

第1章

国と地方の役割分担

— 再分配的歳出を中心にした国際比較 —

林 正義

1. はじめに

経済学において「再分配 (redistribution)」とは、公共部門の介入のない市場で決定される資源配分を公的権力によって他の資源配分へ変更することを意味する。もちろん、ほとんど全ての公共部門の活動は、直接的であれ間接的であれ、何らかの形で市場における資源配分の変更、つまり、再分配をもたらす。このような公共部門の活動の中で、特に「再分配政策 (redistributive policy)」とされるものは、「事後 (ex-post)」と「事前 (ex-ante)」の双方における「不平等 (inequality)」の是正を主たる目的としている。個人の所得獲得能力や保有資産には格差が存在する。「事後的な不平等」とは、このような個人の能力や資産の格差に起因する市場取引における不平等な利得をさす。さらに、個人がこれらの能力や資産を獲得するための「機会」にも格差が存在する。これを「事前的な不平等」と呼ぶが、それらは、生まれながらの障害、自己責任に帰することが不適切な疾病、そして、親の資質や社会的・経済的属性による不利益などによる不当な機会喪失を意味している。

先進諸国においては、このような事前的・事後的な不平等に対処する政策手段として、各種控除を含む累進的な課税、公的扶助や各種の付加給付、社会保険制度の構築と提供、公的な学校教育の提供、そして、対人社会サービス給付等が行われている。特に、社会保障と公的教育分野における歳出は再分配的歳出とされ、周知の通り、先進諸国において再分配的歳出は公共歳出の大部分を占めている。特に我が国においては、社会保障費は急速に増大しており、国民の厚生をできるだけ損なわない形で当該歳出を統制することが財政運営上の重要な課題となっている。さらに我が国では、地方分権への大きな流れが存在しており、この流れの中で財源を含めた中央と地方の役割分担が再定義されようとしている。中央と地方の財政的な役割分担体系は、中央と地方の意思決定過程を通じて国全体の歳出規模に影響を与えると考えられるため、適切に役

割分担を再定義することによって、今後の有効な歳出管理体制を構築することが可能になるのかもしれない。このような観点に立てば、地方分権の流れの中で社会保障費が増大する我が国にとって、再分配政策における中央と地方の役割分担とその再定義が重要となることは間違いないであろう。

このような問題意識を持って、本稿では、再分配的歳出（社会保障分野と義務教育）に関する中央と地方の役割分担の現状を議論する。財務省財務総合政策研究所では、3つの連邦国家（アメリカ、カナダ、オーストラリア）、欧州主要4カ国（イギリス、フランス、ドイツ、イタリア）、及び、北欧4カ国（デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン）を対象として、中央政府と地方政府の財政的役割分担の国際調査を行ってきた。各国の制度の詳細については別稿に譲り、本稿ではこれらの調査結果に基づいて、11カ国の再分配的歳出における中央と地方の役割分担について整理し、分析を加える。なお本稿では用いている情報が別稿の各国別調査結果に依存している場合は出典について明記していない。その場合は、各国別調査を参照されたい。

本稿では以下のように再分配的歳出を分類した。まず、給付の形態に応じて、再分配的歳出を（I）「現金給付」と（II）「現物給付」の2つに大きく分類した。つぎに、前者の（I）現金給付を原資の拠出形態によって、（I-1）拠出金（保険料）に部分的にでも依存する「社会保険（医療を除く）」、及び、（I-2）全て租税収入で賄われる「公的扶助」に分けた。最後に、後者の（II）現物給付に関しては、（II-1）「医療」、（II-2）「対人社会サービス」、及び、（II）「義務教育」の3つに分類した。

図表 1-1 再分配歳出の体系

I 現金給付
I-1. 社会保険（医療除く）
I-2. 公的扶助
II. 現物給付
II-1. 医療
II-2. 対人社会サービス（介護サービス）
II-3. 義務教育

ただし、上記全ての項目を完全に網羅することはできなかった。例えば、公的扶助には根幹となる制度に加えて、児童給付など世帯の特徴に応じた給付等が存在するが、

そのような制度を全 11 カ国について網羅的に調査することは困難であった。対人社会サービスに関しても、児童、障害者、高齢者等を対象とした様々なサービスを列挙することができるが、これら全分野において 11 カ国全部の調査を行い、その内容を網羅することは限られた時間の中では困難であった。したがって、本稿では高齢者を主たる対象とする「介護サービス（ケア・サービス）」のみをとりあげている。

各国における歳出項目別の中央と地方の役割分担の概要は以下の通りである。

- ① 社会保険: 現金給付を中心とする社会保険（年金、失業保険、労災保険）は、一部の連邦国家で失業保険や労災保険の分野が州の権限とされている以外、中央政府の管掌である。年金に関しては、ドイツで州が保険者の監督を行う場合があり、デンマークでは基礎自治体が給付業務を行うが、中央政府が主要な役割を担っていることに変わりはない。
- ② 公的扶助: 全国均一の基準のもとで中央政府が自ら公的扶助を実施する国は、イギリスとオーストラリアに限られる。他の場合は、（連邦国家の州を含め）地方が必ず関与している。州によって運営されるアメリカとカナダでは、給付基準も州毎に異なる。他国では中央が基準を設定し、地方が給付事務を行うという形態をとるが、中央の基準適用が厳格である国（ドイツ、フランス）からガイドライン的な国（イタリア、ノルウェー）と多様である。後者の国では実質的に地方間の差異が存在している。なお各国とも、潜在的に就労可能な受給者への給付を労働市場参加（就業）と関連づけている。
- ③ 医療: 医療サービスの供給における地方の役割分担は、公的医療供給制度を採用している国において重要となる（イギリスを除く）。イタリアでは、レジョーネが自己地域の医療サービスの財源に責任を有しており、北欧 4 国では、地方政府が病院の設置や運営など、医療サービス供給における主体となっている。オーストラリアでも、連邦の財源を原資としたメディケア制度において州が、医療従事者の登録、民間病院の許認可から公立病院の運営まで行っている。
- ④ 高齢者介護: 介護サービス（高齢者介護サービス）の提供においては、地方（州を含む）が何らかの形で積極的に関与している。サービス自体は必ずしも公的部門だけではなく民間団体によっても提供されている。
- ⑤ 義務教育: 義務教育に関しては、州政府のみが関与するオーストラリア以外は、基礎自治体が義務教育を提供している。大多数の国が「一般的な」基礎自治体であ

るのに対し、北米の連邦国家（アメリカ、カナダ）では、義務教育に特化した自治体（学区、教育委員会）が義務教育の提供を担っている。なお、多くの国で義務教育のパフォーマンスを評価するために統一テストが実施されている。

さらに本稿では、再分配的歳出の執行が地方による場合、その財源についても明記した。各国とも上位政府からの財政移転が存在するが、その補助形態は①特定補助金を通じた財源保障もしくは奨励、②一般補助金を通じた財政調整(平衡化)、もしくは、③その両者の組み合わせとなる。また、用途を厳密に特定化する特定補助金ではなく、例えば社会サービスなどある程度緩い使用範囲で制限するのみで、当該範囲内である限り用途が縛られないブロック補助金の場合もある。また、補助金ではなく税源移譲を通じた地方歳入の増加によって地方事務を実質的に財源保障するケースもある。もちろん、ある地方政府が一般補助金を受け取っておらず、また、他に特定補助金が存在しない場合は、当該地方政府の歳出は全て自主財源によって賄われることになる。

各国の地方財源については以下のような特徴を指摘することができる。

- ① 我が国のように中央政府が歳出の一定割合を負担している特定定率補助制度は、本調査で確認した限りにおいて、デンマークにおける公的扶助、及び、アメリカのメディケイドのみであった。連邦国家であるアメリカとカナダは州に対する特定補助制度が存在するが、アメリカのメディケイドを例外として、その大部分は定率ではない。さらに、カナダの場合は「特定」の範囲が比較的緩いブロック補助金であり、当該補助は公的扶助だけでなく高齢者介護や教育などにも使用可能である。
- ② 単一国家における公的扶助・医療・高齢者介護の分野への地方歳出は、イギリスの公的扶助と医療、及び、上記のデンマークの定率補助とアメリカのメディケイドを例外として、地方の一般財源に依存している場合が多い。一般財源には一般補助も含まれるため、中央からの補助は存在するが、その金額が特定の地方歳出にリンクされていない。なおフランスの公的扶助やイタリアの医療の場合は、これらの歳出役割を地方に割り当てた際に、その歳出に匹敵する財源が地方に移譲されている。北欧ではそもそも地方税比率が高い。
- ③ アメリカ、及び、カナダでは特定補助が多用されている。これらの連邦国家では、大部分の再分配的歳出は州の権限であるため、連邦政府の介入によって全国均一的な制度を構築しようという結果であることが理解できるであろう。

義務教育の分野では、担当する地方一般財源のみを財源とする国は北欧4カ国だけであり、むしろ中央政府や州政府の介入が高い。例えば、フランスとイタリアでは中央政府が教員給与を全額負担しており、イギリスでは中央からの特定補助の比率が大きい。また、州に教育権限が存在する連邦国家のうち、アメリカとカナダでは学校区・地方教育委員会に対する州の補助が比較的大きいし、オーストラリアに至っては州自身が学校を経営している。

以上が本調査の主要な結果である。以下では、次節で国際比較に関する留意点を述べた後、つづく3節と4節で上記の結果について詳しく議論することにしよう。

2. 国際比較分析における留意点

国際的に中央政府と地方政府の役割分担を比較する場合、いくつかの留意すべき点がある。以下では、①連邦国家と単一国家、②地方の内部構造、そして、③地方の規模という3つの視点からそのような留意点を議論しよう。

2.1 連邦国家と単一国家

連邦国家とは、いわば「くに=州」の集まりであり、その構成単位である「州」が自己の権限の一部を「中央権力=連邦政府」に譲り渡すことによって成立した政治的集合体と理解できる。憲法とは「くにのかたち」を体現するものであるならば、それぞれが独自の憲法を有している連邦国家における州は、特定分野における権限を連邦に移譲しているものの、当該地域における「くに」、もしくは、中央政府として捉えられるべきものかもしれない。

したがって、単一国家における地方政府は、連邦国家における州ではなく、その州内部の地方政府と対比されるべきものであろう¹。このような観点から連邦国家における州と地方の関係と単一国家における中央と地方の関係を比較すると、むしろ連邦国家（の州）のほうが中央集権的である。例えば、法制度からみても連邦国家における地方の活動は州の憲法や法律によって、単一国家のそれらよりも厳密に規定されてい

¹実際、図表1-2にみるようにIMFやOECDにおける地方財政を扱う統計(e.g., International Monetary Fund, 2003. *Government Finance Statistics Yearbook*)では、単一国家における地方はlocal governmentsというひとつの括りで数字が出されているが、連邦国家ではlocal governmentsとは別の「state/provinces」という括りで整理されている。

る。また、歳出割合からみても、図表 1-2 のように、連邦国家の地方歳出の対一般政府比率は、単純平均を用いると単一国家の当該比率の約半分ではない。

図表 1-2 州と地方の歳出割合

(単位: %)

		州	地方	データ年
単一国家	デンマーク	-	58.97	2002
	フィンランド	-	36.81	2002
	フランス	-	18.84	2002
	アイスランド	-	29.18	2002
	イタリア	-	31.30	2003
	ルクセンブルグ		14.10	2002
	オランダ	-	35.03	2002
	ノルウェー	-	31.17	2002
	スウェーデン	-	44.29	2003
	イギリス	-	28.60	2004
	単純平均		32.13	
連邦国家	オーストラリア	39.96	6.71	2004
	カナダ	51.84	18.15	2003
	ドイツ	27.71	15.40	2004
	スイス	40.44	26.10	2002
	アメリカ	33.66	27.39	2001
	単純平均	32.65	17.40	

出典: International Monetary Fund, 2003. *Government Finance Statistics Yearbook*.

ただし、連邦政府に対する「くに」としての州政府の相対的な強さは、それぞれの連邦国家によって異なる。今回の調査は、アメリカ、カナダ、オーストラリアという 3 つの英国領から独立した連邦国家とドイツ共和国という欧州大陸の連邦国家を含んでいるが、これら 4 つの連邦を比較しただけでも顕著な違いをみることができる。

第 1 に、連邦政府と州政府の権限配分の方法についても大きな差異がある。連邦国家では連邦憲法によって連邦政府と州政府の権限配分が明確に規定されているが、アメリカ、オーストラリアならびにドイツの場合は、連邦政府の権限を列挙して、列挙されていない残余を州政府の権限としており、その一方で、カナダの場合は、州政府の権限を列挙して、列挙されていない残余を連邦政府の権限としている。一般的に、明記されていない残余権限を有する側が、相対的に大きな権限を有していると考えられる場合が多い。したがって、この考えが正しければ、アメリカ、オーストラリアな

らびにドイツでは州政府の権限が強く、カナダでは連邦の権限が強いと議論できるかもしれない。

第2に、連邦による州内の地方政府への関与についても違いが存在する。例えば、本稿での分析対象となった再分配政策の分野に関しては、アメリカ、カナダ、オーストラリアでは、連邦政府が地方政府の活動に直接関与することは少ない。その一方ドイツでは、連邦法による州への義務付けを通じて、連邦政府が州の統制下にある地方の業務を間接的に規定している。特にドイツにおいては、連邦政府による「競合的立法権」の行使という形で、公的扶助をはじめとする各種政策における州と地方の役割が明確に規定されている。

なお単一国家においても、慣例的に「州」と邦訳される場合がある地方政府が存在することに注意したい。今回の分析対象となった単一国では、イタリアの「レジョーネ (regione)」とフランスの「レジオン (région)」がそれにあたる。

このうちイタリアのレジョーネは、第二次世界大戦後につくられた地域単位の行政組織であったが、知事の直接選挙 (1999年) やレジョーネ議会の立法権の確立 (2001年) により自治体として制度化され、その権限を拡大している。特に、イタリアにおける立法に関する権限配分は中央政府とレジョーネの問題となる。従前はレジョーネが立法権を有する分野が列挙されていたのに対し、2001年の憲法改正により、「国の権限に専属する分野」と「国とレジョーネの共管とする分野」が明記され、「それ以外の全ての分野」はレジョーネに専属することとなった。中央政府のみが権限を有する分野は、外交、国防、通貨、基本的人権、教育の一般規則、社会保障に関わる分野であり、中央政府とレジョーネがともに権限を有する分野は「競合的立法事項」とよばれ、レジョーネが立法権を有するものの、その基本原則の決定は国に留保される旨が明示されている²。そして、立法権について特段の定めのない分野は残余的に規定され、レジョーネのみが立法権を有するとされている。憲法によれば、レジョーネが立法権を有する分野については、原則として行政権も有するため、レジョーネの権限は憲法改正

²(1)レジョーネの国際関係及びレジョーネと欧州連合との関係、(2)外国との通商、(3)労働の保護及び安全、(4)学校の自治ならびに職業訓練及び職業教育を除く教育、(5)職業、(6)科学及び技術研究ならびに生産的セクターの革新のための支援、(7)健康の保全、(8)食料、(9)スポーツ法制、(10)防災、(11)領土管理、(12)民間の港湾及び飛行場、(13)大規模な輸送及び航行網、(14)通信制度、(15)エネルギーの生産・輸送及び全国への配給、(16)補充的及び補完的な保険、(17)公的収支の調和ならびに公財政及び租税制度の調整、(18)文化財及び環境財の評価ならびに文化活動の推進及び組織化、(19)貯蓄銀行、農業金融公庫及びレジョーネレベルの信用金庫、(20)レジョーネレベルの不動産及び農業信用団体。

によって大幅に拡大されることとなった。ただし、レジョーネは立法及び各種計画などを主に担当し、直接の行政サービス提供はプロヴィンチャとコムーネに任せることが望ましいとされ、実際にレジョーネが行政執行を担当する分野は、地域産業（農林漁業、鉱工業、商業）の規制と振興、運輸及び道路整備、天然資源管理、職業訓練及び教育支援、都市計画の調整、公共事業などに限られている。

このようにイタリアのレジョーネは、立法権の確立とともに中央から税源も移譲され、財政上の役割は大幅に拡大されている。しかしながら、レジョーネ単位での憲法の有無、レジョーネとその下位地方政府との関連が国の憲法で明示されていることなどを考慮すると、これらを連邦国家の州と同様に位置づけるのは適切ではないであろう。

一方、フランスのレジオンは、第二次世界大戦中に戦時下の治安維持と経済体制の強化を目的として創設された組織である。当時のレジオンは単なる中央政府の出先機関であり、1964年のレジオン地方長官と経済発展委員会などの行政組織整備、1972年法の「公施設法人」化、1982年のレジオン議会議員の公選化を経て実質的な地方団体へと昇格した。そして2003年の憲法改正により、明確に地方団体と規定され、名実ともに地方自治体となった。

レジオンは、地域開発やインフラ整備（地域整備計画の策定、民間企業への直接助成、水路・河港の設置・整備、地域旅客鉄道の経営）、教育文化（高等学校の設置・管理、職業教育に関する事務、レジオン現代美術基金の設置等）、環境（産業廃棄物処理計画の策定、自然公園の指定・整備）を主に行う。またレジオンは、国との計画内容や財政負担を明記した契約（「国・レジオン計画契約(contrats de plan Etat-Région)」）を結び、国と共同した経済開発や地域整備プロジェクト(国道等のインフラの整備、大学の施設整備、都市再生、住宅、衛生、治安悪化地区を対象とした安全対策、雇用対策)を実施する。

現在のレジオンは公選の議会を持ち課税権を有する団体ではあるが、レジオン単位で憲法を持たないこと、レジオンの権限が憲法ではなく法律で定められること、そして、レジオン自身が他の地方政府（デパルトマン、コミューン）と憲法上同列に扱われることを考えると、やはり、イタリアのレジョーネと同様にこれらを連邦国家の州と同様に位置づけることは適切ではなからう。

2.2 地方の層化構造

国と地方の関係を考える第2の視点は地方の層化構造である。日本において市町村と都道府県という2つの層が存在しているように、多くの国では、地方政府のレベルは単一ではなく、下位の地方政府を空間的に包み込む形で上位の地方政府が存在している。今回の分析対象とした国々における地方の構成と各呼称は図表 1-3 と図表 1-4 の通りであり、それらのより詳しい説明は図表 1-5 に記してある。なお、以下では住民に最も近い基礎自治体を「地方 L」、その次の上位に位置する広域自治体を「地方 M」、そして、さらにその上に位置する広域自治体を「地方 U」と表記している。

ここから、最大3層の地方構造が存在することがわかる。第1に、3層の地方構造を有する国は、単一国家であるフランスとイタリア、ならびに、連邦国家であるドイツ、アメリカ、カナダである（ここでは、州も便宜的に「地方」とみなす）。ただし、「州-広域自治体-基礎的自治体」という形式がみられるドイツを除き、アメリカとカナダでは州毎に異なった制度となっている。アメリカにおける大部分の州の内部では2層制であるが、コネチカット州、ロードアイランド州、ワシントン DC、その他の州の一部地域にはカウンティは設置されておらず、アメリカ人口の10%以上は「州-基礎的自治体」形式の地域に住んでいる。また、カナダにおいては、広域自治体が導入されている州は、オンタリオ州とケベック州のみで、他の州には広域自治体は存在しない。したがって、これらの国ではある地域では1層制となり、州を含めて2層制となる場合がある。なお、いまひとつの連邦国家であるオーストラリアでは州内では1層制、州を含めて2層制である³。オーストラリアにはカウンティ（county）という団体は存在するものの、アメリカにおける広域自治体としてのカウンティは存在しない。同国のカウンティは複数の基礎自治体を母体として設置され、都市計画、水防、水道、環境保護、鉱山監督などの広域行政を担当する。我が国における事務組合に相当するものであり、原則的に課税権を有さず、当該評議会も公選ではない。

第2に、我が国と同様の2層の地方構造を有する国は、フィンランド以外の北欧3カ国と意外に少ない。ただし、上記の連邦国家における州をひとつの「くに」とみなせば、2層制の国は多数派であると言えるかもしれない。

最後に、1層制の国はイギリス（イングランド）とフィンランドの2国のみである。

³ オーストラリアの北部準州、南オーストラリア州、ニューサウスウェールズ州には地方政府が存在しない地域がある。したがって、そのような地域では厳密には1層制と言えるかもしれないが、他の国においても地方政府が存在しない地域が在り、この点は無視をして議論を進めている。

ただし、イギリスの場合は、一部の地域で2層制が残っており、完全な1層制ではない。

図表 1-3 地方政府構造

	層	国
連邦国家	3層制 (州内2層制)	アメリカ (大部分)、カナダ (一部)、ドイツ
	2層制 (州内1層制)	アメリカ (一部)、カナダ (大部分)、オーストラリア
単一国家	3層制	フランス、イタリア
	2層制	デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、日本
	1層制	フィンランド、イギリス (一部)

図表 1-4 地方組織名称

連邦国家				
	アメリカ	オーストラリア	カナダ	ドイツ
州	state	state	province	land
地方 M (広域自治体)	county		county	kreis
地方 L (基礎自治体)	municipality	municipality	municipality	gemeinde
単一国家				
	イギリス	フランス	イタリア	デンマーク
地方 U (広域自治体)		région	regione	
地方 M (広域自治体)	county	département	provincia	amt
地方 L (基礎自治体)	unitary district	commune	commune	kommune
	フィンランド	ノルウェー	スウェーデン	日本 (参考)
地方 U (広域自治体)				
地方 M (広域自治体)		fylkes	landsting	都道府県
地方 L (基礎自治体)	kunta	kommune	kommun	市町村

注: 地方 L の呼称に関しては代表的な呼称を用いた。特にアメリカ、カナダ、オーストラリアの基礎自治体に関しては city、town、shire、borough、district、village など様々な呼称がある。

図表 1-5 地方政府構造（詳細）

アメリカ		
州/地方 U	state	50 の州からなる。州 (state) は合衆国憲法で禁止された項目以外の全事項について権限を持つ。また州は連邦の権限の枠外において自由な「留保権限」を保有する。各州はそれぞれ統治機構を創設し、独自の法律を持ち、独自の政策を決定できる。
地方 M (広域自治体)	county	多くの場合、州の領域はカウンティ (county) に分割されて、カウンティは州の地域管轄区としての機能を持つ。多くの場合、それぞれにカウンティ政府 (county governments) が設けられ、多くの場合、州政府の下位機関として機能する。カウンティの主要業務として、①課税評価及び徴収 (カウンティのほか管内市や学校区・特別区の課税分を含む)、②選挙管理、③司法業務、④公的記録管理、⑤免許証発行 (結婚許可証・狩猟免許・魚釣り免許等)、⑥保安官事務 (警察のほか刑務所・勾留施設業務を含む)、⑦農業指導、⑧保健衛生、⑨福祉、⑩道路、⑪検死官事務があげられる。これらの基本的業務に加え、教育文化施設 (図書館・美術館・博物館・劇場・音楽ホール等)、(公園や競技場・運動場・マリナー・水泳プール等のレクリエーション施設)、医療施設 (病院・診療所等) など各種施設の建設や管理運営等を行っている。
地方 L (基礎自治体)	municipality township	多くの場合、カウンティはタウンシップ (township) やタウン (town) に分割される。これらの一部は、自治体憲章を取得することで、municipality (市 (city)、バラ (borough)、村 (village) など) に法人化される。これらは複数の機能を有する一般地方政府であるが、その権限や業務は、それらの規模や環境によって大幅に異なっているが、警察を含む司法業務、消防業務、救命救急医療業務や各種レクリエーション施設によるサービス提供、都市計画・地区規制などを行っている。他に特定業務 (下水道・住宅・消防・環境衛生など) を実施する特別目的地方政府として、学校区 (school district) や特定区 (special district) が存在する。

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

カナダ		
州/地方 U	province	10 州と 3 つの準州 (territories) からなる。州はカナダ憲法で列挙された項目に関し権限を持つ。
地方 M (広域自治体)	county	地域 (region)、郡 (county) 等からなり、州によって呼び名が異なる。広域自治体が導入されている州は、オンタリオ州、ケベック州のみで、他の州にはない。主な業務として、道路、高齢者向け住宅、福祉、土地利用計画、警察、児童保護、埋め立て、ゴミ処理規制等がある。広域自治体が創設されていない州では、基礎自治体がこれらの業務を担う。
地方 L (基礎自治体)	municipality	市 (city)、町 (town)、町区 (township) 村 (village)、バラ (borough)、区 (district) 等からなり、州によって呼び方が異なる。地方団体は州に從属し、原則として州法が規定するもののみ権限として認められるため、各州の地方制度は若干異なる。また、特定目的のため学校区、警察区、交通区などの特定目的団体が州法によって設置されている。

オーストラリア		
州/地方 U	state	オーストラリアは、6 つの州政府 (state)、自治権を持つ 3 つの特別地域政府 (territory) (首都特別地域、北部準州、ノーフォーク島特別地域)、自治権を持たない領土から成る。連邦憲法に抵触しない限り州憲法の継続が認められる。州法に連邦法が優先し、州法は抵触する限度において無効。
地方 M (広域自治体)	n.a.	オーストラリアにはカウンティ (county) という団体は存在するものの、原則的に課税権を有さず、当該評議会も公選ではないため、自治体ではない。それはいわば、複数の基礎自治体を母体として設置され、都市計画、水防、水道、環境保護、鉱山監督などの広域行政を担当する事務組合である。
地方 L (基礎自治体)	municipality	市 (city)、町 (town)、村 (シャイア; shire)、バラ (borough)、区 (district) 等からなる。各州とも、州法によって自己の地方政府の権限、役割、責任を規定する。州憲法で地方 L の存在を認知する州もあるが、必ずしも首長や議員の公選や議会の条例制定権を保障する内容にはなっていない。

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

ドイツ		
州/地方 U	land	16 の州 (land) からなる。連邦の権限はドイツ連邦共和国基本法に列挙された事項に限られ、州の権限は残余的に決定。16 州のうちハンブルグ、ブレーメン、ベルリンは都市州 (stadtland) という、州と同格の基礎自治体である。
地方 M (広域自治体)	kreis	クライス (郡)。基礎自治体であるゲマインデを空間的に包含する広域自治体。クライスと同等の権限を持つゲマインデを郡格市 (kreisfreie stadt) という。クライスには独自の財源はなく、州や傘下のゲマインデからの負担金を財源とする。クライスの具体的な機能については個別連邦法・州法令等によって定められるが、小規模なゲマインデの事務支援・代行、公的扶助、高齢者・青少年保護、郡道・郡病院・救助センターの建設や、住民に対する金融サービス (郡貯蓄金庫) の提供などが主な機能である。
地方 L (基礎自治体)	gemeinde	ゲマインデの行財政制度に関する権限は州にあるため、州によって組織や所掌事務等に若干の差異が存在する。ゲマインデの事務は、①国政委任事務 (連邦法又は州法令の委任による事務:国勢調査、選挙、就学児童の登録、保健所等の運営管理、教育費助成金交付等事務、道路交通監視、建築許可、営業許可、住民登録等の事務)、②義務的自治事務 (州法により義務づけられた事務: 学校建設・運営管理、下水処理、廃棄物処理、都市計画、公営住宅の建設等)、及び、③任意的自治事務 (州法の義務付けのない独自判断による事務) に分類される。

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

イギリス		
地方 U		1998 年に北アイルランド、1999 年にスコットランドとウェールズにおいて独自の議会と政府が発足している。特に、スコットランドに関しては主に教育と福祉の分野に 1 次立法権が与えられ、実際、独自の施策が展開されている。したがって、これらの 3 地域をイングランドとは別の「地方 U」として扱うことは可能かもしれない。しかしながら、北アイルランドの特殊性、ウェールズにおける分権の限定性(特定分野の国法を地域特性に合わせ改定する二次立法権のみ)、イングランドの規模（人口の 8 割）を考慮し、ここでは慣例に従いそのような区別を行わない。
地方 M（広域自治体）	country GLA: Greater London Authority	非大都市圏では、ユニタリー（下記参照）への統合が進んでいない地域に、従来からの広域自治体として「カウンティ（county）」が存続している。「大ロンドン当局（GLA: Greater London Authority）」は 2000 年に設置された公選市長を有する組織であり、ロンドン首都圏における、交通、消防、警察、地域開発等の分野での広域調整を行う地方自治体。
地方 L（基礎自治体）	unitary district	ロンドン首都圏では 1986 年に創設された「シティ（City）」と 32 の「ロンドン区（London Borough）」がある。他の大都市圏では、「大都市ディストリクト（Metropolitan District）」のみの 1 層制。非大首都圏では、1995 年からかつての広域自治体である「カウンティ（county）」と基礎自治体である「ディストリクト（district）」を統合して 46 の「ユニタリー（Unitary Authority）」を創設。従来の制度が存続する地域もあり、当該地域では、ディストリクトが存続。なお、基礎自治体の中には「パリッシュ（Perish）」と呼ばれる法律上の自治組織が存在。イングランドとウェールズで約 1 万存在し、その人口は 10 人以下から数万人までに渡る。その役割は多様であるが、多くの場合、遊歩道の整備、街路照明の維持管理、墓地・火葬場の管理、コミュニティホールの提供、公衆浴場・プールの提供、宝くじの運営等を行い、法の範囲内で自主決定を行うことができる。呼称は地域によって異なり、イングランドの田園部では「パリッシュ」、都市部では「タウン・カOUNシル（Town Council）」と呼ばれる。

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

フランス		
地方 U（広域自治体）	région	レジオンは複数のデパルトマンを含み、フランス本土に 22、海外に 4 存在。第二次大戦下で中央政府の出先機関として創設された後、幾つかの改革を経て、2003 年の憲法改正で地方自治体となる。レジオンの主な事務として、レジオン内の地域整備計画の策定、国・レジオン計画契約の策定、民間企業への直接助成、水路・河港の設置・整備、地域旅客鉄道の経営等の地域開発・地域整備関連業務、高等学校の設置・管理、職業教育に関する事務、産業廃棄物処理計画の策定、自然公園の指定・整備、文化行政に関する事などがある。
地方 M（広域自治体）	département	デパルトマンは、フランス革命以降、コミューンの上部組織として設けられる。1938 年に議会議員の公選制度（制限選挙）が導入されたが、1982 年に議会議長に付与されるまで、行政執行権は中央政府が任命する知事（ <i>préfet</i> ）が有していた。デパルトマンの主な事務として、社会福祉手当の給付（高齢者、児童、障害者、社会同化最低所得等）、医療検診（妊婦、がん、結核等）、社会福祉センター設置に関するデパルトマン計画の策定等、社会福祉に関する事、中学校の設置・管理、通学用輸送（都市圏外）の確保等、教育行政に関する事、デパルトマン道の整備、商業港及び漁港（いずれも海港）の設置等、公共施設の整備に関する事などがある。
地方 L（基礎自治体）	commune	コミューンは教区（ <i>paroisse</i> ）を起源とする。コミューンの規模は概して小さく、約 36,500 のコミューンのうち 500 人未満のコミューン数は 50%以上を占め、フランス国民の半分以上が人口規模 1 万人未満のコミューンに住んでいる。したがって、多くのコミューンは上下水道、廃棄物処理、運輸及び道路等の分野において広域行政組織を構成している。大規模コミューンであるパリ、マルセイユ、リヨンには大都市制度がとられている。内部を区に細分化し、区議会と区長をおいている。区は土地利用、開発、公共施設整備、戸籍、選挙、義務教育等に責任を持つ。また、パリはデパルトマンとしての権能も有している。

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

イタリア		
地方 U	regione	20 のレジョーネ (regione) があり 15 の普通州 (regione a statuto ordinario) と 5 の特別州 (regione autonoma a statuto speciale) に分けられる。議会立法権の確立 (2001 年) を経て、権限を大幅に拡大。レジョーネは立法及び各種計画などを主に担当し、直接の行政サービスはプロヴィンチャとコムーネが提供。特別州は島部 2 州と北部国境山岳地帯 3 州からなる。特別州は、一定の分野において独占的な立法権を有する等、他と比べ広い権限が与えられるとともに、自己区域で徴収される国税 (付加価値税を除く) の一定割合の配分を受ける。
地方 M (広域自治体)	provincia	103 のプロヴィンチャが存在。所与の行政分野においてその広域に係る行政事務やコムーネ間の調整などを行う。広域調整が主であり、その歳出規模は、レジョーネの 6.5%、コムーネの 11.8% (2001 年)。所掌事務は、県内における環境保護、防災、交通政策及び運輸等の運営となっている。また、中央政府やレジョーネから委任された保健サービス、学校建設、教育に係る事務の一部を行う。
地方 L (基礎自治体)	comune	コムーネは、国法及びレジョーネの立法によって与えられた事務とプロヴィンチャ・大都市・レジョーネ・国の業務以外の全ての事務とされている。山岳地域のコムーネは、山岳部共同体 (comunità montane) を設置し、事務の共同処理を行うことができる。山岳部共同体の設置は、レジョーネ独自の規定に基づき、知事により決定される。またコムーネは、所与の事務を共同処理する行政機関として、コムーネ共同体 (unioni di comuni) を設立することができる。所掌事務は、コムーネ内における生産活動の統制の他、登記、公共事業、生活保護、社会福祉、文化活動、行政警察等の運営となっている。

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

デンマーク		
地方 U	n.a.	n.a.
地方 M（広域自治体）	amt	<p> Amt（amt）は、①病院運営に十分な人口を有し、②密接な関係があるコムーネを含むように組成。2007年に Amt は全廃され、5つの「地域（region）」に再編予定。Amt は、保健医療（病院・健康保険）、教育・文化活動（高等学校・社会人教育）、環境行政（自然環境保護）、地域産業開発、障害者ケア（精神及び身体障害者支援）、及び、地域公共交通をその事務分野とする。これらの事務の大半は法令で縛られているが、法令の範囲内ならば、独自のサービス水準を決定することは可能。また、法定事務に加え、公共施設等における暖房設備の提供やスポーツ施設運営などをコムーネと協同で行なう例もある。</p>
地方 L（基礎自治体）	kommune	<p> コムーネ（kommune）は、①初等教育学校の運営に十分な人口を有し、かつ、②街区、教区、及び、その周辺地域が同じコムーネに含まれるよう組成。2007年にコムーネは 98 に統合される予定。コペンハーゲン市と周辺の都市を包括する基礎自治体として「大コペンハーゲン庁」があり、「地域」と区別。コムーネの事務は、初等・中等教育という義務教育、児童・高齢者に対する対人社会サービス、図書館や体育施設などの諸施設の設置運営を通じた公共サービスの提供、そして、社会保障給付金の支給等の現金給付業務を中心とする。また、失業保険未加入者に対する就業促進プログラムや地域産業振興に関連した地域開発計画の策定も行っている。</p>

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

フィンランド		
地方 U	n.a.	n.a.
地方 M（広域自治体）	n.a.	ラーニ（lääni）＝国の行政区画はあるが自治体ではない。
地方 L（基礎自治体）	kunta	2005 年現在、432 のクンタ（kunta）が存在。教育サービス、社会福祉・保健サービス、インフラの維持管理が中心。クンタの境界線は、旧教会区分を引き継いでいる。クンタの主要な役目は、教育サービス提供、医療・対人社会サービス提供、インフラ維持管理である。教育については、小・中学校、高等学校、職業教育訓練とともに、図書館の運営、芸術教育、成人教育・一般教育、文化レクリエーションサービス等を提供している。医療・対人社会サービスに関しては、託児、高齢者福祉、障害者福祉、基礎的保健・予防サービス、専門家による医療、歯科治療、健康的な生活環境の増進に対して責任を有する。インフラ管理については、土地利用及び建設の管理、水道光熱供給、廃棄物処理、道路管理、環境保全、消防救助サービスが含まれる。なお、地域産業振興や地域雇用の確保に関わる活動を行っている。なお、医療や教育訓練に関しては複数のクンタが事務組合を組成し運営する場合が多い。また、地域振興や土地利用計画の策定、EU の構造改革に対応する事務作業は、全国に 20 ある地方区（Regional Councils）と呼ばれる事務組合による。

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

ノルウェー		
地方 U	n.a.	n.a.
地方 M（広域自治体）	fylkes kommune	2006 年 3 月現在、オスロ特別市と 19 フィルケス（fylkes kommune）がある。高等学校教育や地域開発（道路・公共交通、エネルギー供給計画、産業振興、文化施設）を中心とした専門的なサービスを提供。
地方 L（基礎自治体）	kommune	2006 年 3 月現在、434 のコムーネ（kommune）がある。義務教育や対人社会サービスの提供、道路管理、上下水道及び区域内の土地利用計画を担当。

スウェーデン		
地方 U	n.a.	n.a.
地方 M（広域自治体）	landsting	21 のランスティング（landsting）がある。所掌事務は、主として医療であり、歳出の約 9 割を占める。ランスティングは「広域自治体」に分類されるが、それ自体は、基礎自治体であるコミューンの事務とは異なった事務を所管する団体であり、コミューンの上位団体ではない。
地方 L（基礎自治体）	kommun	290 のコミューン（kommun）がある。所掌事務は、地方自治法により地方自治体に認められた一般権限に基づく事務（住宅供給、道路インフラ整備、交通、通信、上下水道、レジャー、文化等）と、特別法に定められた個別事業（学校教育、ケアサービス、建築等）がある。小規模コミューンでは、単独ではサービスの提供・運営を効果的に行えない場合、近隣コミューンと提携してサービスを提供する場合がある。その他、他のコミューンからサービスを購入する場合もある。

図表 1-5 地方政府構造（詳細，つづき）

日本（参考）		
地方 U	n.a.	n.a.
地方 M（広域自治体）	都道府県	47 の都道府県がある。都道府県の所掌事務は、個別法によって定められており、警察、都道府県道の新設・改築・管理、一級河川の一部の管理と二級河川の指定及び管理、保育所の設置及びその認可、産業廃棄物の処理、産業廃棄物処理業及び施設の許可、都道府県立の高等学校等の設置管理、私立高等学校の設置認可、県費負担教職員の任免・給与の決定・負担等がある。
地方 L（基礎自治体）	市町村	平成 18 年 4 月 1 日現在、779 市、844 町、197 村がある。市町村の所掌事務は、個別法によって定められており、消防、市町村道の新設・改築・管理、準用河川の指定及び管理、保育所の設置、保育の実施、介護保険の実施、一般廃棄物の処理、国民健康保険事業の運営、国民年金保険料の督促及び滞納処分、市町村立の小中学校の設置管理等がある。現在、市には、政令指定都市 15 市（人口 50 万以上で政令で指定する都市）、中核市 36 市（人口 30 万以上で政令で指定する都市）、特例市 39 市（人口 20 万以上で政令で指定する都市）があり、これらの市では都道府県の業務の一部が移譲される。政令指定都市に都道府県の児童福祉に関する事務、民生委員に関する事務、生活保護に関する事務、老人福祉に関する事務、母子保健に関する事務等の権限の一部が移譲される。具体的には、児童相談所の設置、公立小中学校の教職員の任免、国道・道府県道の維持管理権限等がある。中核市には都道府県の民生・保健衛生・都市計画・建築行政に関する事務の権限の一部が移譲され、特例市には環境や都市計画に関する事務の権限等が移譲される。

2.3 地方政府の規模

我が国の市町村合併に際してしばしば議論されたように、地方の規模は、どのような役割を地方が担うことができるか、もしくは、担うべきか、を判断するために重要な要因である。また、既述の地方構造に関しても、2層、3層と同様の形式的な構造を共有している国であっても、地域規模の観点からは非常に異なっている複数の地方同士を、その差異を意識、もしくは、明示することなしに比較してしまう場合があるかもしれない。したがって、地方政府を国際比較する場合、それが我が国の地方規模と比べてどの程度の規模を有しているかを知ることは、我が国の地方分権や中央と地方の事務配分を考えるにあたって他国の地方制度を参考とする場合に重要であろう。

地方政府の規模は主に地域人口と地域面積で捉えることができるであろう。まずは地域人口である。図表 1-6 は、各国における地方の平均人口規模 (=総人口÷自治体数)の一覧である。参照基準として日本の都道府県 (地方 M) と市町村 (地方 L) の値も併記している。図表から理解できるように、基礎自治体の平均規模は最も小規模なフランス (約 1700 人) から最も多いイギリス (約 14 万人) まで多様である。

なお、我が国の基礎自治体の平均規模は約 7 万弱であるが、これはイギリスに次いで大規模な値になっている。さらに我が国の都道府県 (地方 M) の規模も大きい。他国で最も小さい規模はアメリカ (カウンティ) の 8 万人強程度であるが、他国では差は小さくないものの数十万人のオーダーで収まり、せいぜいフランス (デパルトマン) の 60 万人が最大である。その一方で、我が国の都道府県の平均人口は桁が異なり、フランスやイタリアの「地方 U」、または、連邦国家であるオーストラリアやカナダの州と同等の規模を示している。

さらに、我が国における個々の都道府県と北欧 4 カ国を比べると、これらの国の人口は比較的大規模な都道府県人口と同程度となる。例えば、デンマーク (541 万人) とフィンランド (526 万人) は兵庫県 (559 万人)、ノルウェー (464 万人) は福岡県 (505 万人)、そして、スウェーデン (907 万人) は大阪府 (881 万人) 程度の規模となる。したがって、これらの国における分権や国と地方の役割分担の議論は、日本の都道府県程度の人口規模における分権として議論されていることに留意する必要があるだろう。

図表 1-6 地方政府の規模: 人口

(単位: 千人)

	全国	州/地方 U	地方 M	地方 L	自治体区分年次
日本 (参考)	127,655	n.a.	2,716.1	69.3	2006
アメリカ	281,425	5,628.5	83.1	9.0	2002
カナダ	32,270	2,482.3	9.9	7.1	2005
オーストラリア	20,111	2,513.6	n.a.	27.8	2004
ドイツ	82,501	5,156.3	186.7	6.6	2004
フランス	60,430	2,877.6	629.5	1.7	2004
イタリア	57,321	2,866.1	556.5	7.1	2002
イギリス	59,554	n.a.	575.8	141.1	2004
デンマーク	5,427	n.a.	339.2	20.0	2005
フィンランド	5,256	n.a.	n.a.	12.2	2005
ノルウェー	4,640	n.a.	232.0	10.7	2006
スウェーデン	9,067	n.a.	431.8	31.3	2005

注: (日本) 人口は 2006 年。地方 L において東京都 23 区を 23 基礎自治体とみなす。(アメリカ) 人口は 2000 年。地方 L はミュニシパリティの平均人口。ミュニシパリティの人口合計は 174,882 千人。(カナダ) 人口は 2005 年。地方 M の団体数は、2 層制の州における上位の地方自治体数(county 等)と、1 層制の州及び準州における全地方自治体数(city 等)の総和(X)とした。地方 L の団体数は 2 層制の州における下位の地方自治体数と、1 層制の州及び準州における全地方自治体数の総和(Y)とした。地方 M の 1 団体あたり人口はカナダの総人口を上位の地方自治体数(X)で割った値、地方 L の 1 団体あたり人口はカナダの総人口を下位の地方自治体数(Y)で割った値である。(オーストラリア) 人口は 2004 年。地方 L は、市、タウン、シャイアー、バラ、ミュニシパリティ、ディストリクト等で、州により様々。(ドイツ) 人口は 2004 年。地方 M に Stadtland (都市州) と Kreisfreie Stadt (郡格市) を含む。地方 L に Stadtland (都市州) と Kreisfreie Stadt (郡格市) を含む。(フランス) 人口は 2004 年。面積はフランス本土のみ。(イタリア) 人口は 2002 年。(イギリス) 人口は 2004 年。地方 M と地方 L はイングランドの値。カウンティは、「大ロンドン当局 G L A」、「大都市カウンティ」、「二層制カウンティ」、「ユニタリー」、ディストリクトは、「ロンドン・バラ」、「大都市ディストリクト」、「非大都市ディストリクト」、「ユニタリー」を含む(双方の性格を持つユニタリーは双方に算入)。イングランド以外のスコットランド・ウェールズ・北アイルランドは一層制であり、これらの地方政府は地方 L に算入される。イギリス全土の地方 L の平均人口は 137.9 千人。(デンマーク) 人口は 2006 年。地方 M の数は、14 のアムトの他、2 つの自治市の計 16 とした。地方 L は 2 つの自治市を含む。(フィンランド) 人口は 2005 年。(ノルウェー) 人口は 2006 年。地方 M の数は、19 のフィルケスの他、オスロ特別市をあわせて計 20 とした。地方 L はオスロ特別市を含む。(スウェーデン) 人口は 2005 年。地方 M の数は、18 のランスティングの他、2 つのリージョン、リージョンの機能を有するゴッドランドコミュニティをあわせて計 21 とした。

出典: (日本) 総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>) (アメリカ) U.S. Census Bureau(2005)Statistic Abstract of the United States. (カナダ) Statistics Canada ホームページ(<http://www.statcan.ca>), Canadian Tax Foundation(2005)Finances of the Nation: A Review of Expenditures and Revenues of Federal, Provincial, and Local governments of Canada、ケベック州地方・地域省ホームページ (<http://www.mamr.gouv.qc.ca/accueil.asp>)、Association of Municipalities of Ontario ホームページ (<http://www.amo.on.ca>)を参考とした(州には準州を含めた)。(オーストラリア) Australian Bureau of Statistics(2006)Year Book Australia 2006, Commonwealth Department of Transport and Regional Services, 2004-05 Report on the Operation of the Local Government(Financial Assistance)Act 1995. (ドイツ) Statistisches Bundesamt(2005)Statistisches Jahrbuch 2005, (フランス) 内務省地方団体総局(DGCL)Les Collectivités locale en chiffres 2005、フランス国立統計経済研究所(INSEE)ホームページ(<http://www.insee.fr>) (人口は INSEE による 2004 年人口の推計値)、(イタリア) Istituto Nazionale di Statistica(2003)Annuario Statistico Italiano 2003. (イギリス) Office of National Statistics, Mid-2004 Population Estimates: Quinary age groups and sex for local authorities in the United Kingdom. (デンマーク) Statistics Denmark(2006)Statistical Yearbook 2006, Ministry of the Interior and Health(2006)The Local Government Reform-In Brief. (フィンランド) Ministry of the Interior 提供資料。(ノルウェー) Statistics Norway ホームページ (<http://www.ssb.no>) (スウェーデン) Statistics Sweden ホームページ (<http://www.scb.se>)

次に地域面積である。図表 1-7 には各国において地方当たりの国土面積が示してある。ここで留意しなければならないことは、一部の国では全国土がいずれかの基礎自治体に属するわけではないことである。特に、カナダ、アメリカ、オーストラリア、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーといった可住地面積の比率が小さいと考えられる国々では、実際に地方が管轄している地域面積の平均値は、上記の方法で算出した面積よりもかなり小さいと考えられるであろう。

そうであっても、他の欧州諸国（イギリス＝イングランド、フランス、イタリア、ドイツ、デンマーク）の数値は日本の当該値と比較可能であるかもしれない。これらの国に限って比較をすると、地方 L の平均面積は 15～37 平方キロメートル未満のドイツ、フランス、イタリア、そして、159～368 平方キロメートル内のデンマーク、日本、イギリス（イングランド）の 2 つのグループに分けることができる。この 2 つのグループが丁度 10 倍程度の面積の差を有していることは印象的であるが、この面積の差は既述の人口規模の差にも対応していることが興味深い。

いずれにせよ、ここでも日本と比べた場合、イギリス（イングランド）の基礎自治体の規模が群を抜いている。ただし、イギリスには慣例上、「層」に含まれる基礎自治体内部に「パリッシュ（Parish）」と呼ばれる法律上の自治組織が存在することに留意したい。イングランド及びウェールズにおいては約 1 万のパリッシュが存在し⁴、その人口は 10 人以下から数万人までと多様である。例えば、イングランド最大のパリッシュは人口約 7 万超の Weston-Super-Mare Town Council であり、フランスの基礎自治体の平均よりも大きく、フランスやイタリアのそれと同様の人口規模を有している。パリッシュは法律で定められた権限内で決定とサービス供給を行うが、その活動内容は主に生活に密着したものである⁵。

地方公共サービスは、性質上、その便益は空間的に限られることになるため、基礎自治体といえども、それが管轄する地域面積が増大すると、さらに細分化した行政区画が必要となるのであろう。これと同様の機能は、我が国でも政令指定都市での「区」や通常の市町村（特に農村部）内におかれる「行政区」にみられるといていい。

⁴呼称は地域によって異なり、イングランドの田園部では「パリッシュ」、都市部では「タウン・カウンスル（Town Council）」と呼ばれる。なお、パリッシュに相当する組織は、ウェールズ及びスコットランドにも存在し、そこでは「コミュニティ・カウンスル（Community Council）」と呼ばれている。

⁵代表的な活動としては、遊歩道の整備、街路照明の維持管理、墓地・火葬場の管理、コミュニティホールの提供、公衆浴場・プールの提供、宝くじの運営等である。

図表 1-7 地方政府の規模: 面積

(単位: km²)

	全国	州/地方 U	地方 M	地方 L	自治体区分年次
日本	377,800	n.a.	8,038.3	205.0	2006
アメリカ	9,842,696	196,533.6	---	---	2002
カナダ	9,984,670	768,051.5	3,077.9	2,189.6	2005
オーストラリア	7,692,024	961,493.9	n.a.	7,811.0	2004
ドイツ	357,030	22,314.4	807.8	28.7	2004
フランス	543,965	25,903.1	5,666.3	14.9	2004
イタリア	301,328	15,066.4	2,925.5	37.2	2002
イギリス	242,900	n.a.	1,405.0	368.0	2004
デンマーク	43,094	n.a.	2693.4	159.0	2005
フィンランド	338,145	n.a.	n.a.	669.0	2005
ノルウェー	385,155	n.a.	16,190.1	746.1	2006
スウェーデン	449,964	n.a.	21,426.9	1,414.7	2005

注: (日本) 地方 L において東京都 23 区を 23 基礎自治体とみなす。(カナダ) 地方 M の団体数は 2 層制の州における上位の地方自治体数(county 等)と、1 層制の州及び準州における全地方自治体数(city 等)の総和(X)とした。地方 L の団体数は 2 層制の州における下位の地方自治体数と、1 層制の州及び準州における全地方自治体数の総和(Y)とした。地方 M の 1 団体あたり面積はカナダの総面積を上位の地方自治体数(X)で割った値、地方 L の 1 団体あたり面積はカナダの総面積を下位の地方自治体数(Y)で割った値である。(オーストラリア) 地方 L は、市、タウン、シャイアー、バラ、ミュニシパリティ、ディストリクト等、州により様々。(フランス) フランス本土のみ。1 団体あたりの面積は、フランス本土の面積を地方団体数で除した値とした。(イギリス) 地方 M と地方 L はイングランドの値。イギリス全土の地方 L の平均面積は 561.0 km²。(デンマーク) 全面積にフェロー諸島とグリーンランドを含まない。(フィンランド) 地方 L は国土面積をカバーしていない。(ノルウェー) 全面積にスヴァールバル諸島等を含む。地方 M、地方 L の合計面積はともに 323,802km²。(スウェーデン) 地方 M の合計面積は国土面積に等しいと仮定した。地方 L の合計面積は 410,277 km²。

出典: (日本) 総務省統計局(2005)『世界の統計 2005』(アメリカ) U.S. Census Bureau(2005) *Statistic Abstract of the United States*. (カナダ) Statistics Canada ホームページ(<http://www.statcan.ca>)、Canadian Tax Foundation(2005) *Finances of the Nation: A Review of Expenditures and Revenues of Federal, Provincial, and Local Governments of Canada*、ケベック州 地方・地域省ホームページ(<http://www.mamr.gouv.qc.ca/accueil.asp>)、Association of Municipalities of Ontario ホームページ(<http://www.amo.on.ca>)より作成(州には準州を含めた)。(オーストラリア) Australian Bureau of Statistics(2006) *Year Book Australia 2006*; Commonwealth Department of Transport and Regional Services, 2004-05 *Report on the Operation of the Local Government(Financial Assistance) Act 1995*. (ドイツ) Statistisches Bundesamt(2005) *Statistisches Jahrbuch 2005*. (フランス) 内務省地方団体総局(DGCL) *Les Collectivités Locales en Chiffres 2005*、フランス国立統計経済研究所(INSEE)ホームページ(<http://www.insee.fr>)。 (イタリア) Istituto Nazionale di Statistica(2003) *Annuario Statistico Italiano 2003*. (イギリス) 総務省統計局(2005)『世界の統計 2005』、Office of National Statistics *Census 2001*. (デンマーク) 総務省統計局(2005)『世界の統計 2005』総務省、The Ministry of the Interior and Health(2006) *The Local Government Reform-In Brief*. (フィンランド) 総務省統計局(2005)「世界の統計 2005」総務省、Ministry of the Interior 提供資料。(ノルウェー) 総務省統計局(2005)『世界の統計 2005』、Statistics Norway ホームページ (<http://www.ssb.no>) (スウェーデン) Statistics Sweden ホームページ (<http://www.scb.se>)

3. 再分配政策における中央と地方の役割分担

本節では、第1節で議論したように、再分配政策を、①社会保険（医療除く）、②公的扶助、③医療サービス、④対人社会サービス（介護サービス）、⑤義務教育に分け、調査対象となった11カ国における、これら5分野に関する中央と地方の役割分担について議論する。

3.1 社会保険（年金、失業・労災保険）

以下では「社会保険」として、年金、失業保険、及び、労災保険を検討する。以下から明らかになるように、これらの現金給付を中心とする社会保険は中央政府の管轄となっている。例外は、憲法により州の権限とされている、アメリカの失業保険とアメリカ、カナダ、及び、オーストラリアにおける労災保険である。年金においては、ドイツでは場合によっては州が保険者の監督を行い、デンマークでは基礎自治体が年金の給付業務を行うが、これらの場合でも、中央政府が主要な役割を果たしていることに変わりはない。

最も大きな政治単位である国を単位として社会保険が運営されていることは、保険理論から考えても妥当なことである。保険において重要な点はリスクの効果的なプールであり、対象とする人口が広がるほどリスク・プーリングは効果的になるからである。費用効率性の観点からも中央政府が有利であろう。公的扶助と異なり、保険金の給付業務が定型的な資格確認のみで済むならば、給付業務に規模の経済が存在すると考えられ、また、中央政府が社会保険料の徴収業務を国税徴収業務と統合することによって範囲の経済が達成できるからである。実際、後者の保険料徴収業務に関しては、以下に議論するように、国税当局が社会保険料を徴収している国は多い。

3.1.1 年金

図表 1-8 には各国の年金制度が記してある。既述のように、どの国においても中央政府が年金制度を担っている。ただし、その制度の運営形態は異なっている。第1に、特に1階部分に関して、カナダ（老齢年金）、オーストラリア（老齢年金）、デンマーク（国民老齢年金）、そして、スウェーデン（最低保障年金）では、一般財源から拠出する租税方式を採用している。したがって、これらの制度は、社会保険料の拠出に基づかないという意味で、厳密な意味で「社会保険」ではない。しかし、ここでは便宜

上、そのような年金制度も「社会保険」という括りで議論を進めている。

第2に、年金の窓口業務の形態も多様である。まずは、中央政府の出先機関による方法である。例えば、アメリカでは連邦の社会保障庁の地方事務所を通じて、オーストラリアでは連邦の機関であるセンターリンク（Centrelink）がサービスセンターと地域事務所を通じて、そして、イギリスでは年金サービス庁（雇用年金省の外局）が地方年金センターを通じて年金を給付している。次に、民間の基金が保険者である、ドイツ（公的年金保険機関）やフランス（金庫）では、それらの地方事務所が給付業務を担っている。最後にデンマークでは、租税収入に基づく1階部分の年金給付は基礎自治体が行っている。

最後に保険料徴収業務は税務当局が行っている国が多い。例えば、アメリカでは財務省が内国歳入庁を通じて社会保障税を徴収しており、イギリスでも歳入関税庁が拠出を管理している。また、ノルウェーでも各市に設置されている税務署により保険料が徴収されている。さらに1階部分に租税方式を採用している、カナダ、オーストラリア、デンマーク、スウェーデンにおいては、当然のことながら、国税そのものが給付の原資となっている。

3.1.2 失業保険

図表 1-9 には各国の失業保険制度の概要が記してある。失業保険においても多くの場合、中央政府が主たる役目を果たしているが、その関与の仕方は多様である。

調査対象となった11カ国のうち、中央政府が失業保険に直接関与している国は、アメリカ、フランス、デンマーク以外の8カ国である。アメリカでは、失業保険は州の権限とされ連邦は直接介入できないため、補助金などを使用した間接的な介入にとどまっている。社会保障法の規定によれば、交付金は「労働大臣が連邦失業税法の下でその失業補償法を承認した州に交付」され、州の失業補償法の内容に関する要件は別途、連邦失業税法で規定されている。このように連邦は連邦失業税を財源とした交付金を一定の助成要件を満たした州に与えることによって、ある程度まで全国的な共通要素を有した制度の維持に努めている。一方、フランスでは国の積極的な関与は存在せず、失業保険は民間の非営利組織によって運営されている。同様に、デンマークでも失業保険は強制ではなく、任意に民間の失業保険基金と契約することになっている。

なお、中央政府が直接的な役割を担っている国でもその運用形態は様々である。特

徴的な運営を行っている国は以下のものである。第1に、オーストラリアは税方式をとっており、厳密な意味での「保険」ではない。第2に、イギリスとノルウェーは国民保険制度という包括的な社会保険制度の中で失業保険を運営している。第3に、フィンランドやスウェーデンでは、大部分の制度運営は民間基金に任せ、中央政府は監督機能を中心に担っている。最後に給付に関しては、他制度の給付業務とともに行っている国もある。そのような包括的な給付機関として、イギリスのジョブセンタープラス (Jobcentre Plus)、オーストラリアのセンターリンク (Centrelink)、そして、イタリアでは全国社会保障機関 (INPS) の地方事務所があげられる。

3.1.3 労働災害保険

図表 1-10 は各国の労働災害保険制度の概要である。3つの連邦国家（アメリカ、カナダ、オーストラリア）では、労災保険は州の管轄事項であり、中央政府（連邦政府）の関与はない。いまひとつの連邦国家であるドイツでは、労災は他の社会保険と同様に組合管掌方式となっており、組合が複数の州にまたがる場合は連邦、そうでない場合は州の監督下におかれている。イギリスとノルウェーでは他の社会保険と同様、包括的な社会保険制度である国民保険制度で労災保険もカバーされている。

図表 1-8 年金

	主体	制度	概略
アメリカ	連邦	老齢・遺族・障害年金	社会保障庁が地方事務所を通じて運営。財務省が、内国歳入庁を通じて社会保障税（被用者は使用者と折半、自営は全額）を徴収し、さらに給付金支払や基金管理も行う。
カナダ	連邦	老齢年金	1 階部分。65 歳以上。連邦税を原資とする無拠出の税方式。老齢年金の他十分な収入がない場合、補足的所得保障の給付により最低所得を保障。
		カナダ年金プラン	2 階部分。被用者、使用者、自営業者の保険料を原資とする。ケベック州のみ独自の年金保険制度を運営。
オーストラリア	連邦	老齢年金	無拠出の税方式。単一給付方式であり、連邦の家族・コミュニティサービス・先住民省が管轄。連邦の機関であるセンターリンク（Centrelink）が全国 401 のサービスセンターと 16 の地域事務所を通じて給付等の事務を行う。
		貯蓄型私的年金制度	老齢年金を補完する制度。連邦が使用者に積立の義務を課す部分と、被用者が自発的に貯蓄する部分からなる。
ドイツ	連邦/州（監督）	-	年金は地域保険と職域保険に分かれる複数の保険者より運営。保険者により州もしくは連邦が監督。
イギリス	中央	国民保険制度	雇用年金省が所管。雇用年金省の外局である年金サービス庁が地方年金センターを通じて給付。拠出については歳入関税庁が管理。
フランス	中央（監督）	-	雇用連帯省が管轄。保険者としての複数の金庫が存在し、その出先機関が各種事務を担当。保険料拠出は約半分、他は一般社会保障税、社会保障債務返済拠出金、他の税などで充当。
イタリア	中央		労働・社会保障省が管轄。全国社会保障機関（INPS）が中心（公務員や専門職には別途保険者が存在）。INPS の地方事務所が給付業務を行う。

図表 1-8 年金（つづき）

	主体	制度	概略
デンマーク	中央 -地方L	国民老齢年金	1階部分。税拠出方式。国が管理し、地方Lが給付。
		労働市場付加金	強制拠出に基づく制度。使用者や被用者の組合が保険者。
フィンランド	中央	国民年金	1階部分。障害年金（14-64）、早期退職年金（60-64）、失業年金（60-64）、遺族年金、老齢年金（65-）等から構成。国会の監督下にあるKELA（社会保険機構: Kansaneläkelaitos）が運営。使用者が保険料を拠出。
	中央 （監督）	所得関連雇用年金	2階部分。所得比例部分を構成。使用者と被用者がともに強制拠出。複数の民間保険者が運用。フィンランド年金センター（ETK）が中央で監督。
ノルウェー	中央	国民保険制度	国民保険局（National insurance Administration）が他の社会保険給付とともに運営。保険料は税務署が徴収。使用者と被用者の拠出金及び国費（約3割）による。
スウェーデン	中央	所得比例年金 積立年金	所得比例年金（賦課方式）と積立年金（積立方式）の保険料収入に基づく2階建制度（育児、障害時など所得がない場合は国が保険料を負担）。低・無年金者に対する最低保障年金は租税方式で対応（公的扶助）。
日本（参考）	中央	国民保険制度	全国民が国民年金（基礎年金）に加入することが義務付けられ、企業従業員や公務員等の被用者はさらに厚生年金保険や共済年金に加入することが義務付けられている。このほか、企業によっては厚生年金基金や退職適格年金に加入しているところもある。国民年金の届出処理等の窓口事務は市区町村が行い、保険料の徴収は社会保険庁及びその出先機関である社会保険事務所が担っている。国民年金への国庫負担割合は平成21年度までに2分の1に引き上げられる予定である。

図表 1-9 失業保険

	主体	制度	概略
アメリカ	州	失業保険	州の権限であるが、連邦が要件を定め運営費用を助成（財源は使用者からの連邦失業税）
カナダ	連邦	失業保険	失業保険は連邦歳入庁が保険料を徴収し、連邦人的資源職能開発省が運営。
オーストラリア	連邦	失業手当	老齢年金と同様、無拋出の税方式。老齢年金と同様、連邦の家族・コミュニティサービス・先住民省が管轄。センターリンク（Centrelink）がサービスセンターと地域事務所によって運営。
ドイツ	連邦	失業手当 I	連邦の社会法典に基づく。主に保険料収入を原資とする。失業保険は連邦雇用機関が保険者、その地方事務所が窓口給付業務を行う。
イギリス	中央	国民保険制度	雇用年金省の外局（agency）であるジョブセンタープラス（Jobcentre Plus）が、同地方事務所（同事務所もジョブセンタープラスと呼ばれる）を通じて給付。拋出については歳入関税庁が管理。
フランス	中央 (監督)	-	失業保険には公的部門の積極的な関与はなく、民間の労使協定によって実施。ただし、この労使協定は国によって承認される必要あり。
イタリア	中央	失業保険	年金と同様、労働・社会保障省が管轄、全国社会保障機関（INPS）が運営（公務員や専門職は別組織）。
デンマーク	中央 (監督)	失業保険	失業保険は強制ではなく、民間の失業保険基金が保険者となっている（加入率約 8 割）。
フィンランド	中央	失業保険	使用者及び被用者双方の拋出による。失業時は、自身が属する失業基金から所得関連手当を受給（他の場合は KELA による基礎手当）。
ノルウェー	中央	国民保険制度	失業保険と労災保険とも国民保険局（National insurance Administration）が他の社会保険給付とともに運営。
スウェーデン	中央 (監督)	失業保険	労働省管理下の労働市場庁が管轄。団体毎に設置された失業保険基金が保険者（給付の 9 割以上は国費補助）。労働者の 9 割が加入。

図表 1-9 失業保険（つづき）

	主体	制度	概略
日本（参考）	中央	失業保険	厚生労働省は各都道府県に出先機関である労働局を設け、その下部機関としてハローワーク、労働基準監督署を置いている。各都道府県の労働局は労働保険の徴収、労働条件の向上の推進、ハローワークの管理等を行う。ハローワークは失業者に対する失業保険給付や失業認定事務を行い、労働基準監督署は労働条件の確保・改善、安全衛生の指導、労災保険の加入手続き、給付などの事務を行う。

図表 1-10 労働災害保険

	主体	制度	概略
アメリカ	州	労災保険	州の権限。各州が独自の労災補償制度を設ける。多くの場合、州の労働者補償委員会（Workers' Compensation Commission）や労働省が運営。
カナダ	州	労災保険	労災保険は州が管轄し、適用対象や給付の範囲などは州で異なる。多くは州の労働者補償委員会（Workers' Compensation Board）が運営。
オーストラリア	州	労災保険	州の労働者補償委員会（Workers' Compensation Board）等が制度を運営しているが、一部の地域では民間の保険者による。
ドイツ	連邦/州（監督）	労災保険	連邦の社会法典に基づく強制保険。産業・職業別に分かれた複数の保険者より運営。保険者により州もしくは連邦が監督。
イギリス	中央	国民保険制度 （産業障害 廃疾給付金）	雇用年金省の外局（agency）であるジョブセンタープラス（Jobcenter Plus）が産業障害廃疾給付金の運営に責任を持ち、地方事務所（同事務所もジョブセンタープラスと呼ばれる）を通じて給付。拠出は歳入関税庁が管理。
フランス	中央（監督）	-	労災保険は疾病保険に含まれ、疾病保険と同様、全国被用者医療保険金庫（CNAMTS）が全国的な運営を行い、レジオン医療保険金庫（CRAM）が給付事務等を担当する。

図表 1-10 労働災害保険（つづき）

	主体	制度	概略
イタリア	中央	労災保険	国から全国労働災害保険機構に委託。
デンマーク	中央	労災保険	使用者が強制的に保険料を負担。社会福祉省の外局である労災委員会が所管。
フィンランド	中央	労災保険	労災保険料は使用者と農家から強制徴収。民間の保険会社が提供し、保険福祉省が所管。
ノルウェー	中央	国民保険制度	失業保険と労災保険とも国民保険局（National insurance Administration）が他の社会保険給付とともに運営。
スウェーデン	中央	労災保険	社会保険庁が管轄。使用者が拠出（自営は自己負担）。
日本（参考）	中央	労災保険	失業保険と同様に、厚生労働省の出先機関が管理・運営しており、労働基準監督署が労災保険の給付決定及び給付事務を行う。労災保険は労働者を使用する全事業で適用されるが、公務員や船員等は別の保険制度が存在する。

3.2 公的扶助

本稿では「公的扶助」を、個人のニーズに基づいて給付される、保険料拠出に基づかない租税のみを財源とした現金給付を表す言葉として用いる。多くの国において、公的扶助制度は最後のセイフティー・ネット（社会的安全網）としての機能を有することになるため、必然的に、他の社会保障制度の整備具合に影響を受ける。公的扶助の概要は図表 1-11 にある。社会保険の場合と異なり、公的扶助給付においては、イギリスとオーストラリアを除き、全ての国で州政府や地方政府の何らかの関与がある。

3.2.1 中央政府のみによる運営

イギリスとオーストラリアでは中央政府（とその出先機関）のみで公的扶助制度が運営されている。イギリスの主要な公的扶助制度としては、中央政府の制度として、国民年金の受給資格を有しない者を対象とする「所得補助制度」（障害者や高齢者等の就労不可能者を対象）や「所得調査付求職者給付」（若年者等の就労可能者を対象）が存在する。これらの給付業務は、既述の中央政府（雇用年金省）の出先機関であるジョブセンタープラスによって行われている。また、他の公的扶助としては定額年金の受給者に付加される「年金クレジット」や「貯蓄クレジット」が存在し、それは雇用年金省の外局である年金サービス庁出先機関（地方年金センター）によって給付されている。一方、オーストラリアでは、「社会保険」の部分で既述した「老齢年金」と「失業手当」が、これらの制度に該当しない者を対象とする「特別給付（Special Benefit）」とともに、無拠出・税方式の資力調査を伴う公的扶助制度として機能している。これらの制度は、連邦の家族・コミュニティサービス・先住民省が管轄し、センターリンクが給付業務を行っている⁶。

3.2.2 連邦国家

上述のオーストラリアを含め、連邦国家 4 カ国における公的扶助の運営は大きく異なっている。特に、旧イギリス領である 3 連邦国家は、旧宗主国であるイギリスに準じ連邦政府が公的扶助を直接担っているオーストラリアと公的扶助は州の責任とされ

⁶オーストラリアでは連邦政府が、家族手当（Family Tax Benefit）、保育手当（Child Care Benefit）、扶養手当（Parenting Payment）など、児童を持つ家庭に対する現金給付も行っている。これらの給付事務等は、家族・コミュニティサービス・先住民省、連邦税務局、センターリンク、メディケア庁が共同運営する家族支援庁（Family Assistance Offices）が行っている。

ている北米の連邦国家（アメリカ、カナダ）に分けられる。さらに、アメリカとカナダにおいても、その運営の実態に差異がみられる。

アメリカとカナダでは公的扶助は州の責任となっており、連邦政府（中央政府）は交付金を通じてしか州政府（地方政府）の政策に影響を与えることができない。ただし、アメリカにおける交付制度（TANF）では、1人親や妊婦のいる貧困家庭を対象とした州の公的扶助制度が一定条件を満たした場合に連邦政府から州政府へと交付金が支払われるが、カナダにおける連邦の交付制度（CST: カナダ社会移転）は比較的條件が緩く、公的扶助だけではなく教育や対人社会サービスなどの他の社会分野への支出も認められているブロック補助金である。また、アメリカでは、高齢者・障害者を対象とする SSI（補足的所得保障）や現物給付制度である食料スタンプ制度が、連邦によって直接実施される全国均一の制度として存在している⁷一方で、カナダでは、連邦による低所得世帯に対する児童給付（補足的児童給付）は存在するものの、主要な公的扶助は州によって独自に運営されている。

また欧州大陸の連邦国家であるドイツでは、オーストラリアと異なり地方政府が関与するものの、中央政府（連邦政府）が基準設定や給付においてより直接的な関与を行っている。つまり、ドイツでは中央でルールが設定され、その実施において地方政府が活用されている。ドイツの公的扶助は、若年層を中心とする潜在的に就業が可能な者を対象とする「失業手当 II」と潜在的にでも就業が不可能な者を対象とする「社会扶助」に分けられる。失業手当 II は連邦の責任とされるが、その運営には地方 M（クライス）と連邦が事業体を設立するケースが多い。財源は、住宅費と光熱費を地方 M が、そして、他の部分を連邦が負担することになっている⁸。一方、社会扶助は連邦が連邦法で規定し、地方 M が実施することになっている（州により地方 L に事務委託可能）。財源は、地方 M の一般財源によるが、地方 M には課税権はないため、実質上、州補助金及び地方 L の負担金によっている。

3.2.3 単一国家: 中央による基準設定と地方による執行

既述のイギリスを除いた単一国家では、これも既述のドイツでの公的扶助制度のように、中央が基準を設定し、地方が給付事務を行うという公的扶助制度の運営形態を

⁷ SSI は連邦の財源を用い連邦の社会保障事務所が運営する。食料スタンプは連邦が基準を設定し、州の機関がプログラム運営を行っている。

⁸ただし、地方 M の負担部分には連邦補助がある

とっている。フランス（RMI）では国が給付額給付条件の基準を設定し、地方 M（デパートマン）が裁定を行い、コミューンによって設立されているコミューン社会福祉センター（CCAS）等⁹が給付事務を行っている。今回調査した北欧 4 カ国（デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン）においても、基本構造は同じで、中央が示した基準もしくはガイドラインを参照して、地方 L が給付を行っている。しかし、中央の基準適用が厳格である国（フランス、デンマーク）からガイドライン的な国（イタリア、ノルウェー）と多様である。特にイタリアでは国がガイドラインを示すものの、実際は全国均一型の公的扶助制度からは乖離している。イタリアにおける公的扶助は、憲法によって地方 U（レジョーネ）の責任において立法・規制・計画が行われ、地方 L（コムーネ）によって給付が行われているが、その実施が任されている地方 L 単位で給付額等の運用実態が異なっている。

なお、かつてのノルウェーでは中央政府は給付額のガイドラインは示すものの地方にその基準の遵守義務はなく、また、給付も地方の一般財源に基づいていた。そのため、1996 年の数値では、せいぜい 45 パーセントの地方が中央のガイドラインに従っていただけであった。給付額も平均ではガイドラインより 6 パーセントほど低く、最も低い地方では 33 パーセントも中央のガイドラインより低い給付を行っていた。これを受け 1998 年より、地方は「特殊な事情」がない限り、中央が設定する基準にしたがい給付しなければならなくなっている¹⁰。

3.2.4 就労活動と公的扶助

各国の公的扶助制度に特徴的なところは、潜在的に就労可能な受給者を対象とした給付を労働市場参加（就業）と関連づける国が多数におよぶ点である。アメリカにおける TANF は、受給者の就労準備、就労、婚姻を促進するために、受給開始後 2 年以

⁹コミューン社会福祉センター（CCAS: Centre Communal d'Action Sociale）は、フランスにおける社会福祉の重要な実施主体である。CCAS は単一もしくは複数のコミューンにより設立され、デパートマンあるいはコミューンからの委託として公的扶助の窓口事務、失業者の現金給付、及び、対人社会サービス供給にかかわる業務を行っている。CCAS の行っている業務は幅広く、公的扶助に関する事務手続について義務を負う。国の制度としての公的扶助に関しては給付資格を判断する権限は持たないが、コミューンやデパートマンが任意に運営する公的扶助や対人社会サービスを受託している場合には給付決定権限を持つ場合もある。CCAS の財源はコミューンの予算とは別立てであり、コミューンやデパートマンからの補助金、サービス給付の収益、全国家族手当金庫（CNAF）からの負担金、企業からの分担等から構成されている。なお公的扶助の支払は CNAF の地方事務所である家族手当金庫（CAF）が行うこともある。

¹⁰ このノルウェーの公的扶助に関しては、Robin Boadway and Eva Mörk, 2004. Division of powers. Per Molander(Ed.)*Fiscal Federalism in Unitary States*(Kluwer Academic Publishers), pp.9-45.

内に就労活動（勤労体験、OJT 及び求職活動を含む）を行うことを義務付けており、受給期間を生涯で5年間と制限している。

カナダにおいても、各々の内容は州毎によって異なるが、オンタリオ州ではオンタリオ就労制度（Ontario Works）のもとで給付の際に就労支援プログラムへの参加を義務付けている。就労支援プログラムには就業体験先の紹介、職探し、履歴書や就職の応募手紙の書き方指導、基礎的教育と技能習得（タイピング、工専用機械の操作方法など）、自営業開始支援、若年父母向けの生活指導や高校卒業資格取得、依存症治療などが含まれている。

オーストラリアの失業手当の場合も、就労の能力がある受給者は実際に求職していることを立証することが義務付けられている。その例として、適切な仕事のオファーを受けている、全ての会社面接を受けている、正当な理由なく職や職業訓練コースを離れない、職を得る機会を増やすために個人が行う活動を列挙した Activity Agreement に合意している、等の条件がある¹¹。

イギリスにおける所得調査付求職者給付では、その6か月以上連続受給者に対し、個人アドバイザーのもと最長4か月の求職活動を行わせ、就労不可の場合は、補助金付き雇用、ボランティア団体等での就労、職業訓練等のいずれかを選択させる方法をとっている。

フランスの社会同化最低所得（RMI: Revenu Minimum d'Insertion）制度では、受給権者が就労活動＝社会参入の計画を作成し、それを実行する旨の契約を地方 M（デパルتمان）と結ぶことにより、RMI 手当を受給することが可能となる。さらに同国では、過去24か月のうち最低12か月以上 RMI を受給した者の就労を促進するため、「就労最低所得（RMA: Revenu Minimum d'Activité）」制度も存在する。同制度は受給者が受け取る賃金のうち法定最低賃金の部分までを使用者に補助することにより、RMI 受給者の雇用を促進する制度となっている。

北欧4か国においても、就労と公的扶助給付とのリンクが強い。デンマークでは受給ととともに雇用促進プログラムへの申込が義務付けられており、フィンランドでは就労可能な受給者がオファーされた就労や訓練を拒否した場合は20%～40%給付が減額される。また、スウェーデンにおいては地方 L が独自の労働支援給付を実施して

¹¹ただし、次の場合には12ヶ月を上限として（更新可能）就労活動の義務づけが免除される。・児童養護活動を行っている。・在宅教育を提供している。・子供が遠隔地教育を受けている。・大家族である（16歳未満の子供が4人以上）。

いるが、受給者が求職活動を拒否し、または、提示された就業を断る場合、給付が打ち切られる場合が多い。さらに、ノルウェーにおいても、1991年の法改正により、地方Lが（特に若年層に対し）就労を条件に給付することが可能となっている。

3.2.5 社会保険（年金・医療）と公的扶助

公的扶助制度は最終的な社会的安全網という性質上、他の社会保険制度の不備の影響を受けやすい。例えば、我が国のように年金給付や医療給付等が拠出に基づいている場合、これらの社会保険制度から漏れている国民は、公的扶助によって救済される。このように、社会保険が非拠出者に対して閉ざされている程度に応じて、公的扶助の役割は大きくなると考えられる。

まず、年金に関しては、既述のように、カナダ（老齢年金）、オーストラリア（老齢年金）、デンマーク（国民老齢年金）、そして、スウェーデン（最低保障年金）においては、特に1階部分に関して一般財源から拠出する租税方式を採用し、いわば「社会保険の公的扶助化」を行っている。次に、後述のように医療に関しても必ずしも社会保険に基づいた給付を行う国ばかりではない。むしろ、租税方式による原則無料（もしくは極少額の利用料）の医療制度を採用している国が多く、今回の分析対象となった11カ国のうち、イギリス、イタリア、オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、ノルウェーの8カ国がこの方式を採用している。この方式もいわば「医療保険の公的扶助化」である¹²。

このように社会保険が公的扶助化している国においては、他の条件が等しければ、それらと併存する他の公的扶助の役割は低下し、そうでない国においては増大する。実際、医療が「保険」でカバーされる国（ドイツ、フランス、アメリカ）では公的扶助において医療支出が補助されている。例えば、ドイツでは失業手当Ⅱの受給者保険料は連邦が負担しているし、社会扶助の受給者は医療扶助によって保護されている。フランスにおいてもRMI及び低所得者は無拠出でも医療保険の適用が可能である。そもそも国民皆保険が存在しないアメリカにおいてさえも、高齢者や障害者は社会保障税を原資としたメディケアによって、低所得者は連邦交付金と州の一般財源を原資としてメディケイドによって保護されている。

¹²なお、失業保険に租税方式をとる国は11カ国中ではオーストラリア（失業手当制度）のみである。

図表 1-11 公的扶助

	実施	制度	概略
アメリカ	州	貧困家庭一時扶助 (TANF)	児童や妊婦がいる貧困家庭を対象。州の扶助が一定の要件を満たすことを要件に連邦が補助。実際の給付内容は州によって異なる。
	連邦	補足的所得保障 (SSI)	高齢者や障害者を対象。連邦が出先 (社会保障事務所) を通じて運営。多くの州で付加的給付。
	州	食料スタンプ	連邦が基準設定、州機関がプログラム運営 (資格の判断や給付)。
カナダ	州	社会扶助	公的扶助は州の責任。州毎に異なる制度。財源の一部は連邦のブロック補助金 (CST)。
オーストラリア	連邦	失業手当	老齢年金支給年齢に達しない失業者を対象。他の公的扶助とともに、連邦の一般財源を原資として連邦 (家族・コミュニティーサービス・先住民省) の監督の下、センターリンクがプログラム運営。資産所得調査を伴う。
		老齢年金	支給開始までに原則国内の居住期間が合計 10 年以上の 65 歳以上の男女 (女性は 2013 年から 65 歳)。繰下支給に対する特別給付制度あり。単身者の給付が男性週当賃金平均の 25%以上に維持。
		特別給付	他の所得保障制度の適用を受けられない者が対象。受給者の大部分はその他制度の適用要件を満たせない新しい移民。基本的に失業手当と同等。
ドイツ	連邦 + 地方 M	失業手当 II	就業可能者対象。連邦に責任。運営には地方 M と連邦による事業体による場合が多い。住宅費及び光熱費部分は地方 M が、他は連邦が負担 (地方 M の負担部分には連邦補助あり)。
	地方 M	社会扶助	就業不可能者対象。連邦社会法典で規定。地方 M が実施 (州により地方 L に委託可)。地方 M の一般財源による (地方 M には課税権はなく、州補助金と地方 L の負担金)。

図表 1-11 公的扶助（つづき）

	実施	制度	概略
イギリス	中央	所得補助制度	国民年金の受給資格がない就労不可能者が対象。雇用年金省のジョブセンタープラス（Job Centre Plus）が運営。
		所得調査付求職者給付	国民年金の受給資格がない潜在的に就労可能な者が対象。求職活動を援助しつつ給付。ジョブセンタープラスが運営。
		年金付加給付	年金クレジット、貯蓄クレジットなどの年金の付加給付。地方年金センター（雇用年金省・年金サービス庁）が運営。
フランス	地方 M	社会同化最低所得制度（RMI）	国が基準設定、地方 M が裁定。地方 L が設置する CCAS（コミュン社会福祉センター）または CAF（家族手当金庫）が給付。地方 M の一般財源による（国から石油産品内国消費税が移譲）。3 カ月以上の延長は職業訓練参加や就労活動を義務付け（「社会参入契約」）。
		就労最低所得制度（RMA）	RMI 受給者の就労促進のための扶助。実際の賃金と最低賃金との差額部分を使用者に補助。運営主体は RMI と同様。
イタリア	地方 L	最低生活保障制度	地方 U の責任（憲法）。地方 U が独自に立法・規制・計画・補助を行ない、地方 L がその一般財源に基づき実施。国のガイドラインに関わらず、地方 L 間で給付内容の差異。
デンマーク	地方 L	社会扶助	失業保険未加入者対象。地方 L が再就業可能と判断した者に失業保険と同程度の給付。若年失業者には受給とともに雇用促進プログラムへの参加を義務付け。国が給付額の 1/2 を負担。全国均一の基準。
		国民老齢年金	税方式。同年金が不十分な場合、暖房手当・個人手当が付加給付。国均一の基準に沿って地方 L が給付事務。国が全額負担。
		早期年金	高齢者以外の就業不可能者（障害者等）を対象。国均一の基準に沿って地方 L が給付事務。国は給付額の 35% を負担。
		疾病給付制度	疾病により労働不可の労働者対象。負担は、第 1～2 週:使用者全額、第 3～4 週:国全額、第 5～52 週:国 1/2 地方 L1/2、第 53 週～:地方全額。使用者（第 1～2 週）及び地方 L（第 3 週～）が給付。

図表 1-11 公的扶助（つづき）

	実施	制度	概略
フィンランド	地方 L	生計援助	生活援助法（国法）により地方 L に義務付け。同法には給付額算定方法が明記。毎年提示される国の基準に従い、地方 L が給付。就労や職業訓練を拒否する就労可能な受給者は、20～40%の給付減額。地方 L により付加給付あり。
	中央	労働市場手当	失業保険を補完。17～64 歳で勤労経験がない個人や失業保険基礎手当を満期受給（100 週間）した個人が対象。資力調査あり。受給期間上限なし。（満額 23.5 ユーロ/日）
ノルウェー	地方 L	社会経済扶助	国のガイドラインを基に、地方 L が給付額を決定・給付。財源は主に地方 L の一般財源。1991 年の社会サービス法（国法）により、地方 L は、就労を条件にした給付が可能（特に若年層対象）。就労条件は地方 L によって異なる。
スウェーデン	地方 L	社会扶助制度	社会サービス法（国法）により地方 L に義務付け。国による基準給付額（毎年算定）の遵守も原則義務付け（1998 年以前は地方独自の給付水準）。多くの地方 L では就労支援給付も付加。就労可能な受給者が求職活動を行わず、また、提供された仕事を断ると、給付が停止。財源は地方の一般財源。
	中央	基本給付金	失業保険未加入の失業者を対象。全額国庫負担。
日本（参考）	地方 M/L	生活保護	生活保護には、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助がある。このうち、生活扶助は困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なものを補助することを目的とする。原則として現金給付により被保護者の居宅において行われる。国が給付要件と給付額を決定し、地方 M/L の設置する社会福祉事務所が保護を決定、実施する。地方 M/L が支弁した保護の実施に要した費用（現金給付を含む）、保護施設の事務費の 4 分の 3 を国が負担。

注： 地方 L: 市町村などの住民に一番近い基礎自治体； 地方 M: 市町村の上位に位置する広域自治体； 地方 U: 地方 M の上位に位置する広域自治体（イタリアのレジョーネ、フランスのレジオン）。なお地方 U は連邦国家における「州」とは区別している。

3.3 医療

医療に関しては、①国民全体を対象とした公的医療制度が存在しない国(アメリカ)、②社会保険料拠出を条件に医療費の一部(大部分)を給付する制度を採用している国(フランス、ドイツ)、そして、③公的財源より運営される原則無料(もしくは極少額の利用料)の医療サービス制度を採用している国(イギリス、イタリア、オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、ノルウェー)に分けられる。後述するように、地方政府の関与は、③公的医療供給制度を採用している国において重要となっている。

周知の通りアメリカには国民全体を対象とするユニバーサルな公的医療制度は存在しない。公的医療制度は高齢者や障害者等を対象とするメディケア制度のみである。同制度は主に2つの保険からなる。ひとつは、入院サービス等を対象とする病院保険であり、これは社会保障税を原資とする。いまひとつは、外来等を対象とする補足的保険であり、これは任意保険であるため負担は加入者による(ただし、連邦による財源補助がある)。メディケア制度がカバーしない他の低所得者に対してはメディケイド制度で対応する。メディケイド制度は連邦と州の共同で運営されるが、連邦はガイドラインを示すのみで内容は州によって異なる。財源は連邦交付金と州の一般財源により、州によってはカウンティ等に財源拠出を求めている。

フランスとドイツでは典型的な社会保険方式がとられている。ドイツの制度は年金の場合のように地域・職域に基づいた組合管掌保険であり、原則的に租税負担はない。しかし、公的扶助の受給者については保険料(失業手当Ⅱの受給者)や医療費(社会扶助の受給者)を公的部門が負担している。同様に、フランスでも医療保険金庫が運営しているが、RMI等の公的扶助の受給者は無拠出者でも同制度が利用可能となっている。なお、フランスの医療財源は、一般社会保障税の導入によって国庫補助が総医療費の34%に至っている。

他の国は租税を主たる財源¹³として、原則無料、もしくは、非常に低い自己負担による医療給付が行われている。もちろん、その給付形態は国によって異なる。第1に、地方政府が関与しない医療制度を有するのはイギリスのみである。イギリスにおいて医療サービスの提供は国の事業であり、「国民健康サービス(NHS: National Health Service)」がその責務を負っている。実際の供給はエージェンシーが担っており、一次

¹³イギリスのNHSの財源には国民保険からの繰り入れが行われている。

医療は一般医（GP）と契約し患者診療を委託する「プライマリーケア・トラスト（PCT: Primary Care Trust）」が、そして、二次医療は各種病院を傘下に持つ「国民健康サービス・トラスト（NHS トラスト: National Health Service Trust）」が担当している。なおイギリスの主要病院は国営であり、当該勤務医＝専門医は公務員である。PCT は地域医療計画を策定し、医療サービス確保のための調整と契約締結を行っている。

イタリアにおける医療制度は、「国民保健サービス（SSN: Servizio Sanitario Nazionale）制度」による統一的な制度設計、「地域保健エージェンシー（ASL: Aziende Sanitarie Locali）」による医療サービスの提供¹⁴、及び、家庭医（medico di base）による一次医療と専門医・病院での二次医療という棲み分け、という点においてイギリスの医療制度と類似している。しかし、イタリアでは地方 U（レジョーネ）が ASL の財源を含む医療供給体制に責任を有しており、地方が医療に関与している点において、イタリアはイギリスと異なっている。

北欧 4 カ国でも地方政府は医療サービス供給における主体として位置づけられている。デンマークとスウェーデンでは主に地方 M が供給責任を負っている。デンマークでは、地方 M（アムト）が医療計画の策定と、一次・二次医療サービスの供給を担っている。地方 L（コムーネ）も、学校医、保健婦訪問、公衆衛生等の分野で医療サービス提供に一定の役割を有している。スウェーデンでも同様に、一次医療・二次医療とも地方 M（ランスティング）によって提供されている。なおスウェーデンでは、地方 M は医療機関を設置する代わりに民間病院との契約を通じて医療サービスを供給する場合もある。地方 L は予防医療や高齢者・障害者介護サービスとの関連で在宅医療サービスに一定の役割を持つ。

一方、フィンランドとノルウェーでは地方 L が医療の供給責任を負っている。フィンランドでは、地方 L（クンタ）が一次医療サービスの供給等を義務付けられており、地方 L は（規模が小さいものは共同で）保健センターを設置している¹⁵。二次医療は地方 L の負担金で運営される全国 20 の病院区によっている。ノルウェーでも一次医療は地方 L（コムーネ）の管轄である。ただし、二次医療は国が管理している¹⁶。

¹⁴医療サービスは、ASL が直接運営する医療施設を通じて直接提供される場合と、ASL が外部の医療施設（民間病院、一般開業医、薬局等）と契約することによって間接的に提供される場合がある。

¹⁵自己負担は存在するが、それは少額（e.g., 通常外来 22 ユーロ/年）である。また、民間の診療所も存在するが自己負担分が大きくなる。

¹⁶ノルウェーにおいて、地方 M（フィルケス）は、薬物アルコール中毒患者診療、歯科医療を所管。なお医療費は一定の上限以上は自己負担。一次医療についての患者の自己負担率は平均で約 30%、国民保健

最後に、カナダとオーストラリアにおいても医療サービスは公的に供給されている。これは同じ連邦国家であるアメリカとは対照的である。ただし、カナダでは州政府の権限が強く現れているのに対し、オーストラリアでは連邦中心の全国画一的な制度となっている。

カナダにおいて医療は州の責任であり、州毎に制度が異なる。ただし、連邦が医療サービスの統一的な基準を満たすことを条件として、補助金（CHT: Canada Health Transfer）を交付しており、カナダ全土における医療制度の統一性と全国均一の最低限度の医療サービスの維持に努めている¹⁷。ただし、医療財源の調達方法に関しては州政府間の差異は大きく、医療保険料を課す州（アルバータ、ブリティッシュ・コロンビア、オンタリオ）や他の保険料（pax roll taxes）を課す州（ニューファンドランド・アンド・ラブラドル、マニトバ、ケベック）までである。また、実際の保険適用の範囲は州と州医師会の交渉で決まっており、保険適用の範囲は州毎にかなり違いがある。例えば、歯科診療を保険対象としない州が多く、処方薬の保険適用範囲も州毎に異なる。医師、歯科医、薬剤師などは基本的に自営であり、診療に対し報酬が支払われる。また、病院は民間の非営利と州立双方があり、ともに州の保健省から毎年予算を割り当てられている。しかし、いずれの場合でも財源は州政府の一般財源と連邦政府からの補助金であることには変わらない。

最後にオーストラリアにおいては「メディケア」と呼ばれる公的医療保障制度のもと、連邦政府の一般財源とメディケア課徴金（連邦目的税）を原資として¹⁸、公立病院による無料サービスの提供、及び、他の医療サービスへの支払償還が行われている。ここでは州立病院の運営をはじめとして州の役割が最も大きく、他に医師や歯科医師などの医療従事者の登録、民間病院やナーシングホームの開設許可・規制、各種保健プログラムの推進等を行っている。また、一部の州は歯科校医や低所得者の歯科医療を提供する機関の設置などを行っている。

から 40%程度。

¹⁷1983年にカナダ保健法（Canada Health Act）が連邦議会に提出された際、連邦の補助を受ける条件が再確認され、超過請求や病院利用料徴収といった患者負担への罰則規定も盛り込まれた。それは、①公的部門による運営（public administration）、②医学的に必要な全てのサービスを対象（comprehensiveness）、③全州民の被保険者化（universality）、④州外で受けた医療も対象（portability）、⑤患者負担の徴収などによる受診阻害の禁止（accessibility）、という原則である。これらの原則に違反すると、連邦は州への医療補助金を減額する。

¹⁸連邦のメディケア支出に占める課徴金収入は 27%程度であり、残りの部分は一般財源で賄われる。

図表 1-12 医療

	実施	給付形態	概略
アメリカ	連邦	公的医療保険	【メディケア】高齢者や障害者等を対象。病院保険（入院サービス等対象）は社会保障税による。補足的保険（任意：外来など医師診療）は加入者負担（連邦補助あり）。
	連邦/州	低所得者向け医療扶助	【メディケイド】メディケアが対象としない低所得者への扶助制度。連邦と州が共同で運営。連邦はガイドラインを示し、州が実施（実施内容は差異あり）。財源は連邦交付金と州の一般財源。一部の州ではカウンティ等に財源拠出。
カナダ	州	直接現物給付	州財源より医療サービスを供給。一次医療は医師との契約、二次医療は主に州立病院による。連邦の補助金（CHT: Canada Health Transfer）により、ほぼ全国均一的な医療制度を達成。財源は主に自主財源と CHT による（保険料を課す州あり、比率は小）。
オーストラリア	連邦/州	直接現物給付 + 支払償還	【メディケア】連邦の一般財源とメディケア課徴金（連邦目的税）を原資とする公的医療保障制度。公立病院による無料サービスの提供、及び、他の医療サービスへの支払償還。州は、州立病院の運営、医療従事者の登録、民間病院の許認可等。
ドイツ	連邦/州 (監督)	社会保険	地域・職域に基づく組合管掌の社会保険。原則的に租税負担なし。失業手当Ⅱ受給者の拠出は連邦が負担。社会扶助受給者は医療扶助で対応。州は州内の組合を監督。
イギリス	中央	直接現物給付	【NHS: 国民健康サービス制度】二次医療は公的な事業体であって独立採算を取る NHS トラストによる。国庫により運営（医療費原則無料）。
フランス	中央 (監督)	社会保険	社会保険としての基礎制度を雇用連帯省が管轄し、医療保険金庫が運営（各地方に事務所）。RMI 受給者及び低所得者は無拠出者で基礎制度利用可。自己負担比率は平均 30%。一般社会保障税の導入で総医療費の 34%が国庫補助。

図表 1-12 医療（つづき）

	実施	給付形態	概略
イタリア	地方 U	直接現物給付	【国民保健サービス制度】 地域保健エージェンシー（ASL）が病院を通じ直接給付（原則無料）。地方 U が同制度維持と ASL の財源に責任。生産活動税（IRAP）主要原資。
デンマーク	地方 M	直接現物給付	地方 M が医療供給の責任。一次医療は GP への診療報酬支払、二次医療は公立病院経営もしくは市立病院への診療報酬支払。財源は主に地方 M の一般財源。なお、地方 L は学校医、保健婦訪問、公衆衛生等に責任。
フィンランド	地方 L	直接現物給付	一次医療法（国法）が地方 L に、健康増進、病気予防、医療サービス提供等を義務付け。一次医療は、地方 L 設置の（小規模地方は共同設置）保健センターによる。自己負担分は少額（e.g., 通常外来 22 ユーロ/年）。民間の診療所も存在（自己負担大）。二次医療は病院区（地方 L の負担金で運営）による。地方の一般財源による。ただし、保健医療関係の資本投資には 1 人当たり地域所得に占む 25～50% の定率補助あり。
ノルウェー	中央/地方	直接現物給付 + 社会保険	地方 L が GP との契約や医療センターの運営を通じ一次医療を提供（他に疾病予防、保健衛生）。一次医療従事医師の 10% は地方 L の公務員医。二次医療は中央の責任（病院の大半は国立）。地方 M は、薬物アルコール中毒患者診療、歯科医療を所管。医療費は国民保険給付と自己負担分あり（上限付き）が大部分（一次医療支出: 自己負担約 30%、国民保険 40%、他地方 L）。
スウェーデン	地方	直接現物給付	国の監督の下、地方 M が一次二次双方の医療を提供。地方 M の医療機関による直接供給か、民間病院と地方 M との契約による。財源は地方 M の自主財源 8 割以上、国の補助金 1 割、利用者負担 0.5 割ほど（地方 M の総歳出 9 割以上は医療支出）。利用者負担部分は医療サービス法（国法）の範囲内で設定。

図表 1-12 医療（つづき）

	実施	給付形態	概略
日本（参考）	中央・地方 M/L	社会保険	健康保険を運営する組織として、国が運営する政府管掌健康保険のほか、大規模な企業の従業員を対象とする組合健康保険がある。個人事業者、退職者や無職者を対象とする国民健康保険、公務員や私立学校の教職員を対象とした共済組合等も健康保険と呼ばれることがある。地方 L は国民健康保険組合を運営し、被保険者への保険証を給付し、地方 M が運営する国民健康保険連合会を通じて医療機関へ診療報酬の一部を支払う。国保連合会は地方 M によって運営され、保険医から提出された医療費請求を審査し、国保組合に請求する。医療費は被保険者と国保によって支払われ、国保の財源は被保険者の保険料のほか、地方 L の一般財源が充てられている。

3.4 対人社会サービス（高齢者介護）

以下では、対人社会サービスの中でも、主に高齢者を対象とする介護サービス（高齢者介護サービス）について整理する。これら介護サービスの提供において共通の特徴として、いずれの国も、①対人社会サービスという性格上、地方（州を含む）が何からの形で関与していること、及び、②サービス自体は必ずしも公的部門だけではなく民間団体によっても提供されていること、が指摘できる。後者の場合もちろん、公的な資金によって利用者の負担は少なくとも部分的に和らげられている。

連邦国家であるアメリカやカナダでは、対人社会サービスは州の責任とされ、州単位で介護サービスの制度的枠組が異なっている。このように地域的に制度が異なるにせよ、両国とも、民間の慈善団体や非営利団体が提供する社会サービスは積極的に利用されている。

また、両国の中央政府（連邦政府）は補助金の交付による州政府の誘導や州政府によるサービス提供の補完を積極的に行っている。カナダの連邦政府は、州政府に対してブロック補助金（CST: Canada Social Transfer）を交付し、州政府の政策に間接的に関与している。その一方でアメリカの連邦政府は、特に自立した生活に困難を有する

高齢者を主な対象として、「アメリカ高齢者法 (Older Americans Act)」を通じて、在宅ケアサービス¹⁹の確保とそのネットワーキングを図っている。特に、連邦保健・福祉省に高齢化対策庁 (Administration on Aging) の下に地域高齢化対策室が組織され、民間のサービス提供機関に補助を行うことでサービスの確保とネットワーク化が進められている。また同対策室は、民間のサービスが得られない地域で直接的にサービスを提供することもある。さらに、州政府は連邦から社会福祉サービスの提供や職員養成・訓練の為にブロック補助金を交付されている。これを部分的な財源として、各州は連邦が定めた目標 (①自助の促進と依存の除去、②権利擁護のための予防的措置、③在宅ケアの促進、④在宅ケアが不可能な場合の施設ケアの確保) を達成すべく独自の社会サービスを提供している。

同じく連邦国家であるオーストラリアは、これらの国よりも一歩進んで、介護サービスを連邦と州の共同事業として供給している。「地域在宅ケアプログラム (Home and Community Care Program)」と呼ばれる当該事業では、デイケア、家事支援、食事サービス、訪問看護等様々な在宅ケアサービスが提供されているが、同プログラムにおいて連邦は包括的な戦略を策定し、プログラムの直接の運営を行う州への補助金交付を行っている。ニューサウスウェールズ州を例にとると、在宅サービスの提供は地方が主に担っており、民間による在宅サービスが充実している場合には、企画調査や連絡調整等が地方の仕事になっている。

一方、ドイツでは実質的なサービス提供環境の整備が州政府に委ねられているものの、連邦国家であっても全国的な枠組は連邦法によって規定されている。財源は介護保険で対処される。介護保険の運営は医療保険と同一であるが、連邦社会保険庁が基金間を調整している点が他の社会保険と異なる。サービス自体は民間福祉団体²⁰等によって提供されるが、介護保険の適用に必要な要介護認定は統一基準の下、連邦

¹⁹具体的なサービスは、①アクセス保障サービス (情報の提供と照会、ケースマネジメント、送迎サービスなど)、②居住サービス (ホームヘルプサービス、配食サービス、家屋の修理など)、③地域サービス (高齢者センター、会食サービス、デイケアサービス、雇用相談、健康増進など)、④介護者へのサービス (休息ケア、相談、教育的プログラムなど) があげられ、これに加え、オンブズマン、虐待防止サービス、各種法律サービスなどの高齢者の権利擁護に関わるサービスがあげられる。

²⁰「民間福祉団体 (Die freie Wohlfahrtspflege)」とはカトリック系のドイツ・カリタス連合、プロテスタント系のディアコニー奉仕団、無宗派の中小社会福祉団体が加盟するドイツ・パリティッシュェ福祉団、社会民主主義的な労働運動に起源を持つ労働者福祉団、ドイツ赤十字社、ユダヤ人のためのドイツ・ユダヤ人中央福祉センターの総称である。これらの中には千年以上の歴史を有する団体も存在する。民間福祉団体は、1970年代に表面化しはじめた高齢者介護問題をうけ、「ソーシャルステーション (Sozialstation)」を各地に設立し介護サービスの供給体制を築いている。

法に基づき設立された機関が行っている。

このドイツとは対照的に、単一国家であってもイタリアでは、地方 U（レジョーネ）単位で制度が運営されている。同国では憲法上、社会サービスの提供は地方 U（レジョーネ）の責任であり、レジョーネ単位で、立法、基準設定、計画、下位地方政府への予算配分等が行われている。実施主体は地方 L（コムーネ）を中心とするが、実際のサービスの提供方法は多様である。例えば、施設ケアは原則として利用者負担により非営利民間団体から提供される。ただし、低所得者に対しては、コムーネによる料金補助、及び、コムーネの委託を受けた民間団体やコムーネ自体によるサービス給付が行われる場合もある。在宅ケアに関してはコムーネを中心に、多様な無料サービスが、地域保健医療サービスの拡張、コムーネによる民間団体²¹への委託、公営のソーシャルセンター²²を通じたサービスとして提供されている。

他の単一国家では、地方裁量の濃淡はあるにせよ、国法に基づく何らかの全国的な制度が存在し、それを地方政府が実施するというパターンをみることができる。

このようなパターンが最も明確なのはイギリスであろう。イギリスでは、中央政府による規制・補助・指導を通じたサービス提供を行っている。地方 M の対人社会サービス提供における役割は「NHS 及びコミュニティケア法」により規定されており、この法律によって、地方 M はサービスの提供者ではなく、対人社会サービスを必要とする人々に対して当該サービスのための財源調達ならびに調整の責任を負うことになった。また、イギリスではサービス水準の検査も制度化されており、地方と国（NHS）の職員からなる社会サービス検査委員会（CSCI）によって行われている。

一方、フランスでは「社会扶助・家族法典（Code de l'Action Sociale et des Familles）」を根拠として施策が展開されている。在宅サービス（家事援助、在宅看護など）はコムーネ社会福祉センター（CCAS）やアソシエーションと呼ばれる民間非営利団体が実施している。施設サービスはリハビリや常時介護が必要な高齢者を対象とした保健施設、及び、医療設備の伴った高齢者用住居施設の総称である社会施設で提供され

²¹ これらの団体には営利を目的とするものはほとんどなく、主に、保護協会（patronato）、協会（associazione）、社会的協同組合（cooperativa sociale）、ボランティア団体（volontariato）等に分けられる。特に、協会や社会的協同組合は、主に在宅サービス等の事業を行っており、地域組織を基盤とするもの、赤十字を基盤とするもの、宗教団体を基盤とするもの等がある。これらが行うサービスは非営利事業として契約者から一定の料金を徴収しているが、中にはコムーネと契約し、コムーネの公的援助サービスの実施主体となっている団体も多い。

²² ソーシャルセンターとは、高齢者が日常生活において孤立しないような機会を提供する場である。他に同様の機能を有した制度としては「老人大学」がある。

ている。これらの施設の運営主体はデパルトマン、コミューン、CCAS、非営利民間団体が担う。営利民間団体が老人ホームを運営することもある。

今回対象とした北欧4カ国も、全国的な枠組の中、地方Lが実際のサービス供給の役割を有する点では同じ構造を有している。デンマークとノルウェーでは「社会サービス法」等により、高齢者支援を含む対人社会サービスは地方Lの責任と明記されている。フィンランドとスウェーデンも同様である。中央政府の事後的な関与に関しては、デンマークはイギリスと異なり、中央政府は特にサービス基準等の監視機能を有していない。また、スウェーデンでは中央政府が全国計画を明示するが、それを達成する直接的な地方統制の手段は存在しない。北欧4カ国においても、他の国と同様に、公共部門以外の民間団体に介護サービスの提供を依存するケースが多い。その場合、地方Lは民間から供給されるサービスの管理者・評価者として機能する。

なお、今回調査した国の中でドイツだけが介護サービスの提供において州以下の地方が関与していない。この点は特徴的なことであろう。

図表 1-13 対人社会サービス（高齢者介護サービス）

	実施	概略
アメリカ	州	州の権限であり、その内容は州により異なる。多くのサービスについては、連邦が州の担当機関に補助金を交付し、州の出先機関や民間団体を通じて提供される。
カナダ	州	州の権限であり、その内容は州により異なる。連邦はブロック補助金（CST）を通じて間接的に補助を行っている。州の出先機関が制度の窓口となり主に民間団体がサービスを提供。
オーストラリア	連邦/州/地方L	施設ケアは、主に連邦からの補助金によって、連邦・州・民間団体の関係者が協力・運営。在宅ケア（家事援助、訪問看護、給食、デイサービス等）は、連邦と州の共同事業である地域在宅ケアプログラムの下で運営。地方Lは、調査・企画・連絡調整や、在宅サービスの直接の提供を行う。
ドイツ	州	介護は介護保険で対処。要介護認定は統一基準で設定。連邦法が制度を規定、州が体制の整備に責任。運営は医療保険と同一であるが、連邦社会保険庁が基金間を調整。介護サービス自体は在宅・施設とも民間団体等が提供。

図表 1-13 対人社会サービス（高齢者介護サービス，つづき）

	実施	概略
イギリス	中央/地方 ML	国による規制・補助・指導。NHS 及びコミュニティケア法により、地方 L をサービスの提供者ではなく調達・評価者として位置づけ。地方と国（NHS）の職員からなる社会サービス検査委員会（CSCI）がサービス水準をチェック。地方の財源は、利用者の自己負担、外部統合財源 AEF（Aggregated External Finance）内の特定補助金、及び、一般財源。
フランス	地方 ML	高齢者福祉コミュニン社会福祉センター（CCAS）や民間団体に地方 ML が委託。財源は、各種金庫の分担金及び地方の一般財源。
イタリア	地方 U/地方 L	地方 U に憲法上の責任（立法、基準設定、計画、地方 L への予算配分等）。地方 L が実施主体になるが、在宅ケアは民間団体に委託する場合もあり。
デンマーク	地方 L	社会サービス法（2002）により地方 L の責任と明記。国は特にサービス基準等の監視機能を有さない。一般財源。
フィンランド	地方 L	施設介護、在宅介護とも、地方 L の責任。サービス自体の提供は民間が行う場合もある。
スウェーデン	地方 L	施設介護、在宅介護とも、地方 L の責任。中央は全国計画を示すのみで、直接的な地方統制はない。ただし全国計画は国と地方代表者の合意に基づく。
ノルウェー	地方 L	施設介護、在宅介護とも、地方 L の責任。財源は地方 L の一般財源。使用料課金は可能だが、上限あり（料金は地方により異なる）。高齢者住宅等の建設に国が補助を行う場合あり。
日本（参考）	地方 M/L	介護サービス事業者は、厚生労働省の基準を満たす社会福祉法人、医療法人、民間企業、非営利組織等で、都道府県が指定する。市区町村は介護保険証の交付、要介護認定を行う。介護サービス事業者が提供したサービスの報酬のうち、利用者が 10%、市区町村が 90%を負担する。介護保険サービスの財源は、65 歳以上の第 1 号被保険者と 40 歳以上 64 歳以下の第 2 号被保険者が 50%、国が 25%、都道府県が 12.5%、市区町村が 12.5%を拠出する。

3.5 義務教育

今回調査の対象となった 11 カ国では、州政府のみが関与するオーストラリア以外、義務教育の提供においては基礎自治体が関与している。ただし、大多数の国が「一般的な」基礎自治体（地方 L）であるのに対し、北米の連邦国家（アメリカ、カナダ）では、義務教育に特化した自治体（学校区、教育委員会）が義務教育を提供している。また、権限の配分からも、連邦国家と単一国家では大きな違いがある。

3.5.1 連邦国家

連邦国家（アメリカ、カナダ、オーストラリア、ドイツ）において教育は州の権限であり、その制度は州によって異なる。アメリカの多くの州では、州教育委員会が教育全体に最終的な責任を持つ。州は卒業要件設定や学力テストの実施や補助金を通じた支援を行うが、学校区はカリキュラムなどに広範な裁量を有する。予算は大都市では市の予算の一部となっているが、多くの学校区は課税権や借入権限を持つ。州は、住民に対する最低限の教育機会を保障する立場から、義務教育年限や年間授業日数の遵守、卒業要件の設定などを行っている。また、補助金を通じて学校区による教育条件の整備も支援している。

カナダにおける義務教育は、州が直接管理するニューブランズウィック州を除き、地方教育委員会によって管理される。地方教育委員会は学区毎に設置され、学区における固定資産を課税標準とした税収を有している。しかし、近年では財源に占める州政府からの補助金の割合が増加している。特にオンタリオ州では州内の地域間格差を是正するため、州補助金の比率をあげている。なお、州の教育関係の支出は連邦からのブロック補助金（CST）によって部分的に補助されている。

オーストラリアにおいて公立学校は、州の教育省長官の直接責任下にあり、州から直接主要な財源を得ている。このように基礎自治体が学校運営に直接関与しないことが、オーストラリアの特徴であろう。各州は、学校の運営、カリキュラム、コース認定、学生の評価や資格認定などについて独自の政策決定を行っている。また、教員の雇用計画や資格要件の設定も州が行っている。

ドイツにおいても教育の権限は州にあり、当該制度は州によって異なる。ノルトライン・ヴェストファーレン州の例を用いると、地方 L（ゲマインデ）が義務教育課程にあたる学校を設置し、それを州が監督する。州が教員人件費を負担し、地方 L と地

方 M (クライス) が他経費を負担している。

3.5.2 単一国家: フランス、イタリア、イギリス

単一国家では、濃淡はあるものの、全国統一的なカリキュラムに従って義務教育が提供されている。また、教育に特化した自治体を設けずに、一般的な基礎自治体 (地方 L) が公立学校を管理・運営していることも共通している。しかし、財源の提供という観点から、いくつかのグルーピングが可能である。

まず、フランスとイタリアでは、中央政府が教員の採用管理に責任を有しており、他の施設等の整備管理に関する権限は地方が有している。フランスでは中央政府が教員の採用・管理やカリキュラム設定などを行い、公立校における教員の人件費を負担している。他の部分は地方に任せられ、地方 U (レジオン) は高校施設、地方 M (デパルتمان) は中学校施設、地方 L (コミューン) は小学校施設の費用を負担する。イタリアにおいては、教育は中央政府と地方 U (レジョーネ) の共同責任とされるが、教育の一般規則に関しては国のみが権限を持っている。また、フランスと同様、公立校における教員は国家公務員であり、その人件費は中央政府が負担する。学校運営 (教材、給食、施設維持等) や教員以外の職員雇用・管理は地方 L (コムーネ) の責任となっている。

次に、イギリスにおける義務教育の財源は中央政府からの特定補助金と地方の一般財源からなる。基本的な財源は一般交付金と地方税により、一般交付金の額を決めるための標準支出査定額の中に教育は大きな要素として存在している。なお、それだけでは各地域の均衡が取れない場合に外部統合財源 AEF (Aggregated External Finance) 内特定補助金である教育水準補助金 (Standards Fund) などを通じて調整を行っている。また、イギリスでは学校単位ではかなりの裁量が認められるようになっており、地方 (1 層地域では地方 L、2 層地域では地方 M) は実質的に各学校に予算配分を行う組織になっている。したがって、実質的には中央政府と各学校が直接的につながっていると解釈することは可能であり、その意味で、イギリスにおける義務教育の中央集権度は高いと議論することもできるであろう。

3.5.3 単一国家: 北欧 4 カ国

最後に、北欧 4 カ国の義務教育は、(一般補助金を含む) 地方の一般財源に依存して

いる。以前のスウェーデンにおいては特定補助金による義務教育への地方補助が行われていたが、1993年から補助の形態が一般補助金に移行している。またデンマークでは、国からの特別補助金は存在するものの、当該補助金は移民・難民の語学教育という特殊目的の経費に充てられるもので、義務教育の主要部分は地方の一般財源に依存することになっている。

また、北欧4カ国では、国によって統一的なカリキュラムが提示されるものの、義務教育を提供する地方Lや個々の学校の裁量は比較的高いと考えるよいであろう。フィンランドでは地方Lが中央の基準を基にカリキュラムを作成しているが、細部は地方及び学校に委ねられており、地方または学校毎の特色ある運営が可能となっている。デンマークでも、一定数の教科を履修することは中央によって義務付けられているものの、地方Lが予算、学校長任命、カリキュラム、学歴、クラス構成等の運営上の責任を有している。また、かつては中央集権的であった、スウェーデンやノルウェーでも90年代から教育分野での分権化が進み、地方Lの裁量が増大している。スウェーデンでは1991年に、教員採用及び給与の権限を含む義務教育に関する権限が中央政府から移譲されているし、ノルウェーでは1997年の教育改革やその後の制度変更により、定員規制や国定教科の撤廃など地方裁量が増大している。

3.5.4 統一テスト

最後に多くの国で義務教育のパフォーマンスを評価するために統一テストが実施されている。アメリカ、カナダ、ドイツなどの連邦国家では、州単位で統一テストが行われている。特にアメリカでは、学校区間の地域格差をモニターするために、テスト結果を中心とした各公立学校の教育成果の公表が行われている。一方、単一国家では全国単位で統一テストが行われている。イギリスでは、中央政府がカリキュラムを提示し履修必修を設定した上で、教育成果のモニタリングのためにカリキュラムの各段階で全国統一テストを行っている。フランスでは、フランス語と数学に関して、第3学年、第6学年の全員を対象として学力調査を実施しており、中央政府は学校へ調査結果をフィードバックするとともに、学校を通じて児童生徒本人や保護者などに結果を通知している。またイタリアでは、教育効果の評価機関として全国教育制度評価機関（INVASI: Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione）が設立され、初等・中等学校修了及び高等学校修了時に、全国統一試験が実施されている。スウェー

デンでも教育省所管の学校庁を通じて全国統一的な学習指導要綱や評価法が設定され、義務教育 5 学年目と 9 学年目に全国統一の到達度テストが実施されている。

図表 1-14 義務教育

	権限所在	実施	概略
アメリカ	州	学校区	州の権限。多くの州で、州教育委員会が最終的な責任を持ち、学校区が公教育を供給。州は卒業要件設定、学力テスト実施、補助金による支援を行う。学校区はカリキュラムなど広範な裁量を有し、課税権や借入権限を持つ。ただし、大都市では学校区の予算は市の予算の一部となる。
カナダ	州	教育委員会（学区）	州の権限。州が直接管理するニューブランズウィック州を除き、地方教育委員会によって管理。教育委員会はその学区における課税権（固定資産税）を有するが、歳出の大部分は州政府からの補助。州の教育支出は連邦 CST より部分的に補助。
オーストラリア	州	州	州の権限。公立学校は州により直接運営。私立学校は州の規制下。各州は、カリキュラム、コース認定などについて独自の政策を定めている。
ドイツ	州	地方 L/M	州の権限。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、地方 L が設置し州が監督。教員の人件費は州が、他の経費は地方 L と地方 M が負担。
イギリス	中央	地方 L/M	国による統一カリキュラム。カリキュラム各段階の全国統一テストで教育成果のモニタリング。1 層地域では地方 L、2 層地域では地方 M が各学校へ予算配分。財源は国の特定補助と地方の一般財源。各学校は教員採用や雇用条件に関し裁量拡大。一部では国からの直接補助金を受領。

図表 1-14 義務教育（つづき）

	権限所在	実施	概略
フランス	中央	地方 L/M/U	国が教員の採用・管理、カリキュラムなどの枠組設定、地方の管理。公立校における教員は国家公務員（人件費は国費）。地方 U は高校施設（義務教育は高校 1 年まで）、地方 M は中学校施設、地方 L は小学校施設の費用を負担する。教員以外の職員の人件費も施設と同様に地方が負担。
イタリア	中央/地方	地方 L/U	一般規則は国の権限。実施は国と地方 U の共同責任。公立校教員は国家公務員（人件費は国費）。地方 L は学校運営に関わる事務（教材、給食、施設維持）と教員以外の職員雇用に責任。
デンマーク	中央	地方 L	国の法律に依拠。地方 L が運営（予算、学校長任命、カリキュラム、学歴、クラス構成等）。国は科目数・種類等に一定の義務付。財源の大部分は地方 L の一般財源。
フィンランド	中央	地方 L	国によるカリキュラムを基に地方 L が独自カリキュラムを作成。細部は地方と学校の裁量。財源は地方 L の一般財源。
ノルウェー	中央	地方 L	国（教育法）が地方 L の役割を規定。地方 L が実施。国の指導要領の範囲内で実施。財源は地方 L の一般財源（資本支出含む）。
スウェーデン	中央	地方 L	国が学習指導要綱や評価法を設定。5 学年目と 9 学年目に到達度テスト。地方 L に教員採用及び給与の権限を含む権限。毎年、全国統一の指導要綱に従い学校計画を作成。
日本（参考）	中央	地方 M/L	国は学習指導要領を決定するほか、公立小中学校施設の基準を設定する。都道府県は公立小中学校の教職員の任命し、教職員の給与を負担している。市区町村は公立小中学校の設置・管理・施設整備の事務及びその負担をする。国は都道府県が支弁した小中学校の教職員給与費の 3 分の 1 を、市区町村が支弁した小中学校施設の新築または増築にかかる費用の 2 分の 1 を負担する。平成 19 年度から小学校第 6 学年、中学校第 3 学年の全児童生徒を対象とした学力調査（国語、算数または数学）を実施予定。

4. 地方歳出と財源保障

本稿でとりあげた再分配政策において、地方もしくは州政府が歳出責任を担っている場合、その財源の調達様式を記したものが図表 1-15 である。各国とも上位政府からの財政移転が存在するが、その補助形態は特定補助金による財源保障や奨励、一般補助金を通じた財政調整、もしくは、その両者の組み合わせとなる。図表 1-15 では「一般財源」という表記を用いているが、一般補助金が存在しないアメリカを除き、それは上位政府からの一般補助金と自主財源（地方税）の組み合わせを意味している。

第 1 に指摘すべきことは、我が国のように中央政府が歳出の一定割合を負担している特定定率補助制度は、本調査で確認した限りにおいて、デンマークにおける公的扶助、及び、アメリカのメディケイドのみであった。連邦国家であるアメリカとカナダは州に対する特定補助制度が存在するが、アメリカのメディケイドを例外として、その大部分は定率ではない。さらに、カナダの場合は「特定」の範囲が比較的緩いブロック補助金であり、当該補助は公的扶助だけでなく高齢者介護や教育などにも使用可能である。

第 2 に、義務教育以外の地方が歳出責任を持つ分野（公的扶助・医療・介護）では、地方は自身の一般財源に依存している場合が多い。特に単一国家においてその傾向が強い。一般財源には一般補助も含まれるため、中央からの補助は存在するが、その金額が特定の地方歳出にリンクされていないこと（つまり特定補助金ではないこと）は強調されるべき点である。なお、フランスの公的扶助やイタリアの医療の場合は、これらの歳出役割を地方に割り当てた際に、その歳出に匹敵する財源が地方に移譲されていることに留意したい。また北欧 4 カ国で地方の一般財源が頻繁に用いられていることの理由として、これらの国では地方税の比率が高いこともあげられよう。

第 3 に、アメリカ、及び、カナダでは特定補助が多用されている。これらの連邦国家では、本稿で扱った、公的扶助、医療、高齢者介護、及び、義務教育という 4 つの分野は州の権限であるため、州間で各制度が分散する傾向を持つと考えられる。連邦が特定補助金を用いて州の政策に影響を与えようとすることは、これら再分配的歳出に全国均一的な制度を構築しようという連邦本来の機能の表れであろう。

最後に、義務教育の分野では、地方の一般財源だけを財源としている国は北欧 4 カ国を除いては存在せず、むしろ中央政府もしくは州政府の介入度合いが高くなっている。例えば、フランスとイタリアでは中央政府が教員給与を全額負担しており、イギ

リスでも国からの補助の比率が高い。また、州に教育の権限が存在する連邦国家においても、アメリカとカナダでは学校区・地方教育委員会に対する州の補助が比較的大きいし、オーストラリアに至っては州自身が直接学校を運営している。これは各国（各州）とも、初等・中等教育が「くに」の基盤をつくる重要な要因として認識していることの表れなのかもしれない。

図表 1-15 上位政府からの特定補助金の有無

	公的扶助	医療	高齢者介護	義務教育
アメリカ	特定補助 ⁽¹⁾	特定定率補助 ⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾	特定補助	特定補助（州）
カナダ	特定補助 ⁽²⁾	特定補助	特定補助 ⁽²⁾	特定補助（州）
オーストラリア	n.a. ⁽³⁾	特定補助 ⁽¹¹⁾	特定補助	一般財源（州）
ドイツ	一般財源 ⁽⁴⁾	n.a. ⁽¹⁰⁾	n.a. ⁽¹⁵⁾	教員給与負担（州）
イギリス	n.a. ⁽³⁾	n.a. ⁽³⁾	特定補助	一部特定補助 ⁽¹⁸⁾
フランス	一般財源 ⁽⁵⁾	n.a. ⁽¹⁰⁾	一般財源	教員給与負担（国）
イタリア	一般財源	一般財源 ⁽⁵⁾	一般財源	教員給与負担（国）
デンマーク	特定定率補助 ⁽⁶⁾	一般財源	一般財源	一般財源 ⁽¹⁴⁾
フィンランド	一般財源	一般財源 ⁽¹²⁾	一般財源	一般財源
ノルウェー	一般財源	n.a. ⁽¹³⁾	一般財源	一般財源
スウェーデン	一般財源 ⁽⁷⁾	一般財源 ⁽¹⁴⁾	一般財源 ⁽¹⁶⁾	一般財源
日本（参考）	特定定率補助金 ⁽⁸⁾		特定定率補助金 ⁽¹⁷⁾	特定定率補助金 ⁽¹⁹⁾

- (1) TANFのみ。SSIは連邦が直接運営。
- (2) ブロック補助金であり、他の社会支出にも転用可能。
- (3) 連邦政府・中央政府が直接運営
- (4) 社会扶助に関する。失業手当Ⅱは殆どが連邦負担。
- (5) 制度創設時に税源を移譲
- (6) 社会扶助は給付額の1/2を補助。老齢年金は全額補助。早期年金は給付額の0.35を補助。疾病給付は給付期間の長期化に応じて補助率が減少。
- (7) 社会扶助のみ。基本給付金は全額国庫負担。
- (8) 市町村及び都道府県による保護に要した費用のうち4分の3を国が負担。
- (9) メディケイドによる州への定率補助。
- (10) 国（連邦）/地方（州）は直接医療サービスを提供しない。
- (11) 州が公立病院を運営しており、その運営には州の一般財源も使用。連邦と州の医療支出の比率はおおよそ半々。
- (12) ただし、保健医療関係の資本投資には1人当たり地域所得に応じ25～50%の定率補助あり。
- (13) 医療費は国民保険による。地方はGPとの契約との契約等医療サービス提供の環境整備。地方は医療センターを経営する場合あり。
- (14) 国からの補助金はあるがごく一部（1割以下）。地方の歳出の9割は医療関係。
- (15) 介護保険による。
- (16) 国からの特定補助金は存在するが僅かである。
- (17) 利用者負担が50%、国が25%、都道府県が12.5%、市区町村が12.5%を負担する。
- (18) イギリスにおける義務教育の財源は中央政府からの特定補助金と地方の一般財源からなる。基本的な財源保障は一般交付金＋地方税で行い、一般交付金の額を決めるための標準支出査定額の中に教育は大きな要素として存在している。なお、それだけでは各地域の均衡が取れない場合に AEF 内特定補助金である教育水準補助金（Standards Fund）などを通じて調整を行う。
- (19) 国は都道府県が支出した公立小中学校の教職員給与の3分の1を負担するほか、市区町村が支出した小中学校施設の新築又は増築にかかる費用の2分の1を負担する。

5. さいごに

11 カ国の国際調査を整理した本稿の分析からの知見は以下のように整理できる。

- 社会保険: 現金給付を中心とする社会保険（年金、失業保険、労災保険）は、一部の連邦国家で失業保険や労災保険の分野が州の権限とされている以外、中央政府の管掌である。年金に関しては、ドイツで州が保険者の監督を行う場合があり、デンマークでは基礎自治体が給付業務を行うが、中央政府が主要な役割を担っていることに変わりはない。
- 公的扶助: 全国均一の基準のもとで中央政府が自ら公的扶助を実施する国は、イギリスとオーストラリアに限られる。他の場合は、(連邦国家の州を含め) 地方が必ず関与している。州によって運営されるアメリカとカナダでは、給付基準も州毎に異なる。他国では中央が基準を設定し、地方が給付事務を行うという形態をとるが、中央の基準適用が厳格である国（ドイツ、フランス）からガイドライン的な国（イタリア、ノルウェー）と多様である。後者の国では実質的に地方間の差異が存在している。なお各国とも、潜在的に就労可能な受給者への給付を労働市場参加（就業）と関連づけている。
- 医療: 医療サービスの供給における地方の役割分担は、公的医療供給制度を採用している国において重要となる（イギリスを除く）。イタリアでは、レジョーネが自己地域の医療サービスの財源に責任を有しており、北欧4国では、地方政府が病院の設置や運営など、医療サービス供給における主体となっている。オーストラリアでも、連邦の財源を原資としたメディケア制度において州が、医療従事者の登録、民間病院の許認可から公立病院の運営まで行っている。
- 高齢者介護: 介護サービス（高齢者介護サービス）の提供においては、地方（州を含む）が何らかの形で積極的に関与している。サービス自体は必ずしも公的部門だけではなく民間団体によっても提供されている。
- 義務教育: 義務教育に関しては、州政府のみが関与するオーストラリア以外は、基礎自治体が義務教育を提供している。大多数の国が「一般的な」基礎自治体であるのに対し、北米の連邦国家（アメリカ、カナダ）では、義務教育に特化した自治体（学校区、教育委員会）が義務教育の提供を担っている。なお、多くの国で義務教育のパフォーマンスを評価するために統一テストが実施されている。

さらに、各国の地方財源については以下のような特徴を指摘することができる。

- 本調査で確認した限りにおいては、我が国のように中央政府が歳出の一定割合を負担している特定定率補助制度は、デンマークにおける公的扶助、及び、アメリカのメディケイドのみであった。連邦国家であるアメリカとカナダは州に対する特定補助制度が存在するが、アメリカのメディケイドを例外として、その大部分は定率ではない。さらに、カナダの場合は「特定」の範囲が比較的緩いブロック補助金であり、当該補助は公的扶助だけでなく高齢者介護や教育などにも使用可能である。
- 単一国家における公的扶助・医療・高齢者介護の分野への地方歳出は、イギリスの公的扶助と医療、及び、上記のデンマークの定率補助とアメリカのメディケイドを例外として、地方の一般財源に依存している場合が多い。一般財源には一般補助も含まれるため、中央からの補助は存在するが、その金額が特定の地方歳出にリンクされていない。なおフランスの公的扶助やイタリアの医療の場合は、これらの歳出役割を地方に割り当てた際に、その歳出に匹敵する財源が地方に移譲されている。北欧ではそもそも地方税比率が高い。
- 大部分の再分配的歳出が州の権限となっているアメリカとカナダでは、特定補助を用いた連邦政府の介入によって全国均一的な制度を構築することが目指されている。
- 義務教育の分野では、担当する地方の一般財源のみを財源とする国は北欧4カ国だけであり、むしろ中央政府や州政府の介入度が高い。例えば、フランスとイタリアでは中央政府が教員給与を全額負担しており、イギリスでは中央からの特定補助の比率が大きい。また、州に教育権限が存在する連邦国家のうち、アメリカとカナダでは学校区・地方教育委員会に対する州の補助が比較的大きく、オーストラリアに至っては州自身が学校を運営している。

第1章補論：地方財政制度の国際比較

小黒一正 石田三成 森下昌浩

本論では再分配政策を中心に計 11 カ国の調査結果をとりまとめたが、今回の各国調査においては再分配政策だけではなく地方財政の他の側面も調査している。以下の補論では、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカの 4 カ国に限り、①財政調整制度、②財政均衡原則、そして、③地方債制度・破綻法制に関して、日本の当該制度と比較した。なお、図表 A1.1 には、これら 4 カ国に関する再分配政策における国と地方の役割分担の状況を、日本の当該制度の状況を加えて、再整理している。詳しくは図表 A1.1-A1.2 を参照されたいが、要点は以下の通りである。

1. 財政調整制度

アメリカでは財政調整制度は存在しないため、イギリス、フランス、ドイツとの比較となる。日本と同様に、需要考慮型の財政調整制度のみを採用しているのはイギリス、フランスである。ドイツでは需要考慮型に加えて歳入均等型を有する 2 段階の財政調整制度を採用している。また、日本、イギリス、フランスの地方財政調整制度はいずれも、国から地方へ交付金を配分する垂直的財政調整であるが、ドイツのみが垂直的財政調整に加えて、地方間で交付金を配分する水平的財政調整を有する。日本との比較で、特徴的もしくは示唆的な点は、以下の 2 点である。

- ① 地方財政調整に関する配分決定機関は、イギリスでは大蔵省・副首相府、ドイツでは連邦財務省といった中央省庁が担っている。フランスでは中央省庁の代表者、地方団体の首長等が委員となる地方財政委員会が担っている。
- ② フランスにおいては、地方財政調整の総額の伸び率が実質 GDP 成長率等のマクロ指標にリンクする仕組みがあるほか、各地方政府への配分の際には、地方政府における課税努力が適切に反映されるような仕組みが導入されている。

2. 地方財政に関する均衡原則

日本、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカの 5 カ国とも地方財政の均衡原則を有する。地方政府の財政が不均衡に陥った場合、日本、ドイツ、アメリカでは明

確な対処法やルールは存在しない。イギリスではカウンスル税を国が定める標準以上に引上げて対処する仕組み、フランスでは国の出先である地方長官が職権により予算を作成する仕組みが存在する。

3. 地方債に関するルールと破綻法制

地方債に関するルールとしては、その発行は原則投資目的に限定している、いわゆる「ゴールデンルール」があるが、日本、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカのいずれもこのルールについては概ね有しており、地方債の発行に関しても、フランスを除き、一定の起債制限を有している。

また、破綻法制については、アメリカの連邦破産法(Chapter 9)が有名であるが、日本の地方財政再建促進特別措置法を除き、イギリス、フランス、ドイツは明確なルールを有していない。

4. 再分配政策における地方（州を含む）の関与

なお、年金・医療・介護等の各種制度の基準策定機関、運営主体及び財源負担に関し、日本、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカにおける地方（州を含む）の関与を比較してみると、以下の2点が特徴的または示唆的である。

- ① 現金給付のうち、年金・失業保険については概ね、地方の関与はない。資力調査を要する公的扶助は、基準は中央政府が決定するが、その運営には地方が関与することが多く、財源も一部ないし全部を地方が負担する傾向がある。
- ② 現物給付のうち医療については概ね地方の関与はない。介護については地方が関与している国もある。義務教育については、単一国家では中央政府が基準を定め、地方政府が運営する。また、その財源の一部は国からの財政移転による。連邦国家では州政府が基準を定めるが連邦からの財政移転は少額である。

図表 A1.1 再分配政策における国と地方の役割分担の状況

		地方財政調整							財政均衡原則			地方債		破綻法制		監査制度		
		歳入に占める交付金の割合*	一般交付金の類型	一般交付金の配分要件	垂直的調整の有無	水平的調整の有無	課税努力の反映	マクロ指標とのリンク	配分決定機関	財政均衡原則の有無	不均衡時の増税に関するルール**	ルール	起債制限	有無分類	概要	監査制度の有無	監査人個人の責任追及	
単一国家	日本	35% (一般交付金21%、特定交付金14%) (2003)	需要考慮型 (歳入歳出差額補填方式)	住民数、道路延長、河川延長、警察、港湾、教育等 (地方交付税法第12条)		×	×	×	総務省	あり(経常) (地方財政法第5条)	×	原則あり (特別減税の減収等の際、起債可)	「公債費/標準財政規模」が20%以上、単独事業による起債不可、同30%移譲 (災害時を除き不可)	再建方式	「実質収支/標準財政規模」が一定規模 (道府県 5%、市町村 20%) に達した場合、財政再建団体に指定。財政再建計画を作成し再建を図る (地方財政再建促進特別措置法)	(内部監査) 監査委員の審査 (地方自治法 195 条) (外部監査) 都道府県、政令指定都市、中核市に義務付け (地方自治法 252 条 28)	×	
	イギリス	59% (一般交付金 39%、特定交付金 20%) (イグランド, 2003)	需要考慮型 (歳入歳出差額補填方式) 人口按分型	教育、社会福祉、警察、消防、道路維持、環境・治安・文化、資本財源(原則公債利払費)の7項目		×	×	×	大蔵省 副首相府	あり(経常) 地方自治・住宅法 (1989) 地方自治法 (1992, 2003)	×	カンソル税を国が定める標準以上に上げて対処 (上限あり)	あり (短期借入は可)	地方自ら上限額を設定、投資・借入計画を作成し公表すれば、投資の借入は自由。	×	(内部監査) 地方自らの財政部局による (外部監査) 国・地方から独立した監査委員会 (Audit Commission)	×	
	フランス	一般交付金 30% (1) (2003)	需要考慮型 人口按分型 (2)	住民数、面積、道路面積、0-16歳までの子供の数、財政力、課税努力		×			地方財政委員会	あり(経常) (地方公共団体法典第L1612-4条)	地方長官の権限で対処	あり (中央政府にのみ赤字債が認められている)	なし	上限額の設定 (連邦経済安定成長促進法第19条)	×	州会計検査院	公会計官個人が責任を負う	
連邦国家	ドイツ	(州)16% (一般 12%、特定 4%) (地方)34% (一般 19%、特定 15%) (2003)	歳入均等化型 特別需要考慮型	住民数 (1人あたり税収) 特別需要 (3)			付加価値税、調整、抛出金・交付金	×	×	連邦財務省	あり(経常) (基本法第109条)	×	原則あり (経済情勢により赤字州債起債可)	×	上限額の設定 (連邦経済安定成長促進法第19条)	×	(内部検査) 市町村会計検査局 (外部検査) 州会計検査院 広域検査組合	市町村議会が責任を負う (市町村長は受検側の代表者)
	アメリカ	(州) 特定交付金 27% (地方) 特定交付金 33% 一般補助金は僅少 (ともに 2002)			×	×			あり(経常) 一部の州を除く (州憲法・州法)	×	あり (一部の州で一般財源債禁止)	上限額の設定、地方議会の議決、住民投票の義務付け、発行利率上限規制等 (一般財源債の場合、一部の州を除く)	再建方式	地方が支払い不能に陥った場合、地方の申請と州の承認により債務の整理手続きが行われる (連邦破産法 (Chapter9))。但し州により対応は様々。	州監査事務局 (州議会に所属) 証明基準の設定 但し団体により対応は様々	州議会が責任を負う 但し州により対応は様々		

図表 A1.2 各種制度の基準策定機関、運営主体ならびに財源負担に関する地方(州を含む)の関与

		現金給付																							
		年金		失業保険		公的扶助		医療		介護		義務教育													
		基準・運営	財源	基準・運営	財源	基準・運営	財源	基準・運営	財源	基準・運営	財源	基準・運営	財源												
単一国家	日本	×	(基準) 厚生労働省 (運営) 社会保険庁と厚生年金等 (6)	×	(基礎年金の場合) 保険料+国庫負担 (支給額の 35.8% (2006) (7))	×	(基準) 厚生労働省 (運営) 広域	×	保険料+国庫負担 (給付総額の 1/4)	運営のみ	(基準) 厚生労働省 (運営) 市町村	×	国庫負担 (支給額の 3/4)+都道府県・市町村負担 (同 1/4 (8))	×	(基準) 厚生労働省 (運営) 各種健康保健組合	×	保険料+国庫負担 (医療費の約 30%)	運営のみ	(基準) 厚生労働省 (運営) 市町村	×	保険料 (介護費用の 1/2)+国庫負担 (同 1/4)+都道府県負担 (同 1/8 (8))+市町村負担 (同 1/8 (8))	運営のみ	(基準) 文部科学省 (運営) 市町村	×	国庫負担 (1/3)+都道府県・市町村負担 (2/3 (8)) (9)
	イギリス	×	(基準) 雇用年金省 (運営) 年金サービス庁	×	保険料+国庫負担	×	(基準) 雇用年金省 (運営) ジョブセンタープラス	×	保険料	×	(基準) 雇用年金省 (運営) ジョブセンタープラス	×	国庫負担	×	(基準) 保健省 (運営) 国民保健サービス (NHS)	×	国庫負担	×	(基準) 保健省 (運営) 県 (カウンティ・レベル)	×	地方 (自己財源だが国の負担もあり)	運営のみ	(基準) 学校理事会 (運営) 地方教育当局	×	地方 (自己財源だが国の負担もあり)
	フランス	×	(基準) 厚生・連帯省 (運営) 全国被用者保険金庫 (一般制度)	×	保険料が 9割 (国庫負担は僅少)	×	(基準) 雇用省 (運営) 全国商工業雇用連合会、商工業雇用協会	×	保険料が 9割 (国庫負担は僅少)	運営のみ	(基準) 厚生・連帯省 (運営) 県	×	原則、県が 100%負担 (この見解については係争が生じている)	×	(基準) 厚生・連帯省 (運営) 全国被用者医療保険金庫 (一般制度)	×	国は同金庫の歳入の 38%を負担 (2006年)	×	(基準) 厚生・連帯省 (運営) コミュニオン社会福祉センター (CCAS)	×	県、市町村が CCAS に資金を拠出 (拠出割合はまちまち)	運営のみ	(基準) 国民教育省 (運営) 州・県・市町村	×	国の負担は教員給与 地方の負担は施設の建設・維持、管理費用、技術職員給与
連邦国家	ドイツ	×	(基準) 連邦社会保険庁か州上級雇用庁 (運営) 年金保険機関	×	保険料+連邦負担 (支出額の 27.5% (2004))	×	(基準) 連邦労働・社会省 (運営) 連邦雇用庁	×	保険料+連邦負担 (委任した事務の経費)	運営のみ	(基準) 連邦労働・社会省 (運営) 郡・郡格市	×	郡・郡格市 (自己財源)	×	(基準) 連邦保健・社会保険省か州上級庁 (運営) 医療保険基金	×	保険料のみ	×	(基準) 連邦保健・社会保険省か州上級庁 (運営) 介護保険基金	×	保険料のみ	×	(基準) 州文部省 (運営) 郡・郡格市・市町村	×	州 (自己財源) の負担は教員給与 地方の負担は他の人件費と施設維持管理費用
	アメリカ	×	(基準) 社会保障庁 (運営) 社会保障庁	×	社会保障税 (連邦税)	×	(基準) 連邦労働省 (運営) 州職業安定機関等 (連邦と共同)	×	保険料 (州) + 社会保障税 (連邦税)	×	(基準) 連邦 (補足的所得保障)、州 (貧困家庭一時扶助) (運営) 連邦社会保障庁 (SSI)、州 (TANF)	×	州 (連邦からのブロック補助金 10)	×	(基準) 連邦保健福祉省 (運営) マイク・ド・イグ・サ・ヒ・センター	×	保険料+社会保障税+国庫負担 (マイクの場合)	×	(基準) 連邦保健福祉省 (運営) 州高齢者担当機関	×	州 (連邦からのブロック補助金 10) 内容的には日独と比べ小規模	×	(基準) 州教育委員会 (運営) 学区教育委員会	×	学区 (主に自己財源+州補助金、国費負担は 10%未満)

* 総務省自治財政局財務調査課 地方財政の状況、イギリス副首相府 Local Government Financial Statistics、フランス内務省地方公共団体総局 Les collectivités locales en chiffres 2006、ドイツ財務省 Finanzbericht 2005、ドイツ財務省 DOKUMENTATION Bund - Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung、アメリカ商務省セカ局 State and Local Government Finances 2003-2004 Census of Governments (アメリカ)、** 財政均衡原則に従うことを目的とした増税のルールを有する場合に とする一方、そのような明確なルールが見当たらない場合は×として扱った。(注) : 主に地方 (地方の関与 50%以上) : 主に地方以外 (地方の関与 50%未満) × : 全て地方以外 (国の補助金等の場合は国の負担とみなし「×」と表記)。(1) 特定交付金は僅少 (2) 国の政策に伴う地方税減税への補償等、複数の交付金から構成 (3) 旧東ドイツの州や他の財政力が連邦平均以下の州に対する社会資本の充実、市町村の財政力引き上げを目的として、一般交付金の算定の際に考慮される。(4) 平成 17 年度より、当該地方公共団体の実際の徴税率、徴税率の全国平均との差が、基準財政需要額に反映されるようになっている (普通交付税に関する省令第 11 条の 2 第 3 項、第 6 項)。ただし、その算入額が都道府県分 15 億円、市町村分 70 億円と微小なのでここでは×として扱った。(5) 2005 年の財政調整制度改正に伴い導入されているが、その影響は諸外国と比べ軽微とみられるため、ここでは×として扱った。(6) いわゆる 2 階建て部分 (7) 基礎年金国庫負担割合について、平成 2004 年の年金制度改正でこの負担割合が見直され、基礎年金の 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げられる予定。2006 年度から引上げに着手し、2009 年度までに完全に引き上げる予定 (2006 年度予算では、1/3 + 25/1000 (= 約 35.8%) まで引き上げられている)。(8) 地方交付税交付金の需要算定に入っている。(9) 平成 18 年度から、国 1/3、地方 2/3 (平成 17 年度以前は国 1/2、地方 1/2) に変更 (影響する額は財源移譲と地方交付税交付金で措置)。(10) 用途の特定が比較的緩やかな特定補助金。

図表A1.3 日本、イギリス、ドイツ、アメリカ、フランスにおける州・地方の歳入内訳

