

令和 6 年 6 月 3 日現在

機関番号：14301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2021～2023

課題番号：21K20103

研究課題名（和文）福祉ガバナンスにおける規制機関の行動原理に関する実証研究

研究課題名（英文）Empirical Research on the Behavioral Principles of Regulators in Welfare Governance

研究代表者

成 鎮宇（SUNG, JINWOO）

京都大学・法学研究科・特定助教

研究者番号：80911859

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,700,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、日本の介護政策を事例に、各自治体における規制実施の実態とその実施主体である規制機関の行動原理を実証的に解明することである。そのために、各自治体による規制の実施水準と実施戦略（行動原理）、実施効果という側面を総合的に分析した。その結果、規制の実施水準と実施戦略には多くの多様性があり、これには行政資源の水準と組織編制の違い、行政職員の認識などが関係していること、適切な規制の実施は問題状況の改善をもたらすことなどが確認された。以上の結果からは、介護サービス提供に重要であることと、より実効的な規制制度を設計していく上で、自治体レベルでの体制整備の重要性が示唆される。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、各自治体における事業者規制の多面的な実態と規制機関の実施戦略、行動原理を理論とデータに基づいて解明することを目的とした。これにより、従来規範的に論じられてきた政府部門の「規制者・条件整備者」としての役割を再評価し、悪質な民間事業者の淘汰メカニズムが十分に機能しない状況下で、良質な公共サービスの提供を支えるメカニズムに関する実証的な示唆を得た。これらの知見は、介護サービスの供給体制および福祉ガバナンスの理解を深めることで、学術的な貢献を果たすとともに、実効性のある事業者規制のあり方を探るための手がかりとして、より良い公共サービス提供体制の整備に寄与することも期待される。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to empirically analyze the current status and strategies of regulatory implementation in each municipality, focusing on Japan's long-term care policy. To this end, the study comprehensively examined (1) the level of regulation implementation, (2) regulatory strategies (behavioral principles), and (3) the impact of regulations for each municipality. The results confirmed significant diversity in the level of regulation implementation and regulatory strategies, influenced by differences in administrative resources, organizational arrangements, and the perceptions of administrative staff. Additionally, the study found that the implementation of appropriate regulations leads to improvements in addressing problematic situations.

研究分野：政治学

キーワード：福祉政策 ガバナンス 規制 政策実施 介護保険制度

1．研究開始当初の背景

介護保険制度が導入されて20年以上が経過し、現在は約500万人の高齢者が利用する大規模の対人サービスとして定着している。公務員の数極めて少ない日本の政府部門に代わり、その主な供給主体は民間事業者である。政府部門が直接サービスを提供するのではなく、民間事業者の手に委ねるところに日本の介護行政の特徴がある。このような供給主体の多元化と官民間の分業体制は、福祉ガバナンスという政治学や行政学の重要な研究対象でもある。

しかし、この体制の裏では民間事業者のモラルハザードに起因する様々な問題が深刻化している。これらに解決を図る鍵は、地方政府による政策実施、とりわけ事業者規制のあり方にある。なぜならば、悪質な事業者が競争によって淘汰されるというメカニズムが十分に働かないからである。したがって、官民関係において構造的に発生する問題に是正を図る政府部門の「規制者・条件整備者」としての役割こそが、介護サービス供給体制及び福祉ガバナンスの成否を左右する重要な要因となる。

問題は、各地域で行われている規制のあり方が異なるところにある。第二次地方分権改革と2011年の介護保険法改正以降、規制の権限は都道府県から市町村に移譲されつつあるものの、それをどのように行使しているかは、必ずしも一様ではないのである。数多くの異質性を有する各自治体の規制水準に地域差が生まれることは至極当然かもしれないが、民間事業者のモラルハザードへの対処という共通の政策課題と、そのための規制権限を共有する各自治体において、異なる実施傾向が見られるのはなぜか。いかなる要因が規制の実施に影響を及ぼしているのか。既存の福祉国家研究や介護政策研究は、いずれもこれらの問いを見落としている。

本研究は、福祉政策の帰結を規定する重要な、しかし見逃されがちな要因に光を当てることで、介護政策と福祉ガバナンスという学際的な研究対象に関する理解を深めることにつながる。

2．研究の目的

本研究の目的は、日本の介護政策を事例に、各自治体における規制実施の実態とその実施主体である規制機関の行動原理を実証的に解明することである。具体的には、各自治体による規制について、どの程度実施しているのか（実施水準）、どのように実施しているのか（実施戦略）、

どのような効果をもたらすのか（実施効果）という問いを中心に分析する。また、それぞれの問いにどのような要因が関係しているのかについても併せて検討する。

以上の分析によって、介護政策における規制実施の多面的な多様性（実施水準と実施戦略）を確認するとともに、その実施効果と規定要因を総合的に解明することで、既存の福祉国家研究や介護政策研究、規制政策研究に共通する空白地帯を埋めていく。

3．研究の方法

本研究では、規制実施の多面的な多様性の解明を目指し、次の課題への実証的な解明を試みた。第一は、規制の実施水準の分析であり、各自治体における指導監督の実施状況にみられる地域差の規定要因を解明する。第二は、規制機関の規制戦略と行動原理の分析であり、各自治体で採用される規制戦略と、これに影響を与える要因について検討する。第三は、規制実施の政策効果の分析であり、各自治体による規制が問題状況もたらす影響を明らかにする。

各分析では、規制機関を政府部門と民間部門の様々なアクターから影響を受けつつも、一定の裁量的判断を下している存在と捉えた上で、その職務活動に影響する要因として、行政のハード

（組織編制や人員、予算、業務連携など）とソフトの側面（認識、負担など）の両方に着眼し、各自治体における規制実施の戦略と実態、効果を捉え直した。

また、類型化した規制戦略の妥当性や、実施水準の規定要因を検討するために、全国の都道府県と政令指定都市、中核市を対象とした自治体調査を実施した。介護政策のみならず、現代日本の行政活動のデータは断片的かつ分散的に存在しており、実証分析の大きなハードルとなっている。これらの制約を克服するために直接実施した自治体調査では、各自治体における指導監督の実施件数とその背景要因に関する様々なデータを収集することができた。（調査名：「高齢者福祉・介護保険事業者に対する指導監督の実態調査」：129自治体のうち、79自治体から回答、回答率 61.2%）。

4．研究成果

(1) どの程度実施しているのか、その規定要因は何か

第一に、各自治体で行われている指導監督の実施状況を数量的に把握したうえ、その規定要因を明らかにした。自治体が担う指導監督活動は、介護サービスの質保証（QA）に核心的な役割とされるものの、その実施状況に大きな格差がある。こうした違いがなぜ生まれるのかについて、既存の規制研究が指摘した政治アクターの影響や、負担軽減の取り組みといった要因は十分な説明力をもたない。また、既存の介護政策研究で示されてきた組織編制の違いが実施の地域差をもたらす可能性については、体系的な検証がなされていない。以上の問題意識の下で本研究では、介護政策における指導監督の実施状況に組織編制が与える影響を、オリジナルのパネルデータを用いた計量分析によって検証した。

その結果、権限移譲や中核市への移行に伴う組織再編と、介護専担かつ上位単位組織の設置が指導監督の実施回数に正の影響を及ぼすことが明らかとなった。規制の実施を左右する一因が規制機関の組織編制のあり方にあるという知見は、既存の規制研究が見すごしていた組織要因の影響を再評価するとともに、既存の介護政策研究で検証されていなかった体制整備の重要性に関する根拠を示したものである。加えて、国レベルの制度改革に重点を置いていた従来の政策提言に対して、規制機関の組織編制を戦略的に構築するという地方レベルの役割に光を当てることで、指導監督の活性化に向けた新たな方向性を示したことでもある。以上の成果は、複数の研究会報告及び学会報告での報告を経て学術論文としての公表を目的としている（2024 年日本公共政策学会の企画委員会セッション 「規制の形成と実施」）。

(2) どのように実施しているのか、その規定要因は何か

第二に、各自治体の規制機関で採用されている規制戦略と行動原理を類型化し、その妥当性をデータによって検証した。具体的には、規制手法の選択における公式性と強制性の程度と、規制のコストと効果との関係性に注目し、規制の実施戦略を 4 類型（「直接・厳罰型」、「直接・酌量型」、「間接・厳罰型」、「間接・酌量型」）で想定した。そのうえ、各戦略の採用にどのような要因が影響を与えるのかに関する複数の仮説を導出し、自治体調査の結果を用いて仮説検証を行った。調査票の内容は、各自治体における過去 10 年間の規制の実施件数と、これに影響を及ぼす各種の要因（環境と環境以外の認識、モチベーションなど）を中心に構成し、各自治体で採用されている規制戦略の実態及びその背景要因の両方を捉えることを目指した。

その結果、多くの自治体では規制コストの負担を甘受しながらも、より正確な情報収集を重視する類型（「直接・厳罰型」、「直接・酌量型」）が採用される傾向にあり、これに行政資源の水準だけでなく、有効な規制手段に対する行政職員の認識の違いも反映されていることが明らかと

なった。以上の成果は、比較行政研究会及び京都大学現代政治ワークショップなど複数の研究会での報告を経てワーキング・ペーパーとしてまとめており、公表を予定している。

(3) どのような効果をもたらすのか、その規定要因は何か

第三に、各自治体による規制実施の政策効果を明らかにすることで、福祉ガバナンスにおける「条件整備者・規制者」としての行政活動の重要性を再確認した。実際の問題状況の改善に貢献するかどうかを検証することは、規制を含めた政策実施研究の最大の関心といえる。しかし、規制の効果を検証することは必ずしも容易ではない。なぜならば、規制の実施と問題状況との間には、後者が自治体の規制水準を左右するという逆因果の可能性があるからである。本研究では、組織再編の有無を操作変数として介在させることで、規制効果の推定に懸念される内生性問題に対処することを試みた（「組織再編 規制実施の水準 問題状況」）。具体的には、各自治体による規制の実施率が、事業者のモラルハザード（供給者誘発需要と従事者の処遇問題）に与える影響について、政令市単位のパネルデータを用いた統計的因果推論（操作変数法）を行った。

その結果、事後規制の実施率が高ければ、事業者による二つのモラルハザードは抑止されることが明らかとなった。この結果は、事業者の経営状況に注目してきた既存の実証分析では検証されていない新しい知見である。また、本研究が示した因果効果は、日頃の業務活動として当然視されがちな自治体の政策実施にも、介護政策の帰結を左右する重要な要因が存在している可能性を示唆するものでもある。以上の内容は『年報行政研究』に掲載された。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 成鎮宇	4. 巻 57
2. 論文標題 規制執行の政策効果 介護行政における事後規制の実証分析	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 年報行政研究	6. 最初と最後の頁 104-123
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計5件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 成鎮宇
2. 発表標題 組織編制と規制実施：自治体調査データを用いた指導監督の計量分析
3. 学会等名 日本公共政策学会
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 成鎮宇
2. 発表標題 組織編制と規制実施：自治体調査データを用いた指導監督の計量分析
3. 学会等名 比較行政研究会
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 成鎮宇
2. 発表標題 自治体はどのように規制を行っているのか：介護行政の規制執行スタイルについての探索的分析
3. 学会等名 京都大学現代政治ワークショップ
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 成鎮宇
2. 発表標題 自治体は問題状況をいかに把握・対処しているのか
3. 学会等名 比較行政研究会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 成鎮宇
2. 発表標題 「規制」としての福祉行政
3. 学会等名 関西行政学研究会
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織			
	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------