

論文の内容の要旨及び論文審査の結果の要旨の公表

学位規則第8条に基づき、論文の内容の要旨及び論文審査の結果の要旨を公表する。

○氏名	林 炫廷 (いむ しょんじょん)
○学位の種類	博士 (政策科学)
○授与番号	甲 第943号
○授与年月日	2014年3月31日
○学位授与の要件	本学学位規程第18条第1項 学位規則第4条第1項
○学位論文の題名	政策実施パフォーマンスにおける差異と中央地方間関係 —滋賀県の障害者就労支援政策を事例に—
○審査委員	(主査) 佐藤 満 (立命館大学政策科学部教授) 藤井 禎介 (立命館大学政策科学部准教授) 北山 俊哉 (関西学院大学法学部教授)

<論文の内容の要旨>

1. 本研究のねらいと全体の概要

政治学、行政学において、近年、福祉政策と中央地方関係を主題とする研究が盛んにおこなわれているが、本稿もこれに新たな視角から参入しようとする意欲的な試みである。とりわけ本稿が取り扱う障害者福祉に関わる領域に関しては政治学、行政学はあまり取り上げてこなかった。高齢者福祉などは人々の多くが、誰でも年は取るので自らの問題と認識しやすく、政治家たちにとっても集票、支持調達につながりやすいと考えられて政治的課題、争点となりやすいのだが、障害者福祉は対象が限られた政策と見られがちで、その分、政治家の関心は相対的に引きにくいと考えられてきた。もちろん誰にも障害者手帳の持ち主となる可能性は否定できないし、障害者のための政策を掲げる政治家が絶無でもないのだが、政治家が再選と昇進を主として考える存在であるとする、この領域は、関心を向けにくい政策領域であったことは否めない。

本稿は京俊介の研究(『著作権法改正の政治学』)に依拠して、政治家の関心を引きにくくはあるが重要である「ロー・セイリアンス (low salience)」の政策領域として障害者福祉政策を位置づけ、この分野においても、従来、政治学や行政学で確認されてきた中央地方関係の理論や行政官僚制の行動に関する理論が適用可能であると示した。この点、すなわち、政治学・行政学の関心対象領域たる福祉政策の中に、障害者福祉政策もありうることを理論的に示したことが第一の貢献である。

第二の貢献は、本稿の残された課題と裏腹の関係にあるが、厚生労働省の出向人事の重要性への着目である。リサーチクエスチョンが、なぜ地方ごとに政策実施に差異が生じるのか、

というものであるが、学位申請者は福祉政策、対人援助政策への関心を研究生活の出発点に持ち、障害者福祉の先進県たる滋賀県を調べていた。その過程で、戦後の福祉は国家責任（SCAPIN775）であるとか「権利としての福祉」であるとかの原則があるにもかかわらず、どうして先進県というものがあろうのか、すなわちパフォーマンス上の差異があろうのか、という疑問を抱いた。そこで修士課程での対人援助学については一段落として、博士課程では、この疑問に答えることを課題として行政学を専攻することにした。滋賀県での発見は厚生労働省からの若い出向官僚の意欲的な取り組みであり、これが滋賀県の高いパフォーマンスを説明する要因であると考えた。

本稿は出向官僚の存在が滋賀県の高いパフォーマンスを説明する独立変数とする仮説を立ててこれを論証するというスタイルをとっているものではなく、滋賀県における実践の記述とその分析を政治学・行政学の理論的説明を適用して行ったものであり、この先に、さらに問いに対する理論的解答を深化させるための発見的事例研究として行ったものであると位置づけることができる。

2. 各章の概要

序章では、本稿のリサーチクエスチョンを述べている。すなわち、福祉政策は国家責任が語られることから知られるように、全国一律に行われねばならないとされてきたにもかかわらず、地方によってその実施のパフォーマンスが異なるように見えるがなぜか、というものである。実施が国の出先機関ではなく地方政府にゆだねられる形になっている日本の融合型と称される中央地方関係においても、法令や財政調整の仕組みにより一律実施が確保されることになっており、学説もそう語ってきた。しかし、実施状況をつぶさに見ると、中央政府で企図された政策意図が速やかにかつ豊かに実施されているところもあれば、そうではないところもあることが見えてくるが、このことは説明を要している、というのが本稿の執筆目的である。

また、本稿では上記の問いに答えるために、障害者自立支援、特に就労支援の政策を具体的事例として追うことにするが、この政策領域がどういう特徴を持つのかの予備的考察として、京俊介に依拠して「ロー・セイリアンス」の政策過程の特徴について整理している。

第一章では、福祉政策の実施状況に地方による差異があることを確認し、これに対する先行研究の説明を紹介する。そもそも福祉（再分配）政策の対象者は地方政府にとっては財政負担を課すばかりで納税を期待することができないため、あまり積極的には行わない政策であるとするピーターソン（P. Peterson）理論を紹介する。ピーターソンが福祉は中央政府が（その出先機関を通じて）自ら行われねばならないとしている点や、地方政府に実施させるにしてもそのための財政調整は使途目的を特定した特定補助金でなければならないとしている点を押さえて、日本における融合型中央地方関係（天川晃）においては、ま

さに特定補助金が機能していることを確認している。

ただ、こうした先行研究が確認していることは、日本において地方政府がなぜ福祉政策を実施することができるかの説明ではあっても、なぜ、地域によって差異が生じているのかの説明としては弱いとする。そこで、厚生労働省の特徴を予算のあり方から分析したダンレヴィ (P. Dunleavy) の分析枠組みに依拠して日本の省庁の類型を描き出している先行研究 (松並潤、真淵勝) に触れる。厚生労働省は予算の極大化を求める農水省などの事業官庁とは異なり、政策の勘所は手放さず実施に関しては外部化する典型的な組織形成戦略をとっており、中央の意図を地方に貫徹する手段が出向人事であると示唆する。

第二章では、本稿で取り上げる障害者自立支援政策の概要を説明している。福祉元年 (1973 年) が同時に高度成長の終わりの年であり、福祉パラダイムが大きく変わったこと、その大きな流れの中で障害者福祉政策、とりわけ就労支援政策はどのような変遷を遂げてきたのかが記述される。

第三章では、出向人事を通じて就労者支援事業を推進したととらえられる滋賀県と、厚生労働省からの出向者をほとんど受け入れていないために就労者支援事業の地方における核としての「障害者就業・生活支援センター」設置に立ち遅れた奈良県の比較分析を行っている。ここでの結論は、滋賀県に出向した厚生労働省の若手キャリア官僚は、就労支援事業の実施にあたり、市町村や関係団体の調整を積極的に行い、滋賀県の独自事業たる「働き・暮らし応援センター」設置に関わり、これを厚生労働省の「障害者就業・生活支援センター」として認可させるについても大いなる役割を果たしたとするものである。これに対して奈良県では、厚生労働省の就労支援政策の内容、枠組みについての理解が不十分な総務省系列の出向官僚がこの事案の指揮を執ったため、上述のセンターへの認可を求める法人を公募により求めるというやや消極的な対応をとったために立ち遅れたとしている。

第四章は、上述までのところで重要な政策手段として描いてきた出向人事それ自体を、行政学ではどのように取り扱ってきたかについて、総論的整理を行っている。

終章は、本稿のまとめとして、この研究によって得られた知見と貢献について整理している。いわく、障害者福祉の領域は政治家の関心が大きくはなく、その分、官僚制の果たす役割が大きくなる、一種の「ロー・セイリアンス」の領域であること、その官僚制は、日本の中央地方関係の枠組みの中で組織形成の戦略をとり、その環、もしくは梃子として出向人事を利用していること、成長鈍化を受けての福祉パラダイムの転換がこれを後押ししていること、などである。最後に「制度パフォーマンス」の差異を明らかにした社会関係資本論 (social capital: R. D. Putnam) に触れ、残された課題についての示唆を行うことで本稿を閉じている。

< 論文審査の結果の要旨 >

1. 本研究の意義

先にも記したように、福祉政策と中央地方関係をめぐる研究関心の高まりの中で関心が向けられることが相対的に少なかった障害者福祉の領域に光を当て、近年の福祉と中央地方関係に関する政治学・行政学の理論が、この領域にも適用可能であることを示した。そのことにより、分配・規制・再分配 (T.J.Lowi) という政策全般のレベルにとどまらず、福祉 (再分配) 政策の中でも分析的な類型理論への展望を開いた点が意義深い。「福祉政策」とひとくくりにされる政策の中でも、利益政治による説明を比較的行きやすい点があるため高齢者福祉をめぐる研究が多いと考えられるが、その枠組みに乗りにくい、クライアントが限定されていると考えられる福祉政策の領域についても、いくつかの概念の操作化により類型を立てることが可能であることを発見している点は強調してもよい貢献であると考えられる。

また、中央地方関係の中で、中央省庁の側からする組織形成 (bureau-shaping: Dunleavy) 戦略の重要な政策手段としての出向人事に着目し、滋賀県における障害者就労事業の高い達成はこのことによるとした。もっぱら中央省庁の意図としているかに見える点や、出向人事がそういう意図に沿って行われたとしているところは論証が弱いところではあるが、仮に滋賀県の意図により厚生労働省を巻き込んでの政策展開が見られたとするにせよ、中央地方の両政府の相互依存による政策共同体 (P. Katzenstein) がこれを動かしているとするにせよ、その重要な環としての出向人事に着目することは有意義であると言えよう。

2. 本研究の課題

審査プロセスでも指摘を受けてきたが、何をもって「パフォーマンス」の指標とすればよいのかについては、論証すべき命題如何であるが、実は、この点がクリアではない。出向人事 (ある・ない) を独立変数として障害者就労支援政策の導入時期 (早い・遅い) を従属変数とするものに見えなくもないことから、パフォーマンスの指標をよりクリアにすることが求められ、出向人事のありようを全国的に調べて滋賀県の位置づけを明瞭にすることが求められてきたのだが、本稿ではそこまでの到達は得られていない。したがって、全国一律の政策実施を行う責任を有する中央の厚生労働省と、地方においてこれを担う地方政府の関係に注目し、厚生労働省の側の組織形成戦略とそれを可能ならしめる出向人事に注目して、ここに説明すべきことが見つけられるはずだとする発見的事例研究としてまとめ上げたものとして読まれねばならない。

そういう意味で、出向人事に注目し、中央地方関係の中で政策の推進を行う必要条件となっている可能性の指摘を行っていることを第二の貢献と評価するものであるが、出向人事のみでは滋賀県の先進性を説明できないと思われることから、出向人事がどういう因果メカニズム (A. George and A. Bennett) の中で作用しているのかの解明が課題として残っているといえる。

独立変数としての出向人事の確からしさを確認するためには、他の要因をコントロールしたうえで出向人事 (ある・ない) と就労支援事業 (早い・遅い) の二変量関係を浮かび上が

らせる必要があるが、学位申請者が滋賀県に対抗する事例として取り上げたのは奈良県であり、奈良県は確かに同じ近畿圏に属し大都市を持たずという意味でいくつかの重要な変数はコントロールできているが、障害者福祉事業に対する両県の社会・文化的土壌の差異については扱っていない。障害者福祉事業と滋賀県と言えば、誰しも思い浮かべるのは糸賀一雄と近江学園であろう。学位申請者が最後にパットナムの議論を引いているところからも、このことの意味するところの重要性には気付いていると思われる。公聴会においても、出向人事が重要であるとしても、出向人事がどうして滋賀県に向かって行われているかの説明がなされねばならないという指摘があったが、ここに課題があるということを示していただいたということであろう。

そういう意味では、重要であるにもかかわらず明示的に示されていない差異を抱えている二事例比較になっており、奈良県は適切な対抗事例であったかが疑わしい。この研究が発見的事例研究だったとしても、この部分をコントロールできる可能性について、厚生労働省が「障害者就業・生活支援の拠点づくり」を試行的に開始した2002年、選定した10か所を有する自治体から選ぶべきであったとも思われる。社会経済的・文化的土壌とまで言うのは難しいかもしれないが、厚生労働省が、少なくとも拠点として成長させられるかもしれない萌芽を認めたという事実に注目すれば、そうした土壌の操作的定義として使えなくもないように思われる。おそらく出向人事それ自体は重要な媒介変数ではあっても独立変数とするのには無理があると思われ、何が本当に地方レベルでの福祉政策の実施の差異を説明するのかの設問に応えるためには、地方政府の力量、地方の社会文化的土壌、中央政府の戦略などなど多くの重要な変数の相互の関係を一定の構図の中に位置づける因果メカニズムの解明こそが待たれるところである。

<試験または学力確認の結果の要旨>

審査委員会は論文審査並びに口頭試問（2014年1月17日（金）9:30～10:30、政策科学部会議室）および公聴会（2014年1月31日（金）13:00～14:00、洋洋館955教室）を実施した。

総じて、口頭試問、公聴会の質疑応答を併せて全体として本研究の意義と課題は十分的確に示された。なお、外国語（英語）についても、論文内にいくつかの引用がなされ、研究科の講義の中でも講読しており、研究遂行に必要なと考えられる能力を有していると判断する。また審査委員会は、立命館大学政策科学会における3篇の（査読付き）投稿論文（20巻1号、21巻1号、2号）の刊行済を確認した。

以上より、審査委員会は、学位申請者に対して、本学学位規程第18条第1項に基づいて、「博士（政策科学 立命館大学）」の学位を授与することが適当であると判断する。