

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 7 日現在

機関番号：12601

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2011～2012

課題番号：23830015

研究課題名（和文）

福祉国家再編期の自治体における政策実施の多様性の要因の解明

研究課題名（英文）

The research about how and why the local governments implement the policy differently in the age of restructuring the welfare state.

研究代表者

荒見 玲子 (ARAMI REIKO)

東京大学・社会科学研究所・助教

研究者番号：20610330

研究成果の概要（和文）：本研究では、超高齢化と財政難といった社会経済環境の中で、主に介護保険の利用において、誰が給付をうけることができるのかを、誰が、どのように決めているのか、国が決めた基準を申請者のニーズを把握しながら適用するのか、一律に適用するのか、という多様性が生じるのはなぜかを明らかにする研究であった。研究の結果、自治体担当者の専門性や官僚的調整手法の能力が組織的な評判という政治的資源を生み、専門職及び市民の信頼を得られるかどうかで執行の成否が変わるということがわかった。

研究成果の概要（英文）：This research aimed at clarifying how and why the local governments implemented the eligibility decision differently in the long-term care policy in the age of restructuring the welfare state because it is very important problem that the local governments make decisions who gets what, when, how. The result of this project shows implementing the policy adaptively depends on whether the local officials are put faith by the professions and citizens or not, because the expertise and the ability of the bureaucratic coordination which local officials have create the political resources called organizational reputation.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2011年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2012年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,600,000	780,000	3,380,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：行政学

キーワード：介護保険、社会保障給付の資格認定、ガバナンス、自治体、政策実施

1. 研究開始当初の背景

超高齢化と財政難といった社会経済環境の変化、1990年代以降の地方分権改革、社

会福祉基礎構造改革など数々の制度改革を経て、地方自治体における教育、福祉といった人的サービス供給分野の制度環境の変化

は著しい。このような変化は「ガバメント」から「ガバナンス」へとといった言葉で表され、「主体の拡大化、多様化、主体間の相互作用、相互作用の様態、プロセスの多様化・変化」といった要素を持つといわれてきた。つまり、自治体に行政だけではない地域社会も含めたその空間にあるあらゆる資源をどのように活用し、行政サービスの需要と供給を調整し、配分するかという「技術」が問われるようになった。その結果、私たちはこれまで以上に自治体の政策実施の差に直面せざるを得ない。政策実施過程のあり方によって行政サービスの量や質が、制度設計者や規律する市民の意図しないような、期待された水準を下回った場合、特に福祉や教育といった再分配政策領域において、大きく不利益を被る存在が生じ、福祉や教育がセーフティネットにならなくなる可能性がある。また、こうした政策実施の自治体ごとの差は福祉サービスの給付というのは、政府が実質的に何を誰にどのように提供するのか、どのような市民が政府から実際に何を得られるのかという福祉ベネフィットへのアクセスや水準を決定づけることとなり、受給者の社会的・経済的平等だけでなく政治的な平等にも影響を与えると考えられ、真にニーズのある人々の声が政策に反映されなくなる可能性もある。政策実施の差の要因の解明と実証研究の積み重ねは、常に足りない資源を配分し続けなければならない福祉国家再編期の現在、急務である。

しかし、これまでの政治学・行政学の先行研究においては、自治体の政策実施の多様性の要因を明らかにするという問題は十分に解明されてこなかった。1970-90年代に盛んに行われた先行研究は大きく二つの問題点がある。第一に、因果関係に関する理論的考察が弱く、また、量的なデータによる検証がなされていない単一事例研究の蓄積が多い。第二に、行政管理における資源の制約など組織内部の要因に着目しており、中央地方関係、行政組織をとりまく社会経済環境、サービスの対象者だけではない社会福祉事業者、NPO、民生行政組織外のアクターの行動が組織内での意思決定や行動に及ぼす影響といった視点がなく、現在のガバナンスの制度環境に全く対応できていない。これは政策実施を捉える視点として、「プログラムに忠実に執行」「状況に適応的に執行(以下、適応的執行)」(Berman,1980)という二つの側面のうち、政策実施研究が政策の失敗の要因を探ることから始まった研究ゆえに、政策実施の「プログラムに忠実に執行」する側面ばかり注目され、政策実施の多様性よりも画一性に問題関心があったからだと考えられる。

以上の研究背景と先行研究の問題点を超えるべく、申請者は行政以外のアクターが参

加する割合の多く、「適応的執行」の要素が大きい、地域福祉に着目しその計画の自治体ごとの多様性の要因を迫るために、主に市レベルの自治体を分析単位とし、複数比較から因果的推論を積み重ねるといった比較政治学的手法を応用し、仮説を構築し、計量分析と事例のフィールド調査で仮説を検証するという、方法論に留意した研究を行ってきた。その結果、地域福祉行政においては、地方自治体の組織内部の要因だけでなく、行政組織の外部の主体との調整の在り方の成否、すなわち計画過程における現場レベルの行政組織内外のアクターの情報交換、情報効率性、庁内の合意形成といった情報資源とその機能の仕方が、政策実施の多様性に影響することを明らかにしてきた(荒見 2009;2010)。

しかし、二点の限界があった。第一に、上述の先行研究の問題点を最もクリアしやすいために対象にした地域福祉は他の福祉分野に比べ、サービスの受給者の得るベネフィットが小さく、行政にとっても業務の占める割合は低く、福祉プログラムへの参加者にとっても、大災害の時以外はその政策実施の成否による不平等がさほど大きくなく、得られた知見が労働・財源集約型という給付行政の特徴がより顕著な他の福祉政策全般まで一般化できるか検証できていないという点で限界があった。第二に、単一分野の研究であったため、政策執行時に自治体職員が参照するプログラムの制度デザインそのものの執行過程への違いの影響を峻別できていない。そのため、より給付行政一般に適用可能な政策実施の多様性を規定する分析枠組を構築するために、より政策の対象者が広い、複数分野の政策を比較しながら研究を行う必要がある。

2. 研究の目的

本研究では、プログラムにおける基準作成が集権的(国)か分権的(自治体)かで異なる介護保険サービス及び保育サービスの受給資格認定業務を対象に、「適応的執行」が行われる裁量行使の条件を明らかにすることである。具体的には、政策実施の多様性の要因を解明するために市レベルの自治体を対象に、先行研究の整理、予備調査、ゲーム理論を使った「適応的執行」が行われる裁量行使の条件についての仮説構築、アンケート調査、資料・ヒアリング調査による事例研究を組み合わせた仮説の検証を行う。研究機関内には、次の4点を明らかにすることを目指す。

第一に、要介護認定と保育所の入所判定業務の自治体への予備的なヒアリング調査による詳細な実施過程の把握・分析と対象自治体の選定、適応的執行が行われる裁量行使の結果生じる「政策実施の差」を示す指標の確

定である。第二に、第一の作業から得た知見の分析からゲーム理論を使った「適応的執行」が行われる裁量行使の条件についての仮説構築および政策実施構造のモデルの構築。特に複数の関係主体が政策実施に関わるときの構造を解明する。

第三に、第一、第二の作業より明らかになった仮説を検証するために、後述の調査重点対象県の中の全市の関係部署の職員へのサーベイ調査、複数の市の関係部署とサービス受給者へ in-depth のヒアリング調査の分析、仮説のブラッシュアップである。第四に、要介護認定及び保育所の入所判定業務のプログラム（制度）の違いが「適応的執行」が行われる裁量行使が行われる条件に影響を与えるのかどうかの比較を行う。

3. 研究の方法

研究の方法としては次の通り行われた。先行研究の整理、予備調査、ゲーム理論を使った「適応的執行」が行われる裁量行使の条件についての仮説構築、アンケート調査、資料・ヒアリング調査による事例研究を組み合わせた仮説の検証である。

具体的な実証研究は次の通りである。要介護認定の研究については、第一に、2011年から2012年にかけて福井県、東京都、神奈川県、大阪府内の複数の自治体を対象に資料調査、自治体担当職員・認定調査員・審査会委員といった要介護認定に関わるアクターのインタビュー調査を行った。さらに自治体の協力を経て要介護認定者名簿から無作為抽出した認定者の家族へのアンケート調査を行い（福井県内15保険者の要介護認定者の認定調査に同席した経験のあるご家族1150名、有効回収率は44.4%）、ゲーム理論及び政治意識の研究の理論的枠組みを用い実験的な統計手法（傾向スコアウェイトイング）を用いて分析を行った。

保育所の入所判定については、2011年から2012年にかけて、秋田県男鹿市、長崎県庁、長崎市、佐世保市、福岡県福岡市、兵庫県庁といった自治体にインタビュー調査を行った。しかし、2011年から2012年にかけては、民主党政権下で「子ども・子育て新システム検討会議」などの制度改革の議論がなされ、制度が動く可能性があり、さらに、横浜市の例に見るまでもなく、待機児童問題が急激にクローズアップされた時期であり、地方政治と連動した形でトップダウンの政策実施が行われた自治体も多いと予想できた。そのため、比較に適さないため、自治体を取り巻くアンケート調査は行わなかった。

4. 研究成果

本研究の成果は多岐にわたるが、学術的成

果と、実務的成果の二つに分けて述べる。

<学術的成果>

要介護認定の研究については、3つのことを明らかにした。第一に、「適応的執行の条件」として、一見中央集権的に国によってプログラムが作られ自治体の裁量の余地がなさそうな要介護認定行政において、地域福祉で明らかになった情報資源の機能の仕方が、自治体担当者の専門性や官僚的調整手法の能力と相まって組織的な評判という政治的資源を生み、専門職の信頼を得られるかどうかで執行の成否が変わるということである。（雑誌論文⑥、図書①②、学会発表①②④⑥）

第二に、認定の際のたった一回の行政との接触の際の、執行の違いによって生じるサービス受益者の満足度や公平感の違いが、より広い政治システムへの信頼、介護保険制度への納得や行政一般への評価に影響を与える。（雑誌論文①、図書①②、学会発表⑤）

第三に、この二つの要因に加え、介護保険は保険制度であるが故に権利意識を傷つけるとそれが自治体への不満・苦情に直結し、自治体職員の業務負荷量を激増させ、その結果、情報資源が効率的に機能しなくなり、実施がうまくいかなくなるという悪循環が起きることが分かった。（図書①②、学会発表⑤）

これらの要介護認定に関する部分の全体像は東京大学大学院法学政治学研究科・課程博士論文、『社会保障の受給資格認定と委任—要介護認定の行政学的分析』（2013年6月現在審査中）でまとめられている。

これらの知見は以下の5点の意義及びインパクトを持つ。

日本の第一線公務員では常に、行政職員の持つ権力性のみが主張されてきた。しかし、本研究では、行政職員も認定調査員も、審査会委員も、それぞれの文脈の中で裁量を行使したりしなかったり、行政の代理人として裁量を行使したり、市民の代理人として裁量を行使したり、という相互作用が明らかになった。

第二に、専門性・専門家研究への貢献である。従来の専門性研究では、専門性の種類や機能に対する分析が中心であった。しかし、本研究からは専門性は必ずしも発揮されるものではなく、特定の場合に特定の発揮のされ方をする、ということを示した。さらに専門性と裁量行使の関係は不可分であり、裁量行使のインセンティブは専門性の発揮のされ方とも関連する。

第三に、ガバナンス論への貢献である。ガバナンス論においては2000年代以降、多くの蓄積がなされているが、実際には未だに機能主義的分析が多く、ガバナンスになった場合に個々の行政活動が、どのような条件で

のように変化するか、については、議論が不十分であった。本研究では複数のアクターに委任・分業がなされるガバナンス状況での、国家が権力的な作用を發揮する「認定」についてアクター間関係の丁寧な分析を行っている点で意義がある。

第四に、福祉国家研究にも貢献がある。社会政策がどれだけ脱商品化効果を測定する次元の一つとして、受給資格ルールについて着目すべきとされるが、実は国レベルで決定された資格認定ルールが、地方政府レベルでの政治環境で変わり得る、という行政学的な側面は検討されていない。こうした地方レベルで変わり得る実質的な受給資格を本研究のように検討すると、同じ社会保険という制度をとる国でも社会保障給付へのアクセスが異なることもあり得ることが示せた。

第五に、行政学において、新しい研究を行う可能性を提示した。本研究は政策実施の政治的効果に着目している。政策や政体と市民意識の因果メカニズムの解明というのは、ソーシャル・キャピタルの研究系譜でも残されている課題であり、行政学だからこそできる研究課題であるといえる。

また、政治学・行政学・官僚制研究における方法論での貢献は次の2点である。第一に、ナラティブとアンケート調査、資料調査、データ分析という主観・客観と量的・質的という2軸を組み合わせた方法で実証研究を行っていることである。第二に、まだ政治学でつかわれることの少ない、傾向スコアウェイトングにより、二重にロバストな推定量を計算することで従来の分析よりより注意した分析を行ったことである。

<実務的示唆>

本研究から得られる、実務上の示唆として、第一に、要介護認定のプロセスを分権によって自治体でまかせる必要があるといえる。今の厚労省の施策は適正化であり、費用の縮減であるが、適正化を強化しても満足・不満足はミクロのメカニズムでありマクロの地域間格差と連動しないため数字合わせで終わる可能性がある。

第二に、2009年の騒動以降、認知症と家族の会などが主張する要介護認定不要論やその議論から派生した議論への示唆として、本稿で明らかにした要介護認定業務というのは構造的な問題であり、給付段階を現行の7から韓国やドイツのように段階の区分を減らす、ということは現状を改善しないと思われる。給付や介護報酬のシステムが専門職の選好を左右していることは明確であり、制度改革を行うならば、まずはそこを変えるところから始めるのが良いと考えられる。

以上の研究成果より、介護保険の受給資格

認定については、申請時の研究計画通り以上の成果を出すことができた。一方、保育所の入所判定については、研究方法に記した複数の自治体のヒアリング調査を行った。自治体ごとに専門性というよりも市民の保育所ニーズや幼稚園のニーズに合わせた形で、厚生労働省の作成している標準的な基準を参考にしつつ、「保育に欠ける」の要件自治体の中で弾力的に決定されていることは明らかになった。しかし本研究申請段階では想像しえなかった要因により、環境が流動変化し、それを規定する要因までは分析ができなかった。今後の研究では保育所の入所判定についてはさらに、研究を進め、要介護認定と保育所の資格認定業務の比較を行いたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計6件)

① 荒見玲子、「第一線公務員への接触の政治的効果—要介護認定者の家族サーベイを用いたPSW法による因果効果の分析—」『日本公共政策学会 2013 年度研究大会報告論文集 CD-ROM』、査読無、2013年6月。

② Murayama H, Wakui T, Arami R, Sugawara I, Yoshie S. “Contextual effect of different components of social capital on health in a suburban city of the greater Tokyo area: a multilevel analysis.” *Social Science & Medicine*, 75, 2472-2480, 査読有、2012年(理系形式・調査及び査読への対応、論文執筆の議論に貢献)。

③ 荒見玲子、「書評：北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府』(有斐閣、2011年)」『年報行政研究』、ぎょうせい、第47号、pp.150-153、査読無、2012年。

④ Murayama H, Yoshie S, Sugawara I, Wakui T, & Arami R. “Contextual Effect of Neighborhood Environment on Homebound Elderly in a Japanese Community.” *Archives of Gerontology and Geriatrics*, Vol. 54(1), pp.67-71, 査読有、2011年(理系形式・調査及び査読への対応、論文執筆の議論に貢献)。

⑤ 村山洋史、菅原育子、吉江悟、涌井智子、荒見玲子、「一般住民における地域社会への態度尺度の再検討と健康指標との関連」、『日本公衆衛生雑誌』、第58巻第5号、pp.350-360、査読有、2011年(理系形式・調査及び査読への対応、論文執筆の議論に貢献)。

⑥荒見玲子、「保険者の介護認定審査会への関与の在り方と審査会の運営に関する研究」『日本公共政策学会 2012 年度研究大会報告論文集 CD-ROM』、査読無、2012 年 6 月。

〔学会発表〕（計 6 件）

①荒見玲子、「要介護認定審査会委員のアクター間関係と業務実態の認識の関連性」『第 72 回日本公衆衛生学会総会』、2013 年 10 月 23-25 日（予定）、三重県総合文化センター、ポスター報告。

②荒見玲子、「新しい第一線公務員—要介護認定調査員の意味決定構造」『日本政治学会 2013 年度研究大会』、2013 年 9 月 15 日、16 日（予定）、北海学園大学、ポスター報告

③荒見玲子、「第一線公務員への接触の政治的効果—要介護認定者の家族サーベイを用いた PSW 法による因果効果の分析—」『日本公共政策学会 2013 年度研究大会』、2013 年 6 月 2 日、コラッセふくしま、口頭報告（公募セッション立案者）

④荒見玲子、「保険者の介護認定審査会への関与の在り方と審査会の運営に関する研究」『日本公共政策学会 2012 年度研究大会』、自由公募セッション（I）「ガバナンス時代の政策実施」、2012 年 6 月 16 日、立命館大学、口頭報告。

⑤荒見玲子、「公的介護保険の受給資格はどのように決まるのか—自治体における要介護認定行政の政策実施の比較研究」、『戦前戦後・比較政治史研究フォーラム／現代政治過程研究フォーラム』、2012 年 6 月 9 日、東京大学、口頭報告。

⑥荒見玲子、「福祉サービス受給における資格認定業務の実施研究：自治体の要介護認定行政を事例に」、『日本公共政策学会 2011 年度研究大会』、若手報告セッション（b）「地域ガバナンスの現状と構造」、2011 年 6 月 18 日、北海学園大学、口頭報告。

〔図書〕（計 2 件）

①荒見玲子、「健康長寿県のつくり方-介護行政に携わる人々の希望」東大社研・玄田有史編『希望学 あしたの向こうに：希望の福井 福井の希望』東京大学出版会、2013 年 7 月刊行予定、頁数未定。

②荒見玲子、『福井県における「要介護認定調査研究」基本報告書』、査読無、東京大学

社会科学研究所全所的プロジェクト「ガバナンスを問い直す」「要介護の認定業務に関する調査」企画実施委員会編集・発行、2013 年 3 月。

〔産業財産権〕
該当なし

〔その他〕
ホームページ等

<http://jww.iss.u-tokyo.ac.jp/mystaff/arami.html>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

荒見 玲子 (ARAMI REIKO)
東京大学社会科学研究所助教
研究者番号：20610330

(2) 研究分担者

該当なし

(3) 連携研究者

該当なし