

# 国の役割と地方の役割・責任

## — 社会保障と税の一体改革論から —

倉 田 薫  
前大阪府池田市長

### はじめに

我が国の少子高齢化は世界のどの国よりも速いスピードで進行し、そのことが国と地方の財政を大きく圧迫するに至っている。政府としては経済の発展を前提としながらではあるが「医療・介護・年金」という従来からの高齢者 3 経費に「子育て支援」を加えて社会保障 4 経費と位置付けて持続可能な社会保障の仕組みづくりと財源の確保が急務の政治課題となった。

紆余曲折はあったが、2012 年 6 月 15 日、民主・自民・公明の 3 党は政府が提出した消費増税関連法案の修正に合意した。通常国会で増税関連 8 法案の「成立を図る」とする一方、社会保障制度改革については社会保障国民会議を設置して結論を得ることとした。これに基づいて自公両党が賛成し 8 法案が成立している。

2012 年 12 月 4 日、第 46 回衆議院総選挙が公示されたが、この選挙は 3 年前に政権交代を成し遂げた民主党政権の 3 年間を総括する選挙であると同時に、我が国の将来を 3 党中心とした既成政党にゆだねるのか新しい第 3 極に期待するのかが問われる様相となった。したがって、前年に発生した東日本大震災からの復興や、原発政策、TPP、外交防衛、教育等はもとよりではあるが持続可能な社会保障制度の在り方を巡っても各党論戦が繰り広げられた。

ここでは、この社会保障と税の一体改革議論を中心に据えながら国と地方の役割・責任について述べていくこととする。

### 1 時代に則さなくなった地方自治法

地方自治における国の役割とは何なのか。答えは「地方自治法第一条の二」に明記されている。

第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行

政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

- 2、国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

「全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施」、これは新幹線の整備や航空政策をはじめとして、外交、防衛、通貨、司法、エネルギーなどである。これらの事業は国が、国の責任として、中央政府としてやるべき仕事であることは、時代の変化があっても変わらない。

たとえば、民主党政権の目玉政策であった「子ども手当」だが、国政選挙で訴えた目玉政策であるがゆえに、これはまさに「全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施」であり、地方の仕事ではなく、国の事業である。果たしてそうだろうか。社会保障に関する多くの事業で見られる現象だが「国が決めて地方が実施、事務作業を行う」こういう事業のことを「国の事業」と称するのだろうか。なるほどこれらは全国統一して行う事業ではある「国が決めて、全国統一して行う事業」だから「その実施の際に要するすべての費用は国が負担する」当然の帰結である。にもかかわらず、国は時として「具体の給付作業を行うために必要な費用は地方が負担しても良いのではないか」と地方負担を求めてくる。政策の決定に参画していない地方に、その政策の実施段階において地方に協力を求めるのはやむを得ないが、「ついでにその費用も持ってくれ」では筋が違う。国の役割と地方の役割、責任、その境界線はなかなか複雑である。

このように現状の根本となっている地方自治法だけでは、国の役割と地方の役割、責任の分離分割の認識がそれぞれに異なり、政府の政策実行に際して、今だに国と地方のやりとり、駆け引き、しのぎ合いが続いている。「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」の中には、もはや時代に則さなくなっているものもあるのではないだろうか。地方分権、地域主権と言われる中、国は費用の負担を含めて大原則を示してさえくれれば、あえて準則を示さなくとも、地方は地方で独立独歩の道を歩みを進めていく力量を有しているからである。

(1) 憲法違反(?)の地域主権

明治維新以降永く続いてきた「中央集権」や「末端自治体」という言葉は、地方分権改革、地域主権改革が進んで来た中で、すでに死語となりつつある。

平成7年5月、「地方分権推進法」が成立し、地方6団体（全国知事会・全国市長会・全国町村会・全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会）の要望や地方分権推進委員会の勧告を経て、「地方分権推進一括法」、「地方分権改革推進法」の成立へと進んだ。さらに政権交代後の民主党政権下では、「地域主権」という言葉のもと平成23年5月、「地域主権三法」の成立へと、分権の流れは着実に進んできている。

ところで、この地方分権と地域主権とはどこがどう違うのか説明できる人があるだろうか。

「地方分権」という言葉は、もともと国が有していた権限を地方に分ける（移譲する）ということで、わかりやすい。中央集権に対しての地方分権で、英語に訳せば“decentralization”となる。しかし、「地域主権」という言葉となると、わかりにくくなる。

そもそも、英語で地域主権に相当する言葉が見当たらず、結果政府としても“Local Sovereignty”がもっとも近いものとして使用しているが、“Local Sovereignty”とは、「地域主権」という言葉の直訳に過ぎず政府が唱える地域主権と解するにはいささか無理があるのではなかろうか。そうすると「地域主権」の英訳はやはり‘decentralization’の方がわかりやすい。

つまり、私は地域主権という言葉は、政権与党となった民主党の生み出した造語でしかなく、その実は「地方分権」であり実質的には同意語ということ、と解釈した方がわかりやすいと思っている。

民主党政権下で施行された「地域主権三法」は、国が地方自治体の仕事を法律で縛っている「義務付け・枠付けの緩和」、地方議会定数上限の撤廃と行政機関の共同設置等を盛り込んだ「改正地方自治法」、そして、「国と地方の協議の場の法制化」から成っている。中でも国と地方の協議の場の法制化については全国知事会をはじめとする地方6団体が強く求めて法制化されたという経緯がある。これまでのように、国だけで勝手に地方自治、国民生活にかかわる法律、政策を、地方自治体の意見を聞くことなく決定するのではなく、国は地方との協議の場で地方の意見を聴く。その上で、地方の意見を法律や国の政策に盛り込むことを、地方が国に対して求めたのである。

私は全国市長会の副会長として「国と地方の協議の場の法制化」にあたり、そのワーキングチームの一員として原案づくりに参画させていただくという重責を担わせていただいたが、そのメンバーの一人、京都府の山田啓二知事は、法案の国会提出に際して内閣府の官僚に「内閣法制局との話し合いは済んだのか」と問い質した。「内閣法制局が本当に地域主権という言葉も認めたのか」と。

内閣法制局は、新たな法律を作る際、憲法をはじめとした既存の法令との整合性についての

法的解釈を行う部局であるが、山田知事は旧自治省出身で、内閣法制局に出向していた経歴を持つことから、法制化に当たり一番耳の痛い所を指摘したのである。

日本国憲法第一条には「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であって、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く」とある。つまり、「主権者」は国民であることを謳っている。地域主権という文言をそのまま解釈すれば、主権者は“地域”となる。また、憲法で設けられている地方自治四カ条に照らしても、地域主権とは読み取れない。つまり「地域主権」という言葉は、憲法に抵触する疑いがあるということであった。

このような議論を経て、与党時代に地方分権を推進してきた自民党からも「地域主権というのはおかしい」と反対意見が出されると、「地域主権三法」は平成23年5月に成立したものの、法律文案からは“地域主権”という文言は削除されたのである。ただし、一般には「地域主権三法」としてそのまま通用している。

地方自治体、また地方6団体としては、「地方分権」であっても「地域主権」であっても、平成5年6月に衆参両議院で採択された「地方分権の推進に関する決議」から、平成12年4月の「地方分権一括法」の施行へと進んできた地方分権改革の流れが、「国と地方の協議の場の法制化」を勝ち取ったところでさらに前進したことを、大きな成果として捉えている。

以下、このような地方分権改革、あるいは地域主権改革の考え方、流れを基軸にしながらか、  
「社会保障と税の一体改革」について述べることにする。

## (2) 国家を揺るがす少子高齢化の現実

なぜ今、消費税を上げ、その財源の裏付けをもって社会保障制度を一体的に改革しなければならないのか。

すべてはわが国の少子高齢化社会の到来に起因するが、そもそも「少子化」と「高齢化」という二つの問題は、それぞれに語られていて、それぞれ固有の社会問題であった。ところが、高齢化が進む一方で少子化もおなじように進んできたことから、「少子高齢化」と言われるようになった。

つまり、最初は少子化である。

いまから39年前、昭和48年の我が国の出生数は209万人、合計特殊出生率は2.14であった。この年をピークに、わずか2年後の昭和50年には、出生数が200万人を割り込み、出生率が2.00を下回った。以降、人口置換水準を回復することなく、年々出生数、出生率が低下し続けている。

こうした社会状況を捉え、平成4年度の国民生活白書ではじめて「少子化」という言葉が使われ、社会問題として大きくクローズアップされることになった。昭和50年から少子化が予測されていたにもかかわらず、なぜ、国民レベルで問題意識を持つことが出来なかったのか。昭和50年代に「少子化」を憂い、政府が早期に対策を講じていれば、はたしてどうなっていたか

ろうか。

一方、「高齢化」は年齢65歳以上を高齢者とし、65歳以上の人口が総人口に占める割合を高年齢率、高齢化率としていて、昭和31年、国連が欧米先進国の水準をもとに、高齢化率が7%を超えたところで「高齢化社会」とするとの報告を行った。

我が国では昭和45年の全国国勢調査によって高齢化率が7.1%に及んでいることがわかり、国連の示した数値を超え、高齢化社会の到来を告げた。以降、平成7年の高齢化率は昭和45年の2倍以上の14.7%（1,828万人）となり、平成27年には25.2%まで急上昇するとされている。国民の4人に1人が高齢者という国になる。

急速な高齢化の要因は、平均寿命が延びたこと、さらに第一次ベビーブーマー世代（昭和22～24年生まれ）が、当然ながら一気に高齢者になることである。

前述の通り少子化と高齢化は本来個別の問題として捉えられるものだが、高齢化が進む中で同時に少子化も進んでいるこの「少子高齢化」社会は、国の根幹を揺るがすことになる。

15～65歳の生産年齢人口が減少すれば、労働力が低下、すなわち経済成長が低下する。

また、高齢化率が上昇すれば、年金を含めた社会保障費が膨張し、国家予算を圧迫することも明白となっている。平成24年の社会保障関係費は一般会計歳出のうち、約30%を占めるまになっている現状がある。

こうしたことから、現状の社会保障制度を改革し、さらに社会保障に必要な財源を、消費税で補おうという「社会保障と税の一体改革」の必要性が叫ばれたのである。

### (3) バブル経済が政策の遅れを生んだ

昭和45年に高齢化率7%超え、昭和48年の出生率2.00%割りを見れば、少なくとも昭和50年代には少子高齢化社会の到来が予測でき、社会保障制度の行き詰まりを予見できたはずであり、現実には国も予測・予見していた。しかし、国はそこになんら政策を打ち立ててこなかった。なぜか。

背景には我が国の異常な経済成長、いわゆるバブル経済があった。神武・いざなぎといった好景気を上回る経済状況下で、企業は収益を伸ばし続け、国民の所得も右肩上がり続け、日本はアメリカ合衆国に次いで世界第2位の経済大国になった。国も地方も税収に恵まれ、そのため、国も地方も、あるいは国民も、迫り来ていた少子高齢化の問題を、経済成長が補ってくると、過信、あるいは幻想を抱いていたのではないか。

バブルが崩壊した後ですら、私が市長に就任した直後の平成9年当時、人口10万人の池田市で195億円もの税収（市民税・法人市民税・固定資産税）があった。195億円は過去最高で、現在では160億円まで下がっているが、税収に恵まれていたあの時代に、国も地方も高齢化社会を見据えての計画をつくっていれば、現在の社会保障と税の一体改革の中身も変わったものになっていたはずである。失われた10年、15年、あるいは20年と言われるが、ここにその時代、

時代を担っていた為政者の責任は重い。

その重い責任は為政者にあっても、実際にそのツケを支払わなければならないのは、国民である。それも現在の世代ではなく次の世代、さらにその次の世代の国民である。そのツケとは、少子高齢化から増大し続ける社会保障に関する費用負担である。

現在の60歳は、年金・医療費・介護保険を生涯にわたって受け取った場合、毎月掛けてきた金額よりも約6,000万円多く受給できると試算されている。

逆に現在10歳の子どもは、いずれ掛ける年金保険料などのほかに、約5,000万円の負担を強いられると見られる。50歳の年齢差で1億円以上の負担差、あるいは受益差が出るということで、明らかに不平等が生じる。

そこで、次の世代、その次の世代への負担をできるかぎり軽減させる必要と、不平等感を少なくさせる必要がある。そうでなければ、減少する労働力が高負担によって労働意欲を削がれ、さらに労働力が低下することが考えられるからである。このようなことから、少子高齢化時代に即するような、新たな社会保障制度の構築が「待たなし」となり、国は社会保障の一体改革を展望するとともにそのための財源ねん出のための税制改革へと踏み出さなければならなくなった。

#### (4) 少子高齢化に有効な政策はなし

高齢化は政策では止められないものである。少子化も「時代の流れ」、「ライフスタイルの変貌」という観点で見れば、歯止めをかけるのは困難である。戦中、戦後の時代でもないのに「産めよ増やせよ」と国が号令をかけても、雇用不安、子育て不安、老後不安を抱えている中では、2人以上の子どもを持たないと考えるのは無理もないし、晩婚化を防ぐ手だてもない。政府はもとより、地方も様々な子育て支援策を実施しているが、目立った効果は表れていないのが現状である。

それらの現状を踏まえれば、いずれ近い将来、高齢者とは現状の65歳にたとえば5歳プラスした70歳とするようなこと提案されることも否定できなくなる。もしも70歳以上を高齢者とした場合、団塊の世代は高齢者には入らなくなり、一時的に高齢化率が下がることになるからだ。場当たりのであるが、いずれこうした高齢者年齢の引き上げが現実になる可能性はある。

医学・医療の進歩、食生活および生活習慣の変化などから、現在の65歳（高齢者）は30年前の65歳に比べ、まちがいなく健康で元気である。また、平均寿命は昭和50年には男性が71.73歳、女性が76.89歳だったのに対し、平成22年では男性が79.64歳、女性が86.39歳と、35年あまりの間に男性が約8歳、女性は10歳近く延びている。

## 国の役割と地方の役割・責任

表1 日本人の平均寿命の推移

単位：歳

年	男	女
昭和50年	71.73	76.89
昭和55年	73.35	78.76
昭和60年	74.78	80.48
平成元年	75.91	81.77
平成2年	75.92	81.90
平成3年	76.11	82.11
平成4年	76.09	82.22
平成5年	76.25	82.51
平成6年	76.57	82.98
平成7年	76.38	82.85
平成8年	77.01	83.59
平成9年	77.19	83.82
平成10年	77.16	84.01
平成11年	77.10	83.99
平成12年	77.72	84.60
平成13年	78.07	84.93
平成14年	78.32	85.23
平成15年	78.36	85.33
平成16年	78.64	85.59
平成17年	78.56	85.52
平成18年	79.00	85.81
平成19年	79.19	85.99
平成20年	79.29	86.05
平成21年	79.59	86.44
平成22年	79.64	86.39

出所) 厚生労働省統計情報部「簡易生命表」より  
ただし国勢調査年分のみ完全生命表によります。

1970年代、大企業の定年退職年齢は55歳であった。やがて定年年齢は60歳になり、1994年の年金制度改正により、年金受給年齢が段階的に65歳まで引き上げられたことに対応し、大手企業等においては65歳まで働く環境を整えつつあるが、平均寿命から見ればそれでもまだ定年後の人生が15年近くあり、健康にも問題がなく、労働意欲が旺盛で、キャリアはもちろん高いスキルを持った「高齢者」は多い。こうした現状を見れば、こちらもいずれ年金受給年齢、定年年齢が引き上げられることも安易に予測できる。

地域社会では高齢者をシルバーパワーとしていかに活用し、地域の活性化に結びつけるかをテーマとして掲げている。少子化による労働力の低下という問題は、増加する高齢者の労働力で補うことも、1つの策としては成立する。一方、リーマンショック以降のデフレ、円高不況で、企業業績は下がり、企業側の体力が低下していることから、雇用がままならない状況が続

き、矛盾を生じるに至っている。

#### (5) 今なお国にある根強い「地方富裕論」

さて、前述したように50歳の年齢差で1億円以上の負担不平等、受益不平等が生まれる現状の社会保障制度と、国全体の借金が1,000兆円にもものぼる財政状況を考えれば、社会保障制度を改革する上で、税制の改革は避けて通れない問題である。1,000兆円の借金に対する金利が1%だとしても、消費税に換算すると4%に相当するからだ。

社会保障と税の一体改革は、収入よりも支出が多い国の借金体質からの脱却の1つの手段である。税収が減り、社会保障費を含む国家予算が増大し続ける現状から、政権与党が民主党であっても自民党であっても、これはやらなければならない大きな政治課題であることは間違いない。事実、社会保障の一体改革の必要性を謳ったのは前の自公政権であり、消費税の値上げを将来の社会保障費増高の財源に充てると合意したのは民自公の与野党3党であった。

振り返ると、2009年3月、自公政権は所得税法の改正で一つの方向を示している。2010年代半ばまでに税制の抜本改革を行い、同世代で社会保障費の受給バランスを取り、収支のバランスを取るように税制を改革するというもので、これには当時野党であった民主党も論議に加わっていた。

自公政権下で行われた所得税法の一部改正では、「景気回復に向けた集中的な取り組みにより、経済状況を好転させることを前提として」とある。経済状況を好転させるという前提で、消費税を上げると明示されている。そして、その後に行われた消費税の値上げを前提とした3党合意が結果として民主党が分裂する要因になった。

まずは国の借金を減らし、健全な財政基盤を築くことで、国民の将来不安、不平等感を廃するという論理に対し、経済成長政策を示した上で消費税増税を行うならまだしも、ひとまず消費税を上げて……ということである。これは、ギリシャとおなじ緊縮経済へ向かうということになり、結果として税収増に繋がらないというのが、増税反対派の論理である。

一方、社会保障と税の一体改革論議の裏側で争点になっているのは、国と地方のせめぎ合いだ。省庁で言えば、総務省と財務省の争いである。

かつて小泉内閣で財務大臣を務めた塩川正十郎氏は「母屋でお茶漬けを食べているのに、離れではすき焼きを食べている」と語った。「母屋」は国、「離れ」は特会を比喩した表現であったが、同じ目線で地方財政にも目を向けているようだ。700兆円の借金がある中央政府に対し、地方はまだ200兆円を超えるくらいの借金で、中央に比較すれば余裕があるということなのだろう。財務省に残っている地方財政富裕論を受けて地方にはまだ金があるから、地方から搾り取ればいい、という財務省の考えは私に言わせれば「目くそと鼻くそ……」のようなものだが。

民主党菅直人内閣で総務大臣を務めた片山善博氏は地方財政富裕論のはびこる中央政府の関係閣僚に対し以下のように述べて、政府の姿勢に対し一石を投じた。



「年金を除く社会保障の大部分を地方自治体が担っているにもかかわらず、その自治体の意見を聞く機会がこれまでごくわずかしかなかった。しかも、その意見すらほとんど反映されていない中で、政府が主催する集中会議、社会保障の一体改革検討会議が一方的に決めようとしている。これは現政権が標榜する地域主権というものが絵に描いた餅、羊頭狗肉であるとの誇りを免れない」けだし名言である。にもかかわらず、総務省と財務省の綱引き、国と地方の駆け引きは今なお続いている。

#### (6) 国民健康保険と生活保護行政の矛盾

片山善博氏のおっしゃるとおり、年金を除く大部分の社会保障サービスは、国ではなく、地方が実務を行っているのが実情である。

例えば、公立病院の経営・運営、国民健康保険会計は市町村が行っていて、介護保険についても、介護保険特別会計はそれぞれの市の予算に盛り込まれている。さらに後期高齢者医療も、都道府県単位、広域連合で運営されている。

医療だけでなく保育所の運営も、私立もあるが、それらを所管しているのは市町村である。病後児保育、病児保育、延長保育、学童保育、障害児の問題、障害者の問題、高齢者に対するサービス、そういうものを一体的に世話をしている窓口、最前線の基地は市町村であり、こうした社会保障に関係する大多数の部分は、国ではなく市町村が担っている現状を踏まえながらも、国は、地方の財源だけを抑えようとする。

ここでは国民健康保険と生活保護に関する事業を例にとって検証してみることにする。

まず国民健康保険事業については、私は国民健康保険を市町村の会計にすること自体に問題があると思っている。

地方からすれば、保険料徴収や医療サービスの提供に対しては特に異論を持たない。しかし、北海道でも、沖縄でも、大阪でも、日本国内であればどこでも国民健康保険証を提示して診療が受けられ、医療費の負担は3割、日本中どこでもおなじとされている。ところが、保険料はと言えば、市町村によって異なっているのだ。吹田市と池田市と寝屋川市と大阪市では国民健康保険料が違う。全国的に見ればその保険料の格差は4.8倍、約5倍になっているのが実態である。

国民健康保険は、大阪府内では33市のうち、約20市が赤字である。ただし、全国的に見ると黒字の市町村が多く、国民健康保険の抱えている赤字問題は、実は大阪固有の問題と言ってもいい。

国民健康保険料を「少なくとも大阪府下統一料金にしましょう」と、当時大阪府知事であった橋下徹知事と相談し、大阪府市長会と大阪府町村長会、それから大阪府が合意をして厚生労働省に陳情に行ったことがある。当時の寝屋川市と大阪市では、国民健康保険料に1.8倍の差があったが、もしも大阪府内で国民健康保険料が統一料金になれば、当然ながら国民健康保険

料が下がるところが出て、反対に上がるところも出る。下がるところは異論のあるはずがないが、統一料金にすることで、これまでもよりも上がるところからは、当然反発が出てくる。

当時、私が市長会会長という立場で大阪府内市町村を対象に試算したところ、統一料金にすれば、保険料の上がるところのほうが多かった。料金についてはいずれ値上げしていかないとバランスがとれなくなるのは当然だが、もう一つの問題はその国民健康保険会計の赤字額が増大していくという点であった。従って広域化された時点でそれぞれの市町村が抱えている国民健康保険事業に関する赤字を棚上げにするとプランを描いた。棚上げというのは、池田市が仮に5億円の赤字を抱えていた場合、赤字の5億円は池田市に残し池田市が単独で新たな市債を発行して、長期の分割で返せるような仕組みをつくるということであるが、これなら一歩前進出来るのではなかろうか。

いずれにせよ「国民健康保険」の「国民」の名が泣いていないかという所に思いを寄せて欲しいものだ。国民健康保険事業、その基本は国の事業と位置づけてその事務作業を基礎自治体に委任しても良いのではないか、そう思えて仕方ない。

そして、ここ数年クローズアップされてきた問題の1つに、生活保護行政がある。

第25条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。(日本国憲法)

1条 この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

2条 すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができる。

3条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。(生活保護法)

人が人らしく生活するために必要な保護を行い、最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長するというのが、憲法と生活保護法の基本理念である。

ところで、ここで大事なことは「誰が」「誰に対して」かという所である。「国が」「生活に困窮するすべての国民に対し」と法律にはっきりと記してあることをまず認識しておく必要がある。

生活保護費に関してはその費用の4分の3は国が負担しているが、残りは当該市町村の負担とされている。国は地方交付税に算入することで国が負担しているというのだが……。小泉総

理のもとで行われた三位一体改革では、生活保護費の負担増を地方に求められようとしたことがある。もちろん地方は異議を唱えた。

当時の全国市長会副会長であった吉道貝塚市長は、この提案に対して反発し、自民党大阪府連に乗り込んでいる。そこで吉道氏に対し、自民党大阪府連の幹部からは「大阪は生活保護行政、いわゆる認定が甘すぎる。だから大阪の生活保護世帯比率が強まっている。もっと厳しくすべきだとの指摘がある。」という答えが返ってきたという。

確かに生活保護認定、生活保護費支給には、現状多くの問題がある。生活保護認定をくださなかったことで、申請者が餓死するといったケースがある一方、不正受給で私腹を肥やしていたというケースも多い。さらに、最低賃金よりも生活保護費が上回っているということも問題として取り上げられている。真面目に働くよりも、生活保護を受けたほうが収入が多いというのは大きな問題である。

こうした生活保護にかかわる問題を解決するには、生活保護認定をそれぞれの市町村で行うのではなく、広域で行うことだと考える。市役所の窓口ではなく、生活保護認定のための広域の機関を設け、その専門の機関がしっかりと認定作業を行うこととする。さらに前で述べたように、国民健康保険についても、広域で行うことが望ましい。

こうしたことは今後、地域主権改革の中で生まれた「国と地方の協議の場」で話し合われることになるはずであった。

事実、国と地方の協議の場は何度か開かれている。ところが、これまでのところまだまだ機能しているとは言えない。

問題の一つは地方の側にもある、社会保障と税の一体改革についても分科会が設置されているが、協議の場に市長会の代表が出席して議論を煮詰めても、そしてそこで国との手打ちがなされたとしても、市長会の中から反発が出てくることが想定される。

市長会は全国約800市の市長で構成されている。当然ながらそれぞれの市が抱える問題は共通するものばかりではない。かならず、「私はそこまで委任した覚えはない」と言った声が上がってくるであろう。

協議の場に市長会会長、副会長、社会文教委員長等が出てきても、ほんとうに800の市がまとまるのか。国からは厚生労働大臣、官房長官が出てくる。つまり、政府としての意見、見解を述べることができ、決定することもできる立場の者が出席しているのだから、地方の側もその場での会長（出席者）の意見をもって地方を代表した意見だと言い切れるのかとの指摘があった。

しかし、反論があろうが、民主主義という大前提がある以上、市長会（町村長会・知事会）は責任を持って市長会をまとめていると主張するのだが、長年にわたる国と地方のせめぎあいの歴史が横たわり、時として、国は地方を信用していないようだ。実は地方は地方で国を信用していないこともある。だから協議の場が必要なのだが……。

## 2 国の施策に対し地方が「NO」と突き付けられるか

### (1) 地方が拒否権を発動しかけた 2 つのケース

国がいつまでも地方を信用せず、また地方に責任を擦り付けていると、地方は国の制度に対して拒否権（実際にはそんな権利は無いのだが）を発動することになる。事実、これまで二度、拒否権発動に近いケースがあった。

最初のケースは、前述の小泉内閣の下での生活保護費の市町村負担割合を増やす改革（？）時だった。これに対して憤った大阪府市長会では、生活保護に関する事務作業をしないと宣言した。

もう1つのケースは、つい3年ほどの前のこと。民主党が目玉政策として実行した「子ども手当」だった。

政府は子ども手当の支給に関する事務作業に要する費用を、市町村に負わせようとしていた。私は、当時大阪府市長会の会長、全国市長会の副会長職であったことから、政府のこうした考えに対し、反旗を翻した。大阪府の市長会では、場合によっては子ども手当支給事務は市町村が行わないことを取り決め、さらに近畿他府県の市長会と連合体をつくり、その数100という市が塊になって国と対峙してみせた。

この2つのケースで、実際に拒否権（？）が行使されることはなかったが、これが一昔前なら、地方は国に対してここまで強く、ある意味対等に向き合えなかったであろう。「国に逆らえば交付金などでしっぺ返しを受ける」からと、愚痴りつつ国の言いなりになるという時代は終わった。

地方分権、地域主権に関する国の認識、地方の意識が確実に高まっている。その証として、国と地方がきちっとした緊張関係で対峙し合える「国と地方の協議の場」の法制化が実現できたものと思っている。

国と地方は、協議の場というところで対等になり、それぞれの役割を認識できるようになったはずであるが……。野田内閣が野党の自民党、公明党に擦り寄ってまで、また党から多くの造反者を出してまで衆参を通した「社会保障と税の一体改革」を眺める限りにおいて、国はまだ国と地方の役割を認識していないように思えてならない。もとよりまだその全容が形にはなっていないのではあるが……。

橋下徹大阪市長は、社会保障と税の一体改革に対して「もし消費税を5%上げるなら、その財源を大阪市によこせ」と発している。その後誕生した「日本維新の会」として、「地方交付税を廃止して、消費税財源を地方に」と主張している。

前段の根拠は大阪市が大阪市民の社会保障を、大阪に割り当てられる5%の消費税を財源として、すべて行うと主張しているのである。もちろん橋下市長がそう言い切れるのは、大阪市

には多くを交付税に頼らずともまだまだ多くの収入があるからである。そして後段ではその考え方を全国という範囲で述べているのだが。特に過疎地やへき地における財源調整という面で機能している交付税制度改革については十分な説明がなされていない。日本維新の会の主張がどうも大都市サイドに立っているのではないかと批判されている所以がそのあたりにもあるようだ。

## (2) 国の役割、地方の認識、住民の意識改革

現在、社会保障にかかる全体経費は112兆円と言われている。内訳は、医療で34兆円、介護で約8兆円、年金が53兆円、そして子育て支援が約17兆円である。さらに全体経費は毎年右肩上がりに上昇こそすれ、下がることはない。この現実、実態を踏まえたならば、時の総理が発言した「いまやらなければならない重大な政治課題。政治生命を賭けて」という言葉にもリアリティがある。

もちろん明確な経済政策が出されておらず、中小企業の倒産、失業率の悪化、あるいは原発をめぐるエネルギー問題など、社会保障と税の一体改革とおなじく、目の前に横たわる重大な政治課題にも、「国民の生活が第一」の時の政府としては全力で取り組まなくてはならない。

そして同時に、地方は地方で、ほんとうの意味での地域主権を実現させ、国の中に地方があるという認識から、地方が集って国を構成しているという意識を持って、より住民に近い地方自治を進めていくことが求められている。

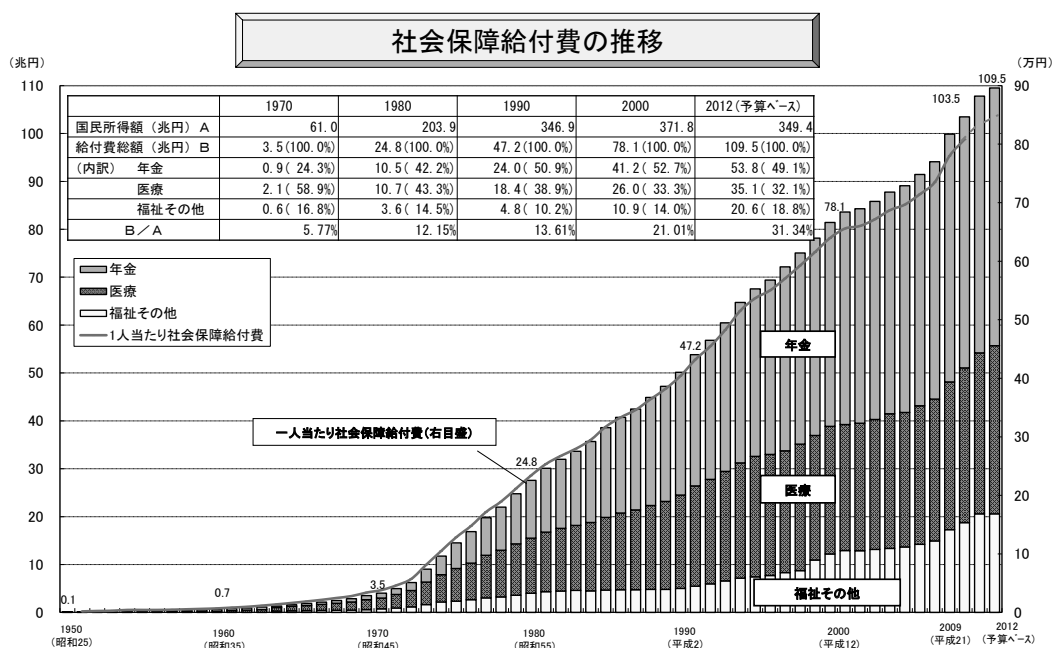
一方、国民は、都道府県民は、市町村民は、これまでのように「だれかがなんとかしてくれる」そんな時代が終わったことを認識し、これまで以上に自分たちの暮らすまちづくりに積極的に参画し、「自分たちのまちは自分たちでつくる」という強い意識を抱くことが求められている。

## むすびに

以上、社会保障と税の一体改革を例に国の役割と地方の役割・責任について述べてきたが、私としてはせっかくの消費税の増税までして一体改革を行おうとしているのだから、この際、国が国として負うべき責任の範囲を明確にすべきではないかと思っている。先にも述べたが「国民健康保険事業」「生活保護事業」などはもとより「介護保険事業」「後期高齢者医療事業」もその責任、費用の負担は国が行うことをあらためて宣言すべきである。その上で、住民により身近な基礎自治体がそれぞれの事務作業を国に代わって行えば良い。そういう意味では、年金保険料の徴収事務も日本年金機構（旧社会保険庁）に任せずとも市町村に委託したら良いと思っている。最前線、住民に最も近い所で具体の社会保障サービスを提供しているのは基礎自治体であるからだ。

国は、本来国が責任をもって行うべき仕事の責任の所在と費用負担を約束して具体的な仕事の大半を地方に任せたら良い。少々法律の主旨とは異なるが、法律改正も視野に入れながら始めから「仕事プラス財源」を地方に渡すという方法も無くはない。要は外交・防衛・エネルギー政策等に加えて、国は社会保障のどの部分を国が担うのか、いや国が責任をもって行うべき社会保障サービスで基礎自治体が行うことがよりふさわしい事業についてはどの程度の財源を付けて地方に委ねるのか、この機会によりわかりやすく地方に、国民に示しておくことが大切なことではないだろうか。

なぜなら前にも述べたとおり、社会保障の大半を担っているのは地方、基礎自治体なのだから。



資料: 国立社会保障・人口問題研究所「平成22年度社会保障費用統計」、2011年度～2012年度(予算ベース)は厚生労働省推計、  
2012年度の国民所得額は「平成24年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成24年1月24日閣議決定)」  
(注) 図中の数値は、1950,1960,1970,1980,1990,2000及び2010並びに2012年度(予算ベース)の社会保障給付費(兆円)である。

図 1

(出所) 厚生労働省ホームページより