

分権型社会における国と地方の役割分担 ～社会保障サービスのあり方を中心として～

地方分権・道州制セミナー in 三河
2010年11月5日

自治体国際化協会
木村 陽子

「地域主権」—鳩山首相の所信表明演説 (第173国会 2009. 10. 26)

「地域主権とは、地域のことは地域にすむ住民が決める。住民が主役の国造りを行うこと」
「地方の自主財源の充実、強化」

(参考)地域主権戦略会議は、
「地域主権に資する改革を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するため」に設置された。

地域主権戦略大綱 (2010年6月22日に閣議決定)

- 国と地方公共団体の関係

国が地方に優越する上下の関係 から



対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係 へ

- 国と地方の役割分担

地方公共団体は、住民に身近な行政を自主的かつ総合的に広く担う。

国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務をはじめとする本来果たすべき役割を重点的に担う。

地域主権戦略大綱成立 平成22年6月

- 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
- 基礎自治体への権限移譲
- 国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革)
- ひも付き補助金の一括交付金化
- 地方税財源の充実確保
- 直轄事業負担金の廃止
- 地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本見直し)
- 自治体間連携・道州制
- 緑の分権改革の推進

問題意識

社会保障サービスのあり方を例に、
国と地方の役割分担を考える

高齢化率の国際比較 (2005年、2010年、2030年、2050年:単位%)

	高齢化率 1970	高齢化率 2005	高齢化率 2010	高齢化率 2030	高齢化率 2050
日本	7.07	20.16	23.13	31.82	39.56
米国	9.84	12.26	12.76	19.40	21.03
英国	13.04	16.07	16.64	21.60	24.05
独国	13.69	18.78	20.48	27.27	30.18
仏国	12.87	16.33	16.54	23.17	25.93
瑞国	13.67	17.23	18.44	22.79	24.14

OECD Social Expenditure,
出所) 国立社会保障人口問題研究所『社会保障給付費 平成19年度』より作成

社会保障制度の定義①

1. 社会保障は完全雇用、教育の機会均等、ナショナル・ミニマムの達成と並ぶ福祉国家の4大柱の一つである。
2. ビバレッジ(W.H.Beveridge)もいうように、社会保障は支出の増大や収入の途絶・減少に対する制度である。
3. 19世紀末のラウントリー等のライフサイクルの研究:「惣領の15は貧乏の峠」—貧困原因の解明

社会保障制度の定義②

- 防貧制度—収入の途絶や支出の増大に前もって備える制度
(例) 公的年金、医療保険、失業保険(失業給付)、介護保険、児童手当等
(大数の法則)
- 救貧制度—すでに、貧困状態に陥った人を救済する制度
(例) 公的扶助制度(日本の生活保護制度)

日本の社会保障制度の特徴①

制度的特徴

1. 医療・年金・介護は社会保険
皆年金、皆保険。制度分立。保険者に地方団体も。
保険サービス受給時に自己負担がある。
2. 社会福祉や生活保護等において、現金給付やサービス等の運営管理主体が地方団体である。
3. 生活保護は包括的制度であり、かつ、スウェーデン等のように、一時的・臨時的な制度ではない。

日本の社会保障制度の特徴②

財政的特徴

1. 給付費だけでみると、年金が48兆円、医療が29兆円、福祉等が14兆円（うち介護が6.4兆円）。これに地方単独事業は含まれない（2007年）
2. 社会保険であっても国税や地方税が投入される（（例）国民健康保険、国民年金）。
3. 社会福祉や生活保護等においても、国と地方がともに財政負担をする。
4. 障害、家族、失業および積極的労働政策にかかる給付費の割合が低い。
5. 年々、高齢者にかかる経費が伸びている。

社会保障支出は削減が難しい

1. 現在は(20世紀末)、市場に代わって政府が管理する制度から、市場での競争に頼る制度に移行する状況にある。
2. この移行は政府の終わりを意味しない。政府支出の対GDP比に変化のない国が多い。
3. 社会政策予算がかさんでいるからであり、政府は今でも最後の拠り所となっている。
4. グローバル化により資本と技術は世界中をよりよい機会を求めて動き回るが、労働者は簡単には移動できない。世界的な競争の激化と労働者は社会的安全網の喪失の二重の不安におびえている

『市場対国家』ヤーギン&スタニスロー1998

自治体財政と社会保障関係費①

国・地方の財政と社会保障の関係

(※これ以外に、国も地方も雇用主としての負担あり)

制度	国	地方
公的年金	基礎年金に対する国庫負担金※	負担なし ※
公的医療保険	一部財政負担※	国民健康保険の運営等、 一部財政負担※
公的介護保険	給付費の一部財政負担	公的介護保険の運営、 財政負担
社会福祉	財政負担	社会福祉行政の実施 財政負担
生活保護	給付費について4分の3 の財政負担	生活保護行政の実施 給付×1/4+人件費の負担
その他(衛生費、住宅 費等)	財政負担	財政負担

自治体財政と社会保障関係費②

(国・地方を通じる純計歳出規模(目的別)2008年度)

地方を通じて支出される割合が高い。

地方の占める割合は57.3%

	歳出合計		国から地方に対する支出	国・地方を通じる歳出純計額		総額中にしめる地方の割合
	国	地方		国	地方	
社会保障関係費	24.0兆円	25.0兆円	5.8兆円	18.0兆円	25.0兆円	58.2%
民生費	21.8兆円	18.3兆円	5.1兆円	16.9兆円	18.3兆円	52.0%
衛生費	0.6兆円	5.4兆円	3.8兆円	1.9兆円	5.4兆円	96.6%
住宅費	0.6兆円	1.2兆円	2.1兆円	4.1兆円	1.2兆円	74.0%
その他	0.6兆円	0.13兆	1.4兆円	4.3兆円	0.13兆	23.9%

目的別歳出(構成比)の推移 都道府県

	都道府県 (2000)	都道府県 (2008年)
総務費	6.1 %	6.7 %
民生費	7.7 %	11.6 %
衛生費	3.1 %	2.9 %
労働費	0.6 %	1.1 %
農林水産業費	8.6 %	5.1 %
商工費	6.6 %	7.7 %
土木費	19.1 %	13.2 %
消防費	0.4 %	0.5 %
警察費	6.4 %	7.0 %
教育費	22.6 %	23.4 %
公債費	11.7 %	14.3 %
歳出総額	53.4兆円	47.3兆円

目的別歳出(構成比)の推移 市町村

	市町村(2000)	市町村(2008年)
総務費	12.7 %	13.2 %
民生費	20.4 %	28.8 %
衛生費	9.9 %	8.5 %
労働費	0.4 %	0.3 %
農林水産業費	4.3 %	2.6 %
商工費	3.8 %	3.6 %
土木費	18.9 %	14.1 %
消防費	3.4 %	3.4 %
警察費	- %	- %
教育費	11.9 %	10.7 %
公債費	12.3 %	13.4 %
歳出総額	51.2兆円	48.4兆円

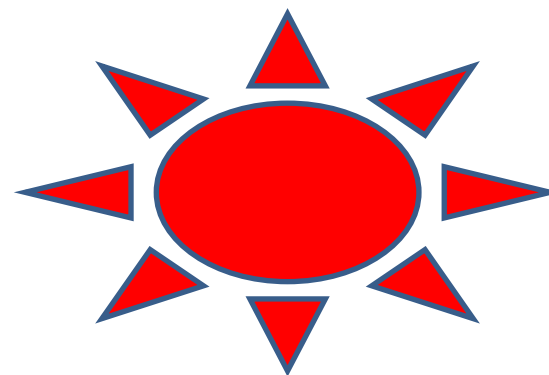
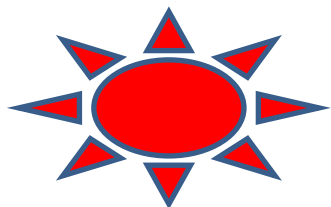
日本の地方団体と社会保障

増大する人的サービスの需要、社会保障関係費（地域福祉など）にいかに対応するか

1. 財源をどう手当てするのか—地方消費税は？
2. 総合行政を生かしつつ、職員の期待される資質をいかに育むか？仕事が変わる。
3. 健全な準市場を形成し、維持できるか？
4. 地方団体は貧困対策を担いきれるのか？

なぜ自治体財政にしめる社会保障経費の割合が大きくなったのか①

1. 自治体の行政課題は変わったのか？
2. 分権的意思決定は、社会保障関係行政サービスの供給に向いているか？



なぜ自治体財政にしめる社会保障経費の割合が大きくなったのか②

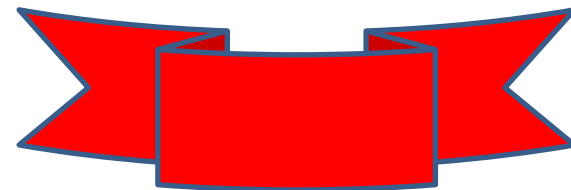
社会保障は社会的インフラ

1. 高齢化
2. 家族の変化
3. 就業構造の変化、多様化
4. 福祉給付に対する権利意識の変化
(日本は生活保護費の4分の1を自治体が負担)
5. 医療の高度化
6. 近年の財政危機
7. 大きくは、政府の役割に対する見解の変化

なぜ自治体財政にしめる社会保障経費の割合が大きくなったのか③

自治体行政はステージごとに変化する

1. 特定補助金を通じて、全国津々浦々に行政サービスを普及する段階。
2. 現場から特定補助金付きのサービスの見直しを図る。
3. 準市場の形成、監督。



なぜ自治体財政にしめる 社会保障経費の割合が大きくなったのか④

福祉における供給主体の多元化

サービスの公共主体が多元化すると、自治体の仕事はどう変わるのか？

準市場の整備、質の評価
コーディネート、指導・監督
資金の流入 等。



福祉だけで
しょうか？

自治体財政と社会保障の関係⑦

自治体規模別民生費にしめる目的別歳出の構成比 (2007年度)

大都市と特別区において、生活保護費の割合が大きい。
貧困の都市化。

区分	都道府県	市町村	大都市	特別区	都市	町村
民生費	11	27	30	40	28	20
社会福祉費	(38%)	(26%)	(23%)	(25%)	(26%)	(33%)
老人福祉費	(38%)	(20%)	(16%)	(17%)	(21%)	(30%)
児童福祉費	(19%)	(34%)	(29%)	(33%)	(36%)	(35%)
生活保護費	(5%)	(20%)	(29%)	(25%)	(15%)	(0.2%)

地方自治体のこれからを考える

1. どのような枠組みで、最も住民ニーズにあったサービスを供給できるか？
2. 規制はどうか？
3. 財源はどうか？
4. 権限はどうか？
5. 総合行政は生かされているか？
6. 分権の進展はどのような影響を与えるか？
7. 職員はかわらなければならないか？
8. 住民はかわらなければならないか？
9. 地方団体が担うべき社会保障、国が担うべき社会保障とは

地方自治体の財源保障の仕組み①

1800以上も地方自治体があるのに、
なぜ全国津々浦々の地方自治体が
標準的な行政サービスを実施できる
のか？

これって
不思議



地方自治体の財源保障の仕組み②

標準的行政サービス

義務的行政サービス
＋裁量的行政サービス

地方税

国庫補助
負担金


地方交付税

地方自治体の財源保障の仕組み③

1. 標準的な行政水準を各自治体に確保
2. 行政には義務的経費(7~8割) + 裁量的経費がある。
3. 財源には、地方税 + 国庫補助負担金 + 地方交付税(簡単化のために地方債を除く)
4. 一般財源(使途自由)
= 地方税 + 地方交付税
5. 人口規模の小さな郡部の地方自治体は地方交付税に大きく依存。

地方自治体の財源保障の仕組み④

1. 地方交付税の財源は、所得税 × 32% + 酒税 × 32% + 法人税 × 34%、消費税 × 29.5%、たばこ税 × 25% (2007年度) 15兆2000億円
2. 一般財源(地方+地方交付税)は使途が特定されず、地方財政の心臓部 56兆円



しかし、一般財源の20%は公債費の支払いに充てられる。残りも使途が自由でないものが多い。→あとで説明

