

対人社会サービスにおける 地方自治体の財政需要とその財源

国・地方を合わせた社会保障給付費は増大しており、その財源確保が課題となっている。とりわけ地方自治体では、医療・介護・保育・教育などの対人社会サービスの提供方法や提供体制の整備が課題となっている。対人社会サービスのニーズは多様化・複雑化しており、基礎自治体にはきめ細かな対応を求められている。地域包括ケアシステムの構築はこうした状況に対応するための典型的な施策であるが、サービス利用者や事業者との間の調整コストが大きく、また、事業者や利用者、地域住民等の関係構築が課題となっている。

少子化対策を例に考えてみても、出生率が高い地域では、施設の充実などのハード面よりも、コミュニティの充実、地域の関心の高さ等のソフト面が充実していることが、アンケート調査などで明らかとなっている。

社会全体で安心・安全な暮らしを構築することが必要であり、「場」と「関係」を構築している地域に人が集まることを踏まえれば、本来の意味での「包括的」な地域ケアシステム構築と、そのための財源確保が求められている。

東洋大学国際学部教授
沼尾 波子

1 地方財政における対人社会サービス経費

(1) 社会保障給付費の推移とその負担構造

現在、国・地方を合わせた社会保障給付費は、既に120兆円規模に達している。その構成比は年金が約5割、医療が約3割、福祉その他が約2割という状況であり、これが毎年約1兆円規模で増大している。社会保障給付費にかかる財源確保は、国・地方挙げての課題の一つであろう。

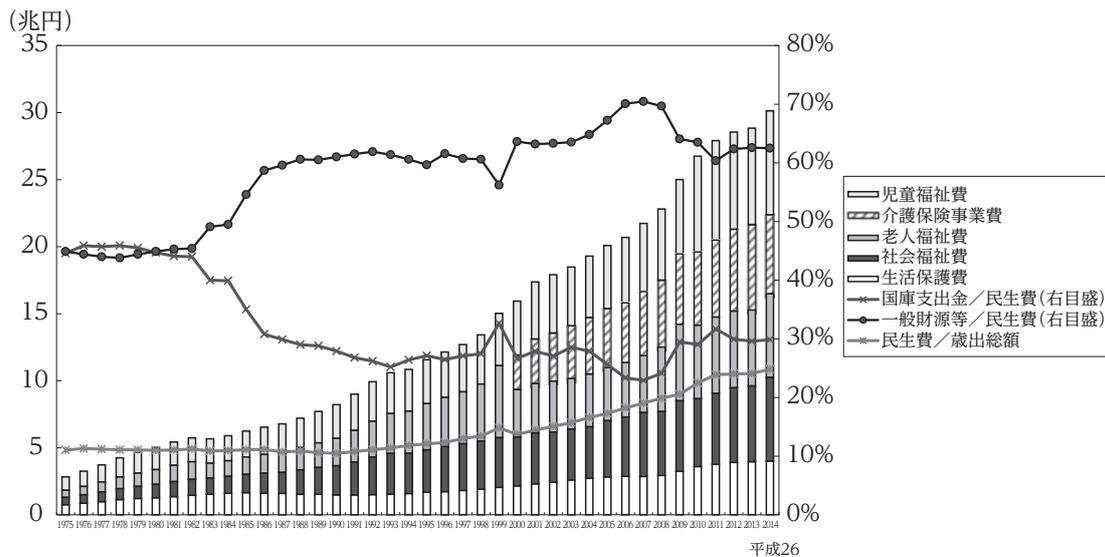
その中でも、特に地方自治体にとって非常に悩ましいのが、いわゆる「対人社会サービス」分野、すなわち現物給付（サービス給付）に係る医療や福祉その他分野での給付費である。その財源構成は、現在、社会保険料が全体の約6割、租税が約4割であるが、増大する給付費に対し、今後の負担をどうしていくかが課題となっている。

(2) 地方自治体の民生費等の推移

地方自治体の民生費等は年々増大しており、今後も高齢化などの影響によって増大することが見込まれる。また、自治体の歳出総額に占める民生費の割合を普通会計ベースで見ると、1975年には全国平均でわずか5%程度だったものが、今日では歳出の約25%を占めている。とりわけ都市自治体の場合、生活保護費をはじめとする扶助費の支出割合が増えているため、これよりも高い割合を占める都市もある。

さらに、この民生費の財源構成をみると、民生費支出に占める一般財源等の充当割合は、1980年代の財政再建の過程で、補助事業の補助負担率が引き下げられ一般財源化されたことによって次第に上昇し、近年では約6~7割を占めるようになっている。ただし、

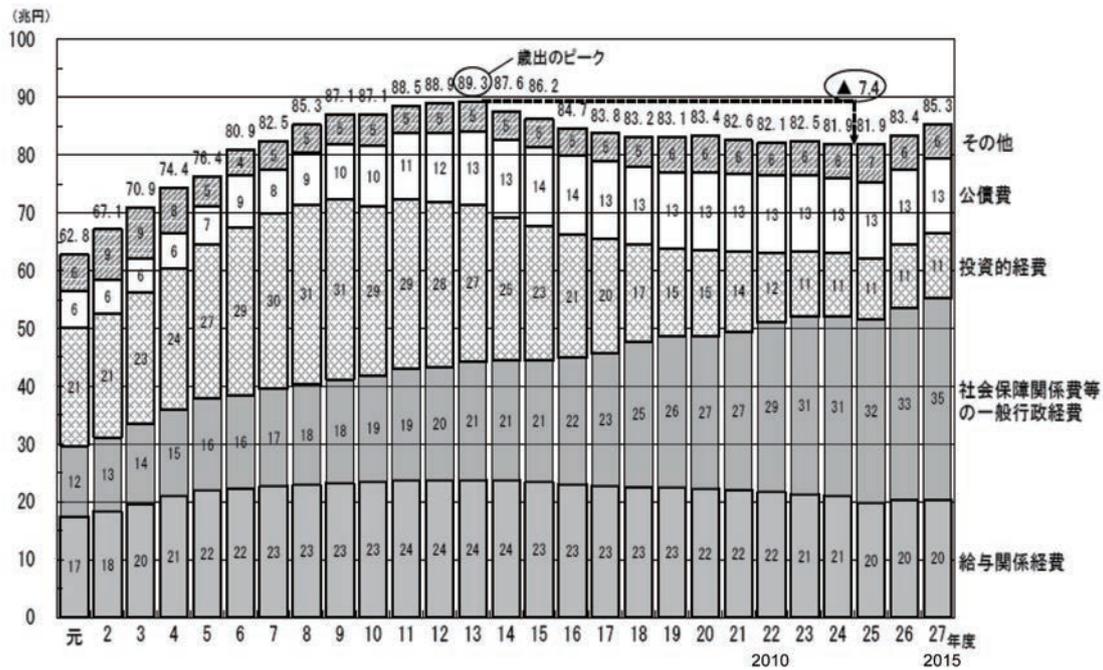
図2-2-1 地方自治体の民生費等の推移



注：介護保険事業費は「民生費」には含まれないが、高齢者福祉関係費が増大していることを示すために加えることとした。介護保険事業費は、都道府県支出金、他会計繰入金、繰出金を除いている。

出典：総務省『地方財政統計年報』（各年度）をもとに作成。

図2-2-2 地方財政計画における歳出構成



出典：総務省資料

2009年度以降は、子ども手当（今日の児童手当）が導入されたことで、一般財源等の割合はやや低下し、およそ63%という水準である。

(3) 地方財政計画の歳出構造

国から地方に対する財源保障の水準をみることのできる地方財政計画においても、対人社会サービスに関する地方の支出水準の見積もりは増大傾向にある。地方財政計画ベースでみた地方全体の支出構成の推移を確認すると、給与関係経費が職員削減や給与カット等の改革によって減少するとともに、投資的経費の縮減も行われている一方、社会保障関係費等の一般行政経費が増大している。つまり、社会保障関係の支出は著しく伸びているが、投資的経費と給与関係経費を削減することで何とか歳出規模全体の増大を抑制していることが見て取れる。

2 社会保障分野における基礎自治体の役割の多様化・複雑化① ～地域包括ケアシステム～

このように地方財政が厳しい状況にある中、社会保障分野において基礎自治体では、多様化・複雑化する住民ニーズにきめ細かく対応することが求められている。地域包括ケアシステムの構築は、そのための施策の一つと言える。

施設サービスをこれ以上増やすことには限界があるため、在宅でのケアのあり方が模索されている。そこで導入されているのが、地域包括ケアシステムである。ところが、この

地域包括ケアシステムの構築には大きな課題がある。

地域包括ケアシステムの運営にあたり、自治体ではサービスの利用者と事業者の両方に目配りする必要がある。サービスの事業者、すなわち医療や介護、福祉専門職の状況を把握するとともに、サービスの利用者のニーズをくみ取り、それらをマッチングしながら、必要なサービスを必要なところに提供しつつ、さらに家庭や地域の中で見守りの仕組みも入れる。このように関係者相互での調整コストがかかるものとなっている。

こうした調整を地域包括支援センターだけで十分担えない場合には、基礎自治体が対応しなければならない場面が生じるが、そのためには自ずとマンパワーが必要となる。ところが、多くの自治体ではマンパワーを十分確保できない状況にある。その場合、民間と連携するなどの対応が求められるが、民間委託の場合であっても、事業者との情報共有や連携のための時間や場づくりなど、様々なコストがかかる。安心・安全な支え合いの仕組みを、限られた財源と人員でどうこなしていくのかが問われている。

厚生労働省は、地域包括ケアシステムの実現に向けて、地域包括支援センターや行政のほか、社会福祉協議会やボランティア、民生委員、医療機関、警察、NPO法人、商店街など、様々な担い手が連携して、その中でそれぞれケアが必要な人を支え合うという絵を描いているが、実際にこれをやろうとすれば、課題も多い。それぞれの主体に様々な考えがあるため、これらをつないでいくための場と話し合い、関係づくりが大きな課題となる。

また、地域ネットワーク構築には時間も手間もかかるのだが、それに要する人件費等の財源保障は十分ではない。関係づくりに要する財源をいかに確保していくのかが、これから問われてくる。

3 社会保障分野における基礎自治体の役割の多様化・複雑化② ～少子化対策～

(1) 少子化をめぐる現状

自治体の役割が多様化・複雑化していることに関するもう一つの典型的な例として、少子化対策・子育て支援を取り上げる。2016年の出生数は97万人で、とうとう100万人を割った。また、合計特殊出生率は1.44で、数年前よりは若干改善しているものの、依然として非常に低い水準にある。どこの自治体でも少子化対策や子育て支援を推進しており、国も様々な財政措置や支援策を打ち出している。

少子化対策は、概ね次の3つに集約されるだろう。第一に、子育てにはコストがかかるため、子育て費用を助成しようというものである。第二に、未婚者が増えているため、婚活を支援するものである。第三に、子育ての当事者が、地域で安心して子どもを育てられる関係性をはぐくめておらず家庭で孤立している場合に、誰かに相談できるような子育てネットワークの構築である。子育てという多様で複雑な課題に対して、複合的な施策を組

み合わせつつ、多様な担い手が参画しながら安心・安全を実感できる関係性と、それをサポートする仕組みをつくらなければならない。

ところが、これもなかなか大変である。現金給付については、国の責任として児童手当や児童扶養手当が給付されるが、住民に最も身近な基礎自治体は、サービス給付を担うべく、保育所の設置や婚活における出会いの場づくり、住宅あるいは医療費助成、さらにはチャイルドシートを配るといったところまで、実に多様な事業を行っている。

それでは、こうした事業により出生率の改善が図られているかということ、話は簡単ではない。日本の場合、出産は結婚が前提となっているが、未婚率は上昇している。2015年の生涯未婚率は男性が23%、女性が14%である。では、なぜ結婚しないのかということだが、内閣府の調査では、女性は「自由や独り身の気楽さを失いたくない」(55.3%)、男性は「経済的な余裕がない」(52.0%)という回答割合がそれぞれ最も高い。実際に、就業形態別男性有配偶者率をみると、正社員という立場を得ている男性の場合の有配偶者率は40歳代で約7割とかなり高いが、非典型雇用やパート・アルバイトの男性の場合は、有配偶者率が3割程度と非常に低い。

ここから見えてくるのは、“結婚して家庭を持ち子どもを産み育てる”という人の割合を増やそうとすれば、働く場所を確保して生活の安定を図るための環境を整えるところから考え直さなければならないということである。それほど、基礎自治体のサービス施策は総合的に考えていかなければならなくなっている。しかし、厚生労働省の資料において、2015年時点の労働者全体に占める非正規雇用の割合が37.5%に達しているとおあるように、実際には不安定雇用は増大している。しかも従来から多いパート・アルバイトではなく、派遣社員や契約社員、嘱託などの非典型雇用が年々増えている。こうした中で、いかに安定的な所得を得て暮らしていける環境をそれぞれの地域で整えるかが課題となっている。

(2) 安心して子育てできる環境～地域のつながり

安心して子育てできる環境や、地域での人と人とのつながりが希薄なことも大きな課題である。そもそも子どもの数が減っており、同世代の子どもを持つ親が地域におらず、子育て世代の顔が見えにくいという状況もある。

出生率が2.81に達した鹿児島県伊仙町の町民アンケートによると、子どもが多い理由として、「家族や地域が子育てを支援してくれる」、「子どもは宝なので、大事に育てよう」という考えが地域にある」という回答割合が高く、逆に「経済力」や「お産施設の有無」などの回答割合は低いという結果が出ている。

2014年度に全国市長会が行ったアンケート調査結果（合計特殊出生率上位市を対象）でも、出生率が高い要因として、「コミュニティが充実している」、「育児支援が受けられる親族などが近くにいる」、「地域が子どもへの関心が高い」など、地域で安心して子育てをできる環境や関係性が挙げられている。つまり、様々な人に相談することができる環境

や関係性があるか否かが重要であることがうかがえる。

ところが、こうした場や関係をつくるためのプラットフォームを地域で整えることは容易ではない。単に施設を整備すればよい、制度をつくれればよいということではなく、人と人との関係を持てるような仕組みをつくっていくことが必要である。

(3) 相対的貧困率～増大する所得格差

相対的貧困率についても、日本は OECD 34か国中6番目に高い水準にあり、なおかつ所得格差が拡大していると言われている。この20～30年の間に相対的貧困率の値が大幅に上昇している。その中でも、単身高齢世帯と母子世帯における貧困率が高い傾向にある。地域の中で、生活に困窮する人々との接点をどのように作り、どのようにして支え合いの仕組みをつくるのかも問われている。

4 地方財政の仕組みと対人社会サービスに要する財源の確保

(1) 普通交付税の基準財政需要額

対人社会サービスの給付費に対する財源は一定程度保障されていても、給付にかかる自治体の事務経費は厳しい状況にある。具体的に、普通交付税基準財政需要額の標準団体における単位費用算定根拠をみてみよう。

例えば児童福祉費では、地域子育て支援事業などの児童福祉共通費、子ども・子育て支援費、様々な対策費や施設費、措置費といった一般財源の額そのものは年々増えている。一方、これらの児童福祉関係、社会福祉関係に係る職員配置、人件費の状況をみると、2008年には標準団体で社会福祉関係総計で30人分の配置という計算であったが、2015年には22人となっており、職員数の人件費保障分はこれだけ減っているという実態がある。

図2-2-3 普通交付税における児童福祉費の財政需要の推移（人口段階＝10万人）

(単位：千円)

	児童福祉 共通費	(うち 地域子育て 支援事業)	(うち 計画策定費)	子ども・子 育て支援費	児童措置費	青少年福祉 対策費	児童福祉 施設費	一般財源計
2008	28,709	0	248	—	519,357	15,997	76,012	640,075
2009	54,375	25,606	248	—	546,039	9,803	72,817	683,034
2010	55,075	25,606	248	—	577,211	9,803	68,310	710,399
2011	62,333	34,484	248	—	607,334	10,165	67,119	746,951
2012	62,594	34,545	248	—	634,013	10,623	81,111	788,341
2013	64,919	35,939	2,555	—	637,807	10,995	81,274	794,995
2014	46,377	24,331	2,382	—	651,755	9,680	143,474	851,286
2015	60,604	28,803	—	1,088,906	60,694	9,680	—	1,219,884

注1：計画策定費は、2008～2012年度まで次世代育成支援行動計画策定経費、2013・2014年度は子ども・子育て支援事業計画策定経費

注2：2015年度より子ども・子育て支援費が創設され、児童福祉施設費等はこの中に含まれることとなった。

出典：地方財政研究会（各年度）『地方交付税制度解説（単位費用編）』地方財務協会

図2-2-4 地方交付税の基準財政需要額算定にみる児童福祉費及び単位費用算定に用いられる職員配置（人口段階＝10万人）

細目	児童福祉共通費		児童福祉施設費		児童福祉	社会福祉
	職員 A	職員 B	職員 A	職員 B	合計	総計
2008	2	2	3	3	10	30
2009	2	2	2	4	10	28
2010	2	2	2	4	10	28
2011	2	2	2	4	10	27
2012	2	2	2	4	10	26
2013	2	2	2	4	10	25
2014	1	2	1	4	8	23
2015	1	3	1	3	8	22

出典：地方財政研究会（各年度）『地方交付税制度解説（単位費用編）』地方財務協会

生活保護費の場合も全く同じである。保護費の給付額については、その75%が国庫負担、残りの25%が自治体負担であり、この25%部分が普通交付税基準財政需要額の生活保護費（扶助費）で100%措置されている。確かに扶助費はきちんと保障されているが、その事務を担うための福祉事務所運営やケースワーカーの人件費、その他の部分に関わる社会福祉事務所費は、生活保護受給者が年々増えているにもかかわらず、横ばいないし削減の傾向にあることが見て取れる。

実際に生活保護の業務に当たる職員人件費の交付税措置の状況をみると、総数としては2000年度から2014年度までの間に21人分から30人分まで増えているものの、給与水準の高い職員 A の人件費の数を減らして、給与水準の低い職員 B の数を増やすという形

図2-2-5 生活保護費の財政需要（保護費給付＋自立支援）

普通交付税における生活保護費の財政需要額の推移（人口段階＝10万人）（千円）

	生活保護費 （扶助費）	社会福祉 事務所費	給与改善費	追加財政需要額	その他	一般財源計
2000	320,742	180,788	903	4,855	2,853	510,141
2001	331,792	182,028	909	4,780	2,863	522,372
2002	349,101	183,838	0	4,846	2,852	540,637
2003	383,394	183,648	0	4,951	2,851	574,844
2004	438,306	176,521	0	2,154	2,851	619,832
2005	480,233	175,325	－	2,488	2,842	660,888
2006	499,391	173,825	－	2,484	2,834	678,534
2007	483,673	171,807	－	－	2,827	658,307
2008	486,195	174,435	－	－	－	660,631
2009	511,549	185,540	－	－	－	697,089
2010	554,622	195,476	－	－	－	750,098
2011	646,512	190,072	－	－	－	836,584
2012	699,650	196,858	－	－	－	896,508
2013	714,447	198,857	－	－	－	913,304
2014	742,000	188,256	－	－	－	930,256

出典：地方財政研究会（各年度）『地方交付税制度解説（単位費用編）』地方財務協会

図2-2-6 地方交付税の基準財政需要額算定に見る生活保護費（人口段階＝10万人）

（単位費用算定に用いられる職員配置）

	職員 A				職員 B		合計
	所長	指導員	現業員	その他	現業員	その他	
2000	(1)	2	16	1	1	1	21
2001	(1)	2	16	1	1	1	21
2002	(1)	2	16	1	1	1	21
2003	(1)	2	16	1	1	1	21
2004	1	2	13	2	2	1	21
2005	1	2	11	2	5	1	22
2006	1	2	11	2	5	1	22
2007	1	2	11	2	5	1	22
2008	1	2	11	2	5	1	22
2009	1	2	11	2	7	1	24
2010	1	2	11	2	8	1	25
2011	1	2	11	2	9	1	26
2012	1	2	11	2	10	1	27
2013	1	2	11	2	12	1	29
2014	1	2	3	1	21	2	30

出典：地方財政研究科（各年度）『地方交付税制度解説（単位費用編）』地方財務協会

で算定が行われている。実際に現場において、若手や新人職員をケースワーカーにしている自治体も増えていることを考えると、実態に即した財源保障という見方もできなくはないが、こうした若手や新人が自立支援の相談などに十分対応できるのか、専門職とどう連携をとるのかなどの課題もあり、マンパワー確保や研修等にかかる財政需要について考えていく必要がある。

(2) 社会保障地方単独事業の整理・分析

消費税率引上げ分の財源を国と地方でどう配分するかを検討するに当たり、社会保障関係の地方単独事業費の整理・分析が行われた。その際に、社会保障給付費そのもの、つまり現金給付やサービス給付に充当するものについては財源保障の対象とされたが、給付事務に当たる職員の人件費やシステムの創設・維持・管理等の費用については、自治体の更なる財政需要とはみなされず、消費税の増税分に対する充当財源を検討する際の計算に入らなかったという経緯がある。

(3) 対人社会サービスに要する財源確保

人々が安心・安全な暮らしを維持するための社会的な仕組みを維持できるような環境づくりが必要であり、困ったときに支え合える仕組みもまた大切である。所得保障は国の責任であるが、一方、自治体が行うサービス給付や地域プラットホームの構築と維持にかかる費用についても、所要財源を確保する必要がある。

他方で、財政運営が非常に厳しい中、これらをすべて行政に丸投げするだけではうまく

いかない。地域の中で、自分たちができること、地域コミュニティで見守り支え合う仕組みづくりの議論も行われているが、こうした地域コミュニティや社会的ネットワークづくり、さらには専門性を持った医師、看護師、介護士などの人材の確保・育成のための財政需要に対しては、十分に手当されているとはいえない。

これらは、特定のサービス給付とは異なり、各自治体の財政需要額は非常に測定しづらく、またKPIの測定も難しい。厚生労働省では、こうしたシステムや仕組みをつくるための補助金を数年単位で出すことがあるが、期間が終われば、なくなってしまう財源である。こうした仕組みやネットワークづくり、それに関わる人件費など、ソフト部分に係る財源を安定的に確保できることが必要である。

多様な人材が集まって緩やかにつながりつつ、新たな価値やサービスを生み出す「場」と「関係」を構築している地域には人が集まる。したがって、地域の老若男女が包括的にトータルに支え合って見守り合うという、本来の意味での包括的な地域ケアシステムの構築を通じて、多世代型で仕事と暮らしの両方を守る仕組みをつくることが重要であり、そうしたプラットフォームを構築するための財源確保が求められている。

(4) 地方自治体の歳入構造とその推移

歳入のうち、臨時財政対策債の水準は年々上昇している。一方、地方税の水準は少し増えているがほぼ横ばいで、国庫支出金や地方交付税などは微減という状況である。

国においても一般会計の歳入額と歳出額の間には2017年度当初予算で34兆円近い乖離がある。年金をはじめとする社会保障の財政支出が年々増大している中、さらには国債費の償還がある中で、今後いかに安定的に地方交付税のような一般財源を確保するかを考えていかなければならない。改めて地方自治体の側でもこうした仕組みを維持するための財源をどう確保すればよいかを考えていくべき時期に来ているといえる。

