

福祉自治体における社会福祉財政の構造 — 老人福祉費の分析を中心として —

長谷中 崇 志

I. はじめに

2000年4月から施行された地方分権推進一括法では、基礎自治体の裁量権が広がり、基礎自治体の自主性・自立性が試されることになった。今後は、住民の福祉の増進を図ることを基本とした行財政運営を基礎自治体の判断と責任で実行していくことが求められるのである。そのような中で、近年、今後の基礎自治体行財政の方向性の一つとして、福祉自治体¹⁾が注目されている²⁻⁶⁾。

わが国における福祉自治体に関する従来の研究⁷⁾は、①その多くは事例紹介⁸⁻¹⁰⁾にとどまっており、また、②実証研究¹¹⁾をみても、財政的側面からの検証はほとんど行われていない。しかし、基礎自治体政策を規定する要因の一つとして財政的要因が重要であることがこれまでの研究¹²⁾において確認されており、福祉自治体づくりを行っている基礎自治体の財政的側面の分析を行うことは、今後の基礎自治体政策のあり方を考える上で重要な課題の一つである。

筆者は、これまでに、福祉自治体づくりを行っている基礎自治体を対象として、イギリスのSocial Policyの概念を参考に福祉関連政策——①生活保護政策、②保健医療政策、③教育政策、④住宅政策、⑤雇用(労働)政策、⑥社会福祉政策——にかかわる財政支出の分析を行ってきた¹³⁾。本稿では、福祉関連政策の内、社会福祉政策に焦点をあて、その財政的側面について検討することを目的とする。

II. 研究方法

1. 対象

対象は「住民サイドの福祉行政を進める市町村長会の会」(以下、福祉自治体ユニットとする)設立時(1997年11月23日)に加入している20市——美唄市(北海道)、宮古市(岩手県)、遠野市(岩手県)、尾花沢市(山形県)、古河市(茨城県)、

富岡市(群馬県)、秩父市(埼玉県)、東松山市(埼玉県)、狭山市(埼玉県)、八潮市(埼玉県)、成田市(千葉県)、我孫子市(千葉県)、三鷹市(東京都)、十日町市(新潟県)、羽咋市(石川県)、茅野市(長野県)、高浜市(愛知県)、羽曳野市(大阪府)、呉市(広島県)、佐世保市(長崎県)——である¹⁴⁾。

本研究で、福祉自治体ユニット加入自治体は、単に福祉自治体づくりを行うことを首長が決意表明したに過ぎない自治体ではなく、福祉自治体ユニットに加入する以前から福祉自治体づくりに取り組んでいる基礎自治体であると考えた理由は、以下の2点である。①基礎自治体で行われている政策は、地域諸特性や社会的・経済的・政治的諸条件など様々な要因を背景にしており¹⁵⁾、従来行われてきた政策と全く異なる政策への転換を図ることは容易なことではないと思われる。また、②福祉自治体ユニットに加入するのは首長個人ではなく自治体単位であり、ユニット加入にかかわる費用は公費が用いられるため、福祉自治体ユニットに加入している自治体の多くは、加入する以前から福祉自治体づくりに取り組んでいる可能性が高いと考えたから。以上の理由により、福祉自治体ユニット加入自治体の特性を明らかにすることで、福祉自治体の実態を明らかにできると考えた。ただし、実際は、福祉自治体への転換を図ろうという目的で加入している自治体も含まれている可能性があるため、本研究の結果にある程度のバイアスがかかってしまうことは否めない。この点については、今後の研究課題としたい。

2. 分析方法

社会福祉政策にかかわる目的別歳出(普通会計決算)の時系列分析(1990年度～1999年度)を通して、その特徴を明らかにした¹⁶⁾。目的別歳出とは、歳出を政策の目的ごとに分類したもので、

福祉自治体における社会福祉財政の構造

表 1 社会福祉政策の目的別歳出（指数）の推移

	1995 年度			1999 年度		
	社会福祉	老人福祉	児童福祉	社会福祉	老人福祉	児童福祉
美唄市	158.1	139.2	119.7	190.3	253.9	157.9
宮古市	152.1	174.2	131.2	174.8	322.1	142.8
遠野市	195.3	181.4	124.1	193.3	269.6	142.9
尾花沢市	132.5	155.2	100.2	101.9	226.9	122.9
古河市	667.1	154.7	132.9	285.7	316.3	129.0
富岡市	195.0	218.8	163.0	235.7	313.3	154.7
秩父市	109.5	146.2	120.7	136.8	543.7	172.2
東松山市	263.2	170.2	191.7	274.1	621.4	230.0
狭山市	193.5	162.1	139.6	323.0	316.3	173.0
八潮市	223.0	131.0	258.1	417.5	297.6	160.0
成田市	162.0	234.9	204.7	302.5	409.9	178.8
我孫子市	153.7	177.6	118.6	228.2	435.7	162.5
三鷹市	126.7	182.3	126.0	184.5	203.6	152.7
十日町市	156.7	138.0	113.6	192.8	221.6	127.4
羽咋市	148.0	148.1	113.2	202.2	242.2	173.9
茅野市	123.1	173.1	74.0	232.8	363.6	80.3
高浜市	153.5	201.2	100.3	267.5	326.3	136.8
羽曳野市	170.6	172.1	124.7	226.5	785.6	139.9
呉市	176.5	158.6	141.5	167.1	277.1	173.4
佐世保市	170.6	158.9	132.0	212.1	309.1	143.9

資料：地方財政調査研究会編『市町村別決算状況調』地方財務協会、各年版より作成。

注：1) 「民生費」の内、「社会福祉費」「老人福祉費」「児童福祉費」「災害救助費」の数値。

2) 1990 年度の各市の歳出額を指数 100.0 とした。

3) 災害救助費は非常災害にかかわる経費であり、他の費目と比べて低い支出額であるため、表記していない。

その分類基準は、総務省令によって定められている。なお、予算値ではなく決算値を用いる理由は、基礎自治体の予算は、補正されるのが普通であるため、基礎自治体政策の実態を把握するには、予算値よりも決算値を用いた方が適当だからである。

社会福祉政策にかかわる費目は以下の通りである。①社会福祉費、②老人福祉費、③児童福祉費、④災害救助費。

Ⅲ. 結果

1. 社会福祉政策にかかわる財政の構造

表 1 は、社会福祉政策の目的別歳出（1990 年度の各市の歳出額を 100.0 とする指数）の推移を示したものである。各費目の動向を 1990 年度と 1999 年度と比較すると、20 市中 18 市において老人福祉費が最も高い伸びを示していた。

次に、社会福祉政策の目的別歳出構成比の推移

を表 2 に示した。1990 年度から 1999 年度における各構成比の動向をみると、第 1 に、老人福祉費の構成比は、20 市全てにおいて増大していた。第 2 に、児童福祉費の構成比は、20 市全てにおいて低下していた。第 3 に、各項目の比重をみると、1990 年度においては、児童福祉費の占める割合が第 1 位である市は 14 市（老人福祉費の占める割合が第 1 位の市は 5 市）であるのに対し、1999 年度においては、児童福祉費の占める割合が第 1 位である市は 1 市のみとなり、老人福祉費の占める割合が第 1 位である市は 16 市となっていた。

2. 老人福祉費の歳出状況

社会福祉政策の目的別歳出の検討を通して、20 市全てにおいて、老人福祉費の比重が高まっていることが明らかになった。以下、老人福祉費に焦

表 2 社会福祉政策の目的別歳出構成比の推移

単位：％

	1990 年度			1995 年度			1999 年度			1990-1999 年度の 増加率（ポイント）		
	社会 福祉	老人 福祉	児童 福祉	社会 福祉	老人 福祉	児童 福祉	社会 福祉	老人 福祉	児童 福祉	社会 福祉	老人 福祉	児童 福祉
美咲市	38.1	46.6	15.3	42.0	45.2	12.8	33.7	55.0	11.3	-4.4	8.4	-4.1
宮古市	33.6	30.2	36.1	33.8	34.8	31.3	28.3	46.9	24.8	-5.3	16.6	-11.3
遠野市	22.8	41.1	36.1	27.1	45.5	27.3	21.3	53.7	25.0	-1.5	12.6	-11.1
尾花沢市	31.0	35.0	33.9	31.7	42.0	26.3	20.7	52.0	27.3	-10.3	17.0	-6.6
古河市	31.6	28.9	39.5	68.4	14.5	17.1	38.8	39.3	21.9	7.2	10.4	-17.6
富岡市	27.5	25.8	46.7	28.8	30.3	40.9	29.7	37.1	33.2	2.2	11.3	-13.5
秩父市	31.0	38.2	30.7	26.7	44.0	29.2	14.0	68.6	17.5	-17.0	30.3	-13.3
東松山市	34.2	31.3	34.5	42.9	25.5	31.6	25.5	52.9	21.6	-8.7	21.6	-12.9
狭山市	26.7	29.7	43.6	32.1	29.9	37.9	33.7	36.7	29.6	7.1	7.1	-14.1
八潮市	30.4	25.7	43.8	31.6	15.7	52.7	46.4	27.9	25.6	16.0	2.2	-18.2
成田市	30.8	21.6	47.6	25.2	25.7	49.1	34.9	33.2	31.9	4.1	11.6	-15.7
我孫子市	34.6	21.0	44.4	37.1	26.1	36.8	32.5	37.7	29.7	-2.1	16.7	-14.7
三鷹市	37.6	30.1	32.3	33.2	38.3	28.4	38.5	34.0	27.4	1.0	4.0	-4.9
十日町市	17.9	34.7	47.4	21.6	36.8	41.4	20.1	44.7	35.1	2.2	10.0	-12.2
羽咋市	16.8	32.8	50.4	19.0	37.2	43.7	16.9	39.5	43.6	0.1	6.7	-6.8
茅野市	17.2	18.2	64.6	21.0	31.4	47.6	25.3	41.9	32.8	8.1	23.7	-31.8
高浜市	21.4	24.4	54.3	24.1	36.0	39.9	27.1	37.7	35.2	5.7	13.3	-19.1
羽曳野市	24.2	21.5	54.3	28.3	25.3	46.4	18.3	56.3	25.3	-5.9	34.8	-28.9
呉市	28.5	41.7	29.8	31.7	41.7	26.6	21.9	53.0	23.7	-6.6	11.3	-6.1
佐世保市	25.5	31.7	42.1	29.0	33.7	37.1	25.4	46.1	28.4	-0.1	14.3	-13.7

資料：地方財政調査研究会編『市町村別決算状況調』地方財務協会、各年版より作成。

注：1)「民生費」の内の、「社会福祉費」、「老人福祉費」、「児童福祉費」、「災害救助費」の数値。

2) 災害救助費の構成比の表記を省いている。

点をあてて検討を行なうことにする。

(106.3)、羽曳野市 (106.2)、狭山市 (103.6)、八潮市 (101.4) であった。

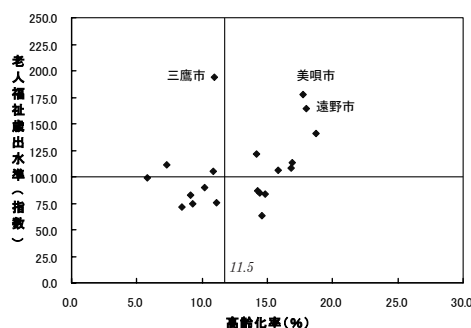
(1) 老人福祉費の歳出水準

20 市における老人福祉費の 65 歳以上 1 人あたり歳出水準（以下、老人福祉歳出水準とする）の推移（1990 年度～1999 年度）は次の通りである。なお、20 市の老人福祉歳出水準が全国平均値と比べてどの位置にあるのかを理解しやすいように、各年度の全国平均値（政令指定都市を除いた市）を指数 100.0 として、20 市の老人福祉費歳出額を指数化した。歳出水準（平均）の最も高い市は、美咲市 (167.1) であった。以下、全国平均値に比して高い市は、三鷹市 (163.9)、遠野市 (154.7)、秩父市 (128.8)、尾花沢市 (124.9)、高浜市 (114.1)、羽咋市 (108.1)、茅野市 (107.5)、呉市

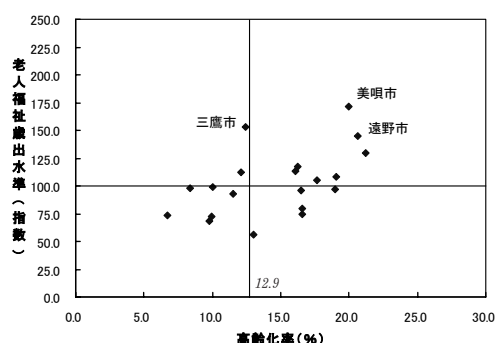
(2) 老人福祉歳出水準と人口的要因の関係

図 1 は、横軸に高齢化率（65 歳以上人口の割合）、縦軸に老人福祉歳出水準をとり、20 市の分布状況の推移を示したものである。なお、横軸と縦軸に引いている太線は、それぞれの全国平均値（政令指定都市を除く市）を示している。推移をみると、老人福祉歳出水準が全国平均値に比して高い市の高齢化率は、全国平均値より高い水準あるいは平均値付近に集中する傾向にあった。また、高齢化率が全国平均値よりも低い市の群と高い市の群に分けて比較してみると、前者は、分散している傾向にあるのに対し、後者は、高齢化率が高

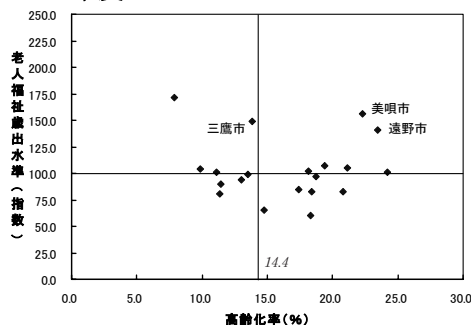
1990 年度



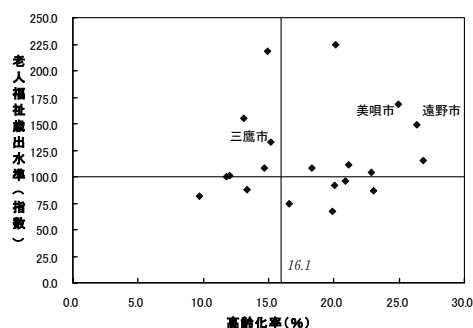
1993 年度



1996 年度



1999 年度



資料：地方財政調査研究会編『市町村決算状況調』地方財務協会、各年版、市町村自治研究会編『住民基本台帳人口要覧』国土地理協会、各年版、長寿社会開発センター編『老人保健福祉マップ』1991年版～1993年版、より作成。

注：1) 各年度の老人福祉費の65歳以上1人あたり歳出額の全国平均値（政令指定都市を除いた市の加重平均）を指数100.0として、各市の65歳以上1人あたり歳出額を指数化した。

2) 高齢化率は人口に占める65歳以上の割合である。

3) 縦軸と横軸に引いている太線は、それぞれの全国平均値（政令指定都市を除く）を示している。

図1 老人福祉費の65歳以上1人あたり歳出水準と財政力指数の分布の推移

くなるにつれて老人福祉歳出水準は増大する傾向にあった。

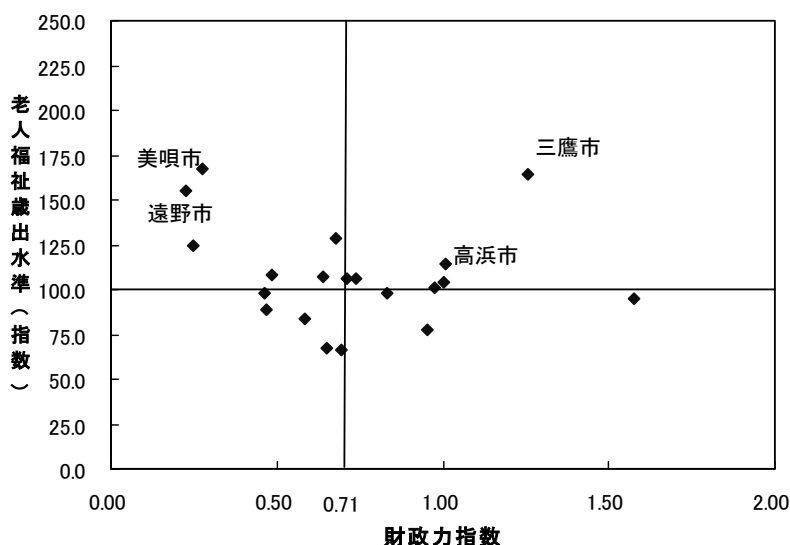
(3) 老人福祉歳出水準と財政的要因の関係

図2は、横軸に財政力指数（1990年度～1999年度の平均）、縦軸に老人福祉歳出水準（1990年度～1999年度の平均）をとり、20市の分布状況を示したものである。なお、横軸と縦軸に引いている太線は、それぞれの全国平均値（政令指定都市を除く市）を示している。老人福祉歳出水準（平均）が100.0以上である市は、美浜市167.1（財政力指数0.27）、三鷹市163.9（財政力指数1.

25）、遠野市154.7（財政力指数0.23）、秩父市128.8（財政力指数0.68）、尾花沢市124.9（財政力指数0.25）、高浜市114.1（財政力指数1.01）、羽咋市108.1（財政力指数0.49）、茅野市107.5（財政力指数0.64）、呉市106.3（財政力指数0.74）、羽曳野市106.2（財政力指数0.71）、狭山市103.6（財政力指数1.00）、八潮市101.4（財政力指数0.98）であった。

IV. 考察

第1に、社会福祉政策の目的別歳出の動向をみると、相対的に、児童福祉費は減少傾向にあるの



資料：地方財政調査研究会編『市町村決算状況調』地方財務協会、各年版、市町村自治研究会編『住民基本台帳人口要覧』国土地理協会、各年版、長寿社会開発センター編『老人保健福祉マップ』1991年版～1993年版、より作成。

注：1) 数値は、各年度の数値の平均。

2) 各年度の老人福祉費の65歳以上1人あたり歳出額の全国平均値（政令指定都市を除いた市の加重平均）を指数100.0として、各市の65歳以上1人あたり歳出額を指数化した。

3) 財政力指数＝基準財政収入額／基準財政需要額

4) 縦軸と横軸に引いている太線は、それぞれの全国平均値（政令指定都市を除く）を示している。

図2 老人福祉費の65歳以上1人あたり歳出水準と財政力指数の分布：平均（1990～1999年度）

に対して、老人福祉費は増加傾向にあり、20市全てにおいて老人福祉費の比重が高まっていた。これは、ゴールドプランや福祉関係8法改正等の1980年代後半以降の高齢社会対策¹⁷⁾が背景にあると考えられる。また、20市における老人福祉歳出水準をみると、老人福祉歳出水準が全国平均値と比べて高い市は、20市中12市（60.0%）であった¹⁸⁾。そして、その12市内、社会福祉政策の歳出水準が全国平均値と比べて高い市は10市であった¹⁹⁾。この結果は、福祉自治体づくりを行っている基礎自治体の多くは、社会福祉政策の中でも特に、老人福祉政策への重点的な配分を行っていることを示している。

第2に、老人福祉歳出水準と高齢化の関係をみると、老人福祉歳出水準が全国平均値と比べて高い市の高齢化率は、全国平均値と比べて相対的に高い水準にあった。ただし他方で、高齢化率が全国平均値と比べて高い自治体であっても、老人福

祉歳出水準が高くない自治体もみられた。したがって、高齢化率があがれば、福祉需要が高まり、老人福祉にかかわる費用も増加するという「高齢化仮説」²⁰⁾を必ずしも支持しない結果となった。この結果は、基礎自治体の老人福祉歳出水準を規定する人口的要因として、高齢化が関連²¹⁻²²⁾しているが、あわせて、高齢化が老人福祉歳出水準に与える影響を過大評価すべきでないということも示唆しているといえる。

第3に、老人福祉歳出水準と財政力の関係をみると、老人福祉歳出水準の高い市は、財政力の高い市だけでなく、財政力の低い市にもまたがっていた。したがって、財政力の高い基礎自治体ほど、財源に余裕があるため、社会福祉政策の歳出水準は高いとする「財政力仮説」²³⁾を必ずしも支持しない結果となった。この結果は、従来の研究²⁴⁻²⁷⁾で指摘されているように、①基礎自治体の老人福祉歳出水準を規定する財政的要因として、財政力

(自主財源)だけでなく、地方交付税等の依存財源も重要であり、②財政力が老人福祉歳出水準に与える影響を過大評価すべきではないということを示している。武蔵野市前市長である土屋正忠氏によれば、『福祉自治体』を運営していくには、当の自治体における自主財源だけではとうてい足りず「地方交付税や補助金などにより、全国的な税の再配分によって成り立っている」²⁸⁾のである。

V. おわりに

本稿では、福祉自治体づくりを行っている基礎自治体を対象として、社会福祉政策に焦点をあて、その財政的側面(1990年度～1999年度)について検討した。

本研究で得られた知見は以下の3点である。①福祉自治体づくりを行っている基礎自治体は、社会福祉政策にかかわる目的別歳出の側面からみれば、老人福祉費への重点的な配分を行っていること、②基礎自治体の老人福祉歳出水準を規定する人口的要因の1つとして、高齢化が関連していると考えられるが、その影響を過大評価すべきではないこと、③財政力(自主財源)が基礎自治体の老人福祉歳出水準に与える影響を過大評価すべきではないこと。

他面、本研究には、以下の2つの限界がある。①福祉自治体づくりを行っている基礎自治体の社会福祉政策の実態を、目的別歳出(普通会計)の側面からしか明らかにできていないこと、②定量的検討にとどまっており、事例検討が行われていないこと、である。これらについては、今後の研究課題としたい。

【引用文献、注】

- 1) 福祉自治体とは、基礎自治体が自治体運営を行う上で目標とすべき概念・理念であり、「誰もが安心して生活することのできる」基礎自治体を指すとされる(中島喜代子・矢田望斗〔2001〕「福祉のまちづくりに関する研究」『三重大学教育学部研究紀要——人文・社会科学——』52, 55)。一般的には、「福祉のまち」という言葉が用いられることが多いが、本研究で対象とする福祉自治体ユニット
- が上記の一般的な意味で「福祉自治体」という言葉を用いているため、「福祉自治体」という言葉を用いることにする。
- 2) 岡本祐三・鈴木祐司・NHK取材班(1998)『福祉で町がよみがえる』日本評論社。
- 3) 中山徹(1998)「公共事業依存型から福祉主導型地域経済へ」『経済』31, 52-65。
- 4) 遠藤宏一(2000)「公共事業依存型経済の転換と地域づくり『資源』——保健・医療・福祉と内発的発展——」『政策科学』7(3), 89-108。
- 5) 大久保圭二(2000)「愛知県高浜市 住民の視点で『福祉のまち』づくり」『月刊地方分権』11, 64-69。
- 6) 大久保圭二(2000)「山形県最上町 高福祉に魅せられ移住希望が相次ぐ」『月刊地方分権』20, 76-81。
- 7) 福祉自治体に関する先行研究は、分析方法の点から大きく2つの流れにまとめることができる。①公共施設などのハード面に焦点をあてて分析し、福祉自治体づくりを行っている基礎自治体の実態を明らかにしているもの、②保健・医療・社会福祉政策に焦点をあてて分析し、福祉自治体づくりを行っている基礎自治体の実態を明らかにしているものである。本研究は後者に焦点をあてている。詳しくは拙稿(長谷中崇志〔2006〕「基礎自治体における福祉関連政策への資源配分——福祉自治体ユニットの財政分析を通して——」『流通科学大学論集——人間・社会・自然編』18〔3〕, 73-85)を参照のこと。
- 8) 前掲2)。
- 9) 前掲5)。
- 10) 前掲6)。
- 11) 佐藤守編(1996)『福祉コミュニティの研究』多賀出版。
- 12) 伊藤修一郎(2002)『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと波及——』慶應義塾大学出版会。
- 13) 前掲7)。
- 14) 福祉自治体ユニットとは、これまでの公共事業重視の「土建自治体」から、住民の生活を重視し住民の生活を保障する「福祉自治体」

への転換を図ることを目標とする基礎自治体の会である。そして、福祉自治体づくりの方策として、具体的には、地域の様々な福祉資源を組み合わせ、地域の事情に応じた最適のサービス（全国の標準的なサービス水準を保障する「ナショナル・スタンダード」だけでなく、それ以外に必要なサービスを含む）を住民に提供する「ローカル・オプティマム」を追及していき、特に、福祉関連政策を重点的に行うことを謳っている。詳しくは、福祉自治体ユニット設立総会資料（1997）「福祉自治体ユニットの設立にあたって——市町村のめざすべき福祉施策——」、介護の社会化を進める1万人市民委員会自治体改革プロジェクト第1次報告書（1997）「福祉自治体への転換戦略——安心と参加の地域づくりへ——」を参照のこと。

- 15) 前掲 12)。
- 16) 基礎自治体の歳出は、普通会計と地方公営事業会計に区分されており、基礎自治体の歳出の全体像を把握するためには、普通会計と地方公営事業会計とを合わせて分析する必要がある。しかし、普通会計については、各基礎自治体の数値が公表（地方財政調査研究会編「市町村別決算状況調」各年版）されているが、地方公営事業会計については、必要な資料が手に入らなかったため、今回の分析では普通会計に焦点をあてている。
- 17) 宮田和明（1996）『現代日本社会福祉政策論』ミネルヴァ書房。
- 18) 1990 年度から 1999 年度の 10 年間の老人福祉歳出水準の平均値が 100.0 以上であっても、

数年度ごとに、歳出水準の上下の変動が全国平均値をはさんで大きい市、あるいは、数年度だけ歳出水準が高く、その結果として平均値が 100.0 を超えている市についても含まれていることに留意する必要がある。

- 19) 前掲 7)。
- 20) 三重野卓（1991）「民生費の趨勢と都道府県間格差——その規定要因とクラスター化——」『Database Forum』4（2）、19-36。
- 21) 佐藤秀紀・中嶋和夫（1999）「在宅老人福祉サービス実施状況の市町村格差に関連する社会的要因の分析」『社会福祉学』40（1）1-18。
- 22) 佐藤秀紀（1999）「全国 656 市における在宅老人福祉サービス実績の類型化とその社会的要因」『厚生指標』46（7）3-11。
- 23) 前掲 20)。
- 24) 齊藤愼・中井英雄（1991）「福祉支出の地域間格差——市町村歳出決算の老人福祉費を中心として——」『季刊・社会保障研究』27（3）、265-273。
- 25) 柵木靖子（1992）「在宅福祉施策自治体間格差の要因分析——奈良県の市町村を対象にして——」『季刊社会保障研究』28（1）、79-91。
- 26) 佐藤秀紀・中嶋和夫（1999）「在宅老人福祉サービス実施状況の市町村格差に関連する社会的要因の分析」『社会福祉学』40（1）、1-18。
- 27) 佐藤秀紀（1999）「全国 656 市における在宅老人福祉サービス実績の類型化とその社会的要因」『厚生指標』46（7）、3-11。
- 28) 土屋正忠（1999）『介護保険をどうする』日本経済新聞社、133。

The Allocation of Social Welfare Resources in the Local Government Association for Welfare — Analysis of Finance of Welfare for the Elderly —

Hasenaka, Takashi*

本研究では、福祉自治体づくりを行っている基礎自治体を対象として、福祉関連政策——①生活保護政策、②保健医療政策、③教育政策、④住宅政策、⑤雇用（労働）政策、⑥社会福祉政策——の内、社会福祉政策に焦点をあてて、その財政支出（普通会計）の実態分析を行なった。その結果、以下の3点の知見が得られた。①福祉自治体づくりを行っている基礎自治体は、社会福祉政策にかかわる目的別歳出の側面からみれば、老人福祉費への重点的な配分を行っていること、②基礎自治体の老人福祉歳出水準を規定する人口的要因の1つとして、高齢化が関連していると考えられるが、その影響を過大評価すべきではないこと、③財政力（自主財源）が基礎自治体の老人福祉歳出水準に与える影響を過大評価すべきではないこと、である。

キーワード：福祉自治体，福祉関連政策，社会福祉政策，老人福祉費