

「民生費」にみる自治体の住民福祉

黒岩 洋子

“Consumer Expenses” and Local Government Welfare

Yoko KUROIWA

Abstract

Local authorities, as the most familiar municipality to resident, are working for social welfares for children, elderly and disabilities. They also are working for management of welfare facilities of these measures. Of within-purpose expenditure of local government finance, “consumer expenses”, as the expense required for these measures, is that accounts for highest percentage among the expenditure of local authorities.

So, we focus on the “consumer expenses”. At first, Kyoto prefecture municipalities (excluding Kyoto City) is divided into regional blocs, then we analyze the current state of the welfare measures, along with the characteristics through comparison with neighboring municipalities. So, we raise some problems of these measures in Kyoto local government today and tomorrow.

地方自治体の役割のなかで、大きな位置を占めるのが「社会福祉」である。

地方自治体は、住民に最も身近な基礎自治体として、児童、高齢者、心身障がい者等のための福祉施設の整備や運営、生活保護、災害救助など、社会福祉の充実を図っている。地方財政の目的別歳出のなかの、「民生費」は、これらの施策に要した費用で、歳出のなかで最も高い割合を占めている。

そこで、「民生費」に着目し、京都府内自治体（京都市を除く）を地域ブロックに分けて、福祉施策についての現状を、近隣自治体との比較をとおして特徴を明らかにするとともに、課題を考える。

1. 「民生費」の推移

「民生費」の決算額は、2014年度決算額で見ると、日本全体で24兆4,509億円。前年度と比べると9,876億円（4.2%）増加している。社会保障関係費の増加を背景に、「民生費」の歳出は、歳出総額の変化とは関係なく上昇を続け、2014年度は、2007年度以降、最も大きな割合を占めている。

図1は、京都府内自治体（京都市を除く）の歳出総額と、それに占める「民生費」の推移である。歳出総額は、2007年度、2008年度とそれほど変化はないが、2009年度に大幅に増加した。これは、2008年9月15日に起こったリーマン・ショックにより世界経済が混乱し、日本においても企業の倒産や派遣切りが問題となった。そのため、地方自治体に対して雇用対策や地域経済の活性化が求められ、交付税が1兆円増額されたことによる。それにともない歳出総額も増加した。また、2010年度の民生費は、前年度より195億3,500万円増加した。これは、民主党政権による「子ども手当」の創設によるところが大きい。2014年度は、消費税率の引き上げに際した給付措置である臨時福祉給付金、子育て世帯臨時特例給付金が増加したこと等により増加している。

図2は、京都府内自治体（京都市を除く）の、2014年度における、「目的別歳出」の内訳である。このなかで「民生費」は35.5%と、最も高い割合を示している。次に多いのが総務費の12.5%で、「民生費」の半分以下である。「民生費」の割合が高いということは、地方自治体は住民に最も身近な自治体として、住民福祉に重要な役割を果たしていることを示している。

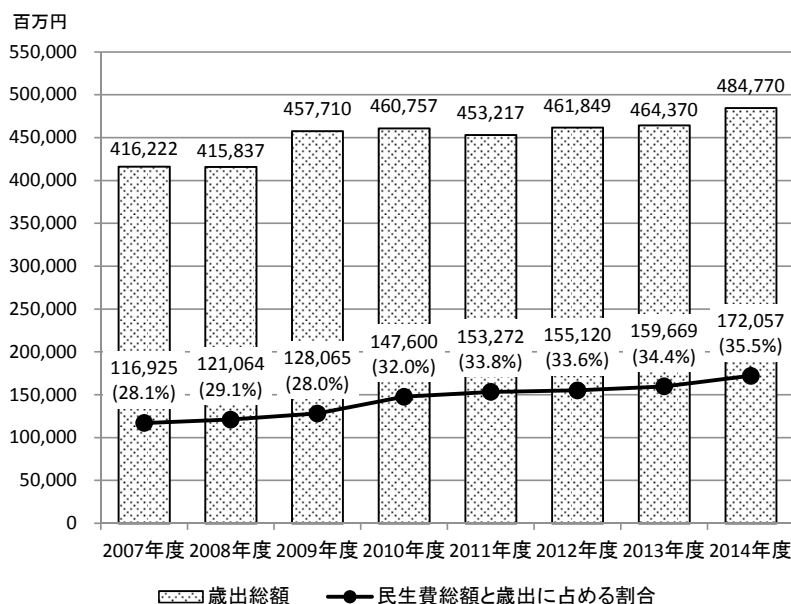


図1：京都府内自治体（京都市を除く）の歳出総額と、それに占める「民生費」

「民生費」にみる自治体の住民福祉（黒岩）

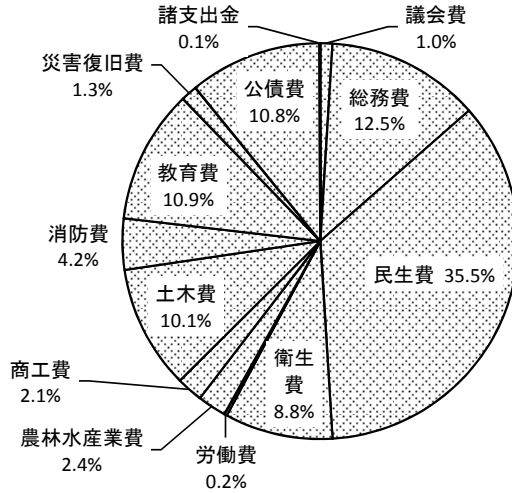


図2：京都市内自治体（京都市を除く）の「目的別歳出額」の内訳（2014年度）

2014年度における、歳出総額に占める「民生費」の割合を、地域ブロック別に示したのが、図3である。平均は31.4%。「民生費」の割合が最も多いブロックは、「南部市」と「乙訓」で、すべての自治体で平均を大きく上回っている。また、40%を越える自治体は、八幡市 46.5%、宇治市 45.1%、向日市 42.3%、城陽市 41.2%、京田辺市 40.5%となっている。

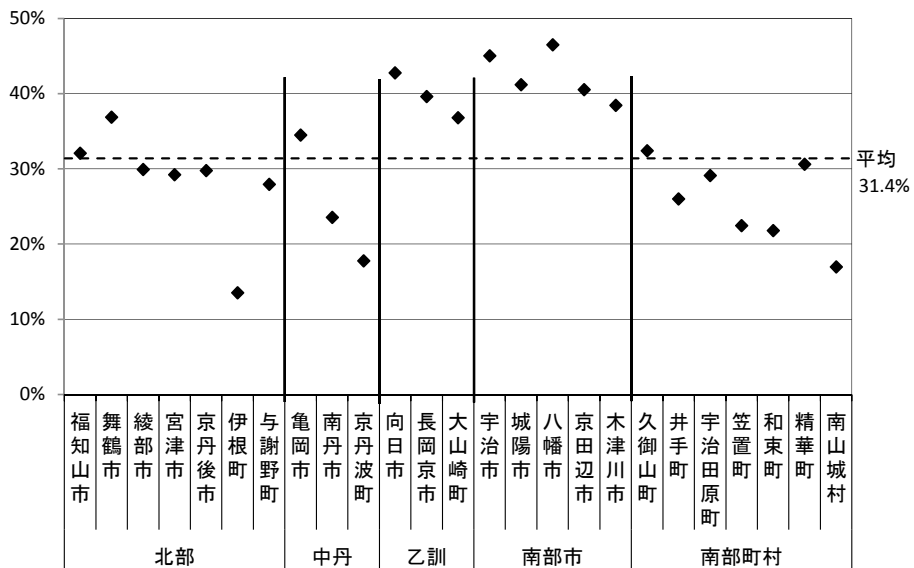


図3：歳出に占める「民生費」の割合（2014年度）

また、図4は、2014年度の「目的別歳出」のうち、総務費、民生費、農林水産費の占める割合を、地域ブロック別に比較したものである。「民生費」の割合が高い自治体は都市部に位置するめ、

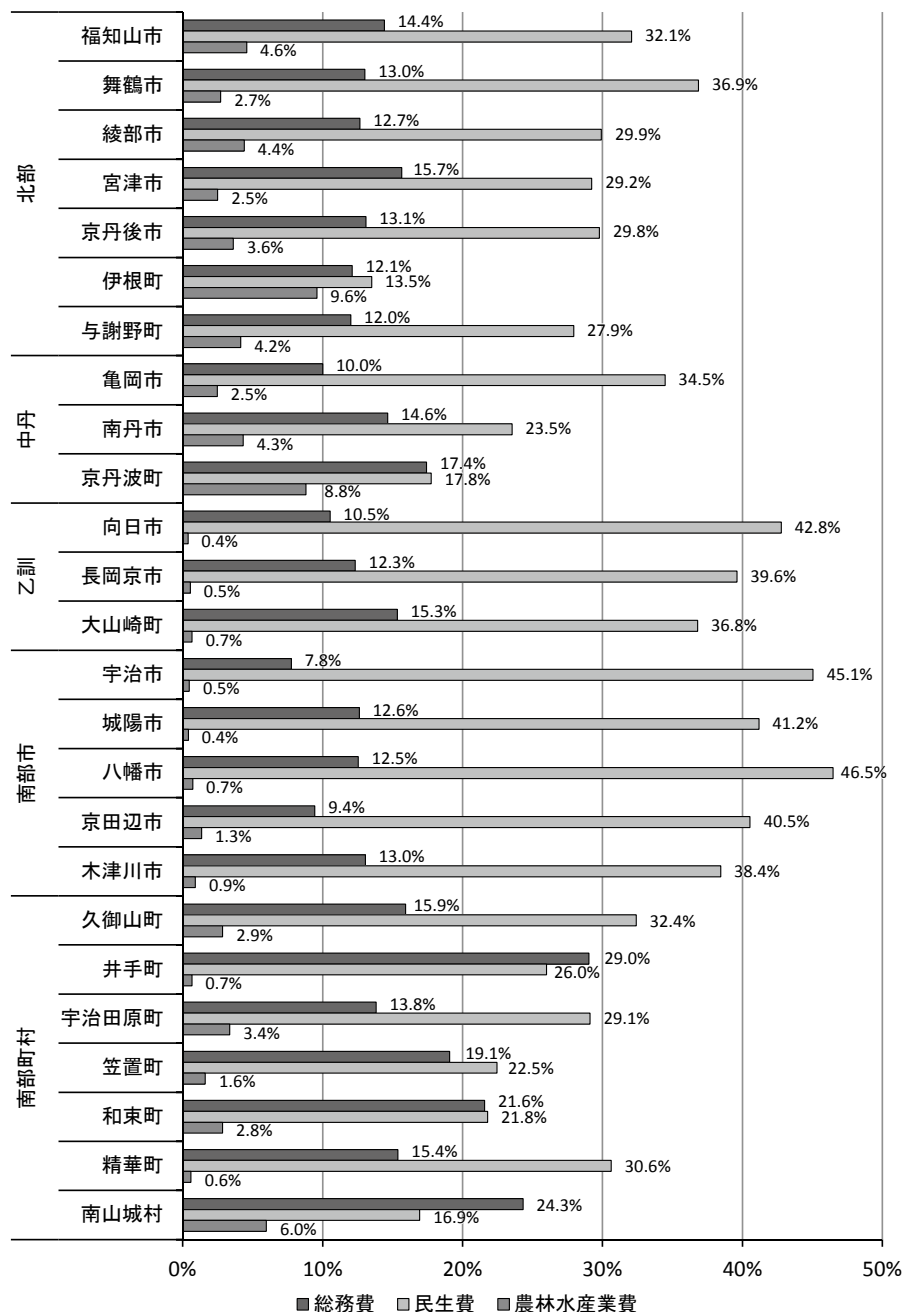


図4：目的別歳出に占める「総務費」「民生費」「農林水産費」の割合（2014年度）

「農林水産費」の割合が少ないという特徴がある。また、都市部は人口が多く財政規模も大きいことで効率化が図られているため、「総務費」の割合が低い。財政の効率化をはかるために近隣自治体との合併が推進されたが、自治体は農村部や都市部、人口構造など、それぞれに特徴があるため、たんに近隣自治体が合併して規模を大きくするだけでは、解決できない問題がみえてくる。

現在、北部では、広域連携が模索されている。住民ニーズに、きめ細かな対応ができる方法で、事務事業ごとの連携が進められる必要がある。

2. 「民生費」の財源

地方自治体の財源は、経常一般財源と経常特定財源に大別できる。経常一般財源とは、毎年度継続して経常的に収入され、用途が特定されず自由に使える財源で、地方税や地方交付税がそれに当たる。経常特定財源とは、経常的に収入されるが用途が特定されている財源で、国庫補助金や都道府県支出金、地方債などである。

これを2014年度の「民生費」でみると、日本全体では、臨時財政対策債を除く経常一般財源が15兆2,844億円（構成比62.5%）、国庫支出金は7兆3,026億円（29.9%）、地方債とその他は1兆8,639億円（7.6%）と、経常一般財源が最も多い。1980年度は、一般財源等と国庫支出金の割合がほぼ同じであったが、「民生費」における単独事業の充実、国庫補助負担率の引下げ、国庫補助負担金の一般財源化等を背景に、「民生費」の増加分の多くを一般財源等の充当で対応してきた結果、2007年度まで、経常一般財源の割合が増加した。

しかし、2008年度以降は、国の経済対策の実施、2010年に民主党政権により創設された子ども手当の支給、東日本大震災への対応の影響などで、国庫支出金の割合が増え、2011年度は31.7%となった。2012年度には減少に転じたが、2014年度においては、一般財源等の割合は国庫支出金の約2.1倍となっている。

図5は、京都市を除く京都府内自治体の「歳出総額」に占める経常一般財源の割合と、民生費に占める経常一般財源の割合の推移である。

2009年度は、リーマンショックの影響で地方税が減少したことにより「経常一般財源」が大幅に減少した。また2010年は、子ども手当の創設が増設されたことで「民生費」は増加したが、財源は「国庫支出金」とされたことで、経常一般財源のウエイトが下がり、財源構成が変化している。

図6は、2014年度における「民生費」の財源内訳（経常一般財源と、その他国庫・府支出金等）を、地域ブロック別に示したものである。また、総務省が公表している「市町村別決算状況調」に、2013年度から、目的別歳出の「一般行政経費（単独事業費）」が掲載されることになり、各自治体の単独事業費の割合も示した。

この「単独事業費」は、「国の補助金を受けないで、地方自治体が実施する事業をさす。投資的事業をさす場合が多いが、一般行政でも多い。単独事業は、一般にひもつき財源をとるな

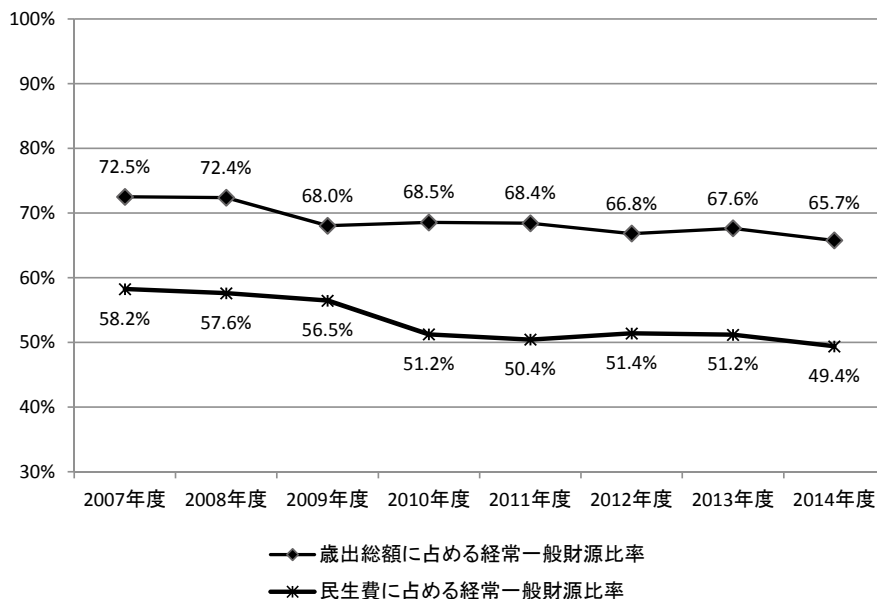


図5：「歳出総額」と「民生費」に占める経常一般財源比率

わなない事業であるため、地域住民ニーズに適応した事業や、先駆的な事業を行うことができるという利点がある。1960年代から1970年代にかけて、東京都や横浜市が先鞭をつけた公害防止事業や、岩手県沢内村の取り組みから始まった高齢者の医療費の公費負担制度、“ウメ、クリ植えてハワイに行こう”の村おこしをした大分県の大山町、など。竹下内閣時代のふるさと1億円事業も単独事業の財源を交付税で配分したものである」（澤井 勝『地方財政情報館』より）。

現在、乳幼児や就学児の医療費助成、高齢者の交通費補助、健康診断、また、児童保護措置費の補助金が交付税化されたことによる公立保育所の運営費などが、単独事業として取り組まれている。

図6をみると、「南部町村」で経常一般財源が多いのがわかる。また、単独事業費は、「乙訓」「南部市」といった都市部では低く、農村部や人口減少が進む地域は、単独の経費で住民に対するサービスを行う必要に迫られていることがうかがえる。単独事業費は、とくに伊根町が46.7%と多く、久御山町40.0%、井手町39.2%がそれに続く。

3. 「民生費」の歳出内訳

次に、それぞれの自治体が、住民福祉のどの分野に重点をおいているのかをみてみる。図7は、京都府内自治体（京都市を除く）の、2014年度における「民生費」の歳出内訳である。

2014年度は、2007年度に比べて、すべての項目で歳出額が増加しているが、なかでも児童

「民生費」にみる自治体の住民福祉（黒岩）

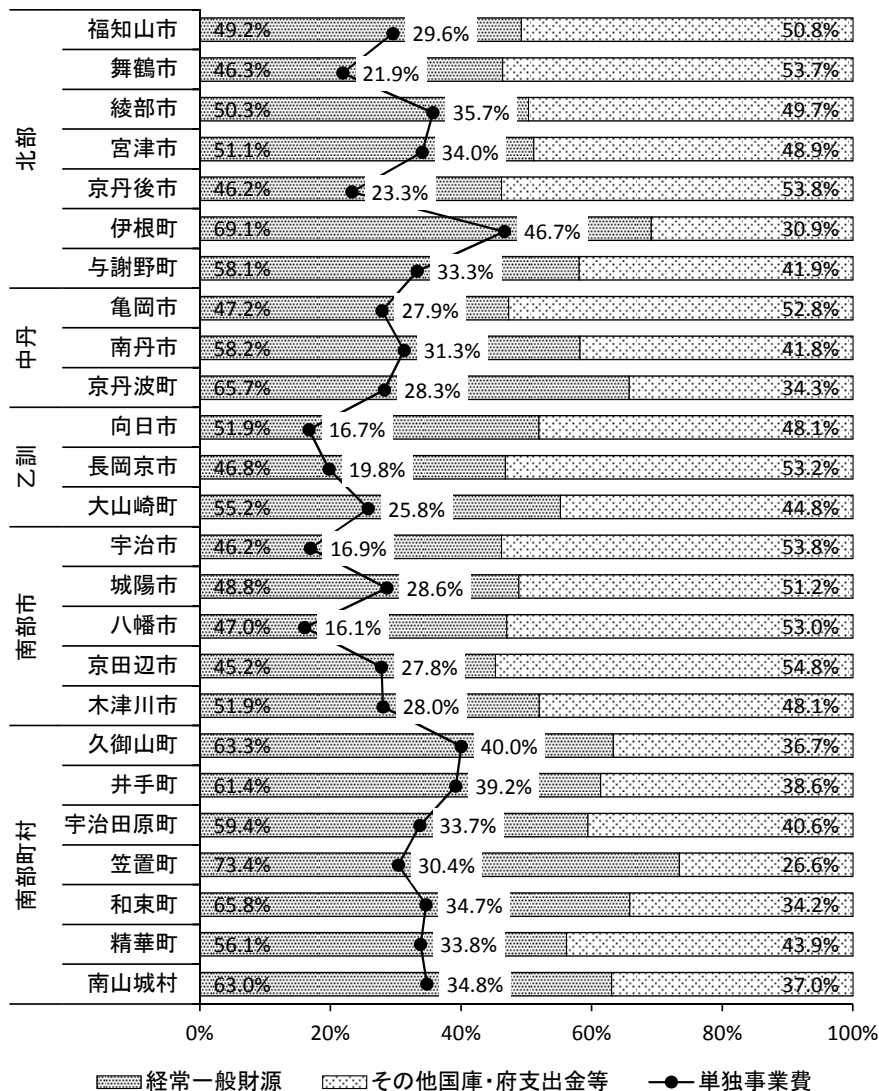


図6：「民生費」の財源内訳（2014年度）

福祉費は、2014年度は2007年度に比べて57.0%の増加と、最も増加率が大きい。これは、民主党政権が2010年度に導入した「こども手当」の影響以外にも、人口減少にともない少子化対策に対する事業が増加している結果ともいえる。

次に増加率が大きいのは、社会福祉費の49.2%である。社会福祉費は、障がい福祉や国民健康保険への繰出金である。障がい福祉サービス等の報酬改定や、国民健康保険の自治体負担分の増加が影響している。老人福祉費は、34.7%の増加である。後期高齢者医療事業会計や介護保険事業会計への繰出金の増加が影響していると考えられる。生活保護費は31.6%増となって

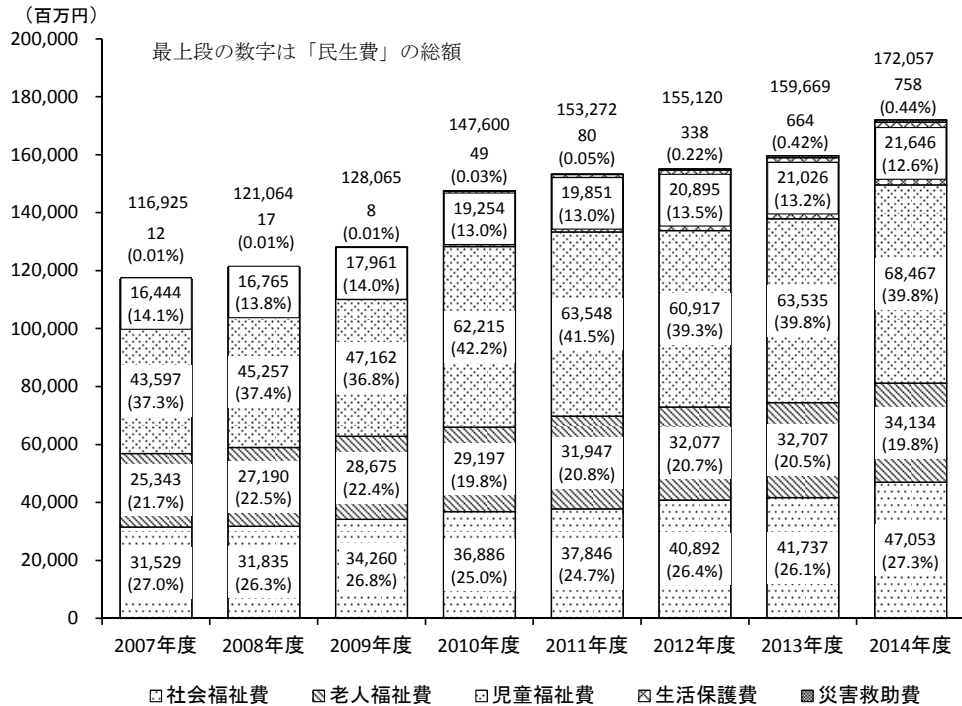


図7：京都市内自治体（京都市を除く）の「民生費」歳出内訳（2014年度）

いる。中産階級が減少し、富裕層と貧困層の2極化が進んだ結果、生活保護受給者数が増加しているためである。ただし、町村については、事業としていないため、数字は「市」の合計である。

図8は、2014年度における「民生費」の内訳を、地域ブロック別に示したものである。

これによると、社会福祉費は「乙訓」や「南部市」などの都市部で少ないことがわかる。「南部町村」は、すべての自治体が30%を越え、南山城村は56%と際だって多い。「北部」では伊根町と与謝野町が、「南丹」では京丹波町が多い。

老人福祉費も同様の傾向がみられ、伊根町や京丹波町、井手町、笠置町、和束町が30%を越えている。これら老人福祉費の多い自治体の高齢化率を表1でみると、伊根町が44.7%、京丹波町37.9%、井手町30.5%、笠置町44.6%、和束町38.3%となっている。南山城村は、高齢化率が40.6%と高いわりには老人福祉費が低い。これは、他の自治体では老人福祉費の項目にあげているものの多くを、社会福祉費として計上しているためではないかと推察される。

これらに比べ、児童福祉費は、都市部で多い傾向がある。「南部市」では、すべての自治体で40%を越えている。とくに木津川市50.6%、精華町50.5%と高い比率を示している。これは、両自治体とも関西文化学術研究都市として、若い世代の人口流入が多く、学校や保育所など、子育てをめぐる対策が求められているためと考えられる。

「民生費」にみる自治体の住民福祉（黒岩）

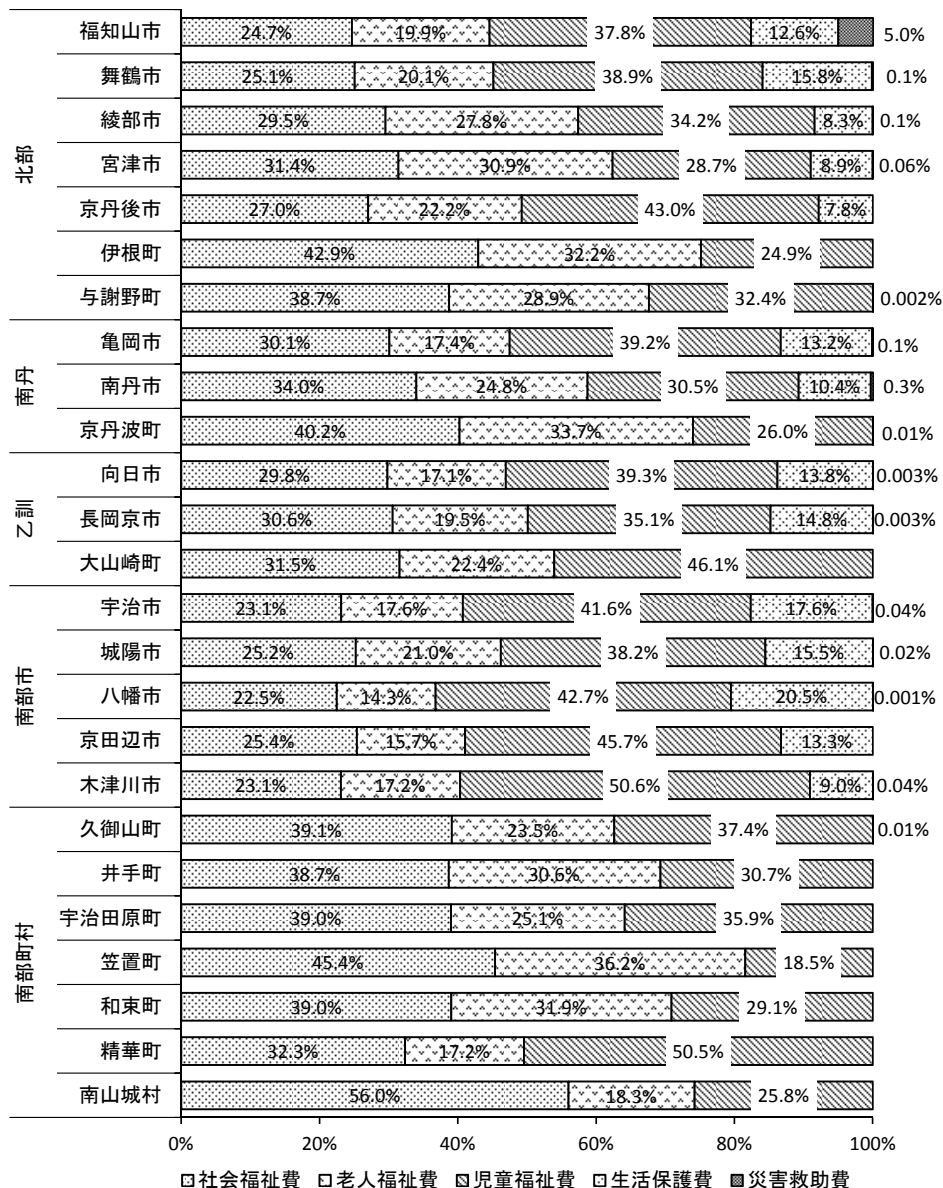


図8：民生費の内訳（2014年度）

生活保護費では、八幡市が20.5%と最も多い。歳出に占める民生費の割合でも、八幡市が46.5%と最も多い（図4参照）。八幡市は住民福祉が充実した都市といえる。

図6で民生費における単独事業費についてみたが、さらに、どの分野で単独事業を行っているかをみる。図9は、2014年度の、民生費における単独事業費の内訳を地域ブロック別に示したものである。

表 1：京都府内自治体（京都市を除く）の高齢化率

自治体名		高齢化率	自治体名		高齢化率
北部	福知山市	28.4%	南部市	宇治市	26.2%
	舞鶴市	29.5%		城陽市	30.2%
	綾部市	35.5%		八幡市	27.0%
	宮津市	38.5%		京田辺市	23.4%
	京丹後市	33.4%		木津川市	22.2%
	伊根町	44.7%	南部町村	久御山町	27.5%
	与謝野町	33.2%		井手町	30.5%
南丹	亀岡市	25.6%		宇治田原町	26.2%
	南丹市	32.8%		笠置町	44.6%
	京丹波町	37.9%		和束町	38.3%
乙訓	向日市	26.2%		精華町	20.8%
	長岡京市	25.1%		南山城村	40.6%
	大山崎町	27.3%			

老人福祉費をみると、宮津市は単独事業費のうち78.0%を老人福祉費に支出している。図8をみると、宮津市の老人福祉費はそれほど多くないが、そのほとんどを単独事業費でまかっていることになる。次に多いのが綾部市で65.9%、伊根町60.0%と、北部の自治体が多い。これらの地域は、比較的高齢化率が高く、老人福祉費に独自の事業を行っているためと考えられる。

児童福祉費で単独事業費が多いのは、精華町の57.6%である。次いで木津川市53.5%、大山崎町48.3%となっている。それぞれ、民生費の40%以上が児童福祉費で、子どもの人口が多いことにより、独自事業で子育て支援を充実させていることがわかる。

おわりに

現在、安倍政権によって「地方創生」が図られようとしている。

昨年の6月30日に出された「まち・ひと・しごと創生基本方針－ローカル・アベノミクスの実現に向けて」では、「地方創生は、将来にわたっての『人口減少の克服』と『成長力の確保』を図ることを目指している。その実現のためには、厳しい現状を踏まえ、国の『国家戦略』に盛り込まれた政策パッケージをより一層拡充し・強化することにより、地方創生の深化に取り組む必要がある」として、2015年度地方財政計画に「まち・ひと・しごと創生事業費」が盛り込まれた。

「ローカル・アベノミクス」とは、アベノミクスの成果は、株高や輸出産業の業績拡大などを通じて顕著になっているが、市部や大企業に利益が集中しているため、この成果を全国に拡大させようというのが、その基本的な趣旨である。

そして、2010年6月18日に閣議決定した「新成長戦略」では、「他力本願や成り行き任せ

「民生費」にみる自治体の住民福祉（黒岩）

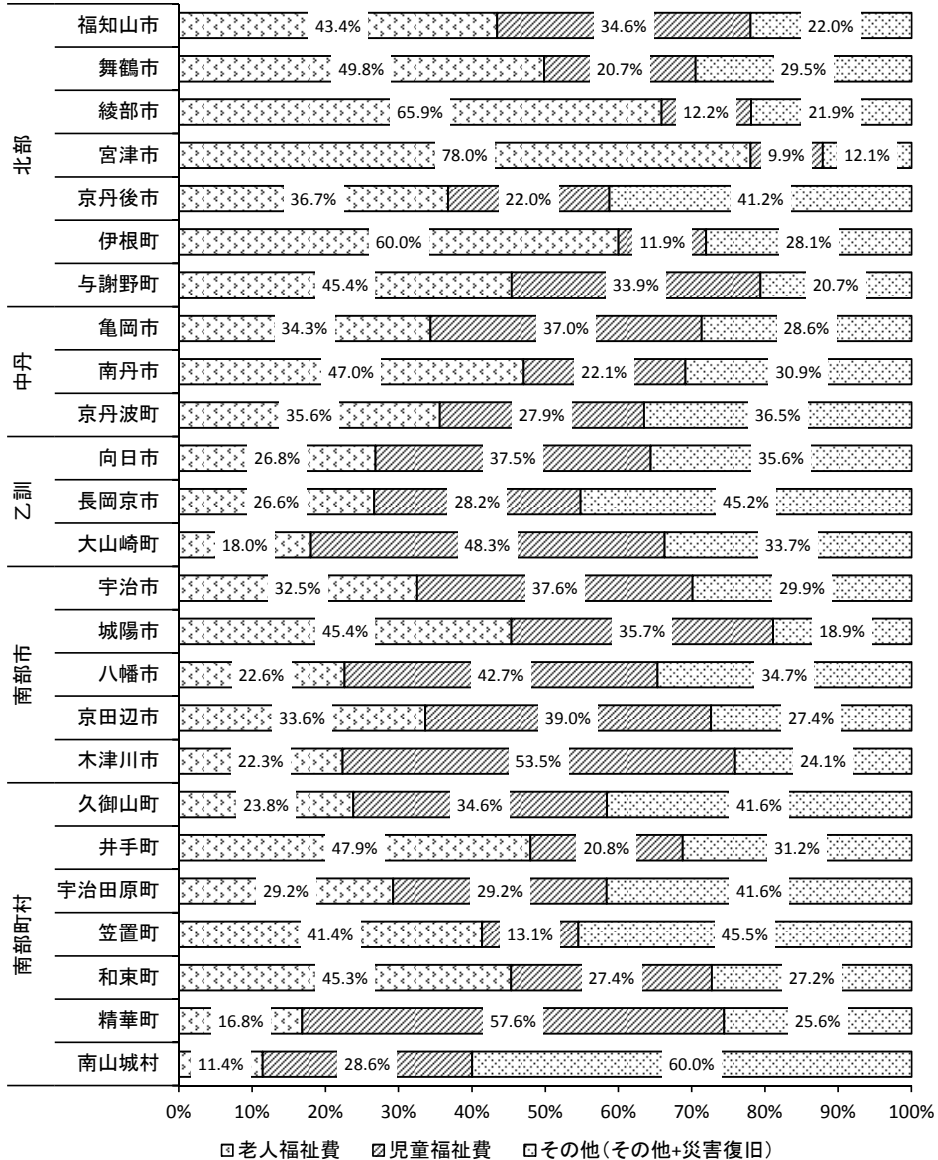


図9：民生費における単独事業費の内訳（2014年度）

の姿勢を採らず頑張る地域に対して（中略）支援を行うことで、地方の自立を強力に後押ししていくこととする」との記述が盛り込まれた。自ら努力し成果を上げた地域のみを、重点的に支援するということになり、今後、地方の選別化が進む可能性があるといえる。

そもそも地域の実情は、当該自治体が最もよく把握している。また、地域には、それぞれの歴史と特徴があり、人口構造も違っている。住民に一番身近な自治体として、歳出の多くを住民福祉に費やしている現状を鑑みると、経済成長を主軸とした国の成長戦略に応えられる自

治体が、果たしてどれだけあるのだろうか。補助金政策や規制緩和で地方再生を図ろうとする現在の手法には、大きな疑問が残る。

また、近隣自治体との合併が強力にすすめられたが、合併自治体の財政が必ずしも好転したとは言いがたいのが現状である。

地域は、人の集合体である。人が生き生きと暮らし続けられる地域づくりのために、地域の実情の応じた施策を、自治体自らが行えるよう、経常一般財源の比率が増し、課題に応じた必要な連携が行えるような、地方財政制度の抜本改革が必要なのではないだろうか。

参考文献

- ・『市町村別決算状況調』総務省、各年版。
- ・『市町村決算カード』総務省、各年版。
- ・『地方財政白書』総務省、各年版。