

平成 22 年 5 月 20 日現在

研究種目：若手研究（スタートアップ）

研究期間：2008～2009

課題番号：20830028

研究課題名（和文）周辺的政策制度の持続メカニズムに関する研究

研究課題名（英文）Study on the Stability Mechanism of the Non-Popular Policy Institutions

研究代表者

西岡 晋（NISHIOKA SUSUMU）

金沢大学・法学系・准教授

研究者番号：20506919

研究成果の概要（和文）：本研究は、周辺的政策制度の持続メカニズムを政策過程論の視座から解明することを目的として、日本の児童福祉政策を事例として分析を行った。具体的な事例として 1980 年代から 2000 年代までの児童手当制度や保育所制度の政策過程を取り上げ、それらにおける言説政治や資源動員に着目しながら分析した。その結果、厚生官僚の言説戦略や資源動員戦略が周辺的な政策制度の持続を可能にしてきたことを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：This study focuses on the child welfare policy of Japan as a case aiming to clarify the stability mechanism of the non-popular policy from the viewpoint of the policy process theory. It analyzes the policy process of the child-support allowance system and the day-care center system from the 1980's to the 2000's as case studies, paying attention to the discursive politics and power resource mobilization. In conclusion, it is clarified that the continuation of non-popular policy had become possible by the Ministry of Health and Welfare bureaucrat's discursive strategy, flaming, and power resource mobilization.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	840,000	252,000	1,092,000
2009 年度	1,110,000	333,000	1,443,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,950,000	585,000	2,535,000

研究分野：政策過程論

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：政治学、政策過程、福祉国家、児童福祉政策、言説分析

## 1. 研究開始当初の背景

今日の福祉国家研究や政策過程論で有力

な理論的アプローチの一つとして「歴史的制度論」を挙げることができる。その代表的論者の P.ピアソンは、1980 年代の英米の福祉

政策過程を比較分析し、縮減期にあっても、福祉制度には「経路依存性 (path-dependency)」が働いており、それゆえに解体や廃止といったことにまでは至らず、政策制度が持続したと主張した。同時にピアソンは、公的扶助制度のような周縁的制度、つまり受益者が少なく、縮減に対する有権者の抵抗が少ないと予想される、経路依存性が働かない制度では、縮減がありうることも示唆している。

英米と同様、1980年代の日本でも、第二臨調（第二次臨時行政調査会）を主要アクターとして、行財政改革が進められ、とくに社会保障費の削減が急務の課題として取り上げられた。このような背景の下、児童手当制度が縮減の対象となり、廃止論も浮上した。当時の児童手当制度は受給者も少なく、実際に削減が実施されたものの、廃止には至らなかった。

1990年代、2000年代以降も児童手当制度はたびたび廃止論にさらされながらも制度は存続し、その上、近年では支給額、対象児童数も大幅に増え、むしろ制度は拡大している。

このように、児童福祉政策は経路依存性が働かない周縁的政策制度でありながらも存続し、近年では拡大してきている。とりわけ児童手当制度の場合は発足当初から何度も廃止の圧力にさらされてきたが、それらをかかわし、さらには拡大へと転換することに成功した。周縁的政策制度の持続は歴史的制度論では説明できない理論的パズルである。そこで本研究はその持続メカニズムを解明することとした。

他方、最近の福祉国家研究では構成主義的アプローチが台頭してきており、言説やアイデアなどの観念的要素に焦点があてられるようになってきた。政策制度の持続過程を明らかにする上で、言説戦略などの観念的要素はきわめて重要である。しかし同時に、物質的基盤が政策の持続性を規定する面も看過すべきでない。

以上のような、先行研究では未解明な部分の分析や理論的課題の克服という学術的な意義に加え、本研究には社会的にも意義があると考えられる。児童福祉政策や少子化対策は日本社会の少子化が深刻化している現状からしても、社会の関心も強く、最近の子ども手当をめぐる議論の高まりはそれを良く示している。したがって、それらの政策過程の解明は社会的にも意義があると思われる。これらの点が本研究を実施する背景である。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、1で示したような、先行

研究に残された課題を踏まえつつ、日本の児童福祉政策を事例として、政策制度の持続メカニズムを解明しようすることにある。

より具体的な目的は三つある。第一に、歴史的制度論の通説的見解に対して新たな知見を提供することで理論的貢献を果たそうとする。本研究は、経路依存性が働かない周縁的政策制度であっても、アクターによる巧みな言説戦略によって、制度は持続し、発展するという、新たな仮説を提示する。

第二に、本研究は近年の制度発展論の知見を踏まえ、制度の「転用 (conversion)」に着目して、分析を行う。制度発展論はこれまでの研究で重視されてきた断続均衡的な制度変化ではなく、漸進的な制度変化に着目する新しい理論的アプローチである。その代表的研究者である K.セーレンや J.ハッカーらは、ある制度が当初とは異なる目的をもつものとして発展を続ける状況を「転用」と呼ぶ。

児童手当制度や保育制度は「児童福祉の向上」という目的から構築されたものだが、厚生官僚はそれを「少子化対策」として、その目的を解釈しなおして転用を図ることで、それら政策の持続に成功した、というのが本研究の仮説である。

第三に、官僚の言説戦略と政策制度の物質的基盤という二つの側面に焦点をあて、構成主義的研究と実証主義・実在主義的研究を架橋することである。近年の政策研究では政策アイデア論や言説分析などが、従来の物質的要素を重視した研究を批判する形で台頭してきている。しかし、政策の持続には、その正統性を確保するための言説戦略と制度を実施し発展させるための組織や人員などの物質的リソースの双方が必要である。本研究は両者をともに分析する。

## 3. 研究の方法

研究の方法としては主として定性的な事例研究を用いた。アプローチとしては構成主義的政治理論の一つである討議主義的言説分析 (argumentative discourse analysis) を援用するとともに、厚生省内の人的資源の動員状況など物質的基盤に目配りをしながら分析を試みた。具体的には、①1980年代の縮減期、②90年代以降の転換期、③2000年代の拡大期に分けて、それぞれの時期における児童福祉政策の政策過程の事例を、とくに厚生官僚の言説戦略、物質的リソースの状況に焦点をあてて分析を行った。

## 4. 研究成果

第一の研究成果は 1980 年代の縮減期に関

わるものである。

80年代、第二臨調による行財政改革の潮流の下で児童手当制度の廃止論が浮上した。これに対して、厚生官僚は見直し論議において結論を先送りさせることで、廃止を回避し、ひとまず制度を存続させることに成功した。

第二は1990年代の転換期に関わるものであり、この時期についての分析が本研究の中心に位置する。

児童手当の見直し時期に差し掛かった90年代初頭、厚生官僚は制度の「転用」を通じて児童手当の存続に成功する。従来、児童手当は児童福祉の向上という観点から制度目的が正当化されてきた。しかし、たびたび廃止論が浮上する中で、厚生省はより広範に支持を受けられるような制度解釈の枠組みを提示する。すなわち、この時期から「少子化対策」の一つとして児童手当が必要であることを訴え、その言説戦略によって、児童手当の正当化を図ったのである。

1990年、前年の合計特殊出生率が戦後最低の1.57だったことから、政治家や国民は「1.57ショック」とも呼ばれるほどの衝撃を受けた。厚生官僚は1.57ショックを巧みに利用しながら、児童手当制度が少子化対策として重要であると主張した。「少子化対策」という観点を打ち出すことを通じて、人口政策に熱心な保守主義勢力と脱家族化政策に熱心な社会民主主義勢力の双方から支持を集めることができた。結果的にこの接合言説戦略はある程度成功をおさめ、91年の法改正では縮減を免れた。

さらに94年には、少子化問題と児童手当制度を結びつけ、児童育成事業用に児童手当拠出金を利用できるように制度改正を行った。つまり少子化対策として保育所の整備が必要であることを訴え、それとともに、そのための財源確保策として児童手当拠出金を充てることとして、結果として児童手当制度の意義を主張するという言説戦略である。これは企業からの拠出を正当化するための巧みな戦略であった。厚生省は、このようにして制度転用を図ることで、児童手当制度の物質的基盤の確立にも成功したのである。

この転用戦略成功の要因として、厚生省が児童家庭行政部局に重点的にリソースを配分したことも大きかった。将来の事務次官候補と目されていたキャリア官僚を担当課長に据えたり、その後、厚生事務次官に就任することになる優秀な官僚を児童家庭局長に就任させるなど、人的リソースを重点配分している。これは、この時期に厚生省が高齢者対策に代わる新たな政策フロンティアとして少子化対策に力を注いでいたことを表すものとしてとらえられる。

第三の研究成果は2000年代の発展期に関する知見を得られたことである。

2000年代以降、児童手当、あるいは保育所制度は拡大傾向にある。児童手当は給付者数、給付額ともに増加し、保育所についても待機児童問題解消に向けさまざまな施策が講じられてきた。しかしながら、この時期、厚生官僚はむしろ劣勢に立たされている。それらの制度拡充や改革を進めてきた主たるアクターは政党、規制改革会議、経済財政諮問会議など、所管官庁以外の勢力である。

2000年代以降に児童手当が大幅に拡大されてきた要因としては、児童手当政策に従来から熱心であった公明党が、00年以降、連立政権の一角を占めるようになったことがきわめて大きい。同年に策定された自民・自由・公明の三党合意において、児童手当を含む少子化対策の重視がうたわれ、その後、急速に制度の拡大が進められた。

連立政権の維持という思惑から自民党は公明党の要望を受け入れた。所管官庁である厚生省はむしろ、こうした政治における動きを後追いするような形で具体的な法律改正手続きを進めていったといえる。

したがって、この時期の制度拡充は厚生官僚が主体的、積極的に進めたというよりも、政治主導で行われたものと判断しうる。

他方、少子化対策としては保育政策の動向もまた重要である。保育所も児童手当と同様に80年代に縮減対象となり、実際に国庫補助金が削減されるなどした。当時は保育所の利用者が減少しており、強固な受益者層が存在していなかったという点では経路依存性の働きにくい政策領域であったといえる。しかし、やはり90年代、2000年代以降は逆にその整備拡充が政府の課題となり、待機児童の解消策が講じられてきた。

保育政策においても1990年代は厚生官僚が主導する形で制度改革がなされてきた。97年の児童福祉法改正がその典型例である。従来の保育所への入所は措置制度に基づいていたが、制度の硬直性や利用の不便さなど、さまざまな問題点が指摘されるようになり、新たな制度設計が求められていた。制度改革の方向性を決めたのは厚生官僚であった。

児童福祉法改正によって、保育所への入所は措置制度から保育実施制度へと変わった。厚生省側が当初意図していた直接契約制の導入には至らなかったものの、条文から「措置」という文言の削除に成功したことは、従来からの制度の断絶を示唆し、大きな意味をもつ。措置制度から保育実施制度への変更によって、同時期に制度改革が実施された高齢者介護政策と同様に、制度の普遍化が図られたのである。

この過程でもやはり、厚生官僚の言説戦略を通じて政策の「転用」が図られたことが重要である。すなわち、従来、保育所は児童福

祉の観点から政策が正当化されてきたが、この頃から、女性の仕事と育児の両立支援策、少子化対策の一環として位置づけられるようになった。保育所が少子化対策の鍵を握る政策としてクローズアップされ、制度改革への地ならしが行われていったのである。

その後、2000年代に入り、待機児童の問題が社会的にも大きくクローズアップされるようになり、保育政策も拡大基調にある。少子化対策では第一の重点課題として取り上げられるのが待機児童の解消であり、実際に保育サービスの多様化、保育所設置や参入要件の緩和などが行われてきた。

しかしながら、やはり児童手当政策と同じように、保育政策でも政治主導の政策過程が観察される。とくに小泉政権になってからは、規制改革会議や経済財政諮問会議、あるいは官邸などが改革の方向性を定め、所管官庁はそれらの方針に合わせる形で具体的制度設計を進めるといった、新たな政策過程のあり方が誕生した。

幼稚園と保育所の制度的一元化を図る幼保一元化問題では、その傾向がとくに顕著に表れている。幼保一元化論自体は古くから存在するが、幼稚園は文部省、保育所は厚生省と所管官庁が異なる上、それぞれの業界の意向を受けた文教族や社労族の強力な反対もあって、まったく進んでいなかった。しかし、2000年代に入ってから、まず地方分権の一環として、地方自治体から幼保一元化への要請が強まってきた。さらに、「官製市場」の規制緩和を求める新自由主義言説も勢いを増し、総合規制改革会議などでも幼保一元化が最重要課題として位置づけられるようになった。

このような経緯の中で厚生労働省は蚊帳の外に置かれ、守勢に回らざるを得なかった。結果として、厚生省出身の当時の官房副長官の示唆もあって、「骨太の方針 2003」では、就学前総合施設の設置という形で議論が決着をみた。それが現在の認定こども園である。幼保一元化は実質的にはあまり進んでおらず、その点では、厚生省側は自らの組織利益をある程度守ることに成功したともいえる。しかし他方で、三位一体改革においては公立保育所運営費の一般財源化が決まり、厚生省のリソースが削減されるといったことも起きた。

少子化問題とその対策が政治的・社会的にも重要な課題として広く認識されるようになったことは、当初においては児童手当や保育所制度の存続・維持につながり、厚生省にとってもリソースの拡大につながった。そして、それは相当程度において厚生官僚が言説戦略と資源動員を通じて意図的に「転用」を図ってきた結果であった。したがって、周辺

的政策制度の持続には官僚の果たした役割がきわめて大きかったものと考えられることができる。

しかし 2000 年代以降、児童手当や保育所政策はさらに発展してきたが、それは官僚主導ではなく政治主導を通じて行われてきた。逆に所管官庁である厚労省は受動的な存在となり、幼保一元化や三位一体改革のように、逆に守勢に立たされるようになったのである。ただしこの段階においても、官僚の言説戦略はある程度影響力を発揮しており、既存制度の持続を可能にしている。幼保一元化が結局はそれほど進捗しなかったことはそれを物語っている。

2009 年の民主党への政権交代に伴って、2010 年度からは新しく子ども手当制度が創設された。児童手当制度は発足当初から廃止論が唱えられ、常に縮小や廃止の危機にあったことを考えれば、所管官庁が逆風のなかをいかにして制度を存続・発展させ、子ども手当までつないできたのか、その成功条件を探った本研究は理論的にも社会的にも意義が大きいと考えられる。

子ども手当制度の創設は当初、児童手当の廃止とセットで行われるはずであったが、結果的には従来の制度に上乘せする形となった。本研究の結果からはこの過程で厚生官僚が大きな役割を果たしたことが想定されるが、政権交代後の政策過程については本研究の範囲を超える。今後の課題である。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2 件)

1. 西岡晋「比較福祉国家研究のなかの政治学——社会学との隔絶と接近の位相」『金沢法学』第 52 巻第 1 号、2009 年、35-84 頁(査読無)。

2. 西岡晋「脱保守主義レジーム改革の言説政治——小泉政権下の保育制度改革をめぐる」『季刊行政管理研究』第 124 号、2008 年、25-38 頁(査読無)。

〔学会発表〕(計 2 件)

1. 西岡晋「日本型保守主義レジームにおける脱家族化政策の形成と官僚制」2009 年度日本行政学会報告、2009 年 5 月 10 日、広島大学(広島県)。

2. 西岡晋「周政策的政策制度存続の過程と条件——児童手当制度を事例に」行政共同研究会報告、2009 年 3 月 26 日、東京大学(東京都)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西岡 晋 (NISHIOKA SUSUMU)  
金沢大学・法学系・准教授  
研究者番号：20506919

(2) 研究分担者

該当なし

(3) 連携研究者

該当なし