
特集：海外の社会保障制度における国と地方の関係 趣 旨

社会保障と地方財政

「社会保障と税の一体改革」（以下、一体改革）は地方財政と無縁ではない。5%の消費税率引き上げのうち、地方消費税・地方交付税原資として地方には1.54%が充てられる。これは年金・医療等「制度化された」社会保障給付における国と地方の現行の負担割合を反映したものとされる。実際、我が国において地方自治体は生活保護を含めて社会保障の分野において大きな役割を果たしてきた。よって、一体改革は地方財政を包括した改革でもある。とはいえ、一体改革や地方分権改革の現状は国と地方の財源の争奪戦となってきた。その背景には国・地方の財政悪化がある。「社会保障の安定財源確保」を建前としつつも、地方は地方消費税の充実や交付税の「共有税化」（地方固有の財源としての性格の明確化）を通じて希少な財源の「囲い込み」を図っているのが実態だ。

迷走の理由

こうした「迷走」は、国と地方の役割・責任割当の不明瞭さに起因する。我が国の政府間関係は国が政策を企画、財源確保を行い、地方自治体が執行する「集権的分散システム」として特徴付けられてきた。医療、介護を含め社会保障も例外ではない。例えば、財源面では市町村国保や介護保険事業は市町村が実施している。しかし、国と地方の入り組んだ関係はその責任の所在を曖昧にしてきた。医療財政に逼迫や医師の偏在・不足についても国と地方が互いに責任を押し付け合う局面が多く見受けられる。結果、国民に対する「説明責任」を果たせていない。

この集権的分散システムは地方分権改革の弊害にもなっている。地域密着の地方公共サービスとして医療・介護等社会保障サービス（現物給付）を分権化するにも、自治体は国の財源保障を求める。一方、国は「カネを出すなら口も出す」（補助金に条件を付ける）ため、地方の主体性も自己責任も高まらないままになる。加えて、社会保障の機能の混在も地方分権を困難にする。再分配機能であれば、経済合理性（「財源配分論」）の観点からも国の役割が重要視される。一方、介護・医療の保険サービス面に着目するならば、資源配分機能の一つとして地方が担う余地が出てこよう。しかし、その性格が明確でなければ、責任を果たすべき政府の役割も明らかにならない。

地方分権と社会保障

教科書的（「機能配分論」）に言えば、社会保障を含む所得再分配の機能は国（中央政府）が担うこと

が望ましい。ただし、社会保障のうち介護や医療サービス等の「現物給付」の提供は財政の「資源配分機能」にあたる。この場合、地方自治体に当該機能を分権化することが、所謂「ナショナル・ミニマム」を超えた水準での住民のニーズを満たし易いという意味で効率に適うとされる（「分権化定理」）。加えて、多くの政策には実験的な要素がある。一口に健診等、生活習慣病予防の普及に向けて「科学的な手法を確立する」といっても、具体的な手法が確立しているわけではない。自治体が様々な政策を試みる「試行錯誤」を通じてのみベストプラクティスが見出せる。

政府間関係

社会保障の問題は集権か分権かの二者択一で語るべきではない。分権化定理や政策実験に拠る地方分権のメリットと再分配機能に係る集権化の優位性を折衷するのが政府間関係の在り方である。

この政府間関係の再構築にはカナダの経験は有用だろう。カナダでは公的医療を州政府が担ってきた。その財源の一部は連邦政府からの「カナダ医療補助金（CHT）」でもって賄われる。包括性・普遍性、「適切なアクセス」など原則的な条件を付与するものの、用途は州政府の裁量性に委ねられる。我が国でいえば「一括交付金」に近い。交付税や国庫補助・負担による財源保障に代えて、医療・介護に係る交付金を創設、人口構造等客観的な基準で配分するも一案だ。地方の主体性と責任を高める一方、ナショナル・ミニマムへの国の責任も果たされる。また、国は従来の事前的規制（許認可）に代え、事後的規制（評価）を強化することで、一定の質を担保できる。

地方分権への誤解

地方分権とは国と地方の役割分担の見直しであって、国から地方へ、あるいは都道府県から市町村への一方的な権限移譲ではない。「最後のセイフティーネット」たる生活保護は明らかに国が責任を負うべき分野だ。医療保険・介護保険については、それが保険として成立するには、一定の規模（加入者数）が求められる。よって、市町村よりも都道府県が適していよう。実際、イタリアやカナダでは州政府など広域行政体が医療に係る責任を持つ。あるいは自治体を含む行政機関から、医療・介護の分野を切り離すのも一案だ。フランスやドイツの場合、医療保険は「疾病金庫」という保険機能に特化した機関が請け負う。民間委託など「新しい公共」（NPM）の手法を駆使することがあっても良い。いずれにせよ、分権化は「大きな地方政府」を意味しない。

（佐藤主光 一橋大学政策大学院教授）