

乱用される社会福祉，社会保障計画

—計画と市場の選択—

星野 信也

はじめに

「計画」という用語は、多領域にまたがる、多義的な概念である。ここでは、まず、筆者の及ぶ範囲で、行政法と行政学の「行政計画」に対する考え方からはじめ、全体に政策構想や方針と類似の概念として、計画数値にはとらわれないマクロな検討を試みる。

I 計画の概念

1 行政法のひとつの見方

行政法学者の計画の定義には、行政指導等の行為形式のひとつとして説明するものと、行政立法と並べて説明するものがある。このうち前者の一例をみると、「行政計画とは、国家またはその機関が、一定の行政活動を行うために、(1)一定の目標(将来時点の一定の秩序)を設定し、(2)相互に関連性のある行政手段の調整と総合化を通じてそれを実現することを目的とする構想またはそのための活動基準の設定行為」と定義されている。ここでは行政法固有の対象となる「行政計画」を定義しようとしても、それがなによりも「計画」でなければならない以上、「計画」一般の定義とならざるをえないとして、(1)目標設定性と(2)手段総合性が行政計画の特性ないし要件であり、国や都道府県、市町村のいわゆる基本構想、基本方針等も、この行政計画に含めて考えられるとしている。

もっとも、わが国が「法律による行政」の原理

をとっているとすれば、とくに権力行政や国民生活に関わる行政計画、たとえば①拘束的計画、②組織面での法的規律に変更を生ぜしめる計画、③法定の手続きに変更を生ぜしめる計画などには、行政作用法上の根拠や行政活動の要件、内容についての規制が要請されよう。だが、現実には、行政計画は単なる組織法上の根拠、たとえば経済企画庁設置法第4条13号などに基づくものがあり、確かな法律上の根拠を欠くものが少なくない。たとえ法律の規定があっても、それが、直接、計画の内容についてまで具体的な定めを置いていることは稀で、むしろ政令、省令、あるいはガイドラインにまで降ろして、整合性の原則、考慮すべき事項、計画の目標または方向の指示などにとどまっている。

それでも「予算」が国会の政治的判断で議決される法律形式をとるなかで、多くの行政計画はその実効性を最終的には予算という特殊な立法形式に依存しており、その意味では、行政計画は、予算獲得のための立法構想にとどまるといえる。予算は、一面でもっとも総合的かつ明細な計画であり、立法府は、予算を通して、間接的に行政計画の大半について厳しい統制を加え、予算を通して行政の順位づけに最終的承認を与えることになる。

しかし行政の計画化は、行政の合理化をはかり、利害調整を進め、総合調整をはかり、予算要求を根拠付けることなどを目標に進められ、行政計画は、法律の根拠に関わりなく、国、地方を通じて、きわめて多用されてきた。こうしたいわば行政指導並の行為形式の行政計画は、元来は行政の内部的過程であり、訓令的な性格にとどまり、国民と

の関係は単なる付随的効果や反射的利益にとどまる。それが公表されて、はじめて国民に一定の効果、広報や説得、誘導の効果をもつ。

行政の計画的遂行の要請や計画の意義を重視すれば、計画は、①計画で定めることの許容性と②計画実施のための措置の許容性という2つの要件さえ整えば足り、民間への補助事業(国庫補助の決定が必要)についても、計画の妥当性は維持される。行政計画においては、許容性の範囲で、大幅な行政裁量が認められ、逆にいえば、広範な行政裁量の故に、政治的立法や予算に対抗して行政の計画作りが追求されてきたとあってよい。わが国固有の政治不在ないし政官癒着構造のなかで、行政が一定の政治的目的達成のために、手段・事業の選択と、その適用・実施について、行政裁量の幅をますます拡大させてきたからである。すなわち行政計画は、目標設定性のもつ政治的抽象性と手段総合性のもつ行政的具体性がなく、依存し合い、傾向的には行政優位にますます乱立状況を迎えている。

2 行政学のひとつの見方

政治学に隣接する行政学者は、政治の民主化を前提として、計画の法律的規制にはほとんど関心を示さない。だが、行政計画の実績については厳しい目を向ける。たとえば河中二講は、その著「政策と行政」のなかで、きわめて批判的に論じている²⁾。

行政の計画性については、①社会的に組織性や総合性が発揮されうる、②行政組織内部での段取りや手順の問題が整えられるというメリットが強調されるが、現実には、行政の有効性ないし一体性はあまり結果されず、各部門毎の、相互連携の乏しいプランの集合にとどまることが多く、総合性を持たせるためのコンフリクトの調整には欠けるところが大きい。また、住民の合意についての評価あるいは計画目標達成の評価はほとんど欠落している。すなわち計画という行政形式の整備のみが重視されて、いかにして行政目的を達成するのかという側面が軽視され、単なる行政の予定化にとどまり、必ずしも住民ニーズへの対応となり

えていない。官庁主導型で、それも行政の担当別に、セクションや専門性本位にとどまり、国民の社会生活本位にはなっていない。行政の普遍性が形式化されて、むしろすべてについてスケジュール化する形で計画が乱用されている。

同じ行政学者の西尾勝は、計画の定義は、「公益の追求」とか「目的の極大化」、「合理的選択」、「最適手段の選択」、「住民参加」などといった計画の目的価値ないしは手段価値を内在させた規範的定義と、そのような規範性を捨象した分析的定義に分けられるとしながら、自らは意図的に分析的定義をとり、「計画とは『未来の複数または継起的な人間行動について、一定の連関性のある行動系列を提案する活動』と定義し、かくして作成された提案を『計画』と定義しておくことにしよう。」とのべて、①未来性、②行動の提案、③行動系列の連関性、といった計画一般の定義を採用している³⁾。

行政学者は、行政法学者の行政法的コントロールへの関心に対して、行政計画の多くがむしろ非権力的な計画であり、それは非権力的行政作用の基準を定立する中間規範の形式ととらえ、行政計画は、かえって立法統制の限界の現れであり、それがどこまで司法統制になじむか疑問で、立法によるコントロールへの固執は、逆に立法統制の空洞化を招く危険があるとさえ指摘している。

西尾は、先の定義にみるとおり、通常、計画の意義として強調される合理性、公益性、最適手段性等についてはきわめて消極的な立場をとり、一般には最重視される「目標設定」さえ計画の必要要件とはみていない。西尾は、その点について、「目標設定の難しさこそ計画の一つの核心的な問題だと考えているからである。」と説明している。本来、行政の合理化を目標とする計画が、合理的であろうとすればするほど、情報の蒐集処理と調査分析に専念することになるが、かえって、今日のわれわれ人間の社会事象に関する予測能力の限界に阻まれて、なかなか行動の提案とか目標の設定が行えなくなる。西尾は、「計画にはつねに認識の合理性についての断念が必要である。」と断じている。

「通常の用語法によれば、『計画』と称されるのは、目標を測定可能な量のタームで設定しているものか、あるいは行動系列の連関性が明細で具体的なものであることが多いといえよう。」としながら、むしろ「計画は、方針、構想、要綱など広義の政策形成と同義のものとして議論を展開したい。」とのべている。

計画は、本来、複雑な事象を管理可能な形に単純化する作業である。行政には、たえず、計画性がないとか総合性に欠けるといふ批判が向けられるが、第1に、計画は、考慮すべき多くのものを捨象することによって成立しており、第2に、諸利益の統合はむしろ計画の前提であり、統合を計画をもって達成しようとするのはむしろ計画信仰というべきで、計画が期待通りに機能しないために、その欠陥を補正すべくさらに新しい計画が作られることになっている。

行政計画をめぐる別の重要な課題は、計画が、漸増主義や予測能力の限界にもかかわらず、合理的決定を求めて価値の順位づけを行おうとすると、そうした官僚機構の集権的計画は、一方では立法府における政治的調整の意義を減退させ、他方では市場原理が持つ調整機能、自由市場のあり方に影響を及ぼす懸念を生ずる点にある。

計画を機能的に区分すると、誘導計画と事業計画に分類できるが、前者は、組織体外を念頭に、対民間誘導計画ないし対地方誘導計画などであり、それに対して事業計画は、もっぱら組織体内の調整計画にとどまる。

計画は一般に現状への不満を背景に、願望水準、必要作業量、未来の一定時点までの目標などを設定するが、そこで未来性をもっているのは目標達成のための行動系列だけで、目標はとかくすぐに過去の願望水準に終わる恐れが強い。たとえ未来における願望水準を予測したとしても、それは、現在からさほどかけ離れたものにはなり難い。もっとも、そうした適応的な計画に対して、いわば夢の計画、啓発的で斬新な着想もありうるが、行政計画はそうした不確かな状況の体系的先取り計画よりも、ほとんどが現状の弊害是正をはかる計画として作られている。

計画は、また、必ずしも右肩上がりの増加、拡充を目標とするものではない。その実例は1985年にスタートした都道府県医療計画に見ることができる。その目標は、医療機関、医療スタッフの適正配置、バランスという公益目標を掲げて、かえって現在および将来の病院病床と医師の全体的な供給過剰を抑制することにあるからである。

3 政治と行政と民間の未分化

筆者は、かつていわゆる革新都政の長期計画に行政内部から関わったことがある。その当時の筆者の疑問は、イギリスやアメリカでならば、本来、政党や政治家の政治綱領となるべきものが、なぜわが国では行政計画としての体裁をとるのだろうかという点にあった。数年で歴史的文書と化した「広場と青空の東京構想」は、今から回顧しても、政治的構想というべきもので、決して行政計画というものではなかった。東京都のシビルミニマムも、そこで提示した行政水準が、行政計画化され実施に移されることで、国の行政を先導した反面、とくに社会保障、社会福祉関係では、老人医療費無料化や保育所の公私格差是正などのように、国の機関委任事務としての社会福祉、具体的には老人福祉と児童保育といった市町村への委任行政に、都道府県が上乘せ横出しの形で介入したものであり、社会福祉行政の国、都道府県、市町村という三層・三重行政化を強めるものであった点は、今日の地方分権化の流れとの対比で、かえってそれを遅らせたという批判を免れないであろう。

社会福祉の行政計画は、第1に、対地方の関係では、わが国の地方自治が国からの制限列举ではなく包括的授權であるため、法律が先占的に明記していない限り、どのレベルの行政主体も何でもできるという広大な「許容性」を与えられており、一方では広く政治的綱領も取り込み、他方では、1980年代の機関委任事務の団体事務化などおよそ無関係に国、都道府県、市町村の三層レベルで、重層的に重複する計画を乱立させてきた。

第2に、対民間の関係では、社会福祉事業法第2条の制限列举規定と措置制度とを通して、社会福祉の需要と供給が国家独占されてきたこと、加

えて、国が関係官公庁，各種社会福祉事業団体，それに厚生大臣の委嘱する「ボランティア民生委員」を中核として，世界に類例を見ない社会福祉協議会という「第2厚生省」を市町村レベルにまで張り巡らしたことが，長年にわたり，健全なボランティア組織も，プライベート・グループも，政治的プレッシャー・グループもその発展を抑制しつつ，他方では，社会福祉関係のプレッシャーを，翼賛的にもっぱら行政計画支援に結集することに成功してきたといえよう。

要するに，わが国の行政計画は，その目的も効果も必ずしも明確化されないまま，行政に対する一方的な計画性や総合性への要求にのって，ルーティーン化，形式化，形骸化し，「政治と行政と民間の未分化」に中央集権が重なって，一方では予算要求の根拠付けとして，他方では地方や民間への誘導として，いたずらに多用されてきたといえる。

II 計画の実態

ここで取り上げる英米の実例はごくスケッチ風のものだが，ここではむしろ全体のトレンドを把握したいと考える。

1 英米の実例 I

イギリスでは，19世紀の後半から，劣悪な住宅問題への保健衛生思想の関心に裏付けられて，いわば「都市田園計画 (Town and Country Planning)」として，わが国でいえば，都市計画に相当するものが，ほぼすべての行政計画需要をカバーするものと考えられてきた。最初の都市計画法は，1909年の「住宅，都市計画等に関する法律 (the Housing, Town Planning, Etc, Act)」であるが，住宅政策は，それより早く，1868年の「労働者住宅法 (Artizans and Labourers Dwellings Act)」によって始まっている。間もなく立法された1875年「公衆保健法 (Public Health Act)」を受けて，同年，「労働者住宅改良法 (Artizans and Labourers Dwellings Improvement Act)」が立法され，各自治体に建

築基準を決めさせることになったこと，さらには大都市ロンドンに関して，1894年に「ロンドン建築物法 (London Building Act)」が，街路や幅員やそれに面する住宅のライン (位置)，住宅周りのオープン・スペース等を規定したことなどが，この都市計画法の先駆けになったといわれる。

保健福祉についてみると，1834年の「救貧法 (Poor Law)」が，働ける貧民を在宅扶助から排除して，ワークハウス原則および劣等処遇原則をとり，いわば隔離主義をとったこと，遡って，1774年の「精神病者隔離病棟法 (Madhouses Act)」から1845年の「精神病者法 (Lunatics Act)」，「公立精神病院法 (County Asylums Act)」，あるいは1854年の「教護学校法 (Reformatory Schools Act)」が，いずれも隔離主義をとったことが，イギリスにおける保健福祉計画の先駆けであったといえる。

アメリカでは都市計画はすぐれて土地利用計画として生まれ，土地の用途を工業，商業などの業務用と居住用に分け，その場合の土地に対する建物と床面積の比率を定めるという形でゾーニングが進められた。それが大都市とその郊外で，白人と黒人の，一見それらに中立なはずの都市計画による人種隔離を生み出し，あるいは大都市中心部のたそがれ化を招いたことは周知の事実である。

2 英米の実例 II

第2次世界大戦の戦勝国となった両国では，1930年代の大恐慌を招いた「市場の失敗」の経験がまだ記憶に新しいなかで，戦前と戦中に示された大きな政府の国家計画，ニューディール政策や戦時計画などが成功と受け止められ，国家は大失敗を見つけた市場より優位に立つと考えられたから，戦後，社会主義に通ずる経済計画は別にして，とくにイギリスでは，広く公共の計画が国民に受け入れられていった。

イギリスを含むヨーロッパでは，現実には戦後復興に政府のテコ入れが必要であったこともあるが，議院内閣制における行政計画の増大は，実質的な委任立法の拡大であり，国と地方の政府間関係，政党政治の態様，プレッシャーグループの分布形

態などに大きな変化を生みだした。イギリスでは、2大政党制による政権交代が常識化していたから、政府の基本構想は、その政党の政策綱領として、選挙における世論の審査を経てきたものである。社会保障でいえば、戦時中のペバリッジ報告が、戦後、労働党政権のもとで構想から政策化され、実施に移された。しかし、2大政党制における政権交代は、いわばその都度、基本構想、基本政策に変更をもたらすものであり、また、変更をもたらさないまでも、一度政策化された基本構想が、時に、ほとんど棚上げされた状況を生む。それはペバリッジ報告の社会保障や家族手当について見られ、シーボム改革についても見られたところである。

1962年の精神病床半減計画に続いて全国の自治体を行政指導して作成された「コミュニティケア計画」も、ほどなく生じた政権交代が国と地方の関係そして計画の意義と性格をめぐる政党間の対立から、2・3年でそのローリングが打ち切られている。

1969年のいわゆる学生の反乱を経験したイギリスで、1970年代前半にコミュニティ開発プロジェクト(Community Development Project)が大都市中心に試みられた。それは、アメリカで1960年代後半にモデル都市計画(Model Cities)およびコミュニティ・アクション・プログラム(Community Action Program)として行われた住民参加型開発計画を、イギリスでも試みようとするものであったが、アメリカの失敗の教訓を生かせないまま、参加プロジェクトが揃って「問題はコミュニティのホリゾンタル(horizontal)な関係ではなく、むしろ国家を含むパーティカル(vertical)な関係にあることに気づかされた。」というラディカルな報告を行って、いずれも中断され、失敗に終わった⁴⁾。

その後、計画とか住民参加には消極的な時期が続くが、1990年のNational Health Services and Community Care Actが、イギリスではきわめて例外的にコミュニティケアのための国からの過渡的な縦割り紐付き補助金(Transitional Community Care Grant)を制度化し、その使途

として85%までをプライベートを含む民間市場からのサービス購入に充当すべきことを条件とした。そして、その条件の履行を担保するために、Community Care Planの策定を各地方自治体に義務づけた。それは、いわば交付金申請の要件にとどまるから、行政計画といえるか否かは疑問といえる。その間、行政計画とは異なるが、1991年にはThe Citizen's Charter(市民憲章)が、行政サービスにおける市民の権利と行政の義務を綱領化し、サービスの民営化を含めて、市民サービスの向上を公約することになった。それは、国営保健サービス(National Health Service)におけるPatient's Charterや各自治体における住民Charterに連なって、市民サービスの向上が図られている。それは1997年5月成立の労働党政権によっても支持されており、さらに成文憲法制定に結びつける動きさえある。

アメリカでは、第2次世界大戦後、広大な国土を産業、交通面で連結するハイウェイ計画が展開された。だが、計画は、いわば連邦政府の対民間介入であり、時に政党を異にする議会と行政府の関係および連邦政府と州および地方自治体の関係にも影響をもたらした。行政の科学化、合理化を強張すれば、それは政治のもつ弾力性を損ないかねないし、他方、社会の諸利益を統合するのは圧力団体をかかえた議会のpolicy planningの役割であると同時に、やはり直接選挙される大統領のPresidential planningの権能でもある。そこでは、行政計画は本来はprogrammingにとどまるが、Presidential planningと融合した場合、行政権と立法府の微妙な権力バランスに影響をもたらさざるをえない。

ハイウェイ計画は、連邦政府の上からの計画というより、もっぱら各州の計画を連邦政府が調整する形で進められた。しかし、それに続いた公営住宅プロジェクトが、ブルトアイゴをはじめ各地で失敗に終わるなかで、1960年代の前述のコミュニティ・アクション・プログラムやモデル都市計画は、貧困戦争(War on Poverty)の一環として、当時南部に政治基盤を持たなかった民主党政権が、共和党中心の南部各州政府の頭越しに、直

接，都市やコミュニティに連邦政府補助金を交付しようとするいわば政治的意図を含んだものであったから，1960年代末の共和党政権成立とともに衰退した。

しかし，アメリカでは，むしろ司法裁判所の判決に促されて，人種や障害者の隔離問題への対策として，大都市郊外部で黒人居住を抑制するゾーニングのあり方に反省が迫られたほか，アファーマティブ・アクション(Affirmative Action)や障害者のノーマライゼーションについて各州は政策化を求められた。なお，公的扶助のうち母子世帯を中心とした Aid to Families with Dependent Children (=AFDC，要扶養児童家族扶助)について，連邦政府が，各州への補助金交付の条件として，毎年，各州に AFDC プランの提出を求めてきたが，それは毎年の補助金交付手続きの一環であり，行政計画と呼ぶのは適切ではない。

1997年7月に，四半世紀に及ぶ福祉改革(Welfare Reform)議論に終止符をうって，AFDCは，ようやく TANF(Temporary Aid to Needy Families：必要家族への一時的扶助)に転換された。ここでは，Welfare から Workfare への転換，すなわち母子世帯の母親の就労促進が目標とされ，そのための児童保育を含む就労促進策の計画化が求められている。それは，扶助受給の2年以内の打ち切りを目標に，一定比率の母親の就労を進めようとするものであり，その限りで，直接，サービス対象者にも影響を及ぼしている。

3 わが国の経済計画，国土総合開発計画

わが国は敗戦国となったから，国家は国民の信用を失墜して当然であったが，戦時中の中堅官僚が公職にとどまり，憲法や法律の名称や中身は変わっても，基本的には戦時中の統制経済，計画経済の行政体制を温存したから，行政国家あるいは計画国家として継続されたといつてよい。したがって，戦後政府の総合計画は，戦時計画から分解し発展した経済計画と国土計画，そして予算が中心となった。それでも「計画」という新しい規範形式は，鳩山内閣の「自立経済6カ年計画」，岸内閣の「新長期経済計画」を先駆けとして，池田

内閣の強気の経済予測にたった「国民所得倍増計画」が，民間への誘導計画としてその政治目標以上の成果を上げたことで，経済計画の地位とともに確立したといつてよい。

それと並行して，1957年には，「全国総合開発計画」が，バランスのとれた地域開発と資源の有効利用を目標に作られている。そこでは，「重点投資の要請」と「投資の平準化」のバランスが重視されたが，やがて全国総合開発計画が各ブロック計画や各拠点地域計画と並列するようになったのは，結局，計画が，事業や地域の順位づけ，すなわち重点投資にさえ失敗した姿を示している。1960年代以後は，国と地方(都道府県)の分担による共同責任の形をとり，地方の創意を尊重する姿勢を示すが，むしろそれは国と地方の双方の責任を曖昧化するものであった。それはやがて特定地域開発に移行するが，戦後の未開発資源の活用が，経済の国際化とともにほや開発利益とは認められなくなるなかで，資本の投資効率を優先する新産業都市構想が指定されていった。この国土開発計画の第2期には，民間資本と公共投資の結合が目標とされるようになるが，それはいわば国が強力な「誘導」政策を放棄したもので，さらにその後は，リゾート開発などに見られるような民間資本優位の計画への推移が認められる。それは行政計画あるいは公私のバランスの後退といつて過言でない。それは，後述の社会福祉計画にみる，公立保育所中心から民間特別養護老人ホーム中心への傾向とも一致する。

地方の自主性が高まるなかで，地方公共団体でも総合計画が盛んになっていく。はじめ県勢振興計画などという県内特定地域の開発計画が多かったが，やがて，先進府県で総合的な行政計画が作られるようになる。それらは，国土計画の空白を埋める下からのかさ上げ計画であり，夢を売る計画の一面をもっていたが，反面では，むしろ中央政府に欠乏を訴える計画，すなわち国に対する財政措置要求の根拠となるものであった。市町村でも総合計画が盛んになるが，やはり，とかく陳情と要望の集約に過ぎないものが少なくなかった。1969年には，地方自治法第2条5項に「基本構

想」の規定が置かれ、総合計画策定が、地方議会の承認を経る形で、組織的に義務づけられている。

それまで、西欧流に、都市計画が都市における計画を総合化するものと考えられてきたが、とかくフィジカルな計画中心であった点への反省から、地域における社会計画との融合が図られるようになった。それは、都市計画が、国による都市の計画と観念されてきたことからの脱却を図るものでもあったが、市町村計画が、全行政部門の「行政の必要量」の総棚卸しとその集成に過ぎない「総合的な行政計画」から、どこまで地域と行政事業間の「順位づけ」を徹底した真の意味の「総合計画」に接近できるかは、今後の地方分権化の徹底も踏まえて、なお未知数といえよう。

III 社会福祉、社会保障と行政計画

1 社会福祉分野における行政計画

わが国で広義の計画が乱用される傾向をみてきたが、その一因として、わが国の政党は、官僚機構が起案した「立法構想」への依存が強く、議会と与党と官僚機構、審議会の間、特異な癒着関係が成立してきたことがあげられる。そのことは、社会保障、社会福祉関係の法律案が、原則としてまず官僚の内部研究会（しばしば外部から学識経験者が参加している）で素案が練られ、ついで関係各審議会の議を経た答申が得られ、その上で官僚が作成した法律案の概要が再び関係審議会の了承をえて、行政庁から国会に法案提出されることが実証している。1955年体制が崩壊し連立政権の時代になってからは、さらにあらかじめ与党各党に予算説明して政府与党協議会の了承を得る手続きが加わり、立法と行政の関係は複雑化している。それは、いっそう行政計画への依存を強めることになろう。

戦後のベビーブーマー層が母親の年代に達したほぼ4半世紀前に、行政は住民の強い保育所増設要求に直面したが、おおむね各自治体は公立保育所の増設で対応しようとした。したがって当時は公立保育所増設を中心とした社会福祉計画が盛んであったが、それは行政内部の事業計画とい

ってよい。同じベビーブーマー層が中年に達した1990年代には、今度は高齢者の介護施設や在宅介護サービスが強く、地方自治体に求められている。だが今度は、各自治体は、保育所に手厚い配分をした自治体ほど、原則8時間ケアの保育所とは違って、24時間ケアの施設やサービスは、設置も運営も公立公営ではとてもやりきれないと考えるから、ほとんどの施設、サービスの設置と運営を民間事業者依存するようになっている。その場合、社会福祉事業法上24時間ケア施設の経営は社会福祉法人でなければならないから、施設設置に責任をもつ都道府県は、事業経営の希望者を説得してまずこの法人格を取得して貰い、それから老人福祉施設の設置を補助金を注ぎ込んでやって貰い、再度施設認可を取って貰うという厄介な誘導計画を進めねばならない。

一般に、法人申請、認可、施設設置申請、補助金交付、施設認可という一連の手続きはたいへん手間と時間のかかる仕事であるから、それを説得して進めて貰う上では、その事業が国や県にとっても重要な「計画事業」だという形式を整備することが必要である。この形式を整備させることになったのが、1989年の消費税導入であった。かねて逆進性の強い間接税には厳しい国民世論の反対があったなかで、それでも約6兆円と予想される税率3%の消費税を導入するうえで、第1に、国民の誰もが年をとることを前提にすれば、老人福祉はいつでも、誰でも、どこでも受けられる普遍的サービスであるべきだとするバブル福祉が訴えられ、第2に、したがってそれは薄く広く国民全体に負担して貰う消費税で賄われるに相応しいサービスとアピールされ、6兆円に見合う財源を予定した「ゴールドプラン（高齢者保健福祉推進10カ年戦略）」が拙速で用意された。

ゴールドプランは、それだけでは実効性を保てないから、1990年には、老人保健福祉計画作成が、全市町村、都道府県に縦割りで義務づけられ、国の計画統制が導入された。ほとんどの地方自治体が、保育所計画を端緒として既にさまざまな社会福祉関係計画を策定していたから、東京都の区市町村はじめ多くの都道府県、市町村は、これま

で作成してきた地域福祉計画などに含まれる老人福祉計画に老人保健計画を併合して、既存の計画に新しい名称をかぶせるにとどまったが、なかには大都市や地元の学者やシンクタンクに依頼して、計画の作文化を求めた市町村も少なくなかった。だが、ゴールドプランおよび老人保健福祉計画の最大の問題点は、それらが老人福祉サービスにこれほどの需給ギャップをもたらした社会福祉事業規制と補助金制約などの問題点を棚上げして、ひたすら消費税からの予算と補助金枠の獲得、拡大に走ったそのバブル福祉的発想にある。

少し遡って1986年に、縦割り紐付き補助金と組織の必置規制は温存しながら、ただ形式的に団体事務化されていた社会福祉サービスの措置権が、1990年の老人保健福祉計画導入と同じ法改正で、さらに市町村に一元化された。それによって、それまでは老人の施設入所先は都道府県に任せておけばよかった町村までが、入所先を自分で確保しなければならなくなった。施設設置費のうち国が1/2、都道府県が1/4という縦割り補助金に加えて、地元や準地元の市町村が、それぞれに施設定員の一定枠の確保を求めて、残りの1/4を追加支援することが常態化した。それはほとんど手元資金なしでも特別養護老人ホーム建設を可能にするもので、老人保健福祉計画は対民間誘導計画の域を越えてほとんど利益誘導計画に近づいた。それが厚生省スキャンダルの誘因となったことはまだ記憶に新しい。

1994年には、市町村の老人保健福祉計画を集計した結果ゴールドプランを大幅に上回ったとして、政府は自らの自主性を放棄して新たに新ゴールドプランを策定した。だが、バブル福祉を社会保険制度にソフトランディングさせるべく構想された介護保険制度が、たとえ要介護認定などさまざまな抑制的関門を設けるにしても、介護保険料収入増分に見合っただけで公的介護給付需要を増大させるに違いないとすれば、新プランしたがって各市町村の保健福祉計画ではそれに応じ難いことは明白である。1997年4月から消費税率が2%積み上げられたが、もはやそれに併せて新新ゴールドプランが用意されることはなかった。ゴールドプラン

と消費税の蜜月関係は、バブル福祉破綻と共に失われたのである。

2 社会保障分野における行政計画

社会保障の年金保険では、現在の年金制度は、理論的には、50年前の年金制度に基づいて給付している部分が残っており、反面では、50年後を約束して保険料を徴収している。すなわち年金保険では1世紀のスパンでものを考えなければならない点で、高度に合理的な計画を必要とする。それに対して医療保険は、基本的には、今年度の保険料で今年度の医療給付費を支払う賦課方式であり、元来はそれほどの長期計画を要しない。だが、わが国のように制度が分立してユニバーサルでない場合、社会的公正の見地から、単年度に生じた政府管掌健康保険の赤字をとりあえず一般財源から補填して次年度の保険財政バランスだけを考えればよいことにはならないから、人口の年齢構成の変動、医療設備、医療技術の高度化などを考慮に入れて、相当長期の保険財政を考えた計画化が必要である。

周知の通り、わが国の社会保障は、地域保険と職域保険を混合した制度体系をとっており、その間の負担や給付の格差が厳然として残されている。年金は、国民年金、厚生年金とも原則国の直営方式だが、医療保険の場合には、職域の健康保険の一部を国が直営しているほか、大企業のそれは健康保険組合の、地域の国民健康保険は市町村自治体のそれぞれの経営に委任されている。年金関係でも、大企業の厚生年金基金は、全体の枠組みは政府の規制に依拠しつつ、しかも一部政府の厚生年金を代行しながら、一部の資金運用や福利厚生についてのみ、各基金の自主性に任されている。しかし、近年の史上最低といわれる低金利政策が、これらの基金の自主的資金運用における5.5%という想定利回りを大幅に下回らせることになり、いくつかの基金が解散に追い込まれるという事態を招いた。

所得比例制の厚生年金と原則定額制の国民年金という年金制度は、1985年と1994年に大幅な改正が行われ、1985年には、国民年金の国民皆保

険化とスライド分を除く厚生年金の給付水準を改正時点で据え置く改正が、1994年には、厚生年金の60歳から65歳までの給付を、基礎年金部分を含まない部分年金に移行させる支給開始年齢引き上げが行われた。それでもなおわが国の年金制度には、国民年金の空洞化問題のほか、厚生年金を現在の給付水準で維持するには将来世代にあまりにも重い負担を負わせることになるという「世代間の公正」の課題がのしかかっている。この点を巡っては、少子化の推測に見込み違いをしたなどという技術的失敗を超えて、バブル福祉で肥大化する年金累積債務を放置した政府の無責任な年金計画破綻にこそ問題があるとする厳しい批判が提起されており、この際、基礎年金は国に依拠しながら、厚生年金保険はむしろ全体を思い切って民営化し、各自が独自に資金運用リスクを負担するようにすべきだとする意見さえ展開されている。

社会保険の危機は、医療保険制度においていっそう差し迫った問題として生じている。第1に、市町村国民健康保険特別会計が医療給付費の実に50%に及ぶ国庫補助金を受けながら、1995年度で全体の約2/3に当たる2,157億円の赤字で、単年度赤字総額は1,374億円に達する。第2に、政府管掌健康保険の赤字幅は拡大し、1996年度で4,193億円に達すると推定される。第3に、組合管掌健康保険も、赤字組合数は1996年度決算見込みで1,030組合、約1/3に達し、赤字額は2,000億円を上回ると推計されている。

1997年9月施行の医療保険制度改正はもっぱら患者自己負担増に依存したあまりに安易な改正であったが、その施行前から、既に、医療保険制度抜本改革案が厚生省と政府与党協議会から提案されている。そこでは、第1に、各医療保険制度に重い負担となっている老人保健拠出金を制度化している老人保健制度を廃止し、保険単位の個人化を伴った独立の高齢者医療保険制度を創設すること、第2に、被用者本人の自己負担を今回改正の20%からさらに30%に引き上げるなどが検討課題とされている。そこでは老人保健制度の「世代間の連帯」を弱め、高齢者の「世代内の連帯」を強めることが強調されているが、医療保険制度

改革の先駆けとなるはずの介護保険制度はいぜん「世代間の連帯」を強調しており、また、一方で年金給付水準を引き下げながら、他方では介護保険や高齢者医療保険が年金給付からさらに保険料天引きを考えると自己矛盾を露呈している。

おわりに

わが国の社会福祉、社会保障には、前述の「政治と行政と民間の未分化」に加えて、ユニークな曖昧さがある。それは、第1に、社会保険と社会福祉の区分の不明確さである。通常、前者では、保険料納付に見合う形でニーズの有無を問わないユニバーサルな受給権が保障されるのに対して、後者では、もっぱら租税で賄われることから、ニーズの有無をセレクトティブにチェックされて、はじめて受給できる。それが、わが国では、一部の社会保険、国民健康保険に、国庫補助金が50%も不公正に注入されて、しかも被保護者はそこから排除されて、ようやく社会保険の「見せかけの普遍性」が維持されている。その反面で、個別福祉サービスしか対象領域としないわが国の狭隘な社会福祉学は、バブル経済によって社会福祉の普遍化を主張し、「対人社会サービス」という Personal social services の誤訳にも助けられて、他の先進諸国に例を見ない普遍的対人 (personalでない) 社会サービス論を展開した。それは、とくに老人福祉の普遍性を主張して、逆進的な消費税導入をサポートさえた。現実の需給ギャップの大きさに目を閉ざしたこの普遍性主張が、今日では、家族介護を選択した場合の現金給付を否定した非普遍的介護保険という、社会保険の「見せかけの普遍性」にソフトランディングを求めている。第2に、縦割り紐付き補助金と必置規制という機関委任事務時代の統制手段を温存しながら、地方自治体に本来「自主性」がなければ期待できないはずの老人保健福祉計画の策定を義務づけ、国は一面ではそれをガイドラインで統制しながら、他面ではその全体を新ゴールドプランに取り入れるという、相互に自主性を喪失し、責任を曖昧化させた計画を積み重ねている。

このように、第1に、社会福祉、社会保険の区分とそれと一体化した普遍性と選別性や社会的公正の理念を曖昧化したまま、第2に、縦割り紐付き補助金と必置規制を温存して自治体計画ひいては国自身の計画の自主性を見失ったまま、一方で、過去のさまざまな政府の社会福祉、社会保険計画のバブル福祉からの破綻の情報を秘匿しつつ、他方で、小出しでその場限りの社会福祉、社会保険計画や改革を乱発したのでは、行政計画のみならず社会福祉、社会保障の制度そのものへの国民の不信を強めかねない。

注

- 1) 芝池義一(1984)「行政計画」, 塩野宏他編, 「現代行政法大系2『行政過程』」, 有斐閣, p. 334.
- 2) 河中二講(1978)『政策と行政』, 良書普及会, 「〔付論〕計画行政の理論的分析」。
- 3) 西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』, 東京大学出版会, 第6章「行政と計画」, なお、本稿IIの3の記述もこれに負うところが大きい。
- 4) 参考文献のとくに29および31を参照されたい。

参考文献

1. 石田頼房(1992)「未完の東京計画」, 筑摩書房。
2. 大野輝之(1997)「現代アメリカ都市計画」, 学芸出版社。
3. 大森弥他編著(1993)「保健福祉計画とまちづくり」, 第一法規。
4. 小川政亮編著(1997)「福祉行政と障害者計画」, 群青社。
5. 定藤丈弘他編(1996)「社会福祉計画」, 有斐閣。
6. 辻山幸宣編著(1995)「分権化時代の行政計画」, 行政管理研究センター。
7. 成田頼明他編(1978)「現代行政法」, 有斐閣。
8. 日笠瑞(1997)「コミュニティの空間計画」, 共立出版。
9. 藤本末美他編著(1997)「住民と共につくる保健計画」, 日本看護協会出版会。
10. 村川浩一(1996)「高齢者保健福祉計画」, 中央法規。
11. Abel-Smith, Brian, (1992) *Cost Containment and New Priorities in Health Care*, Aldershot, Avebury.
12. Abels, Paul and Michael J. Murphy (1981) *Administration in the Human Services*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
13. Bane, Mary Jo and David Ellwood (1995) *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*, Cambridge, Harvard University Press.
14. Barlow, James (1995) *Public Participation in Urban Development: The European Experience*, London, PSI.
15. Castells, Manuel, (1983) *The City and the Grassroots*, London, Edward Arnold.
16. Cowan, Peter (ed.) (1974) *The Future of Planning*, London, Heinemann.
17. Cullingworth, Barry (1997) *Planning in the USA*, London, Routledge.
18. Cullingworth, J. B. (1976) *Town and Country Planning in Britain*, London, Allen & Unwin.
19. Davies, Bleddyn, et al. (1997) *From Vision to Reality*, Aldershot, Arena.
20. Donnison, David (1997) *Policies for a Just Society*, London, Macmillan.
21. Gans, Herbert J. (1993) *People, Plans, and Policies*, New York, Columbia University Press.
22. Gates, Bruce L. (1980) *Social Program Administration*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
23. Glennerster, Howard et al. (eds.) (1996) *Fixing Health Budget: Experience from Europe & North America*, Chichester, Wiley.
24. Glennerster, Howard, (1997) *Paying for Welfare: towards 2000*, London, Prentice Hall.
25. Guttenberg, Albert Z. (1993) *The Language of Planning: Essays on the Origins & Ends of American Planning Thought*, Chicago, University of Illinois Press.
26. Hadley, Roger & Stephen Hatch (1981) *Social Welfare and the Failure of the State*, London, Allen & Unwin.
27. Hall, Peter (1980) *Great Planning Disasters*, Harmondsworth, Penguin.
28. Haynes, Philip (1996) *Community Care Planning: Processes and Logics*, Brighton, University of Brighton.
29. John Higgins, (1978) *The Poverty Business: Britain and America*, London, Basic Blackwell.
30. Lewis, Jane et al. (1996) *Implementing the New Community Care*, Buckingham, Open University Press.
31. Loney, Martin (1983) *Community Against Government*, London, Heineman.
32. McLoughlin, J. Brian (1973) *Control & Urban Planning*, London, Faber.

33. Nocon, Andrew and Hazel Qureshi (1996) *Outcomes of Community Care for Users and Carers*, Buckingham, Open University Press.
34. Peters, B. Guy (1995) *The Politics of Bureaucracy*, White Plains, Longman.
35. Yates, Douglas (1984) *The Ungovernable City*, Cambridge, MIT Press.
(ほしの・しんや 日本女子大学教授)