

社会保障をめぐる国と地方の役割分担のあり方

金井 利之

(東京大学法学部教授(自治体行政学))

1. はじめに

広義の社会保障サービスは、政府部門だけによって提供されているわけではない。政府部門による社会保障サービスは、民間部門によって提供されない各種のサービスを補完するものである。所得保障である生活保護は、労働市場・金融市場・資本市場その他によって稼得が(足り)ないから必要になるものであるし、そもそも、労働市場で雇用を提供する主体は民間営利企業が中心である。また、政府部門による社会保障サービスは、民間部門によって提供される各種のサービスによって補完されている。所得保障である生活保護に意味があるのは、衣食住などの基礎的サービスが民間部門によって提供されていることが前提である。食糧・物資が実物市場で購入できないときに、いくら保護費を貰っても仕方がない。このように、政府部門の社会保障サービスは、政府部門だけでは成り立ち得ない。

そのような限界がある政府部門の社会保障サービスは、国(=全国政府)によって提供されるか、自治体(=地方政府)によって提供される。このほかに、職域などで形成される各種の健康保険組合・共済組合や企業年金組合が、実質的な「社会保障政府」として成立することもある。形式的には、国または自治体という政府部門ではないが、国の設定する社会保障制度のもとでの運営なので、国策

民営的である。しかし、健康保険組合・共済組合や企業年金組合は、構成員の1人1票制の公職選挙による民主的統制を受けているとは言いがたいので、民主国家における「政府」としての要件を満たしていない。従って、本稿では、「社会保障政府」は除外して、国と自治体による狭義の社会保障サービスに限定して、その役割分担に関して、考察をしたい。

2. 国の管理能力の限界と自治体の管理者主義

狭義の社会保障サービスは、全国民への公平・統一的な負担と給付を想定するのであれば、国が直轄して直営実施部門で提供するのが、当然の帰結のように思われる。実際、福祉国家では「ナショナル・ミニマム」の確保は国家の責任であり、国内のどの地域に居住していようと、それは確保されなければならない。そこで、歴史的には、都市自治体から先行して開始された社会保障サービスであったとしても、国に事務を移管して、全国的制度として再構成することが自然である。実際、戦間期の「都市社会主義」が地方自治の頂点であったとすれば、戦後の福祉国家の形成は、自治体から国への事務の集権的な移管が続くこととなり、地方自治は恒常的に危機を迎えることになる。このような歴史観に立つのであれば、1970年代以降の福祉国家の危機、さらには、1990年代以降の地球経済化の進行に

よって、都市間競争として地方自治は復権することとなるが、そのときの自治体は社会保障サービスでは大した役割は果たさないことになる。

しかし、現実の福祉国家の進展は、自治体の役割を減らすことはなかった。端的にいえば、国に集権化された膨大な社会保障サービス提供機構は、その膨大さゆえに、管理不能状態に陥るからである。医療保障を全国化させる国営の国民保健サービス（NHS）も、結局のところ地域別の単位での分権的・自律的な管理をせざるを得ない。

年金のような所得保障は、全国基金で運営することが保険原理からはもっとも適切のようではあるが、規模が大きくなればなるほど、非効率な管理不能状態が悪化して、自己崩壊を来す。社会保険庁によって運営された国民年金は、保険料の徴収においても、積立基金の管理においても、個々人の年金記録の観点においても、機能不全を来した。生活保護のような全国画一的基準による社会保障サービスであっても、国が出先機関を作って直営することは有り得なかった。なぜならば、仮に福祉事務所を厚労省の直轄出先機関として位置づければ、地域住民の生活がどうなろうと国の役人にとっては行きずりの関係であり、人件費にせよ給付費にせよ全て国費であり、どのように運営しようと、個別の福祉事務所にとってはどうでもよいこととなり得るからであろう。

こうして、仮に画一的な社会保障サービスであろうと、国には直轄して運営を仕切る能力がないのである。このため、何らかの小さな団体に分割し、それぞれに管理責任を付与し、かつ団体相互間の競争や相互参照を組み込むことで、社会保障サービスの業務を運営させることが普通になる。この小さな団体とは、職域ごとに構成される組合である「社会保障政府」のこともあれば、地域ごとに構成される自治体のこともある。しかし、社会保

障サービスの政策や制度は国が決めるのである。その意味で、自治体が社会保障サービスを提供するとしても、その実態は「国策公営」である（「公」とは、自治体＝地方公共団体のことである）。

自治体は、事務配分を受け、社会保障サービスの提供をする責務を負うが、その任務の主たる側面は、社会保障サービスの提供組織の経営管理（management）ということになる。サービス提供の経営管理が強く問われる自治体は、管理者主義（managerialism）と呼ばれる。戦後福祉国家における自治体は、社会保障サービスの管理の巧拙を問われる団体だったのである。その意味では仕事は多いのであるが、地域の実情に応じた、あるいは、地域民意に従った、政策的な立案と政策的な多様性を求められるわけではない。政策ではなく経営管理が求められる意味では、政府部門というよりは、民間企業・組合と同じ扱いを受けることになる。

なお、こうした自治体に経営管理能力を求める発想は、福祉国家の危機後の新自由主義においても継続している。ただし、その管理能力とは、リストラ・雇用破壊する民間企業を見習うという「新しい」ことであり、新管理者主義（new managerialism）または新公共管理（new public management, NPM）と呼ばれる。

3. 国の政策能力の限界と自治体への政策的分権化

戦後福祉国家の役割分担は、国が政策を担い、自治体の実施・提供を担うというものである。国には政策能力が求められ、自治体は管理能力が求められる。しかし、管理能力がない国に、なぜ、政策能力があるのかは、本来は自明ではない。むしろ、現場の住民ニーズの把握が遅れ、政策的感受性の乏しい国が、政策立案を適切に行うのは、かなり無理がある。国の政策能力を支えていたのは、国自身

の能力ではなく、「外国からの政策輸入」である。

福祉国家のモデルは、ヨーロッパなどの先進国に存在しており、それを輸入することが政策立案であった。外国に政策的解答があるのであれば、国の官僚も研究者も外国の調査研究が重要なのであり、日本国内の現場からニーズを汲み上げて、ボトムアップに政策立案を試行錯誤で行うことはない。むしろ、後発の優位性を生かして、先進諸国の試行錯誤の結果を直輸入すればいいのである。国の官僚や研究者は、外国モデルを輸入し、それを机上論で、日本国民と日本の実情に合うように修正を施して、社会保障サービスの制度を設計するのである。勿論、机上論であるから地域の実情に合わないことも多いのであるが、実情にあっていないという政策情報自体のフィードバックを自治体から求めなければ、政策はうまくいっていると誤認し続けることができる。

しかし、実際には、地域現場からの政策情報のフィードバックは発生する。実務的には、国・都道府県・市区町村の主管者間の実務のルートを通じて、様々な照会回答・提案・質問がなされ、微修正が行われる。また、自治体では選挙を通じて、住民が求める社会保障サービスが政治的に表明される。そうした表明を受ければ、首長の政治主導のもとで、自治体の職員も、「政策ではなく管理が本務だ」などとはいっておられず、政策立案をせざるを得なくなる。当初は試行錯誤であり、また思いつきの素人芸に過ぎなかった自治体社会保障政策も、政策立案をしているうちに、自治体の職員にも政策能力がOJTによって開発されていく。こうした動きが、1960年代後半頃から徐々に進行し、社会保障サービスの政策も徐々に自治体に分権化されていくのである。

勿論、先進外国からの政策輸入に神通力がなくなったからといって、国の政策的役割がなくなるわけではない。むしろ、先進外国・

先進自治体の政策開発を受けて、それを取捨選択しつつ、全国的な社会保障サービスに編成する作業が中心となる。こうして自治体や外国から取捨選択された政策が、全国的な社会保障サービスとして政策決定され、これが再び、集権的に全国の自治体を実施を要請されることとなる。この場合には、再び、政策は国が行い、実施は自治体が行うという形態に回帰する。しかし、この過程は循環的であり、こうした政策もやがて実情に合わなくなれば、自治体から新たな政策革新が発生し、国策の再考を迫るものとなる。つまり、政策能力において国と自治体は対等となり、両者が相互補完的に政策を担うことになっているのである。

4. 自治体と国の財政能力の限界

社会保障サービスは、政策と管理だけでは実現できない。財源調達が非常に大きな問題である。一国という社会の経済資源の総量は同じであるから、原理的には国と自治体の財政能力は同じはずであって、単に分割の問題にすぎない。これが財政上の役割分担である。

現実には地域社会の経済資源の賦存には不均等があるので、自主財源中心の自給自足的な自治財政制度では、自治体間では財政能力に差異がある。自治体間の財政能力に差異があるままならば、自治体に管理を任せうる社会保障サービスは、財政力の弱い自治体に合わせざるを得ない。つまり、自治体の財政能力は基本的には乏しいのである。しかし、それでは、自治体に管理を任せられなくなり、管理能力を欠いた国としては困る。

そこで、財政力の弱い自治体も含めて自治体全体に財源保障をすることで、社会保障サービスの管理を自治体に負わせるのである。このためには、国は大量の財源を確保した上で、財政移転によって自治体に再配分することになる。こうして、補助金・負担金あるいは財政調整が発生する。社会保障サービスにおいて、国がもっとも発揮しなければならな

いのは財政能力であり、自治体の管理が適切になされるように財源保障することである。適切に財源保障をしておかなければ、自治体が管理の失敗によって経営危機になったとしても、経営手腕の問題ではなく、財政制度の問題として国に責任転嫁をする虞があるからである。

戦後日本の場合には、1979年の大型間接税導入の失敗など付加価値税の導入時期が遅れ、またそれゆえに、引き上げも遅れたため、国が租税調達というかたちで財政能力を十分に発揮することができなかつた。それでも、1990年頃までのバブル景気のように、一定の経済成長があれば財政能力を維持することもできたが、その後の景気低迷によって財政危機は深刻化したままである。やむなく、社会保険料という疑似税負担への加重が増し、さらに、介護保険料という形の裏口からの増税しかできなかつた。しかし、逆進的かつ地域差の大きい社会保険料への負担は、益々、財政能力への制約となっている。しかも、景気対策や「やる気」を刺激すると称する法人関係税や所得税の引き下げは、さらに国の財政能力の衰退を促した。

5. おわりに

社会保障をめぐる国と自治体の役割分担とは、約言すれば、《管理は自治体、政策は国と自治体の相互循環、財源は国》というものである。近時の税・社会保障一体改革は、端的に言えば消費税増税プログラムなのであるが、社会保障サービスにおいて国が自治体に対して果たすべき財政責任を全うしようという動きでもある。少子化対策と同様に、既に手遅れの感もあるが、一つの戦略的方針といえよう。

しかし、税・社会保障一体改革には、上記の社会保障サービスの役割分担の観点からは、いくつかの疑義もある。第一に、年金・医療のいずれも、管理が十分に自治体に移管されていないため、国の直轄あるいは国策民営の

組合の乱脈という管理不能状態に手が打たれていない。第二に、自治体の単独事業という自治体の政策開発の意義を十分に理解せず、財源保障の範囲を、国が政策決定をした制度の枠内に押しとどめようとする意向が強く作用したことである。自治体の政策革新の意義を十分に踏まえない、政策輸入中心の後進国型の役割分担論から抜け切れていないのである。第三に、自治体の役割は社会保障サービスだけでなく、全政策領域を衡量するという、総合行政主体性への配慮が欠けていることである。自治体の政策開発は、国が決める社会保障の範囲を与件とするのではなく、他の領域との総合化も含めた再構成をも含むものである。にも関わらず、消費税増額分を社会保障4経費の財源だけに限定するのでは、国の財政責任を全うしたことにはならない。

以上のような限界はあるものの、税・社会保障一体改革＝消費税増税は、本稿の考える役割分担からすれば、それなりに位置づけうる一つの戦略方針である。それが実現できるかは、目下の政局では不透明である。

また、国が財政責任を負わないという、別の戦略方針も、小泉内閣時代の21世紀の地方自治ビジョン懇談会以来、新自由主義のもとでは有力である。簡単にいえば、社会保障サービスは《管理も政策も財源も自治体》という役割分担である。国には有効な成長政策が有り得ないから、国が財源を確保することは困難である。従って、自治体自体が都市間競争のなかで成長戦略を打ち出すしかない。そうして、稼ぐことに成功した自治体は社会保障サービスの政策・管理が可能になり、稼げない自治体はそれなりに社会保障サービスのリストラ的管理をしなければならない、という戦略である。

現在の日本は、社会保障の役割分担においても、重大な岐路に立っているといえよう。