

特別記事

佐々木寿美君学位請求論文審査報告

佐々木寿美君が提出した学位請求論文「高齢者福祉に関する政策過程研究」の構成、ならびに概要は、次の通りである。

- | | | |
|------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 序論
本研究の視点と構成 | 第1部
政策過程研究に関する理論的考察 | 第2章
地方レベルの政策過程に関する分析 |
| 第1章 地方分権の政治文化に関する比較研究 | 1 米国と日本の地方自治についての考察 | 1 在宅・施設サービスに関する考察 |
| 2 政策過程研究への視座 | 2 政策過程研究への視座 | 2 地域福祉をめぐる最近の動向 |
| 第2章 欧米の政策過程研究に関する歴史的考察 | 3 わが国における展開過程 | 3 コミュニティに関する考察 |
| 第3章 わが国における政策過程研究 | 4 諸外国での取組み | 4 コミュニティに見る地域福祉の形成 |
| 第4章 高齢者福祉政策の理論的考察 | 第3部
地方レベルの福祉政策過程に関する研究 | 1 福祉オーブズマン制度の特徴と背景 |
| 1 高齢者福祉をめぐる政策構造とその変化 | 第1章
先行研究 | 2 福祉政策の質的向上をめざす取組み |
| 2 高齢者福祉政策をめぐる主要アクトター | 2 政策実施過程の規定要因 | 3 コミュニティ環境と高齢者福祉政策の展開 |
| 第2部
高齢者福祉政策の現状と課題 | 2 公共政策の種類と仮説との関係 | 3 ニーズ・基準量に関する分析 |

- 3 仮説が生み出される背景
- 第3章 高齢者福祉をめぐる政策過程と仮説との関係
- 1 従属変数に関する考察
 - 2 高齢者福祉政策過程と仮説との関係
 - 3 高齢者福祉政策の特質と仮説との関係
- 第4章 仮説と政策パフォーマンスとの関連性に関する考察
- 1 垂直波及仮説に関する考察
 - 2 仮説と政策パフォーマンスとの関連性に関する考察
 - 3 調査結果の検討
- 第5章 分権型福祉国家における政策過程
- 1 行政圏における中心性・自治体規模と仮説との関係
 - 2 セイフティネットの構築と自治体政策過程
- 結論と今後の研究課題

本論文が高齢者福祉政策を研究対象とする理由は、現在、従来の中央主導型の政策過程を見直し、地方自治体に大幅な権限と財源を移譲しようとする地方分権と、その受け皿としての一定規模の政策能力を有する自治体を形成しようとする市町村合併と言う二つの改革が同時に行われているためである。つまり、これまで中央主導で進められてきた公共政策が、今後各地方自治体の能力と責任において地域のニーズに適した多様なサービスを提供するようになることが期待されている。しかし、その反面で、こうした改革は、わが国の高齢者福祉政策が米国型政策に近づくことを意味する。このため、ユニバーサルなサービス提供が保証されず、福祉水準が低下する可能性を否定することができない。また自治体レベルにおけるサービス格差により、いわゆる住み分け現象が生じないと限らない。さらに、その住み分けに端を発する住民間の相互信頼の欠如が社会的不安をもたらす可能性がある。もちろん、少子高齢化が顕著に進行しているわが国が北欧型の高負担高福祉国家へ移行する財政的余裕がないのも事実である。つまり、米国型の競争市場原理に任せるのではなく、かといって北欧型の福祉国家政策でもない、現在のわが国にとつて望ましい高齢者福祉政策とは何かを考えることは、極めて意義深いことであり、本論文における研究がもつ価値は高いものと考える。

さて、そうした問題意識に基づいて、第一に本論文は、わが国における高齢者福祉政策の形成・実施過程に焦点を当てて高齢者福祉をめぐる政策過程の構造を解明することを目的としている。また第二に、本論文は上記政策過程に存在する問題点を明確化し、公的セクターが果たすべき役

割について考察することを目的としている。さらに第三に、本論文では、今後、一層、少子高齢化の進行が予想される我が国において、どのような福祉政策をとるべきかについて検討を加えることを目的としている。

さて、本論文の第1部「政策過程研究に関する理論的考察」では、全体の分析枠組ならびに既存の政策過程研究について概観している。特に第1章「地方分権と政治文化に関する比較研究」では、日米両国の政治文化の違いを踏まえた上で、両国における中央地方関係の相違を明らかにし、日本型分権国家が英米型分権国家と異質なものであることを見している。そして、第2章「欧米の政策過程研究に関する歴史的考察」と第3章「わが国における政策過程研究」では、従来の政策過程研究を「政策実施研究」を軸にして体系的に整理し、ブレスマンやウイルダフスキーや等の第一世代における「政策形成と実施との間のギャップを生み出す要因を探る」研究から、幾つかのプログラムを比較検討して、その成否の要因を包括的に探るフレームワークを形成する第二世代への研究へ発展して来たと考える。具体的には、「(中央政府における政策形成過程が公共政策過程全体に及ぼす影響を重視する)トップダウンアプローチ」と「(地方政府をはじめとする周辺諸アクターのネット

ワークを重視する)ボトムアップアプローチ」が、統合かつ包括的なアプローチに変化して行ったと考える。そして、一九八五年以降、これら二つのアプローチの境界を踏まえ、より循環的なモデルや公共政策のもつデザインに焦点をあてた第三世代に進化したとする。またわが国においては、これまでマクロレベルで公共政策過程を分析するアプローチと、特定の制度や公共政策過程における諸アクターをミクロレベルで分析するアプローチが多かつたが、最近では、特定の政策領域に関するマクロからミクロまでの諸段階における政策の形成・実施過程を包括的に研究するアプローチが誕生していることを指摘した上で、その代表的な研究を紹介、検討している。

さらに第4章「高齢者福祉政策の理論的考察」では、本論文の中心テーマとなる高齢者福祉政策領域に関する歴史的展開を述べた上で、本研究が用いる分析枠組の検討を行っている。具体的には、高齢者福祉政策の形成・実施に関わる四アクター（中央政府、地方自治体、地域社会、その他福連団体）の中で、特に地方自治体を中心として、中央政府をはじめとする諸アクターとの相互作用や関連性を包括的に捉える分析枠組を考察している。つまり、本論文ではトップダウンとボトムアップを併用した上で、諸ア

クターの相互作用と関連性を重視した統合モデルを採用することになる。

次に、第2部「高齢者福祉政策の現状と課題」では、わが国の高齢者福祉政策過程の量と質を中央レベル、地方レベル、ミクロなコミュニティレベルのそれぞれに焦点をあてながら明らかにしている。まず第1章「中央レベルの政策過程に関する分析」では、福祉国家をスカンジナビア型福祉国家、ビスマルク型福祉国家、アングロサクソン型福祉国家、ラテン型福祉国家に四分類した上で、わが国の高齢者福祉政策の水準をビスマルク型福祉国家を目指していると位置付けている。そして、福祉に関する「サービス必要量」を「現在のサービス提供量」で割った値を「福祉サービス理想乖離度」として各福祉圏域における在宅・施設サービス理想乖離度を算出した上で、重回帰分析ならびに共分散構造分析を用いて、その乖離度が生じる原因を解明している。その結果、自治体規模が中程度で産業構造が混在化している自治体において理想乖離度が比較的小さくなつており、過疎化が進む農村部や過度な人口集中が進む大都市圏よりも、より理想に近い政策実施がなされていることを明らかにしている。また第2章「地方レベルの政策過程に関する分析」では、介護保険制度におけるホームヘル

プサービス利用状況を地域毎に比較することで、人口密度や高齢化率が影響していることを示している。さらに第3章「コミュニティにおける高齢者福祉政策」では、地域福祉計画の策定プロセスに関する考察を通じて、わが国での地域コミュニティが果たす役割が大きくなり、コミュニティを基盤に多様な役割を果たす地域集団の存在意義が高まっていることを明らかにしている。これを受け第4章「福祉政策の質的向上をめざす取組み」では、三鷹市などの先進自治体で取り入れられている福祉オンブズマン制度を詳細に検討し、コミュニティレベルの政策過程を基盤とする地域集団の特質自体に変化が生じてきたこと、また従来政策実施の主要なアクターとして活動してきた地域集団が、今後は政策の形成主体としての役割を求められていることなどを明らかにしている。

さらに第3部「地方レベルの福祉政策過程に関する研究」では、地方自治体における福祉サービス実施数量ならびに選択される施策が決定される政策実施過程を解明する上で、地域のニーズに即したサービス提供を可能にする政策プロセスを検討している。つまり、政策過程分析を通して米国型でも北欧型でもない日本型福祉国家を実現するために必要となる政策を考察している。まず第1章「先行研

究」では、本論文で検証する三種類の仮説を念頭に置きながら、欧米ならびにわが国における政策過程研究を整理する。具体的には、米国では、自治体の要望で政策の導入・実施が決定される「先行要件仮説」や自治体間の水平関係を通じて政策が広がる「伝播仮説」が用いられているが、本論文ではそれに加えて、中央政府との垂直関係で政策の導入・実施が決定される「垂直波及仮説」を用いることにしている。そして第2章「政策実施過程の規定要因」では、公共政策を開発型政策、基盤整備型政策、再分配型政策に分類し、上記の三仮説が各分類の公共政策に及ぼす影響力を計量的に分析している。その結果、開発型政策には「先行要件仮説」が有効である反面、再分配型政策には「垂直波及仮説」が妥当することを証明している。またわが国では、いずれの公共政策にも「伝播仮説」が説明力をもつことも明らかにしている。

そして第3章「高齢者福祉をめぐる政策過程と仮説との関係」では、中央政府で形成された高齢者福祉政策が地方自治体で実施されるまでのマクロレベルにおける政策過程で三仮説が妥当するかどうかを検証している。また地方自治体で政策が形成されてから現場の市職員の手で実施されるまでのミクロレベルにおける政策過程で三仮説が妥当するかどうかについても検証している。その結果、高齢者福祉をめぐる政策過程において、マクロレベルでは全体として垂直波及仮説が有効性をもつものの、詳細にみると、最低限の生活保障に関するサービスでは「垂直波及仮説」が妥当するが、より豊かな日常生活を保障するサービスでは「先行要件仮説」が最も妥当することを明らかにしている。また第4章「仮説と政策パフォーマンスの関連性に関する考察」では、上記三仮説の中で全体的に妥当性が高い垂直波及仮説を取り上げ、さらに詳細な分析を加えている。その結果、垂直波及仮説は、基礎自治体における政策決定者が都道府県の政策方針に従って当該基礎自治体の政策導入および政策実施数量を規定する「自発型垂直波及仮説」と都道府県がその権限・財源を用いて強制的に基礎自治体の政策決定者を政策方針に従わせる「強制型垂直波及仮説」に分類することができ、わが国では強制型垂直波及仮説の方が妥当することを明らかにしている。そして、上記三仮説の妥当性と政策パフォーマンスの関連を分析した結果、先行要件型政策過程から生じる政策のパフォーマンスが高いことを示している。また第5章「分権型福祉国家における政策過程」では、自治体規模などにより採用される仮説が異なるかどうかを分析し、自治体規模が大きく政策能力

が高い地方自治体だけが「先行要件型」政策過程を採用し、多くの地方自治体では「垂直波及型」政策過程によってナショナルミニマムを確保してきたことを明らかにしている。そして、地方分権改革によって垂直波及力が弱まるところで自治体間政策能力格差が福祉サービス提供量の格差をもたらす可能性があることを指摘している。そして、一定のローカルミニマムを保障する機能を伴う日本型分権福祉国家を創出するために、伝播型政策過程の必要性を提唱している。

ここで、本論文に対する評価をすると、第一に欧米の理論にわが国特有の現象を理論化して付け加え、よりわが国の実情にあつた分析を試みている点を高く評価することができます。つまり本論文では、日本とは根本的に異なる中央地方関係を持つ米国で育まれてきたモデルをわが国にもそのまま適用するのではなく、日本独自のモデルを構築して分析に加えて検証することで、従来の米国型モデルが唯一絶対のものではないことを明らかにしている。その意味で、本論文は米国における既存の研究業績を相対化させ、日米両国における研究業績を包括するメタなモデルを求めると言う意味で、これまでの研究業績に大きな貢献をしていると考えることができる。

次に、第二に本論文では、従来の政策過程研究が制度論に偏りがちであったのに対し、具体的な政策のアウトプットを従属変数とし、それを規定する要因を計量的に解明している。またその際に、アグリゲートデータにとどまらず、地方自治体の政策担当者の意識調査などを用いた分析も行っており、佐々木君が理論と実証を有機的に結び付けて本論文を完成させたことは評価すべきと考える。

その一方で、本論文にも今後の課題となるべき点を指摘できないわけではない。まず、第一に理論的に用いた仮説と政策パフォーマンスとの関係を明確化する上で、政策過程の構造と福祉政策の質的側面や住民の満足度等との関係についても明らかにしがれれば、なおより良い研究になつたのではないかと思われる。

また、第二に本論文で用いた仮説が複合的に組み合わさって政策が生じることも想定した上で、政策過程と政策パフォーマンスの関連を分析する必要があつたのではないかと者える。

そして第三に、政策提言については、「緩やかな地方分権策」を実施した場合に現状がどこまで改善されるのかをシミュレーションする必要があるのではないかと考える。特に、各自治体における福祉サービスの提供量と負担が現

状に比してどの程度、変わるものか、またその結果として中央政府ならびに地方自治体の財政債務がどの程度、改善するのかを示してもらえば、本論文の結果、得られた知見が、日本型福祉国家の将来ビジョンの提示等さらに広範な分野に貢献することができるのではないかと考える。

しかし、それらはいずれも本論文における問題点と言うよりは、今後に行う研究における課題とも言うべきものであり、本論文審査の主査、副査は一致して、本論文が博士（法学）（慶應義塾大学）に相当するものと考えるものである。

平成一七年二月一六日

主査

慶應義塾大学法学院教授
法学研究科委員法学院博士

小林 良彰

副査

慶應義塾大学法学院教授
法学研究科委員法学院博士

寺崎 修

副査

慶應義塾大学法学院教授
法学研究科委員法学院博士

大山 耕輔

昇亜美子君学位請求論文審査報告

昇亜美子君が提出した学位請求論文「ベトナム戦争をめぐる日米関係と日本外交－一九六五年（）一九七三年」は、ベトナム戦争をめぐる日本外交を、米国のアジア外交全般と日米関係の変容の中に位置付けながら詳細に明らかにする。考察の対象は、一九六五年二月の北爆開始以来、一九七三年一月のパリ和平協定締結を経てベトナム和平が達成されるまでの時期である。従来の日本外交史研究においては、一九六〇年代と一九七〇年代は、別個の文脈で扱われることが多かった。事実両時代にはそれそれ独特の特徴があるのだが、本論文は、それらの後半と前半をひとつの連続性としてとらえることによって、ベトナム政策をとおしてみたアメリカの霸権国としての地位の衰退という歴史的潮流を浮き彫りにすることに成功している。そして、ジョンソン・ニクソン両政権を包含した米国の中日政策の連続性と変化を明らかにすることにより、経済中心主義路線定着後の日本外交において米国からの自立に対する欲求の内