

氏名	正野良幸
学位の種類	博士（社会学）
学位授与年月日	2010年3月31日
学位論文の題名	高齢者ケアにおける新たなパートナーシップ—イギリスの地方自治体における展開を中心に—

【論文内容の要旨】

人口高齢化の中で高まる高齢者福祉のニーズに対して、日本では介護保険制度に示されるように、介護の社会化がめざされる一方で、市場原理を導入したサービス供給体制がつくられてきた。しかし、多数にのぼる待機高齢者、保険料の高騰、地域格差など多くの課題が現実には残されており、こうした課題にどのように取り組んでいくかは大きな問題である。

本論文は、この課題について、地域における医療と福祉の連携や行政と民間等とのパートナーシップに焦点をあて、それを促す取り組みや枠組みをイギリスの政策展開および事例研究をもとに検討したものである。財政制約の厳しさと効率化の限界、多様な民間事業者によるサービス供給という状況の下、住民のニーズをいかに的確に把握し、地域での取り組みをすすめていくかを考えるならば、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体の果たすべき役割が大きい。なお、パートナーシップとは、共通の課題に向けて、行政だけでなく、民間やNPO、ボランティア・セクターが協働して取り組むことである。もちろん、地域だけの取り組みで増大する高齢者福祉ニーズを解決することは困難であるが、本論文では住民に身近な地域でどのように取り組むかに焦点をあてている。

この課題—パートナーシップを高齢者ケアの分野でどのように促すか—を検討するため、本論文ではイギリスにおける地方自治体を中心とするローカルレベルでの取り組みを検討している。このようなアプローチをとっているのは、パートナーシップへの著者への関心が、医療や福祉の現場において実践的な意味でパートナーシップをどのように構築するかということではなく、序章で述べられているように、むしろそのような実践を促す制度や枠組みにおかれているということによる。それゆえ、パートナーシップを日本とは異なる制度をもって推進してきた国—イギリスでの取り組みを分析することによって、著者は日本への示唆を引きだそうとしている。イギリスでは、医療と福祉の連携が掲げられ、行政と民間とのパートナーシップ・ワーキングが実践的にも理論的にも盛んに検討されてきた。制度的な違いはあるものの、高齢者ケアへの市場原理の導入が行われてきたイギリスの取り組みは、日本にとって参考となる面が大きいといえる。

以下、論文の構成を記述した上で、各章の概要を記す。

1. 論文の構成

序

第1章 イギリスにおける高齢者ケア政策の展開

第2章 イギリスの高齢者ケア政策の現状

第3章 高齢者ケアと地域再生—ニューアム区の事例研究

第4章 高齢者ケアシステムの実態と住民参画—シェフィールド市の事例研究

第5章 高齢者ケア改革と自治体福祉行財政—京都府の事例研究

終章

2. 各章の概要

序章では、本論文全体の背景および問題意識が述べられているが、特にパートナーシップを進める上で、国と地方との関係や行政と民間、NPO やボランティア・セクター等との関係をいかに構築できるかという制度的枠組みのあり方の問題、地域住民の参画を交えたパートナーシップの実践に向けた新たな住民参画の方策の検討、行政だけが使用できる財源ではなく、民間やNPO、ボランティア・セクターとのパートナーシップ・ワーキングを履行する際の共同の財源、という3つの課題があることが指摘されている。

第1、2章では、イギリスにおける高齢者ケアの歴史的展開と現状が概観され、第3章以降で述べられるパートナーシップがどのような舞台で追求されているかが述べられている。

第1章では、イギリスにおける高齢者ケア政策に関する近年の研究とともに、第二次世界大戦以前から今日に至るまでの高齢者ケア政策の歴史的展開が整理されている。特に、「1990年国民保健サービスおよびコミュニティケア法」によって創り出された準市場、ブレア政権のもとでの高齢者ケアの展開、についてまとめられている。その包括的テーマには、パートナーシップの必要性と利用者・ケアラーのエンパワメントが含まれていることが紹介されている。

第2章では、イギリスにおける高齢者ケア政策の現状について、まず国と地方自治体との関係、自治体福祉行財政の仕組み、福祉サービスにおける公私関係について、丁寧な分析が加えられている。その概要は、明確に分担が定められた地方自治体が中央政府からの財政的コントロールを受けながら、「購入者／供給者の分離 (purchaser-provider split)」のもとで主に民間セクターから社会福祉サービスを購入して提供するというものである。さらに、サービス実施の実際的側面、施設・利用者の状況、労働力、全国基準や評価体制について、丁寧な記述がなされており、利用者の視点にたったサービスという文脈の中でパートナーシップが位置づけられている点も指摘される。

第3、4章では、イギリスにおける高齢者ケアについて、パートナーシップの展開に焦点をあて、ロンドン・ニューアム区とシェフィールド市の事例研究の結果が示されている。

第3章では、パートナーシップを推進する制度的枠組みである地域エリア協定 (Local Area Agreement, LAA) によって高齢者ケアに向けた取り組みがどう推進されているかを、健康格差の問題が大きく、多民族地域でもあるロンドンのニューアム区について、資料の検討と聞き取り調査をふまえて検討している。LAAは中央政府と地方自治体との協定であり共通の目標(「アウトカム」)を定めるものであり、ニューアムのアウトカムには貧困・犯罪の解消、健康格差の縮小などが含まれている。目標達成に向けて地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership, LSP) が構成され、行政と民間部門、NPO やボランティア・セクター等による取り組みが行われている。LSPを先導する組織としてシビック・パートナーシップがおかれ、住民の積極的参加を促すコミュニティ・フォーラム、分野別のパートナーシップが組織されている。高齢者ケアについても、福祉サービスの改善、サービスの質やアクセスの向上などが目標とされている。財源については、国の近隣地域再生基金が活用されているが、十分とはいえない状況が示唆されている。

第4章では、高齢者ケアシステムにおけるパートナーシップと住民参画を明らかにすべく、シェフィールド市の事例を資料の検討と聞き取り調査をふまえて検討している。シェフィールドのLAAでは、生活の質を改善するサービス開発や自立に向けたサービス、サービスへの平等なアクセスの保障、自宅に身近な

ケアの提供等があげられている。身近なケアの提供はシェフィールドの優先課題の一つともされている。ニューアムと同じく LAA 実現に向けて LSP が構成され、カウンシル、NHS トラスト、ボランティア・セクター等とのパートナーシップがすすめられている。高齢者ケアや健康に関する分野別パートナーシップが設けられ、特に課題の大きい地域間格差の問題などを中心に活動が展開されている。また、サービス計画を決定する際に住民を交えた協議が行われており、著者はそれを「住民参画型サービス供給方式」として位置づけている。財政については、近隣地域再生基金が活用されている。

第5章では、日本における地方自治体の福祉行財政について、特に国と地方の関係や福祉サービスにおける公私関係について明らかにしている。また、京都府下市町村に対して介護保険制度に関するアンケート調査を行った結果を用い、多くの市町村において介護保険財政の見通しは厳しいこと、保険料負担の格差が広がっていること、市町村単位で保険を運営していくことは原理的に困難な面があることを主張している。

終章においては、全体を通じた考察が示されている。まず、イギリスにおける高齢者ケアに関するパートナーシップ推進の取り組みについて、以下のような総括が示されている。

1. 中央政府がイギリス全体におけるサービス改善の目標を掲げるとともに、地域におけるパートナーシップ・ワーキングを推進しているというパートナーシップの枠組みがあること。
2. 地域の実情に応じたサービス供給を行うために、地域において取り組むべき優先的課題を示したアウトカムが掲示され、中央政府と地方との間で協定が結ばれている。
3. パートナーシップのメンバーは、地方自治体や民間、NPO やボランティア・セクター等の代表者から構成されており、地方自治体または市長がリーダー役を果たしている。
4. 高齢者のサービス計画など、住民参画を交えたパートナーシップ・ワーキングが実践されており、サービス利用者や家族、ケアラーや利害関係者等との協議の下で、地域住民の参画を交えた新たなパートナーシップ・ワーキングが実践されている。
5. 地方自治体の実情に応じて設定されたアウトカムが明示されており、地域で発生している同じ課題に向けてパートナーシップ・ワーキングを通じてサービス供給が行なわれる枠組みができています。
6. パートナーシップ・ワーキングによるサービス供給を行なっていく際に、地域の状況に応じて特定の財源が国から配分されている。その財源をもとに地域の実情に応じたサービスの展開が追求されている。

これをふまえて、著者は以下の3点を日本への示唆とし、論文の結びとしている。第1に、LAA にみられるように国と地方が協定を結び、対等な関係のもとで、同じアウトカムの目標に向けて行政と民間、NPO やボランティア・セクター等とのパートナーシップ・ワーキングが進めていくというパートナーシップ推進の枠組みが、そうした枠組みが未形成である日本にとっては示唆的であるとしている。第2に、利用者や家族、ケアラーや利害関係者等との協議においてサービス計画が決定されるといった地域住民の参画を交えた新たなパートナーシップが追求されていることである。日本でも介護保険に関わってNPO 団体などを通じた新たな参加の形態が注目されているが、総じて住民参加の推進が行われているとはいえない状況にある。住民の多様な価値観や住民自身の声を聞きながら、住民参画による意思決定をパートナーシップに組み込んでいくことは示唆的である。第3に、パートナーシップの推進に向けて行政と民間、NPO やボランティア・セクター等が共同して使用できる財源が国から配分されていることである。同様の財源は日本にはなく、パートナーシップ・ワーキングに向けた財源の確保が重要であることが

指摘されている。

【論文審査の結果の要旨】

本論文は、以下の点で評価できる。

第一に、利用者のさまざまなニーズに対応するという意味での医療・福祉の連携についてはこれまでも議論されてきたところであるが、介護保険制度にみられるような福祉への市場原理の導入、財政的な制約のもとで増大していく高齢者ケアへのニーズに対していく重要な戦略の一つとして、行政とNPOのあるいは医療と福祉のパートナーシップを位置づけたことである。福祉政治の結果として限られた資源が配分されざるを得ない状況のもとで、市場原理を補完するものとしてパートナーシップの戦略的位置づけを検討しようというこの課題設定は—それが十分成功しているかどうかはともかく—福祉供給をめぐる議論に新たな視点をもたらそうとするものである。

第二に、上記の課題に対して、イギリスの地方自治体における取り組みの状況を、文献資料・聞き取り調査にもとづいて、実証的に検討していることである。特にLAAとその推進母体であるLSPの展開について、ロンドン・ニューアム地区とシェフィールド市について、LAAとLSPがどのように展開しているか、特にそれが高齢者ケアでの分野でどうなのかを具体的に明らかにした。パートナーシップの法的枠組みとしてのLAAの重要さとそこで定められる共通目標（アウトカム）の重要性、行政のリーダーシップの所在、住民参加を組み込んだパートナーシップのあり方、パートナーシップ促進あるいはパートナーシップによる事業のための特定財源の配分など、現在の日本では十分展開していない「新しいパートナーシップ」の可能性を示している。こうしたイギリスでの展開は、今後のわが国でのパートナーシップのあり方を展望する上で示唆となるものとして位置づけることができる。

第三に、福祉多元主義論やガバナンス論など関連する社会科学の先行研究を検討して、研究におり込み、それらをパートナーシップ論と結びつける試みを行っていることである。従来の高齢者介護における連携論においては、日本の現状を前提としてそこでの連携を検討する場合が多かったが、本論文では福祉国家をめぐる諸テーマと結びつける試みが行われている。

最後に、パートナーシップの枠組みをめぐって地方自治論と高齢者ケア論とを結びつける試みを行っていることである。LAAやLSPなどを通じて各地方におけるパートナーシップの中央政府による推進が、高齢者ケアをめぐる福祉供給にどう関わるかを検討することだけでなく、住民ニーズを基礎に福祉供給を考えた場合に各地方における行政やガバナンスのあり方が問われているという視点も提示している。こうした論点は十分展開されているわけではないが、転換が続いているわが国の地方行政・地方自治のあり方を検討することにつながる重要な論点を示しているといえる。

一方で、本論文には、以下のような課題も残されている。

第一に、パートナーシップに関わって、イギリスの議論は用いられているものの、わが国での医療と福祉の連携、公私の連携・協働、さらには住民参加論の先行研究の参照に不十分な点があることである。介護保険制度のみならず地域福祉のあり方やNPOの台頭がすすんできた中で、官民の連携についての議論は多くなされてきている。論文ではこうした議論状況をふまえてはいるものの、その点を具体的に論文中に示しているとは言い難く、この点の改善が求められる。

第二に、パートナーシップが擬似市場原理の補完として機能しうるのではないかという位置付けについて、どのような条件があれば十分機能しうるのか、そしてそれはどこまで補完するものなのか、という論

点について十分掘り下げられていない点である。こうした視点をふまえて、イギリスの地方自治体における実状をさらに検討し、擬似市場のもとでのパートナーシップの意義と限界を明らかにするところまで研究が進展することを期待したい。

第三に、パートナーシップ推進の枠組みのもとで、実際にパートナーシップがすすめられる上で、どのような課題や困難があるのかについての検討が不足していること、である。イギリスで展開された枠組み自体が新しいものだとすれば、それが実際に機能するかどうかを検証する必要があるが、この点についての評価軸や方法論について明らかではなく、そのためイギリスでの枠組みを批判的に検討することが十分行われていない。

第四に、住民参加によるパートナーシップが行われているとすれば、それがどのような意味であるのか、またその過程はどのようなものなのかについて、より立ち入った記述があれば、「新しいパートナーシップ」という著者の主張をより明瞭に裏付けることができたであろう。さらに、このようなパートナーシップが実現されているとすれば、それを支えているものは何なのか、社会運動論などとの関わりでさらに探求することが望まれる。

第五に、中心的な主題ではないが「普遍化」など福祉における重要概念がやや無造作に用いられている箇所があること、地方自治体の分析記述において構成が必ずしも一貫していないこと、などより明瞭な構成や文章表現に向けて工夫を行うべき点が残されている。

こうした課題を残しているとはいえ、総体としてみれば、本論文は、高齢者ケアという領域において、市場原理の補完としてのパートナーシップの推進についてのイギリスにおける取り組みを実証的に分析し、日本への示唆を引き出した優れた論文と評価できる。以上をもって、審査委員は一致して、本論文が博士（社会学）の学位を授与する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】

2010年6月30日に、審査委員・研究科教学委員の出席のもとで公聴会が行われた。正野氏による論文概要の説明の後、活発な質疑応答が行われた。主要な論点は以下の通りであった。

第1に、ケア・パッケージの購入の意味、ネイバーフッドの人口規模など、論文の細部あるいは事実的事項についての質問がいくつか行われ、それぞれの確に回答がなされた。同様に、「普遍化」「民間」などいくつかの重要用語に十分説明が加えられていない点が問われ、この点についても的確な説明が加えられた。以上の応答を通じて、論文の内容についての適切な理解が示された。

第2に、イギリスにおける地方分権の様相やパートナーシップが実質的にどのような意味をもつのかについての質問があった。これに対してはイギリスでは国と地方自治体での行政機能上での役割分担が明確になっているという特徴があると同時に、調査にあたった自治体でみられたような率先してパートナーシップをすすめる点の特徴であることが示された。さらに、特にシチズンシップや社会運動論との関わりで、パートナーシップの様相を分析する点について問われ、この点は今後の研究課題として引き取られたが、これらの課題との関係において論文の主題を把握していることが示された。

最後に、福祉国家レジーム論では異なる扱いをされているイギリスから、日本が示唆を得ることができるのか、という方法論的な問いがなされた。これについては、福祉国家レジーム論が、医療や福祉サービスの領域では必ずしもうまく各国の差を説明できないことをあげつつ、両国が高齢化や民営化という共通した事柄を高齢者ケアの分野でもつことから、両者の差異に注意しつつ示唆を得ることは可能との見解が

