

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

住民協働による対人社会サービス確保と
地方自治体の社会保障関係費用
－市町村の福祉費支出－

研究分担者 沼尾波子（日本大学経済学部教授）

研究要旨

日本では、財政難のもとでの社会保障給付増大、家族機能の変容に伴う対人社会サービスニーズの増大と多様化・複雑化が進み、これらの課題に対応するための社会保障制度改革が進められている。そこでは、地域で行政と住民が協働して対人社会サービスを担うことが求められるとともに、その担い手についても、地区の社会福祉協議会や町内会・自治会、NPO 法人など、多様な担い手の参加が期待されている。町内会・自治会等の組織は任意団体であるが、いわば行政の下部組織として機能している側面もある。

島根県雲南市等での調査から、高齢者の健康管理等のケアについて、社会福祉協議会のみならず、住民による地域自主組織が運営に関わる動きが生じていることが示された。しかしながら、地域コミュニティの直接的な活動に対する行政からの支出は、統計上、社会保障関係の費用として扱われていない。地域包括ケアシステムの構築等を通じた地方自治体の社会保障費の効率化を検討するのであれば、比較可能な仕組みを用意しておく必要がある。

まず、福祉の領域では、住民参加・協働を通じた担い手の確保とともに、自治体にはそれを取りまとめる、いわばプラットフォームとしての役割が期待されるようになっているが、「社会保障給付費」の概念には事務費、管理費等は含まれていない。これらの費用は、地域のソーシャルキャピタルを構築するためのコストとして、把握しておく必要がある。

また、地域で包括的なケアが要請されるにつれ、福祉と地域づくりの垣根が曖昧な事業が増え始めている。介護予防や見守りなど、健康状態の維持に関わるサービスや、コミュニティ活動における健康増進への取り組みなど、自治体の福祉計画に掲げられた事業については現物給付としてその費用を把握するなど、自治体の福祉計画との関係から、その費用について把握するなどの工夫も求められる。

社会保障分野の地方単独事業については、先行研究から義務的な単独事業が多く、自治体の裁量で行っている事業費の割合がそれほど多くはないと指摘されている。しかしながら、福祉の分権化と民営化の進展が見られるなかで、その意義や効率性を考える上でも、福祉費の支出割合について、整理しておく必要がある。

A. 研究目的

財政難と分権化・民営化が進行するなかで、地方自治体の対人社会サービスに関する支出について、どのような変化が生じているのかを把握し、社会保障給付費の水準に関する国際比較や自治体間比較を行う上で、地方財政統計上、留意すべき課題を把握する。

B. 研究方法

1. 先行研究等の文献資料を通じた概念把握と課題整理

2. ヒヤリング調査

(倫理面への配慮)

該当なし

C. 研究成果

文献調査ならびに市町村へのヒヤリング調査から、地域包括ケアシステムの導入等を通じて、地方自治体が地域運営組織との協働により、福祉サービスを確保する動きが生じていることが分かった。社会保障分野における市町村の歳出構造についてある都市自治体の決算書等をもとに考察を行い、自治体の社会保障分野における支出構造と、福祉を取り巻く「協働」の動きが決算書にどのように立ち現れるのかについて確認を行った。

D. 考察

市町村における社会保障地方単独事業は、国庫補助負担金の一般財源化を通じて、いわば「義務的な」単独事業が増えていることが先行研究から明らかになっている。また、事例からも、地方単独事業費の多くを占めるのは、国民健康保険や介護保険給付費等の支出であることが確認されている。

しかしながら、財政難のなかで、増大する社会保障費の抑制に向けて、地域福祉の分野では、参加・協働を通じた対人社会サービスの確保が求められ、自治体には、そ

のプラットフォームを構築する役割が期待されている。社会保障費の「効率化」に向けて、在宅による医療・介護の連携等を通じた地域包括ケアシステムの構築が目指されており、地域運営組織が「準自治体」としてその役割を担う動きも生じている。ところが社会保障費には、事務費、管理費等は含まれておらず、また社会福祉協議会等の維持管理にかかる費用も含まれない。自治体のプラットフォーム機能や、地域の多様な経済主体との関係のあり方が異なる状況下で、これらの支出を「社会保障給付費」との関係でどのように整理するかが課題となる。

E. 結論

地域福祉に求められる機能と役割は複雑化・多様化しており、それに伴ってサービスの担い手も多様となっている。行政が直接給付するサービスのみならず、地域を構成する多様な担い手とともに提供されるサービスについて、トータルに把握するとともに、サービスの効率性について時系列で比較し、評価するためのデータ整理と把握が必要である。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

沼尾波子 (2016) 「社会保障制度改革と自治体行財政の課題」『社会政策』第7巻3号,pp.12-26.

H. 知的所有権の出額・登録状況 (予定もふくむ)

該当なし

住民協働による対人社会サービス確保と地方自治体の社会保障関係費用 —市町村の福祉費支出—

沼尾 波子

1. はじめに

人口減少・少子高齢化の進展に伴い、地域のなかで高齢者や子どものケアを支える担い手の確保が課題となっている。また、福祉サービスが社会的弱者に対する選別された福祉から、いわばユニバーサル・サービスとして誰もが利用できる支援へと拡充しており、サービスの担い手や負担のあり方も多様化を見せている。社会保障給付費は、公共部門による直接的な給付として把握されてきたが、福祉の担い手の多様化や、福祉が普遍性をもつようになるなかで、その効率性を考える上でも、多様な形での数値の把握が求められるようになってきている。本稿は、地方自治体の社会保障費用の把握について、こうした問題関心から考察を行うものである。

2. 社会保障における現物給付とその担い手

ILO 基準では、社会保障給付費の範囲について、①制度の目的が、高齢・遺族・障害・労働災害・保健医療・家族・失業・住宅・生活保護その他のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること、②給付の根拠として、制度が法令によって定められ、それによって公的・準公的、もしくは独立の機関に特定の権利が付与されるか、あるいは責任が課されるものであること、③給付管理の主体として、制度が法令によって定められた公的、準公的、もしくは独立の機関によって管理されていることが要件とされ、管理費や施設整備費は除外されることとなっている。

ここで想定されているのは、公共部門が個人に対して、直接的に何らかの給付を行うか、あるいは他の機関に委託を行って、その給付を行うものである。したがって、社会保障給付費として取り扱われるのは、直接的な現物（サービス）給付にかかった費用であり、給付のために必要とされる職員人件費や施設等の費用は含まれていない。

しかしながら、日本では、福祉等のサービスは、必ずしも公共部門を通じて提供されてきたわけではない。とりわけ高齢者や障がい者のケアや子育てでは、家族や地域が様々な役割を果たしてきた。無論、欧米においても、協会や民間団体の寄付など、民間部門が「福祉」の一端を担っていることに変わりはない。しかしながら、その活動は、民間部門が独自に行うものか、あるいは行政が執行について民間部門に委託等を行っているという点で、社会保障給付費としての仕分けは比較的明瞭である。

ところが日本では、基礎自治体が福祉サービスの提供を行う場合、社会福祉協議会など

の機関への委託等のみならず、任意団体である町内会・自治会などの活動が含まれていることもしばしばである。そして、こうした活動を支援する費用も、しばしば公共部門から支出されている。

金井（2014）は、行政と住民の関係について3つの側面から整理を行っている。第1に参政権を持ち、行政をコントロールする市民という関係、第2に租税負担を行い、行政サービスを受け取る利害関係者、そして第3に、公共サービスの提供を担う「公務住民」であり、町内会・自治会やコミュニティ協議会などの取組みは、公務住民としての色彩が強い住民活動であると整理されている。日本では、町内会・自治会のような地域団体が、いわば自治体の末端機構としての役割を担っており、自治体広報誌の個別配布、街灯管理、募金の取りまとめなどを行っているところもある。こうした点で、地域における高齢者や子どものケアなどを、地区の社会福祉協議会とともに、地域住民組織が担ってきたところもある。

少子高齢化とともに単身者が増大し、家族機能の変容する日本社会にあつて、介護や子育て支援などの多様な対人社会サービスを支える公的な仕組みづくりが求められるようになってきている。しかしながら、財政難の折、公共部門における対応には限界もあり、地域で支えあいを行うための仕組みづくりが進められている。特に、人口減少と少子高齢化が進行する日本では、地域の実情に応じて多様な支援を受けることのできるような現物（サービス）給付の仕組みを地域で構築することを目指した社会保障制度改革が進められてきた。たとえば、2015年4月に施行された改正介護保険法では、地域包括ケアシステムの一層の推進が掲げられ、医療・介護・予防・住まい・生活支援サービスが連携することが期待されている。また、同時期に、生活困窮者自立支援法、子ども・子育て支援新制度も施行され、国が定めた法制度に基づき、様々な「ケア」について、自治体による対応がこれまで以上に求められている。その結果、社会保障関連の施策では、個人に対する直接的な給付にとどまらず、誰もが必要に応じて支援を受けることができるような仕組みづくりや、関係構築のための取組みが推進されている。介護予防を例にとれば、心身機能の改善を目的とした機能回復訓練から、地域に通いの場を創出し「活動」や「参加」に焦点を当てた「地域づくり」のアプローチへと、その対応のあり方も変わりつつある。

厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部は、2017年2月に「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」とする文書をまとめた。そこでは、疾病、障がい、介護、出産、子育てなどの段階で、高齢者、障がい者、子どもなどの対象者ごとに公的な支援制度を整備し、公的支援の充実を図ってきた仕組みに様々な課題が生じていることを指摘するとともに、個人や世帯の抱える課題に包括的に対応していくことや、地域の実情に応じて、分野をまたがって総合的に対応していく必要性を掲げている。そして、「地域を基盤として人と人とのつながりを育む」必要があること、「地域住民の主体性に基づいて」取り組むことの必要性を提起している。ここでいう「地域」とは、必ずしも公共部門としての地方自治体を指すわけではない。地方自治体とともに対人社会サービスの維持や確保

を担う社会福祉協議会や町内会・自治会などの主体が含まれる。

従前の、国が定めた基準に従って、「社会的弱者」に対する措置を行うという措置型福祉の場合、国が対象となる基準を定めて、それに従って対応を図る方法は、全国どこの地域であっても、ナショナル・ミニマムを保障するという理念に照らし、一定の合理性を持っていた。しかしながら、住民一人ひとりが暮らしの困りごとに対して、課題解決を図るという場合、その課題は個別性を持ち、また多様なものとなる。身体機能の衰えに対して、一定の支援を図ることのみならず、日常生活の中での洗濯や掃除、買い物などをどのように支援するかが問われることとなるが、何をどこまで支援するかについて、全国画一的な基準を定めることは難しい。

こうした状況下で、公共部門にすべてを委ねるのではなく、住民参加と協働による相互扶助での助け合いが謳われるようになってきている。その際に根拠とされるのは、社会福祉法第4条に規定された「地域福祉の推進」である。そこでは、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」とされている。

また、地域福祉の推進にあたり、同法第107条では「市町村地域福祉計画」について規定している。「市町村は、地方自治法第2条第4項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、または変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営む者、その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。」として、具体的に、「地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項」「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」の3つが掲げられている。

このように、行政には、住民が必要な支援（サービス）について議論を行いながら、必要などころに必要なサービスが提供される仕組みを構築するプラットフォームを支える主体としての役割が期待されるようになってきている。

3. 住民参加型地域福祉の推進と社会保障費用

行政がプラットフォームを構築し、地域の担い手が一体となって福祉の仕組みを構築している事例は、各地でみることができる。ここでは、島根県雲南市の事例を取り上げる。雲南市は、2004年に6町村が合併して誕生した島根県中部の中山間地域に位置する自治体である。広大な面積を有する雲南市では、各地で人口減少が進んでいることもあり、2005～2007年にかけて、おおむね小学校区を単位とした「地域自主組織」が設立され、小規模多

機能自治の実践が行われている。市では、地域自主組織に対し、活動拠点の整備や人的・財政的支援を行うなど、地域課題について解決するための工夫を住民主導で実施する取組みを側面から支援している。2013年度より、地域と行政の協議の場として地域円卓会議の仕組みが本格的に導入されている。地域自主組織の活動は様々であるが、例えば地域自主組織が市から水道検針業務の委託を受けるとともに、検針の際に各戸を回り、見守り・声掛けを行う取組みや、旧小学校校舎を活用し、放課後の子ども達の居場所づくりを行う活動、高齢者の介護予防に向けた取組みを行うなどの福祉分野の活動も推進されている。なかでも鍋山地区では、地域自主組織がコミュニティ・ナースとして看護師の資格を持つ職員を雇用し、住民の健康に関する様々な取組みの拡大を図っている。

これらの取組みのなかには、行政や社会福祉法人が実施する場合には「社会保障給付」に含まれる事業内容も含まれているが、活動に対する行政からの補助・助成がコミュニティ施策として行われているものであることから、その費用は社会保障給付費には含まれていない。

他方で、雲南市の場合、社会福祉協議会の活動も活発である。現在進行する2015～2019年度までの第3期の総合保健福祉計画では、地域医療の充実・健康づくりの推進・高齢者福祉の充実・障がい者（児）福祉の充実・生活困窮者の支援・地域福祉の充実・子育て支援の充実、という7つの基本施策が掲げられ、それぞれの施策に対し、実施する事業が整理されている。これらの事業のうち、社会福祉協議会の役割は大きく、特に高齢者、障がい者、生活困窮者、地域福祉、子育て支援の分野で、多岐にわたる事業を担っている。社会福祉協議会は、合併前の旧町村単位で支所を置いているほか、介護事業所や保育所の運営も行っている。さらに、市内30カ所の地域自主組織における「福祉部」との繋がりもあり、行政のみならず、各地区の自主運営組織における福祉活動を支える役割も担っている。

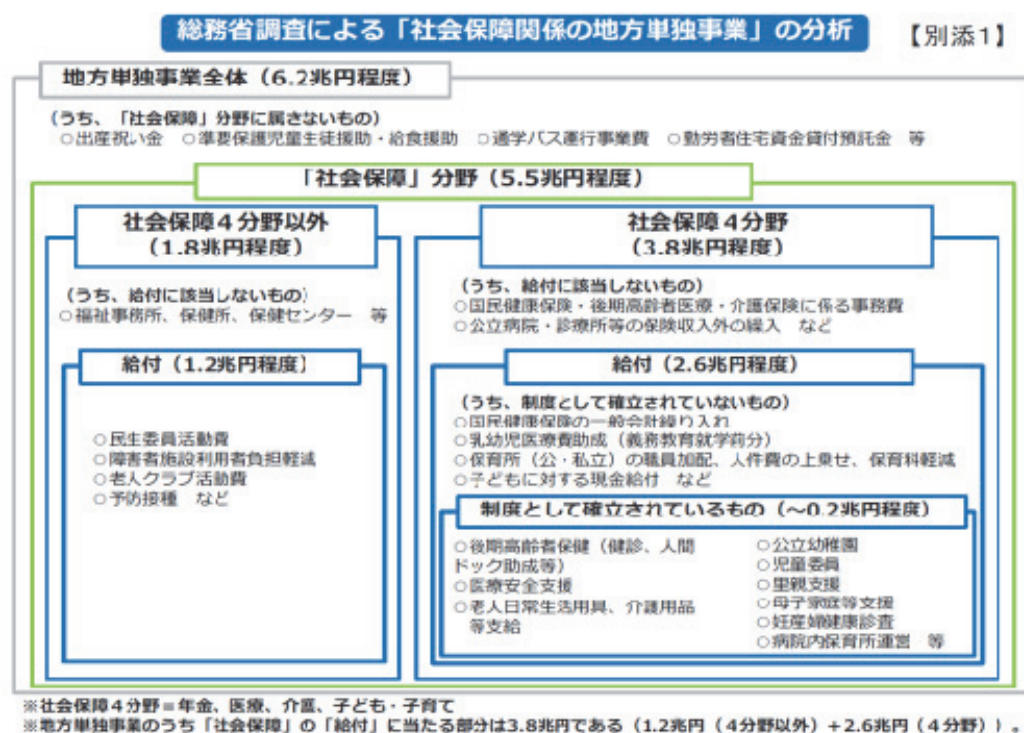
このように、行政、社会福祉協議会、コミュニティが一体となって地域福祉を担う場合、そこでの公共部門による社会保障費用をどのように扱うかについては、再整理が必要と考えられる。とりわけ小規模町村の場合、総合的な支援サービスとして給付が行われているケースも多いことを考えると、統計上の取り扱いについて、検討していく必要がある。

表1は、厚生労働省が「社会保障給付費の整理に関する検討会」における整理を踏まえて地方単独事業の内容を「社会保障」分野に属するか否か、「社会保障4分野」に属するか否か、「給付」に該当するか否か、制度として確立されているか否か、という視点で整理を行ったものである。この時の整理では、表1にあるように、民生委員活動費や老人クラブ活動費などは「社会保障分野」とされてはいるが、消費税増税分を充当するとされる「社会保障四経費」には含まれないこととされた。

総務省が全国市町村に対して実施している「社会保障施策に要する経費」の調査においても、「総合福祉」項目に入るものとして、個別の福祉分野に区分できない経費を計上することとされている。具体的には、公立総合福祉施設（ワンストップ型の社会保障サービス

提供)、民生委員活動費、社会福祉団体(社会福祉協議会・社会福祉事業団体)運営費補助・負担金、社会福祉施設職員退職手当共済事業費補助金、社会福祉事業指導(福祉活動推進員、専門員設置事業等を含む)、福祉人材確保、福祉ボランティア活動推進、私立社会福祉施設補助、その他の総合福祉関連サービス、があげられている。これらは社会保障施策の要する経費には含まれるが、「社会保障四経費」には入らない。先の雲南市の事例を取れば、社会福祉協議会が担う事業のうち、介護保険事業所や保育所による直接的なサービス提供は、介護や子育て支援施策に要する経費として整理されるが、「社協だより」の発行による広報活動や、地域自主組織の福祉部との連携などの取組みに要する費用のうち、行政からの補助による部分は、「総合福祉」等の項目に含まれることとなり、「社会保障四経費」の対象外とされる。

表1 厚生労働省による「社会保障関係の地方単独事業」結果の整理



出典：内閣官房 HP (国と地方の協議の場 (第4回臨時会合) 2011年12月26日資料1より (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/rinji4/gijisidai.html>))

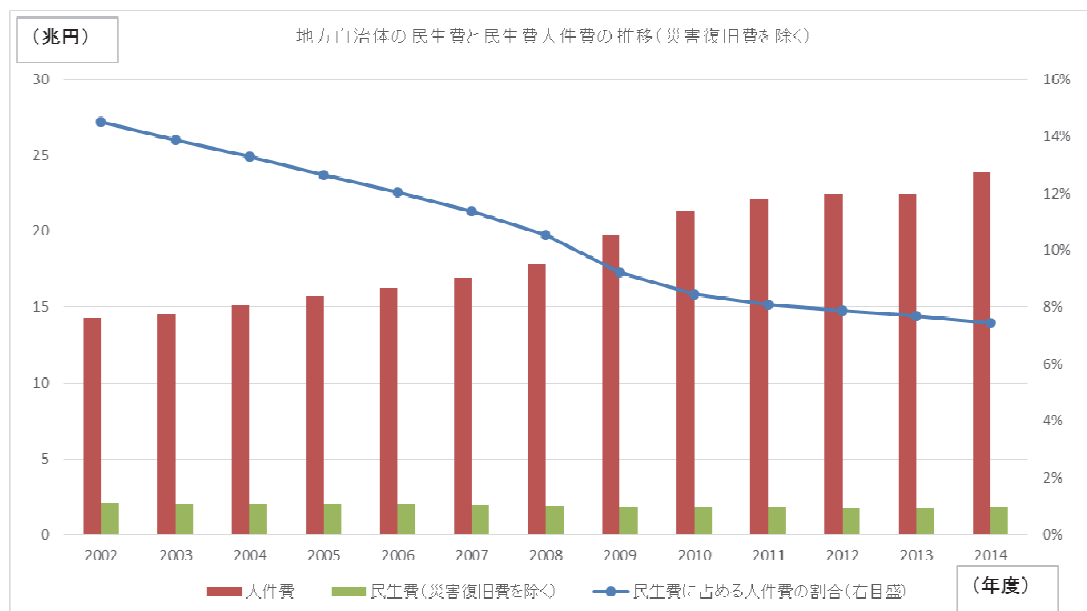
4. 人件費の考え方

表1にある社会保障関係の地方単独事業調査では、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、「総合福祉」「医療」「介護・高齢者福祉」「子ども・子育て」「障害者福祉」「雇用促進」「貧困・格差対

策」に該当するものとして報告があった金額の集計値が公表されたものである。ただし、除外事業として、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、災害救助関係が挙げられ、さらに厚生労働省が集計・公表している社会保障給付費に計上されている事業については除かれている。

これはそもそも、社会保障・税一体改革における消費税の国・地方への配分割合を巡って、地方単独事業費の水準を把握する必要が生じたことによって実施されたものであった。したがって、消費税の配分を通じた国からの財源保障の対象となるべき事業かどうかという視点から、除外事業として乳幼児医療費助成（義務教育就学後分）、敬老祝金等敬老事業などが挙げられている。このほか、本庁人件費についても除外することとされている。調査では、各事業費のうち職員人件費とそのうちの事務職員分を記載することとされているが、これは本庁を除く地方公務員人件費とされている。消費税増税分にかかる国と地方の配分割合に関わる財政需要をみるという当初の主旨から、本庁人件費を除いた数値の把握が行われていると考えられる。しかしながら、社会保障関連事業費の規模、並びに効率的な歳出について考える上では、各自治体における人件費総額を把握するとともに、地域内分権や民営化（委託・指定管理等）による効率性を考えることが必要である。

図 1



資料：総務省『地方財政統計年報』各年度をもとに作成。

図 1 は、地方自治体の民生費、並びに民生費に占める人件費の水準と構成比を示したものである。ここから、2000 年代に入って、民生費総額が大きく増大している反面、これらのサービスにかかる人件費は削減傾向にあることが分かる。民生費総額に占める人件費比

率は、2002年度にはおおよそ15%程度だったが、2014年度には8%の水準を下回っている。給付費が増大する一方で、人件費が減少しているとすれば、社会保障に関わる運営は、非正規公務員等の採用を通じた人件費削減か、民営化（委託・指定管理等）により、支出が物件費や補助費等へ振り替えられていると考えられる。また、上述の通り、住民が地域コミュニティでケアを担い、それを財政支援する場合には、民生費以外の支出によることも考えられる。

増大する社会保障給付費への対応を考えることが求められる状況下で、行政の社会保障給付費を把握することは、国民のニーズや給付水準を把握することはもちろんのこと、効率的な給付のあり方や、実物としてのサービス給付水準の把握も必要である。こうした点で、人件費や施設費等を含めた費用を把握することが効率化を考える手掛かりになると考えられる。

5. むすびにかえて

社会福祉法では、行政には、市民の福祉の向上を目指して福祉施策を総合的に推進する責務があると規定されている。行政は、地域福祉を推進する関係機関・団体等の役割を踏まえながら、相互に連携・協力を図るとともに、行政内部においては、福祉・保健・医療分野をはじめ、雇用・教育・文化・交通・住宅など生活関連分野を担当する関係各課と連携し、さまざまな分野において地域福祉の視点から施策を見直し、あるいは横断的な施策が推進されるよう取り組むことが求められている。また、住民参加の機会の拡充や、総合相談体制の構築、地域福祉活動拠点の整備を支援し、情報提供の充実に努めることも必要とされている。

しかしながら、生活支援を含めた多様な機能について、何をどこまで公共部門が担うのか。この問いに対する明確な答えはない。言うまでもなく、公助への依存割合が高まるほど、政府支出は肥大化する。しかしながら、財政膨張に対し、国民の合意が図られているかといえば、必ずしもそうではない。社会保障給付費は年間112兆円（2014年度）の水準に達しており、毎年1兆円規模で増大している。社会保障制度改革国民会議報告書（2013年8月）では、「将来世代への負担先送りを速やかに解消して、将来の世代負担ができるだけ少ないようにすることが必要」と述べられているが、租税や社会保険料負担の引上げは進まない。社会保障制度改革国民会議報告書では、「自助・共助・公助の最適な組合せ」を謳い、「自助の共同化としての共助（＝社会保険制度）が自助を支え、自助・共助で対応できない場合に公的扶助等の公助が補完する仕組みが基本」と整理している。

生活支援を含めたケアの領域について、行政が何をどこまで担うのかについて、負担を含めた国民の合意がないままに、行政サービス拡充を求める声が大きくなっている。限られた財源で対応できない状況に対して、政府や自治体が、「自助・互助・共助」を掲げ、財政支出を伴わずに地域の支え合いで助けあう術を模索しているところもあるが、ユニバー

サル・サービスの確保という点では課題も残る。公費で賄うべきもの、地域の支え合いで対応するケアをどのように整理するか。国の制度設計と自治体の対応が課題となる。なかでも市町村は、地域福祉の構築において、地域福祉をコーディネートする総合プラットフォームとしての役割を期待されており、地域福祉計画はその体系図ということもできる。その体系を構築するとともに、その意義と課題、国と地方の役割について検討する上でも、費用について総合的に把握する仕組みが必要である。

こうした視点からも、地方自治体の社会保障関係の単独事業について、把握するための統計整備が求められているが、本稿ではそのための具体的な数値の把握と分析手法について示すことができていない。これについては次年度の課題としたい。

参考文献

- 雲南市『雲南市総合保健福祉計画 平成 27 年度～平成 31 年度』雲南市，2015 年。
- 雲南市社会福祉協議会「第 3 期 平成 27 年度～31 年度 雲南市地域福祉活動計画」2015 年。
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治[三訂版]』北樹出版，2014 年。
- 総務省「「社会保障施策に要する経費」に関する調査について（照会）」，2015 年 6 月 30 日。
- 総務省自治財政局財務調査課「地方財政状況調査表作成要領（都道府県分）」2015 年。
- 沼尾波子「社会保障制度改革と自治体行財政の課題」『社会政策』第 7 卷 3 号，pp.12-26，2016 年。