

書 評

坂本忠次著

『現代社会福祉行財政論—社会保障をどうするか』 (大学教育出版, 2009年)

谷口 泰司

1 はじめに

著者の名前を最初に知ったのは『現代地方自治財政論』(1986)という書籍であった。大学を卒業後、地方公務員として歩み始めた頃に、当時の上司から勧められたうちの1冊であったと記憶している。それ以来、著者については、財政特に地方財政のオピニオン・リーダーとしての認識はあったが、自身の領域(福祉)と何らかの接点ができようとは夢想だにしなかった。ところがである、介護保険制度施行が日程にのぼり、その準備業務がピークを迎えようとしていた1999年、山本隆教授(現関西学院大学)から岡山での研究会において地方自治体の状況報告を求められ、当該研究会に赴いた先で、会長を務められる著者にはじめてお目にかかることとなった。著者の記憶には残っていないであろうが、地方財政の権威を目の前に緊張している一公務員に対し、穏やかに接していただきつつ、的確な指摘とともに、課題解決のための視点を提供していただいたことは、今でも脳裏に強く残っている。

その後、介護保険から障害者福祉へと公務が変わっても、研究会その他で著者と接する機会に恵まれたが、何気なく(という風に見えるのも著者の人柄であろうか)発せられる一言が、あるいは課題解決への光であったり、あるいは触れられたくない急所であったりした。いま思えば、地方財政に対する深い造詣に基づく提案(前者)であったろうし、福祉を取り巻く今日的な課題、特に地方行政への憤り(後者)であったように思われる。

書評に際し、本書とは関係のないことに多くを割くこととなってしまったが、本書は先に述べた地方財政及び政府間関係に関する長年の先行研究者ならではの詳細かつ鋭い分析が盛り込まれているとともに、分析にとどま

らず、“Decent Life”に対する強い思いが垣間見えるものとなっている。その意味では、本書は研究者のみならず、首長をはじめとした地方公務員、特に福祉部門及び財政部門に携わる者に勧めることができるものである。

2 本書の概要

本書の構成は以下のとおりである。

第1章「福祉国家の変容と社会保障行財政の課題」では、現代福祉国家の国際比較にはじまり、生活保護行政と社会保障費をめぐる課題を取り上げているが、狭義の福祉施策にとどまらず、広く労働政策にも言及した内容となっている。

第2章「戦前・戦後の社会保障と社会福祉行財政の展開」では、わが国の社会保障を戦前から現在に至るまで検証するとともに、国際比較を通じて相対的な位置を明らかにするなど、縦横から多角的に捉えた内容となっている。

第3章「社会福祉・社会保障をめぐる行財政の課題」では、社会福祉関連制度にかかる法体系の整理のもと、これら諸制度における政府間関係の検証を通じて、地方自治体の諸課題に迫るものとなっている。

第4章「年金保険財政の再検討」では、社会保障費の過半を占める年金制度について、2004年改正の課題を指摘するとともに、将来展望について言及したものとなっている。

第5章「介護保険の見直しと制度持続性の課題」では、地方自治体の事例を含め、2005年の抜本的な見直しについての批判的考察を通じ、本来の介護保険制度とは何かについて迫るものとなっている。

第6章「医療費・介護費と在宅福祉の課題」では、長野県及び泰阜村の事例を中心として、地域単位での医療・介護の行財政のあり方に一石を投じるとともに、第8章で取り上げる「新たな公共」の一類型を提示した内容と

なっている。

第7章「少子化社会の社会保障予算と子育て支援の課題」では、国際比較を通じて少子化対策に関するわが国の取り組みを鮮明にするとともに、多様化する子育て支援施策におけるNPO法人その他の役割の重要性を指摘するものとなっている。

第8章「福祉国家の危機と「新たな公共」をめぐる課題」では、それまでの検証を通じ浮かび上がる福祉国家の危機像に対し、さまざまな機関の可能性の考察を含め、「新たな公共」のあり方についての重要な示唆を含む内容となっている。

本書は、そのタイトルの示すとおり「現代の」福祉行財政を中心とするものであるが、戦前・戦後の社会保障と社会福祉行財政の展開（第2章）では戦前からの流れに言及するほか、第2章及び第7章では西洋諸国との比較の中でわが国の課題を展望するなど、多角的な視点から社会福祉を取り巻く今日的な課題に迫ろうとしている。加えて、現在の社会福祉諸制度が市町村を実施主体としている現状をふまえ、国家財政の見地だけでなく、国・地方の政府間関係については随所に取り上げられている。

また、サブタイトルにあるとおり、年金（第4章）や少子化対策（第7章）といった社会保障の現状及び今後の展望についても踏み込んだものとなっており、さらには、行財政という公領域ひいては福祉国家の危機的状況をふまえ、「新たな公共」（第8章）についての見解を伺う事ができるものである。

これらの広い領域の捉え方については、序章において次のように述べている。「人間の尊厳の維持を支援していく社会福祉学の現代的な課題、社会福祉と社会保障、これを経済的に裏付ける福祉財政との関係とそこでの課題について考え、現代日本における国・地方の福祉行財政の現状と問題点、分権化が叫ばれている中での地域福祉と福祉行財政をめぐるいくつかの課題について検討していくことを課題としている。」（P3）

また、著者はわが国の社会保障と社会福祉の関係性について深い関心を寄せているが、著者の見解はP56（第3章）に見ることができる。ここでは、社会福祉とは「人間の尊厳」の実現とその「真の自立」を支援することであり、社会保障制度によって法的並びに経済的、財政的に裏づけられなければならないとの解釈を示すとともに、P82（第3章）の末尾において、「現代の社会福祉、社会保障の当面する諸課題は、分権的行財政のあり方の

中でこそ検討していかねばならない」と強調している。

著者の抱くこれらの問題意識が、その具体的な対象を介護保険制度や、高齢者対策にかかる市町村の実例に求めたことはごく自然ではないだろうか。本書にもあるように、介護保険制度は地方分権の試金石として注目されたものであり、同時に、介護保険制度によって分断された老人福祉法に基づく領域との連続性をいかに確保していくかについて市町村がこれまでになく注目されたものであった。

この制度については、著者は特に2005年法改正を批判的に考察（第5章ほか）しているが、それでもなお、長野県の自治体等の事例を元に、地域主権の可能性を紹介するなど、悲観的な史観に立つのではなく、著者ならではの建設的な視座には揺るぎがなく、事例以外の地域住民を鼓舞するかの内容に満ちている。

全体として、著者のねらいである「社会保障をどうするか」という問いに対し、特に財政的視点において、その答えを得る至近地点に到達した観がある。

3 今後の課題（本書の問題提起を受けて）

本書における問題提起として最も重要なものは、社会福祉なり社会保障をいかなる財源によって支えていくかとともに、第8章に掲げる「新たな公共」のあり方であろう。また、人権という視点では、第3章第2節に掲げる社会福祉関連法と措置制度については、自身の関心の深いところでもある。⁽¹⁾

そのいずれもが、本書を受けて今後さまざまな分野の研究者が議論すべきものである。従って、以下については本書の問題点なり批評というよりも、本書の提起する問題をより掘り下げていくなれば、という観点で述べたものであることを了解いただきたい。

まず、「新たな公共」についてであるが、著者が第8章で提起している問題に加え、これを平成の大合併という、従来の市町村区域の拡大という問題を併せ考察することが必要であろう。福祉8法改正以降、現在まで続く市町村への権限委譲（運営主体の市町村レベルでの一元化）という方向性と市町村合併による広域的・効率的行政への転換の方向性は一見すると矛盾をはらんだものである。現に、吸収合併が行われた地域では、地域特性の必要性からこれまで実施されてきた施策が“区域内の公平性”という疑義のある主張の元で廃止・縮小の憂き目にあっており、必ずしも住民生活の向上につながるとはいえない現状にある。著者が提唱する「新たな公

共」について、これを重層的な構造とすることやそれぞれの公共間の連携のあり方など、なお議論すべき点が多い。

著者もこの本質を見抜いたからこそ、長野県泰阜村の事例（第6章）を取り上げていると思われる。ここでは、合併しないがゆえの財源対策とともに、独自のきめ細かな取り組みを紹介している。今後の我々の課題の一つは、市町村合併との文脈の中で、合併したがゆえに、それまでの地域独自の施策なり取り組みが変容を迫られたケースの検証ではないだろうか。と同時に、合併して以降（交付税等の優遇措置終了後の）財政的安定効果の有無についても検証する必要がある。

これらの諸要素をふまえた上で、我々は、多様な実施主体、新たな公共という、著者が言及しているKeywordに着目することが求められるのではないだろうか。権限委譲と市町村合併という、一見して矛盾する二つの流れは、実はこのKeywordにより両立しうる可能性を秘めている。

さらには、これまでの住民参画から一歩踏み出した方法を模索する上で、本書の財源論は適切なガイドとなる。この段階においては、「新たな公共」は歳入歳出のどの部分で自律性を保持できるか、保持すべきか等について議論することも必要であろう。課税権（やや柔軟には基金等を含む。）まで持つのか、予算執行権や最終的には予算編成権までも当該公共主体等が持つのか、といった点である。

このことについては、著者もP220において西山氏の主張を紹介しているが、住民参画なり住民と行政ほかとの協働領域を財政面も含めとらえるべき時期に来ていると思われる。このような動きは既にいくつかの地域（鹿児島県、鳥取県）において先駆的な取り組みが見られ、今後は地方自治法改正にかかる議論から、各地域での具体的な手法についての検討まで、なお議論すべき点とともに、可能性は大きく広がっていると思われる。⁽²⁾

最後に、本書が提起する課題はなお新鮮なものであり、かつ今後の地域社会を展望する上で不可欠な要素に言及するものであること、かつ著者の視点が単にシステムとしての表面上の動きにとどまらず、人権という視点からこれらの諸課題を考察し、その上で提起された課題なり展望がいずれも我々の行動規範のあり方に再考を促す良書であることを強調しておきたい。

- (1) 著者は措置制度を分権改革との関連で考察しているが、若干の補足をすれば、介護サービスや障害福祉サービスにおける措置は、利用選択制度の課題（虐待等により申請ができず法が発動しない等）に対する公的責任の履行という点でとらえること、つまり、社会福祉基礎構造改革の中で、措置権はその役割の重心が移行したものの認識が必要である。著者もこの視点が大事であるとの認識から、本書において、いわゆる「措置費」に言及しているものと思われる。
- (2) 行財政の適正規模の議論とも関連が深い部分であり、例えば過去の事例より、介護保険の財政の安定化のためには30万人規模、きめ細かな運営（支出面なり対利用者面）では10万人規模という、入と出を区別して考えることも必要である。さらには、高齢者全般といった領域と障害児領域の特性の違いや住民参画を含めた新たな公共のあり方については、各領域で異なる区域を構築することも必要であろう。そこに、地方自治法でも規定されている自治区の再発見・活用の意義があり、また、各領域（高齢・障害・児童など）の区域が複層する重層的な福祉区の設定と運営（連携が課題となるが）といった議論が意義を持つこととなる。

