

これまで、第1章においては、少子高齢化の進展、産業構造の変化による人口移動などの社会・経済情勢の変化などの影響により、それぞれの地域は多様な姿を見せており、また、それらの状況とも相まって、国民の社会サービスに対するニーズも多様化している状況が見られた。

また、第2章においては、社会保障の各政策分野において、地域における指標や施策の実施状況の分析を通じて、地域の現状を詳細に見てきたが、地域ごとの社会保障の各政策分野の姿も少子高齢化や社会・経済の状況や、サービスの提供の状況などを反映して、様々な形で地域間の差異が生じており、これらを踏まえた施策が展開されているところである。

このように多様な姿を見せる地域において、生活に密接に関係する社会保障の施策の実施に当たっては、地域において多様な実施主体が協働して、地域の特性を踏まえた取組みが求められるところである。

第3章においては、地域の特性を踏まえた施策を実現するための基本的な考え方について、地域差に対する考察を加えつつ、社会保障を支える様々な実施主体の協働に関して、国と地方自治体との役割分担・連携の在り方等を中心に、検討していきたい。

## 1 地域差に対する考え方

### (地域差の類型化の試み)

第2章で見てきたように、社会保障の各分野における地域差は、それぞれの分野ごとに、社会・経済状況、自然環境、地域のニーズ、サービスの内容、提供状況など様々な要因を原因として生じている。

こうした地域差については、その性質やもたらす影響などによって、本来あるべきものや容認することの困難なものなどが存在している。ここでは、社会保障の各政策分野において検証した地域差について、第2章の分析を踏まえて、いくつかの類型に分類してみたい。

### (地域の多様性ととらえられるべき地域差)

様々な存在する地域差の中でも、地域レベルで、多様なニーズに対応し、地域の特性をいかした自主性の発揮が求められている今日においては、地域のニーズを適切に反映して、その選択の結果により生じている地域差の存在は、いわば「あるべき地域

差」であり、「地域の多様性」ととらえられるべきものであると考える。

例えば、介護保険は制度趣旨から地域の実情に合わせた運営が前提とされており、市町村の選択により、法定のサービスを超えるサービス（支給限度額の引き上げなどの「上乘せサービス」、法定給付外の給付を行う「横だしサービス」）も実施可能となっており、その地域差については、地域の多様性としてとらえられるべきものである。また、雇用政策における地域の実情を踏まえた地方自治体の取組みによる地域差も地域の多様性としてとらえられるべきものとする。

### （国民が必要とする一定水準を下回って生じている地域差は是正すべき）

社会保障は、全国民に対して一定水準のサービスを保障するという考え方に立っている。社会保障の各分野における求められるサービスの水準は、分野ごと、また、地域ごとに様々であるが、国民が必要としている一定水準のサービスを受けたくても受けることができない地域が生じているとすれば、これを格差として是正すべきである。

具体的には、障害福祉サービスの提供体制において、支援費ホームヘルプサービスを実施していない市町村も存在していることや、医療提供体制において、小児救急体制の未整備や無医地区が存在していること、「基本健康診査」、「がん検診」などの保健サービス提供事業における実施主体の取組体制の違いから地域差が生じていることなど、個々の実情を見た上で、国民が必要とするサービスを受けたくても受けられない地域が存在するとすれば、「是正すべき格差」としてとらえられる。

### （全国的な負担の公平等の観点から影響の大きい地域差は是正すべき）

また、サービスが必要以上に提供されていること、効率的なサービスの提供がなされていないことなどを原因として生じている地域差が当該地域のみならず、全国民に影響を与えるなど負担の公平等の観点から影響が出るほど大きな地域差が生じている場合には、これを格差として是正すべき場合が存在する。また、その格差の原因として、サービスの内容や提供状況、実施体制の地域差が存在している場合には、地域における自立やよりよい健康を支える観点から、これを是正することにより、格差の是正を図る必要がある。

具体的には、介護給付費や医療費の地域差などが該当する。

介護保険制度におけるサービス提供の地域差については、地域のニーズを適切に反映して、その選択の結果として生じるものについては、原則的に、本来あるべき地域差であるが、介護給付費は、当該地域に居住し、サービスを受ける第1号被保険者だけでなく、第2号保険料、公費負担により賄われており、国民全体に影響を与えるものであることから、施設サービスと在宅サービスの利用率の地域差に見られるような

地域間の施設サービスの偏在の問題等を要因として生じている介護保険給付費の地域差は、「是正すべき格差」としてとらえられている。こうした地域差については、高齢者が住み慣れた地域において自立した日常生活を営むことができるよう、地域の実情に応じた地域ケアの確立や地域の独自性を尊重した介護サービスの基盤整備を推進することなどにより、是正を図っていく必要がある。

また、医療費については、本来、地域のニーズに応じた必要かつ適切な医療が提供されているのであれば、ある程度の地域差の存在は是認すべきである。しかしながら、そもそも地域において健康で生活できることが大切であること、医療費、特に今後大きく増加すると見込まれる老人医療費については、高齢者の負担のみならず、老健拠出金、公費負担に反映され、全国民に影響を及ぼすものであることから、医療費の適正化が大きな課題となっている今日においては、基本的に医療費の高い地域については、必要かつ適切な医療を確保しつつ、できるだけ医療費の低い地域のレベルを目指して適正化していく必要がある。こうした医療費の地域差が、地域の病床数、平均在院日数などの医療提供体制の在り方、生活習慣病の予防対策が十分でないことなどが要因として生じている場合には、これを格差ととらえ、地域における効率的、かつ、ニーズを踏まえた医療提供体制の構築や保健事業の取組みなどにより、できるだけ最も低いレベルに近づけるよう是正していく必要がある。

また、生活保護の保護率の地域差は、地域経済や家族構成など地域の特性にも影響を受けるものであるが、地方自治体の実施体制の問題や取組状況もその一因として考えられる。仮にこうした要因による地域差であれば、地域格差としてとらえられる可能性もあるが、いずれにしても、現在、「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」において保護率の地域格差の要因等を検討しているところであり、その分析結果を踏まえて生活保護の適正な実施について検討する必要がある。

### （全国的な観点に立って底上げが必要な地域差）

少子化対策や雇用失業情勢への対応などについては、全国的な観点に立って国が重点的に推進している施策である。このような施策においては、全体の水準の底上げが目標とされておりこれを推進すると同時に、その実施に当たっては、地域差を放置したまま推進することは困難であることから、国と地方自治体が連携・協力して水準の低い地域への対応を図るなどある程度地域差に着目して対応していく必要がある。

こうした地域差は、具体的には、合計特殊出生率、失業率の地域差などが該当する。

合計特殊出生率については、地域の社会・経済的な要因や結婚・出産に対する意識に関係する要因に加え、子どもを生み育てやすい環境の整備状況による要因など様々な要因の影響を受け、低下が続いており、こうした全国的な少子化の傾向に歯止めを

かけるため、国の基本政策として、地域と一体となって少子化対策に取り組む必要がある。全国的な少子化対策の取組みを進める中で、子どもを生き育てやすい環境の整備が十分に達成されていないことにより生じている地域差については、地域のニーズや実情に応じた対策を講じることにより、是正を図る必要がある。

失業率や有効求人倍率などの雇用失業情勢については、地域の経済状況、産業構造、人口構造などの影響を受けるものであり、地域差の存在は一定程度やむを得ないものであるが、国全体として可能な限り改善し、底上げを図ることが求められていることから、若者を中心とした雇用情勢の厳しい地域における改善を図ることにより、全体的な雇用失業情勢の改善につなげていく必要がある。

### （地域差の種類のまとめ）

地域差の種類についてまとめると、以下のとおりである。

地域差の種類	地域差の例
地域の多様性ととらえられるべき地域差	<ul style="list-style-type: none"> <li>・介護保険の上乗せ・横出しサービス</li> <li>・雇用政策における地方自治体の取組みの地域差</li> </ul>
格差として是正すべき地域差	
国民が必要とする一定水準を下回って生じている地域差（一定水準型）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・障害福祉サービスの提供体制の地域差</li> <li>・小児救急医療や無医地区の存在などの医療提供体制の地域差</li> </ul>
負担の公平等の観点から影響の大きい地域差（負担公平型）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療費の地域差</li> <li>・介護給付費の地域差</li> </ul>
全国的な観点に立って底上げが必要な地域差	<ul style="list-style-type: none"> <li>・合計特殊出生率の地域差</li> <li>・失業率の地域差</li> </ul>

ただし、「是正すべき格差」ととらえるかどうかの判断は、そのときどきの経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況や、国、地方自治体の財政事情などに基づく総合的な政策判断であることから、ここで提示した類型についてもあくまで現時点での社会保障における類型化の試みであることに留意する必要がある。

## 2 社会保障における今後の国と地域の役割分担・連携の在り方

### （求められる「地域の多様性」と「地域格差の是正」）

以上、社会保障の各政策分野における地域差について考察してきたが、この結果、地域の実情を踏まえた施策を推進するに当たっては、「地域の多様性」と「地域格差の是正」が重要な課題となることが明確になった。

「地域の多様性」と「地域格差の是正」の視点に立ち、地域の実情を踏まえた施策を実施するためには、第2章でも検証してきたように、国は、地域が自主性・独自性を発揮できるような制度設計に努めるとともに、あらゆる国民の生活部面について社会保障の向上と増進に努めるという責任を果たすため、地域と連携を図りつつ、是認しがたい地域格差の是正や水準の確保、向上に取り組むとともに、地域においては、地域の特性に応じて、住民のニーズを適切に反映した施策を実施する必要がある。

そこで、社会保障における国と地域の役割分担・連携の在り方について、国と地方自治体の役割分担・連携の現状について確認した上で、国と地方自治体を含めた社会保障における各実施主体の連携・協力について今後の在り方について検討していく。

### （社会保障における国と地方自治体の役割分担の現状）

まず、第2章の社会保障の各分野における国と地方自治体の役割分担の現状については、基本的に以下のとおりに整理できる。

国は、全国的な規模で統一的に実施する必要がある施策について、全国民に対して一定水準のサービスを保障するため、各種制度の企画・立案、基本方針の策定、国庫補助負担金の交付等を行う役割を担う。

例えば、少子高齢化に対応して社会サービスの充実が急がれる分野などについて、国の基本政策として、国が積極的に施策を推進している。

また、年金制度、雇用政策など、全国的規模で取り組むことが効率的なものや、国際条約上求められているものについては、直接実施している。

市町村は、住民に身近な地方自治体として、日常生活に密着した取組みが必要な高齢者介護、障害者福祉、子育て支援、健康づくりなどにおいて、地域の実情に応じたサービスの実施主体としての役割を果たしている。

都道府県は、健康増進計画、医療計画、介護保険事業支援計画の策定など、市町村よりも広域かつ適正な規模の圏域におけるサービス量の確保やサービス提供体制の整備に係る事務や市町村間の調整など広域的な観点からの施策を実施している。

### （国と地方自治体は重層的に協力・連携）

また、国と地方自治体の役割分担は、いずれか一方のみが全ての責任を担うというオール・オア・ナッシングの関係ではなく、それぞれが重層的な形で協力・分担しながら、社会保障を支えている。

図表3章 国と地方自治体の役割分担

〔例：介護〕



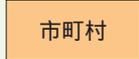
国民の老後における介護の不安に応える社会システムを運営する観点から、国が制度の構築を担う。

<実施する事務：介護保険制度の構築 など>



市町村の規模を超える広域的な事項に係る調整、保険者間の調整等を都道府県が担う。

<実施する事務：保険者間の調整 など>



地域住民に最も身近な市町村が保険者となり、制度の運営を担う。

<実施する事務：介護保険制度の実施 など>

### （国と地方自治体の重層的な役割分担・連携がますます求められる）

第2章で見てきたように、地域の状況や国民の価値観やニーズが多様化している中で、地域におけるより豊かな生活を実現するためには、地域の特性をいかした多様な施策を推進するとともに、多様性として容認しがたい地域格差については適切に是正を図っていく必要がある。その際には、国と地方自治体がそれぞれ先ほど述べたような役割を引き続き果たしつつ、更に重層的な形で協力・連携を強化していくことが求められている。

### （社会保障における今後の国の役割）

今後、国と地方自治体の連携・協力を強化していくに当たって国が果たすべき役割は次のように整理することができる。

国は、国としての方針や考え方を示し、地方自治体が独自性や自主性をいかしつつ、応分の責任を持って取り組むことのできる制度を企画・立案するとともに、地域格差の是正を始め国が責任を持って主体的に関わっていく必要がある事業については、その度合いに応じて国が責任を持って施策を推進する手段を確保し、その実施を図ることを通じて、全国民に一定水準のサービスの提供を保障し、社会保障の向上及び増進を図るという責任を果たしていく必要がある。また、様々な分野で進んでいる国と地

方自治体の新たな連携を推進していくことも重要となっている。

### （ポイント）

社会保障の向上と増進を図るための制度の企画・立案という責任を果たす  
地域格差の是正には責任を持って主体的に関与していく  
地方自治体が自主性・独自性を発揮するための支援  
国と地方自治体の新たな連携を推進する

具体的には、少子化対策においては、地方自治体に次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の策定を義務づけ、地域の実情を踏まえた次世代育成支援対策が展開される仕組みを設けることにより、地方自治体の取組みを推進するとともに、国の存立に関わる少子化に対応するため、国が推進する「待機児童ゼロ作戦」に基づき、引き続き国が責任を持って保育所の整備等を推進していく必要がある。その際にも、地方自治体の自主性が発揮されるように配慮すべきであり、2005（平成17）年度から創設された「次世代育成支援対策交付金」は、地方自治体が策定した行動計画に基づく施策を支援することとしている。

また、地域の雇用失業情勢を改善するための地域雇用創造支援事業のように、国が自ら取り組むだけでなく、地方自治体独自の取組みを国が支援するような形や、生活保護受給者や障害者の自立を支援するため、就労支援を地方自治体とハローワークが連携するなど異なる分野における国と地方自治体との新たな連携が重要である。

### （社会保障における今後の地方自治体の役割）

同様に、地方自治体が果たすべき役割は、次のように整理できる。地方自治体は、地域における身近な行政主体として、地域の特性をいかし、地域住民の多様なニーズを把握し、それらを踏まえた適切な選択に基づく施策を実施していく必要がある。また、地方自治体の自主性・裁量性拡大の動きが広がっている中で、それを十分に発揮していくことも重要な課題となっている。さらに、役割の拡大に伴って、従来以上に全国的な均衡ある発展も視野に入れた責任を負うことも求められている。加えて、地方自治体で社会保障を支える職員の確保も重要となっている。

**(ポイント)**

地域の多様なニーズの把握に努め、ニーズを踏まえた適切な選択に基づくサービスを提供する  
住民に身近な実施主体としての自立支援、予防事業に積極的に取り組む  
自主性・裁量性を発揮した取組みが引き続き求められる  
役割の拡大に伴う応分の責任を負う  
専門的職員の育成も求められる

具体的には、高齢者介護と障害者福祉の複合施設の設置など多様なニーズに対応した地域独自の取組みのほか、介護保険制度における軽度者を対象とする新たな予防給付の創設、市町村に裁量権のある地域密着型サービスの創設、障害者福祉における障害者の地域での自立を支援することを目的としたサービスの実施主体の市町村への一元化、次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の策定による地域の実情を踏まえた次世代育成支援対策の実施、生活保護制度の見直しにおける各地方自治体の自立支援プログラムによる生活困窮者の自立支援の実施などが進められているところであるが、それらの実施に当たっては、地方自治体が自主性・裁量性を発揮し、住民の具体的なニーズを踏まえ、地域の資源をいかした施策を実施することが求められており、地方自治体の役割はますます大きくなると同時に、その責任も増大している。

とりわけ、2006（平成18）年に予定されている医療制度改革においては、将来とも良質かつ効率的な医療サービスを確保し、新しい高齢者医療制度の構築を含め安定的で持続可能な医療保険制度を構築し、将来にわたり国民皆保険制度を堅持していくことを最大目標としているが、その際、今後、高齢化などに伴い増大することが見込まれる医療費の適正化のための取組みの着実な実施が大きな課題となる。そのため、現在、社会保障審議会において、一層の生活習慣病対策の推進、医療機能の分化・連携の推進、在宅医療を含めた地域における高齢者の生活機能を重視した介護予防対策等を一体的かつ地域ごとに実施するなどの対策が検討されているところであるが、その実現に当たっては、地方自治体、特に医療計画、健康増進計画、介護保険事業支援計画と整合性を持った「医療費適正化計画（仮称）」の策定を担うことが検討されている都道府県の役割が大きなものとなると期待されている。

また、生活保護におけるケースワーカーの充足率が低下しているなど、地方自治体で社会保障を担う専門的人材の不足も懸念されており、地方自治体の役割・責任の拡大に対応できるような専門的職員の育成も求められるところである。

**(国と地方自治体の役割分担の見直しも必要)**

また、国と地方自治体の役割分担は、現在の状況が維持されるものではなく、事務の同化・定着の状況や社会・経済情勢の変化などを踏まえて、適宜見直しが行われるべきものである。

その際、役割分担については、地方自治法の趣旨に則り、住民に身近なものは、できる限り地方自治体に委ねるとともに、国の事務とされているものについても、すべてを国自ら直接実施するのではなく、国民の利便性や事務の効率性から、必要に応じ地方自治体にその実施を委ねていくことが適当である。

また、これに合わせ、費用負担の在り方についても、

事務事業の同化・定着の度合、

国として当該行政に係る関与の度合いやその実施を確保しようとする関心の強さ、

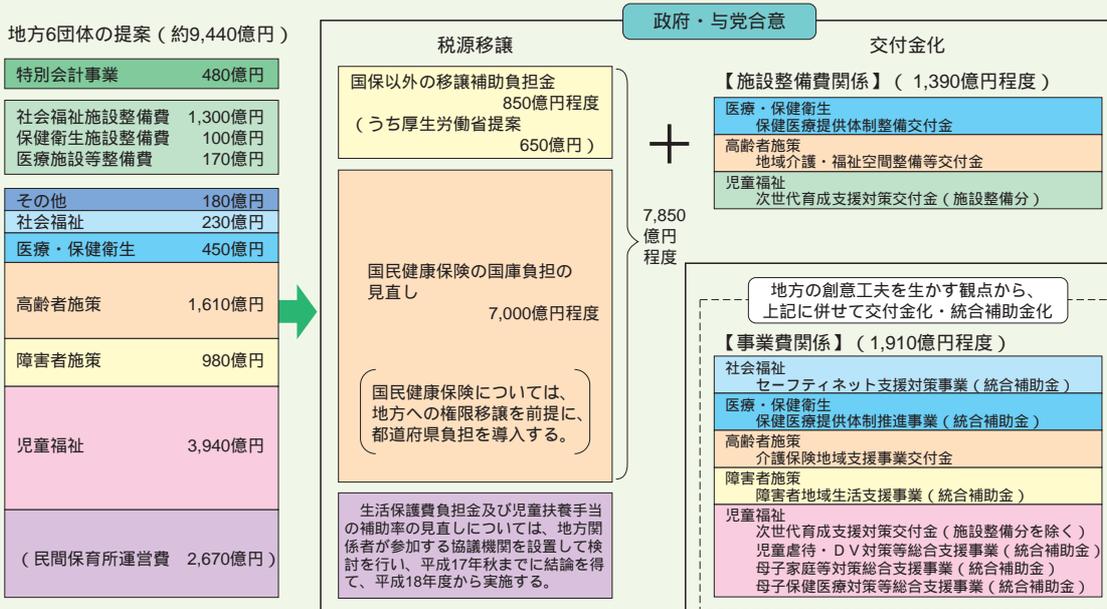
地方自治体の住民に与える利益の程度、

国及び地方自治体の財政状況等

を総合的に勘案し、適切に分担していくことが適当である。

現在進められている三位一体改革においても、社会保障関係の国庫補助負担金の見直し等については、こうした考え方にに基づき、2004（平成16）年には、国民健康保険の都道府県負担の導入や既に同化・定着した事務事業に係る国庫補助金の一般財源化に伴う税源移譲と地方自治体の自主性・裁量性を拡大した交付金（地域介護・福祉空間整備等交付金、次世代育成支援対策交付金）の創設を実施したところである。

図表3章 三位一体改革に係る政府・与党合意(平成16年11月26日)の概要(厚生労働省所管分)



(参考) 政府・与党合意全体の概要

税源移譲

- 概ね3兆円規模の税源移譲を目指す。
- 概ね3兆円規模の税源移譲のうち、その8割方について次のとおりとする。
 

・義務教育費国庫負担金(暫定)	8,500億円程度
(平成17年度分(暫定))	4,250億円
・国民健康保険	7,000億円程度
・文教(義務教育費国庫負担金を除く)	170億円程度
・社会保障(国民健康保険を除く)	850億円程度
・農水省	250億円程度
・経産省	100億円程度
・公営住宅家賃収入補助	640億円程度
・総務省、環境省	90億円程度
平成16年度分	6,560億円程度
税源移譲額 合計	24,160億円程度

- 平成17年中に、以下について検討を行い、結論を得る。
  - 生活保護・児童扶養手当に関する負担金の改革
  - 公立文教施設等、建設国債対象経費である施設費の取扱い
  - その他

(注) 生活保護費負担金及び児童扶養手当の補助率の見直しについては、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、平成17年秋までに結論を得て、平成18年度から実施する。

公立文教施設の取扱いについては、義務教育のあり方等について平成17年秋までに結論を出す中央教育審議会の審議結果を踏まえ、決定する。

補助負担金改革

内閣府本府	10億円程度
総務省	90億円程度
文部科学省	義務教育費国庫負担金
	8,500億円程度の減額(暫定)
	(うち17年度分(暫定)4,250億円)
	その他の国庫補助負担金等
	230億円程度
厚生労働省	9,340億円程度
農林水産省	3,040億円程度
経済産業省	180億円程度
国土交通省	6,460億円程度
環境省	540億円程度
合計	28,390億円程度

(注) 28,390億円のうち、17,700億円は税源移譲につながる改革  
4,700億円はスリム化の改革  
6,000億円は交付金化の改革

### （地域における多様な実施主体・担い手との連携・協力が必要）

地域の実情を踏まえた施策を推進するためには、国と地方自治体との間の政策面での連携・協力と併せて、自治会・町内会などの地域の共同体、社会保障を最前線で支えている医療法人や社会福祉法人、民間事業者、NPO等の実施主体や医師、看護師、ホームヘルパー等の実際に社会保障サービスの提供を担っている人々が果たす役割が一層重要なものとなっており、国と地方自治体だけでなく、これらの主体との連携・協力を進めていくことが重要である。

例えば、医療費の適正化を進めていく際には、地域における医療機関間の連携がより重視されるとともに、医療と介護の連携という観点からは、高齢者が住み慣れた自宅でサービスを受けられるよう、在宅医療や在宅介護サービスの充実が欠かせない。こうした施策の実現に当たっては、医療機関、社会福祉法人などの実施主体、また医師、看護師、ケアマネージャー、ホームヘルパーなど実際の担い手の理解と協力が不可欠である。前述した現在検討中の「医療費適正化計画（仮称）」についても、その実効を高めていくためには、こうした多様な主体との連携を十分に意識していくことが必要と考えられる。

また、より地域住民に密着して多様なニーズを汲み取ることができるNPO、ボランティア等の活動が活発になっているところであり、国、地方自治体といった行政主体と自治会・町内会などの地域の共同体やNPO、ボランティア等が協働して、地域社会における共助を推進し、地域福祉、介護、少子化対策等の課題に取り組むことが重要である。具体的な取組みとして、在宅介護サービスにおいては、既にNPO法人をサービス提供事業者として認めているところであり、障害者自立支援法案においては、障害福祉サービスの実施主体として認めることとしており、提供体制の確保・充実に大きな役割を果たすことが期待されている。また、富山県の小規模多機能デイサービス施設に見られるように、公的制度において十分に対応できていない地域におけるニーズを汲み取った取組みなど今後ともその役割が期待されるところである。

さらに、社会保障においては、企業が事業主負担を通じた貢献を中心に重要な役割を果たしてきているが、今後もその役割は重視すべきものである。特に、少子化対策においては、仕事と家庭の両立を実現し、子どもを生き育てやすい環境の整備を進めるためには、地域における子育て支援サービスなどの整備・充実のみならず、企業が策定する次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の着実な実施などによる働き方の見直しも重要な要素である。これらの取組みを相互に関連させることにより、国を挙げて少子化に対応していかなければならない。

### 3 おわりに

我が国の人口は、2007（平成19）年から減少すると見込まれ、少子高齢化は世界に例を見ないスピードで進行しているなど社会保障を取り巻く状況が大きく変化し、社会保障負担の増加が避けられない中で、社会保障制度がその機能を発揮できるよう持続可能なものとしていくことが大きな課題となっている。

一方、社会経済全体を見ると、地域ごとの様々な特性・格差が見られるとともに、少子高齢化の進展、経済水準・生活水準の向上などの状況変化を反映して、地域の住民のニーズは多様化しているところである。

今後の社会保障においては、社会保障制度を持続可能なものとしていく不断の見直しを行っていく中で、地域レベルで、住み慣れた地域における健康で自立した生活を支える観点から、地域の特性やニーズを踏まえた施策の実現を図っていく必要がある。

そのためには、今後、国と地方自治体が、重層的な形で役割分担・連携しながら、社会保障制度を支えていくことがより一層重要になっていくものと考えられる。その際、国は、制度の枠組みづくりに加えて、地域の多様な取組みを支援する一方、地域と連携して、格差の是正など一定の水準の確保に努めるとともに、地方自治体は、実施主体としての責任の自覚のもとに自主性・裁量性を発揮し、地域のニーズを的確に踏まえた施策を推進することが重要である。さらに、国、地方自治体と多様な社会保障サービスの実施主体や担い手との協働を推進し、多様化した国民のニーズに的確に応えていくことが重要である。

このように、急速な少子高齢化の進展等の変化の中、地域における特性を踏まえ、地域社会において多様化した住民のニーズを的確に把握し、国と地域がそれぞれの役割を果たすとともに十分に連携して「地域とともに支える社会保障」を構築していくことが、地域におけるより安心できる生活を実現するための推進力となることを期待している。