

政策ネットワークと社会福祉改革

—— 介護保険法と改正児童福祉法の比較立法過程研究

稗田 健志

はじめに	4 児童福祉法の改正過程
1 問題設定	5 ケースの比較
2 政策ネットワーク論	6 結 論
3 介護保険法の制定過程	

はじめに

1990年代、日本の社会福祉政策は大きな制度変革を経験した。それまでの措置制度から、当事者の自立と自己責任を基礎とした利用契約制度への転換がそれである。この「措置制度改革」の先駆けとなったのが、1997年に成立した介護保険法と改正児童福祉法である。これらの法案の成立によって、高齢者福祉と児童福祉に利用契約制度が導入されたのであった。

この社会福祉改革の政策過程については、介護保険制度を中心として、多くの先行研究が存在する（曾根プロジェクト 1997；吉原雅昭 1997；衛藤幹子 1998；増田雅暢 1998, 2001；増山幹高 1998；Campbell and Ikegami 2000；木原 2001；今里 2002）。しかし、従来の研究は、どれも一つの政策領域の政策形成過程を描写することに力点が置かれているため、記述的推論⁽¹⁾にとどまってきた。また、本研究の依拠する政策ネットワーク論を用いた社会福祉改革研究も前述の衛藤（1998）、木原（今里）（2001, 2002）によって既になされているところであるが、それらは高齢者福祉という単一領域の通時的分析であるため、マクロの政治状況や社会・経済状況をコントロールできず、後述する政策ネットワークの類型と政策過程の帰結との間の関係を論証したものとはいえない。このように、これまでの先行研究は、高齢者福祉領域に閉じた研究であったため、政策転換が実現した要因の抽出にまでは至っていないのである。

そこで本稿は、これまで取り上げられることの少なかった1997年改正児童福祉法の政策過程を介護保険法制定過程との比較に用いることで、既存の研究から一步踏み出し、「なぜ政策転換が実現したのか」という問題に因果的説明を加えようとするものである。共に1997年に成立した介護保険法と改正児童福祉法は、同一省庁内の隣接政策領域であり、且つ、ほぼ並行して検討が進められたにもかかわらず、高齢者福祉領域においては介護保険制度というよりラディカルな制度変革が実現した一方で、児童福祉領域においては現状追認の制度変更に留まった。本稿は、「よく似たシステ

(1) 記述的推論と因果的推論の違いについては、King, Keohane and Verba（1994）参照。

ムデザイン（Most Similar Systems Design）」と呼ばれるリサーチデザイン⁽²⁾を採用し、多くの変数において類似したこの二つの政策過程を比較することで、政策ネットワークの種類の違いという要素を抽出し、それと政策変更との間の因果関係を論ずる。すなわち、改正児童福祉法の政策過程と比較することで、介護保険制度が実現した原因を政策ネットワークという観点から因果的に説明し、もって政策転換実現の条件を探ることを意図しているのである。

本稿は以下のように構成される。まず問題の所在を示したうえで、本研究の依拠する分析の枠組みを説明し、介護保険法の制定過程と児童福祉法の1997年改正過程をそれぞれ叙述する。最後に政策過程の比較を行ったうえで、結論を述べたい。

1 問題設定

本節では、介護保険法と改正児童福祉法という二つの法案の違いを示し、本稿が説明を試みる問題の所在を明らかにする。

介護保険制度とは、周知の通り、社会保険方式によって介護の必要な高齢者に介護サービスを提供するシステムである。それまでの措置制度では、例えば特別養護老人ホームへの入所は、措置権者が要介護者を受託事業者（社会福祉法人）に措置委託し、措置委託費を事業者に支弁し、そして措置権者が利用者から応能負担によって利用料を徴収する仕組みであった。それが介護保険制度により、利用者と事業者との間で契約関係が結ばれることとなったのである。

1997年改正児童福祉法もまた、措置制度を利用契約制度へと改めるものであった。改正児童福祉法の改正点のなかで、最も議論を呼んだのは保育所制度の変更であった。その変更とは、これまでの「措置」と呼ばれる行政処分による保育所への入所を、行政との契約関係の利用へと改めるというものである。法改正以前の保育所への入所は、「保育に欠ける」児童を市町村が保育所に措置委託し、受託事業者である保育所（公立か私立の認可保育所）へ措置委託費を支弁し、市町村が保護者から応能負担原則に基づいて利用料を徴収するという方式であった。法改正後は、保育所の利用手続きは利用者による施設の選択を含む利用の申請を前提として開始され、「保育に欠ける」ことが認定された場合には保育所に保育の実施が委託されることとなった。

この二つの法案は「措置制度改革」の一環としてとらえられるが、ここではその間の差異に着目したい。介護保険制度における「契約」とは利用者とサービス提供事業者との間の契約を指していた。他方、改正児童福祉法における「契約」とは、利用者と事業者間の民法上の契約ではなく、利用者と行政との公法上の契約である。利用者と事業者との間で契約が結ばれることはなく、利用料も従前どおり市町村へ支払われることとなった。その結果、公的な費用保障の仕組みについては、引き続き保育所運営に必要な最低基準維持経費が市町村から保育所に支弁され、支弁額から保育料

(2) 「よく似たシステムデザイン（Most Similar Systems Design）」とは、なるべく共通点の多い比較対象間でより少ない相違点を特定し、それによって比較対象間で値の異なる従属変数を説明しようとするリサーチデザインである。これに対し、「違ったシステムデザイン（Most Different Systems Design）」とは、なるべく相違点の多い比較対象間で意味のある共通点を特定し、それによって比較対象間で値の共通する従属変数を説明しようとするリサーチデザインである。Przeworski and Teune (1970) 参照。

収入を除いた部分を公的な負担金として助成する仕組みに手は加わらなかった。

介護保険制度が高齢者福祉のあり方を一変させたことは衆目の一致するところであろう。しかしながら、改正児童福祉法においては、上にみたように、実質的な制度変更は行われなかった。措置制度の核心部分は改正後の仕組みにおいても継承されているのである（秋元 1997）。

ここに本稿が設定する問題を提示したい。それは、「措置制度改革」という社会福祉改革の文脈のなかで、介護保険法と改正児童福祉法との間にこのような違いが生じたのはなぜかということである。以下に見ていくように、公的介護保険制度の検討と保育所制度改革の動きとは、'90年代前半のほぼ同じ時期に始まり、非自民連立政権から自・社・さ連立政権という連立政権期にほぼ並行して検討が進められた。また、厚生省の若手官僚達が'80年代末に提起したレポートにおいて、「ニーズの多様化が顕著な老人及び児童の分野から順次措置制度を見直し、自由契約システムを組み合わせたサービスの複合化を図る」（厚生省政策ビジョン研究会 1988）とされたように、厚生官僚の間で二つの領域に対する姿勢の違いが元々あったわけではない。

高齢者介護と保育のニーズが共に普遍化した社会状況において、連立政権期という同一の政党政治状況下、同一省庁内の隣接政策領域で、なぜ一方ではよりラディカルな利用契約制度が導入され、他方では現状追認型の制度改革に終わったのか。これが本研究の設定する問題である。

2 政策ネットワーク論

本節では本稿の依拠する分析枠組みを説明する。ここで用いる政策ネットワーク論とは、統治行為を国家と社会の相互作用としてとらえる理論である。欧米ではカツェンスタインを嚆矢としつつ、レナーテ・マインツやR.A.W.ローズ（以下、ローズと表記）を中心に議論が深められてきた（Katzenstein 1978, 1987；Mayntz and Marin 1991；Rhodes and Marsh 1992b）。日本でも新川敏光、真淵勝等によって、その研究動向が紹介されてきた（新川 1992；真淵 1991；小池 1995；原田 1996, 1998；他）。以下では、メゾ・レベルに焦点を当てた政策ネットワーク論を展開しているローズに依拠しつつ、「政策ネットワーク」の定義を行ったうえで、ケーススタディで用いるネットワーク類型を定めたい。

ローズによれば、政策ネットワークとは、「お互いにリソースの依存によって結び付いた組織の集合体あるいは複合体」（Rhodes 1997: 37）として定義される。そして、統治行為は、リソース（金、権威、情報、専門性、等）を交換する必要がある組織から構成され、相対的に自律的な政策ネットワークを通して行われるのである。

さらに、ローズの政策ネットワーク論の狙いは、組織間の相互依存関係という政策ネットワークの特徴が政策のアウトプットに与える影響を明らかにすることにある。例えば、ローズが「政策ネットワークは現状維持を志向し、ネットワークにおける現状の利害均衡を選好するため、漸増的变化を強化する」（Rhodes and Marsh 1992b: 262-3）と述べるとき、政策ネットワークという組織間編成が政策変更への抵抗力を発揮すると想定されている。そして、彼の研究はクロス・セクション分析を行って、政策ネットワーク類型の違いが政策形成に与える影響を探るという方向へとむかうのである。

上に示した彼の比較研究という志向から、ローズの議論は政策ネットワークの類型論を必要とする。そこで、ローズは次のような五つの政策ネットワーク類型を提示するのである（Rhodes and Marsh 1992a）。

- ① 政策コミュニティ…関係の安定性，限定されたメンバーシップの継続，サービス供給責任の共有に基づく垂直的な相互依存，他のネットワークとの隔絶によって特徴付けられる
- ② 専門家ネットワーク…政策形成においてある専門家集団が飛び抜けた影響力を行使する
- ③ 政府間ネットワーク…地方政府の議会に基づくネットワーク
- ④ 生産者ネットワーク…政策形成における経済的利害の役割の大きさ，メンバーシップの変動，限定的な垂直的相互依存によって特徴付けられる
- ⑤ イシュー・ネットワーク…不安定性，参加者の多さ，限定的な相互依存によって特徴付けられる

以上のようなローズの政策ネットワーク類型論は，メンバーシップのあり方やメンバー間の資源配分といった変数も加味されているものの，基本的には統合度を変数として，政策コミュニティとイシュー・ネットワークを両極に配置した類型となっている。本稿では，基本的にローズの政策ネットワーク類型論に則り，統合度を変数として政策ネットワークの性質の違いを把握する。そして，その差異が政策過程にどのような影響を与えたのかという観点から議論を進めてゆきたい。

3 介護保険法の制定過程

(1) 政策案の形成

高齢者の介護保障の問題は，'80年代の後半には厚生省の若手官僚の間で既に共有されていた（厚生省政策ビジョン研究会 前掲；西川藤三 1987；全国社会福祉協議会・社会福祉研究情報センター編 1989）。しかしながら，具体的な「新しい介護システム」の本格的検討が始まるのは，厚生省内に高齢者トータルプラン研究会が設置された'90年代に入って以降のことであった。

このトータルプラン研究会は当時の岡光序治・老人保健福祉部部长⁽³⁾をリーダーとする老人保健福祉部内部の研究会である。1992年6月に部内秘としてだされた「高齢者トータルプラン研究会報告」は，直截に現行の高齢者介護政策の問題点を指摘するものであった。そして，報告書は寝たきり・痴呆などによる要介護状態を高齢化社会における社会的リスクとしてとらえて，「契約による入所と社会保険の制度を導入」すべきだと提言したのである⁽⁴⁾。

このトータルプラン研究会を発展させるかたちで設置されたのが，「高齢者介護問題に関する検討プロジェクトチーム」である。これは，構想中の介護保険制度を「高齢者自立支援システム」と呼び，検討を進めてゆく。介護費用をまかなう社会保険制度の方式については，独立した介護保険制度のみならず，老人保健制度方式も選択肢として挙げられていた⁽⁵⁾。

(3) 以下，肩書きは全て当時。

(4) 厚生省老人保健福祉部「高齢者トータルプラン研究会報告・資料集」『日経ヘルスビジネス』（日経BP社）第300号，1993年3月29日，pp.4-7。

(5) 『日経ヘルスビジネス』（日経BP社）第331号，1993年11月15日，pp.1-2。

このように、社会保険によって高齢者介護の問題の解決を図るというアイデアは比較的早くから厚生省内に存在していた。そこでの厚生官僚の問題意識は、税財源に制約された措置制度の限界であり、医療・保健・福祉の施設間に存在する費用の不整合であり、今後ますます増える高齢者の介護需要であった。そして、高齢者トータルプラン研究会、高齢者介護問題に関する検討プロジェクトチームの議論を通じて、検討会・審議会での審議の前に相当詰めた介護保険制度案が形成されていたのであった。

(2) アジェンダ・セッティング

このような省内での政策形成と並行して、厚生省は1993年4月、「高齢者施策の基本方向に関する懇談会」を設置する。これは高齢者関係三審議会（老人保健審議会、中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会、公衆衛生審議会老人保健部会）の委員のうち委嘱された委員によって組織され、保健・福祉・医療に分立していた高齢者関係審議会を、老人保健福祉部の所管に合わせ統合するものであった。

この「高齢者施策の基本方向に関する懇談会報告」に相前後して、1993年8月、細川・非自民連立政権が成立する。この細川内閣で厚生大臣に就いた民社党委員長大内啓伍の指示により「高齢社会福祉ビジョン懇談会」が設置され、高齢者福祉施策から雇用、保育まで幅広い領域を包摂した検討を進めていくこととなった。この懇談会の報告書「21世紀福祉ビジョン」は、福祉を充実し医療費を抑制することで社会保障給付費の対国民所得比が抑えられるとして明確に介護重視を唱えるものであった。ここに介護保障の問題がアジェンダとして明確に位置づけられたのである。

高齢者の介護保障が問題として広く認知されるなかで、介護保険制度を解決策として提起する形となったのが、高齢者介護・自立支援システム研究会報告「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」（1994年12月）である。これは研究者・実務家中心の研究会であり、「高齢者の自立支援」という新しい介護保障システムの理念を報告書で打ち出した。しかし同時にこの研究会は、「新しい介護システム」の運営は「リスクの共同化」という視点から「社会保険方式」が望ましいと、厚生省の政策案をオーソライズする場でもあった。

こうして、高齢者の介護保障は厚生省内部のみならず広く社会保障関係者に保健・医療・福祉にまたがる問題として認知されていった。厚生省と別系列では、社会保障制度審議会が社会保障将来像委員会第二次報告において公的介護保険の導入を打ち出すものの⁽⁶⁾、公的介護保険制度案のアジェンダ化の過程は総じて厚生省主導で進んだといえよう。

(3) 老人保健福祉審議会

1994年9月、老人保健福祉審議会が設置される。これにより老人保健審議会は廃止され、老人保健審議会、中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会、公衆衛生審議会老人保健部会を統合した審議会が創設された。厚生省の当初案では、老人保健福祉審議会が1995年夏ごろに「新しい介護システム」案の中間報告、年末までに制度案をまとめ、1996年度通常国会に法案を提出する予定であった⁽⁷⁾。

(6) 総理府社会保障制度審議会事務局『社会保障制度審議会五十年の歩み』法研、2000年、参照。

そして、この審議会には日本医師会等の医療関係団体、全国老人福祉施設協議会、地方自治体、健保連、国保中央会、連合、日経連といった利害関係者の代表が集められた。老人保健福祉審議会が厚生省と利益団体との間の実質的な利害調整の場となっていくのである。

1995年2月、老人保健福祉審議会は公的介護システム創設の本格的な検討を開始する。中間報告にいたるまでの議論は社会保険方式導入の方向で進んでいくのだが、老人保健福祉審議会に集った利益団体のなかで、唯一従来の措置制度に既得権を持っていた社会福祉法人のサイドは、この流れに対し有効な反論を構築できなかった⁽⁸⁾。

例えば、高齢者介護サービスが福祉（公費方式）と医療（社会保険方式）の異なった制度の下で提供されている現状をふまえ、「制度を統合した上で、財政方式を統一することが必要」であり、「その場合、公費方式に統一するよりも、社会保険方式に統一する方が現実的」⁽⁹⁾とされた。ここでは、措置制度の欠点を指摘し、社会保険方式＝利用契約制度の意義を強調する議論が多数派であったのである。こうした社会保険派に対して措置制度維持派は「これから高齢者介護は今まで老人福祉において措置制度が果たしてきた役割を十分考慮に入れつつ、かつ、従来の問題点を解決したり、現行制度より内容が充実するという方向で検討することが必要である」⁽¹⁰⁾として、社会保険方式導入に絶対反対とする立場は取らなかった。それゆえ、老人保健福祉審議会のなかでは概ね社会保険方式の導入の方向で一致をみることとなる。

1995年7月、老人保健福祉審議会は中間報告「新たな高齢者介護システムの確立について」をまとめる。中間報告は、関係団体からの合意が得られるよう抽象的な文言を並べる形となり、具体的な介護保障のシステム像を示したものではなかった。この中間報告で制度の骨格として唯一合意されたのは、社会保険方式により新しい介護システムをつくるという点であった。それは、関係団体の大勢が、公費負担の組み入れを前提に、社会保険方式による制度構築を容認していたからであった。中間報告によって方向性が定められたことから、審議の焦点は社会保険方式の具体的な制度設計へと移っていくこととなる。

1995年9月18日に審議を再開した老人保健福祉審議会は、中間報告で挙げられた検討課題「サービスの在り方」、「介護費用保障の在り方」、「施設整備・人材育成の在り方」それぞれに対応して、介護給付分科会、制度分科会、基盤整備分科会を設置する。そして、保険者や受給者等に関して意

(7) 『週刊社会保障』No.1833、1995年4月3日、pp.16-17。

(8) 社会福祉法人の側は、措置制度の固守ではなく、条件闘争を展開していくこととなるのだが、老人福祉施設の代表者はこの間の事情を次のように語っている。曰く、「私たちがなぜ、介護保険を受け入れていったのか。これは私たちは全国の六千弱ある施設が説得していった経緯の中にはやはり規制緩和の世界が来るのだぞと。だから、介護保険を受け入れようといって国の施策に我々、一生懸命忠実に努力をしてきたわけでありませう」（「中央社会福祉審議会 第70回総会議事録（1999年8月10日）」http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s9908/txt/s0810-1_16.txt）。実際、2000年の社会福祉基礎構造改革において、社会福祉法人の経営弾力化・規制緩和が実現している。詳細は稗田（2004：第五章）参照。

(9) 厚生省高齢者介護対策本部事務局監修『新たな高齢者介護システムの確立について』ぎょうせい、1996年、p.55。

(10) 同上。

見の集約を見ないまま老人保健福祉審議会第二次報告「新たな高齢者介護制度について」（1996年1月31日）を作成することとなる。この報告では、意見の対立がみられた点については、現金給付の有無をはじめ両論併記とされた。とりわけ、費用負担・制度の在り方に関しては、対立する意見を列記するにとどまった。

1996年4月、老人保健福祉審議会はそれまでの審議をまとめるかたちで最終報告「高齢者介護保険制度の創設について」をだす。しかし最終報告でありながら、多くの点で意見の集約ができず、両論併記となっていた。この最終報告でも制度の骨格を定めることができなかつたことにみられるとおり、厚生省は審議会レベルで関係団体の利害を調整することに失敗した。とりわけ保険者の問題で国民健康保険の赤字を抱える市町村の反発が根強く、この部分の調整は連立与党に委ねられることとなる。

(4) 連立与党による調整

老人保健福祉審議会と並行して介護保険制度の議論を続けていたのが、自・社・さ三党による与党福祉プロジェクトであった。老人保健福祉審議会の最終報告を受けた与党福祉プロジェクトは1996年4月26日の会合で厚生省に対し、たたき台として介護保険制度に関する試案を作成し提出するよう要請する。さらに、与党福祉プロジェクトはこれまでの検討を踏まえ、「介護保険制度の試案作成に当たっての基本的視点」をまとめた⁽¹¹⁾。そして、介護保険制度の試案作成を与党の三座長に一任し、与党政策調整会議に報告、与党方針として了承された⁽¹²⁾。

厚生省は5月14日、介護保険制度試案を与党福祉プロジェクトに提出、翌15日には老人保健福祉審議会に提出し、説明を行った。しかし、この制度試案は各方面からの反発を招く。全国市長会・町村会は5月15日、連名で老人保健福祉審議会に意見書を提出するが、そのなかで「市町村が保険者とされていることは誠に遺憾である」と強く反発していた⁽¹³⁾。これに対しては、橋本首相も「市町村の理解が得られなければ進められない問題だ」⁽¹⁴⁾とし、また、自民党の関係部局の合同会議では反対意見が続出した。結局、5月21日の政府・与党首脳連絡会議での話し合いの結果、介護保険法案の通常国会提出は見送られたのである⁽¹⁵⁾。

法案を「今まとめ上げなければ介護保険構想そのものが飛んでしまう」⁽¹⁶⁾という危機感から、厚生省と与党福祉プロジェクトはなおも法案提出を模索する。厚生省は5月30日にひらかれた老人保健福祉審議会へ市町村側からの要望を酌んだ「介護保険制度修正試案」を提示した。そして、この「修正試案」とほぼ同じ内容の「介護保険制度案大綱」が6月5日、与党福祉プロジェクトへ提示され、その了解を得て、老人保健福祉審議会と社会保障制度審議会に正式に諮問された。6月10日、老人保健福祉審議会から答申がだされ、九項目の付帯意見がついたものの、制度案大綱は概ね了承

(11) 『週刊社会保障』No.1888('96.5.20), pp.44-45。

(12) 同上。

(13) 『週刊社会保障』No.1889('96.5.27), pp.46-47。

(14) 『朝日新聞』1996年5月17日朝刊。

(15) 『朝日新聞』1996年5月21日朝刊。

(16) 『朝日新聞』1996年5月27日朝刊。

された⁽¹⁷⁾。また、6月11日には社会保障制度審議会から答申がだされ、こちらも概ね了承としていた。

老人保健福祉審議会からの答申を受け、厚生省は法案要旨をまとめ、与党各党にそれを示した。社民党、さきがけは法案提出を了承したが、慎重論が多かった自民党は社会部会が取り扱いを山崎拓・政務調査会長に一任し、具体的な内容については引き続き部会で検討することとした⁽¹⁸⁾。そして、6月17日、政府・与党は通常国会への介護保険法案の提出を正式に見送ることとし、法案提出に代わって自・社・さ三党の幹事長、政策責任者が次期国会への法案提出などを確認する「与党合意事項」に署名する。だが、法案提出には「市町村における円滑な事務が遂行できる制度となるよう努める」⁽¹⁹⁾など、懸案事項の解決が条件とされたうえ、当初予定されていた官房長官、厚生、大蔵、自治の関係四閣僚による署名も梶山官房長官の異論により見送られたのであった⁽²⁰⁾。

1996年6月25日、通常国会への提出を見送った介護保険法案の内容をつめるため、与党は福祉プロジェクトに与党大蔵、地方行政両調整会議のメンバーを加えた新たなワーキングチームを設置する。地方公聴会と水面下の関係団体との交渉をふまえ、ワーキングチームは9月17日の会合で与党政調調整会議三座長試案「介護保険法要綱案に係る修正事項」を確認する。この試案では、保険者は市町村であったが、財政安定化基金の設置、財政調整交付金など市町村支援策が拡充されていた。さらに、9月18日の与党幹事長・政調会長レベルの六者協議で三座長試案を検討し、調整事項とされていた実施時期を、2000年度からの在宅・施設サービス同時実施とした。翌19日には、与党責任者会議を開き、介護保険法要綱案に係る修正事項を了承、同日開かれた政府・与党首脳連絡会議で最終決定した。これに対して全国市長会と全国町村会も9月19日、与党の介護保険法案要綱案に係る修正事項を概ね了解した⁽²¹⁾。ここによりやく条件が整い、介護保険法案は国会に提出されたのである。

4 児童福祉法の改正過程

(1) 公立保育所人件費国庫負担削減問題

保育制度改革の議論のきっかけとなったのは、「公立保育所人件費国庫負担削減問題」である。これは、1992年の年末予算編成において、それまで措置費で支弁していた公立保育所の人件費を廃止し、すべて地方自治体の負担とすることに大蔵省と厚生省が突然合意したと報じられた事件である。当時、公立保育所の人件費は約2200億円で、国がその二分の一を負担していた。そこで国庫負担削減を通じて、大蔵省は国の歳出削減を狙い、厚生省は浮いた財源を使って中堅サラリーマン層の保育料負担を軽減するための徴収基準の見直しと保母の増員を図ることを意図したのである。

1992年12月5日にマスコミ各社が一斉に報じた⁽²²⁾ この大蔵省・厚生省の突然の動きに対して、自治省、地方自治体、自治労、保育団体は激しい反発を見せる。まず自治省は、措置費をめぐるは

(17) 『朝日新聞』1996年6月11日朝刊。

(18) 『週刊社会保障』No.1892('96.6.17), p.17。

(19) 厚生省高齢者介護対策本部事務局監修『高齢者介護保険制度の創設について』ぎょうせい、1996年、p.305。

(20) 『朝日新聞』1996年6月18日朝刊。

(21) 『週刊社会保障』No.1906('96.9.30), p.16。

もともと十分の八であった国庫負担率が「高率補助金削減問題」を契機として暫定的に1986年から二分の一となり、その後1989年に二分の一で恒久化されたという経緯があり、「負担率が確定・恒久化されているわけで、これを見直すのなら保育所全般の在り方を考え、その結果で公費負担をどうするか議論するのが筋」としていた²³⁾。自治省の反対に呼応するように、地方自治体も反対の声を上げる。13大都市民生主管局長会議や、地方自治確立対策協議会²⁴⁾は要望書を出し断固反対との立場を示した。

自治労もまた、「公立保育所人件費の地方転嫁に反対する決議」で措置費の地方転嫁絶対反対を述べるとともに²⁵⁾、厚生省および自治省と撤回を求めて交渉を続け、社会党議員を動員して圧力を掛けつけた²⁶⁾。

12月11日、地方自治体、労組、保育団体の激しい反対もあって、大蔵省は自治省との折衝で公立保育所保育人件費の1993年度予算での地方負担化を1994年度以降に見送ることを決める。そして、94年度以降の課題として大蔵・自治・厚生三者で検討を進めることで合意した²⁷⁾。こうして1993年度予算の財源不足から生まれた措置費削減の動きは保育制度の抜本的改革の機運へと発展し、「保育問題検討会」が設置されるのである。

(2) 保育問題検討会

1993年1月、厚生省は厚生事務次官の諮問機関として「保育問題検討会」の設置を発表する。これは全国知事会、市長会、町村会の代表や学識経験者を集め保育行政、財政の問題を論ずる場とされ²⁸⁾、「保育サービス法（仮称）」の制定も議題であると報じられた²⁹⁾。「保育問題検討会」には、先の大蔵・自治合意に基づき、厚生省OB、大蔵省OB、自治省OBが参加し、地方自治体代表、自治労代表、福祉団体代表の席も用意されていた。人選のバランスに配慮したものといえよう。

この「保育問題検討会」は、当初、保育施策の説明や関係団体からのヒアリングが主で、保育制度改革についての実質的な審議は行われなかった。しかし、1993年10月6日に開催された第八回会合において行われた厚生省事務局からの措置制度と契約制度についての説明以降、激しい議論の応酬となる。措置制度は守りながらも自由契約制度を導入するであるとか、高額所得者に自由契約制度を導入せよという厚生省寄りの意見に対して、自治労をはじめとした措置制度堅持を唱える委員が猛反発するという議論の構図であった³⁰⁾。

22) 『朝日新聞』1992年12月5日朝刊、『読売新聞』1992年12月5日朝刊、『日経新聞』1992年12月5日朝刊、『毎日新聞』1992年12月5日朝刊。

23) 『官庁速報』時事通信社、1992年12月4日。

24) 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会から構成される。

25) 『自治労の保育運動』（自治労社会福祉評議会）Vol.51、1993年、p.65。

26) 同上、pp.66-69。

27) 『朝日新聞』1992年12月12日朝刊。

28) 「全国民生主管部局長会議 児童家庭局長挨拶」『保育情報』No.191、1993年3月、p.18。

29) 『読売新聞』1993年1月31日。

そして11月17日の第11回会合で厚生省事務局より「事務局提出タキ台資料」が提示されると対立はピークに達する。これは厚生省としての保育問題検討会報告書の原案であった。ここでは年収約500万円を境に入所方式を別にし、約500万円以下であれば措置入所として応能負担で費用徴収を行い、それ以上であれば保育所への直接入所方式とし、直接保育所へ入所を申し込み、一定の利用料を直接保育所へ支払うとされていた³⁰⁾。全国市長会代表と全国町村会代表の委員が措置制度を短期間で見直すことに対して「拙速を避けて慎重に審議すべきだ」と慎重審議を求め³²⁾、また、12月4日には自治労委員が意見書³³⁾を提出して「措置制度の運用改善や措置費の拡充で、保育料軽減など多様なニーズにこたえるべきだ」と数人の委員とともに措置制度堅持を求めた。結果、保育問題検討会内での意見集約が困難となり、最終報告を出す予定であった12月14日の第14回会合では結論が持ち越された。

この厚生省案の影響は保育問題検討会内部にとどまらず、保育関係団体や地方自治体に波紋を広げる。私立認可保育園の団体のなかでは、日本保育協会が「基本的にはこれを支持」³⁴⁾、全社協全国保育協議会は「積極的に支持する」³⁵⁾としたが、全国私立保育園連盟は緊急大会をひらき、「公の責任をあいまいにせず、所得による区別を持ち込まない改革を」という決議を採択して反対を表明した³⁶⁾。また、十三大都市民生主管局長会議は「保育制度の検討に関する緊急要望書」を厚生省児童家庭局長、大蔵省主計局長、自治省財政局長、保育問題検討会座長に提出し、厚生省案の問題点を挙げて慎重な検討を求めた³⁷⁾。

結局、1994年1月に行われたとりまとめでは措置制度堅持と直接入所方式導入の両論併記とされ、「保育問題検討会報告書」が作成される。1月19日に提出された報告書では、「第一の考え方」として措置制度の維持・拡充がうたわれ、「第二の考え方」として、現行の措置制度に加え、市町村を介さないで保護者が希望する保育所と契約により入所できる直接入所方式が示された³⁸⁾。

厚生省内には、この「第二の考え方」で1994年度予算編成に間に合わせたいとする動きもあったようである³⁹⁾。しかし、当時の細川連立政権の内部では社会党が12月9日の段階で「保育問題についての基本的考え方」を発表して厚生省案に反対の立場を明確にしていた⁴⁰⁾。そのため、報告書の「第二の考え方」に基づいて連立与党内で調整することは非常に困難な情勢であった。

30) 『自治労の保育運動』Vol.54, 1993年, pp.116-118。

31) 厚生省児童家庭局編『利用しやすい保育所を目指して: 保育問題検討会報告書 これからの保育所懇談会提言』, 大蔵省印刷局, 1994年, pp.19-21。

32) 『官庁速報』時事通信社, 1993年12月17日。

33) 「自治労・連合代表の検討会委員(福山)意見書(1993年12月4日)」『自治労の保育運動』Vol.55, 1993年, pp.62-71。

34) 「『保育制度改革』についての見解(1993.12.10)」『保育情報』No.204, 1994年3月, p.9。

35) 「保育制度改革の実現を(1993.12.16)」同上, p.10。

36) 『読売新聞』1993年12月8日。

37) 「13大都市民生主管局長会議緊急要望書(1993年12月)」『保育情報』No.202, 1994年1月, p.5。

38) 保育問題検討会報告書 厚生省児童家庭局編, 前掲, pp.3-15。

39) 『読売新聞』1994年1月23日。

40) 日本社会党厚生部会「保育問題についての基本的考え方(1993.12.9)」『保育情報』前掲, p.14。

これら厚生省を取り巻く厳しい情勢の結果、厚生省は1994年2月28日に開かれた全国民生主管部長会議において94年度予算編成での保育制度改革の断念を表明する。「保育問題検討会」を契機として保育制度改革を進める厚生省の企図はこうして挫折したのであった。

(3) 中央児童福祉審議会基本問題部会

再び保育制度改革の問題が提起される場となったのが、1996年3月に中央児童福祉審議会に設置された「基本問題部会」である。厚生省からは、児童福祉法制定50年を契機に要保護児童施策、児童保育施策、母子家庭施策の三つの体系の基本的な見直しの方向について審議するためこれを設置すると説明された⁽⁴¹⁾。この基本問題部会のメンバーは、学識経験者とマスコミ関係者が多く、保育関係団体の参加のない委員構成であった。

正式に設置が表明されてすぐの3月13日には基本問題部会の初会合が開かれたが、事務局や部会長から個別の問題ではなく大きな枠組みで議論するという今後の審議会の方針が示され、しばらくは単なる意見交換に終始することとなる⁽⁴²⁾。

5月13日の第4回会合において、要保護児童施策と母子家庭施策については専門家による分科会を設置することがきまり、基本問題部会は保育施策の議論に移っていくこととなる。会議では事務局から「児童保育施策」の当面の審議項目として、①多様な保育ニーズをどのようなシステムで受けとめるべきか、②保育内容・保育水準、③公費負担の在り方についてどのように考えるべきか、の三点を5回程度審議していくことが提案されていた。

9月9日に開かれた第9回会合では、事務局よりそれまでの議論をまとめたメモが配布され、それに基づき議論が進められた。このメモは基本問題部会がとりまとめる報告書の原案的性質のものであった。措置制度については、「利用者が入所したい保育所を決定する仕組みになっていない」とし、「保育所の保育内容、サービスの情報公開・提供を前提として選択できる仕組みとすることが適当」としていた⁽⁴³⁾。このメモに対して委員からいくつかの注文がついたものの、措置制度を見直すこと自体についての大きな反発はでなかった⁽⁴⁴⁾。

10月30日の第12回会合において行われた中間報告のとりまとめにおいても、措置制度の意義を改めて強調する意見も中にはあったが、大勢は措置制度を改めるべきという方向であった。ただし、制度改正の方向性については、児童家庭局長が「優先度の高い人が利用できなくなならないような配慮」が必要であるため、前回の保育問題検討会の際の直接入所制度とは異なり、「申し込みは市町村にやっていただくという考え方」であると説明し、市町村への申し込みという方式を維持することが表明されていた⁽⁴⁵⁾。これは、従来の市町村申し込み方式から大きな変更をしないということの意味していた。

(41) 『週刊社会保障』No.1880('96.3.18), pp.45-46。

(42) 第1回中央児童福祉審議会基本問題部会議事録参照。

(本節で参照した基本問題部会議事録は<http://www1.mhlw.go.jp/shingi/>に採録されている)

(43) 第9回中央児童福祉審議会基本問題部会議事録参照。

(44) 同前。

(45) 第12回中央児童福祉審議会基本問題部会議事録参照。

実質的な最終的報告となった中間報告では、「多様なニーズへの対応」が中心に置かれ、利用者への情報提供や、保育所の選択がうたわれた。ただし、保育所選択制度導入の場合も、市町村へ申し込む現行の制度は変えないとされていた。また、費用負担については、不公平感の高い応能負担方式から、保育コストや子どもの年齢を基礎にした均一の保育料体系に改めるべきとしたが、その具体的内容については、その後の折衝に委ねられていくこととなるのである。

(4) 法案作成

関係団体の反応をみておきたい。自治労は、基本問題部会の中間報告が厚生大臣に提出された12月3日に早速、中間報告に対する見解を公表し、「保育制度改悪反対」の立場を表明する。見解では、措置制度から利用制度への変更については「保護者の選択を保障するためには、乳児保育・延長保育などのその基盤・条件づくりが必要」とし、保育料の均一化については「保育料コストや子どもの年齢に配慮した保育料の均一化」は高額な水準での保育料の均一化を意味すると反発した⁽⁴⁶⁾。ただし、自治労の見解はこの時点ですでに措置制度の利用制度化には必ずしも反対ではなく、保育料の均一化という方向性自体を否定するものでもなかった。保育関係団体については、12月16日に開かれた全国児童福祉主管課長会議のなかで、厚生省幹部から私立認可保育園を組織する保育団体からの同意を取り付けていることが示唆された⁽⁴⁷⁾。

一方、厚生省は与党との調整も進めていた。自民党社会部会は同部会の児童問題小委員会において児童福祉法改正の問題の審議を行っていた。そこでは、保育所の公私格差の問題、認可外保育所のあり方の問題、児童扶養手当の問題等が広く議論され⁽⁴⁸⁾、1997年2月14日には「児童家庭福祉制度の改革について」という報告書にまとめられて、2月20日、自民党社会部会で了承された。その報告は児童福祉法改正を支持するものであった⁽⁴⁹⁾。

このように、保育団体関係と自民党からは中間報告に沿ったかたちで児童福祉法を改正することへ支持を得ていたものの、連合・自治労から同意をとりつけられなかったことが中央児童福祉審議会での児童福祉法改正案の諮問において紛糾をもたらすこととなる。2月21日、厚生省より諮問された「児童福祉法等の一部を改正する法律要綱案」の審議が基本問題部会で行われると、厚生省は、保育料の均一化については10段階の階層区分を7階層にするペーパーを「イメージ」として配って、保育費用を基礎にしつつも激変緩和措置として当面多段階にするとし、延長保育については保育所の自主事業とすると説明した。しかし、具体的部分については平成10年度予算において決めると繰り返した⁽⁵⁰⁾。続いて開かれた2月26日の会合では、この厚生省の姿勢に対して連合委員が猛烈に反発した。その結果、答申には「また、一部委員からは、具体的な保育料額の水準等が示されないことについて遺憾である旨意見の表明があった」という一文を追加して基本問題部会は幕引きとなっ

(46) 『自治労の保育運動』Vol.64, 1997年, pp.30-32。

(47) 『保育情報』No.239付録, pp.2-3。

(48) 大泉・児童家庭局企画課長の説明による。「全国児童福祉主管課長会議（97.6.23）発言要旨」『保育情報』No.246（1997年8月）, p.11。

(49) 『週刊社会保障』No.1929（'97.3.10）, p.59。

(50) 第15回中央児童福祉審議会基本問題部会議事録参照。

たのである⁵¹⁾。

このように審議会レベルでは合意が得られなかった部分を、自・社・さ連立与党が調整を行うこととなる。3月5日、与党児童福祉法改正に関するプロジェクトチームは「児童福祉法等の改正案に関する三党確認」に合意する。そこでは、「公費についても積極的に対応するよう検討する」と公費の拡充の検討が約束されていた。そして、厚生省が平成10年度予算において対応するとしていた項目については、「保育料については、これまでの経過を踏まえ、現行の水準より後退しないよう配慮する。また、低年齢児及び中間所得層に十分配慮する」ことが約束された⁵²⁾。この与党三党確認事項によってようやく環境が整い、児童福祉法改正案は国会に提出されたのである。

5 ケースの比較

ここまで、介護保険法と改正児童福祉法が法案提出にいたるまでの過程を検討してきた。本節では、これら二つのケーススタディを比較して、政策ネットワークの形態の違いがケースの帰結にどのような差異をもたらしたのかを明らかにしたい。

高齢者福祉の領域では1992年6月に高齢者トータルプラン研究会報告が作成され、児童福祉の領域では1992年12月に「公立保育所人件費国庫負担削減問題」が生じている。介護保険法と改正児童福祉法のどちらも、法案成立は1997年である。社会保険方式の導入という点では異なるものの、厚生官僚の企図としてはどちらにおいても利用者を助成し事業者と直接契約を結ばせる利用契約制度を導入することが目指された。第5節で述べたように、「保育問題検討会」において厚生省から報告書原案として出されたのは、500万円以上の所得のある世帯に保育所と直接契約を結ばせる直接入所制度であった。ところが、「保育問題検討会」では厚生省の措置制度改革案は挫折し、結局1997年児童福祉法改正でも行政との契約制度に改められるにとどまった。他方、介護保険法によって高齢者福祉の領域では措置制度が利用契約制度（利用者と事業者が契約）に改められ、トータルプラン研究会ではじめに目指された案に近い形の措置制度改革が実現したのである。

介護保険法と改正児童福祉法の両方の政策過程において、地方自治体の強力な影響力を確認できる。また、連立与党の一角を占める社会党に強い影響力を持つ連合・自治労も、自治体のソーシャルワーカーや公立保育所保母といった組織構成員を背景に、介護保険と改正児童福祉法の両方の政策過程に深くコミットしていた。では何がこれら二つの政策過程の帰結にこのような差異を生じせしめたのであろうか。それは、高齢者福祉政策領域と児童福祉政策領域とで形成されていた政策ネットワークの性質の違いであった。介護保険制度の議論が社会福祉のアクターと老人保健のアクター（日本医師会、老人保健施設、健保連、国保連、等）とが共に集ったアリーナで行われたのに対し、改正児童福祉法の議論は従来どおりの社会福祉のアクター間で行われていた。それゆえ、前者では政策ネットワークの統合度が下がってイシュー・ネットワークともいえる状況となっていたのに対し、後者では統合度の高い政策コミュニティが維持されていたのである。

第4節において明らかにしたように、従来の措置制度を存立の基盤としていた社会福祉法人は、

(51) 第16回中央児童福祉審議会基本問題部会議事録参照。

(52) 『自治労の保育運動』 vol.65, 1997年, p.28。

老人保健福祉審議会のなかで高齢者福祉の「社会保険方式の導入＝利用契約制度化」に対して消極的賛成とせざるを得なかった。それは、「新しい介護システム」を巡って形成された新しい政策ネットワークにおいては福祉サービスの供給者が社会福祉法人に独占されなかったからである。社会福祉法人は医療や老人保健施設と同列の供給者となり、厚生省と社会福祉法人との関係はもはやケア供給を介した排他的相互依存関係といえるものではなかった。それゆえ、かつて厚生省社会局とともに「中間施設構想」を骨抜きにしたような影響力（Campbell 1992: 3049）を行使できなかったのである。老人医療費の増大に伴って生じた医療と福祉の問題領域の重複は、大臣官房老人保健福祉部（1992年に局に昇格）の設置を介して、老人保健・医療・福祉を融合した政策ネットワークを生みだした。そして、この高齢者福祉政策ネットワークの多元化は、社会福祉法人の相対的地位低下をもたらし、措置制度改革のアジェンダ化を可能にしたのである。

他方、児童福祉政策領域では、厚生省、地方自治体、公立保育所の保母、私立保育所との間に構築された統合度の高い政策コミュニティが維持されていた。児童福祉の領域では、保育サービスの供給は当面公立と私立の認可保育所に依存せざるを得ないため、措置制度の利用制度化には保育サービスの供給者が、とりわけ自治労が、拒否権を行使できた。それゆえ、厚生省は「保育問題検討会」においては直接入所制度導入の挫折を経験しなければならず、「基本問題部会」では現状追認型の制度改革を提起するに終わったのである。

以上をまとめると、この二つの政策領域に形成された政策ネットワークの形態の差異が、二つの政策過程のアウトプットの違いをもたらした要因であった。高齢者福祉領域に成立した多元的な政策ネットワークは、介護保険制度という、よりラディカルな形の利用契約制度の導入の実現を可能とした。これとは対照的に、従来型の政策コミュニティが維持されていた児童福祉政策領域では、利用者と行政との契約によって保育所選択権を保障するという現状追認型の利用契約制度化に終わったのである。

6 結 論

本稿ではここまで、政策ネットワークという観点から、介護保険法と改正児童福祉法の政策過程を比較してきた。日本の社会福祉における「措置制度改革」という文脈のなかで、前者ではよりラディカルな利用契約制度が導入され、後者では現状追認型の利用契約制度化が行われた原因を、この二つの政策領域に構築された政策ネットワークの形態の違いに求めた。高齢者の介護保障がアジェンダとして設定された政策ネットワークは高齢者医療・保健・福祉が融合したもので、そのリソースの相互依存関係はイシュー・ネットワークといってよいものであった。他方、保育制度を巡る議論が行われたアリーナは従来からの政策コミュニティが維持されていた。この政策ネットワークの統合度の違いが政策的帰結に影響を与えたというのが本稿の結論である。

最後に本研究の持つインプリケーションを示して終えたい。現在、社会福祉政策領域においてアクターの多元化が進行している。例えば、2000年の社会福祉事業法等の一部改正の端緒となった検討会「社会福祉の基礎構造改革を考える」には、営利団体や非営利団体の代表者が議論に参加している⁵³。本稿が示しているのは、供給独占構造の崩壊に伴う政策ネットワーク内のアクターの多元

化は、従来の政策コミュニティの流動化をもたらし、制度改革につながる可能性を持つということである。それゆえ、日本の社会福祉改革は、否応なく、今後も進展していくことであろう。

《付記》 草稿に対して有益なコメントをくださった、加藤哲郎（一橋大学）、堀江孝司（名古屋市立大学）、本誌匿名レフリーの各氏には、ここに記して感謝申し上げたい。なお、本稿は2004年1月に一橋大学大学院社会学研究科に提出した修士論文「福祉国家再編期における社会福祉政策ネットワークの動態－措置制度改革を事例として」の一部を再構成したものである。

（ひえだ・たけし 一橋大学大学院社会学研究科博士課程）

【参考文献】

（和文文献）

- 秋元美世「保育制度改革と児童福祉法の改正－保育所措置制度の見直しをめぐる」『法律時報』69（8），1997年，pp.27-33。
- 衛藤幹子「連立政権における日本型福祉の転回－介護保険制度創設の政策過程」『レヴァイアサン』臨時増刊号，1998年，pp.68-94。
- 原田久「レナテ・マインツの『政策ネットワーク』論」『年報行政研究』31号，1996年，pp.147-162。
- 原田久「政策・制度・管理－政策ネットワーク論の複眼的考察」『季刊行政管理研究』81号，1998年，pp.23-30。
- 稗田健志「福祉国家再編期における社会福祉政策ネットワークの動態－措置制度改革を事例として」一橋大学大学院社会学研究科修士論文，2004年。
- 今里佳奈子「政策ネットワーク関係からみる社会福祉制度改革」『季刊行政管理研究』98号，2002年，pp.42-55。
- 木原佳奈子「社会福祉改革を考える－『制度』変化の軌跡」『アドミニストレーション』8（1・2），2001年，pp.75-94。
- 小池治「政策ネットワークと政府間関係」『中央大学社会科学研究所研究報告』16号，1995年，pp.27-46。
- 厚生省政策ビジョン研究会「変革期における厚生行政の新たな展開のための提言」『月刊自治研』30（4），1988年，pp.79-85。
- 真淵勝「カツェンシュタインの行政理論－行政研究の外延」『阪大法学』第160・161号，1991年，pp.599-616。
- 増田雅暢「介護保険制度の政策形成過程の特徴と課題－官僚組織における政策形成過程の事例」『季刊社会保障研究』37（1），2001年，pp.44-58。
- 増田雅暢「社会保障と政策－厚生省における介護保険法の立案の経験から」『社会保障法』13号，1998年，pp.55-71。
- 増山幹高「介護保険の政治学－政策理念の対立と収斂」『日本公共政策学会年報』1998年，<http://www.soc.nii.ac.jp/ppsj/pdf/journal/pdf1998/Masuyama.pdf>。
- 西川藤三「特に費用負担の視点から介護問題を考える」『厚生福祉』1987年12月19・23・26日（全国社会福祉協議会・社会福祉研究情報センター編『介護費用のあり方：その社会的負担を考える』中央法規出版，1989年，pp.244-272，所収）。
- 新川敏光「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』59号，1992年，pp.12-19。

53) 厚生省社会・援護局企画課監修『社会福祉の基礎構造改革を考える：検討会報告・資料集』中央法規出版，1998年，参照。

曾根プロジェクト『介護保険導入の政策形成過程』日本医師会総合政策研究機構，1997年。

吉原雅昭「公的介護保険構想をめぐる政治過程とノン・アジェンダー地方分権，地方自治および地方財政責任の視点から」『社会問題研究』46（2），1997年，pp.71－95。

全国社会福祉協議会・社会福祉研究情報センター編『介護費用のあり方：その社会的負担を考える』中央法規出版，1989年。

(欧文文献)

Campbell, John. *How policies change: the Japanese government and the aging society*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.

Campbell, John and Naoki Ikegami. "Long-Term-Care Comes to Japan," *Health Affairs* 19: 3, 2000, pp.26-39.

Katzenstein, Peter J. "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy," in Katzenstein (ed.) *Between power and plenty*, University of Wisconsin Press, 1978, pp.295-336.

Katzenstein, Peter J. *Policy and politics in West Germany: the growth of a semisovereign state*, Philadelphia: Temple University Press, 1987.

King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1994.

Mayntz, Renate and Bernd Marin (ed.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1991.

Przeworski, Adam and Henry Teune. *The logic of comparative social inquiry*, New York: Wiley-Interscience, 1970.

Rhodes, R.A.W. and David Marsh. "New directions in the study of policy networks," *European Journal of Political Research* 21:1-2, 1992a, pp.181－205.

Rhodes, R.A.W. and David Marsh (ed.). *Policy networks in British government*, Oxford: Clarendon Press: Oxford University Press, 1992b.

Rhodes, R.A.W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham; Philadelphia: Open University Press, 1997.