

地方社会福祉財政の研究（上）

坂田周一

第1章 社会福祉の費用と地方社会福祉財政

第1節 本研究の目的

社会福祉を一年間実施するのに国全体でいくらの金がかかるか、その総額を「社会福祉費用」(social welfare costs)と呼ぶことにする。こうした費用は性質を異にするさまざまな多数の主体による財政活動によって生み出されるものである。まず、中央政府としての「国」、それから地方政府としての「地方公共団体」である。国はただ一つの団体であるが、地方公共団体はまことに多種多様である。数だけからいっても、47の都道府県、649の市、2,606の町村、23の特別区(東京の23区のこと)、2,481の一部事務組が1982年3月31日現在で存在している。このうち前3者を「普通地方公共団体」と呼び、団体数の合計は3,302団体である。後の2者は「特別地方公共団体」と呼ばれ合計2,504団体ある。両者を合わせて実に5,806もの地方公共団体があることになる。これらのさまざまな団体がそれぞれに財政活動を営み、その結果として社会福祉費用が生み出される。本研究の目的は、この社会福祉費用がどのような過程でどのような特徴をもって生み出されてきたかを、地方社会福祉財政の分析を通じて明らかにすることにある。

第2節 社会福祉費用と地方民生費の位置

地方財政を素材にする理由の1つは費用の推計をめぐる統計上の問題と、いま1つは、社会福祉費用の支出主体として地方財政が極めて重要な位置を占めるということである。まず最初に統計上

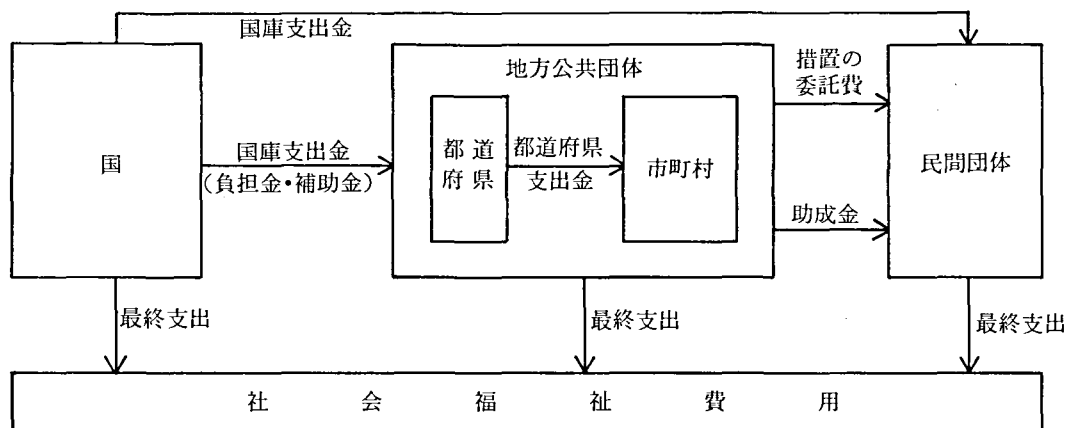
の問題とは何かを示すことにしよう。

わが国には、現在、社会福祉の財政および費用に関して3つの統計系列が発表されている。1つは、大蔵省が発表している『財政統計』であり、これによって国の当初予算、補正後予算および決算の数字をつかむことができる。しかし、この『財政統計』からつかむことのできるのは「生活保護費」とか「社会福祉費」といった大きい項目の計数だけであり、その内訳は発表されていない。これを補うのがやはり大蔵省が発表している『財政金融統計月報』の各年の「予算特集号」、および、大蔵省、自治省、会計検査院が共同で編集している『国の予算と決算』である。ともかく、1つは国家財政の系列である。第2は自治省が発表している『地方財政統計年報』とこれに分析を加えた『地方財政白書—地方財政の状況—』から得られる地方財政の系列であり、決算計数のみを得ることができる。以上の2つは財政の系列であるが、第3に費用の系列として、社会保障制度審議会事務局が発表している『社会保障統計年報』の系列がある。この年報は毎年「社会保障関係総費用」を発表している。ところが、第3の費用統計の計算法には大きな問題があって、社会福祉費用の計数として用いるのには限界がある。すぐあとに、この3つの系列について数字の比較を行うことにするが、その前に、社会福祉費用の統計数値はどのように把握されるべきかを考えておくことにしよう。

図1-1は、社会福祉財政の主体を国、地方公共団体及び民間団体の3つに大きく分けて、金の流れを中心に3者の関係をみたものである。この図をみると、国、地方公共団体及び民間団体それぞれの決算額を合計しても、それは社会福祉総費用を表わすものではないことがわかるだろう。なぜなら、これら主体相互間に重複する金の流れがあるからである。まず国から地方公共団体へは

本研究は、昭和56年度文部省科学研究費補助金(奨励研究A)による資金援助を受けて行ったものである。

図1-1 社会福祉財政の主体間の関係と社会福祉費用



国庫支出金の流れがある（なお、この図では地方交付税交付金など地方公共団体の一般財源となる金の流れは省略してある）。国庫支出金とは生活保護に対する国の負担金などの負担金や補助金であり、法令ないし予算に基づいて、国から地方公共団体に支出され、地方の特定財源となるものである。地方の社会福祉財政に関わる国庫支出金の種類と負担区分は、表1-1に示すとおりである。地方公共団体はこの国庫支出金に他の財源を加えて事業活動を行うので、国と地方の決算を合計すると国庫支出金が2度たし算されることになる。さらに地方公共団体の間にも金の流れがある。都道府県から市町村への支出金がそれである。都道府県と市町村の決算を合計すると都道府県支出金が2度たし算されるので『地方財政統計年報』ではこの部分を控除したものが「純計決算額」という名前で発表されている。ちなみに、重複部分を控除しない都道府県と市町村の合計を「単純合計額」と呼んでいる。最後に、民間団体に対しては国と地方公共団体が民間団体の運営を助成するためとか福祉の措置を委託することに伴う委託費などの支出をしているから、この部分も重複額となる。したがって、社会福祉費用というものは、

- ① 国の最終支出
= 国の決算 - 地方公共団体及び民間団体への国庫支出金
- ② 地方公共団体の最終支出
= 地方純計決算 - 民間団体への地方支出金

③ 民間団体の最終支出

= 民間団体の決算

の3つを合計したものでなければならない。

いまは、誰が最終的に支出をするかということを中心に考えたけれども、視点をかえて誰が最終的に負担をするかということでも考えることもできる。この場合はたし算の項が4つになる。すなわち、

- ①' 国の負担
- ②' 地方公共団体の負担
- ③' 民間団体の負担
- ④ 利用者の負担

の4つをたし算したものが社会福祉費用である。ところが、負担の面から費用を計算しようとしても、③'の民間団体の負担と④の利用者の負担についてははっきりした統計が公表されていないので、今のところ支出の面で計算する他に道はない状態である。また、支出の面でも③の民間団体の決算に関する統計がないので、国と地方の決算統計によって計算する他に方法はない。この場合には、民間団体に対する国庫及び地方の支出金については、それぞれ国と地方が最終的に支出したものとみなして、

- ①'' 国の最終支出
= 国の決算 - 地方公共団体への国庫支出金
- ②'' 地方公共団体の最終支出 = 地方純計決算の2つをたし算するか、または、
- ①''' 国の負担 = 国の決算

表1-1 地方民生費関連の国庫支出金の種類と負担区分

(昭和54年度)

事項区分	根拠法令	国	都道府県	市町村			
生活保護費補助金	生活保護法	8/10	2/10	市及び福祉事務所設置町村			
生活保護費等 法施行事務費					1/2~1/3	1/2~2/3	2/10 1/2~2/3
身体障害者保護費補助金	身体障害者福祉法	8/10	2/10	市及び福祉事務所設置町村			
補装具給付費等					5/10	5/10	2/10
福祉事務所費					5/10	5/10	5/10
診査巡回費					5/10	5/10	5/10
身体障害者体育振興費		5/10	5/10	5/10			
老人福祉費補助金	老人福祉法	1/3~1/2	1/3~1/2	1/3~1/2			
老人クラブ助成費					1/3	1/3	1/3
老人世帯家庭奉仕員費							
老人保護費補助金	精神薄弱者福祉法	8/10	2/10	市及び福祉事務所設置町村			
老人福祉施設保護費					1/3	2/3	2/3
軽費老人ホーム事務費					1/2	1/2	1/2
法施行事務費							
精神薄弱者保護費補助金	精神薄弱者福祉法	8/10	2/10	市及び福祉事務所設置町村			
精神薄弱者施設運営費					1/2	1/2	2/10
福祉事務所費		1/2	1/2	1/2			
世帯更生資金貸付補助金		2/3	1/3				
世帯更生運動推進費補助金		1/2	1/2				
地方改善事業費補助金	消費生活協同組合	1/2	1/2	1/2			
消費生活協同組合貸付金	資金の貸付に関する法律	1/2		1/2			
婦人保護費補助金	売春防止法	5/10	5/10				
婦人相談所費等					8/10	2/10	
保護施設運営費							
災害救助費	災害救助法	50~90%	50~10%				
児童保護費補助金	児童福祉法	8/10	1/10	1/10			
収容施設措置費					8/10	1/10	1/10
保育所措置費					1/2~8/10	1/2~2/10	
児童相談所費					8/10	2/10	
一時保護所費					1/2~8/10	1/2~2/10	
身体障害児援護費					1/2~8/10	1/2~2/10	
結核児童療養費					1/2	1/2	
保母養成所費					1/3~1/2	1/3~1/2	1/3
法施行事務費					1/2	1/2	
保母修学資金貸与費					1/3	1/3	1/3
季節保育所運営費					1/3	1/3	1/3
へき地保育所運営費					1/3	2/3	
産休等代替保母費					1/3	1/3	1/3
児童館運営費					1/3~1/2	1/3~1/2	1/3
母子保健衛生費補助金						2/3	1/3
母子福祉費							
母子福祉資金貸付金							
社会福祉施設整備費補助金		1/3~1/2	1/4~1/2	1/4~1/3			
地方改善施設整備費補助金		1/2~2/3		1/2~1/3			

資料) 自治省財政局編「地方財政のしくみとその運営の実態」地方財務協会, 1980年, 188-89頁

②''' 地方の負担

= 地方純計決算 - 地方公共団体への国庫支出金

の2つをたし算したものが社会福祉費用ということになる。結局、民間団体の自主財源による支出の部分が費用から落ちる計算になる。

ところで、社会保障制度審議会事務局が毎年発表している「社会保障関係総費用」の中に「公的扶助費」と「社会福祉費」という計数があるが、一般にはこれが国全体で一年間に要した社会福祉の総費用だというように理解されている。ところが、いままで考えてきたような計算方法を用いて費用を計算してみると、両者の間にははなはだしい違いがあらわれ、われわれの計算による費用の額の方がはるかに多いのである。具体的に表1-2を用いて計算してみることにしよう。

表1-2は、地方財政統計の「民生費純計」（地方財政の分類による「社会福祉費」+「老人福祉費」+「児童福祉費」+「生活保護費」+「災害救助費」のこと）の1980年度決算額を中心にして、これに対応する国の一般会計主要経費別分類による「生活保護費」と「社会福祉費」と「児童手当国庫負担金」（表1-2の注*をみよ）の合計を左側に、また、右側には社会保障制度審議会の分類による「公的扶助費」と「社会福祉費」の合計を示したものである（それぞれの統計の細目の分類については補表1をみよ）。さて、表1-2の①と⑤は両統計が同じものを計測しているのであれば本来同額でなければならないが違っている。統計分類上両統計には不接合があるということである。この問題は、第1章補説で検討することにして、ここでは、こうした問題があることを前提にしたうえで、社会福祉費用の試算を行ってみよう。

①' 国庫の最終支出

= 国の決算 - 地方公共団体への国庫支出金
= ① - ②

= 2,373,951百万円 - 2,247,447百万円
= 126,504百万円

②'' 地方の最終支出 = 地方民生費統計決算
= ④ = 5,028,427百万円

の合計5兆1,549億3千1百万円となる。負担面から計算すれば、

①''' 国の負担 = 国の決算
= ① = 2,373,951百万円

②''' 地方の負担 = 地方民生費統計決算
- 地方公共団体への国庫支出金 = ④ - ②
= 5,028,427百万円 - 2,247,447百万円
= 2,780,980百万円

の合計で、やはり、5兆1,549億3千1百万円となる。いま計算した費用の額と表1-2の③の社会保障制度審議会事務局が計算した費用の額3兆2,827億9千7百万円との間には約2兆円にもおぼろげなはなはだしい開きがあることになる。これは一体どうしたことであろうか。

こうしたくいちがいが発生する理由の1つは、社会保障制度審議会事務局の費用統計は実際に要した費用を集計したものではなく、「これだけでやったはず」という「タテマエの費用」になっていることである。つまり、『社会保障統計年報』の説明によれば、費用の算出について「社会保険以外の数値は、国の一般会計決算または予算により国の支出額を抜き出し、それに、それぞれの費用毎に

表1-2 1980年度決算による社会福祉財政及び費用に関する3つの統計系列の比較A

(単位：百万円)

国家財政統計 ¹⁾	地方財政統計 ²⁾		社会福祉費用統計 ³⁾	
一般会計主要経費別分類の生活保護費+社会福祉費+児童手当国庫負担金*	民生費純計		社会保障制度審議会の区分による公的扶助費+社会福祉費	
① 2,373,951	国庫支出金	② 2,247,447	国庫負担	⑤ 2,437,375
内訳	その他の財源	③ 2,780,980	地方負担	⑥ 774,114
○生活保護費 940,364	合 計	④ 5,028,427	その他**	⑦ 71,308
○社会福祉費 1,353,816			合 計	⑧ 3,282,797
○児童手当国庫負担金 79,771				

注* 児童手当国庫負担金は、国の予算の分類では「社会保険費」に含まれているが、児童手当は、地方の民生費にも、社会保障制度審議会の区分による「社会福祉費」にも含まれているので、ここでは対応関係を確保するため、国の財政の部分に加えている。

**「その他」とは、児童手当の事業主負担のことである。また、社会福祉費用統計の系列において、社会福祉施設の民間設置者負担分は「地方負担」に加えられている。

資料1) 大蔵省主計局調査課編『財政統計』

2) 自治省編『地方財政統計年報』

3) 社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報』

地方公共団体が対応して支出すべき義務額を加えて算出する。……補助金の形式でなく地方交付税の算定基礎におこまれている財源、あるいは地方公共団体の単独財源で実施する社会保障関係の費用については資料が不十分であるので、……算入していない⁽¹⁾のであり、全くの「タエマエの費用」といわざるを得ない。いまの説明では、個々の費用を、

費用＝国の決算÷国の補助率

という割算で求めて、これを集計しているということと同じ意味である。しかし、地方公共団体は一般に国庫の負担金とこれに対する義務的ウラ負担だけでは事業運営に不足し超過の負担を行っていることは周知の事実である。また、国の補助を受けずに独自の財源で事業を行っているが、こうした超過負担や単独事業を含めた「ホントの費用」は計算されていないのである。これに対して、『地方財政統計年報』の計数は地方公共団体から報告された決算額に基づいて作成されたものであるから、こうした超過負担や単独事業分を含むものになっている。単独事業などは各地方独自のニーズに応えたり、国の施策となっていないものを先取りして行うものであるが、これらも社会福祉活動である以上、当然費用に含めるべきものと考ええる。むしろ、含めなければ社会福祉費用の真の姿をとらえたものにはならないであろう。

われわれの推計による費用が超過負担分や単独事業分によって社会保障制度審議会事務局の推計額を上回ったことは確かなことである。しかし、それにしても2兆円も違うものであるかどうか、その額に驚くというのは率直な感想であろう。このことについて考えられるのは、社会保障制度審議会の区分による「公的扶助」＋「社会福祉」の範囲と地方財政統計による「民生費」の範囲が果して同じものかどうかということである。もしも、後者の方が前者より広い範囲をカバーしているのであれば、われわれの推計は過大な推計をしていることになる。このことは、補説「社会福祉財政統計諸系列の分類について」で検討しているが、地方財政統計の「民生費」の細目については、それが「社会福祉費」、「老人福祉費」、「児童福祉費」、「生活保護費」、「災害救助費」から成ることはわかるけれども、これら5つの分類がさらにどのよ

うな細目から構成されているかは公表されていない。このため、社会保障制度審議会の比較的細かい経費分類に民生費を一つ一つ対応させることが不可能になっている。しかし、審議会の「公的扶助」と民生費の「生活保護費」が完全に対応することは明らかであるし、「老人福祉費」、「児童福祉費」、「災害救助費」もそれぞれ審議会の区分に対応するものと考えられる。なお、「児童手当」の費用は、国の一般会計の分類では社会福祉費に含められず社会保険費に含められているが、審議会の統計では「社会福祉」に、地方財政統計では「民生費」にそれぞれ含まれている。地方財政民生費の分類でいまひとつ内容のはっきりしないものは「社会福祉費」である。これは、生活保護、老人福祉、児童福祉、災害救助に該当しない残りの福祉関係支出であり、身体障害者、精神薄弱者及び社会福祉の総務費を主な内容としたものである。やはりこれも審議会の区分による「社会福祉」の範囲に入るものと考えてよいだろう。こうした分類上の問題はさらに資料を得て分析しなければはっきりしたことがわからないが、現段階では、費用の差額は地方の超過負担と単独事業によるものとする他はないのである。

いま計算した費用は、各統計系列の対応関係が明確にならない限り全くの試算にすぎないが、社会保障制度審議会の統計が「タエマエの費用」である以上、これによって地方の社会福祉財政の位置をとらえることができないのもまた事実であり、試算とはいえ考え方の筋道をたてるための参考となるものである。そこで、いま行った費用推計を表1-3にまとめてみよう。

表1-3をみると、社会福祉費用試算合計5兆1,549億3千1百万円のうち、負担面では、国庫負担が46.1%に対して、地方負担は53.9%と地方が国を上回って負担していることがわかる。他方、支出面では、国はわずか2.5%の最終支出しかしておらず、地方の最終支出が97.5%と費用のほとんどを占めている。このことは、社会福祉費用の正確な統計が得られない現在、地方民生費はそれを推しはかるための重要なデータになっているということである。他方、社会福祉事業の運営に関していえば、支出面の数字が示すとおり、そのほとんどが地方公共団体の財政的関与によって行われてい

表1-3 1980年度決算による社会福祉費用の試算

(単位: 百万円, %)

	負 担 面		社会福祉費用の 合 計	支 出 面	
	国庫負担 ¹⁾	地方負担 ²⁾		国の最終支出 ³⁾	地方の最終支出 ⁴⁾
決 算 額	2,373,951	2,780,980	5,154,931	126,504	5,028,427
合計に占る 割	46.1	53.9	100.0	2.5	97.5

- 注1) 国庫負担=国の一般会計歳出の生活保護費+社会福祉費+児童手当国庫負担金
 2) 地方負担=地方民生費決算純計-国庫支出金(地方交付税等の国の一般財源措置を除く)
 3) 国の最終支出=国庫負担(注1)-国庫支出金
 4) 地方の最終支出=地方民生費決算純計

るということであり、地方財政の動向が、社会福祉事業の動向を左右する状況にあるともいえる。負担面で見たとおり、国を上回って地方が負担をしていることを考えると、負担、支出両面において地方公共団体は社会福祉事業に深くかかわりこれを支えているのであって、地方の社会福祉財政を分析する意義は極めて大きいものと考えられる。

第1章 注

- 1) 社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報』1982年版、45頁

第1章補説 社会福祉財政統計諸系列の分類について

本文で述べたとおり、社会福祉財政及び費用に関する統計の系列には、

- 1) 国の財政統計
- 2) 地方財政統計
- 3) 社会福祉費用統計

の3つがある。これらの系列が把握している「社会福祉」というものはどのような内容のものであるかを、1980年度決算係数を用いて比較しておこう。これをまとめたものが補表1である。補表1は、社会福祉費用統計の分類については公表されている順序にしたがってそのまま上から下へ記入し、国の財政統計の分類と地方民生費の分類は公表されている際の順序ではなく社会福祉費用の分類に対応すると思われる形で配置してそれぞれ1980年度の決算額を記入したものである。

さて、補表1をみてまず気づくことは、3系列

とも分類項目の名前が全部違っていることである。第2は、系列によって分類が細かいもの大きいものがあることである。国の財政統計の場合は、補表1の項目についてさらに補表2-1および補表2-2に示す細目の分類の決算金額が公表されており最も細かい。社会福祉費用統計の場合は補表1の各区分がどのような施策を含むかということが補表3のように発表されているが金額は示されていない。地方財政統計の分類は最も粗く補表1以上のことはわからない。第3に、名前がわずかに違うだけでほとんど似ているものである場合には、金額が一致すれば同じものと確定できるわけだが、これもまたそれぞれに違っている。国の決算と、費用統計の国庫負担の欄の金額は一致すべきものである。ところが、国の決算による生活保護費は9,403億6千4百万円であるのに対して、費用統計の公的扶助(生活保護)の国庫負担決算は9,415億7千6百万円と違っており、どのような計算がなされているのかは積算レベルにまでおいて調べないかぎり、公表資料だけからはつきとめることができない。国の決算統計と費用統計の国庫負担決算額が完全に一致するのは、「児童扶養手当給付諸費」対「児童扶養手当」と「国立更生援護所費」対「国立更生援護機関」の2組だけであり、他はすべて名前は似ていても金額が違っているから同じものではないことになる。つまり積算レベルの内容が違っているわけである。国の財政統計の場合は、社会福祉施設の建設整備に要する金は、施策分野毎の予算に含めないで「社会福祉施設整備費」として一本にまとめられているが、費用統計の場合はこれを各分野区分毎に加えているのでこのことが金額に差が出る一因である。民

補表1 1980年度決算による社会福祉財政統計3系列の比較

(単位:百万円)

国家財政統計(一般会計主要経費別分類)		社会 保 障 費 用 統 計(実収入)				地方財政統計(民生費決算純計)	
経 費 名	決 算 額	区 分	国庫負担	地方負担	合 計	目 的 別	決 算 額
I生活保護費	940,364	I 公的扶助(生活保護)	941,576	237,329	1,178,955	I 生活保護費	1,270,883
II社会福祉費	1,353,816	II 社会福祉	1,495,799	536,735	2,103,842*	II 生活保護以外の民生費	3,757,544
1 身体障害者保護費	39,465	1 身体障害者福祉	46,644	16,655	63,299	1 社会保障	1,003,587
		2 精神薄弱者福祉	62,389	20,116	82,505		
2 老人福祉費	483,284	3 老人福祉	204,723	82,089	286,812	2 老人福祉費	1,095,795
うち老人医療費	300,934	4 老人医療	303,298	152,831	456,129		
3 児童保護費	471,836	5 児童福祉	409,247	134,117	543,364	3 児童福祉費	1,652,421
		6 心身障害児等対策	129,268	19,879	149,147		
4 児童扶養手当給付諸費	146,665	7 児童扶養手当	146,665	-	146,665		
		8 児童手当	79,771	37,304	188,383*		
		9 母子衛生	4,897	8,195	13,092		
5 母子福祉費	3,600	10 母子福祉	3,275	1,805	5,080		
		11 学校給食等	24,301	24,027	48,328		
6 国立更生援護所費	6,387	12 国立更生援護機関	6,387	-	6,387		
		13 災害救助	426	314	740	4 災害救助費	5,742
7 社会福祉諸費	24,311	14 その他の社会福祉	74,508	39,403	113,911		
8 特別児童扶養手当等給付費	63,583						
9 婦人保護費	2,192						
10 社会福祉施設整備費	112,493						
合 計 (I + II)	2,294,180	合 計 (I + II)	2,437,379	774,064	3,282,797*	合 計 (I + II)	5,028,427

* 児童手当事業主負担分71,308百万円を含む。

資料) 国の決算については、大蔵省、自治省、会計検査院編「国の予算と決算1982年版」会計検査調査会、他は表1-2と同じ資料を用いた。

生費の場合も建設整備費はそれぞれ目的分類毎に分けて加えられている。また、国の財政統計では在宅福祉関連の金は「社会福祉諸費」にまとめられているが、費用統計ではこれも分野毎に分けて加えているものと思われる。

第4に、3つの統計系列が意味している社会福祉の範囲がそれぞれ異なるということがわかる。補表1から、費用統計の「社会福祉」には含まれるが国の財政統計の「社会福祉費」に含まれないことがはっきり分かるのは、「学校給食等」と「児童手当」であるが、これを除いた場合費用統計の「社会福祉」は1兆3,917億2千7百万円となる。しかし、これでもなお、国の財政統計の「社会福祉費」1兆3,538億1千6百万円を379億1千1百万円上回るから、費用統計の「社会福祉」の範囲は、財政統計の「社会福祉費」の範囲よりも広いもの

と考えられる。

以上、4点指摘したが、最後に、地方財政民生費の分類はあまりにも粗すぎて、系列相互間の対応関係を検討しようにも、データ自体がそれを阻んでいることが挙げられる。民生費についてこれ以上の細目分類を得るためには、自治省の財政統計担当部局には必ず存在すると思われる積算基準を参照するか、個々の地方公共団体の決算書を見る他はないが、現段階ではいずれも困難である。

これまでみてきたように、現在わが国に存在している社会福祉財政および費用をめぐる3つの統計系列はそれぞれ独自の概念と分類基準によって作成されており、同じく「社会福祉」といながら、それぞれがみているものは重なる部分がほとんどではあるものの、周辺部分については違ったものになっている。このように、相互に矛盾する

統計系列を用いて第1章で述べた方法による費用の推計は現段階では不可能と結論せざるを得ない。しかしながら、現代の社会福祉は、民生費でみて5兆円にもものぼる費用規模をもつほどに巨大なものとなっており、これに正確な分析を加え、その進むべき方向を研究するためには、国、地方、費用を通じた無矛盾的な統計の作成が不可欠と思われる。

なお、第1章で提示した社会福祉費用の推計方法は、いにかえるならば国と地方の社会福祉費の純計（決算額から重複額を控除したもの）を求め

ることといえる。この点について、実は『地方財政白書』では、「民生費の国と地方の純計」という計数を発表している。補表4がそれであり、これは、1981年度決算についてみたものである。しかしながら、この純計の計算は、われわれが対象にしている「生活保護」と「社会福祉」の範囲をはるかに超えるものである。なぜなら、補表4の国の一般会計歳出の欄をみると8兆2,889億円となっている。これに対して1981年度の国の一般会計主要経費分類による「社会保障関係費」の決算額は8兆8,237億円である。この経費は「生活保護費」

補表2-1 一般会計生活保護費1980年度決算

(単位：千円)

事 項	歳出予算額	歳出予算現額	支出済歳出額	翌年度繰越額	不 用	歳出予算現額 に対する支出 済歳出額の割 合 (%)
保 護 費	939,114,561	939,114,561	923,172,786	—	15,941,775	98
保護施設事務費	13,611,804	13,611,804	13,611,804	—	—	100
指導監査職員設置費	1,660,765	1,660,765	1,660,765	—	—	100
法 施 行 事 務 費	1,924,366	1,924,366	1,918,489	—	5,877	99
計	956,311,496	956,311,496	940,363,844	—	15,947,652	98

補表2-2 一般会計社会福祉費1980年度決算

(単位：千円)

事 項	歳出予算額	歳出予算現額	支出済歳出額	翌年度繰越額	不 用 額	歳出予算現額 に対する支出 済歳出額の割 合 (%)
老 人 福 祉 費	490,896,331	490,896,331	483,283,607	—	7,612,723	98
老人医療費	300,933,649	300,933,649	300,933,649	—	—	100
老人福祉費	4,406,515	4,406,515	4,406,515	—	—	100
老人保護費	185,556,167	185,556,167	177,943,443	—	7,612,723	95
身体障害者保護費	39,465,496	39,465,496	39,465,496	—	—	100
児童保護費	485,769,318	485,769,318	471,836,451	—	13,932,866	97
児童保護費	468,076,854	468,017,019	454,502,617	—	13,514,401	97
措置費	466,914,251	466,874,527	453,360,650	—	13,513,876	97
法 施 行 事 務 費 等	1,162,603	1,142,492	1,141,967	—	525	99
児童福祉事業費	8,297,450	8,142,025	7,758,965	—	383,059	95
児童相談所費等	1,228,703	1,228,703	1,228,703	—	—	100
保母養成所費等	754,876	754,876	709,555	—	45,320	93
特別保育事業費	4,189,366	4,127,713	3,881,820	—	245,393	94
そ の 他	2,124,505	2,030,733	1,938,887	—	91,846	95
母子保健衛生対策費	4,733,360	4,874,324	4,874,324	—	—	100
身体障害児等対策費	2,731,696	2,805,992	2,805,992	—	—	100
児童健全育成対策費	1,929,958	1,929,958	1,894,552	—	35,406	98
児童扶養手当給付諸費	149,058,857	150,989,042	146,664,851	4,250,909	73,281	97
特別児童扶養手当等給付諸費	63,584,076	65,953,891	63,582,812	2,349,091	21,987	96
婦 人 保 護 費	2,221,056	2,221,056	2,192,160	—	28,895	98
社会福祉諸費	24,845,355	24,845,355	24,310,676	—	534,678	97
社会福祉施設整備費	122,196,216	138,886,416	112,493,123	24,618,980	1,774,313	80
母子福祉費	3,950,000	3,950,000	3,599,955	—	350,045	91
国立更生援護所費	6,176,876	6,878,377	6,386,877	418,047	73,452	92
計	1,388,163,581	1,409,855,282	1,353,816,010	31,637,027	24,402,244	96

補表3 社会福祉費用統計の分類区分細目

区	分	内 容
I 公的扶助	1 生活保護	生活保護の費用*生活保護施設運営及び整備の費用
II 社会福祉	2 身体障害者福祉	身体障害者保護更生の費用*身体障害者更生援護施設運営及び整備の費用、身体障害者職業訓練及び雇用促進の費用*
	3 精神薄弱者福祉	精神薄弱者保護更生の費用*精神薄弱者援護施設運営及び整備の費用
	4 老人福祉	老人福祉の費用*老人福祉施設運営及び整備の費用
	5 老人医療	老人医療の費用*
	6 児童福祉	児童保護措置の費用*児童福祉施設、児童相談所、一時保護所及び保母養成所の運営及び整備の費用、保母修学資金貸与費、へき地保育所及び季節保育所の運営の費用
	7 心身障害児等対策	育成医療*療育の給付*補装具の支給の費用、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設、重症心身障害児施設の運営及び整備の費用、特別児童扶養手当の費用*心身障害者扶養共済運営の費用
	8 児童扶養手当	児童扶養手当の費用*
	9 児童手当	児童手当の費用*
	10 母子衛生	母子保健衛生対策の費用*母子保健施設整備の費用
	11 母子福祉	母子福祉貸付金*母子福祉施設整備の費用
	12 学校給食等	要保護及び準要保護児童生徒の学校給食及び就学援助（学用品、通学費等の支給を含む。）特殊教育学校就学奨励等の費用
	13 国立更生援護機関	国立視力障害センター、国立身体障害者更生指導所、国立保養所、国立ろうあ者更生指導所、国立教護院、国立精神薄弱児施設の運営及び整備の費用
	14 災害救助	災害救助、日本赤十字社災害救助設備整備、災害弔慰金、災害援護貸付金の費用（厚生省関係のみ）
	15 その他の社会福祉	社会事業学校の運営及び施設整備、社会福祉施設職員退職手当共済事業補助、社会福祉事業振興会事務費補助、ボランティアセンター助成費補助、民生委員手帳等作成、へき地保健福祉館、地方改善*世帯更生、寡婦福祉貸付金、老朽民間社会福祉施設整備の費用

*印は、事業費のほか事務費を含む
資料）社会保障制度審議会事務局【社会保障統計年報】

補表4 1981年度決算にみる国、地方の「民生費」の状況

(単位：億円，%)

歳 出 合 計					地 方	国から地方に対する地出	地方から国に対する支出	国・地方を通じる純計額			総額中地方の占める割合	国の純計に占める地方に対する支出の割合
国								国	地方	総 額		
一般会計	特別会計	合 計	うち重複額**	差引純計(A)	B	C	D	E=A-C	F=B-D	G=E+F	H÷G	I÷A
82,889	1,249	84,138	771	83,367	56,672	24,929	—	58,434	56,672	115,110	49.2	29.9

注*「厚生保険特別会計」のうち「児童手当勘定」
**「児童手当国庫負担金」
資料）自治編【地方財政白書】1983年版，pp226-227より抜粋。

と「社会福祉費」と「社会保険費」と「保健衛生対策費」と「失業対策費」の合計額であるから、地方の「衛生費」に相当する「保健衛生対策費」4,168億円を控除すれば8兆4,069億円となり補表4の数値とほぼ一致する。このように『地方財政

白書』の国と地方の純計に用いられている「民生費」の範囲は社会保険を含むより広いものである。かといって、地方公共団体が、年金等の社会保険事務を行っているかというところではないのだから、補表4の国と地方の民生費純計額を社会福祉

費用とすることには大きな問題が残ることになる。

ともかく、現在わが国には「タテマエの社会福祉費用」を示す統計はあっても、「真の社会福祉費用」を推計するために整備された統計は存在しないのである。

(補説終り)

第2章 民生費規模の拡大経路

第1節 民生費の配分パターンの変化

全ての地方公共団体の民生費決算の合計額から地方公共団体相互間での重複額を控除したものを民生費純計と呼んでいる。表2-1は、この民生費純計の推移を1965年度から1981年度まで逐年毎に示したものである。表2-1には、関連指標として、国内総支出(GDE)の名目額と地方普通会計歳出総額の推移をかかげ、合わせて、これら3系列の1965年度を100とした指数の推移を示している。また、指数については観察を容易にする

ため図2-1を作成した。

さて、表2-1の観察に移ることにしよう。1965年度の民生費純計は3,083億9千4百万円であった。これは、同年度のGDEの0.9%、地方歳出純計の7.1%に当る。以後、増加を続けて16年後の1981年度には5兆4,392億5千2百万円となっている。これは、1965年度の民生費純計の17.6倍である。また、GDE比は2.1%へ、歳出構成比は11.1%へそれぞれ上昇しており、民生費の拡大が、単に経済成長に歩調を合わせて増大したということ以上に、「分け前」の拡大があったということの意味する。観察期間を通じて、GDEの成長は7.6倍であるのに対して地方歳出純計は11.3倍とGDEを上回る伸びをみせているのであるから、経済成長率をこえて地方財政へ金が流れたわけであり、民生費純計は17.5倍と地方歳出以上に伸びているのであるから、経済成長率を超えて地方財政へ流れた金が、さらに加速度的に民生費部門へ流れてきたことになる。

パイの分け前を増すには図2-2に示した3つのタイプがある。1つは、パイの大きさが変わらない場合で、この時は切り方の角度を変えて増や

表2-1 民生費の規模及び関連指標

年 度	国内総支出(GDE) ¹⁾		地方財政歳出純計決算 ²⁾		地方民生費純計決算 ³⁾	
	金額(億円)	指 数 1965年=100	金額(百万円)	指 数 1965年=100	金額(百万円)	指 数 1965年=100
1965	336,425	100.0	4,365,140	100.0	308,394	100.0
1966	395,504	117.6	5,026,177	115.1	358,320	116.2
1967	462,881	137.6	5,725,497	131.2	423,775	137.4
1968	548,436	163.0	6,729,574	154.2	503,007	163.1
1969	650,214	193.3	8,033,912	184.0	592,919	192.3
1970	752,381	223.6	9,814,878	224.8	758,681	246.0
1971	828,188	246.2	11,909,529	272.8	929,257	301.3
1972	963,712	286.5	14,618,283	334.9	1,274,384	413.2
1973	1,166,721	346.8	17,473,883	400.3	1,736,061	562.9
1974	1,383,398	411.2	22,887,888	524.3	2,389,788	774.9
1975	1,519,491	451.7	25,654,468	587.7	2,835,656	919.5
1976	1,704,309	506.6	28,907,036	662.2	3,269,612	1,060.2
1977	1,888,639	561.4	33,362,119	764.3	3,736,689	1,211.7
1978	2,065,838	614.1	38,346,995	878.5	4,256,644	1,380.3
1979	2,218,786	659.5	42,077,946	964.0	4,665,535	1,512.8
1980	2,408,337	715.9	45,780,784	1,048.8	5,028,427	1,630.5
1981	2,542,782	755.8	49,165,293	1,126.3	5,439,252	1,763.7

資料1) 経済企画庁【国民経済計算年報】昭和58(1983)年版より
2), 3) 自治省編【地方財政白書】各年版より

図2-1 国内総支出(GDE), 地方歳出及び民生費の指数(1965年度=100)の推移

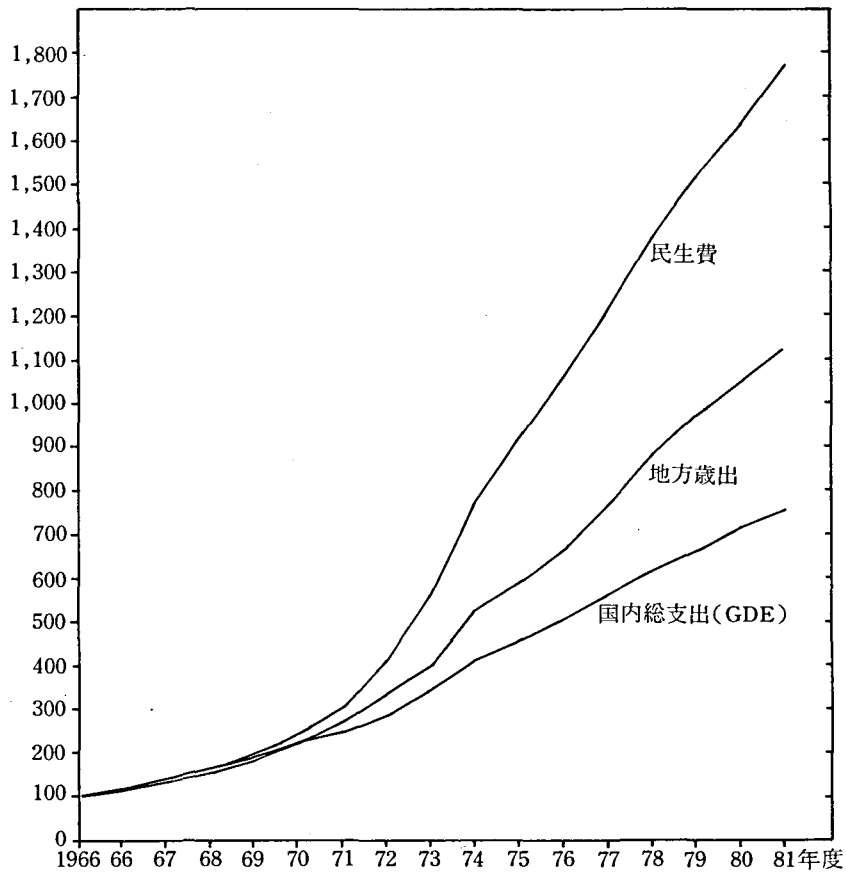
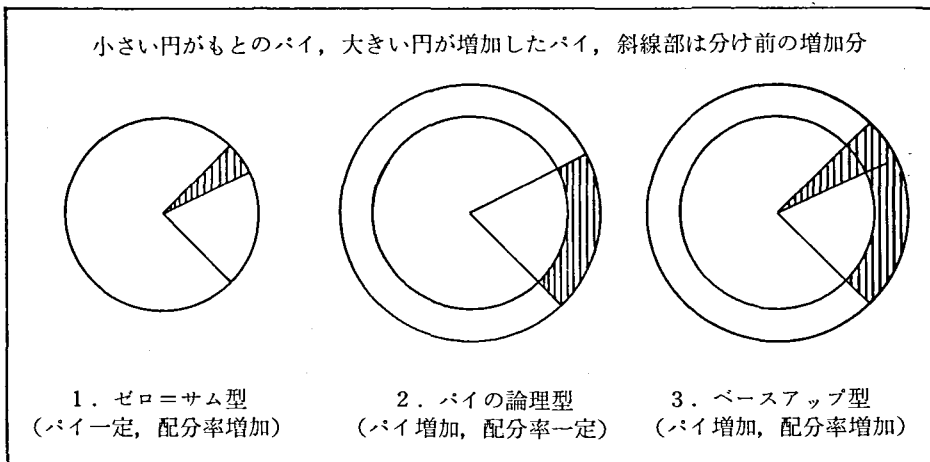


表2-1より作成

図2-2 分け前増加の3タイプ



す他に道はない。しかし、この方法では、ある人の分け前が増えた分だけ他の人の分け前が減るから不満が出る。「ゼロサム状況」というのがこのことである。2つめは、パイを切る角度はそのままにして、パイ自体を大きくする方法である。これだと分け前の割合は変わらないけれども実物量は増えるので不満は緩和される。「パイの論理」というのがこのことである。この方法は、パイが成長段階にある間は矛盾が潜在化しているけれども、パイの成長が止まったときには「ゼロサム状況」となる。「パイの論理」は単純な規則であるから真剣に優先順位が検討されなくなる傾向をもつため、パイの成長が止った段階での矛盾は特に大きく混乱が起りやすい。3つめは、パイとその配分率も同時に増大する道である。たとえば、定期昇給を確保したうえで、さらにベース・アップを図るということである。このベース・アップ率をどうするかという点で優先順位が考慮されて行くことになる。このように分類をしてみると、いまみたように民生費は1965年度から81年度の間GDE比が0.9%から2.1%へ、また歳出構成比が7.1%から11.1%へそれぞれ上昇しているから、GDEの分け前としてみても、歳出の分け前としてみても「ベース・アップ型」の拡大を遂げたことになる。しかし、これは観察の全期間についていえることであって、期間を区切って観察すれば、必ずしも一つのパターンだけで分け前の拡大を果たしたのではないことがわかる。

図2-1の指数の動きをみると、1965年度から69年度までは、GDE、地方歳出、民生費ともに歩並をそろえて同一歩調で増加している。つまり、この時期は「パイの論理型」の拡張を展開したということである。このことは、この時期には民生費のGDE比も歳出構成比もほとんど変化しなかったということである。表2-2はその比率を示したものであるが、1965年度から69年度までは、地方歳出のGDE比は12.5%前後で安定しており、民生費のGDE比も0.9%、歳出構成比も7.4%前後で安定していることがわかる。70年度以降になると3者の増加のテンポが乱れてくる。いち早くスピードを上げたのは民生費であり70年度には他の系列から抜き出た伸びをみせた。1965年度を100とした3系列の指数はGDE=223.6、地方

表2-2 民生費の対GDE比と地方歳出構成比

年度	地方歳出の 対GDE比	民生費の	
		対GDE比	地方歳出に 占る割合
1965	13.0	0.9	7.1
1966	12.7	0.9	7.1
1967	12.4	0.9	7.4
1968	12.3	0.9	7.5
1969	12.4	0.9	7.4
1970	13.0	1.0	7.7
1971	14.4	1.1	7.8
1972	15.2	1.3	8.7
1973	15.0	1.5	9.9
1974	16.5	1.7	10.4
1975	16.9	1.9	11.1
1976	17.0	1.9	11.3
1977	17.7	2.0	11.2
1978	18.6	2.1	11.1
1979	19.0	2.1	11.1
1980	19.0	2.1	11.0
1981	19.3	2.1	11.1

歳出=224.8であるのに対して民生費=246.0となっている。この結果、1970年度の民生費のGDE比は1.0%へ、地方歳出構成比は7.7%へそれぞれシフトした。つまり民生費は70年度にそれまでの「パイの論理型」から「ベース・アップ型」の拡張へ転じたということである。これに対して、地方歳出の方は一年遅れの1971年度にGDEの指数(246.2)を上回る指数(272.8)となりGDEに対して「ベース・アップ型」の拡張へと移行しGDEに対して加速度的な増加をみせはじめたが、民生費はさらにその地方歳出に対しても加速度的な増加をみせはじめたから、2段階の「ベース・アップ型」の増大傾向となり、ぐんぐん他の系列の指数を引きはなして行った。1976年度の指数はGDE=506.6、地方歳出=662.2に対して民生費は1,060.2であるから民生費の増加がいかにかハイスピードであったかがわかるだろう。76年度の民生費のGDE比は1.9%、地方歳出構成比は11.3%へそれぞれ70年度から数えてわずか6年の間に飛躍的な拡大をとげている。

ところが、76年度を越えて77年度になると民生費の拡張パターンに明らかな変化が発生している。つまり、77年度以降民生費が地方歳出の伸び以上に伸びるといふ拡張パターンが停止して、地

方歳出の伸びと歩調を合わせた「パイの論理型」の拡張パターンに転じ、このパターンが81年度まで継続しているのである。このため、表2-2に明らかなおり地方歳出に占める民生費の割合は77年度以降11.1%の水準を維持している。

さて、以上、1965年度から81年度までの民生費の拡張をあとずけたが、拡張パターンの組み合わせによって3つの時期に分けられるようである。図2-3はこのことをまとめたものである。図2-3は金の流れについて一つの仮定を置いている。図2-3にはGDEが一番上に位置している。つまり、下から積み上げていくのではなく、金は上から下へ流れて行くと仮定するのである。すると、GDEから民生費へ金が行く過程で2つの配分段階を経由することになる。すなわち、

第1配分段階 GDEの地方歳出への配分

第2配分段階 地方歳出の民生費への配分

の2段階である。表2-3は、この2つの配分段階での配分の状況をまとめたものとみることが出来る。さて、図2-2は、GDEの下の各部門の変化は基本的には経済成長に依存していることを示す。つまり、一番下にある民生費がどうなっていくかは究極的にはGDEの成長に依存しているということである。しかしながら、経済成長から

受ける影響は各段階の配分のタイプがどうなっているかによって異なることに注意しなければならない。2つの段階の配分構造がすべて「パイの論理型」であるときだけ、一番下にある民生費はGDEの成長率と同じ速さで変化する。経済成長がとまれば民生費も増加することができない。完全な経済成長依存とはこのことを意味する。これに対して2つの段階のどれかが「ベース・アップ型」か又は「ゼロサム型」であるならばその段階で配分を受ける部門は経済成長率を超えて増加することができる。低経済成長となったから民生費も伸びることができないと考えるのは早計であることがわかるだろう。

こうした、配分タイプの組み合わせを考えると図2-3に示すように1965年度から81年度までの民生費の拡大は3つの時期に分けられる。第1期は1965年度から69年度までであり、第1、第2の配分段階とも「パイの論理型」で拡張を達成する完全な経済成長依存型であった。第2期は1970年度から76年度までであり、第1、第2の配分段階とも「ベース・アップ型」の拡張を続け、経済成長に対して2重の意味で加速度的な増加を民生費は達成したのである。第3期は1977年度から81年度までの時期であり、第1配分段階は「ベース・ア

図2-3 配分パターンの組み合わせによる時期区分

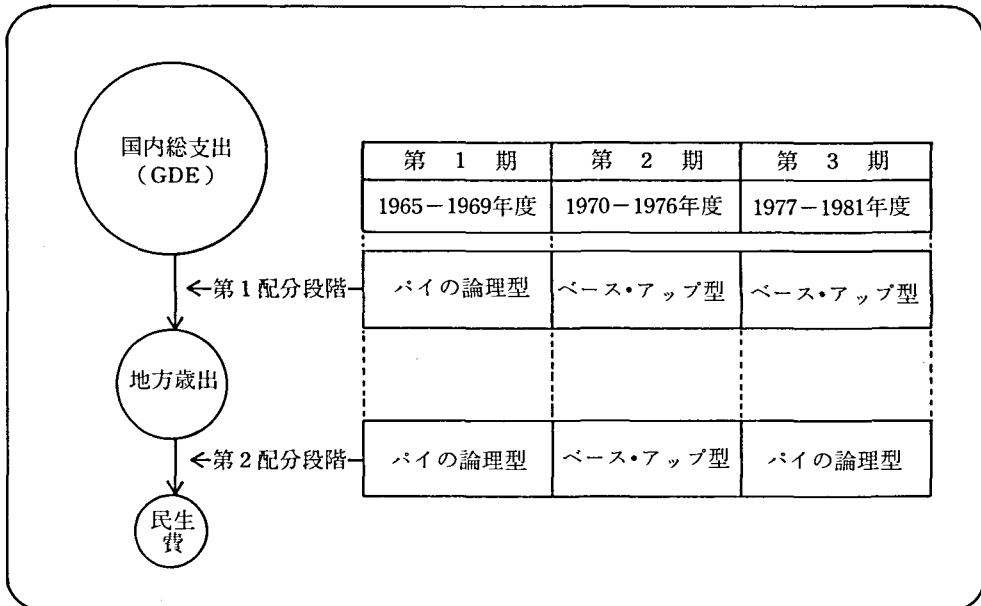


表 2-3 3系列の対前年度伸び率と弾性値

(%)

年 度	対 前 年 度 伸 び 率			G D E 弾 性 値		⑥=③÷② 民生費の地方 歳出弾性値
	①G D E	②地方歳出	③民生費	④=②÷① 地方歳出	⑤=③÷① 民生費	
1966	17.6	15.1	16.2	0.86	0.92	1.07
1967	17.0	13.9	18.3	0.82	1.07	1.31
1968	18.5	17.5	18.7	0.95	1.01	1.07
1969	18.6	19.4	17.9	1.04	0.96	0.92
1970	15.7	22.2	28.0	1.41	1.78	1.26
1971	10.1	21.3	22.5	2.12	2.23	1.05
1972	16.4	22.7	37.1	1.39	2.27	1.63
1973	21.1	19.5	36.2	0.93	1.72	1.85
1974	18.6	31.0	37.7	1.67	2.03	1.22
1975	9.8	12.1	18.7	1.23	1.90	1.54
1976	12.2	12.7	15.3	1.04	1.26	1.21
1977	10.8	15.4	14.3	1.42	1.32	0.93
1978	9.4	14.9	13.9	1.59	1.48	0.93
1979	7.4	9.7	9.6	1.31	1.30	0.99
1980	8.5	8.8	7.8	1.03	0.91	0.88
1981	5.6	7.4	8.2	1.32	1.46	1.11

ップ型」であるのに対し第2配分段階は「パイの論理型」となっている。つまり、民生費は地方歳出の伸びと同じ速さで増加している。けれども地方歳出がGDEの増加率を超えて増加しているので結果的に民生費もGDEの増加率を越えて増加することになっている。この時期区分の決定は、地方歳出のGDE弾性値、民生費の地方歳出弾性値を検討して行った。その数値は表2-3の右半分に示すとおりである。弾性値とは2つの系列の対前年度伸び率の比をとったものであり、一方の系列が1%増加したとき他方の系列は何%伸びるかということの意味する。弾性値が1近傍の値を示す場合は「パイの論理型」の配分が行われていることを示し、1以上の値を示す場合は「ベース・アップ型」の配分が行われているということである。

さて、第1期は「パイの論理型」の拡張であったが、この時期は表2-3に示すようにGDEは毎年18%程度の伸びをみせる高度経済成長の最中であつたから、民生費も同じように18%程度で伸びることができた。これに対して第3期も同じように「パイの論理型」であるといっても、GDEの成長自体が、78年度9.4%、79年度7.4%、80年度8.5%、81年度5.6%と次第に低下を続けている

のであるから、むしろ「ゼロサム型」に近づきつつあるといえる。現在のところは地方財政の膨張傾向のために、低経済成長の影響をワン・クッションおいて緩和された形で受けているが、低経済成長の継続の中で地方財政が「ベース・アップ型」の膨張傾向はとり続けることにも自ずと限界がくると考えられる。その段階で民生費の配分は「ゼロサム状況」に置かれ、極めて困難な状況を迎えることになるだろう。

第2節 「福祉見直し論」と民生費

前節で、民生費規模の拡大を3つの時期に分けてあつてきたが、第1期から第2期への転換期、つまり60年代から70年代へのかわりめには地域社会における在宅福祉サービスへのニーズが広く認識され、地方公共団体が国に先がけてこの問題に対応して行ったという経過があつた。一方、第2期から第3期への転換期、つまり1970年代中期にはこうしたサービスの拡張を抑制する動きがみられた。1973年は一方で「福祉元年」といわれ社会保障施策の著しい拡充が行われたが、同年秋の石油危機によって翌74年は戦後最大の不況の年となり翌75年度の都道府県実質収支は978億円の赤

字となった。47都道府県のうち27の都道府県が赤字となり、また、赤字団体の総数は242、赤字団体の赤字総額は2,033億5千3百万円であった。その後、都道府県の実質収支の赤字は78年度まで続いている。こうした「地方財政危機」のなかで登場したのが「福祉見直し論」である。その契機は、1975年7月に行われた日本生産性本部主催の軽井沢トップマネジメント・セミナーにおける神奈川県知事長洲一二の講演「変革期の自治体と企業—福祉政策のあり方を考える—¹⁾」によって与えられた。この講演は低経済成長下における福祉政策の優先順位のあり方を議論したものであったが、これをきっかけにして、各方面からさまざまな「福祉見直し論」が展開された。²⁾なかでも、財政的観点からは地方公共団体による単独事業が「バラマキ福祉」として批判されるようになった。その代表的なものは、第17次地方制度調査会が1975年7月に行った「地方財政の硬直化を是正するためにとるべき方策を中心とした地方行財政のあり方に関する答申」における単独事業批判である。この答申の関連部分を抜粋すれば次のとおりである。

最近、地方公共団体独自の社会福祉施策として行われているものとしては、老人医療費の公費負担の適用範囲の拡大、乳幼児医療・心身障害者医療等に対する医療費の公費負担の創設、国の制度に基づく各種手当に対する上乘せ、寝たきり老人介護手当の支給、予備保母設置費補助、生活保護世帯の夏季・年末一時金の支給等が挙げられ、これらに要する経費は、昭和49年度で2,200億円にのぼるものと見込まれている。

このような施策を地方公共団体が実施することについては、地域社会の福祉水準の向上に資するものとしてこれを評価する意見もあるが、全国的に同一の水準を維持すべき社会福祉施策については、国の制度として運営され、逐年その拡充が図られているところであるので、それ以上の水準で実施する地方独自の施策については、当該地方公共団体自らの負担においてこれを実施すべきものであり、その財源を国に期待するようなことは厳に慎むべきである。この場合に留意すべきことは、社会福祉施策は多大の財源を要する分野であるばかりでなく、一度選択して実行に移した施策は長期にわたって継続し、その水準を引き下げるこ

とが困難な性格を持つものであり、これが財政硬直化の一因となることである。従って、地方独自の施策を実施する場合には、長期的な視野から安定的かつ継続的に責任を持ち得る財政的見通しの下に、必要に応じ、他の経費の圧縮若しくは振替えを行い、又は超過課税を行う等により自らの責任で新たに所要財源の調達を図る等慎重に行う必要がある。

なお、都道府県の独自の施策で市町村の負担を伴うものにあつては、その実施に当たって、これらの市町村の財政に及ぼす影響についても十分配慮する必要がある。

前節でみたように、地方歳出の民生費への配分は、1977年度にそれまで「ベース・アップ型」であったものが、突如「パイの論理型」に変わっているけれども、この変化は、こうした「福祉見直し論」の広範な展開と、それによる福祉抑制の結果と考えられる。そこで、ここでは、70年代における地方歳出の膨張が果たして民生費の拡張によってもたらされたものであるのかどうかをみておくことにしたい。

このことを検討する一つの手だては、地方歳出の合計の基準年度から比較年度までの増加に対して各経費の増加がどの程度の寄与をしたかを計算する方法である。そこで、第1期の最終年度である1969年度を基準年度とし、第2期の最終年度を比較年度としていまのべた増加の状況を計算したのが表2-4の③欄である。この7年間で地方歳出合計は20兆8,731億円増加している。表2-4の③欄に記入してある比率は、歳出合計の増加額を100として目的別に分類された各経費の増加額が何%を占めるかを表わすものである。この比率のことを限界寄与率と呼ぶ。そこで、問題はこの限界寄与率の大きさをどのように評価するかということになる。この値がマイナスであればマイナスの寄与をし、プラスであればプラスの寄与をしたということは明らかであるから、表2-3の③欄をみれば、すべての経費が歳出合計の増加に対してプラスの寄与をしたことがわかる。したがって、プラスかマイナスかということではなくて、プラスの寄与の程度について何らかの判断基準を導入しなければこれを評価することができない。そこで、ここでは、歳出合計の増加に対して各経費の増加が等

表2-4 地方目的別歳出の1969年度決算と1976年度決算の比較と分析

(単位: 億円, %)

区 分	①1969年度の目的 別歳出額・構成比		②1976年度の目的 別歳出額・構成比		③=②-①=④+⑤ 増加額・構成比		④*	⑤
	億円	%	億円	%	億円	%	増加額 A _i 億円	増加額 B _i ・構成比 億円 %
総務費	8,529	10.6	27,399	9.5	18,871	9.0	13,826	5,045 6.4
民生費	5,929	7.4	32,696	11.3	26,767	12.8	9,612	17,155 21.9
衛生費	4,539	5.6	19,315	6.7	14,776	7.1	7,359	7,418 9.5
労働費	1,435	1.8	3,073	1.1	1,638	0.8	2,326	-688 -0.9
農林水産業費	7,203	9.0	21,660	7.5	14,457	6.9	11,677	2,780 3.5
商工費	3,376	4.2	10,852	3.8	7,475	3.6	5,473	2,002 2.6
土木費	19,720	24.5	55,228	19.1	35,508	17.0	31,970	3,538 4.5
消防費	1,192	1.5	5,001	1.7	3,809	1.8	1,933	1,877 2.4
警察費	3,271	4.1	11,688	4.0	8,417	4.0	5,302	3,115 4.0
教育費	19,867	24.7	76,418	26.4	56,550	27.1	32,208	24,342 31.0
その他(含公債費)	5,277	6.6	25,739	8.9	20,462	9.8	8,556	11,906 15.2
合計(T)	80,339	100.0	289,070	100.0	208,731	100.0	130,242	78,489 100.0

注* ④の増加額 A_i は、歳出合計が、GDE の成長と同じ速さで成長したと仮定して、1969年度の目的別歳出構成比が保存された場合の増加額である。なお、1969年度の GDE は、65兆214億円、1976年度の GDE は170兆4,309億であるから、1969年度を100とした1976年度の GDE の指数は262.12である。したがって、地方歳出が GDE と同じ伸びをした場合の1976年度の金額は21兆580億円であるが、現実には28兆9,070億円であるから、7兆8,489億円が膨張した分ということになる。
資料) 自治省編『地方財政白書』各年版より作成

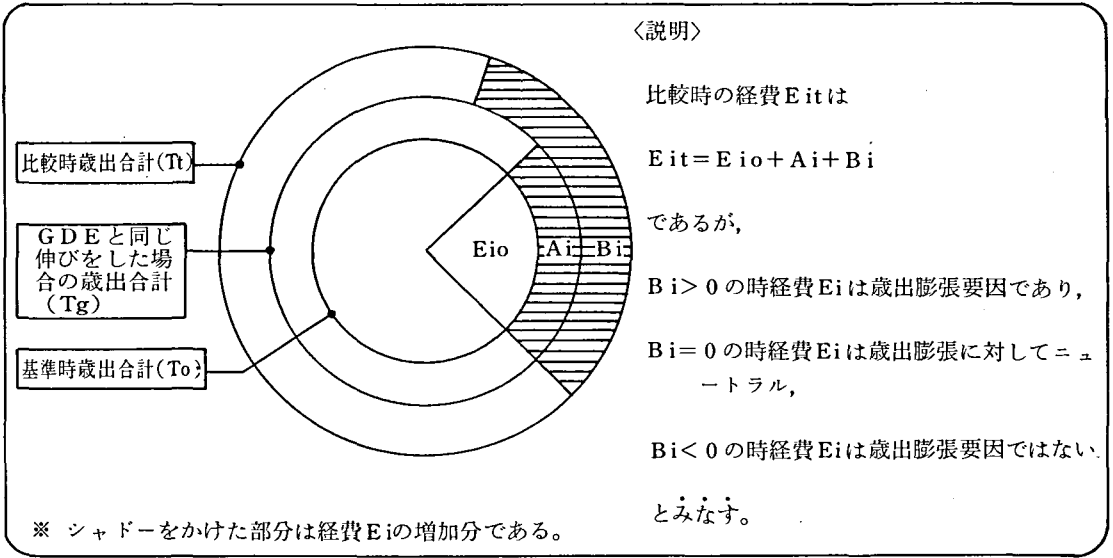
しく寄与をした状態というものを考えて、その状態を基準に寄与率を評価することにしよう。等しく寄与をした状態とは、すべての経費の限界寄与率が等しくなる状態と定義することもできるだろうが、絶対的にこういう状態であればならないというものがあるわけではなく、分析者の判断に属する問題である。そこで、ここでは、第1期の配分パターンである「パイの論理」がそのまま1976年度まで継続する状態を等しく寄与をした状態と仮りに考えることにしよう。つまり、基準年の各経費の配分状態を前提として、配分率是不変のままにパイの総体だけが大きくなった状態が等しく寄与をした状態とするのである。とすると、限界寄与率が基準年の経費の構成比よりも大きいときはプラスの寄与の中でも特に大きい寄与をしたものと判定できる。表2-4の①欄の1969年度の構成比と③欄の増加額の構成比(限界寄与率)を比較すれば限界寄与率の方が大きくなっているのは、まず民生費、それに衛生費、消防費、教育費、その他(含公債費)の5つである。これらの経費は歳出合計の増加に対して普通以上のプラスの寄与をしたことになる。これに対して、限界寄与率の方が小さくなっているのは総務費、労働費、農林水産業費、商工費、土木費の5つであり、これらの経費は歳出合計の増加にプラスの寄与をしたけれどもその程度は普通以下であることになる。

警察費はほとんど比率の変化がみられず、普通にプラスの寄与をしたことになる。

以上、限界寄与率をよりどころにして各経費の増加と歳出合計の増加とを対応づけたが、それによれば確かに民生費は歳出の増加要因としてとりわけ大きく作用したことが明らかになった。ところが、今の分析はよく考えてみると、GDEの成長率を超えた地方歳出の加速度的な膨張を前提にしたうえでの分析になっている。しかし、「福祉見直し論」などの主張の基底には、地方歳出が適正規模を超えて膨張しこれに地方歳入が追いつかなくなっているという認識があるものと考えられる。とすると、いま行った分析は地方歳出の増加ということだけをとらえたものであって、膨張ということをとらえたものではない。そこで次に分析の角度を少しかえてみることにしよう。

さて、歳出膨張といっても全然増加していけないということではなく、膨張に至らない程度の増加は許されるであろう。こうした増加の水準がどのようなものであるかはいわば価値判断の問題であって一義的な解が得られるものではないだろうけれども、それでは議論が進まないで、ここでは、歳出規模がGDEの伸びと同じ伸びで増加する場合を適切な増加の水準と考えて、それを超えて増加したら膨張と考えることにしよう。このことを説明したのが図2-4である。図2-4には

図2-4 歳出膨張に対する各経費の寄与の説明図



3つの円がかいてあるが、一番内側の円が基準時の歳出合計(T_0)、中の円がGDEと同じ伸びをした場合の歳出合計(T_g)、外側の円が比較時の実際の歳出合計(T_t)をそれぞれ示している。 E_{i0} というのはある経費 E_i の基準時における大きさである。この経費は比較時には増加して E_{it} となるが、図2-4ではこの増加分を A_i と B_i の2つに分けてある。増加分 A_i は、GDEの伸びの範囲内の増加分である。歳出合計が $T_g - T_0$ の範囲で増加する時は定義により膨張ではないのであるから、すべての経費 E_i の増加分が $T_g - T_0$ の範囲内で増加しているのであればどの経費も歳出の膨張要因ではないことになる。したがって、この図では便宜上、 A_i の大きさを $A_i = \frac{E_{i0}}{T_0}(T_g - T_0)$ と記入してあるけれども A_i がこの大きさを超えて増加したとしても $A_i \geq (T_g - T_0)$ であるならばそれは優先順位を反映した構成比の上昇であって当該経費が歳出膨張要因であるとはいえないのである。ただし、実際には経費の増加分 $E_{it} - E_{i0}$ が増加分 A_i に属するか B_i に属するかを判定することは不可能であるので、ここでは $A_i = \frac{E_{i0}}{T_0}(T_g - T_0)$ として、基準時の経費 E_i の構成比の分だけを割り当てているのである。したがって、便宜的な措置とならざるを得ないけれども、経費 E_i の増加分が A_i を超えて増加しているとすれば、その経費は歳出膨

張要因であったことを判定することができる。この A_i と B_i を計算したのが表2-4の④欄と⑤欄の数字である。④欄の A_i はいま述べたように各経費がGDEの伸びと同じ速さで増加した場合の増加額である。1969年度を基準として1976年度のGDEの大きさをみると2.6212倍になっているから、 $A_i = 2.6212 \times E_{i0} - E_{i0}$ として計算されている。⑤欄の B_i は、経費 E_i の比較年度の値 E_{it} と基準年度の値 E_{i0} との差から A_i を控除したものである($B_i = E_{it} - E_{i0} - A_i$)。したがって、この B_i がプラスの値となれば当該経費は膨張要因と判定される。そこで表2-4の⑤欄をみると B_i がマイナスの値になっているのは労働費だけであり、他の経費はすべてプラスの値を示し膨張要因であったといえる。膨張額が最も大きいのは教育費で2兆4,342億円、次いで民生費の1兆7,155億円となっており、この2つで歳出膨張額合計7兆8,489億円の52.9%を占める。

こうして計算してみると、1975年以降における地方財政危機の中で民生費が歳出膨張要因として批判されたのも故なきことではなかったとも考えられなくはないのである。しかしながら、当時の社会福祉の状態は高度成長のひずみによる新たなニーズの発生にこたえたり、積み残されてきたニーズへ対応したりする正当な課題をかかえていた

のであって、こうした民生費の増加がどのような内容の変化を伴いながら実現したのかを検討しな
いかぎり、われわれの理解はなお不十分といわざ
るを得ない。

第2章 注

- 1) 長洲一二「変革期の自治体と企業一福祉政策の
あり方を考える一」(「週刊東洋経済」1975年 8
月2日号所収)
- 2) 「福祉見直し論」のさまざまな論調は、全国社
会福祉協議会編『これからの社会福祉施策』
1976年、全社協刊に収録されている。

(第2章終り 第3章以下次号)

1983年8月9日