

社会保障制度の在り方と財源

—全国知事会主催講演会の概要—

全国知事会主催の講演会「社会保障制度の在り方と財源」が、去る一月十四日(木)に都道府県会館において開催されました。

今回の講演では、それぞれ専門のお立場から①「少子高齢化社会を眺望する」(前地方財政審議会委員 木村陽子氏)、②「社会保障と国民経済」(慶応義塾大学商学部教授 権丈善一氏)について、それぞれお話を伺いました。

各講演の概要は次のとおりです。



あいさつする中川事務総長

少子高齢化社会を眺望する



前地方財政審議会委員

木村陽子

ただいまご紹介がありましたように、私は社会保障と地方財政を含めまして国際比較研究をしております。三十年間の研究を一時間半の話にどうまとめればよいのか、どのように構成すれば皆さんのお役に立てるのか、正直に申しますと考え込みました。いただいたテーマは壮大です。特に社会保障は、医療、年金、介護、児童手当、生活保護、そういういったものの集合体なのです。その集合体をもって、日本は国際的に見てどういった制度的な特徴があるのかを見ていきたいと思えます。

社会保障は私たちのこれから生活に非常に重要でありながら、財政的に見ると厄介なものです。今、中川事務総長のお話

にもありましたように、これからも、特に地方財政にとって社会保障支出が大きくなることは間違いありません。かといって、減らすことも非常に難しいのです。

「市場対国家」という本を覚えておられますでしょうか。十年ほど前に日本のさまざまな雑誌で取り上げられた本です。その本は次のことを主張しています。「長いスパンで見ると、あるときは、国が経済運営のかじ取りをするのが最もいいのだ。だから、国は経済対策もしつかりせよ、という時代が来る。一九二〇年代の世界恐慌の後もそうです。それからしばらくして、いや国に頼っていても市場はうまくいかない、効率化しなければだめだということで規制緩和の時代が来る。それから、また政府の役割を重要視する時代が来るといのように、長い目で見ると政府の役割については大きく揺れている」。

第二次世界大戦後、大きな政府をつくってきたわけですが、「政府に頼んでもうまくいかない。もっと市場に活躍してもらわなくちゃだめだ」というので、「政府の財産を売り渡し、規制緩和をしなさい。公営企業も民営に任せるものは任せなさい」、そういう時代がありました。各国ともそういう時代が一九九〇年代ぐらいから続き、政府の支出規模を縮小しようという大きな流れがあったのです。そのようなときでも政府予算で削減できなかったものは、今日お話しする移転支出、社会保障支出と呼ばれる個人に対する現金給付とか人的サービスの給付、それから、そのために必要な建物を建てるとか、そういう支出を削減することができなかつたのです。経済に対する国の関与は縮小できても、人の暮らしに対する国の関与は、現

在の社会では縮小することが難しいとその本でも書いてあるのです。

なぜ難しいのか。このことについて考えてみたいと思います。

「諸外国の社会保障制度との比較を通じた日本の社会保障制度の現状と今後の課題」といういただいたテーマは、本が書けるくらい大きなテーマです。これに加えて、「社会保障制度における国と地方自治体の役割の在り方」というテーマもいただいたわけです。

まず社会保障制度の定義から始めましょう。皆様方の肩書きを見せていただきますと、福祉関係の方も多くおられます。そういう方は、おさらいのつもりで聞いてください。社会保障制度は、人類の歴史の中で見ると際立って新しい制度です。第二次世界大戦後にやっと充実した制度なのです。ソーシャルセキュリティと英語で言いますが、この言葉自体は一九三〇年代にアメリカで初めて使われまして年金だけを意味する言葉でした。現在、ソーシャルセキュリティ、つまり、社会保障制度は、年金だけではなくて、医療、介護、社会福祉、生活保護などの諸制度を含みます。では、含まれている諸制度に共通するものは何かを考えてみましょう。

一九四五年に終わった第二次世界大戦の後で、どういふ国をつくるか。戦争も末期になったときに新しい国家理念が必要だということになりました。新しく国を再建するために、心を燃やす理想が欲しいのではないか。その意味で有名なのはイギリスのビバレッジ報告です。イギリスは一時「揺りかごから墓場まで」と言われました。

新たな国家理念として福祉国家が出てきたわけで

すが、福祉国家には四つの柱があります。完全雇用、教育の機会均等、ナショナルミニマムの達成、社会保障の充実です。つまり、社会保障は福祉国家の四大柱の一つとされたわけです。

「貧困との戦い」という言葉がありますが、社会保障は、その大きな直接的な手段です。支出が増大したことにより貧困に陥ったり、収入が途絶あるいは減少して貧困に陥りますが、そういったことに対応するために整備された制度が社会保障制度です。

今から百年前、それから、六十年前、七十年前に自分の身をおいて考えてください。人はなぜ貧困に陥るのかということについては、大きな二つの流れがあります。一つは、本人が怠惰だから、アルコール中毒だから貧困に陥るのだという、本人の原因ですという考えです。人類の歴史で言うと、そういう考え方のほうが長かったと思います。しかし、十九世紀末ぐらいに変わってきました。人が貧困に陥るのは本人の努力以外の理由があるのではないか、という考えが出てきたのです。例えば世界的な戦争が起こる、それから、世界的な不況が起こるなどです。

それとともに、十九世紀末にライフサイクルの研究が活発になってきます。イギリスのラウントリーは人の一生を研究して貧困線というものを明確にしました。昔は子供が多かったので、子育てが大変な期間には貧困線よりも下に陥る。しかし、下の子が働き出すと、親の世代は少し楽になり貧困線の上上がる。それだけで終わるのではなくて、今度、年老いて収入が入らなくなると、また貧困線の下に陥っていく。こういうふうには、人の一生には、貧困原因となるものがある。今から言いますと、何だ、そんなことかと思わ

れるかもしれないが、当時は大きな発見であって、こういう研究の積み重ねで今の制度ができてきたわけです。日本でも、「惣領の十五は貧乏の峠」という言葉がありました。子供が六人、七人、八人いて、一番上の子が十五のときは、本当に親の暮らしも大変だった。そういうことがイギリスの研究でも見られたのです。

貧困原因が予測できるのであれば、子供にかかる支出が増えるときには児童手当、収入が途絶とか減収するような病気には医療保険、失業には失業保険、老齢期には年金を充実すればよいという話になってくるわけです。

では、社会保障制度の定義に移りましょう。日本では、ここに書いたものがよく引用されます。一九五〇年ですから、戦争が終わって、どういふ制度を立ち上げていくか、ある意味、お金はないが理想に燃えていたときに書かれたものです。ここでも、やはり、人の一生には貧困原因がある。病気、けが、出産、障害、死亡、老齢、多子に対して、保険的な方法か、あるいは税金を使うか、どちらかの方法において経済的な保障の道を講じる。それでもだめな場合の生活困窮に陥った者に対しては国家扶助によって、最低限の生活保障をするということが書いてあります。

国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むように保障するということが書いてあることと、社会保障についても言及されてあることが、この特徴です。自立して、その能力を発揮できるよう必要な生活指導、更生指導、そのほかの援護育成を行うということがよく引用されます。

社会保障は、貧困になることを防ぐ制度、先ほど申し上げました貧困原因に前もって対処する防貧制

度と、そういう制度をつくっても、制度から漏れてしまつて、貧困原因を除去することができないで貧しくなつてしまつた、そういう人たちを助けるのが救貧制度であるというような分け方を従来してきたのです。防貧制度は、公的年金、医療保険、失業保険、介護保険、児童手当で、救貧制度は、日本で言う生活保護で、一般には公的扶助と言われているものである。

第二次世界大戦が終わつた直後に、社会保障制度をつくつた人たちは防貧制度を充実させると、いづれ救貧制度である生活保護制度は縮小してしまうはずだという理想に燃えていました。果たして、そのようになつてきたでしょうか。

社会保障は社会保険、公的扶助、公衆衛生、福祉、児童手当の五部門からなるというのが日本の分類です。これに社会保障関連施設である住宅政策と労働政策を合わせたものが広義の社会保障関連制度です。

でも、国際比較するときには、定義をそろえなくてははいけません。ILOによる社会保障の定義は、年金とかそのような分類をしないで、高齢者対象か、遺族か、障害を持った方に対するものか、労働災害か、保健医療、家族、失業、住宅、生活保護、その他という分類をします。これは、個人に対する給付だけですので、例えば保育所を建てても、社会保障の給付費には入りません。OECDの基準による社会支出は、保育所を建てた場合の建設費も入ります。現在、国際比較をするときにはデータが整つていふという理由で、こちらが使われます。社会支出は高齢、遺族、障害、業務災害、傷病、保健(医療の現物給付)、家族、積極的労働政策、失業、住宅、生活保護に分類され

ます。積極的労働政策は、例えば失業者に対する職業訓練、職業教育を言います。これは、まだ日本では支出が小さいです。

一九七三年、七五年に第一次、第二次の石油ショックが起き、そのころ日本はまだ完全雇用を謳歌していましたが、それ以降、ヨーロッパは高い失業率に悩んできました。以来、積極的な労働政策が重要視されています。積極的な労働政策を受けている人は失業率には含まれません。各国の失業率の統計を比較するときには、例えばスウェーデンで失業率が低くても、かなりの数の人が積極的な労働政策の下にあるということがあります。

社会保障制度も幾つかありますが、貧しい人を支えるのにどの制度で対応するのか、ということに尽きます。生活保護制度で対応しようという国もあれば、スウェーデンのように障害年金を多用している国もあります。だから、貧しい人への対策がどうなつていくかというのは、こういう制度を見ただけでは一概には分からないところがあつて、こういうことにも注意する必要があります。

では、日本の自治体は、社会保障制度のどの部分を担つているのでしょうか?ここでは簡単に見ておきたいと思ひます。日本の地方自治体は国際的にみても、社会保障制度全般にわたつて大きく関与し、財源も大きく担つています。これが大きな特徴です。例えば医療にしても、国民健康保険、老人保健、後期高齢者医療制度の保険者になり、公立病院を運営し、共済組合保険の保険者になつています。介護は保険者及び事業主負担もしています。地方団体として財政的にも負担金を出しているわけです。年金は共済組

合の保険者となり、事業主負担をしています。少し前までは国民年金の保険料も市町村が徴収してました。社会福祉についても財政負担をし、財・サービスの給付や金銭給付を行う供給主体になることもある。ほかの国に比べると、こういう分野ではまだまだ国の手足になつていふという印象です。

生活保護も、ケースワーカーの部分は単独です。まずし、生活保護費の二五%を地方で負担しています。それから、公衆衛生、ごみ処理、公営住宅の提供、その他があります。

地方自治体は社会保障制度のどの部分を担つていふかということですが、ここで押さえておきたいことがあります。地方自治体の事業には、補助事業と単独事業がありますが、義務的な事業か否かとは全く別問題です。単独事業は国庫補助負担金が付かないという意味だけであつて、義務的な単独事業もあります。九年前地方財政審議会の仕事をさせていたでいて、皆様が肌で感じておられるように、地方団体に對する風は非常にきつと思ひました。地方の歳出を削減しろという主張には、ややもすれば単独事業を全部切つてしまふという話もあるのでここで確認しておく次第です。

では財政面を見ましよう。これは、失業率及び高齢化率の国際比較です。(表一)

一九七〇年、一九八〇年、二〇〇七年、高齢化率は二〇三〇年まで(推計)、国立社会保障・人口問題研究所の『社会保障給付費』から作成しました。日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデンが載つています。ごらんになると一目瞭然です。ね。高齢化率は、一九七〇年から二〇三〇年まで、日本は

表1 失業率および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	失業率 1980	失業率 2005	失業率 2006	失業率 2007
日本	7.07	20.16	23.13	31.82	39.56	2.0	4.4	4.1	3.9
米国	9.84	12.26	12.76	19.40	21.03	7.0	5.1	4.6	4.6
英国	13.04	16.07	16.64	21.60	24.05	5.6	4.6	5.4	5.3
独国	13.69	18.78	20.48	27.27	30.18	3.2	11.2	10.4	8.7
仏国	12.87	16.33	16.54	23.17	25.93	6.3	9.1	9.0	8.2
瑞国	13.67	17.23	18.44	22.79	24.14	2.2	7.8	7.1	6.2

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

七からもう三二%まで駆け上がるように登っていくわけです。二〇三〇年には、米国、英国、ほかの国も二二%とか、ドイツは日本と同じように少子化に苦しんでいるので二七%くらいになります。政策立案者のご苦労が目に見えるくらい日本は非常に伸び率が大きいのです。人口が減る中で高齢者のシェアがぐんと大きくなるという状況ですね。

今度は失業率を見てみます。失業率は、日本はついでこの間まで一〜二%でした。労働経済学者は一〜

二%の失業率なんて誤差の範囲だと言います。だから、日本は完全雇用の社会を謳歌していたわけです。失業率が四・四%から三・九%、今は五%台に上がっていますが、戦前及び戦後の混乱期を除くと、今、初めて高い失業率を迎えているわけです。今生きていらっしやったら百歳くらいの方が、「自分たちが若いころ、大学を出て就職がないのが当たり前の時代だった。だから、じたばたするな」ということをよくおっしゃっていました。前にロンドンで暮らしたときに、フラットの上に住んでいる四十代くらいの男性が昼間歩いていたのですが、思わず、「今日はお休みですか」と言いそうになって、「ああ、そうか。彼は失業しているのだ」と思い直しました。それくらい、昼間男の人が町の中にいると休みなのだと思うくらいに完全雇用の謳歌していました。それが今、急速に変わっていて、昨日会った三十代前くらいの男性も半年前に職を失って、「今、求職中です」と言っていましたし、周りにそういう人も本当に多くなりました。

日本が完全雇用を謳歌していた時期にヨーロッパでは失業が大問題になり、それにつれて入国規制が激しくなりました。OECD諸国では失業が大きな問題でしたので失業対策も日本の何歩も先を進んでいます。

日本の支出は、OECD基準で見るとどういう特徴があるのでしょうか。(表2)

OECD諸国ではGDPの二割から三割くらい、アメリカでは二〇〇五年の推計ですが一六%です。国内総生産の二〜三割ぐらゐを社会保障のために支出する、大変な規模です。日本は一九%ですが、年々増加しています。日本ではまだ積極的労働政策の割合が

表2 政策分野別社会支出の対GDP比の国際比較(2005年:単位%)

	高齢	遺族	障害、業務災害、 業災、 傷病	保健	家族	積極的労働政策	失業	住宅	生活保護その他	合計
日本	8.97	1.29	0.88	6.32	0.81	0.25	0.34	—	0.26	19.12
米国	5.31	0.76	1.47	7.12	0.62	0.12	0.30	—	0.57	16.27
英国	6.53	0.20	2.39	6.90	3.15	0.52	0.50	1.43	0.18	21.79
独国	11.23	0.38	2.95	7.67	2.22	0.97	1.65	0.61	0.21	27.89
仏国	10.96	1.87	1.98	7.80	3.00	0.89	1.70	0.81	0.36	29.39
瑞国	9.59	0.62	6.02	6.77	3.21	1.29	1.20	0.54	0.60	29.85

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』40ページ
住宅のデータが取れないために一となっている。

低いのです。日本でも住宅政策はあるのですが、統計がとれないという理由で統計に計上されていません。日本では失業、積極的労働政策、家族、そういったものに対する支出が低い。スウェーデンが障害に対するのが異様に高くなっていますが、それは、先ほど言ったように障害年金を積極的に利用しているからです。ご存じのようにアメリカは、国民全体をカバーする公的な医療保険はなく、高齢者のための医療保険と生活困窮者のための医療扶助があるだけです。国が積極的に労働政策を推進していないし、家族に対する給付も低いのです。

今度は、社会支出の対GDP比を時系列に見てみたいと思います。(表3)

表3 政策分野別社会支出の対GDP比の国際比較(2001、2003、2005年:単位%)

	高齢 2001	高齢 2003	高齢 2005	保健 2001	保健 2003	保健 2005	合計 2001	合計 2003	合計 2005
日本	7.92	8.69	8.96	6.09	6.16	6.31	17.44	18.61	19.09
米国	5.28	5.46	5.30	6.37	6.92	7.17	15.17	16.59	16.33
英国	8.59	6.40	6.63	6.12	6.68	7.06	22.35	20.83	22.03
独国	11.65	9.52	11.22	8.02	7.97	7.66	28.77	26.72	27.14
仏国	10.64	10.55	10.96	7.19	7.59	7.76	28.45	29.08	29.40
瑞国	9.21	10.11	9.59	7.43	7.13	6.77	29.50	31.86	30.12

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』40ページ
住宅のデータが取れないために一となっている。

すぐお分かりいただけるのが、日本だけが増えている状況です。高齢と保健と合計額を見てみただけですが、二〇〇一年、二〇〇三年、二〇〇五年と一番新しくとれるものを三点比較します。日本は、一七%、一八・六%、一九%と合計だけを見ても増えていきます。ほかの国、例えば一番負担の大きいと言われるスウェーデンでも二九・五%、三一・九%、三〇%と、ある程度定常状態にあると言いますか、ドイツも

二八・七%だったのが二六・七%になって、また二七%になる。この間のGDPの伸びが低かったということもありますが、保健のほうはそれほど伸びていないのです。やはり高齢者に対するものが伸びています。年金が伸びているのです。先ほどの人口のカーブからいくとまだ伸びます。

では、日本の社会保障制度の特徴についてお話しします。大ざっぱな話からいきますと、医療、年金、介護が社会保険であるというのが特徴です。医療を税金で実施している国はあります。例えばスウェーデンでは県が自分のところの税金で実施していますし、イタリアもそうです。イギリスでは、ご存じのようにNHSで、全部国税でやっています。日本は、ドイツとかフランスのように社会保険で医療を運営しています。年金も社会保険の形式をとっています。介護もそうです。公的介護は、地方の税金で実施している国もありますが、日本はドイツのように介護保険を導入しています。

年金制度を分類するときには、まず社会保険方式か、税方式かで分類します。社会保険方式は、社会保険料を納めていることが給付をもらう要件であるというところにすぎません。そうは言っても、ドイツやフランスなどのように社会保険方式をとっている国では、たまたに目的税を導入することもあります。通常、財源の九割以上は社会保険料です。日本では、社会保険方式をとりつつ、税金がかなり入ります。これが日本の特徴です。

日本の制度の立て方で私がおもしろいと思うのは、まず社会保険料として住民がどれだけの保険料を払えるのか。そこから制度を組み立てていくところなんです。

また、ドイツなどではたまたま環境税の1%を繰り入れ、そのかわりに事業主負担を低くするというようなことが行われます。それは異例のことで、基本的に社会保険料だけで運営します。だから、介護保険の給付は日本に比べるとかなり制限されています。

日本の特徴は、皆年金、皆保険です。これは、我々にとれば当たり前のことですが、世界で見ると必ずしもそうではないです。例えば年金ですと、所得が一定額以上ある者が強制加入となり、そうでない人は任意加入です。医療保険もそうです。本人に収入があってもなくても、とにかく全員をカバーする制度をつくるのが日本の特徴です。

職域の制度を基礎に分立した制度を持っている国もあれば、イギリスの国民保健サービスのように、単一の制度で国民をカバーする制度もある。日本の制度は、制度が分立しているながら、できるだけ給付水準なども統一する流れを持っているのが特徴だと思います。

地方財政と社会保障の両方を国際比較研究してみてもおもしろいと思ったのは、一時が万事という点です。例えば社会保障で言いますと、フランスの生活スタイルは魅力的ですが、制度研究では魅力がないのです。日本のこれからの方向を考えたときは、余りモデルにならない。よくあのような制度でもっているなと思うくらいパッチワークで、交渉の産物として制度が分立しています。北欧系は一つの制度でカバーしようという制度改革を続け、できるだけ合理的な制度をつくるというのが特徴です。

地方財政についても同じことが言えるということも初めて知ったときは、私は、感動のようなものを覚える

たのです。スウェーデンは、財政調整についても日本からいろいろな研究者が勉強に行くぐらい合理的にできています。地方分権の進めぐあいにしても、なるほどと思うところがあります。フランスも同じように分権化しているのですが、例えば地方に対する国からの一般交付金とか特定補助金を調べても、いろいろな種類があつて、もつとまとめられないのかという点があります。そういうパッチワークのような制度だから、いろいろな人の利害を保ちながら国全体として統一できるといふ国と、わりあい合理的ですつきりした制度を持ちたいという国があつて、日本は志向としては北歐型に近いのではないかとの印象を持っています。実際にできるかどうか別にして、日本はそういう感覚を持っているということと、あと平等意識が非常に強い国だと思います。

また、医療や介護の保険者に地方団体もなつていて、保険サービス受給時に自己負担があるというののも日本の大きな特徴だと思います。同じように社会保険方式をとっているドイツやフランスも、例えば病気を診てもらったときには、原則、自己負担は取らない。イギリスのナショナルヘルスサービスにかかっても自己負担は取らないです。私は、自己負担を取ることが賛成ですが、仮に高齢期に三割取られたら、お金のある人はいいが、大変かなという気もします。薬だけ一部自己負担という国もあります。日本は薬剤も医療行為などにも自己負担を一様に取るというのが特徴です。

社会福祉や生活保護の現金給付、現物給付や人的サービスなどの運営管理主体が地方自治体であるのも日本の特徴である。例えばほかの国であれば、児

童手当については国の役所の出先あるいは郵便局で現金を給付し、地方自治体を通さない。地方自治体も、それについて補助金を出すこともない。国の仕事は国の仕事、地方の仕事は地方の仕事と、権限もお金の負担も分けていることが通常なのです。日本では、国庫補助負担金も一〇〇%ではなく、地方の裏負担がある。ヨーロッパ諸国で説明しても、何で二〇〇%国は負担しないのか、と質問される。日本では多くの事務が国と地方の相乗りの負担になっています。これが大きな特徴です。

戦後すぐの社会保障の資料を読んでもみると、生活保護は市を通じて配らせたらい、地方にも少し負担させればよいということが書いてありました。何々させるといふように、地方は国にとつてやはり手足と考えられているのだと思いました。

生活保護は包括的の制度であり、かつスウェーデンなどのように一時的、臨時的な制度ではない。日本の生活保護は、ご存じのように高齢者であろうと、だれであろうと、同じ制度でカバーされます。貧困原因が異なるうと、貧しいということと同じ制度でカバーされます。入りにくい、入ったら出にくいと言われていた制度です。例えばスウェーデンだと生活保護は、地方自治体の税金で実施していますが、平均三ヶ月ぐらしか受給期間がないんです。その理由は、失業手当とかほかの制度が貧困対策として充実しているの、その制度から手当を受けるまでの期間に生活保護を受給するのです。後でお話ししますように、各国とも新たな貧困が大きな問題になったときに生活保護制度を大きく変えているので、今で言うところ先進諸国の中では珍しい制度のまま残っているというこ

とが言えます。

財政的な特徴ですが、給付費だけをみますと、年金が最も大きく大体四十兆円です。医療が二十七・五兆円で、福祉が十五・八兆円、うち介護が六・六兆円です。昔は年金のほうが医療より額が小さかったのです。これは、国立社会保障・人口問題研究所の社会保障給付費の推計です。私は便宜上この数値を使いましたが、今後地方消費税を議論するときにはこの数値はだめなのです。なぜかと言うと、この数値の中に地方単独事業などは含まれないからです。

財政的な特徴をまとめると、社会保険であつても国税や地方税が投入される、社会福祉や生活保護においても国税と地方税の両方が財源となる、また、障害、家族、失業及び積極的労働政策にかかる給付費の割合が低く年々高齢者にかかる経費が伸びており、今後更に伸びるといふことです。

日本の社会保障制度の課題ははつきりしています。年金など、私が大学院で学び始めたときから問題は何も変わっていないが、どのように対処するのかという決断ができないだけではないかと思ひます。一番重要なのは、どういう社会を築くのかビジョンが必要だということです。地方自治体の行政課題が急速に変わっていることは肌身に感じておられると思ひます。安全・安心を提供する行政課題に変わりつつあり、やはり中核を占めるのが地域福祉です。では、何でそうなったのか。各国とも大きな政府を止めよう、小さな政府で行こうと決意をしたときも、なぜ社会支出を減らすことができなかつたのかという問題にかかわってきます。

それは、一口で言いますと、家族が変わつたという

ことです。よく言われるように、標準的と言われる親子四人の世帯など日本で割合が減っています。それから、五十歳をシングルで迎える男性は、同級生が百人いれば十五、十六人。ヨーロッパ並みになりました。ヨーロッパとは家族は違う形態をとると若いころは思っていました。しかし、現実には、宗教も違うし、人種も違うけれども、同じような産業、工業社会のプロセスをたどると家族が同じように変わってきている。離婚が増え、再婚が増え、生涯シングルが増え、シングルペアレントが増え、高齢者世帯が増えというように、同じように変わってきている。扶養意識も当然変わっています。愛情に重きを置く家族は不安定になる。結婚も家族も生活保障手段ではなくなった。

こういったことを背景に、生活保障のための社会的なインフラとして社会保障制度が必要になり、もう既に生活設計に組み込まれている。今の生活設計で公的年金がないことなど考えられないぐらいになっていますが、生活設計に深く入り込んだものを変更することは非常に難しい。

就業形態の多様化への適応、それから、失業の長期化・深刻化への対応は、あとで話しますが深刻なことになっています。

国際競争激化への配慮があります。社会保障制度の経済的影響への配慮というのはこういうことです。今から三十年以上前に経済学の名だたる、ノーベル賞をもらったような研究者も含めて、社会保障の分野に経済学者がどっと流れ込んできた時期があるので。彼らは何を言いつ出したかという、社会保障制度が規模も大きくなり、経済に対する影響が無視できない時代になったと言ったのです。

例えば社会保険料が高くなると労働コストが上がります。労働コストは、価格へどれぐらい転嫁されるかが議論になりました。価格を高め、国際競争力を弱めてしまうのではないかと議論と、いや、全く価格を高めないという議論が対立しました。年金が充実してくると、「老後のためにそんなに貯蓄しなくともいいな」というように貯蓄が減ってきます。したがって、年金は、資本蓄積、ひいては経済成長にどの程度影響を与えるか、ということになります。年金が何歳からもらえるかで、何歳まで働くかという意思決定にもかかわりますので、労働供給に影響します。こういったことでものごく議論が活発になってきたのです。

国民生活に安心を提供すること。これは、国家の安寧にもつながります。「年金どうなるのだろう、医療どうなるのだろう」ということでは余りよくないし、どの国でも下手したら政権の命取りになりかねないのが社会保障制度です。

給付に対する権利意識が変化してきました。リーマンショックで経済が急速に悪化する前に聞いた話ですが、これまで生活保護を受けるのが恥ずかしいという人が多かったが、最近では「どうすれば生活保護をもらえるか」と聞かせる人が多くなったということです。「ここ四、五年のことですね」ということです。日本は、特に地域性もあって、新潟県のある市では係の人でさえ、「何でここまで我慢されましたか」と聞くぐらい「我慢してからやっと申請に来る」と言っておられました。例えばイギリスであれば、権利ある人のうち八割、九割が生活保護を受けています。いつときは全世帯の四分の一が生活保護をもらっている状況で

した。「権利のある人は生活保護を申請してください」と国がテレビでスポット広告を流しました。

日本では、生活保護を受ける資格があるのに、生活保護を受けている人は一割か二割と言われています。イギリス並みに八割になったら、皆さんの地域でも四倍にはなるわけです。大阪市だったら、今、支出のうちの二五%が生活保護費なので、ほかの条件が同じだったら六割ぐらいが生活保護費に使われることになって大阪市は大きな社会福祉事務所になってしまいかもしれない。権利意識はすぐに変化するので、多分、地方自治体が今かわっている諸給付についても権利意識が強まってくると考えられ、それにつれて仕事も対応もかなり変わると考えられます。

就業形態の多様化への適応についてですが、一番初めに「市場対国家」の本を紹介しましたが、あの中でも既に言われていることです。経済はグローバル化して、政府の規模を縮小し、規制緩和して市場を開放すれば、資本と情報は各国をめぐる。資本はうまみのある投資先を求めてすぐに移動しますが、同じ生産手段である労働はそれほど移動できない。だから、労働者は置いてきぼりになって大変な状況になるということが書かれています。今、日本では非正規雇用は労働者のうちの三割になりました。失業が長期化、深刻化しています。そうすると、先ほど説明した救貧制度と防貧制度が整備されているはずなのに、現実には「あれっ？」ということが起きているのです。

その理由はこういうことです。失業保険に入っていない人がいるかもしれない。失業保険に入っていない人が生活保護をもらえるかという

そうでない場合がほとんどです。「まだ若いんだから、どこかで仕事見つけてきなさいよ」と言われたら、宙ぶらりんになってしまおうでしょう。それから、医療にしても、国民健康保険は職域保険のない自営業者のための保険でしたが、今、自営業者でない加入者の方が多くなっています。無職の人や失業者、非正規の労働者が国民健康保険に加入し、国民健康保険は所得の低い人の保険という色彩が強くなっています。国民健康保険を県で引き受けるという意見もありますが、県で引き受けて範囲を広くしても救済にならないと私は考えています。

知人の中年男性ですが、非正規の仕事にやっと就業できた。健康診断で「がんかもしれない」と言われたが、長期に入院すると仕事を続けられないので、自分はお父さんを養っているから病院に行かないと言うのです。「お金を出すから行ってよ」と言っても、「いや、いい」と言うのです。ほんの十数年前の社会では考えられないような状況になってきています。

家族の変容への適応ですが、日本の国民年金は専業主婦の保険料はただですが、その人が仮に離婚して生活が非常に貧しくなると、今度は国民年金の保険料を納めなければならぬ。専業主婦世帯の割合が高く専業主婦になるのが当たり前の時代、皆婚社会で作られた六十五年前の制度のありようが、現在の制度の前提になっています。家族が変わり、就業形態が多様化したときに、保障から漏れる人が出てきています。そこをどう対応するのか。これは、深刻な問題です。

これについては、知事会と市長会の「新たなセーフティネット検討会」でも、今の生活保護を改めて、こ

ういった制度にするほうがいいですよと提言していますし、いろいろな提言はあるのですが制度はまだ変わっていないという状況です。

日本の社会保障の具体的な問題として、まず、財源問題があります。地方消費税の議論も入ってくるわけです。また、地域の格差と言いますか、人口減少、高齢化で医療や介護についてサービス供給困難地域が拡大する、アクセスの保障、これも大きな問題です。

貧困層と貧困予備軍の拡大も問題です。就労支援が重要で、失業保険と生活保護の連続性をどう図るのかという課題があります。例えばイギリスでも日本のように包括的な生活保護制度だったので。しかし、高齢者には今さら働いて、そこから自立ということではできないということで高齢者は高齢者用の制度をつくり、働ける人には就労支援と結びついた新たな制度をつくった。就労支援を軸に、失業保険と生活保護の連続性を保つような制度を各国とも導入しているのですが、日本はまだです。

準市場の育成・健全化、監視は、地方自治体にとり最も大きな問題です。これは地方分権が進んだときの課題であると言うノルウェーの学者もいます。

普通は市場と言いつけは付きません。準市場は市場に似ていますが公的規制があります。例えば介護保険は供給主体が多様化しており、みんながそこで介護サービスを売ったり買ったりしているわけですから、そこが市場です。

介護保険市場に流れるお金は公共のもですがサービスの価格などは公的に規制されます。地方自治体が供給主体にならなくても住民にとって満足いく健全な市場であるかの監視、サービスの質の確保、

これが重要です。

それから、総合行政が日本の地方自治体の大きな特徴です。総合行政の規模が大きく、投資を多く担っています。それから、公営住宅の供給もしています。

増大する人的サービスの需要、ひいては社会保障関係費の上昇に対応するか、財源の問題と総合行政が生かされているかを点検することが重要だと思います。

職員の期待される資質をいかに育むか。仕事が変わる。先ほどのように供給主体が多様化してくると、コーディネーターとしての役割が大きくなりますので職員に期待されるのは企画力だけでなく、調整力とか、その人の人間的な魅力とかが重要になってきます。

地方団体は貧困対策を担い切れるかという大きな問題があります。国と地方の役割分担を明確にしていくことが、これからの地方と国の大きな課題であると思います。そのときに現金給付は国に、現物給付は地方にという議論があります。保育サービスのよくなるものは地方でやるから、児童手当のようなものは国庫負担でまるまる負担してくださいねというのは、一つ説得力があると思います。

でも、そのところで、地方自治体として肝に銘じておかなければならないことは、地方自治体は貧困対策を担い切れないということです。生活保護に関連する貧困対策は、やはり国で財政負担をしてもらわないとだめだということです。国際比較研究をしてなるほどと思ったんですが、貧困は全国一様に起こるわけではなく、突発的にある地域に集中して起こります。日本の貧困問題は、今、大都市問題です。時代

が大きく変化してきて、政令市のようなところが大きな貧困問題を背負っています。突発的に地域に集中して起こるときには、一つの地方自治体ではそれを担い切ることは不可能です。では、地方交付税があるのではないかと言う人もいますが、本来、地方交付税はそういうものではなくて、地方自治体の平均的な支出に対して保障するというものであって、突発的に起き、なおかつ起きた以上は、必ず保障しなければならぬもので保障するものではない。

なお、ドイツでは、貧困対策としての就労支援は市町村が担い、財源負担も全面的に担っているという人がいますが、それは違います。

それでは、ここから統計について重要なことを話します。国、地方を通じる目的別歳出構成費を見ますと、社会保障関係費は、十年前は二三・六%だったが、もう二八%になって、更に伸びてきますよということですね。

これは、「地方財政白書」からとった数値なのです。(表4)

この数値でいくと、地方自治体の社会保障にかかわる支出は、国よりも大きいということになります。社会保障関係費、民生費、衛生費、住宅費、そのほかですが、社会保障関係費は国が二二・四兆円、地方のそれは二三・九兆円で、国から地方に対する支出が四・六兆円、それを差し引いてネットで見ましても国が十七・八兆円、地方が二三・九兆円です。総額中に占める地方の割合は五七・三%、民生費、衛生費、それぞれで見ても同じことです。地方自治体が大きな割合を占めます。

ここで国立社会保障人口問題研究所の『社会保障給

表4 自治体財政と社会保障関係費①

(国・地方を通じる純計歳出規模(目的別)2007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	22.4兆円	23.9兆円	4.6兆円	17.8兆円	23.9兆円	57.3%
民生費	20.7兆円	17.2兆円	4.0兆円	16.6兆円	17.2兆円	50.9%
衛生費	0.6兆円	5.4兆円	0.3兆円	0.3兆円	5.4兆円	94.9%
住宅費	0.7兆円	1.2兆円	0.2兆円	0.5兆円	1.2兆円	72.2%
その他	0.4兆円	0.008兆円	0.002兆円	0.4兆円	0.008兆円	1.8%

付費』に掲載されている社会保障の財源を見ましょう。(表5)

財源ですから給付費よりも多めで百兆円になります。これだけで見ると、二〇〇三年で国税二十一兆円に対して地方税六兆円しかないとか、国税が二十二兆円に対して地方税が八・八兆円しかないとかいうことになって、地方税が非常に低いと思われるでしょう。『地方財政白書』では、地方負担は二十三・九兆円でした。何だこれはおかしいではないか』と思われる方がいらつしやるでしょう。『社会保障給費』には、先ほど申し上げたように単独事業は入

表5 自治体財政と社会保障関係費②
社会保障財源の構成比

	2003	2004	2005	2006	2007
合計	104,749	98,633	117,390	104,371	100,429
社会保険料	54,630	53,754	54,707	56,202	56,874
事業主拠出	27,250	26,226	26,360	26,985	27,201
被用者拠出	27,380	27,529	28,347	29,217	29,673
公費負担	27,585	28,652	29,726	30,344	31,037
国税	21,142	21,649	21,986	21,870	22,190
地方税	6,443	7,004	7,740	8,474	8,847
その他	22,246	16,007	26,035	13,926	7,814
積立金から受け入れ	289	220	6,922	3,900	4,703

出所：平成19年度『社会保障給付費』、国の制度に基づいて地方自治体が負担しているものであり、単独事業などは入らない。地方税は低く推計されている。

れていない。だから、私たちが議論をするときには『地方財政白書』に基づく数値を使うことが大切です。

例えば大都市の生活保護費の割合は非常に大きいのです。台東区は、支出のうちの二二%が生活保護費なのです。大阪府は一五%、これで果たして総合行政が生かされるのかということになります。

残された時間で自治体のこれからを考えるということについてお話しします。地方分権は先進諸国に共通した流れです。十月末からオランダに調査に行ってきました。なぜかという、オランダは先進諸国の中では分権が進んでいない珍しい国だと聞いていたの

で、本当にそうかと知りたい気になったからなのですが、全然そうではなかった。地方分権を進展するのが伝統的にも基本原則だという考えを持っている。地方分権が先進諸国に共通した流れになっている理由として、一つは、EUによりヨーロッパ諸国が国境がないぐらいに統合してきたので、地域というものが非常に重要になってきたということがあります。あと一つは、やはり、高齢化社会の到来だと思います。

ですから、環境というものも含めて安全・安心を与えるサービスの提供というのは地方自治体の新たな行政課題です。余談になりますが、地方自治体の仕事の意味が初めて分かったのは、研究対象の先進諸国ではなくて、皮肉なことに、いわゆる発展途上国と言いますか、フィリピンとかタイとかインドネシアの専門家と一緒に地方財政についてシンポジウムをしたときでした。まだ高速道路はおるか普通の生活道路も整備されていない国で、地方自治体は、住民生活を守るためにどれだけ貢献をしているか、とてもよく分かったのです。これは、我々がふだん当たり前過ぎて忘れてることだなと思ったのです。経済が発展して、人口が高齢化し少子化が進んでいる国は、同時に家族が変わっています。そういう中で、地方行政は住民生活に直接かかわる、介護や育児など、安全安心を提供する行政が変わってきています。

どういう枠組みで住民ニーズに最も合ったサービスを提供できるかと言うと、分権的な意思決定ができる仕組みです。なぜかと言うと、住民のニーズは地域によって違うからです。高齢化とともに地方分権が進みます。

次は規制についてです。仕事をしている中で、こう

いう規制があるから、自分の町に合った仕事ができないと役場の人が考えているかどうかが大きな鍵だと思います。住民ニーズに合ったサービスを提供する中で、「やりにくい、総合行政のメリットが生かせないではないか。入り口が二つなのでナンセンスではないか、自分たちにもっと任せれば効率的にできるぞ」ということを感じてきたので、日本でも地方分権が徐々に進んできたのです。

財源の問題ですが、知事会でも資料とか意見書とか提言もいろいろ出しておられますが、地方消費税の議論がもう既に始まっています。地方消費税は、所得税法の改正のときに、まず、このように書かれました。含意だけ言いますと、消費税が引き上げられるときには、先ほどの医療とか年金とか介護とか社会保障の給付費のほうに回しますよと。それから、基礎年金、今、三分の一だけ国庫負担が入っていたのを二分の一に引き上げる財源に使いますよと。それだけを言っていたときに地方自治体が猛反発しまして、少子化対策にも使いますよとなったのです。お気づきのように生活保護費の地方負担分とか、生活保護のケースワーカーの人件費のように単独事業などはここには含まれない。

地方消費税については、検討するということのような書き方なのです。役所仕事で検討すると言ったら、どういう意味か皆さんはよくご存じでしょうが、このように書かれて、では、あきらめるかと言うと、今話しましたように、これから必ず増えていく地方自治体の社会保障関係係費にとって安定財源は絶対必要なのです。あのようには書かれてもそれで引くわけにはいかない。議論するときは、『地方財政白書』など地方自

治体のデータを使わないといけないということです。

地方財政審議会の仕事をさせていただいて感じたことは、「これからどうなる」ではなしに、「これからどうするんだ」ということが大事だということなんです。特に三位一体改革を真正面で見ても感動したと言いますか、地方自治体は、大きなところから小さなところまでありますから当然利害は対立することもありますが、例えば、地方六団体が「小異を捨て大同につく」という宣言をしまして、それで国とやり合った。それを目の当たりにしたときに、『どうなるの』ではなくて『どうしたいんだ』だ。それで動けば世の中は変わっていく」と思いました。財源についても、やはり地方自治体は結束して当たっていかなければいけない。

地方自治体の足元を見れば行政課題は変わるし、住民の権利意識も変わってくる。住民からの突き上げも激しくなるだろうし、供給主体は多様化してくればならないし、コーディネーターにもならなければいけない、苦情処理はしなければいけない。

例えばスウェーデンの場合、これが地方分権の究極の姿かなと思ったのは、老人ホームの規制がないことでした。どんなところに住もうが介護職員が何人いようが、高齢者が満足していればいい。そのかわり高齢者に不満がある場合は、ホットラインで県のほうに苦情処理を受け付ける部門がある。私たちは、高過ぎるコストには耐えられないので、今ある資源を生かしながら、どういったサービスを一番いい方法でできるのかというと、やはり現場がすぐに決定できるような仕組みが望ましいということなのですが、それは黙ってはいけません。

総合行政は生かされているか。これも重要なことです。一人の住民が何とかしてほしいと役所に来たときに、縦割りになり過ぎていないか。国の縦割りがそのまま反映されていないか。総合行政が生かされていないということが、例えば北欧のフリーコミュニティの地方分権改革では大きな動機になりました。

分権の進展はどういう影響を与えるかという分権のショーウィンドーをいろいろつくらないといけない。男女共同参画を進めるときもそうでしたが、生活がどう変わるのかということを見せないと世の中は変わらない。

職員は変わらなければならないかと問われれば、そのとおりだと思います。言うまでもなく要求される資質、仕事が変わってしまうので、当然職員は変わらなければならないということです。先ほど申し上げたように、自分の町の十年後の姿を書いて、いろいろなサービスの供給主体をきちんとコーディネートしていけるか。本人が本当に勉強しているか。そういうものが要請されるようになります。

オランダに行った理由には、「国と地方の協議」を調査研究することもあったのです。先ほど申し上げましたように、地方自治体の足元はすぐく変わっています。一方で、分権の時代には、地方団体の上部組織と言ったらおかしいかもしれませんが、連合体も大きく変わってきます。例えばオランダではどういう形で協議しているかというと、日本で言えば地方六団体の会長たちと首相を含む大臣たちが協議して決定することが最終的決定事項になります。そこで決定するまでは、事務総長と事務次官の交渉、その前の段階では、例えば知事会の介護問題の専門家と厚生省の

担当が交渉する。内務省、日本で言う総務省がかむことはかむが、あくまでも主役は地方自治体の連合体です。そうになると、こういう連合体の役割、知事会とか、そういったところの役割が非常に大きくなります。仕事は今も変わりつつありますが、これからもっともつと変わってきます。

三位一体改革で生活保護と児童扶養手当について国と地方の協議の場が設置されました。その前にあまり表に出ていない一回だけのラウンドがあったのです。そのときには、国側からは厚生省の局長と財務省の局長が、地方自治体側は知事会の代表、市長会の代表が出席しやりあったわけです。でも、「国と地方の協議の場」では、地方からは知事会、市長会の代表と財務大臣、総務大臣、それから、厚生労働大臣がテーブルにつき、国と地方の政治家同士がやり合う場となりました。

今日は詳しく話す時間がないのですが、生活保護のプロジェクトチームで生活保護担当の課長さんたちと一緒に仕事をさせていたでいて、本当に優秀というのが、現場でしか見えない物事が政策をつくり上げる上でいかに重要かということが分かったのです。

一方で、悔しい思いをしたことがあります。国は地方自治体を圧力団体の一つにしか考えていなくて、最終的な決定をするときには国家官僚の意見を聞くということがよく分かりました。でも、それではいけない。分権の時代は、やはり国と地方は共に一国を構成するものでありますから、国にとつて地方は政策のパートナーにならなければいけない。

全国七十カ所の地方自治体を回っても、別々に仕事をしているのに生活保護に関する問題意識は一緒

だったのです。そういうものをくみ上げながら地方自治体をもっと提言をする。役割は本当に大きくなるのだから、待ちの姿勢ではなくて、今、知事会もどんどんされているように、先に自分たちのほうから出ていくことが非常に重要ではないか。

私の願いは、地方自治体をもっともつと力をつけることです。力があるので、もつともつと力をつけていつて、自分たちが現場でおいしいと考えていることについて声を上げ制度がよりよくなるように変えていかないといけない。そうでなければ、一つの情報だけでキャンペーンされて物事が決まっていくのはおかしい。社会保障ではつきりしているのは、負担を上げなくてはならないという議論が必ず来るということです。そのときには必ずまた皆さんの仕事とか、賃金がかどうかとかキャンペーンが起きます。そういうときにきちんと説明できるか、そういうことに備えることも大事だと思います。

社会保障はお話ししたように、複雑な難しい事柄を多く含んでいます。どの国も社会保障の支出の削減が難しいのは、それだけ社会保障が国民生活に根差している重要なものだからです。地方自治体にとつても今後ますます重要になります。まず、自分の県とか自分の町についてどういうサービスを提供するのか、どういう規制が必要でどういう規制が必要なのかとか、そういう青写真を早目につくっておくのが重要ではないかと思えますし、国などに対しては、団結して理論武装するのが重要だと思います。

時間が来ましたので、私の話はこれで終えさせていただきます。