

一橋大学審査学位論文

博士論文

行政による生活困難支援の限界

—現場レベルにおける支援をめぐる規範と意思決定の社会学的分析—

山邊 聖士

一橋大学大学院社会学研究科

SD171021

THE LIMITS TO GOVERNMENT PROVISION OF SOCIAL SUPPORT FOR THOSE
IN NEED: A SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF THE NORMS AND DECISIONS
MADE FOR ASSISTANCE PROVIDED AT THE STREET LEVEL

YAMABE, Masashi

Doctoral Dissertation
Graduate School of Social Sciences
Hitotsubashi University

私は、博士学位請求論文を作成するにあたり、「一橋大学における研究活動に係る行動規範」*
および、本研究科の「大学院生研究倫理規範」**を遵守したことを、ここに宣誓します。

*「一橋大学における研究活動に係る行動規範」(2007年7月4日)

**「一橋大学大学院社会学研究科 大学院生研究倫理規範」(2015年11月11日)

202 / 年 3 月 2 日

学位申請者(自署): 山邊 聖士

目次

序章 行政と「支援」をめぐる課題.....	3
1 問題の所在.....	3
2 政策実施における自律性.....	5
3 「裁量」概念の限界.....	6
4 「支援」の困難をめぐる規範と意思決定の社会学的研究.....	8
5 本研究の構成.....	9
第1章 課題と方法.....	11
1 はじめに.....	11
2 第一線組織・職員に関する先行研究.....	11
2-1 第一線組織・職員の構造的制約に着目する研究.....	12
2-2 第一線組織・職員の自律性に着目する研究.....	13
3 本研究の課題——規範・意思決定・支援の困難.....	21
4 本研究の方法——フィールドワークの有効性.....	23
5 本研究の意義.....	25
6 小括.....	27
第2章 X市におけるフィールドワーク.....	28
1 はじめに.....	28
2 X市の概要とその位置づけ.....	28
3 フィールドワークの経緯とデータ収集方法.....	31
4 単一事例研究における知見の「一般性」.....	36
5 小括.....	38
第3章 第一線組織の活動における規範.....	40
1 問題設定.....	40
2 当事者にとっての困難への対応.....	41
2-1 当事者にとっての困難を認識し対応する.....	41
2-2 当事者の意向の重視.....	44
2-3 当事者にとっての困難への対応を重視することの必要性.....	45
3 組織の持続性.....	49
3-1 組織の持続性を考慮した意思決定.....	49
3-2 日常業務における組織の持続性の考慮.....	52
3-3 組織の持続性を考慮することの必要性.....	53
4 第三者による評判.....	55

4-1 意思決定における評判の考慮	56
4-2 評判を考慮することの必要性	60
5 結語.....	66
第4章 規範を考慮した意思決定の傾向	69
1 問題設定.....	69
2 サービスの対象者にすることに関わる.....	70
3 出来事を名目にして関わる.....	75
4 職員の身の安全を優先する.....	82
5 誰に関わるかを押し付けあう.....	84
6 予期される批判の回避を優先する.....	89
7 苦情をもとに「ケース」化する.....	95
8 結語.....	98
第5章 意思決定の傾向から生じる支援の困難と対処.....	100
1 問題設定.....	100
2 関われないという判断.....	100
2-1 利用できるサービスや出来事が見出せない事例	101
2-2 「動かせない」なかでの工夫と「民活」	103
3 当事者にとっての困難への対応の後景化.....	107
3-1 「暴れる」当事者への関わり	107
3-2 できないことを本人に伝える	109
4 決定の保留.....	112
5 当事者にとって「最良」の選択肢の制限.....	115
5-1 当事者にとって「最良」の選択肢の制限	116
5-2 望ましい結果を呼び込む「しかけ」	117
6 当事者との関係構築の困難.....	118
6-1 対応の行き詰まり, 信頼関係の結びにくさ	119
6-2 名を伏せる, 苦情を入れる住民を「味方」にする	122
7 結語.....	125
終章 本研究の結論とインプリケーション	127
1 本研究の要約と結論.....	127
2 インプリケーションと残された課題.....	133
参考文献.....	136

序章 行政と「支援」をめぐる課題

本研究は、政令指定都市である X 市を事例として、行政の現場において人びとの生活上の必要に対応する組織や職員の活動を分析する試みである。この試みをつうじて、現在の日本における行政が、なぜ支援の役割を果たすことが困難となるのかを明らかにすることを目的とする。

1 問題の所在

社会政策や社会福祉の研究は、社会において人びとの生活の必要にいかんして対応するかという問いを 1 つの焦点としてきた。福祉国家という形式が構築されるにともない、公的組織の代表である行政は、そうした必要への対応に直接に関与する役割を拡大させてきた。たしかに、近年では福祉国家の「民営化」が指摘され、福祉の供給における民間組織の役割が強調されている（藤村 1999; 須田 2011; 竹田 2018）。また日本では、地域共同体における助け合いの役割を強調する政策言説もみられる¹。このように私的領域の役割が強調されるなかで、行政の役割は福祉供給の「条件整備」にシフトしていると指摘する向きもある（Johnson 1999=2002）。しかし、たとえば最低生活費の保障など、行政が福祉の供給における中核的役割を担う場面は依然として少なくない。他方で、何らかのニーズをもつ当事者の目線に立てば、みずからの生活を成り立たせていくうえで、行政による関わりが多くの場合において不可欠である。このように、人びとの生活に直接に関わりながらその必要を満たすという活動において、行政が果たすべき役割は今日でもきわめて大きい。それゆえ、行政がどのように人びとの必要に対応する機能を担っているのかという問いは、社会政策・社会福祉の研究にとって重要な論点であるといえる。

では、現在の日本における行政には、人びとの生活上の必要に対応するためのどのような役割が期待されているだろうか。行政は、定型化された生活上の不足に対し、法令によって公式化された制度や政策をつうじて、現金やサービスを給付する役割を期待されている。同時に、行政には、定型化された不足に対する給付ではないものの、人びとの必要に応えることに資すると考えられるさまざまな活動を行うことも期待されている。こうした活動は、たとえば当事者への家庭訪問であったり、あるいは窓口や電話を介した相談や面接であったり、さらにはこうした業務の形式におさまらない当事者とのやりとりとして行われる。こうした活動は、定型的な不足に対応する給付として、法令などにより公式化さ

¹ たとえば、『『地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会』（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ』（https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000213332_00020.html, 2020年4月23日最終閲覧）などを参照。

れてはいないものの、個々の当事者の必要に応えるために日常的に行われるようなものである²。こうした活動を、本論文では支援と総称することにする³。

このような期待に対して、行政はどのような役割を遂行しているだろうか。行政は、諸制度の捕捉率の低さといった課題はありながらも、さまざまな不足への給付の機能を総じて拡充させてきたといえる。その一方で、上で述べたような支援については、行政がその役割を十分果たしていない状況にあることが指摘されている。たとえば、生活保護行政では、最低生活の経済的保障のみならず、当事者の自立にむけた支援をするという理念がある。しかし、2003年に全国の福祉事務所を対象とした調査によれば、生活保護の実施を担う現業員の56.8%が、自立のための援助が不十分であると自己評価している（森川ほか2006）。生活保護行政による援助が不十分であることは、現業員を経験した者による数多くの報告のみならず（石橋2013; 渡辺ほか2019など）、生活保護を利用する当事者の生活史をつうじても指摘されている（上間2017）。このほか、児童相談所で働く児童福祉司からは、近年の虐待対応への要請にともない家庭への強制的な介入事例が増加するなか、援助者として子どもと家庭に寄り添うことが難しくなっている現況が報告されている（斉藤・藤井2012）。総じて、行政職員やその利用者によれば、支援の役割を果たすことが期待されている行政領域において、そうした支援の遂行が困難となっている状況が頻繁に観察されているのである。

なぜ、行政による支援の遂行は難しくなるのだろうか。この問いは、行政が必要に対応する機能をどのように担っているのかという冒頭に述べた論点と関わる。同時に、行政の作動にたずさわる職員や、生活を成り立たせるうえで行政との関わりを必要とする当事者にとっての課題であるという意味で、この問いは実践的なものでもある。本研究が取り組むのは、この問いである。

² 保健・福祉領域の行政に馴染み深い用語でいえば、ここで示したような活動は、従来ケースワークと呼ばれてきたものと重なるところが大きい。ただし、ケースワークという用語が、しばしば実施過程において形成される指導を含む（樽川1989）のに対して、ここで示したような活動には、原則的に、必要への応答を指向していない指導などは含まれないものとする。

³ 近年、定型化された不足に対する現金やサービスの給付とは区別される対応が、社会政策や社会福祉において重要性を増しているとの指摘がある。たとえば、猪飼周平は、「生活支援モデル」の一類型として、生活上の問題を特定の要素に還元して把握するのではなく、1つのエコシステムのような複雑性を持つものとして把握し、その改善の過程を支えようとする「生活モデル」が、社会政策領域において重要性を増していると論じる（猪飼2016）。また、白瀬由美香は、社会保障制度における「支援方法」が、現金給付から現物給付へ、さらには「伴走型支援」とも呼ばれる総合相談へと変化してきたと整理している（白瀬2018）。これらの議論は、いずれも、本研究で述べている支援の活動が、社会政策の歴史的変化のなかで重要性を増している可能性を示唆している。

もっとも、ここで示した議論は、必ずしも行政による活動の変化に焦点を当てたものではなく、社会政策や社会福祉の供給面一般に生じている変化を指摘したものだといえる。したがって、本研究で述べるころの支援の活動が、行政において重要性を増しているのかどうかという点については、別個の論証が必要である。この点について、本研究では中心的に取り扱うことはしないが、本研究の問題意識と密接に関わる重要な論点として指摘しておく必要がある。

2 政策実施における自律性

行政の活動において、本研究の焦点である支援の役割を主に期待されるのは、クライアントと直接に相互作用する活動を中核的な業務としながら政策を実施する組織や職員であるといえる。本論文では、このような組織や職員のことを、第一線組織（street-level organization）もしくは第一線職員（street-level bureaucrat）と呼ぶ⁴。なお、第一線組織という用語は、人びとに直接政策を提供する機関や政府部門を指すものとして使われてきた（Brodkin 2013）。これに対して、本研究では、こうした組織のうち公行政に属するもの、すなわちそれをつうじて公務員の集团的作業が行われるようなものに限定してこの語を用いる⁵（辻 1966）。また、ここでいう直接的な相互作用とは、必ずしも物理的に対面している場合だけでなく、電話などを通じた非対面的な相互作用も指している。

本研究でいう支援の役割を期待される第一線組織や職員を対象とした先行研究は、一部において、そうした組織や職員による政策実施のあり方を、実施される法制度の理念や、中央省庁から出される通知や通達といった要素に言及することによって説明してきた（森川 2007; 大友 2000）。政策過程を、議題設定、政策決定、政策実施、政策評価の各過程に分ける整理方法にもとづけば、このような研究は、行政による政策実施が、それに先立つ政策決定によって構造的に規定されるという説明図式を用いていると特徴づけることができるだろう。

しかし、こうした研究には、政策の実施をその業務とする第一線組織や第一線職員が、政策決定に対して一定の自律性を有していることを十分に考慮していないという難点がある。たとえば、生活保護行政を対象にした研究のなかには、政策を実施する第一線職員である現業員が、政策のアウトプットを左右するほどの独立した影響力を有していることを実証しているものもある（関 2012）。筆者も、生活保護行政を対象としたこれまでの研究

⁴ 先行研究において、第一線組織（street-level organization）と第一線職員（street-level bureaucrat）という語は、基本的には区別して用いられる。しかし、第 1 章において先行研究をレビューするなかでも触れるが、日本の行政機関では「大部屋主義」といわれるように、業務が課などの単位組織に割り当てられており、職員たちはそうした組織に属しつつ、他の成員と同一の空間を共有しながら業務に当たることが典型的だとされている（大森 2006）。また、職員たちは、組織の他の成員と協同してみずからの業務を遂行することも多い。このような点を踏まえれば、日本の行政は、職員の活動と、そうした職員が所属する組織の活動との区別が相対的に曖昧であるという側面があると考えられる。したがって、本研究では、クライアントと直接相互作用することを業務の中心とする職員と、そうした職員が所属する組織とをまとめて指し示しても論旨に差し障りがないかぎり、「第一線組織と職員」や「第一線組織・職員」といった並列表記を使用することとする。これに対して、指示する対象を組織か職員のどちらかに明確に分けるべきである場合には、「第一線組織」あるいは「第一線職員」と表記することとする。

⁵ このように用語の意味を限定することから、本研究では、公行政から業務を委託されたり、公行政による業務を補助したりする、いわゆる「グレーゾーン組織」（真淵 2009）については研究の対象としない。本研究で得られた知見がグレーゾーン組織にも同様に当てはまるかどうかは 1 つの論点だが、これについて本研究では取り扱わない。

において、現業員たちが国レベルで出される通知や通達にある程度制約されながらも、通知の内容にはただちに従わない形で業務を遂行していたことを示したことがある（山邊2017）。これらの研究は、政策の実施に先立つ決定が一定の制約条件となりながらも、そうした政策を実施する組織や職員が少なからぬ自律性を保持しており、それが政策の結果に影響をおよぼす場合があるということを示している。政策決定によって実施過程が規定されているという図式では、このような自律性が実施過程にいかなる影響をおよぼしているのかを捉えることが難しい。

もちろん、政策実施を担う組織や職員が、政策決定のあり方に対して自律性を有していることは自明ではない。とりあげる政策によっては、政策決定の内容に実施過程がほぼ規定されていることもありうる。また、政策決定の内容によってその実施を説明することの認識利得が大きいという見方もあるだろう。しかし、本論文の焦点である支援という活動を検討する場合には、実施過程における自律性がとりわけ重視されなければならないと考える。なぜなら、本論文の支援の定義として述べたように、これらの活動は、必ずしも政策決定をつうじて公式化された制度や政策として行われていないからである。支援の活動は、公式化された制度や政策ではないものの、当事者の必要への応答に資すると考えられる日常的なやりとりとしても行われる。こうした活動をどのようにして行うかは、第一線組織や職員の自律性に大きく委ねられているといえよう。

このように考えれば、本研究において、政策決定のあり方によって政策実施の過程を説明するという形式をとることは適切ではない。むしろ、政策実施を担う第一線組織や職員の自律性に注目し、そのなかでどのように活動が展開されているのかを検討していくことが必要である。したがって本研究では、支援の役割を担うことが期待されている組織や職員に一定の自律性が存するという観点から、そうした組織や職員がどのように活動しており、いかなる理由によって支援の遂行が困難に陥るのかを解明していくことを目指す。

3 「裁量」概念の限界

これまでの研究は、「裁量（discretion）」という概念を用いることによって、第一線組織や職員の自律性を把握してきた。これらの研究は、政策決定を経て公式化された政策が実施過程において変容し、期待された結果が得られずに失敗に終わるのはなぜかという問題意識から出発していた（Pressman and Wildavsky [1973] 1984）。こうした政策の変容を説明する重要な要素として、第一線組織や職員の裁量に目が向けられた（Lipsky [1980] 2010）。具体的には、当初の期待とは異なる政策のアウトプットやアウトカムをもたらしたり、あらかじめ定められた手続きの恣意的な運用を可能にしたりするものとして、政策を実施する組織や職員が保持する裁量が注目されたのである。また、このような形で行使される第一線組織や職員の裁量は、当初の期待にそぐわない結果をもたらすという意味で

の政策の失敗をもたらすものとして、多くの場合で否定的に捉えられてきた。それゆえに、このような裁量をいかにして縮減するか、あるいは統制するかという点が、政策の実施にかかわる実践的な課題であるとみなされてきた。

これらの研究は、政策実施のあり方が、これに先立つ政策決定によって一義的に決まらないという事象に注目し、それをもたらす第一線組織や職員の自律性を、裁量という概念によって把握してきたといえる。裁量概念を用いた研究は、第一線組織や職員の自律性を研究の中心に据えながら、そうした自律性にもとづく活動が政策実施のあり方にもたらす影響に関してさまざまな知見を産出してきた。このようにして、第一線組織や職員の自律性に着目することの重要性を示してきた先行研究の意義は大きいといえる。

しかし、これらの研究で用いられてきた裁量という概念は、本研究の主題である行政による支援の活動を捉えるにあたって問題を抱えてもいる。その問題は次の2点にまとめることができる。第一に、本研究における支援は、その活動の結果を、特定の指標などを用いて測定することが難しいものである。上で例示的に述べたように、従来の研究では、政策の結果を測定するための何らかの指標を設定し、その指標の値に影響をおよぼすものとして裁量という概念を使用してきた。しかし、その結果を特定の指標によって測定できない支援のような活動を検討する場合、従来用いられてきた裁量という概念では、そこに第一線組織や職員の自律性がどのように関わっているのかを認識することが困難となってしまう。第二に、本研究における支援の活動には、それが日常的なやりとりなどとしても行われることから、標準化された手続きなどがあらかじめ定められていないことが少なくない。上述した先行研究では、あらかじめ設定された手続きの運用を左右するものとして、第一線組織や職員の裁量というものを捉えてきた。しかしながら、既定の手続きがないなかでも実施される支援の活動を論じようとする場合には、このような意味で使用されてきた裁量という概念では、そうした活動における第一線組織や職員の自律性を部分的にしか認識することができないと考えられる。

総じていえば、裁量概念を用いた先行研究は、第一線組織や職員の自律性に光を当てることに貢献してきたが、そこで明らかにされた自律性とは、政策の結果を測定するための指標や、手続きの運用などに関わるものであった。その反面、裁量という概念は、支援という活動がそうであるように、その結果を何らかの指標によって測定することが困難であり、手続きがあらかじめ定められていないような活動における自律性を捉えられる概念になっていない。それゆえに、従来の研究で用いられてきた裁量という概念では、支援の役割を期待される第一線組織や職員の自律性を十分に捉えることができないと考えられるのである。

これに対して、本研究では、従来用いられてきた裁量という概念ではなく、支援の役割を期待される第一線組織や職員の自律性を把握するための新たな視点を設定する。これに

より、政策の結果を測定する指標や、手続きの運用といった側面に視野を限定せず、第一線組織や職員の自律性をより幅広く捉えることを試みる。

4 「支援」の困難をめぐる規範と意思決定の社会学的研究

従来の裁量概念の射程を超えて、支援を期待される第一線組織や職員の自律性にもとづく活動を捉えるには、どのような視点を設定すればよいだろうか。さらに、支援という活動の結果を特定の指標で測定し評価することが難しいとすれば、このような組織や職員の活動が支援という観点から見て問題を孕んでいることをどのようにして把握すればよいだろうか。

近年の第一線職員に関する研究のなかには、このような課題に取り組むための1つの有力な視座を提供しているものがある（Zacka 2017）。詳細は第1章に譲るが、そうした視座をあえて単純化していえば、まず第一線職員の自律性にもとづく活動をより広範に捉えるために、そうした職員の価値判断などを含めた意思決定のあり方を示す概念が設定される。次に、第一線職員が政策を実施するにあたって応えるべき規範を、現に行われている第一線職員の活動の前提としてあらかじめ定式化する。そのうえで、そうした規範と意思決定のあり方との対応関係を見ていくことで、第一線職員の自律性にもとづく活動を評価することが可能となる、というものである。このような枠組みは、第一線組織や職員の自律性をより幅広くとらえ、かつそうした自律性にもとづく活動が、支援という観点から見ていかなる困難や問題を抱えているのかを解明しようとする本研究にとっても、非常に示唆的なものであるといえる。

しかし、支援を主題とする本研究の関心に照らせば、このような枠組みも難点を抱えている。というのも、本研究がいうところの支援の活動にどのような規範が存在するのかを、そうした活動が行われる個別の状況を踏まえずに定式化することは困難だからである。この点は、本研究でいう支援を、現金やサービスを給付する制度・政策と比較することによってより明らかとなる。基本的に、現金やサービスの給付によって対応される人びとの生活上の必要は、第三者によって認識されているという意味で客観化され、特定のカテゴリーで把握されているという意味で類型化され、それへの対応が法令などにより公式化されているという性格をもつといえる。これに対して、本研究で支援と呼ぶ活動には、上述したその定義からして、法令などにより公式化されていない業務が含まれている。くわえて、支援をつうじて対応しようとする必要は、必ずしも特定のカテゴリーとして類型化されているとは限らない。さらに、そうした必要は、支援の担い手として当事者と関わる第一線組織や職員によって、そうした関わりに先立って認識されているかどうかも定かでなく、その意味で必ずしも客観化されていない。このように、支援によって対応しようとする人びとの生活上の必要は、第一線組織や職員による関わりに先立って客観化されているかど

うかさえも不確かである。それゆえ、このような必要への対応に関わる規範を、第一線組織や職員による個々の活動の状況を抜きにして前提とすることは困難であると考えられる。さらにいえば、第一線組織や職員による活動の個々の状況を踏まえずに、支援における規範を設定してしまうと、行政の現場において現に認識している支援の困難をとらえることをかえって難しくなってしまう可能性もある。

このような問題を回避する 1 つの方法は、支援における規範を、第一線組織や職員による個々の活動の前提として設定するのではなく、そうした個別の活動のなかでどのような規範が生じているのかを、その状況に即して経験的に記述していくことである。そして、このようにして記述した規範と、支援の役割を期待される第一線組織や職員の意思決定のあり方がどのような関係にあるのか、さらにはそうした規範と意思決定の関係のあり方が、結果として支援の活動にどのような困難をもたらすのかをつぶさに見ていくことで、行政による支援がなぜ困難に陥るのかを詳らかにすることができると考えられる。

本研究ではこのような考えから、支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動における規範と意思決定のあり方、さらにはそれがもたらす支援の困難を、第一線組織や職員が活動している個々の状況に即して記述していくことを試みる。

このような狙いを達成するための方法として、本研究では、支援の役割を期待される第一線組織を対象に、参与観察を中心としたフィールドワークを行う。このようなフィールドワークの手法は、主に社会学などの分野で展開されてきた。第一線組織や職員の個々の活動において生じる規範や、そうした規範と結びつく意思決定のあり方、さらにはそこから生じる支援の困難を明らかにしていくためには、このようなフィールドワークの手法を用いることが有益であると考えられる。本研究では、地方自治体の X 市を事例として取りあげ、その第一線組織や職員の活動の綿密なフィールドワークを行うことで、行政による支援を困難にする第一線組織や職員の規範と意思決定のあり方を浮き彫りにすることを目指す。

5 本研究の構成

ここまで述べてきたような方針にもとづいて、本研究では、支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動における規範と意思決定、さらにはそこから生じる支援の困難を解明していく。具体的には、以下のような構成にもとづいて議論を展開する。

第 1 章では、本研究の問いと関わる先行研究をサーベイしたうえで、本研究の課題と方法を明確化し、先行研究に対して本研究がなしうる貢献を示す。本研究の対象である第一線組織や職員に関する研究は、社会福祉学や行政学などの学問分野で展開されてきた。これら先行研究の検討をもとに、本研究では 3 つの課題を設定する。そして、これらの課題に取り組むために、第一線組織における参与観察を中心としたフィールドワークを行うこ

とが必要であると主張する。このような課題と方法を設定することで、本研究は、社会学や行政学といった分野のみならず、社会政策や社会福祉の研究一般に対しても貢献しうることを述べる。

第2章では、筆者が行った調査の概要について説明する。本研究では、政令指定都市のX市において、およそ2年にわたるフィールドワークを行った。この章では、事例としてとりあげたX市の概況について述べたうえで、第一線組織や職員の意思決定の場面における参与観察など、本調査で用いた調査手法について示す。

第3章では、フィールドワークで収集した各種のデータをもとに、X市の第一線組織や職員の活動において考慮されている規範について分析する。ここでは、当事者にとっての困難への対応、組織の持続性、第三者による評判という3つの規範が考慮されていることを指摘する。

第4章では、前章において明らかにした3つの規範を考慮しながら、支援の役割を期待されるX市の第一線組織や職員が行う意思決定の傾向を明らかにする。ここでは、主として第一線組織における意思決定の場面の分析をもとに、3つの規範を考慮した意思決定の6つの傾向を浮き彫りにする。

第5章では、それ以前の章で明らかにしてきた3つの規範を考慮した6つの意思決定の傾向があることで、X市における第一線組織や職員の活動において、いかにして支援の遂行が困難なものになっているのかを具体的な事例に即しながら検討する。X市の第一線組織や職員たちは、可能な範囲での対処を講じてはいるものの、3つの規範と結びついた意思決定の傾向は、それぞれ異なる形で、第一線組織や職員による支援に限界をもたらしていることを指摘する。

終章では、各章の議論を要約したうえで、本研究の結論を示す。最後に、本研究を通して得られた知見の意義と、残された課題について述べる。

第1章 課題と方法

1 はじめに

本章の目的は、第一線組織や職員の活動に関する先行研究をサーベイしたうえで、本研究の課題と、それに取り組むための方法を明確化することである。また、これを踏まえて、本研究が先行研究に対してなしうる貢献についても論じる。

序章でも述べたように、本研究の主題である支援の役割は、現代の行政において、クライアントと直接に相互作用することを業務の中心とする組織や職員によって担われることが期待されているといえる。このような組織や職員を、本研究では、第一線組織あるいは第一線職員と呼んでいる。したがって、本研究は、支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動に焦点を当てており、その活動において支援の遂行が困難となるのはなぜかを解明することを目的にしているといえる。このような問いに取り組むためには、第一線組織や職員の活動について、これまでの研究がどのような議論を展開してきたのか、そこにどのような限界があるのかを明確にすることが必要である。この作業を経ることで、本研究の問題意識に迫るために取り組むべき課題と、そうした課題に取り組むために必要となる方法について見通しを得ることができるだろう。

本章の構成は以下のとおりである。第2節では、第一線組織や職員の活動に関する先行研究として、主に社会福祉学や行政学といった学問分野の研究をとりあげて検討する。これらの研究が展開してきた議論について、本研究の問題意識とも照らしながら、その到達点と限界とを指摘する。第3節では、このような先行研究の検討を踏まえて、本研究で解明すべき3つの具体的な課題を設定する。第4節では、このような課題に取り組むための方法として、第一線組織を調査対象としたフィールドワークが有益であることを主張する。第5節では、前節までの議論をもとに、先行研究に対して本研究がなしうる貢献について概括的に議論する。

2 第一線組織・職員に関する先行研究

本研究でいうところの支援の役割を期待される第一線組織や職員に関する研究は、これまで主に社会福祉学や行政学などの分野において展開されてきた。これらの研究はいずれも、第一線組織や職員の活動を記述あるいは説明することを目的にしているという点では共通している。しかし、そうした記述あるいは説明にあたってどこに力点を置くのかという点では、先行研究のあいだに相違も見られる。ここでは、そうした相違点の1つとして、第一線組織や職員の活動を規定する構造的な制約を強調するのか、それとも第一線組織や

職員の活動の自律性を強調するののかという点に着目して、先行研究を大きく 2 つの群に分けたうえで、それぞれの到達点と限界を検討してみよう。

2-1 第一線組織・職員の構造的制約に着目する研究

第一線組織や職員の活動を対象とした研究のなかには、そうした組織や職員の活動のあり方を検討するにあたって、そうした活動を外から規定する構造的制約の影響を強調するものがある。具体的には、第一線組織や職員によって運用される法律の内容や、中央省庁から出される通知や通達などが、そうした制約条件として言及される。

たとえば、社会福祉行政の領域で、運用される法令の内容に言及することで第一線職員の行動様式を説明する研究として、森川美絵の研究がある（森川 2007）。森川は、生活保護制度に関する業務を担う現業員が、一定の裁量をもちつつも、そうした裁量が業務の手続きを規定したルール、具体的には生活保護の実施要領によって構造的に制約されており、それによって現業員たちの志向性が方向づけられていると論じている。

一方、大友信勝は、生活保護行政の歴史的展開を記述するなかで、旧厚生省による通知などをつうじた「適正」な政策実施の要求が、現業員の志向を歪めていったと指摘している（大友 2000）。旧厚生省の姿勢が、第一線組織にあたる福祉事務所の業務に影響を与えたという指摘は、同じく生活保護制度の歴史的展開を描いた副田義也の研究においても見られる（副田 2014）。

ここで挙げた研究はいずれも、政策の実施を担う第一線組織や職員の活動のあり方が、法律や通知・通達といった構造的な制約によって規定されたものであることを指摘している。本研究が検討する支援の遂行にあたって、上述した諸研究によって示された構造的制約が作用している可能性がある。その意味で、これらの研究の知見は、本研究にとっても重要なものであるといえる。

ただし、序章においても触れたように、これらの研究は、第一線組織や第一線職員による業務の構造的制約を強調する反面、第一線組織や第一線職員の自律性にあまり目を向けていない。上で述べた森川（2007）の研究も、生活保護現業員の裁量という概念を用いているが、議論の焦点はむしろそうした裁量を枠づける構造的制約＝業務規定に向けられている。

しかし、既存研究のなかには、上述した研究が対象とした政策において、第一線組織や職員が、種々の構造的制約がありながらも、ある程度の自律性を有していることを指摘する研究もある。たとえば、生活保護行政を対象とした研究のなかには、地方自治体、とくに第一線職員である現業員が、政策のアウトプットを左右するほどの独立した影響力を有していることを実証したものがある（関 2012）。この研究は、同じ法律にもとづいていながらも異なる政策アウトプットをもたらすような現業員の自律性を浮き彫りにしているといえる。これにくわえて、筆者は、ある地方自治体における生活保護制度の実施を検討す

るなかで、旧厚生省からの通知を、当該自治体における福祉事務所や職員たちが「店晒し」にし、結果的に通知の内容にただちに従わない形で業務を行っていたことを明らかにした（山邊 2017）。こうした研究も、中央省庁から出される通知に対する抵抗の可能性を示しているという意味で、第一線組織や職員の自律性を示唆しているといえよう。

このような第一線組織や職員がもつ自律性は、本研究が主題とする支援の活動を検討する際にはとりわけ重要になると考えられる。というのも、本研究がいうところの支援の活動においては、法律や通知・通達といった構造的制約の影響が小さくなると想定されるからである。序章において述べたように、本研究の焦点である支援の活動は、公式化された政策や制度としてではなく、当事者の必要に資すると考えられるインフォーマルなやりとりとしても行われる。こうした活動については、法律あるいは中央省庁の通知や通達による影響が相対的に小さいか、あるいはまったく存在しないこともあるだろう。そのため、支援の活動をどのように行うかについては、第一線組織や職員の自律性に委ねられる領域が相対的に大きくなると考えられる。このような理由から、支援という活動を検討するにあたっては、上述した研究が明らかにしたような構造的制約だけでなく、第一線組織や職員の行動における自律性に目を向ける必要性が高まるのである。

このような理由から、本研究では、第一線組織や職員の活動を規定する構造的な制約を強調するのではなく、第一線組織や職員による活動に相当程度の自律性があると想定し、そうした自律性を重視しながら検討を進めていく。上述のように、既存研究のなかには、こうした第一線組織・職員の自律性に注目しながら議論を展開しているものがある。次項では、そうした研究群についてサーベイしてみよう。

2-2 第一線組織・職員の自律性に着目する研究

第一線組織や職員の自律性は、実施研究（implementation studies）や第一線職員研究（street-level bureaucracy）と呼ばれる諸研究の一群において注目されてきた。以下では、実施研究や第一線職員研究の系譜に属する諸研究の到達点と限界を、本研究の問題意識に引きつけながら整理していく⁶。

1) 裁量

1970年代から80年代にかけてアメリカを中心に隆盛したとされる実施研究は、その草創期から、なぜ政策が失敗するのかという問いに取り組んできた。実施研究の嚆矢として位置づけられることが多い Pressman と Wildavsky の研究も、アメリカ連邦政府が多額の補助金を拠出したカリフォルニア州オークランドにおける公共事業が、当初期待されていたような成果をもたらせず、失敗に終わってしまったのはなぜなのかという問いから出発

⁶ 実施研究や第一線職員研究のより網羅的なレビューについては、畠山（2013）、伊藤（2017, 2018）、真山（1991, 1994）、田尾（1994）などを参照。

していた (Pressman and Wildavsky [1973] 1984)。そして、こうした政策の失敗の原因が、政策が実施される過程にあるのではないかと考えられた。

このようにして実施研究は、いったん公式化された政策の変容や失敗をもたらすものとして、政策の実施過程を研究の対象とみなした。同時に、実施過程は政策の失敗をもたらさうという意味でしばしば否定的なものとして捉えられ、それをいかにしてコントロールするかという点が、実施研究における実践的な課題とみなされたのである。

一方、第一線職員研究は、政策の実施過程において第一線組織や第一線職員のもつ影響を重視する。とりわけこれらの研究が注目するのは、第一線組織や第一線職員のもつ裁量 (discretion) である。対象者と直接相互作用する組織や職員は、法規の解釈や適用などにおいて一定の裁量を有しているという。こうした裁量は、あらかじめ定められた手続きや規則に従うか否か、あるいはどのように従うかについての判断を可能にし、ときに期待とは異なる結果をもたらすものであると考えられる。すなわち、実施過程において政策の変容や失敗をもたらさうものとして、第一線組織や職員の裁量というものが捉えられる。それゆえ第一線職員研究は、実施研究が実施過程をコントロールすべきものとみなしたのと同様に、第一線組織や職員の裁量を否定的なものともみなし、それをいかにして縮小するか、あるいは統制するかということを論点とする⁷。

たとえば、第一線職員研究の代表とされる M. Lipsky の著作は、規則によって公式的に制限されているにもかかわらず、第一線職員が給付や制裁の量や質を決定するうえで相当の裁量を有していることに注目していた。このような裁量をもつ第一線職員は、ときに問題をはらむ結果をもたらす存在であり、それゆえ Lipsky は、第一線職員が公共サービスをその期待に沿って提供できるようなマネジメントのあり方について議論している (Lipsky [1980] 2010)。

上述した実施研究や第一線職員研究と呼ばれる諸研究は、公式化された政策が実施過程において変容し、失敗するのはなぜかという疑問から出発しながら、その原因を公式化された政策の内容に求めるのではなく、それが実施される過程に見出そうとする。さらに、政策を実施する第一線組織や職員の裁量が、政策の変容や失敗をもたらさうことを示している。このように、実施研究や第一線職員研究は、政策の変容や失敗をもたらす裁量という概念を用いることで、第一線組織や職員の自律性に光を当てているといえる。

⁷ 実施研究のよくある整理の仕方においては、Lipsky のように第一線組織や職員の裁量にもとづいて政策が変容あるいは形成されることを強調する「ボトムアップ」アプローチは、中央政府による政策決定を前提とするものとして実施過程を考える「トップダウン」アプローチからしばしば区別される (ex. 真山 1991)。本論文は、通例では前者のアプローチに分類される研究の一部も、どのような要因に注目するかという点で違いがあるものの、公式化された政策の変容あるいは失敗に関心をもっている点では、後者のアプローチと共通しているということに注目している。

日本でも、上述した諸研究と同様の観点から、いくつかの政策分野における研究が行われてきた。本研究の対象とも重なる福祉に関わる政策領域においても、数は限定されるものの、いくつか既存研究がある。

関智弘は、生活保護制度を対象として、政策のアウトプット指標として設定された保護率や、アウトカム指標としての自殺率に影響をおよぼすほどの裁量を、第一線職員である現業員がもっていることを、計量分析をつうじて示している（関 2012, 2016）。このほか、沖田佳代子は、同じく生活保護を実施する現業員を対象として、職員たちがときにディレンマに直面しながら、クライアントの法的な権利の実現を左右するほどの裁量を行使していると論じている（沖田 1994, 1995）。具体的には、現業員への聞きとりをもとに、生活保護受給世帯には規則として認められていないエアコンの所有を見つけた際に、それを公式の記録に残すか否かを現業員が判断する場合があることを示している。ほかにも、同じく規則として認められていない生活保護費の貯蓄を発見した場合、それを消費するよう指導するか、収入として認定し保護費を減額するか、または「見て見ぬふりをする」かを、現業員が判断する事例が挙げられている。

上記の関の研究は、政策の結果を測定するアウトプットやアウトカムの指標を設定し、その値を変化させるものとして裁量という概念を用いている。他方、沖田の研究は、所定の規則や手続きどおりに政策を実施するか否かの判断を可能にするものとしての裁量に着目している。

以上のように、実施研究と呼ばれる系譜に連なる研究は、裁量という鍵概念を用いることで、第一線組織や職員の自律性と、それが行政の活動としての政策の実施、さらにはその結果にもたらす影響を明らかにしてきた。これらの知見は、自律性をもった第一線組織や第一線職員の活動に関心を寄せる本研究にとっても重要なものである。

しかし、上述したような諸研究は、本研究の問題意識に取り組むにあたって限界も有している。ここでは2点指摘したい。

まず、既存研究では、特定の政策における所定の規則や手続きの運用に関わるものとして裁量という概念が用いられてきた。しかし、このような裁量概念の用法によっては、手続きや規則が公式には定められていない行政の活動における自律性を把握することができないと考えられる。こうした限界は、本研究のトピックである支援を検討する場合には、深刻な問題となる。というのも、本論文で支援と呼ぶ活動は、職員と当事者との日常的なやりとりとしても行われるが、このような活動における規則や手続きなどはあらかじめ定められていないことも少なくない。このような支援の遂行は、組織や職員の自律性によるところが大きいですが、その自律性は、所定の規則や手続きの運用において発揮されるものに限られないのである。このように考えると、既存研究において用いられてきた裁量という概念は、支援に関わる組織や職員の自律的な活動がどのように行われているのかを検討するにあたっては、その射程が不適切に限定的であるといえる。

同様に、政策の結果、およびそれを測定するアウトプットやアウトカム指標を変化させるものとしての裁量概念にも問題がある。というのも、本論文でいうところの支援は、その結果を測定可能な指標を用いて評価することが困難だからである。政策の結果に着目する 1 つの理由は、当の政策の目的がどのように達成されたかを評価するためであり、アウトプットやアウトカムという概念もそうした評価の場面で用いられる。関の研究対象である生活保護制度のように、アウトプットやアウトカムを設定でき、かつそれらを特定の指標を用いて測定できる場合には、上述したように裁量の概念を用いることで、第一線の組織や職員の自律性がもたらす影響を観察できるだろう⁸。しかしながら、本研究の焦点である支援には、「必要の充足」というような大まかな目的はあるとしても、それに対する結果を、測定可能なアウトプットやアウトカムによって評価することは、不可能ではないとしても、きわめて難しいといえる⁹。少なくとも、アウトプットやアウトカムをどのように設定すればいいのかについての一般的な合意は形成されていないといえる。つまり、支援を担う組織や職員が、期待される役割を果たせず、その結果として目的が達成されないということはたしかに生じるが、それを特定の指標の変化などとして観察することは困難である。それゆえに、測定可能なアウトプットやアウトカムを変容させるものとしての裁量という概念では、支援の遂行に第一線組織や職員の自律性がどのように関わるのかを認識することが難しいといえる。

総じていえば、実施研究や第一線職員研究の多くで使用されてきた裁量概念は、第一線組織や職員の自律性を強調するものの、支援の遂行（やその困難）にそうした自律性がどのように関わるのかについては、切り詰められた認識しか提供できないと考えられる。このような限界を乗り越えるには、裁量概念を拡張するか、もしくは裁量に代わる概念を用いることで、支援の過程やその結果に関わる行政組織や行政職員の自律性を広く認識するための方法の整備が必要となる。

既存研究においても、このような問題に取り組む試みが見られる。そうした試みの 1 つとして、以下では B. Zacka による研究を詳細に検討する (Zacka 2017)。Zacka の研究は、実施研究の系譜に位置づく近年の主要な業績であるだけでなく、従来の研究における裁量

⁸ 原理的には、生活保護における「最低生活の保障」や「自立の助長」という目的の達成をどのように測定し評価すればよいかといった点は論争的であり、実際に多くの議論が積み重ねられてきた。筆者がここで強調していることは、原理的に論争的だとしても、「最低生活の保障」を実現するための手続きとして保護費の支給等が、その結果を測定するものとして保護率という指標等が設けられているように、政策の目的を達成する手続きやその結果を表す指標が、実際の政策過程において明確に設定されているということである。もちろんこのことは、原理的な議論が無意味であるということを含意しない。

⁹ たとえば、荒見玲子は、要介護認定の調査員を対象とした研究で、クライアントのニーズを満たそうとする姿勢を指すものとして「応答性」という概念を設定し、個別ケースにどこまでの時間を割くかという指標を用いて、これを測定している (荒見 2014)。荒見の研究のように計量分析を行う場合は、このような概念の操作化が必要だが、個別ケースに割く時間を測定することで、果たしてニーズを満たそうとする姿勢を検証したことになるのかについては疑念が残る。

概念の捉え方を批判したうえで、第一線職員の活動を捉える新たな枠組みを提示している。この点で、本研究にとって重要な先行研究であるといえる。

2) 第一線職員の道徳性向

Zacka の『国家がストリートと出会うとき (*When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*)』では、はじめに実施過程における裁量の概念が検討される。Zacka によると、これまで行政の第一線における裁量は、あらかじめ定められたルールの解釈の仕方や、現実に対して行政的なカテゴリーを当てはめるか否かの決定を左右する「技術的 (technical)」なもののみなされてきた。同時に、そうした裁量は、管理をつうじて可能な限り縮小されるべきだと考えられてきた。これに対して Zacka は、行政の第一線における裁量はたんなる「技術的」なものではなく、価値判断を必然的に含むものであると主張する。なぜなら、公共サービスの第一線には、目標の曖昧さや目標同士の葛藤、資源の制約、不確実性等々の特徴があり、これらの特徴が、目標の再設定や、優先的に資源を配分するケースの選定などといった価値判断に関わる裁量を第一線職員にもたらすからである。さらに、こうした裁量は第一線職員たちをとりまく環境が要請するものであることから、行政の第一線がそれを保持することには正当な理由があると Zacka は論じる。

このように、Zacka は裁量という概念を拡張したうえで、価値判断を含む裁量行使のあり方を把握する枠組みとして「道徳性向 (moral disposition)」という概念を導入する。道徳性向とは、裁量の行使のあり方を規制するフィルターのようなものであり、第一線職員がどのように状況やケースを解釈する傾向にあるのか、どのようにみずからの道徳感情を動員するのか、どのように自身の役割や責任を理解しているかを表す概念である。

Zacka は、第一線職員に典型的な道徳性向の理念型を提示している。第一のタイプは「無関心 (indifference)」であり、管理に関わる情報収集のためにクライアントの話を聞き、ケースを能率的に処理することに関心をもつ性向である。第二が「ケア提供 (caregiving)」で、クライアントに同情的に接し、個々のクライアントのニーズを充足することに関心を向ける性向である。第三の「強制 (enforcement)」は、クライアントが制度につけこもうとしていると予期してケースを取り扱い、不正利用を罰することに専心するような性向である。

この 3 つの型との距離によって第一線職員の道徳性向が把握されるが、職員の道徳性向が 3 つのうちのいずれかに傾倒するような場合、その性向は「病的 (pathological)」であるという。というのも、Zacka によれば、公共政策を適切に実施するためには、能率 (efficiency)、応答性 (responsiveness)、公平性 (fairness)、尊厳 (respect) という 4 つの規範的要求すべてに敏感となり、そのバランスをとりつづけなければならない。しかし、道徳性向の 3 つのタイプは、これら 4 つの規範的要求の特定の次元のみを考慮し、他を考

慮しない「還元的 (reductive)」なものになっている。第一線職員は、このような「病的」な性向にしばしば引き寄せられる傾向にあるというのである。

では、なぜ第一線職員たちは「病的」な性向に引き寄せられるのか。さらに、そうした傾向に抗うことはいかにして可能なのか。Zacka はこの問いを、アメリカの貧困対策機関におけるフィールドワークの経験をもとに、個人・同僚集団・管理という 3 つのレベルで検討する。個人レベルでは、第一線職員が自己の実践を通じて仕事上の認知的不協和に対処しており、同僚集団のレベルでは、インフォーマルな監視や相互作用によって職員の道徳性向が修正されうることを明らかにしている。管理のレベルでは、第一線職員がバランスのとれた道徳性向を発展させられるような環境整備の役割を、組織のマネージャーが担いようことを示している。

以上、Zacka (2017) の内容をやや詳細に紹介してきた。本研究の問題意識に照らすと、Zacka の研究の第一の重要性は、実施過程における裁量という概念を拡張したうえで、道徳性向という新たな枠組みを提示していることにある。この枠組みを用いることで、既定の手続きの運用や政策のアウトプットへの影響だけでなく、価値判断のようなものを含めた第一線職員の幅広い活動における自律性を問うことができる。これにくわえて、性向という概念は、個々の意思決定の背後にある傾向を指すことから、行政の作動に見られる安定的な特徴に焦点化できるという認識上の利点もある。第二の重要な点として、規範的要求からみた「病的」な性向という視点を導入することによって、アウトプットやアウトカムとの測定とは異なるやり方で、政策実施の帰結に焦点を当てることが可能になっている。すなわち、たんに第一線職員がどのような道徳性向をもつのかを明らかにするだけでなく、それが政策の目的や価値に照らしてどのように評価できるのかを論じるための枠組みが用意されているのである。このような貢献をなしている点で、Zacka の研究は実施研究の 1 つの到達点とみなすことができる。

しかし、本研究の問題意識に照らせば、Zacka の研究にも以下に挙げるような限界がある。ここでは 3 点指摘したい。

第一に、Zacka の枠組みには、第一線で活動する組織の自律性を十分に捉えることができないという難点がある。道徳性向という概念が多分に心理学的なものであることからわかるように、Zacka の焦点は個人の自律性、もしくは個人による裁量の行使である。Zacka がフィールドワークを行ったアメリカの貧困対策機関は、基本的に職員たちが各自の個室を与えられて仕事をしているようである。このような行政機関を研究する場合、個人による裁量行使に焦点を当てることはそれほど問題ではないかもしれない。しかし、ひるがえって日本の行政機関は、「大部屋主義」といわれるように、所管業務が課などの単位組織に割り当てられ、職員たちはそうした単位組織に属しながら、同一の空間を共有して仕事をするのが典型だとされている (大森 2006)。本研究のために筆者が行ったフィールドワークにおいても、職員たちが課や係ごとに机を並べて仕事をしているだけでなく、

そのような組織内でのやりとりをつうじて日々の意思決定をする様子が頻繁に観察された。こうしたことを踏まえると、一般に日本における政策の実施過程では、第一線職員の意思決定に対して、その所属組織の影響が大きくなる蓋然性が高い。同時に、規範的要求に合致しないような意思決定の傾きも、個人の水準だけでなく、組織の水準においても生じる可能性がある。つまり、行政の意思決定における傾向を、個人の水準で捉えるのが妥当なのか、組織の水準で捉えるのが妥当なのかは、状況に応じて決まるものであり、日本を例にとれば、後者が妥当である状況が少なからずあると考えられる。しかし、Zacka のように個人の裁量行使に焦点を絞ってしまうと、組織の水準で生じる現象を捉えることが困難となる。実施過程における自律性を、個人の水準だけでなく、組織の水準でも議論できるとすれば、政策の実施を担う第一線組織がどのような活動の傾向を有しているのかを問うことも、本研究においては重要であると考えられる。

第二の限界は、Zacka が用いる規範的要求という概念に関するものである。Zacka は、適切な政策実施が 4 つの規範的要求（能率、応答性、公平性、尊厳）すべてに敏感でなければならぬと主張する。しかし、あらゆる政策の実施において、このような主張が当てはまるのかどうかについては疑問の余地がある。というのも、どのような規範に敏感でなければならぬかは、政策領域ごとに異なると考えられるからである。たとえば、広義の福祉に関わる政策においては、個々のクライアントのニーズに応答的であることは、能率や公平性といった規範よりも重要になると思われる。その場合、応答性を特別に考慮する「還元的」な性向は、必ずしも Zacka がいうように「病理的」ではないかもしれない。その一方で、たとえば警察官の業務では、個々のケースへの応答性は相対的に重要でないかもしれない。本研究が焦点を当てる支援に関していえば、能率や公平性よりも、当事者の必要に応答的であることが規範的に要請され、それに傾倒することは、必ずしも問題とはみなされないだろう。このように、どのような規範に敏感であるべきか、それに照らしてどのような傾向が「病理的」であるのかは、行政が実施する政策の性質に依存すると考えられる¹⁰。しかし、Zacka の議論は、この点についての着目が弱いように見える。

これに関して注目すべきは、Zacka の狙いが、第一線職員というカテゴリーに含まれるさまざまな職種（ソーシャルワーカー、カウンセラー、警察官、教師など）に共通して当てはまるような議論を構築することであったという点である（Zacka 2017: 23）。このような多様な職種について包括的に議論する際には、上述したような 4 つの規範的要求を設定することに一定の妥当性があるといえるかもしれない。しかしその反面、Zacka の議論は、その抽象度の高さゆえに、個々の政策領域ごとに固有な規範や、それに照らして望ましくないとされる性向について、満足のいく認識を提供することができない。とくに、本研究は支援という特定の活動に関心を寄せている。支援の実施においては、Zacka のいう 4 つの規範的要求のうち特定の要素を重視することは、いま述べたように、必ずしも望まし

¹⁰ 同様の指摘をしている論考として Evans (2018)。

くないとはいえない。だとすれば、本研究においては、行政に求められる規範が政策領域ごとに異なるという側面を重視する必要がある。

上記の点とも関連する Zacka の議論の第三の限界は、4 つの規範的要求が一種の公準のようなものとして設定されているということにある。Zacka は、第一線職員がどのような役割を果たすべきかについて合意を得ることは難しいものの、大多数が望ましくないと認める役割遂行の仕方があるに違いないと述べる。そのため Zacka は、「病的」な道徳性向に着目することで、逆説的に、私たちが適切と考える道徳性向の感覚を提示することを試みると述べている (Zacka 2017: 10)。しかし、その直後の箇所では、公共政策の適切な実施においては、能率、応答性、公平性、尊厳という複数の規範的要求すべてに敏感でありつづけなければならないと述べられ、それら規範的要求の特定の次元に集中する性向を「病的」としている (Zacka 2017: 11-12)。

ここでは、第一線職員の望ましい役割遂行のあり方への合意が得にくいことから「病的」な性向に着目すると述べられている一方で、何が「病的」な性向かを示すにあたっては、適切な政策実施において求められるという規範的要求があらかじめ前提とされている。第一線職員の望ましい役割についての合意が得られにくいとすれば、適切な政策実施に求められる規範がどのようなものかについて合意を得ることも同じく困難であると思われるが、この点について Zacka はとくに議論を展開していない。

「病的」な性向を示すにあたり、適切な政策実施における規範をあらかじめ前提とすることの問題は、本研究が扱う支援の活動を考察することでより鮮明となる。というのも、本研究でいうところの支援は、それが行われる個別具体的な状況の前提として、望ましい実施のあり方を想定することが難しい、もしくは適切でないからである。序章の第 4 節で述べたように、支援という活動が当事者の必要に応じることを目的としていても、その必要への対応は必ずしも公式化されておらず、また必要それ自体も、支援の担い手が当事者と関わりをもつのに先立って認識されているとはかぎらない。支援という活動がこのような性格をもつとすれば、そこにどのような規範があるのかについても、支援の活動が行われる個々の状況において立ち現れてくると考えることができる。だとすれば、支援の遂行における規範を、個々の支援を指向する活動が行われる状況に先立って前提とすることは困難である。にもかかわらず、適切な支援の遂行における規範のようなものをあらかじめ前提としてしまうと、上述したような、支援が行われる状況とそこでの規範との関係を捉え損ねることになりかねないと考えられる。

Zacka の研究は、規範的な問いとエスノグラフィーをつうじた経験的研究との接続を 1 つの狙いとしていた (Zacka 2017: 255)。行政における支援とその困難を問うているという意味で、行政の活動とその評価に関心をもつ本研究にとって、規範的問題に経験的研究をつうじて取り組むという方針は示唆に富むものである。この点について、本研究と Zacka の研究は志向を共有している。しかし、適切な政策実施における規範を、個々の事象を対

象とした経験的研究の前提として定式化する Zacka の議論は、このような志向を必ずしも貫徹できていないように思われる。むしろ、政策の実施における規範を公準のように設定するのではなく、個々の実施の状況において立ち現れるものとみなし、それ自体をエスノグラフィーなどの手法で明らかにしていくことで、規範的な問いを経験的研究で探るといふ方針に沿うことができるのではないか。本研究の問いに取り組むにあたっては、まさにこのようなアプローチを選択することが有効であると考えられるのである。

以上のように、Zacka の研究は、自律性をもつ第一線組織や職員の活動を捉える枠組みを提示し、これを規範的な問いと結びつけることを試みている点で、本研究にとって重要な先行研究といえる。しかし、Zacka の研究も、ここまで述べてきたような限界を有している。

これに対して、本研究は次のような作業に取り組むことで、Zacka の研究が抱える限界を乗り越えることを目指す。第一に、行政の第一線における意思決定に特定のパターンをもたらず傾向に着目する視点を Zacka から引き継ぎつつ、それを個人の水準に限定せず、組織の水準まで射程に入れた枠組みを設定する。第二に、個々の政策領域ごとに異なる規範があるとの視点から、本研究でいう支援を期待される行政の活動にどのような規範があるのか、それと意思決定の傾向とがどのような関係にあることで、支援の遂行に困難が生じるのかを検討する。第三に、支援を期待される行政の活動における規範を、個々の活動が行われる状況において立ち現れるものと捉え、それ自体を経験的に明らかにすることを試みる。

3 本研究の課題——規範・意思決定・支援の困難

前節における先行研究の検討を踏まえて、本研究では、以下に挙げる 3 つの課題を設定する。これら 3 つの課題に答えることで、本稿の序章において示した問い、すなわちなぜ行政による支援の遂行が困難となるのかを解明することを目指す。

課題 1：行政の現場において支援の役割を果たすことが期待される組織や職員の活動において、どのような規範が考慮されているのか。

課題 2：規範を考慮しながら、組織や職員はどのように意思決定しているのか。

課題 3：組織や職員の意思決定のあり方は、支援の遂行をいかに困難にするのか。

本稿では、課題 1 を第 3 章、課題 2 を第 4 章、課題 3 を第 5 章においてそれぞれ取り組む。それに先立ち、以下では、これら 3 つの課題にどのようにして取り組むのかという方針について述べておこう。

まず、第一の課題に答えるために、本研究では、行政の現場における規範を探索的に特定する。ここでの規範とは、組織や職員が、みずからの直面する状況を認識する際や、それに働きかける際に、何を重んじるのかということを目指すものである。本研究では、第一線組織や職員がみずからの活動を正当化するために、このような意味での規範を考慮し、かつそれに方向づけられながら活動を行う必要があると仮定する。くわえて、こうした規範は、個々の政策領域ごとに異なるだけでなく、組織や職員が行う個々の活動の状況のなかで可視化されるものであると仮定する。ここでの可視化とは、規範が組織や職員にとって有意味なものとして立ち現れ、認識可能なものになるということを目指している。本研究が焦点を当てる支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動において、どのような規範が考慮されているかということは、従来の研究においては明らかにされていないといっよい。したがって、本研究では、支援の役割を期待される第一線組織や職員が行う個々の活動の状況を記述することをつうじて、そこでどのような規範が可視化され、組織や職員によって考慮されているのかということをはっきりとさせていく。

第二の課題に答えるために、本研究では、第一線組織や職員の意思決定の安定的な特徴に着目するという Zacka の視点を引き継ぎつつ、そのような視点を、第一線職員という個人の次元のみならず、組織の次元についても適用可能なものに拡張する。このような視点を、本研究では、意思決定の「傾向」という概念によって導入する。ここでの傾向とは、組織や個人が特定の規範を考慮しながら、直面する状況を解釈し、それに対応するために用いる手段や方法を決定する際にみられる安定的な特徴のことを指している。本研究では、第一線組織や職員が活動のなかで考慮する規範が、個々の状況において可視化されるものであると想定することから、このような意味での意思決定の傾向についても、第一線組織や職員の活動において行われる個々の意思決定の記述にもとづいて把握することを試みる。

第三の課題に答えるために、本研究では、上述した行政の第一線における規範や意思決定の傾向が、当事者との関わりによつてどのような効果をもたらすのかを、個々の事例に即しながら解明することを目指す。支援を遂行するにあたっての困難は、特定の規範のみを考慮した意思決定をするなかで生じてくる場合もあれば、複数の規範を考慮した意思決定を行うことによつて生じてくる場合もあると推測される。そして、このような支援の困難は、第一線組織や職員の活動における規範が個々の活動の状況において可視化されると想定することから、個々の活動の事例に即して記述される必要があると考える。したがって、本研究では、特定の規範を考慮した意思決定の傾向があることで、第一線組織や職員に期待される支援の役割がいかにして遂行困難となるのかを、そうした組織や職員の活動の記述をつうじて明らかにする。

4 本研究の方法——フィールドワークの有効性

上述した本研究の課題を解明するためには、第一線組織や職員の活動、とりわけその意思決定が行われる状況を記述する作業をつうじて、組織や職員の活動における規範や、意思決定に見られる安定的な特徴を浮かび上がらせることが必要となる。本研究では、このような作業に取り組むために、第一線組織におけるフィールドワークの手法を用いることが有効であると主張する。以下では、本研究において取り組もうとするフィールドワークの手法がどのようなものであるかを明確にしたうえで、それが本研究の課題にとって有効な研究手法であることを述べる。

ここまで本章において紹介した第一線組織・職員を対象とした先行研究のなかにも、職員への聞き取り調査にもとづく研究や、特定のフィールドにおける調査票調査の結果を分析した研究などがある（沖田 1994, 1995; 荒見 2014）。これに対して、本研究では、調査者みずからが第一線組織の活動の現場に比較的長期にわたって身を置き、第一線職員を含む現場の人びとと関係をもちながら調査を進めていく参与観察の手法を中心としたフィールドワークを行う。

このような、組織における参与観察を中心としたフィールドワークの手法は、主に社会学や経営学といった分野の研究において用いられてきた。たとえば、「組織エスノグラフィー」と呼ばれる研究の代表的論者である J. Van Maanen は、自身が行ってきた研究の目的を、特定の職場環境にいる人びとが、日々の状況を把握し、説明し、行動を起こし、管理する方法を解明することであったと述べている（Van Maanen 1979: 540）。このように、従来の研究では、フィールドワークの手法を用いることで、組織に属する人びとがどのような方法で日々の状況を理解し活動しているのかを明らかにすることが目指されてきた。

本研究にとってさらに重要なのは、こうしたフィールドワークの手法が、組織における規範や道徳の状況依存性を捉えるうえで有効であると見込まれる点である。組織社会学においてエスノグラフィー¹¹にもとづく研究がなしてきた貢献について整理した C. Morrill らは、そうした貢献の 1 つとして、組織における倫理や規範的行動に関する探究が挙げられるとしている（Morrill and Fine 1997）。Morrill らによれば、法人や小売事業所、さらには政府機関といった組織における規範的行動を研究してきたエスノグラファーたちは、組織における逸脱と正常、あるいは調和と紛争の境界線が曖昧になっていることを見出し、規範的行動についての絶対主義的・合理主義的な理解に疑問を呈してきたという。このような研究の優れた例として、Morrill らは、R. Jackall の業績を挙げている（Jackall 1988）。

¹¹ ここでのエスノグラフィーとは、フィールドワーク一般のうち、フィールドワーカーが調査地において数ヶ月あるいは数年といった期間にわたって滞在しないものや、組織の成員の経験を記述して解釈することよりも、組織の機能に重大な介入をすることを目的とするものを除いたものであり（Morrill and Fine 1997: 425）、ここで論じているフィールドワークの手法とほとんど重なる。

Jackall は、企業経営者の意思決定に関する 5 年間のエスノグラフィーにもとづいて、以下の引用にあるように、経営者たちの世界における企業倫理の相対主義的な性格を指摘する。

（経営者たちの）日々の基盤として重要なのは、組織の個人的・構造的な制約のなかでつくりあげられ使用されている道徳的なルールである。偶然にも、これらのルールは、市場への近さ、ラインやスタッフの責任、ヒエラルキーのなかでの位置など、さまざまな要因によって大きく異なる場合がある。このように、実際の組織の道徳は、文脈的、状況的かつ高度に特殊なものであり、そしてほとんどの場合、明確に表現されない（unarticulated）ものなのである。（Jackall 1988: 6）

ここでは、組織における道徳が、市場との近さや、ラインとスタッフの責任、ヒエラルキー内での位置などといった文脈や状況によって大きく異なったものとなることが指摘されている¹²。フィールドワークという手法は、このように文脈や状況ごとに異なるものとしてある組織の道徳や規範を捉えることに長けているとされているのである。

このような強みをもつとされるフィールドワークという手法は、本研究の課題に取り組むにあたって有効なものであると考えられる。組織に属する人びとが、日々の状況を理解し活動する方法を解明するために用いられてきたフィールドワークは、第一線組織の活動や意思決定のあり方を記述しようとする本研究の目的にも適っているといえよう。また、ここでいうフィールドワークは、他の研究手法とくらべて長期（場合によって数年）にわたって現場での調査を行うことから、そうした意思決定における安定的な特徴を相対的に見出しやすい手法であるともいえる。さらに、第一線組織や職員が活動する状況のなかで可視化される規範を把握しようとする本研究にとっては、上述したような形で、組織における規範や道徳の状況依存性に敏感であろうとするフィールドワークの手法を用いることの必要性は高いと考えられる。

¹² Jackall (1988) からの引用で、「文脈」や「状況」を指すものとして具体的に挙げられているのは、大まかにいえば、組織構造における位置や機能に関するものであると思われる。これに対して、本研究で捉えようとする第一線組織の活動における状況とは、第一線組織や職員が個々のクライアントとの関係のなかで行う行為に関するものを含んでいるといえる。たとえば、組織のヒエラルキーのなかで同じ位置にある第一線職員の活動においても、その職員が相互作用しようとするクライアントが誰であるかということや、その時々におけるクライアントや職員がどのような状態であるかによって、考慮される規範は異なったものになると本研究は想定している。本研究におけるフィールドワークをつうじて、こうした意味での状況に応じて異なるものとなる規範をとらえることができるならば、それは、従来の研究において上記のような意味で用いられてきた文脈や状況といった概念を、より幅広い意味で使用することが可能であることを示唆するだろう。このような形で、本研究は、組織におけるフィールドワークにもとづく研究に対して、一定の貢献をなしうる可能性がある。ただし、本研究が主として貢献することを目指しているのは、第一線組織や職員に関する研究を蓄積してきた学問分野や、社会政策・社会福祉の研究である。したがって、ここで述べたような論点の本格的な検討については、他日を期することとしたい。

なお、上で紹介したような組織のフィールドワークにもとづく研究は、その多くが企業組織を対象としている。一方で、公的機関や、本研究で定義した意味での第一線組織を対象とした研究のなかにも、このようなフィールドワークの手法を用いているものがある (Brodkin 1997; Morgen 2001; 明石 2002)。ただし、これらの研究では、本研究が焦点を当てる第一線組織や職員の活動における規範に関心が寄せられてこなかった。これに対して、第一線組織におけるフィールドワークを手法として採用しつつ、第一線職員の規範というトピックに関心を向けていたのが、前節で詳細に検討した Zacka の研究である (Zacka 2017)。しかし、すでに指摘したように、Zacka の研究において用いられている規範的要求という概念は、政策領域ごとに規範が異なっている可能性を重視していない。また、規範的要求という概念は、第一線職員の活動を記述するにあたっての前提として、一種の公準のようなものとして設定されている。すなわち、Zacka の研究は、上記の引用で Jackall がいうような、組織における「実際の」規範を取り出してはならず、その意味で、組織におけるフィールドワークという手法の大きな強みを活かしていないと考えられる。本研究では、社会学などにおいて発展してきたフィールドワークの手法を用いることで、支援という特定の役割を期待される第一線組織や職員の活動において実際に考慮されている規範を、個々の活動の状況に即して明らかにすることを目指す。

5 本研究の意義

ここまで、本研究における課題と、それに取り組むための方法について論じてきた。次に、このような研究に取り組むことで見込まれる貢献について、いくつかの側面から考察しておこう。

第一に、第一線組織や職員の研究を展開してきた社会福祉学や行政学に対する貢献である。ここでは、2点指摘しておきたい。まず、本研究では、法令などによって規定されていない行政の活動をとらえることを試みている。本章の 2-1 で示したように、先行研究の一部は、法令などによる第一線組織や職員の構造的制約を強調してきた。こうした研究にとって、本研究が取り組む支援というテーマは、その活動が法令などで必ずしも規定されていないという意味で、1つの研究上のフロンティアであるといえる。次に、本研究では、政策が期待された結果をもたらさないのはなぜかという伝統的な問いに取り組むための新たな視座を提供しようとする。本章の 2-2 で述べたように、実施研究や第一線職員研究と呼ばれる研究は、法令などによって公式化された政策が当初期待されたような結果をもたらさないのはなぜかという疑問から出発していた。社会福祉学や行政学の研究において、政策の実施過程や第一線組織・職員の活動に関する知見が蓄積されてきた理由は、このよ

うな問いが、その学問分野にとって非常に切実なものであったからだと考えられる¹³。政策を実施する組織や職員の自律性は、この問いを解明するための1つの重要な着眼点とみなされてきた。しかし、本章で指摘したように、この自律性を論じるために従来用いられてきた裁量という概念は、本研究が扱う支援のような活動を検討するにあたっては問題を含んでいる。これに対して、本研究は、B. Zackaによる近年の業績を1つの足掛かりとしつつ、それを批判的に乗り越えることで、従来の裁量概念が抱えていた問題を克服する新たな視点を提供している。すなわち、第一線組織や職員の活動における規範と、それを考慮した意思決定の傾向とを経験的研究によって明らかにすることで、政策が期待された結果をもたらさないという事象に新たな視点からアプローチしようとする。このような本研究の視点や、そこから得られる知見は、今後の政策実施の研究、あるいは第一線組織や職員の自律性に関する研究の1つの叩き台になりうると考えられる。

第二に、社会政策や社会福祉の研究一般に対する貢献である。本研究は、行政が果たすべき支援の役割や、他の組織とのより望ましい分業のあり方に再考を促すような知見を提供しうる。序章で述べたように、今日の社会政策や社会福祉の研究では、社会において人びとの生活上の必要にいかにして対応するかというのが1つの論点になっているといえる。行政は、そうした人びとの必要に対応する取り組みの中核を担っている。本研究は、行政において支援の役割を期待される組織や職員が考慮している規範や、そうした規範と結びついた意思決定のあり方をフィールドワークという方法によって詳らかにすることで、行政による支援の遂行がどのような条件で、またどのような形で困難になるのかということをも明らかにしようとする。このような試みによって、行政による支援が困難となる具体的な様相やそれをもたらす条件を、現場の実践に即して示すことができると考えられる。同時に、そうした支援の困難の様相や条件が、行政のみならず、社会において人びとの必要への対応を担う他の組織形態においても見られるものなのかという問いも、本研究からは喚起されよう。このような点についての検討を経ることで、社会において行政が担うべき支援の役割や、支援にとってより有効な他の組織との分業のあり方について議論を進めることが可能となると思われる。

¹³ 村松岐夫は、行政学における基本的な問いとして、「誰が支配しているか」のほかに、政策の実施が本当に政策の目的を実現しているかという問いと、政策の実施がいかなる結果をもたらすかという問いの2つがあると述べている。くわえて、この3つ目の問いとの関係でいえば、行政学と社会学の福祉政策分析は隣接した研究分野であると述べている(村松 2001)。「社会学の福祉政策分析」がどのような研究を指しているのかは不明瞭だが、本節で社会福祉学の成果として紹介した諸研究とも重なる部分が大きいと考えられる。

6 小括

本章では、本研究がいう支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動を解明してきた先行研究の検討を行い、それを踏まえて本研究の課題と方法とを明確にしてきた。

第2節では、主に社会福祉学や行政学の領域で蓄積されてきた知見の到達点と限界を明らかにした。先行研究では、大別して、第一線組織や職員の構造的な制約（主に法律や中央省庁による通知・通達）を強調するものと、第一線組織や職員の自律性や裁量を強調するものがあるが、とくに本研究のトピックである支援を検討する際には、第一線組織や職員の自律性を重視する必要があることを主張した。さらに、第一線組織や職員の自律性に着目した優れた業績としてB. Zackaの研究をとりあげ、従来の研究における裁量概念を拡張し、第一線職員の規範に着目するという重要な視点を提供しているものの、分析レベルの設定や、規範という概念の捉え方などにおいて問題があることを指摘した。

これを踏まえて第3節では、本研究で取り組む3つの課題を設定した。具体的には、支援の役割が期待される組織や職員の活動における規範、そうした規範を考慮した意思決定の傾向、および意思決定の傾向から生じる支援の遂行の困難を、組織や職員の活動の記述をつうじて明らかにすることで、先行研究における限界を乗り越えることができることを指摘した。

第4節では、これら3つの課題に取り組むための方法について論じた。第一線組織や職員が活動する個々の状況において立ち現れる規範や、意思決定の安定的な特徴である傾向を経験的な研究によってつかまえるためには、組織における参与観察を中心としたフィールドワークを行うことが有効であることを主張し、このような手法にもとづいて研究を進めることを明示した。

このような一連の議論を踏まえて、第5節では、本研究がもつ意義について、第一線組織や職員に関する研究を展開してきた社会福祉学・行政学への貢献と、社会政策・社会福祉の研究一般への貢献という2つの側面から論じた。前者については、本研究が、政策が期待された結果をもたらさないのはなぜかという問いへの新たな視座を提供していること、後者については、人びとの生活上の必要に対応するにあたって行政が担うべき役割や、他のセクターとの分業のあり方について再考を促す知見をもたらすことを指摘した。

本章の議論において、本研究が解明しようとする課題と、それに取り組むための方法は明らかになったと思われる。以降の章では、第一線組織や職員の活動における規範（第3章）、そうした規範を考慮した意思決定の傾向（第4章）、およびそこから生じる支援の困難（第5章）について、それぞれ検討をくわえていく。これら諸点の検討に入る前準備として、つづく第2章では、本研究で行ったフィールドワークの概要を示しておこう。

第2章 X市におけるフィールドワーク

1 はじめに

本章では、本研究の課題を解明するために行ったフィールドワークの概要として、調査地に設定したX市の概況や、データ収集の方法について説明する。くわえて、X市という単一事例における本研究のフィールドワークから、他の事例にとっても有意義な知見を提示するための方針についても議論する。

以下、第2節では、フィールドワークの対象としたX市についてとりあげ、市の概況や、保健・医療・福祉に関する施策の特徴などについて整理する。第3節では、X市において筆者が行ったフィールドワークの経緯について簡単に紹介したのち、そこで用いたデータ収集の方法について整理する。そこでは、各種のデータのなかでも、組織的な意思決定が行われる場面における観察調査の記録が、本研究の分析においてとくに重要な位置を占めることを確認する。第4節では、単一事例の研究からどのような一般化が可能なのかという想定される疑問に対して、X市を事例とする本研究の調査から、他の事例にとっても有意義な知見をどのように産出しようとするのか、その基本的な考え方を示す。

2 X市の概要とその位置づけ

本研究における調査の対象として取りあげるのはX市という自治体である。本節では、X市の概況を示したうえで、保健・医療・福祉に関する施策という面から見たX市の特徴について確認する。

X市は政令指定都市であり、市内には複数の行政区が設置されている。戦前から工場が集積していることから製造業に従事する人びとが多く、外国籍の住民も多い区があれば、近年になって高層マンションの建設があいつぎ、人口が急激に増加している区があるなど、各区の地域特性はかなりの程度異なっている。筆者がフィールドワークの過程で言葉を交わしたX市に関わる人びとからも、たびたびそのような発言が聞かれた。1つの指標として、生活保護の人員保護率に着目すると、2018年度においては、市内の複数の福祉事務所のあいだで最大5%ポイントほどの開きがあり、ここでも地域ごとの特性の違いが確認できる(X市2020)。

X市全体の人口動態を見ると、長らく一貫して人口が増加傾向にある(X市2020)。2017年の国勢調査の結果によれば、X市に住む人びとの平均年齢は、指定都市全体の平均

である 45.3 歳よりも若くなっている。65 歳以上の人口割合も、指定都市全体の平均である 24.1%よりも小さい¹⁴。

X 市役所を予算面から見ると、一般会計の 2019 年度当初予算は、指定都市全体の予算額の中央値である 5656 億 1050 万円を上回っている¹⁵。このうち、保健福祉行政に関する予算は全体の約 19.4%，子育て支援に関する予算は 16.0%であり、すべての費目のなかでもっとも額の大きな 2 項目となっている（X 市 2019）。

一方、人事の面から見ると、X 市における人口 1 万人あたりの普通会計部門の職員数は、2019 年の指定都市の平均である 107.4 人よりもやや少ない値である（総務省自治行政局公務員部給与能率推進室 2020b）。分野別では、普通会計部門のうち、福祉関係（民生・衛生部門）の職員の割合が 23.9%，福祉関係を除く一般行政部門が 20.4%，教育部門が 46.5%，消防部門が 9.3%となっている。指定都市合計での構成比は、福祉関係が 21.4%，福祉関係を除く一般行政部門が 20.5%，教育部門が 48.3%，消防部門が 9.8%であり、X 市では福祉関係の職員の割合が相対的にやや大きくなっている¹⁶。

つづいて、X 市における保健・医療・福祉に関する施策について見てみよう。第一に特徴的なものとして、「地域包括ケアシステム」の推進に向けた近年の取り組みがある。

2010 年代に入り、さまざまな生活支援サービスが日常生活の場で適切に提供できるような地域での体制（地域包括ケア研究会 2009）として定義される「地域包括ケアシステム」の構築に向けた制度改正が全国的に進められてきた。こうした動きを受けて、X 市でも地域包括ケアシステムの構築に着手することになった。ただし、全国的に進められていた地域包括ケアシステムの構築に関する議論は、主に高齢者をその対象として想定していた¹⁷。これに対して X 市は、上述したように人口の平均年齢が若いことにくわえて、地域包括ケアの仕組みが高齢者のみならず「何らかのケア」を必要とするすべての人びとに共有できるという考えから、「すべての地域住民」を対象とした地域包括ケアシステムの構築を目指すことになった。

このような地域包括ケアシステムの構築に向けた取り組みの 1 つとして、高齢者、障害者、子どもといった部門を横断した取り組みを図るための新たな組織が X 市の本庁に設置された。また、関連する行政計画の「上位概念」という位置づけで、地域包括ケアの推進に向けた基本的考えを示す文書が策定され、「すべての地域住民」を対象とするといった考えもここに明文化された。とくに本研究にとって重要な取り組みとしては、個別支援と

¹⁴ 大都市統計協議会（2020）より筆者算出。

¹⁵ 大都市統計協議会（2020）より筆者算出。

¹⁶ 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室（2002a）をもとに筆者算出。

¹⁷ たとえば、「地域包括ケア研究会」は、平成 20 年度老人保健健康増進等事業として、介護保険制度が果たすべき役割や、介護保険制度を取り巻く地域社会の在り方、介護と深く関わる医療の在り方、ケアの基盤としての住居の在り方、家族・親族および地域住民の支え合いの在り方などを検討することを目的として開催されたとされている（地域包括ケア研究会 2009）。

地域づくりを一体的に推進することを目的とした新たな組織が区役所に創設された。この組織には、地域包括ケアシステムの構築に向けた企画・調整を行う部署のほかに、保健師や社会福祉職¹⁸などの職種が地域に出て、生活課題への対応や地域の活性化に向けた活動を行う部署が設けられた。組織の創設から数年後には、従来から区役所に置かれていた保健所支所と福祉事務所の機能が新たに統合され、部門横断的な現業活動がさらに可能となるような組織体制が構築されている。

こうした計画策定や組織改正にくわえて、X市では地域包括ケアの推進という目的のもと、職員を対象としたさまざまな研修も行われている。研修ではグループワークなどが行われ、異なる部署から参加した職員たちが実際の事例を持ち寄り議論しながら、個別ケースへの対応方針や部門間での連携のあり方について考える機会が設けられている。

第二に、ここまで述べてきた地域包括ケアシステムに向けた取り組みにくわえて、X市では、行政機関と民間の関係機関との共同で、生活に困難を抱える人びとに連携して対応するための場が設けられている。これは、行政職員や民間の支援従事者が任意で参加する勉強会という形式で、X市内の複数の区で開催されているものである。活動内容としては、参加者がみずからの関わるケースを事例として提供し、その対応のあり方を参加者と協議することが行われる。こうした勉強会が発足した背景としては、区において同時に複数の生活課題を抱える家庭が増えており、家庭全体を制度や年齢、障害種別を超えた連携のもと支援していくことが必要であるという問題意識があったという。こうした勉強会にX市職員も参加しながら、事例への対応のあり方などをともに議論している。

以上、X市の概況と、X市における保健・医療・福祉に関する施策の特徴を見てきた。まとめると、X市の行政では地域包括ケアの推進という名目のもと、すべての地域住民を対象としたケアの仕組みの構築という理念が掲げられ、分野横断的な取り組みを促すような組織改正や研修、専門職種の配置などが行われている。くわえて、X市では、行政職員と民間の支援従事者とが共同で、生活に困難を抱える当事者に対応するための組織が活動している。こうした理念や計画、組織構造や活動内容の外貌からすれば、X市は、行政が人びとの生活を支えるということに積極的な自治体であるとみなすことができる。そして、このような性格をもつX市は、第一線組織や職員が、本研究でいうところの支援に取り組むことを促進するような方針を掲げた自治体であるとみなすことができよう。このような特徴をもつX市においても、支援が困難となる状況が生じてくるとすれば、そうした状況をもたらす条件を解明することで、X市以外の他の事例においても広く作用していると推測できるような、支援を困難にする条件を浮き彫りにすることができると思われる。本研究ではこのような展望のもとで、X市を事例とした検討を進めていく。

なお、序章や第1章でも述べたように、本研究の焦点は、業務の中核においてクライアントとの直接的な相互作用を行い、支援の役割を期待される組織や職員の活動である。X

¹⁸ X市における社会福祉職の受験資格は、社会福祉主事の任用資格を有する者となっている。

市を事例とした分析のなかで、第一線組織や第一線職員といった概念によって指示されるのは、基本的には X 市および市内の各区役所において保健・医療・福祉に関する現場業務を所管する部署であり、そこに配属された職員である。具体的には、次節で言及する「精神保健福祉係」や「地域保健課」、「生活保護課」、「障害センター」などがこれに該当する。

3 フィールドワークの経緯とデータ収集方法

筆者は、2018 年 7 月から 2020 年 3 月にかけて、X 市においてフィールドワークを行った。はじめに、X 市における調査がどのような経過を辿ったのかを簡単に述べたい。

筆者は、2018 年 6 月時点において、行政による支援とその体制構築がどのように行われているのか、その具体的な状況を把握したいという考えから、X 市の Y 区役所において開催される会議や研修などへの見学・同席・参加を、当時 Y 区役所の福祉事務所長であった吉武さん（仮名、以下人名はすべて同じ）に依頼した。そこで吉武さんから、後述する「カンファレンス」や、Y 区役所や X 市全市で行われる職員研修、Y 区役所と住民が共同で行う会議やイベントへの出席・参加を承諾していただいた。その後、会議や研修等を通じて職員の方々と接点をもつなかで、その他の事例検討会や研修などへの出席・参加を随時依頼しながら調査を進めていった。

2018 年度末には、Y 区福祉事務所長が後任の城島さんに引き継がれるのにあわせて、あらためて次年度の調査依頼を行った。その時点での筆者の関心は、いかなる要因によって行政の活動が生活支援から離れていくのかということにあった。そのような問いを探る目的から、「カンファレンス」をはじめとする会議への出席や、職員へのインタビュー、および職場における日常業務の観察を実施させていただけないか打診した。吉武さんや城島さんとの打ち合わせを経て、Y 区役所における「カンファレンス」などの会議への出席とインタビューの実施を承諾していただいた。日常業務の観察を行うことはその時点では叶わなかったが、2020 年の 2 月から、職員からの紹介もあり、Y 区役所において臨時職員として働く機会を得ることができた。

以上のような経過を辿るなかで、筆者は、観察調査、インタビュー調査、文書資料の収集などを組み合わせて実施した。これらを一覧としてまとめたのが表 1 である。以下では、それぞれの調査の概要と、本研究における位置づけについて述べる。

表1 調査内容の一覧

調査内容	概要	(参与の度合い)	分析における位置づけ
観察調査			
カンファレンス	X市Y区役所にて月に1度開催される事例検討会に参加。構成メンバーはX市職員。事例への対応方針について議論の様子をフィールドノーツに記録。	観察に徹し、活動には参与しない	行政機関における組織的な意思決定の場面の観察
連携会議	X市Y区・Z区にて月に1度開催される事例検討会に参加。構成メンバーはX市職員や民間事業所など。事例への対応方針について議論の様子をフィールドノーツに記録。	観察と同時に、時折活動に参与	行政機関およびその関係機関による組織的な意思決定の場面の観察
その他の事例検討会	X市およびY区役所で単発的に開催される事例検討会に参加。参加者は基本的にX市職員。事例への対応方針などについて議論の様子をフィールドノーツに記録。	観察に徹し、活動には参与しない or 観察と同時に、時折活動に参与	行政機関における組織的な意思決定の場面の観察
研修	X市およびY区役所で開催される職員研修への参加。制度解説や講習、事例への対応方針の教示、参加者が実際に行った意思決定についての共有などの様子をフィールドノーツに記録。	観察に徹し、活動には参与しない	行政機関内部で意思決定の方法を教育・伝達する場面の観察
臨時職員としての勤務	X市Y区役所において臨時職員として勤務。データ入力や資料作成、受付業務などを行いながら、職員たちの仕事の様子をフィールドノーツに記録。	職員として活動に参与しながらの観察	行政職員の日常業務の観察
インタビュー調査	X市職員へのフォーマル/インフォーマルな聞き取り。フォーマル・インタビューは半構造化の形式で実施。		組織的な意思決定を踏まえた業務の遂行に関する聞き取り
文書調査	上記の調査の過程で入手した文書資料の利用。X市における地域福祉計画の内容や人材育成方針など。		意思決定の前提となる計画や方針の把握

出所：筆者作成。

1) 観察調査

観察調査では、X市において開催される会議や研修への出席、およびX市の職員として働く機会を通して、X市職員たちによるやりとりや行為をフィールドノーツに記録した。以下では、それぞれの観察調査の内容について紹介する。

まず、X市内の区役所において、区内の精神保健福祉に関する事例を検討する会議である。以下ではこれを「カンファレンス」（仮称）と呼ぶ。筆者は2018年7月から、Y区役所で開催されるカンファレンスに、合計で13回出席した。そこでは、他の参加者らによって交わされるやりとりを観察し記録する立ち位置に徹し、筆者自身がカンファレンスにおける議論に加わることはなかった。

カンファレンスの開催頻度は月に一度で、構成メンバーは区ごとに決められている。Y区におけるレギュラーな構成メンバーは、2018年度では、高齢および障害の担当課において精神保健福祉を担当する係（「精神保健福祉係」と呼ぶ。以下、部署や組織の名前はすべて仮称）の担当職員、保健所長、福祉事務所長、嘱託の精神科医、および事例提供者であった。2019年度からは、精神保健福祉係の全職員が新たに構成メンバーに加わった。事例提供者は、主にY区役所の精神保健福祉係、地域保健対策などを所管し保健師が多く配

置されている課（「地域保健課」と呼ぶ）、生活保護の実施などを担当する課（「生活保護課」と呼ぶ）、および市が設置する障害の専門機関（「障害センター」と呼ぶ）の職員である。このように、カンファレンスの構成メンバーは、基本的には X 市の職員である¹⁹。カンファレンス当日には、事例提供者が作成したケース記録が出席者に配布される。記録には、主としてケース本人の氏名、年齢、住所、性別、世帯構成、病名、生活歴などのほか、支援経過や事例の提出理由などが記されている。ただし、記録のフォーマットは統一されておらず、各回で項目は異なっている。カンファレンスではこの記録をもとに、1 つから 2 つの事例について約 2 時間、ケースに関する質疑応答や、対応方針をめぐる議論が交わされる。また、事例検討の前後には、カンファレンスの参加者が担当するケースについての情報共有が行われる。共有されるケースの情報は、フォーマットが統一された記録として参加者に配布される。記録には、ケース本人の氏名、年齢、住所、世帯状況、診断名、利用サービス、ケースの取り扱い状況といった項目のほか、特記事項が文章で記されている。

つづいて、X 市の行政職員、民間の医療・福祉従事者が任意で参加する勉強会である。以下、これを「連携会議」（仮称）と呼ぶ。連携会議は、X 市内の 3 つの区において月に一度開催されている。筆者は 2018 年 9 月より、Y 区および Z 区の連携会議に合計で 19 回参加した。基本的には、他の参加者たちのやりとりを観察することに注力したが、議論のふりかえりの場面では筆者も発言を求められるなど、その場の活動に一定程度参与していた。

Y 区における連携会議の主なメンバーは、Y 区役所の福祉事務所長、基幹相談支援センター職員、訪問介護事業所職員、地域包括支援センター職員などで、各回の参加者はおよそ 10～20 名である。他方、Z 区連携会議では、X 市が設置する精神保健福祉の専門機関や、障害の更生相談所、訪問看護ステーション、病院などの職員、また司法書士なども参加しており、各回の参加人数は 30～40 名ほどである。いずれの連携会議でも、参加者の持ち回りで毎回の事例提供者を決め、事例提供者が作成したケース記録をもとに、1 つから 2 つの事例について約 2 時間、対応の方向性などを検討する。なお、ケース記録のフォーマットは統一されていない。

このほか、X 市もしくは Y 区において散発的に開催される事例検討会や、X 市職員が参加する研修においても調査を行った。出席した回数は合計で 12 回である。筆者はそのときどきの状況に応じて、そこで行われる活動に時折参加しながら観察をすることもあれば、活動には参加せず観察に徹することもあった。個々の事例検討会では、カンファレンスや連携会議と同様に、参加者が関わっているケースへの対応のあり方などが議論された。研修の内容はそれぞれの回で異なるが、講師が各種の制度や事例への対応のあり方などを教示することがあるほか、受講者である X 市職員がこれまで行ってきた意思決定や対応のあり方を他の受講者に共有する場面もあった。

¹⁹ ただし、筆者が参加した 13 回のうち 1 度だけ、事例検討に出されたケースの関係機関として、基幹相談支援センターの事業を受託している民間事業所職員が参加したことがある。

さらに、筆者は幸運にも、2020年2月から3月にかけての12日間、Y区役所の地域保健課にて臨時職員として勤務する機会を得た。平日の9時から17時にかけて、Y区役所内の職場において、データ入力や資料作成、健康診断の受付補助、電話対応などの業務を行った。筆者は、Y区役所の一員としてこうした業務を行いながら、他の職員たちの業務の様子や動きを観察し、可能な範囲でフィールドノーツに記録をした。なお、周囲の職員には、筆者がX市やY区役所において研究を目的とした調査を行っていることを明言していた。

以上のように、本研究では複数の種類の観察調査を実施している。このうち、カンファレンスや連携会議をはじめとする事例検討会は、実際に職員が関わっている、あるいはこれから関わろうとする事例への対応の方針が議論され、一定の合意形成をすることを目的とする場である。そこでは、X市の職員たちが、当該事例にどう対応していくかについて意見やアドバイスを表明したり、組織としての方針を決定したりする様子を観察することができる。本研究では、この観察をもとに作成したフィールドノーツを素材として、X市の行政が個々の事例への対応についてどのように意思決定を行っているのかを記述する。それをもとに、X市の第一線組織や職員による意思決定の傾向、またそこで考慮されている規範について検討していく。

他方、職員研修においては、制度の運用や個別事例への対応のあり方を職員に教示したり、職員間で情報共有をしたりすることが行われる。このような活動の観察をもとに、本研究では、職員たちの活動においてどのような規範が共通して考慮されているのか、また、どのような意思決定のあり方が職員たちに対して伝達されているのかを見ていく。

さらに、臨時職員としての勤務経験は、事例検討会や研修といった場面とは異なる、組織における職員の日常的な活動を観察する機会を提供する。本研究では、こうした観察から得られた情報や気づきを、第一線組織や職員の活動における規範などを理解するための補助線として用いていく。

なお、以上の説明からもわかるように、本研究では、調査者による参与の度合いが異なるいくつかの観察調査を組み合わせている²⁰。くわえて、フィールドワークにおける時間的な経過にともない、調査者である筆者と、調査協力者であるX市職員たちとの関係性が変化していったことも付記しておく。たとえば、臨時職員として勤務する期間が経過するなかで、周囲の職員たちと会話することに対する筆者の心理的障壁は次第に低くなり、実際に言葉を交わす機会も多くなった。ほかにも、カンファレンスにおいて、筆者は基本的に発言することはなかったが、調査の期間が経つにつれて、カンファレンスの前後における調査協力者との会話の頻度も増えていった。ただし、本研究で明らかにしようとする第一線組織の規範や意思決定の傾向は、このような関係性の変化がそれほど大きく関わるものではないため、データの解釈にあたって必要なかぎりの言及に留めることにする。

²⁰ 参与の度合いによってフィールドにおける観察者の位置を類型化した論考としては Gold (1957) を参照。本論文における調査者の参与の度合いの整理も Gold による類型を参考にしている。

2) インタビュー調査

上述した観察調査にくわえて、本研究では、X市職員へのインタビュー調査を実施した。カンファレンスや連携会議をはじめとする事例検討会では、上述のように、それぞれの回ごとに個別のケースへの対応方針が協議され、多くは一応の合意が形成される。しかし、現場でクライアントと直接関わる職員たちの指向性は、そのように組織的に協議し合意された対応方針とは異なったものである可能性もあると考えられる。また、組織的な意思決定の意図や背景、その後の経過などを確認するためにも、そうした意思決定の場面に参加していた職員たちへの聞き取りが有効であると考えられる。したがって本研究では、カンファレンスへの事例提供を行った職員を中心にインタビューを行った。

インタビューは、フォーマルな聞き取りとインフォーマルな聞き取りを適宜組み合わせて実施した。フォーマル・インタビューは半構造化の方式で行い、可能な場合には事前に許可を得たうえで録音を行った。内容としては、カンファレンスへの参加者に対してカンファレンスで提示された対応方針の活用のあり方や、とりあげられた事例のその後の経過、および日頃の業務をどのように遂行しているのかといった点について尋ねた。他方、インフォーマル・インタビューは、事例検討会の前後や、臨時職員として働く合間での会話という形式で行った。ここでは、事例検討会における発言の意図や、臨時職員として働くなかで観察した出来事などについて質問をした。そこでの会話の内容は可能な範囲でフィールドノーツに記録した。分析においては、録音データを書き起こしたテキストや、会話の内容を記したフィールドノーツを素材として用いる。

3) 文書資料の収集

さらに、本研究では、フィールドワークの過程で調査協力者の方々から提供していただいた各種の文書資料を分析の素材として用いる。具体的には、X市の施策に関する方針や手引き、職員研修の概要や研修で実際に配布された文書などである。第3節で言及した地域包括ケアの推進や、X市において行われている活動に関する文書などもここに含まれる。こうした資料には、組織や職員による意思決定の前提となる理念や計画、方針などを把握するうえで有効な素材となるものが含まれている。本研究では、X市における第一線組織や職員の活動における背景的な情報を把握するために、このような素材を適宜参照する。

以上のように、本研究のフィールドワークにおいては、観察調査、インタビュー調査、文書資料の収集といったいくつかのタイプの調査を組み合わせている。この調査の強みは、事例検討会など、第一線組織における意思決定の場面を観察していると同時に、そこでは必ずしも把握できない組織的な意思決定の背景的な情報などを、インタビュー調査や文書資料の収集などを通じて補足的に集めている点である。従来の行政のフィールドワークに

においては、事例検討会のような組織的意思決定の観察はあまり例がなく、その意味でも、本研究の調査は貴重なものだと考えられる²¹。

4 単一事例研究における知見の「一般性」

ここまで、事例としてとりあげる X 市の概況と、X 市で行ったフィールドワークの内容について述べてきた。しかし、ここまで述べてきたことに対して、X 市という一事例の研究からどのような一般化が可能なのか、より厳密に言えば、X 市という 1 つのケースを超えて、他のケースにも妥当する（経験的）知見をどのように産出できるのか、と問う向きがあるかもしれない²²。

このような問いかけが想定されるのには少なくとも 2 つの理由がある。1 つは、本研究の問いが、X 市という一事例を超えた含意を導くことを指向しているからである。行政が期待された支援の遂行に困難を抱えているという指摘は、X 市のみに関するものではなく序章で述べたように、他の地方自治体や行政機関に対しても向けられている。したがって、なぜ行政による支援が難しくなるのかという問題意識から出発する本研究には、X 市に限られず他の事例にとっても有意義な知見を生み出すことが当然ながら要求される。2 つに、本研究は、社会政策・社会福祉研究としての学術的な貢献も目指している。今日、社会政策の研究は、経済学や政治学、社会学といった異なるディシプリンを足場とする研究者らによって取り組まれており、そのなかには、本研究のようなフィールドワークにもとづく事例研究ではなく、統計的な研究の方法的伝統に根ざす人びとも少なくない。そのような研究者からは、X 市の事例研究から得られた知見に対して、それがどのような一般性を持つのかという疑義が投げかけられる可能性がある。

ここでは、そのような想定される問いに対する、本研究の基本的な考え方を示しておきたい。本章におけるここまでの内容からもわかるように、本研究の調査対象である X 市は、日本におけるすべての地方自治体、あるいは行政機関の代表的な事例として選択されてい

²¹ 行政の役所などで行われる事例検討会に焦点を当てた先行研究として、岡田朋子によるものがある（岡田 2010）。岡田の研究は、事例検討会にどのような事例が提供されているのかを見ることで、支援者によって支援が困難であるとされる当事者がどのような生活上の課題を抱えているのか明らかにすることを目的としている。これに対し、本研究は、事例検討会に提供される事例がどのようなものであるかということよりも、そうした事例への対応について行政がいかなる意思決定を行っているのかという点に焦点を当てている。単純化して言えば、岡田の研究は、行政の第一線で検討される事例の特徴に主眼があるのに対して、本研究は、事例に対する行政の対応の特徴に主眼がある。

²² 生活保護政策の実施を計量的に分析した関智弘は、第一線職員についての先行研究が参与観察の手法を用いていることに触れて、特定の職場に属する第一線職員の執行活動を詳細に解明しても、同一の基準で比較を行わないかぎり、それが他の職場にどの程度当てはまるのかは明らかでないとして批判している（関 2015: 23）。

るわけではない。したがって、調査において観察された X 市の特徴、たとえばある事象の発生頻度や分布などを、統計的な意味で一般化することはできない。

本研究では、基本的には以下に述べる 2 つの考え方にもとづいて、X 市から得られる知見が他の事例についてもつ意味を考察していく。

第一に、本研究では、「決定的事例」の側面をもつ事例として X 市を位置づけ、分析を行う。決定的事例 (critical case) とは、B. Flyvbjerg によれば、「もしこのケースでそれが妥当である (妥当でない) ならば、あらゆるケースにおいてそれがあてはまる (あてはまらない)」というタイプの論理的な推論を可能にする情報を得ることに適した事例である (Flyvbjerg 2006)。このように、決定的事例の研究から得られる経験的知見をもとに論理的な推論を行うことで、他の事例にとっても有意味な主張をすることができる。

本章の議論からも、X 市は、いくつかの面において決定的事例とみなせるような特徴をもつ事例であることがわかる。たとえば、先述のように X 市では、「すべての地域住民」を対象とした「地域包括ケアシステム」の理念や計画の策定のほか、それに関する組織改正や職員研修の実施など具体的な取り組みが進められている。くわえて、行政と民間との共同で開催する生活に困難を抱える人びとに対応する勉強会を実施している。このように、X 市では、行政による支援を促進するような方針や具体的取り組みが比較的盛んに行われている側面においては、1 つの決定的事例であると思われる²³。そのなかで、X 市の第一線組織や職員の活動においても、支援の役割を果たすことが指向されているにもかかわらず、なお行政による支援が困難となるような条件が存在しているとするならば、そうした条件が、支援の役割を期待される行政の活動において広く見られると推論することが可能だろう。これは、X 市だけでなく、他の事例にとっても有意味な主張であると思われる。同時に、政策的な含意という点でも、このようにして見出された条件にどのようにして介入するかが、行政による支援を可能にするために重要な論点となるだろう。本研究では、X 市の決定的事例といえるような側面について、フィールドワークで収集したデータの分析結果にもとづいた推論を行うことで、いかなる経験的知見が他の事例においてあてはまるのかを考察する。

第二に、本研究では、X 市という事例において、どのような特徴の連関が存在するのかを探ろうとする。M. Small がいうように、よく実行された単一事例研究は、複数の特徴のあいだの重要な連関についての結論を導くことで、それまで未知であった特定のプロセス、現象、メカニズムなどが存在することを正当に述べることができる (Small 2009)。本研究では、支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動における規範、意思決定の傾向、そして支援の困難との新たな連関を見出すことで、X 市以外の事例にとっても有意味な知

²³ ただし、決定的事例だと思われた事例が必ずしもそうではなかったことが調査を行うことで判明するということは、事例研究においてはよく起こることである (Flyvbjerg 2006)。本研究でも、このような点に注意を払いながら分析を進めていく。

見を産出することを目指す。たとえば、行政の活動に見られる特徴としてよく知られた意思決定のあり方が、第一線組織や職員による活動の個々の状況において可視化されるどのような規範と結びついたものとして観察されるのか。あるいは、そうした意思決定の傾向は、どのような形で行政による支援の困難をもたらしているのか。こうした点を、フィールドワークにもとづきながら明らかにしていくことは、経験的事実の発見という意味で、X市という事例を超えたインプリケーションを持ちうるだろう。くわえて政策的にも、行政による支援を可能にするためのこれまで未知であった介入のポイント、あるいは介入の様式を示唆することが可能となるかもしれない²⁴。

いずれにしても、上で示した2つの方針は、X市を決定的事例とみなせるような側面についての分析、あるいはX市における諸特徴の連関の分析を踏まえてはじめて可能になる。すなわち、X市の事例研究から得られる経験的知見が、他の事例においてどのような意味をもつかということは、個々の分析の結果が示されたのちに判断することができる。したがってここでは、以上のような本研究の基本的な考え方を示すにとどめ、本研究の知見が具体的にどのような点で他の事例にとっても有意義なものであるかという点については、分析パートにおける個別の章や、本論文の結論を示す終章においてあらためて論じることにする。

5 小括

本章では、第3章以降の議論を展開するための前提として、筆者がX市において行ったフィールドワークについて述べてきた。第2節では、事例としてとりあげたX市の概況やX市行政の施策について確認し、X市という自治体が、本研究でいうところの支援の活動に積極的に取り組む方針を掲げている自治体であることを指摘した。第3節では、X市において行った調査内容について示し、X市の第一線組織における意思決定の場面の観察調査を中心としつつ、第一線職員へのインタビュー調査や文書資料の収集などを組み合わせて実施したことを述べた。第4節では、X市という単一事例の調査から得られた知見を、他の事例にとっても有意義なものとして提示するための理路について論じた。すなわち、本研究では、X市という単一事例の綿密なフィールドワークをもとに、X市の「決定的事例」としての側面についての検討や、これまで未知であった諸特徴の連関の発見をつうじて、他の事例にとっても有意義な知見の産出を目指す。

²⁴ ただし、本論文では、具体的な政策介入のポイントや、介入の様式などを政策提言するところまでは立ち入らない。ここで指摘したいのは、本研究のような単一事例における綿密なフィールドワークにもとづく研究が、ここで示したような形で、具体的な政策形成に資する知見を産出できる可能性があるということである。

ここまでの議論を踏まえて、次章以降では、X市のフィールドワークにおいて得られたデータを用いて、第一線組織や職員の規範と意思決定の傾向、およびそこから生じる支援の困難の諸相について詳らかにしていきたい。

第3章 第一線組織の活動における規範

1 問題設定

本章の目的は、本研究の調査対象である X 市において、支援を期待される第一線組織や職員がどのような規範を考慮して活動しているのかを明らかにすることである。

第1章で述べたように、本研究の課題の1つは、行政の第一線組織や職員の活動における規範を探索的に解明していくことにある。このような課題に取り組む理由をあらためて述べれば、それは次の2点である。第一に、政策を実施する役割を担う第一線組織や職員によって考慮される規範というのは、個々の政策領域ごとに異なると考えられるからである。ゆえに、本研究の場合には、その業務のなかで支援を担うことが期待される第一線組織や職員が考慮する規範がどのようなものであるかを探ることが必要となる。第二に、とくに本研究がとりあげる支援については、当事者と直接相互作用をする第一線組織や職員の活動のなかで、考慮すべき規範が立ち現れてくると想定される。換言すれば、そうした第一線組織や職員の活動を記述することなしに、支援という特定の役割を期待される組織や職員の活動においてどのような規範が考慮されているのかを知ることは困難であると考えられる。それゆえ、支援を期待される第一線組織や職員がどのような規範を考慮しているのかを明らかにするためには、そうした組織や職員の活動の記述をつうじて、そこで指向されている規範を浮き彫りにする作業が必要となるのである。

このような考えから、本研究では、規範という概念を、第一線組織や職員の活動をつうじて可視化されるもの、すなわち組織や職員にとって有意義なものとして立ち現れ、かつ認識可能になるものであるという意味で使用し、議論を展開する。このような規範をつかまえるために、本章では、第2章でその概要を記した X 市におけるフィールドワークにもとづいて、第一線組織や職員の活動の諸側面を記述していきたい。

本章の構成は以下のとおりである。第2節では、X市の第一線組織や職員が考慮している規範の1つとして、当事者にとっての困難への対応があることを示す。このような規範を第一線組織や職員が考慮することを必要とする背景には、X市において策定された計画にくわえて、第一線組織や職員の活動の特徴が関わっていることを指摘する。第3節では、組織の持続性という規範を明らかにする。この規範は、第一線組織における意思決定の場面のみならず、その他の日常業務においてもつねに注意が払われている。くわえて、このような規範を考慮する必要性が、第一線組織や職員の業務環境によって高まっていることを指摘する。第4節では、第三者による評判という規範について論じる。ここでは、当事者以外の地域住民や、行政機構内外の関係する組織による行動や反応が、第一線組織や職員の活動のなかで考慮されていることを明らかにする。また、こうした評判を考慮することが必要となる背景について、フィールドワークにおいて収集した文書資料を用いて考察

する。第 5 節では、本章における検討を要約したうえで、そこで得られた知見が先行研究との関係でどのように位置づけられるのかを考察する。

2 当事者にとっての困難への対応

本節では、X 市の第一線組織や職員が活動において考慮している規範として、当事者にとっての困難への対応があることを明らかにする。この規範がどのようなものであるかについては、以下、フィールドワークで得られたデータをもとに詳らかにしていくが、はじめに大まかな定義を与えておきたい。すなわち、当事者にとっての困難への対応とは、病名や経済状況など、当事者の状態を見る指標となるような特定の要素よりも、当事者にとっての困難そのものを認識し、それに対応することを重視することを指す。同時に、このような意味での困難を抱える存在としての当事者がだれであるかを認識することに重きを置くことを意味する。さらには、個々の事例に対応するにあたっては、このような当事者の意向や意思を重視することも指している。

このような当事者にとっての困難への対応は、組織や職員が直面している状況を認識する際や、それに働きかける際に考慮されており、さらにはその活動を方向づけているという意味で、第一線組織や職員の活動における規範となっている。このことを、本節では次のような手順で示していく。はじめに、Y 区役所のカンファレンスにおけるフィールドノーツの記録をもとに、個々の事例においてだれが当事者であるのか、その当事者にとっての困難それ自体がどのようなものであるかを認識し、それに対応しようとする指向が見られることを確認する (2-1)。次に、Y 区役所の第一線職員へのインタビューデータをもとに、個々の事例に対応する際に、当事者の意向や意思を重視することが考慮されていることを示す (2-2)。これらの検討を経たのち、当事者にとっての困難への対応という規範を考慮することが X 市の第一線組織や職員において必要となる理由について考察する (2-3)。

2-1 当事者にとっての困難を認識し対応する

この項では、Y 区役所のカンファレンスにおける場面を見ていきたい。最初にとりあげるのは、カンファレンスの事例検討における議論の冒頭部分に当たる場面である。

Y 区役所のカンファレンスにおける事例検討では、はじめに、事例提供者が事例の説明を行ったのちに、参加者たちから事例提供者に対して質疑が行われる。質疑では、当該事例のこれまでの経過や、本人の病歴や通院歴、収入の有無などについて確認される傾向にある。このように、事例検討の冒頭では、とりあげられた事例の経過や、本人の現在の状態などについて、参加者間で確認が行われる。

このような事例検討の冒頭における議論のなかでは、とりあげられている事例においてだれが困っているのか、すなわち当事者はだれであるのかといった点や、当事者がどのよ

うなことに困っているのかといった点について、参加者が議論する様子がたびたび観察された。以下、いくつかの事例を挙げてみよう。

【抜粋 1】 fn181016 カンファレンス²⁵

参加者の 1 人は、この事例で一番困っているのは誰なのか、と質問する。

事例提供者は、近隣住民たちにくわえて、本人も困っているのではないかと想像している、と答える。

【抜粋 2】 fn181218 カンファレンス

事例提供者による説明が終わり、参加者との議論に入る。

斉藤さんは、本人の一番の困り感はどこにあるのか、と事例提供者に対して尋ねる。

【抜粋 3】 fn191015 カンファレンス

斉藤さんは、なぜ（本人が）役所に来るのがつらいのか、そういうメカニズムが本人から語られたりすることはあるか、と事例提供者に尋ねる。病名だけでは、その人が何につらいのかのアセスメントにならないので、こういうことを聞いているのだが、どうですか、と斉藤さんはつづけていう。

抜粋を順に見てみよう。2018 年 10 月の事例検討では、参加者の 1 人が、この事例で一番困っているのはだれなのかと尋ねたのに対して、事例提供者が、近隣住民にくわえて、本人も困っていると想像していると答えている。この事例は、近隣の地域住民からの苦情をもとに、本人の情報が区役所に入ったというものであるが、苦情が寄せられている本人も、何らかの困難を抱えている当事者として捉えようとする様子が確認できる。

次に、2018 年 12 月の事例検討では、事例提供者による説明が終わり、質疑に入った直後に、嘱託医で精神科医の斉藤さんが、本人の「一番の困り感」はどこにあるのかと事例提供者に尋ねていることがわかる。事例の本人が何にもっとも困っているのかに関心を寄せる様子が、ここから見てとることができよう。

さらに、2019 年 10 月の事例検討では、同じく斉藤さんが、本人が区役所に来るのがつらい理由について、本人の口から語られることはあるかと質問している。その前段における事例提供者の説明では、本人は区役所に来るのがつらそうであるということが報告されており、斉藤さんはこれを受ける形で質問をしている。さらに、重要な点として、斉藤さんは、このような質問をしている理由として、本人の状態につけられている「病名だけで

²⁵ フィールドノーツを抜粋・参照する際の表記の仕方について説明しておこう。抜粋の冒頭に記されている文字列は、記録がつけられたときの日付と、そこで参加している会議や活動の名称を表している。たとえば、注をつけた抜粋は、2018 年 10 月 16 日に開催された Y 区カンファレンスにおける一場面を記録したものである。また、() 内の記述は筆者による補足である。

は、その人が何につらいのかのアセスメントにならない」ということを述べている。この発言からは、発言者である斉藤さんが、本人につけられた病名からだけでは知ることのできない、本人にとっての何らかの「つらさ」のようなものを把握しようと指向していることがわかる。

このように、カンファレンスにおける事例検討では、議論の序盤における質疑のやりとりのなかで、だれが当事者であり、何に困っているのかという点に関心を寄せる場面が繰り返し観察することができる。とくに、そうした議論のなかでは、病名のような、本人に付された特定の要素だけでは捉えることのできない、当事者にとっての困難を把握しようとしていることが確認できる。

ここまで、事例検討のとくに冒頭の部分において、だれが当事者であるのか、また当事者にとっての困難そのものがどのようなものであるかを認識することが指向されていることを示した。一方で、事例検討の後半になるにつれて、参加者のあいだでは、当該事例に対して具体的にどのような方針で対応していくかという点が議論の焦点となっていく。

このような議論のなかでは、その前段の議論において認識された、当事者にとっての困難に対応することを指向していることを示すような活動が見られることがある。以下の抜粋に記した2019年11月の事例は、その一例である。

【抜粋4】 fn191119 カンファレンス

斉藤さんは（事例提供者である五十嵐さんにむけて）、担当者については、本人を支援するという立場は崩さないほうがいいと思う、と述べ、いまの問題としては、まずは配偶者の支援じゃないかな、と話す。

城島さんは、そこで精神保健福祉係が関わるのがいいんじゃないか、と提案する。配偶者に対しても、本人と同じ支援者が関わろうとすると、本人が疑いの目で見られていることに気づいてしまう、なので、本人の支援と配偶者の支援とは、立場を分けたほうがいいんじゃないか、と城島さんはいう。

この事例は、地域保健課の保健師である五十嵐さんが提供したものである。本人とその配偶者、および両者の子からなる世帯であり、五十嵐さんは本人の支援という形でこの世帯に関わっている。ただし、その本人との関係で疲弊している様子の配偶者についても、何らかの対応が必要ではないかということが、事例検討のなかでは議論されており、抜粋はその一場面を抜き出したものである。ここでは、まず斉藤さんが、五十嵐さんが本人の支援という立場を保ったほうがいいと述べたうえで、いまの問題は「配偶者の支援」ではないかと述べている。これにつづけて、福祉事務所長である城島さんは、この「配偶者の支援」として、精神保健福祉係が関わることを提案している。城島さんはその理由として、本人と同じ支援者が配偶者に関わろうとすると、本人が支援者から疑いの目で見られてい

ると気づいてしまう可能性があるからであると述べている。ここでは、本人だけでなく、その配偶者も当事者であると思なしたうえで、2人の当事者に対応するための方針として、それぞれに別の担当者が関わることが提案されている。ここでは、だれが当事者であるかということに注意を払い、その当事者が抱えている困難への対応に資するような方針を提示しようとする指向を見てとることができる。

2-2 当事者の意向の重視

ここまで、Y区役所のカンファレンスにおける事例検討の場面を記述しながら、X市の第一線組織や職員が、個々の事例においてだれが当事者であるのか、また特定の要素では必ずしも捉えきれないその当事者にとっての困難がどのようなものであるかを認識し、それに対応することを指向していることを示してきた。

これにくわえて、第一線組織や職員は、個々の事例に対応する際に、当事者の意向や意思を重視するという考えを保持していることを表明することがある。本節の冒頭で述べたように、当事者の意向にもとづいた対応を重視することも、ここで当事者にとっての困難への対応と呼ぶ規範の一面として把握している。

このような考えが表明された事例として、精神保健福祉系の職員とのグループインタビューの一場面をとりあげる²⁶。以下のインタビューデータからの引用は、筆者が精神保健福祉系の職員たちに対して、事例の本人に子どもがいる場合の対応のあり方について尋ねた際のやりとりを記したものである²⁷。

²⁶ グループインタビューに参加したのは、精神保健福祉系の係員である松田さん、川崎さん、和田さん、明石さんと、係長である本多さんの計5名である。ただし、インタビューの目的が、実際にケースを担当している係員の方々の活動について尋ねることであったため、係長の本多さんは、冒頭の経歴紹介を除いてほとんど発言していただく機会がなかった。以下の表は、インタビューの参加者に関する基本的な情報をまとめたものである。

仮名	性別	採用区分	勤続年数	保有している資格
松田	女性	社会福祉職	8年	社会福祉士、精神保健福祉士
川崎	女性	社会福祉職	15年	精神保健福祉士
和田	女性	保健師	6年	保健師
明石	女性	社会福祉職	10年	不明
本多	男性	社会福祉職	20年	不明

出所：筆者作成

²⁷ インタビューからの引用の表記については次のとおりである。発言の冒頭には発言者の名前を記した（ダッシュを記しているのは筆者による発言である）。「(略)」は省略、「？」は語尾の音が上がっていることを示している。

明石：お子さんの保護とかだけじゃなくて、本人にどう寄り添って、どう一緒に考えようかっていうような立ち位置なのかなって思います。

川崎：そこは変わらないですよ。

——そういうスタンスではあるんですね。

川崎：子どもの危険はあったとしても。

明石：そこが、一番なんじゃないかなと思うんですね。

——なるほど。(略)

明石：全体的に、いろんな家族のことを見るんだけど、本人に、まあ寄り添ってどうするかって、本人と一緒に考えるってというような、一番の、まあ部署というか、——ベースにあるというか。

引用のなかでは、まず明石さんが、本人に子どもがいるような事例では、子どもを保護するといったことだけではなく、「本人にどう寄り添って、どう一緒に考えようかっていう」立ち位置をとっていると述べている。これについて川崎さんは、子どもに危険があるような事例でも、そのような立ち位置は変わらないと述べている。さらに明石さんは、精神保健福祉係という部署としては、家族の成員を全体的に見ることはするものの、「本人に寄り添ってどうするか」、「本人と一緒に考える」ということを一番に考えている、と述べている。

この引用のなかでは「寄り添う」という言葉が職員たちによって使われているが、これは本人と物理的に近接するということの意味しているのではなく、この引用のあとでは、本人の意向や意思をベースに考えるといった言い方と互換的に用いられている。つまり、ここでは、精神保健福祉係という組織において、当事者の意向や意思にもとづいて事例に対応することを第一に考えているということが表明されているといえる。

2-3 当事者にとっての困難への対応を重視することの必要性

ここまで述べてきたように、X市の第一線組織においては、意思決定の場面において当事者にとっての困難そのものを認識し対応することが指向されていたり、あるいは、当事者の意向や意思にもとづいて個々の事例に対応することを重視していると表明されたりすることがある。このような意味で、X市の第一線組織では、本節の冒頭で述べたような、当事者にとっての困難への対応が指向されているということが出来る。

では、当事者にとっての困難への対応を指向することは、X市の第一線組織や職員にとって、なぜ必要なのだろうか。換言すれば、当事者にとっての困難への対応は、いかなる理由で、X市の第一線組織における規範となっているのだろうか。以下では、X市行政全般に関わる理念や計画による影響と、X市の第一線組織の活動における特徴がもたらす影響という2つの側面から考察したい。

はじめに、前者の側面から検討しよう。第2章でも述べたように、X市では近年、「地域包括ケアシステム」の構築に向けた取り組みが進められている。あらためてその要点を述べれば、第一に、X市が推進する地域包括ケアシステムは、全国的に推進されているのが高齢者を対象としたものであるのに対して、「すべての地域住民」を対象とすることが謳われている。第二に、そのような地域包括ケアシステムの構築に向けた取り組みの1つとして、関連する行政計画の「上位概念」という位置づけで、地域包括ケアシステムの推進に向けた基本的考えを示した文書が策定されている。この文書には、地域包括ケアシステム推進の基本理念として、だれもが住み慣れた地域やみずからが望む場所で安心して暮らしつつけることができることの実現という趣旨の文言が記されている。

その一方で、地域包括ケアシステムの構築に向けた取り組みに関する他の文書のなかには、X市における地域包括ケアシステムが、「一人ひとりに寄り添って、QOLの向上を目指すための取組」であると明記しているものがある（X市2017）。このような文言は、先述した基本的考えを示した文書においては登場しないものの、関連する他の行政計画のなかで登場することもある。いずれにしても、ここからわかるのは、X市において推進されている地域包括ケアシステムというものの1つの定義として、「一人ひとりに寄り添う取り組み」という語が用いられているということである。X市の第一線組織や職員の活動において、当事者にとっての困難を認識して対応することや、そのなかで当事者に寄り添うことが指向される背景には、このような地域包括ケアシステムという言葉をめぐる考え方があることは否定できないと考えられる。

他方で、第一線組織や職員が当事者に寄り添うということを目指す背景には、こうしたX市行政全般に関わる理念や計画のみがあるというわけではない。同時に、第一線組織や職員の活動がある種の特徴をもっていることによって、このような指向が必要とされるという側面もある。これについては、筆者が精神保健福祉系の職員たちに行ったインタビューのなかで言及されている。以下の引用は、そのインタビューの一部を抜き出したものである。

——みなさんのその、本人に寄り添うスタンスを保ってるっていうお話が興味深いなって思いながら聞いてたんですけど、そういうのは、たとえば研修で教えられるとか、なんかこう、OJTで身につくとか、なんか、マニュアルにそういうのが書いてあるとか、そういうのってよりは、自然と身についていくものなのかなって感じで、聞きながら思ったりはしてたんですけど、どういう風にその、ある程度みなさん共有の、共通した意識をもってらっしゃるなって思いながら聞いてたんですけど、どうやってそういうのをこう、共有していったのかなってのは、聞いていてすごい気になったところではあったんですけど。

松田：どうですかね。

明石：教えられた？ 精神保健福祉係で。

川崎：援助技術とかってありました？（略）

松田：まあ、社会福祉学部とかだったらそのへんってたぶん基本なので。

———なんか理論的にはありますよね。

松田：理論的にはあるけど。なんですかね、うちってなんか別に生活保護課みたいにお金もってるわけじゃないし、何も武器がない？ ですよ、うちの係って。

川崎：そうですね。

明石：そう。なんにもない。

松田：できることが、そもそもあんまりないんですよ。だから、本人と話ができないと何にもならないっていうのがあって。

———ああ、なるほど。

松田：そうするためにはどうするかって思うと、やっぱり本人の意向とか、気持ちとかを大事にしなきゃいけないっていうのはあるかなと思うんですけど。自然にそういう風にならざるをえないというか。

引用箇所の内容を確認しよう。はじめに筆者が、精神保健福祉係において共有されているという本人に寄り添うスタンスを、どのようにして職員間で共有していったのかと尋ねている。この質問は、精神保健福祉係という部署として、本人に寄り添う、本人と一緒に考えるということを第一に考えているという職員たちの発言を踏まえたものである。とくに筆者は、このような本人に寄り添うスタンスが、研修や OJT、あるいはマニュアルなどを通じて共有されたというよりも、むしろ自然と身につくものなのではないかという想定を示している。

この質問に対して、職員たちはまず、本人に寄り添うというスタンスが、精神保健福祉係という部署で、「援助技術」などとして教えられたものであるという見方に疑義を呈している。そのうえで、松田さんは、そのようなスタンスは、大学の社会福祉系の学部などで教える内容としては基本的なものであると言及している。この発言は、本人に寄り添うというスタンスが、社会福祉系の学部などで教わる基本的な内容としてあるということを、職員たちが知っていることを示している。しかし、松田さんはこれにつづけて「理論的にはあるけど」といって、さらに発話をつづけている。この松田さんの行為は、本人に寄り添うというスタンスは、社会福祉系の学部などで教わる内容として「理論的には」あるものの、そのことによって、筆者が質問した点、すなわち精神保健福祉係で本人に寄り添うというスタンスが共有されている経緯を説明できないということを呈示しているといえる。ゆえに、松田さんはそのあとの部分で、社会福祉系の学部で教わるということとは別の事情について話しを展開している。

松田さんがいうには、精神保健福祉係は、生活保護課のように金銭の給付などを実施できるわけでもなく、「武器がない」のだという。この「武器がない」という言葉は、部署として運用できる法律などが無いということを示している。というのも、この引用のあとの部分では、インタビューの1人である明石さんが、生活保護などは法律があり、強制的に何かをすることもできるが、精神保健福祉係にはそのような法律が無いということを示している。これを踏まえれば、引用した箇所における明石さんの「なんにもない」という発言や、松田さんの「できることが、そもそもあんまりない」という発言は、精神保健福祉係の活動のなかで運用できる法律が無いということを示していると理解できる。そして松田さんは、そうであるがゆえに、本人と話ができなければ「何にもならない」、つまり精神保健福祉係としての活動のしようがないと述べている。さらに、そのように本人と話ができるためには、本人の意向や気持ちを大事にしなければならない、自然とそうならざるを得ない、と松田さんは話している。

以上のようなインタビューの内容からは、本人の意向や意思を重視し、本人に寄り添うという精神保健福祉係の指向が、部署として運用できる法律が無いという精神保健福祉係に特有の事情に由来するものとして理解されていることが確認できる。換言すれば、運用できる法律がないなかで部署として活動をするためには、「自然に」本人に寄り添うということを目指さざるを得ないという考えが、当該部署に所属する職員たちによって表明されていることがわかる²⁸。松田さんの発言からわかるように、本人の意向や意思を重視し、本人に寄り添うというスタンスは、社会福祉系の学部などで教わる基本的な知識としてあり²⁹、そのことを精神保健福祉係の職員たちも知っている。したがって、この引用で述べられていることは、本人に寄り添うというスタンスが、何らかの形で職員たちに教示されたものであるという可能性を必ずしも否定しない。むしろ、この引用からわかるのは、本人に寄り添うというスタンスが教示されたものである可能性はありつつも、精神保健福祉係という部署においてそうしたスタンスが共有されている理由としては、運用できる法律がないなかで活動しなければならないという組織の特徴がより当を得たものであると、職員たち自身が理解しているということである。職員たちがこのように理解しているという

²⁸ このような精神保健福祉係の職員たちの発言は、本研究の主題である支援を考える際には示唆的なものである。なぜなら、本研究における支援とは、再三述べてきたように、必ずしも法令などにもとづいて実行されるものではないからである。つまり、本研究でいうところの支援の役割を期待される第一線組織においては、Y区役所の精神保健福祉係が直面している事情、すなわち活動にあたって運用できる法律がないために、当事者の意向や意思を重視して寄り添うということを目指さざるを得なくなる状況が広く生じてくる可能性が示唆される。あるいは少なくとも、支援の役割を期待される組織のメンバーたちのあいだでは、そのような理解のもとで、当事者の意向や意思を重視するという指向が形成・維持される可能性が示唆される。この論点は、精神保健福祉係とは異なる第一線組織の事例を複数検討することによって、その検証を試みることもできるかもしれない。

²⁹ たとえば、標準的な社会福祉士養成向けのテキストでは、ソーシャルワーク実践の価値の1つとして、利用者の立場に立って利用者の意思を最大限尊重することを指す「利用者本位」といった概念が解説されている（社会福祉士養成講座編集委員会編 2015: 104-105）。

ことこそが、当事者の意向や意思を重視すること、すなわち当事者にとっての困難への対応という規範を考慮することが職員たちにとって必要とされる所以であると考えられる³⁰。

3 組織の持続性

本節では、組織の持続性という規範が、X市の第一線組織や職員によって考慮されていることを明らかにする。ここでいう組織の持続性とは、組織に所属する職員の負担や、その業務の継続性を考慮すべきとする規範のことを指している。これは総じて、組織の人的資源の持続性を重視する規範であるといえる。

なお、留意すべきこととして、この規範は第一線組織や職員の活動において、前節で示した当事者にとっての困難への対応という規範と両立することもある。すなわち、第一線組織や職員の活動は、この2種類の規範を同時に考慮しながら行われることがある。この点については、第4章において、第一線組織や職員の意思決定の傾向を見ていくなかで具体的に示していきたい。

本節ではまず、組織の持続性という規範がどのようなものであるかを明確にするために、次のような手順で議論を進める。第一に、第一線組織の意思決定の場面において組織の持続性という規範が考慮されていることを、Y区のカンファレンスにおけるフィールドノートを用いて詳らかにする(3-1)。第二に、組織の持続性という規範が、意思決定の場面のみならず、第一線組織の活動において日常的に考慮されていることを、Y区地域保健課における参与観察の記録をもとに示す(3-2)。このような検討を経たのちに、X市の第一線組織において、組織の持続性を考慮することがことさら必要となる理由について考察をくわえる(3-3)。

3-1 組織の持続性を考慮した意思決定

はじめにとりあげるのは、2018年7月のカンファレンスにおける事例である。この事例をとりあげる前提について先に述べておくと、この日は、筆者がはじめてY区役所のカンファレンスに参加した日であった。この日の事例検討では、Y区役所の生活保護課が提出した事例など2つの事例について協議が行われている。筆者は、この日の午後にも、Y区役所の職員が参加する研修に出席する予定となっていたため、午前中に開催されたカンファレンスの終了後、生活保護課の空き会議室にて待機していた。そこに、カンファレンスに事例を提供した生活保護課の係長である森さんがやって来て、事例検討の様子について

³⁰ ここで論じたことは、第一線組織や職員が、当事者にとっての困難に対応するという規範をどれほど考慮しているかということが、その組織や職員が運用できる法律がどの程度あるのかということと関連している可能性を示唆している。これは、経験的な研究を通じて検証可能な命題であるだけでなく、保健・福祉に関わる行政の研究にとって重要な検討課題たりうるものである。

筆者と会話をしている。以下に示す抜粋は、この森さんと筆者の会話の一部を記したものである。ここからわかるとおり、抜粋の内容は、カンファレンスにおける事例検討の様子そのものを記したのではない。しかし、抜粋に記されている森さんの発言は、本節で論じる組織の持続性という規範がいかなるものであるかをわかりやすく示している。本節の議論を明確なものとするために、ここでは森さんと筆者の会話の様子を最初にとりあげることとしたい。

以上の前置きを踏まえて、抜粋を見てみよう。

【抜粋 5】 fn180717 カンファレンス

カンファレンスが終了したあと、生活保護課の会議室で待機していると、事例検討会に参加していた生活保護課の森さんが部屋に入ってくる。先のカンファレンスで生活保護課が提供した事例について話しをする。(中略)

森さんは、そのケースが、これまでやるべきこと以上のことをしてしまったケースであると話す。1人のために2人がかりで2時間以上も対応するのはやりすぎであって、1人にそこまでの時間を割いてはいけない、という。

調査者が、本人のため、という言葉が発すると、森さんは、結局、本人のためを考えてやったとしても、それが本人のためになるかどうかはわからない、と話す。そのケースは、×月からY区に移管になる予定だが、Y区で担当することになった場合には、こういうことはできないということを、本人に対してはっきりと伝える、と森さんはいう。そして、もし本人が暴れるようなことがあれば、躊躇することなく警察を呼ぶ、という。なぜなら、そのように暴れられると、職員がストレスをかかえて辞めてしまう可能性もあるからだという。

冒頭において、森さんは、この日の事例検討でとりあげたケースが、これまでやるべきこと以上のことを行政がしてしまったケースであると述べている。具体的に何が「やるべきこと以上のこと」なのかといえば、森さんによると、本人1人のために、職員が2人がかりで2時間以上もかけて対応することであるという。そして森さんは、1人のためにそこまでの時間を割いてはいけない、という考えを述べている。この森さんの発言を受けて、筆者は「本人のため」と何かをいいかけているが、それをいいおわる前に森さんが、本人のためを考えて対応したとしても、結局のところそれが本人のためになるかどうかはわからない、と述べて反応している。この森さんの反応からは、本人のためを考えて対応するということが問題を含んだものとされていることが窺われる。これにつづけて森さんは、今回のケースはこれからY区に移管になる予定だが、もしY区でこのケースを担当するようになった場合には、本人のために職員2人がかりで2時間以上も対応するといったことはできないと、本人に対して伝えると話している。この移管の件は、事例検討のなかでも

言及されており、近くこのケースが、同じX市内のZ区からY区に移管になる予定なのだという。つまり、Z区が管轄していたときは、本人1人に対して職員が複数人で長時間をかけて対応していたが、Y区に移管になった際には、そのような対応ができないことを本人に伝える、と森さんは述べている。さらに、もし本人が「暴れる」ようなことがあれば、そのときにはためらうことなく「警察を呼ぶ」と森さんは話している。この「暴れる」という記述も、事例検討のなかで話題になっており、このケースの本人が区役所で「モノを投げたり」することが頻繁にあり、そうしたことが本人への対応を難しくしているという説明が事例提供者からなされていた。そして森さんは、このように「警察を呼ぶ」という対応をとる理由についても述べている。すなわち、本人が「暴れる」と、区役所の職員が「ストレス」をかかえて職を辞してしまう可能性があるからだ、と森さんは述べている。

以上が抜粋の内容であるが、このうち、「警察を呼ぶ」という対応のあり方については、第一線組織や職員の意思決定に焦点を当てる第4章においてあらためて検討することにした。ここでは、組織や職員が考慮する規範を浮き彫りにするという目的から、このような対応の方針を示すにあたって何が考慮されているのかという点に着目したい。

このような観点から抜粋を見ると、森さんがここで話題になっているケースへの対応方針（すなわち「警察を呼ぶ」）を示すにあたって考慮しているのは、職員が「ストレス」を抱えることであり、さらにはそれによって職員が辞職してしまう可能性であることがわかる。つまり、ここで森さんは、職員が「ストレス」を抱えて業務を継続できなくなるような事態は望ましくないという考えを示しながら、特定のケースへの対応の方針を提示している。ここからは、職員が抱える肉体的・精神的な負担、またそれが業務の継続性のおよぼす影響を考慮することが、個別の事例への対応を講じるにあたっての一種の縛りになっていることを確認することができる。

このように、X市の第一線組織や職員が活動の方向性を示す際には、そこで生じる職員への負担や、それにともなう業務の継続性への影響が考慮されることがある。このような考慮が、第一線組織で意思決定が行われる場面において広く見られることを確認するために、以下では、カンファレンスにおける事例検討の場面をいくつか記述したい。

たとえば、2018年12月の事例検討では、Y区的生活保護課が事例を提供しているが、これまで本人からの長時間の訴えに電話で対応していたという事例提供者に対して、特定の時間の枠を設けて本人と話をしようが、担当者の業務負担的にもよいだらうというアドバイスが参加者からなされている³¹（fn181218 カンファレンス）。また、2019年10月のカンファレンスでは、同じくY区生活保護課が事例を提供しているが、議論のなかで、本人からの電話がいつも「攻撃」からはじまり、ちゃんと話ができるようになるまでに時間が

³¹ なお、詳しくは第5章の3-2において述べるが、この時間の枠を設けて本人と話をしようがよいというアドバイスは、担当職員の業務負担だけでなく、当事者である本人への対応としても望ましいものとして提起されている。その意味で、ここで参加者から提案されている対応方針では、組織の持続性だけでなく、当事者にとっての困難への対応も考慮されているといえる。

かかるということを事例提供者の職員が発言している。この発言を聞いて、他の参加者は、「聞いていてもつらいよね」と事例提供者を労うように話しかけ、電話で話すときには本人の「攻撃」を聞き流してもいいんじゃないかという助言をしている（fn191015 カンファレンス）。ここでは、電話口における本人からの「攻撃」が職員にとって「つらい」であろうという推察にもとづいて、そうした「攻撃」を聞き流すという対応が提案されていることがわかる。このように、カンファレンスにおける事例検討という組織としての意思決定が行われる場面において、職員に生じる負担を考慮する形で、個々の事例における対応の方針が提起されていることが確認できる。

3-2 日常業務における組織の持続性の考慮

ここまで、Y 区のカンファレンスにおける事例検討の様子を記述しながら、組織や職員の意思決定において、職員の負担や、それによる業務の継続性への影響が考慮されていることを確認してきた。このような意味で、X 市の第一線組織や職員の意思決定においては、組織の持続性という規範があるといえる。

他方で、このような規範が考慮されるのは、必ずしも意思決定の場面に限られない。むしろ、X 市の第一線組織では、その活動のなかで、組織の持続性という規範が常日頃から考慮されていることを窺い知ることができる。この点を以下では、筆者が Y 区の地域保健課で臨時職員として働きながら行なった参与観察にもとづいて示したい。

第2章でも述べたように、筆者は、地域保健課の臨時職員として12日間勤務する機会を得た。主な業務内容は、データ入力や文書資料の作成、健康診断の受付補助、電話応対などである。こうした業務を、筆者は、地域保健課に所属する正規・非正規の職員と同じ職場にて行なった。また、データ入力や資料作成は、当時休職中の職員や、そのとき訪問などで職場を離れている職員の机にある業務用パソコンを用いて行なった³²。このように、筆者は、地域保健課の職員たちとほぼ同じ空間に在りながら、同じような機材を用いて業務を行っていたことをまず確認しておきたい。

このような条件のもとで、筆者は臨時職員として働いていたが、2020年2月13日に、筆者は、地域保健課の職員や、そのとなりの部署の職員が利用する印刷機を使って、作成した資料の印刷を行っていた。その際、筆者は、印刷機などが置かれている空間の壁に、メンタルヘルスへの注意喚起や、不調を感じた際に同僚や上司へ相談することを促すポス

³² 地域保健課では、基本的に一職員につき1つの机が割り当てられており、それぞれの机に業務用のパソコンが備えつけられていた。しかし、臨時職員には個人の机が割り当てられておらず、筆者を含めた臨時職員たちは、その時々空いている他の職員の机や業務用パソコンを借用して業務にあたるがあった。

ターが貼られていることに気づいた。このポスターは、ちょうど印刷機などを利用する人から見て目の前の壁に、およそ目線の高さの位置で貼られていた³³（fn200213 アルバイト）。

ここで重要なのは、ポスターの配置とその内容である。ポスターが貼られていたのは、筆者のみならず、多くの職員が頻繁に行き来して作業を行う空間であり、職員たちはそうした作業を行うなかで、筆者と同じように、このポスターを目にすることになっていたと推測される。そして、ポスターの内容というのは、メンタルヘルスへの注意喚起や、不調を感じた際に同僚への相談を促すようなものであった。こうした内容の掲示物が、組織内の職員が頻繁に行き来する空間に配置されているということは、職員にかかる精神的な負担が、職場において常日頃から考慮されていることを反映していると同時に、そのような考慮を促進する機能も果たしていると考えられる。したがってこのことから、職員にかかる負担が、第一線組織の活動のなかで日常的に考慮される対象となっていることを見てとることができよう。

3-3 組織の持続性を考慮することの必要性

ここまで、組織の持続性、すなわち組織の人的資源である職員の肉体的・精神的負担や、それによる業務の継続性への影響などが、X市の第一線組織の活動において考慮されていることを示してきた。このような要素を考慮することは、組織としての意思決定の場面のみならず、組織の活動において日常的に見られるものであるということは上述のとおりである。

では、このように組織の持続性を日常的に考慮することは、X市の第一線組織にとってなぜ必要なのだろうか。言い換えれば、組織の持続性が第一線組織の活動における規範となっているのは、どのような理由によるのであろうか。もっとも、組織がみずからの持続性を重んじるのは、ある意味で自明なことのようにも思われる。しかし、あらゆる組織が、上述したように常日頃から職員の肉体的・精神的負担を考慮しているかどうかは、必ずしも自明であるとはいえないだろう。だとすれば、第一線組織においてとりわけ組織の持続性が規範として考慮されるのにはいかなる理由があるのかという点は、検討に値するものと考えられる。

ここでは、フィールドワークで得られたデータにもとづいて、その理由の1つが、第一線組織や職員の業務環境の特徴にあることを主張する。すなわち、第一線組織や職員の業

³³ 臨時職員として勤務するなかで、筆者は、地域保健課の職場にある多くの掲示物を目にした。たとえば、複数の関係機関の電話番号を記した紙が、職員たちの机に座った状態からでも確認できる位置に貼られていた。また、地域保健課には、職員たちのその日の予定を記したホワイトボードが掲示されていた。このホワイトボードは、地域保健課の職場のちょうど中央付近、課内の各係の机が集められている場所同士をつなぐ通路の壁に掛けられていた。今回は、ここで挙げたポスターのみに着目して検討しているが、どのような掲示物がどこに配置されているのかという点は、一般に組織の活動およびそこで考慮される規範を探るにあたっての重要な着眼点になると思われる。

務は、突発的なアクシデントによって継続が困難となるリスクに日常的に晒されている。とりわけ第一線組織や職員の業務に特徴的な点として、そうした突発的なアクシデントが、当事者を含めたクライアント³⁴との相互作用において生じることがある。以下ではこのことを、カンファレンスにおける観察、および地域保健課の臨時職員としての参与観察にもとづいて論じてみよう。

筆者が知りえることのできた限られた範囲のなかでも、クライアントとの相互作用のなかで、X市の第一線職員がアクシデントに見舞われる出来事を見聞きすることがあった。以下の抜粋は、ある日のカンファレンスの開催前に、会場となった会議室においてそうした出来事が語られる様子を記したものである。

【抜粋 6】 fn190820 カンファレンス

開催場所の会議室に入り、カンファレンスが開始されるのを待つ。

城島さんが会議室に入ってくるなり、先日福祉事務所にやって来て暴れた利用者の話を、その場にいる参加者たちにむけて話す。城島さんがいうには、その利用者が消毒用のアルコールを窓口でばらまき、それが1人の保健師の目に入ったという。

城島さんの話を聞き、その場にいるほかの参加者は、保健師のことを心配するような反応をする。城島さんは、「労災かなあ」といって、このケースで労災が下りるかどうかをほかの参加者と話し合う。

ここでは、Y区の福祉事務所の窓口で「暴れた」利用者に関する出来事が語られている。この利用者は、窓口で消毒用アルコールをばらまき、それによって1人の保健師が目を負傷したことが報告されている。この出来事によって、負傷した保健師の業務の継続性に影響が生じている可能性は高い。

とはいえ、クライアントとの相互作用のなかで生じるものも含めた突発的なアクシデントの発生は、第一線組織や職員たちにとって、必ずしも予想外の出来事であるわけではない。むしろ、このようなアクシデントの発生や、それが業務の継続性におよぼす影響は、第一線組織の活動のなかで常日頃から注意が払われている。このことを象徴的に示す事例として、筆者が臨時職員として参与観察するなかで記録した一場面をとりあげよう。以下の抜粋は、筆者が他の職員の机にある業務用パソコンを使用していた際に、パソコンのスクリーンセーバーに流れたメッセージを記録したものである。

³⁴ ここでいうクライアントとは、さしあたり、何らかの困難を抱えていると認識された当事者だけでなく、何らかの形で行政と相互作用をする機会をもった人びとの総称である。

【抜粋 7】 fn200214 アルバイト

0948³⁵

使用しているパソコンのスクリーンセーバーに、「いつ何が起ころかわからない、いつでも引き継げるように、つねに情報共有を心がけよう」というメッセージが流れる。

一見すれば、このメッセージは、「つねに情報共有を心がけよう」という文言からわかるように、職員間での情報共有を促すものであるといえる。しかし同時に、「いつ何が起ころかわからない」、「いつでも（業務を）引き継げるように」という文言は、組織や職員にとっては予期できない突発的な出来事によって、業務の継続が困難となる事態がいつでも生じうることに注意を促している。そして、このようなメッセージは、職員たちが使用する業務用パソコンのスクリーンセーバーとして流れているものであり、職員たちは日頃からこのメッセージを目にしていることになる。この事実は、地域保健課という第一線組織において、業務の継続がいつ何時困難になるかわからないということへの注意が払われていることを示していると同時に、この点について職員たちの考慮を一層強めるよう機能していると考えられる。本節でここまで明らかにしてきた組織の持続性は、このように、突発的なアクシデントによって業務が継続困難となるリスクにつねに晒されているという第一線組織の業務環境と、そのことに常日頃から注意を払うことを促す組織の仕組みがあることで、活動のなかで考慮することが必要な規範となっていると考えられる。

4 第三者による評判

ここまでの 2 つの節で、第一線組織や職員の活動において考慮されている規範として、当事者にとっての困難への対応と、組織の持続性という 2 つがあることを明らかにした。本節では、これらとは異なる 3 つ目の規範として、「第三者による評判」というものをあつることを指摘する。

第三者による評判とは、当事者とも、あるいはみづからの組織やそれに属する職員とも異なるアクター、すなわち第三者から向けられる評判のことを指している。ここでの「評判」とは、D. Carpenter による概念の定義に倣って、ある行政組織の能力、心構え、歴史、使命についての象徴的信念からなるものであり、多種多様なオーディエンスのネットワークに埋め込まれたものであるとする (Carpenter 2010: 33)。重要な点として、ここでは、オーディエンスの成員がある組織に向けてとる行動が、その組織に関する象徴的信念の関数として仮定される (Carpenter and Krause 2012: 26)。すなわち、組織についての象徴的

³⁵ 地域保健課における勤務をつうじて作成したフィールドノーツから抜粋・引用する際には、このように、その場面を記録した時間も付記する。脚注を付した抜粋は、2020 年 2 月 14 日の午前 9 時 48 分に記録したものである。

信念である評判は、オーディエンスの成員が行政組織に対してとる行動や反応に影響しており、このような行動や反応を、第一線組織や職員が考慮しているということを意味する。一方で、本節の議論では、ここでいうオーディエンスを「第三者」という形で限定している。ここでの第三者には、具体的には、個々の事例における当事者を除いた地域住民、自組織を除いた行政機構内部の他部署、さらには行政機構の外部にある関係機関などが含まれる。このようなアクターが抱く信念、およびその関数であるところのアクターの行動や反応を考慮することが、第一線組織や職員の規範となっているということを、本節では論じる。

以下、4-1 では、X市の第一線組織の意思決定において、上述したような第三者による評判が考慮される様子を、フィールドノートやインタビューのデータをもとに記述する。つづく4-2では、第一線組織において第三者による評判が考慮される理由について考察する。ここでは、地域住民や関係機関などが、行政にとっての「協働のパートナー」であるという建前が存在しており、そうした「協働のパートナー」との信頼関係を維持することが、第一線組織や職員にも要請されているということを、フィールドワークを通じて収集した文書資料をもとに指摘したい。

4-1 意思決定における評判の考慮

第三者による評判という規範を詳らかにするために、ここでは、第三者というカテゴリーに含まれる各種のアクターとして、当事者以外の地域住民、行政機構内部の他部署、行政機構外部の関係機関それぞれの評判が、第一線組織においてどのように考慮されているのかを順に検討しよう。

1) 当事者以外の地域住民

X市の第一線組織では、個々の事例における当事者あるいは本人と区別される地域住民からの要求や苦情が、その活動のなかでたびたび考慮されている。この点を、Y区役所で行われたいくつかの事例検討の場面をとりあげながら示そう。

たとえば、Y区のカンファレンスにおける事例検討では、事例の本人から特段の求めがないにもかかわらず、地域住民などからの苦情が寄せられたことによって、その事例への対応に職員が苦慮する様子が報告されることがある。以下の抜粋は、2020年3月のカンファレンスにおいて、そのような事例の経過が担当者によって報告される様子を記したものである。

【抜粋 8】 fn200317 カンファレンス

明石さんが、提供した事例について説明をする。今回提出をしたケースについて、地域から苦情が入ることが続いており、これにどう対応すればよいかをこの場で相談した

い、と明石さんは話す。(略) 最近の経過としては、本人が住んでいるアパートの管理人から、本人を確保したので引き取りに来てほしいという連絡が区役所に対して入ったという。この連絡に対しては、本人の同意を得ていないので、区役所が本人に会うことはできないと相手に伝えて、対応することを拒否した、と明石さんが説明する。このように近隣からもクレームが来るなか、区役所としてどう対応していけばいいかを悩んでいる、と明石さんは述べて、事例の説明を終える。

ここでは、Y 区精神保健福祉系の職員である明石さんが、事例を提出した理由として、地域の住民から苦情が入ることがつづいているという事情を挙げている。具体的には、最近の経過として、事例の本人が住むアパートの管理人から、本人の身柄を確保したので、引き取りに来てほしいという連絡が入ったという。これに対して、事例提供者の明石さんは、本人の同意を得ていないので、区役所が本人に会うことはできないと伝えて、対応することを拒否したと話している。しかし、明石さんは、こうしたクレームに対してどのように対応すればよいかで悩んでいる、と述べている。

この事例では、本人を引き取りに来てほしいというアパートの管理人からの要求に対して、明石さんの側は、本人の同意がないことを理由として、対応することを拒んだということが報告されている。このことから、担当の職員が本人の意向を重視し、他の地域住民からの要求にただちには応じないという対応をとっていることが窺える。しかし一方で、明石さんは、こうした地域住民からの要求や苦情にどのように対応するかで悩みを抱えていることを告白しており、参加者と対応の方針について相談したいと述べている。ここでは、地域住民からの要求や苦情にただちに応じないという姿勢をとる一方で、そうした要求や苦情にどう対応するかということを、職員が活動のなかで気にかけており、実際にそれにどう対応するかについて、組織的な意思決定を求めていることが確認できる。

このように、筆者が観察した個別の事例においても、当事者とは異なる地域住民からの要求や苦情が、第一線組織や職員の活動において考慮される様子を見てとることができる。さらに、このような地域住民からの要求や苦情は、X 市の第一線組織や職員にとって些末な事象ではなく、組織の活動における重大な懸案事項とされている。この点を、2018 年に Y 区役所と Y 区警察署が合同で開催した、精神保健福祉業務に関する会議の観察にもとづいて指摘しよう。

この会議は、Y 区における精神保健福祉業務を円滑に実施するために、医療・保健・福祉、警察などの各機関や部署が連携を図る機会とすることを目的として開催されたものである。この会議のなかで、Y 区役所の精神保健福祉の担当職員が、業務上の課題について報告する場面がある³⁶。そこでは、地域住民からの「相談」にどのように対応するかについて、部署として苦慮しているということが報告されている。具体的には、地域住民から、

³⁶ なお、この時点では、精神保健福祉係が独立した1つの係として設置されていなかった。

精神障害があると思われる人を施設に入所させることができないか、病院に入院させてほしいといった相談が多数寄せられているという。そうした相談に対して、部署としては、傾聴する姿勢で対応するよう努めているものの、あくまでも「精神障害者の方への支援」という観点からの対応になると説明をしているため、相談を寄せる住民とのあいだに温度差があり、困難を感じていると報告されている。

この会議における報告の内容を見ると、先に見たカンファレンスの場面と同様に、地域住民からの「相談」あるいは要求に対して、当事者＝精神障害者の方への支援という観点から対応しようとする指向を見てとることができる。しかし、同時にこの事例からは、地域住民から当事者に関する要求や苦情が多数寄せられていること、そうした要求や苦情にどう対応するかについて、組織や職員が苦慮していることが表明されていること、さらにはそれが組織における業務上の課題として示されていることがわかる。このことから、地域住民からの要求や苦情が、X市の第一線組織や職員に向けて頻繁に寄せられており、これらにどう対応するかという点が、組織や職員の活動にとって重要な課題として考慮されていることが確認できよう。

2) 他部署からの評判

ここまで、地域住民からの評判、具体的には第一線組織に向けて寄せられる要求や苦情が、第一線組織や職員の活動において考慮されていることを確認した。他方で、このような要求や苦情は、ときに区役所内部の他部署を経由して、特定の第一線組織に伝達される場合がある。筆者がフィールドワークをつうじて見聞した事例のなかでも、たとえば本人が汚物を撒き散らしていることに対する住民の苦情が、Y区役所において環境衛生の普及啓発などの業務を所管する部署から地域保健課に対して伝達されたことがあったという（fn181016カンファレンス）。

このように、地域住民からの評判は、ときに行政機構内部の他の部署を経由して、特定の第一線組織に伝えられることがある一方で、そうした他の部署が、みずから第一線組織に対して要求などを行うことがある。このような場合があることについては、精神保健福祉系の職員とのグループインタビューのなかで次のように語られている。

川崎：他部署からは求められますよね、そんな風にこれやってって。

和田：求められる。(略)

川崎：それこそ、受診してない人を受診させてよとか。

この引用の前の部分では、インタビューの1人である明石さんが、精神保健福祉係において本人に寄り添うことが指向されているというトピック（本章の第2節を参照）に関連して、カンファレンスといった組織の意思決定のなかで、このような関わり方をしると

いう形で要求されることはないということが語られていた。引用部分における冒頭の川崎さんの発言は、この明石さんの発言を踏まえて述べられている。川崎さんがいうには、組織の意思決定などでそうしたことはないものの、他部署からは特定の関わり方をしよう求められることがあるのだという。これについては、他の職員も同意を示している。具体的にどのような関わり方が求められるのかという点、たとえば病院を受診していない人を受診させてくれといった要求がなされるのだという。

ここでは、精神保健福祉系の活動においては、本人に寄り添うということが指向されるものの、他部署から、それとは異なるような関わりが要求されることがあることが職員たちによって表明されている。行政機構内部の他部署は、地域住民からの要求や苦情を第一線組織に伝達する役割を果たすだけでなく、みずから何らかの要求を行う場合があるということが、ここから確認できよう。そして、このような他部署からの評判も、第一線組織や職員が活動するなかで考慮すべき対象とされている。

3) 関係機関からの評判

さらに、X市の第一線組織や職員の活動においては、行政機構の外部にある関係機関からの評判が考慮される場合もある。ここでいう関係機関というのは、第一線組織や職員がみずからの業務を遂行するにあたって何らかの関わりをもつ機関のことを指している。

このような関係機関による反応を考慮している事例として、カンファレンスにおける事例検討の場面をとりあげよう。2018年7月のカンファレンスは、すでに本章の第2節において、カンファレンス終了後の森さんとのやりとりを抜粋してとりあげたが、ここでは事例検討における議論の一場面に注目して検討を行う。あらためて事例の概要について述べておくと、この日は、Y区生活保護課が事例を提供している。この事例では、本人が「暴れる」ということが事例提供者によって報告されており、このような本人の言動が、この事例への対応を難しくしているという旨の説明がなされている。一方で、事例検討のなかでは、本人が薬物療法を受けたほうがいいのではないかという意見が参加者から出されている。次の抜粋は、このような提案をした障害センターの若田部さんに対して、Y区の保健所長である工藤さんは応答する場面を記したものである。

【抜粋9】fn180717 カンファレンス

若田部さんは、本人はできればベッドがあるところに入ったほうがいい、薬物療法をやったほうがいいと思っている、と話す。

これに対し工藤さんは、区役所から入院先を紹介することはできない、と答える。障害センターの所長は有名な精神科医で、その人でも入院先を紹介できなかったようなケースについて、区役所が入院させるようお願いをしてしまうと、区役所と病院との関係が切れてしまう、と工藤さんは話す。

本人は「ベッド」があるところで薬物療法を受けたほうがよいという若田部さんの提案に対して、工藤さんは、区役所から入院先を紹介することはできないと答えている。その理由は、工藤さんによれば、有名な精神科医である障害センターの所長が、本人に入院先を紹介できなかったことと関係しているという。この点は、抜粋よりも前の部分における議論のなかで話題になっていた。障害センターの所長は、この事例の本人が障害センターの目の前で暴れたことがあることを理由に、入院先を紹介できないということを本人にすでに伝えているという事情が説明されていた。こうした議論の背景を踏まえたうえで、抜粋の内容に話を戻すと、そのような事情がある今回の事例について、区役所が本人を入院させるように依頼をしてしまうと、区役所と依頼先の病院との関係が切れてしまう、と工藤さんは述べている。

この抜粋に記したやりとりでは、ここまで述べてきた地域住民や他部署からの評判とは異なり、実際に組織に寄せられた要求や苦情が考慮されているわけではない。重要なのは、工藤さんの発言から確認できるように、区役所が本人に入院先を紹介することで、紹介先の病院が区役所との関係を「切る」という反応をとるであろうことが予想されているという点である。すなわち、ここでは、第一線組織がある種の行動をとることによって、その関係機関である病院が特定の反応をとるであろうことが予想されており、このように予想された関係機関の反応が、第一線組織において考慮されていることが確認できる。このように、第三者からの評判は、必ずしもすでに発現された要求や苦情としてのみ考慮されるのではなく、第一線組織や職員の側によって予想された第三者からの反応としても考慮されることがあるのである。

このような形で関係機関による評判が考慮される事例は、カンファレンスのみならず、行政にくわえて民間の医療・福祉従事者も参加する「連携会議」においても観察することができる。一例として、2019年Z区の連携会議をとりあげよう。この日は、Z区の職員が提出した事例が検討されている。議論のなかで、事例を提供した職員は、事例の本人がアパートに入居できるよう地域の不動産屋にお願いをすることで、その不動産屋との関係を「潰して」しまいたくないという発言をしている（fn191128 連携会議）。この発言からも、当該職員が、事例の本人がアパートに入居できるよう不動産屋に依頼をすることで、不動産屋との関係が断絶してしまうような反応をもたらしてしまうことを予想していることが窺えよう。

4-2 評判を考慮することの必要性

前項で明らかにしたように、X市の第一線組織や職員は、当事者以外の地域住民や、行政機構内部の他部署、関係機関といったアクターの要求や苦情などを考慮しながら活動し

ている。では、なぜ第一線組織や職員は、これら第三者による評判を考慮する必要があるのだろうか。

行政組織に関する通説のなかには、行政組織の生産性を客観的な指標で評価することが困難であることから、クライアントとしての住民や関係団体をどの程度満足させたかという主観的な指標に重きが置かれることになるという議論がある（桑田・田尾 2010: 343-346）。これを敷衍すれば、地域住民や関係機関からの評判が行政の第一線組織において重視されるのは、それが組織の生産性を測るひとつの指標であるからだという説明が成り立ちうる。他方で、評判概念に関する行政学の研究は、行政組織が評判を獲得することで、とくに公選の役職者に対する組織の自律性を高めることを明らかにしている（Carpenter and Krause 2012）。この種の議論からは、行政の第一線組織が、議会などからの自律性を獲得・維持するために、評判の獲得が重要になるということが示唆されよう。

このような先行研究の知見から導かれる説明に対して、本項では、地域住民や関係機関が、第一線組織や職員が活動するにあたって「協働」すべき相手と見なされている（あるいは少なくともそのような建前が組織に存在する）ために、その評判が重視される必要が生じてくるのであると指摘する。この点について、以下では、X市が作成した区役所における行政サービスの改善に向けたガイドライン（以下「ガイドライン」と呼ぶ）を資料として用いながら明らかにする。はじめに、ここでとりあげる「ガイドライン」が、X市行政においてどのようなものとして位置づけられているのかを概観する。そのうえで、「ガイドライン」に示されている3つの事項、すなわち区役所において遵守すべきとされるサービスの基準と、その理念および目的に着目して検討する³⁷。

1) 資料の性格

X市において「ガイドライン」が策定されたのは2000年代後半においてである。「ガイドライン」に記された策定経緯によれば、X市ではかねてより、区役所で提供されるサービスの改善にむけた取り組みが行われていたという。こうした取り組みを一層進めることを目的として、「ガイドライン」が策定されることになったという。策定以降、「ガイドライン」は、現在に至るまで2度の改定を経ている。現行のものは、①「ガイドライン」の位置づけ、②区役所のサービス改善により目指すもの、③区役所サービスの理念、④区役所サービスの基準、⑤区役所サービス改善のプラン・目標・取り組み、⑥推進体制といった目次から構成されている。このうち、「ガイドライン」の中核部分にあたる②～④の内容についてはセクションを改めて検討するため、ここでは①と⑤の内容について言及しておこう。

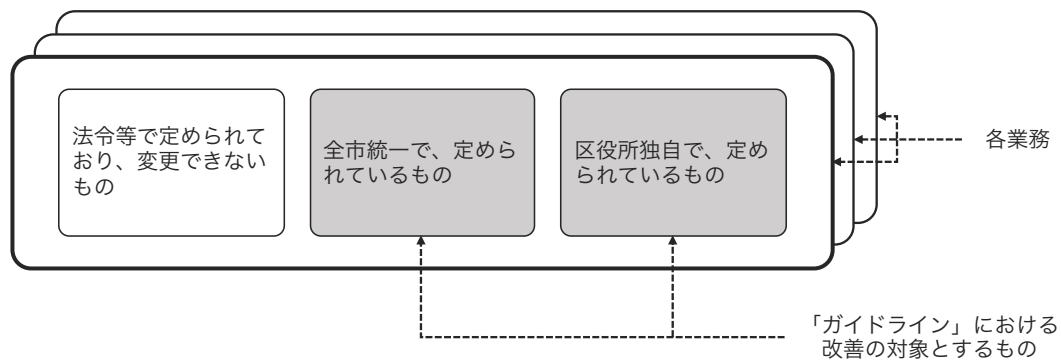
³⁷ なお、以下では調査地の特定を避けるため、議論に差し支えない範囲で、資料の項目名などを言い換えている。

①「ガイドライン」の位置づけについて記した箇所では、すでに述べたような「ガイドライン」の策定経緯のほか、「区役所サービス」という用語の定義、および「ガイドライン」にもとづいて改善を図る「区役所サービス」の対象が整理されている。

「区役所サービス」という語は、「区役所において市職員が市民に直接提供する業務及びその提供手法」とされている。なお、「市民に直接提供する業務」とは、いわゆる住民票の写し発行といったいわゆる窓口業務のほかに、保健福祉や地域振興、道路・公園の維持管理なども含むとされている。

また、「ガイドライン」によって改善を行う区役所サービスの対象は、X市または各区役所で改善（変更）が可能な範囲とされている。「ガイドライン」はそのイメージを図1のように図式化している。つまり、「ガイドライン」によれば、区役所サービスには法令等に規定された部分のほか、法令等による規定はないものの全市統一的な基準により運用されている部分、さらには区役所独自に工夫を凝らしている部分があり、概ねこれら3つを総合して各業務が行われているという。例として、「ガイドライン」では、住民票の写し発行業務が挙げられている。住民基本台帳法にもとづいて住民票の写しを発行することは、法令等で定められており、変更はできない。他方で、業務システムの運用は、全市統一で定められているものである。さらに、市民からの申請を受け付け、住民票を手渡す行為は、手渡し方や説明の仕方などを区独自で工夫することが可能である。このような業務の構成部分のうち、「ガイドライン」にもとづいて改善を図るのは、法令などで規定されている業務内容ではなく、X市で定められていたり、あるいは区役所独自に工夫していたりする、業務の「実施手順」や「市民に提供する手法」であるとされている。

図1 「ガイドライン」における区役所サービスの改善の対象のイメージ



出所：X市『ガイドライン』を一部修正して筆者作成。

⑤区役所サービス改善の方針・目標・取り組みという項目では、「ガイドライン」にもとづいて、各区役所が区役所サービス改善のための「方針」、「目標」、「取り組み」を設定することが定められている。「方針」とは各区長が毎年度策定するものであり、区役所の

各所属長（課長級）は、この方針と、後述する区役所サービスの基準を踏まえて、具体的な区役所サービスの改善にむけた「目標」を複数設定することになっている。なお、この目標は、後述の区役所サービスの基準と同じ項目でより高い水準を目指すか、もしくは同じく後述する区役所サービスの理念を踏まえた新しい項目を設定することができるかとされている。さらに各所属長は、この目標の達成にむけて、各職場で職員とともに具体的な「取り組み」を進めることとされている。

以上、「ガイドライン」の基本的な性格について概観したが、ここで確認したいのは次の2点である。第一に、「ガイドライン」が規定しているのは、本研究でいうところの第一線組織や職員の業務であり、とくにそこには、第一線組織や職員の自律性に委ねられている範囲の業務が含まれている点である。区役所サービスという用語の定義からわかるように、「ガイドライン」によってその改善を図ろうとするのは、「区役所において市職員が市民に直接提供する業務」であり、そこには本研究でいうところの支援の活動も含まれることになる。また、そうした業務を担うのは、当事者やクライアントと相互作用しながら活動する第一線組織や職員であるといえる。さらに、改善の対象とされている区役所サービスは、法令などで業務内容が規定されたものではなく、X市で運用を定めているものや、区役所独自に工夫して実施されているものであることから、第一線組織や職員の裁量あるいは自律性に委ねられている業務がそこには含まれている。つまり、「ガイドライン」にもとづいて改善を図ろうとする区役所サービスのなかには、本研究の焦点である、第一線組織や職員の自律性に委ねられた業務が含まれているのである。

第二に、「ガイドライン」にもとづいて設定されるサービスの基準というものに沿って、実際に区役所の各部署が取り組みを進めるための具体的な手続きが定められている点である。すなわち、「ガイドライン」は、たんにX市の本庁で作成された指針であるというだけでなく、それにもとづいた形で区役所の業務、さらには第一線組織や職員による業務が遂行されるよう方向づける実効性を、ある程度備えているということである。したがって、「ガイドライン」によって定められた区役所サービスの基準の中身を検討することで、X市における第一線組織や職員による業務の遂行がどのように方向づけられているのかの一端を知ることができよう。では、そのようなサービスの基準とは、一体どのようなものか。また、そこにはどのような理念や目的が設定されており、それは第三者による評判という規範にとってどのような意味をもつのだろうか。以下では、これらの点に立ち入って検討してみよう。

2) 区役所におけるサービスの基準・理念・目的

はじめに、区役所サービスの基準というものが何なのかを確認しよう。これは「ガイドライン」によると、全区役所において守られるべき全市統一の基準であり、区役所の職員は、少なくとも年に1回以上、自身の遵守状況の振り返りを行うものと定められている。

このように、区役所サービスの基準は、X市内の区役所職員たち自身によって、遵守状況の評価がなされるような性質のものである。

表2は、2020年度版の区役所サービスの基準を示したものである。ここでは、「お知らせ」「応対」「地域訪問」「共通」など、いくつかの場面ごとに基準が設定されていることがわかる。ここからまず確認できるのは、「応対」というカテゴリーに含まれる項目が半数以上を占めていることである。そのなかには、関連する手続きについて職員が主体的に案内をすることや、応対する際の声量、市民からの質問・疑問への責任をもった応答、市民からの苦情や要望に対する丁寧な説明など、区役所が直接やりとりをする市民＝クライアントへの応対に関する事項が多く含まれている。さらに、「共通」のカテゴリーに含まれる項目のなかにも、制度変更に関する市民からの問い合わせへの適切な説明や、つねに市民の目を意識した行動など、市民への応対に関わる項目が含まれていることがわかる。

表2 2020年度区役所サービスの基準

No	基準	場面
1	市民向けの広報については、多様な市民の方に周知を図るため、ポスター、チラシ、ホームページ、市政だよりなどの様々な媒体を活用してお知らせしています。	お知らせ
2	作成・送付するポスターやチラシ、通知等には、問合せ先の部署名、連絡先を記載しています。	
3	ポスターやチラシ、通知等を送付する際には、誤発送や発送漏れがないようチェックしています。	
4	関連する手続きについては、こちらから御案内しています。	応対
5	御案内や御相談の際には、声の大きさや個人情報の取扱いなどプライバシーに配慮しています。	
6	市民からの質問や疑問点に対しては、責任を持ってお答えし、自分の担当で無い場合には担当へと確実に引き継いでいます。	
7	市民の苦情や要望に応じられない場合には、趣旨まで含めてその理由を丁寧に説明しています。	
8	市民には「です・ます」調を基本として、聞き取りやすいスピード、トーンで温かみのある丁寧な話し方で応対しています。	電話
9	略語の使用は避け、専門用語は、分かりやすい言葉を使用し、資料を用いたりHPをご案内するなど丁寧な説明を行っています。	
10	担当者が不在のときを含め、即答できない場合には折り返し、確実に返答しています。	
11	電話は3コール以内で受けます。それ以上お待たせする場合には、「お待たせしました」と一言添えています。	
12	電話を受ける（取り次いだ者も含む）・かける際には相手に対し、こちらが誰であるかを明確にするために「所属」「名前」をハッキリと名乗っています（※ただし、名前については、業務の性質上やむを得ない場合を除く。）	
13	清潔感があり節度ある身だしなみをしています。	対面
14	来庁された市民に、こちらからお声掛けています。	
15	市民からお預かりした書類等をコピーする際には、本人に承諾を得てから行っています。	
16	応対相手にこちらの名前がわかるよう、名札を着用しています。（※ただし、「X市職員服務規程」で認められている場合を除く。）	
17	信頼を得るため、相づちなどを適切に行い、途中で話を遮ることなく、相手を見て受け答えをしています。	地域訪問
18	訪問の際には玄関先での名乗り方にも気を付けるなど、訪問先のプライバシーに配慮しています。	
19	制度等の変更があった場合、関係職員で情報を共有・把握することで、市民からの問合せに対して適切に説明を行っています。	共通
20	区役所サービスの提供は法令に基づき公正に行っています。	
21	市民と接していない場面でも、常に市民の目を意識して行動しています。	
22	業務で収集、利用した個人情報は「X市個人情報保護条例」等に基づき適切に管理しています。	
23	市民が快適さを感じられるか、年に1回、所属の庁舎環境を点検しています。	

出所：X市資料をもとに筆者作成。

注：課としての判断が求められるとされる項目や、特定の課において判断が求められるとされる項目については除外した。

このようなサービスの基準の項目は、第一線組織や職員が活動のなかでやりとりをするクライアント、さらにはその他の地域住民による視線や、そうした人びとの言動に敏感であることを促す内容になっていることが窺える。また、これらの項目が、年に1度以上の頻度で職員たち自身によって遵守状況を評価されることにより、職員たちによっていっそう考慮されるようになっている可能性もある。

では、「ガイドライン」では、どのような理念や目的にもとづいて、このような基準が設定されているのだろうか。次にこの点を検討しよう。「ガイドライン」によれば、上述した区役所サービスの基準は、8つの理念というものに則って定められているとされる。その理念とは、「基本的な使命」「市民の視点」「市民と共感」「ニーズの把握」「適切なサービス提供」「快適な環境」「効率的運営」「組織間の連携」の8つである。さらに、これら8つの理念は、その上位概念である「区役所サービスの改善により目指すもの」を実現するためのものであるとされている。この「区役所サービスの改善により目指すもの」は、「ガイドライン」のなかで次のように記されている。

X市は、区役所サービスを向上することにより、市民とともに暮らしやすい地域社会を築く協働のパートナーとして、市民と区役所との間に信頼関係を築き、深めていくことをめざします。

このような「ガイドライン」の建て付けを踏まえるに、上述した区役所サービスの基準のもっとも基底にある理念や目的とされているのは、この「区役所サービスの改善により目指すもの」であると考えられる。そして、ここでは、区役所のサービスを向上させることで、地域社会を築く「協働のパートナー」として、市民と区役所とのあいだに信頼関係を築くことが目指されると明記されている。すなわち、「ガイドライン」や区役所サービスの基準において、区役所の組織や職員が、クライアントや地域住民の言動に敏感であるよう方向づけられている背景には、「協働のパートナー」である市民と区役所とのあいだに信頼関係を構築するとの建前が存在しているということが、ここから確認できる。換言すれば、X市の第一線組織や職員が、地域住民らからの評判を考慮しようとする背景には、「協働のパートナー」である市民とのあいだの信頼関係の構築という建前、さらにはそれにもとづいて組織や職員の業務を方向づける「ガイドライン」の存在があることを、ここから見てとることができる。

ここまで、X市が策定した「ガイドライン」の内容を検討してきた。もちろん、「協働のパートナー」である市民とのあいだに信頼関係を構築するという文言は、あくまでも建前にすぎない。しかし、X市ではそうした建前にもとづいて、第一線組織や職員の自律性に委ねられた領域の業務を方向づける指針を策定し、組織や職員がそれにしたがって業務を遂行するよう促す仕組みを設けている。このような点を踏まえれば、「ガイドライン」の

内容やそれに関連する仕組みは、X市の第一線組織や職員の活動を一定程度規定しているといえよう。そして、上述した区役所サービスの基準として設けられた項目の内容を踏まえれば、第三者である地域住民の評判を考慮することは、こうした「ガイドライン」と関連する仕組みによって、第一線組織や職員が活動するにあたって必要なものとなっていると考えられる。

3) 協働する主体としての第三者

ここまで、「協働のパートナー」としての市民とのあいだにおける信頼関係の構築という建前が、いくつかの仕組みを介して、第一線組織や職員をして地域住民らからの評判を考慮することを必要なものとしていることを論じてきた。

このような「協働のパートナー」との信頼関係の構築という建前は、本節において示してきた、他部署や関係機関による評判を考慮する理由も説明するように思われる。たとえば、その反応が考慮されている関係機関（病院や不動産業者など）は、いずれも、第一線組織や職員が文字通り「協働」して活動を行う主体である。くわえて、行政機構内部の他部署が、各区役所やX市といった単位で組織を捉えた際の「協働」の主体であることは、言を俟たないだろう。

もっとも、これら他部署や関係機関による評判に敏感であることを第一線組織や職員に促す具体的な仕組みは明らかではない。これは本研究に残された課題である。しかしながら、「ガイドライン」の検討をもとに浮き彫りにした、「協働のパートナー」との信頼関係の構築という建前は、他部署や関係機関による評判に敏感でなければならないことの原因として、一定の説明力を持つと考えられる。したがって、ここでは1つの仮説として、地域住民だけでなく他部署や関係機関を含めた第三者による評判を考慮することが必要となる背景に、「協働」の主体としての第三者との信頼関係の構築という建前が存在するということを提起しておきたい。

5 結語

本章の目的は、X市において支援の役割を期待される第一線組織や職員が、どのような規範を考慮しながら活動しているのかを解明することであった。ここまでの検討で明らかになったのは、X市の第一線組織や職員が、当事者にとっての困難への対応、組織の持続性、それに第三者による評判といった規範を考慮して活動していることであり、またそれぞれの規範を考慮することが必要となる一定の理由があるということである。

第2節では、第一線組織の活動において、当事者が抱えている困難そのものを認識してそれに対応しようとする様子や、そうした対応にあたって当事者の意向を重視する様子が見られることを示した。このような規範は、X市の施策における理念や計画にくわえて、

みずから運用できる法令がないという第一線組織の特徴によって考慮することが必要になっていることを指摘した。第3節では、組織の持続性、すなわち組織に属する職員の負担や、それによる業務の継続性への影響が、意思決定の場面のみならず日常的な業務でも考慮されていることを明らかにした。また、こうした点を考慮することは、突発的なアクシデント——ときにそれはクライアントとの相互作用のなかで生じる——によって業務が継続困難となるリスクに常日頃から晒されているという、第一線組織の業務環境の特性に由来していることを論じた。第4節では、当事者以外の地域住民や、行政機構内外の関係機関の行動や反応が考慮されていることを示した。こうした第三者による評判が考慮される背景には、「協働するパートナー」である地域住民との信頼関係を構築するとする建前と、それにもとづいて第一線組織や職員の業務を方向づける仕組みが存在することを示し、このような建前が、他の関係機関による評判を考慮する理由としても説明力をもつことを仮説的に論じた。

本章における議論の意義は、行政組織の活動における規範の複数性を示した点にある。行政学の研究のなかには、行政組織の目的が、本研究で用いたような意味での評判の最大化であると捉え、その目的のために行政組織はみずからの専門性を行使すると論じるものがある（若林 2019）。このように、しばしば先行研究においては、行政組織への評判は、その組織の行動を規定するとりわけ重要な要素とされてきた。本章の検討からも、第三者から向けられる評判が、第一線組織や職員の活動の規範として作用しているということが確認された。その意味で、本章の議論も、外部のオーディエンスによる評判が、第一線組織や職員の活動を規定する重要な一要素であることを支持している。その一方で、本章では、X市の第一線組織や職員の活動が、組織の人的資源の持続性といった、外部のオーディエンスによる評判とは異なる規範によっても規定されていることを示している。つまり、第一線組織や職員の活動を規定するものとして、外部の評判は重要な一要素ではあるものの、それ以外にも重要な要素があるということを、本章の議論は示唆している。

同様のことは、行政の活動における資源制約の影響を強調する議論に関してもいえる。とりわけ社会福祉行政に関する研究や現場報告では、過大なケース負担や人員の不足が、第一線組織や職員の業務のあり方に影響をおよぼしていることが強調されてきた（伊藤 1996; 副田 1985; 楨 2017）。本章では、そうした第一線職員の負担が、組織における業務の継続性に関わるものとして日常的に考慮されていることを示した。資源の制約は、こうした規範の考慮という形で、第一線組織や職員の活動に影響しているといえる。しかし、X市の第一線組織や職員は、上述したような第三者による評判も考慮しながら活動している。したがって、資源制約は、第一線組織や職員の活動において考慮される唯一の要素というわけではないということを、本章の議論は示唆している。本章で見てきたように、第

一線組織や職員がいずれの規範を考慮するのかは、それぞれの活動が行われる状況に応じて異なっているのである³⁸。

また、本章では、当事者にとっての困難への対応という規範についても論じたが、このような規範が行政の活動においてあるということについて、これまでの行政学などにおける研究では中心的に論じられてこなかったように思われる。また、現実の社会福祉行政法では、生活困窮者、児童、身体障害者といった用語で対象者を区切って各種の立法がなされており（山口 2016: 34-38）、当事者の困難そのものに対応するという法律の規定は見られない。本章の議論は、行政に関する研究でもあまり注目されず、また行政の活動を規定する法律においても記されていない、当事者にとっての困難に対応するという規範が、支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動において考慮されていることを示しているという点で、新たな知見を提示しているといえるだろう。くわえて、本章では、このような規範が考慮されるのには、運用する法律がないなかで活動するという第一線組織の特殊な事情が関わっていると、当の職員たちによって理解されていることも指摘した。このことは、当事者にとっての困難への対応という規範を生成し維持する、支援に関わる行政の現場特有の論理がある可能性を示唆している。行政の活動における規範についてのこのような示唆を提供している点も、本章における議論の1つの意義といえよう。

上記のような規範の複数性を示すことの認識上の利得は、それぞれの規範を考慮しながら、組織や職員がどのように活動しようとするのかを見ることで、より明確になるだろう。本研究の課題に即していえば、ここで示した異なる規範を考慮することで、組織や職員が行う意思決定はいかに異なったものとなるのか、さらにはそうした意思決定の帰結として、支援の困難がいかに異なる現象として生じてくるのかを明らかにすることで、複数の規範を区別することの意義もおのずから明らかになるはずである。したがって次に、本章で示した3つの規範を考慮しながら、X市の第一線組織や職員がどのような意思決定を行っているのかを検討することとしたい。

³⁸ いかなる状況においてどの規範が優先されるのかという点、さらには第一線組織や職員の活動一般においてどの規範がとくに優先されるのかという点は、本研究において残された重要な論点である。とくに後者の論点は、それぞれの規範を考慮する組織や職員の分布を把握することを要することから、計量的な研究によって取り組まなければならないだろう。

第4章 規範を考慮した意思決定の傾向

1 問題設定

本章の目的は、X市において支援の役割を期待される第一線組織や職員が、前章で示したような規範を考慮しながら、当事者に関わる際にどのような意思決定を行っているのかを明らかにすることである。

前章で論じたように、支援の役割を期待されるX市の第一線組織や職員は、当事者にとっての困難への対応、組織の持続性、第三者による評判といった規範を考慮しながら、日々活動している。これら3つの規範は、ある特定の規範のみが考慮される場合もあれば、ときには複数の規範が個別の状況において同時に考慮されるような場合もある。

では、このような複数の規範を考慮しながら、X市の第一線組織や職員は、個々の事例においてどのような意思決定を行っているのだろうか。とくに、本研究では、第1章でも述べたように、このような組織や職員による意思決定の安定的な特徴を示すものとして、意思決定の「傾向」という概念を用いる。ここでの傾向とは、支援の役割を期待される組織や個人が、特定の規範を考慮しながら、みずから直面する状況を解釈し、それに対応するための手段や方法を決定する際にみられる安定的な特徴のことを指す。

本章では、このような意思決定の諸傾向としてどのようなものがあるのか、それらは前章で示した3つの規範とどのように結びついているのかということ、X市のY区役所で行われた事例検討の場面を主にとりあげながら浮き彫りにする。このような検討によって、前章で示した3つの規範と、第一線組織や職員が行う意思決定の特徴がどのような関係にあるのかを明らかにする。くわえて、このような規範と意思決定の関係を示すことは、つづく第5章において、第一線組織や職員による支援の遂行がどのようにして困難となるのかを検討するための前提となる作業である。すなわち、本研究では、支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動における規範と意思決定の特定の結びつきがあることによって、支援を遂行することの困難がもたらされるということを論じる。本章の課題は、行政による支援の困難をもたらす条件となるような、第一線組織や職員の活動における規範と意思決定の関係を明らかにすることである。

本章の構成は以下のとおりである。第2節と第3節では、当事者にとっての困難への対応を中心的に考慮する意思決定の傾向について明らかにする。このような意思決定の傾向として、当事者をサービスの対象者にすることで関わることと（第2節）、当事者の生活上に生じる出来事を名目に関わること（第3節）の2つがあることを示す。つづく2つの節では、組織の持続性を考慮した意思決定について論じる。第4節では、職員の身の安全を優先するという意思決定の傾向を、第5節では、誰が当事者に関わるかを押し付けあうという意思決定の傾向を示す。第6節と第7節では、第三者による評判を考慮した意思決定

の傾向として、予期される批判の回避を優先するというものと、苦情をもとに対象者を「ケース」化するという2つがあることを明らかにする。

2 サービスの対象者にする事で関わる

本節では、当事者にとっての困難への対応を主として考慮した意思決定として、当事者をサービスの対象者にして関わるという傾向があることを指摘する。

第3章において述べたように、X市において支援の役割を期待される第一線組織や職員は、当事者にとっての困難への対応という規範を考慮しながら活動している。このような規範を考慮して、第一線組織や職員はどのような意思決定を行う傾向にあるのだろうか。本章では、そのような意思決定の傾向として、「サービスの対象者にする事で関わる」、「当事者の生活上の出来事を名目にして関わる」という2つがあることを論じる。このうち、前者の意思決定の傾向について本節において、後者については第3節において述べることにしたい。

サービスの対象者にする事で関わるという意思決定は、当事者を法令にもとづくサービスの対象者として取り扱うことで、その当事者に関わろうとするというものである。このような意思決定のあり方は、あくまでも法令に則ったものであり、本研究で焦点をあてている第一線組織や職員の自律性に委ねられた意思決定とはいえないのではないかという疑義が生じるかもしれない。すなわち、当事者に対して特定のサービスを提供することは法令で定められているものであるから、そこに第一線組織や職員の裁量の余地はないのではないか、という疑問である。この点について、本節の議論を先取りすれば、サービスの対象者にするという意思決定は、たんに法令に従って当事者にサービスを提供するということとは、少なくとも第一線組織や職員にとっての意味としては³⁹、異なっているといえる。むしろ、第一線組織や職員は、サービスの提供を決定するに先立って、当事者が抱える困難を想定しており、そうした想定された困難に現在または未来の時点で対応するための手段として、当事者をサービスの対象者にするという意思決定を行う。このような意味で、サービスの対象者にする事で関わるという意思決定は、法令にただ従うというよりも、当事者にとっての困難への対応という規範を指向し、それを実行するためのものであるといえるのである。

以下では、このような意思決定のあり方を浮き彫りにするため、2018年9月にY区役所で開催されたカンファレンスにおける事例検討、および2019年6月に開催されたY区の連携会議における事例検討をとりあげて、そこでの参加者のやりとりを記述していきたい。

³⁹ 第一線組織や職員と相対する当事者にとっては、もっぱら法令に従うことを指向したサービスの提供も、当事者の困難に対応することを指向してサービスの対象者として関わることも、同じようなものとして経験される可能性はある。

はじめに、2018年9月のカンファレンスにおける事例検討から見ていこう。この事例検討では、Y区役所地域保健課の保健師から提供された事例がとりあげられている。事例提供者からは、この事例の本人は現在妊娠中であり、同時に精神的な疾患を抱えているということが参加者に伝えられている。以下の抜粋に記したやりとりは、こうした本人の状態像が参加者に共有されたのちに行われたものである。

【抜粋10】 fn180918 カンファレンス

工藤さんは、本人に関わる理由としても、「特定妊婦」として付き合わなきゃいけないということを（本人に）伝えたほうがいいのか、と意見を述べる。（略）

斉藤さんは、担当者から見て、本人の信頼関係のつくり方についてどう感じているか、と尋ねる。

本人を担当している保健師は、本人は連絡を取り合うことはできる、と答える。これにつづいて、本人のことを知っている様子の高谷さんは、本人は現実的な話を詰めようとするとう逃げってしまう、必ずしも律儀であるというだけでは片づけられないようなところもある、と話す。

これを聞いて斉藤さんは、この本人は薬物療法につながればOKという人ではない、ただ薬物療法につないでも、そこからいなくなってしまう危険性があるように見える、と話す。そのうえで、本人が妊娠したことを知ったときの気持ちというのはどうであったか、たとえばベンジ性のものであったのか、それともトラウマの再現のような状態だったのか、と担当者に尋ねる。

担当の保健師は、過去の記録を見返しながら、妊娠したときの本人の気持ちについてはとくにチェックしていない、と答える。

これを聞いて斉藤さんは、チェックがないということにも意味がありそうだ、これが信頼関係のきっかけになりそうな気がする、と話す。さらに斉藤さんは、本人がどこでどういう出産をしたいのかを聞きたい、といい、本人の出産に向けた具体的な話をしながら、本人との信頼関係をつくっていくのがいいのではないか、と述べる。それと同時に、「特定妊婦」に向けて手続きを進めていく必要がある、と斉藤さんはいう。（略）子どもを産んで育てたいという気持ちは本人の強みなので、その気持ちにコミットしつつ、「特定妊婦」として粛々と進めていくのがいいのではないか、と意見を述べる。

これを聞いた事例提供者の保健師は、そのような方針でいこうと思う、と答える。

抜粋で示したやりとりについて見ていこう。冒頭で、保健所長の工藤さんは、本人に対して「特定妊婦」として付き合わなければならないことを伝えたほうがいいのかと提案している。「特定妊婦」とは、出産後の子どもの養育について、出産前から支援を行うことがとくに必要と認められる妊婦のことを指す、児童福祉法で定義されたカテゴリ

一である。この特定妊婦は、厚生労働省令で定められた「養育支援訪問事業」の対象者とされており、各市町村が事業主体となって、保健師、助産師、保育士などがその居宅を訪問し、養育に関する指導や助言を行うことになっている（厚生労働省 2020）。同時に、工藤さんは、このように特定妊婦として付き合うことを伝えるのは、行政が本人に関わる理由を示すためでもあると述べている。

このあと、本人の精神的な症状などについての確認がなされたのち、囑託医である精神科医の斉藤さんが、担当者が感じた本人の信頼関係のつくり方について尋ねている。これに対して、事例提供者である保健師が、本人は担当者と連絡を取り合うことはできると答える一方で、同じく地域保健課の保健師である高谷さんは、本人の関係のつくり方は律儀であるというだけでは片づけられないような面もある、といった答えをしている。これを聞いた斉藤さんは、この本人が、精神的な症状を治療するために薬物療法を行えばよいという人ではなく、たとえ薬物療法につないでも、つないだ先から「いなくなってしまう危険性」があると述べている。ここでは、本人が薬物療法を行う機関などからいなくなることが望ましくないという考えが斉藤さんによって示されていることが窺えよう。こう述べたうえで、斉藤さんは、本人が妊娠したときの気持ちについて、事例提供者に尋ねている。事例提供者である保健師は、それについて記録をしていないと答えるが、これを聞いた斉藤さんは、記録がないということが信頼関係のきっかけになると述べている。そのうえで、斉藤さんは、本人がどこでどういう出産をしたいのかを聞いてみたいと述べて、出産に向けた具体的な話をしながら、本人との信頼関係をつくることをアドバイスしている。これにくわえて、斉藤さんは、抜粋の冒頭で工藤さんが提起していた、特定妊婦として関わるための手続きを進める必要があるとも述べている。最終的に、斉藤さんは、子どもを産み育てたいという気持ちは本人の強みであるとして、この気持ちを汲み取りながら、特定妊婦として関わるための手続きを進めていくとよいのではないかという方針を示し、事例提供者もこの方針に沿って対応していくことに同意している。

以上が抜粋に記したやりとりの内容である。ここからまずわかるのは、事例への対応を協議する過程において、本人を特定の事業の対象者（ここでは「特定妊婦」）として取り扱うことが提案され、最終的にそのような取り扱いをすることが方針として決定されていることである。ここで重要なのは、このような取り扱いをすることが、本人に対して行政が関わる理由として提示されているということである。抜粋の冒頭における工藤さんの発言は、そのことを端的に示している。また、斉藤さんによる事例提供者へのアドバイスのなかでも、本人を特定妊婦として扱うための手続きの必要性が述べられている。このように、上の抜粋では、行政が当事者に対して関わる理由として、特定妊婦という特定の事業の対象者として当事者を取り扱うという意思決定が行われているといえる。

他方で、上の抜粋からは、行政による本人への関わり方を協議するなかで、本人の精神的な症状がどのようなものであるか、妊娠がわかったときの本人の「気持ち」、さらには

本人との「信頼関係」をどう築くかという点に焦点があてられていることも見てとれる。本人が妊娠したときの気持ち、とくに「トラウマの再現」といった状態があったのかを議論する様子からは、本人が妊娠するにあたりどのようなつらい「気持ち」を表出していたのかに注意が払われていることが確認できる。また、子どもを産み育てたいという本人の気持ちを汲み取りつつ、「特定妊婦」としての対応を進めていくという方針は、本人の強みに焦点をあてながら出産に向けた支援を行うことを指向したものであるといえる。このような意味で、行政が関わる理由として当事者をサービスの対象者にするという意思決定は、当事者の抱える困難やつらさ、あるいはそれへの対応といった指向と結びついたものであるといえる。

ここまでの検討で、サービスの対象者にして関わるという意思決定が、当事者にとっての困難に対応することを指向しながら行われていることが確認できた⁴⁰。ここからは、サービスの対象者にするという意思決定が、たんに法令に従った対応というよりも、当事者が抱えている困難に対応するための手段として用いられている可能性が示唆される。実際に、サービスの対象者にするという意思決定がそのように用いられていることを明確に示す場面が、2019年6月のY区連携会議における事例検討において見られた。したがって、以下ではこの事例検討の様子について見てみよう。

この日の事例検討では、Y区内の介護事業所が提出した事例についてとりあげられた。事例は、高齢の本人と、本人と同居する子どもからなる世帯に関するものである。参加者たちの議論のなかでは、本人が現在入院しているということが確認されたのち、近ごろ精神的な症状が見られる本人の子どもが心配であると事例提供者が発言している。この事例提供者の発言をきっかけに、本人の子どもにどのように関わるかということが参加者によって議論されていった。そのなかで、事例検討に参加していたY区役所の城島さんは、この家族にはいまのところお金がありそうなので、お金がなくなったときに関わるチャンスじゃないか、と発言している。さらにその後の議論では、この世帯のなかに就労している者がいないため、今後の金銭的な面が心配であると事例提供者が発言したのに対し、ふたたび城島さんが、お金については生活保護がある、「はやく使い果たしてほしい」と述べている（fn190620 連携会議）。

1つ目の発言は、現時点では、本人やその子どもに金銭的余裕があるため関わるのが難しいものの、将来的に金銭的余裕がなくなることが予想でき、そのタイミングが（本人

⁴⁰ もちろん、これは、特定の人物をサービスの対象者として取り扱うことが、つねに当事者にとっての困難への対応を指向してなされるものであるということの意味しない。もっぱら法令の遵守を考慮して、法令で定められたサービスの提供を行うことが、行政の活動の大部分を占めているであろうことは否定できない。一方で、本節で論じようとするのは、一見すると法令の遵守、したがって第一線組織や職員の自律性が介在せずに行われているように見える活動のなかにも、第一線組織や職員が一定の自律性をもって意思決定しているものがあり、かつそこでは、当事者にとっての困難への対応という規範が考慮されているということである。

の子どもに) 関わるチャンスであるという城島さんの見解を示している。そして、この 1 つ目の発言を踏まえるに、2 つ目の発言における「はやく(お金を)使い果たしてほしい」という言葉は、たんに世帯の金銭的余裕がなくなること欲しているということではなく、本人に関わる将来的なチャンスとして、金銭的余裕がなくなり、生活保護の利用が可能となるタイミングが期待されていることを示していると考えるのが妥当だろう。したがって、城島さんの一連の発言からわかるのは、精神的な症状として現れているような困難を抱える本人の子どもに対して、現時点では特定のサービスの対象者として関わることはできないものの、将来的にそのようなタイミングが訪れることを予期しており、そのタイミングで本人に関わろうとする方針を提起しているということである⁴¹。

ここで重要なのは、当事者が抱えている困難についての想定と、それに対応する方針の提示が、当事者がサービスの対象者となる(と予期される)時点よりも先行していることである。すなわち、現時点において想定されている当事者の困難に対して、将来のどこかのタイミングで当事者をサービスの対象者にすることで対応するという方針が、現時点において提示されているのである。

仮に、サービスの対象者にするという意思決定が、たんに法令に従っているにすぎないものだとするならば、ここで示したような形での方針の提案はなされないだろう。というのも、現時点において、当事者は特定のサービス(上の事例でいえば生活保護)の対象者にならないことがわかっているから、ただ法令に従うとすれば、当事者に対して行政が関わったり、当事者が抱えている困難やそれへの対応について判断や決定をしたりする余地はないからである。にもかかわらず、ここでは明らかに、当事者の困難に対応することが指向され、それに向けた方針が示されている。

だとすれば、ここで示したようなサービスの対象者にするという意思決定において行われているのは、たんに法令で定められているからそうしているということではなく、当事者の困難に対応するための手段として、現在あるいは未来の時点において、法令にもとづくサービスを利用するということであるといえよう。このように、当事者の困難に対応するための手段としてサービスの提供を利用しようとする様子は、Y 区役所のカンファレンスにおける事例検討でも垣間見ることができる。たとえば、2019 年 6 月のカンファレンスにおける事例検討では、城島さんが、「(本人と)つながっていくためにも何かしらのサー

⁴¹ この事例では、本人にサービスを提供できるタイミングを待つという方針が示されているが、別の事例では、そのようなタイミングが訪れるよう積極的に仕向けるような方針が第一線職員によって提示されることがある。

たとえば、2019 年 6 月の Z 区連携会議における事例検討では、これから一時的な生活保護の利用を検討しているという事例がとりあげられた。これに対し、参加者の 1 人であった生活保護課の職員は、生活保護を申請するときのために、いまから先に食材などを買って置いて残金を減らしておくことはできるので、はやめにやっておいたほうがいい、というアドバイスをしている(fn190627 連携会議)。ここでは、生活保護というサービスが利用可能な状態になるよう、本人の所持金を減らすことが第一線職員によって提案されていることがわかる。

ビスは入りたい」と発言して、障害者総合支援法にもとづくサービスの提供を促す様子が見られた（fn190618 カンファレンス）。この事例の本人は、精神的な症状があるとされている方で、そのような本人に「つながっていくため」の手段として、法令にもとづくサービスの対象者にするという方針が示されていることがわかる。

ここまで述べてきたことをまとめれば、次のようになる。X市の第一線組織や職員は、当事者にとっての困難への対応を指向して、当事者をサービスの対象者にするという意味決定を行う。このような意思決定は、たんに法令に従って業務行していることを意味するのではなく、第一線組織や職員が、その時点で想定する当事者の困難そのものに対応するための手段として、法令にもとづくサービスを利用しているということの意味している。将来的にサービスが提供可能となるタイミングが来ることを予期し、そのタイミングを当事者に関わる契機にしようとする意思決定のあり方は、このことを端的に示しているといえよう。

3 出来事を名目にして関わる

本節では、前節で論じたサービスの対象者にすることで関わるという意味決定とは別に、当事者にとっての困難への対応という規範を考慮した意思決定の傾向として、出来事を名目にして当事者に関わる、という意味決定があることを論じる。これは、第一線組織や職員が、当事者にとっての困難への対応を指向しながら、行政が当事者に関わる正当な手段あるいはきっかけとして、当事者の生活に生じる特定の出来事を利用するというものである。したがって、当事者にとっての困難への対応を指向し、そのための手段として第一線組織や職員によって行われるという点においては、サービスの対象者にするという意味決定と同じ機能を有しているといえる。

その一方で、X市の第一線組織や職員による意思決定の現場を見ていくと、出来事を名目にして関わるという意味決定は、法令にもとづくサービスを利用して当事者に関わる場合と比べて、より柔軟に活用できるものであることが確認できる。と同時に、このような意思決定を選択することにも一定の制約があることが窺える。この点については、事例の分析を踏まえたうえで、本節の末尾で立ち入って議論することとしたい。

まずは、出来事を名目にして当事者に関わるという意味決定がどのようなものであるかを明示するために、いくつかの事例検討の場面を見ていくことにしよう。はじめにとりあげるのは、2019年11月のY区カンファレンスにおける事例検討である。

2019年11月のカンファレンスでは、地域保健課の五十嵐さんが提出した事例について検討が行われた。事例は、本人とその配偶者、および両者の子からなる世帯に関するもので、五十嵐さんは本人の支援という形でこの世帯に関わっているという。議論のなかでは、はじめに、五十嵐さんが引き続き本人の支援という立場を保つことが促される一方で、精

神的な症状があると見られる本人との関係で疲弊している様子の配偶者への対応について焦点が当てられている。以下の抜粋は、そのような配偶者への対応をどうするかについて、参加者から提案がなされる場面を記したものである。

【抜粋 11】 fn191119 カンファレンス

齊藤さんは、夫婦⁴²それぞれの見方があるだろうから、それぞれに対して別のポジションから支援に入れるといいんですけどね、といい、配偶者もこのケースの当事者だと捉えて、支援に入れるといいんじゃないか、と話す。齊藤さんは、もし配偶者の支援に入るとしたら誰がいいのか、とほかの参加者に尋ねる。

工藤さんは、×月に（Y 区役所で）あるクリニックの相談会をきっかけにして配偶者の支援に入れるといいんじゃないか、と提案する。城島さんも、工藤さんの提案に同意する反応を示す。（略）工藤さんは、クリニックの相談会があってよかったね、そのときに精神保健福祉係の人がつくようにしたらいい、と話す。

抜粋の中身を確認しよう。冒頭で、齊藤さんは、本人の「配偶者もこのケースの当事者だと捉えて」支援を行えるとよいのではないかと、そしてその際には、夫婦でそれぞれの見方があるだろうから、夫婦それぞれに対して別の立場の職員が支援として関わるとよいという見解を述べている。そのうえで、齊藤さんは、もし配偶者の支援として関わる場合には、どの職員が担当するのがよいのかということをはほかの参加者に尋ねている。このように、世帯内のそれぞれのメンバーに対して別の立場の職員を関わらせようとする方針は、世帯内に困難を抱えた当事者が複数人いると考えられている場合、X 市の第一線組織や職員による意思決定のなかで頻繁に見られるものである。この齊藤さんの質問を聞いた工藤さんは、×月に予定されているクリニックの相談会をきっかけにして、配偶者の支援に着手できるとよいのではないかと提案している。この抜粋の前に行われたやりとりのなかでは、×月に Y 区役所で開催される精神科クリニックによる相談会に本人が参加する予定となっており、本人の配偶者もそれに同行するはずであるということが五十嵐さんによって報告されていた。工藤さんが配偶者の支援に着手するきっかけとして挙げているクリニックの相談会とはこのことを指している。この工藤さんの発言には、城島さんも同意を示している。その後、ふたたび工藤さんが発言して、クリニックの相談会という機会があって「よかったね」と述べ、その機会に精神保健福祉係の職員が配偶者の支援に関わるようにするといいとアドバイスをしている。カンファレンスでは、工藤さんのこの提案に参加者たちが概ね同意し、事例検討は終了となっている。

⁴² ここでは「夫婦」という言葉が用いられているが、2 人のうちどちらが夫／妻であるのか明示することを避けるため、抜粋では本人／配偶者という形で文言をあらためている。

以上の抜粋の中身からまずわかるのは、本人の配偶者を当事者、すなわち何らかの「支援」を必要とする者と見なしたうえで、その必要に対応することが指向されているということである。すなわち、この事例検討では、本人の配偶者を当事者として、その困難への対応が指向されているといえる。

さらに、上の抜粋からは、当事者である配偶者に対応するにあたって、「クリニックの相談会」という出来事を、当事者と行政とが新たに関わるためのきっかけとして利用する方針が示されていることがわかる。当事者がクリニックの相談会に参加するであろうということは、事例検討の参加者たちによってある程度予想できている。このような予想にもとづいて、事例検討の参加者たちは、クリニックの相談会という機会を活かして、当事者に新たに関わろうとしている。ここで重要なのは、クリニックの相談会が、Y区役所を会場として開催される予定であるということである。つまり、参加者たちは、行政が当事者に正当に関わるために利用できそうだと予想される出来事を見出し、それをきっかけとして、当事者が抱えている困難に対応するために関わろうとしている。

このような意思決定のあり方は、サービスの対象者にするという意思決定と同様に、当事者にとっての困難への対応という規範を考慮し、それに向けた道筋を探ろうとするものである。他方で、当事者の困難に対応するための手段として、法令にもとづくサービスが提供されてはいない。したがって、これは、第2節で論じたサービスの対象者にするという意思決定の傾向とは異なる傾向として把握できよう。

ところで、上の抜粋に記したやりとりでは、新たに当事者とみなした本人の配偶者と、その支援を担う職員とがはじめて接点をもつ名目として、クリニックの相談会という出来事を利用しようとしていた。その一方で、出来事の利用は、当事者と新たに接点をもつためだけではなく、すでに接点をもつ当事者との関係を変化させるきっかけとしても行われる場合がある。出来事を名目にして関わるという意思決定の内実を詳らかにするため、次にこの点について確認しておこう。

特定の出来事を、当事者との関係を変化させるきっかけとして利用しようとする様子が見られる事例としては、2019年12月のカンファレンスにおける事例検討がある。この日は、本人が病院を退院したあとに通院できなくなり、生活がセルフネグレクトのような状態になっているという事例がとりあげられた。この事例では、精神保健福祉系の保健師である和田さんが、本人の退院後の支援ということですでに関わっていたものの、本人が上記のような状態にあるなかでどのように関わればよいかで悩んでいるということが報告されていた。議論のなかでは、本人が現在住んでいるアパートが近日中に取り壊される予定となっており、それにともなって本人が転居するときに、本人と関わるうえでのタイミングになるのではないかということが、城島さんや工藤さんから提案されている（fn191217カンファレンス）。ここでは、退院後の支援という形で、第一線職員が当事者と接点をもっていたものの、現状では当事者が抱えている困難への対応として十分な関わりができて

いない状態にあることが示されている。このような状態に変化をもたらすきっかけとして、アパートの取り壊しにともなう転居という、参加者たちによって予想可能な出来事を利用することが提案されていることがわかる⁴³。このように、特定の出来事が、行政と当事者との関係に変化をもたらすものとして利用可能であると想定され、その出来事をきっかけとして、当事者の困難に対応しようとする方針が示されることがあるのである⁴⁴。

さて、ここまで事例に即して示してきた出来事——当事者と新たに接点をつくったり、当事者との関係に変化をもたらしたりするために利用できると想定される出来事——は、いずれも、第一線組織や職員にとっては所与のものであったとあってよい。すなわち、クリニックの相談会や、アパートの取り壊しにともなう転居といった出来事それ自体は、第一線組織や職員が当事者に関わることを目的として計画されたものではない。しかし、場合によっては、第一線組織や職員が、当事者に関わるために利用できそうな出来事をみずからつくり出そうとすることがある。そのような方針が示され、参加者によって合意された事例として、以下、2018年10月のカンファレンスにおける事例検討の様子を記述してみよう。

この事例検討では、本人が自宅の周辺に汚物を撒いたり、被害妄想があったりするために対応が難しいという理由で事例が提出されている⁴⁵。議論のなかでは、本人の通院歴や金銭的な余裕の有無について確認されたのち、この事例で一番困っているのは誰なのかという質問が出されている。これに対して、事例を提供した職員は、本人が汚物を撒いたりすることについて区役所に苦情を入れているという近隣住民たちが困っていると思うと述べたうえで、まだ関わることはできていないものの、本人も困っているのではないかと想像していると述べている。ここでは、苦情を入れる近隣住民だけでなく、本人についても何かしらの困難を抱えた当事者であるという想定があることが示されている。

このような議論の経過を踏まえたうえで、抜粋を見てみよう。以下の抜粋は、上記のようなやりとりがなされたのちに、本人に対してどのように関わるかについての方針が提案される場面を記録したものである。

⁴³ 後日、インタビューのなかで和田さんは、この事例のその後の経過として、本人の転居を経たのち、病院に通わないといけないという発言が本人の口から聞かれるようになった、と話している。

⁴⁴ 当事者との関係に変化をもたらすものとして何らかの出来事を利用するという意思決定は、必ずしも行政側の事情のみによって決まっていない可能性がある。というのも、当事者の生活自体が、その生活に特定の出来事が発生することによって、大きく変わってしまうことがあるからである。だとすれば、当事者との関係を変化させるきっかけとして出来事を利用するという方針は、たんに行政が当事者に関わるための名目にすることが企図されているのではない可能性がある。むしろ、ある出来事の発生によって、当事者の生活自体に何らかの変化が生まれるであろうことを行政の側が予想し、そうした当事者の生活の変化に乗じた対応をしようとしている可能性がある。

⁴⁵ なお、事例提供者の所属組織については、フィールドノートに記録できていない。

【抜粋 12】 fn181016 カンファレンス

参加者の 1 人⁴⁶から、X 市が運営している有料のバキュームカーがあるという話が出る。本人は、家のなかに汚物が溜まっているから撒いているのかもしれない、このバキュームカーを利用して、汚物を回収するために本人を訪ねてもいいかもしれない、とその参加者はいう。

別の参加者は、この発言に同意し、やれるところからやるのがいいと述べたうえで、「し尿処理が止まってて気になっているから来ました」という体で、本人の家に行くのはありなんじゃないか、と提案する。このような方針で対応を進めていくことに、他の参加者も同意する。

抜粋の内容を確認すると、はじめに参加者の 1 人が、X 市が運営している有料のバキュームカーがあることに言及している。そのうえで、本人が自宅の周辺に汚物を撒いている背景には、自宅に汚物が溜まっているという事情があるのかもしれないという推測を述べている。そして、このような推測がもしあたっているとすれば、先に言及したバキュームカーを利用して、汚物を回収するという目的で本人を訪問してもよいかかもしれない、という案を述べている。もう 1 人の参加者もこれに同意を示して、「やれるところからやるのがいい」と述べながら、『し尿処理が止まってて気になっているから来ました』という体で本人の自宅を訪ねるのはありではないか、という提案をしている。このような提案については、他の参加者も同意を示している。

この抜粋で重要なのは、2 人の参加者による発言の関係である。1 人目の参加者は、本人が汚物を撒くには、自宅に汚物が溜まっているという事情があるのかもしれないという推測に立ち、その事情を解消するために、バキュームカーを利用し本人を訪ねるという方針を提案していることがわかる。すなわち、1 人目の参加者の提案では、汚物を撒くという本人の状態の背景にあると推測される特定の事情を解消することが、バキュームカーを利用して本人を訪ねることの目的とされている。ここからまず確認すべきは、X 市が運営しているというバキュームカーの利用や、それをもって本人の自宅を訪ねるということは、カンファレンスに参加する職員たちにとっての与件ではなく、職員たちが考案したものだということである。

これに対して、2 人目の参加者は、1 人目の参加者の発言に同意しつつ、「やれるところからやるのがいい」と述べている。さらに、し尿処理が止まっていることが気になって訪ねに来たという「体」で、本人の自宅を訪問することを提案している。ここでは明らかに、バキュームカーを利用して本人の自宅を訪問することの目的が、本人の自宅に汚物が溜ま

⁴⁶ この抜粋に登場する 2 人の発言者については、所属組織や氏名などを記録できていない。

っているという事情を解消することにとどまらないということが示されている。「やれるところからやる」という発言は、バキュームカーを利用して本人の自宅で汚物を回収することが、「やるべき」あるいは「やる必要がある」ことのうち、「やれる」ことの1つであるということの意味しているだろう。また、し尿処理が止まっているのが気になったために訪ねて来たという「体」で訪問するのがよいというアドバイスは、し尿処理の停止が気になったために訪問するということが、あくまでも外形的なものであるということを含意しているだろう。つまり、バキュームカーを利用して本人の自宅を訪ねることは、汚物が溜まっているという事情を解消するという目的からすれば、その直接的な手段といえるが、ここでの目的は、必ずしも汚物を回収することにとどまらないとされているのである。

では、本人の自宅に汚物が溜まっているという事情を解消することにとどまらない目的とは、ここでは一体何なのだろうか。この点について、抜粋のやりとりでは明確に示されていないが、上述したその前段での議論の経過を踏まえれば、本人が抱えていると想定される困難への対応であろうと推察される。すなわち、ここで2人目の参加者によって提案され、かつほかの参加者からも合意を得ているのは、バキュームカーを携えて本人の自宅を訪問し、汚物を回収するという一連の考案された出来事を、困難を抱える当事者としての本人に対応するためのきっかけにすることだと考えられる。だとすれば、ここでは、第一線組織や職員がみずから考案し、作り出した出来事を利用して、当事者の困難に対応するために、当事者に関わるという意味決定がなされているといえる。

ここまでの検討で明らかにしたことは、次のようにまとめられよう。すなわち、X市の第一線組織や職員は、当事者に関わるために利用できると予想される出来事を見出し、それを名目として、当事者と新しく接点を築いたり、あるいは当事者との現在の関わり方を変化させようとしていたりしている。かつ、そのような出来事を、ときに第一線組織や職員たちは、みずから考案して作り出そうと試みている。

このような意思決定のあり方の特徴について、ここまで示してきた事例にもとづきながら、3点ほど考察をくわえておこう。1点目は、サービスの対象者にすることで当事者に関わるという意味決定との違いについてである。サービスの対象者にするという意思決定は、第2節で示した各事例からも窺えるように、基本的には、当事者と第一線職員とが新たに関わりを開始する際に試みられるものであるといえる。これに対し、出来事を名目にして関わるという意味決定は、ここまで述べてきたように、第一線職員と当事者とのこれまでの関わり方を変化させるきっかけとするために行われることもある。つまり、サービスの対象者にするという意思決定と出来事を名目にするという意味決定は、ともに当事者の困難に対応するための手段あるいはきっかけとして行われるが、後者の意思決定のほうが、相対的により多様な用途に開かれているといえる。

2点目は、第一線組織や職員の自律性をもった活動についての理解に関わるものである。サービスの対象者にすることで当事者に関わるという意味決定は、当事者にとっての困難

に対応するという規範と結びついたものであるものの、そのための手段はあくまでも法令にもとづくサービスの提供であった。この意味で、サービスの対象者にするという意味決定は、法令による制約から完全に自由であるとはいえない。他方、出来事を名目にして当事者に関わるという意味決定は、必ずしも法令にもとづかない形で特定の機会を活用し、当事者の困難に対応しようとするものである。さらに、そうした機会を、第一線組織や職員みずからが創出しようとすることもある。このことは、法令の制約を受けずに当事者の困難に対応するための術を、第一線組織や職員が少なからず有しているということを示唆している。そうした手段が、果たしてどれほどの広がりをもっているのかについては別途検討を要するが、本節で示してきたいくつかの事例からは、少なくとも、出来事を名目にして当事者に関わるという、法令に制約されない活動の余地が決して小さくないということが窺えるだろう⁴⁷。

しかし、3点目に指摘しておく必要があるのは、このように必ずしも法令に制約されない出来事を名目にした関わりにも、上述した事例にもとづけば、そこに一定の制約がかかっているという点である。この指摘は、とくに当事者と第一線職員が新たに関わりを開始するために出来事を利用する場面において当てはまる。上で示した2019年11月と2018年10月のカンファレンスにおける事例検討の抜粋では、いずれも当事者と新たに関わりを開始するきっかけとして、Y区役所で開催される「クリニックの相談会」と、「X市が運営している有料のバキュームカー」による汚物の回収という出来事が提示されている。重要なのは、これら2つの出来事が、開催場所や用いられる道具の面から見て、いずれも行政による関与が正当性をもつような出来事であるということである。ここからは、第一線組織や職員が当事者にとっての困難への対応を指向し、新たに当事者との関わりを開始するための名目として出来事を利用する場合には、何らかの意味で行政による関与が正当性をもつような出来事を見出す必要があることが推察される。このような必要性は、抜粋12において、「やれるところからやる」と述べながら、X市が運営するバキュームカーの利用に同意する職員の発言からも窺えよう。すなわち、行政が当事者との関わりを開始するために「やれる」こととは、行政の関与が正当性をもつような出来事をつくり出すことなのである⁴⁸。

⁴⁷ 法令に制約されない活動の余地が少なからずあることをどのように評価するかという点は、重要な論点ではあるものの、ここでは取り扱わない。ここでは、そうした評価の前提としても、当事者にとっての困難に対応することを指向し、特定の出来事を名目として当事者に関わろうとする第一線組織や職員が現にいることを認識するということが重要であることを指摘するにとどめる。

⁴⁸ 他方で、当事者と第一線職員がすでに関わりをもっており、その関わり方を変化させるために当事者の生活上の出来事を利用する場合には、そうした出来事に行政が関与することの正当性はある程度確保されていることから、ここで述べたような制約が生じにくくなると考えられる。上述した2019年12月のカンファレンスで提案された、アパートからの転居という出来事を利用するという方針が、行政が関与可能な出来事を模索した結果として示されたというよりも、転居という出来事によって生じる当事者の

4 職員の身の安全を優先する

ここまで、当事者にとっての困難への対応という規範を考慮した意思決定の傾向として、サービスの対象者にすることで当事者と関わる、出来事を名目にして当事者に関わる、という2つがあることを確認した。本節と次節では、組織の持続性という規範を考慮した意思決定の傾向について論じる。すなわち、職員の身の安全を優先するという意思決定と、誰が当事者に関わるかを押し付けあうという意思決定である。本節では、このうちの前者について検討していきたい。

本節で明らかにする職員の身の安全を優先するという意思決定は、組織の持続性、とくに所属する職員にかかる過大な負担や、職員による業務の継続性が脅かされることを考慮して行われる意思決定である。そこでは、職員の負担軽減や業務の継続性の確保が指向される反面、当事者にとっての困難への対応という規範を指向されているのを観察することができない。この点は、次節で述べる、誰に関わるかを押し付けあうという意思決定が、組織の持続性を考慮すると同時に、当事者にとっての困難への対応を考慮した意思決定であるのと対照的である。くわえて、当事者にとっての困難への対応が考慮されないという特徴は、そこから生じる支援の困難と密接につながっているが、この点については、第5章の第3節であらためて論じることとしたい。したがって、本節では、職員の身の安全を優先するという意思決定の傾向がどのようなものであり、それが組織の持続性という規範をどのように考慮しているのかを明確にすることを課題とする。

この課題に取り組むために、以下では、第3章でもとりあげた2018年7月のカンファレンスにおける一場面を再度とりあげて検討をくわえる。以下の抜粋は、第3章でも示したが、Y区役所生活保護課の森さんと筆者が、カンファレンスの終了後に交わした会話を記したものである。

【抜粋5】 fn180717 カンファレンス（再掲）

カンファレンスが終了したあと、保護課の会議室で待機していると、事例検討会に参加していた保護課の森さんが部屋に入ってくる。先のカンファレンスで保護課が提供した事例について話しをする。

森さんは、そのケースが、これまでやるべきこと以上のことをしてしまったケースであると話す。1人のために2人がかりで2時間以上も対応するのはやりすぎであって、1人にそこまでの時間を割いてはいけない、という。

生活自体の変化に行政が便乗して、当事者との関係を変化させることが企図されているように見受けられることも、このことと関係しているように思われる。

調査者が、本人のため、という言葉が発すると、森さんは、結局、本人のためを考えてやったとしても、それが本人のためになるかどうかはわからない、と話す。そのケースは、×月からウ区に移管になる予定だが、ウ区で担当することになった場合には、こういうことはできないということを、本人に対してははっきりと伝える、と森さんはいう。そして、もし本人が暴れるようなことがあれば、躊躇することなく警察を呼ぶ、という。なぜなら、そのように暴れられると、職員がストレスをかかえて辞めてしまう可能性もあるからだという。

抜粋の詳細はすでに第3章で示しているため、ここでは繰り返しを避け、要点のみを確認しよう。第一に、抜粋中の発言では、職員にかかる過度な負担や、それによる業務の継続性への脅威が森さんによって考慮されている。この意味で、組織の持続性という規範が考慮されているといえる。これはすでに第3章でも指摘した点である。これにくわえて、第二に確認すべきこととして、こうした職員の負担や業務の継続性への脅威は、この事例における本人の特定の行動（「暴れる」）によってもたらされるものであるということが示されている。すなわち、たんに職員の負担や業務の継続性への影響が考慮されているだけではなく、それが本人の行動に由来するものであるということが明示されている。第三に、このような本人の行動に由来する負担や継続性への脅威が考慮されながら、「警察を呼ぶ」という対応をとる方針が示されている。この「警察を呼ぶ」という対応は、ここで述べたような考慮がなされていることを踏まえると、本人の行動に由来する負担や業務の継続性への脅威から、職員の安全を確保するための対応であるといえよう。つまり、職員にかかる負担や業務の継続性への脅威が、事例の本人によってもたらされると考えられる場合には、「警察を呼ぶ」という、職員の身の安全を守るための対応が提示されていることが、上の抜粋からは確認できる。

これにくわえて重要なのは、抜粋のなかで森さんが、「本人のためを考えてやったとしても、それが本人のためになるかどうかはわからない」という発言を、こうした対応を提示するにあたって行っていることである。この森さんの発言からは、本人のためを考えて何らかの対応をするということが、この事例に関しては問題を含んだものとして提示されていることがわかる。本人のためを考えて対応するという発言はやや一般的ではあるものの、当事者の意向などを踏まえて対応するということは、この本人のためを考えて対応するということの一部に含まれると考えられるだろう。だとすれば、この発言からは、当事者の意向などを踏まえた対応を指向することも、同様に問題を含んだものであるとされているといえる。このことを踏まえれば、森さんが示している「警察を呼ぶ」という対応においては、当事者にとっての困難への対応が考慮されていないと考えてよいだろう。

これをまとめれば、第一に、X市の第一線職員たちは、職員にかかる負担や業務の継続性を考慮しながら、「警察を呼ぶ」といった、職員の身の安全を守るための意思決定を行

おうとすることがある。第二に、こうした職員の身の安全を守るための意思決定が行われる際には、とくに職員への負担や業務の継続性への脅威が、その事例の本人によってもたらされるものであると考えられている。第三に、このような形で職員の身の安全を守るための意思決定がなされるような事例では、当事者にとっての困難への対応が指向されていないことが見てとれる。

ここで示されている職員の身の安全を守るという意思決定のあり方は、職員にかかる負担や、それによる業務の継続性への影響を考慮しているという意味で、組織の持続性という規範を考慮したものであるといえる。さらに、そこで考慮されている職員の負担や業務の継続性への影響は、当の職員が相互作用している本人の行動に由来していると考えられている。第3章の3-3で述べたように、第一線組織や職員は、突発的なアクシデントによって継続が困難となるリスクに日常的に晒されており、さらにそうしたアクシデントは、当事者を含めたクライアントとの相互作用において生じることがある。上の事例が示しているのは、職員による業務の継続を困難とするこうしたアクシデントが、とくにクライアントの何らかの行動によって発生すると考えられるときには、第一線組織や職員は、職員の身の安全を守るという意思決定をとることがあるということである。そして、このような意思決定においては、アクシデントを発生されるクライアントを当事者とみなし、その困難に対応するということを指向されないのである。

5 誰が関わるかを押し付けあう

本節では、組織の持続性を指向したもう1つの意思決定の傾向として、誰が当事者に関わるのかを押し付けあうという意思決定があることを明らかにする。これは、当事者にとっての困難への対応を指向しつつも、組織の持続性、とくに組織の資源制約から生じる職員への負担を考慮することで、当事者への関わりを他の組織や職員に任せようとする争いが生じることを指している。ここからもわかるように、誰が関わるのかを押し付けあうという傾向は、前節で見た身の安全を守るという意思決定の傾向とは異なり、当事者にとっての困難への対応と、組織の持続性という2つの規範をともに考慮したものであるといえる。すなわち、当事者の困難への対応を指向しつつ、組織の資源制約から生じる負担を同時に考慮することによって、当事者への対応を決定していく際に特定の傾きが生じるのであり、その傾きというのが、誰が当事者に関わるかの押し付けあいなのである。

このような意思決定のあり方とその論理を明確にするため、以下では、2019年6月のカンファレンスにおける事例検討について見ていきたい。この日の事例検討では、精神保健福祉系の川崎さんが事例を提供している。川崎さんの説明では、この事例の本人の片親から、近ごろ困りごとの相談が入っており、その親の支援として精神保健福祉係がどのように関わるのかについて参加者と相談したい旨が述べられている。これを受けて、本人の親

にどのように関わるかという点が議論の焦点となるが、そのなかで斉藤さんが、「ニード・アダプテッド・アプローチ」という方法で関わることを提案する⁴⁹。斉藤さんは、ニード・アダプテッド・アプローチの考え方について他の参加者に説明をしたうえで、このようなアプローチに立脚して、本人の親が何に困っているのかを、支援者が一緒に探っていくような関わりが必要ではないか、と述べている。

以下の抜粋は、このような議論を経たあとに、保健所長の工藤さんと障害センターの松中さんとのあいだで交わされたやりとりを記録したものである。

【抜粋 13】 fn190618 カンファレンス

工藤さんが、障害センターの職員たちに向けて、障害センターと精神保健福祉係との関係はどうなってるんですか、と尋ねる。

障害センターの松中さんは、基本はバックアップですね、と返答する。

それを聞いた工藤さんは、「がっかりだよ」という。工藤さんは、斉藤さんが提案するアプローチ（ニード・アダプテッド・アプローチ）は本当にそのとおりだと思うが、これを精神保健福祉係が担当するのはかなり厳しいんじゃないかと思う、という。本来、障害センターの設立趣旨としては、そういうところを障害センターがやってくれるはずではなかったのか、なのにここで「一緒にやりましょう」という発言がないのはがっかりする、と工藤さんは話す。

抜粋の内容を確認しよう。上述した斉藤さんのアドバイスにつづけて、工藤さんは、この事例に対応するにあたって障害センターと精神保健福祉係がどのような関係にあるのかについて、障害センターの職員たちに尋ねている。これに対して松中さんは、障害センターが「基本はバックアップ」の位置にあると答えている。これを聞いた工藤さんは、「がっかり」といって、松中さんの発言に対して落胆する反応を示している。つづく発言で、工藤さんは、この「がっかり」という発言の理由について説明をしている。工藤さんによれば、斉藤さんが提案したニード・アダプテッド・アプローチについては同意できるものの、このアプローチにもとづく本人への関わりを精神保健福祉係が担うことは、「かなり厳しい」という。この「かなり厳しい」の意味は不明瞭だが、少なくとも何らかの意味での負担の過大さを指していると考えてよいだろう。さらに工藤さんは、障害センターの設立趣旨に触れながら、本来こういう関わりは障害センターが担うはずではなかったのかと問い詰めている。障害センターは、X市の障害者計画および障害者福祉計画にもとづいて開設されている機関であり、精神保健福祉センターと障害者更生相談所の分室機能を担っている。また、障害センターはこれらの計画のなかで、各区の保健所支所や福祉事務所な

⁴⁹ ニード・アダプテッド・アプローチ（need-adapted approach）とは、統合失調症治療のために開発されたアプローチの1つといわれている。くわしくは、石原孝二（2018）の第8章を参照されたい。

どの一次的な相談窓口では対応が困難な事例について、二次的な相談を行う「専門機関」として位置づけられている。工藤さんの発言では、こうした市の計画にもとづく障害センターの設立趣旨が持ち出されているのがわかる。こうした背景があるにもかかわらず、障害センターが「一緒にやりましょう」という発言をしないのは「がっかりする」と繰り返して、工藤さんは先の発言の理由を提示している。

さて、このやりとりからまずわかるのは、本人の親が何らかの困難を抱えた当事者であると考えられているが、その当事者にどのように関わるかについては、ある程度の合意が形成されているということである。工藤さんの発言からわかるように、本人の親に対して、斉藤さんが提案したニード・アダプテッド・アプローチという方法に関わることには、参加者によって同意されている。また、この抜粋のあとにおけるやりとりでも、ニード・アダプテッド・アプローチという方法にもとづいて本人の親に関わることについての異論は提示されていない。したがって、抜粋に記したやりとりのなかでは、当事者が抱えている困難への対応が指向されていると同時に、いかなる方法でそれを実行するかという点についてある程度の合意が成立しているといえよう。

このような合意のもとで、誰がそうした方法にもとづいて本人の親と関わるのかという点が、参加者によって争われていることがわかる。より正確に言えば、ニード・アダプテッド・アプローチという方法にもとづく関わりを、精神保健福祉係が担うのか、それとも障害センターが担うのかをめぐって、工藤さんと松中さんのあいだで押し付けあいが行われていることが、抜粋からは見てとれる。

では、このような押し付けあいは、何を考慮しながら行われているのだろうか。抜粋からは、精神保健福祉係の職員にとって、ニード・アダプテッド・アプローチにもとづいて本人の親に関わるのが「かなり厳しい」、すなわち何らかの意味で職員にとっての負担が大きすぎるといえる点が言及されていることがわかる。同時に、X市の計画にもとづく障害センターの設立趣旨が参照されていることも見てとれる。X市の障害者計画および障害者福祉計画が、いずれも障害者基本法および障害者総合支援法という法令にもとづいて策定されるものであることを踏まえれば、この計画にもとづく障害センターの開設およびその設立趣旨は、法令にもとづくものであるといえる。このように、一見すると抜粋に記したやりとりでは、職員にかかる負担の大きさと、法令にもとづく業務遂行の2点が考慮されているように見える。

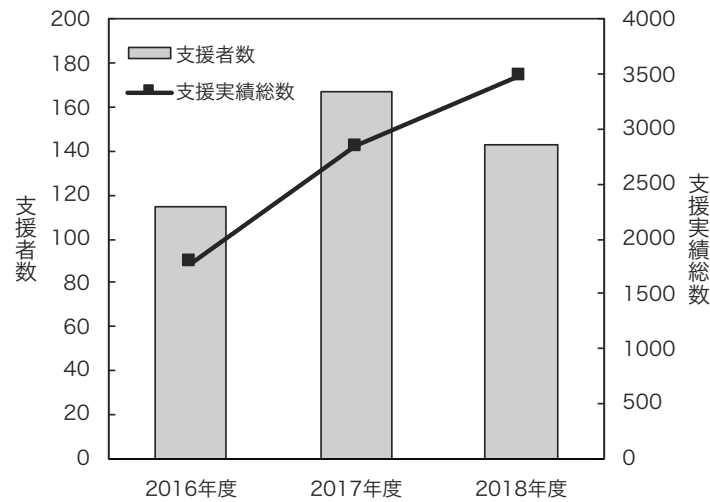
ただし、ここで重要なのは、抜粋に記したやりとりでは、誰が当事者に関わるのかが争われているという点である。もし、障害センターの設立趣旨という法令にもとづく業務の遂行のみがここで考慮されているとすれば、松中さんと工藤さんとのあいだで、誰が関わるのかという点についての争いは生じないはずである。というのも、法令にもとづく業務の遂行のみを指向するのだとすれば、今回の事例において、障害センターが関わるということに争いの余地はないからである。しかし、松中さんが障害センターは「バックアップ」

の役割を担うと主張するのに対して、工藤さんは必ずしもこれを真っ向から否定せず、「がっかり」と述べるにとどまっており、両者のやりとりはあくまでも争いの様相を呈している。だとすれば、ここでは法令にもとづく業務の遂行ではなく、何らかの規範が考慮されていると推測することができる⁵⁰。

だとすれば、ここでの争いにおいて考慮されているのは、法令にもとづく業務の遂行というよりも、むしろ職員にかかる負担の大きさのほうであると考えられよう。このような推測を傍証するデータもある。この日のカンファレンス終了後、筆者は工藤さんに対して、上記の抜粋で記したやりとりについて質問をしている。その会話のなかで、工藤さんは、障害センターの設立趣旨として、当事者が障害を抱えていて対応が困難な事例に単独で関わることになっている点を繰り返したうえで、にもかかわらず、近年では障害センターの扱うケースの数が増えたことで、対応が困難な事例を「弾く」、すなわちそうした事例に関わろうとしなくなっていると話している。ここでは、障害センターが、組織の資源的な制約と、それにとまなう職員の負担増大によって、法令にもとづいて関わるべきはずの事例に関わらなくなっている現状にあることが示唆されている。実際に、障害センターの精神保健福祉センター分室としての業務実績を見ると、障害センターが開設された2016年度から、筆者が調査を開始した2018年度にかけての3か年で、支援した人の実人数は115人から143人へ、支援業務の延数は1782から3491へと増加していることがわかる。なお、この間、精神保健福祉センター分室としての業務を主担当とする職員の数は変化していない（図2）。

⁵⁰ 別の解釈として、障害センターの設立趣旨に関する法令上の規定が曖昧なものであるために、職員は法令の遵守をもっぱら考慮しているにもかかわらず、誰が当事者に関わるのかを決定することが実質的に難しくなっているという可能性もある。実際に、上述したX市の計画における障害センターの位置づけを見ると、保健所支所や福祉事務所で対応が困難な事例とはどのようなものなのか、「専門機関」には具体的にどのような機能が期待されているのかといった点が必ずしも明確ではない。ただし、この場合も、もっぱら考慮されているのは法令にもとづく業務の遂行であるものの、それでは実質的に誰に関わるのかを決定できないために、さらに別の要素を考慮して判断を行わざるをえない。この点で、やはり法令にもとづく業務の遂行だけでなく、何らかの規範が考慮されると推測することができる。

図2 障害センターの精神保健福祉センター分室としての業務実績



注1: 「支援者数」は実人員数, 「支援実績総数」は電話・メールによる連絡や, 来所・訪問による対応の延数。

注2: 2016~2018年度にかけて, 業務を主担当とする職員数に変化なし。

出所: X市精神保健福祉センター『精神保健福祉センター所報』各年版より筆者作成。

ここで挙げた工藤さんの発言や, 障害センターの業務実績に関するデータを踏まえれば, 法令にもとづく業務の規定があるにもかかわらず, 誰が当事者と関わるのが争われ, そのなかで押し付けあいが生じる背景には, 組織の資源的な制約と, それにともなう職員の負担があるといえよう。このような負担が考慮されることで, 抜粋に記したような, 誰が当事者に関わるかを押し付けあうということが行われると考えられる。したがって, ここまで述べてきた誰が関わることかを押し付けあうという意思決定のあり方は, 組織の資源制約やそれにともなう職員の負担を考慮したものであり, この意味で, 組織の持続性という規範を指向した意思決定の傾向であるといえるのである。

ここで, 本節の議論が, 先行研究の知見と照らしてどのような意義をもつのかについて考察をくわえておきたい。ここまで詳説してきた意思決定の傾向は, 従来の行政研究において「セクショナリズム」という概念で指し示される事象と重なる部分大きい。セクショナリズムは, 日本国内の文脈では, もっぱら中央省庁のレベルにおける(あるいはそれが地方にまで伸張した)権限や管轄をめぐる闘争を指すものとして論じられてきた⁵¹(辻 1966, 1969; 村松 1994; 今村 2006)。他方で, 海外の研究には, 概念の指示対象を中央省庁に絞らず, より普遍的な現象を指すものとしてセクショナリズムを論じたものがある。たとえば, A. Downs は, 諸組織の機能の全体集合である「政策空間」において, 行政組織を含む官僚機構が, みずからの生存を確保するために必要な「領域」を管轄するために闘

⁵¹ くわえて, セクショナリズムは, 日本の省庁官僚制がもつ悪しき特徴として論じられる傾向がある(例外として, 今村 2006)。

争する性格をもつと述べる (Downs 1967=1975)。Downs の議論は、必ずしも行政組織のみを念頭においたものではないが⁵²、組織の持続性という規範を考慮し、誰が当事者に関わるのかを争うという意思決定は、Downs がいうところの特定の機能の管轄をめぐる闘争として特徴づけることが可能であるように思われる。

しかし、Downs の議論は、官僚機構による特定の機能の管轄をめぐる闘争が、もっぱらその管轄範囲を拡大しようとする方向で生じると想定しており、本節で明らかにしたような押し付けあい、すなわち管轄を縮小しようとする方向での闘争については論じていない。したがって、この種の闘争がいかなる条件で生じるのかについても、Downs は十分な説明を与えていない。

これらの諸点について、本節の検討を踏まえれば、次のように論じることができよう。第一に、行政組織（とくに本研究の対象である第一線組織）による機能の管轄をめぐる闘争は、みずからの管轄を拡大する方向のみならず、管轄を縮小する方向で生じてくる場合もあるということである。第二に、このような管轄の縮小という方向での闘争は、とりわけ組織の資源制約、およびそれにとまなう職員の負担が考慮されることで生じてくるということである⁵³。

6 予期される批判の回避を優先する

ここまで、当事者にとっての困難への対応という規範をもっぱら考慮する意思決定の傾向と、組織の持続性を考慮する意思決定の傾向について詳らかにしてきた。つづいては、第三者による評判を指向した意思決定の傾向について述べていきたい。本節ではその 1 つとして、予期される批判の回避を優先するという意思決定の傾向について明らかにする。

⁵² Downs のいう官僚機構とは、次のような特徴をもつ組織を指す。すなわち、①組織規模が大きいこと、②成員の多数が常勤かつ収入の大部分を得るために雇用されていること、③人員の雇用・昇進が組織目的に対する成果にもとづいていること、④アウトプットの主要部分が外部の市場によって評価されないことである (Downs 1967=1975: 32-33)。この定義からもわかるように、その範疇には、行政組織のみならずさまざまな種類の組織が含まれる。ただし、日本の行政学のテキストのなかには、Downs のいう官僚機構を、行政機関という語で置き換えているものもある (真淵 2009: 476-477)。

⁵³ 闘争が生じる際に考慮される負担が、組織の資源制約以外のものにも起因しうるのかという点は重要である。とくに、管轄を縮小する方向での闘争を防止する策を講じようとする際には、これが当てはまる。というのも、管轄を縮小する方向での闘争が、もっぱら数の問題（すなわちケース数の大きさや人員の欠如についての考慮）として生じているとすれば、人員の補充が第一に講じられなければならないだろう。他方で、闘争が、たとえば能力の問題（すなわち当該事例に関わることは当該職員的能力からして困難であるといった点についての考慮）としても生じるとすれば、たんなる人員の補充は、闘争を防止する策としては限定的な効果しかもたらさないかもしれない。もちろん、いずれとも異なるところから生じる負担が考慮されることで、管轄を縮小する方向での闘争が生じる可能性も否定できない。この点については、今後さらなる検討が必要である。

予期される批判を回避するとは、第三者による評判のうち、みずからの組織や職員への批判として向けられるものを事前に回避しようとするというものである。ここでは、第一線組織や職員によってあらかじめ予期された第三者による反応が考慮され、そうした反応を回避することが行われる。これは、次節で扱う、苦情をもとに対象者を「ケース」化するという意思決定においては、すでに地域住民や関係機関によって示された反応が考慮されていることと対照的である。

このように予期された第三者による反応は、第一線組織や職員による意思決定において、当事者の困難に対応することよりも優先的に考慮されることがある。すなわち、予期される批判の回避を優先するとは、当事者にとっての困難への対応も同時に指向しているものの、予期される第三者からの批判を回避することが優先的に考慮されるような意思決定のことを指している。

以下では、2019年8月のカンファレンスにおける事例検討の様子を記述していきながら、上記のような意思決定の傾向を浮き彫りにしていきたい。

2019年8月のカンファレンスでは、精神保健福祉系の和田さんが提出した事例が検討されている。事例の本人は、当時、医療保護入院となっており、病院を退院したあとの住居をどうするかについて担当者が悩んでいるとの理由から、カンファレンスに提出したという。こうした事例提出の理由も含めて、事例に関する情報が説明されたのち、参加者との議論が行われた。その冒頭において、この本人にとっては、「ドヤ」（＝主に日雇労働者たちが利用するとされる簡易宿泊所）で暮らすことが合っているのではないかという発言が、斉藤さんや城島さんなど複数の参加者から発せられている。事例提供者の和田さんによれば、本人はこれまでX市内のドヤで暮らしていた経歴がある一方で、退院後の住居としては、グループホームの利用などが候補として挙げられていた。これを聞いた他の参加者は、本人はグループホームにいたいわけではないのではないかと、「世界で一番ドヤがフィットしている」のではないかなどと発言し、ドヤへの「青空退院」を進めてはどうかという方針が提起されている。ここでは、本人の退院後の生活に向けた対応として、グループホームなどの住居を設定するよりも、本人にとって適していると考えられるドヤへの「退院」が提案されている。

このような方針が提案される一方で、議論のなかでは、退院してドヤで暮らすという以外の選択肢についても提案がなされる。以下の抜粋は、そうした提案がなされたあとのやりとりを記したものである。

【抜粋 14】 fn190820 カンファレンス

城島さんは、「××」（＝障害者支援施設の名前）を利用することを考えてもいいかもしれない、と話す。（略）

松中さんは、行政の体裁として、「ドヤにいけ」ということはできない、なので、堅いかもしれないけれど、「××」とかで生活訓練をするのがいいんじゃないか、と話す。

抜粋を見ると、やりとりの冒頭において城島さんが、退院してドヤで暮らすのとは別の対応として、とある障害者支援施設の利用を提案している。これを聞いた松中さんは、「行政の体裁」として、本人をドヤに退院させるという対応をとることはできないと述べている。そのうえで、「堅いかもしれないけど」と述べつつ、城島さんが提案した障害者支援施設において、生活訓練などを実施するのがよいのではないかと提案している。ここでの「堅いかもしれない」という発言は、その前段において、本人はドヤで暮らすことが合っているのではないか、無理やりどこかの施設を探すのではなく、本人を解き放ったほうがよいのではないか、といった議論が交わされていたことを踏まえたものであると推察される。すなわち、ドヤで暮らすことが合っており、施設入所は合わないと考えられる本人にとって、障害者支援施設での生活訓練は「堅いかもしれない」ということがここで述べられていると思われる。

いずれにしても、ここでの松中さんの提案では、「行政の体裁」という言葉で、本人にとってもっともよいと思われるドヤに退院するという対応をとることが棄却されていることがわかる。すなわち、事例検討に参加する職員たちのあいだで、本人にとって最良だと考えられている対応は、松中さんによれば、「行政の体裁」を考慮すれば、実行できないと表明されているのである。そのうえで、「堅いかもしれないけど」と前置きしつつ、城島さんが提案した障害者支援施設での生活訓練を本人に提供するのがよいのではないかと提案している。ここで「堅いかもしれない」と述べていることから、松中さん自身も、障害者支援施設を利用するという対応が、本人への対応としてもっともよいものではないかもしれないという考えを示している。

ここで問題となるのは、では、本人にとって最良だと考えられる対応を実行不能なものとする「行政の体裁」とは、一体何であるのかという点であろう。この点に関して、筆者はこの日のカンファレンスの終了後、松中さんに質問をしている。以下の抜粋は、そのときの松中さんと筆者のやりとりを記録したものである。

【抜粋 15】 fn190820 カンファレンス

カンファレンスが終わり、調査者が松中さんに話しかける。斉藤さんが提案した「青空退院」は、行政としてはやっぱりできないことなんですか、と尋ねる。

これに対して松中さんは、もちろん、と答える。

調査者が、そうなんですか、と反応すると、松中さんは、退院してくるという人に対して定住先を確保しないと、行政が批判を浴びることになる、という。つづけて

松中さんは、「青空退院」のような方針をとることは、民間であればやっているところも知っているし、行政としても、そのようなしかけをすることはできる、と話す。たとえば、事例検討のなかでも話していたように、生活訓練施設を紹介して、そこからいなくなったら仕方ないというような対応をとることは行政にもできる、という。ただし、行政が表立ってそうするとはいえない、と松中さんは話す。

抜粋の内容を確認しよう。筆者はまず、斉藤さんたちが提案した「青空退院」、すなわち本人をドヤに退院させるという対応が、行政としてやはり実行できないことなのかと尋ねている。これに対して、松中さんは「もちろん」と答えている。筆者がこれに相槌を打つと、松中さんはつづけて、退院してくる人に対して定住先を確保しなければ、行政が批判を浴びることになると述べて、「青空退院」が実行できない事情を説明している。ただ、松中さんは「青空退院」のような対応は、民間では行う場合があり、行政でもそのような「しかけ」をすることはできると述べている。そうした「しかけ」の例として、松中さんは、事例検討のなかで提案されていた、障害者支援施設での生活訓練を紹介するという対応を挙げている。とはいえ、松中さんは、そのような「しかけ」ができるとしても、表立って「青空退院」のような対応をするとはいえない、とあらためて強調している。

この抜粋における松中さんの後半の発言、とくに「しかけ」に関する発言は、第5章の第5節であらためてとりあげることとしたい。ここでは、次の2点を確認しておこう。第一に、「青空退院」は、行政として実行できないものであると強調されている点である。第二に、「青空退院」が実行できない理由として、退院してくる人に対して行政が定住先を確保しなければ、それによって行政が批判を浴びることになるということが言及されている点である。

この松中さんの発言にもとづけば、「行政の体裁」として、ドヤに退院させることができないという発言の意味は、病院を退院してくる本人に対して、行政が定住先を確保しなければ、行政が批判を浴びることになるため、ドヤに退院させるという対応はできない、ということであると考えられよう。だとすれば、ここから確認できることは、事例検討における本人の対応を決定するにあたって、行政への批判が予期されるような対応を回避することが優先されているということである。本人にとって最良と考えられた「青空退院」は、それを実行することで行政が批判されることが予期されるため、実行できないとされている。このように、事例検討において対応を決定するにあたっては、行政に対する予期される批判の回避を優先しようとするのが行われるのである。

次に問題となるのは、ここで回避しようとしている批判とは、一体どのような類の批判なのかということであろう。この点について、上に示した抜粋をあらためて確認してみよう。

まず、抜粋 15 に記した松中さんの発言からは、病院を退院してくる本人に対して、行政が定住先を確保しないことによって生じると予期される批判が回避されていることが確認できる。くわえて、抜粋 15 からは、ドヤに退院させるという対応が「行政の体裁」として実行できないとされる一方で、障害者施設の利用がその代替案、すなわち行政が批判されないと予期される対応として提示されていることがわかる。このような抜粋の内容からは、病院を退院してくる本人に対して、特定のサービスを提供しないことへの批判が回避されており、そのために、あくまでも本人に対して何らかのサービスを提供しようとしていることが見てとれる。

なお、事例提供者である和田さんとの後日のインタビューのなかで、この事例をカンファレンスに提出した理由が語られている。そこで和田さんは、「退院に向けての支援ってというのが、なかなかちょっと積み上がらないし、本人にとって適切な場所ってというのが、どうしてもこのサービスとか、枠のなかで考えると、なかった、なかったんですね、まあ支援者から見てですけど」と話している。この和田さんの発言からも、本人への対応を検討するにあたって、特定の「枠」のなかでサービスを提供することが念頭に置かれていたことが窺える。

では、なぜここで、特定のサービスを提供しないことへの批判が考慮されているのだろうか。重要だと思われるのは、この事例の本人が、上述したように医療保護入院になっているという点である。医療保護入院とは、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の第 33 条に基づく入院形態である。精神科病院の管理者は、医療保護入院になっている者への退院促進措置として、①退院後生活環境相談員の選任、②地域援助事業者の紹介、③医療保護入院者退院支援委員会の設置の 3 つが義務付けられている。①は、医療保護入院をしている者の退院支援に取り組む退院後生活環境相談員という職種を配置し、本人や家族との退院に向けた相談支援や、居住の場の確保など退院調整に関する業務を行うとされる。②は、医療保護入院をしている者に、退院後の障害福祉サービス・介護サービスについて退院前から相談し、本人が円滑に地域生活に移行できることを目的としている。③は、病院において医療保護入院者の入院の必要性を審議する体制を整備するとともに、退院促進に向けた取り組みを推進するための委員会を設置するというものである⁵⁴。

このように、医療保護入院という入院形態には、入院している本人との相談や、退院後の地域生活への円滑な移行のための取り組みなどが、病院側にたいして義務付けられている。これは、あくまでも本人が入院する病院の管理者に課されるものではあるが、たとえば、上記①の退院後生活環境相談員の責務として、「行政機関を含む院外の機関との調整に努めること」と定められている⁵⁵。これによれば、退院後生活環境相談員と行政とが調

⁵⁴ 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部による次の通知を参照（厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長 2014）。

⁵⁵ 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長（2014）。

整をして、本人の居住の場の確保などにあたるのが、法令によって求められていると考えられる。

このようなことが法令によって求められているなかで、Y 区役所を含めた行政は、本人の居住の場の確保などに向けた調整を、病院との関係で要求されていると推測される。上述した抜粋では、行政が定住先を確保しないと表立って表明した場合に批判を浴びせてくる相手がだれであるのかは明示されていない。しかしながら、このような本人をめぐる状況を踏まえれば、行政が定住先を確保しないことによって批判を寄せるアクターの 1 人として、病院の存在が想定されている可能性は高いといえる。だとすれば、ここで「青空退院」が行政として実行できないとされる際に考慮されている批判の主体には、本人が入院先の病院という関係機関が含まれているといえることができる。

以上を踏まえると、事例検討のなかで本人をドヤに退院させることができないとされている理由は、当時医療保護入院となっている本人に対して、法令にもとづく退院後の居宅確保やサービスの提供に関与することが行政には求められており、これから外れる対応をとる場合には、行政が関係機関などの第三者によって批判されることが予想されているからであると考えられる。このような予想される批判を回避することが、ドヤに退院するという、本人にとって最良と考えられた対応をとることよりも優先されていることが、上記の抜粋からは見てとれる。

なお、ここまでで述べたような予想される批判を回避するという意思決定のあり方については、行政組織に関する既存研究のなかでは、「非難回避」という現象として研究が行われてきた (Hood 2011)。そこでは主に、行政組織のさまざまなレイヤーに属するアクター (トップ層, 中間層, 第一線職員) が、それぞれどのような戦略を用いて、みずからに帰属される非難を事前あるいは事後的に回避しようとしているかという点についての理論化がなされている。

これに対して、本節における議論が示しているのは、このような非難の事前的回避と呼べるような意思決定のあり方が、X 市において支援を期待される第一線組織や職員において見られるということにくわえて、そうした非難の回避が、その事例の本人にとって最適と考えられた対応をとることよりも優先的に考慮されているということである。さらに、このようにして行政への非難を事前に回避することが、本人にとって最適と考えられた対応をとることに優先されているという事実は、このような意思決定のあり方が、当事者としての本人の困難を対応するにあたって、最適な対応策を選択することを妨げるという形で、支援を困難にする可能性があることを示唆している。このような可能性を検討することで、非難回避という行政組織の特徴が、本研究で焦点を当てる支援の困難にどのようにして結びついているのかという点についても明らかにすることができるだろう。このような論点については、第 5 章での 5 節で立ち入って論じることとしたい。

7 苦情をもとに「ケース」化する

本節では、第三者による評判を考慮した意思決定の傾向として、苦情をもとに対象者を「ケース」化するというものがあることを示す。苦情をもとに「ケース」化するとは、第一線組織や職員が、すでに寄せられている地域住民などからの要求や苦情にもとづき、そうした苦情の的となっている人に対して、その人から特段の求めがないにもかかわらず関わろうとする意思決定のことを指している。また、ここでの「ケース」化とは、ある人を本人とみなして関わりを開始させることを指している。ただし、このような関わりは、その本人の意向や意思にもとづいて行われるものではないという意味で、当事者にとっての困難への対応が指向されてはいないといえる。

以下ではまず、カンファレンスにおける事例検討の場面を記述することで、これがどのような意思決定の傾向であるのかを詳らかにする。そのうえで、どのような条件でこうした意思決定が行われるのかについて、精神保健福祉系の職員たちへのグループインタビューのデータをもとに考察する。

はじめにとりあげるのは、2018年7月のカンファレンスにおける事例検討である。この日の事例検討では、Y区の生活保護課が提出した事例のほかに、Y区地域保健課の保健師が提出した事例についても検討が行われている。以下の抜粋は、その事例について、事例提供者である保健師が説明をしている場面である。

【抜粋 16】 fn180717 カンファレンス

担当者が事例についての説明をする。(略) 本人が声を出すことについて、マンションの管理会社から苦情の電話が区役所に対して入ったという。(略) マンションに住んでいる他の住人からも、本人を受診につなげてほしいという連絡が区役所に入っているという。

抜粋の中身を確認すると、事例提供者が事例についての説明をするなかで、本人が「声を出す」ことについて、本人が住んでいるマンションの管理会社から、Y区役所に対して苦情の電話が入ったということが報告されている。また、管理会社だけでなく、そのマンションの他の住民からも、「本人を受診につなげてほしい」という連絡がY区役所に入っているという経過が述べられている。

ここからは、この事例の本人が「声を出す」という状態にあることについて、本人が住むマンションの管理会社や、マンションの他の住民などから苦情や要求が寄せられていることが確認できる。第3章の4節で確認したように、X市の第一線組織や職員は、本人の意向などを理由として、こうした地域住民などからの要求や苦情にただちに応じないという対応をとることがある。しかし、この事例では、マンションの住民らからの要求や苦情

をもとに、担当者本人やその家族に対して関わりをもとうしているということが報告されている。具体的には、事例提供者である保健師が、本人の配偶者に対して話をしたり、本人の自宅に訪問しようとしたりしていることを報告している。このような関わりを試みるのがどのような結果をもたらすかという点については、支援の困難について論じる第5章の6節においてあらためて検討することにしたい。ここで確認したいのは、第一線組織や職員は、地域住民などからの要求や苦情に応じる形で、そうした要求や苦情の的となっている人に関わる決定をすることがあるということである。

では、このような意思決定は、どのような状況において行われるのであろうか。上述のように、第一線組織や職員は、地域住民などからの要求や苦情につねに応じているわけでは必ずしもない。むしろ、地域住民などからの苦情の的となっている本人の意向などを理由に、そうした要求に応じることを拒むことがあるのである。では、そうした要求を拒否することができずに、第一線組織や職員が地域住民からの要求や苦情に応じる形で、ある人を「ケース」化するのには、どのようなときなのだろうか。以下では、この点について、精神保健福祉系の職員とのグループインタビューをもとに考察する。

はじめに指摘できるのは、要求や苦情を訴える主体がどのような属性であるかという点がそれほど重要ではないということがインタビューにおいて語られていたということである。以下は、インタビューデータの一部を引用したものである。

——結構その苦情っていうか、あるいは批判みたいなのもすごくあるんだろかなと思うんですけど、ぶっちゃけた話、ここからの批判はちょっときつみみたいな、ここからの批判はあんまり気にしなくて、たとえば住民から苦情が入ると、それはどうしても対応しないといけないとか、でも他部署の、たとえばこういう部署から求められる部分は、なんか強行突破できるみたいな、そういうところってのはあったりしますか。

明石：住民からの苦情だから対応しないといけないとかではなくて、住民からの苦情でも、ここの部署としてできることできないことなかで、できることはやるけれども、できないことはやらない。どんな苦情でも。

——なるほど。

川崎：そうですね。他部署でも同じですよ。

明石：他部署でも同じ。

——そこは変わらない。なるほど。

ここでは、行政に寄せられる苦情や批判について、それがどのような主体によるものであるのか、たとえば地域住民によるものであるのか、それとも行政機構内部の他部署によるものであるのかといった点は、対応の如何を決定するにあたって、それほど気にしてい

ないと述べられていることがわかる。第3章の4節で述べたように、行政機構内部の他部署は、地域住民からの要求や苦情を媒介する役割を果たしていると同時に、みずから他の第一線組織に対して要求や苦情を訴えることもある。しかし、こうした要求や苦情を訴える主体の違いは、その対応を決定するにあたってそれほど考慮されていないということが、ここでは表明されている。

他方で、インタビューにおいて述べられていたのは、要求や苦情が積み重なってきた場合に、それへの対応を検討せざるをえなくなるという職員たちの判断基準である。以下のインタビューデータからの引用に、そのことが示されている。

和田：なんかでも、どうしても動かなきゃいけないときもやっぱりあるんですね。近隣苦情がすごい積み重なって、他部署からもいろいろといわれてみたいなの、そういうのが繰り返されると、本人にとってメリットがないとわかっているけど、この、組織のなかで、ちょっとじゃあ訪問に行ってみるかかっていうのを、判断しなきゃいけないときもあると思うんですね。そうなった場合は、やっぱりこう、所としてどうしていくのか、区役所としてこの人にどういう風に動いていったらいいのかっていうのが、やっぱり確認をしなければ、こっちの視点としては、やっぱり本人の状況によりそってってということと、手持ちのカードがないなかで動くわけなので、メリットがないっていうなかでも動くって判断をすることも、あるかなと思いますね。

明石：そうですね。だから、絶対動くってわけじゃないんですよ。絶対動くってわけじゃないけど、絶対動かないってわけでもない。微妙なラインなんですね。

この引用では、「近隣苦情」や、他部署からの要求などが数として積み重ねられていくと、たとえその本人にとってメリットがないとわかっているけど、訪問に行くといった判断をしなければならないときがあるということが語られている。ここで重要なのは、第一に、本人にメリットがないとわかっているながらも、地域住民や他部署などからの要求や苦情にもとづいて、本人に関わるために行政が動かなければならないと述べられていることである。このような発言からは、本人の意向を第一に考慮することよりも、第三者からの評判に応じることが優先事項とされる場合があるということを確認することができる。第二に、そうした意思決定が行われるのは、地域住民や他部署からの要求や苦情が一定の数で繰り返されるような状況が生じたときであると述べられていることである。ここからは、第一線組織や職員が、第三者からの要求や苦情にどのように対応するかを判断するにあたって、寄せられる要求や苦情の数・頻度についての「閾値」のようなものがあり、その「閾値」を超えた場合には、たとえ本人になんらメリットがないとわかりながらも、要求や苦情的となっている人を「ケース」化するという判断をするということが語られていることが

わかる。このような判断基準にもとづいて、苦情をもとに対象者を「ケース」化するという意思決定が行われていると考えられる。

8 結語

本章ではここまで、当事者にとっての困難への対応、組織の持続性、それに第三者による評判という3つの規範を考慮した6つの意思決定の傾向について、X市の第一線組織や職員を事例に論じてきた。以下、本章の議論をまとめておこう。

第一に、当事者にとっての困難への対応を考慮した意思決定の傾向としては、当事者をサービスの対象者にすることで関わるというものと、当事者の生活上の出来事を名目にして関わるという2つがあることを指摘した。前者は、組織や職員が想定した当事者の困難に現在または未来の時点で対応する手段として、法令にもとづくサービスを利用するという意思決定である。後者は、行政が当事者に関わる名目にできそうな出来事を活用するという意思決定であり、サービスの対象者にするという意思決定よりも柔軟に実行可能である一方で、行政による関与が正当性をもつような出来事を見出す必要があるという点で、一定の制約も有しているとした。

第二に、組織の持続性を考慮した意思決定の傾向としては、職員の身の安全を優先するという意思決定と、誰が当事者に関わるかを押し付けあうという意思決定があることを示した。前者の意思決定は、クライアントの何らかの行動によって職員に過度な負担がかかったり、業務の継続性が損なわれそうな場合に、クライアントを当事者とみなして対応することよりも、職員の身の安全を確保することを優先するというものである。他方で、後者は、当事者にとっての困難への対応と組織の持続性の両方を考慮した意思決定であり、当事者への特定の対応を誰が担うかが組織・職員間で押し付けあうことが生じる。その背景として、組織の資源制約とそれにとまなう職員の負担が考慮されていることを指摘した。

第三に、第三者による評判を考慮した意思決定の傾向として、予期される批判の回避を優先することと、苦情をもとに「ケース」化することの2つがあることを論じた。前者は、当事者にとっての困難への対応という規範を考慮しつつ、第一線組織や職員に批判が向けられることが予期されるような対応を回避するという意思決定の傾向である。後者は、本人の意向が確認されていないにもかかわらず、地域住民などからの要求や苦情をもとに本人に関わろうとするものであり、要求や苦情の数が一定の「閾値」を超えた場合にこうした意思決定が行われうることを示した。

本章のここまでの議論のなかでも、それぞれの意思決定の傾向に関する知見がもつ意義について個別的に論じてきた。ここでは、本章全体の議論がもつ意義として、あらためて2点論じておきたい。

第一に、本章の議論は、先行研究などで指摘されてきた行政組織の活動に見られるさまざまな特徴のなかでも、とくにどの特徴が第一線組織や職員の活動において見られるのかを、第3章で明らかにした規範との関係で示しているという意義がある。既存研究のなかでは、本章で触れたセクショナリズムや非難回避といった概念のほかにも、能率を指向すること（Waldo 1984=1986）や、「形式主義」、「無責任」、「レッドテープ（繁文縟礼）」（風間 2007: 95）といった種々の概念が、行政組織や官僚制に見られる特徴として指摘されてきた。本章における検討が示しているのは、そうした諸特徴のなかでも、ここで6つの意思決定の傾向として示したものが、支援の役割を期待される第一線組織や職員の活動のなかでとくに観察されるということである⁵⁶。これは、行政学の研究に対する本章の議論の1つの貢献として提示できよう。

第二に、このような先行研究においても指摘されてきた行政組織の特徴が、第一線組織や職員にとって考慮すべき規範と結びついていることを示したのも、本章の意義であるといえる。たとえば、第5節で言及したセクショナリズムという概念は、多くの場合、行政組織がもつ悪弊として論じられてきた（今村 2006）。これに対して、本章では、誰が関わるのかを押し付けあうという意思決定の傾向が、当事者にとっての困難への対応や組織の持続性といった、第一線組織や職員が考慮すべき規範と結びついていることを明らかにした。このことは、ときに悪しきものと評される行政組織の特徴が、その組織の活動にとって重要な規範と密接不可分なものとして現れるということを示している。これは、悪しき行政組織の特徴をいかにして解消するかという観点からも、あるいはそのような特徴をどのように再評価すべきかという観点からも、重要なものであると思われる。

本章では、第3章で明らかにした複数の規範を考慮することで生じる、いくつかの異なる意思決定の傾向があることを浮き彫りにした。では、このような意思決定の諸傾向は、いかにして支援の困難をもたらすのだろうか。次章ではこの課題に取り組む。

⁵⁶ 他方で、本研究で明らかにした規範との関係で、従来の先行研究でいわれてきた行政組織の特徴を位置づけることは可能かもしれない。この点については、終章の課題の部分であらためて触れたい。

第5章 意思決定の傾向から生じる支援の困難と対処

1 問題設定

本章の目的は、X市の第一線組織・職員による当事者との関わりにおいて、支援を遂行することの困難がどのように生じているのか、それに対して組織や職員はどのような対処を講じているのかを明らかにすることである。

本研究は、ここまで、X市の第一線組織や職員が活動のなかで考慮している規範と、そうした規範を考慮しながら行われる意思決定の傾向とを記述してきた。ここまでの記述からも、行政の活動に関するいくつかの事実発見があることを指摘してきた。ただし、本研究の主題は、そうした規範や意思決定の傾向があるなかで、当事者への支援を行うことがいかにして困難になるのかを明らかにすることである。だとすれば、ここまでの章で明らかにしてきた規範や、それと結びついた意思決定の傾向が、行政による支援の遂行とどのように関連しているのかについて検討をすすめる必要がある。本章では、この課題について、X市における調査から得られた実際の事例に即しながら取り組んでいく。

本章の構成は以下のとおりである。第2節では、第一線組織や職員の意思決定において、当事者にとっての困難への対応が指向されながらも、当事者と関わるために利用できるサービスや当事者の生活上の出来事が見出せない場合には、行政による当事者への関わりが難しいと判断されるケースがあることを示す。さらに、このようなケースにおいて、第一線組織や職員が講じる対処についても述べる。第3節では、職員の身の安全を優先する意思決定がとられた場合に、第一線組織や職員が当事者とどのように関わろうとするのかを、当事者の「問題」の説明のされ方などに着目しながらみていく。第4節では、当事者に誰が関わるのかを押し付けあうという意思決定の傾向が見られるときに、当事者との関わりにどのような影響があるのかを、決定の保留という側面から示す。第5節では、第三者による批判を回避する意思決定をすることで、当事者の困難に対応するための選択肢が制限されることを指摘する。第6節では、苦情から当事者と関わることになった際に、第一線組織や職員が経験する困難について、職員たちの語りをもとに指摘し、そうした困難に組織や職員がどのように対処しようとしているのかを明らかにする。

2 関われないという判断

本節では、サービスの対象者にする、あるいは当事者の生活上の出来事を名目にして関わるという意思決定が、当事者にとっての困難への対応を実行するにあたってどのような限界を有しているのかを明らかにする。同時に、その限界のなかで、X市の第一線組織や職員がどのような対処をしているのかについても検討する。

第4章で述べたように、X市の第一線組織や職員は、当事者にとっての困難への対応という規範を考慮しながら、当事者に関わる手段あるいはきっかけとして、当事者をサービスの対象者にするという意思決定をしている。くわえて、区役所で開催予定の相談会や、市が運営するバキュームカーを利用した汚物の回収など、当事者の生活に特定の出来事が生じることが事前に予想できる場合、あるいはそうした出来事をみずからつくり出せるような場合には、そうした出来事を名目にして当事者に関わろうとしていることも示した。このような意思決定をすることで、Y区の第一線組織や職員は、当事者にとっての困難への対応を実行しようとしているといえる。

他方で、サービスの対象者にするという意思決定の傾向は、法令にもとづくサービスを手段として用いているという点で、当事者にとっての困難への対応を指向してはいるものの、法令による制約から自由ではないことも指摘した。これに対して、出来事を名目にして関わるという意思決定は、必ずしも法令にもとづいてはおらず、より柔軟に場面で活用できるものではあるものの、あくまでも行政による関与が正当性をもつような出来事を見出す必要があるという意味で、一定の制約があるということも論じた。このように、2つの意思決定の傾向は、当事者にとっての困難に対応することを指向した手段ではあるものの、それが実行できる場面にはある程度の縛りがあるといえる。

では、これらの意思決定を行えない状況において、換言すれば、当事者の困難に対応する際に、サービスの利用や、当事者の生活上の出来事を名目とすることができない状況においては、何が生じるのだろうか。このような状況にあって、なお当事者にとっての困難への対応を指向する第一線組織や職員には、どのような対処が可能なのだろうか。

これらの点について、以下では、Y区のカンファレンスにおける事例検討の様子を記述しながら検討していきたい。とりあげるのは、2019年10月と2020年3月のカンファレンスにて行われた事例検討である。

2-1 利用できるサービスや出来事が見出せない事例

まず、2019年10月のカンファレンスにおける事例検討について見ていきたい。この日は、生活保護課の現業員（ケースワーカー）である大竹さんと、係長の川島さんが提出した事例が検討されている。冒頭における事例の説明では、本人が生活保護課に対して怒りの電話をたびたび入れてくるという現状にあることが大竹さんによって報告されている。

事例検討のなかでは、はじめに、本人がどのようなときに怒っているのか、本人がどのようなことにつらいと感じているのかの確認や、本人の精神的な症状などの確認が参加者たちによってなされたのちに、いくつかのアドバイスや対応の方針が提案されている。まず、障害者手帳を取得してみてもいいのではないかと提案がなされるが、これについては事例提供者の川島さんが、申請してみてもいいとは思いますが、本人にとって申請のハードルが高いだらうと答えている。次に、本人にどのような近所づきあいがあるかを探ると

いう案が提起されるが、たしかにそれはできそうではあるが、生活保護課だけで行うことは難しいと川島さんが反応している。つづいて、本人は外出をしたそうであるから、地域活動支援センターを紹介してはどうかという提案がなされるが、それに対して嘱託医である精神科医の斉藤さんが、本人は社交に不安を抱えているとのことなので、まずはどういう場面に不安があるのかを知りたいと発言している。さらに、本人が怒るのはさまざまな手続きがあるときのようなので、そうした手続きを区役所で代替することはできないかという意見が出るが、生活保護課としては、あくまで手続きが入るタイミングでの声かけしかできないという返答がなされる。では、そうした手続き以外のところ、たとえば支援技法をどうするかといったところで、精神保健福祉係が関わることができないかという案が出るが、これに対して精神保健福祉係の係長である本多さんが、本人が手帳を持っていないのでそれは難しいと答えている。こうした一連の議論を経て、事例提供者の川島さんは、「いますぐどこかにつなぐというのは難しいかなと思っている」と述べ、嘱託医の斉藤さんも、「このケースをいきなりゴリッと動かすのは難しいと思う」と述べている（fn191015カンファレンス）

ここで記した事例検討でのやりとりからは、当事者である本人のつらさなどに焦点があてられたうえで、本人と関わるために利用できそうなサービスや、当事者の生活に生じるであろう出来事などが参加者によっていくつも提案されていることが確認できる。ここでは、当事者にとっての困難への対応を考慮しながら、サービスの対象者にすることや特定の出来事を名目にするなどで当事者に関わるという意味決定の余地を探しているといえよう。しかしながら、提案されたサービスや出来事の利用は、いずれも実行することが難しい、あるいは本人への対応として有効ではないと判断されており、最終的には、「どこかにつなぐというのは難しい」という判断に至っていることがわかる。このように、X市の第一線組織においては、当事者にとっての困難への対応が指向されながらも、本人と関わるために利用できそうなサービスや出来事が見出せない事例に直面することがある。

同様の事態が生じている事例として、次に2020年3月のカンファレンスにおける事例検討をとりあげたい。ここでは、精神保健福祉係の職員である明石さんが提出した事例が検討されている。この事例では、本人が住むアパートの管理人から、本人についての苦情が区役所に対して何度も寄せられており、明石さんはこれにどう対応したらいいかを参加者と相談したいと冒頭に述べている。議論のなかでは、はじめに参加者の1人から、この事例で誰が困っているのかという質問が出され、明石さんは、アパートの管理人や近隣の人が困っているようであり、本人はとくに困っていないと答えている。しかし、その後の議論では、本人に精神的な症状があり、また本人と同居していた親が近頃亡くなったという経過が記録に記載されていたことから、本人のジェノグラム（家族関係図）や親族との関係、通院の状況、食事・洗濯の状況、経済的な状況などについて確認がなされている。こうしたやりとりを経たうえで、本人とその面倒を見ている親族の家族支援という観点から、

参加者によるアドバイスや提案がなされている。このように、この事例では、第三者からの評判と同時に、当事者とその親族が抱える何らかの困難への対応についても、カンファレンスに参加する職員たちによって考慮されているといえる。

議論のなかでは、本人に一定の所持金があり、食事なども大きな問題なく行えていることが確認されている。こうしたことが確認されたのち、本人と親族の家族支援という観点から議論が進められていく。そのなかで、保健所長の工藤さんは、「(本人が)生活できちゃうというのが困っちゃうよね」と発言したうえで、生活できていないわけではないから介入できない、と述べている。その直後に、再び工藤さんが、「without マネーだったら介入できるんだけど」と発言して、他の複数の参加者もこれに同意する反応を示している様子が見られている (fn200317 カンファレンス)。

ここでは、本人が「生活できていないわけではない」がゆえに、行政が本人に介入することができず、このことについて工藤さんは「困っちゃう」と述べていることがわかる。さらに、本人に所持金があれば行政が介入できるが、本人に所持金があるためにそれはできないということもここで表明されている。この発言においては、もし本人に所持金があれば、たとえば生活保護などの利用をすすめることで、行政が本人と関わる可能性があることが念頭におかれていると推察される。しかし、この事例では、そうしたサービスを利用することができないため、行政が本人と関わるのが難しいと判断されている。つまり、この事例においても、本人と関わるために利用できるサービスの有無が検討されており、この意味で本人をサービスの対象者にするという意味決定の余地が模索されている。しかし、本人の現在の状況からして利用できるサービスが見出せないために、そうした意思決定を行うことができず、結果的に行政が本人と関わることは難しいという判断がなされているのである。

2-2 「動かせない」なかでの工夫と「民活」

ここまで述べてきたように、X市の第一線組織や職員の活動のなかでは、当事者にとっての困難への対応を指向しながらも、当事者と関わるために利用できるようなサービスや出来事が見出せないことがある。その結果、行政が当事者と関わるのが難しいと判断されることがある。このような意味で、サービスの対象者にして関わることや、当事者の生活に生じる出来事を名目として関わるといった意思決定の傾向は、当事者にとっての困難への対応を実行するにあたっては限界を有しているといえよう。

では、このような限界があるなかで、なお当事者にとっての困難への対応を指向するX市の第一線組織や職員には、どのような対処が可能なのだろうか。以下ではこの点について、前項でもとりあげた2つの事例検討をもとに検討する。

はじめに、2019年10月のカンファレンスについて見よう。すでに見たように、この日の事例検討では、本人と関わるうえで利用できそうなさまざまなサービスや出来事が模索

されたものの、それらはいずれも利用できないと判断され、結果的に、この事例の状況をいきなり動かすことが難しいという見解が示されていた。以下の抜粋は、このような見解の表明につづけてなされた議論を記録したものである。

【抜粋 17】 fn191015 カンファレンス

齊藤さんは、「難しいなあ」とつぶやき、いきなりこのケースをゴリッと動かすのは難しいと思う、と話す。なので、毎回の本人からの電話のあとに、本人が怒っていたということ、怒っていたことを（本人も担当者も）お互いに認識していることを確認して、そのうえで、できることを一緒に考えようとする、これができることを小目標にするといいんじゃないか、と齊藤さんはいう。なぜ本人が怒っているのかが、本人も担当者もわかった状態で電話を終えられるといいんじゃないか、とつづけていう。

これに対して川島さんは、毎回の電話の間隔を短くすると、そういう話も本人とできるかもしれない、と述べる。

工藤さんは、電話の強化月間だと思ってやっていくのがいいんじゃないか、と担当者にむけていう。

川島さんは、ただ、なかなか電話の時間をとることができないんですよね、と話す。また、利用者との関係ができたところでワーカーが変わってしまうのが、生活保護課の悪いところなんですよ、と川島さんはいう。(略)

本多さんが、まずはつながりづくりをしていくしかないということですかね、といって、事例検討が終わる。

はじめに、囑託医の齊藤さんが、「いきなりこのケースをゴリッと動かすのは難しい」と述べたうえで、次のような提案をしている。すなわち電話での本人の話のあとに、本人がそこで怒っていたということや、そのことを担当者も本人を確認していることを両者のあいだで確認をし、そのうえで、担当者と本人と一緒にできることを考えようと試みることを目標にできるとよいのではないかと、という提案である。こうしたことを行うことで、本人と担当者がともに、本人がなぜ怒っていたのかをわかった状態で電話を終えられるといいのではないかと、と齊藤さんはアドバイスしている。このアドバイスに対して、事例提供者である生活保護課の川島さんは、本人との電話を頻回にすれば、提案されたような話を本人とのあいだでできるかもしれないと話している。この川島さんの発言を踏まえて、保健所長の工藤さんは、電話の強化月間のようなつもりで、本人と頻繁に電話するようになるとよいのではないかと、助言している。しかし、川島さんはこの助言に対して懸念を示しており、業務のなかで電話をする時間を確保することがなかなかできないと反応している。これにつづけて、もし本人との関係ができたとしても、担当のケースワーカーが変わってしまうという、生活保護課の難点について言及している。ここでの「ワーカーが変

わってしまう」という発言は、役所内での異動や、生活保護課内での担当者の変更によって、本人を担当するケースワーカーが変わってしまうことが頻繁に起きるということを目指していると推察される。このようなやりとりのあと、精神保健福祉係の本多さんが、ひとまずは「つながりづくり」をするしかないと総括して、事例検討が終了している。

以上のようなやりとりからは、第一に、本人と関わるために新たに利用できるサービスや出来事がないという「難しさ」のなかで、現時点で利用できる手段である電話でのやりとりのなかで、本人の困難への対応に資するような工夫を試みているということがわかる。前項で述べたように、この抜粋の場面よりも前に行われた議論では、当事者である本人のつらさに焦点が当てられ、その本人に関わるための新たな対応が検討されていた。本人が怒っていることをわかった状態で電話を終えられるといいという斉藤さんのアドバイスは、新しくサービスや出来事を利用することで対応することが難しいと考えられるなかで、すでに利用できる電話という手段を用いて本人のつらさというものに対応することを提案するものだといえるだろう。

第二に、事例の担当者は、このようなアドバイスに沿った対応が条件つきで可能であるとしつつも、その条件を満たすことは難しいという趣旨の応答をしていることが抜粋からは見てとれる。本人との電話を現状よりも頻繁に行うことで、斉藤さんが提案するような対応は可能かもしれないと川島さんは述べつつも、頻繁に電話をするための時間を確保することはできないという。すでにある手段を用いた対応上の工夫が提案されながらも、ここでは職員の時間という資源制約によって、そうした工夫を実行することは不可能であるとされているのである⁵⁷。

このように、X市の第一線組織や職員は、新たにサービスの対象者にすることや、当事者の生活上の出来事を名目にした関わりができないなかで、その時点で利用可能な手段を用いながら、当事者の困難に対応するための工夫を試みている。この意味で、第一線組織や職員は、サービスや出来事の利用といった意思決定の限界に対処しようとしている。しかしながら、そのような対処も、たとえば組織内の資源制約が考慮されることで、やはり実行が困難であると判断されることがある。このような状況において、X市の第一線組織や職員は、当事者の困難に対応するための有効だと考えられる策を講じることが難しくなるのである。

次に、2020年3月のカンファレンスに目を転じよう。事例検討では、本人が「生活できていないわけではない」がゆえに行政が介入できない、また本人には所持金があってサー

⁵⁷ くわえて、抜粋に示したやりとりのなかでは、担当者のケースワーカーが変わってしまうことの難点についても言及されている。担当のワーカーが異動などによって変わることは、斉藤さんの提案する電話でのやりとりの工夫を実行するか否かに直接的には関わらないようにも思われる。にもかかわらず、ここで言及されているのは、電話でのやりとりにおける工夫によって、担当者と本人との関係が改善されたとしても、長期的には担当者の変更によって、そうした関係改善の取り組みが、文字通り白紙に戻ってしまうことが予期されているからであると推察される。

ビスが利用できないために行政が介入できないという見解が示されていた。このような見解を示したのち、保健所長の工藤さんは、以下の抜粋にあるような提案をしている。

【抜粋 18】 fn200317 カンファレンス

工藤さんは、××（＝本人がよく利用しているという飲食店）や、〇〇（＝地名）の交番とかとチームを組むというのがいいんじゃないか、そのチームのハブになるのが行政になればいい、と提案する。

抜粋には記されていないが、ここで検討されている事例のケース記録には、本人が食事をするために日常的に利用している飲食店の名前や、とある地域の交番が本人に対して親身に接していたといった情報が記載されていた。工藤さんは、これらの情報を参照しながら、そうした飲食店や交番とチームを組むことを提案している。そして、行政としてはこのチームの「ハブ」、すなわち飲食店や交番といった機関がチームを組むための拠点の役割を果たせばよいのかではないかと述べている。

ここでは、行政による介入ができないと判断された事例について、その事例の本人と関わりがあるとわかっている民間の諸機関とチームを組むという選択肢が呈示されている。同時に、行政が果たすことのできる役割は、そうしたチームを構成する諸機関の拠点となることであるという考えが表明されていることがわかる。

行政が個々の事例に対応する際に、こうした民間の諸機関との関わりが重要であるという考えは、「民活」という言葉を使いながら表明されることもある。たとえば、以下にあげるのは、筆者が地域保健課にてアルバイトをしている際に、保健師の高谷さんと交わした会話からの抜粋である。

【抜粋 19】 fn200306 アルバイト

0920

調査者が細川さんの机で作業していると、となりの柳田さんの机に高谷さんが来る。作業を中断して高谷さんと話をする。(略)

調査者は、高谷さんに自分の研究関心を話す。行政によるケースワークの限界と、そのなかで現場がどのような工夫を行っているのかを知りたいと思っている、と伝える。

高谷さんは、「行政の限界はすぐそこ」だと話す。なので、「民活」をどのように行うかが重要であるという。高谷さんは、X市にある不動産業者の話をする。(略)「民活」をどうするかというのが、ケースワークの腕の見せどころだと高谷さんはいう。

筆者の発言に対して、高谷さんは「行政の限界はすぐそこ」にあるとあって、そのため「民活」をどのように行うかが、行政によるケースワークにおいては重要であると話して

いる。一般に、「民活」とは「民間活力」の略語として用いられ、民間組織のもつ事業運営能力や資金力のことをいう。この抜粋で「民活」といわれているのは、前後の文脈や省略した部分での高谷さんの発言を踏まえるに、民間組織の力を活用することを指している。すなわち、ここでいう「ケースワーク」においては、行政ができることはかなりの程度限られており、そのためどのようにして民間組織の力を活用して対応していくかが重要であるという考えが示されているといえる。ここでいわれている「ケースワーク」というものの具体的な内容は定かではないが、重要な点は、この「ケースワーク」を行政が行う際に、民間組織をいかに活用するかが肝要であると述べられていることである。

いずれにしても、サービスの対象者にすることや、当事者の生活上の出来事を名目にして関わる見込みがなく、したがって行政による当事者への介入ができないと判断されるような事例において、「民活」、すなわち本人と関わる事が可能な民間の諸機関とチームを組み、行政がその拠点の役割を果たそうとしていることが、上記の抜粋からは確認できる。このような対応策は、本人と関わるために利用できるサービスや出来事が見出せない状況において、なお当事者にとっての困難への対応という規範を考慮する場合に、行政がとりうる可能な対処の1つであるといえよう。

3 当事者にとっての困難への対応の後景化

本節では、X市の第一線組織において当事者にとっての困難への対応が指向されない場合に、行政による当事者への関わりがどのようなものとなるのかをみていきたい。

第4章の4節で述べたように、X市の第一線組織においては、組織の持続性をしながら職員の身の安全を優先するという意思決定が行われることがある。では、そのような意思決定のあり方は、行政による当事者との関わりにどのような影響をおよぼすのだろうか。同時に、そうした関わりにおいて、X市の第一線組織や職員は、いかなる対処を試みているのだろうか。これらの点について、以下ではカンファレンスにおける事例検討会の場面をとりあげながら検討する。

3-1 「暴れる」当事者への関わり

とりあげるのは、2018年7月のカンファレンスにおける1つの事例検討である。この事例検討の終了後には、第3章や第4章で示した抜粋5にあるように、事例を提供した生活保護課の職員が、職員の身の安全を優先するような対応をとることを示していた。このような対応の方針が提示されている事例検討のなかでは、どのような議論がなされ、どのような関わりをすることが表明されていたのだろうか。

ここではまず、事例検討会に参加していたメンバーが、事例の本人についてどのような描写を行っていたのかという点に着目したい。対象者をどのような存在として記述する

かということ自体に、組織や職員の規範や意思決定の傾向が反映されていると考えるためである。

この事例は、生活保護課の職員である武田さんと森さんが提出した。事例検討の冒頭で、武田さんから事例について説明がなされるが、そこで武田さんは、「本人の衝動性が問題」と述べている。くわえて、事例検討に提出されたケース記録には、本人が頻繁に「暴れる」ということが、これまでの経過として記されていた。武田さんの説明が終わると、本人の「暴れる」ということの具体的な様子などについて確認が行われている。その後保健所長である工藤さんから、「障害センターにいてもらおうか」という発言がなされるが、これに対し、この事例と関わりのある別の職員が、本人が暴れたのが障害センターの目の前であったため、センターからは受け入れられないと言われている、と答えている。その後は、本人と関わりのある関係機関や、本人の家族の状況、本人の生育歴などについての確認が参加者のあいだで行われるが、そのなかでふたたび工藤さんが、この本人の問題は暴れることじゃないのか、と発言している (fn180717 カンファレンス)。

このような事例検討の様子からわかるのは、この事例の本人の問題として「衝動性」が挙げられたり、本人が「暴れる」ことの問題性について焦点があてられたりしていることである。この本人には精神的な症状があるということがケース記録や担当者からの説明では触れられていたが、議論のなかではこうした症状や、本人の抱えるつらさなどについてはあまり目が向けられていない。すなわち、事例検討のなかでは、なんらかのつらさや困難を抱えた当事者としてというよりも、「衝動性」や「暴れる」といった「問題」を抱えた者として、本人のことが描かれているのである。

では、このように本人を描写しながら、職員たちは本人とどのように関わろうとしているのか。事例の記述に戻ろう。工藤さんは、本人の問題は暴れることじゃないのかという発言につづけて、本人が時折、自身のきょうだいと会っているようだという情報に触れて、そのきょうだいをどう巻き込んでいくかが課題ではないか、と述べている。この意見が出されたあと、参加者たちは、本人のきょうだいをこの事例に対応するなかでどのように巻き込んでいくかという点について中心的に議論をしている。そのなかで工藤さんは、この本人と新しく関係を築くのは難しい、とも述べている (fn180717 カンファレンス)。

この議論の内容からは、事例に対応する方針の 1 つとして、現時点で本人と一定の頻度で顔をあわせているらしいきょうだいとの関係を築くことが提案され、他のメンバーも含めてそのような方向での対応が論じられていることがわかる。本人のきょうだいとの関係を築くという方針は、事例検討の参加者たちによってある程度合意されているといえよう。さらに、本人と新たな関係を築くことは難しいという工藤さんの発言からわかるように、行政が当の本人との関係を築くことは困難であると判断されている。つまり、本人の「衝動性」や「暴れる」ことが「問題」とであるとされた事例への対応として、事例検討に参加する職員たちは、本人と新たに関係を築くことは困難であると判断し、その代わりに、本

人とすでに関わりをもつきょうだいの関係構築を進めようとしていることが、この事例検討の様子から見てとることができる。

以上からわかるのは、「衝動性」や「暴れる」といった「問題」のある者として本人が描写され、本人の当事者としての困難やそれへの対応を考慮することが後景化する場合があるということである。くわえて、そうした「問題」がある者と描写された本人に対しては、本人自身と新たな関係を築くことは難しいと判断され、本人とすでに関わりのある他の人びと（この事例でいえば家族）との関係構築が、事例への対応として合意されている。第4章で指摘したように、このような事例では、組織の持続性（とくに職員の業務負担やアクシデントの回避）をもっぱら考慮しながら、職員の身の安全を優先するという意思決定をすることが候補とされている。すなわち、組織の持続性という規範を考慮し、職員の身の安全を優先するという意思決定が行われるような事例においては、当事者が「問題」ある者として描写される反面、その当事者にとっての困難に対応するという指向は後景化し、当事者に関わることで自分が難しいと判断されることがあるのである。

3-2 できないことを本人に伝える

「暴れる」といった「問題」を抱える者として本人が捉えられ、行政が新たに関わるのが難しいと判断されるような場合において、X市の第一線組織や職員にはいかなる対処が可能なのだろうか。前項で示した事例検討のさらにその後の様子を見ていながら、この点について検討しよう。

前項で述べたように、保健所長の工藤さんは、この事例の本人と新しく関係を築くのは難しいと述べている。これにつづけて、囑託医の斉藤さんは、次の抜粋に示したような提案をしている。

【抜粋 20】 fn180717 カンファレンス

斉藤さんは、枠をつくるといいんじゃないか、と述べる。本人が暴れて担当者から話を聞いてもらうという関係を固定化することは避けたいので、担当者からはあらかじめ自分たちに無理なこと、できないことを本人に対して伝えておくほうがいい、と斉藤さんはいう。

ここで斉藤さんは、この事例への対応として、「枠をつくる」ことを提案している。具体的には、本人が「暴れ」て担当者がその話を聞くという関係を固定化することは避けたいという考えを示したうえで、それを避けるために、担当者から本人に対して、あらかじめ「自分たち」にできないことを伝えておくほうがよいのではないかとアドバイスをしている。ここでの「自分たち」とは、担当者個人にくわえて、担当者がそのメンバーとし

て本人と関わっている所属組織（この事例の場合は生活保護課など）のことを指している
と推察される。

この抜粋では、まず、本人が「暴れ」て、担当者がその話を聞くという関係の固定化を
避けるべきという考えが表明されていることがわかる。この抜粋の前の議論のなかで、
「暴れる」ことが本人の「問題」として扱われていたことは、すでに見たとおりである。
斉藤さんはここで、本人が「暴れ」て、担当者が本人の話を知るといふ関係の固定化を避
けたいと述べていることに注意したい。これは、「暴れる」ことが本人の「問題」である
という把握の仕方とは異なっている。つまり、ここで斉藤さんは、この事例に対応するに
あたっての焦点を、本人が「暴れる」という「問題」にではなく、本人が「暴れ」ており、
その「暴れ」ている本人の話を知るといふ関係の固定化のほうに置き換えている。
次に、こうした関係の固定化を避けるための具体的な対応策として、あらかじめ担当者た
ちができないことを本人に対して伝えておくことが提案されている。すなわち、担当者が
できないことを本人に伝えるという対応が、「暴れる」／「暴れる」本人の話を知るとい
う関係の固定化を避ける有効な策とみなされていることがわかる。

では、なぜここで斉藤さんは、本人が「暴れる」／「暴れる」本人の話を知るといふ
関係の固定化を避けるべきであると述べているのだろうか。そして、そうした関係
の固定化を避けるために、担当者ができないことを伝えるという対応が提案されているの
はなぜなのか。この点について、この日の事例検討では議論が深められることはなかった。
しかし、筆者が参加した別の日の事例検討においても、上記の事例と似たような状況にあ
る他の事例に対して、斉藤さんから同じような発言が聞かれる場面があった。そのなかで
は、上記の問いへの答えを含むような発言がなされることがあった。以下にとりあげる
2018年12月のカンファレンスにおける事例検討がそれにあたる。

2018年12月の事例検討では、2018年7月の回と同じく、生活保護課から事例が提供さ
れた（ただし、事例提供者は2018年7月の回とは別の職員である）。事例検討の冒頭では、
本人は手厚い「支援」を受けられていないと感じると、担当者にたびたび電話をかけ、怒
りや不信感を長時間にわたり訴えてくる現状にあることが、担当者によって説明されてい
る。これに対し斉藤さんは、本人が過去に「トラウマティックな経験」をしているのでは
ないかという見立てを述べたのにつづけて、次のような発言をしている。

【抜粋 21】 fn181218 カンファレンス

斉藤さんは、トラウマティックな症状として3つのFというものがある、ファイ
ト・フライト・フリーズ、闘争・逃走・凍結ということがよく起こる、と話す。今回の
ケースも、トラウマへの対処として考えたほうが良いと斉藤さんはいう。本人が自由に
ファイトできる状態にしておくのは、支援としてもよくない、なので、コートとルール
を決めてあげて、今回のケースだと、週に1時間くらい特定のトピックについて話すよ

うにするほうがいいんじゃないか、と斉藤さんはつづける。さらに、マイノリティ性が高い人というのは、行政や医療の定型的な業務には乗りにくいので、その1時間のなかで10分でも有益な話をする、有益な話ができたと本人と担当者がお互いに確認できるようにするのがいいんじゃないか、と述べる。そのなかで、生活保護や行政では、あなたにフィットするサービスはないということを、本人とも共有することができるんじゃないか、と斉藤さんはいう。

はじめに斉藤さんは、「トラウマティックな症状」の特徴として「3つのF」というものに言及している。これは、闘争 (fight)・逃走 (flight)・凍結 (freeze) という3つを指しており、トラウマティックな症状としてよく起こるものであるという⁵⁸。そのうえで斉藤さんは、今回の事例への対応も、トラウマの症状への対処として考えたほうがよいとアドバイスしている。そして、トラウマへの対処として今回の事例を考えると、本人が自由に闘争できる状態にしておくことは、本人の支援としても望ましくないと言っている。そのため、今回の事例については、長時間電話で怒りを訴えてくる本人に対して、週に1時間程度、特定のトピックについて話をするというように、「コートとルール」を決めて対応するとよいのではないかと、斉藤さんは提案している。さらに、この本人のように「マイノリティ性」が高い人は、行政や医療における定型的な業務には乗りにくいいため、あらかじめ決めた1時間のなかで、有益な話をするのが本人も担当者も確認できるような会話ができるといいのではないかと、とも述べている。そうした会話のなかで、本人が利用している生活保護制度や行政が提供するサービスには、本人の要求や訴えに合うようなものがないということを、本人とのあいだで共有することができるのではないかと、斉藤さんは述べている。

この抜粋でまず確認すべきは、斉藤さんによる一連の発言の最後に、生活保護あるいは行政として、本人に合ったサービスが提供できないということを、本人に対して共有することが提案されている点である。このあとにつづく議論でも、「行政ができないことについては、素直に謝ったほうがいい」といった提案を斉藤さんは繰り返している。このように、この事例への対応においても、2018年7月の事例検討において見られたのと同様に、本人に対して担当者ができないことを伝えるという対応が提案されていることがわかる。

⁵⁸ 闘争・逃走・凍結とは、人間を含めた動物が脅威を感じたときに生じる生理的反応のタイプとして知られている。B. van der Kolkによると、私たちが脅威を感じたときには、本能的に第一の段階である「社会的関与」に向かい、身の回りの人々からの助けや支援、慰めを求めるといふ。しかし、誰も助けに来なかったり危険が差し迫ったりすると、より原始的な方法である「闘争/逃走」反応が生じ、攻撃者を撃退するか、安全な場所へ逃げようとする。それでもうまくいかないとき、つまり逃げ出せなかったり、押さえつけられたり、閉じ込められたりするときには、生体は機能を停止し、エネルギーの消費をできるだけ少なくし、自らを守ろうと、「凍結」あるいは「虚脱」の状態に陥る。そうになると、私たちは物事に積極的に関与することをやめ、他人のことも自分のこともどうでも良くなり、身体的苦痛を認識しなくなることもある (van der Kolk 2014=2016: 133-138)。

くわえて抜粋からは、そうした対応が、決まった時間で特定の話題について本人と話を
する、そこで有益な話ができたとを本人と担当者のあいだで確認をすることのなかで可
能になるという考えが示されていることがわかる。さらに、この決まった時間で特定の話
題について話をするという対応は、本人が自由に闘争（fight）できる状態にしておくとい
う、本人の支援として望ましくない状況を回避するために提案されていることがみてとれ
る。ここで重要なのは、斉藤さんが本人の支援として望ましくないと述べているのが、本
人が闘争することではなく、本人が自由に闘争できる状態にしておくことであるという点
である。つまり、本人のある行動の「問題」性ではなく、その行動を可能にしている状態
の支援としての望ましくなさが、ここでは述べられているのである。そして、このような
支援としての望ましくなさは、トラウマについての（生理学的な）知識を参照しながら示
されていることが確認できる。

まとめると、この抜粋では第一に、本人の行動の「問題」に焦点化するのではなく、本
人の行動を可能にしている状態が、本人の支援という意味で望ましくないものとして焦点
化されている。ある状態が本人の支援として望ましくないと考えるのは、この事例では、
トラウマに関する生理学的な知識という、特定の専門的知識に基づいて提示されている。
第二に、このような本人の支援として望ましくない状態を回避するための術として、時間
と話題を決めて本人と話をすること、そのなかで担当者ができないことを本人に伝えるこ
とが示されている。

以上より、検討している事例を、その本人の支援として望ましくないと状態が生じている
事例であると捉え、そのような状態を回避し、支援としてより望ましいと考えられる状態
に変化させていくための術として、できないことを本人に伝えるという対応があることが
わかる。このような事例の捉え方や対応のあり方は、本人の「問題」ある行動に焦点を当
てて、そうした行動のために本人と直接関わるのが難しいと判断することとは異なっ
ている。上記の抜粋において示されている対応は、行政と当事者とが直接関わるのが困難
であるという判断にいたるような意思決定を回避し、本人の支援という意味で望ましいと
考えられる状況をつくるための可能な対処になっているのである。

4 決定の保留

本節では、誰が当事者と関わるのかを押し付けあうことが意思決定の場面で行われる場
合に、当事者への関わりにどのような影響が及ぶのかを明らかにする。

第4章で述べたように、X市の第一線組織における意思決定では、当事者に対してどの
ように関わるほうがよいのかがある程度合意されたのちに、組織や職員のあいだで、その
ような関わりをだれが担うのかが争点となることがある。同時に、このような場合には、
当事者にとっての困難への対応という規範とともに、組織の持続性（具体的には資源制約

とそれによる職員の負担)が考慮されていることで、誰が当事者に関わるかということが押し付けあわれていると指摘した。

当事者への関わり方がある程度合意されたのちに、誰がそれを担うのかが争われることによって、行政による当事者への関わりはどのようなものとなるのであろうか。この点について、以下では、第4章でもとりあげた2019年6月のカンファレンスにおける事例検討の場面を再度とりあげて検討したい。

第4章でも述べたように、2019年6月の事例検討では、本人の母親も当事者と考えたうえで、母親が何に困っているのかを支援者が一緒に探っていくような関わり方が必要であると提案されている。このような関わり方をとることが参加者たちのあいだである程度合意されたところで、保健所長の工藤さんは、提案されたような関わりを精神保健福祉係が担うことは厳しいのではないかと、本来は障害センターがこうした関わりをやるはずではなかったのかと発言している。ここでは、当事者が何に困っているのかを一緒に探る役割を、精神保健福祉係と障害センターのどちらが担うべきであるのかが争われていると見ることができる。この点はすでに第4章でも指摘した。

このようなやりとりにつづけて、事例検討では以下の抜粋に示したようなやりとりが観察された。これは、第4章で示した抜粋15の直後に行われたやりとりを記録したものである。

【抜粋22】 fn190618 カンファレンス

事例提供者である精神保健福祉係の川崎さんは、今後は役割分担をしながら進めていこうと思う、と話す。

城島さんは、その役割分担のなかに障害センターも入ってもらいたいんじゃないか、と提案する。

斉藤さんは、このケースでは、母親を主人公にした支援を中心にやる人がこれから必要だが、この母親のようなアディクションのある人への支援は、専門性のある人でないと難しい、と話す。なので、そこで障害センターに入ってもらってもいいし、新しくチームを組み直してもいいのではないかと提案する。

この抜粋の直前では、前述した工藤さんの発言に対して、障害センターの松中さんが弁解のために何かをいいかけるが、工藤さんが「いい、いい」といってそれを静止し、工藤さんと松中さんのやりとりが打ち切られている。抜粋の冒頭にある川崎さんの言葉は、この打ち切りがなされた直後に発せられている。川崎さんは、今後は役割分担をしながら、この事例への対応を進めていこうと思うと話している。ここでの役割分担は、すでに本人の担当者としてこの事例に関わっている職員や、これから本人の母親を当事者として関わることになる事例提供者(川崎さん自身)との分担が念頭に置かれている。これに対し、

川崎さんにつづいて発言している福祉事務所長の城島さんは、その役割分担のなかに障害センターも入ってもらうといいのではないかと提案している。ここで城島さんは、先に交わされた工藤さんと松中さんのやりとりを踏まえながら、障害センターも何らかの形でこの事例への対応に関わることを提案している。さらに、囑託医である精神科医の斉藤さんは、これからは母親を「主人公」すなわち当事者とみなした支援を中心に行う人が必要であると述べつつ、この母親のような当事者への支援は、専門性がある人でなければ対応が難しいと述べている。したがって、そのような面から障害センターがこの事例に関わってもらってもよいし、あるいは当事者に対応するためのチームを新しく組み直すことをしてもよいのではないかと、斉藤さんは提案している。ここでは、当事者への支援を担う人に「専門性」が求められることが示唆されつつ、そのような支援者として障害センターが関わるという選択肢にくわえて、新たに当事者の対応にあたるチームを再編成することが提案されていることがわかる。

この抜粋からまず確認できることは、障害センターが本人の母親への対応にあたることだが、参加者たちによって提案されていることである。城島さんは、支援者間での役割分担のなかに、障害センターが加わることをすすめている。斉藤さんも、母親への支援には専門性のある人があたる必要があるとしたうえで、そのための可能な対応策の1つとして障害センターによる関わりを示唆している。このような提案は、それに先行する工藤さんの発言、すなわち母親が何に困っているのかを一緒に探るという関わりは、精神保健福祉係ではなく障害センターが担うべきではないのかという発言を資源として行われていると見ることができる。ただし、留意すべき点として、斉藤さんが「新しくチームを組み直」すことも可能な対応策として提示しているように、障害センターが母親への対応に加わることは、あくまでも可能な対応策の1つとして提起されるにとどまっている。

これに関連して、上の抜粋から確認できるもう1つの点は、このような提案がなされつつも、先に合意されていた母親への関わり方、すなわち当事者が何に困っているのかを一緒に探る役割を、精神保健福祉係が担うのか、それとも障害センターが担うのかが、この場面において明確に示されていないということである。なお、最終的にこの事例検討は、母親を当事者として、事例提供者である精神保健福祉係の川崎さんが、障害センターとも協力しながら対応を進めていくという方針があらためて確認されて終わっている。つまり、この事例検討は、参加者たちによって必要と考えられた当事者への特定の関わり方を誰が担うのかが決定されないまま終了となっている。この事例検討の後日に、障害センターと協力しながら対応を進めるなかで、当事者が何に困っているのかを支援者が一緒に探るという関わり方を誰が担うのかが決められていった可能性はある。このような事例検討のその後の経過については、調査において辿ることができなかった。しかし、ここで重要なのは、組織的な意思決定が行われるカンファレンスにおいて、当事者に対応するにあたって必要と考えられる関わり方が合意されながらも、それを誰が担うのかについては合意されない

ままになっていたということである。このような結果は、意思決定を行う際に、誰がその関わりを担うのかが参加者のあいだで争われ、その争いが決着しなかったためにもたらされたものであるといえる。換言すれば、意思決定において誰が当事者と関わるべきなのかが争点となり、その争点が解決されなかったために、誰がどのように当事者と関わるのかという決定が保留されることになっているのである。

以上のように、組織的な意思決定の場面において、当事者への望ましいと考えられる対応が合意されたにもかかわらず、それを誰が担うのかの押し付けあいが行われた結果、担当者を決定できないために、その場において当事者への特定の対応をどのように実行するかが決定できない場合がある。

第4章で述べたように、特定の関わり方を誰が担うべきなのかを争うという傾向は、行政領域の管轄をめぐる闘争、すなわち「セクショナリズム」として把握することが可能である。A. Downs は、領域に関する敏感さが官僚機構にもたらす影響の1つとして、官僚機構が膨大な時間と精力とを領域をめぐる闘争に費し、しかも何ら社会的に有効な成果をもたらさないという点を挙げている (Downs 1967=1975: 252)。本節の議論は、Downs がいう「社会的に有効な成果をもたらさない」という事態が、第一線組織や職員による支援という観点からすると、具体的にどのようなものとして生じるのかについての一例を示しているといえよう。すなわち、誰が関わるのかを押し付けあうという意思決定の傾向は、当事者に誰がどのように関わるのかについての決定を保留させることがある。この意味で、行政による当事者の支援にとって有効な成果をもたらしていないのである。

5 当事者にとって「最良」の選択肢の制限

本節では、第一線組織や職員が予期される批判の回避を優先する思決定を行う際に、行政による当事者の関わりにどのような影響があるのかを見ていく。

第4章で述べたように、X市の第一線組織の意思決定の場面においては、自らの組織や職員に対して向けられることが予期される第三者からの批判の回避を、当事者にとっての最適な対応を選択することよりも優先する場合がある。では、このような意思決定が第一線組織においてなされることで、行政よる当事者との関わりはどういったものになるのだろうか。それによって、どのような形で行政による支援が困難となるのだろうか。そうした状況において、第一線組織や職員が、なお当事者にとっての困難への対応することを指向する場合、そこではどのような対処が可能なのだろうか。こうしたことを、以下では、第4章でもとりあげた2019年8月のカンファレンスにおける事例検討の様子をもとに検討する。

5-1 当事者にとって「最良」の選択肢の制限

第4章で記した内容とやや重なるが、以下ではまず、2019年8月の事例検討における意思決定の過程についてあらためて記述しよう。

この事例検討では、冒頭の事例提供者による説明が終わった直後に、斉藤さんや城島さんから、現在入院をしている本人はかつてドヤにいたことがあるとのことだが、説明を聞くと、本人は施設などに入るよりもドヤのほうがいいのではないかと、この人は「世界で一番ドヤがフィットしている」のではないかと、といった意見が出されている。ここでは、ケース記録に記された本人の情報や、事例提供者の説明から見える本人像をもとに、ドヤにいたことが本人にとって望ましいのではないかという見解が示されているといえる。その後のやりとりでは、本人の生活歴や病状などが確認されたうえで、やはり病院を出てドヤで暮らすことが提案される一方、ある障害者支援施設を利用するという別の案が城島さんから出される。この提案につづけて、障害センターの職員である松中さんは、行政の体裁として「ドヤに行け」ということはできない、そのため堅いかもしれないけれど、施設を利用するほうがよいのではないかと提案している。

その様子を観察していた筆者は、事例検討の終了後に松中さんに話しかけ、行政として「ドヤに行け」ということはできないのかと尋ねると、松中さんは「もちろん」と述べて、退院する人に対して定住先を確保しなければ、行政が批判されることになるかと答えている（fn190820 カンファレンス）。つまり、ここでは、行政の体裁として「ドヤに行け」とはいえないという判断は、行政に向けられることが予期される批判の回避を、本人にとって最適だと考えられる対応をとることよりも優先するという意思決定となっている。以上のことは、第4章で述べたとおりである。

では、このように予期できる批判を回避するための意思決定によって、本人との関わりはどのようなものになったのだろうか。結論からいえば、本人にとって最適であると考えられた、退院後にドヤに行くという対応をとることをカンファレンスにおいて決定することはできなかった。松中さんの提案の後にも、城島さんや斉藤さんなど複数の参加者から、ドヤに退院することはダメなのか、ドヤに「青空退院」してみてもいいのではないかと、という意見が出されるが、事例提供者を含めて、そのような対応を決定することにためらう反応を他の参加者は示し、結果的にドヤに「青空退院」という方針は決定できずに事例検討は終わっている（fn190820 カンファレンス）。

ここでは、少なくともカンファレンスに参加する職員たちからみて、本人にとって最良と考えられる対応が選択肢として認識されながらも、実際に本人に対応するにあたっては、行政への予期される批判を回避しようとするために、そのような選択肢を実行することができない結果となっている。換言すれば、行政への批判の回避を優先するための意思決定を行うことで、当事者に対応する際の選択肢が制限される状況が生じているのである。

5-2 望ましい結果を呼び込む「しかけ」

前項で示したように、当事者にとって最良と考えられる対応が実行できないなかで、X市の第一線組織や職員には、当事者の困難に対応するためのどのような対処が可能なのか。本項ではこの点について、2019年8月の事例検討をさらに記述することで検討しよう。

まず、第4章でも示した、カンファレンス終了後における松中さんと筆者との会話をあらためて確認しよう。ここで松中さんは、行政として「青空退院」のような対応をすることは「もちろん」できない、退院してくる本人に対して定住先を確保しなければ行政が批判を浴びてしまう、と述べている。ただし、これにつづけて松中さんは、民間組織であれば「青空退院」のような方針を採用する場合はあり、行政機関もそのような「しかけ」をすることはできると話している。すなわち、行政として「青空退院」の方針を表立って採用することはできないが、なんらかの「しかけ」を講じることはできると松中さんは述べている。

事例検討では、そのような「しかけ」として、2つのプランが参加者たちによって提起され、今後の対応方針として合意される様子が看取できる。

第一のプランは、本人の入院形態を、医療保護入院から任意入院へと切り替えたうえで、本人が病院からいなくなってしまった場合には「いなくなっちゃった」ことにする、という対応方針である。第4章で述べたように、この事例の本人は、当時、医療保護入院となっていた。先述のように、医療保護入院は、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づく入院形態であり、精神科病院の管理者には、入院している本人との相談や、退院後の地域生活への円滑な移行のための取り組みなどが義務付けられている。これに対して、任意入院は、同じく精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の第21条に基づく入院形態だが、医療保護入院のような退院促進措置は義務付けられていない。したがって、医療保護入院の場合のように、病院と行政とが本人の居住の場の確保などに当たることも、法令によって求められてはいない。このため、本人の退院後の定住先の確保がなされておらずとも、病院から行政に対して居住の場の確保に関する要求は必ずしも行われないと推測され、またここで提案されているように、本人が病院からいなくなった場合には、「いなくなっちゃった」とするような取り扱いが容易になると推察される。

上記のプランを提案した斉藤さんは、本人を医療保護入院にして、無理やり本人にフィットする場所を探している現状は、本人だけじゃなく誰にとっても不幸であると述べている。ここでは、本人が医療保護入院となっていることによって義務付けられる退院促進措置が、本人にくわえて関係者すべてにとって悪い結果をもたらしていることが指摘されている。そうであるがゆえに、斉藤さんは、退院促進措置が義務付けられていない任意入院へと切り替えることで可能となる、本人にとってより望ましいと考えられる結果がもたらされるような対応を提案している。

第二のプランは、先に城島さんによって提案された障害者支援施設の利用である。しかし、これは本人が施設にいつづけることを期待したプランではない。上述した第一のプランが提案されたのちに、この第二のプランが参加者によって議論されるが、そこで松中さんは、障害者支援施設を本人に紹介することに同意しつつ、その施設から本人がいなくなったら、そのときは「青空退所」ということでよいのではないかと発言している。ここでは、施設を紹介するという対応をとりながらも、その施設を本人の定住先とするよう仕向けることは想定されておらず、施設から本人がいなくなった場合にはそのままにするという「しかけ」が提案されていることがわかる。この発言をすることで、先に障害者施設の利用に賛同する反応を示していた松中さんは、施設を定住先とすることが必ずしも本人にとって望ましくなく、むしろドヤに行くといった対応が本人にとって望ましいという考えを示すことにもなっている。

この2つのプラン、すなわち、本人の入院形態を切り替える、あるいは施設を紹介するという対応のなかで、本人が病院や施設からいなくなるという結果を呼び込むというプランは、今後の対応方針として参加者たちのあいだで合意されて、事例検討は終了している。なお、この事例を提供した和田さんに後日行った聞き取りでは、本人はその後、入院先の病院から脱走し、病院側は本人を退院として取り扱うことになり、結果的にここで提示された1つ目のプランどおりの経過を辿ることになったという。

以上の検討からわかるのは、ドヤに「青空退院」という本人にとって最良と思われた選択肢が制限されたなかで、それとは別の方法で、本人にとって望ましいと考えられるような結果を呼び込むことが試みられているということである。「青空退院」は民間組織では行われており、行政もそのための「しかけ」を講じることはできるが、表立ってそうするとはいえないという松中さんの言葉からわかるように、以上のような「しかけ」は、行政における制約のなかでの可能な対処として位置づけられているのである。

6 当事者との関係構築の困難

本節では、第三者からの要求や苦情をもとに「ケース」化することで関わることになった人を当事者⁵⁹として対応しようとするなかで、X市の第一線組織や職員がどのような困難に直面し、それにどのように対処しようとしているのかを見ていく。第4章で述べたように、X市の第一線組織や職員は、第三者による評判という規範を考慮して、地域住民などからの要求や苦情にもとづいて、そうした苦情の的となっている本人を「ケース」化して関わろうとする場合がある。とくに、要求や苦情が数として積み重ねられた場合において、

⁵⁹ ここで苦情の対象者に対して「当事者」という語を当てている理由は、事例検討会などにおいて苦情の対象者が当該事例の本人として扱われることが多いということ、そうした苦情の対象者が何らかの困難を抱えているであろうという見立てから事例検討が行われることが多いことによる。

このような意思決定が行われることを指摘した。では、このような形で当事者と関わるといふ決定がなされる場合、その関わりはどういったものになるのだろうか。そうした関わりの中なかでも、本人を当事者とみなし、その困難に対応しようとする際に、そこにはどのような限界が生じるのだろうか。以下ではこの点について、Y区のカンファレンスにおけるフィールドノーツや、精神保健福祉系の職員を対象としたインタビューのデータを用いながら検討してみよう。

6-1 対応の行き詰まり、信頼関係の結びにくさ

まずとりあげるのは、2018年7月のカンファレンスにおける事例検討である。この事例検討の中なかで、X市が設置する障害センターの職員は、「苦情から入った関係だと支援ってなりにくい」と発言している（fn180717カンファレンス）。この事例検討では、地域保健課の保健師が担当している事例がとりあげられており、騒音を出してしまう本人への苦情がアパートの管理会社から複数回にわたって寄せられているという経過が報告されていた。上記の職員の発言は、このような経過をたどっている事例において、当事者と支援の関係を取り結ぶことが困難であるという見解を示したものである。ただし、支援の関係を取り結ぶことが困難であるということがいかなる事態であるのかは、必ずしもこの発言からは判然としない。

他方で、当事者と関係を取り結ぶことの困難は、この事例における担当者と当事者との関わりの中身から具体的な経過の中身からも看取することができる。以下の抜粋は、事例検討の冒頭において、みずからが提出した事例について担当者が説明をしている場面を記録したものである。

【抜粋 23】 fn180717 カンファレンス

担当者が提供した事例について説明をする。(略) 今年の×月×日には、本人が声を出すことについて、アパートの管理会社から苦情の電話が区役所に入ったという。(略) 同じアパートに住んでいる別の住民からも、本人を受診につなげてほしいという連絡が入っているという。担当者は、本人の配偶者に対して同行受診することを勧めたが、配偶者はそれについて乗り気ではないとのことである。また、本人からは「放っておいてほしい」と言われており、訪問拒否の状態にあるという。×月には、強制的に本人を受診させられないかとアパートから再び苦情が入っているという。いまは、担当者が本人に電話をしても、電話に出てもらえない状態である。(略) 担当者は、どういふふうに対応したらいいかわからず、カンファレンスに事例として提出したと述べて、説明を終える。

この抜粋の前半部分においては、すでに第4章の7節においてとりあげたが、ここではあらためて抜粋全体の中身を確認しておこう。事例を提供した保健師は、本人が「声を出す」ことについて、本人が住んでいるマンションの管理会社や、そのマンションの他の住民などから、Y区役所に対して苦情の電話がたびたび入っているということを報告している。こうした苦情を受けて、事例提供者の保健師は、本人の配偶者に対して同行受診を勧めているが、そうしたアドバイスを聞き入れてもらえていない現状にあることが述べられている。くわえて、本人からは「放っておいてほしい」といわれて訪問を拒否されており、担当者からの電話にも出てもらえない状態にあることが報告されている。こうした状況を踏まえ、担当者である保健師は、この事例についてどのように対応すればわからないとして、今回の事例提出に至ったことを説明している。

この保健師の発言からは、苦情をもとに関わることとなった当事者とその家族に対して、担当者の職員がほとんど接触できず、またアドバイスをしても聞き入れてもらえていない状況にあり、そのことが対応の行き詰まりとして表明されていることが確認できる。このように、苦情をきっかけとして開始された行政と当事者との関わりにおいては、そもそも当事者と接触することができなかつたり、接触することができても、行政からのアドバイスなどを当事者に受け入れてもらうことが難しかったりする場合がある。こうしたことが、行政が当事者との関係を取り結ぶ際の困難として経験されていることが、上記の抜粋からは確認できる。

次に、インタビューについて見てみよう。インタビューにおいても、Y区の職員からは、第三者からの苦情を契機とした当事者との関わりにおいて生じる困難が語られていた。以下の断片は、カンファレンスに参加している精神保健福祉系の職員とのグループインタビューから引用したものである。この引用部分の前では、住民や他部署からの苦情が積み重なってきた場合、本人にメリットがないとわかっていながらも、訪問をするという判断をしなければならなくなる時があるということ、したがって、苦情が入れば絶対に動くというわけではないものの、絶対に動かないわけでもない、ということが職員たちによって語られていた。引用の冒頭にある明石さんの発言は、こうした語りにつづけてなされたものである。

明石：だけど、こっちが大手を振って、ナントカ訪問なんかはできないんですよ。

松田：その1回の訪問で、じゃあ意味あるかっていうと、ちょっとね。継続して関わんなきゃいけないと思うと、ねえ。

和田：あとはタイミングとか。

松田：そうそうそう。ファーストコンタクトって、結構。

明石：本人の信頼関係をどう結ぶかみたいところってすごく大きいと思うんですよ。その後の生活とか、その後の治療とかに、本人との信頼関係が結べないなかで

何かをっていうことは、すごく大きいから、そこを大事にするからこそ、本人に寄り添うっていう視点になると思うんですよね。そんな強引にやったからって信頼関係は結べないでしょうって思うし。

川崎：俺は病気じゃねえって思ってる人たちが、だいたいそういうみなさん多いから。——関わってもうまくいかないんですかね。

川崎：訪問行って精神保健福祉係ですって行って、なんで精神保健福祉係が来るのってというような、その視点をつねに私たちは、こう。そうすると、自分がやっぱり病気なのとか、病気と思って来てるというふうに、まず受け取るので、そしたらもう信頼関係っていうものにはならなくなってくる。その危険、リスクと、現状とをこう、いろいろ天秤にかけながら、何がいいかっていうところは。

まず明石さんは、苦情が入って行政が動く場合もあるとはいえ、そのような場合でも、行政の側が「大手を振って」訪問することはできないと述べている。これにつづけて松田さんは、そもそも継続的に当事者と関わらなければならないと考えると、単発的な訪問自体に意味があるのかと疑問を呈している。また和田さんは、訪問のタイミングも重要であるといい、松田さんもこれに同意している。明石さんは、本人の信頼関係をどう結ぶかということが、その後の本人の生活や治療に何かしら関わろうとする際には重要であるとして、その点を大事にするからこそ、「本人に寄り添う」という視点がもてると述べている。ここで明石さんが言及している「本人に寄り添う」視点というのは、第3章の2節で述べたように、精神保健福祉係の職員たちが共有している考え方であるとして、職員たち自身が語っているものである。しかし、苦情を受けて強引に訪問などをしても、そのような信頼関係を本人とのあいだに結ぶことはできないだろうと明石さんは話している。

さらに、これにつづく川崎さんの一連の発言は、「信頼関係が結べない」事態というのが具体的にどのようなものであるのかの一例を示す内容になっている。川崎さんは、苦情が入って訪問しなければならなくなるような事例では、本人が自分のことを病気ではないと思っているような場合が多いと述べている。これを聞いて筆者は、そうした事例では行政が関わってもうまくいかないのだろうかと言っている。川崎さんはこれにつづけて、そうした事例では、訪問をして精神保健福祉係であることを名乗ると、なぜ精神保健福祉係が訪問に来るのかという視点をつねに相手から向けられると話す。このように訪問をすると、訪問の相手は、こちらが相手を病気だと思っているというふうを受け取ってしまい、その結果、信頼関係を結ぶことはできなくなる。このような「危険」を勘案しながら、精神保健福祉係の職員は判断を行っているのだと川崎さんは述べている。

この引用からわかるのは、第一に、Y区 of 精神保健福祉係においては、「本人に寄り添う」という視点から、当事者との信頼関係というものが重視されていること、しかし第二に、苦情をもとに当事者と関わる場合、そのような信頼関係を結ぶことが難しいということ、

第三に、そうした難しさが精神保健福祉係という特定の部署の職員によってどのように経験されているのかということである。「本人に寄り添う」、すなわち当事者にとっての困難への対応を考慮しながら関わるにあたっては、とりわけそれを継続的な関わりとする際には、精神保健福祉係の職員たちは、本人との信頼関係というものが大きな意味を持つとしている。しかし、苦情をきっかけとして強引に訪問などをしたとしても、そのような信頼関係というものは結べないことがある。具体的には、精神保健福祉係の職員であることを名乗って訪問をしても、当事者は自分が病気だと思われていると受け取ってしまうことで、信頼関係と呼べるような関係が結べないという事態が生じることがある。このように、苦情をきっかけとして当事者に関わることは、当事者にとっての困難への対応を指向するうえで重要なものである信頼関係というものを結びにくくすることがあり、これは X 市の第一線職員たちにとって、まさに「危険」や「リスク」とみなされているのである。

6-2 名を伏せる、苦情を入れる住民を「味方」にする

ここまで、第三者による苦情をもとに当事者と関わろうとする際には、当事者と接触することができず対応に行き詰まりが生じたり、当事者にとっての困難への対応において重要だとされる信頼関係というものを結ぶことが難しくなったりすることがあることを示してきた。では、このような「危険」や「リスク」、あるいは当事者を支援するうえでの困難に対して、X 市の第一線組織はどのような対処を講じているのだろうか。ここでは、上で示した観察とインタビューにおける事例に即して見ていきたい。

はじめに、インタビューにおいてどのような対処が呈示されているかを確認する。前項で示したように、精神保健福祉係職員とのインタビューでは、苦情によって当事者と関わる場合には、継続的な関わりを行うにあたって重要な信頼関係というものが結びにくいことが述べられていた。インタビューではこれにつづけて、そのような難しさに職員がどう対応しているのかということが語られている。以下の断片はそれにあたる箇所からの引用である。

川崎：他の部署で、たとえば、こう、ふわって行ける方法があるかとか、本人の取り巻く状況のなかで。あれば、そこからちょっと訪問行ってみて、そこにこう隠れていくとか、こっそりついていくとか、ちょっと名乗らないというか。

——区役所ですよとはいわないけど。

川崎：区役所ですよはいっても、部署まではいわずに。

——ああ、なるほど。そういうこともするんですね。

川崎：なんか、その方法は、ほんとに、こう、なんだろう、区役所として考えていく。どういうふうにこの人にアプローチしてこうかっていうのは。

ここでは、精神保健福祉係とは別の部署において「ふわっ」と訪問に行けるような方法が、当事者を取り巻く状況のなかであるかどうかを検討することがあると語られている。ここでの「ふわって行ける方法」とは、この前後の文脈を踏まえるに、当事者との信頼関係を結びにくくすることなしに訪問に行けるような方法のことを指していると推察される。もしそのような方法があれば、その方法にしたがって訪問に行き、精神保健福祉係としてはそこに隠れながら、当事者に対して名乗ることを避けながら訪問についていくことがあると述べられている。これを聞いた筆者は、区役所として名乗ることをしないのかと理解し、それを発言のなかで示している。これに対して川崎さんは、区役所であることは名乗るけれども、精神保健福祉係という部署の名前まではいわないのだと訂正している。このような方法は、精神保健福祉係単独ではなく、区役所として当事者にどうアプローチするかを考えたやり方であると川崎さんは述べている⁶⁰。

ここで川崎さんが述べているような活動は、精神保健福祉係が苦情を契機として当事者と関わろうとする際に直面する難しさへの対処として呈示されている。上述したように、苦情にもとづいて精神保健福祉係が当事者に関わろうとすると、当事者からは自分が病気だと思われているというふうを受け取られてしまい、結果的に当事者との信頼関係というものが結ばなくなるということが、職員たちにとっての困難として語られていた。このような困難に対処するために、精神保健福祉係の職員たちは、当事者との信頼関係を結びにくくしないような訪問が他部署を通じて可能であれば、そのような状況を利用して訪問を行うということを試みている。かつ、ここでは Y 区役所の職員であることは名乗るものの、精神保健福祉係の職員であることは名乗らないようにしている。このような対処によって、職員たちは、苦情にもとづいて、精神保健福祉係の職員として当事者に関わろうとする場合に生じうる特定の困難を回避しようとしているのである。

これと類するような対処のあり方は、2018 年 7 月のカンファレンスにおいても示されていた。前項で述べたように、この日の事例検討では、担当者である保健師が、苦情がたび

⁶⁰ ここで川崎さんは「区役所として考え」と述べているが、以下の引用からもわかるように、これは当事者へのアプローチの方法を区役所全体で意思決定しているということを意味しているわけではない。むしろ、ここで述べたような対処は、その事例を担当することになった第一線職員と、その上司を含めた第一線組織のなかでの話し合いを経て実施されているということがわかる。

——区役所としてっていうときに、なんかその、たとえば、苦情が来てるんだけど、訪問に行くべきか行かざるべきかみたいなどころっていうのは、判断する場所っていうのは、カンファレンスとかそういう、もっと区役所全体のとか、そういう感じになってくるんですかね。

和田：全体のっていうのはないですね。

他の参加者：ないですね。

——ないんですね。

和田：個別で、そういう事例があがったときに、順々に上司に相談していつって話から。

川崎：必要な部署の上司と、そうですね。

明石：係長、課長っていうね。

たび寄せられたことで関わることになった本人と接触することができない状況にあった。このような経過を踏まえて、事例検討のなかでは、参加者の1人である精神科医の斉藤さんが、本人の精神的な症状について確認をしたうえで、次のようなアドバイスをしている。すなわち、本人は精神科に対して抵抗があるかもしれないので、心の病気として本人につながるよりも、「身体に症状が出てますね」と伝えたほうが、本人は医療につながるかもしれない、と発言している（fn180717 カンファレンス）。ここでは、担当者が当事者と接触できないという現状が、本人の精神的な症状に焦点を当てて関わろうとすることに起因しているのではないかという見立てのもと、それとは異なる関わり方が提案されている。ここでも、苦情にもとづき、本人の精神的な症状にアプローチするという形で関わろうとすることから生じる困難を回避することが試みられているといえる。

一方、この日の事例検討では、精神的な症状にアプローチすることから生じる困難を回避するためのものとは異なる対応についても議論されていた。斉藤さんからの発言があった少しあとに、保健所長である工藤さんは、今回の事例では地域から苦情が出ているが、障害に対する地域の理解を醸成していくことが重要なのではないかと問題提起をし、これにつづけて、どのような対応が可能かを参加者たちが議論するという場面があった（fn180717 カンファレンス）。ここで議論されているのは、苦情によって当事者と関わることの難しさにどう対処するかということではなく、そもそも苦情を寄せてくる地域住民にどのようにアプローチしていくかということである。この事例検討では、「障害に対する地域の理解を醸成していく」ための具体的な方策が十分議論されることなく終了しているが、別の日の事例検討では、この点についてより具体的な対応策が提案され、参加者によって合意される場面も見られた。以下にあげる抜粋は、2018年10月のカンファレンスにおけるそうした場面を記録したものである。

【抜粋 24】 fn181016 カンファレンス

工藤さんと城島さんは、本人に対する苦情の電話を入れてくる住民を味方にしたほうがいい、とアドバイスをする。担当者がこうした住民と仲良くなって、いろいろな話を聞いてみるのがいいのではないか、という案が2人から出され、この方針で対応していくことについても他の参加者が同意する。

ここで検討されている事例も、住民による苦情や他部署からの連絡が入ってY区役所が関わることになった事例である。上の抜粋では、保健所長である工藤さんと、地域保健課の課長（当時）である城島さんによって、本人に対する苦情を入れてくる住民を「味方にする」ことが提案されている。具体的には、担当者が苦情を入れてくる住民と「仲良く」なるよう試みながら、この事例に関する話を住民たちから聞いていくのがよいのではないかと、という案が出されており、他の参加者もこれに同意を示している。

ここでは、苦情を寄せてくる地域住民にアプローチする方法として、そうした住民たちとの関係を良好なものにしながら、事例に関する情報収集を行うという対応策が呈示されている。このような対処を講じることで、カンファレンスに参加する職員たちは、苦情を入れる／苦情に応じるという、地域住民と職員との現在の関係を変化させようとしているといえる。同時に、上の抜粋における「味方にしたほうがいい」という発言からは、苦情を入れてくる住民から、この事例の当事者への対応に資するような情報の収集や状況の構築を試みようとしていると推察される。このように、カンファレンスに参加する X 市の第一線職員たちは、苦情から当事者に関わろうとすることで生じる対応の行き詰まりや信頼関係を築くことの困難に対して、苦情を入れてくる当事者以外の住民との関係を改善しながら、そうした住民から当事者への対応に資する情報を収集することによって対処しようとしているのである。

7 結語

本章では、ここまで本研究で示してきた複数の規範を考慮した意思決定の諸傾向があることで、いかにして第一線組織や職員による支援の遂行が困難となるのかを検討してきた。そこで明らかになったのは、意思決定の諸傾向が、それぞれ異なる形での支援の困難に帰結するということであった。

第 2 節では、当事者をサービスの対象者にする、あるいは当事者の生活上の出来事を名目として関わるという意思決定が、当事者の困難に対応する手段として限界を有していることを示した。X 市の第一線組織や職員は、当事者と関わるために利用できるサービスや、行政が当事者に関わることが正当性をもつような出来事を見出せない場合には、当事者に関わることはできないとの判断に至っていた。第 3 節では、職員の安全を優先する意思決定が行われるような事例において、本人の「問題」に組織や職員の関心が向けられ、その困難を把握し対応することが指向されなくなることを明らかにした。第 4 節では、誰が当事者に関わるのかが組織間や職員間で押し付けあわれることで、誰がどのように当事者に関わるのかの決定が保留されるという帰結が生じることを示した。第 5 節では、当事者の困難にどのように対応するかを決定する際に、予期される行政への批判を回避することで、当事者にとって「最良」と考えられる選択肢をとることができないという事態が生じることを指摘した。第 6 節では、第三者による苦情や要求をもとに「ケース」として対応すると、対応自体が行き詰まったり、事例の本人に関わるにあたって必要だと考えられる信頼関係が構築できなくなったりすることを示した。

もっとも、このような支援が困難となる状況において、X 市の第一線職員たちがさまざまな対処を講じていることも、本章では明らかにしてきた。行政が当事者に関われないと判断される事例では、「民活」、すなわち民間組織との連携が模索される一方、職員の身の

安全が優先されるような事例では、本人に対して行政ができないことを伝えることで、本人への支援として望ましい状況をつくろうと試みていた。また、当事者にとって「最良」の選択肢が制限される事例では、別の手段を選択することで、当事者にとって望ましい結果を呼び込もうとしていた。さらに、苦情をもとに「ケース」化することで生じる対応の行き詰まりには、組織の名前を伏せて対応したり、苦情を寄せる第三者と良好な関係を結ぶことで対処が試みられていた。X市の第一線組織において展開されるこうした多様な対処の実践は、支援が困難となる状況のなかで、第一線組織や職員によって可能な活動の選択肢を提示しているという点で重要である。

しかし、本研究の主題に照らして強調すべきは、このような対処を試みているとはいえ、X市の第一線組織や職員の活動には、当事者を支援するにあたっての構造的な限界があるということである。ここでの構造的とは、それが第一線組織や職員による対処では必ずしも解消できないようなものであるということの意味している。たとえば、「民活」を模索するとしても、それは利用できるサービスや出来事がない場合には当事者に関われないという制約自体を解消するものではない。行政にできないことを伝えて本人との関係を変化させようと試みることはできるが、本人の行動によって脅かされる職員の安全を優先しなければならない場合には、やはり当事者にとっての困難への対応は指向されないだろう。当事者にとって望ましい結果を呼び込む「しかけ」を用意することは、「最良」の手段を選ぶことができないなかでの次善の策である。組織の名前を伏せたり、苦情を寄せる第三者を「味方」にするといった対処は可能でも、苦情にもとづいて当事者に関わらざるをえないという状況は、第一線組織や職員によって避けがたいものである。

さらに重要な点は、このような限界は、行政の活動を規定する法令によってもたらされているものではないということである。むしろ、第一線組織や職員による支援に限界をもたらすのは、本研究において示してきた、その活動で考慮することを要する規範であり、そうした規範と結びついた意思決定の傾向なのである。

先行研究に対する本章の議論の貢献は、支援という観点から見て、特定の意思決定の傾向が第一線組織や職員による当事者への関わりにどのような効果をもつのかを示している点にある。第4章でも指摘したように、本研究において意思決定の傾向として把握しているもののなかには、従来から行政の活動に見られる特徴として指摘されてきたものが含まれている。本章の議論は、誰が当事者に関わるかを押し付けあうことや、第三者による予期される批判の回避を優先するといった意思決定の傾向が、それぞれ決定の保留や、「最良」と考えられる選択肢の制限といった形で、第一線組織や職員による支援の遂行に影響していることを明らかにしているといえる。

終章 本研究の結論とインプリケーション

この章では、本論文の各章における議論を要約し、本研究の結論を示す。さらに、本研究の学術的な貢献と実践的な含意について論じたうえで、本研究に残された課題について述べる。

1 本研究の要約と結論

序章では、本研究における問題の所在について論じた。本研究の問題意識は、なぜ行政による支援の遂行は困難となるのかという疑問であった。現代日本の行政は、人びとの生活上の必要に対応する役割を期待されているといえる。さらにいえば、行政は、法令にもとづく現金やサービスの給付のみならず、必ずしも法令にもとづかない活動をつうじて、人びとの必要に応じていくことが期待されている。このような法令にもとづかずに行われる人びとの必要に対応するための活動を、本研究では支援と呼んだ。しかし、このような支援の役割を、行政が十分に果たしていない状況が頻繁に観察されている。このような現状認識から、本研究は、なぜ行政が支援の役割を遂行することは難しくなるのかという問いを提起した。この問いは、社会において人びとの生活上の必要にいかに対応するかという、今日の社会政策や社会福祉の研究にとっての重要な論点と関わるものであると同時に、生活を営むうえで行政との関わりが必要な人びとや、行政の作動に携わる職員たちにとっての実践的課題であることを主張した。そして、このような問いに取り組むにあたり、本研究では、公行政においてクライアントと直接に相互作用することを中核的な業務とし、本研究でいう支援の役割を主に期待される組織や職員、すなわち第一線組織や職員を研究の対象にすることを述べた。

第1章では、第一線組織や職員をめぐる先行研究をレビューし、本研究における課題と、それに取り組むための方法について明確にした。第一線組織や職員に関する研究は、社会福祉学や行政学の領域で発展してきたが、本研究ではこれらの諸研究を、第一線組織や職員の構造的制約を強調する研究と、第一線組織や職員の自律性を強調する研究とに大別して、その到達点と限界を検討した。

構造的制約を強調する諸研究は、第一線組織や職員が運用する法律や、中央省庁が発行する通知や通達に着目して、第一線組織や職員の活動様式を説明してきた。しかし、こうした研究が検討の対象とした個々の政策についても、それを実施する第一線組織や職員が一定の自律性を有していたことが指摘されている。さらに、本研究の主題である支援は、法令などによって公式化されていない活動が含まれることから、法律や通知・通達による影響は相対的に小さく、第一線組織や職員の自律性に委ねられる領域が大きくなると考え

られる。このような見方から、本研究では、第一線組織や職員の自律性に重きをおいた検討が必要であることを主張した。

他方で、第一線組織や職員の自律性を強調する先行研究では、裁量という概念を用いて、所定の規則や手続きの運用や、政策の結果を測定する指標に影響をおよぼす組織や職員の自律性について明らかにしてきた。しかし、本研究でいう支援の活動には、所定の規則や手続きがない場合も少なくなく、その結果を測定可能な指標で評価することはきわめて困難であると考えられる。それゆえ、従来の研究で用いられてきた裁量という概念は、所定の規則や手続きの運用、あるいは測定可能な指標への影響といった側面から第一線組織や職員の自律性を捉えるにとどまっており、その意味で切り詰められた認識しか提供できていないと述べた。

こうした先行研究の限界を乗り越える近年の業績として、B. Zacka の研究をとりあげた。Zacka の研究の主たる貢献は、従来の裁量概念を拡張し、「道徳性向」という新たな枠組みを導入していることと、政策実施における規範的要求との関係で「病的」な性向を把握するという形で、政策の結果を評価する枠組みを用意していることの 2 点にまとめられる。しかし、この Zacka の研究にも、分析のレベルが個人に設定されており、組織の自律性がうまく捉えられない点や、政策実施における規範的要求という概念の抽象度の高さゆえに、政策領域ごとに異なる規範について満足いく認識を提供できない点、さらには政策実施における規範が一種の公準のごとく設定されており、政策が実施される個々の状況で立ち現れる規範を捉え損ねかねない点など、いくつかの難点があることを指摘した。

以上のような先行研究の検討にもとづいて、本研究では、次の 3 つの課題を設定した。すなわち、①行政の現場において支援の役割が期待される組織や職員の活動において、どのような規範が考慮されているのか、②そうした規範を考慮しながら、組織や職員はどのように意思決定しているのか、③組織や職員の意思決定のあり方は、支援の遂行をいかに困難にするのか、の 3 点である。そして、第一線組織や職員が活動する状況において立ち現れる規範や、意思決定の安定的な特徴である傾向を経験的な研究をつうじてつかまえるために、本研究では、少数事例を対象とした比較的長期にわたるフィールドワークを行うことを述べた。

第 2 章では、筆者が行ったフィールドワークの概要をまとめた。本研究では、政令指定都市である X 市を事例としてとりあげ、その第一線組織や職員の活動に関する調査を実施した。X 市は、自治体としての理念や計画、また組織構造や活動内容の外貌からして、本研究でいう支援に積極的に取り組むことを促す方針を掲げている。このような特徴をもつ X 市においても支援が困難となる状況が生じているとすれば、それがなぜなのかを解明することによって、行政の活動に根強く作用する支援を困難にする条件を浮き彫りにすることができると考えられる。このような考えのもと、本研究では、X 市の第一線組織における意思決定の場面やその他の日常業務の参与観察を中心とする調査を実施した。なお、X

市という単一事例の調査から、他の事例にとっても有意な知見を導出するための理路として、X市を「決定的事例」とみなした検討や、既存研究では知られていなかった諸特徴の連関の発見を試みることを述べた。

ここまでの検討を踏まえて、以降の3つの章では、実際にX市におけるフィールドワークをつうじて収集したデータをもとに、第一線組織や職員の活動における規範、意思決定の傾向、そして支援の困難について検討した。

第3章では、X市の第一線組織や職員の活動において考慮されている規範について明らかにした。すなわち、X市における第一線組織や職員は、当事者にとっての困難への対応、組織の持続性、それに第三者の評判という3つの規範を考慮しながら活動していることを指摘した。当事者にとっての困難への対応とは、当事者の状態を示す指標となるような特定の要素（病名、経済状況など）よりも、当事者にとっての困難そのものを認識して対応することや、そうした意味での困難を抱える当事者がだれであるかを特定すること、さらにはそうした当事者の意向や意思にもとづいて対応することを重んじようとする規範である。これは、X市の施策における理念や計画のほか、運用できる法律がないなかで活動せざるをえないという第一線組織の特徴によって、考慮されるべき規範となっていることを示した。一方、組織の持続性とは、職員の負担や、それが業務の継続性におよぼす影響を重視する規範であり、X市の第一線組織において日常的に考慮されているものであった。この規範が日常的に考慮される背景には、突発的なアクシデントによって業務が継続困難となるリスクに晒されているという第一線組織の業務環境と、それに注意を促す組織のしくみがあることを指摘した。第三者による評判とは、当事者を除いた地域住民や、行政機構内部の他部署、あるいは外部の関係機関による組織に対する行動や反応を重視するというものである。このようなアクターによる評判を考慮することが必要となる背景として、地域住民を「協働するパートナー」とみなし、地域住民と行政との信頼関係の構築を目指すという建前があることを、X市が策定した区役所サービスに関する文書資料を分析して明らかにした。そして、このような建前の存在が、行政機構内外の関係する組織による評判を考慮する理由としても説明力をもつと仮説的に論じた。

第4章では、X市の第一線組織や職員の意思決定の傾向について検討した。ここでは、第3章で明らかにした3つの規範を考慮した意思決定の傾向として以下の6つを指摘した。

第一に、サービスの対象者にすることで関わるという意思決定は、当事者にとっての困難への対応を主として考慮したものである。そこでは、法令にもとづくサービスが当事者に提供されるが、これはたんに法令に従って対応することを意味するのではなく、第一線組織や職員が認識した当事者にとっての困難に、現在または未来の時点で対応するための手段として、法令にもとづくサービスを利用しているということを明らかにした。第二に、出来事を名目にして当事者に関わるという意思決定においては、同じく当事者にとっての困難への対応が主として考慮されている。ただし、1つ目の意思決定の傾向と異なり、こ

ここでは法令にもとづくサービスではなく、当事者の生活上に生じる特定の出来事、とくに行政がそれに関与することが正当性をもつような出来事が、当事者に関わる手段あるいはきっかけとして利用されていることを示した。第三に、組織の持続性をもっぱら考慮した意思決定として、職員の身の安全を優先する意思決定を指摘した。これは、クライアントの行動によって職員に過度な負担がかかったり、職員の安全性が損なわれそうな場合に、クライアントを当事者とみなしてその困難に対応することよりも、職員の安全を確保することを優先するという意思決定である。一方で、第四に、誰が関わるかを押し付けあうという意思決定では、組織の持続性と同時に、当事者にとっての困難への対応も考慮されていることを示した。そこでは、組織の資源制約と職員の負担が考慮されることで、当事者の困難に対応するための関わりを誰が担うのかが組織間・職員間で争われるということが生じていた。第五に、予期される批判の回避を優先するという意思決定では、当事者にとっての困難への対応と同時に第三者による評判も考慮しながら、組織や職員に対して批判が向けられると予期されるような対応の選択を回避することが行われていた。第六に、苦情をもとに「ケース」化するという意思決定は、当該事例の本人の意向が確認できていないにもかかわらず、地域住民らからの要求や苦情が一定の数の「閾値」を超えて繰り返される場合には、その本人に関わろうとするというものである。

第5章では、前章までで明らかにした意思決定の傾向が、第一線組織や職員による当事者への関わりにどのように影響するのか、その帰結としていかなる形での支援の困難が生じるのかという課題に取り組んだ。同時に、そのような困難に直面するなかで、X市の第一線組織や職員がいかなる対処を講じているのかを記述した。

まず、サービスの対象者にして関わるという意思決定や、出来事を名目にして関わるという意思決定については、いずれも当事者にとっての困難への対応という規範を指向しているものの、認識された困難に対応する手段としては、いずれも限界を抱えていることを示した。すなわち、利用できるサービスや出来事が見出せないような事例について、X市の第一線組織や職員は、行政が当事者に関わることはできないという判断に至っていた。このような場合には、職員たちが「民活」と呼ぶ対処、すなわち民間組織との連携が画策されていた。次に、職員の身の安全を優先するという意思決定が行われるような事例では、本人の「問題」に目が向けられる一方で、本人を当事者とみなして、その困難を把握し対応することが、第一線組織や職員によって指向されなくなることを示した。このような事例では、行政にできないことを本人に対して伝えることで、本人の支援に向かっているような状況を構築する試みが見られた。また、誰が関わるかを押し付けあうという意思決定の帰結として、当事者の困難に対応するための方法が合意されているにもかかわらず、誰がそれを担うのかという争いが決着しないために、そのような関わりを実行することの決定が保留される場合があることを示した。さらに、予期される批判の回避を優先する意思決定をすることで、当事者にとっての困難への対応を指向しつつも、当事者にとって

「最良」であると考えられる対応方針を選択できなくなる場合があることを明らかにした。このような場合に、X市の第一線組織や職員は、当事者への対応として「最良」の選択肢ではないものの、当事者にとって望ましいと考えられる結果を呼び込むための代替策を模索していることを示した。そして、苦情をもとに「ケース」化することが行われた事例では、第一線職員による対応自体が行き詰まったり、あるいは事例の本人と信頼関係を結ぶことが困難になるといった形で、第一線組織や職員による対応が困難なものになっていた。このような場合に、X市の第一線職員たちは、みずからが所属する組織の名前を伏せて本人を訪問したり、あるいは苦情を寄せてくる地域住民たちと良好な関係を構築することによって、当該事例への対応を進めようと試みていた。

このように、X市の第一線組織や職員は、個々の事例に即した可能な範囲での対処を講じているものの、支援を遂行するにあたっては、ここに示したようなさまざまな形での限界に直面している。そして、このような限界は、第一線組織や職員の活動において考慮されるべき規範と、そうした規範と結びついた意思決定の傾向があることで生じているということ論じた。

以上が、各章で展開してきた議論の要約である。X市を事例に展開してきたここまでの議論を踏まえて、本研究における3つの課題と、序章で述べた本研究の問題意識、すなわち行政による支援の遂行が困難になるのはなぜかという問いに答えるとすれば、それは以下のようなことになる。

すなわち、支援の役割を期待される第一線組織や職員は、当事者にとっての困難への対応、組織の持続性、第三者による評判といった3つの規範を考慮しながら活動する必要がある。そして、これら複数の規範を考慮して行われる意思決定の6つの傾向がある。こうした意思決定の傾向は、それぞれ異なる形で、第一線組織や職員による支援の遂行に限界をもたらしめている。このように、行政の現場において一定の自律性をもつ組織や職員が、みずからの活動にとって必要不可欠な規範を考慮しながら形成し実践する意思決定のあり方が、彼らに期待されている支援の遂行を困難なものにしているというのが、本研究の結論である。

では、このような知見は、X市という特定の事例を超えて、どのような意味をもつといえるだろうか。換言すれば、X市を事例とした検討にもとづく上記の言明は、他の事例にとっても有意味などのような知見を含んでいるといえるだろうか。以下ではこの点について、本研究で示した3つの規範と、それに結びついた意思決定の傾向ごとに、総括的に議論しておこう。

まず、当事者にとっての困難への対応という規範を考慮する必要性については、部分的に、X市特有の事情が関わっていると考えられる。というのも、このような規範が考慮される背景には、「地域包括ケアシステム」に関する理念や計画といった、X市独自の施策が

あると考えられるからである。ただし、組織として運用できる法律がないがゆえに当事者の意向を重視するという点については、必ずしも X 市の第一線組織や職員に特有のものではなく、その意味で他の事例においてもあてはまる可能性があると考えられる。一方で、「決定的事例」という観点から見て重要なのは、「地域包括ケアシステム」関連の施策など、支援にむけた積極的な取り組みを促す方針を掲げる X 市において、第一線組織や職員が当事者にとっての困難への対応を指向している場合でも、利用できるサービスや出来事が見出せない場合には、困難を抱える当事者に対して、行政が関わるできないという判断がなされているという点である。つまり、X 市においても、当事者にとっての困難に対応には限界があり、それによって当事者に関われないという判断に至るのだとすれば、他の多くの事例においても、こうした判断に至る意思決定の経路は広く観察されることが推測されよう。

組織の持続性という規範や、それと結びついた意思決定の傾向については、諸特徴の連関の発見という観点から見て、誰が関わるのかを押し付けあうという意思決定においていかなる規範が考慮されているのか、さらにはそうした意思決定がどのような形で支援の困難をもたらすのかを示している点が重要である。第 4 章でも議論したように、従来から知られていたセクショナリズムという行政組織の特徴が、いかなる条件で生じるのかという点は、既存研究ではほとんど論じられてこなかった。これに対して、本研究では、誰が関わるのかを押し付けあうという意思決定の傾向が、組織の持続性と同時に当事者にとっての困難への対応を考慮したものであり、さらにはその結果として決定の保留という事象が生じていることを示した。これは、従来から知られてきた行政組織の特徴がいかなる連関のなかにあるのかを新たに示しているという点で、他の事例を理解するうえでも有意味な知見を提起しているといえよう。

第三者による評判に関しては、決定的事例という観点から見て、「一人ひとりに寄り添って、QOL の向上を目指すための取組」としての地域包括ケアシステムを進める X 市においても、地域住民からの苦情にもとづいて、本人の意向なしに行政が関わるという決定がなされているという点が重要である。このような X 市特有の地域包括ケアシステムの取り組みは、当事者の意向を重視して対応することを促すものであると考えられる。にもかかわらず、X 市においても、地域住民などからの苦情が数として積み上がる場合には、本人の意向なしに関わるという意思決定が行われる。だとすれば、他の事例においても、こうした意思決定の傾向が広範に見られる可能性は高いと考えられる。

以上のように、本研究で X 市を事例に示してきた規範－意思決定の傾向－支援の困難の連関は、X 市のみならず、他の事例においても有意味な知見を一定程度含んでいると推論することができる。

2 インプリケーションと残された課題

本研究がもつ意義については、すでに第1章において概括的に論じておいた。ここでは、X市におけるフィールドワークをつうじて得られた知見をもとに、あらためて本研究の学術的意義を具体的に提示し、その実践的な含意についても論じておこう。

本研究の第一の意義は、第一線組織や職員の活動における、支援の遂行をめぐる3つの規範と6つの意思決定の傾向を、ひとつのまとまりとして示したことにある。これら規範や意思決定の傾向として指し示した事象のなかには、その1つひとつを見ると、行政の活動に見られる特徴として、既存研究のなかで指摘されてきたものも少なからず含まれている。この点は、本研究の3章から4章にかけて、個々の規範や意思決定の傾向を論じる際に、関連する先行研究を個別的にとりあげていることから明らかである。しかしながら、そのような行政の活動に見られる諸特徴が、それぞれどのような関連を有しているのかについては、これまでの研究において十分に明らかにされてきたとはいえない。これに対して本研究は、支援という活動をめぐる規範や意思決定の傾向として示した事象が、それぞれどのような関連性をもって現れてくるのかということを経験として明らかにしたといえる。さらにいえば、このような規範と意思決定のまとまりは、第一線組織や職員が活動する個々の状況のなかで可視化されるものであった。本研究は、こうした個々の状況における組織や職員の活動を記述することによって、そこで可視化される規範と意思決定のまとまりを捉えることができた。支援という法令にもとづかない行政の活動における規範と意思決定の結びつきを示した本研究の知見は、今後、第一線組織や職員の自律性をもった活動に関する研究の1つの叩き台としての意義をもちうると考えられる。

第二に、本研究では、上記のような規範と意思決定の結びつきのもとで、どのような形で支援の困難がもたらされているのかを示すことによって、人びとの生活上の必要に対応するにあたって行政が抱える限界の具体的な様相を明らかにした。たとえば、第一線組織や職員が当事者にとっての困難に対応することを指向していても、利用できるサービスや出来事が見出せない場合に、行政は当事者に関われないという判断をすることや、地域住民などからの苦情が積み重なった場合に、当事者の意向なしに関わろうとし、結果として行政と当事者との関係構築が困難になることなど、行政による支援に生じる限界の具体的なポイントを、本研究における知見は示している⁶¹。これは、社会政策・社会福祉の研究にとっても重要な知見であると考えられる。というのも、このような知見は、人びとの必要に対応するための政策を形成したり、あるいはそれを実施する体制を構築したりするにあたり、民間組織など行政以外のセクターの役割の重要性が、具体的にどのような状況に

⁶¹ 注意されたいのは、これは、行政が支援を放棄するポイントを示しているわけではないということである。むしろ、X市の事例に即していえば、行政の第一線組織や職員は、このような限界のもとにありながらも、さまざまな対処を講じる形で、当事者にとっての困難への対応を試みているといえる。

においてより高まるのかを示唆しているからである。実際に、X市の事例でも、利用できるサービスや出来事が見出せない場合には、「民活」という形で、行政の側から民間組織との連携が模索されていた。このように、行政のみならず、社会における人びとの必要充足に関心をもつ社会政策や社会福祉の研究にとっても、本研究における知見は一定の意義をもつと考えられる。

同時に、これらの知見は、第一線組織や職員の活動が行われる個々の状況についての詳細なフィールドワークをつうじて得られたものであった。このことは、政策が実施される場面、具体的にはそうした政策の実施を担う組織や実践者の活動を、詳細なフィールドワークをつうじて明らかにすることが、社会政策や社会福祉の研究における重要な仕事たりうることを示してもいると考えられる。

上述した第二の点は、本研究がもつ政策的含意とも関連している。というのも、行政による支援の限界がどこにあるのかを示すことで、行政と他のセクターとの連携や、行政以外のセクターによる働きが重要となる具体的な場面が示唆されるからである。これは、行政と民間組織との実効的な連携のあり方を構想するにあたって必要な知見である。

同時に、本研究の知見は、支援の役割を期待される第一線職員たちの実践にも寄与するところがあると考えられる。本研究で得られた知見は、第一線組織や職員による支援の限界がどのようなところに生じるのかについてのリマインドを促すものになっている。同時に、そうした限界のもとで、第一線組織や職員が何をすることが可能なのかという選択肢も提供していると思われる。X市の事例をもとに示した第一線組織や職員によるさまざまな対処は、こうした選択肢を具体的に示している。このような選択肢は、行政による支援の限界自体を解消するものではないが、そうした限界のなかでもなお業務を継続する職員たちにとっての道具となり得るものだろう。

最後に、本研究における今後の課題について述べて、論文の結びとしたい。

第一に、本研究では、第一線組織や職員の活動において関連をもつ規範と意思決定の傾向について示してきたが、それぞれの意思決定の傾向が見られる頻度や、活動における量的な分布については解明できていない。換言すれば、どの規範を考慮した意思決定の傾向が、その他の意思決定の傾向よりも高い頻度で見られるのかといった点や、特定の意思決定の傾向がどのような組織や職員の活動においてとくに多く観察されるものであるのかといった点について、本研究では十分に検討することができていない。さらにいえば、本研究で示した規範や意思決定の頻度や分布は、取り扱う事例ごとに異なっている可能性がきわめて高い。したがって、このような課題については、複数の自治体を対象とした事例間比較や、より多くの自治体をサンプルとした計量的な研究をつうじて、今後取り組んでいく必要があると考えられる。

第二に、本研究では、既存研究でも個別的に指摘されてきた行政の活動における特徴を、規範や意思決定の傾向として示してきた。しかし、既存研究でたびたび言及されてきた特

徴のなかには、本研究における規範や意思決定の傾向のなかに含まれていないものもある。なかでもとくに重要なものとして、能率や功利主義といった特徴が挙げられる。こうした特徴は、しばしば行政の活動の基礎となるものとして指摘されてきた (Waldo 1984=1986)。本研究では、こうした能率や功利主義といった特徴を、X 市におけるフィールドワークをもとに抽出することができなかった。

他方で、これらの特徴は、本研究で示した規範や意思決定の傾向と結びつくものとして位置づけることが可能かもしれない。たとえば、能率や功利主義といった特徴は、本研究で示した組織の持続性という規範と関連するものとして捉えることができるかもしれない。このような可能性についての探究は、たとえば X 市とは異なる事例における第一線組織や職員の活動を詳細に見ていく作業をつうじて取り組むことができるかもしれない⁶²。こうした作業により、本研究で示した規範と意思決定の傾向を叩き台としながら、それをさらに洗練させていくことが必要であると考えられる。

第三に、本研究では、当事者にとっての困難への対応、組織の持続性、第三者による評判という 3 つの規範を浮き彫りにしたが、これら規範の歴史的・制度的な基盤については明らかにできていない。たとえば、組織に対する評判は、民主主義的な体制のもとでは考慮せざるをえないものであるとの見方もできるが (Carpenter & Krause 2012)、本研究で指摘したように、地域住民らとの「協働」という建前が存在することによって、第三者による評判を考慮することが必要になっている側面もあった。しかし、この「協働」という建前がなぜ存在しているのかという点は、本研究において示すことができていない。また、当事者にとっての困難への対応という規範は、法令によって規定されたものでもなく、さらには行政組織に関する先行研究においてほとんど論じられてこなかったものである。この規範が必要とされる背景には、X 市独自の施策にくわえて、運用する法律がないなかで活動せざるをえないという第一線組織の事情が関わっていることを本研究では論じた。しかし、組織として運用できる法律がない場合に、なぜほかでもなく当事者の意向に沿うことが指向されるのかという点については、いまだ疑問が残る。

このように、本研究では、なぜ 3 つの規範が支援に関わる行政の現場において立ち現れてくるのかについて、そうした規範を必要なものとして正当化する論理や、それを支えるしくみに言及することで論じてきた。しかし、このような論理やしくみは、いかにして生成してきたのだろうか。この点については、本研究で行ったような行政の現場におけるフィールドワークのみならず、その歴史的な背景について検討を進めることによって、有意義な知見が得ることが見込まれるだろう。このような作業を進めることも、今後の本研究において取り組まれるべき課題として残されている。

⁶² ここで言及した能率や功利主義といった特徴は、本研究において中心的にとりあげてきた事例検討会のような意思決定の場面の記述によってはつかまえにくいものである可能性もある。というのも、能率を指向して活動することや、功利主義的な考えにもとづいて判断をすることは、個別の事例における対応を決定する場面において明示的に表明されるものではない可能性があるからである。

参考文献

- 明石照久, 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』信山社出版.
- 荒見玲子, 2014, 「資格認定の実施過程におけ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』65(1): 135-178.
- Brodkin, E., 1997, "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration," *Social Service Review*, 71(1): 1-33.
- , 2013, "Street-Level Organizations and the Welfare State," E. Brodtkin and G. Marston eds., *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Washington, DC: Georgetown University Press, 17-34.
- Carpenter, D. P., 2010, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton: Princeton University Press.
- and G. A. Krause, 2012, "Reputation and Public Administration," *Public Administration Review*, 72(1): 26-32.
- 地域包括ケア研究会, 2009, 「地域包括ケア研究会報告書——今後の検討のための論点整理」, 厚生労働省ホームページ, (2020年7月4日取得, https://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/05/dl/h0522-1_0001.pdf).
- 大都市統計協議会, 2020, 「大都市比較統計年表／平成30年」, 横浜市ホームページ, (2020年7月4日取得, <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/yokohamashi/tokei-chosa/portal/nenpyo/d-h30.html>).
- Downs, A., 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company. (渡辺保男訳, 1975, 『官僚制の解剖——官僚と官僚機構の行動様式』サイマル出版会.)
- Evans, T., 2018, "Exploring Ethical Agency in Public Service," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4): 620-623.
- Flyvbjerg, B., 2006, "Five Misunderstandings About Case-Study Research," *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-245.
- 藤村正之, 1999, 『福祉国家の再編成——「分権化」と「民営化」をめぐる日本的動態』東京大学出版会.
- Gold, R., 1957, "Roles in Sociological Field Observations," *Social Forces*, 36: 217-223.
- 畠山弘文, 2013, 「ストリート官僚論再訪——第一線生活保護行政の政治学」新川敏光『現代日本政治の争点』法律文化社, 240-261.
- 猪飼周平, 2016, 「ケアの社会政策への理論的前提」『社会保障研究』1(1): 38-56.
- 今村都南雄, 2006, 『官庁セクショナリズム』東京大学出版会.

- 石橋和彦, 2013, 「何を考えてケースワークをしているのか——反省も込めて」埋橋孝文編『福祉+α ④ 生活保護』ミネルヴァ書房, 166-176.
- 石原孝二, 2018, 『精神障害を哲学する——分類から対話へ』東京大学出版会.
- 伊藤修一郎, 2017, 「政策実施に係る実証研究の論点 (1)」『学習院大学法学会雑誌』53(1): 3-39.
- , 2018, 「政策実施に係る実証研究の論点 (2・完)」『学習院大学法学会雑誌』53(2): 3-42.
- , 2020, 『政策実施の組織とガバナンス——広告景観規制をめぐる政策リサーチ』東京大学出版会.
- 伊藤淑子, 1996, 『社会福祉職発達史研究——米英日三カ国比較による検討』ドメス出版.
- Jackall, R., 1988, *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*, New York: Oxford University Press.
- Johnson, N., 1999, *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective*, London: Prentice Hall Europe. (青木郁夫・山本隆監訳, 2002, 『グローバリゼーションと福祉国家の変容——国際比較の視点』法律文化社.)
- 風間規男編, 2007, 『行政学の基礎』一藝社.
- 厚生労働省, 2020, 「養育支援訪問事業ガイドライン」, 厚生労働省ホームページ, (2020年10月6日取得, <https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate08/03.html>).
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長, 2014, 「医療保護入院者の退院促進に関する措置について」, 厚生労働省ホームページ, (2020年10月8日取得, https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/kaisei_seisin/dl/tsuuchi-02.pdf).
- 桑田耕太郎・田尾雅夫, 2010, 『組織論 [補訂版]』有斐閣.
- Lipsky, M., [1980] 2010, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition, New York: Russel Sage Foundation.
- 真淵勝, 2009, 『行政学』有斐閣.
- 真山達志, 1991, 「政策実施の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会.
- , 1994, 「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第5巻 業務の執行』有斐閣.
- Morgen, S., 2001, "The Agency of Welfare Workers: Negotiating Devolution, Privatization, and the Meaning of Self-Sufficiency," *American Anthropologist*, 103(3), 747-761.
- Morrill, C. and G. A. Fine, 1997, "Ethnographic Contributions to Organizational Sociology," *Sociological Methods & Research*, 25(4): 424-451.

- 森川美絵, 2007, 「『義務としての自立の指導』と『権利としての自立の支援』の狭間で——生活保護におけるストリート官僚の裁量と構造的制約」三井さよ・鈴木智之編『ケアとサポートの社会学』法政大学出版社, 259-294.
- 森川美絵・増田雅暢・栗田仁子・原田啓一郎・谷川ひとみ, 2006, 「生活保護現業員の困難経験とその改善に関する研究——負担感・自立支援の自己評価を中心に」『厚生指標』53(5): 15-22.
- 村松岐夫, 1994, 『日本の行政——活動型官僚制の変貌』中央公論新社.
- , 2001, 『行政学教科書 [第2版]』有斐閣.
- 岡田朋子, 2010, 『支援困難事例の分析調査——重複する生活課題と政策とのかかわり』ミネルヴァ書房.
- 沖田佳代子, 1994, 「福祉事務所のワーカーの倫理的ディレンマに関する研究——Grounded Theory Approach を通じて」『社会福祉学』35(2): 48-63.
- , 1995, 「福祉事務所ケースワーカーの裁量に関する一考察」『社会福祉研究』(62): 81-86.
- 大森彌, 2006, 『官のシステム』東京大学出版会.
- 大友信勝, 2001, 「生活保護行政の展開」『公的扶助の展開』旬報社, 225-314.
- Pressman, J. L. and A. Wildavsky, [1973] 1984, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, 3rd ed., Berkeley: University of California Press.
- 斉藤幸芳・藤井常文, 2012, 『児童相談所はいま——児童福祉司からの現場報告』ミネルヴァ書房.
- 関智弘, 2012, 「保護率の行政学——誰が政策を変容させるのか」『公共政策研究』12: 85-95.
- , 2014, 「組織人としてのケースワーカー——ストリートレベルの官僚制の再検討」『年報行政研究』49: 81-98.
- , 2015, 「生活保護政策の実施過程——政策変容のメカニズムと自律的な官僚制」神戸大学大学院法学研究科博士学位論文.
- , 2016, 「生活保護行政と自殺——最後のセーフティネットは機能しているのか」『公共選択』(66): 82-99.
- 社会福祉士養成講座編集委員会編, 2015, 『新・社会福祉士養成講座 6 相談援助の基盤と専門職 第3版』中央法規出版株式会社.
- 慎泰俊, 2017, 『ルポ 児童相談所——一時保護所から考える子ども支援』筑摩書房.

- 白瀬由美香, 2018, 「社会保障制度における支援の変遷」国立社会保障・人口問題研究所編, 遠藤久夫・西村幸満監修『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.
- Small, M. L., 2009, “How Many Cases Do I Need?” On Science and the Logic of Case Selection in Field-based Research,” *Ethnography*, 10(1): 5-38.
- 副田あけみ, 1985, 「児童福祉サービスの提供決定過程——児童相談所における decision-making process の分析」『人文学報』(179): 21-74.
- 副田義也, 2014, 『生活保護制度の社会史 [増補版]』東京大学出版会.
- 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室, 2020a, 「平成 31 年 地方公共団体定員管理調査結果」, 総務省ホームページ, (2020 年 7 月 4 日取得, https://www.soumu.go.jp/main_content/000678577.pdf).
- , 2020b, 「類似団体別職員数の状況 (平成 31 年 4 月 1 日現在)」, 総務省ホームページ, (2020 年 7 月 4 日取得, https://www.soumu.go.jp/main_content/000687892.pdf).
- 須田木綿子, 2011, 『対人サービスの民営化——行政—営利—非営利の境界線』東信堂.
- 竹田幹雄, 2018, 「地方自治体における福祉行政運営体制の現状と課題——福祉多元化と行政改革の進展を踏まえて」『季刊行政管理研究』(161): 32-42.
- 田尾雅夫, 1994, 「第一線職員の行動様式」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第 5 巻 業務の執行』有斐閣.
- 樽川典子, 1989, 「生活保護における指導の実施過程」副田義也編『社会問題の社会学』サイエンス社, 207-246.
- 辻清明, 1966, 『行政学概論 (上巻)』東京大学出版会.
- , 1969, 『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会.
- 上間陽子, 2017, 『裸足で逃げる——沖縄の夜の街の少女たち』太田出版.
- van der Kolk, B., 2014, *The Body Keeps the Score: Brain, Mind, and Body in the Healing of Trauma*, London: Penguin Books. (柴田裕之訳, 2016, 『身体はトラウマを記録する——脳・心・体のつながりと回復のための手法』紀伊國屋書店.)
- Van Maanen, J., 1979, “The Fact of Fiction in Organizational Ethnography,” *Administrative Science Quarterly*, 24(4): 539-550.
- 若林悠, 2019, 『日本気象行政史の研究——天気予報における官僚制と社会』東京大学出版会.
- Waldo, D., 1984, *The Administrative State*, Second Edition, New York: Holmes & Meier Publishers. (山崎克明訳, 1986, 『行政国家』九州大学出版会.)
- 渡辺和子・仲野浩司郎・山下一郎・埋橋孝文・田中聡子, 2019, 「座談会 生活保護と就労自立支援をめぐる——生活保護ケースワーカーに聞く」埋橋孝文・同志社大学社会

福祉教育＝研究支援センター『貧困と就労自立支援再考——経済給付とサービス給付』
法律文化社，209-227.

X市，2017，「地域包括ケアシステムの取組状況について」.

———，2019，「平成31年度予算案について」.

———，2020，『X市統計書 令和元年（2019年）版』.

X市精神保健福祉センター「精神保健福祉センター所報」（平成28年度版－平成30年度版）.

山邊聖土，2017，「計算による生活の把握と指導——生活保護制度におけるケースワーカーの業務とその歴史的変容」一橋大学大学院社会学研究科修士論文.

山口道昭，2016，『福祉行政の基礎』有斐閣.

Zacka, B., 2017, *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

【謝辞】

2年近くにわたり，本研究の調査にご協力いただいたX市の皆様，とりわけY区の皆様に，心より御礼申し上げます。有り難うございました。