

氏 名 山 本 恵 子
 学 位 の 種 類 博士 (社会学)
 学位授与年月日 2008年 9 月12日
 学位論文の題名 英国における高齢者福祉政策とローカル・ガバナンス

【論文内容の要旨】

1. 本論文の構成

本博士学位請求論文の構成は以下に示す通りである。

序章

1. 問題提起 2. 研究方法 3. 本研究の構成
 4. 研究の特色, 独創性 5. 用語の使用について

第Ⅰ部 高齢者福祉政策の史的展開

第1章 コミュニティケア改革以前の高齢者福祉の展開

- 第1節 戦後期から1970年代までの高齢者福祉政策 第2節 1980年代における動向

第2章 コミュニティケア改革後の変化—1990年代の市場化の展開—

- 第1節 高齢者サービスの市場化の背景と改革の展開 第2節 自治体機能の変化
 第3節 サービスの管理体制の変化

第Ⅱ部 高齢者福祉行財政の構造

第3章 高齢者福祉における中央-地方関係

- 第1節 中央-地方関係の捉え方 第2節 高齢者福祉財政の構造
 第3節 長期ケアの財源をめぐる議論

第4章 高齢者福祉における規制行政

- 第1節 規制行政とベスト・バリュウ制度 第2節 規制行政とソーシャルケア査察委員会
 第3節 高齢者のための全国サービス・フレームワーク

第Ⅲ部 高齢者福祉の市場化, 地域化, 連携化

第5章 擬似市場の展開と高齢者福祉政策

- 第1節 英国における擬似市場と高齢者介護 第2節 擬似市場とコミッションング
 第3節 契約レジームと施設ケア・在宅ケア

第6章 中央-地方関係からみた地方エリア協約 (LAA) の考察—イングランドにおける地域再生の
 取り組みの新展開—

- 第1節 地域再生をめぐる中央と地方の行政協約 第2節 地方エリア協約 (LAA) の仕組み
 第3節 LAA の事例検証

第7章 イングランドにおける医療と福祉の財政的連携・統合に関する考察—共同財政とプール予算
 の比較を通して—

- 第1節 医療と福祉の協働の略史 第2節 共同財政の創設とその運用
 第3節 プール予算の創設とその運用 第4節 共同財政とプール予算の比較

第Ⅳ部 高齢者福祉とローカル・ガバナンス

第8章 高齢者福祉政策とローカル・ガバナンス

第1節	ローカル・ガバナンスとは何か	第2節	高齢者福祉政策とローカル・ガバナンス
第9章	事例研究 ハマースミス&フラム区のローカル・ガバナンス・アプローチ		
第1節	ハマースミス&フラム区の達成と課題		
第2節	ハマースミス&フラム区のローカル・ガバナンス・アプローチ		
終章			
第1節	高齢者福祉の総括	第2節	新しいローカル・ガバナンスの構築

2. 本論文のテーマ設定と研究方法

本論文のテーマは、英国における高齢者福祉政策とローカル・ガバナンス（local governance）である。具体的展開は、英国の高齢者福祉政策を研究対象にして、国と地方の関係を視点に据えて、コミッショニング（Commissioning 自治体とサービス供給者との契約システム）という特徴的な行財政機能を取り上げて地方自治体の役割と機能を考察している。そして、英国の脈絡に照らして市場モデルではなく消費者主義でもない、民主的な市民参画を前面に出したローカル・ガバナンスモデルの理論化を試みている。

本論分は、文献、統計資料による考察を中核としつつ、補完的に関係者へのヒアリング調査結果に基づいて論述され、さらに、英国ロンドンの1行政区（ハマースミス&フラム区）を事例研究として取り上げ、市民参画に依拠するガバナンスモデルの論拠としている。なお、本論文でいう英国とは、イングランドに限定したものである。

3. 本論文の要旨

本論文は4部構成になっている。まず第I部第1章および第2章は高齢者福祉政策の史的展開を扱っており、第二次世界大戦後に遡って高齢者福祉の変遷を述べている。第1章では、施設と在宅という政策形態、あるいは政府とボランティアセクターという公私関係の変容など政策展開の史的推移を詳細にフォローし、第2章では1990年代のコミュニティケア改革以降の市場化の展開を擬似市場（quasi-market）として概念化しつつ論述している。特に「国民保健サービスおよびコミュニティケア法（NHS and Community Care Act 1990）」が成立した1990年に着目して民営化前後の政策潮流を対照させ、考察の視点を公私関係とケアバランスの変化に置いている。筆者はこの期に本論分の鍵概念である擬似市場が導入されたと見る。

第II部「高齢者福祉行財政の構造」は、中央-地方関係における高齢者福祉行財政を論及している。行財政のあり方はガバナンスを特徴付ける有力な要素であるが、高齢者福祉政策にとって行財政資源の配分を誰がどのように差配するかは決定的であることから、高齢者福祉の行財政を焦点化し、中央-地方、競争-規制を軸に英国における原状を分析している。第3章「高齢者福祉における中央-地方関係」は、中央-地方関係から捉えた高齢者福祉の費用負担政策を考察している。第4章「高齢者福祉における規制行政」は、規制行政とベスト・バリュウ制度、ソーシャルケア査察委員会、高齢者の全国サービス・フレームワークを述べている。

第III部「高齢者福祉の市場化、地域化、連携化」は本研究での主要副論文をなしている。市場化を扱った第5章「擬似市場の展開と高齢者福祉政策」は、社会福祉の市場化とその後の展開を検討している。地方行政の機能がコミッショニングの機能に特化し、サービス供給を官民の競争に任せつつも、調整機能を果たすために擬似市場に介入する態様を明らかにしている。同時に、擬似市場が競争的な環境での契約と

いう次元から、ステークホルダーを巻き込んだ協定へと進展している実態を考察している。主な考察の項目としては、競争と規制を鍵概念として、(1)擬似市場の理論的な検討、(2)購入者/事業者の分離に伴うコミッショニングの検証、(3)契約レジームと介護事業者との関係を扱っている。また社会福祉制度の運営の要諦として、地域の参加型民主主義に触れている。地域化を扱った第6章「中央-地方関係からみた地方エリア協約(LAA)の考察—イングランドにおける地域再生の取り組みの新展開—」は、同じく中央-地方関係の視点からLAAの構造、「より健康なコミュニティと高齢者」、ハックニーとニューアムのLAAを考察している。地域再生事業についてはナショナル-リージョナル-ローカルのマルチレベルのガヴァナンスが貫かれており、地方自治体には信賞必罰の形態がとられていることを明らかにしている。こうした条件を考慮して、高齢者と健康の不平等について検討している。また、中央政府と近隣地域との間に位置するリージョンの課題に触れている。連携化を扱った第7章「イングランドにおける医療と福祉の財政的連携・統合に関する考察—共同財政とプール予算の比較を通して—」は、1976年に創設された共同財政と2000年に創設されたプール予算の仕組みと実施後の展開を比較している。近年医療と福祉の組織改革が急速に進められてきたが、その結果は必ずしも意図したものではない。その理由についても言及している。

そして後半の第IV部「高齢者福祉とローカル・ガヴァナンス」では、高齢者福祉の視点からローカル・ガヴァナンスの理論化に踏み込んでいる。第8章「高齢者福祉政策とローカル・ガヴァナンス」では、ローカル・ガヴァナンスの定義、高齢者福祉政策とローカル・ガヴァナンスとの関係、ローカル・ガヴァナンスと住民参画、利用者参画を論究している。第9章「事例研究 ハマースミス&フラム区のローカル・ガヴァナンス・アプローチ」では、同区の現状と課題、同区のローカル・ガヴァナンス・アプローチを紹介している。終章では高齢者福祉を総括し、また新しいローカル・ガヴァナンスの構築について述べ、そのことを踏まえてローカル・ガヴァナンスと公共的価値、新しいローカル・ガヴァナンスの展望を示している。

以上から分かるように、本博士学位請求論文は市場化を行った英国を考察の対象とし、擬似市場論が盛んな英国の社会政策の理論動向を見据えながら、社会福祉の市場化過程とそれに伴う諸問題、高齢者政策とローカル・ガヴァナンスとの関係を解明している。そこでの論点は、国と地方の関係を見据えて、地方自治体の機能の変容を詳細に検証している。特に基礎的自治体のコミッショニングという行財政機能を取り上げることで、①市場化を通じた地方自治体社会福祉部の機能の変容、②その背景にある中央政府による自治体行財政のコントロール機構、③コミュニティケアにおける意思決定レベルでの住民参画の可能性をそれぞれ明らかにしている。ローカル・ガヴァナンスの理論化については、政府機構、市場経済、市民社会のあり方を問い返し、それらの果たす役割を再規定することで、各セクターの協働を通して自律的問題解決領域を増やそうとする‘プロセス’と筆者は捉えている。これを鍵概念として、民間組織や地域住民、高齢者当事者組織などの各種団体が、地方自治体のパートナーとして積極的に関与する過程を論理的に述べている。

【論文審査の結果の要旨】

本博士学位請求論文の審査委員会は、2008年7月8日(火)に産業社会学部共同研究室にて開催された公聴会の前後に3名の審査委員の全員出席のもとで開催された。審査の結果は以下の通りである。

評価できる点として、第1に、社会福祉の市場化過程をコミッショニングという自治体機能を通して分析したことである。政府文書や英国の著名研究者の論文をベースにし、さらに実地調査を加えて、行財政

の役割の変容過程を詳細に検証している。特に公的規制の下での市場化過程を、擬似市場として概念化しつつ実証的に解明している。

第2に、ローカル・ガバナンスの視点から高齢者福祉の政策理論を明らかにしているところに獨創性がある。官僚主導の国家福祉（state welfare）モデルや消費者主義モデルでもない、民主主義的な市民参画を前面に出した新しいガバナンス・モデルを探求していることは注目される。特に中央-地方の政府間関係の改革を展望して、地域住民の意思決定への参画アプローチを試行的に考察している。これはニュー・ローカリズム、ローカル・デモクラシーにつながるもので、政府間関係から相対化した地方自治体の位置づけや社会福祉サービスの公共性を明らかにしようとしたことは大いに評価できる。

第3に、地域の意思決定について、民間組織、地域住民、当事者組織などの各種団体が、地方自治体のパートナーとして積極的に関与する具体的な様相をロンドンの行政区ハマースミス&フラム区をフィールドとして取り上げ事例研究として考察している。この分析において、市民と利用者の参画を促して、政策決定の過程に日常的に組み込んでいる同行政区の市民参画戦略を紹介しつつ、市民の「良い参画」を例証している。市場モデルではなく消費者主義でもない、民主的な市民参画を前面に押し出した、筆者が主張するローカル・ガバナンスモデルの論拠ともなっている。

そして第4に、特に本博士学位請求論文にまとめられた主要副論文3本はすべて全国学会誌に掲載された論文であることを大いに評価したい。第5章「擬似市場の展開と高齢者福祉政策」は『社会福祉学』（日本社会福祉学会、48巻2号、2007年6月）にて、第6章「中央-地方関係からみた地方エリア協約（LAA）の考察—イングランドにおける地域再生の取り組みの新展開—」は『日本医療経済学会会報』（日本医療経済学会、第26巻第2号、2007年6月）にて、第7章「イングランドにおける医療と福祉の財政的連携・統合に関する考察—共同財政とプール予算の比較を通して—」は同じく『日本医療経済学会会報』（日本医療経済学会、第27巻第2号、2007年12月）にて掲載されている。

ただし、本論分は上記の評価とともに以下のような問題点もある。確かに主要副論文の3本はじめ第I部第II部諸論文の水準は傑出しているものの、それと比較して結論の部分は幾分ボリューム不足の感が否めない。地域の意思決定過程において、どのように民間組織、地域住民、当事者組織が議論をかわし、自治体当局に対して政策変容を迫っているのか、ローカル・ガバナンスを担う地域パートナー間の政治力学に関する詳細な論述があれば、更に完成度の高いすぐにも公刊可能な学位請求論文になったのではないかと惜しまれる。また、直接には本論文の課題ではなかったが、審査委員から市場化を先行して展開してきた英国における高齢者福祉研究を通して、日本の高齢者政策及び研究、実践が教訓化すべき事柄はいったいどのような事として提示できるのか、という問題提起もあった。今後、本論文の完成度をより高めて世に問う際に、ローカル・ガバナンスの主体を担うボランティア・コミュニティ・セクターの事例研究、そして日本における高齢者政策の展開や研究実践への問題提起、などを付け加えることを希望したい。

以上を踏まえ、審査委員会は一致して本博士学位請求論文について博士（社会学）の学位を授与するに十分に値する水準に達していることを確認した。

【試験または学力確認の結果の要旨】

2008年7月8日（火）午後4時30分から5時50分まで産業社会学部共同研究室にて公聴会を開催し、山本恵子氏に対する口頭試問を実施した。山本氏から博士学位請求論文要旨の説明がなされた後、主査による論文講評、2名の審査委員と申請者との間で極めて活発な質疑応答がかわされた。副査からの大所高所

