

令和 5 年 6 月 27 日現在

機関番号：27401

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2022

課題番号：18K12697

研究課題名（和文）生活保護政策の実施主体の選択に関する研究

研究課題名（英文）Research on the Choice of Public Assistance Provider

研究代表者

関 智弘（SEKI, Tomohiro）

熊本県立大学・総合管理学部・講師

研究者番号：60796192

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,000,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、生活保護政策を対象として、政策設計者がいかなる意図を持って政策の実施主体を選択しているのか、そして実施主体の違いによって政策帰結がどのように異なるのかを明らかにすることである。厚生省（厚生労働省）の政策形成過程と自治体の政策実施過程をそれぞれ分析したうえで、両者の接合を図ることを目指した。前者についてはコロナの影響により十分な資料調査が行えなかったが、後者についてはケースワーカーのアンケートデータを入手して第一線行政職員のカテゴリー化を試みた。こうした個人レベルのデータ分析は第一線行政職員研究にイノベーションを起こす可能性がある。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の成果は、学術的には政策実施研究に、社会的には生活保護政策の理解に貢献した。政策実施研究では、第一線行政職員が広範な裁量を持つことが強調されてきたが、本研究は第一線行政職員のタイプによって裁量の行使にバリエーションが生じる可能性を指摘した。こうした議論が妥当であれば、なぜ生活保護の資格審査や自立支援が自治体や職員によって異なるのかを理解するのに役立つ。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to clarify how the policy designer selects the policy provider and how the policy outcomes differ depending on the different providers, in the public assistance policy. Concretely, I analyzed the policy making process of the Ministry of Health and Welfare and the policy implementation process of local governments. For the former, I was unable to conduct an adequate documentation survey due to the influence of covid-19, but for the latter, I attempted to categorize front-line caseworkers by obtaining survey data from a local government. Such individual-level data analysis has the potential to bring innovation to the study of street-level bureaucracy.

研究分野：行政学

キーワード：政策実施 生活保護

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

## 1. 研究開始当初の背景

本研究は、研究代表者のこれまでの研究の延長線上でアイデアを得た。これまで、研究代表者はケースワーカーの執行活動の原因と帰結を研究してきた。政令指定都市を対象として、ケースワーカーの行動が利害関係者の影響を受けて変化していること、そうした変化によって生活保護受給者や自殺者が増加したり減少したりしていることを明らかにした。いずれの研究でも、ケースワーカーを同質的な職員集団として捉えていた。

しかし、研究代表者が行った横浜市と北九州市のケースワーカーへのインタビューでは、福祉職と一般職の行動パターンが大きく異なるという印象を受けた。横浜市では、福祉職のケースワーカーが生活保護受給者の個別的なニーズを汲み取りながら支援することを目指していた。これに対し、北九州市の一般職のケースワーカーは餓死事件後であっても不正受給への警戒を緩めず、ルールに基づく公正な執行を強調していた。そこで、申請者は福祉職と一般職の行動パターンの違いとその背景を理論的に検討することに関心を持った。

## 2. 研究の目的

本研究では、生活保護政策を対象として、政策設計者がいかなる意図を持って政策の実施主体を選択しているのか、そして実施主体の違いによって政策帰結がどのように異なるのかを明らかにすることである。すなわち、政策設計者が利害関係者からの評判を高めるために実施主体を選択しており、その選択によって政策帰結が異なると主張する。政策設計者は利害関係者の意向に合わせて、実施主体のジェネラリストとスペシャリストを使い分けている。ジェネラリストは上司の意向に従ってクライアントに画一的な対応をとり、スペシャリストはプロフェッショナルリズムに基づきクライアントの個別的な事情に配慮する。

## 3. 研究の方法

本研究では政策設計者、実施主体、政策帰結の関係を二つに分けて研究する予定であった。ひとつは、実施主体と政策帰結の関係で、実施主体の違いがいかなる政策帰結をもたらすのかを検討した。自治体から提供されたアンケート調査データに基づき、回答者の業務意識・モチベーション・仕事のやりがい・生活保護業務へのコミットといった点に注目して、ケースワーカーの認識パターンを抽出することを試みた。こうした認識パターンの違いがどのような行動パターンとつながっているのかを分析する予定であったが、それに必要なケースワーカーの業務データを自治体から入手できなかった。同様に、一般職と福祉職の比較もアンケートデータの制約から分析できなかった。

もうひとつは、政策設計者と実施主体の関係で、政策設計者が複数の選択肢の中から特定の実施主体をどのように選ぶのかを検討した。政策設計者は国レベルでは厚生省（厚労省）、自治体レベルでは自治体幹部である。これらのアクターが利害関係者からの評判を高めるために実施主体を選択していることを、厚生省と自治体の事例分析によって実証する予定であった。しかし、コロナの影響で十分な資料調査やインタビューを実施することができず、一部の資料を収集するにとどまった。

このように、当初予定していた研究の方法を実施するのが難しかったので、保育政策の実施過程を研究して、本研究への示唆を得ることにした。県外への移動が必要なく、保育政策のデータは地元の自治体へのインタビュー、ネットサーベイ、各自治体のHPで収集することができたからである。

## 4. 研究成果

### (1) ケースワーカーの類型化

上記のアンケート調査データの因子分析によって、ケースワーカーを職業人と組織人という2軸で整理した。職業人は生活保護政策にコミットして、生活保護受給者に役立つために行動する傾向があり、組織人は昇進や給与などの報酬を追求する傾向がある。両者の組み合わせによって、ケースワーカーは、職業人であるが組織人でない、組織人であるが職業人でない、職業人かつ組織人、どちらでもないという4タイプに分類できた。こうした類型化は、第一線行政職員を一枚岩のアクターとして捉えてきたストリートレベルの官僚制の理論に見直しを迫るものであり、その成果を論文として公開する予定である。

### (2) 発達障害の子どもへの支援体制の分析

研究書の分担執筆で、熊本市の発達障害のある子どもに対する支援体制を分析した。連携を促進する制度・場・人に注目し、子ども発達支援センターが市役所内の関連部署間の連携、区役所保健こども課・保育幼児教育施設・障害児通所施設・学校などの現場での連携を支えていること

を明らかにした。生活保護政策においても、社会福祉協議会、ハローワーク、NPO などの連携が必要になっており、こうした知見を適用できるかもしれない。

### ( 3 ) 保育士が経験するギャップ

研究書の分担執筆で、保育士が離職する原因のひとつとして、予想と現実のギャップの実態を示した。保育士は就職前に予想していた仕事のイメージを、就職後の現実によって裏切られると、心理的なショックを受けて離職する可能性がある。そこで、待遇面と環境面のギャップについて、現役保育士と元保育士（離職者）を対象とするアンケート調査を実施し、次の2点が明らかになった。第一に、離職者のギャップは現役保育士より大きい。近年注目される給与の低さだけでなく、早朝や夜間の勤務、残業や持ち帰り仕事など働き方全般でギャップを経験していた。第二に、現役保育士のうち、フルタイムのギャップはパートタイムより大きい。フルタイムは就職前に思っていた以上に、事故への不安など責任の重さを感じており、体力的・精神的な負担を抱えている。これらの結果は、保育士の離職対策として、給与に限らない働き方の見直しが必要であることを示している。こうした知見は、他部署への異動希望や休職者が多いと言われるケースワーカーのジレンマにも示唆を与えるものである。

### ( 4 ) 福祉政策の基礎知識

地方自治の教科書の分担執筆で、自治体の福祉政策の基礎知識をまとめた。特に、保育政策と生活保護政策のパートは厚く記述し、改めて複雑な制度とその実態を整理することができた。今後の政策実施過程の比較に向けた準備作業になった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0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 関智弘	4. 巻 29(1)
2. 論文標題 子ども政策の自治体間比較	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 アドミニストレーション	6. 最初と最後の頁 34-53
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 無
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4件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 河合晃一・関智弘・横山智哉
2. 発表標題 保健所行政の組織資源とガバナンス
3. 学会等名 日本政治学会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 河合晃一・関智弘
2. 発表標題 行政学に組織理論を呼び戻すー観察から検証へ
3. 学会等名 日本政治学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 関智弘
2. 発表標題 生活保護政策の実施過程：政策変容のメカニズムと実施機関の幹部職員
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 関智弘
2. 発表標題 生活保護行政の組織管理
3. 学会等名 日本政治学会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計5件

1. 著者名 入江容子・京俊介	4. 発行年 2020年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 408
3. 書名 地方自治入門	

1. 著者名 発達保育実践政策学センター・秋田喜代美	4. 発行年 2021年
2. 出版社 中央法規出版	5. 総ページ数 946
3. 書名 発達保育実践政策学研究のフロントランナー	

1. 著者名 秋田喜代美ほか	4. 発行年 2019年
2. 出版社 朝倉書店	5. 総ページ数 219
3. 書名 乳幼児の発達と保育	

1. 著者名 秋田喜代美、東京大学発達保育実践政策学センターほか	4. 発行年 2019年
2. 出版社 中央法規出版	5. 総ページ数 435
3. 書名 保育学用語辞典	

1. 著者名 伊藤正次	4. 発行年 2019年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 238
3. 書名 多機関連携の行政学	

〔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
---------	---------