

氏名	万 琳静
学位の種類	博士（社会福祉学）
学位記の番号	甲第228号
学位授与年月日	2020（令和2）年3月20日
学位授与の要件	日本女子大学学位規程第5条第1項該当
学位論文題目	中国における要介護高齢者政策の策定過程 —「アジェンダ設定」と対応策の選択を中心に—
論文審査委員	主査 沈 潔 （社会福祉学専攻 教授） 副査 坪 洋一 （社会福祉学専攻 教授） 岩永理恵 （社会福祉学専攻 准教授） 岩田正美 （日本女子大学 名誉教授） 小島克久 （国立社会保障・人口問題研究所 情報調査 分析部長）

論文の内容の要旨

本論文は、中国における要介護高齢者政策の「アジェンダ設定」と対応策の選択のプロセスを考察するものである。その策定過程の特徴を明らかにするため、以下の3つの課題として論を進める。

1) 政策プロセスを検証していくため、1987年から2017年までを時期区分する作業を行う。2) キングダンの「政策の窓」モデルを援用し、1)の時期区分に沿って、①「問題の流れ」において、各時期にどのようなアクターの参加によって、どのような内容で要介護高齢者問題が提起され、またどのように変化したのか、②「政策の流れ」において、どのような要介護高齢者政策のアイデアが誰によって提案されたのか、また、それはどのように注目され、あるいは「消滅」し、結果として、「多層次介護保障」に収斂したのか、③「政治の流れ」がそれらへ合流することによって「政策の窓」が開き、要介護高齢者政策がアジェンダに載せられていった経緯はどのようなものであったか、の3点を検討する。3) これらの過程へ、中央政府、地方政府だけでなく、専門家を含めた多元的なアクターがどのように参加したかに注目する。

本論文は7章より構成されている。

序章では、研究背景、目的、分析枠組み、および先行研究について述べた。中国の要介護高齢者政策研究は、「政策分析」(policy analysis)が中心であったが、本論文は政策過程研究を志向する「政策研究」(policy studies)である。中国の高齢者福祉サービス政策研究全体を見渡しても、政策過程に注目した先行研究は、劉(2015)、沈(2017)、張(2017)の業績のみである。これらの先行研究に対し本論文は次の特徴を持つ。第一に、高齢者政策全般ではなく、要介護高齢者政策が形成されてきた過程に焦点をあてること。第二に、

公的介護保険もしくは在宅サービス政策のような要介護高齢者政策から出発するのではなく、まず要介護高齢者問題がどのように認識されてきたか、およびそれに対応するための多様なアイデアを研究の対象とすること、第三に、最初から問題やアイデアを自明なものとして扱うのではなく、どのように明白になってきたか、つまり「アジェンダ設定」の前段階の「混沌」も扱うことである。第四に、特定のアクターだけでなく、アクターの多元化にも焦点をあてる。急速に変化しつつある中国の要介護高齢者政策のプロセスを検討するためには、特に第二、第三の動的な視点と、第四のアクターの多元化という視点を重視することが必要である。

分析枠組みとして、キングダンの「政策の窓」理論を援用し、「問題」「政策」「政治」の三つの流れ、「中央政府」「地方政府」「専門家」の3つのアクター、そして四つの時期を設けて、中国の要介護高齢者政策の「アジェンダ設定」と対策案の選択の過程を検討した。ただし、本論文の目的は、「政策の窓」モデルそのものの検証ではなく、中国における要介護高齢者政策のアジェンダ設定過程とその対応策の選択の探究にある。

第1章では、主に政府の公文書、官僚の公的発言、機関紙、学術論文という資料を根拠として時期区分を行い、また多面的なアクターの参加とその相互関係に注目する必要性を指摘した。時期区分は、第1期：(1987-1998年)「問題の流れ」の起動、第2期：(1999-2005年)三つの流れのそれぞれの展開、第3期：(2006-2012年)「問題の流れ」と「政治の流れ」の合流、第4期：(2013-2017年)「政策の窓」の開放と三つの流れの合流、という4つとした。アクターについて、中央政府の内部には多様な省庁の参加があり、地方政府の実践については、組織と利益の両側面から捉える視点の必要、専門家は4つのタイプと多様な参加パターンの可能性をあらかじめ指摘した。

第2章は第1期を取り上げた。この時期は、専門家による曖昧な問題提起(1987-1998年)の時期であり、「問題の流れ」の起動時期でもある。「問題の流れ」において、問題認識は曖昧であったが、ADLやIADLの指標が導入され、家族介護と福祉サービス市場との矛盾及び家族介護の限界も意識され始めた。「政策の流れ」においては、高齢者福祉施設の改革や家族介護を意図した法制化による対応が始まっていた。アクターをみると、専門家が、実態調査を通して中央政府に向けて問題を申し立てた。また、専門家、民政部などがそれぞれアイデア提示したが、これらは「原始のスープ」として「政策の流れ」の中に漂っている時期であった。問題提起の専門家と実際にサービスを提供している民政部の間に、要介護高齢者問題に関する連携はなかった。

第3章は第2期を取り上げた。この期は、専門家による明白な問題提起と地方政府によるアイデアの試行的な実践(1999-2005年)の時期であり、三つの流れがそれぞれ展開する時期でもあった。

「問題の流れ」において、要介護の発生率、ターミナルケアの長期化などが指摘され、要介護高齢者問題は正式に一つの問題カテゴリーとして提示された。「政策の流れ」において、特に地方政府の先駆的な実践が注目された。例えば上海では、「時間貯蓄」の実践というアイデアが一時的に高揚したが、やがてそれは「消滅」した。他方で、在宅養老サービスの展開の中で、「介護サービス手当」の初期的な形がみられた。「政治の流れ」においても、高齢化問題の関心は高まっており「两会」(全国人民代表大会と中国人民政治協商会議)で高齢者福祉サービスが議論されたが、要介護高齢者問題そのものは取り上

げられなかった。

第4章は第3期について検討した。この時期は、中央政府による「要介護高齢者」のアジェンダ設定（2006-2012年）の時期であり、問題と「政治の流れ」が合流する時期でもあった。「問題の流れ」において、専門家は実証研究によってエビデンスを提供し、新しい参加者である全国老齢弁、民政部はサービス提供、財源の面で要介護高齢者問題を訴えた。

「政策の流れ」においては、「介護サービス手当」と「介護保険」の二つのアイデアが議論された。前者は地方政府の実践によってモデル化され、これを全国へ普及させる機運が高まった。後者については、公的介護保険、民間介護保険の両者が検討され、それぞれに必要な条件および効果について主に専門家の議論が行われたが、一致した結論には至らなかった。「政治の流れ」において、2011年全国老齢弁は「两会」に向けて正式に高齢者問題のキャンペーンを行った。それによって要介護高齢者問題や介護保険というアイデアは、2011年、2012年の「两会」の代表らに注目され、国务院の「高齢者福祉サービスの整備に関する五年計画2011-2015」の中に、「介護サービス手当」とともに、曖昧なままであるが介護保険という用語も盛り込まれた。このように、第3期で「問題の流れ」と「政治の流れ」が合流し、政策アジェンダが設定された。アクターの動きをみると、専門家内部の連携、さらに専門家と中央政府、専門家と地方政府の連携が強くなっていた。

第5章は、第4期の「多層次介護保障」という対策案の選択（2013-2017年）の時期であり、「政策の窓」の開放と三つの流れが合流する経過を記述した。「問題の流れ」では、政府と専門家らの共通認識が図られ、要介護高齢者問題をめぐる財源の問題が特に注目された。「政策の流れ」について、中央省庁はそれぞれ独自の情報源や政策知識を吸収し、自らの利益の保持・拡大を基礎に個別にアイデアの選択を行なったが、結局「介護サービス手当」、公的介護保険、民間介護保険のいずれをも組み込んだ「多層次介護保障」という妥協案に統一された。「政治の流れ」では、2013年から毎年「两会」の場で介護保険を巡って多様な提案が行われ、提案、建議の継続を経て、2016年3月に介護保険法の議案が出され、「政治の窓」が開放された。アクターからみると、中央政府が中心であるが、専門家は間接的に中央政府に働きかけ、学術系専門家と省庁系専門家はそれぞれ学術知識と利益の側面で各省庁に働きかけた。地方政府は対策案選択に大きな存在感を示し、特に公的介護保障の実践は、「多層次介護保障」の選択に踏み込む一つの要因ともなった。

終章では、上記の4つの時期と三つの流れの経過、及び「多層次介護保障」という選択に至った経緯をまとめた。また、この策定過程におけるアクターの多元的な参加について、次の4つを指摘した。第1に、中央政府、地方政府、専門家というアクターの相互影響が確認されるという意味での「多元化」と、中央政府内部の「多元化」という二重の「多元化」が明らかになった。第2に、「地方政府」は、自主的もしくは指定のパイロット事業を通して、アイデアや経験値を提供する重要な役割を果たした。第3に専門家は、知識と利益両方を代弁する主体として、多様なルートを通して問題提起とアイデア提示に役割を果たした。特に、政府系専門家は、中央政府の省庁間のコーディネーターの役割を果たした。第4に、中国で「政策の窓」の開放は、他国における選挙、利益団体という政治的な参加ルートと異なり、様々なアクターによる「两会」への働きかけ、「两会」での代表らの継続的な提案、建議、特に議案によって実現した。

本研究の意義は三つある。第1に、東アジア福祉政策研究において、これまであまり例

がなかった中国の福祉政策策定過程を、「政策の窓」理論を援用して解明した。第2に、策定過程を三つの流れで見えていくと、従来の政党一極集中的な策定プロセスというより、「問題の流れ」と「政策の流れ」が独自に動いており、その中で専門家の専門知識、中央官庁の政策手法、地方政府の実践が策定に大きな影響を及ぼしていることを明らかにした。第3に、「多層次介護保障」という大きな枠組みは示されたが、要介護高齢者政策の具体的な姿が明らかになるにはさらに時間がかかると予想されるが、今後の行方への示唆を与えた。

残された課題としては、第1に、公開された資料に限定されない資料発掘が求められる。第2に、専門家へ直接インタビュー調査する必要がある。第3に、アクターの役割を、一つの理論モデルとして中国の政策過程論の中に利用するために、さらなる理論的・実証的検討が必要である。

論文審査結果の要旨

I 論文の概要

本論文は中国における要介護高齢者政策の策定過程に関する研究である。本論文の目的は3つある。第1に、要介護高齢者政策を焦点に絞って、主に介護サービスの給付制度がつけられてきた過程を検討する。第2に、従来の先行研究が、要介護高齢者政策に対する「政策分析」が中心であったが、本論文は政策過程分析を志向する。特に「アジェンダ設定」と対応策を選択するまでのプロセスに注目する。第3に、特定のアクターの役割を検討するだけでなく、要介護高齢者政策の策定過程に関わってきたアクターの多元化に焦点をあてる。

本論文は、序章、終章を含め、全7章から成る。各章の内容は以下の通りである。序章では、研究の課題、分析の枠組みを示した。研究課題は3つある。課題1は、1987年から2017年までを、中国の要介護高齢者政策の「アジェンダ設定」と対応策の選択期間として捉え、下記に示す4つの時期区分を行う。課題2は、ジョン・キングダン (Kingdon, J) の「政策の窓」モデルを援用し、課題1の時期区分に沿って、要介護高齢者政策の策定過程における「問題」・「政策」・「政治」という三つの流れの具体的な内容を明らかにする。課題3は、要介護高齢者政策の策定過程において、「中央政府」「地方政府」「専門家」という3つのアクターの役割及び内部構造の多元化を解明する。

第1章では、先行研究、文献研究を踏まえ、独自の時期区分を行った。第1期：(1987-1998年) 問題の流れの起動、第2期：(1999-2005年) 「問題」・「政策」・「政治」の三つの流れの各自の展開、第3期：(2006-2012年) 問題の流れと政治の流れの合流、第4期：(2013-2017年) 「政策の窓」の開放と三つの流れの合流、である。

第2章は、第1期「問題の流れ」の起動時期を取り上げた。「問題の流れ」においては、専門家の問題提起により老後の自立度を測るADLやIADLの指標が導入され、家族介護と福祉サービス市場との矛盾及び家族介護の限界などが社会に認識され始めた。「政策の流れ」において、専門家、中央官庁の民政部及び福祉現場といったアクターが、『老年人權益保

障法』の法制化の動きを巡って、ナーシングホームや高齢者福祉施設の認定基準など、政策のアイデアを提示した。ただし、「問題」と「政策」の二つの流れの合流はなかった。

第3章では、第2期における「問題」・「政策」・「政治」の三つの流れの各自の展開を考察する。「問題の流れ」において、専門家らは大規模な研究プロジェクトの成果に基づいて、要介護者の発生率の上昇、ターミナルケアの長期化、介護サービスの供給体制づくりの重要性などを指摘し、政策諮問報告書を中央官庁に提示した。「政策の流れ」において、地方政府は「介護サービス手当」や「介護時間貯蓄」など、先駆的な介護政策を試みた。「政治の流れ」では、「两会」（注：「两会」は「全国人民代表大会」と「人民政治協商会議」という。日本の通常国会の参議院と衆議院に相当する）という政治の場において、高齢化問題に対する議論が高まり、高齢者福祉サービスの供給が議題として検討された。だが、以上の三つの流れはそれぞれ独自に展開し、合流がなかった。

第4章は、第3期における「問題」と「政治」の流れの合流、政策アジェンダの設定過程を考察した。この時期は、胡錦濤政権から習近平政権への交代を控え、これまで存在感が薄かった「政治の流れ」が活発であった。「两会」において、高齢者福祉サービスに関連する議案が急増し、「介護サービス手当」及び「介護保険」制度のアイデアが政策立案の中に織り込まれ、要介護高齢者問題は正式に政府アジェンダとして設定された。

第5章は、第4期における三つの流れの合流と「政策の窓」の開放に至った過程を分析した。政治の変化は政策変化の契機となり、この時期に「問題」・「政策」の流れは「政治」の流れとの合流がなされ、その結果、「政策の窓」が開放された。2016年6月に、中国政府が全国に向けて公的介護保険の対策案を明示し、併せて15都市で介護保険パイロット事業を実施するという施策プランが公表された。2017年3月には、「介護サービス手当」、「公的介護保険」、「民間介護保険」をミックスした「多層次介護保障」制度を構築していく方向性が示された。

終章は、これまでの議論を踏まえ、本論文の研究結果を示した。第1に、中国での「政策の窓」の開放は、他国における選挙、利益団体という政治的な参加ルートと異なり、「問題」と「政策」の流れが強力な「政治の流れ」との合流によって実現されたという特徴がある。第2に、政策策定過程におけるアクターの多元化については、中央政府、地方政府、専門家というアクターの連携による多元化、中央政府省庁間の分立、縦割り行政によって生じた多元化、学術系専門家と政府系専門家の多元化という特徴が指摘される。第3に、現在の中国では、社会問題の多様化に着目し、政策策定過程のエビデンスを重視する傾向が見られた。

これまで中国福祉研究では、「政策の窓」理論を援用して、中国の要介護高齢者政策の策定過程に関する研究は、あまり見られなかった。その点で、本研究の成果は、関連する領域の研究に学際的な示唆を与えることが期待できる。残された課題として、アクターの役割をより精緻に論証する上で、インタビュー調査が必要であることを指摘した。

II 審査結果報告

1 総合所見

本論文は、1987年から2017年までの政策過程を四つの時期、三つの流れ、三つのアクターという分析枠組を用いることで、公文書、調査データ、学術論文、新聞、雑誌など多様

な資料を素材として、要介護高齢者という問題認識、これへの多様な政策アイデアと試行過程、「多層次介護保障」として収斂していくプロセスを丁寧に跡づけた意欲的な労作である。特にジョン・キングダンの「政策の窓」理論を援用し、中国要介護高齢者の政策策定過程を、検討したことは大きな意義があり、高く評価できる。

2 評価すべき点

(1) ジョン・キングダンの理論枠組みを中国へ応用するにあたって、先行研究をよく踏まえ、中央省庁の各部局の違い、地方政府のアイデア、それらにも関わる専門家の役割によく焦点を合わせて、「多層次介護保障」政策が、これらのアクターの参加と議論の過程から、一つの妥協策として誕生したことを上手く説明している。

(2) 分析枠組の設定手続き、分析対象に関する記述の密度、記述と分析を踏まえた新しい知見の提示など、著者の努力と力量は高く評価することができる。

(3) 全体に実証的研究態度が貫かれ、中国政策研究では収集容易ではない、多様な資料から、多種のアクターの意見やアイデアをよく読みとっていること、それらの資料から時期区分も独自に行った点も好感が持てる。アクターの違い、特に中央省庁の各部局の態度の変遷、地方政府の果たす大きな役割、それらを繋ぐ専門家の役割がよく描かれている。

(4) 中国は国家統治機構が複雑であり、社会福祉に限らず政策立案プロセスは外国人研究者ではうかがい知ることは困難である。本論文は日本の中国研究者、東アジア福祉制度研究者に対して、有用な知見を示したことに意味がある。

3 課題とされた点

(1) 設定された検討期間は30年と長期にわたるため、「政治」の変化が本論文に書かれているよりは大きかったと思われる。「政治」の流れを「两会」に限定せず、より広く捉えるべきではなかったか。例えば、一人っ子政策による要介護問題の拡大などは「政治」の変化と言えるので、この点は検討する必要がある。また、大前提として、中国共産党の政治イデオロギーが福祉制度に対していかなる影響を及ぼしているのかについても、叙述があるとなお良かった。

(2) 中国の介護福祉制度の特質をより明確に理解するため、本論文でとりあげたアクター以外に、福祉事業者、保険業界などの動きも重要と考えられた。これらを網羅した、さらなる研究を期待したい。

(3) 研究方法について、本研究は政策過程を分析した知識を提供しているが、政策過程の中でいかなる知識が役立てられているのかについても整理する必要がある。後者について言及はあるが、明示的な検討が求められる。それらは今後の研究の深化を待つことにしたい。

4 結論

以上、いくつかの研究課題が審査委員会によって指摘はされたものの、中国における要介護高齢者政策の策定過程の研究成果は、中国における研究への示唆はもちろん、日本の介護政策の研究者、東アジア福祉制度の研究者に対しても有意義であると確認された。審査委員会は全会一致で、本論文が博士（社会福祉学）を授与するに十分値するものとして認められるとの結論に達した。