

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 19 日現在

機関番号：13901

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2016

課題番号：25780089

研究課題名(和文) ケア政策の制度デザインと自治体の資格認定業務の執行、その市民への政治的影響の解明

研究課題名(英文) Research on how program designs of care policy affect street-level works on care-needs certification in local governments and how these implementation empower and marginalize the citizens.

研究代表者

荒見 玲子 (Arami, Reiko)

名古屋大学・法学研究科・准教授

研究者番号：20610330

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：少子高齢化が進む日本では、政府部門が、限られた資源を分配するために、あらゆるアクターを最大限に動員し、その最善の組み合わせを構築する行政の「技術」が問われる。本研究の目的は同じ普遍的ケア政策でありながら、福祉的機能が依然強く、プログラムの基準作成が分権的な保育所の入所判定業務と、保険機能が強く、基準作成が集権的な、これまで行ってきた要介護認定業務を比較した。主に保育所の入所判定業務をに焦点を絞り、その政策実施過程、第一線業務の内容、保護者への自治体個票データの2次分析を通じ、ケア政策の社会保障の受給資格認定のプログラムデザインと政策実施の差の要因とその市民への政治的な効果を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：How do program designs of care policy affect street-level works on care-needs certification in local government? How and when these implementation do sometimes empower and sometimes marginalize the citizens? The program design on care-needs certification is decentralized and performed as system welfare, while that of long-term care policy is centralized and performed as insurance system. By comparing these two programs, I conducted the in-depth interview research on municipal officers and analyzed the survey data of parents collected by municipal governments, in order to explore what factors influence the difference of implementation between the municipal offices and how these difference have political effect on citizens.

研究分野：行政学・政策学・地方自治

キーワード：第一線業務 バック効果 受給資格認定 線引きの政治 要介護認定 保育所入所判定 地方自治体 第一線管理者 政策フィード

1. 研究開始当初の背景

本研究に関連する国内・国外の研究動向及び位置づけ

財政制約が厳しく少子高齢化が進む日本の福祉行政においては、政府部門が、限られた資源を最も効率良く、最も適した人に分配するために、市町村など基礎自治体や地域における非市場的な活動や組織を利用し、あらゆるアクターを最大限に動員し、その最善の組み合わせを構築する行政の「技術」が問われ始めている。福祉国家の再編と同時に進化した先進国の諸改革などにより政府の役割が変化し、多様な主体による公共サービスの提供を行う「ガバナンス」という問題状況が生まれたことが背景にある。これらの問題状況の結果、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。そのため、政策実施の差の要因の解明と市民への政治的な効果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・行政学の政策実施研究や地方自治研究においては、この政策実施の差の要因の解明と市民への政治的な帰結の問題は十分に解明されてこず、大きく二つの問題点があった。第一に、福祉ガバナンスや政策実施、第一線公務員に関する先行研究は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、地方自治研究では、2000年後半以降、地方の政治的要因に着目しすぎる結果、地方官僚制は常に政治家や首長の政治的コントロールの客体となり、地方官僚制の内部や政策実施の局面がブラックボックスになってしまった。

こうした問題意識の下、研究代表者はこれまで、2000年以降自治体に大きな予算上・業務上の位置づけを占める介護保険行政、その中でも医師を初めとする専門性の高いアクターが最も関与し、政策実施の差が市民の生活に大きく影響を与えると考えられる介護給付の資格認定である要介護認定行政の保険者レベルの政策実施過程を対象に研究を行ってきた。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、自治体の執行過程への違いの影響を峻別できていない。そのため異なる制度デザインの比較を行う研究を着想した。

2. 研究の目的

本研究の目的は同じ普遍的ケア政策でありながら、福祉的機能が依然強く、プログラムの基準作成が分権的な保育所の入所判定業務と、保険機能が強く、基準作成が集権的な、これまで行ってきた要介護認定業務を比較し、社会保障の受給資格認定のプログラム

デザインと政策実施の差の要因の解明とその市民への政治的な効果を明らかにすることである。

具体的には、市レベルの自治体を分析対象に、主に保育所の入所判定業務についての調査・分析および要介護認定と保育所入所判定の比較が中心となる。

3. 研究の方法

本研究は以下5点の方法で行った。

- (1) 保育所の入所判定業務の実施過程の把握
- (2) 要介護認定に実施過程の把握
- (3) 重点調査対象の市の複数の関係各課の職員および事業者・サービス受給者へのin-depthのヒアリング調査・分析
- (4) 保育所利用者（親）へのサーベイ調査の分析
- (5) 要介護認定業務と保育所の入所判定業務を比較しながら、プログラムデザインの違いがどのように自治体の政策実施の違いを生むか、さらにその違いが市民の一般的な政治・行政システムへの評価へどのような影響を及ぼすかのモデル構築と検証

4. 研究成果

(1) 主な研究成果

4年間の研究期間のなかで次の大きく4つの研究成果を得た。

① 保育所の入所判定業務の実施過程の把握

まず、これまでの先行研究で扱われることの少なかった公立保育園（認可保育所）の入所判定業務がどのように行われているのか、何が問いになり得るのかを先行研究の検討、自治体の資料・インタビュー調査から明らかになった（論文②④⑥⑦、発表②④など）。

保育所の入所判定業務は、「子ども・子育て新制度」が施行される2015年以前は定員に空きのない認可保育所に入所を希望する場合、各自治体が定める「保育所入所選考基準」等に基づき「保育に欠ける」要件が高いとされる申請者から、各施設への振り分けを行ってきた。2015年以降は、自治体から「支給認定」を受けニーズを捉える概念が「保育に欠ける」から「保育の必要性」その家庭の子どもの保育の必要性を「1号」「2号」「3号」と3つの区分にわけ、さらに親の労働時間によって「標準時間」の区分けが加わった。ただし、必要性の区分のあとは、制度改正以前と同様のプロセスをたどる。家庭で保護者が子どもの保育が出来ない事由を明らかにする必要がある。地域の保育園で申込者が定員を上回る場合は、その後入園選考（利用調整）が行われる。入園選考では、優先順位を客観的に判定するために、家庭に「指数」という点数がつけられる。指数の決め方は市区町村によって様々で、待機児童の多い地域ほど細分化する。

愛知県小牧市役所子ども未来部保育課をはじめ、主に東京都及び愛知県内に自治体の

インタビュー・資料調査を行ったところ、次の四点が明らかになった。

第一に、まず、保育の必要性については、月の労働時間数自体は自治体が決められることになっているが（政令で）、非該当になる人はほとんどおらず、入所調整は園の定員超過で断る、という論理で行われる。指数表は原則、国が標準として提示している点数表をベースにしつつ、各自治体の地域の事情にあわせて点数の付け方を調整している。

第二に、入所調整は原則、入所調整の点数で高い順位の申請者から基本は入所していく。入所調整の点数は2つの要素から構成される。一つ目は、基準指数：保育を必要とする事由ごとに優先度合いを指数化。（就労の場合は就労時間で分かれる。）二つ目、調整指数：家庭や子どもの状況を配慮するための指数（基本指数から増減される。）

この合計点が高い人から順に、希望の園への入園を決めていくという方法がとられる。自治体によっては園ごとに第一希望の人から順に合計点の高い人を決めていく場合もある。基準指数は基本的に国が示した標準型に従っているが、調整指数で各自治体の事情が反映される。

第三に、指数表においても同一点数だった場合、総合的な判断をする場合がある。この段階では、完全に自治体の裁量が行使される。この総合的に判断を行う段階の考慮要素は、その時点での職員配置、地域内の施設の需給状況など、保護者のニーズ（必要性）とは異なる要因との適合が重視されている。

第四に、以上のような制度デザインは、要介護認定と同様、一見、普遍的な社会保障給付という形態を取りながら、供給の財政的な制約を別の論理・資格認定と実際の供給の可否を分離し、給付の可否の決定及び自治体の裁量を不可視化させる、という日本特殊の論理であり、両者は共通している。（論文①②④⑥⑦）

②保育所の入所基準の設定の自治体ごとの多様性（論文②、発表②④など）

①の研究結果をうけて保育所の入所調整における基準設定がどのように多様性を持つのか、という点が、次に明らかにすべき課題となった。この点を明らかにすべく、

「保育を考える親の会」発行の首都圏の主要市区及び政令指定都市を合わせた100市区のアンケート調査による保育サービスに関する調査『100都市保育力充実度チェック』の各年度版データ等と各自治体のHPで公開されている基準表などを用いたマクロな把握を目指した。具体的には、東京都の自治体及び政令指定都市のなかで、2015年版の実際の基準表を入手可能だった東京23区、区外21市及び政令指定都市16市の計60自治体の入所基準表を対象に統計分析を行った。

入所基準表の各項目の有無を2値の値で入

力し、因子分析（最尤法、プロマックス回転、因子数は尤度比検定及びスクリープロットで決定）を行った結果、次の3類型に分けることができることがわかった。既存の保育需要を重視する共働き家庭、保育は補完的/福祉の範疇の世帯重視、自立就労を期待しない非自立である。また、こうした類型は自治体のおかれた保育環境と相関を取ると関連性があることが明らかになった。つまり、このような自治体が暗黙に想定する保護者像に対して、実際の政策の結果である保育環境が関連性を持つということである。また、因果の方向性への疑義という留保はつくものの、世帯重視のカテゴリーに分類される自治体は、厚労省定義の待機児童数は多い傾向がある。

③保育政策と政策の受け手へのフィードバック効果（論文②③、発表②④など）

保育所の入所判定や要介護認定というのは、人々のケアのニーズを行政が政策的に対応すべき需要として切り取る政治的な営みである。需要の認定の結果、ある人は政策的な対象となり、ある人は政策の対照から外れ、周縁化される。

それでは、自治体ごとに異なる政策実施のあり方が、どのように、政策のニーズの表出に影響を与えるのか。特定の政策が政策の潜在的な受け手の認知を変化させ、政府に対する要求の(Claim)のあり方を変える、という政策過程の理解は、政策フィードバックの理論(Pierson1994, Schneider and Ingram 1997)として近年研究が積み重ねられてきた。従来の新制度論では、制度がアクターの行動を変化させると考えるが、政策フィードバックの理論は「政策」そのものが一種の制度として政策の受け手に働きかけると考える。

このような理解に基づき、自治体の保育政策実施と政策のニーズ表出との関係を検証するため、東京大学社会科学研究所二次分析研究会に寄託された「子ども・子育て支援計画」のニーズ調査の個票データを用いて、分析を行った。具体的には、14自治体、N=16563の個票データと、自治体ごとのデータを結合させたデータ・セットを使い、自治体の社会経済政治環境が、保護者のニーズにどのような影響を与えるのか、階層線形モデルを使い実証した。

その結果、女性管理職の比率が高い、ジェンダー平等の志向を持つ自治体においては、母親の長時間労働による保育のニーズの表明は促進されること、さらに就学前施設の人口あたりの数が多いなど一定程度供給が多い自治体では、ニーズ表明は抑制されること、自治体の子育て支援政策に積極的というような政治的要因はニーズ表出に影響を与えないことがわかった。

本研究結果は、データの利用可能性から査読論文として投稿はすることはできなかつ

たが、国際学会での学会発表等を通じて、最終的に英語で公表することができた。名古屋大学の機関レポジトリで閲覧できる。

④要介護認定の実施過程研究とブラッシュアップ(論文⑧、学会発表①③⑦⑧⑨⑩⑪⑫、図書②③④)

①～③の研究と並行して、従来から継続して行ってきた、要介護認定における研究を各種国内・国際学会発表において、報告し、フィードバックを受けながら、ブラッシュアップした。委任と分業というプログラムデザインの特色を踏まえ、分業先の第一線職員である認定調査員、専門職の合議である審査会がどのように判断をしているのか、第一線管理者である自治体はその両方のシステムをどのように統合させているのか、さらにそのような認定のシステムがクライアントである受給申請者の政治意識にどのように影響を与えているのか、を明らかにした研究を行ってきた。この研究のブラッシュアップを計測して行ってきたが、これらの一連の研究成果は、名古屋大学出版会より、2017年度中に単著として出版予定である。

⑤要介護認定と保育所入所判定の比較

この両者の比較の結果、次のことが明らかになった。第一に、政策のデザインを構成する要素として中央地方関係とプログラムデザインの2つだけではなく、第一線レベルの3つの要素からの分析が必要である。要介護認定と保育所の入所判定は、前2者については、要介護認定＝集権的・保険制度、保育所＝分権的・税制度と分類ができる。しかし、第一線レベルでは、逆に自治体が受給資格の認定に必要な情報収集・判断について、要介護認定は情報収集や実質的な専門性にに基づく判断を分散化している一方で、保育所の入所判定は自治体に情報収集・実質的な判断を集中化している。そして、第一線、すなわち政府としての判断を体現する行政職員と一般市民の接する権力的な場面がどの段階なのか、という点が異なっており、その結果、同じケア政策にもかかわらず、Who governs?が異なっていることがわかった。一方で、一見、普遍的な社会保障給付という形態を取りながら、供給の財政的な制約を別の論理・資格認定と実際の供給の可否を分離し、給付の可否の決定及び自治体の裁量を不可視化させる点で、両者は共通している。

さらに、第二点目として、要介護認定と保育所入所判定という社会保障給付の受給資格認定が、市民にどのような影響を与えるのか、についてサーベイデータの検証をもとに、比較を行った。前者についてはquasi-experimental なリサーチデザインで検証できていたものの、後者については、観察研究による検証しかできなかった。そのため、直接的な比較は難しいものの、保育の入

所判定は介護認定に比べて、保護者のニーズというケアの与え手への評価にそのままつながるにもかかわらず、政策実施において組織文化を経由して、ニーズの表出に正の影響を与えることがわかった。一方で、介護認定は、第一線職員である認定調査員の接遇のあり方から生じる公平感から広く政府や社会への志向がネガティブにもポジティブにもなりうるということがわかっている。

(2)得られた研究の国内外へのインパクト

本研究の意義は、第一に理論上のケアに関わる社会保障給付の資格認定の実施過程とプログラムデザイン、そして市民への政治的効果と政治意識研究と行政学の知見を組み合わせ、実施研究の幅を広げていることである。第二に、これまで着目されてこなかった、ケア政策の受給認定という第一線業務がどのように行われているのか、さらに、それが非正規・民間アクターが業務を行った場合、これまでと何が同じで何が同じでないのか、十分には明らかにされてこなかった。1980年代以降理論上空白となっていた第一線職員研究の分野に貢献している。第三に、近年、第一線管理者(Street-level manager)という論点が重要になってきているが、ガバナンスが進むなかで、自治体レベルで第一線の場面をめぐる管理・監督関係をどのように研究していくべきか、本研究が提示することができた。

第四に、方法論的な貢献である。保育所の入所判定に関わるインタビュー調査や、実際の子ども子育て支援データの二次分析などは、行政学分野では行われることが少なかった。実証的に行政職員の行動やその市民への効果を解明していく方法論を論文や調査を通じて示すことができたと考えられる。

(3)今後の展望

保育所の入所基準についての自治体職員の判断が、既存の第一線職員研究で示されるような、道徳的価値観に基づいた判断になっているのか、保育施設の供給環境など外的な要因に影響をうけるのかは、個票サーベイによる検証が必要であり、残された課題となっている。現在はコンジョイント実験など、統計的な頑健性を担保できるようなデータ収集の方法があるため、自治体の協力をうまく得ながら今後取り組みたい。また、子ども子育て支援制度が始まってからすぐの研究だったため、時系列で経過を追う必要がある。

また要介護認定や他の受給資格認定との比較については、論点が多すぎて整理が不十分なため、今後ブラッシュアップをしていく予定である。

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8件)

①島田桂吾、荒見玲子、「協働事業提案制度の課題と再検討の状況」『静岡大学教育研究』13号 pp.1-13、2017年、査読有。

(機関レポジトリ :

<http://ir.lib.shizuoka.ac.jp/handle/10297/10023>)

② Arami Reiko, "How Do Municipalities Impact Parents' Attitudes towards Childcare? Multilevel Analysis of Policy Feedback in Japanese Childcare Policy," Nagoya University, Journal of Law and Politics (269), pp.359-398, 2017年、査読無。

(機関レポジトリ :

<http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/handle/2237/25765>)

③荒見玲子、「就学前教育施設利用のニーズ表出に影響を与える自治体の政治的・政策的要因の検討」『2015年度 参加者公募型二次分析研究会 子育て支援と家族の選択 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、pp.199-221、2016年、査読無。

④ Arami Reiko, "Shoshika-ron:Naze mada kekkon, shussan shiyasui kuni ni naranai no ka". [Why is it still hard to marry and have children in Japan? A critique of declining birthrate policies], by Shigeki Matsuda. Tokyo: Keisoshobo, 2013," Social Science Japan Journal, 19 (1), pp.145-149, 2016年、査読無。

(doi: 10.1093/ssjj/jyv032)

⑤ Murayama H, Arami R, Wakui T, Sugawara I, Yoshie S. "Cross-level interaction between individual and neighbourhood socioeconomic status in relation to social trust in a Japanese community". Urban Studies, Sage journals, vol. 51 no. 13, pp.2770-2786, 2014年、査読有。

⑥荒見玲子、「書評：ムラの相対化の持つ内在的論理 青木栄一『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』、勁草書房、2013年」『レヴァイアサン』、木鐸社、55号、pp.150-153、2014年、査読無。

⑦荒見玲子、「書評：松木洋人著『子育て支援の社会学—社会化のジレンマと家族の変容』(新泉社、2013年)」『季刊家計経済研究』、(公財)家計経済研究所、第104号、pp.83-85、2014年、査読無。

⑧荒見玲子、「政策実施に関わるアクターの応答性の規定要因とそのメカニズム—福井

県の要介護認定調査の分析から」『社会科学研究』、東京大学社会科学研究所、65巻第1号、pp.135-178、2014年、査読有。

〔学会発表〕(計14件)

① Arami Reiko, "When frontline workers exercise their discretion: Evidence from Care-Needs Certification for Long-Term Care Insurance in Japan", International Long-term Care Policy Network (ILPN) International Conference 2016, London School of Economics, (London, UK), 2016年9月6日

② Arami Reiko, "What Causes Inequalities in Supporting Childcare Needs? Evidence from Variations in Local Childcare Policy in Japan", 24th World Congress of Political Science of International Political Science Association, Poznan Congress Center, (Poznan, Poland), 2016年7月26日。

③ Arami Reiko, "The Identity and Motivation of New Front-Line Workers in the Submerged Welfare State: Evidence from Care-Needs Certification of the Long-Term Care Insurance in Japan", 2015 Annual Conference of the Eastern Regional Organization for Public Administration, Shanghai Administration Institute, (Shanghai, China), 2015年10月18日。

④荒見玲子、「就学前施設入所判定業務の行政学的分析—ケアのニーズはどのように認定されるのか—」『日本行政学会2015年度研究大会』、沖縄県男女共同参画センターくるる(沖縄県那覇市)、2015年5月9日。

⑤ Arami Reiko, "The Impact of Disaster Experiences of the Great East Japan Earthquake on Trust in Local Government", 2014 EROPA Conference, National Convention Center, Hanoi, Vietnam, 2014年10月21日。

⑥荒見玲子、「協働事業提案制度の課題と再検討の状況」『日本教育学会第73回大会』、ラウンドテーブル「子ども・青少年育成活動における自治体とNPOの協働」、九州大学箱崎キャンパス(福岡県福岡市)、2014年8月22日。

⑦ Arami Reiko, "How are New Street-level Bureaucrats disciplined in the Delegated Welfare States: Evidence from Care-Needs Certification of the Long-Term Care Insurance in Japan.", the 23rd World Congress of Political Science of the International Political Science Association, Palais des congrès (Montréal, Canada),

2014年7月20日。

⑧荒見玲子、「ガバナンス時代の政策実施過程研究の可能性——要介護認定の実施過程の研究から——」『日本行政学会 2014 年度研究会』、東海大学高輪キャンパス（東京都港区）、2014年5月24日。

⑨Arami Reiko, “Political Consequences of Encounters between Street-level Bureaucrats and Client’s Families: Evidence from Care-Needs Certification for Long-Term Care Insurance in Japan,” the AAPA 2014 International Conference, the Asian Association for Public Administration, Mandarin Hotel (Cebu City, Philippines)、2014年2月7日。

⑩荒見玲子、「P0701-6 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』、三重県総合文化センター（三重県津市）、2013年10月23日。

⑪荒見玲子、「新しい第一線公務員—要介護認定調査員の意思決定構造」『日本政治学会 2013 年度研究大会』、北海学園大学（北海道札幌市）、2013年9月16日。

⑫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』、コラッセふくしま（福島県福島市）、2013年6月2日。

〔図書〕（計4件）

①永井學、金井利之（編者）、五百旗頭薫（編者）、荒見玲子、『大飯原子力発電所はこうしてできた—大飯町企画財政課長 永井學調書』、公人社、2015年、総420頁。

②荒見玲子、「公と私の新たな境界線」、宇野重規、五百旗頭薫編、『ローカルからの再出発』、有斐閣、第11章、pp.241-267、2015年。

③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、pp.184-198、2013年。

④荒見玲子、『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—』東京大学大学院法学政治学研究科、平成 25 年度博士論文、2013年9月24日、総398頁。

〔産業財産権〕

○出願状況（計0件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況（計0件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

荒見 玲子 (ARAMI, Reiko)
名古屋大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号：25780089

(2) 研究分担者-該当なし
()

研究者番号：

(3) 連携研究者-該当なし
()

研究者番号：

(4) 研究協力者-該当なし
()