

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

社会保障の地方単独事業に関する調査事例

研究分担者 渡辺久里子（国立社会保障・人口問題研究所 企画部研究員）

研究要旨

本研究は、社会保障費用をマクロ的に把握し、統計の向上に資することを目的とする。社会保障の地方単独事業は、その全体像が把握されておらず、社会保障費に部分的にしか計上されていないため、社人研『社会保障費用統計』は過少推計となっていることが指摘される。

しかしながら、これまでに各府省や都道府県が独自に社会保障に関連する地方単独事業について調査した事例がある。そこで本稿ではこれらの事例調査について整理を行った。なお総務省が実施する『社会保障関係の地方単独事業に関する調査』は、本報告書の分担研究報告書1で検討されているため、本稿では取り扱わない。

既存の事例調査は大きく分けて①高齢、②子ども、③障害の3つに分類される。高齢者（老人）を対象とした社会保障の地方単独事業については、総理府大臣官房老人対策室が1979年にとりまとめをした『地方公共団体における老人福祉単独事業の動向に関する調査事例』がある。このほかにも東京都福祉局高齢福祉部福祉課は1980年代に『高齢者福祉施策区市町村単独事業一覧』を刊行しており、市区町村別事業別に予算額が報告されている。

子どもを対象とした社会保障の単独事業は、2005年に内閣府が『地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査報告書』を公表しており、都道府県及び市町村における事業についてその目的別に予算額が報告されている。後続調査が2013年に実施され、『全国自治体の子育て支援施策に関する調査報告書』として取りまとめられているものの、これは先進事例等の事業内容が記載されているのみである。

障害者を対象とした社会保障の単独事業は、内閣府が2003年度～2014年度分について調査を実施し、『障害者施策関係単独事業の実施状況等』として都道府県・政令都市別施策別に事業費の予算額を公表していた。

これらの事例調査の実施時期をみると、各制度の制度改革の時期と重なっているように思われる。高齢は1973年に老人医療費が無料化され、また1985年に年金改正が実施された。子どもは1995年にエンゼルプランが、2000年に新エンゼルプランが策定されている。障害は2003年に支援費制度が導入され、2005年に障害者自立支援法が成立している。言い換えれば、地方単独事業の調査は制度改革の時期前後にしか実施・公表されていない。

各事例調査そのものは、地方自治体でどのような単独事業が実施されているかを把握するうえで有益である。しかしながら、定期的な実施・公表が見込めないのであれば、社人研『社会保障費用統計』を集計する際の基礎データとすることは難しいように思われる。

A. 研究目的

本稿ではこれまでに各府省や都道府県が独自に社会保障に関連する地方単独事業について調査した事例について整理を行った。

B. 研究方法

文献調査

(倫理面への配慮)

該当なし

C. 研究成果

既存の事例調査は大きく分けて①高齢、②子ども、③障害の3つに分類される。高齢者(老人)を対象とした社会保障の地方単独事業については、総理府大臣官房老人対策室が1979年にとりまとめをした『地方公共団体における老人福祉単独事業の動向に関する調査事例』がある。

子どもを対象とした社会保障の単独事業は、2005年に内閣府が『地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査報告書』を公表しており、都道府県及び市町村における事業についてその目的別に予算額が報告されている。後続調査が2013年に実施され、『全国自治体の子育て支援施策に関する調査報告書』として取りまとめられているものの、これは先進事例等の事業内容が記載されているのみである。

障害者を対象とした社会保障の単独事業は、内閣府が2003年度～2014年度分について調査を実施し、『障害者施策関係単独事業の実施状況等』として都道府県・政令都市別施策別に事業費の予算額を公表していた。

D. 考察

これらの事例調査の実施時期をみる

と、各制度の制度改革の時期と重なっているように思われる。高齢は1973年に老人医療費が無料化され、また1985年に年金改正が実施された。子どもは1995年にエンゼルプランが、2000年に新エンゼルプランが策定されている。障害は2003年に支援費制度が導入され、2005年に障害者自立支援法が成立している。言い換えれば、地方単独事業の調査は制度改革の時期前後にしか実施・公表されていない。

E. 結論

各事例調査そのものは、地方自治体でどのような単独事業が実施されているかを把握するうえで有益である。しかしながら、定期的な実施・公表が見込めないのであれば、社人研『社会保障費用統計』を集計する際の基礎データとすることは難しいように思われる。

F. 健康被害情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表

該当なし

2. 学会発表

該当なし

H. 知的所有権の出額・登録状況(予定もふくむ)

該当なし

社会保障の地方単独事業に関する調査事例

渡辺 久里子

1. はじめに

本研究は、社会保障費用をマクロ的に把握し、統計の向上に資することを目的とする。社会保障の地方単独事業は、その全体像が把握されておらず、社会保障費に部分的にしか計上されていないため、社人研『社会保障費用統計』は過少推計となっていることが指摘される。

しかしながら、これまでに各府省や都道府県が独自に社会保障に関連する地方単独事業について調査した事例がある。そこで本稿ではこれらの事例調査について整理を行った。なお、総務省が実施する『社会保障関係の地方単独事業に関する調査』は、本報告書の分担研究報告1で検討されているため、本稿では取り扱わない。

2. 社会保障の地方単独事業に関する調査事例

既存の調査事例は大きく分けて①高齢者（老人）、②子ども、③障害者の3つに分類できる（表1参照）。

表1 単独事業の調査事例概要

	高齢者(老人)		子ども	障害
	内閣総理大臣官房 老人対策室(1979)	東京都福祉局高齢 福祉部福祉課(1988)	内閣府政策統括官(共生社 会政策担当)(2005)	内閣府政策統括官 (共生社会政策担当)
実施年月	1976年9月～11月	—	2005年2月～3月	2003年～2014年
調査対象	①指令都市及び東京23区 ②全国の市の2分の1を抽出して得られた315自治体	都内各区市町村	全国すべての地方自治体 (47都道府県及び2815市町村)に質問票を送付。有効回答数は、都道府県が47、市町村が1690)	都道府県及び政令指定都市
調査項目	1976年度予算において計上されている老人福祉関係事業のうち： ①都道府県・指定都市の単独事業(市(区)町村等が主体となって実施している事業で、都道府県がその経費を補助しているものを含む) ②市(区)町村の単独事業(都道府県と経費を分担して実施している事業を含む)	1988年度予算において計上されている高齢者を対象とした福祉事業のうち： ①国や都からの補助金の交付なしに実施している事業 ②国や都の補助事業であって、各区市町村が、国や都の補助金以上に対象範囲の拡大や単価増等を図っている事業 ③全額が都区財政調整制度に基準財政需要として算入されている事業	2004年度当初予算に計上されている子育て支援施策のうち： ①国庫補助事業の上乗せ事業 ②及び地方単独事業	各年度予算に計上されている障害者施策単独事業

出所：内閣総理大臣官房老人対策室(1979)、東京都福祉局高齢福祉部福祉課(1988)、内閣府(2005)及び内閣府ホームページ「障害者施策関係単独事業の実施状況等」より筆者作成。

障害に関連した社会保障の地方単独事業は、内閣府が 2003 年度～2014 年度分を公表しており、『障害者施策関係単独事業の実施状況等』として都道府県・政令都市別施策別に事業費の予算額を報告していた¹。しかしながら、同調査は調査方法・時期などの概要は掲載されておらず、また事業分類も目的別になっているとはいえ、自治体別に実施状況を概観するのに適していない。そのため、以下では①高齢者（老人）、②子どもの調査事例について紹介したい。

（1）高齢者（老人）

高齢者（老人）を対象とした社会保障の地方単独事業については、総理府大臣官房老人対策室が 1979 年にとりまとめをした『地方公共団体における老人福祉単独事業の動向に関する調査研究』がある。同調査研究は、指令都市、東京 23 区及び 315 の市における地方単独事業を報告しており、これが全国の自治体を対象とした初めての調査だと思われる(坂田 1979)。

同調査研究が実施された背景は次の通りであった²。1961 年に老人福祉法が制定されてから、高経済下において財政が潤沢であったことも誘因となって、「老人福祉ブーム」ともいわれるほどに老人対策事業が急増していた。しかし、オイルショックをうけて「福祉見直し」が議論される中、行き過ぎた老人福祉事業が批判されるようになったことがある。これにより、全国の地方自治体において実施されている老人福祉事業の把握とその評価が必要となった。

調査の結果、1976 年度予算において市では 2067 事業、指定都市・23 区では 391 事業となっており、全国で 2634 事業が実施されていた（表 2 参照）。また、過去からの推移をみると、実施事業数の増加は 1969 年ごろから顕著となり、1976 年度時点で実施されている事業のうちおよそ 80%は 1969 年からの 8 年間で開始されていたことが明らかとなった。

このほかにも東京都福祉局高齢福祉部福祉課は 1980 年代に『高齢者福祉施策区市町村単独事業一覧』を刊行しており、市区町村別事業別に予算額が報告されている。表 3 から東京都における単独事業実施自治体数をみると、1989 年に 23 区のほうが市町村よりも総じて実施割合が高かったことが分かる。

23 区と市町村で実施割合の差が大きかった事業は、健康診査の実施、はり・マッサージの実施、健康相談の実施・その他の施策、療養費等の貸付、老人福祉手当の支給、老人家庭奉仕員等の派遣など、医療・介護に係る現物給付において顕著であった。また、23 区及び市町村でともに実施割合が高かった事業は、敬老品祝金品・見舞金品の贈呈、給食サービスの実施、高齢者事業団への助成などであった。

¹ なお、2017 年 3 月時点で 2015 年度以降の調査は公表されていない。

² 総理府大臣官房老人対策室(1979), pp. 1-3.

表2 高齢者関連の単独事業数(全国：1979年)

	市	23区及び 指定都市
日常生活援護		
食事サービス	14	6
入浴サービス(寝たきり)	64	11
入浴サービス(寝たきり以外)	58	27
日常生活用具・杖等の給付貸与	57	34
家庭奉仕員等関係	28	1
訪問・相談	51	20
福祉電話	35	18
緊急連絡用具	80	24
寝具の乾燥・クリーニング	70	25
利用サービス	13	16
その他	7	7
小計	477	189
健康管理・医療		
医療費の公費負担	134	7
訪問看護サービス	8	4
機能回復訓練	11	9
健康診査・健康相談等	25	7
ハリ・マッサージ	17	9
その他	7	4
小計	202	40
老後生活の充実		
就労	39	20
農園	34	11
社会奉仕活動	16	3
スポーツ	82	11
教養・趣味	113	35
作品展・文化祭・芸能大会等	36	14
老人クラブ助成	70	16
保養	23	2
ひとり暮らし老人激励会等	8	7
老人福祉大会	35	5
敬老会	157	18
その他	12	6
小計	625	148
福祉施設		
老人ホーム整備・運営	5	12
老人福祉センター整備・運営	48	7
老人憩の家等の整備・運営	55	24
その他	1	1
小計	109	44
その他		
住宅	53	11
敬老金品支給	365	54
要援護老人慰問(見舞い品)	132	33
老人ホーム入所者慰問(見舞い品)	35	8
乗車券・バス運行	44	15
交通安全対策	4	3
手帳・読本等支給	4	12
その他	17	10
小計	654	146
総計	2067	567

出所：総理府大臣官房老人対策室(1979)。

表3 高齢者関連の単独事業を実施する自治体数(東京都：1989年)

	実施自治体数			実施自治体割合(%)		
	23区	市町村	合計	23区	市町村	合計
敬老祝金品・見舞金品の贈呈						
敬老祝金の贈呈	22	35	57	95.7	85.4	89.1
敬老祝金品・見舞金品の贈呈	23	39	62	100.0	95.1	96.9
老人ホーム入所者見舞金品の贈呈	20	23	43	87.0	56.1	67.2
日常生活の諸サービス						
給食サービスの実施	23	29	52	100.0	70.7	81.3
入浴券の支給等	23	19	42	100.0	46.3	65.6
日常生活用具の給付・その他	13	6	19	56.5	14.6	29.7
孤独の解消・安全対策						
友愛訪問員の派遣	21	12	33	91.3	29.3	51.6
老人家庭への訪問・相談	17	12	29	73.9	29.3	45.3
福祉電話の設置運営						
使用料の助成	23	7	30	100.0	17.1	46.9
自己所有電話への基本料・度数料の助成	23	18	41	100.0	43.9	64.1
特殊電話の設置	23	13	36	100.0	31.7	56.3
電話訪問相談の実施	22	18	40	95.7	43.9	62.5
事故防止対策の実施	23	23	46	100.0	56.1	71.9
住宅対策						
住宅対策	22	13	35	95.7	31.7	54.7
くらしとすまいの施策その他						
その他	9	14	23	39.1	34.1	35.9
病気の予防治療及びリハビリテーション						
健康診査の実施	23	22	45	100.0	53.7	70.3
はり・マッサージの実施	23	12	35	100.0	29.3	54.7
健康相談の実施・その他の施策	23	20	43	100.0	48.8	67.2
医療費の助成						
老人医療費の助成	0	3	3	0.0	7.3	4.7
白内障特殊眼鏡代の助成	2	1	3	8.7	2.4	4.7
国民健康保険料の助成	1	0	1	4.3	0.0	1.6
がん精密検査料の助成	0	1	1	0.0	2.4	1.6
療養費等の貸付	22	14	36	95.7	34.1	56.3
寝たきり高齢者の援護						
老人福祉手当の支給	23	3	26	100.0	7.3	40.6
寝たきり老人見舞金品の贈呈	19	17	36	82.6	41.5	56.3
訪問看護指導の実施	23	13	36	100.0	31.7	56.3
老人家庭奉仕員等派遣事業	23	2	25	100.0	4.9	39.1
日常生活用具の給付	5	5	10	21.7	12.2	15.6
日常生活用具の給付及び住宅サービス等						
日常生活用具の給付	23	27	50	100.0	65.9	78.1
おむつの支給	23	24	47	100.0	58.5	73.4
理髪サービスの実施	21	23	44	91.3	56.1	68.8
入浴サービスの実施	22	24	46	95.7	58.5	71.9
寝具の乾燥消毒等	23	24	47	100.0	58.5	73.4
緊急一時保護及び介護人等の派遣	17	5	22	73.9	12.2	34.4
介護人等への慰労・講習会等	15	6	21	65.2	14.6	32.8
在学福祉施策等	12	9	21	52.2	22.0	32.8
就労対策						
高齢者事業団への助成	23	33	56	100.0	80.5	87.5
就労の場の提供	22	3	25	95.7	7.3	39.1
その他の就労施策	11	2	13	47.8	4.9	20.3
生きがい対策						
老人クラブ運営費の助成	23	30	53	100.0	73.2	82.8
老人クラブ行事の助成	16	12	28	69.6	29.3	43.8
区市町村老人クラブ連合会の助成	23	35	58	100.0	85.4	90.6
老人クラブの育成指導	23	8	31	100.0	19.5	48.4
老人教室・ことぶき大学の開設	23	29	52	100.0	70.7	81.3
レクリエーション・文化祭	23	24	47	100.0	58.5	73.4
スポーツ行事等	19	25	44	82.6	61.0	68.8
老人社会奉仕団への助成	2	0	2	8.7	0.0	3.1
敬老手帳等の配布	13	5	18	56.5	12.2	28.1
老人福祉週刊行事	23	39	62	100.0	95.1	96.9
その他	6	8	14	26.1	19.5	21.9

注：実施自治体割合は、実施自治体数を東京都の区市町村数で除した値である。

出所：東京都福祉局高齢福祉部福祉課(1988)より筆者作成。

表4 子ども関連の単独事業を実施する自治体数(全国：2005年)

	実施自治体数		実施自治体割合(%)	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村
地域子育て支援				
地域子育て支援センター事業	0	195	0.0	11.9
地域子育て支援センターの類似事業	5	115	10.6	7.0
つどいの広場事業	0	18	0.0	1.1
つどいの広場の類似事業	9	133	19.1	8.1
保育サービス				
認可保育所への職員加配	23	714	48.9	43.4
延長保育(11時間超保育)	5	-	10.6	-
夜間保育	1	-	2.1	-
休日保育	5	-	10.6	-
一時保育	2	-	4.3	-
病後児保育	2	-	4.3	-
障害児保育	27	-	57.4	-
トワイライトステイ	1	-	2.1	-
ショートステイ	1	-	2.1	-
認可外保育施設への補助	30	-	63.8	-
認証保育施設への補助	3	-	6.4	-
保育ママへの補助	2	-	4.3	-
その他の認可外保育施設への補助	3	-	6.4	-
保育料の独自徴収基準の設定	-	1443	-	87.7
保育料の減免措置	-	1597	-	97.1
幼児教育				
幼稚園の授業料等の負担軽減措置	13	301	27.7	18.3
公立幼稚園への経常経費補助	1	-	2.1	-
私立幼稚園への経常経費補助	36	-	76.6	-
公立幼稚園への職員加配	-	291	-	17.7
放課後児童健全育成				
放課後児童健全育成事業への上乗せ	32	558	68.1	33.9
放課後児童健全育成事業以外の放課後対策	4	104	8.5	6.3
ひとり親家庭支援				
ひとり親家庭支援	40	700	85.1	42.6
各種手当の支給				
各種手当の支給	9	827	19.1	50.3
母子保健				
妊産婦健診や乳幼児健診	11	978	23.4	59.5
医療				
乳幼児医療助成	47	-	100.0	-
不妊治療	5	68	10.6	4.1

注：実施自治体割合は、実施自治体数を有効回答自治体数で除した値である。

出所：内閣府(2005)より筆者作成。

(2) 子ども

子どもを対象とした社会保障の単独事業は、2005年に内閣府が『地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査報告書』を公表しており、都道府県及び市町村における事業についてその目的別に予算額が報告されている³。

同調査が実施された背景には、1995年にエンゼルプラン、2000年に新エンゼルプランが

³ なお、後続調査として『全国自治体の子育て支援施策に関する調査報告書』が2013年に実施・公表されているが、これは先進事例等の事業内容が記載されているのみであり、全国的な調査とはなっていない。

策定され、また 2003 年には少子化社会対策基本法が成立するなど、1990 年代後半から 2000 年代にかけて少子化対策が進展していった一方で、地方自治体で実施されている子育て支援対策の状況は十分に把握されていなかった。また同時期に、三位一体改革により地方への権限・財源移譲が進んだこともあって、地方自治体が独自に実施している事業の調査が必要となった⁴。

表 4 から調査結果をみると、2005 年時点で乳幼児医療助成は全ての都道府県で実施されていたことが分かる。また市町村の単独事業としては、保育料の独自徴収基準の設定、保育料の減免措置の実施割合が高くなっていた。

3. 調査事例による地方単独事業費の把握

本稿で紹介した地方単独事業に関する調査の実施時期は、各制度の制度改革前後と重なっているように思われる。高齢者(老人)は 1961 年に老人福祉法が制定されたのをはじめ、1973 年に老人医療費の無料化、1985 年に年金改正が実施された。子どもは(新)エンゼルプランの策定、少子化対策の推進の時期と重なっている。障害は 2003 年に支援費制度が導入され、2005 年に障害者自立支援法が成立している。言い換えれば、地方単独事業に関する調査は制度改正の時期前後に実施・公表が集中しており、継続的には実施されていない。

各調査そのものは、地方自治体でどのような単独事業が実施されているかを把握するうえで有益である。しかしながら、定期的かつ継続的な実施・公表が見込めないのであれば、社人研『社会保障費用統計』を集計する際の基礎データとすることは難しいように思われる。

参考文献

坂田周一(1979)「地方自治体の社会福祉財政と単独事業－老人福祉単独事業を中心に」『月刊福祉』62(4), pp. 34-40。

総理府大臣官房老人対策室(1979)『地方公共団体における老人福祉単独事業の動向に関する調査研究－市(指定都市及び東京都 23 区を含む)における事業を中心として』総理府大臣官房老人対策室。

東京都福祉局高齢福祉部福祉課(1988)『高齢者福祉施策区市町村単独事業一覧』東京都福祉局高齢福祉部福祉課。

内閣府政策統括官(共生社会政策担当)(2005)『地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査報告書』内閣府政策統括官(共生社会政策担当)。

内閣府政策統括官(共生社会政策担当)「障害者施策関係単独事業の実施状況等」(URL: <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tandoku.html#h26>) (最終閲覧日: 2017 年 4 月 15 日)。

⁴ 内閣府(2005), p. 3。