HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	雑報
Citation	北大法学論集, 51(6), 253-256
Issue Date	2001-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15063
Type	other
File Information	51(6)_p253-256.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

雑　報

北海道大学法学会記事

○二〇〇〇年七月二一日（金）午後一時三〇分より

「社会福祉基礎構造改革の法政策的な意義と課題」

報告者　倉田　聡

出席者　三四名

社会福祉法には、厳格なミーンズ・テストの存在ゆえに、公的扶助法に位置づけられてきた「生活保護法」のほかに、「狭義」の社会福祉法に分類される実定法制度の一群が存していた。具体的にいえば、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、精神保健福祉法などである。従来、これらの法制度には「措置」という概念でひとくくりにできる特徴があるとされ、その内容が複雑かつ多様であるにもかかわらず、一元的に取り扱われてきた。

しかし、平成九年の介護保険法制定および児童福祉法改正に端を発した、いわゆる「社会福祉基礎構造改革」は、これら「狭義」の社会福祉法を「措置」概念による統一的な把握から解放しただけにとどまらず、その個別分野に応じた複数の給付システムを導入するに至った。その具体的な立法作業は、本年五月の社会福祉事業法等改正法の成立によって一応の区切りを迎えたが、現場レベルでは介護保険法の最初の財政単位が終了し、障害者福祉の領域における新方式の給付システム（いわゆる「利用制度」）が実施される、平成一五年三月三一日まで、制度の整備が断続的に進められる。

本報告では、このような社会福祉基礎構造改革がどのような政策的意図のもとに進められたか、またそれはどのような結果をもたらすと予測されるかについて検討した。その結果、サービス供給体制の整備という観点からは、新規の供給者が参入しやすい給付システムが望ましいとされ、現物サービスを保障するのではなく、サービスに要する費用を保障するという方式が望ましいとされた。つまり、公的な制度としてはサービス費の保障を行い、それ以外については民間の事業者によって構成される市場原理に委ねられるというものであった。また、そこで

強調された法理念としては、受給者の「自己決定」が挙げられ、介護保険法のみならず社会福祉法制全体に及ぼされることになった。

以上の検討から、社会福祉基礎構造改革は、当初、少子高齢社会における急激な福祉ニーズの増大に対処する手法として、市場主義的な給付システムの導入をはかったと理解できる。しかし、そこで提唱された受給者の「自己決定」の尊重という理念は、福祉ニーズの増大が予見されない福祉分野にまで拡大されることにより、さらに社会福祉全体の「法化」を大幅に進める結果を生じさせた。また、介護保険法によって導入された財源調達方式は、わが国の基本的な財政構造改革のあり方という観点からも注目すべき内容をもっていることも明らかになった。

そして、社会保障法学は、政策サイドから投げ込まれた「自己決定」の尊重という考え方に対して何らかの態度決定を迫られている。しかし、従来の伝統的な理論課題に固執するあまり、この問題提起を正面から受け止めて検討する態度を示す研究者は少数である。このような状況のなか、憲法一三条に根ざした「個人が人格的に自律した存在として、主体的に自らの生を追求できること」を、社会保障法の基本理念として展開しようとする、菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、二〇〇〇年）は、社会福祉基礎構造改革に適合的な理論の展開を予測させるものである。しかし、社会保障法を集団的な相互扶助システムと理解する報告者の立場からは、受給者の自己決定権からすべてを説明することに躊躇を感じざるを得ない。

例えば、施設と受給者の契約の前提となるべきサービス費の支給水準は、依然として保険事業者や地方自治体の集団的決定に委ねられている。また、福祉サービスの多くは、一対一の関係で供給されるのではなく、複数の受給者や関係人の集合のなかで供給されている。ここに「社会」の存在を見出し、そのあり方を客観法から主観法の連続体のなかで検討することこそが、「社会」保障法の役割と考えるからである。このような観点からみると、社会福祉基礎構造改革は、社会福祉の法人や事業のあり方について何の理念を提示していない。報告者の追求すべき課題は、いまだ手つかずのまま残されているのである。

〇二〇〇〇年九月二九日（金）午後一時三〇分より

「地方交付税による自治体の財源保障と施策への影響」

報告者　井川　博

出席者　三三名

地方交付税は、自治体の歳入の二割弱を占め、地方税とともに使途が特定されない一般財源として、自治体の自主的な活動を支える重要な財源である。交付税の総額は、所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税の一定割合と法定されているが、最近では、地方財政の歳出見込額を賄うだけの歳入が見込めず、毎年度の地方財政計画の策定過程において、交付税特別会計における借入金等による交付税総額の増額や地方債の増額等の地方財政対策を行うことにより、マクロベースでの地方財源が確保されている。交付税総額の九四％を占める普通交付税は、各自治体の標準的な一般財源所要額を測定した基準財政需要額から標準的な地方税収等の一定割合を測定した基準財政収入額を控除したいわゆる財源不足額を基礎に各自治体に交付され、交付税制度は、自治体間に大きな財源格差がある中で、自治体の自主性を損なわずに財源の均衡化を図り、地方行政の計画的な運営を保障している。

最近、交付税制度をめぐり種々の議論がなされている。交付税総額が過大との議論と関連して、交付税制度が、自治体の財政運営におけるモラル・ハザードを招き、効率的な行財政運営を阻害するとの指摘がある。しかし、基準財政収入額の算定は、できるだけ客観的な指標により行われており、法定外普通税や超過課税の交付税不算入、標準的な徴収率、基準税率による算定が行われていることから、交付税制度が税収確保、税源涵養における自治体のインセンティブを阻害しているとは考えにくい。また、歳出のうち経常的経費についても、できるだけ自治体の施策の影響を受けない指標を用いて算定されており、各自治体の行政改革への取組の実態等からみても、交付税制度が自治体の経常的支出の効率化を阻害しているとは考えにくい。

経済成長によるナショナル・ミニマムの達成により交付税で財源保障が必要な自治体の財政需要は減少していく、つまり交付税総額は小さくて良いとの議論があるが、交付税制度は標準的な行政水準達成に必要な財源保障を目指していると考えられること、地方財政計画の策定を通じ交付税総額が決定されること、地域の実情に応じた施策実施の財源を確保する必要があることなどから賛成できない。また、交付税総額が法定化されチェックされないとの批判も、総額法定化の経緯、総額の決定方法等

を考えると疑問がある。多くの自治体にとって交付税は極めて重要な一般財源であり（交付税が地方税の一〇倍近い町村もある）、交付税の減少は自治体の財政運営に多大の影響を及ぼすことを踏まえ、交付税総額について検討する必要があろう。

交付税制度が「地方の小規模団体に手厚すぎ、都市部の自治体が冷遇されているのではないか」との指摘があるが、自治体によっては交付税の減少により最低限の行政サービスの提供も困難となる可能性もあること、都市部の住民も地方（農村部）の自治体の恩恵を受けている面があること、過疎・過密問題への影響など考慮する必要があり、現行の地方自治、地方税財政制度を前提にする限り大幅な変更は難しいように思われる。

交付税制度による自治体施策への影響は、できるだけ人口等の客観的な指標が算定に用いられるため一般的にはないと考えられる。しかし、公債費等自治体の行う施策の影響を受ける指標が算定に用いられる場合には自治体の施策実施の有無が交付税の額に影響し、自治体の施策に影響を及ぼす可能性がある。こうした算定方法は、年度や地域で偏在する事業や標準的な整備水準を達成する上で必要な財政需要等を的確に算定するため用いられており、単独事業の公債費等の交付税算入についても、国庫補助事業が減少し単独事業のウエートが増加する中でその的確な算定が必要であることから採用されている。

公債費費目や投資的経費で事業費補正が行われる費目の数、これらによる基準財政需要額は増加しており、自治体の施策に影響を与えないという交付税の中立性、客観性の観点からは望ましくない。しかし、こうした算定方法は、財政需要の的確な算定の観点から必要な場合もあり、補助金と比較すれば施策の自主性や効率的な行財政運営に及ぼす影響は少ない。また、投資的経費等に限定して採用されていることからすれば、交付税制度全体が「補助金化」しているという批判には疑問がある。しかし、公債費等の交付税算入は、補助金類似の財源補助的な効果を持つ可能性は否定できず、今後は交付税の算定における中立性、客観性の要請を重視し、より慎重に対処していく必要があろう。

受益と負担が個々の自治体レベル、さらには住民レベルで可能な限り一致していることが望ましいことからすれば、地方税源の拡充が重要であり、自治体間の税収格差を拡大させない方向での充実が課題となる。地方税源拡充の財源としては、第一に自治体の自主性に対する制約が大きいされる補助金、次いで自治体間の税源格差の縮小を踏まえ地方交付税を対象に検討すべきであろう。