

書 評

田 中 きよむ著『少子高齢社会の福祉経済論』

元 吉 喜 志 男

1 はじめに

本格的な少子高齢化が進む中で福祉や医療の重要性はますます高くなっている。

高齢化の進行や経済構造が変化する中で、これまで高い経済成長を背景として成り立っていたわが国の年金・医療・福祉といった社会保障に関する政策は、財政的な問題とも絡みながら大きな構造改革を迫られ新たな段階に入っている。

わが国の将来の根幹に関わる問題として、近年この問題が大きくクローズアップされ様々な議論が行われていることは衆知の通りである。

しかし、ややもすればこれまで医療や福祉の分野の問題と経済との関連は、一部の専門家を除いて、経済や財政のメカニズムをよく知った上で、具体的な提案も含め議論される機会が案外少なかったのではないだろうか。

本書は、「少子高齢社会」を踏まえながら「年金、医療、介護、児童福祉、障害者福祉」といった幅広い観点から福祉制度を取り上げている。各種制度の概要や基本的な仕組みはもとより、制度の背景となる財政・経済的な基盤といったところにまで立ち入り、できるだけ平易な表現で論究し、課題となる論点を整理した上で今後の方向性を考察しており、関係者にとっては示唆に富む内容となっている。

これまでも医療と福祉（高齢者が中心）に関しての著書は多く見受けられるが、これだけの裾野の広い分野について、分筆ではなく1人の著者がカバーして執筆しているケースは比較的珍しいのではないかと思われる。少なくとも、

福祉現場で広く浅く日々色々な事象に携わっている人間にとっては様々なヒントがちりばめられているように思われる。

著者は大学教授であるが、日頃から理論とともに現場の表情を大切にする姿勢が窺え、そうした姿勢がややもすれば現場感覚からすると少しピントがズレているのではと言う印象を持ちがちな論文とは異なる仕上がりにつながっている。すなわち、高齢者問題のみといった特定の福祉分野に偏ることなく、地域福祉計画や第三者評価などといった今日の福祉行政全般に係る各種委員会などにも中心的に関わり、積極的に現場と接点をもって尽力する経験を通じて体感したことが、理論のための理論に止まることなく、随所に現場での具体的な事象を背景に置いた論述を感じることができ、現場で仕事をしている者にとっては距離の乖離が少ない記述につながっている。

また、本書は一応各章が有機的に関連しつつ全体として完結することを前提としつつも、各章を独立した論文として読むことも可能な構成となっており、読む側の興味に従ってバラして読むことも可能である。

そうした意味からも、本書は、専門の研究者に止まらず、福祉などの分野に携わる実務者や学生さんなども興味を持って手に取れる好著であるといえよう。

2 本書の概要と問題意識

年金、医療、介護などの問題は、国民一人ひとりの健康や生活に関わる身近でしかも重要な問題であるにもかかわらず、その制度はとっつきにくく、わかりにくいとよく言われる。このことは、一般の方々はもとより、日々こうした分野に関わっている関係者の方たちからもしばしば聞かれる声でもある。

本書では、わが国のこれらの制度についての全体的な面も含め、出来る限り分かりやすく説明することに腐心している。

本書の特色のひとつは、著者が「… 本書では、制度内容についても具体的に詳しく理解できるだけでなく、各制度がどのような行財政構造によって成り立ち、経済的にどのような意味を持っているかを理解できるようになっている。…」と記しているように、単なる福祉制度の概要書に止まらず、財政・経済論

の視点を入れていることにある。

本書の内容を目次でみてみると次の通りである。

はじめに

第1章 少子高齢化の社会状況

第2章 年金システムの経済分析

第3章 医療システムの経済分析

第4章 介護システムの経済分析

第5章 児童福祉システムの現状と課題

第6章 障害者福祉システムの現状と課題

終章 アマルティア・センの福祉経済思想に関する一考察

といった構成になっている。順に概略を追ってみると

第1章では、少子高齢化の社会状況と対応の基本視座を「高齢化」と「少子化」に節を分けて論究している。

「高齢化」の節では、戦後の50年間を振り返り、平均寿命の伸長による高齢者の人口増大と年少人口の減少、要介護高齢者の人口増加、他方における核家族化の進行と家族規模の縮小に伴う同居介護の基盤の縮小などの状況に言及する。こうした実態を踏まえた上で、高齢化の進行は、介護システムはもとより年金や医療システムも公平性の問題や財政的、経済的効率性の問題を踏まえた、より多くの国民が納得できる福祉システムの再構築が大きな課題になるという問題意識を提示している。

しかし、著者は財政負担等の悲観論だけでなく、「福祉」を軸とする積極的な高齢者対応型のまちづくりの視点から捉えることの重要性を強調する。この考え方は、本書の全編を通じて下敷きとなっている思想であるように思える。この背景には、著者が自ら現場実態を観る中で、今後のあるべき方向としての必要性を深く痛感していることが窺える。

一方、「少子化」については、少子化の原因を色々な角度から分析するとともに、仕事と育児の両立や機会費用の抑制へ向けて、政策レベル、職場レベル、地域レベルから論じている。この中でも、地域における子育てネットワークの

構築など地域での支援機能の強化に着目している。

第2章から第4章では「年金」「医療」「介護」について、それぞれの「システムの経済分析」というタイトルでの論述となっている。

第2章の「年金」では、年金保険制度について、支給事由別(給付目的別)、職域別に解説し、基礎年金を基準にした加入者(被保険者)と給付構造を解説している。

加えて、少子高齢化のもとでは、「保険料引き上げ」「支給開始年齢の繰り延べ」「給付水準の切り下げ」のこれまでの枠組みとしての3点セットであることを述べたうえで、今後より持続的で安定性のあるシステムが求められているという認識に立っている。

今後の選択肢としては、「国庫負担率の変更」「労使負担比率の変更」「年金保険料負担者の範囲の拡大」「財政方式の変更」「少子化対策」という5つのアプローチが考えられるとし、それぞれの観点からの解説を加えている。

第3章「医療」では、医療保険制度の仕組みを、基本的機能、制度の分類、給付の種類、保険給付の財源、負担・給付比率の観点から説明したうえで、近年の国民医療費の動向や医療保険の財政の状況に触れ、次いで近年の医療政策の特徴と課題の分析を行い、そのうえで、今後の課題と方向性について考察されている。

その際、ポイントとなる国民医療費の分析については、先進諸外国との国際比較を対国民所得比、薬剤比率、人口当たりの病床数や医師数比較の観点などを入れている。

医療保険の財政分析については、介護保険との関係にも留意しながら、特に老人医療費、高額療養費などにスポットを当てた論述がなされている。

今後のたどるべき方向視点として、「薬価基準・診療報酬の改革」「医療機関の役割分担と連携」に触れ、「医療保険の財政問題と高齢者医療システム」「医療システムの選択化」「職員配置」について言及している。

第4章「介護」では、介護保険制度の導入の理念を述べたうえで、制度の概

要を対象、手続き、給付、費用負担といった角度からの説明が加えられている。

そのうえで、介護保険の導入理念にも照らし合わせながら、最近の動向と今後の課題を対象者、申請主義、認定制度、選択条件、介護報酬、利用者・事業者の相互理解、費用負担、保険財政の問題が述べられ、最後は「保健福祉のまちづくり」として、著者が重要視する「住民自体の社会的福祉力の形成と住民参加の福祉型まちづくり」の視点を今後の大きな課題として位置づけている。

第5章と第6章では「児童」「障害者」について「福祉システムの現状と課題」というタイトルでの捉え方をしている。

第5章「児童」では、保育所、児童虐待防止、児童書手当、育児休業の各制度を取り上げ、それぞれ「現状と課題」という形で論じている。

第6章「障害者」では、障害者福祉システムが措置制度から支援費制度に改革実施されたことに注目し、支援費制度の内容の具体的な分析と、介護保険制度と保育所制度との比較の中で支援費制度の特徴と課題を述べている。さらに、障害者プラン・障害者計画に関連する課題にも言及している。

3 本書に対する若干の見解

「はじめに」の項でも少し触れたが、本書は広範囲に及ぶ福祉や医療の問題を細やかな解説も加えながら、現場の表情を背景に置きながら丁寧に論理展開をしている力作である。

この分野の研究者はもとより、行政関係者や学生さんなどに至るまで幅広い層を対象に、興味のある章から読み始めても理解が出来るように工夫されている。

現場の眼から観ても、これまでの著書にはない新鮮な切り口と受け止められる点が多い。

その上で、ここでは紙面の関係もあり、今後こうした研究を深めていくに当たり、現場の眼から観た場合、こんな点をよりブラッシュアップをしてはどう

だろうかと思ったことに敢えて絞って記載してみたい。

なお、終章の「アルマティア・センの福祉経済思想に関する一考察」に関しては、全体の流れの中での位置づけと自分自身がアルマティア・センに関しての知識が深くないことからここでのコメントは省略させていただく。

本書は、タイトルにあるように、『少子高齢社会の福祉経済論』である。

高齢化が進むことにより、大きくは二つの意味で経済活力に影響を及ぼすことが考えられる。一つは、高齢被扶養者数、要介護者数の増大で、これに対する年金・医療・介護などの負担が経済活力に影響を及ぼすこと。もう一つは労働力の量及び質の低下が、どのような影響を持つかという問題が考えられる。

一般的に、後者の問題にまで広げて経済論を展開しているケースは案外少ないように思われる。本書においても「福祉経済論」ということもあり、前者のテーマを中心に論述されている。もっとも、著者は第1章第1節で「高齢者の9割は元気な高齢者であり、日本の場合労働意欲が高く、労働力率も相対的に高い」ことに言及し、「高齢者のエンパワメントの機会を創出してゆくことが、これからの時代において社会の活力を維持してゆくうえで重要な意義をもつ」という認識を示している。

こうした認識の上に立ってわが国の将来展開を考えた場合、高齢者の地域社会への参加ということに止まらず、さらに踏み込んで雇用確保と産業構造の転換の両立とか、高齢者に対する福祉や介護政策を、経済それ自体への活性化にどうつなげるかという視点、あるいは地方の県においても県庁所在地など都市への人口集中と郡部の過疎化問題や高齢者対策が隣接市町村への人口移動にも関係しているといった切り口から、経済メカニズムとの関わりなどにも注目して、少し言及することも意味があったかもしれない。

次に、第1章から第2章に移る際、第2章以下で筆者が財政・経済と絡めて述べたかったことを考えると、日本型の『社会保障』全体の歴史と特性の概略に触れた上で各論に入った方が、問題点の整理がしやすかったのではないかとも思われる。

すなわち、社会保障の法源が憲法第25条であること。社会保障の目的が生活の安定・生活の保障，個人の自立支援，家庭機能の支援といったことであり，その機能としては，社会的セーフティネット，所得再分配，リスク分散，社会の安定及び経済の安定・成長といったことがあること。そして，日本における現状に至る史的展開（ex.・戦後の緊急援助と基盤整備（1945－54頃）→・国民皆保険・皆年金と社会保障制度の発展（1955－オイルショック頃まで）→・社会保障制度の見直し期（70年代後半－80年代）を経て本書で取り上げている「少子高齢社会に対応した制度構築期」とたどってきた概要を踏まえることも意義があったのではないか。

また，日本型の特徴としても，①収入の6割が保険料（3割は公費）であり，給付の9割が社会保険であること。②年金・医療で85%，福祉その他は15%という年金・医療中心型であること。③高齢者が69%，児童福祉は3.6%といったように高齢者関係中心であること。といったことなどに触れた上で各論に進むことも以下の各章を読む上でより比較の眼を持って読むことが出来るかもしれない。

もっとも，著者としては，これらのことはこの分野に関わる人達にとっては自明のことという前提に立っていて，限られた紙面を少しでも現状の分析にという思いがあったことは窺えるところである。

ただ，年金・医療・福祉の問題は相互に関連するため，三者を総合して改革を進めている背景があり，それぞれの制度の財政構造（収支構造，資金の流れなど）の合理化と効率化（＝支出増の抑制）と年金・医療・福祉のためのコスト配分を変えることが背景にある訳であり，こうした視点から著者がどう考えるかは読者としても興味のあるところである。

次に，個々のテーマに従って，今後の方向性などを中心にいくつか触れてみたい。

先ず，第2章「年金」では，公的年金制度の一元化（厚生年金と共済年金の統合）や最低保障年金と所得比例年金の組み合わせなどについても言及してはどうだっただろうか。

第3章「医療」に関しては、政府の医療制度改革の背景の基本方針のテーマとしては、①保険者の統合及び再編を含む医療保険制度の体系的在り方、②新しい高齢者医療制度の創設、③診療報酬体系の見直しといった視点がある。全国的には市町村合併の動きなどもあり、行政関係者としては、①のテーマなどにも少し立ち入っていただければという感がある。また、日本の医療に関しては、世界水準と比較すれば、様々な点で世界の流れに逆行しているともいえることも少なくない（ex. 病床数、職員数、入院期間、高度医療、情報公開 etc.）。それゆえ、医療保険制度の問題の背景にある構図は複雑である。いわゆる「社会的入院」と呼ばれる現象と介護保険の問題、介護保険後の数年間に現場でおきている現実の実態と今後の方向性の視点なども今後の研究の重要な留意点といえよう。

第4章の「介護」については、介護保険制度がスタートして数年を経た。著者の指摘との重複も含めてその後の全国的な動向と現状としては、「要支援・要介護認定者数の増大、介護サービス利用者の増大、在宅サービスにおける民間企業の参入拡大、介護費の増大」などがクローズアップされている。介護保険制度は、法附則第2条の規定により、法施行後5年を目途に必要な見直しなどの措置が講じられるべきものとされている。

現時点での見直しの論点としては、①被保険者の範囲の拡大、②障害者支援費制度の統合、③保険給付の内容や水準、④負担の在り方、⑤制度運営のあり方といったことが中心となろう。執筆時期との問題もあるが、本書でも相当の部分では、触れられている。今後とも動向を注視しながら引き続きあるべき姿を追求する地域での現場実態に造詣の深い貴重な研究者の一人としての活躍が期待される。

第5章の「児童福祉」と第6章の「障害者福祉」に関しては、第6章の冒頭で触れている社会福祉基礎構造改革（社会福祉事業法を改正し、社会福祉法の制定等）の動きについては、第5章の冒頭でも触れた上で、それぞれの分野の流れに入った方がより解りやすかったのではないか。

「児童福祉」に関しては、単に4つの制度を並記しているのではなく、背景には、「夫婦の出生力の低下」という新たな現象と急速な少子化の進行、「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」を経て、次世代育成支援対策関連3法案として、「児童手当法」「児童福祉法(児童虐待防止)」「育成休業法」が、「三位一体改革」から「保育所制度」がといった流れを持っており、こうした流れを踏まえて制度が動いていることを明記するとよりロジックの区画整理が出来たのではないか。

次に、「障害者福祉」に関しては、「障害者の自己決定の尊重、利用者本位のサービスの提供、利用者と事業者との対等な関係の構築、障害者自らのサービス選択、契約によるサービス利用、利用者の選択に応えられるサービスの質の向上」などを目指し、平成15年4月にスタートした「支援費制度」をこの章の中心に据えている。執筆時点では表に出ていなかった種々の課題も含めると、当初の予想を上回る在宅サービスやグループホームの伸び、サービスの地域差、精神保健福祉施策との関係(含む医療との関係)、そして、今後大きな論議を呼ぶであろう、「現実的な選択肢の一つとして、広く国民の間で議論されるべき」と障害者部会で取りまとめられている支援費制度と介護保険の問題など、今後目を離せない問題があり、これらについて著者がどう考えるかは興味深い。

取えて細かい点にまで言及すると、文章で説明している中で、体系的なツリーやクロス表あるいは各種のグラフ等を使うとスッキリすると思われる項目が少なからずある。

例えば、第1章では、高齢化率の国際比較や都道府県比較、要介護高齢者人口の推移、核家族化の進行、介護者の内訳など(第1節)。平均初婚年齢の推移、年齢と女性の労働力率、各種調査結果など(第2節)。第2～4章では、医療保険制度の分類、医療関係の各種指標に係る国際比較など(第3章)。介護における費用負担や居宅介護サービスに係る項目など(第4章)。第5・6章では、保育所に係る各種データ、児童虐待件数の動向など(第5章)。といった事例などは、工夫された図表を使うことにより、印象を強め理解を深めるために役立つ

たのではないかと思われる。

4 おわりに

わが国の社会福祉制度の発展過程区分には色々な論があると思われるが、「戦後の確立期」(1946～／福祉三法体制)→「拡充期」(1960～／福祉六法体制)→「見直し期」(1980～／第2臨調に基づく福祉の見直し)→「改革期」(1989～／平成の改革～介護保険制度・社会福祉法)を経て→「現在」(2003～／支援費制度・地域福祉計画)に至っている。

財源論を抜きにしては成り立たないものの、こういう時だからこそ「日本型福祉・医療」の背景や特質を謙虚に受け止め、「社会福祉とは…?」という極めて根元的な問題を「福祉の源流」に立ち返って熟考すべき時期であるようにも思う。

田中きよむ教授の本著には、現場の実態や表情を出来るだけ汲み取りながら、実践で役に立つ提案をという情熱が行間に感じられ、日々現場での様々な表情とあるべき論の狭間に悩む我々にとっても、好感の持てる一冊に仕上がっている。

地方から地域実態を踏まえて、情報発信する気鋭の論客として、ますますのご活躍を期待して止まない。