

米国ハワイ州の高齢者政策における行政スキームと コミュニティ・ガバナンス

岡 達 哉

Community Governance and the Role of Local Governments: A Case Study of Policy Frameworks for the Elderly Care in Hawaii

Tatsuya OKA

【キーワード】 高齢者福祉 公共政策 行政計画
介護オンブズマン コミュニティ・ガバナンス

1. 問題意識

大分大学福祉科学研究センターが平成20年度より進めてきた「福祉のまちおこし研究」では、高齢化が進行する地域における地域の福祉の向上と活性化に向けた調査研究を進めてきたところである。高齢化が進行する地域社会の現状を直視し、地域住民の相当割合を占める高齢者及びその介護者－介護者が高齢者の場合も少なからず存する－が直面している生活上の諸課題に適切に対処するためには、基礎自治体、広域自治体、社会福祉法人、福祉関連NPO等各種団体・組織をはじめ地域住民も含めた様々な主体が持続可能な形での「支え合い」を進めていくプロセスが不可欠であるといつてよい。

社会福祉法第4条は「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と規定しており、地域福祉を進める上で様々な主体による協力の必要性が示されている。2008（平成20）年3月にとりまとめられた「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書「地域における『新たな支え合い』を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－」においては地域福祉の意義や役割、条件についての考え方が整理、提示され、それを受けて平成20年版の厚生労働白書でも「生涯を通じた自立と支え合いの構築」という1章が設けられて「地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現していくことが重要」「従来の福祉の枠組みにとらわれず、幅広い生活課題に対応するものとして、地域福祉をこれからの福祉に位置づける必要」との認識のもと、地域に

において行政と住民の協働による「新たな支え合い（共助）」を確立するための基盤整備などに取り組むこととされた¹。

一方で、2010年3月にまとめられた、兵庫県内のいわゆる「制度外サービス」の実施団体であるNPO20団体から構成されるネットワーク団体により実施された調査の結果、高齢者の生活の支えとなる家事援助や見守り・話し相手等の介護保険適用外の活動に対するニーズの大きさが明らかとなっている²。本稿執筆時点でも、社会保障審議会介護保険部会において介護保険施設、在宅サービス、地域支援事業や家族介護者への支援の在り方についての議論が進められている。

高齢者の生活環境における「支え合い」を担う様々な主体については、インフォーマルサポートネットワークとしては家族・親族・友人・近隣とのネットワークがあげられ、フォーマルサポートネットワークとしては民生児童委員・NPO・社会福祉協議会・地域包括支援センター・市役所・福祉施設・病院といった制度化された集団とのネットワークがあげられる³。いわゆる「制度外サービス」に対する潜在的なニーズへの対応も含めた地域における高齢者福祉全般の向上というアウトカムの視点に立てば、そうしたニーズの把握と同時に、「支え合い」という美しくしかし曖昧な表現が示すところについて地域の共通認識となる具体像を明らかにすること、具体的には、制度や予算制約に関する議論にとらわれることなく地域で利用可能なネットワークを網羅的に特定しその活用方策について検討するといった視点⁴やネットワークによる諸活動の正当性・合法性を明らかにするといった視点⁵も併せ、個々の主体の責任と役割を明らかにして協働関係を構築し充実させていく作業が喫緊の課題となっている。

行政は、プリンシパルたる地域住民に対するエージェントとして権能を果たし期待に応えることが求められている以上、インフォーマル・フォーマルな主体が高齢者福祉サービスについてどのような役割を担おうとも、高齢者政策全体に関しては常に「行政責任」を伴う。すなわち、皆で「支え合う」という発想は決して「官を免責するものではない」⁶。もちろん行政が高齢者福祉サービスをすべて担うべきという意味ではない。フォーマルサポートネットワークの一員である行政以外の活動主体に対しては、行政ではマンパワー的にも資質的にも到底対応し得ないようなきめ細かな活動が期待できる一方、そのような活動にただ依存し放置するだけで最適な福祉環境が達成される保証はない。すなわち、高齢者福祉サービスについてそのような活動主体の自発的活動に委ねておくだけでは社会的に望ましい量と質が確保できないと判断される時には、時には政策をもってさらに促進し、時にはその作為又は不作為について制度的責任に係らしめるといった対応が、高齢者政策全般に対する「行政責任」からの要請として行政に求められることとなる。

換言すれば、高齢化が進行する地域コミュニティにおいて高齢者福祉の現場を担う行政組織

1 平成20年版厚生労働白書 p133

2 ひょうごん福祉ネット(2010)

3 奥田(2009) p2. 奥田は認知症の文脈においてサポートネットワークの概念を整理しているが本稿では高齢者福祉全般に敷衍している。

4 この点について O'Toole, Dennis, Kilpatrick and Farmer (2010)は、受動的な福祉 (passive welfare) からコミュニティ・ガバナンスへの移行プロセスにおける重要な要素であると指摘している。

5 Connelly (2010) が指摘するように、誰かが行う地域活動が、いかなる根拠に基づき誰の評価によってどのような権限と責任を与えられるかということに関する正当性・合法性 (Legitimacy) の問題はコミュニティのガバナンスそのものに大きく影響するものであり、特にそのプロセスは重要となる。以下本稿においてもそのような意味において「正当性・合法性」の語を使用する。

6 上野(2008) p130

は、フォーマルサポートネットワークの内部にありつつも、その一構成主体として他の主体と同じいわば「サービスプロバイダ」として全くの並立関係にあるわけではなく、よりよい福祉のあるべき姿を見据えて地域資源の活用やステイクホルダーによる責任の履行ないし能力の発揮に向けて働きかけ、時に支援し、時に規制すべき立場にもあるとあってよい。

このような関係性をいかに規定していくべきか。各主体の自発的、合理的な行動によってこのような関係性が自然発生的に生ずる可能性はもちろん全否定はできないが、本稿では、不平等の再生産という視点から経済の社会的・制度的構造を分析してきたボールズ (Samuel Bowles) らが指摘するように、適切な制度設計が行われなければコミュニティ・ガバナンスは成立し得ない危険性がある⁷という問題意識に立脚している。

以下、そのような問題意識と認識に立ち、地域が抱える諸課題に対するガバナンスの観点から事例を取り上げ、そこにみられる「支え合い」におけるフォーマルサポートネットワークに係る特徴的な政策フレームについて制度「設計」という視点から考察し、地域のステイクホルダーが協働して地域課題の改善を目指すコミュニティ・ガバナンスの視点からみたインプリケーションを引き出すこととしたい。

2. 手法・対象

本論文では米国の一事例を取り上げる。武川 (2007) によれば「従来の福祉国家研究の中でアメリカが重視されてこなかった」⁸ものの、90年代に入ると「福祉国家の研究に対してもつアメリカの意味が大きく変わる」⁹こととなり、今や米国は「年齢差別の禁止、男女の雇用機会の均等、障害をもつひとの平等待遇などの点においては、最も先進的な福祉国家の一つ」¹⁰とみなされている。武川は90年代のこの変化の理由として、国際政治における米国の地位の高まり、世界経済に占める米国の地位の上昇、社会支出の規模でなく社会的規制という観点からみた米国の福祉国家としての先進性という3点を指摘している。この第3の要因に関連して Gilbert (1989) は1970年代半ば以降、行政によって提供される直接的な給付関連支出からより多様な手段による福祉サービスの提供にシフトしつつ福祉国家として変容していく米国の様相を観察している。このような米国の「福祉国家」としての様相を前提として、日本でもすでに直面しつつある給付行政の財政的限界を念頭に置いた場合、米国における福祉施策に焦点を当てた事例研究の意義を見出すことができよう¹¹。

とはいえ、全米で50ある州政府がそれぞれの特徴ある政策、地域づくりを進めている連邦

7 Bowles and Gintis (2002) p.421. なお、本稿ではコミュニティ・ガバナンスの意味するところについて Totikidis & Francis (2005) にならい「地域コミュニティとして、又は地域コミュニティとともに、又は地域コミュニティのために、地域コミュニティに属するステイクホルダーの集団によって実施されるコミュニティ単位でのマネジメントと意思決定」を想定している。

8 武川 (2007) p.60

9 同, p.60

10 同, p.61

11 本稿が対象としているのは米国における具体的事例であって、米国におけるコミュニティ・ガバナンスそのものについて論ずること—そのためにはトクヴィル (Alexis de Tocqueville) が19世紀前半に「Democracy in America」において示した米国の民主主義の特質にまで遡って議論を始めなければなるまい—ではない。いわゆるガバナンスに関しては山本(2009)をはじめ多数の先行研究があるが、ここでは米国に関し、Jackson (1962) や Billington (1974) らが指摘したように、自分で物事を決定する権利は米国では自由の根本であり「草の根の民主主義」(grass roots democracy)の基盤となってきた点のみ指摘するにとどめる。

国家である米国に関し、高齢者施策をはじめとする各種の政策・施策について一部を除き「アメリカ」というひとくくりで論ずることは適当ではない。米国の連邦制度の下では、合衆国憲法により統治権限は連邦政府と州政府との間に分配されており、福祉行政も含め内政的な行政のほとんどは州政府の主権のもとに行われており、さらに、州政府により創設され権限を付与される郡(county)、都市自治体(municipality / city)等の地方政府(local government)が、基礎的自治体として住民に公共サービスを提供する役割を担っているためである¹²。そのため、具体的に施策事例を研究する上ではさらに対象地域を限定する必要がある。

米国には国民全体を対象とする公的医療保障制度が存在しないといわれてきたが、ハワイ州は州法の制定を通じて健康保険の提供を事業主に義務付けることにより皆保険制度に近い健康保険制度を樹立した全米で唯一の州であり¹³、本稿では、以下に述べるような様々な地域特性を勘案した上でハワイ州における高齢者施策について論ずることとする。

なお、ケーススタディにおいては一般に調査研究の方針に照らし①合目的的(Purposive) ②例証的(Illustrative) ③典型的又は非典型的(Typical/atypical) ④実際の(Pragmatic)のいずれかに該当するケースが選択されることとなる¹⁴が、本調査研究においてはこれらに加え下記の基準を加味して対象地域を選択した。

1) 地域選定の基準

本調査研究は以下の4つの「基準」を設定し、すべてを満たした国(地域)としてアメリカ合衆国ハワイ州(州都:ホノルル)を調査研究の対象地域として選定した。

①ファundamentalズ

人口構成・人口構造、経済、文化等の要因において日本の地域の実情と一定の共通項を有していること。

②高齢者福祉における様々な主体の活動

高齢者施策を所掌する行政組織のほか、NPOや企業等様々な主体が総合力を発揮して高齢者支援に取り組んでいること。

③知名度・不偏性

国際的にも認知度の高い地域であって、特定の情報ルートやごく限られた文献に依存することなく当該地域の特性や制度等に関する広範な知見・見識が得られるような地域であること。

④学術的先進性

高度な研究を進めると同時に積極的な地域貢献活動を行っている大学が存すること。

2) 対象地域の「基準」該当性

①ファundamentalズ: 地理的特性・人口特性・文化的特性

日本から約6,200キロ離れているハワイは、米国で唯一、島からなる州である。ハワイは約2,400キロにわたって連なる太平洋の130の島々の一群であり、そのうち北西にあるカウア

12 金井・平田・岡(1998) p48-p49

13 これは、他州が追随しようとしなかったという意味ではなく、ハワイにおける州法制定(1974年)の直後に連邦政府が制定した法律により、いかなる州も事業主に健康保険の提供を義務付けてはならないことが定められたためである。Barr(2007) p.234 参照。

14 Veal(2006) p150

イ島から南東のハワイ島までの7つの島が有人となっている。

州全体でみた総面積はおよそ 16,600 平方キロ、全人口は約 121 万人となっている。面積で最大の島はハワイ島で、約 10,000 平方キロ以上の面積を有しておりハワイでは文字通り「ビッグアイランド」と呼ばれている。

ちなみに大分県の面積は約 6339.32 平方キロ¹⁵とされている。これはハワイ州全体の面積に比べれば小さいものの、州内最大のハワイ島の面積を差し引いた残りの島の総面積にほぼ匹敵する。また大分県の人口は約 121 万人¹⁶と、ハワイ州とほぼ同規模となっている。

表1 ハワイの人口と土地面積 (2000 年)

	土地面積 (平方キロ)	住民人口 (千人)	事実上の居住 者数 (千人)
ハワイ州全体	16,633.2	1,211.5	1,338.0
ホノルル郡			
オアフ島	1,545.3	876.2	927.2
ハワイ郡 (ハワイ島)	10,431.7	148.7	167.0
マウイ郡			
マウイ島	1,883.3	118.0	156.2
モロカイ島	673.3	7.4	8.1
ラナイ島	363.9	3.2	4.2
カウアイ郡			
カウアイ島	1,352.7	58.3	75.0
ニイハウ島	180.0	0.2	0.2

(出典)Mak(2008)p.8 Table 1-1 に基づき筆者作成

今回の調査地ホノルルの存するオアフ島は、面積で見ればハワイ島、マウイ島に次いで3番目 (1,545 平方キロ) である一方、人口で見れば最大 (約 88 万人) となっている。表1において「事実上の居住者数」として示されているのは、人口統計から算出した一日当たり平均の観光客数を加えるとともに一時的に不在となっている居住者数を差し引いた統計値である。

ホノルル市郡だけでみると、面積 272.1km²、人口約 37 万人となっており¹⁷、大分市と比較すれば面積では半分強、人口で見れば 10 万人ほど少ないものの、日本の地域行政制度に置き換えれば大分市と同じ「中核市」に相当する規模ということになる。

高齢化率 (65 歳以上の高齢者の全人口に占める比率) をみると、米国全体では人口増や若年層の国外からの流入等もあり、先進諸国の中ではその水準は低い。しかしながらハワイの州都ホノルルにおいては、高齢化率は全米の都市の中で非常に高い水準 (17.8%) にあり、これは全米の 10 万人以上の都市としてはフロリダ州のクリアウォーター市・ケープコーラル市について3番目に高く、大分市(17.6%)¹⁸とほぼ同水準となっている。

また、米国の日系人は 1880 年代後半に米国への移民を開始し、とりわけハワイでは人口のお

15 境界未定を含む。「大分県のすがた 2008」 (<http://www.pref.oita.lg.jp/site/toukei/sugata08.html>) に基づく

16 平成 17 年国勢調査に基づく

17 ホノルルの人口データについては U.S. Census Bureau (2001) Table 5 に基づく

18 平成 17 年国勢調査に基づく

よそ 25%にのぼる日系人が政治・経済・行政に多大な影響を与えてきたといわれており¹⁹、個人差もあるとはいえ日本語を一定程度理解し、日本文化に対する関心も深く日本的な生活様式にも慣れている日系高齢者の多いコミュニティを取り巻く制度的環境を対象としてフィールドワークをはじめとする調査研究を行うことは、言語・文化・生活習慣等の全く異なる他の海外諸国の事例に比べてより多くの情報とインプリケーションを得られる可能性が高いものと思われたこともまた、研究対象地域を選定するに当たりハワイ州のポテンシャルに着目した理由の一つである。

②高齢者福祉における様々な主体の活動

行政機能については次節で詳しく述べるが、政府レベルでは地方政府及び州政府に高齢者政策の担当部局が設置され、協力と役割分担のもと高齢者のための政策・施策を所管している。また、福祉関連の非営利組織(NPO)においても、アルツハイマー協会ハワイ支部(Alzheimer's Association Aloha Chapter)、全米退職者連盟(American Association of Retired Persons; AARP)など高齢者福祉に関する全米組織の支部活動も活発なほか、特定のコミュニティにおける医療・福祉活動全般を担っている非営利組織コクア・カリヒ・バレー(Kokua Kalihi Valley)、高齢者支援活動を平素展開する一方で2年に1度国際会議を開催しジェロントロジー(老年学)研究の成果を蓄積還元しているハワイ太平洋老年学会(Hawaii Pacific Gerontological Society; HPGS)をはじめハワイ独自の福祉関連NPOも多数存在する。アカデミズムの活動も様々に展開されており、ハワイにおける老年学・公衆衛生学の先駆者キャサリン・ブラウン教授が所属するハワイ大学(University of Hawaii at Manoa)・同大学高齢化研究センター(Center on Aging, University of Hawaii at Manoa)やハワイパシフィック大学(Hawaii Pacific University)、カレン・ハヤシダ教授により介護者向け講座が創設されているカピオラニ・コミュニティ・カレッジ(Kapiolani Community College)、米国・アジア諸国・オセアニア等における老年学者によるネットワーク「アジア太平洋アクティブエイジングコンソーシアム」(Active Aging Consortium Asia Pacific; ACAP)などにより、地域に密着した調査研究活動や行政施策へのエビデンスの提供などが行われている。

なお、基準③「知名度・不偏性」と基準④「学術的先進性」については上記のようにアジア・太平洋地域における学術拠点となる大学があり、様々な情報発信が行われている世界的に有名な地域であるため基準該当性は十分に認められると判断した²⁰。

3) 手法

2008年～2009年にかけて筆者がハワイ大学医学部公衆衛生科学研究科・同大学高齢化研究センター客員研究員、ハワイ太平洋老年学会(HPGS)会員、アジア太平洋アクティブエイジングコンソーシアム(ACAP)メンバーとしてハワイをフィールドとした地域づくりに関する調査研究を進める間、高齢者福祉の実務家や学識経験者に対するインタビュー調査、高齢者福祉施設の訪問等のフィールド・リサーチ及び文献調査を実施した。また2010年3月にはハワイの

19 Mokuau & Tomioka (2010) p119

20 岡・宮武(2010)は大学による地域貢献の一事例として、ハワイにおける農業観光関連の一非営利組織の設立プロセスにおけるハワイ大学の関わりを明らかにしている。ハワイの高齢者福祉における大学の調査研究活動の充実ぶりもまた刮目に値するが本稿では紙幅の都合により割愛している。

州政府・市政府・福祉関連NPO等に対するインタビュー調査を実施した。

3. ハワイ州の高齢者施策にみる各種主体の機能と関係性

ハワイ州は行政制度上、州政府のもとに4つの郡が設置され、ホノルル市郡(City and County of Honolulu)がオアフ島及びノースウェスタンハワイ諸島を管轄し、ハワイ郡(Hawaii County)がハワイ島を、マウイ郡(Maui County)がマウイ島・モロカイ島及びラナイ島ならびに無人のカフラエ島を、カウアイ郡(Kauai County)がカウアイ島とニイハウ小島を管轄している(表1参照)。

高齢者政策に関しては、連邦政府が定めた法律であるアメリカ高齢者法(Older Americans Act、1965年制定)により、連邦政府の米国高齢化対策局(U. S. Administration on Aging ; AOA)が全国レベルの高齢者政策に関するネットワークを管轄し、各州ごとに「アメリカ高齢者法」の理念を実現するための組織を設けることとされた²¹。これを受けて、州政府においてはハワイ州修正憲法に明文規定を設けた上で、高齢者福祉対策室(Executive Office on Aging ; EOA)が高齢者政策全般を所掌する組織として設置されている。地方政府においては1973年、ホノルル市郡(City and County of Honolulu)のコミュニティサービス局(Department of Community Services)に高齢者福祉課(Elderly Affairs Division ; EAD)が設けられ、同法の定めるところにより、ホノルル市郡における地域別高齢者福祉実施機関(Area Agencies on Aging ; AAA)として指定されており、他の郡においても同様に郡ごとに福祉施策の実施機関として郡政府の組織が指定されている。

また、アメリカ高齢者法の規定に基づき、州政府は、連邦政府及び州政府の予算を各郡における居宅サービス・地域サービスの実施に直接充てるため、4つの地域別高齢者福祉執行機関(AAA)と契約することとされている。したがって州高齢者福祉対策室(EOA)は地域別高齢者福祉執行機関(AAA)に指定されているホノルル市郡高齢者福祉課(EAD)に対し、高齢者・介護者に対する支援サービスの実施を委任しているという関係に立つ。

以下、広域自治体であるハワイ州と基礎的自治体であるホノルル市郡のそれぞれにおける高齢者政策のうち特徴的と思われる政策スキームについて概観する。

1) 広域自治体における高齢者政策

州の高齢者福祉対策室(EOA)の役割は、州の高齢者の厚生(well-being)のため、高齢化政策及び情報に関する情報センター(clearing house)としての機能、利用者視点に立った居宅サービス・地域サービスに関するシステムの発展・維持、高齢者人口及び高齢者のための資源を特定し高齢者がサービスを利用できるようにするための効率的な州全体のデータベースネットワークシステムの構築など、州全体を対象とする高齢者政策(policies)・施策(programs)を発展、改善することにあるとされている。

21 アメリカ高齢者法が設立された1965年に社会保障法(Social Security Act; SSA)によりメディケアとメディケイドが創設されている。なお、アメリカ高齢者法は「自宅・コミュニティを拠点とした最も制約の少ない環境で高齢者が暮らし続けられるようにすること」を目指し、貧困高齢者の栄養不足に対処するための配食・集団食事サービス、雇用の確保、交通支援、シニアセンター・デイケア、家事支援、ケアに対する過疎地・マイノリティの高齢者のアクセスの改善、先住民族支援、高齢者虐待等に対する保護サービス及び法的サービスを目的とした補助制度を設けている(Resnick & Mitty (2009) p11)。

以下では介護オンブズマン制度、行政計画、議会報告の3つの行政スキームについて述べる²²。

① 州政府介護オンブズマン(Long Term Care Ombudsman; LTCO)

介護オンブズマン制度は1975年にアメリカ高齢者法のもとでモデル事業として開始された後に制度化された仕組みである²³。現在、アメリカ高齢者法において、介護オンブズマンの事務所を州ごとに設置することが義務づけられている。

ハワイでは州の修正憲法に位置づけが与えられたことにより1979年、高齢者福祉対策室(EOA)が介護に関する苦情についての調査・解決を進める組織として介護オンブズマンの機能を有することとされ、2007年に同室内に介護オンブズマン事務所(Office of Long Term Care Ombudsman)が設置された。

州政府介護オンブズマンは、施設入居者の権利を保護することに主たる責任を有しており、公正(fair)かつ公平(impartial)な調停者(mediator)として高齢者看護・介護関連施設(以下本節で単に「施設」という)の入居者による苦情や問題に対処する。介護オンブズマン事務所は州議会から配分される予算と州高齢者福祉対策室(EOA)からの支援により、州全体を対象とする各種サービスを提供している。

具体的には、施設が提供するサービスの質、入居者の権利、個人ケアに対する給付金、身体的虐待や放置、食餌療法上のニーズ、金銭トラブル(請求書、公的給付、経済的搾取など)、身体拘束や化学的抑制、転院・退院に関する問題、プライバシーや守秘義務その他の問題に関して以下のような支援を実施する。

- ・施設において提供されているケアやサービスに関する問題や苦情について調査し解決すること
- ・施設入居者の生活の質を向上させるため、施設・地域団体・入居者・家族会その他の利害関係者と協働すること
- ・家族やサービス事業者、一般市民に対する情報提供及び照会・相談に対応すること
- ・施設におけるケアの質を向上させるため、許認可機関、認証機関その他の執行機関と連携すること

そのほか、たとえば「施設に入る以外にどのような選択肢があるのか」「介護費用をどう払えばよいのか」「代理人・後見人の任命をいつから実施すべきか」「適切な施設をどのように探せばよいのか」「入居者には治療を拒む権利があるのか」といった疑問を解決することも介護オンブズマンの重要な役割となる。

② 州計画の策定

ハワイ州における高齢者福祉計画(State Plan on Aging)は現在、2008～2011年の4財政年度に関するものが最新となっており、2007年10月に連邦政府より認可を受けている。そこでは、

- ・介護者に対するカウンセリングについては1,287人を対象に延べ4,352回実施

22 介護オンブズマン制度については、2010年3月18日に実施したハワイ州介護オンブズマンを務めるジョン・マクダーモット氏からの聞き取り調査に、州の高齢者福祉制度一般・行政計画・議会報告の概要についてはEOA(2007)、EOA(2009)に基づく。

23 制度的・内在的統制としての「オンブズマン」は、日本では国レベルでは存在していないが地方行政機関での設置は稀ではない。なお、こうした行政制度の内側に設けられる制度としてのオンブズマンと異なり、いわゆる「市民オンブズマン」は非制度的・外在的統制と位置付けることができる(馬淵(2008) p275)。

- ・家事支援については 565 人を対象に延べ 16,635 時間実施
- ・配食サービスについては 3,276 人を対象に延べ 524,379 食を提供

といった具体的な実施状況に関する記述がみられる。なお、記載すべき項目や内容については市（郡）が策定する高齢者福祉計画とも整合が図られているので、後述するホノルル市郡の策定する高齢者福祉計画を参照されたい。

さらに特筆すべき点として、州レベルでの高齢者福祉計画の策定及びそれに対する米国高齢化対策局（AOA）による認可が、高齢者施策のための連邦政府による 4 ヶ年ブロック補助金を州が受け取るための条件となっている²⁴（行政計画と予算の連動性が図られている）ことが挙げられる。

③ 議会への実施状況報告

ハワイ州修正憲法の規定により、州の高齢者福祉対策室（EOA）は州議会に対し、高齢者政策の実施状況に関する報告書を毎年提出しなければならないこととされている。

その中で、介護オンブズマン制度に関する 2009 年の実績として、202 件の事例を調査し、うち次年度も引き続き調査を行う 25 件を除きすべて解決していること、3,582 人の個人に対する相談支援及び施設職員を対象とした 187 回の教養を実施したことなど、実施状況についての具体的な実績が報告されている。また、報告する施策も州の単独事業に限定することなく、たとえば州の支援のもとに市が実施する ADRC（後述）のようなプログラムについても実施状況を報告しており、実施主体に関わらず州が支援する州内の高齢者政策全般を議会に報告するものとなっている。

2) 基礎的自治体における高齢者政策

基礎的自治体としてのホノルル市郡が実施する高齢者政策においては、オアフ島内の高齢者に対し、総合的なサービスシステムのコーディネートと発展を進めることを目的として「コーディネート」「権利擁護」「制度との現実ニーズとの隙間を埋めるサービスに対する支援」という 3 つの戦略に基づき、「地域別 4 ヶ年高齢者福祉計画」（Four-Year Area Plan on Aging）に沿って連邦政府・州政府・郡（市）政府の予算を高齢者福祉サービスの実施組織に配分する。その際、提案書を公募し、その中から審査により高齢者福祉サービスの実施組織が選ばれる。

以下では「地域別 4 ヶ年高齢者福祉計画」、高齢者福祉サービスの内容と実施組織、高齢者福祉サービス主体による提案制度の 3 点について概観する²⁵。

① 「地域別 4 ヶ年高齢者福祉計画」の策定

地方政府レベルにおいても、州政府の高齢者福祉計画と同じ 4 年間を対象とした地域別の高齢者福祉計画（以下「地域別高齢者福祉計画」という）を策定することとされている。

この地域別高齢者福祉計画は、緊急性の高いニーズや優先的サービスを特定し政策的意思決定の判断材料を提供するための青写真としての役割を果たすものと位置づけられており、ホノルル市郡の地域別高齢者福祉計画は以下の 5 つの内容により構成されている。

- ・高齢化の現状・高齢者施策の現状

24 この点はハワイ州が策定する計画、ホノルル市郡が策定する計画のいずれにも明記されている。

25 制度の概要は EAD(2007)に基づく

- ・課題の把握・優先順位の設定、制度の改善に向けたフレームワークに関する提案
- ・当該計画期間における具体的な目標・目的・行動を定めた行動計画
- ・資源配分に関する実績と将来予測
- ・評価手法に関する解説

計画内容の充実を図るためホノルル市郡高齢者福祉課（EAD）は、国勢調査や各種調査、施策上のデータなどを用いたニーズ評価、人口等の将来予測、コミュニティに対するインプットとしてのフォーラムや会議、調査などを通じたプランニング、既存の調査研究などに基づく二次的データ等を活用している。

さらにこの計画が焦点を当てるべきものとして以下の6つの地域ニーズが特定され、それに関する現状と課題が示されている。

- a) 情報へのアクセス
- b) 予防・社会参加のための活動
- c) 介護者に対する支援
- d) 高齢者の権利擁護
- e) 在宅・コミュニティベースの施策・サービス
- f) 経済・就労等に関するコミュニティのパートナーシップ

「高齢者施策の現状」の記述は、「家事支援」「配食」「高齢者虐待対策」など様々な課題ごとの施策についてそれぞれ A： ニーズの量(Extend of Need)、 B： 現時点でのサービス提供能力(Existing Capacity)、 C： インフォーマルなサポートの提供能力(Informal Capacity)、 D： 満たされないニーズ(Unmet Needs)についての具体的数値（人数）をそれぞれの根拠となる調査・出典を明らかにしつつ具体的に示している点である。Dの「満たされないニーズ(Unmet Needs)」については、 $A - (B+C)$ により算出されることとなる。

こうして算出された「満たされないニーズ(Unmet Needs)」に対し、想定される財源の出所（アメリカ高齢者法に基づく連邦補助か、州政府補助か、市郡単独か、あるいはその他の方法によるものか）を明らかにしつつ優先順位の設定・施策の提案という形で具体的に対応案が示される。

②高齢者福祉サービスの内容と実施組織

60歳以上の高齢者に対し、サービス提供主体となる組織（エージェンシー）との契約により、介護者支援、個人ケア、グループでの食事、食事の宅配、交通、同伴、カウンセリング、法的サービス、住まい支援、健康活動、教育活動など様々なサービスが提供されており、それに対する予算措置が行われている。

2009年7月～2010年6月の1年間にエージェンシーによって高齢者及びその介護者に対し提供されたサービス・プログラムの属性は、大きく以下のように分けられている²⁶。「介護者向け教育」「介護者のレスパイトケア」「介護者支援」「ケースマネジメント」「その他の個人向け支援」「配食・集団食事」「健康づくり活動」「住宅」「法律関連の支援」「シニア・センター」「交通」²⁷。

26 介護者向けのプログラムに関し、Takamura (1999)は米国の高齢者介護におけるインフォーマルセクターの比重が高い事実をデータに基づき明らかにしている。

27 交通に関しては、ホノルル市郡交通局がハンディバン（Handi-Van）と呼ばれる小型バスを運行している

16 団体あるエージェンシーの中には、認知症ケアに関する知識の啓蒙や介護技術の普及、家族介護者に対する支援カウンセリングなどの活動を実施し、250 人以上の登録ボランティアメンバーを擁している非営利組織（NPO）のアルツハイマー協会ハワイ支部、何らかの障害を抱える在宅の高齢者に対し、300 人以上のボランティアと調理機能を有する10箇所の高齢者施設・医療法人等の連携により食事を提供している非営利組織HMOW、観光地として有名なワイキキ地区で一人暮らしの高齢者を定期的に訪問し交流を深めるためのボランティアの養成に努めている地域医療機関ワイキキ・ヘルス・センターが推進するフレンドリー・ネイバーズ・プロジェクト（Friendly Neighbors Project）などのほか、権利擁護に関する支援や教育等を目的としたハワイ大学の高齢者法律プロジェクト（University of Hawaii Elder Law Project）なども含まれている。

これらのエージェンシーが提供するサービスの総称は「クプナ・ケア（Kupuna Care）」（クプナはハワイ先住民の言語で、地域の先導者となる知識や経験の豊富な高齢者に対して敬意をこめた愛称）²⁸と呼ばれ、米国市民であること、60 歳以上であること、他のサービス提供主体から同様のサービスを提供されていないこと、施設に入居していないこと等一定の要件を満たす者であれば誰でも利用可能とされている。さらにその費用については「定価」は定められておらず、「次のクライアントに対するケアの費用に充てるための自発的（Voluntary）な寄付」²⁹を歓迎するとされている。

また、最重視する地域ニーズの筆頭にある「情報へのアクセス」に関し、ホノルル市郡高齢者福祉課（EAD）は、高齢者や介護者が介護制度に関する正確な情報や適切なサービスへのアクセス、将来の介護ニーズへの計画立てを進めやすいようにすることを目的としてワンストッププラットフォーム（one-stop platform）としての役割を果たす高齢者・障害者資源センタープログラム（Aging and Disability Resource Center; ADRC）を開発している。

このプログラムは連邦政府及び州政府からの補助を受けて実施するものであり、主に①ウェブサイトによる情報提供の充実 ②電話によるヘルプライン機能の充実 ③相談やカウンセリング等を行うための自宅・オフィス訪問 ④地域に根ざして個人に直接必要なサービスや支援、カウンセリングや健康増進活動を提供するためのサテライトオフィスの設置を進めることとしている。従来、相談専用のヘルプライン（Senior Helpline; 768-7700）として使用されてきた電話番号については、引き続きワンストップのコンタクトポイントとして使用される³⁰。

③高齢者福祉サービス主体による提案制度

市がエージェンシーと契約を締結するに当たっては、2 年毎に提案書（Proposal）を提出させ、それについて厳正な審査が行われることとなる³¹。

提案書の様式は定型化されており、次の各項目についての記述が求められている。

点も指摘しておきたい。事前の利用者登録、乗車に当たっての事前申し込み、利用回数の制限など一定の制約はあるが、毎日午前5時から午前1時まで（地域によっては24時間）利用可能、利用料金は2ドルと低廉でかつ同伴者（補助者）無料などの特徴を有する。なおこのサービスは「一定の障害を有していること」が利用の条件とされており、高齢者のみに限って提供されている公共交通サービスではない。

28 カピオラニ・コミュニティ・カレッジにおけるカレン・ハヤシダ教授の介護者向け講座ホームページ（<http://www.kupunaeducation.com/>）に基づく

29 ホノルル市郡高齢者福祉課（EAD）ホームページ（<http://www.elderlyaffairs.com/>）に基づく

30 2010年3月18日に実施したEADのADRCコーディネーターサラ・ボネイダ氏からの聞き取りによる

31 2010年3月18日に実施したEADの財政支援担当課長クレイグ・ヤマグチ氏からの聞き取りによる

- ・組織の能力 (Organizational Capacity)
- ・問題に関する記述 (Problem Statement)
- ・目標・目的・成果 (Goals/Objectives/Outcomes)
- ・施策・サービスのデザイン (Program/Service Design)
- ・人材 (Personnel)
- ・他のコミュニティ団体又は資源との協働 (Collaboration With Other Community Agencies/Resources)
- ・収集したデータ (Data Collection)
- ・活動の財源 (Financial Resources)
- ・持続可能性 (Sustainability)

申請に当たっては、組織に関する各種の証明書類を提案書に添えて提出することとなる。

この提案書に対し、ホノルル市郡高齢者福祉課 (EAD) は調査評価書 (Review Critique Form) と呼ばれる書類に明文化された審査基準に基づき、客観的な点数づけ (rating) を行った上で契約の可否を決定する。

調査評価書は以下のように、9つの基準ごとに様々な点数づけを行い、その合計点 (100 点満点) に基づき契約の可否の決定が下される。

- ・組織の能力

申請者の実績、施設・装置の適切性、危機管理計画 (All Hazards Emergency Plan) の有無等、8つの審査項目に基づき 1~15 の 15 段階評価

- ・問題に関する陳述

対象者・対象地域が特定できているか、ニーズに対する理解がきちんとなされているか等、8つの審査項目に基づき 1~5 の 5 段階評価

- ・目標・目的・成果

問題として特定された内容に沿った目標・目的・成果が示されているか、それらが現実的か、アメリカ高齢者法の趣旨に合致しているか等、4つの審査項目に基づき 1~10 の 10 段階評価

- ・施策・サービスのデザイン

提案されたサービスの内容が目標・目的・成果と整合しているか、多様なニーズに合致しているか、質を確保するための方法が示されているか等、11の審査項目に基づき 1~25 の 25 段階評価

- ・人材

サービスに従事する職員又はボランティアの一覧表が作成されているか、その教育水準や経験はふさわしいか、サービスだけでなく会計や監督等の業務上のバランスがとれた構成となっているか、採用・雇用上の問題を特定できているか等、9つの審査項目に基づき 1~15 の 15 段階評価

- ・他のコミュニティ団体又は資源との協働

申請者は既存のネットワーク・制度の中での自分達の位置づけを理解できているか、他の団体との効果的な連携方策が示されているか等、5つの審査項目に基づき 1~5 の 5 段階評価

- ・データ収集

対象者の情報や財務データの収集・蓄積・報告の方法が示されているか、行政との連絡調整に必要な高速インターネット環境を有しているか等、7つの審査項目に基づき1～10の10段階評価

・活動財源

提案された費用や予算等の内訳についての査定のほか、少なくとも3カ月は行政支援なしに活動できるかどうか等、7つの審査項目に基づき1～10の10段階評価

・持続可能性

対象者等からの寄付を促す方法や目標を有しているか等、5つの審査項目に基づき1～5の5段階評価

4. 考察 — 「ニーズ」を軸とした、地域における「支え合い」をめぐるステイクホルダーの関係性を規定する制度設計に向けて—

今日の高齢者福祉において、フォーマルサポートネットワークを構成する行政が対象者の個性や個別事情に適切に対応したサービスの提供を単独で実施することは困難である。「福祉国家段階になって顕著に膨張した行政活動は、そのほとんどが数多くの国民個人々人を対象にした対人サービス」³²であってそれらは「対象者ごとの個性と個別事情に適切に対応したものでなければ、その効果が半減してしまう性質のもの」³³であるが、多様化したサービスに対する社会的な要求を行政が個々に満たすのは根本的な限界がある。大森(2004)の説明に即せば「高齢者一人ひとり、その生活史や生き方、家族関係や自立志向、暮し向きや残存能力などの点で異なっている。高齢者介護の現場では、この差異にどの程度まできめ細かく応ずるかどうかの問題になる。公平性の原則に立たなければならぬ行政は、高齢者の個別の事情に個別に、つまり偏って応ずることができない。そうしてはならないことになっている。個別の事情に個別に呼応することは、一見して暖かで人間的な行政のようにみえるが、そこに担当者の「私(好み・私情)」が入り込み、対象者への恣意的な対応が起こりかねないからである。行政活動である限り、共通の了解として個別事情へ一定の配慮をするにしても、総じて同じ扱いをしなければならない」³⁴。これは、官僚制の「逆機能論」を指摘したマートン(Robert K. Merton)による、官僚は市民に対し、高齢者であれば高齢者というカテゴリーの一要素としてとらえ個性ある個人としての側面を捨象する傾向があるとする指摘について、その原因となる行政活動の限界を表したものともみることができる。

そこでハワイの高齢者政策を改めて概観すると、州政府は、国法に基づく介護オンブズマン制度を広域的に運用し、もっぱら施設入居者の目線に立って、利用者の権利が侵害されないか、ケアが十分に行われているか監視の目を光らせる一方、行政が実施すべき高齢者福祉に関する現場活動については執行機関たる基礎的自治体の市または郡にゆだねている。高齢者にとってより身近な立場にある市(郡)政府は「高齢者福祉計画」に基づき高齢者施策を進めるとともに、特にワンストップサービスとしての正確かつ公平な情報提供等機能の充実を重視している。また、在宅やコミュニティベースでの高齢者福祉を推進するため、高齢者の生活やコミュニテ

32 西尾(2001) p68

33 同

34 大森(2004) p163

イの実態に応じた適切な福祉サービスが提供されるよう、サービスの内容についての提案をサービス提供主体から受け入れ、多様な観点から審査基準が定められた書類に基づく審査を経て契約を締結した様々な団体にサービスの提供をゆだねている。

特に、国法のもとで予算上の必要条件として複数年度をターゲットとした行政計画を定めている点と、高齢者施策がどのように役立つか、あるいはどのように改善されるべきかを判断する材料となる高齢者の「満たされないニーズ (Unmet Needs)」について、行政計画の中でデータや調査に基づき量的に明らかにされているという点は、広域自治体である州、基礎的自治体である市いずれにも共通している。

ここから日米両国の福祉システム間の優劣をただちに論ずることはもちろん不可能であり、本稿の意図するところではない。本事例であくまでも注目すべきは、地域の多様な課題やニーズに対応する各主体間の根本的な関係性を規定する制度「設計」にある。ここでみてきた高齢者政策における特徴的な「仕組み」は、地域の変化はもちろんのこと、フォーマルサポートネットワークの内部に生じた関係性や重要性の変化、あるいはネットワーク相互の関係性に生じた変化などに応じて、常に各主体がそれぞれの責任と役割分担を明確化しつつ地域の現実に沿った最善のパフォーマンスを発揮できるようなガバナンスのための効率性・効果性・柔軟性を備えたフレームワーク³⁵として設計され、サービスの直接供給者としての行政の限界、サービス提供主体としてのNPO等の重要性、情報の非対称性を改善するための行政機能の必要性など、フォーマルサポートネットワークを構成する各主体のそれぞれの強みや特徴を踏まえたものとなっている。具体的には、基礎的自治体の責務としての介護者支援策 (=フォーマルサポートネットワークとインフォーマルサポートネットワークの連携性)、サービス提供主体であるエージェンシーと行政との間のアウトカムの視点も取り込んだ契約関係 (=フォーマルサポートネットワーク内での行政と公的主体間の連携性)、高齢者の権利保護に取り組む専門組織の広域的自治体への設置 (=ネットワークが実施する活動の「正当性・合法性」の確保)、高齢者福祉計画における「満たされないニーズ(Unmet Needs)」も含めた地域データを明らかにするための仕組み (=サポートネットワーク全体のステイクホルダーの連携性の向上) などである。

NPO等の福祉サービスの提供主体と制度フレームとの関係について、NPO研究の先駆者である安立清史は日米のNPOに関するフィールドワークも含めた経験をもとに次のような興味深い指摘を行っている。「アメリカのNPOは市民の運動体であると同時に市民事業体である。制度の内側に入って福祉サービスの提供の役割も担っている。社会学における社会運動論の文脈では、これを体制内併呑・体制内編入 (cooptation) や生活世界の植民地化 (ハーバーマスやオッフエら) といった概念で批判的に見てきた。社会運動が社会の内側に取り込まれていく危険性について社会運動論や社会学は批判の論理をたくさん持っているが、それを肯定する論理はほとんど持っていなかったのではないか。NPOは市民運動家から始まり、市民事業体になろうとしているので、この双方の性格を持っている。社会運動の論理だけでは理解できない部分がある。NPOをフィールドワークしてきて一番大きな発見は、NPOが社会運動という批判的な精神をもちながら、社会の内側に入って社会システムの一部を担う市民事業体とし

35 コミュニティ・ガバナンス論の社会安全政策への応用を試みた先駆者である四方 (2007) が提案する「しなやかに学習する警察組織」になぞらえれば「しなやかに学習するフォーマルサポートネットワーク」といえよう。

て活発に活動しているということである」³⁶。ハワイの高齢者政策における行政とサービス提供主体たるNPOとの間の契約に基づく協働関係もまさに安立の指摘と符合する特徴を示しているように思われる³⁷。

次に、高齢者の権利保護の仕組みに関して行政の役割を考えると、高齢者にとっては、生活の中で看護・介護をはじめ様々な形で他者への依存の程度が高まれば高まるほどその権利が侵害される危険性もまた高まることとなる。このような場合、行政は個々人のニーズに対応した適切なサービス提供主体たりえないとしても、他の主体が提供するサービスの質を担保し社会的弱者としての高齢者を守るための政策的なフレームワークを提供すべき立場にある。米国で近年急速に普及しつつある老人ホームの一類型であるAssisted Living Facilities (ALF)について、提供される情報の質やサービス水準を担保するための法規制の不備も指摘されている³⁸が、国家・地域がどこであれ公共経済学の理論的帰結として、消費者側の自由で合理的な選択を通じた淘汰という市場原理が機能しない状況下では、消費者保護の観点からは政府による適切な介入（これは法規制を必ずしも意味しない）が必要となる。そのような観点からみれば、情報へのアクセスという課題に関しても、施設等のサービス提供主体の付属機能としての苦情相談対応窓口、あるいは社会的な認知度が低い団体が提供する相談サービスなどとは全く別のものとして、第三者性・客観性・中立性が確保されていることが消費者の目にも明らかな公共性の高い仕組みによる対策が講じられる必要がある。特にプライバシーに関する保秘性を要する個人的な問題への対応、社会的弱者としての高齢者の権利の保護等、罰則も含めた法規制を中心とした制度的対応を要する諸課題については、特定の利害関係から免れて中立かつ公平に法令の運用・執行を担当する政府部門の役割が不可欠となる。具体的にはたとえば福祉サービスに関して得られる情報源が信頼性、中立性、公平性を欠いており情報の量や質に関する偏りがあった高齢者に不利益が生じるおそれのある場合、プライバシーや財産権の侵害のおそれのある場合、虐待のおそれがある場合など、許容され得ない行為について制度上の可罰性と執行可能性を付与することによって防止を図る必要がある場合などが考えられる³⁹。こうした政府の役割については、地域特性によっていささかも左右されるものではない（特定の地域においてのみ高齢者の人権に対する侵害行為が許容し得るというわけではない）以上、その対策もまた広域的に進められる必要があることに鑑みれば、本事例にみるように全国的な法秩序のもとに広域自治体が一義的にその任に当たることは、公共政策的観点からも合理的であるといつてよい⁴⁰。

最後に、多様な主体間の協働関係を形作る制度に共通する仕組みとして、地域の高齢者が有するニーズ、しかも「満たされていないニーズ(Unmet Needs)」について、数字として具体的に明らかにすることが行政計画上求められており、そのための調査研究の重要性が十分認識されており、最終的にニーズがどう満たされるかについての予測と実績が重視される行政計画が作

36 安立(2002) p294 - p295

37 日本の高齢者福祉においては特定非営利活動法人(NPO)のほかに社会福祉法人が地域において果たす役割もまた重要な論点となるが、紙幅の関係上本稿ではその重要性を指摘するにとどめる。

38 Spiegel(2010) p49

39 Murdoch & Abram (1998)は住宅サービスを例として、住民に必要な財・サービスの需給バランスに歪みがある場合の政府の介入を伴わないガバナンスの限界を指摘している。

40 施設型福祉、地域福祉いずれの視点からもこのような政府の権能の重要性はいささかも減ずるものではない。むしろ住民同士のつながりが深く独自の習慣・風習などが色濃く残っているようなコミュニティにおいては、世間体等の意識によって高齢者虐待等の実態把握が困難となるおそれに鑑み、事案の未然防止及び早期発見を目的としたインフォーマルサポートネットワークへの情報提供やレスパイトケア等に関するフォーマルサポートネットワークによる支援の重要性はより大きいという見方も可能であろう。

られている事実を改めて強調しておきたい。換言すればハワイでは、コミュニティ・ガバナンスにおける各主体間の協働関係を規定するフレームワークが、潜在的ニーズに関する現状の客観的把握に基づく戦略と施策の検討及び実施というアウトカムを意識した共通の単一軸によって貫かれた広域政府及び地方政府それぞれの行政計画による規律の下にあり⁴¹、さらに行政計画自体もまた、既存の事業や制度にのみ拘束されるのではなく現象面の多様な変化の把握を出発点とすることで制度上の硬直性を回避することが期待される仕組みとなっているのである⁴²。本事例にみる行政と様々なサポートネットワークの構成主体による協働関係を機能させるためのスキームの特徴は、突き詰めれば政府をはじめとする地域に関わるステイクホルダーが、福祉サービスに対する様々な住民ニーズが満たされていないという事実と真摯に向き合い、福祉の向上に向けた諸方策を探ってきたことを示唆しているといえよう。

参考文献

- 安立清史(2002)「NPOが開く公共性 福祉NPOの展開と課題」佐々木毅・金泰昌編『公共哲学7 中間集団が開く公共性』東京大学出版会、293-397.
- 上野千鶴子(2008)「福祉多元社会における協セクターの役割」上野千鶴子・中西正司編『ニーズ中心の福祉社会へ—当事者主権の次世代福祉戦略』医学書院、126-153.
- 大森彌(2004)「身近な公共空間」西尾勝・小林正弥・金泰昌編『公共哲学11 自治から考える公共性』東京大学出版会、155-168.
- 岡達哉・宮武功(2010)「産官学連携によるアグリツーリズム(農業観光)推進組織の形成過程と人材育成の課題」地域活性学会第2回研究大会論文集、91-94.
- 奥田憲昭(2009)「認知症のインフォーマルサポートネットワークに関する地域間比較研究」大分大学大学院社会福祉科学研究科紀要第12号.
- 奥田憲昭(2010)「認知症に対する意識と介護状況に関する地域間比較研究—土着性との関連を中心として—」大分大学大学院社会福祉科学研究科紀要第13号.
- 貝塚啓明(1973)「社会保障制度の現状と問題点」貝塚啓明・安場保吉編『現代経済の課題I 公共経済学の展開』日本経済新聞社、122-131.
- 金井甲・平田研・岡達哉(1998)「社会資本と企業会計的手法に関する研究—英国・米国・ニュージーランド等の事例研究を中心として—」建設大学校建設政策研究センター.
- 厚生労働省(2008)「平成20年版厚生労働白書」(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/08/dl/06.pdf>)
- これからの地域福祉のあり方に関する研究会(2008)「地域における「新たな支え合い」を求めて

41 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書「地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」(平成20年3月)は、地域福祉計画について「2006年度(平成18年度)末までに約3割の市町村で策定が済んでいるが、すでに策定された計画をみても、地域でしかみえない課題、身近でなければ早期発見しにくい課題に関し、その把握の方法や支援のあり方について、明確に位置づけられていないものが多い」と指摘している。2010年3月末時点の策定済み市町村は48.5%となっている(第2回安心生活創造事業推進検討会資料(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/07/s0720-2.html>)による)。もちろん、重視されるべきは行政計画が策定されているかどうかよりもその内容である。福祉の官民協働に詳しい杉岡直人が地域福祉計画に関して指摘してきたように「国の指針にしたがって作文をまとめ報告書として公開しているとあまり問題にされる機会はなかった計画づくりの実態が、関係団体や組織と連携して具体的な課題を解決する行政の姿勢が問われる時期を迎えている」(杉岡(2004)p.33)。

42 日本の介護保険法に基づき策定される介護保険事業計画は「介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施」(同法第117条第1項)に関する計画とされている。

- －住民と行政の協働による新しい福祉－ (<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/s0331-7.html>).
- 四方光(2007)「社会安全政策のシステム論的展開」成文堂.
- 杉岡直人 (2004)「ステイクホルダー理論による公私協働モデルの実証的研究」平成 14 年度～平成 15 年度科学研究費補助金研究成果報告書.
- 武川正吾 (2007)「連帯と承認 グローバル化と個人化のなかの福祉国家」東京大学出版会.
- 中川雅之 (2008)「公共経済学と都市政策」日本評論社.
- 西尾勝 (2001)「行政学 (新版)」有斐閣.
- ひょうごん福祉ネット・神戸の非営利組織による介護保険制度外サービス実態調査委員会 (2010)「神戸の非営利組織による介護保険制度外サービス実態調査報告書」.
- 馬淵勝 (2008)「行政学」有斐閣.
- 山本隆(2009)「ローカル・ガバナンス : 福祉政策と協治の戦略」ミネルヴァ書房.
- Banner, Gerhard (2002) "community governance and the new central-local relationship." *International Social Science Journal*, Volume 54, Issue 172, pp.217-231.
- Barr, Donald A. (2007) "Introduction to U.S. Health Policy: The Organization, Financing, and Delivery of Health Care in America." Johns Hopkins University Press.
- Berman, Evan M. and OlsonJack, Laura (2008) "Handbook of Long-Term Care Administration and Policy." CRC Press.
- Billington, Ray A.(1974) "American's Frontier Heritage" New York: Holt, Rinehart and Winston
- Bowles, Samuel and Gintis, Herbert (2002) "Social Capital and Community Governance," *Economic Journal* 112,483: 419-436.
- Braun, K. L., and Browne, C. V. (1998). "Perceptions of dementia, caregiving and help seeking among Asian and Pacific Islander Americans." *Health and Social Work*, 23, 262-274.
- Connelly, Steve (2010) "Constructing Legitimacy in the New Community Governance." *Urban Studies* (<http://usj.sagepub.com/content/early/2010/07/15/0042098010366744>)
- Elderly Affairs Division (EAD), Department of Community Services City and County of Honolulu. (2007) "Four-year Area Plan on Aging October 1, 2007 - September 30, 2011."
- Executive Office on Aging (EOA), Department of Health, State of Hawaii. (2007) "Hawaii State Plan on Aging 2008-2011."
- Executive Office on Aging (EOA), Department of Health, State of Hawaii. (2009) "Report to the Twenty-Sixth Legislature, State of Hawaii, Regular Session of 2010."
- Executive Office on Aging (EOA), Department of Health, State of Hawaii. "Legal Services for Hawaii's Older Adults: The State's Role."
- Executive Office on Aging (EOA), Department of Health, State of Hawaii. "The Long Term Care Ombudsman Speaks on Behalf of Nursing Home, Care Home, and Assisted Living Residents."
- Gilbert, Neil & Barbara Gilbert (1989) "The enabling state: modern welfare capitalism in America" Oxford University Press (伊部英男監訳 (1999)『福祉政策の未来 : アメリカ福祉資本主義の現状と課題』中央法規出版)
- Jackson, Frederick Turner (1962) "The Frontier in American History" New York: Rinehart and Winston
- Mak, James (2008) "Developing a Dream Destination: tourism and tourism policy planning in Hawaii." University of Hawaii Press.

- Mattson, Gary A. (1997) "Redefining the American Small Town: Community Governance." *Journal of Rural Studies*, Vol. 13, No. 1, pp. 121-130.
- Mokuau, Noreen & Tomioka, Michiyo (2010) "Caregiving and Older Japanese Adults: Lessons Learned From the Periodical Literature." *Journal of Gerontological Social Work*, Volume 53, Issue 2 February 2010, pages 117 – 136.
- Murdoch, Jonathan & Abram, Simone (1998) "Defining the Limits of Community Governance." *Journal of Rural Studies*, Vol. 14, No. I, pp. 41-50.
- O'Toole, Kevin & Burdess, Neil (2004) "New community governance in small rural towns: the Australian experience." *Journal of Rural Studies*, Vol.20, pp.433-443.
- O'Toole, Kevin, Dennis, Jennifer, Kilpatrick, Sue & Farmer, Jane (2010) "From passive welfare to community governance: Youth NGOs in Australia and Scotland." *Children and Youth Services Review* 32, pp.430-436.
- Resnick, Barbara & Ethel Mitty (2009) "Assisted Living Nursing: A Manual for Management and Practice." Springer Publishing.
- Spiegel, David R. (2010) "Consumer Protection for Prospective Assisted Living Facility Residents: Gordian Knot or Solvable Problem?" *Journal of Housing for the Elderly*, Volume 24, Number 1, pp.44-54.
- Takamura, J., & Williams, B. (1999) "Informal caregiving: Compassion in action." Washington, DC: US Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Aging.
- Totikidis, Armstrong A. F. & Francis R D. (2005) "The Concept of Community Governance: A Preliminary Review." Refereed paper presented at the GovNet Conference, Monash University, Melbourne, 28-30th November, 2005
- U.S. Census Bureau (2001) "The 65 Years and Over Population: 2000" (<http://www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-10.pdf>)
- Veal, A.J. (2006) "Research Methods for Leisure & Tourism : A Practical Guide." Financial Times/ Prentice Hall.