

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 5 日現在

機関番号：16301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2017

課題番号：26780081

研究課題名(和文)高齢者介護施策における多政策間調整の構造と中央省庁の執政機能

研究課題名(英文)Structure of policy coordination in elderly care and function of government ministries

研究代表者

太田 響子(Ohta, Kyoko)

愛媛大学・法文学部・講師

研究者番号：60723963

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、中央省庁の省あるいは政策担当部局をまたぐ多政策間調整の実態を、国内外の高齢者政策分野の事例研究を元に明らかにした。特に、地域(自治体および地域コミュニティ)において取り組まれた新奇的かつ既存の制度の間を補うような政策実験による学習効果、省庁による提案公募型の補助金、中央地方間の出向人事等、人的・財政的な相互作用により政策間調整が行われることを明らかにした。また本研究は、ネットワークガバナンス研究およびトランジション研究の2つのアプローチを参照しながら、こうした多層的な政策間調整の相互作用プロセスについて分析を行った。

研究成果の概要(英文)：This research clarified the actual situation of inter-policy coordination across the central ministries and departments based on case studies of elderly policy both in Japan and abroad. In particular, it was revealed that policy coordination would be made through human and financial interactions such as proposal-style subsidies by ministries, temporary personnel assignments between central-local governments, and learnings through policy experiments that bridged the gap between existing institutions in local government and local community. Also, in this research, the interaction process of multi-level policy coordination was analyzed with reference to the two approaches of network governance and transition research.

研究分野：行政学

キーワード：高齢者 中央省庁 縦割り 調整 政策実験 地方自治体 ネットワーク・ガバナンス トランジション

1. 研究開始当初の背景

福祉国家の成立過程や発展経路は先進国中でも多様だが、戦時中の国民統合と戦後の再建を起源とする福祉国家の実態は、保健、教育、公的扶助等の政策分野毎の体系として展開されてきた。1970年代を頂点としたこうした縦割りの政策体系とその行政活動の拡大は、政策間の調整問題を増加させ、各国で政策的対応として、貧困政策、都市政策、環境政策、高齢者政策等の分野横断的・複合的な政策分野が後発的に形成された。従来別々の政策分野において対応されてきた課題が、漸進的な社会構造や人口動態上の変化の中で、なぜある時にまとまりを持った政策分野として認知されるに至ったのか、またその際に中央省庁レベルでいかなる政治的行政的対応がとられ、いかなる政策的帰結(成果物)がもたらされたのかは、本研究の背景にある大きな問題関心である。

戦後の人口動態上の変化のうち、日本をはじめとして多くの国において近年最も顕著なのは少子高齢化である。後発的な政策領域といえる高齢者政策において、中央省庁レベルの調整(省庁間に限らず省内の政策領域別部局間も含む)はどのように行われ、その帰結はどのような個別施策となって現れるのだろうか。また、既存の縦割り政策の制度的遺産・慣習と、官僚組織外の実施現場からの突き上げという、二方向からの微妙なバランスの中で、政府当局はどのように新しい政策の開発という創造的な作業を行っているのだろうか。福祉国家が1980年代以降に変容・縮減したとされる中での政策形成の実態を明らかにするため、これらの問いを明らかにすることが求められる。

2. 研究の目的

本研究は、高齢者関連施策を中心に、介護、医療、住宅、まちづくり等の縦割りの政策の発達によって生じる政策領域の重複や空白を解消するために中央省庁で行われる、多政策間調整の実態を解明するものである。また、政府当局による政策形成・調整のプロセスがいかなる政策的帰結をもたらすかについて、国際比較の観点からも分析する。具体的には、日本の高齢者施策を広く対象として、介護保険制度の関連施策、そして健康政策やまちづくり政策への接近にともなう調整過程を分析対象とするが、特に各地域で展開されてきた政策領域横断的かつニッチ的な取り組みが、中央政府当局(政策形成者)によって参照されてきた経緯に注目する。

3. 研究の方法

(1) 文献調査

政策形成過程、中央省庁の執政機能、政策間調整に関する理論的な分析を行うため、また政策形成や調整の実態に関する調査のため、理論書・政府文書等を用いた文献調査を行った。

(2) 現地調査

中央政府において立案・形成された政策がいかなる形で地域において実施されているのか、また既存の政策の間を補うような新しい政策的試みが地域においてどのように形成され、それを中央政府が吸い上げているのか、といった一連の循環的作用を明らかにするために、以下の地方自治体における現地調査を行った。

富山県富山市

介護保険制度における小規模多機能型居宅介護の起源となった宅老所および県全域における「富山型」デイサービス導入過程(構造改革特区や補助金)の調査。および、交通政策と高齢者政策とまちづくり政策が連関したコンパクトシティ政策の調査。

滋賀県東近江市

県レベルの環境運動で培われた官民のネットワークを通じ、市町村提案型の厚労省補助金を通じて設立された高齢者介護・障害者福祉・食とエネルギーのコミュニティビジネスの複合体「福祉モール」の調査。

埼玉県秩父市

東京都豊島区と地方移住のための連携(日本版 CCRC)を進めている経緯や住民との協働を調査。

(3) 海外調査

イギリス・ロンドンを拠点とした文献調査・ヒアリング調査により、欧州における中央省庁レベル、および都市レベルでの高齢者施策を含む多政策間調整の試みを調査した。

(4) 国内外研究者・行政・実務家とのネットワーク構築

多政策間調整の研究にあたっては、幅広い分野の研究者や実務家の協力を得て、研究代表者個人では把握しきれない政策実施現場の動向・情報を得ると共に分析の質を高める必要がある。こうした人的ネットワークの構築および新たなヒアリング対象者の確保のため、行政学、政治学、福祉研究、NPO研究、リスク研究等の分野の研究者ネットワークを構築した。また、主に現地調査を行った自治体の行政関係者、NPO等実務家とも連携し、学会報告等を共同で行った。

加えて、海外調査等によりネットワークを築いた欧州の研究者とも共同研究を進め、英語共著本を発表した。

4. 研究成果

(1) 主な成果

第一に、これまで明示的に理論研究が蓄積されてこなかった、介護、医療、住宅等の縦割り政策によって生じる政策領域の重複や共管競合問題を解消するために中央省庁で行われる、多政策間調整の理論的整理・関連

先行研究の調査を行った。具体的には、公共政策学分野で発達したネットワーク・ガバナンス研究、および、システム論・イノベーション研究分野で発達したトランジション研究の両理論枠組みを参照しながら、中央政府と地方の相互作用のなかで形成される、政策アリーナ、人的ネットワーク、財源の流れ等を整理し、多政策間調整がいかに行われるかについての理論化を進めた。

第二に、上記の理論枠組みをもとに、実際の日本の高齢者政策が中央政府（厚生労働省・内閣府等）と地方自治体・地域コミュニティ（東近江市、富山市等）の間でどのような相互作用を通じて形成されているのかを実証的に分析した。

東近江市の事例では、高齢者介護・障害者福祉・エネルギー政策を包括した事業「福祉モール」の政策プロセスを分析し、中央政府補助金や出向を契機とした地方レベルの政策分野横断的施策を通じた中央・地方関係の実態把握を行った。理論面においては、社会構造の移行を複数政策横断的かつマルチレベル（ローカル、ナショナル、グローバル）で捉えるトランジション・マネジメント（移行管理）の観点から、日本特有の制度、なかでも中央省庁補助金や出向を契機とした地方レベルの政策分野横断的施策の位置づけを行った。

富山市の事例では、コンパクトシティ・モデルを全国に先駆けて展開し、近年はハードの交通政策とソフトの高齢者政策・住宅政策との連携を進めている経緯を調査した。交通インフラの刷新に着目した既存研究を発展・展開させる形で、都市のハード面（インフラ）とソフト面（高齢者介護や居住政策）との接続についての分析を進め、特に住民の（中心市街地への）移住という政策目的を、旧来の規制的手段のみならず、どのように住民のインセンティブを促進しながら達成するかという新たな誘導的行政手法のあり方について分析を行った。

またこれらの研究成果を、国内外の学会報告、および日本語論文・英語論文（国際共著を含む）として刊行した。その際には、国際比較の観点からの分析も行った。

第三に、多政策間調整の国際比較のための海外事例研究として、イギリスの中央省庁レベルにおける多政策間調整の歴史的展開を、対人社会サービス政策における中央政府当局（所管の大臣、上級官僚、諮問委員会等）の機能を中心に整理した論文の公刊、学会報告を行った。

（２）国内外における位置づけとインパクト

本研究は、政策過程における中央省庁の機能の一つとして、各省レベルの多政策間調整の実態を明らかにすると共に、その成果物としての政策の内容にも目を向け、海外の高齢者施策の分析を踏まえた政策変化のモデルを提示した。従来、政策形成過程における中

央政府と地方との関係は、政策立案・形成者と実施現場という関係性によって理論化されてきたが、本研究では、むしろ地域においてイノベティブかつ既存の制度の間を補うような政策実験が行われており、これが一定の成功を収めると、中央政府の政策担当者がこれを学習し、さらに促進させるために人的・財政的な支援を行い、部分的には全国的な制度化に至ることもあるという事実と経緯を明らかにした。このプロセスは、トップダウン型・ボトムアップ型という一方向の影響力のみでは説明できるものではないため、本研究はこうした多政策間調整の理論化の試みとして、行政学・政策学の学問領域のアプローチであるネットワーク・ガバナンス論、および、システム論・イノベーション研究の学問領域のアプローチであるトランジション研究、という大きく2つの異なるアプローチを参照しながら、分析を行った。これにより、ネットワーク・ガバナンス論に対しては、具体的な政策過程の実証研究という面で貢献し、一方でトランジション研究に対しては、当アプローチがこの学問領域において未だ発展途上の福祉政策分野への適用可能性を示せたという点で貢献している。加えて、海外の制度・政策との質的な比較の観点を踏まえ、共著を含む英語論文・書籍を刊行することで、国際的な研究者コミュニティにおいて日本研究の有用性を示すことができた。

（３）今後の展望

今後は本研究をさらに展開し、高齢者政策にとどまらず、まちづくり、交通、危機管理といった政策領域における多政策間調整の研究に発展させる。本研究で得た理論的なアプローチはまだ多くの日本国内における実証研究と、海外諸国の類似事例との比較分析が求められるため、引き続き本研究で得られた人的ネットワーク等を活用し、国際共同研究を含めた研究活動を継続させる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計4件)

Kyoko Ohta, "Sustainable Model for the Localization of Elderly Care: Local Niche and Central Funding for the National Long-Term Care Insurance System in Japan", *Technological Forecasting and Social Change, Special Issue "The Next Wave of Sustainability Transitions: Waking up the welfare state"*, pp1-10, 2018, 査読有.

DOI: 10.1016/j.techfore.2018.01.026

太田響子, 「社会転換のための社会技術: 低炭素社会に向けた集住・移住の事例より」, *環境情報科学*, 46巻4号, pp41-46, 2017年, 査読無.

太田響子, 「イギリスにおける政府一体型の危機管理制度とその運用」 省庁間、中央

地方間、官民間の観点から」、季刊行政管理研究、156号、pp21-38、2016年、査読有。

太田響子、「イギリス対人社会サービス政策の形成と変容 複合的政策の構造分析」、年報行政研究、49号、pp61-80、2014年、査読有。

[学会発表](計9件)

Kyoko Ohta, Marjolein van Griethuysen, Jurian Edelenbos & Hideaki Shiroyama “Strategies for the Urban Transformation on the Nexus of Urban Resources: Comparisons of Emerging Practices in the Netherlands and Japan”, 2018 Congress of the International Institute of Administrative Science (IIAS), City of Culture (Tunis, Tunisia), 2018年6月(報告確定) 口頭発表、査読有。

太田響子「福祉政策ネットワークにおける政府の役割:イギリス福祉国家変容期の観察より」、日本行政学会2018年度研究会、東京大学(東京都)、2018年5月27日、口頭発表、査読無。

Kyoko Ohta, “Scaling up of Policy Innovation through Central-Local Government Relations: From local experiment to national social care policy in Japan”, European Group for Public Administration (EGPA) Annual Conference 2017, Politecnico di Milano (Milan, Italy)、2017年8月31日、口頭発表、査読有。

太田響子「大学部門」、パネル発表(院生対象アカデミック・セミナー「どうする? アカデミックキャリアの形成」)、日本NPO学会第19回年次大会、東京学芸大学(小金井市)、2017年5月14日、口頭発表、査読無。

Kyoko Ohta, “Challenges and Lessons to Scaling up Policy Innovation: The process of institutionalization in long-term care policy in Japan”, EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration) Conference 2015, Shanghai Administration Institute (Shanghai, China)、2015年10月20日、口頭発表、査読有。

太田響子「危機管理政策における中央省庁の制度設計:組織編制と調整」、日本行政学会2015年度研究会、沖縄県男女共同参画センター(那覇市)、2015年5月9日、ポスター発表、査読有。

太田響子、山口美知子、水口哲、西村俊昭、浜浦一輝「NPOと都市のイノベーション:財政難時代における経済的持続可能性の観点より」(運営委員会企画パネル)日本NPO学会第17回年次大会、武蔵大学(東京)、2015年3月14日、口頭発表、査読

無。

Kyoko Ohta “Sustainable Model for Geographical Integration of Welfare, Renewable Energy and Food Policies: the government’s grant as a governance tool for policy innovation”, EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration) Conference 2014, National Convention Center/National Academy of Public Administration (NAPA) (Hanoi, Vietnam)、2014年10月22日、口頭発表、査読有。

太田響子「複合的政策の構造分析 イギリスにおける対人社会サービス政策の形成と変容」、日本政治学会2014年度研究大会、早稲田大学(東京)、2014年10月11日、口頭発表、査読有。

[図書](計2件)

Kyoko Ohta, “Legislation and Policy for the Nonprofit Sector, Japan”, in NAKAMURA, Akira & Osamu Koike (eds) Japan: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, Springer, 2018(刊行確定). Satoru Mizuguchi, Kyoko Ohta, PJ Beers, Michiko Yamaguchi, Toshiaki Nishimura, “Interactions among Multiple Niche-Innovations and Multi-Regimes: The Case of the ‘Welfare Mall’ in Higashi-Ohmi”, in Derk Loorbach, Julia Wittmayer, Hideaki Shiroyama, Junichi Fujino, Satoru Mizuguchi (eds), Governance of Urban Sustainability Transitions: European and Asian Experiences, Springer, pp69-89, 2016.

6. 研究組織

(1)研究代表者

太田 響子(OHTA, Kyoko)

愛媛大学・法文学部・講師

研究者番号: 60723963