

社会保障制度に関する政府間財政関係の改革

－第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析－

東海大学政治経済学部政治学科

原田 悠希

■ 概要 ■

社会保障制度には、所得を個人や世帯の間で移転させることにより、国民の生活の安定を図る所得再分配機能があるとされている。所得再分配機能を果たす社会保障制度、その中でも特に現金給付を伴う施策については、一般的に地方政府ではなく、中央政府がその役割を担うべきであると考えられる。なぜなら、地方政府が所得再分配機能を担い、所得再分配政策を地方自治体ごとに実施すれば、政策の手厚い地方への貧困者の流入、富裕者の流出という人口移動が生じてしまうし、政策の効果が他の地域へスピルオーバー（漏出）してしまうからである（神野 2021 : 288-289）。しかし、日本の社会保障制度には、全国一律の基準での現金給付施策を含めて、実施事務を地方自治体が担い、財源においても地方負担がある制度が数多く存在している。多額の地方負担により、地方財政が社会保障制度を支えている実態があるが、現在の社会保障制度に関する政府間財政関係が、どのような過程を経て構築されてきたのかを論ずる研究は限られている。

そこで、本研究では、第1次地方分権改革・三位一体改革期を題材に、社会保障制度に関する政府間財政関係の改革について政策決定過程の分析を行う。第1次地方分権改革・三位一体改革は、日本の政府間財政関係のあり方の変革を目指す試みであったといえる。本研究では、この時期の改革を経て、社会保障制度に関する政府間財政関係にどのような変化が生じたのか、またその要因は何であったのかを明らかにすることを目指す。その際、政策決定過程が記載された文献の収集、政策決定に携わった旧自治省採用の官僚（以下「自治制度官僚」という。）へのヒアリングを通じて、地方自治制度・地方財政制度を所管する総務省（旧自治省）の視点から社会保障制度に関する政府間財政関係について分析を進めていく。この改革の過程を明らかにすることは、今後の社会保障制度における国と地方の役割分担のあり方を議論するに当たって大きな意義があると考えられる。

まず、第2節では、第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程について概観する。その上で、例えば、国民年金の国の直接執行事務化や、児童扶養手当・児童手当の国庫補助率の大幅引き下げのように、改革の帰結の中には、地方分権推進という改革の趣旨に逆行していると捉えるのが自然なように思われるものが存在することを指摘する。また、先行研究のレビューとして、政治学・行政学の分野のもの、財政学・地方財政論の分野のもの、行政学者の西尾勝や財政学者の神野直彦など第1次地方分権改革・三位一体改革に直接関与した行政学者・財政学者によるもの、自治制度官僚が書籍や専門誌の記事に論考を公表しているものがあることを紹介する。その上で、これらの先行研究は、改革全体の政策決定過程や、地方自治制度・地方財政制度の変革を題材に分析するものであり、社会保障制度に関する政府間財政関係という切り口での先行研究は管見の限り見当たらないことを指摘する。

次に、第3節では、「第1次地方分権改革・三位一体改革期に、何故、社会保障制度に関する政府間財政関係について、地方分権推進の趣旨に沿わない改革が行われることとなったのか」という、本研究の問題意識の提示を行う。改革の趣旨に逆行していると考えられる帰結に至った理由は、先行研究において必ずしも明らかにされていない。そこで本研究では、政治学・行政学の領域の先行研究における着眼点に依拠して政策決定過程の分析を行う。社会保障制度に関する政府間財政関係の改革においては、総務省（旧自治省）、財務省（旧大蔵省）及び厚生労働省（旧厚生省）の3省庁による折衝過程が重要になってくる。また、改革に関係するアクターとの利害調整も欠かせない。そうした中で、自治制度官僚がどのようなアイディアの下で、どのような交渉を行ったのかを明らかにしていく必要がある。

改革に直接携わった当事者が事後的に作成する記録には、様々な配慮から、修辭的な文言が延々と述べられたり、肝心の部分が曖昧化されていたりすることも多い。また、必ずしも行政内部における折衝過程・意思決定過程の全てが残されているわけではなく、自らにとって都合の悪い事実は積極的に記述されないという傾向も存在する（飯尾 2019 : 13）。こうした点も踏まえ、本研究では、文献の収集・調査に加え、政策決定に携わった自治制度官僚への直接のヒアリングも併せて実施した。ヒアリング調査に際しては、当時課長級の職員として改革に関与した自治制度官僚5名にヒアリングへの協力をお願いした。ヒアリング対象者の調査時点の役職、自治省採用年次、本研究に係る職位等は、以下の表のとおりである。

表 本研究のヒアリング対象者（五十音順）

氏名	調査時点の役職	自治省採用年次	本研究に関する職位等
岡本 全勝	公益財団法人全国市町村研修財団市町村職員中央研修所学長	昭和 53 年	総務省大臣官房総務課長、復興庁事務次官等を歴任
佐藤 文俊	地方公共団体金融機構理事長	昭和 54 年	自治省地方分権推進室長、総務省自治財政局調整課長、総務事務次官等を歴任
西村 清司	公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所常務理事	昭和 49 年	総理府地方分権推進委員会事務局参事官等を歴任
平嶋 彰英	立教大学経済学部経済研究所研究員	昭和 56 年	内閣府地方分権改革推進会議事務局参事官等を歴任
務台 俊介	衆議院議員	昭和 55 年	総務省自治財政局調整課長等を歴任

[出所]筆者作成

ヒアリングは 2023 年 10 月から 12 月にかけて順次実施し、終了後にヒアリング記録を作成した。ヒアリング対象者への確認を終えたヒアリング記録は、本報告書の別添のとおりである。ヒアリングは、半構造化インタビューの形式で行った。ヒアリング対象者が関わった政策決定過程はそれぞれ異なっていることから、事前に準備したヒアリングシート記載の事項の全てを各対象者に質問しているわけではなく、それぞれのヒアリングにおける実際の質問内容は、対象者が関わった政策決定過程等に応じて異なっている。

第 4 節では、政策決定過程が記載された文献と本研究のヒアリング記録の分析を通じて、地方自治制度・地方財政制度を所管する総務省（旧自治省）の視点から、社会保障制度に関する政府間財政関係の改革について、政策決定過程の分析を実施する。具体的には、第 1 次地方分権改革期は、i 機関委任事務制度の廃止と国庫補助負担金改革を連動させない方針の決定、ii 国民年金の「国の直接執行事務化」の実現（地方事務官制度の廃止）、iii 国民健康保険の都道府県事務の法定受託事務化の 3 点に着目して分析を進める。また、三位一体改革期は、i 国庫補助負担金改革における改革方針（現金給付と現物給付の別）、ii 経済財政諮問会議における数値目標・期限の設定の影響、iii 公立保育所運営費のみの一般財源化（2004 年度予算）、iv 国民健康保険への都道府県負担の導入（2005 年度予算）、v 生活保護の国庫負担率の引き下げ回避、vi 児童扶養手当・児童手当の国庫負担率の大幅引き下げ（2006

年度予算)、vii 国庫負担金及びその負担率に関する制度的枠組みと自治制度官僚の捉え方の7点に着目して分析を進める。

第5節では、本研究の分析により得られる知見を要約する。政策決定過程における自治制度官僚の対応は、①政府間財政関係の理論通りの改革内容を実現したもの、②政府間財政関係の理論を踏まえ、総務省（旧自治省）の旧来からの考え方を転換して対応したもの、③政府間財政関係の理論に反することは認識しつつも、政策決定過程において総務省が妥協を余儀なくされたもの、の大きく3通りに分けられる。それぞれに該当する改革の内容は、①が生活保護の国庫負担率の引き下げ回避、公立保育所運営費の一般財源化、②が国民年金の「国の直接執行事務化」、国民健康保険への都道府県負担の導入、③が児童扶養手当・児童手当の国庫負担率の大幅引き下げである。

②の内容は、下位の政府から上位の政府への制度運営の「逆移譲」であり、一見地方分権の趣旨に反する帰結のようにも考えられるが、社会保険である国民年金や国民健康保険の性質を踏まえ、政府間関係を整理する中で、本来的に事務を担当すべきレベルの政府が何処かを考えた結果であり、旧来からの考え方にとらわれずに、自治制度官僚が柔軟な対応を行った結果であることを指摘する。また、③の内容は、自治制度官僚が政策決定過程において妥協したものであるが、政府全体で三位一体改革についての数値目標が期限付きで定められる中で、その達成のために、総務省は、官邸主導で行われる財務省・厚生労働省との協議の中で最終的に国庫負担率引き下げを容認せざるを得ない状況に追い込まれたことを指摘する。更に、③に関しては、自治制度官僚が妥協をすることが可能となった背景（国庫負担金に関する地方財政法の規定が曖昧で明確なルールがないこと、地方交付税制度の中で財源保障をしていく仕組みがあること、自治制度官僚は財政力の豊かな自治体への移転財源の減少を問題視していないこと）についても考察を行っている。

また、今後の研究課題として、第1次地方分権改革・三位一体改革において同時並行的に行われていた改革との兼ね合いを含めた分析、個々の社会保障制度に関する1990年代から2000年代までの期間にとどまらないより長いスパンでの歴史的な分析、第1次地方分権改革・三位一体改革の帰結が現在に与えている影響の分析があることを述べる。

最後に、第6節では、社会保障制度に関する政府間財政関係の改革という本研究

の射程から少し離れていることから、本論において取り扱うことが出来なかったものの、本研究のヒアリングの過程で知ることができた興味深い論点（自治制度官僚が歴史的な経緯・文脈を強く意識している点、分権推進の国会決議や地方分権推進法の制定といった地方分権改革が動き出す時期に五十嵐広三への協力などを通じて自治制度官僚が政策決定過程に関わっていた点、第1次地方分権改革・三位一体改革に対する現在からみた自治制度官僚の評価が様々であるという点）を補論として紹介する。