

氏名	佐々木 正太郎		
学位	博士（政治学）		
学位記番号	博甲第 101 号		
学位授与年月日	2013 年 3 月 22 日		
審査研究科	法学研究科		
論文題目	戦後日本の高齢者福祉政策の政策過程		
論文審査委員	(主査) 大東文化大学教授	中村 昭雄	
	(副査) 大東文化大学教授	土岐 寛	
	(副査) 大東文化大学教授	東田 親司	

佐々木正太郎 博士論文審査報告

1. 申請者について

佐々木正太郎氏は、2008 年に大東文化大学大学院法学研究科博士課程後期課程に進学後、戦後日本の高齢者福祉政策の政策過程について、事例研究を積み重ねながら、研究を進めてきた。その成果は、①「社会福祉基礎構造改革の政策過程」（『大東法政論集』第 18 号、2009 年 3 月）、②「地方分権時代における社会福祉協議会の機能」（『大東法政論集』第 19 号、2010 年 3 月）、③「社会福祉政策の確立期における生活保護法の政策過程（上）」（『大東法政論集』第 20 号、2011 年 3 月）、④「社会福祉政策の確立期における生活保護法の政策過程（下）」（『大東法政論集』第 21 号、2012 年 3 月）として発表されている。

この度、「戦後日本の高齢者福祉政策の政策過程」の表題のもとに研究成果をまとめ、博士学位申請論文として提出するにいたった。

2. 論文の要旨および特色

本論文は、戦後の日本における高齢者福祉政策の政策過程を考察した論文である。本論文は、戦後の GHQ による占領期から橋本内閣（概ね 1997 年）に至る、主要な 8 つの高齢者福祉政策の事例研究を行っている。そして、それらの事例研究の結論を踏まえ、戦後日本の高齢者福祉政策の政策過程の特徴を明らかにし、今後の高齢者福祉政策についての提言を行っている。

佐々木正太郎氏が、高齢者福祉政策の政策過程を論題とした理由は、以下の 2 点にあ

る。1点目は、将来に予想される高い高齢化率である。すなわち、2050年の日本の高齢化率は40%前後と予測されており、高齢者福祉政策がわが国にとって今後の最重要な政策課題の一つと捉えられているからである。2点目は、現在の制度に対する問題意識である。現在の主たる高齢者福祉政策には、介護保険制度が挙げられるが、佐々木氏は、高齢者福祉政策は戦後から連続した経緯があり、今後の高齢者福祉政策を考察するためには、介護保険制度だけではなく、戦後から現在に至るまでの高齢者福祉政策の政策過程の研究が必要だと考えたからである。

さて、この高齢者福祉政策、一般に社会福祉政策は、戦後日本において、当然のことながら社会福祉学において専ら研究が行われてきた。戦後の社会福祉政策研究を歴史的に概観すると、戦後当初の法学的アプローチ、次に、高度経済成長期の社会学的アプローチ、その後の低成長期になると福祉見直し論の中で、経済学的アプローチが主流であった。そして、最後に登場してきたのが政治学的アプローチである。

また、政治学的な視点による研究の必要性が、社会福祉学の分野から提唱されてきたことも事実である。例えば、政策そのものが政治過程で形成されてくる以上、政治学によることは当然である、といった考えに代表される指摘である。

こうした福祉政策に関する政治学的分析の不可欠性が指摘される中、55年体制の崩壊、その後の連立政権の登場を背景に、福祉政策が一層政策課題の中心に位置してきた。このような時代背景の中で、1995年頃から政治学においても、社会福祉政策の研究、とりわけ政策過程に関する研究が行なわれるようになってきた。

例えば、老人福祉法や介護保険法等、個別の政策についての政策過程の研究は行われているが、そうした研究は、あくまでも個別的な事例研究であった。また、それ以外で政策過程を論じている研究の多くは、年金政策や医療保険政策が主であり、高齢者福祉政策や児童福祉政策といった分野の研究は、ほとんどなされていないのが実際である。つまり、戦後日本の社会福祉政策については、戦後から一貫した研究は皆無であり、高齢者福祉政策についても同様である。このように、本論文は、社会福祉学から研究の必要性が提唱されてきたにもかかわらず、政治学においても、社会福祉学においても、これまでほとんど論じられず、明確にされてこなかった分野を考察しようとするものであり、その点で独自性があると評価される。

前述のように、本論は戦後の高齢者福祉政策について、どのような過程で政策が決定されたのかを明らかにする研究である。より具体的には、誰が、つまりアクターに注目し、どの段階で、どのような動きをみせ、どういった影響を与えたのかを明確にするものである。そのため、分析枠組みとしては、以下の2つを設けている。

1つ目は、政策過程のステージである。具体的には、課題設定ステージ、政策立案ステージ、政策決定ステージの3つのステージである。2つ目は、アクター分析である。これは、利益集団や政党、省庁といったアクターが、どのステージで、どういった影響力を行使したのかを分析することである。

このような分析枠組の下で研究の最終的な結論として、高齢者福祉政策の政策過程モデルの提唱である。これは、中村昭雄の日本の政策過程モデルを先行モデルとして設定し、それを修正し、高齢者福祉政策に特化した政策過程モデルである。

こうした分析枠組みを設け、本論では、社会福祉政策の4つの時代区分における主要な8つの高齢者福祉政策の立法過程を取り上げて、事例研究を行っている。そして、それらの事例研究の結論から、中村の政策過程モデルを修正して、戦後日本の高齢者福祉政策の政策過程モデルを提唱している。その上で、最終的には、今後の高齢者福祉政策についての提言を行っている。

次に、本論文の構成は以下のとおりである。

序章 問題の所在と研究方法

第1節 問題の所在

第2節 研究方法と分析枠組み

第1章 戦後日本の高齢者福祉政策の変遷と先行研究

第1節 戦後日本の高齢者福祉政策の時代区分

第2節 形成・確立期の高齢者福祉政策と先行研究

第3節 拡充・発展期の高齢者福祉政策と先行研究

第4節 見直し・調整期の高齢者福祉政策と先行研究

第5節 改革・転換期の高齢者福祉政策と先行研究

第6節 先行研究のまとめ

第2章 形成・確立期の政策過程

第1節 旧生活保護法の政策過程

第2節 新生活保護法の政策過程

第3節 形成・確立期の政策過程の特徴

第3章 拡充・発展期の政策過程

第1節 老人福祉法の政策過程

第2節 老人医療費無料化の政策過程

第3節 拡充・発展期の政策過程の特徴

第4章 見直し・調整期の政策過程

第1節 老人保健法の政策過程

第2節 社会福祉士及び介護福祉士法の政策過程

第3節 見直し・調整期の政策過程の特徴

第5章 改革・転換期の政策過程

第1節 老人福祉法等の改正法の政策過程

- 第2節 介護保険法の政策過程
- 第3節 改革・転換期の政策過程の特徴と連立政権による政策過程の変化
- 終章 戦後日本の高齢者福祉政策の政策過程
 - 第1節 政策ステージと事例研究
 - 第2節 アクターと政策ステージ
 - 第3節 高齢者福祉政策の政策過程モデル

続いて、章立てに沿って、論文の概要を述べる。

序章では、前述のとおり、問題の所在や先行研究、分析枠組みが論じられている。また、第1章では、4つの時代区分の概要を述べた上で、事例で取り上げる主要な高齢者福祉政策の概要と、その政策の政策過程に関する先行研究について論じている。第2章から第5章は、4つの時代区分の事例研究である。

第2章では、形成・確立期の政策過程として、旧生活保護法と新生活保護法の政策過程を論じている。この期の高齢者福祉政策として生活保護法を事例に上げる理由は、当時は高齢者を専門とした法律はなく、高齢者福祉は生活保護法の範疇にあったからである。まず、旧生活保護法の政策過程は、占領期という特殊な状況下において、GHQ/SCAP（連合国軍最高司令官総司令部）が全ての政策ステージで主導的な役割を果たした政策過程であったとしている。また、新生活保護法の政策過程は、政策過程の各ステージに多くのアクターが存在し、審議会や厚生省等が影響力を行使した多元的な政策過程であったとしている。そして、形成・確立期の政策過程の特徴は、はじめはGHQ/SCAPが強力な影響力を保持していたが、占領が終焉に向かう中で、徐々にGHQ/SCAPの影響力は弱まり、厚生省等のアクターが影響力を発揮していく政策過程であったと結論付けている。

第3章では、拡充・発展期の政策過程として、世界で初となる高齢者福祉の単独立法となった老人福祉法と、高齢者の医療費無料化を実現した老人医療費無料化の政策過程を論じている。まず、老人福祉法の政策過程は、アクターがより多元化された中で、地方自治体はその先駆的事業から、課題設定の役割を果たしたことが発見された。特に、利益集団も直接的に自民党や厚生省等に働きかけ、同様に課題設定の役割を果たしたことが特徴であったとしている。老人医療費無料化政策では、先行研究が少ない中で、政策決定が政党主導へ変化しつつあり、族議員も形成されつつあったことから、自民党が絶大な影響力・イニシアティブを行使できた政策過程であったと評価している。そして、発展・拡充期の政策過程の特徴は、地方自治体が先駆的事業を展開し、国が後追いとして政策を導入したことと、選挙対策としての面があったにせよ、政策決定が党主導へ変化しつつあった中で、自民党が政権与党として高齢者問題に取り組んだことだとしている。

第4章では、見直し・調整期の政策過程として、老人医療費無料化に終止符を打った

老人保健法と、社会福祉に国家資格を導入した社会福祉士及び介護福祉士法を取り上げている。なお、老人保健法については、成立まで8年という長期間にわたったことと、制度が非常に複雑でその過程も複雑なことから、先行研究が全くないものである。その老人保健法の政策過程については、大蔵省が主導し、各利益集団の利害が衝突し、族議員が利害調整の役割を果たすといった特徴があり、極めて複雑で多元的な政策過程を解明したことが評価できる。次に、社会福祉士及び介護福祉士法による社会福祉への国家資格導入について、それまで資格化の必要性は認識されていながらも、各団体による主張や見解の相違から資格化は実現されていなかったが、この法律は5カ月というスピードで成立している。これは、大臣主導による課題設定と、政策立案における兵庫県の果たした役割がその要因であり、それらが政策過程の特徴点であったことを明確にしたと評価している。

第5章では、改革・転換期の政策過程として、社会福祉において地方分権を進めた老人福祉法等の改正法と、措置制度から利用・契約制度へ変更し、社会保険方式で介護保険制度の導入を決めた介護保険法を取り上げている。まず、老人福祉法等の改正法は、福祉の地方分権、福祉システムの変革という内容であったが、非予算関連法案であり、国民に直接的に影響を与えないものだったため、阻害要因の少ない政策過程であったことが発見された。介護保険法の政策過程は、厚生省主導で課題が設定され、その課題の解決策を立案する中で利益集団が自らの利害を主張し、連立与党が利害調整を図った政策過程であったと結論付けている。このように、改革・転換期の政策過程では2つの事例研究を行っているが、老人福祉法等の改正法は後の介護保険法につながることから、介護保険法の課題設定ステージに該当し、2つで1つの政策過程であると論じている。

その上で、介護保険法は連立政権下での政策過程であったことから、先行研究が多く存在しているが、本論文ではそれらの批判的考察を行った上で、連立政権での変化と意義を老人保健法の政策過程との比較から考察している。そして、連立政権による政策過程の変化は、それまで族議員が行っていた利害調整の役割を連立与党のプロジェクトチームが行った点であり、連立政権の意義は、介護保険法案の早期成立にあったとしている点が、従来の先行研究とは異なる結論であり、それまでの研究では指摘されていない新しい発見であった。

終章では、それまでの事例研究のまとめとして、事例別とアクター別に分けて論じた上で、高齢者福祉政策の政策過程モデルを提唱している。そこでは、従来の日本政治の政策過程のモデルとの比較から、厚生省や関係省庁、大臣、利益集団、地方自治体が課題設定を主導していた点が相違点であるとし、そうした点が高齢者福祉政策の政策過程における特徴であるとしている。その中でも、地方自治体が重要な役割を果たし、特に、現状の問題や課題を政策課題に設定したことが重要であったとしている。そして、今後も進む地方分権の中で、地方自治体の独自の政策が国の政策課題を設定し、国の政策となる、「地方自治体先行型」の政策が今後ますます重要になってくるとしている。

最後に、本論では上記の事例研究からの考察の上で、高齢者福祉政策も最後は政治が決するものであるが、政党や利益団体の主張は何のための、何を志向した主張であったのか、高齢者福祉政策は誰のための政策であるのか、つまり、理念は存在していたのかという問題提起をしている。そして、これからの高齢者福祉の政策過程では、各アクターがわが国の現状を見据え、将来を想定し、国民の意思を政策に反映させることが必要であると論じている。

3. 論文の審査ならびに評価

本委員会は、2012年12月19日、2013年1月23日、2月12日、13日の計4回にわたり委員会を開催し審査にあたった。論文の口頭試問は、2013年1月23日に実施した。

口頭試問では、土岐副査から、実証的、綿密な研究に基づく貴重な研究であるという評価を得た。東田副査からは、丹念に分析した政策過程の研究であり、政策形成に関与した者として労作であることを実感したという高い評価を得た。

一方、両副査から、以下のような問題点を指摘された。土岐副査からは、マスメディアの検討が欠如している、予算などを含む行政学的視点からの検討もあると良かった、事例研究の分析に比べ、終章の結論部分をもう少し詳述しても良かった等の指摘を受けた。東田副査からは、附帯決議の取り扱いを重視しすぎた点、自治省が厚生省の立案した政策に反対した理由としては、地方分権を推進する立場、つまり制度官庁としての立場からの反対であることが記述されていない点、一般的に族議員の役割については否定的な評価が多いが、佐々木論文が指摘するように族議員の調整的役割については、もう少し強調しても良い等の具体的な指摘を受けた。

これらの質問に対して佐々木氏からは、的確なそして真摯な回答がなされ、指摘に対しては、修正可能な点については、修正する旨の回答があった。

本委員会は、口頭試問の内容を含めて、論文の最終的な評価を行った。以下、本委員会による論文の評価を要約して述べる。

佐々木氏の論文は、全体として評価すべき点は、以下の2点である。

(1) 戦後日本の高齢者福祉政策の政策決定過程について、先行研究を過不足なく把握し、政策過程の視点から事例研究を踏まえて実証的かつ綿密に研究した労作である。類似の研究は少なく、学界に寄与する貴重な研究といえる。実証的な政策研究は1960年代以降アメリカを中心に発達し、わが国では1970年代以降、活発になった研究分野である。政策過程の研究は、今日政治学の最も重要なテーマの一つになっている。佐々木氏が高齢者福祉政策の分野で、このような研究をすることは極めてチャレンジングで、有意義である。佐々木氏が政策過程のステージとアクターの二つの分析枠組を設けて、各事例における政策ステージと主要アクターの間関係を明らかにしたことは、高く評価さ

れる。

(2) 事例研究を踏まえて、政治学的とりわけ政策論的アプローチから、高齢者福祉政策の政策過程モデルを提示したことである。特に、課題設定ステージにおける多様なアクターを、タイプ別に7分類したことは、佐々木氏のオリジナリティである。

佐々木氏の論文は、以上の評価すべき点もあるが、当然ながらいくつかの課題も指摘される。

(1) 本論文の方法論について、政策決定過程における諸アクターの役割分析を中心とした研究展開は、妥当な方法である。アクターは政策課題に応じて多様に捕捉されているが、世論形成に関与したはずのマスメディアが取り上げられていない点が、分析として十分とは言えない。

(2) 本論文の構成について、第2章から第5章は、詳細な事例研究であり、それぞれ説得力がある。そして、終章において、要約と福祉政策の政策過程モデルが提示されているが、第2章から第5章の厚みに対応した結論の厚みがやや不足の感がある。

(3) 本論文は、上述のような問題点や課題が残るにしても、これらは佐々木氏自身によって、将来の継続的な研究により十分克服できるものであり、決して本論文の持つ価値自体を損なうものではない。

4. 結論

以上の審査内容および論文評価にもとづき、本委員会は全員一致をもって、佐々木正太郎氏に学位（政治学博士）を授与することに相応しいと判断したので、ここに報告する。