

書評

武智秀之編著

『福祉国家のガヴァナンス』

(ミネルヴァ書房, 2003年)

佐藤主光

我が国は急速に少子高齢化を迎えつつある。少子高齢化に伴い社会保障給付費は増加の一途を辿ってきている。2004年度で86兆円(予算ベース)とされる社会保障給付費は2025年度には150兆円あまりまで増加する見通しである。経済成長はこの給付拡大にとっても追いつけそうにもない。こうした中、世代間、世代内の公平やリスクシェアを損なうことなく、効率的で持続可能な社会保障制度の再構築が求められている。しかし、公的年金制度では現行の賦課方式(修正積立方式)における受益と負担の世代間格差や基礎年金の財源としての税(公費)と社会保険料の比率の見直し、未納率が3割を超える国民年金に顕著に表れている国民(とりわけ若年世代)の公的年金への不信感に対してどのように対処していくべきか未だに明らかではない。医療についていえば、30兆円を上回る国民医療費の3分の1強を老人医療費が占めるなど、高齢化が重く押し掛かっている。高齢者医療の財源や医療費の是正・効率化を巡っては、税金を財源とする高齢者医療制度の創設から保険者機能の強化を含む競争原理の導入まで様々な議論がある。2000年に始まった介護保険は早くも財政基盤が危ぶまれている。介護給付費は既に5兆円を超え保険者たる市町村の財政を逼迫させている。また、第1号被保険者の保険料の地域間格差も懸念されている。

我が国の社会保障は従来の全国一律な給付基準や国による詳細な規制・関与に基づく集権体制から少子高齢化、潜在的成長率の低下、経済のグローバル化に伴う国際競争の激化といった新たな経済環境に対応した制度への改革が急務である。社会保障給付費の膨張を回避するにも数値目標を掲げるだけでは十分ではない。年金・医療・介護の本来の機能(リスクシェア、最低限の所得保障やサービス提供)を損なうことなく経費の是正を実現する必要があるからだ。そのためには地方分権、民営化・アウトソーシング、NPOの活用も視野に入れ、国のみならず地方自治体、民間営

利・非営利団体、ボランティア、給付を受ける当事者を含む様々な主体(ステイクホルダー)間での権限と責任の配分(ガヴァナンス)が重要になってくる。『福祉国家のガヴァナンス』はまさに統治機構(ガヴァナンス)の観点から福祉国家の再構築を模索した研究書である。

本書は武智秀之中央大学教授を編者とする8名の研究者によって執筆されている。その構成は次のようである。第1部「政治システムの変容」では、福祉国家における税収構成の国際比較(第1章)、NPM改革(第2章)、官僚制度(第3章)が論じられている。第2部「自治体システムの再編」においては2000年4月に実施された第一次分権改革(地方分権一括法の施行)と今後の社会保障・福祉の担い手としての地方自治体や地域社会の役割に注目していく。

以下では各章の概要について述べたい。第1章「福祉国家の税収構造の比較研究」(加藤淳子)では、「経路依存性」の観点からOECD諸国における税収構造と福祉国家の規模との関係を論じている。具体的には福祉国家への政治的支持を得るために受益者の限定された「限定主義」ではなく幅広い層を受益者とする「普遍主義」を採用したスウェーデンなどでは高水準の社会保障を賄う財政基盤として課税ベースが広く効率的(徴税に伴う経済への歪みの小さい)、しかし「逆進的」な消費課税(付加価値税)への依存が高まったとしている。所得再分配のための福祉を逆進的な課税によって賄うことで福祉国家への政治的支持と財政需要の効率的な充足を達成してきたという指摘は興味深い。また加藤氏は消費課税への政治的支持は「福祉国家に不可逆な変化」をもたらすことになった政策の伝播(ここでは消費課税導入)のタイミングが重要とする。実際、同じ付加価値税でも80年代以降、財政再建を念頭にその導入を図った国々(日本を含む)では政治的抵抗により、十分な歳入確保には至らなかった。本章は政治の「経路依存性」即ち、「政策に対す

る期待も過去の政策の経緯やそれに付随する経験に基づき形成」されることで、国家間に福祉や税収構造に相違をもたらすものと結論づけている。

第2章「NPM改革と政府システム」(原田久)では、NPM本来の発想に即した「企画立案と実施の分離」と理念抜きとも評された「省庁の大括り再編論」を日本的NPM改革として特徴づけている。「大括り再編」という枠にはめ込んでしまうことで族議員や官僚の抵抗を弱め、各省庁に企画立案と実施の分離(独立行政法人や実施庁への実施機能のアウトソーシング)を促すため、つまり中央官庁再編をNPM改革執行のための「戦略」として捉えている点が興味深い。評者が専門とする経済学でも移行経済学という分野において、制度改革のデザインと改革への政治的制約(既得権益グループの抵抗など)を回避するための執行戦略について研究がなされてきている。「急進主義」あるいは「漸進主義」といった改革のスピードや規模の選択のほか、複数の改革を組み合わせる(本章でいえば、NPM改革と中央官庁の再編成)ことも執行戦略の一つとみなされる。また、原田氏はNPM改革に際して幾つかの留意点を述べている。第1に、改革の浸透度を新規の実施機能の切り出しだけで評価することはできない。原田氏は事例としてドイツでは地方レベル政府が国の政策の実施機能を伝統的に担っており、新規に切り出すエージェンシー数が少なかったことを挙げているが、我が国でも地方自治体が国の実施機関として果たしてきた役割は大きい。第2に政策評価手法と多様性である。日本では特に地方レベルで業績評価偏重に政策評価がなされている向きがあるが、評価される政策の性質に応じて異なった手法があっても良いとする。第3に、NPMは金銭的誘因づけ(褒賞など)でもって官僚の選択・行動をコントロールすることを重視する傾向があるが、原田氏は官僚の「プロフェッショナルリズム」に基づく倫理観を損なう可能性を指摘している。

第3章「社会保障改革と官僚制」(武智秀之)は官僚制を中心とした従来の利害調整メカニズムの効力の低下や少子高齢化の進展に伴う世代間・世帯間の利害対立という新たな課題に対処するための社会的合意形成と政治過程の制度設計の必要性を唱えている。具体的には、年金、医療、介護を例に世代間・世帯間の所得移転の問題を概観した上で、社会保障政策を規定する要因として制度、利益、アイデアを検討、利害調

整がうまく機能しないため、さもなければ利害対立の先鋭化しそうな、こうした政策分野における社会的合意形成のための公務員制度改革、選挙制度改革について概観している。

第4章「福祉国家の政府間関係の再編」(金井利之)では政府間関係を集権対分権、融合対分離、分立対統合の3つの軸から特徴づけ、現行制度を集権—融合—分立とした上で我が国の地方分権の方向について論じている。地方分権には地方公共支出や地方税収のシェアといった「量的」面と地方自治の充実度といった「質的」面がある。金井氏はこれらを「活動量」と「自律性」として定義し、村松仮説に従い両者にはトレードオフの関係があるとみなしている。従って、活動量(公共支出水準)は小さくとも、政策に対して完全な自治を有するような小さな地方政府であっても地方分権と言えるのである。この「役割限定論」は国と地方の役割分担を「分離」、地方を国の政策の実施機関から開放するという側面もある。そのため地方自治体は純粋に地域住民の利益代表者として振舞うことが可能になるのである。我が国では(2000年に廃止された機関委任事務やその後の法定受託事務に代表されるように)伝統的に地方が国の執行機関として位置づけられてきたといえる。このことは自治体が住民と国の双方に対して「エージェント」としての役割を担うことを意味する。経済学では「コモン・エージェンシー問題」として知られているが、地方自治体への規律づけやプリンシパルとしての住民の利益は損なわれかねない。金井氏によれば、我が国の分権化は「役割限定論」、「分離」ではなく、「分権・融合路線」であった。かつ、中央各省庁が実質的に拒否権を有した「水平的コミュニケーション」を前提とした地方分権は、省庁間での協議、合意の積み上げと妥協を余儀なくした。地方分権のような制度改革はその実施とあわせて持続可能性の有無が問われる。本章では自治体の首長の権限を増した分権改革への対抗路線として起こりうる再分権=集権路線を挙げている。これは分権という既定路線に反することなく「首長から、権限・権力を剝奪する」路線と定義される。具体的には自立化(アウトソーシング)、住民化(住民投票の強化等)、及び機関間再分権(都道府県から市町村への権限委譲)である。

第5章「都道府県・市町村関係の変容」(大杉寛)は地方分権の中でも都道府県と市町村の間の関係に着目する。大杉氏は都道府県・市町村関係を構造アプロ

一対機能配分アプローチ、統治過程アプローチ対政策選択アプローチの2次元で捉える。このうち、「構造改革アプローチ」とは連邦制・道州制を視野に入れた既存の政府単位の見直しであり、一方、「機能配分アプローチ」は現行の都道府県・市町村という二層制を前提に、権限、財源、人員の配分のあり方を見直すものである。「統治過程アプローチ」は第4章でいうところの分離（機能・役割を重複無く各レベル政府に割り当てる）一融合（政策の立案・企画を国が執行を地方が担う体制）の選択であり、「政策選択アプローチ」は各レベル政府が自律的に政策（機能・役割）を取捨選択し、政府間で「棲み分け」が実現することを指す。両アプローチは都道府県・市町村の担う役割の「強制」的割り当てを前提にするか、「選択」を認めるかによって異なる。大杉氏は政策選択アプローチの例として「ティーパーモデル」に代表されるアメリカの地方財政研究を挙げる。評者が経済学的に解釈するならば政策選択アプローチは国・都道府県・市町村の直面する経済的制約・社会経済環境要因（ヒト・モノ・カネの地域間移動の頻度など）によって各レベル政府で強化ないし制約される機能、経済的制約の違いから帰結する政府レベル間での機能・役割分担に着目したものとといえるだろう。その上で、第一次分権改革が都道府県・市町村関係に及ぼした変化を関与のあり方、係争処理、事務権限委譲、自治立法権・自治組織拡充の観点から概観、さらに福祉改革を例に都道府県・市町村関係の変化について述べている。大杉氏は現行の分権改革が「政策選択アプローチ」による市町村レベルでの役割・機能を拡充したものと評価する。一方で「府県空洞化」と言われる都道府県の役割・機能の低下と、その結果として「構造改革アプローチ」に基づいた「府県行政の守備範囲はより一層、高次・広域的機能へのシフトを余儀なくされる」と結論づけている。

第6章「分権型福祉社会における自治体の連携・合併」（今里佳奈子）は自治体の役割・責任が強まる分権型福祉社会における自治体の福祉ガバナンスについて自治体の規模・区域の選択という側面から介護保険を事例に検討している。その際、自治体行政の広域化に伴う問題として第1に「集合的な意思決定の主体」（多数決投票モデルでいえば中位投票者）の変化、第2に財源・人的資源を含む活動資源の変化、第3に住民が受ける受益と負担の関係の変化を挙げている。

近年の市町村合併などは自治体の財政基盤の強化・経費の節減といった（広義の活動資源の一部たる）財政的側面が重視される傾向があるが、本来は（第1の問題に関連するが）住民のニーズの相違なども考慮しなくてはならないだろう。今里氏は、広域行政化の具体的な取り組みとして佐賀県や福岡県、北九州市のケースを紹介している。このうち佐賀県中部広域連合は、経費の軽減、活動資源の効率的使用のほか、その範囲を日常生活圏に留めることで介護サービスの利便性の向上に努めたケースとしている。一方、福岡県介護保険広域連合は生活圏を越えた市町村連合を行い、介護保険の財政基盤の強化を重視している。北九州市の場合はむしろ分権化・分散化を志向した住民とのパートナーシップ創設の試みと今里氏は指摘する。その上で競争と協働、合併・連携と分権化・分散化といった様々な手段を駆使した自治体のガバナンスの向上が求められていると結論づけている。

第7章「多元的福祉と当事者選択の拡大」（高橋万由美）は「福祉多元主義」の観点から政府、営利、ボランティア、家族・隣人等のインフォーマルの4部門による福祉の分担とそのバランスの必要性を強調する。そのためには競争原理等市場導入のための条件整備のほか、政策決定に市民の意向を反映させる市民参加促進のための条件整備、及び福祉サービスを受けている当事者の主体性の確立に向けての条件整備が不可欠とする。こうした観点から日本の介護保険と英国のコミュニティーケアを比較、市場導入については企画・購入部門と供給部門が完全に分離され、後者に競争原理が適用されている英国の方が徹底していること、市民参加についてもボランティアセクターが発展してきた英国と日本では大きな違いがあると述べている。政府の役割については日本が英国に比べて市場を規制・監視する主体としての役割が不十分である、国と地方との役割分担が曖昧であるとしている。また、保育サービスを例に市民参加や当事者主体の確立が次如したまま、市場化を優先することの問題点（質の低下や慢性的供給不足）を明らかにしている。

第8章「高齢社会の社会活動とネットワーク」（高野和良）は高齢化社会を支える家族や地域社会の多様性（地域性）と課題を過疎農村における高齢者と社会組織の関係に焦点をあてて議論している。過疎農村では行政機関等によるフォーマルな支援ネットワークが確立していないこと、その一方で小規模化から家族に

よるケアも期待できなくなっていることから、互助的ネットワークとして老人クラブなど既存の地域集団との関係が重要と結論づけている。一方、地域集団の希薄な都市部では行政のほか、民間非営利組織など多様な主体間での福祉・高齢者支援の分担が求められるだろうとしている。

本書は国、地方自治体、民間営利・非営利団体、ボランティア、市民など様々なステイクホルダーを含む福祉国家の多元性とそのガバナンスの重要性に着目した優れた研究書といえる。論者は経済学者であるが、社会保障・福祉の制度設計には政治学的、社会学的視点も重要であると考ええる。特に福祉国家を逆進的課税が政治的、財政的に支えてきたとする第1章の分析や中央官庁の再編成をNPM改革への政治的制約を克服するための戦略として位置づけた第2章の分析は公共経済学・政治経済学にも通じるものがある。

第2部では地方分権改革が進む中で介護サービス等福祉に果たす地方自治体の役割が強調されている。しかし、経済学的には都道府県・市町村は国に比べて生産要素、納税者、資本の地域間移動に直面しており、その制約の中で地方が独自に福祉のような所得再分配を担うことには限界があると考えられる。また福祉の

水準に地域間格差が著しくなる懸念もある。こうした主張に対しては、介護を含む福祉は「現金給付」ではなく「現物給付」であり、そうした給付を地域独自のニーズに即したものにすることが必要であること、福祉を集権的に行うことは官僚主義や全国一律な給付による弊害が伴うという反論があることは承知している。しかし、地方分権のあり方は多様である。交付金を国から地方自治体に配って福祉サービスの財源とすることもありうる選択肢だろう。交付金は使途を福祉関係に限定するが、詳細は地方自治体の裁量に委ねるようになれば分権化のメリットである地域独自のニーズを政策に反映させることも可能になる。また、「協働・共生」といった観点以外にも、福祉政策に関わる地方自治体や民間団体（営利・非営利）の「誘因」への配慮も不可欠であろう。

本書は2000年4月の第一次地方分権改革までを対象としているが、その後の地方分権の迷走、特に税源移譲・補助金削減の数値目標が優先され、地方の裁量や財政責任といった質的側面が無視された改革の現状を本書の筆者らはどのように評価するか興味深い。

（さとう・もとひろ 一橋大学助教授）