

## 第7章 総合政策科学と福祉政策論

### 1. はじめに

社会保障は、国民の生活の安定に今や極めて重要な役割を果たしているだけでなく、財政や国民経済の中でも大きなウェイトを占めている。したがって、社会保障の帰趨をめぐる政策論はどの国においても国政上の重要な政策課題となっている。

このような社会保障に関する政策論をここでは福祉政策論と呼ぶことにするが、現代社会ではその対象領域が拡大するとともに関連領域との接点も増大している。このことを強く感じさせた近年の印象的な事象は、2004年の年金改革議論である。年金保険料の負担や財源問題が大きな国政議論となり、負担の世代間公平議論等をめぐって法律学、経済学、財政学、政治学等の関連諸科学が年金政策論を論じた。さながら百家争鳴の感があったが、このような政策論の幅の広さは福祉政策を発展させる原動力でもあるといえる。

さて、本章の構成であるが、第1に、福祉政策論の守備範囲を設定したうえで、福祉政策論が学際的な性格を本来的にもっており、まさに総合政策科学であることをあらためて確認している。学際的であるということは、福祉政策論が広く専門諸科学に開かれていることでもあり、そのことが福祉政策論を厚みのあるものにする鍵を握っていると考えられる。

第2に、第二次世界大戦後の福祉政策の歩みを極めて簡単にまとめ、福祉政策と福祉政策論が互いに交錯しながら進展してきたことを振り返っている。その過程で、福祉見直し論以降の福祉政策論の幅が拡大してきていることにも注目している。

第3に、21世紀初頭の福祉政策でとりわけ求められている課題が総合的視点であることを、負担と給付の両面にわたって指摘している。併せて、政策の形成活動に着目し、それを高めていくための視点について若干の所感を述べている。これは、筆者自身の行政経験から、よりニーズに適合した福祉（あるいは公共）政策を実現するためには、これに携わる、特に政策当局と研究者の政策形成活動を高めていくことが重要であると日頃考えているからである。蛇足と思いつつ、あえて付言している。

## 2. 福祉政策の守備範囲

### 2.1 「福祉」の概念

福祉政策が対象とする「福祉」という言葉は、そもそも「社会一般の福祉の増進に資する」というように「幸福」や「安寧」を表わす広義に用いられる場合もあれば、「福祉の仕事をしている」というようになり具体的に使用される場合もある。しかし、「福祉政策」という場合の「福祉」は、ここでは「社会保障」とほぼ同義に用いることとする。

それでは「社会保障」の概念は何かということになるが、戦後の我が国の社会保障制度の発展に中心的な役割を果たした社会保障制度審議会<sup>1)</sup>によれば、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民に健やかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」（社会保障制度審議会「社会保障将来像委員会第一次報告、社会保障の理念等の見直しについて」1993年2月14日）と定義されている。

### 2.2 福祉政策が対象とする政策分野（制度）

この社会保障制度審議会の概念定義は、社会保障の目的・機能に着目したものであるが、具体的にどのような政策分野が対象となるのか分かりにくい。そこで社会保障制度審議会の事務局が具体的な制度に即して行っているのは、次のような分類である。

---

1) 社会保障制度審議会は、いわゆる中央省庁再編によって1999年をもって廃止され、その機能は内閣府の経済財政諮問会議に継承されている。

これらのうち、狭義の社会保障制度に該当するものが最も典型的な社会保障制度であるが、関連制度まで含めるとその外延は相当広いことが分かる。

- 狭義の社会保障制度  
公的扶助、社会福祉、社会保険、公衆衛生及び医療・老人保健
- 広義の社会保障  
上のほか、恩給、戦争犠牲者援護
- 社会保障関連制度  
住宅、雇用（失業）対策

ちなみに、福祉先進国といわれている英国で「福祉政策」に近い概念は social policy であるが、その範囲には、所得保障政策、医療政策、社会福祉政策だけでなく教育政策、住宅政策も含まれ、場合によっては雇用政策も射程に入っている。

もっとも、本稿では、狭義の社会保障制度を中心に据えることにし、併せて政策の横断性という観点から、福祉政策と交錯する重要な関連政策として教育、住宅、雇用政策も視野に入れるというスタンスに立つこととしたい。

### 2.3 福祉政策論とは

福祉政策論は、政策論として福祉政策を対象とするが、その政策分野は前述のように広範であるため、これを対象とする福祉政策論も当然多岐にわたる。目的・機能に着目すれば、例えば所得政策論、医療政策論、社会福祉政策論等をあげることができよう。また、福祉政策の対象者に着目すれば、児童福祉政策論、老人福祉政策論という類型化も可能である。

これらは各々が体系化、統合化された専門科学の領域をなすというより、むしろ、既存諸科学が福祉政策を対象に各々のディシプリンを目的的に選択して行う政策論を、実態的な制度に即して分類したものといえよう。いいかえれば、個別の福祉政策論は、それぞれが学際的性格を強く持っているということにほかならない。この点からみても福祉政策論は総合政策科学といえる<sup>2)</sup>。

2) 後に会長を務める等、政府の福祉政策を議論する社会保障制度審議会の活動を長年行った

なお、これらの対象者に対する個別分野毎の援助技術論もあるが、これらは政策論とは別次元の狭義の社会福祉論の領域として整理しておきたい。

ところで、用いられるディシプリンが異なるということは、一口に福祉政策論といっても、専門科学によって、政策論の焦点の当て方に固有の特徴が出てくることを意味する。例えば、福祉政策は法律に基づいて国民に一定の給付を行うことが多いが、その受給権を確定する規範的議論は法律学の対象となることが多い。一方、福祉の給付は、経済学から見れば資源配分という経済活動であるから、その最適配分という議論の対象となる。また福祉活動の多くは公的部門が担っていることから、行政学や財政学の対象ともなる。その福祉活動を、そもそも国、社会や家族がどう担っていくべきなのかという議論は社会学の対象になるし、政策の選択や合意という側面については政治学の出番になる。

福祉政策論がこのように学際的であるということは、専門諸科学の進歩の成果を取り込むことができるという大きなメリットでもあるが、他方で、現実の福祉政策が多様な理念のバランスの中で形成されているということにも留意しておく必要がある。そのうえで、意識して必要なディシプリンを統合していかないと、専門倒れの議論になる恐れもあるといえよう。

いずれにしても、今や福祉政策論の展開に様々な専門科学が係わっていることを踏まえ、福祉政策サイドからはどのような政策課題が命題として投げかけられてきたのかを、次に簡単にスケッチしてみたい。福祉政策の歩みと福祉政策論の展開は相互に交錯し合って歩んできているように思われるからである。

---

労働経済学者の隅谷三喜男氏は、審議会活動に携わり始めた頃を振り返り、当初は「社会保障の理論というのがない」という状況であったため、まず「社会保障の研究会」を作ることから始めたと述懐し、そしてその研究成果をまとめた隅谷三喜男（編）「社会保障の新しい理論を求めて」1991年、東京大学出版の序論で社会保障の理論的究明に言及し、「他部門間の研究、interdisciplinary な体系として樹立されなければならない」ことを強調している。

社会保障制度審議会事務局編「座談会 第1部 社会保障制度審議会活動の回顧」、「社会保障の展開と将来—社会保障制度審議会50年の歴史」、2000年、法研

### 3. 我が国の福祉政策（論）の歩み

#### 3.1 福祉政策の発展から福祉見直し論へ

現代国家は、「福祉国家」ともいわれるように、国民生活の福祉を確保するために、幅広く大きな役割を果たしている。我が国も、第二次世界大戦後の復興の中で欧米諸国並みの「福祉国家」を目指して歩むことになった。その発展過程について、厚生白書（平成11年版）は次のように大きく4期に分けている。

- 戦後の緊急援護と基盤整備（昭和20年代）
- 国民皆保険・皆年金と社会保障制度の発展（昭和30年代からオイルショック）
- 制度の見直し期（1970年代後半から1980年代）
- 少子高齢化に対応した制度構築（1990年代以降）

仮りにこれを発展期とそれ以降の再構築期に大きく2期に区分するとすれば、国民皆保険・皆年金が完成し（1961年）、児童手当制度の発足を経て（1972年）、福祉元年といわれ、その直後に第1次オイルショックに見舞われた1973年までを発展期と整理できよう。この発展期に福祉政策を推進した原動力は、「福祉国家」づくりという社会的合意とそれを可能にした右肩上がりの経済成長である。このような発展期における福祉政策及び福祉政策論の主たる関心は、福祉の水準をいかに高め、確固たるものとして国民に保障していくかということにあった。したがって、この時期は個別制度に即した政策論や、諸科学の中でも法律学、行政学等からのアプローチが強かったといえよう。

さて、福祉政策が国民生活の福祉を確保する現代国家にとって欠かすことのできない機能であるとするれば、これは国民全体で維持していかなければならない。その運営に必要となる費用は高度経済成長時代にはあまり意識されないですんだが、所与としていた経済財政の前提がオイルショックで崩れ、拡大一辺倒の福祉政策は、各国と同様に見直し時期に入る。いわゆる、福祉

見直し論の登場である。

この福祉見直し論は、特に国家財政に対する危機意識から、財政関係者等によりいわゆる国民負担率抑制論という形でしばしば展開された。例えば、当時の臨時行政調査会は「税負担と社会保障負担を合わせた全体としての国民の負担率（対国民所得比）は、…現在のヨーロッパ諸国の水準（50%前後）よりはかなり低位に止めることが必要」と答申（1982年7月）している<sup>3)</sup>。

このような福祉見直し論の登場により、福祉政策は、国庫負担の抑制あるいは給付範囲の切下げ、利用者負担の引上げ等の財政節減的な見直し対策を迫られることとなった。例えば、医療保険関係では1982年に老人保健法が改正され、それまでの医療費無料化が廃止されるとともに、高齢者の医療費を被用者で負担しあう財政調整が始まった。さらに、1984年には退職者医療制度が導入されるとともに、被用者の自己負担が10割から9割に引き下げられた（その後1997年9月には8割に、2003年4月からは7割に引き下げられた）。もっとも、自己負担の引上げ、さらにそれによる利用抑制効果の期待は財政節減的性格が強いが、同時に増大する医療費を公費（税）と被保険者、利用者がどのように分担し合うべきなのかという医療政策の基本問題でもあったが、これは、現在の高齢者医療費制度議論にも連なる論点である。

社会福祉関係でも、財政対策色の濃い国庫補助率のカットが、いわゆる高率補助金一括削減法により1985年度から行われ、生活保護措置費負担金をはじめとする社会福祉関係の負担金・補助金に対する国庫負担が8割から7割に削減された。緊急避難的な措置であったこの削減策はその後恒常化され、国庫負担率はさらに、児童福祉、身体障害者福祉、精神障害者福祉の措置費の5割に削減された。しかし、このような国庫負担率の削減は、社会福祉行政事務のほとんどを占める機関委任事務の整理及び合理化法に進展し（1986年12月）、市町村への社会福祉事務一元化、そしてさらには地方分権化に向けての大きな流れの端緒ともなっていく。

3) 近年の財政議論の中で、国民負担率を再び政府予算編成の枠組みとして用いて社会保障関係予算を抑制しようとする動きがあるが、国民負担率は経済成長との因果関係はほとんどなく、指標としての説明力は疑問視されている。

### 3.2 見直し論以降の福祉政策（論）

我が国の経済財政は、2度にわたるオイル・ショックを乗り越えて立ち直った。しかし、いわゆるバブル崩壊以降、経済は長期低迷期に入って国家財政の逼迫が続く中で、この間も人口高齢化等に伴って社会保障の規模は拡大した。したがって、福祉見直し論の当初は、前述のように緊急避難的な対策が中心であったが、それが一段落してからの福祉政策の課題は、経済財政との調整を図りつつ、いかに本格的な人口高齢化に耐えられる制度を構築していくかということが次第に焦点になってくる。このため、発展期に内在していた制度内の不均衡の調整という問題にとどまらず、異なる制度をまたがる横断的な見直しという作業も始まる。

例えば、年金関係では、1985年の改正で標準年金額の受給に要する保険料拠出年数が32年から40年に引き上げられたが、同時に女性の年金権確保の観点から、被用者・自営業者を通じて一元的に基礎年金制度が導入された。1994年には被用者の支給開始年齢の引上げが行われたが、これは財政対策の一環であると同時に、人口高齢化に合わせた雇用政策と年金政策の調整という側面も持っている。さらに本格的な制度再構築の時代の到来という意味でエポックメイキングなのは、介護保険制度の導入である。それは、老人福祉政策の中でも対策の急がれていた介護問題に、社会として対応するための新たな社会保険方式を打ち出すとともに、高齢者の社会的入院という医療分野で発生していた問題の解決に一定の道筋を立て、併せて、介護サービスの利用において「措置から契約へ」という利用者本位のパラダイム転換をもたらした点でも画期的である。

このような社会保障制度の再構築に向けての政策議論は、国民の福祉の確保を、「公」との関係だけで論じるのではなく、市場機能や家庭・地域の役割を含めて見直していくべきではないかという理念的な問題に展開していく。また、「公」の中でも「地方」への分権化を進めていくべきとする政策議論にも連らなっていく。個々の福祉政策の決定と政策理念がどのように交錯してきたかをここで分析することは、筆者の能力をはるかに超えているので措くことにするが、財政対策だけの福祉政策論でなく、「福祉国家」の役割、福祉政策の担い手等について本格的に政策議論の幅が広がっていくのは福祉

表1 福祉見直し論以降の主な福祉政策の動向

時代背景	福祉政策の動向
1973 福祉元年 第1次オイル・ショック	73 老人医療費無料化 健康保険法改正（家族7割給付、高額療養費） 年金制度改正（5万円年金、物価スライド導入）
79 第2次オイル・ショック	
80 第2臨調（財政再建）	82 老人保健法 84 健康保険法改正（本人9割給付、退職者医療制度） 85 年金制度改正（基礎年金導入等） 85 効率補助金一括削減法（社会福祉施設措置費国庫負担率削減等）
89 消費税導入	89 高齢者保健福祉10か年推進戦略（ゴールドプラン）の策定 90 社会福祉8法改正（福祉サービス事務市町村一元化等） 94 年金制度改正（被用者年金支給開始年齢の引上げ等）
95 社会保障構造改革	96 厚生年金保険法改正（被用者年金制度の再編成） 97 健康保険法改正（本人8割給付） 介護保険法制定（2000年4月施行） 2000 社会福祉事業法等の改正

見直し論以降のことといっても過言ではないであろう。そして、今後一層その傾向は強まり、社会経済の変動に応じた様々な政策議論の中で、これからの福祉政策の選択が行われていくこととなろう。

#### 4. 福祉政策（論）の今後の課題

福祉政策では、福祉見直し論以降の再構築期に入ってから様々な個別制度の見直しが行われてきたが、21世紀に入り、いよいよ制度横断的な観点からの見直しを迫られている。福祉政策の関心が給付から負担に移行してきたという背景もあるが、個別制度の設計、給付の面からも課題は少なくない。そこで、最後に、21世紀初頭に福祉政策がどのような政策課題を抱えているかということと、それに向けての福祉政策論の取組みを挙げてみたい。



## 4.1 21世紀初頭の福祉政策（論）

2004年の年金改革は国政上の大きな争点になったが、制度体系自体の抜本的見直し、とりわけ年金制度の一元化、そしてその財政的裏付けとしての消費税引上げの問題は今後の大きな課題として残った。このほか、医療保険制度ではかねてから懸案の新たな高齢者医療制度を含む制度改革、介護保険でも財政が逼迫する中での制度発足後5年に向けての見直しが控える等、福祉政策はどれをとっても大きな見直しが目白押しである（表2参照）。どの見直しも、福祉政策当局自らが「制度の持続性が問われている」と危機感を抱

表2 年金・医療・介護制度の改革工程

	年金（社会保障全般）	医療	介護
2003	社会保障審議会年金部会意見書「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」	社会保障審議会医療保険部会で議論  「基本方針」（2003年3月閣議決定）に基づき、概ね2年後を目途に新しい高齢者医療制度の創設を含む制度改革に順次着手 [論点]	法施行後5年を目途に、その全般に関して検討し、必要な見直し等の措置を講じる（介護保険法附則） [論点] ・被保険者の範囲 ・保険給付の内容 ・利用者負担
2004	年金改革法成立	・都道府県単位を軸とした保険運営についての検討 ・新たな高齢者医療費制度に関する検討	社会保障審議会介護保険部会意見書
2005	社会保障の在り方に関する懇談会（2004年中に論点整理）		2005年通常国会に法案提出
2006		遅くとも2006年通常国会に法案提出	介護報酬の改定 保険料の見直し 第3期介護保険事業運営期間開始
2007	2007年3月までを目途に消費税を含む抜本改革に結論		

いているように、関連制度との整合性、トータルな負担水準という問題を避けて通ることはできず、従来の延長線上ではない総合的視点に立った発想が求められている<sup>4)</sup>。

このような大きな制度改革の方向性を政策当局がどのように認識しているかを理解するため、ここではまず2003年6月に厚生労働省の社会保障審議会がまとめた意見書「21世紀型の社会保障の実現を目指して」を見てみよう。同意見書は、まさに「21世紀半ばにおいて社会保障制度の持続可能性が確保されるように」という観点から審議を行ったもので、そのための制度全体を通じた重要な視点として、①社会経済との調和、②公平性の確保、③施策・制度の総合化の3点をあげている。

このうち第1の「社会と経済の調和」は、社会保障負担が家計や経済・財政に大きなウェートを占めているという状況が背景にある（表3、表4）。このため、社会保障について「セーフティネットとしての機能が損なわれないように留意しつつ、給付と負担両面から、経済・財政とのバランスが図られるよう、不断の見直しが求められる」としている。

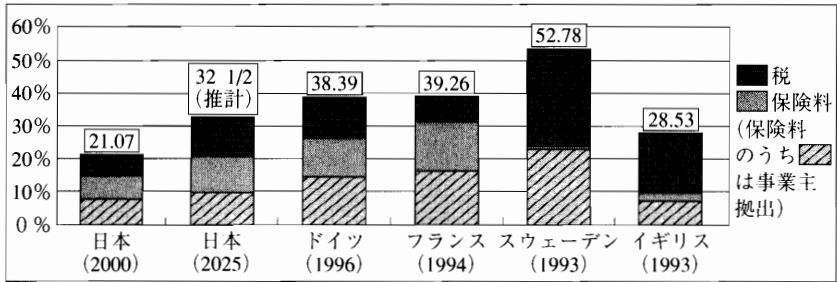
ちなみに、現在及び2025年時点の社会保障負担水準は、「必ずしも負担不可能な水準というわけではない」が、「国民に選択を求めていく必要がある」と指摘している点に注目すべきである。

第2の「公平性の確保」とは、急激な人口高齢化の中で、特定の世代に過重な負担とならないように、あるいはライフコースを通じて社会保障制度が個人の選択に中立的であるように、特定の時期に給付や負担が偏らないように、という視点である。この点については、2004年年金改革で負担の世代間不平等が大きな議論となったことが記憶に新しい。

第3の「施策・制度の総合化」は、例えば当面の政策課題である年金、医療、介護といった主要制度の見直しが個別に行われていった場合、「各制度間の給付や負担の整合性や、給付と負担が全体として」どの程度になり、どのような相互関係になるのかという視点である。つまり、2004年年金改革で

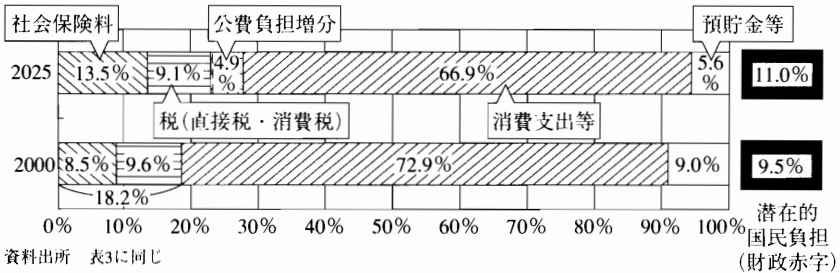
4) 年金制度の一元化をはじめ、年金・医療・介護を含めた社会保障全体の財源問題等について本格的な検討をまず政府レベルで行うため、2004年7月、「社会保障の在り方に関する懇談会」が設置された。

表3 社会保障負担（対国民所得比）の国際比較



資料出所 社会保障将来研究会編集「21世紀型の社会保障の実現に向けて」、2003年9月、中央法規

表4 家計支出の将来見通し（勤労者世帯）



資料出所 表3に同じ

は将来の年金保険料に上限が設定されたが、医療保険や介護保険の負担と合わせたトータルの負担水準をどう見通すのか、あるいは医療や介護（社会福祉）サービスを受ける際の自己負担と年金給付をどう関連付けるか等といった問題意識である（2007年3月までを目途に消費税を含む抜本的改革で結論を得るというスケジュールになっている税制改正も含め、いずれ「社会保障の在り方に関する懇談会」での議論のポイントとなるであろう）。

これらの指摘から一見して特徴的なことは、福祉政策の政策当局者が負担問題を強く意識していることである。福祉政策において給付と負担は一体的に捉えていく必要があるが、経済低迷が長引く状況の中で、福祉政策に伴う負担は財政や国民経済、そして家計でも大きなウェートを占めている。負担が重くなることを認識したうえで国家による一定の福祉水準を維持するという路線を選ぶのか、それ以外の道を選ぶのか。その選択は、一定の負担の下

でいかに合理的な制度設計を行うかという政策論をはるかに超え、さらに広範な福祉政策論の展開が求められる。最終的には社会保障審議会が指摘しているように国民の選択であるが、これからの国民の福祉の方向を決定づける重要な判断が適切に行われるよう、福祉政策論に係る政策諸科学の役割は大きい。

#### 4.2 総合的視点に立った福祉政策（論）

総合的視点が求められるのは、負担問題ばかりではない。福祉政策の給付設計面でも、前記の社会保障審議会の意見書は施策・制度の総合化という課題を少なからず抱えていることを指摘している。一般の公共政策と同様、福祉政策を実現するため社会ニーズに基づいて様々な制度化が行われるが、制度の縦割り主義の限界の中で、しばしば制度間の重複、制度と制度の隙間、制度間の矛盾等といった現象が発生する。いうまでもなく、一旦制度化された政策も、その運営の場面で、あるいは社会情勢の変化への対応として見直されるが、国民生活に極めて密着している制度を大規模に見直すことは容易ではない。制度横断的な見直しということになると大きなエネルギーを要する。このような個別の制度中心になりがちな政策の限界を超えたアプローチを提供するというのも総合政策科学としての福祉政策論の役割といえよう。

具体的に総合的視点が求められる施策は、既に触れた年金、医療、介護を含む横断的検討以外にも、少なくない。例えば、介護保険制度と障害者に対する支援費支給制度の統合という問題である。介護保険制度は、高齢者の介護問題への対応を社会保険方式で行う仕組みを導入するとともに、要介護者本人が介護サービスを選択するという利用者本位方式を導入した点が画期的であり、いわゆる「社会福祉基礎構造改革」の骨格をなす制度である。一方、支援費支給制度の導入も社会福祉基礎構造改革の一環をなすもので、利用者本位の考え方等の多くの点で共通点があるが、税を財源とすることからくる制度設計の基本的な違いもある。しかし、介護を要する高齢者もまた障害者としての共通性があるととらえれば、障害者福祉政策論として総合的な視点を提起できる可能性がここにはある。

次に、対象を関連政策に広げてみると、ここでも福祉政策との横断的視点

表5 福祉政策と関連政策との総合的視点の事例

関連政策	総合的視点の事例
雇用政策	○ 失業給付・生活保護等の給付制度と雇用対策 ○ 高齢者雇用対策とこれに調和した年金制度
教育政策	○ 就学前児童に対する保育対策と幼児教育対策
住宅政策	○ 低所得者に対する住宅対策と生活保護やホームレス対策

を求められる課題が少なくない（表5）。ここでは一例として雇用政策に目を向けてみたい。個人の自立は一次的には勤労所得による経済的自立によって可能となり、それが困難な場合に福祉政策が出勤し、自立支援を図っていくのだとすれば、福祉政策と雇用政策とは切っても切れない関係にある。欧米諸国の多くはかつて大量に発生した失業者が雇用に復帰せず滞留するという問題を抱えたことから、失業給付の厳格運用という段階を経て、workfare とも呼ばれるいわゆる積極的労務政策を展開している。その手法は国によって多少異なるが、いずれにしても失業給付や生活保護と雇用政策を連動させた政策的取組みが行われている<sup>5)</sup>。我が国でも生活保護制度の見直しは大きな政策課題となっているが、失業の長期化が進んでいるにもかかわらず失業給付や生活保護と雇用政策が十分連動しているとはいえない。総合的な政策アプローチが求められるところである。

さらに、総合的視点といえば、制度の一元化という課題も忘れてはならないが、これは、個別政策分野における分立した制度をいかに統合し、再設計するかという、かなり特定分野の福祉政策論かもしれない。

このうち年金制度については、段階的に一元化が進められ、現時点では自営業者に対する国民年金制度と被用者制度としての厚生年金制度、国家公務員・地方公務員の共済制度、私立学校教職員の共済制度へと収斂してきた。一元化は閣議決定を踏まえた既定路線であるが、引き続き被用者制度の一本化を段階的に進めていくのか、自営業者も含めた包括的な一元化まで視野に

5) アメリカのように、失業給付等を受給する要件として就労を強かに義務付けていく手法と、北欧諸国のように能力開発を重視して失業給付等受給者の就労を促進していく手法があり、政策の理念は国によって異なっている。

入れて進めるのか、2004年年金改革議論の中でも大きな争点となった。自営業者の所得捕捉が重要な鍵を握っているが、この問題は租税政策との調整が不可欠である。

医療保険制度については、自己負担が各制度とも原則として3割負担に統一されたため、かつてのような制度の違いによる給付・負担の格差問題はなくなった。そのため、一元化を進める条件は整いつつあるという議論もあるが、一方で、各保険者の経営インセンティブを高めることによる事業効率化という別の視点からの問題提起も行われている。都道府県単位を軸とした保険運営という問題提起もその一形態といえよう。今後の医療保険組織のあり方については、保険論だけでなくとどまらない検証が必要となってこよう。

#### 4.3 厚みのある福祉政策形成活動を目指して

以上概観したように、社会経済の変動に伴って発生する新しい福祉ニーズ、あるいは福祉ニーズの変化に対し、福祉政策論がより適切な政策を提示し、その発展に貢献していくためにはどうすればよいのであろうか。政策の過程は、しばしば Plan、Do、See というプロセスに類型化されるが、この過程の中でも筆者が特に重要と考えるのは、Plan から Do の作業の中の政策課題の設定と企画・立案の部分である。社会にある福祉ニーズを鋭敏に認識、洞察して課題意識を持たなければそもそも政策化のプロセスが始まらないし、また、政策課題として設定されても具体的な施策が設計されなければやはり政策としての前進は困難だと考えるからである。これら一連の作業を仮に政策形成活動と呼ぶとすれば、よりニーズに適合した政策を提示していくためには、政策形成活動に参加する当事者の政策形成力によるところが大きい。

この当事者の中でも鍵を握るのは、政策当局たる行政と公共政策の研究者である。というのも、福祉政策に限らず、我が国の公共政策の政策形成活動は、政治による調整を受けながらも、行政を中心に行われているのが実態だからである。政策の多くは法律に根拠を持つので立法府の統制を受けるが、その実施に伴う裁量も含め行政の力は大きい。一方、公共政策の研究者は、各々のフィールドの中での研究活動を通じて政策課題を提示し、あるいは行

政の審議会、検討会等での活動を通じて、直接・間接的に政策形成に影響を及ぼしている。政治の役割が重要であることはいうまでもないし、福祉政策では、福祉サービスの利用者・受益者や市民、あるいは実施機関等も一定の役割を果たしていることはいうまでもないが、ここでは割愛したい。

行政当局であれ研究者であれ、政策課題の設定から企画・立案に至る各段階での政策形成活動を高めることによって、よりニーズに適合した政策の実現が可能となるといえるが、その現状はどうだろうか。まずいえることは、政策形成活動の実地のほとんどを行政が独占していることである。行政は、政策の現実適用という場面の中で日常的にいわば行政判断を迫られ、社会経済の変動の中で政策の妥当性についても絶えず検証を求められている。いわば行政は政策のPDSを平素から実践し、政策形成力を磨いているということもでき、政策形成活動レベルは高いといえよう。反面、政策を制度に引き寄せて捉える傾向や縦割り主義の弊があり、あるいは制度変更に伴うコストを理解しているがゆえに漸進主義に陥り、政策課題の設定を狭くさせる可能性もある。

対照的に、公共政策の研究者の場合は、個別制度への執着は相対的に小さく、政策課題に対して理論的あるいは理念的な面から迫る点で優位性を発揮することから、政策課題の設定に果たす役割は大きいといえる。しかし、残念ながら我が国では実地に政策形成活動を行う機会が少ないため、企画・立案段階での政策形成活動はまだ十分とはいえないのではなかろうか。

いうまでもなく、そもそも行政当局と政策研究者とは、政策形成に果たす役割は異なり、お互いに持ち場を交換することもできない。とすれば、各々の持ち場を理解したうえで、適度な距離感をとってお互いに刺激し合いながら政策形成力を高め、相乗効果の結果として良い政策が実現できればいいとも考えられる。しかし、必ずしもそうでないのが実態である。例えば、行政官としていわゆる社会福祉基礎構造改革で中心的な役割を果たし、第二次世界大戦後50年間続いた日本の社会福祉制度を「措置から契約」へと大転換させる推進役を務めた炭谷茂氏は、「厚生省で仕事をしてからも、常に学間に根拠や手掛かりを求めていた…深い失望を味わうのみであった。…仕事には全く役に立たなかった」と述懐しているが、これは福祉政策形成にとって実

に不幸なことといわなければならない<sup>6)</sup>。

ところで、政策当局が制度の持続可能性に危機感を持っていることは既に述べたとおりであるが、これは、いわば既存の政策が原点に立ち返るべく新たな視点が求められているということを示唆していることにほかならない。このような状況下の政策当局は、いわば将来の政策方向を示す理念を模索しているわけであり、ここで政策研究に携わる者と政策対話の接点ができ、そのシナジー効果が高まれば、政策形成活動も大きく加速することが期待できる。近年は政策見直しのスピードが速く、政策転換の幅も、「措置から契約」の例に見られるように極めてドラスティックである。見直しのスピードが速く、政策理念そのものが問われている今こそ、政策当局と政策研究者との政策対話が重要だと思われる。

それを進めていくためには政策形成活動の中でどのような取組みを積み重ねていけばいいのか、最後に筆者の問題意識の一端を所感としてまとめておきたい。

第1は、行政側からの取組みである。政策対話を進めるためには、政策情報を行政がさらに公開していくことが重要であることはいうまでもないが、さらに政策形成過程での政策研究者との協働作業をもっと進めていってはどうか。政策当局と研究者の果たすべき役割は自ずから異なるが、政策課題について問題意識を共有し、企画・立案を協働で行う機会が増えれば、より建設的な政策議論が可能となり、より適切な政策の実現が期待できる。具体的には、行政・研究者協働による政策プロジェクト、人事交流等が考えられる。

第2は、政策研究者の取組みについてである。福祉政策論にはそれぞれ専門性があり、同一の政策課題に様々な角度からアプローチしている。しかし、仮に福祉政策研究が個別の専門だけに引き寄せて行われれば、行政の縦割りと同じ現象が発生しかねない。益々複合性を強める現実の政策課題に対し福祉政策論もこれから一層の総合性や統合的な視点が必要となることから、関連諸科学間の学際的対話が不可欠であることをあらためて強調してお

6) 炭谷茂「社会福祉学の底力」、『社会福祉の研究・実践の飛翔を目指して(IV) 読者の声』「社会福祉研究」85号、2002年10月、(財)鉄道弘済会



きたい。隅谷三喜男氏が早くから指摘したように、「多部門間の研究」の現実化ということであるが、これは福祉政策論にとどまらず総合政策科学として共通の課題といえよう。