

# [リレー対談] 「地方分権」で何が変わる? (第5回 どうなる"人権としての社会保障": 福祉行政)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/45204">http://hdl.handle.net/2297/45204</a>

# どうなる“人権としての社会保障”——福祉行政——



金沢大学法学部教授  
いのうえ ひでお  
**井上 英夫**

1947年、埼玉県秩父市生まれ。早稲田大学卒業後、茨城大学を経て現職。著書は『高齢者の人権が生きる地域づくり』（自治体研究社）など多数。

小学校以来の同級生を伴って現れた井上先生は、金沢市の福祉行政に参加する経験をふまえ、ユーモアを交えて柔軟に展望を聞かせてくれた。「分権」や「構造改革」の“看板に偽りあり”の側面もあるが、功罪二面性がせめぎあう時代だ。現場には変化を容認する空気もあり、原則を実践につなげて積み上げていく作業こそ必要と説く。



専修大学法学部教授  
しらふじ ひろゆき  
**白藤 博行**

1952年、三重県生まれ。名古屋大学大学院博士課程単位修得。専門は行政法。著書に『自治体の「市場化」』（自治体研究社）等。

**白藤** 福祉分野の地方分権改革では、老人保健施設の開設等の許可の事務が自治事務にされる一方で、生活保護の決定・実施に関する事務等が法定受託事務にされるなど、自治事務が増大したとは簡単に言えません。むしろ特徴的なのは、自治事務についての国の直接執行が大変多くなったということではないでしょうか。これまでも養護老人ホーム等の設置者または事業者に対して、施設の改善命令または認可の取消、事業の停止命令などの権限が、都道府県知事と厚生大臣に並行的に与えられてきました。このような「入所者の保護のため緊急の必要があるとき」に代表される場合などの厚生大臣の直接執行が、随所に見られます。この意味で、必ずしも分権一本やりではないようです。まず福祉における分権改革をどうご覧になっているでしょうか。

## 分権改革の中で本来の福祉が

**井上** 分権改革以前に、福祉の領域では、サービスはより身近なところで行うべきだという考え方が広がっていました。それは福祉サービスの本質で、一人ひとりの個別のニーズに対して適切なサービスを提供するのが本来の目的ですから、小さな自治体ほどいいということになり、自治体の規模が問われてきたわけです。福祉から見ると、むしろ後からそこに分権改革が重なってきたように思えます。

つまり、住民の健康や安心を保障するのが福祉法制度の趣

旨であり、それがまた地方自治体のもともとの役割です。それが地方分権の中で位置づけられ、社会福祉基礎構造改革(以下、「構造改革」)や社会福祉事業法(以下、「事業法」)改正の中でもそれなりにうたわれています。分権改革の中で、改めて本来の福祉が位置づけられたことが、福祉分野の特徴ではないでしょうか。

**白藤** 気になるのは、事務や関与の仕組みを変えても、国の統制の範囲や程度は変わったのかです。例えばこれまでの措置制度は、「措置から契約へ」と言われる中で地方分権的・住民自治的契約制度になっているのでしょうか？

**井上** 変わった部分も変わらなかった部分もあるというのが正確でしょうか。私はむしろそのことより、行政学や行政法学の研究者に言いたいのは、仮に地方に権限を委譲したとして、日本の場合は地方もミニ国家になってしまっておそれがあるということをきちんと論議しなくていいのかということだと思います。「地方分権」ではなくて、住民自治を基礎にした地方自治論を提起したいと思うのです。そういう議論の提起の仕方から見ますと、地方分権一括法以降の流れは、財源などを見てもある意味で中央統制を強めていると言わざるを得ません。

そうは言っても、地方分権、住民自治の流れもまた後戻りできない力になっている。介護保険制度は自治体を保険者にせざるを得なかったわけですが、それは六〇年前後の国民皆

保険、皆年金の時代とはまったく違う。住民参加を言わざるを得ない。住民の自治と地方自治体の自治の流れは押し止められなくなっているのです。単純には言えませんが、両者がせめぎ合っている段階ではないかと思えます。

### 「看板」をしつかり利用する

**白藤** 本来は事務権限を移すことをしたかったのだが、それができなかったもので、せめて国の地方への関与を少なくする。そのために、機関委任事務を廃止するということで、建て前は通したということですね。

**井上** 福祉サービスの提供は、身近な地方公共団体ほどいいというのは、「構造改革」の間間まじめにもあって、国家の役割を減らしていくのは大きな流れと言つていいと思います。もちろん、かんじんの財源は離さないで、国庫負担を減らす方向なのは問題ですが、それにしても看板として掲げた以上分権改革は進めざるを得ません。

具体的に介護保険でいうと、国がぎりぎりになって打ち出した経過措置や低所得者への配慮などは、住民の介護不安、批判を背景にして自治体が主張し、国を突き上げてきたことです。もちろん、自治体は住民監視が弱ければ、住民にとってはマイナスのこともする。保険料を年金から天引きする額を、月三万円から一万五〇〇〇円に下げましたが、これなどは、滞納者の増大をおそれる自治体が徴収する対象を少なく

しようとして政府に要請したわけです。

それから、介護保険の事業計画を現場でつくる策定委員をして立場から見ると、力関係が変わって来たなという印象をもちます。金沢市の場合、中核市になったことも大きいのですが、権限がある程度拡大すると職員が張り切りします。

「中核市にふさわしいレベルに」という気になるのでしょうか、新たに職員研修などもするようになりました。こうした職員の意識改革は大きいと思いました。もともと中核市になったから張り切るというのは、国がいちばん偉くて村がいちばん下という考え方が根底にあつて、本来の意味の地方自治の精神の発揮とは違ふと思ひますが、自治意識が芽生えてきているのも事実だと思ひます。

「これからは自治体がしつかりやりなさい」と、国も言つてゐる。確かに、自治体間競争をおおつてゐるのは国の責任逃れだけでも、あおられたほうは「そうか」と思ひこむということもある。そのことをどう制度の発展に生かすかを考えたいと思つてゐます。

### 各領域にミニマムがあるのがナショナル・ミニマム

**白藤** 国の強い関与は、事後チェックという意味でとくに力を発揮することになりました。自治体の自由にさせるところはさせるシステムになつてゐることは確かですね。つまり、財政的支援はしないが、やりたかつたら勝手にどうぞと泳が

せるところもあつて、事後的な関与という形でどうしても譲れない部分は介入する。

その意味で、福祉の領域は財源保障なしで、自治体のお手並み拝見と決めこんでゐるところがあります。これが環境問題ですと、自治体には一生懸命やれとは言つても、自治体の意思どおり企業の排出規制を厳しくしていいとは言ひません。しかし福祉は、環境行政領域にも増して国の責任がもつとも問われる分野ですよな。

井上「分権」一〇〇%喜ぶべきことではないと思つてゐる。一つは生活保護の問題があります。今までの議論からすれば、福祉の権利の平等性から言つて、国家が関与して最低ラインを確保せよということになります。ところが、逆の意味で自治体の裁量を拡大するほうがいいかも知れないのです。それは、生活保護については国が統制し、国の関与を強めるような主張がされてきた結果が、ナショナル・ミニマムを引き下げる、あるいはその形成を遅らせる方向に作用してこなかつたのかということですね。

生活保護にミニマムがあるのなら、他の領域、所得保障はもちろんヘルパー派遣、施設や住宅、医療保障、教育等でもミニマムがなくてはならないのに、そうは発展しませんでした。日本は、ミニマム生活保護という貧弱な形です。本来は、各領域にミニマムがあつて、なお最後の安全網としての公的扶助（生活保護等）があるのがナショナル・ミニマム論

です。だから、国は生活保護だけめんどろをみます、あとは自治体でどうぞ、という低いレベルの議論を許してきたのは、生活保護偏重できたからですよ。本来は、それぞれの分野でミニマムをつくりあげて、それについては国に責任をもたせ、プラスアルファ部分は自治体の責任だという理屈を立てなければならなかったのです。

### 「最低限度」の2つの意味

白藤 ところが一部の研究者の間では、もうナショナル・ミニマムは達成されたのだから、あとは自治体の努力だという大ざっぱな議論がありますね。それは、福祉のテーマを単に公的扶助・弱者救済とするのではなく、日本人すべてにとつての福祉だという、福祉の考え方を根底から変えてしまう議論につながります。

井上 それは貧困な考え方であつて、生活保護水準がミニマムだという発想でいるから、「達成された」ということになるわけでしょう。本来のミニマムは、憲法だつて「健康で文化的な」と言っているわけだから、日本の経済力などを考えればもつとずっと高い水準であつてよい。それは裁判所でさえ認めています（中嶋訴訟福岡高裁判決、高訴訟金沢地裁判決等）。私は、ミニマム自体をもつと豊かなものとしてとらえたのですが、そここの厚みが全然違うと思つています。例えば、二四時間体制が介護のミニマムだと思つし、医療で

言えば最高水準の医療を提供することがミニマムだと考えています。

白藤 憲法の「健康で文化的な」の自身は、その水準を傾向的に高めて行く国家の責務と、それを請求することができる国民の基本権を定めたものです。これを国が果たさない場合、自治体は国に代わつて、あるいは地方自治の観点から、自らの住民に対してこの責務を果たすことは当然です。「最低限度」にとどまるわけにはいきません。

井上 「最低限度」には、二つの意味があると思うのです。それは、保障すべき生活水準の基準としての意味と国家が果たすべき義務の水準を示す基準、つまり医療で言えば、現在の最高水準の医療を提供するのが国家の最低の義務となります。その二つの意味を、「構造改革」や公平論を唱える人達は混同させている。「最低限度」に比重を置き過ぎると、ぎりぎりの、あるいは緊急的な最低生活保障という意味で用いられ、もうすべての人に平等に保障されているのだから、あとは世代間等のちよつとした凸凹が問題となり、公平を実現することが課題だとなるわけです。それは実は、普遍性をいいながら差別化につながる議論で、サービスを受けている人は働いている人たちの生活水準より低くていいという「劣等処遇」の考え方が根強く存在する。「ミニマム」のあまりの貧困さと同時に、こうした差別化、差別化を払しょくしないと本当の福祉とは言えません。

国も自治体も競争したらいいと思う

井上 私は、今回の分権改革の中には、利用できるものはたくさんあると思います。その一つは住民参加を言わざるを得なくなつたことです。情報公開も傍聴も、公募委員も一〇年前には考えられなかつたことです。介護保険でも、「上乘せ」「横出し」を認めました。第一、「ご時世」という言葉に効き目がありますからね（笑い）。

かつて岩手県沢内村が老人医療の無料化を打ちだした時は、国から法律違反のプレッシャーをかけられた。今は、当時の深沢村長のように、クビをかけなくても国以上のことができるでしょう。自治体独自にやれる範囲が広がっているわけだから、それを活用しない手はありません。

金沢市でも、介護保険に関して市民オンブズマンに類する制度をつくりますし、北海道の空知広域連合はオンブズマン制度を条例化しました。国も、それに対して反対できないし、制度化しようとしています。

もう一つ、福祉の領域では、国も自治体ももつとがんばつて競争したらいいと思います。最初に言いましたが福祉サービスの特殊性で、国が前面に出たらうまくいかないというのは各国の経験で明らかです。いまは自治体より小さな単位（サブ・コミュニティ）、小学校区とか中学校区単位で、デイサービスや在宅介護支援センターづくりが進んでいます。そうなる

と、国の責任の果たし方が違つてきます。これまで国は、サービスの提供を金でしぼりをかけて事細かにチェックしながら、肝心の質、どんなサービスを提供するかはチェックしてこなかつた。その意味で、質のコントロールこそ、これから国はすべきだと思います。国の権限と財源を委譲して、自治体が本来の福祉サービスの提供できるような、新しい国と自治体の関係をつくつていく必要があるでしょう。

#### 広域連合は次善の策

白藤 きめ細かいサービスを提供するなら市町村で、という中で、介護保険を機に広域連合が広がっているのをどう評価されますか？

井上 広域連合に対する評価は両面あると思います。悪くすると住民自治を後退させることにつながりますが、一方、小さな自治体が可能性を広げていけるプラスの面もあると思います。基本的には、保険者は自治体だとされているわけですから、どんなに小さくとも保険者としての責任を放棄してはいけないと思います。ただ、現在の介護保険の仕組みで考えると（一次、二次判定など複雑な仕組みはなくせばよいのですが）、認定審査会のメンバーをそろえるなど、無医村では無理ですし、供給体制の点でもそれなりの規模がないとできない仕組みになつていきます。単独でできないとなれば、広域でやるしかないでしょう。

でも、広域連合プランが出てきたのは、自治体再編の呼び水ですね。介護保険をきつかけにそうさせようと。現に県は、できるだけ市町村でやりなさいという指導から、途中で積極的に広域化しなさいと変えてきましたから。

現在の自治体の規模や区域を前提とした考え方とは違う視点、例えば医療圏や福祉の圏域、生活圏を重ねた地域と、それに人口規模を合わせて「再編」は積極的に行うべきだと思っています。スウェーデンでも、五〇〜七〇年代にかけて徹底した自治体再編を行いそれが福祉国家の基礎となつていゝことは有名ですが、再編を、何のため誰のため、何を基準に行うかということが大事な問題でしょう。

誰がサービスを提供するか？

白藤 次に、サービスの供給主体を考えてみたいと思います。最近の福祉制度では、介護保険も保育もそうですが、供給主体の多様化が言われていますが……。

井上 サービス提供事業者は公か私かと別に、営利と非営利という分け方があると思いますが、その場合私は、非営利という枠ははずすべきではないと思つています。これは医療機関の問題を考えるとわかります。仮に営利化を認めても経営として成り立たない過疎地域などには開業しないしできない。その場合は、直接、自治体か非営利団体がやらざるを得ない地域があります。ただ、その場合、全部自治体立でなけ

ればならないかという点、私はそうではなく、非営利団体に委託し、質のコントロールをきちんとすればカバーできると思ふのです。

スウェーデンも民営化の方向を模索していますが、自治体と民間業者を競争入札させたりしています。しかし多くの場合、自治体側が落札していて、民間業者の割合は五〇程度と言われます（訓覇法子「世界の福祉 スウェーデン フィンランド」旬報社、98年）。そういう仕組みをつくることで、競争を導入し公的機関のもつ体質をチェックし、かつ利潤追求に流れないようにしている。ただ日本では必要なのは、企業に対する厳しいチェックですが……。

さつき私は「国がチェックを」と言いましたが、ストレートに国がチェックすべきだと言つてゐるわけではありません。質のチェックは重層的にやる必要があるでしょう。自治体の保険者としてのチェックは、内部機関によるものと第三者機関によるものがあると思ひますし、事業者間の相互チェック、これは運営協議会のようなものです。

「営利化」「市場化」に「人権」を対置して

白藤 「構造改革」の方向がいくつか挙げられていますが、幅広い需要に対して多様な供給主体の流入を促進するというのもその一つです。その点で、「民間非営利」と「行政」とはどう違うのでしょうか。また、スウェーデンでは強制競争入札

の中で自治体側が勝っているというお話がありました。逆にイギリスでは、学校の清掃など民間が勝っている例もあります。最近、日本では、「公務員は働かない」という話を前提にした行政評価ばかり目立つような気がしています。その点で「構造改革」論においては、権利保障や公行政の後退といった評価が一般的です。

井上 「構造改革」が掲げる原則の中にも、賛成できる部分と反対の部分があります。「選択」「人間の尊厳」「自己決定」といった看板はいいじゃないかと思いますが、ただ看板と中身は大違いというものもありますから「羊頭狗肉」には注意しなければなりません。また外国で使われている用語も、日本に入ると「似て非なるもの」になりやすいので中身を検証しなければなりません。

例えば「参加」は、本来の意味の参加ではなく、「社会活動への参加」、つまり突き詰めるとボランティアを精出してやりましょうということに矮小化わいしょうかされている。一番大事な参加は、政策決定過程、実施過程への参加ですね。その点で、「住民参加が大事だと政府関係の審議会も言っている」と言って、行政の中に決定過程への参加をうまく根づかせるよう働きかけることが必要でしょう。

白藤 「構造改革」が言われる背景に、「福祉国家」の行き詰まり論、脱福祉国家論がありますね。

井上 介護保険の中で言われているのはお金を出して買う意

味の権利性ですね。しかし、権利としての社会保障の意味は、お金がない人でも社会保障を受けて人間らしい生活が送れるという「人権としての社会保障」ですね。私は、権利としての社会保障の理念、原理・原則を具体的に提起し、実践と結びつけること、政策として具体化することが大事だと考えています。半世紀の社会保障制度の発展や生活の変化を踏まえて、原則を実践につなぐ作業を積み上げていくということでしょう。

国家と自治体、それに非営利団体や民間を含めたそれぞれの組織の役割を、改めて考え直す。資産調査に象徴される生活保護行政はどんなに改善しても人間の尊厳を傷つけてしまう。そうだとすれば制度自体を別の、例えば社会手当や年金等より尊厳を保障しやすい制度に変えていくしかない。そういう議論をもっとして、本当の意味の「構造改革」をしていく必要があると思います。

しかし、はつきり言つて、社会福祉の基礎構造改革は、営利化・市場の育成で方向が間違っている。それには、「人権」を対置して、人権保障を自らの役割とする新しい国家像を描き、個人の生活↓地域↓自治体そして国と削り上げていく必要があるのではないのでしょうか。

白藤 個人的には私は、「自治型福祉増進国家」とでも言える国家を描いています。今後とも、国家と社会をめぐる議論は活発化しそうですね。ありがとうございます。

