

取得や低所得者向けの賃貸住宅の供給の促進を行っている¹⁷。低所得者の持家取得のための融資としては、Section 502 Direct Loansがあり、利率は世帯の所得に応じた固定利率で、30～38年という長期融資制度である。また市場家賃よりも安い家賃での賃貸住宅の提供を目的として、最も低い所得者と低所得者向けの賃貸住宅を建設・改修する利潤目的でない事業者（ただし一部は利潤目的のものも含む）を対象に、Section 515 Rural Rental Housing Loansでは、融資利率1%で直接融資を行っている。

4. 就労と関連した住宅プログラム

1996年8月に「個人責任および就労機会調整法(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, PRWORA)」が成立した。これにより、貧困家庭一時扶助(TANF)を継続して5年間受給した世帯の多くはその受給資格を失い、就労支援プログラムにより就労などによる自立を求められる¹⁸。1998、1999年度には各15億ドルが各州の行う就労プログラムのための一括補助金(Welfare-to-Work Grants)として予算化された¹⁹。TANF受給世帯の多くは連邦の住宅プログラムを受けているため、住宅との関連が重要となっている。1998年1月にクリントン政権は「福祉から就労へ(Welfare to Work)」を目的として5万戸の新しい住宅バウチャーを設けるという計画を明らかにした。これは住宅局がこれまでの住宅サービスの提供から、他のサービス提供者とパートナーシップを築くように発展することを求めるもので、1999年では35の州で121の住宅局にWtW Voucherが与えられている。

4. 1. Welfare to Work Housing Voucher Program (WtW)²⁰

家賃補助プログラムの中に、就労と関連したWelfare to Work Housing Voucher Programがある。1999年度にHUDは、このWelfare to Work Housing Voucher Programを通じて283億ドル(5万のバウチャー)をtenant-basedの家賃補助に支出した。これは低所得者が経済的自立に向かう際に直面する障壁のいくつかを取り除くことを意図している。それらの障壁とは、以下のようなものである²¹。

- (1)家族が毎日職場に定刻に着くことが困難であるような混雑し、不安定で安全でない住環境
- (2)住居が職場、保育、公的輸送機関から遠いため、就労が困難である
- (3)家賃の上昇により、家賃支払いが滞る危険や立ち退き、住居移転など

¹⁷ 以下は、海外住宅金融研究会編(2000,pp.58-59)に多くを負っている。

¹⁸ 松原(2000)によれば、州は受給者の20%については5年間という限定を外すことができ、5年間を超えた場合、バウチャー等の現金給付以外の給付については州の判断によって継続できるとしている(pp.118-119)。

¹⁹ 奥西(2000),p.136。

²⁰ これは以前のSection 8 tenant-based certificates and vouchersである。

(4)労働賃金が住宅費用の上昇と比例しておらず、交通、保育、衣服などの基礎的ニーズや雇用に関連した支出のための可処分所得がほとんど残らない

WtWの受給要件は、Section 8 Housing Choice Voucherプログラムの要件に加えて、さらに4つある²²。

(1)TANFの受給資格がある、現在TANFを受給している、あるいは過去2年間以内にTANFを受給した。

(2)就労や雇用の継続の可能性により、PHAが決定する。PHAは地域の住宅ニーズや経済的自立の障壁に関連して、criticalの意味を決定しなければならない。

(3)tenant-basedの補助をこれまで受けていない。

(4)Section 8のウェイティング・リストにのっていること、等。

WtW Housing voucherでは、受給要件に加えて、配分方法が競争的であること、そして地域の他のサービス提供者がパートナーとして参加することが求められる。しかし、WtW Housing voucherは、連邦の規制はあるものの、各地域のプログラムは地域事情を考慮できるという柔軟性がある。HUD(2001a)では、WtW Housing voucherのサービス提供や協力の状況について短期的な効果をまとめている²³。それによれば、地域によっては対象者をTANFよりも絞っている場合があり、また地域のサービス提供者とのパートナーシップにはプラスの効果があったとしている。

4. 2. マサチューセッツ州における Welfare to Work Section 8 Vouchers

マサチューセッツ州には約9万の州や連邦政府による公共住宅があり、その管理・運営は237の地方住宅局が行っている。また大きな家賃補助プログラムとしては、HUDを通じた連邦政府の財源によるThe Section 8 Housing Voucher Program (HCVP)と州の財源によるMassachusetts Rental Voucher Program (MRVP)、The Alternative Housing Voucher Program (AHVP)がある。マサチューセッツ州では約65,000人がSection8の家賃補助を受けており、一般には収入の30~40%を家賃として支払っている。

マサチューセッツ州においては、アフォーダブル(affordable)住宅の欠如により生活保護(Welfare)受給者が就労するため障壁となっている状況がある。それは、

- (1)賃金が家賃を含む生活費を払うのに十分ではない
- (2)可能な職が受給者の家の近く(通勤時間が60分以内)にない
- (3)居住地のために可能な職への移動が困難または入手不可能
- (4)受給者の自宅や職場の近くに適切な保育が可能ではない

ということである。とくにボストンでは地価が高いため、持家を所有するのは中所得者層

²¹ Quadel Consulting Corporationの“Welfare to Work Voucher Program The Basics”,p.1-2による。

²² Quadel Consulting Corporationの“Welfare to Work Voucher Program The Basics”,p.1-4。

²³ 10の州の13の住宅に関する機関を対象としている。

であって難しい状況である。

マサチューセッツ州でのJOBLink Welfare-to-Work Housing Voucherプログラムは、連邦政府のWelfare-to-Work Housing Voucher Programの一部をなしており、2000のバウチャーを提供している。これはtenant-based²⁴であるので、受給者は自らの雇用、保育や移動などのニーズにあった住宅を選択可能である。2002年6月でプログラム参加者の79.6%つまり約8割が雇用されており、求職中である者は12.4%という状況であった²⁵。

アメリカでは、公共住宅から家賃補助へと住宅政策の重点が移り、そして就労と結びついたHousing voucherの導入など、経済的自立のために住宅政策が活用されている。日本での公共住宅居住者はアメリカとは異なっているかもしれないが、今後の住宅政策のあり方を考える上で他のサービス提供者との連携を考えることは意義があるのではないかと考えられる。

参考ホームページ

住宅・都市開発省 <http://www.hud.gov>

マサチューセッツ住宅・コミュニティ開発庁 <http://www.state.ma.us/DHCD/default.htm>

参考文献

Massachusetts Department of Housing and Community Development (1999) *Joblink Housing Voucher Program*.

Massachusetts Department of Housing and Community Development, *How to Obtain Housing Assistance in Massachusetts: A Handbook of Resources*.

U.S. Department of Housing and Urban Development (2001a) *Welfare to Work Housing Voucher Program: Early Implementation Assessment Final Report*.

U.S. Department of Housing and Urban Development (2001b) *Evaluation of the Welfare to Work Voucher Demonstration : Task Order End Report*.

浅野仁子(2000)「社会保障費の国際比較－基礎統計の解説と分析－」,『海外社会保障研究』, No.134, pp.93-111.

岡田徹太郎(2001)「アメリカの住宅政策－政府関与の間接化とその帰結－」,渋谷博史・内山 昭・立岩寿一編『福祉国家システムの構造変化－日米における再編と国際的枠組み－』,東京大学出版会,pp.119-165.

奥西好夫(2000)「雇用政策と労働保険」,藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 アメリカ』東京大学出版会,pp.131-150.

²⁴ この点は、project-basedの場合と異なっている。

²⁵ 障害者や出産などのために雇用の義務がないあるいは一時中断されている者の割合が5.3%である。

- 海外住宅金融研究会編著(2000)『新版 欧米の住宅政策と住宅金融』, (財)住宅金融普及協会.
- 勝又幸子(2002)「社会保障費用の国際比較」, 『海外社会保障研究』, 第138号, pp.85-99.
- 勝又幸子・岡田大造・森田陽子(1999)「分担研究3. 社会保障給付費の規模及び負担の評価に関する研究」, 尾形裕也研究代表『我が国社会保障の水準に関する総合的研究』, 平成10年度厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業報告書.
- 勝又幸子・森田陽子(1999)「社会保障費 国際比較基礎データー財源の国際比較 分析と解説ー」, 『海外社会保障研究』, 第128号, pp.104-116.
- 小玉 徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介(1999)『欧米の住宅政策ーイギリス・ドイツ・フランス・アメリカー』, ミネルヴァ書房.
- (財)日本住宅総合センター(1999)『アメリカの住宅税制』, 調査研究レポートNo.95253.
- 松原康雄(2000)「第3部 社会福祉の現状 II 児童と家庭の福祉(2)」, 仲村優一・一番ヶ瀬康子編集代表『世界の社会福祉9 アメリカ・カナダ』, 旬報社, pp.117-126.
- 山本真美(2000)「児童福祉サービス」, 藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』, 東京大学出版会, pp.242-262.

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業

「実質社会保障支出に関する研究－国際比較の視点から－」

地方自治体における住宅給付について*

上枝朱美

(国立社会保障・人口問題研究所)

2003年3月31日

要 旨

社会保障給付費の推計には、さまざまな制約により、地方自治体による単独事業や住宅扶助以外の住宅給付等が含まれていない。本稿では、地方自治体で行われている住宅給付について、川崎市を取り上げ、財政に占める住宅関連費や公営住宅の状況、障害者向け住宅政策、住宅費について述べる。近年では直接建設の市営住宅よりも、借上住宅が増加しており、住宅建設費の補助が行われている。その場合、管理は地方自治体が行っており、管理費等の経費も自治体が負担している。また公営住宅使用料のうち一部は、その公営住宅建設のために発行された地方債の償還の財源とされていることがわかった。

*本稿は厚生科学研究費補助金研究政策科学推進研究事業「実質社会保障支出に関する研究－国際比較の視点から－」（主任研究者：清家 篤）の一環として行われたものである。作成にあたり、川崎市まちづくり局吉仲氏および総合企画局伊藤氏のご協力を得た。ここに記して感謝の意を表します。残された誤り等については筆者の責任である。

1. はじめに

国立社会保障・人口問題研究所が2002年12月に発表した平成12年度社会保障給付費は78兆円を超えており、対国民所得比では20.53%と過去最高となっている。日本の社会保障給付費は、年金・医療・介護といった機能別分類での「高齢」の割合が47.1%と高いことが特徴である。しかし諸外国と比べると、社会保障支出は多くない¹。この理由の一つとしては、さまざまな制約のために地方自治体による単独事業や住宅扶助以外の住宅給付等が、推計に含まれていないためであると考えられている。公営住宅建設等の「住宅対策」は、日本では社会保障政策の周辺²として考えられているが、社会保障給付には含まれていない。国の場合、公営住宅や高齢者向け優良賃貸住宅などの住宅建設や家賃補助は国土交通省、住宅扶助は厚生労働省の管轄であり、地方においても住宅に関連した給付を扱っている部局は各自治体によって異なっており、高齢者や障害者向けの住宅給付に関しては住宅課以外に福祉関係の部署が管轄している³。

これまで勝又・岡田・森田(1999)では、社会保障給付費の関連分野として地方自治体における社会保障給付費、住宅給付、企業の福利厚生費⁴についてそれぞれ規模の推計を行っている。そして、地方自治体の単独事業における社会保障関係費用が約7兆円、企業の福利厚生費が約29兆円、家賃補助と建設費を含めた住宅等の補助が約1兆円、全体で約37兆円が加わると試算し、これを上乗せすると従来の給付費の約1.5倍となるとしている⁵。

また勝又・船津(2002)では、地方自治体の独自給付と上乗せされた給付について推計を行っている。ここでの「地方自治体の単独給付」とは、社会福祉サービス等における独自の給付と乳幼児医療自己負担分の免除制度のように本来支払われる給付に上乗せされた給付⁶としており、『地方財政統計年報』の目的別歳出と社会保障給付費を用いて、その差額から単独事業の部分を求めている。そして地方自治体の社会保障給付の規模は、最大で約7兆円、最初で約1兆円以上になり、半分以上は医療費であるとしている⁷。

本稿では、地方自治体で行われている住宅給付の中でとくに公営住宅について考察を行う。以下の構成はつぎのとおりである。第2節では、日本の地方自治体の住宅政策として、川崎市を取りあげ、財政状況や公営住宅の状況について述べる。第3節では、障害者向け住宅政策について述べる。第4節では、住宅費について述べる。

¹ 勝又・山田(2002)「(翻訳版)純社会支出第2版」、『実質社会保障支出に関する研究－国際比較の視点から－平成13年度総括研究報告書』,p.86。

² 住宅対策は、「社会保障」ではなく「社会保障及び関連制度」に含まれる(『社会保障統計年報平成12・13年版』,p.121)。

³ 勝又・岡田・森田(1999)でのアンケート結果(pp.145-156)参照。

⁴ 企業の福利厚生費については、『賃金労働時間制度等総合調査報告』と『福利厚生費調査結果報告』が利用可能である(勝又・岡田・森田(1999),pp.97-108)。その後『賃金労働時間制度等総合調査報告』は、平成12年度より、調査対象期日を12月末日から翌1月1日現在に変更し、名称を『平成13年就労条件総合調査』と変更している。これは『平成11年賃金労働時間制度等総合調査』に継続している。

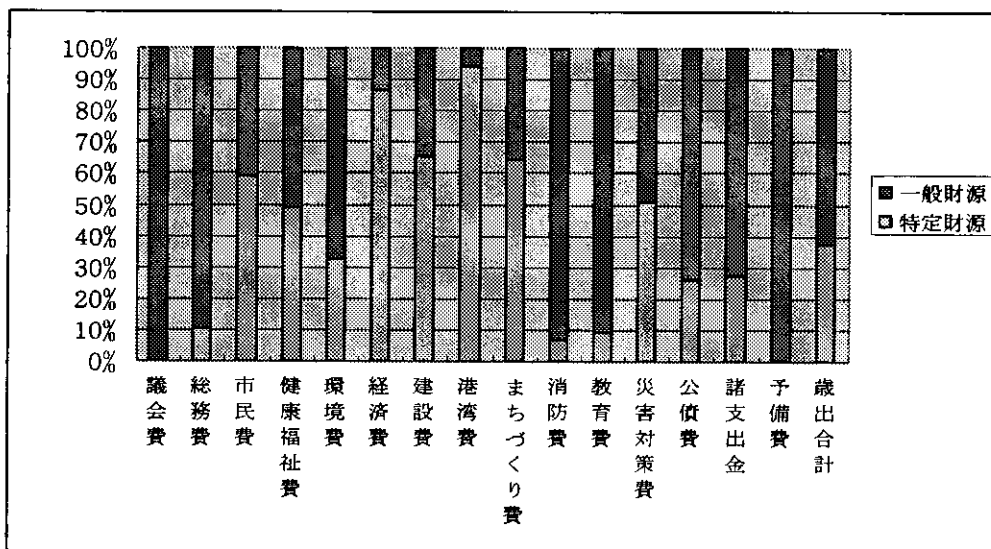
⁵ 勝又・岡田・森田(1999),p.72。

⁶ 勝又・船津(2002),p.2。

に充当後、さらに余裕がある場合、当該使用料を徴収した住宅を建設するための財源として借り入れた地方債の償還財源としてもかまわないとされている¹²。

平成15年度歳出について財源の違い（一般財源と特定財源）をみた（図2）。まちづくり費は、特定財源の割合が高いが、これには公営住宅建設に充てられる国庫支出金の普通建設事業費支出金や、公営住宅家賃収入補助金である国庫支出金の「その他」が含まれている。

図2 平成15年度歳出における財源の割合



データの出所：一般会計歳出予算により作成

(<http://www.city.kawasaki.jp/23/23zaisei/home/15yosan/sj3.pdf>)

地方公共団体の経費は、その経済的な性質によって、義務的経費、投資的経費、その他の経費に大別できる。投資的経費は、公営住宅等の社会資本の整備に要する経費であり、普通建設事業費、災害復旧事業費及び失業対策事業費からなる¹³。投資的経費は、補助事業費と単独事業費がある。

(2) 公営住宅の状況¹⁴

川崎市で市営住宅の供給が開始されたのは昭和24年度からであり、昭和37～47年の期間に現在の市営住宅の約45%にあたる7,699戸が供給されている¹⁵（表1）。1960～1970年代

¹² 新規の公営住宅建設事業費の財源には充当できない。

¹³ 総務省編(2002),p.(11)。

¹⁴ 以下は、川崎市ホームページ(<http://www.city.kawasaki.jp/50/50zyuken/home/kariage/kariageshie-i-1.htm>)に多くを負っている。

¹⁵ 以下、<http://www.city.kawasaki.jp/50/50zyusei/home/stock/stock.htm>参照。

半ばにかけて建設された市営住宅の多くは中層耐火である¹⁶。木造や簡易耐火（平屋）、簡易耐火（2階）の住宅の割合は次第に減少し、平成12年度では全体の公営住宅に占める割合は、それぞれ0.2%、0.7%、0.9%となっている。市営住宅のうち、直接建設方式はそれほど増加しておらず、借上方式が増加していることがわかる。

表1 公営住宅の状況（川崎市）

年度	市営住宅				川崎市特定公 共賃貸住宅	県営住宅 県・ 市 公社住宅	総数
	直接建設	借上	改良	その他			
平成8年度	15,804	0	492	0	122	6,639	23,057
平成9年度	15,733	34	492	54	122	7,038	23,473
平成10年度	16,053	173	492	77	125	7,807	24,727
平成11年度	16,113	207	492	77	152	7,978	25,019
平成12年度	16,218	263	492	77	154	7,290	24,494

注：公営賃貸住宅の管理状況については、年度末現在（改良住宅を含む）

資料：まちづくり局市街地開発部住宅管理課

そこで、つぎに川崎市における借上住宅についてみてみよう。

[借上住宅]

川崎市では、高齢者向けと一般世帯向けの2種類の借上住宅がある。借上方式のしくみは、民間の事業者が賃貸住宅の建設をする際に川崎市と賃貸借契約を結んで、住宅建設費の補助を受ける。入居者の募集や転貸など住宅の管理については川崎市が行う。借上市営住宅建設基準については、高齢者向けと一般世帯向けでは異なっている。建設資金は原則として住宅金融公庫融資を受けるために、融資対象面積の500㎡以上の新築となる。また、構造は鉄筋コンクリート造又は鉄骨鉄筋コンクリート造であり、一団地の住戸数は10戸以上となっている。住宅の仕様や立地・利便性についても基準があり、医療機関や福祉施設（高齢者向け）に歩いて通えること、駐車場（高齢者向け住戸がある場合は緊急車両用及び生活相談員用の2台分の駐車場を設けるが、高齢者向け住宅の緊急車両用及び生活相談員以外の駐車場は借上を行わない）、駐輪台数についても基準が設けられている。高齢者向けの場合には、住戸数割合が世帯と単身が1：2を目安とされ、45㎡以上（生活相談室5㎡を含む）の団欒室や緊急通報システムが高齢者用住戸及び団欒室に設置される。

借上方式では、共同施設整備等の建設費の一部を国と地方公共団体が1/3ずつ補助する¹⁷。

¹⁶ 川崎市まちづくり局総務部企画課編(1999),p.37.

¹⁷ 上枝(2002),p.45.

補助の内容は、(1)住宅共用部分等の整備費（廊下、階段、玄関ホール、エレベーターなどの建物の共用部分の整備の一部）について、補助対象工事に要した費用の3分の2を補助（上限あり）、(2)高齢者向け設備の設置費・緊急通報機器、高齢者又は障害者用浴室などの設置費の一部、(3)高齢者生活相談所整備費として、高齢者向け住宅に設置する生活相談室等の整備の一部に対して、となっている。川崎市の場合、借上料は国が定めた基準と近隣の賃貸住宅の家賃をベースに決定を行っており、借上期間は20年間である。管理費等の経費は、川崎市が負担する。川崎市住宅供給公社と共同事業を行う場合は、建設資金の低利融資制度が利用可能である。

〔川崎市公営住宅ストック総合活用計画¹⁸⁾〕

市営住宅のうち建替の時期を迎えているものは少なくない。そこで、市営住宅の建替・改善等の事業手法の選択を行い、市営住宅を総合的に活用するための計画を策定するものとして「川崎市公営住宅ストック総合活用計画」がある（表2）。中層耐火のうち、住宅改善に適さないものについては建替が行われる。

表2 計画期間内の事業戸数

	2001～2005年	2006～2010年	合計
建替	1,302戸	1,058戸	2,360戸
全面的改善	124戸	591戸	715戸
個別改善	4,114戸	5,099戸	9,213戸
住戸改善	100戸	1,698戸	1,798戸
共用部改善			
E V設置	1,307戸	60戸	1,367戸
外壁改善	2,707戸	3,341戸	6,048戸
屋外・外構改善	5団地	5団地	10団地
用途廃止	5戸	79戸	84戸

なお、市営住宅のうち河原町団地(1,598戸：2002年4月1日現在)については、(社)神奈川県土地建物保全協会が一般管理業務、維持修繕等業務、共同施設管理業務といった管理受託を行っている¹⁹⁾。これは、河原町団地が県営住宅と同じ敷地に建っているためであり、そのため県と共同で管理を行っている。

¹⁸⁾ 計画期間は10年であり、平成13年度から平成17年度を前期、平成18年度から平成22年度を後期としている。なお、事業の進捗状況や社会経済情勢の変化に応じて適宜計画を見直すとしている。

¹⁹⁾ 横須賀市営住宅(4,877戸)についても、一般管理業務、入居者募集業務、維持修繕等業務を行っている。

3. 障害者向け住宅政策

障害者を対象とした住宅給付として、以下のようなものがある。重度障害者住宅設備改良費給付事業については、区役所福祉課が、身体障害者住宅資金融資利子補給事業については、健康福祉局障害福祉課が担当である。

①重度障害者住宅設備改良費給付事業

浴室・便所・玄関・台所など住宅設備を障害の状態に応じて改良するために必要な費用を給付するもの（上限は70万円）であり、介護保険の対象となる住宅改造については、保険を優先し、日常生活用具の居宅生活動作補助用具対象の住宅改造については、日常生活用具が優先となる。世帯の所得状況により費用負担がある（表3）。

表3 費用の負担率

階層区分	前年分の所得税	負担率
第1階層	生活保護・所得税非課税世帯	0
第2階層	24,000円以下	1/4
第3階層	24,001円～198,000円	1/3
第4階層	198,001円以上	1/2

②身体障害者住宅資金融資利子補給事業

市内に身体障害者の居住用住宅の建築、増築または購入をする者が、その資金の一部に川崎市民間住宅資金融資制度を利用した場合にはその融資資金の返済に要した利子のうち、年利3%を越えた利子分（年利5%であれば年利2%相当額）を補給する。

その他に（社）神奈川県土地建物保全協会が実施機関となって、公営住宅（県営住宅）の使用料減免や公営住宅（県・市営住宅）駐車場使用料の減免が行われている。県営住宅の使用料減免の対象者は県・市営住宅の入居申込資格があつて申込人または同居あるいは同居しようとする家族が、(1)身体障害者手帳1級～4級までの障害者、(2)知的障害者最重度（A1）、重度（A2）、又は中度（B1）、(3)精神障害者で精神科の医師から重度、また中度であると判断された者、(4)戦傷病者手帳、恩給法別表第一号表ノ二（特別項症～第六項症）、表ノ三（第一款症）の者、のいずれかの場合である。

4. 住宅費

歳出のうちで住宅に関連しているのは、土木費のうちの住宅費であり、(7)住宅関係職員に係る人件費、(4)住宅建設及びその用地取得、造成に要する経費、(7)住宅の管理に要する

経費、(エ)住宅用地造成事業会計への繰出金又は貸付金等、が含まれる。

川崎市の場合、まちづくり局が住宅に関する建設・工事及び維持・管理を行っており、まちづくり費には、住宅総務費、市営住宅管理費、公営住宅整備費、特定公共賃貸住宅管理費、特定公共賃貸住宅建設費、住宅助成事業費が含まれる。このうち市営住宅管理費、公営住宅整備費、住宅助成事業費がそれぞれ約1/3ずつとなっている。平成14年度は、特定公共賃貸住宅管理費以外の歳出はすべて減少しており、新たな公営住宅建設費用が減少していることがわかる。

表4 当初予算（歳出）の住宅費の推移

単位：千円

科 目	平成12年度 予算額	平成13年度 予算額	平成14年度 予算額	説 明
住宅総務費	289,781	376,034	365,844	職員給与費
市営住宅管理費	3,211,061	3,382,420	2,915,513	住戸改善事業費、修繕事業費等
公営住宅整備費	3,270,414	3,132,307	3,117,854	公営住宅建設費、駐車場設置工事費等
特定公共賃貸住宅管理費	39,695	42,184	50,231	修繕業務事業費、施設維持管理事業費等
特定公共賃貸住宅建設費	137,633	328,831	45,801	住宅建設費等
住宅助成事業費	3,292,619	3,050,449	2,657,550	特定優良賃貸住宅事業補助金等
住宅費	10,241,203	10,312,225	9,152,793	

出所：川崎市ホームページ<http://www.city.kawasaki.jp/50/50syomu/keiri/50keiri1.htm>

等により作成

公営住宅使用料のうち一部は、その公営住宅建設のために発行された地方債の償還の財源とされている。また1999年度は補助事業費、単独事業費においても公営住宅の用地取得は行われていない。

近年では直接建設の市営住宅よりも、借上住宅が増加しており、住宅建設費の補助が行われている。その場合、管理は地方自治体が行っており、管理費等の経費も自治体が負担している。この部分については、給付になるのではないかと考えられる。

参考ホームページ

内閣府：<http://www8.cao.go.jp>

川崎市：<http://www.city.kawasaki.jp>

(社)神奈川県土地建物保全協会：<http://www.thk.or.jp/>

参考文献

上枝朱美(2002)「社会保障の周辺部分の分析－住宅政策と地方自治体の社会保障支出－」,『実質社会保障支出に関する研究－国際比較の視点から－平成13年度総括研究報告書』,pp.41-62。

勝又幸子・岡田大造・森田陽子(1999)「分担研究3.社会保障給付費の規模及び負担の評価に関する研究」,尾形裕也研究代表『我が国社会保障の水準に関する総合的研究』,平成10年度厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業報告書。

勝又幸子・船津 潤(2002)「社会保障支出の規模再考」日本地方財政学会第10回大会(中央大学)報告資料。

川崎市まちづくり局総務部企画課編(1999)『川崎市住宅基本計画 平成11年5月改定』。

国立社会保障・人口問題研究所編(2002)『社会保障統計年報(平成12・13年版)』,法研。

社会保障研究所編(1990)『住宅政策と社会保障』,東京大学出版会。

総務省編(2002)『地方財政白書(平成14年版)』,財務省印刷局。

地方財政調査研究会編『地方公共団体決算統計ハンドブック』,ぎょうせい

社会保障支出の規模再考

国立社会保障・人口問題研究所 勝又 幸子
横浜国立大学 大学院 船津 潤

本研究の目的

「社会保障」についての費用統計は、制度の決算や一般政府の予算などの資料を足し上げて計算される二次的な資料である。「社会保障」の範囲すなわち定義の違い、費用範囲や選択の違い、すなわち「給付」とするか「支出」とするかなどの違いによって規模も意味も違ってくる。現在公的資料において「社会保障」を名乗るさまざまな費用のうち、本研究では「社会保障給付費」（国立社会保障・人口問題研究所）を対象とする。それは「社会保障給付費」が過去に厚生労働省が発表してきた「社会保障の将来見通し」の基礎資料となっていることから、今後の社会保障制度のあり方の議論において重要な役割をはたしていくと考えるからである。本研究では、従来多くの研究者に指摘されてきた同費用における地方自治体の社会保障支出推計の問題点を明らかにし、その規模の見直し方法を模索し、大胆な試算を示して地方財政の専門家に厳しい評価を問いたいと思う。

I. 問題点とその背景

i) 制度改正の影響

昭和61年（1986年）「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理および合理化に関する法律」の施行を基点として、社会福祉事務の地方自治体への移管が本格化した。いわゆる社会福祉関係費用の「一般財源化」によって、地方自治体が直接支出する「社会保障給付」が増加したと言われている。一般財源化されたのは、福祉サービスだけではない。保健所の行う健康診断事業など、公費負担医療に関わる事務も地方自治体に移管された。

平成10年度社会保障給付費の分析において宮里（2001）は国民医療費と社会保障給付費の3区分における「医療」との差の変化について考察している。自己負担を除くと国民医療費と社会保障給付費における「医療」はその範囲においては大きな差がないと考えられるが、1991年以降両者の差が開いてきている。それを宮里は公費負担医療の保健事業等補助金の廃止と自治体の一般財源化によって説明しようとしている。宮里が試算した公費負担医療部分に係る一般財源化された費用は1989年～1998年の10年間に表1のとおり概算1兆5845億円となっている。

表1 一般財源化された項目の推移 （単位：億円）

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	合計
保健所運営費交付金	834	711	721	721	85						
市町村保健活動費交付金	301	340	360	379	396						
保健事業費等補助金(老保ヘルス分)	58	59	68	72	82	56	46	46	48		
保健事業費等負担金(老保ヘルス分)	788	886	979	1,160	1,235	1,256	793	793	1,336	793	
合計	1,981	1,996	2,128	2,332	1,798	1,312	839	839	1,384	793	15,402

旧自治省の別紙【資料1】によると、旧厚生省関連で昭和60年度以降一般財源化された主な事業（15億円以上限定）の通りである。

ii) 「単独事業」定義の問題

昭和60年代以前にも「地方自治体の単独給付」が実態上積算されていないという問題は認識されていたが、全国レベルでの推計はデータの制約からおこなわれてこなかった。データの制約とは、「単独事業」とは何かという素朴な定義からして統一したものが無いことがそもそもの問題だった。かつて中央政府は、中央集権的制度すなわち措置費制度の中でこと細かく「最適で合理的な」給付の規模を定め、そこから支弁される費用以外は地方自治体が嗜好で行っているものとして位置づけてきた。

ここで本論が意味するところの「地方自治体の単独給付」とは、社会福祉サービス等における独自の給付（例えば介護保険開始以前の訪問介護サービスなど）と、乳幼児医療費自己負担部分の免除制度のように本来支払われる給付に上乗せされた給付などを想定している。また、公営の福祉施設が多い自治体の場合、施設職員が公務員身分であるがために、通常の施設職員人件費より多くの人件費がかかっている。よく知られるところでは公立保育園の保育士が典型例である。¹これらは直接給付の上乗せすなわちサービスの量と質の向上につながっているとは言い難いが、会計上は福祉経費に含まれる。10年前にはじめて地方自治体の給付について旧自治省の地方財政統計年報の内容を調査したときには、公務員保母の給与が、民生費の児童福祉における人件費に計上されているかどうかを確かめることが出来なかった。しかしある自治体の調査を行った研究者の報告では、公務員給与はすべて「総務管理費」に計上されていた。今回実施した某政令指定都市でのヒヤリングでは、近年統計年報への費用計上の指導において、公立福祉施設に勤務する公務員分の人件費は総務管理費ではなく、民生費のそれぞれの目的別区分における人件費に計上する指導が総務庁によって行われていることが分かった。すなわち、公務員保母の給与は民生費の児童福祉の人件費に計上されていると解釈できる。

別紙【資料2】は総務省がホームページで公表している「地方財政の状況 平成13年版 地方財政白書ビジュアル版」の中の記述である。単独事業の内訳の円グラフでは民生費（6538億円）衛生費（7906億円）となっている。しかしこれを併せたものが地方自治体の単独給付と考えてはならない。というのは調べてみると、上記金額は性質別支出で普通建設事業費の内訳で「単独事業費」に計上されている費用の合計であることがわかる。

¹ 平成11年1月～2月に実施されたA調査によると、児童1人あたり保育所運営コストはゼロ歳児換算によると公営が月あたり平均206千円、民営が310千円となっている。そして、公営の方が民営よりもばらつきが大きく人口規模の大きな自治体ほど保育所運営コストが高い傾向が報告されている。また実態をうけて、同調査報告書は「制度的には、国基準運営費の額の範囲内で運営されていれば、市区町村の負担は最大でも全体の4分の1にとどまるが、実際には、公営の場合、運営費の超過負担と保育料の単独軽減により、総保育所運営費の約3分の2を市町村が負担しており、実態的には公営保育所は、国、都道府県の負担により運営しているというよりはむしろ市区町村が単独で運営している施設に近い形になっている。」と述べている。（保育サービス供給の実証分析研究平成11年3月）

給付やサービス提供者の給与としての人件費などは全く含まれない、いわば箱物すなわち建設に関わる単独事業だけなのである。このように、地方財政統計年報における「単独事業費」の定義は給付費とは異なる。

iii) 社会保障給付費との比較方法

社会保障給付費では、年金・医療・失業といった制度が特定できる支出について個別の支出を表すことができるが、支出主体が地方自治体の費用を直接的に推計することはできない。しかし地方自治体が負担している財源の規模を近似的に地方自治体の社会保障の規模として地方自治体の社会保障費の推計をここでは試みる。具体的には、地方自治体に財源の一部をもとめている社会保障給付のうち、地方財政統計年報で目的別歳出区分がある事業（社会福祉、公衆衛生、失業）を選択して、その国庫負担部分までを含んだ額全体が、地方自治体から支出された額と仮定するのである。

いっぽうで「地方財政統計年報」の都道府県及び市町村の目的別歳出（純計）のうち、民生費（社会福祉費・老人福祉費・児童福祉費・生活保護費・災害救助費）衛生費（公衆衛生費・結核対策費・保健所費 注：清掃費を除く）労働費（失業対策費 注：その他を除く）の歳出総額を先に選択した社会保障給付費の該当事業の財源総額と比較した。そこに現れる差額が、地方自治体の実際の支出と社会保障給付費の支出の差額と考えたのである。ただし、ここで比較する支出には施設設備整備費や事務費および運営費などの従来社会保障給付費には含まない支出が含まれるので、差額が社会保障給付費の未推計値とは直接に言えない。比較対象である地方財政統計年報の場合、性質別で積み上げたのは、人件費、物件費、維持補修費、扶助費、補助費等の4項目で、普通建設事業費は含まない。

【資料3】（第2部 2-5 目的別性質別歳出内訳 平成11年度）は、都道府県と市町村の純計を表している。この費用の性質別で「一～五」の合計と、社会保障給付費における該当費用の比較をおこなった。

表2： 地方財政統計年報における関係支出と社会保障給付費（支出）の差額の推移

単位：億円

	平成9年度	平成10年度	平成11年度
社会福祉費	45,449	47,433	49,467
公衆衛生費	19,112	19,065	18,737
生活保護費	2,545	1,820	1,700
保健所費	1,163	1,749	1,703
失業対策費	39	29	36
結核対策費	268	274	266
災害援助費	186	72	130
合計	68,761	70,441	72,038

社会保障給付費から該当の費用の推計値を出すためには、目レベルまでわかる社会保障給付費の元データを使った。【資料4】のように、社会保障給付費の制度区分で雇用保険、公衆衛生、生活保護、社会福祉において、地方財政統計年報の目的別費用区部にあわせて費用の割り振りをおこなった。目的別費用区分の定義は、旧自治省財政局指導課による平成

3年度地方財政状況調査表作成要領を参考にした。² 民生費は社会福祉費と老人福祉費、児童福祉費にわかれているが、費用の境界を引くことは費目上は難しいため、すべてを合算して社会福祉費とし、身体精神障害者対策、高齢者対策、援護対策、児童福祉対策等を合算した。公衆衛生費の中には、国立病院特別会計への繰入など直接地方自治体が支出することの無い費用も含まれていたため、それらは比較から除いた。

表2の差額は、社会保障給付費において積算されていない費用を表している。その規模は平成9年度においては6兆8000億円、平成10年度においては7兆円、平成11年度においては7兆2000億円と推計された。

これらは、支出総額（給付に管理費とその他支出を足し併せた額）であり、給付費のみの数値ではない。しかしめやすとして、最大で従来の社会保障給付費の対国民所得比を1.8%、GDP比で1.4%引き上げる効果があると言える。

表3 追加推計結果とその規模

(単位：億円)

	社会保障 給付費	管理費	その他	支出総額	追加推計 (単独給)	合計
平成11年度	750,417	12,624	31,244	794,285	68,761	863,047
平成10年度	721,411	12,240	29,138	762,789	70,441	833,230
平成9年度	694,187	12,181	28,214	734,582	72,038	806,620

対国民所得比率

	社会保障 給付費	管理費	その他	支出総額	追加推計 (単独給)	合計
平成11年度	19.6%	0.3%	0.8%	20.7%	1.8%	22.5%
平成10年度	18.9%	0.3%	0.8%	20.0%	1.8%	21.8%
平成9年度	17.7%	0.3%	0.7%	18.7%	1.8%	20.6%

対GDP比率

	社会保障 給付費	管理費	その他	支出総額	追加推計 (単独給)	合計
平成11年度	14.6%	0.2%	0.6%	15.5%	1.3%	16.8%
平成10年度	14.0%	0.2%	0.6%	14.8%	1.4%	16.2%
平成9年度	13.3%	0.2%	0.5%	14.1%	1.4%	15.5%

II. 扶助費の分離（単独事業VS補助事業）

社会保障給付費と地方財政統計年報の比較では、給付に係る費用とそれ以外の費用の分離が出来ないため、単独事業給付によって社会保障給付費がどの程度大きくなるか分からない。性質別歳出内訳で「扶助費」とされる部分が個人に対して給付される「社会保障給付」とおなじ性質の費用と考えられるので、これを補助と単独に分離できれば、おおよその単独給付費がわかる。

² 各目的別費用区分の定義については、『我が国社会保障の水準に関する総合的研究』研究代表尾形裕也 分担研究3「社会保障給付費の規模及び負担の評価に関する研究」（平成10年度厚生科学研究費補助金 政策科学推進研究事業）94頁参照。

地方財政統計年報では、扶助費を単独事業と補助事業に分離した数値を掲載していない。しかし地方財政白書の記述の中に、民生費の目的別扶助費（補助・単独）の状況が紹介されている。表4は、各年の地方財政白書に掲載されている棒グラフよりその数値だけを表にしたものである。直近では平成14年版（平成12年度決算）地方財政白書が総務省編で刊行されている。

表4：民生費の目的別扶助費（補助・単独）の状況

平成10年度

その1 都道府県 (単位:億円)

	合計	社会福祉費	老人福祉費	児童福祉費	その他
単独事業	1,908	747	802	325	34
補助事業	9,447	1,696	204	5,278	2,269
合計	11,355	2,443	1,006	5,603	2,303

その2 市町村

	合計	社会福祉費	老人福祉費	児童福祉費	その他
単独事業	9,244	3,334	2,879	2,936	95
補助事業	40,366	5,130	10,855	9,349	15,032
合計	49,610	8,464	13,734	12,285	15,127

出所 地方財政白書 平成12年版(平成10年度決算)第46図
p84から85

民生費の目的別扶助費(補助・単独)の状況

平成11年度

その1 都道府県

	合計	社会福祉費	老人福祉費	児童福祉費	その他
単独事業	1,949	792	791	327	39
補助事業	9,796	1,789	207	5,433	2,367
合計	11,745	2,581	998	5,760	2,406

その2 市町村

	合計	社会福祉費	老人福祉費	児童福祉費	その他
単独事業	43,109	5,403	11,683	9,783	16,240
補助事業	9,695	3,501	2,967	3,124	103
合計	52,804	8,904	14,650	12,907	16,343

出所 地方財政白書 平成13年版(平成11年度決算)第42図
p79から82

平成12年度

その1 都道府県

	合計	社会福祉費	老人福祉費	児童福祉費	その他
単独事業	1,553	773	398	347	35
補助事業	10,078	1,818	96	5,726	2,438
合計	11,631	2,591	494	6,073	2,473

その2 市町村

	合計	社会福祉費	老人福祉費	児童福祉費	その他
単独事業	9,028	3,431	2,100	3,388	109
補助事業	35,576	5,531	1,352	11,394	17,299
合計	44,604	8,962	3,452	14,782	17,408

出所 地方財政白書 平成14年版(平成12年度決算)第41図
p77から78

地方財政白書においては、純計（都道府県分と市町村分の二重計上を排除した実額）を示していない。地方財政局への問い合わせにより、平成12年度の扶助費を目的別に補助事業と単独事業に分離したデータを入手した。

表5：平成12年度 扶助費うち単独事業に係る費用の目的別分類

		単位：億円		
		全市町村+組合	都道府県	合計
1 民生費	(1) 社会福祉費	3,431	773	4,204
	(2) 老人福祉費	2,100	398	2,497
	(3) 児童福祉費	3,388	347	3,735
	(4) 生活保護費	91	31	122
	(5) 災害救助費	18	4	22
	小計	9,028	1,553	10,580
2 衛生費		511	184	695
社会保障費統計ベース計		9,538	1,736	11,275

表5によると、民生費と衛生費の単独事業分の扶助費は合計で1兆1,275億円となっている。前述の表2で推計した差額が1999年度で約7兆2,000億円であった。表2の推計値と表5の数値の差をどのように考えればよいだろうか。扶助費について大きいのは性質別で「人件費」である。しかし、人件費は単独事業と補助事業に分割する資料が無かった。全体の人件費の財源構成をみると県で77.0%が市町村で90.3%の人件費が一般財源によって賄われている。³ この事実から想像するに、民生費や衛生費における人件費はほぼ全額地方単独事業に係る費用と考えることはできないだろうか。【資料3】でわかるように、人件費には再掲で「うち職員給」という費目がある。たとえば児童福祉費においてはこれらが公立保育所等の保育士の給与等ではないだろうか。民間保育所であれば「扶助費」という費目で運営費の中に職員の人件費は積算されているはずが、公立施設については公務員保育士の人件費単価が運営費積算の人件費よりも大幅に高いため人件費として、地方自治体の一般財源から支出しているということではないだろうか。

Ⅲ. 扶助費単独事業における「医療費」について

地方自治体の単独事業費の推計が不備であることの問題点として、日本の福祉サービスの規模が小さくなりすぎることを指摘する向きがある。地方自治体において、おもに行われている給付は社会福祉のサービス給付だという固定観念に基づくものである。

しかし、現在調査中の某政令指定都市の調査においても分かってきていることだが、都道府県および市町村の単独給付には、多くの割合で「医療費」が入っている。すなわち、老人医療、乳幼児医療、心身障害者医療等、地方自治体が単独でおこなっている医療給付はその一人当たり金額が大きいこともあり、民生費の扶助費にかかる費用の約半分を占めるに至っているのである。それを裏付けるデータとして前出の地方財政局の費用統計に再掲として「うち医療費にかかるもの」という覧があったので表6にまとめた。

³ 地方財政白書 平成14年版（平成12年度決算）第56図人件費の財源内訳、92頁。

表6 平成12年度 扶助費の単独事業のうち医療費に係るもの割合

単独事業費のうち医療費に係るもの					都道府県分				
全市町村+組合分					都道府県分				
決算額	財源内訳				決算額	決算額のうち市町村に交付するもの	財源内訳		
	国庫支出金	県支出金	その他特定財源	一般財源等			国庫支出金	その他特定財源	一般財源等
47.3%		71.4%	35.8%	38.2%	59.0%	73.8%		4.5%	61.8%

IV. まとめと課題

日本における地方自治体の社会保障給付の規模は、昭和60年代以降着実に増加してきている。その規模は現在、最大で約7兆円、最小で約1兆円以上になると考えられる。目的別にみると、社会福祉費が最大になっている。しかし、給付の内容をみるとその半分は医療費であり、地方単独事業費用の加算によって福祉サービス費が大幅に拡大することは期待できない。また、平成12年度から公的介護保険が施行されたが、社会保険の勘定は地方自治体の普通会計から公営事業会計へ分離計上される。介護保険における市町村の単独給付は、公営事業会計において記録されることになり民生費における老人福祉の扶助費を一時的に縮小させることになる。公営事業会計における地方単独事業の推計も重要性を増してくる。推計値に漏れる費用を最小限に抑える努力を続けなければならない。

参考文献・資料：

本研究の推計方法は、「社会保障給付費の規模及び負担の評価に関する研究」（平成10年度厚生科学研究費補助金 政策科学推進研究事業）でおこなって研究を基礎としている。（本研究は平成13年度厚生科学政策研究推進事業「実質社会保障支出に関する研究－国際比較の視点から－」の一部として行われた。）

（1999.3）保育サービス供給の実証分析研究報告書、平成11年3月、社団法人恩賜財母子愛育会

（2001）宮里尚三、平成10年度社会保障費－解説と分析－、国立社会保障・人口問題研究所総合企画部、季刊社会保障研究、第36巻第4号