

# Ⅲ. 分担研究報告



厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））  
「社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究」  
分担研究報告書

社会保障関係の地方単独事業に関する総務省データの活用について  
—政府間財政関係論の見地から—

研究分担者 高端正幸（埼玉大学大学院人文社会科学研究科准教授）

研究要旨

社会保障関係の地方単独事業（以下、社会保障地方単独事業とする）の国際基準に沿った把握を目指す本研究事業において、総務省を中心に行われてきた社会保障地方単独事業の統計的把握に関する既存の成果をどの程度、いかに活用しうるかが、一つの問題となっている。そこで、総務省による社会保障地方単独事業の把握の経緯と現状や、その直接的活用を妨げる要因について、地方財源保障システムという文脈のもとでの社会保障地方単独事業の位置づけという観点から考察を加えた。

総務省による社会保障地方単独事業の把握とその公表は、近年進展をみせている。社会保障・税一体改革にともなう地方消費税率の引き上げ幅の検討過程において、社会保障地方単独事業の2010年度決算ベースでの調査結果が公表された。それ以前にも、2008年に2007年度決算ベースのそれが公表されている。さらにそれ以前の2006年度から一般行政経費の補助事業・単独事業区分による集計もなされている。それが公表統計資料に掲載されたのは2013年度決算分からで、民生費の児童福祉費、老人福祉費、その他の福祉費の地方単独事業の都道府県・市町村別歳出額が明らかにされている。

しかし、今後、さらに事業別の歳出決算額の詳細やその個別団体ごとの額の公表が実現されていくことも、国際基準にそくした社会保障地方単独事業の統計的分類・整理を目的とした総務省データの活用が許されていくことも、やや考えにくい。

というのも、社会保障を含めた一般行政経費の地方単独事業は、地方財源保障、すなわち地方財政計画によるマクロの財源保障と地方交付税によるミクロの財源保障の運用において、地方財源保障の縮小を意図する側（主に財務省）とその拡充を意図する側（主に地方団体）との利害を調整し、一定の地方財源保障を毎年度実現させるための技術的な「調整弁」として事実上位置づけられている。このことは、特に2000年代前半の地方財政計画および地方交付税総額の削減局面やその後の抑制局面に、地方単独事業の水準抑制が持続的にみられたことが物語っている。

こうした局面において、社会保障地方単独事業の総額を示すことが地方財源保障の堅持を図るために必要とされた反面、子細な事業別歳出額や個別団体ごとのそれを開示することは、地方財政計画の策定における地方単独事業の調整弁的活用を困難とさせる可能性が高い。また、それにILO等国際基準を適用して分類・整理すれば、地方財源保障の縮小を推し進めるための材料とされる可能性が高い。

ただし、本研究事業によってそのモデルケースを提示することができれば、総務省および地方団体の警戒感が緩和される可能性もある。

#### A. 研究目的

総務省による社会保障地方単独事業の把握の経緯と現状を整理するとともに、さらなる詳細データの公表や社会保障給付統計の改善のためのその活用を妨げる要因について、政府間財政関係論の見地から考察を加える。

#### B. 研究方法

先行研究や地方財政統計資料等の収集・分析

(倫理面への配慮)

該当なし

#### C. 研究成果

総務省による社会保障地方単独事業の把握とその公表は、おおむね 2000 年代半ば以降、徐々に進展していることが確認された。しかし、さらなる詳細データの公表・開示や国際基準にそくした分類・整理の実施は、地方財源保障の現行システムにおける社会保障地方単独事業の位置づけとの関係で、容易ではないことを明らかにした。

#### D. 考察

現行の地方財源保障システムを前提とする政策過程において、2000 年代半ば以降、社会保障地方単独事業の総額を示すことが地方財源保障の堅持を図るために必要とされ、実際に進展がみられた。ただし、さらに子細な事業別歳出額や個別団体ごとのそれを開示することは、地方財政計画の策定における地方単独事業の調整弁的活用を困難とさせるであろう。また、それに ILO 等国際基準を適用して分類・整理すれば、地方財源保障の縮小を推し進めるための材料とされる可能性が高い。

#### E. 結論

今後、事業別の歳出決算額の詳細やその個別団体ごとの額の公表が実現されていくことも、国際基準にそくした社会保障地方

単独事業の統計的分類・整理を目的とした総務省データの活用が許されていくことも、やや考えにくい。ただし、本研究事業が事例自治体における詳細データの分類・整理やそのためのマニュアル案の作成を行うことによって、それら具体的な成果をベースに今後の総務省データの活用可能性を総務省や地方団体と協議することが可能となる。それは、関係団体の理解を得るための有益な材料となりうる。

#### F. 健康被害情報

該当なし

#### G. 研究発表

高端正幸 (2017) 「対人社会サービスと地方財政」沼尾波子・池上岳彦・木村佳弘・高端正幸『地方財政を学ぶ』有斐閣、pp.227-45 (5 月刊行予定)

高端正幸 (2017) 「地方財政計画と地方交付税一問うべきことを見つめ直す」『都市問題』第 108 巻第 5 号、頁未定 (頁数: 8 頁) (5 月 1 日刊行)

#### H. 知的所有権の出額・登録状況 (予定もふくむ)

該当なし

# 社会保障関係の地方単独事業に関する総務省データの活用について —政府間財政関係論の見地から—

高端 正幸

## 1 本報告と研究計画全般との関係

本研究では、社会保障関係の地方単独事業（以下、社会保障地方単独事業とする）を国際基準に沿って把握するための基礎的研究が意図されている。また、そのための現実的な課題として、総務省を中心に行われてきた社会保障地方単独事業の統計的把握に関する既存の成果をどの程度、いかに活用しうるかが、一つの検討課題となってきた。

そこで、本報告では、平成 28 年度に筆者が行ってきた考察のうち、既存の統計的把握の性格や、その活用を困難とさせている背景要因に関する事項についてまとめておく。

本研究の次年度（最終年度）計画においては、総務省（自治財政局財務調査課）が実施している「社会保障関係の費用に関する調査」の調査結果を直接に活用することは基本的に断念され、その調査方法・様式を基礎的資料として活用するにとどめることとなった。それでもなお、同調査をはじめとする総務省による社会保障地方単独事業の把握のあり方や、その直接的活用を妨げる要因について、いったん整理しておくことは、本研究の最終年度における成果のみならず、その後も含めた統計データ向上の継続的な取組みに対して一定の意味を有すると思われる。

## 2 総務省による社会保障地方単独事業の把握と公表

地方単独事業の最もシンプルな定義は、「国庫からの補助を受けずに地方公共団体が独自の経費で任意に実施する事業」となる。その対語は補助事業であり、すべての地方公共団体が実施する事業は補助事業あるいは地方単独事業のいずれかとなる。

さて、社会保障地方単独事業の決算上の事業費規模の把握と公表が、総務省によって進められてきているので、その経緯をまず押さえることとしよう。近年では、社会保障・税一体改革における地方消費税率の引き上げ幅を決定するにあたり、2011年に総務省により示された調査結果がある。周知のとおり、この調査結果に基づく社会保障地方単独事業 6.2 兆円（表 1）は、社会保障・税一体改革における消費税増収分の充当対象に絞り込む方向で精査されていった。その主な観点は、社会保障四経費（「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」、平成 21 年度税制改正法附則 104 条）に該当するか否か、および、「官の肥大化には使わない」（「社会保障・税一体改革成案」、

表1 2010年度決算における社会保障地方単独事業 6.2兆円の内訳(単位:億円)

項目	地方負担	
	都道府県	市町村
総合福祉	2,142	1,643
医療	26,978	19,465
介護・高齢者福祉	7,088	6,132
子ども・子育て	17,200	13,817
障害者福祉	5,833	3,277
就労促進	588	247
貧困・格差対策	2,381	2,144
合計	62,210	46,725

- 注1) 調査対象団体は、全都道府県及び被災三県の特定被災地方公共団体(95市町村)を除く全市町村・特別区。
- 注2) 調査対象外団体分(95市町村)は、人口比(3.81%)に応じて機械的に算出し計上。
- 注3) 乳幼児医療費助成(義務教育就学後分)、敬老祝金等敬老事業、職員分の子ども手当、本庁人件費、投資的経費、貸付金・積立金、公害関係、環境衛生関係、災害救助関係、厚生労働省が集計・公表している「社会保障給付費」(平成22年度予算)に計上されている事業は除外。
- 注4) 本調査結果は、平成22年度決算統計の民生費(災害救助費を除く。)、衛生費(清掃費を除く。)、労働費、教育費のうち、地方公共団体から上記の項目に該当するものとして報告があった金額を、総務省において集計したものの。

平成23年6月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定)、すなわち公務員人件費に充当しない、という2点であった。また、同改革に伴う消費税増収分はいわゆる社会保障四経費に充当することとされた関係で、地方消費税増収分の地方公共団体における使途を確認することを主目的として、その後毎年度「社会保障関係の費用に関する調査」が実施されていることも、本研究においても当初から注目してきたところである。

しかし、2008年の第29回経済財政諮問会議においてすでに、総務省は、2007年度決算ベースの社会保障地方単独事業費の規模を約7.1兆円と推計し、その内訳を表2のように公表している。そこでは、単独事業が①法令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業(義務的な経費)、②利用者のニーズを踏まえて全国的に広く実施され定着している事業等、③その他、に分けて把握されている。このうち①および②は、総務省が統一的に示した調査対象事業項目ごとに事業費を集計・分類したもので、③は統一的な調査対象事業(①・②)に含まれない事業の事業費を集計したものである。

また、事業費は目的別に「医療」および「介護・福祉等」に分けて示されているが、調査自体は、①医療対策関係(衛生費)、②高齢者福祉関係(民生費のうち老人福祉費)、③障害者福祉・低所得者対策等関係(民生費のうち社会福祉費・生活保護費)、④雇用対策関係(労働費)、⑤少子化対策関係(民生費のうち児童福祉費、教育費(幼稚園関係)の一部)を対象として行われた。なお、施設整備のために直接支出された経費のほか、貸付金・出資金・と畜場特別会計繰出金(衛生費)・水道事業会計繰出金(衛生費)など、「社会保障になじまない経費」は除外されている。

ところで、さらに遡れば、総務省は、2006年度決算から、都道府県および市町村の決算

表2 2008年度決算における社会保障地方単独事業 7.1兆円の内訳(単位:億円)

法令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業 約 3.2 兆円			全国的に広く実施され定着している事業等 (注1) 約 1.2 兆円			その他の事業 (注2) 約 2.7 兆円			計 約 7.1 兆円
医療 約 1.2 兆円	予防接種	880	医療 約 0.7 兆円	乳幼児・老人・障害者等医療費助成	6,450	医療 約 1.0 兆円	新型インフルエンザ対策、難病患者支援等	10,000	計 約 2.9 兆円
	がん検診・がん予防等成人病対策	680							
	乳幼児健康診査	550							
	妊産婦健康診査	140							
	母子保健対策事業	170							
	保健所・保健センター運営費	2,960							
	病院事業会計繰出金	4,040							
救急医療対策事業	640								
介護・福祉等 約 2.0 兆円	保育所・幼稚園運営費	5,000	介護・福祉等 約 0.5 兆円	幼稚園就園奨励費補助	260	介護・福祉等 約 1.7 兆円	高齢者福祉関係	6,000	計 約 4.2 兆円
	児童館等児童福祉施設運営費	1,160		児童手当・児童扶養手当	1,050		障害者福祉・低所得者等対策関係	7,000	
	放課後児童健全育成事業	340		障害者福祉手当	840		少子化対策関係	4,000	
	養護老人ホーム・軽費老人ホーム・老人福祉センター運営費	760		障害者交通費助成	260				
	民生委員活動事業	200		要援護・ひとり暮らし高齢者生活支援	390				
	福祉事務所・児童相談所運営費	1,070		介護予防・家族介護用品支援	100				
	障害者支援施設運営費	570							
	障害者自立支援事業	960							

注1) 国庫補助事業の超過負担分や国予算の上乗せ事業を含む。

注2) 統一的な調査項目以外の事業費を集計したもの。

出所) 『地方が負担する社会保障関係費について (参考資料)』 鳩山議員提出資料、2008年第29回経済財政諮問会議、2008年12月16日。

状況調査の一環として、一般行政経費(≒非投資的経費)の補助事業費と地方単独事業費を区別し、全国集計することを可能にした(高木2011)。その背景には、かねてより地方財政計画の規模縮小が経済財政諮問会議および財務省サイドから求められ、地方財政計画

と決算との乖離が追及される状況下で、2004年度には地方財政計画の歳出における一般行政経費と投資的経費との「一体是正」が地方財源保障を大きく揺るがしたことも重なった結果、一般行政経費という地方財政計画上の概念を地方財政決算に適用し、その決算上の規模を把握する必要性が高まったという当時の事情があった。

しかし、一般行政経費中の地方単独事業費の内容は、「都道府県別決算状況調」「市町村別決算状況調」の公表データには含まれなかった。それが公表されたのは、2013年度決算分からである。それ以降は、一般行政経費の目的別歳出額が、①民生費（うち児童福祉費）、②民生費（うち老人福祉費）、③民生費（ただし児童福祉費、老人福祉費、災害救助費を除く）、④民生費（うち災害救助費）、⑤衛生費（うち清掃費）、⑥衛生費（ただし清掃費を除く）、⑦労働費、⑧農林水産業費、⑨商工費、⑩土木費、⑪消防費、⑫教育費、⑬総務費、⑭その他の経費（議会費、諸支出金等）の14分類で、個別の都道府県および市町村ごとに示されている。そのデータの整合性や統一性の確保には課題が残るとされているものの、集計と公表がここまで進んだことは画期的であるといえる。

### 3 社会保障地方単独事業と地方財源保障のメカニズム

以上のように、総務省による社会保障地方単独事業の把握と公表が近年前進をみせてきた。しかし、今後、さらに事業別の歳出決算額の詳細やその個別団体ごとの額の公表が実現されていくことは、やや考えにくい。ましてや、国際基準にそくした社会保障地方単独事業の統計的分類・整理を目的とした総務省データの活用が許されていくことは想像しづらい。

そのことを理解するためには、まず大前提として、地方財源保障、すなわち地方財政計画によるマクロの財源保障と地方交付税によるミクロの財源保障の運用と、社会保障地方単独事業との関係を頭に入れておく必要がある。

日本における地方財源保障は、補助金・起債統制・租税統制・地方交付税の密接な結合により作動する「集権的分散システム」（神野 1993）に組み込まれている。太平洋戦争の終結までに確立された高度に中央集権的な政府間関係が、占領期の改革によって清算し尽くされなかったことは、行政制度面では機関委任事務制度の持続や融合型事務配分の温存（神戸勧告の挫折）に明らかである。財政制度面では、税源配分の見直しが不十分にとどまった点をまず指摘できるが、それは国庫補助負担金（とりわけ奨励的補助金）の温存と地方債統制、そして地方財政調整制度の整備と相互連関をなし、「集権的分散システム」を形成していった。

こうした状況に、地方交付税の性格は規定されている。国により義務付けられた事務事業の遂行が地方財政の主な使命となり、くわえて国庫補助事業ものしかかる。すると、地方団体の裁量の及ばないそれらの経費を地方財源保障の優先的な対象とすることが、国策



の遂行を望む国だけでなく、地方財源の確実な保障を求める地方団体側にとっても合理性を帯びる。しかも、地方財政計画の歳出計上や基準財政需要額算定において、義務付けをともなう事務事業や国庫補助事業は明確な根拠(義務付けの内容や補助率、補助単価など)を伴いうるが、それ以外の事業は厳密な財源保障の基準を示すことが難しい。ゆえに、地方経費のうち義務的な部分の財源保障が、単に優先されるだけでなく、相対的に堅固な根拠によって実施されることとなっている。

裏を返せば、地方単独事業は、いわば「つかみ」で財源保障されている。地方財政計画によるマクロの財源保障は、法令により義務付けられた地方行政の規模・内容を確実に対象としつつ、それを超えた一定水準(「合理的、且つ、妥当な水準」、地方交付税法第3条3)も対象範囲とし、そこに様々な地方単独事業が含まれる。しかし、地方財政計画はあくまで翌年度の標準的な地方歳出・歳入をとらえ、マクロの財源保障の全体像を示すものであり、現実の地方財政収支のすべてを網羅するものではない。そのため、マクロの財源保障が対象範囲とする「一定水準」を超えた地方単独事業見合いの地方歳出の一部は、そこに計上されないわけであるが、枠計上されており、具体的な内容や水準はあいまいとされている。つまり、具体的に地方単独事業のうちどの事業がマクロの財源保障の範囲外なのかは明らかでない。さらに、ミクロの財源保障、すなわち地方交付税の個別地方団体への交付額の決定においても、地方単独事業にあたる単位費用の算定は、過年度決算の歳出実績などを踏まえて行われるとはいえ、その積算項目の立て方や結果として算出される数値の妥当性については、疑問を呈する余地が常に残されている。

#### 4 社会保障地方単独事業の詳細データをめぐる機微

地方単独事業に係る財源保障の詳細が明らかにされない最大の理由は、上述のように、それが財源保障の調整弁、あるいはバッファとされている点にある。たとえば、1990年代には、地方財政計画上の一般行政経費の補助事業と単独事業はおおむね比例して増加していた。ところが、2000年度以降の地方財政計画縮減期においては、単独事業の水準は横ばいとなっている。この時期に、決算上の民生費の地方単独事業は増加傾向にあったにもかかわらずである。このことは、地方団体が担う対人社会サービスを中心に、社会保障地方単独事業に対する財源保障が後退したことを意味している。最近では2000年代前半のような地方財政計画および地方交付税総額の削減には歯止めがかかっているが、地方一般財源総額の一定水準確保が目途とされており、それは歳出規模に枠をはめる機能も果たしている。しかも、投資的経費の削減が限界に達したため、焦点はもっぱら社会保障関連経費を主とする一般行政経費に移行している。そして、義務的な経費や補助事業が優先的に財源保障の対象となる以上、地方単独事業の抑制で帳尻を合わせざるをえず、とりわけ自然増を重ねる社会保障地方単独事業の抑制がその手段となるわけである。

こうした状況において、地方財政計画や地方交付税の円滑な運用を図ろうとする立場（主に総務省）にとって、社会保障地方単独事業の総額や大まかな内訳を示すことの意義は認められても、個別事業ごとの歳出実態やその団体別の実態までをつまびらかにし、ましてやそれを国際的な社会保障給付の定義にしたがって分類・整理することは、避けるべきこととなる。

というのも、社会保障地方単独事業の総額を示すことは、地方財政計画の規模を抑制すべきとする要求への反証として重要性を増している。ゆえにそれは、前節で述べたように、2000年代に入って進められてきた。マクロの財源保障の堅持を図るために、いわゆる上乘せ・横出し部分などを地方が独自に負担している実態を具体的に示すことが必要とされてきたわけである。そのさい、総額を裏付けるために一定の内訳も当然に明らかにされることとなる。

ところが、社会保障地方単独事業の実態を個別事業ごとの歳出額や団体別の実態（実施の有無や歳出額）まで詳細に公表し、その精査を可能とすることは、地方財源保障のあり方に対する疑義をさしはさむための材料を提供することを意味しかねない。詳細な実態を示すデータは、地方財源保障の縮小を意図する立場とその拡充を意図する立場の両方にとって、きわめて有益である。かつて、三位一体改革と並行して地方財源保障の見直しが企図されたさいに、結婚・出産・敬老祝い金などがやり玉に挙げられたように、地方の社会保障関連支出のうち標準的でないもの、「合理的、且つ、妥当な水準」を構成しないものを洗い出すことは、地方財政計画の規模抑制を図る一つの有力な手段である。同時に、地方財源保障の拡充を望む側（主に地方団体）にとっても、社会保障地方単独事業の詳細な実態と地方財政計画あるいは地方交付税の算定根拠とのかい離を明確に把握することで、主張に根拠を与えることが可能となる。結果として、地方単独事業をある意味でバッファーとしつつ、地方財源保障の縮小要求と拡充要求とを調整し、毎年度のマクロ・ミクロの財源保障の姿を整えることが、より困難となる可能性が高い。社会保障地方単独事業の具体的な実態が伏せられてきたことには、相応の合理性が存在するのである。

さらに、社会保障地方単独事業の個別事業ごとの歳出額データを用い、国際的な社会保障給付の定義にしたがって分類・整理するとなれば、財政当局と地方団体の間で財源保障の調整を図る立場にとって、問題がさらに大きくなるはいうまでもない。総務省がとる社会保障地方単独事業の範囲が、OECD 社会支出や ILO 社会保障給付の定義する範囲より広いことは、ほぼ間違いない。それは、管理費用を前者が含み、後者が含まないというだけでなく、たとえば民生委員活動費や母子保健事業（の多く）が、厳密に国際基準を適用すれば社会保障給付に該当しないこととなる（「社会保障関係の地方単独事業」の分析等について）別添資料3（厚労省提出資料、国と地方の協議の場 社会保障・税一体改革分科会第4回会合、2011年12月26日）。国際基準は、ある事業が社会保障給付に該当するか否かを判断するための権威づけられた物差しである。それは、純粹に社会保障給付統計の整備に用いられるだけでなく、社会保障地方単独事業見合いの財源保障を仕分け、整理縮小を図るための一つの

道具となりうる点で、大いに機微をはらんでいる。

## 5 おわりに

本研究の最終年度（平成 29 年度）には、総務省「社会保障関係の費用に関する調査」の様式をベースに、国際基準および自治体決算データの実情を踏まえた独自調査票の様式およびマニュアル案の提示を目指すこととなっている。その作業には相応の困難が予想されるが、国際基準に準拠した社会保障地方単独事業の統計的把握の実例が獲得され、その具体像を実際に示すことをつうじて、長期的には総務省や地方団体の一種の警戒感が緩和される可能性もあると思われる。その意味でも、最終年度の本研究の成果は重要な意義を持ち得るであろう。

### <参考文献>

神野直彦（1993）「『日本型』税・財政システム」岡崎哲二・奥野正寛編『シリーズ・現代経済研究 6 現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社

高木健二（2011）「国・地方の社会保障と税財源配分」『自治総研』第 395 号（2011 年 9 月号）

星野菜穂子（2012）「社会保障の地方単独事業—一体改革での含意」『検証 社会保障・税一体改革』地方自治総合研究所