30日に山下さんが次男に連れられて門司福祉事務所に訪れた¹⁷⁶。生活保護申請の意思を示したが、面接主査の回答は「次男が養いなさい」だけであった¹⁷⁷。

このあと、12月6日、山下さんは次男に連れられて、ふたたび保護課を訪れ、生活保護を申請したいとい訴えた¹⁷⁸。ライフラインが止められたままであり、次男はこれまで食べ物への援助をしてきたが、それは12月いっぱいしか続けられないことを申し入れた¹⁷⁹。面接主査は「それならば、長男に援助してもらってはどうか」といって、山下さんの申請を受理しなかった¹⁸⁰。山下さんは、その後福祉事務所にはあられわれず、翌年に入って餓死するに至った¹⁸¹。

山下さんと面接主査とのやりとりの内容は「相談の趣旨は入院したいが金銭はないので、どうしたらいいかとの内容であった。以下の生活状況の把握や助言を行ったが、申請権の主張につながる言動はなかった」と、門司福祉事務所は2006年6月3日作成の調査概要報告に記載し、厚生労働省に検証資料として提出している¹⁸²。つまり、北九州市は一貫して、「男性は『申請』ではなく、単なる『相談』に来た。よって門司福祉事務所の対応に問題はない」との主張を2007年に10月1日の検証委員会中間報告がでるまで主張し続けていた¹⁸³。

(3)小倉北自殺事件(2007年6月10日)

大村正則さん(仮名 61歳)が自室のアパートで首を吊って自殺しているのが、2007年6月10日に発見された¹⁸⁴。この事件は小倉北餓死事件のひと月前の出来事でありながら、9月に小倉タイム紙がスクープにするまで表に出ることがなかった¹⁸⁵。

大村さんは小倉の目抜き通りに土地を持つ起業家だったが、バブル経済がはじけて、家族や財産を失い、知人宅を転々とする生活が始まる¹⁸⁶。2006年3月慢性肝硬変に肺炎を併発

¹⁷⁵ 同上、43頁。

¹⁷⁶ 同上、44頁。

¹⁷⁷ 同上、46頁。

¹⁷⁸ 副田(2013)、前掲書、5頁。

¹⁷⁹ 同上、5頁。

¹⁸⁰ 同上、同頁。

¹⁸¹ 同上、同頁。

¹⁸² 同上、44頁。

¹⁸³ 同上、同頁。

¹⁸⁴ 藤藪、尾藤(2007)、前掲書、68頁。

¹⁸⁵ 同上、68頁。

¹⁸⁶ 同上 68頁-69頁。

して入院し、小倉北福祉事務所で生活保護受給開始となる¹⁸⁷。2006年5月市議会議員の紹介でアパートを決定した上で退院する¹⁸⁸。生活保護は継続されるも、ケースワーカーによる厳しい就労指導が始まる¹⁸⁹。同年6月から7月頃、若松区で日雇い仕事をするとして、生活保護は廃止となる¹⁹⁰。同年10月から11月頃脳出血胆のうを患い、別の病院に入院し、2007年2月退院後、新たなアパートに転居する¹⁹¹。4月2日に日雇い仕事をするとして、生活保護を廃止する¹⁹²。5月14日に心筋梗塞で倒れ、近隣住民の通報により救急車が駆けつけるが、「お金がない」との理由で搬送を断る¹⁹³。駆けつけたアパートの大家が、1万円を手に握らせて、「病院で検査してほしい。これは命令です」と病院に搬送させるも、やはり所持金がないことを理由に検査も拒否して帰宅し、その後、体調不良で仕事に行くことができなくなる¹⁹⁴。

5月に大村さんの長男と次男がそれぞれ小倉北福祉事務所、小倉南福祉事務所に生活保護申請するも、受けつけてもらえず、6月4日に小倉北福祉事務所に再度生活保護申請に行くも、面接主査より「仕事しろ」としか言われなかったため、市議会議員に相談する¹⁹⁵。6月5日に市会議員が同行した上で再度生活保護の申請に行くが、申請を受け付けなかった¹⁹⁶。6月10日5時に大村さんがベランダで首を吊って自殺しているのを、アパートの住人が発見する¹⁹⁷。

(4)小倉北餓死事件(2007年7月10日)

小倉北福祉事務所で生活保護を受給していた小倉北区明和町在住の平野孝雄(仮名 52歳)さんが、2007年4月に辞退届を提出したとして生活保護が廃止され、その3か月後の7月10日に餓死の状態で見つされた¹⁹⁸。残された日記には「オニギリ食いたい」「働けないのに働けと言われた」と記されていた¹⁹⁹。

¹⁸⁷ 同上、69頁。

¹⁸⁸ 同上、同頁。

¹⁸⁹ 同上、同頁。

¹⁹⁰ 同上、同頁。

¹⁹¹ 同上、同頁。

¹⁹² 同上、69頁。

¹⁹³ 同上、同頁。

¹⁹⁴ 同上、同頁。

¹⁹⁵ 同上、同頁。

¹⁹⁶ 同上、70頁-74頁。

¹⁹⁷ 同上70頁。

¹⁹⁸ 同上、16頁。

¹⁹⁹ 同上、同頁。

平野さんは2006年10月頃まで、タクシー運転手として働いてき、生活してきたが、病気のため、仕事ができなくなり、12月7日に生活保護の申請を行った²⁰⁰。同月26日に保護が開始され、就労・自立に向けた指導も始められた²⁰¹。2007年4月2日になって、平野さんから保護を辞退する旨の申し出があり、小倉北福祉事務所は4月10日付で保護を廃止した²⁰²。その後、平野さんと福祉事務所との関りは途切れた²⁰³。7月10、平野さんが自宅で死亡しているのが発見された²⁰⁴。

平野さんは「自立して頑張る」と申し出て生活保護の辞退届を提出したとされている²⁰⁵。しかし、平野さんが就労・自立に向けた指導が始められた根拠資料である病状調査票の内容について、市当局は「主治医が働けると診断していたので、保護の廃止には問題はない」と説明していたのに対し、主治医は「普通の仕事ができるという文書は書いていない」と小倉北福祉事務所に抗議していた²⁰⁶。平野さんの日記や病状調査票の件等を踏まえながら、藤藪・尾藤(2007)は平野さんが自発的に辞退届を書いたのではなく、ケースワーカーに強要されて辞退届を書いた可能性があることを指摘している²⁰⁷。

以上4つの事例を北九州方式の特徴で分類すると(1)八幡東餓死事件(2005年1月17日)は「水際作戦」、②門司餓死事件(2006年5月23日)は「水際作戦」、③小倉北自殺事件(2007年6月10日)「水際作戦」、④小倉北餓死事件(2007年7月10日)「辞退届による廃止」となる²⁰⁸。

これらの事件の発生を受けて、中央社会保障推進協議会、福岡県社会保障推進協議会、北九州市社会保障推進協議会、全国生活保護裁判連絡会が共同で調査団を編成し、2006年10月23日から25日までの三日間調査を行っている²⁰⁹。藤藪(2007)は門司餓死事件の発生を

²⁰⁰ 北九州市社会保障推進協議会(2008)『北九州市の生活保護行政は変わるか?—北九州市生活保護行政検証委員会報告の「検証」』、133頁。

²⁰¹ 同上、同頁。

²⁰² 同上、同頁。

²⁰³ 同上、同頁。

²⁰⁴ 同上、134頁

²⁰⁵ 同上、同頁。

²⁰⁶ 藤藪、尾藤(2007)、前掲書、35頁。

²⁰⁷ 同上、29頁—37頁。

²⁰⁸ 副田(2013)は門司餓死事件と小倉北餓死事件の両ケースから北九州方式の「水際作戦」と「辞退届」の強要という基本的特性を具体的に示している(副田(2013)、前掲書、14頁)。

²⁰⁹ 北園敏光(2008)「運動が動かした北九州市の生活保護行政—全国調査から一年を経過して」『社会保障』40(416)、中央社会保障推進協議会、53頁。

きっかけに住民から認識されはじめ、市民運動が展開されことにより、全国報道されるようになり、過酷な北九州市の生活保護行政に対する市民と全国の福祉・法律関係者らの怒りが一気に高まっていったと述べている²¹⁰。

3節 北九州市による問題の対応

北九州方式は地方分権改革以前の国と地方の組織間関係により成立した方式であった。前節で取り上げた事件が世論から問題として認識されたことも影響し、2007年2月の北九州市長選挙では、前市長が推薦する候補者である柴田高博を破って北橋健治が当選した。北橋は「大型開発よりも福祉優先」を公約にかかげ、約22万票を集め、柴田に4万票の大差をつけ当選した²¹¹。

北橋は市長就任後、4月1日の人事異動で、市内全七区の福祉事務所すべての保護課長を異動させるとともに、国とのパイプ役とされた、生活保護担当の部長級ポスト＝参事を廃止した²¹²。また、5月17日には北九州市生活保護行政検証委員会を発足させ、上記の事件（小倉北自殺事件は検証委員会の審議にはかけられなかった）の検証にとりくませた²¹³。

一方、国の方でも北九州市の一連の事件を受けて動きがあった。2007年9月6日厚生労働省は、生活保護を担当する全国係長会議を開催し、「主として保護の相談窓口での対応や保護の廃止時の取扱い」について、正しいやりかたを全国の自治体に周知した²¹⁴。これを受けて、9月11日に北橋市長は市議会本会議の一般質問への答弁の中で、保護開始と廃止の数値目標を撤廃することを表明した²¹⁵。

厚生労働省は10月29日から11月2日、例年の3倍に当たる監査官ら6人の職員を派遣し、生活保護行政の定期監査に特別体制で臨んだ²¹⁶。監査は、小倉北福祉事務所を対象に「申請書を渡さない行為がなかったか」「辞退届提出の強要がなかったか」などが調査された²¹⁷。

この監査結果を受けた北九州市の三崎利彦保護課長は下記のように述べる。

²¹⁰ 藤藪、尾藤(2007)、前掲書、58頁。

²¹¹ 北園(2008)、前掲書、53頁。

²¹² 同上、53頁。副田(2013)、前掲書、41頁。

²¹³ 同上41頁。北園(2008)、前掲書、53頁。

²¹⁴ 副田(2013)、前掲書、42頁

²¹⁵ 北園(2008)、前掲書、58頁。

²¹⁶ 同上、59頁。

²¹⁷ 同上、同頁。

かなり厳しい内容。国に従ってこれまで保護行政を進め、高く評価された。大変残念だが、きちんと評価される保護行政のために邁進（まいしん）していきたい²¹⁸。

この発言は、国と北九州市の関係性において、北九州市は国のコントロールの下で生活保護行政を実施していたことが伺えよう。このことは地方分権改革以後においても国と北九州市の関係性が上下・主従の関係から対等・協力関係に変化しなかったことを意味する。それと同時に、北九州市の事例は地方分権改革以前の国と地方の組織間関係が「コントロールをすの一受ける」関係であったことを示す事例の一つでもある。

4 節 国と北九州市の組織間関係

地方分権改革以前の国と北九州市の組織間関係は国からのコントロールを受ける、上下・主従の関係であった。この関係性の中で生み出されたのが、北九州方式であった。

北九州市で起こった餓死・自殺事件について、北九州市議会では、橋本和生議員（日本共産党市会議員団）から下記の質問があった。

1 点目は、検証委員会による検証についてです。

今回の検証は、門司区の餓死事件について、個人情報を除き、すべてが公表される必要があります。その際、単に職員等の対応だけにとどめるのではなく、適正化の名による保護受給抑制や水際作戦と呼ばれる申請書の不交付という本市保護行政に大胆にメスを入れる必要がありますが、市長の見解を尋ねます。

加えて、本市保護行政をモデルとすべく全国の自治体を指導する厚生労働省のあり方についても検証する必要があります。答弁を求めます²¹⁹。

北九州市生活保護行政検証委員会に関する質問であるが、ここでは、北九州市だけではなく、実際にコントロールを行っていた、国の機関である厚生労働省についても責任があるのではないかということを提起している。

この意見について、小村洋一保健福祉局長が下記のとおり回答している。

生活保護行政検証委員会は、本市の生活保護行政の仕組みや地域におけるセーフティネットについて検証し、今後の市政に生かしていくために設置したものでございます。このため、全国統一的に運用されます生活保護制度や厚生労働省のあり方についての検証は本来の目的ではないと考えております²²⁰。

²¹⁸ 朝日新聞「保護行政の評価散々 厚労省、北九州市を監査」2007年12月11日付。

²¹⁹ 北九州市議会「平成19年6月北九州市市議会定例会会議録」2007年6月14日。

²²⁰ 同上。

北九州市議会において、議員は国の問題でもあると指摘している。しかし、市当局は、あくまで北九州市固有の問題として処理しようとしているのが伺える。

厚生労働省はその後の対応として、生活保護の申請について、北九州市で起こった事件後は適切な窓口対応に努めるよう、全国の自治体に通知をしている。また、毎年開催される全国会議等を通じて地方自治体に周知している。国や都道府県等の監査においても確認をし、問題がある場合は是正指導を行っている²²¹。

本事件の発端は北九州市が国の通知を受けて生活保護の適正化を推し進めたことによるものだったが、その背景には、国が北九州市をコントロールすることで生活保護行政を実施するという上下・主従の関係があった。本事件を改めてみると、国が北九州市をコントロールできずに北九州市が暴走したようには映らない。むしろ国のコントロール下で北九州市は堅実に業務を遂行していたことが、先に上げた三崎利彦保護課長の発言から伺える。

北橋市長は、本事件については、国と北九州市の関係性に問題があったと考えていた。北橋市長の実施した生活保護課の部長ポストの廃止は、厚生労働省の存在も事件に関係していると認識しているからこそその対応であったのだろう。生活保護課の部長ポストの廃止は地方分権改革以前の国と北九州市の関係性からの脱却を目的にしていたと考えられる。

北九州市で起こった事件は、地方分権改革以前の国と地方の組織間関係が地方分権改革以後も続いたことによる事件である。先に述べた武智(1996)の研究のとおり、一般的に国のコントロールの下で地方自治体は行政活動を実施していた。その中で、北九州市では特に極端な形で弊害が生み出された。以上のことは地方分権改革以前において、国と地方自治体の組織間関係は上下・主従の関係であったことを示している。

ここでは、地方分権改革以前の国と地方自治体の組織間関係がどのような関係であったのかということ述べることを目的に北九州市を事例として上げた。ここで疑問に残るのは、地方分権改革は国と地方自治体の関係性を対等・協力関係に変化させることを目的に実施されたはずなのに、なぜ北九州市に影響がなかったのだろうか。このことについては、第5章で述べる。

²²¹ 厚生労働委員会「第183回国会衆議院厚生労働委員会第16号」平成25年5月31日。

第3章 別府市の生活保護行政

第3章では、地方分権改革以後の組織間関係について、別府市の遊技場立入調査を事例に述べる。大分県別府市では生活保護受給者に対して、パチンコや競輪場といった遊技場立入調査を行っていた。しかし、この行政活動が不適切であると、国から指摘があった。そのため、別府市は従来の方針の変更を迫られることになった。地方分権改革以後、国、都道府県、市町村は対等・協力関係となったとされている。制度実施において齟齬が生じ、問題が発生した場合、どのようにして組織間で問題処理が行われたのかについて述べる。

1節 遊技場立入調査の概要

大分県の別府市、中津市、豊後高田市、臼杵市、竹田市、杵築市は、生活保護受給者がギャンブル等で生活保護費を支出することを防ぐために遊技場立入調査を実施していた²²²。本論文では、市議会を契機に、マスメディアに取り上げられ問題化された別府市を事例に述べていく。

別府市は、1998年度には遊技場立入調査を始めている²²³。立入調査の方法は、パチンコ店や市営別府競輪場を巡回し、遊技場に生活保護受給者がいれば、行かないように指導するというものであった。指導後に再度遊技場に立ち入る生活保護受給者には生活保護費の支給の一部停止等を実施した。立入調査以外の取り締まる方法として、生活保護開始時に、遊技場に行くことを慎むとする誓約書も提出させていた²²⁴。

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

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

²²² 「生活保護受給者の行動調査—中津市など5市も—」『朝日新聞』2015年12月17日付。

²²³ 「生活保護受給者の行動調査—別府市、パチンコ店・競輪場巡回—」『朝日新聞』2015年12月16日付。

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

上條 昌史(2016)「生活保護でパチンコは当然の権利か (特集 「人権」に軋む日本)」『新潮』新潮社、19頁。

²²⁴ 永尾 廣久, 梶島 敏雅, 高木 佳世子, 尾藤 広喜, 小久保 哲郎 (2016)「遊技場立入りを理由とした保護停止処分に対する意見書」『賃金と社会保障』(1659)、賃社編集室。

「生活を維持」という目的と、市民の信頼を得るためにも別府市ではパチンコなどをすることは勿論、立ち入りをしないということで受給者には理解をもらっている。守られない場合は、指導等を行っている²²⁵。

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

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

さきの市民と議会との対話集会において苦情がありまして、一般市民の方々から、生活保護受給者が、昼間からパチンコ店に行ったり競輪場に行ったりしているという話を耳にしました。そういった中、今回、課長との話の中で、10月に遊技場の立入調査を実施したと言いました。その状況はどうであったか、また、問題点があったなら、今後の対策についてお伺いしたいと思います²²⁶。

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

当課では、先般、10月5日より30日まで、全ケースワーカー延べ5日間動員しまして、遊技場調査を実施いたしました。その中で立ち入りを禁止しているのにもかかわらず、25人の保護受給者の方を発見し、また、そのおよそ6割が65歳以上の高齢者でありました。私自身、その一人一人を当課に呼んで厳しく注意するとともに、複数回の指導に従わない方には、保護の停止など厳しい措置を実施したところであります。しかし、一方でこのような方にこそ生きがいを持って社会的自立を促す、そういった指導も必要であると実感したところでありまして、したがって、今後の対策につきましても、これまで以上に遊技場調査を強化し、厳格な措置を行うことはもちろんであります。加えて、例えば自治会や老人クラブでの活動、自身が地域でそれぞれの生きがいを見つけていただく、そういったケースワークにも力を注いでいこうと考えているところであります²²⁷。

上記の市議会でのやりとりは、翌日の朝日新聞で取り上げられた。この記事のなかでは、

²²⁵ 別府市「第5回別府市行財政改革市民委員会」2014年12月18日。

²²⁶ 別府市「平成27年第4回定例会議録」2015年12月15日。

²²⁷ 同上。

国は遊技場立入調査の考え方として、「生活保護法に遊興費の支出を禁じる直接の規定はなく、調査は適切ではない」という厚労省保護課の指摘が紹介されている。また、支給の一部を止めることについても、「やりすぎではないか」と厚労省保護課はコメントしている²²⁸。

17日の記事では、別府市が調査の根拠は生活保護法とし、納税者から苦情が多いことも理由としていると報じられた。厚労省は、パチンコなどについて「望ましいことではない」としつつも、「生活保護法に遊興費の支出を禁止する規定はない」として、「調査は適切ではない」との見解を示している²²⁹。

国は別府市の方針については、適切ではないと述べている。では、県はどのように判断していたのだろうか。記事によると、県地域福祉推進室は「パチンコなどのギャンブルは法の趣旨からみて不相当」とし、「調査そのものに問題はない」としている²³⁰。

以上のことから生活保護受給者に対する遊技場立入調査について、国の制度解釈と大分県及び別府市の制度解釈が異なっていたことがわかる²³¹。

2節 別府市の方針の転換

別府市の遊技場立入調査には異なる論点が2つある。一つ目は遊技場立入調査そのものの可否について、もう一つは遊技場立入調査の結果を受けて、生活保護受給者の生活保護費の支給を停止・減額するといった、生活保護受給者の処分についてである。2つの論点は相互に関連しており、国、県、市がどういう対応したかを時系列に説明する。

国、県、別府市のそれぞれの立場を整理すると、生活保護行政における遊技場の立入調査については、国は「調査は不適切である」として、否定的な立場であった。大分県は、調査そのものについては、「問題ない」と肯定的な立場であった。別府市についても肯定的な立場であった。

二つ目の論点である生活保護費の支給を停止・減額するといった生活保護受給者への処分については、国は「不適切である」と判断していた²³²。大分県はこのことについては、触れていない。別府市は、肯定的な立場であった。

2016年3月18日付の朝日新聞によると、大分県が2015年末、厚生労働省に照会したところ、同法にギャンブルを禁じる規定がないことなどから、厚労省は「停廃止は不適切」と回

²²⁸ 「生活保護受給者の行動調査―別府市、パチンコ店・競輪場巡回―」『朝日新聞』2015年12月16日付。

²²⁹ 「生活保護受給者の行動調査 中津市など5市も」『朝日新聞』2015年12月17日付。

²³⁰ 同上。

²³¹ この時点で、遊技場に立ち入った生活保護受給者への生活保護費の支給停止について、大分県の方針については確認できなかった。

²³² 「パチンコで生活保護停止、別府・中津市が中止へ」『朝日新聞』2016年3月18日付。

答した²³³。記事は、パチンコ店などに複数回出入した生活保護受給者に対し、保護費の支給を停止・減額する処分をしていた大分県の別府市と中津市が、新年度から処分をやめることになったと報じた。大分県から「不適切」と指摘されたことにより、方針を転換したことが述べられている²³⁴。

国からの指摘を受けた大分県は、平成 27 生活保護法施行事務監査（平成 28 年 1 月 26 日から 2 月 5 日の期間で開催）において、県は別府市に対して、「個別の状況を考慮することなく、一律に遊技場への立入りのみを理由とした処分を行うことは適当でないこと、個々の状況に応じた丁寧な指導を行うよう」に改善を求めた²³⁵。その結果、別府市は生活保護費をパチンコに利用して良いと解釈を変更し、遊技場立入調査を中止することにした。また、後に行った聞き取り調査に対し、生活保護費の支給を停止するという処分は良くなかったと答えている²³⁶。このように国、県、からの指摘を受けたことによって別府市は方針を転換せざるを得なくなったのである²³⁷。

2016 年 4 月 8 日付の記事では、別府市が 4 月から、パチンコ店舗への出入りの自粛を求める受給者に対する誓約書を廃止したことが報じられた。支給停止の処分と同様に、県から「不適切」と指摘されていたという。別府市は、パチンコ店などで同じ受給者を通算 2 回以上見つけた際に、支給の一部を止める根拠の一つとしていた。ただ、生活保護法にギャンブルを禁じる規定がないことから、県は 2 月の時点で支給停止処分とともに、誓約書も「不適切」と指摘した²³⁸。

このように、別府市が方針を転換した背景には、国に対して照会を行った県が、照会に対する国の回答に応じて、県の従来の方針を変えたことがあった。国は、当初から、遊技場立入調査については、不適切である旨を述べていた。一方、県は当初、調査そのものについては、問題ないとしていた。しかし、県が厚労省に照会した際に、厚労省から生活保護法には遊興費の支出を禁じる直接の規定がないことを理由に、調査や支給停止は「不適切」という見解を大分県に伝えた。県は国からの回答に基づいて監査を実施し、別府市側に是正を求めた²³⁹。

²³³ 同上。

²³⁴ 同上。

²³⁵ 2022 年 1 月 26 日に大分県福祉保健部保護監査指導室の保護班に聞き取り調査を実施した。

²³⁶ 2021 年 7 月 26 日に別府市の生活保護担当者より聞き取り調査を行った。

²³⁷ 同上。

²³⁸ 「生活保護受給者のパチンコ指導—別府市、誓約書を廃止—」『朝日新聞』2016 年 4 月 8 日付。

²³⁹ 上條(2016)、前掲書、19 頁。

※筆者作成

(1)問題発覚時 それぞれの立場（○：肯定、×：否定、△：立場を明確に表明していない）			
①遊技場立入調査について			
国	県	別府市	
×	○	○	
②遊技場立入調査による保護費の停止・減額			
国	県	別府市	
×	△	○	
(2)問題処理時 それぞれの立場（○：肯定、×：否定、△：立場を明確に表明していない）			
①遊技場立入調査について			
国	県	別府市	
×	△	×	
②遊技場立入調査による保護費の停止・減額			
国	県	別府市	
×	×	×	

先述したように、武智(1996)は国による地方自治体のコントロールについて、①事務監査強化の方策によって対処され、次に②通達と全国担当課長（部長）会議、つまり意思伝達機能の開発で試行されたのち、③権限体系や人事体系の再編成をもって、対応したと述べた²⁴⁰。機関委任事務体制下におけるコントロールは、政府間関係をひとつの階統制構造へ転換し、そこにおいて意思決定の集中と分散が組織運用で可能になると武智(1996)は述べた²⁴¹。

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

3節 国の方針の変化

これまでの国の対応を見てみると、生活保護制度における遊技場立入調査について、国は

²⁴⁰ 武智(1996)、前掲書、134頁。

²⁴¹ 同上、152頁。

否定的であったことが伺える。しかし、この後、国の方針は必ずしも一貫しなかった。

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

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

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

三、パチンコや競輪等の賭け事を自分の力では止めることの出来ないギャンブル依存症に罹患している可能性がある被保護者については、自助グループ等につなげ、回復のためのプログラムを受けて、そこから脱却するように促す必要が保護の実施機関にはあると考えますが、政府の見解を伺います²⁴²。

下記が質問主意書への回答である。

一について

御指摘の「別府市のようにパチンコ店等を巡回して、被保護者の金銭の使い道を事実上監視するような形での指導」については、その詳細を把握していないため、お尋ねについてお答えすることは困難であるが、一般論としては、生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号。以下「法」という。）第十九条第四項に規定する保護の実施機関（以下「保護の実施機関」という。）が、パチンコ屋等への立入りについて、法第二十七条に基づき、被保護者に対して生活指導を行うことは可能であると考えている。

二について

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

三について

御指摘については、政府としては、いわゆる「ギャンブル依存症」を含め、個々の課題を有する被保護者が自立した日常生活を営めるよう、保護の実施機関が適切な支援

²⁴² 平成28年1月6日提出質問第21号「生活保護の被保護者への指導等に関する質問主意書(2016年1月6日)」提出者、初鹿明博。

を実施することが重要であると考えている²⁴³。

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

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

2 か月後の「国会衆議院内閣委員会」では、遊技場立入調査が IR 法に関係して議案に上がった。河野正美委員（おおさか維新の会）が、大分県の中津市、別府市などが、約 25 年間にわたって遊技場立入調査を実施してきた事例から、生活保護受給者がパチンコなどにお金を使ったことを理由にして扶助を停止する例が全国でどのくらいあるのか、政府が把握している事実関係と、これまで 25 年間実施してきたのになぜこのタイミングで取りやめることになったのか、を問う質問を行った²⁴⁴。

この質問に対して、堀江裕政府参考人は下記の通り回答した。

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

同様の事例でございしますが、別府市、中津市それから臼杵市においてあったというふうに存じます²⁴⁵。

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

生活保護法

改正前

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

²⁴³ 内閣衆質 190 第 21 号平成 28 年 1 月 19 日「衆議院議員初鹿明博君提出生活保護の被保護者への指導等に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する(2016 年 1 月 19 日)」。

²⁴⁴ 「第 190 回国会衆議院内閣委員会第 9 号」2016 年 3 月 25 日。

²⁴⁵ 同上。

改正後

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

上記の法改正について、2014年3月3日「社会・援護局関係主管課長会議資料」によると、家計管理支援については、改正法第60条により、家計管理に問題が認められる受給者に対して、早期に金銭管理や家計の問題点について助言等を行うなど、家計管理への支援が容易になるものと国(厚生労働省)が考えていることが推測できる。福祉事務所においては、例えば、必要と認めた受給者に対して、個々の状況に応じ、レシート又は領収書の保存や家計簿の作成を求める等の家計管理を支援する取組を行うよう依頼することが記されている²⁴⁶。

改正法第60条の留意点について、本資料によると、福祉事務所は必要に応じて、受給者に対し効果的に支援が行えるようになるものと考えられているが、健康管理や金銭管理は、あくまで受給者が主体的に取り組んでいくことが重要であるため、本規定に定める生活上の義務を果たさないことだけをもって、保護の廃止を行うことは想定していないことが記載されている²⁴⁷。

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

その後厚労省は、生活保護受給者がパチンコや公営ギャンブルをしたり、宝くじを買ったりする行為について、実態調査を始めた。この実態調査は、全国の福祉事務所に対し、助言や指導の件数、具体的な指導事例を回答するよう求めているほか、どのような受給者がパチンコを頻繁にしているか「見解」を問う内容も含まれている。

受給者を支援する団体やケースワーカーからは「生活保護バッシングにつながりかねない」と批判する声が出ている²⁴⁸。下記が新聞記事の内容である。

塩崎恭久厚労相が1月、衆院予算委員会で「現在の制度のもとでは、生活保護を受けている方が社会常識の範囲内でパチンコなどの娯楽を行うことを特段禁止しているわ

²⁴⁶ 「社会・援護局関係主管課長会議資料」平成26年3月3日(2014年3月3日)。

²⁴⁷ 同上。

²⁴⁸ 「生活保護—受給者のパチンコ、厚労省が実態調査開始—」『毎日新聞』2017年4月9日付。

けではない」と答弁した上で、「実態をしっかり把握する」との方針を示していた。厚労省は「これまでもパチンコなどへの過度の支出は福祉事務所に指導を促しており、指導の変更を促すことはない」としている。

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

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

「生活保護問題対策全国会議」事務局長の小久保哲郎弁護士は「何のために調査をするのか不明確で、当事者の生活を監視しようとする意図が感じられる」と問題視。生活保護制度への偏見が強い日本で、調査結果の使い方によっては本来支援が必要な人がさらに保護を受けづらくなることを危惧し、「質問事項についても偏見を持った視点で例が書かれており、厚労省が自ら偏見を広げている」と批判する²⁴⁹。

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

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

²⁴⁹ 同上。

臣は実態をしっかり把握するということで対応していくと回答した²⁵⁰。

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

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

これは全国の自治体の人たちからかなり拍手喝采を受けて、ほかの自治体もこういうことをやった方がいいんじゃないかというような意見が圧倒的に多かったと思うんですけれども、しかし、これは、国と県が、生活保護法にそのような規定がないので取り締まる法的根拠がないというようなことで、これはやめになったんですよ。生活保護をもらっている人がパチンコをすることすら規制することもできないのに、どうやってギャンブル依存症をなくすんですか²⁵¹。

この質問への回答として、八神政府参考人は、厚労省としては支出の節約を図ることなどを規定した生活保護法第六十条に定める生活上の義務を果たさないということのみを理由として保護の停止処分を行うことは不適切な運用であるという理由から、県を通じて市に指導をしたと回答した。また、生活保護受給者がパチンコ等の娯楽を行うことを一律に禁止するという点については、慎重な検討が必要だが、一方で、それにより本人の自立した生活あるいは健康を損なうというようなことについては、最低生活の保障と自立の助長という生活保護の目的に照らして望ましくないということで、福祉事務所は必要に応じて助言指導等を行うということで対応をしていると述べた²⁵²。

国は制度を企画・立案する機関でもあることから、隣接する法・制度についても触れなければならない。そのため、ある制度が別の制度に浸食されることで制度の解釈に変化が起きることが考えられる。今回の事例では、生活保護行政が全く異なる領域であるIR推進法の影響を受けたことによって、生活保護受給者へのギャンブル等の取扱いに関する国の制度解釈について、変化が生じたことが考えられる²⁵³。

²⁵⁰ 「第193回国会衆議院予算委員会第3号」2017年1月27日。

²⁵¹ 「第196回国会衆議院内閣委員会第2号」2018年3月9日。

²⁵² 同上。

²⁵³ 小山・坂井(2020)は1946年度から1952年度までの衆議院生活保護法案委員会および衆議院厚生委員会の議事録に対して構造トピックモデルを適用した分析が行われた。そ

この変化とは、国は遊技場立入調査について、生活保護法に遊興費の支出を禁じる直接の規定がないことから関与すべきではないとする消極的な立場から、積極的に関わっていく方針へと変わったことである。このことは、生活保護受給者がパチンコや公営ギャンブルをしたり、宝くじを買ったりする行為について、先に述べた実態調査を始めたことから伺える。

こうした変化は生活保護行政に携わるケースワーカーに求められる資質にも影響する。例えば、現在の生活保護業務においては、IR 推進法に関連する形で、ギャンブル依存症の知識も必要視されている。「生活保護担当ケースワーカー全国研修会」では、「ギャンブル等依存症と行政施策について」プログラムが組まれている²⁵⁴。そこでは、厚労省の基本施策として、①国民全体に向けた、依存症の正しい理解の普及啓発、②自助グループ等の民間団体への補助、③地方自治体への補助、④全国拠点機関を通じた活動について説明をしている²⁵⁵。

以上のことは、他領域の政策と言える IR 推進法による生活保護行政への浸食を受け、生活保護制度においても、生活保護受給者の過度な遊興費の支出については、積極的に関与することが求められるように変化したことを示している。

4 節 国と県と市町村の関係性

(1) 国・県・市町村の位置関係

当初、生活保護制度における遊技場立入調査について、別府市と大分県は問題ないとしていた²⁵⁶。別府市と大分県は、生活保護制度における遊技場立入調査について、同じ制度解釈であったと言える。一方で、厚労省は、パチンコなどについて「望ましいことではない」としつつも、「生活保護法に遊興費の支出を禁止する規定はない」として、「調査は適切ではない」との見解を示していた²⁵⁷。

以上のことから、別府市と県は同じ制度解釈で、国と対立する構図であったことから国、県、市の関係は図1のようになる。しかし、マスコミが厚労省の見解として、「停廃止は不

ここでは、分析の結果、重点的に論じられるトピックの推移は、その時々々の社会情勢に反応した結果というよりは、同時期に審議された他の法案や制度からの影響を受けていたことを明らかにした。このことは、質疑応答を通じて他の制度との関連を明確化するという立法機関が担う一つの役割が突出していたことを示唆していると述べる。

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

²⁵⁴ 社会福祉協議会(2021)『生活と福祉(2月号)778号』15頁。

²⁵⁵ 同上, 17~18頁。

²⁵⁶ 「生活保護受給者の行動調査 中津市など5市も」『朝日新聞』2015年12月17日付。

²⁵⁷ 同上。

適切」と報じる。大分県は国へ照会をした結果、「不適切」との回答を受けた。2016年2月から3月にかけて、別府市と中津市に「不適切」として、監査を実施し、両市に是正を求めた²⁵⁸。その結果、別府市は方針を転換することになる。別府市が方針の転換に至った背景として国から県、県から別府市へとコントロールが働いたのである。以上の経過について、国と県、市の構図をまとめると図2のようになる。

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

先に述べた大山の研究(2019)では、国と都や県の関係性において、国が第2号通知、第3号通知を発出することにより、都や県の立場に合わせる形で整合性を図ったことが述べられている²⁵⁹。国と県の関係性については、大山の研究で示したことと同様な対等・協力関係となるケースもある。しかし、遊技場立入調査の事例においては、県が国に対して照会をかけ、それに国が回答する。それに従って県が市に対する影響力を行使した。国と県及び市町村の関係性は、実態としては従属的な関係と言える。今回の事例は、国と県及び市町村が協力・対等な関係を前提とした、組織間による調整ではなく、国が県と市町村をコントロールしたことで問題を処理した事例と言える。

図1

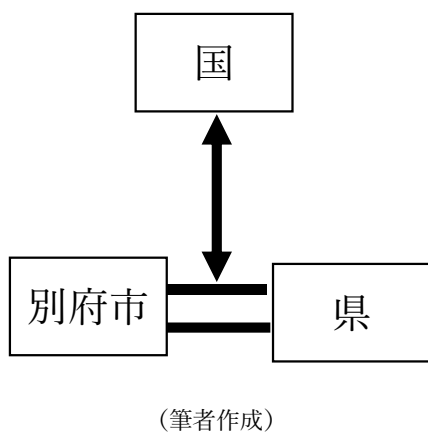
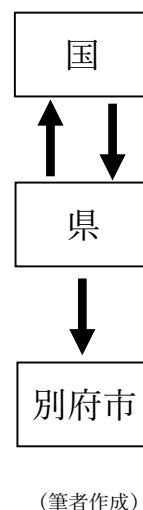


図2



(2) 制度解釈の調整

別府市の遊技場立入調査では、国と県及び別府市の間で制度解釈に不整合が生じたため、制度解釈の整合性が図られた。しかし、厚労省のその後の動向を見てみると、制度解釈の整

²⁵⁸ 同上。

²⁵⁹ 大山(2019)、前掲論文。

合性を図ったのにも関わらず、再び制度解釈に不整合が生じる可能性が生じた。国と自治体で制度解釈に不整合が生じた場合、調整を困難にしている理由として、①国と地方自治体の役割の違い、②マスコミとの関係性、③地方自治体と地域住民の関係性の3つの要因によって引き起こされると考えられる。ここでは、制度解釈の調整を困難にしているこれらの要因について整理しておきたい。

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

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

次に②の要因として、マスメディアの影響について説明する。別府市の遊技場立入調査について、世論では、遊技場立入調査を評価する声が多く、別府市には報道の直後、200通を超えるメールが届き、その中の8割以上が別府市への賛同と、厚生労働省の見解を批判する内容だった²⁶⁰。そのため、当時の社会環境としてはむしろ受け入れられやすい状況であったが、国は不適切と判断した。ここで重要なのは、国が問題視したのは、遊技場立入調査で発見した生活保護者の保護費の支給を停止したことだった。しかし、この事例をマスメディアが報道する際に「保護費の支給を停止した」ことより、生活保護受給者の遊興費の取扱いにおいて、地方自治体が国に指摘されたという部分のみが地域住民に広がっていった。その結果、パチンコ等の遊戯をして良い/してはいけないという単純な二分法の論理にすり替わった。

生活保護受給者にとってパチンコ等の遊戯は、精神的な自立を達成するために、余暇の一つとして必要になることもある。一方で地方自治体側においては、生活保護受給者が生活保護費の過度な使い込みやギャンブル依存症等により自立を妨げる可能性があるれば、遊技場の立入調査や指導が必要になる場面も出てくるだろう。こうした状況において、二分法の論理に陥ることは、制度の解釈における調整について、柔軟な対応を困難にし、生活保護制度の運営に障害をきたすことになる。

最後に③について説明する。国と県及び市町村の間で制度解釈の調整がなされたとしても、それは安定的に継続するとは限らない。とくに、国が方針を転換することはしばしば見られる。この方針の転換は、自治体の意図するものではない。しかし、地域住民は日常生活

²⁶⁰ 上條(2016)前掲書、19-20頁。

において、地方自治体が国の影響を受けていると認識する場面に遭遇することは少ない。とくに地方分権改革以後、国に対して地方自治体の裁量は増大したというイメージが流布している。その結果、地域住民には地方自治体の姿勢が一貫していないように映ってしまい、地域住民が地方自治体に対して、不信感を抱く可能性につながる。地方自治体はこの不信感を解消しようとしなければならず、国と地域住民の間でジレンマに陥る。このことが、制度解釈にも影響し、調整が困難になり不整合が生じるのである。

5 節 地方分権改革後のジレンマ

地方分権改革後は、機関委任事務制度や通達行政の廃止によって、国による地方自治体に対するコントロールはできなくなったとされている。そのため、多くの地方自治体は国からのコントロールではなく、地方自治体が国に対して照会をかけ、国からの回答に合わせて行政活動を実施する形式になった。このことは、地方分権改革によって、地方自治体と国の関係性が上下ではなく、協力・対等な関係性を構築するためのものであった。しかし、実際は国からのコントロールは続いている。一方で地域住民には、自治体が国の回答を受け入れる/受け入れないという選択肢をするにあたって、たとえ受け入れざるを得ない状況下での消極的な選択だったとしても、それは地方自治体が自ら選んだこととして認識される。また、国側は地方自治体がコントロールを受けたことによる選択だったとしても、地方自治体の自主性を尊重するとして、最終的な判断は地方自治体に任せるというスタンスをとる。そうになると、地方自治体の自己責任として認識される。その結果、地方自治体は国と地域住民との間でジレンマに陥ることになる。本稿で取り上げた別府市の事例は、こうした地方自治体が有するジレンマを示すものだったと言えよう。

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

第4章 小田原市の生活保護行政

第4章では、問題処理過程において、国・都道府県からの影響をあまり受けることがなかった事例として、小田原市の「ジャンパー問題」に着目する。小田原市生活支援課のケースワーカーは生活保護利用者を威圧するような言葉がプリントされたジャンパーを着て生活保護受給者を訪問していた²⁶¹。「ジャンパー問題」は、生活保護受給者に対して差別や偏見、あるいはそれらの助長にもつながることから、小田原市の生活支援課の行為は問題視された。しかし、その後小田原市は「ジャンパー問題」に対して、異例とあってよいほどに迅速な対応をした。この小田原市の取り組みそのものが、地方分権改革の成果の一つであることを説明する。

1節 ジャンパー問題の概要

「ジャンパー問題」とは、小田原市生活支援課の職員であるケースワーカーが、生活保護業務の一つである、生活保護受給者の訪問の際に、生活保護受給者を威圧するような言葉がプリントされたジャンパー（図1参考）を着て保護利用世帯を訪問していたことが問題視されたという出来事である。ここでは、「ジャンパー問題」の概要について述べていく。

小田原市生活支援課の組織状況についてまず説明しておく。小田原市生活支援課のケースワーカーは、配置数は25人（2016年12月時点）だった。社会福祉法16条第2号によると、「市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が二百四十以下であるときは、三とし、被保護世帯数が八十を増すごとに、これに一を加えた数²⁶²」とされている。すなわち、ケースワーカーの定数について市町村では、被保護世帯80世帯につき1人を標準として定めている。小田原市の被保護者世帯は当時2,369世帯のため、標準の配置数は29人でなければならないため、4人不足している状態であった²⁶³。そのため、人手不足で、業務の過多の状況が続いていたことが推測できる。

「ジャンパー問題」は傷害事件を発端としている²⁶⁴。2007年7月、ケースワーカーが生活保護の元利用者にカッターナイフで切りつけられる事件が起きた²⁶⁵。元利用者はアパー

²⁶¹ 小田原市の報告書等においては生活保護受給者を「生活保護利用者」としているが、本論文では用語の統一のため、「生活保護受給者」とする。

小久保哲郎(2017)「ジャンパー事件の背景、その後の経緯、そして改善への課題」『生活保護なめんな』ジャンパー事件から考える』あけび書房株式会社、17頁。

²⁶² 社会福祉法16条第2号。

²⁶³ 小田原市(2017)『第1回生活保護行政のあり方検討会』資料4「本市生活保護行政の状況」を参考にした。

²⁶⁴ 生活保護行政のあり方検討会(2017)『生活保護行政あり方検討会報告書』、3頁。

²⁶⁵ 小田原市(2017)『第1回生活保護行政のあり方検討会』資料2-3「平成19年7月5

トに居住し生活保護を利用していたが、大家親族への暴力的行為を理由に 2007 年 6 月 15 日の契約更新はしないとの連絡を受けた²⁶⁶。原則として、居宅を失うと生活保護の適用も難しくなることから、無料低額宿泊所などを助言した²⁶⁷。元利用者は無料低額宿泊所への入居に乗り気になったことから、面接の場を設定した²⁶⁸。しかし、元利用者は「引越しの片付けが出来ない、面倒だ」と言って無料低額宿泊所へ入居する気がなくなり面接を断ってきた²⁶⁹。当時の担当ケースワーカーは宥めようとしたが、元利用者は暴言を吐いて電話を切ってしまった²⁷⁰。

以降音信不通となり、アパートの契約更新も行われず、居宅を喪失して所在不明となったため保護の要否が判断出来なくなったことから保護廃止決定を行った²⁷¹。しかし、元利用者は生活保護が廃止になったことを認識していなかった。そのため、翌月の保護の支給日に保護費が口座に振り込まれていなかったことから元利用者が来所した²⁷²。保護廃止となった経緯・理由を説明したが、納得がいかない様子で、応対していた職員の一人に杖を振り上げ頭上めがけて振り下ろした²⁷³。大事には至らなかったが、当福祉事務所内にいた 4～5 人の職員が当事者を取り押さえようとしたところ、左手に隠し持っていたカッターナイフで職員 1 名の左脇腹を切りつけ、カッターナイフを取り上げようとした別の職員 1 名の手を負傷させ、事件となった²⁷⁴。

小田原市の生活支援課がジャンパーを着用するに至った経緯については、日々の業務量の多さに加え、この傷害事件をきっかけに、職員のモチベーションの低下があったことから、不正受給は許さないというメッセージを盛り込み、職員の連帯感を高揚させるために、事件後の 7 月以降にジャンパーが作成された²⁷⁵。ジャンパーに記載されている内容は、外部に向けたメッセージではなく、仕事が大変な職場であることから、自分たちの自尊心を高揚させ、疲労感や閉塞感を打破するための表現であった、生活保護利用者ではなく市役所全体へのメッセージであったと当時の職員は述べている²⁷⁶。なお、ジャンパーだけではなく、ポロ

日に発生した傷害事件概要」、1 頁～2 頁。

²⁶⁶ 同上、同頁。

²⁶⁷ 同上、同頁。

²⁶⁸ 同上、同頁。

²⁶⁹ 同上、同頁。

²⁷⁰ 同上、同頁。

²⁷¹ 同上、同頁。

²⁷² 同上、同頁。

²⁷³ 同上、同頁。

²⁷⁴ 同上、同頁。

²⁷⁵ 生活保護行政のあり方検討会(2017)『生活保護行政あり方検討会報告書』、4 頁。

²⁷⁶ 同上、同頁。

シャツ及び関連物品もある（図2）²⁷⁷。

その後、2017年1月17日付の読売新聞の報道をきっかけとして、小田原市の生活保護担当職員が「保護なめんな」「不正を罰する」などと、保護利用者を威圧するような言葉がプリントされたジャンパーを着て保護利用世帯を訪問していたことが表面化した²⁷⁸。

本事件におけるジャンパー作成・着用の何が問題かについて、小久保(2017)は「このようなジャンパーを着て日常業務にあたるということは、すべての生活保護利用者に対し、不正をし、職員を騙しているのかもしれないと疑い、敵視し、威嚇する姿勢で対峙するものといわれざるを得ません」と述べている²⁷⁹。

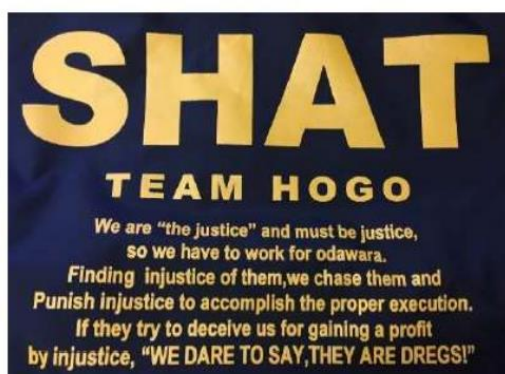
ケースワーカーは生活保護受給者の家を訪問しなければならない。そのため、役所の制服を着たり、役所の名称が入った車や自転車に乗ったりして家庭訪問をすることは、その世帯が生活保護を利用していることを近隣に知らせる可能性があることから一般の福祉事務所では厳禁とされている²⁸⁰。小久保は「上記のような揃いのジャンパーを着て家庭訪問することはあまりにも配慮を欠いており、論外と言わざるを得ません」と述べる²⁸¹。

ジャンパーの着用は、生活保護受給者に対する、差別や偏見の助長にもつながる可能性のある行為であった。

図1 ²⁸²



胸のエムブレム



背面のプリント

²⁷⁷ 同上、同頁。

²⁷⁸ 尾藤廣喜(2017)『「生活保護なめんな」ジャンパー事件をどう見るか』『「生活保護なめんな」ジャンパー事件から考える』あけび書房株式会社、1頁。

²⁷⁹ 小久保(2017)、前掲書、14頁。

²⁸⁰ 同上、同頁。

²⁸¹ 同上、同頁。

²⁸² 小田原市(2017)『第1回生活保護行政のあり方検討会』資料2より引用。

図 2²⁸³



2 節 事件後の対応

小田原市は「ジャンパー問題」に対して、異例とあってよいほどに迅速な対応をとった。小田原市の対応について吉永(2017)は、このような事件が起きた場合、行政の過去の対応は、せいぜい「不適切な対応だったことをお詫びする。しかし、職員に悪気はなく、職務熱心の余りの行き過ぎた行為だった」というように、組織に問題はなく、一部職員の逸脱であるとしてお茶を濁す対応や、居直り的な対応が通例だったのに対し、今回の小田原市の対応は全く違ったと評価している²⁸⁴。

2017年1月20日には「生活保護における不適切な行為についてのお詫び」を発表し、今回の行為が許されるものではないという立場を明確にした²⁸⁵。小田原市は、ジャンパーの着用を禁止するとともに、関係職員に対する厳重注意を行い、所管副市長は、給料の10分の1を1カ月辞退した²⁸⁶。加藤憲一市長は、ジャンパー問題を全庁的課題と位置づけ、その検証と改善方策を早急に検討するため、有識者と市職員をメンバーとする検討会を開催するよう、職員に指示を出した²⁸⁷。

1月25日には、有識者と市職員をメンバーとした「生活保護行政のあり方検討会」を設置することを明らかにした²⁸⁸。その委員として、生活保護利用者の権利擁護に取り組んできた元ケースワーカーの森川清弁護士と元生活保護受給者の和久井みちる氏を登用した。小久保は特に「元」であれ生活保護利用当事者を委員として登用したことは画期的なことであると述べる²⁸⁹。

²⁸³ 同上、同頁より引用。

²⁸⁴ 吉永純(2017)『『小田原ジャンパー』事件克服の途一問われる生活保護行政』『経済』(265)、新日本出版社、57頁。

²⁸⁵ 小久保(2017)前掲書、16頁。

²⁸⁶ 生活保護行政のあり方検討会(2017)、前掲書、2頁。

²⁸⁷ 同上、同頁。

²⁸⁸ 毎日新聞「小田原市一『保護なめんな』市民団体、調査と再発防止要望」2017年1月25日付。

²⁸⁹ 小久保(2017)、前掲書、16頁。

「生活保護行政のあり方検討会」は有識者や担当部課長らが検証し改善策を議論することを目的とする検討会で、2017年2月28日の第1回会合から2017年3月25日まで計4回開催された。この第1回会合の資料とするために調査として「生活保護行政に関するアンケート」調査が実施された。実施期間は2017年2月20日から2017年2月23日である。対象は調査票1では(平成19年度(2007年)以降の保護係職員、保護係OB職員75名)と調査票2では(全職員((医療職を除く))1488名)、となっている。無記名方式で、調査票1の回答者数は61名 回答率は81.3%、調査票2の回答者数は977名、回答率は65.7%である。このアンケートは生活保護行政のあり方検討会が作成した「生活保護行政のあり方検討会報告書」の根拠資料にもなっている。

本事件の発生した理由についてのアンケートの調査結果理由を踏まえた上で、「生活保護行政のあり方検討会報告書」は「自立」目標の難しさから、不正受給の「摘発」を代替目標に据えたのではないかと述べている²⁹⁰。アンケートによるとケースワーカーのやりがいは「利用者が自立したとき」がもっとも多く、一方で困難や苦労、悩みについては「援助方針の通りいかない」「利用者本人に自立する意欲がない」がもっとも多い²⁹¹。当初は利用者の自立をやりがいにしていたが、その目標の達成は難しかった。だから、その未達成感を団結力で解決しようとし、不正受給を「発見」し「正す」のではなく、むしろ「摘発」することが保護係の代替的な目標となったのではないかと説明している²⁹²。

また、報告書では、「ジャンパー問題」を市役所全体の問題として位置付けている。その理由として、10年間ジャンパーを着ている姿を見て、誰も何も発言・行動しなかったのは、管理監督者も含めた全庁的な関心や理解の低さによるものであり、誰もジャンパー着用を疑問視せず、保護係の孤立感をさらに高めてしまったことが、ジャンパーの着用が継続した要因であると考えられている²⁹³。そのため、生活保護担当職員の意識改革の重要性と同時に、保護係や生活支援課だけでなく、部局内・部局間の連携、市役所の外部にある多様な主体との連携が必要であると述べている²⁹⁴。

以上のことを踏まえた上で小田原市が本問題に対して実施した具体的な対応は、①ケースワーカーの増員(平成29年4月1日付人事異動により、ケースワーカーを4名増員し、社会福祉法に定める標準数を充足した)、②職員研修、③生活保護のしおりの見直し、ホームページの見直し、④「小田原市生活保護行政のあり方シンポジウム」の開催、であった²⁹⁵。

「小田原市生活保護行政のあり方シンポジウム」は2017年4月30日に小田原市市民会

²⁹⁰ 生活保護行政のあり方検討会(2017)、前掲書、5頁

²⁹¹ 同上、同頁。

²⁹² 同上、同頁。

²⁹³ 同上、7頁。

²⁹⁴ 同上、17頁。

²⁹⁵ 「平成29年小田原市議会6月定例会会議録」2017年6月19日。

館で開催された²⁹⁶。シンポジウムのパネリストは井手英策慶応義塾大学教授、元生活保護利用者の和久井みちる、大田区生活保護面接員の渡辺潤、加藤憲一小田原市長だった²⁹⁷。このシンポジウムの意義について小田原市議会で質問が出たのに対し、加藤市長は下記のように回答している。

このシンポジウムは、小田原市生活保護行政のあり方検討会における検討の経緯やその報告書の内容について、市民及び関係者と共有することを目的に開催したものでございます。

また、当該検討会から示されました改善策の一つであります「市民に開かれた生活保護」の取り組みの一環でもあります。

次に、このシンポジウムで伝えなかったことについての御質問でございました。このシンポジウムでは、「利用者と支援者の壁をこえていく」と題しまして、検討会の井手座長から、利用者と支援者という立場の違い、利用者と市民との間の無理解や対立ではなく、寛容さをもってお互いを思いやることの重要性について基調講演をいただきました。また、パネルディスカッションでは、他のパネリストから「市民一人一人に温かい心を持って接していくこと」や「改善に向けての取り組みへの期待」が述べられたところでございます。私からは、既に改善を行った事項やこれから取り組むべき事項を示しつつ、検討会の提言を踏まえた本市の目指すべき生活保護行政の実現について、改めて決意を表明させていただいたところでございます²⁹⁸。

上記の回答から小田原市は、「ジャンパー問題」について庁内で処理するのではなく、地域住民に状況を説明する機会を設けることで、小田原市が本事件について意欲的に改善する意思があることを地域住民に示すことができたことが伺える。

一方で国の対応はどうだったのだろうか。まず、厚生労働省は「ジャンパー問題」をどのように認識していたのだろうか。2018年5月15日の第196回国会衆議院厚生労働委員会にて、高橋千鶴子委員（日本共産党）が質問しており、下記のとおり、定塚政府参考人（厚生労働省社会・援護局長）が回答している。

御指摘の小田原市の事案でございますけれども、まず、生活保護受給者がすべからく不正受給をしているのではないかと疑いの目に対応するようなものであり、生活保護

²⁹⁶ 毎日新聞「シンポジウム：生活保護行政のあり方を考える」2017年5月1日付。

²⁹⁷ タウンニュース「生活保護行政の再生めざす 市シンポジウムに350人」

<https://www.townnews.co.jp/0607/2017/05/13/381829.html>（2021年5月13日最終閲覧）。

²⁹⁸ 「平成29年小田原市議会6月定例会会議録」2017年6月19日。

を必要とする方を萎縮させるおそれがあったことや、また、ジャンパーを着て訪問した際に、生活保護を受給していることが周囲に知られてしまうおそれがあったことなどの点で、大変不適切な事案であったと考えているところでございます²⁹⁹。

さらに定塚政府参考人は以下のように説明した。

生活保護に携わる職員は、制度を適切に運用するに際して、常に、保護を受ける方の立場や心情を理解して、支援が必要な人に確実に保護を実施していくという姿勢が大切であると考えておきまして、厚生労働省におきましては、この事案の発覚後間もなく、二十九年一月に開催した都道府県の部局長会議、全国会議において、このような事案が発生することのないよう、適切な保護の実施について、全国の福祉事務所に対する周知と指導を指示し、また、同年二月には、厚生労働省が実施した神奈川県に対する監査の際に、小田原市にも同席を求め、改善と再発防止を個別に指導しております。

その後、同年十一月には、神奈川県が実施した小田原市に対する監査の状況を確認するなど、改善状況を継続的に把握しているところでございまして、引き続き、全国の福祉事務所で適正な保護の実施がされるように指導をしまいたいと考えてございます³⁰⁰。

上記の回答から国は、小田原市に対して調整ではなく、武智が述べるコントロール手法を用いて問題の処理に取り組んでいたことが理解できる。このことを踏まえると、ジャンパー問題発覚後の小田原市の対応は、国からのコントロールとを受けながらも、その範囲内での問題処理には止まらず、先に述べた市独自の対応を併せて実施した。このことは、小田原市が自律的に問題解決に取り組んでいたことを示すものと言えよう。

3 節 国、県と小田原市の関係

ここでは、国、県、小田原市の組織間関係について述べる。「ジャンパー問題」が発覚する前の国、県、小田原市の組織間関係は神奈川県が実施する生活保護法施行事務の監査において、県内でもトップクラスであり、県からの小田原市生活支援課の評価は高かった³⁰¹。井出(2017)によるとこの評価は不正受給の摘発に関するものだった³⁰²。この監査による評価

²⁹⁹ 「第 196 回国会衆議院厚生労働委員会第 18 号」平成 30 年 5 月 15 日。

³⁰⁰ 同上。

³⁰¹ 小田原市(2017)「生活保護行政に関するアンケート」、17 頁。

³⁰² 門崎正樹、古林明朗、伊原尚子、白井享、井手英策(2017)「座談会 小田原市ジャンパー問題を考える『生活保護行政のあり方検討会報告書』を受けて」『月間自治研』59 (694)、自治研中央推進委員会、40 頁。

が高かったことから、小田原市は、国・県に対して対立する関係性ではなかったことが推測できる。

「ジャンパー問題」発覚後は、国、県は監査等を通じて、小田原市に対して指導を実施することで、コントロールを試みた。しかし、小田原市は、国、県からのコントロールを受けながらも、小田原市の「問題」として位置付けた上で問題の処理を行った。そのため国・県からの影響の範囲を超えて、自治体が自律的に対応を試みたことが伺える。そこには、地方分権改革が目的としていた市が国に依存せずに自律的に問題の処理に取り組むという姿勢を確認することができる。

以上の小田原市の問題処理過程について、国、県と市町村の間での調整は本事件の問題処理過程において、中心とはならなかった。また、小田原市は国、県からコントロールを受けながらも、自律的に対応した。こうした体制を整備することができたことは、地方分権改革の成果と言えるのではないだろうか。

ジャンパー問題は北九州市の生活保護適正化の問題と重なっている。渡辺(2017)は自身が事務局長を務める「NPO 法人 POSSE」には年間およそ 1000 件の生活相談が寄せられている中で、生活保護の申請をはねつける「水際作戦」やケースワーカーによるパワーハラスメントなど、深刻な違法行為や人権侵害についての相談は決して少なくないとして、ジャンパーに文言が明記されていたことを除けば、小田原市で特別なことが起きたとは言えないと述べる³⁰³。小田原市の生活保護行政は「自立」目標の難しさから、不正受給の「摘発」を代替目標に据えた。しかし、事件発生後の問題処理は小田原市が主導して実施することができた。

小田原市が迅速に対応できた理由については、担当課ではなく、企画課が担って全庁的な取り組みにするとして、担当の係長を置いたことで可能となった³⁰⁴。担当の課でやったら遅々として進まなかったとされている³⁰⁵。つまり、小田原市の行政組織内(担当課一別の課)で調整しながら、問題処理を行ったのである。

本事件の処理は、地方分権改革の目的にも関連している。日本の中央省庁は縦割り組織であることから、現場である地方自治体の各部署についても、それぞれの部署で国からの関与があることから、縦割りの性質を帯びてしまうという弊害があった³⁰⁶。地方分権改革が実施されれば、機関委任事務の廃止により国からの関与が減少することにより、地方自治体はそ

³⁰³ 渡辺寛人(2017)「小田原市『ジャンパー事件』はなぜおきたのか?—生活保護行政に構造化された排除の論理」『Posse』、堀之内出版、118 頁。

³⁰⁴ 門崎、古林、伊原、白享、井手(2017)前掲書、44 頁。

³⁰⁵ 同上、44 頁。

³⁰⁶ 須藤陽子(2000)「地方分権と生活保護行政」『自治総研』26 (3)、地方自治総合研究所 32 頁。千田基嗣(1997)「生活保護における地方分権」『年報自治体学』(10)、第一法規、167 頁。

それぞれの部署が独自の裁量を持つことになることから、部署間の垣根を越え、迅速にかつ適切な行政サービスを提供することが可能になると考えられていた³⁰⁷。

以上のことを踏まえると、小田原市ジャンパー問題の処理は国からのコントロールを受けながらも、それを超えるかたちで市独自で問題の対応を展開した。この背景には、小田原市の組織体制が地方分権改革以前の縦割り組織ではなく、それぞれの部署が垣根を超え、全庁的に問題の解決に取り組むことができたことによる。小田原市がジャンパー問題に対する全庁的な取り組みは、地方分権改革の成果の一つとして挙げることはできないのだろうか。

³⁰⁷ 須藤(2000)、前掲論文、32頁。千田(1997)、前掲論文 167頁。

第5章 地方分権改革以後の組織間関係

第5章では、3つの事例を通じて、地方分権改革以後の国と地方自治体の組織間関係にはどのような問題が孕まれているのかについて述べる。まず、3つの事例から共通する要素を見出す。次に生活保護行政の変容が3つの事例にどのような影響を与えたのかについて述べる。最後に3つの事例について述べることで、国と地方自治体の組織間関係の問題点を明らかにする。

1節 三つの事例の共通性

本節では先に述べた(1)北九州市の事例、(2)別府市の事例、(3)小田原市の事例、を整理し、地方分権改革以後の国、都道府県、市町村の組織間関係に共通する要素を見出すことにしたい。まず、それぞれの事例を①問題が表面化した時期、②問題の概要、③問題が起きた要因、④問題処理、の観点から整理していく。

(1)北九州市の事例

①	問題が表面化した時期	2006年5月23日におきた門司餓死事件（地元メディアの報道による）
②	問題となった行政活動	北九州市は生活保護の申請を受理しない。指導においては、保護受給者を廃止に追い込むことで保護の辞退を促す。あるいは廃止を実施することで、保護受給率を減らす取り組みを実施していた。
③	問題が起きた要因	生活保護の適正化（1982年に「一二三号通知」を導入）に基づく厳格な措置
④	問題処理	国からの監査を受ける（2007年10月29日から11月2日）。組織については再構成を実施する。

(2)別府市の事例

①	問題が表面化した時期	2015年12月16日（『朝日新聞』の報道による）
②	問題となった行政活動	パチンコ店や市営別府競輪場を巡回し、遊技場に生活保護受給者がいれば、行かないように指導するというものであった。指導後に再度遊技場に立ち入る生活保護受給者には生活保護費の支給の一部停止等を実施した。立入調査以外で取り締まる方法として、生活保護開始時に、遊技場に行くことを慎むとする誓約書も取っていた。
③	問題が起きた要因	生活保護法にある「生活を維持」を根拠とし、市民の信頼を得るために1998年頃から調査を実施した。
④	問題処理	国・都道府県から指摘を受けたことで、別府市の生活保護行政の方針を転換する。

(3)小田原市の事例

①	問題が表面化した時期	2017年1月17日（『読売新聞』の報道による）
②	問題となった行政活動	小田原市の生活保護担当職員が「保護なめんな」「不正を罰する」などと、保護利用者を威圧するような言葉プリントされたジャンパーを着て保護利用世帯を訪問していた。
③	問題が起きた要因	「自立」目標の難しさから、不正「摘発」を代替目標に据えたことによることや、担当部署が組織間で孤立していることが理由として上げられている。事件が起こった2007年にジャンパー着用が始まった。
④	問題処理	①有識者と市職員をメンバーとした「生活保護行政のあり方検討会」の設置を決めることで対応する。 ②2017年2月には厚生労働省が実施した神奈川県に対する監査の際に、小田原市にも同席を求め、改善と再発防止を個別に指導を受ける。

上記3つの事例を見ると、2つの共通点を指摘することができる。1つめは問題が発覚するまでの期間が長いことである。3つの事例はどれも慣習として10年以上続いていた。しかし、「問題」として世論に受け止められたことにより、はじめて「問題」化された。ここで重要となるのが、国の指摘による発覚ではなく、住民・マスメディアを発端としていることである。本来は国、あるいは県が、監査等を通じて、「問題」として指摘することで、是正を図らなければならなかった。しかし、国、県が本来の役割を果たせず、機能しなかったということは、国、県と地方自治体の組織間関係に問題があったことを示唆している。

2つめはどの事例も生活保護の「適正化」に関連して起きていたことである。北九州市の事例は「一二三号通知」に基づく適正化の過程で引き起こされた。別府市の事例と小田原市の事例は、不正受給対策に比重を置いた対応の中で引き起こされた。渡辺(2017)は、適正化を文字通りの意味で解釈すれば、濫救防止だけではなく、漏救防止対策を含めて行われなければならないと述べる³⁰⁸。しかし、政府は、過度に濫救防止に偏った「適正化」を行うことによって、濫救防止という建前のもとで保護の抑制を行ってきた³⁰⁹。1980年代以降の「適正化」のなかで生活保護行政における「不正受給対策」が強化され、その全般化が図られたことにより、福祉事務所が「不正受給対策」を主軸とした現場に変容したのだと渡辺は述べる³¹⁰。

「不正受給対策」を主軸とした現場に変容した要因として、国と地方の関係性が、国からのコントロールを前提とした組織関係、すなわち上下・主従の関係であったことが挙げられ

³⁰⁸ 渡辺(2017)、前掲書、121頁。

³⁰⁹ 同上、121頁。

³¹⁰ 同上、121頁。

る。国からの通知である「適正化」を達成することを重要視したことから、「濫救」に比重を置いてしまい、「適正化」のもう一つの目的である「漏救」に関しては未達成になった。その結果として、3つの事例を引き起こしたのである。

2節 生活保護行政の変容との関係

地方分権改革後は、生活保護行政が不正受給対策に偏った生活保護行政から脱却し、精神的な自立を目的に比重を置く方向性が模索され始める。3つの事例で述べた各問題が「問題」化した背景には「生活保護行政の変容」が世論に対しても大きな影響を与えたことが考えられる。ここでは、3つの事例が「問題」として表面化したことが生活保護行政の変容と関係していることを述べる。

生活保護行政の変容とは「金銭・サービス支給の決定事務」中心から「相談支援・ソーシャルワーク業務」への比重の移行である。これは機関委任事務の廃止による自治事務と法定受託事務の再構成に結びついたものであった。

まず、3つの事例が表面化したきっかけについて述べる。北九州市は2005年1月に八幡東餓死事件が発生するが、事件当時はほとんど報道されなかった³¹¹。しかし、2006年5月23日に発覚した門司餓死事件を地元メディアが報道し、瞬く間に全国に広がり、問題が表面化した³¹²。門司餓死事件のような、生活保護を受けられないことによる餓死・自殺はそれまで多発していたが、大手メディアは、不正受給事件を報道しても、餓死・自殺事件を報道することはほとんどなかった³¹³。そのため、門司餓死事件がメディアに取り上げられるということ自体が、これまでの報道の傾向と異なっていたと言える³¹⁴。

別府市の遊戯場立入調査が表面化したきっかけは、2015年12月15日「平成27年第4回定例会議」が翌日に報道されたことであった。先に紹介した別府市議会での発言内容から遊戯技場の立入調査と、立入調査による生活保護の廃止による処分について、別府市は「問題ない」という認識であった。しかし、メディアに報じられたことにより、「問題」として国が認識することになった。

小田原市のジャンパー問題についても、2017年1月17日付の読売新聞記事を皮切りに、

³¹¹ 藤藪、尾藤(2007)、前掲書、172頁。

³¹² 同上、173頁。

³¹³ 同上、173頁。

³¹⁴ 同上、173頁。

門司餓死事件がメディアに取り上げられた理由について、筆者は北九州市長選挙が近かったことが関係していると推測する。2007年2月4日に北橋が「大型開発よりも福祉優先」を公約にかかげて当選したことから、「福祉」が選挙の争点となった。そのため、北九州市民は「福祉」に注目する人が多かったことから、マスメディアにとっても報道する価値が高かったことが推測できる。北園、(2008)前掲書、53頁。藤藪、尾藤(2007)前掲書、173頁。

小田原市の生活保護担当部署の職員が「保護なめんな」「不正を罰する」などの文言をプリントしたジャンパーを着て各世帯を訪問していたことが、メディアを賑わせた³¹⁵。

この3つの問題はメディアによって報じられたことで、世論の注目を集めることになった。メディアはそれまで、不正受給のような濫求について報じることはあっても漏救について報じることはあまりなかった。「一二三号通知」を発するきっかけとなった和歌山県御坊市での暴力団の不正受給問題もメディアの多くで不正受給防止キャンペーンが展開され、関心はもっぱら濫求に向けられた³¹⁶。

ではなぜ、報道の傾向が変わったのか。筆者は報道におけるニュースバリューの変化が関係していると考える。2000年代のある時期から地域住民にとって、生活保護の濫求よりも漏救のほうに関心が高くなったことが考えられる。この漏救への関心が高まった理由として、地域住民の福祉への関心が高まったことが背景にある。たとえば、下記の社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」(2013)の報告書で近年の生活困窮をめぐる現状が記されている。

1990年代の半ばから、安定した雇用が減出し世帯構造も変化して、現役世代を含めて生活困窮者の増大が顕著になった。この傾向はリーマンショック後に加速している。年収200万円以下の勤労者は3割近くにのぼり、世帯主でも1割を超えている。17歳以下の子どもがいるひとり親世帯等の世帯員の貧困率50%を超えている。このようななかで、生活保護の受給者が増大し、平成23年7月には制度創設当初の水準を超えて過去最高を記録した。生活保護の受給者は、これまで高齢者など就労が困難な人々が中心であったが、稼働年齢世代にある人々を含めて生活保護を受給するようになってい³¹⁷。

上記の報告書は、経済の長期停滞の中で、貧困率が高まっていることから誰もが生活保護制度を利用する可能性がある社会に変化しつつあることを指摘している。つまり、地域住民にとって生活保護制度に関する問題が他人事ではなくなってきたのである。白瀬(2018)はこうした状況下で、所得再分配の仕組みを通じて、金銭やサービスの給付をおこなう制度だけでは、問題が解決できなくなってきたおり、一方、十分な所得が得られないという貧困の問題の拡充のため、社会的排除の問題が発生するリスクが高まっているという³¹⁸。そうし

³¹⁵ 小久保(2017)、同掲書、13頁。

³¹⁶ 副田(2013)、前掲書、38頁。

³¹⁷ 厚生労働省(2013)「社会保障審議会—生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」

³¹⁸ 白瀬由美香(2018)「社会保障制度における支援の変遷」『地域で担う生活支援—自治体の役割と連携』東京大学出版会、34頁。

た中、近年の政策展開はいずれも理念としては、社会的包摂を目指した社会保障を実現しようとするものであったと述べる³¹⁹。

こうした社会的包摂を目指す社会保障の一つとして、生活保護行政の目的が保護の脱却ではなく、生活保護を受給しながらも精神的自立を目指すことに変化したことが挙げられる。このような変化の中で、地域住民が自分自身のこととして貧困問題を認識し始め、そのような世論の変化に応じて、生活保護の濫救より漏救を報道する必要性が高まったように思われる。

3 節 国と地方自治体の組織間関係の問題

3つの事例において、問題が表面化した後、国と地方自治体の組織間関係にはどのような問題が生じたのか整理しておこう。

先に説明したが、武智(1996)は生活保護行政におけるコントロールについて、①事務監査強化の方策によって対処され、次に②通達と全国担当課長(部長)会議、つまり意思伝達機能の開発で試行されたのち、③権限体系や人事体系の再編成をもって対応されたと述べる³²⁰。これらは、いずれも地方分権改革以前の国と地方が主従の関係にあった時期における国によるコントロールの手法であった。

第一の事務監査についてであるが、地方分権改革以前も以後も国や都道府県による監査は行われている。行政事務の適正という意味では不可欠のものであるが、監査を通してコントロールが行われているのかが問題となる。生活保護行政に関する監査は次のような趣旨の下に行われている。

監査は、市町村及び福祉事務所における生活保護法の施行事務につき、その適否を関係法令及び取扱い指針等に照らし個別かつ具体的に検討し、必要な是正改善の措置を講ずるとともに、生活保護行政がより適正かつ効率的に運営できるよう指導・援助するものである³²¹。

施行事務監査は国の普通地方公共団体に対する関与の一類型であるが監査の制度的性格は、地方分権改革により大きく変わった³²²。地方分権改革以前は生活保護が機関委任事務であったことから、改正前の生活保護法第20条の定めによって、監査は、上級行政庁が下部の行政庁を、つまり、国、都道府県が市町村をその上下関係の中で指揮・監督する具体的な

³¹⁹ 同上、34頁。

³²⁰ 武智(1996)、前掲書、134頁。

³²¹ 厚生書社会・援護局通知(2000)「生活保護法施行事務監査の実施について」

³²² 下村幸仁(2006)「監査の二面性」『これが生活保護だー福祉最前線からの検証』高菅出版、325頁。

方法であった³²³。下記は地方分権改革以前（改正前）の生活保護法第 20 条と地方分権改革以後（改正後）の生活保護法第 20 条になる。

改正前生活保護法第 20 条

この法律の施行について、厚生大臣は都道府県知事及び市町村長を、都道府県知事は市町村長を、指揮監督する。

2 都道府県知事は、この法律に定めるその職権の一部を、その管理に属する行政庁に委任することができる。

改正後生活保護法第 20 条

都道府県知事は、この法律に定める職権の一部を、その管理に属する行政庁に委任することができる。

しかし、地方分権改革の実施によって、国と地方の関係が対等になったことから、監査は一定の行政目的を実現するために、普通地方公共団体に対する具体的・個別的に関与する行為の一つに過ぎなくなった³²⁴。

施行事務監査が実施されているのにも関わらず、実際は先に述べた 3 つの事例を国、都道府県は「問題」として指摘することができなかった。北九州市と小田原市は国・都道府県からの評価は高かった。別府市については、問題が発覚した当時、都道府県は「問題はない」と回答していた。このことから、国と地方自治体の組織関係において、施行事務監査が機能しているとは言えないことが伺えよう。

本論で取り上げた 3 つの事例において、問題の表面化後に、いずれも国、または都道府県の監査を受けた。北九州の場合、通常の 3 倍の監査官が派遣され、厳しい監査結果が下された。大分県からの監査を受けた別府市は遊技場立入調査やそれに基づいた処分を中止することになった。小田原市においても、神奈川県に対する国の監査に関して小田原市も同席し、さらに県からの監査も実施された。

このなかで、国のコントロールとの結びつきが最も強いのは、別府市の事例である。すなわち、遊技場立入調査について、大分県は国に照会をかけ、それに対する国の回答が監査を通じて別府市の施策変更に影響を与えたからである。これに対して、北九州市の場合、監査の影響は排除できないものの、市長の交代という政治的要因が施策の変更に作用した。そして、小田原市の場合は、第三者委員会の設置や全庁的な取り組みを通じた迅速な対応を行っており、それは、監査によるコントロールを超えるものだった。

次に武智があげる第 2 のコントロール手法である通達と全国担当課長（部長）会議について

³²³ 同上、325 頁。

³²⁴ 同上、325 頁。

てみてみよう。

地方分権会改革により、従前の「通達行政」はできなくなった。しかし、別府市の事例にみられるように、自治体からの照会に、国が回答するという形で、実質的な通達に近い機能をもつ場合があることを確認することができる。かつての「通達行政」が国から一方的に下りてくる指示の性格をもっていたとするなら、地方分権改革後においては、地方自治体の側が国に判断をおおぐ、逆に言えば自治体の判断を回避するものとなっている。一方、全国担当課長（部長）会議は、いずれの事例についても開催されている。これは、特定の自治体でおきた事案であっても、他の自治体における生活保護行政の施行上参考にすべき性質のもので、あれば、国により周知徹底していく必要からなされるものとみなすことができる。しかし、このことは同様に、全国の自治体に対する国による一律のコントロールの手段として用いられる可能性を有するという点も指摘しておく必要があるだろう。

第3の権限体系や人事体系の再編成についてであるが、これは、地方分権改革以前の北九州市に典型的に見られた。中央省庁（本研究の場合、厚生省（厚労省））の官僚が継続的に北九州市の生活保護関連の組織の主要ポストに配置され、「北九州方式」と呼ばれる、当時としては国からの高い評価を受けていた生活保護行政が展開されていた。この手法は地方分権改革によって大きく変わったとはいえない。なぜならば、北九州市のこの体制は地方分権改革後も続いた。第一の手法と同様、ここにおいても市長の交代という政治的変化が、それまでの組織の抜本的な見直しにつながったのであった。

以上考察したように、地方分権改革以前における国からの主要なコントロール手法は形を変えながらではあるが、地方分権改革以後も続いている。しかし、小田原市の事例に見られるように、地方分権改革を経て、自治体のコントロールを超えて独自の取り組みを行う可能性も生まれているといえるだろう。

おわりに

最後に、本研究のまとめと今後の課題について述べる。生活保護行政の実施において、問題が発生した場合、地方自治体が国に合わせる形で調整を行っていた。この調整は国、都道府県からのコントロールが主であり、自発的な調整ではない。一方で、国のコントロールを受けながらも地方自治体が独自の対応を行うことで、問題の解決を図る姿もあった。このことは、国へ対応をしながら、同時に地域住民への対応も迫られている状況であることから、地方自治体がジレンマに陥りやすい環境にあることが課題として挙げられる。

本論文の分析したことを提示した上で、今後の課題として、現場の自治体職員の業務実態や意識に迫り、分権改革後の生活保護行政の変化のあり様を追求する作業に取り組むことについて述べる。

1 節 総括

本論文での検討結果について、序章で取り上げた先行研究の成果である、①裁量に関する先行研究、②国と地方の関係に関する先行研究、③コントロールに関する先行研究、④地方分権改革以後の生活保護行政に関する研究、と照らし合わせる作業を行うことにより、本研究の意義と課題を提示する。

第一の自治体職員の裁量に関する研究についてであるが、本研究では、この問題を十分に扱うことができなかった。地方分権改革による国と自治体との組織間関係に焦点を当て、現場の実態についての踏み込んだ検討には至らなかった。ただ、本研究の検討結果として、地方分権改革が、生活保護行政の現場を担う自治体職員の業務のあり方にも影響を与えたと推測することはできる。生活保護行政が法定受託事務と自治事務に区分され、また「相談支援・ソーシャルワーク業務」がより重視されたことから、自治体職員の裁量の範囲も増えたことが推察される。しかし、一方で小田原市の事例に示されるように、生活保護受給者とのトラブルを契機として「金銭・サービス支給の決定事務」に比重を置くようになった。つまり、法的制度的な面での裁量が増えても、それを実際に振り当てる時間という資源は自治体職員の裁量により縮減されていったのである。また、本論で指摘したように、地方分権改革以後、そして日本経済の長期停滞という状況のなかで、メディアや世論の生活保護に対する関心は高まってきた。また、分権改革により、住民のなかには自治体の自主性に過度に期待する者も少なくなく、それに発する批判や非難の矛先は現場の自治体職員に向けられる。そこに生じる苦情処理等の業務もまた、自治体職員が生活保護受給者を支援するために振り分けた時間を圧迫するであろう。こうした状況は自治体職員への負担が大きくなり、国と地域住民の間でジレンマに陥る機会が増えることが推察できる。

しかし、以上のことについて、客観的に論じるには、具体的なデータが必要であり、今回はデータに基づく検証までには至らなかった。この点については、次節の今後の課題において改めて言及することにする。

第二の国と地方の関係についての市川(2017)による新中央集権体制に関する議論である。本研究は、市川が述べる国と地方の共管関係を具体的な問題に即して検討したものと位置づけられる。すなわち、市川は、地方分権改革による機関委任事務の廃止の意味するところは、従来の上下関係を廃止しながらも、国と自治体による共管領域を設けることを通じて新たな形の集権システムを構築したとした。実際に、本論文において検討した三つの事例においても、問題発生後の処理過程において、地方分権改革とは異なるかたちであるが、自治体から国への照会とそれに対する国からの回答、監査や全国担当者会議などでの指摘や伝達を通して、国から地方へのコントロールが行われていた。その意味で、地方分権改革によって国家全体が分権化したわけではなく、新たな集権体制が形成されたという市川の議論は正鵠を射ている。しかし、小田原市の事例にみられたように、自治体が独自に取り組む可能性が広がったことも否定できない。その意味では、本論文では集権・分権でカテゴライズするだけでは、国と地方の関係性を捉えることの限界についても提示することができたといえる。

第三のコントロールに関する研究については、地方分権改革以前の機関委任事務の時代のコントロール手法として武智が提示した3つの手法が、地方分権改革以後も基本的には存続していることが明らかになった。ただし、分権改革以前の手法がそのまま踏襲されているわけではない。国から地方に対する通達行政はできなくなったのであり、そのため、地方自治体から国に対して照会をかけ、それに対して国が回答するという手順が踏まれることになる。しかし、こうした国と地方自治体の構図こそが、武智が提示した3つのコントロール手法により形成されたものである。

最後に、分権改革以後の生活保護行政の変容と国・地方の関係との関連についての研究と本論文の関係について述べる。大山(2019)は、分権改革後において生活保護行政をめぐる裁量基準のギャップが生じた際に、国が地方に歩み寄るという形での調整がなされたということについて、具体的事例を通じて明らかにした。しかし、生活保護行政の現場に最も近い基礎自治体が対象とされていないという問題を抱えていた。本論文は、北九州市、別府市、小田原市という基礎自治体の事例を取り上げ、問題発生後の国と地方の調整過程に光を当てた。分析結果から見てきたことは、生活保護行政をめぐる問題処理過程においては、基本的には地方が国に歩調を合わせることで問題の解決を図る傾向が強いということであった。

2節 今後の課題

本研究の結論は、地方分権改革以後も、改革以前と異なるかたちではあるが、国による地方へのコントロールは続いているということであった。しかし、そうしたコントロールが隅々まで行き渡っているわけではない。本論文では、地方分権改革を経た時代に、地方自治体が独自の対応をとる可能性は存在することも示した。それは次の三つにまとめることができる。

第一は、小田原市の事例に見られたように、自治体が第三者委員会を立ち上げ、また、自

自治体内部の縦割りの組織を横断的につなげた全庁的な体制を組むことにより、国のコントロールを超えたかたちでの対応を行うことは可能である。

第二は、政治の力である。北九州市の例がそのことを示している。首長選挙で福祉政策が争点となり、政策の変更を訴えた候補者が当選した場合、国のコントロールを弱め、自治体独自の取り組みを行う体制の整備を進める可能性が広がるのである。

第三は、自立支援プログラムの策定である。これは、自治事務に位置づけられた「相談支援・ソーシャルワーク業務」を自治体の政策に落とし込み、自治体が自らの責任で政策を実施するものである。従来の研究では、この自立支援プログラムから、生活保護行政における自治体独自の取り組みが始まったと位置づけられていたが、筆者は、地方分権改革が行われたからこそ、こうした取り組みも可能になったと考える。

このように、地方分権改革以後も生活保護行政における国による地方のコントロールは続いているとはいえ、そこから脱却する可能性は存在する。

ただし、国によるコントロールが発揮された場合にせよ、上記の三つの方法によって地方自治体の独自性が発揮された場合にせよ、それが現場の自治体職員にいかなる影響を与えているのか、という点が重要である。筆者の研究の出発点は、そうして現場の自治体職員、すなわちストリート・レベルの官僚の問題であった。小田原市の事例からは、独自の取り組みの中で現場の人員増などが行われたことにより、改善の方向に向かったと考えられる。しかし、どの程度改善したのか、積み残された課題は何なのか、具体的なデータに基づいた検証が必要である。また、北九州市のように福祉政策の変更を掲げた首長が当選し実際に大きな組織改編が行われたが、現場の自治体職員の業務にどのような影響を与えたか、本論文では取り上げることができなかった。さらに、自立支援プログラムの策定とその後のプログラムの実施過程についても、自治体職員の具体的業務と関連付けた検証の作業が必要となってくる。

生活保護行政における国と地方の組織間関係に焦点を絞って分析を行った本論文は、以上の問題を解くための前提を明らかにしたにとどまる。今後は現場の自治体職員の業務実態や意識に迫り、分権改革後の生活保護行政の変化のあり様を追求する作業を、研究の課題としたい。

【参考文献】

- 赤坂憲一(2016)「生活保護行政におけるケースワーカーの裁量」『年報公共政策学』10:296-286頁、北海道大学公共政策大学院。
- 明石昭久(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』信山出版。
- 石橋敏郎(2016)『社会保障法における自立支援と地方分権—生活保護と介護保険における制度変容の検証』法律文化社。
- 市川喜崇(2012)『日本の中央—地方関係—現代集権体制瀬の起源と福祉国家』法律文化社。
- 市川喜崇(2017)「日本における中央—地方関係の発展と福祉国家」『社会保障研究』(4):797-812頁、国立社会保障・人口問題研究所。
- 伊藤慎式(2006)「第一線職員研究の一試論」『社会科学』(77):1-16頁、同志社大学人文科学研究科。
- 入江容子(2020)『自治体組織の多元的分析』、晃洋書房。
- 岩永理恵(2016)「地方自治体に着目した生活保護制度の分析」『社会福祉』57:31-45頁、日本女子大学社会福祉学科・社会福祉学会。
- 宇賀克也(2017)『地方自治法概説』、有斐閣。
- 大川昭博(2007)「現場から見た、自立支援プログラムの課題—『入りやすく出やすい』制度へ向けて」『賃金と社会保障』(1456):16-23頁、賃社編集室。
- 大友信勝(2000)『公的扶助の展開—公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社。
- 尾堂廣喜、松崎喜良、吉永純【編著】(2006)『これが生活保護だ—福祉最前線からの検証』高菅出版。
- 大山典宏(2019)「生活保護制度における裁量基準の不整合とその調整—国・地方の緊急雇用対策関連通知の比較検討—」『コミュニティ福祉学研究科紀要』17:3-14頁。
- 大山典宏(2020)「生活保護制度における裁量基準の概念とその法的性質—国・地方公共団体

- の策定主体の相違に着目して一」『コミュニティ福祉学研究科紀要』18：3-14 頁。
- 門崎正樹、古林明朗、伊原尚子、白井享、井手英策(2017)「座談会 小田原市ジャンパー問題を考える『生活保護行政のあり方検討会報告書』を受けて」『月間自治研』59 (694)：36-47 頁、自治研中央推進委員会。
- 上條昌史(2016)「生活保護でパチンコは当然の権利か (特集 「人権」に軋む日本)」『新潮 45』35 (9)：19-25 頁、新潮社。
- 菊池英明(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』(2)：139-162 頁、東信堂。
- 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』、北九州市社会福祉協議会。
- 北九州市社会保障推進協議会(2008)『北九州市の生活保護行政は変わるか?—北九州市生活保護行政検証委員会報告の「検証」』、北九州市社会保障推進協議会。
- 北園敏光(2008)「運動が動かした北九州市の生活保護行政—全国調査から一年を経過して」『社会保障』40 (416)：53-59 頁、中央社会保障推進協議会。
- 木寺元(2012)『地方分権改革の政治学—制度・アイデンティティ・官僚制』有斐閣。
- 京極高宣(2008)『生活保護改革と地方分権化』ミネルヴァ書房。
- 国立社会保障・人口問題研究所(2018)『地域で担う生活支援—自治体の役割と連携』東京大学出版会。
- 小山進次郎(1975)『生活保護法の解釈と運用』、全国社会福祉協議会。
- 小山裕、坂井晃介(2020)「生活保護法審議過程の計量テキスト分析」『2019 年度課題公募型二次分析研究会 戦後福祉国家成立期の福祉・教育・生活をめぐる 調査データの二次分析 研究成果報告書』、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター。
- 桜井啓太(2017)『<自立支援>の社会保障を問う—生活保護・最低賃金・ワーキングプア』

法律文化社。

桜井啓太(2017)「『自立支援』による生活保護の変容とその課題」『生活保護+ α 』75-88頁

ミネルヴァ書房。

芝池義一(2006)『行政法総論講義』有斐閣。

島田恵司(2007)『分権改革の地平』コモンズ。

生活保護問題対策全国会議【編】(2017)「『生活保護なめんな』ジャンパー事件から考える」、

あけび書房株式会社。

生活保護行政のあり方検討会(2017)『生活保護行政あり方検討会報告書』小田原市。

全国公的扶助研究会(2001)『生活保護50年の軌跡—ソーシャルワーカーと公的扶助の展望』

みずのわ出版。

須藤陽子(2000)「地方分権と生活保護行政」『自治総研』26(3):15-36頁、地方自治総合研

究所。

千田基嗣(1997)「生活保護における地方分権」『年報自治体学』(10):158-169頁、第一法

規。

副田義也(2013)『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』東京大学出版会。

平将志(2022)「生活保護制度における福祉縮減と非難回避戦略」『社会福祉学』63(2):1-13

頁、日本社会福祉学会。

高橋克紀(2014)「ストリートレベル官僚制論の見直し」『姫路法学』55:33-55頁、姫路獨

協大学。

武智秀之(1996)『行政過程の制度分析』中央大学出版部。

武智秀之(2001)『福祉行政学』中央大学出版部。

武智秀之(2003)『政策学講義』中央大学出版部。

田中敏雄(1999)「生活保護行政の運営にあたって」『生活と福祉』(521):4-8頁、全国社会

福祉協議会。

地方自治制度研究会(2015)『地方分権 20 年のあゆみ』、ぎょうせい。

戸田典樹(2019)「生活保護制度における自立と自助についての政策動向の歴史的変遷」『社会政策』11(3)：77-90 頁、社会政策学会。

永尾廣久，椛島敏雅，高木佳世子，尾藤広喜，小久保哲郎（2016）「遊技場立入りを理由とした保護停止処分に対する意見書」『賃金と社会保障』（1659）：60-65 頁、賃社編集室。

西尾勝(2007)『地方分権改革』、有斐閣。

橋本信之(2011)『サイモン理論と日本の行政—行政組織と意思決定』関西学院大学出版会。

畑本裕介(2020)「社会福祉行政におけるミクロ権力論—リプスキー再訪」『同志社政策科学研究』21(2)：1-14 頁、同志社大学政策学会。

畠山弘文(1989)『官僚制支配の日常構造—善意による支配とは何か』三一書房。

畠山弘文(1994)「善意による支配—日常活動における第一線機関の統治の一様式」『犯罪社会学研究』19(0)：40-57 頁、日本犯罪社会学会。

久田恵(1994)『ニッポン貧困最前線—ケースワーカーと呼ばれる人々』文藝春秋。

藤井功(2005)「シビル・ミニマムとしての生活保護—地方分権におけるミニマムの再編をめぐって」『年報自治体学』(18)：150-174 頁、第一法規。

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

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。

藤藪貴治(2008)「国のモデル・生活保護『ヤミの北九州方式』の違法性を検証する—門司・小倉北餓死事件の法的検証と、運用実態の解明」『学生法政論集』2：95-111 頁、九州大学法政学会。

牧園清子(2017)『生活保護の社会学』法律文化社。

三矢陽子(1996)『生活保護ケースワーカー奮闘記』ミネルヴァ書房。

- 三矢陽子(2003)『生活保護ケースワーカー奮闘記2』ミネルヴァ書房。
- 森田朗(1988)『許認可行政と官僚制』岩波書店。
- 結城康博(2011)『日本の介護システム—政策決定過程と現場のニーズ分析』岩波書店。
- 吉永純(2006)「自立のための費用返還とは—法 63 条、法 78 条の運用を考える」『これが生活保護だ—福祉前線からの検証』高菅出版。
- 吉永純(2017)「『小田原ジャンパー』事件克服の途—問われる生活保護行政」『経済』(265):55-64 頁、新日本出版社。
- 渡辺寛人(2017)「小田原市『ジャンパー事件』はなぜおきたのか？—生活保護行政に構造化された排除の論理」『Posse』34 : 118-133 頁、堀之内出版。
- Herzog, L. & Zacka, B. (2017). Fieldwork in Political Theory: Five Arguments for an Ethnographic Sensibility. *British Journal of Political Science*, 49 : 763-784. Cambridge University press,
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation. (田尾雅夫, 北大路信郷訳(1986)『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社)
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition. Russel Sage Foundation.
- Longo, M. & Zacka, B. (2019). Political Theory in an Ethnographic Key. *American Political Science Review*, 113(4): 1066–1070.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior*. The Free press. (二村敏子、桑田耕太郎、高尾義明、西脇暢子、高柳,美香訳(2009)『経営行動』、ダイヤモンド社)
- Steven, S. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for Hire : The Welfare State in the Age of Contracting*. Harvard University Press.
- Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Harvard

University Press.