

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実態把握と 地方財源保障をめぐる最近の動向

研究分担者 高端正幸（埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授）

### 研究要旨

社会保障地方単独事業が国と地方の政府間財政関係に占める位置づけを、近年の国と地方をつうじた財政の動向を視野に入れて整理した。それは、地方単独事業分の社会支出を国際基準にそくして今後継続的に把握しうる方策を引き続き検討していくさいに、念頭におくべき背景・文脈を明らかにするという意味がある。

地方財政計画の歳出における一般行政経費のうち、国庫補助事業は、子ども手当の導入等に伴う国庫負担金および地方負担分の増加があった 2010 年度（平成 22 年度）、2011 年度（平成 23 年度）を除き、おおむね 2%～4%強の範囲で増額が続いている。それに対し、地方単独事業は微増と微減を繰り返し、2009 年度（平成 21 年度）から 2018 年度（平成 30 年度）の間に 1.3%の増加にとどまっている。つまり、地方財政計画上では、国庫補助事業が着実に積み増しされてきた半面、地方単独事業については明確な抑制方針が取られてきた。三位一体改革における合意のうちに、地方財政計画の歳出における地方単独事業の伸びを抑えることが含まれていたことが背景にあり、近年は地方行政改革の進展を踏まえた行政経費の縮減を見込む一方、社会保障関係費の増加を反映した計上を行う方針が維持されてきた。

それに対し、地方財政の決算上の実態を、一般行政経費（地方単独事業）の総額およびそのうち民生費（災害救助費を除く）の統計が公開された 2013 年度（平成 25 年度）以降について確認すると、つぎのことが指摘できる。まず、決算ベースの地方一般行政経費中の地方単独事業費の総額より、そのうち民生費の地方単独事業費のほうが伸びている。地方財政計画の策定方針と同様に、社会保障地方単独事業の歳出規模を確保しつつ、その他の地方単独事業（一般行政経費）を削減することによって、地方単独事業（一般行政経費）総額の抑制を図る地方自治体の姿が浮き彫りとなっている。また、地方自治体の区分別にみると、都道府県においては、一般行政経費（地方単独事業）の総額が抑制され、民生費の確保も進んでいない。政令市においても一般行政経費（地方単独事業）の総額が抑制されたが、民生費を積極的に確保する傾向がみられる。中核市においては一般行政経費（地方単独事業）の総額とそのうちの民生費とが歩調を合わせて伸びており、それが 2015 年度（平成 27 年度）にはとりわけ顕著であった。町村では一般行政経費（地方単独事業）の総額の増加傾向がみられる上に、その増加率が民生費のそれを上回っている。

国と地方をつうじた厳しい財政状況の下、社会保障関連の地方単独事業は、国の地方財政対策において潜在的な争点であり続ける。その詳細データの国際基準に基づく再整理を、地方財源保障の機微と切り離して考えることはできない。

#### A. 研究目的

社会保障地方単独事業が国と地方の政府間財政関係に占める位置づけを、近年の国と地方をつうじた財政の動向を視野に入れて整理する。

#### 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

地方財政計画における地方一般行政経費(地方単独事業)の動向と、地方歳出決算にみる一般行政経費(地方単独事業)の総額およびそのうち民生費の動向とを確認し、地方財源保障および地方財政運営における社会保障関連の地方単独事業の位置づけを明らかにした。

#### D. 考察

地方財政計画上の一般行政経費については、国庫補助事業が着実に積み増しされてきた半面、地方単独事業については明確な抑制方針が取られてきた。近年は地方行政改革の進展を踏まえた行政経費の縮減を見込む一方、社会保障関係費の増加を反映した計上を行う方針が維持されている。それに対し、地方歳出決算上も同様の一般行政経費(地方単独事業)の傾向がみられるが、団体区分別に動向の異なりも析出される。総じて、国と地方をつうじた財政状況がひっ迫する現状において、社会保障関連の地方単独事業が国の財源保障政策上、一つの焦点であり続けていることが確認される。

#### E. 結論

国と地方をつうじた厳しい財政状況の下、社会保障関連の地方単独事業は、国の地方財政対策において潜在的な争点であり続ける。その詳細データの国際基準に基づく再

整理を、地方財源保障の機微と切り離して考えることはできない。

#### F. 健康被害情報

該当なし

#### G. 研究発表

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

# 社会保障関係の地方単独事業に関する実態把握と 地方財源保障をめぐる最近の動向

高端 正幸

## 1 本報告と本研究全体との関係

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にむけた方法と課題の検討を企図する本研究においては、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、いかに活用しうかが、一つの課題となっていた。

その点、当初は、総務省が毎年度の地方財政状況調査に付随して実施している「社会保障施策に要する経費」に関する調査の結果を活用することができなかったが、本年度（平成 29 年度）に入り総務省の承諾が得られる可能性が出てきている。

筆者は前年度（平成 28 年度）に、総務省が従来実施してきた社会保障地方単独事業の統計的把握の内容を整理するとともに、その開示と国際基準に沿った社会支出統計への再整理を妨げる背景要因について、地方財政計画と地方交付税を中心とする政府間財政関係の観点から考察した。しかし、上述のように、本研究における活用という限定つきではあるが、詳細な集計データの開示に向けて一定の前進がみられている。

以上のような現状も踏まえ、最終年度の本報告では、前年度の考察を活かしつつ、社会保障地方単独事業が国と地方の政府間財政関係に占める位置づけを、近年の国と地方をつうじた財政の動向を視野に入れて整理したい。それは、地方単独事業分の社会支出を国際基準にそくして今後継続的に把握しうる方策を引き続き検討していくさいに、念頭におくべき背景・文脈を明らかにするという意味がある。

## 2 地方財政計画の動向と社会保障地方単独事業

上述のとおり、筆者は前年度の報告において、「社会保障施策に要する経費」に関する調査の詳細データを用い、国際基準による社会支出データとして再整理することが、政府間財政関係、とりわけ地方財政計画と地方交付税を核とする地方財源保障の運用実態との関係で、容易ではない理由について論じた。

その要点は、つぎのとおりであった。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

かにすること、さらには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、望ましいことではない。なぜなら、社会保障給付を定義する国際基準は、ある事業の支出が社会保障給付に該当するか否かを判断する、国際的に権威づけられた物差しである。その地方単独事業への適用は、地方歳出抑制を図る立場（主に財務省）にとって、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からである。

関連して、いくつかの観点から近年の状況を押さえておこう。まず、地方財政計画における一般行政経費のうち国庫補助負担金を伴わないもの、すなわち地方単独事業分の一般行政経費（その多くは社会保障経費である）の2009年度（平成21年度）以降の推移を、国庫補助事業分のそれと合わせて表1に示した。なお、国庫補助事業分については、「その他の一般行政経費」を除くとともに、「国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費」を加えることで、社会保障関連経費に近似するものとしている（地方単独事業分についてはその内訳が明らかでない）。

表1 地方財政計画における一般行政経費の歳出見込額の推移

年度	国庫補助事業 (その他の一般行政経費を除く)		地方単独事業	
	額(億円)	増減率(前年度比%)	額(億円)	増減率(前年度比%)
2009	109,932	—	138,285	—
2010	129,317	17.6	138,285	0.0
2011	142,091	9.9	138,601	0.2
2012	147,186	3.6	138,095	△0.4
2013	152,477	3.6	139,993	1.4
2014	159,090	4.3	139,536	△0.3
2015	163,696	2.9	139,964	0.3
2016	167,094	2.1	140,374	0.3
2017	173,844	4.0	140,213	△0.1
2018	178,514	2.7	140,614	0.3

出所) 地方財政計画、各年度。

表1において、一般行政経費のうち国庫補助事業は、子ども手当の導入等に伴う国庫負担金および地方負担分の増加があった2010年度（平成22年度）、2011年度（平成23年度）を除き、おおむね2%~4%強の範囲で増額が続いている。それに対し、地方単独事業は微増と微減を繰り返し、2009年度（平成21年度）から2018年度（平成30年度）の間に1.4%の増加にとどまっている。つまり、地方財政計画上では、国庫補助事業が着実に積み増しされてきた半面、地方単独事業については明確な抑制方針が取られてきた。三位一体改革における合意のうちに、地方財政計画の歳出における地方単独事業の伸びを抑えることが含まれていたことが背景にあり、近年は地方行政改革の進展を踏まえた行政経費の縮減を見込む一方、社会保障関係費の増加を反映した計上を行う方針が維持されてきた。

一般行政経費地方単独事業分に係るこのような地方財政計画上の財源保障の動向に対し

て、地方財政の実態はいかなるものであろうか。それを確認するため、「都道府県別決算状況調」および「市町村別決算状況調」の地方歳出決算データをみておく。両統計においては、2013年度（平成25年度）決算分から、一般行政経費のうち地方単独事業の目的別歳出額が、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分類で明示されている。そのうち①～③、すなわち災害救助費を除く民生費の歳出決算額と、①～⑭、すなわち総額とを、公表済みの2016年度（平成28年度）まで押さえると、表2のとおりとなる。

表2 一般行政経費中の地方単独事業の内訳(歳出決算額)

年度	一般行政経費中の民生費（災害救助費除く）地方単独事業歳出						一般行政経費 地方単独事業総額	
	都道府県		市町村		地方計		地方計	
	額(億円)	増減率 (%)	額(億円)	増減率 (%)	額(億円)	増減率 (%)	額(億円)	増減率 (%)
2013	17,105	—	44,012	—	61,117	—	264,827	—
2014	16,958	△0.9	45,182	2.7	62,140	1.7	260,698	△1.6
2015	18,989	12.0	48,886	8.2	67,875	9.2	279,125	7.1
2016	18,343	△3.4	50,313	2.9	68,656	1.2	273,025	△2.2

出所) 総務省『都道府県別決算状況調』、同『市町村別決算状況調』および地方財政計画、各年度。

表2に挙げた期間において、決算ベースの地方一般行政経費中の地方単独事業費の総額より、そのうち民生費の地方単独事業費のほうが伸びている。地方財政計画の策定方針と同様に、社会保障地方単独事業の歳出規模を確保しつつ、その他の地方単独事業（一般行政経費）を削減することによって、地方単独事業（一般行政経費）総額の抑制を図る地方自治体の姿が浮き彫りとなっている。なお、2015年度（平成27年度）に都道府県、市町村共に民生費の地方単独事業費が大きく増加している。2014年（平成26年）4月に税率が引き上げられた地方消費税の税収が2015年度に本格的に増加した（約2兆円）ことが主因だと思われるが、他の要因の有無を確認するには至っていない。

### 3 地方自治体の属性別にみた一般行政経費（地方単独事業）、およびそのうち民生費の動向

マクロレベルでみた以上のような動向を、地方自治体の属性（都道府県、政令市、特別区、中核市、特例市、一般市、町村）別に追うと、いくつかの特徴を指摘することができ

る。一般行政経費（地方単独事業）の総額の動向（表3）と、そのうち民生費（災害救助費を除く）のそれ（表4）とを確認してみよう。いずれの場合においても、特殊要因が働いたと考えられる2015年度（平成27年度）はひとまずおき、その他の年度における増減率に着目する。まず、一般行政経費（地方単独事業）の総額については、都道府県および政令市さらには特例市における抑制が顕著である一方、中核市、特別区さらには町村においては増加が続いてきたことがみてとれる。そして、一般行政経費（地方単独事業）のうち民生費については、都道府県における抑制が顕著である一方、政令市および中核市において比較的増加率が高く、特例市、一般市、町村においては増加幅が小さい。

表3 地方自治体の属性別にみた一般行政経費（地方単独事業）総額の動向（歳出決算額）

		2013年度	2014年度	2015年度	2016年度
都道府県	額（億円）	119,517	116,914	128,576	121,359
	増減率（%）	—	△2.2	10.0	△5.6
政令市	額（億円）	32,535	31,124	31,374	31,218
	増減率（%）	—	△4.3	0.8	△0.5
特別区	額（億円）	10,505	10,847	11,258	11,566
	増減率（%）	—	3.3	3.8	2.7
中核市	額（億円）	15,185	15,894	17,601	18,527
	増減率（%）	—	4.7	10.7	5.3
特例市	額（億円）	9,569	9,574	9,592	9,039
	増減率（%）	—	0.1	0.2	△5.8
一般市	額（億円）	59,839	58,254	61,415	61,595
	増減率（%）	—	△2.6	5.4	0.3
町村	額（億円）	17,678	18,091	19,309	19,721
	増減率（%）	—	2.3	6.7	2.1

出所）総務省『都道府県別決算状況調』および同『市町村別決算状況調』、各年度。

表4 地方自治体の属性別にみた一般行政経費（地方単独事業）中の民生費の動向（歳出決算額）

		2013年度	2014年度	2015年度	2016年度
都道府県	額（億円）	17,105	16,958	18,989	18,343
	増減率（%）	—	△0.9	12.0	△3.4
政令市	額（億円）	8,718	9,142	9,473	10,073
	増減率（%）	—	4.9	3.6	6.3
特別区	額（億円）	4,725	4,797	5,152	5,442
	増減率（%）	—	1.5	7.4	5.6
中核市	額（億円）	4,905	5,221	6,242	6,580
	増減率（%）	—	6.5	19.6	5.4
特例市	額（億円）	3,018	3,194	3,235	3,185
	増減率（%）	—	5.8	1.3	△1.5
一般市	額（億円）	17,959	18,073	19,723	19,976
	増減率（%）	—	0.6	9.1	1.3
町村	額（億円）	4,687	4,755	5,061	5,057
	増減率（%）	—	1.4	6.4	△0.1

出所）総務省『都道府県別決算状況調』および同『市町村別決算状況調』、各年度。

さらに、前節において確認したように、一般行政経費（地方単独事業）の総額については抑制基調をとりつつ、そのうち民生費すなわち社会保障単独事業については歳出規模をある程度確保するという全国一般の傾向を踏まえて、一般行政経費（地方単独事業）中の民生費の増減率と一般行政経費（地方単独事業）の総額の増減率との差を抽出したのが表5となる。この数値が高いほど、民生費以外の一般行政経費（地方単独事業）の抑制を図りつつ、民生費の確保を図ったものとみることができよう。数値が高いのは、政令市、特例市、および2015年度（平成27年度）のみにおいては中核市である。逆に、数値が低いのは都道府県、特別区、2015年度（平成27年度）をのぞけば中核市であるが、町村においては特段に低く、一般行政経費（地方単独事業）の総額よりむしろ民生費のほうが抑えられてきたことがわかる。

表5 地方自治体の属性別にみた一般行政経費（地方単独事業）中の民生費と  
一般行政経費（地方単独事業）総額の増減率の差（歳出決算額）（単位：%ポイント）

	2014年度	2015年度	2016年度
都道府県	1.3	2.0	2.2
政令市	9.2	2.8	6.8
特別区	△1.7	3.6	2.9
中核市	1.8	8.8	0.2
特例市	5.8	1.1	4.2
一般市	3.3	3.7	1.0
町村	△0.9	△0.3	△2.2

以上を総じて、特に指摘できるのはつぎの点であろう。第一に、都道府県においては、一般行政経費（地方単独事業）の総額が抑制され、民生費の確保も進んでいない。第二に、政令市においても一般行政経費（地方単独事業）の総額が抑制されたが、都道府県とは異なり、民生費を積極的に確保する傾向がみられる。第三に、中核市においては、一般行政経費（地方単独事業）の総額とそのうちの民生費とが歩調を合わせて伸びており、それが2015年度（平成27年度）にはとりわけ顕著であった。第四に、町村では一般行政経費（地方単独事業）の総額の増加傾向がみられる上に、その増加率が民生費のそれを上回っており、都道府県や市と比べた場合に、民生費以外の一般行政経費（地方単独事業）の伸びが一般行政経費（地方単独事業）の総額の伸びに寄与している点が指摘できる。

もちろん、以上の考察は予備的なものにとどまり、精度を上げるべき点は多い。統計分析に至っていない点はもちろんであるが、他にも今後のために列挙すれば、①都道府県の歳出中で大きな部分を占めるとともに、都区制度上の特殊な事務配分を受けている東京都を都道府県集計から除いたケースの検証、②市町村について、制度的区分ではなく総務省が定義する類似団体別など、地域の経済・社会的特性に着目した団体分類を用いた検証、③地域別の人口動態など民生関係の財政需要を左右する要因を考慮に入れた検証、④いわゆる「平成の大合併」における合併の有無に起因する、行政経費削減可能性の違いを考慮

に入れた検証、⑤分析対象期間以前の行政コスト削減への取り組み状況が生む、行政コスト削減余地の大きさの違いを考慮に入れた検証、等が挙げられる。

#### 4 財政再建路線下の地方財政と社会保障地方単独事業の統計的把握

周知のとおり、地方財政は年金を除く社会保障全般において大きな役割を果たしており、とりわけ介護、保育、障がい福祉、児童福祉や生活保護のケースワーク、さらには生活困窮者自立支援や子どもの貧困対策といった新たな分野において、地域における福祉政策の帰趨を左右する存在である。

その地方財政が、融合型の政府間関係のもとで機能するさいに、二つの側面が常に付随する。一つは、国が主導する全国的な社会保障制度の担い手としての地方財政であり、国庫補助事業の円滑な執行が期待されることとなる。もう一つは、団体自治の物質的裏付けとしての地方財政であり、地域の実情に応じ、首長や議会が住民と向き合うなかで、積極的に単独事業を展開することが望まれる。

しかし、国と地方をつうじた財政状況のひっ迫においては、これら二側面がジレンマを深める。日本の場合、そのジレンマが具象化するのが、地方財政計画によるマクロ、地方交付税によるミクロを合わせた国による地方財源保障政策である。

上述のように、地方財政計画の歳出における一般行政経費の国庫補助事業分は、社会保障制度の漸進的な充実を一因として、着実に規模を拡大させている。それに対し、地方単独事業分は抑制基調が堅持されており、当面はその傾向が続く可能性が極めて高い。社会保障地方単独事業は、そうした基調の下、国庫補助事業と比較すれば抑制されているが、一般行政経費（地方単独事業）に占めるウェイトは一般的に高まっている。2000年代と異なり、最近では社会保障地方単独事業が地方財政計画縮小を意図する立場からやり玉に挙げられる傾向は薄まっており、代わって2017年度（平成29年度）からは地方自治体の基金残高の増加が問題化されているものの、地方財政計画の策定が厳しさを増す現状をみるかぎり、社会保障地方単独事業が、再度、地方財政対策における地方歳出抑制のための着眼点となる状況は容易に想像できる。

それは、自治体が地域から新たな生活保障の試みを創発する力を奪うのみならず、住民ニーズに応じて実施してきた既存の上乗せ・横出しサービスの削減をつうじ、全国的な社会保障制度を補完する存在としての自治体の能力をも削ぐことにつながる。その危険性は、長引く地方財政支出の抑制傾向のもとで、すでに部分的に顕在化しているといつてよい。

前年度の筆者の報告でも強調したとおり、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たが、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、さらに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・整理が進むとすれば、地方財源保障の問題に影響を及ぼさないとは考えにくい。



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有効に活用されうる。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。ただし、地方財源保障の拡充を望む側にとっても、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。その意味では、総務省を含め、立場によらず、データの開示や国際基準に基づく再整理を忌避する必然性はない。

とはいえ、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）。要するに、異なる基準で社会保障地方単独事業が統計的に分類・把握されることが、社会保障地方単独事業をめぐる地方財源保障のあり方をめぐる論議に、新たな材料を与えることだけは間違いないといえよう。