

# 地方社会福祉財政の研究 (中)

坂田周一

## 第1章 社会福祉費用と地方社会福祉財政

(要約)

国全体で一年間に要する社会福祉費用を示すわが国で唯一の統計は社会保障制度審議会事務局が推計し発表している「社会保障総費用」であるが、同統計によれば、社会福祉費用の1980年度決算計数は3兆2,827億9千7百万円であった。これは、同審議会の区分による「公的扶助(生活保護)」と「社会福祉」の合計であり、社会福祉には児童手当を含んでいる。また、費用総額に対する国庫負担は74.2%、地方負担は23.6%であった。しかしながら、この統計には、地方公共団体の超過負担ならびに単独事業の費用が加えられておらず、この点で、社会福祉費用の実態をとらえたものとはいえない。

そこで、社会福祉費用をめぐる国と地方の財政関係のしくみを考慮したうえで計算式を立て、国および地方の財政データを用いて筆者なりの費用試算を行ったところ、1980年度決算による社会福祉費用は5兆284億2千7百万円となる結果を得た。これを支出面で見ると国の最終支出2.5%、地方の最終支出97.5%となっており、一方、負担面では国庫負担46.1%、地方負担53.9%であった。しかし、この計算の基礎となった国及び地方の財政統計ならびに比較の対象である審議会の統計の3つの系列の間には統計上の不接合および接合不明の部分がある。このことは、第1章補説において詳述したが、このため、筆者の計算もあくまで試算でしかなく分析に耐えるほどの基礎をもたない。

いずれにしても、現段階で明らかなのは社会福祉費用の実態を示す統計は存在しないということである。

---

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。

る。しかし、試算とはいえ、支出の97.5%、負担の53.9%におよぶ地方の関与によって社会福祉費用が生み出されていることが明らかになった以上、審議会の統計によるよりも、地方財政統計による分析の方が社会福祉費用の未知の実態にせまりうる可能性が高いものと考えざるを得ない。本研究は、このような観点から地方社会福祉財政を分析の対象にしたものである。

## 第1章補説 社会福祉財政統計諸系列の分類について

(要約)

省略

## 第2章 民生費規模の拡大経路

(要約)

地方財政民生費純計は、1965年度3,083億9千4百万円であったものが、1981年度には5兆4,392億5千2百万円となった。これの国内総支出(GDE)に対する比率は1965年度には0.9%であったものが1981年度では2.1%になった。一方、地方歳出全体に占める割合も1965年度の7.1%から1981年度には11.1%に増大した。このように、民生費は絶対的にも相対的にも拡大したのであるが、相対的な拡大の経路をたどった結果、1965年度以降1981年度までの17年間における民生費の拡大過程が3つの時期に区分できることが明らかになった。

第1期(1965年度~69年度)において民生費は、地方歳出全体の伸びと同じテンポで増大したが、地方歳出もGDEと同じテンポで増大したため、結果において民生費は経済成長に歩調を合わせて増加した。

第2期(1970年度~76年度)になると、民生費は地方歳出の伸びを超えるテンポで増加を始める一方、地方歳出もまたGDEを超える速さで増加したから、民

生費は経済成長に対して2重の意味で加速度的な増加を続けるようになった。

第3期(1977年度～81年度)には、地方歳出に対する民生費の加速度的な増加傾向はみられず、再び第1期と同じように地方歳出の伸びと同じテンポで増加している。ところが地方歳出自体はGDEの伸びを超える伸びを続けているため、結果として民生費は経済成長率を超えて増加することになっている。しかし、第2期の拡張パターンとは明らかに異なるものである。(以上、前号)

### 第3章 民生費の構造と変動

#### 第1節 民生費の分類

地方財政統計では、2つの分類標準によって地方歳出の内容を明らかにしている。1つは、行政目的による分類であり、「目的別歳出」と呼ぶ。いまひとつは、経費の経済的性質を基準とした分類であって、「性質別歳出」と呼ぶ。本章では、この2つの分類に基づいて民生費の構造と変動をたどることとするが、まず最初にそれぞれの分類の内容を示すことにする。

##### 1 目的別分類

目的別分類は、予算及び決算の「款・項」の区分を基準としたものである。「款」に対応する分類が最も大きい分類であり、「議会費」、「総務費」、「民生費」、「衛生費」、「労働費」、「農林水産業費」、「商工費」、「土木費」、「消防費」、「警察費」、「教育費」、「公債費」、「その他」となっている。1981年度決算における目的別歳出の状況は表3-1のとおりである。これによれば、民生費は地方歳出の11.1%を占め、教育費25.0%、土木費20.2%に次ぐ3番目に大きい経費となっている。なお、地方財政統計において民生費が独立の分類項目とされたのは1964年度以降のことであり、それ以前は「社会及び労働施設費」として労働関係支出とともに合算して公表されていた。

上記の目的別分類は、さらに「項」の区分に基づいてそれぞれ細分されている。民生費の細分は、「社会福祉費」、「老人福祉費」、「児童福祉費」、「生

表3-1 地方財政目的別歳出(1981年度)

区 分	純 計 額	構 成 比
議 会 費	354,161	0.7
総 務 費	4,342,757	9.8
民 生 費	5,439,252	11.1
衛 生 費	3,008,259	6.1
労 働 費	458,619	0.9
農 林 水 産 業 費	4,019,622	8.2
商 工 費	1,866,957	3.8
土 木 費	9,951,983	20.2
消 防 費	838,190	1.7
警 察 費	1,803,936	3.7
教 育 費	12,314,412	25.0
災 害 復 旧 費	675,358	1.4
公 債 費	3,831,435	7.8
諸 支 出 金	243,342	0.5
前年度繰上充用金	17,010	0.0
軽油引取税交付金	—	—
娯楽施設利用税交付金	—	—
自動車取得税交付金	—	—
特別区財政調整交付金	—	—
特別区財政調整納付金	—	—
歳 出 合 計	49,165,293	100.0

資料) 自治省『地方財政白書』昭和58年版

活保護費」、「災害救助費」の5項目であり、これ以下の細目は公表されていない。民生費の目的別歳出の構成については次節で分析するが、いずれにしても目的別分類は、どのような行政目的に対して金がどのように配分されたかを示すものであり、どのような用途に使用されたかということを示すものではない。

##### 2 性質別分類

性質別分類は、予算及び決算の「節」の区分を基準としたものであり、経費の経済的性質に着目して次のように分類されている。すなわち、「人件費」、「物件費」、「維持補修費」、「扶助費」、「補助費等」、「普通建設事業費」、「災害復旧事業費」、「失業対策事業費」、「公債費」、「積立金」、「投資及び出資金」、「貸付金」、「繰出金」、「前年度繰上充用金」である。1981年度決算における性質別歳出の状況をみると表3-2⑤欄のとおり「人件費」の割合が31.6%と最も大きく、次いで「普通建設事業費」が30.5%と大きくなっている。

性質別分類は、地方の財政構造の弾力性を分析

表3-2 民生費の性質別決算の特性(1981年度)

(単位:千円, %)

区 分	① 民生費の性質別 決算額	② 地方歳出の性質 別決算額	③=①÷② 地方歳出に占め る民生費の割合	④ 民生費の性質別 構成比	⑤ 地方歳出の性質 別構成比
人件費	1,094,149	15,532,594	7.0	20.1	31.6
物件費	282,281	3,123,276	9.0	5.2	6.4
維持補修費	11,194	580,957	1.9	0.2	1.2
扶助費	3,159,916	3,587,907	89.1	58.8	7.3
補助費等	233,081	2,391,637	9.7	4.3	4.9
普通建設事業費	391,570	15,004,023	2.6	7.2	30.5
災害復旧事業費	0	675,282	0.0	0.0	1.4
失業対策事業費	0	198,387	0.0	0.0	0.4
公債費	0	3,814,440	0.0	0.0	7.8
積立金	19,872	811,953	2.4	0.4	1.7
投資及び出資金	2,339	193,700	1.2	0.0	0.4
貸付金	72,121	2,406,745	3.0	1.3	4.9
繰出金	137,254	827,383	16.6	2.5	1.7
前年度繰上充用費	0	17,010	0.0	0.0	0.0
歳出合計	5,439,252	49,165,293	11.1	100.0	100.0

資料) 自治省「地方財政統計年報」1983年版, 0.0は単位未満

表3-3 民生費の目的別内訳の推移(純計決算)

(単位:百万円)

年 度	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	合 計
1965	61,062	17,721	78,674	148,953	1,983	308,394
1966	67,985	20,709	95,765	172,105	1,757	358,320
1967	82,922	24,773	117,096	196,540	2,424	423,755
1968	104,004	30,725	142,860	223,934	1,485	503,007
1969	118,826	41,406	182,575	248,542	1,569	592,919
1970	152,898	60,485	244,404	298,716	2,159	758,661
1971	183,991	92,418	310,749	339,856	2,243	929,257
1972	237,607	182,736	425,696	423,505	4,840	1,274,384
1973	326,656	322,627	595,540	488,599	2,639	1,736,061
1974	456,925	449,100	842,804	634,788	6,171	2,389,788
1975	549,368	531,336	998,116	750,041	6,795	2,835,656
1976	627,134	620,246	1,141,815	866,641	13,776	3,269,612
1977	726,423	736,856	1,285,366	979,819	8,224	3,736,689
1978	811,312	872,324	1,430,757	1,135,814	6,436	4,256,644
1979	902,212	987,783	1,552,806	1,217,738	4,995	4,665,535
1980	1,003,587	1,095,795	1,652,421	1,270,883	5,742	5,028,427
1981	1,118,975	1,216,069	1,738,841	1,356,693	8,675	5,439,252
1981年度 1965年度	18.3倍	68.6倍	22.1倍	9.1倍	4.4倍	17.6倍

資料) 自治省「地方財政統計年報」各年版

する場合に特に重視され、その際、次の3つに分類されることがある。すなわち、

- 「義務的経費」——人件費、扶助費、公債費
- 「投資的経費」——普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費
- 「その他の経費」——物件費、維持補修費、補助費等、繰出金、積立金、投資及

び出資金、貸付金等

の3つである。義務的経費とは支出が義務づけられている経費であり、歳出総額に占める義務的経費の割合が高いほど財政構造の弾力性が小さい、すなわち硬直的であると考えられている。

地方財政統計では、歳出総額の性質別分類を行うばかりでなく、目的別に分類された経費をさら

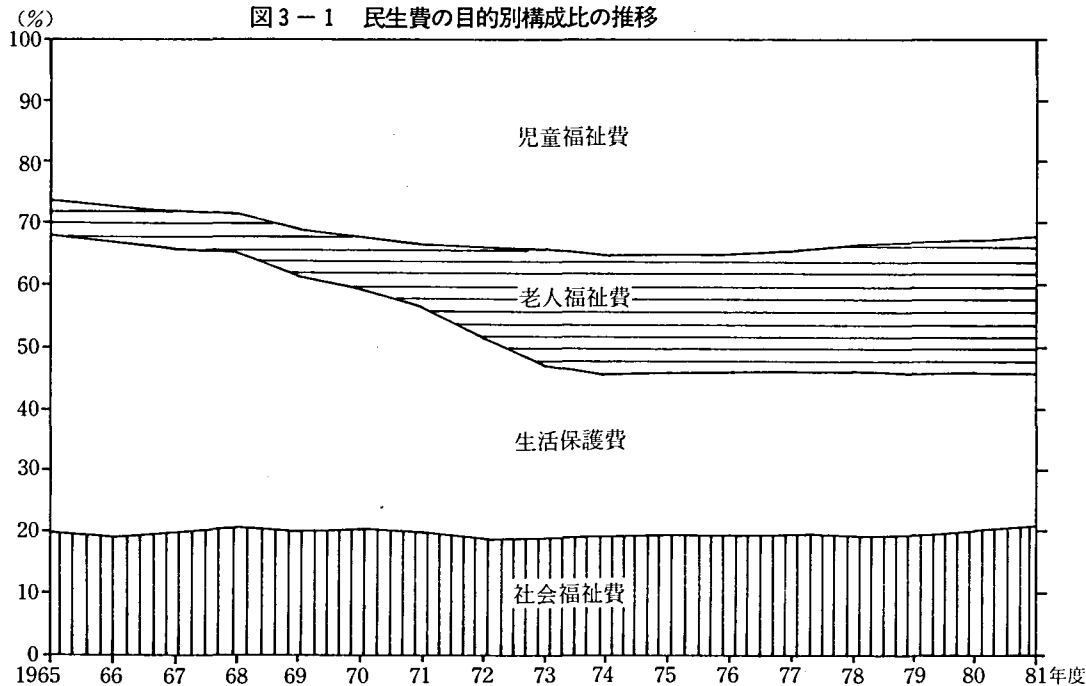
表3-4 民生費の目的別構成比の推移\*

(単位：%)

年 度	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	合 計
1965	19.8	5.7	25.5	48.3	0.6	100.0
1966	19.0	5.8	26.7	48.0	0.5	100.0
1967	19.7	5.8	27.6	46.3	0.6	100.0
1968	20.8	6.1	28.4	44.5	0.3	100.0
1969	20.0	7.0	30.8	41.9	0.3	100.0
1970	20.2	8.0	32.2	39.4	0.3	100.0
1971	19.8	9.9	33.4	36.6	0.2	100.0
1972	18.6	14.3	34.3	33.2	0.4	100.0
1973	18.9	18.6	35.3	28.1	0.2	100.0
1974	19.1	18.8	35.2	26.6	0.3	100.0
1975	19.4	18.7	34.9	26.5	0.2	100.0
1976	19.2	19.0	34.4	26.5	0.4	100.0
1977	19.5	19.7	33.6	26.2	0.2	100.0
1978	19.1	20.5	33.3	26.7	0.2	100.0
1979	19.4	21.2	32.9	26.1	0.1	100.0
1980	20.0	21.8	31.9	25.3	0.1	100.0
1981	20.6	22.3	31.9	24.9	0.2	100.0

\* 表3-2より計算

図3-1 民生費の目的別構成比の推移



\* 災害救助費の構成比はオーダーが低く、エンピツの太さぐらいにしか描けないので省略してある。

に性質別に分解したクロス表を公表している。民生費についても性質別分類が施されており、第3節でこれを分析する。

第2節 民生費の目的別構成の変化

表3-3は、1965年度から81年度までの17年間に  
おける民生費の目的別内訳の推移を示したものであ  
る。この表から読みとれる民生費の変化の最大の

表3-5 民生費の目的別構成比の増減及び構成比変動量の推移

(単位：%)

年 度	① 社会福祉費	② 老人福祉費	③ 児童福祉費	④ 生活保護費	⑤ 災害救助費	構成比の 変動量
1966	- .8	0.0	1.2	- .3	- .2	1.2
1967	0.6	0.1	0.9	-1.7	0.1	1.7
1968	1.1	0.3	0.8	-1.9	- .3	2.1
1969	- .6	0.9	2.4	-2.6	- .0	3.3
1970	0.1	1.0	1.4	-2.5	0.0	2.5
1971	- .4	2.0	1.2	-2.8	- .0	3.2
1972	-1.2	4.4	- .0	-3.3	0.1	4.5
1973	0.2	4.2	0.9	-5.1	- .2	5.3
1974	0.3	0.2	1.0	-1.6	0.1	1.6
1975	0.3	- .1	- .1	- .1	- .0	0.3
1976	- .2	0.2	- .3	0.1	0.1	0.5
1977	0.3	0.7	- .5	- .3	- .2	1.0
1978	- .4	0.8	- .8	0.5	- .1	1.2
1979	0.3	0.7	- .3	- .6	- .0	1.0
1980	0.6	0.6	- .4	- .8	0.0	1.2
1981	0.6	0.6	- .9	- .3	0.0	1.2

\* 表3-3より計算、0.0は単位未満

1) 当年度の各経費の構成比-前年度の各経費の構成比

2) 「構成比の変動量」とは、各経費の構成比の増減について、正(又は負)の値だけを加えたものの絶対値

特徴は目的別の各経費の増加速度がすべて異なっていることである。1965年度から81年度にかけて民生費は、3,083億9千4百万円から5兆4,434億4千6百万円へ17.6倍の増加をみた。しかし、目的別にこの比を計算してみると、表3-3の最下行に示すように「社会福祉費」18.3倍、「老人福祉費」68.6倍、「児童福祉費」27.1倍、「生活保護費」9.1倍、「災害救助費」4.4倍とそれぞれ異っている。このため、民生費の目的別構成は大きく変化することになった。

そこで、構成比の変化を観察することにしよう。表3-4及び図3-1がそれである。「社会福祉費」の構成比は19%ないし20%の範囲で年度によって小幅に上下しているが、1965年度の19.8%に対して81年度は20.6%であり長期的にはほぼ一定とみなしうる推移となっている。このことは、毎年、民生費合計の増加と歩調を合わせて増加したということであり、同時にまた、他の構成比の変動に対してはほぼニュートラルであったともいえる。「災害救助費」の構成比は1965年度で0.6%であったが、その後、上下に循環しながらも傾向的には減少を続けて81年度には0.2%になった。このように「災害救助費」の構成比は長期的に減少傾向をたどっているが、各年度の構成比自体がすべて0.6%以下とオーダーが低いので他の経費の構成比の変

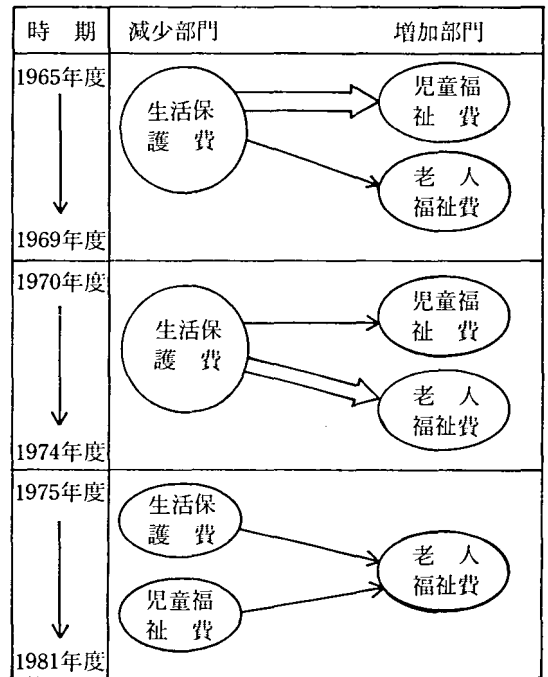
動に与える影響は無視できる程度のものである。試みに、「社会福祉費」と「災害救助費」の合計をとって構成比を計算してみると、毎年、民生費のほぼ20%程度となり極めて安定した推移を示すことがわかる。これに対して、「老人福祉費」、「児童福祉費」、「生活保護費」の3つの経費の構成比はそれぞれ大幅に変動している。1965年度と81年度の構成比を比較すれば、「老人福祉費」は5.7%から27.3%へ16.6%ポイントの増、「児童福祉費」は25.5%から31.9%へ6.4%ポイントの増、そして、「生活保護費」は48.3%から29.9%へ23.4%ポイントの減少となっている。

こうしてしてみると、1965年度から81年度に至るまでの民生費の目的別構成の変化は、目的別に分類された5つの経費のすべてに発生したのではなくて、「老人福祉費」、「児童福祉費」、「生活保護費」の3つの経費相互間でのやりとりであったことがわかる。つまり、1965年度から81年度までの「老人福祉費」と「児童福祉費」の構成比の増加ポイントを合計すると23.0となるが、これは「生活保護費」の減少ポイントである23.4にほぼ一致している。ところで、この3つの経費の構成比の変化を逐年毎にたどってみると、その変化の過程が単に「生活保護費」の構成比の減少分が「児童福祉費」と「老人福祉費」に回るという単純なパ

ターンではなかったことが明らかになる。表3-4からこのことを直接読みとるのは煩雑なので、表3-5を作成した。表3-5は目的別の構成比の前年度と当年度の差、すなわち構成比の増減分を示したものである。この他、表3-5の右端の欄には「構成比の変動量」なる数値が示してあるが、これは、各経費の構成比の増加量ないし減少量の絶対値をとったものである。ある経費の構成比が増加すれば、必ずその分だけ他の経費の構成比が減少する。つまり、正の変動量と負の変動量は等しくその和は0になるのであるが、正ないし負の変動量の絶対値をとってみると各年度毎の構成比変動の全体的な大きさを知ることができる。この値が大きいほど民生費の目的別構成の変化が活発であったとみることができる。変化の活発さの程度の推移をみるために「構成比の変動量」なる数値を示したのである。そこで、表3-5の右端の欄を下にたどると、1965年度の「変動量」は1.2%ポイントであるが60年代の後半から70年代の前半にかけて活発化が進み73年には5.3%ポイントのピークとなっている。74年度になると、構成比変動は一転して沈静化し以後は1.0%ポイント前後の「変動量」が続いている。このことから60年代末から70年代初頭にかけての時期は地方民生費の目的別にみた構造が大きく変動した時期といえるのであり、ひいてはわが国の社会福祉の新たな展開の時期であったともいえる。では、その変動はどのようなものだったのだろうか。

表3-5の④欄「生活保護費」の構成比変動を上から下へたどると1976年度と78年度のわずかの例外を除く他の年度はすべてマイナスの値になっている。つまり、「生活保護費」の構成比は、毎年、減少を続けて、その減少した分が他の経費の構成比増となった。このように「生活保護費」の構成比は一貫して減少したが、その減少のテンポを見ると1974年度以前と75年度以後で明らかな違いがみられる。74年度以前には、毎年、2ないし3%ポイントずつ減少しており、「構成比の変動量」の80%ないし100%が「生活保護費」の構成比の減少で占められている。つまり、この時期は、「老人福祉費」及び「児童福祉費」の構成比の増加を「生活保護費」が一手に引き受けて供給していたことになる。これに対して、1975年度以降になると、

図3-2 民生費の目的別構成比変動のパターン



「生活保護費」の構成比の減少幅はコンマ数%ポイントへ1オーダー低くなったばかりでなく、「構成比の変動量」に対する比率も50%前後に落ちてしまっている。つまり、75年度以降になると「生活保護費」の構成比が減少するだけでは他の経費の構成比増に対応できなくなったことを示すものである。この時、依然として構成比を伸ばし続けたのは「老人福祉費」であり、これをまかなうために「生活保護費」とともに構成比の減少を開始したのは「児童福祉費」である。「児童福祉費」の構成比は74年度までは増加傾向にあったが、75年度には減少に転じ以後減少を続けている。この変動過程を要約すれば、地方民生費の目的別配分におけるプライオリティが60年代を通じて「生活保護費」から「児童福祉費」へ移動した後、1975年度を境にして「児童福祉費」から「老人福祉費」に完全に移ったことを示すものといえよう。しかし、「児童福祉費」から「老人福祉費」への重点の移動は何も1975年度に突然発生したのではなく、すでに1970年度にその兆をみせ72年度、73年度に大きな拍車がかかり75年度以降に決定的になったものである。表3-5の②欄の「老人福祉費」の構成比増と③欄の「児童福祉費」の構成比増の大きさを比較してみると当初は「児童福祉費」の増

表3-6 民生費の性質別構成比の推移 I

(単位：%)

年度	民					生		費				計
	人件費	物件費	維持補修費	扶助費	補助費等	普通建設事業費	積立金	投資及び出資金	貸付金	繰上金		
1965	21.0	5.8	0.2	56.3	4.1	7.4	0.2	0.0	2.4	2.8	100.0	
1966	20.8	5.8	0.3	56.6	4.2	7.4	0.2	0.0	2.0	2.7	100.0	
1967	20.6	5.7	0.3	56.4	4.0	8.0	0.2	0.0	2.0	2.8	100.0	
1968	20.6	5.3	0.2	54.9	3.6	10.0	0.4	0.0	1.9	2.8	100.0	
1969	21.3	5.4	0.2	53.7	3.7	10.5	0.6	0.0	2.0	2.5	100.0	
1970	21.1	5.3	0.2	52.5	3.7	12.1	0.6	0.0	2.0	2.4	100.0	
1971	21.8	5.3	0.2	51.6	4.0	12.5	0.5	0.0	1.9	2.1	100.0	
1972	20.6	5.0	0.2	54.9	3.8	11.1	0.7	0.1	1.6	2.0	100.0	
1973	20.1	4.9	0.2	54.8	3.7	12.0	0.6	0.0	1.6	2.0	100.0	
1974	21.6	4.6	0.2	53.5	3.8	12.1	0.4	0.0	1.6	2.1	100.0	
1975	21.7	4.6	0.2	55.7	4.6	9.2	0.3	0.0	1.5	2.2	100.0	
1976	21.5	4.7	0.2	67.7	4.7	7.3	0.5	0.0	1.4	2.0	100.0	
1977	21.1	4.8	0.2	57.7	4.7	7.8	0.4	0.0	1.4	2.0	100.0	
1978	20.2	4.7	0.2	58.3	4.6	8.3	0.4	0.0	1.3	1.8	100.0	
1979	20.0	4.9	0.2	58.6	4.7	7.9	0.4	0.0	1.3	1.9	100.0	
1980	20.2	5.1	0.2	58.7	4.4	7.3	0.4	0.0	1.3	2.3	100.0	
1981	20.1	5.2	0.2	58.8	4.3	7.2	0.4	0.0	1.3	2.5	100.0	

資料) 自治省「地方財政統計年報」, 0.0は単位未満

加幅の方が「老人福祉費」の増加幅を上回っているのに対し、70年度になると両者が接近し71年度には関係が逆転しているのがわかる。このように「老人福祉費」のウエイト増の芽はすでに70年度の初頭には形成されていたのである。

図3-2はこれまでの観察をまとめたものであるが、民生費の目的別構成の変動過程はこのように3つの時期に区分できる。第1期は、1965年度から69年度までであり、「生活保護費」の比重減が「児童福祉費」と「老人福祉」の比重増をまかなったが、その大部分は「児童福祉費」に吸収された。第2期は、1970年度から74年度までであり、第1期と違って、「生活保護費」の比重減の大部分は「老人福祉費」に吸収されている。第3期は、1975年度から81年度までである。第2期には「老人福祉費」の比重が急速に高まったとはいえ「児童福祉費」の構成比までもが減少することはなかったのに対して、第3期においては、「生活保護費」とともに「児童福祉費」の構成比が減少することによって初めて「老人福祉費」の伸長が支えられる新局面を迎えることになった。

ところで、われわれは、すでに第2章において、民生費の拡張パターンに着目して、それが3つの時期に区分できることを明らかにした。そして今、

民生費の目的別構成の変動までもが3つの時期に区分できることを明らかにしたのであるが、両者の時期区分はほぼ完全に一致している。一致しているからには、この両者の間に何らか密接な関係の存在が予想されるであろう。これは興味深い分析課題である。しかし、そのことの検討に移る前に民生費の性質別分類による変動過程を観察して理解を深めておこう。

### 第3節 民生費の性質別構成の変化

表3-6に民生費の性質別構成比の推移を示したが、この表を一目見てわかる特徴は構成比の変動が極めて小さいことである。1965年度の構成比の状態と1981年度の構成比の状態を比較してみるとほとんど変化のないことがわかる。このように、長期のインターバルをはさんで観察すると民生費の経済的性質にはほとんど変化がみられない。すなわち、民生費の55%前後は「扶助費」として支出され、20%前後が「人件費」であり、8%前後が「普通建設事業費」として投資され、この3つの経費が、毎年、民生費の85%前後を占める分布が継続している。しかし、逐年の観察を行ってみると構造変動を跡づけることができるような特徴

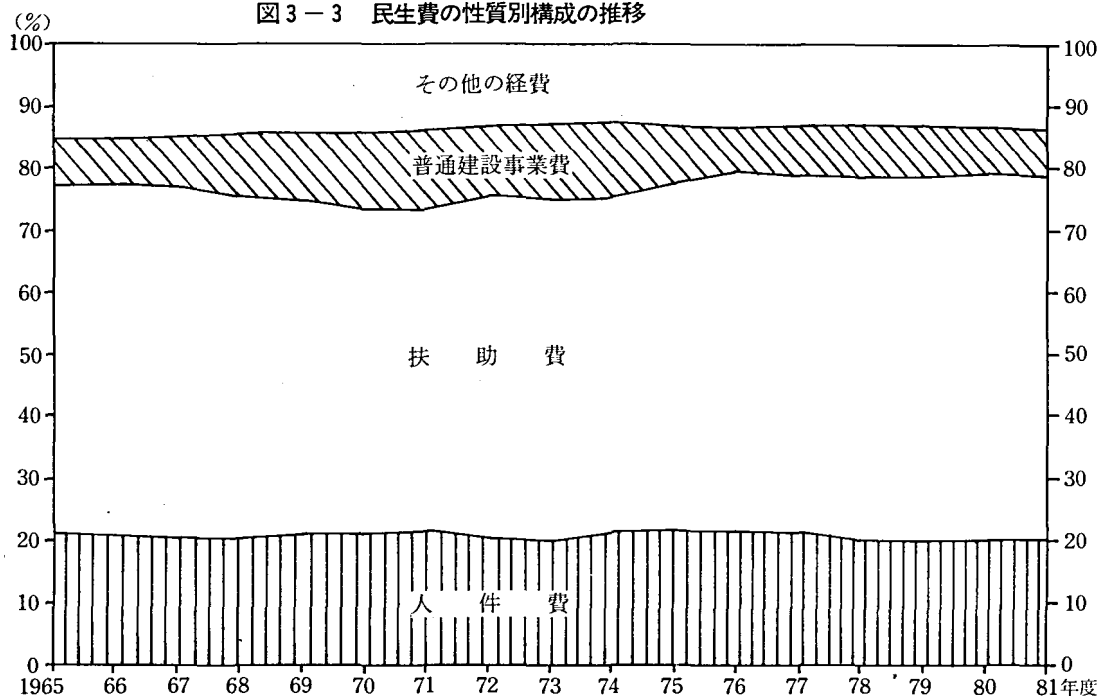
表3-7 民生費の性質別構成比の推移 II

(単位：%)

年 度	義 務 的 経 費			投資的経費 (普通建設事業費)	その他の経費	合 計
	人 件 費	扶 助 費	小 計			
1965	21.0	56.3	77.2	7.4	15.4	100.0
1966	20.8	56.6	77.4	7.4	15.2	100.0
1967	20.6	56.4	77.0	8.0	15.0	100.0
1968	20.6	54.9	75.6	10.0	14.4	100.0
1969	21.3	53.7	75.0	10.5	14.5	100.0
1970	21.1	52.5	73.6	12.1	14.3	100.0
1971	21.8	51.6	73.4	12.5	14.1	100.0
1972	20.6	54.9	75.5	11.1	13.4	100.0
1973	20.1	54.8	74.9	12.0	13.0	100.0
1974	21.6	53.5	75.1	12.1	12.8	100.0
1975	21.7	55.7	77.4	9.2	13.3	100.0
1977	21.5	57.7	79.1	7.3	13.5	100.0
1978	21.1	57.7	78.8	7.8	13.4	100.0
1979	20.2	58.3	78.6	8.3	13.1	100.0
1979	22.0	58.6	78.6	7.9	13.5	100.0
1980	20.2	58.7	79.0	7.3	13.8	100.0
1081	20.1	58.8	78.9	7.2	13.9	100.0

\* 表3-6より計算

図3-3 民生費の性質別構成の推移



\* 表3-6より作成

的な動きをしており、やはり3つの時期に分けることができる

表3-6は分類項目の数が多くて観察が困難であるので項目をまとめることにする。性質別分類の通常のとめ方は「義務的経費」、「投資的経費」、

「その他の経費」にまとめる方法である。ここでも、それに従ってとりまとめ、その結果を示したのが表3-7及び図3-3である。民生費には「公債費」支出が存在しないので、「義務的経費」の内容は「人件費」と「扶助費」の2つだけである。



また、「災害復旧事業費」、「失業対策事業費」も民生費の中には存在しないので「投資的経費」の内容は「普通建設事業費」1つだけとなっている。

さて、表3-7及び図3-3をみると、性質別構成比の変動は3つの局面に分けられる。第1の局面は、義務的経費の構成比が次第に減少する一方、投資的経費の構成比が次第に上昇する過程である。第1局面は1967年度から始まり1971年度まで継続している。すなわち、義務的経費は1966年度には77.4%であったが67年度には77.0%と0.4%ポイント減少し以後毎年1%ポイント程度の減少を続けて71年度には73.4%の谷に達している。義務的経費のうち「人件費」の構成比は例年20%程度とほとんど変化していないから義務的経費の構成比は「扶助費」の構成比の減少によって生じたものである。一方、投資的経費の構成比は1966年度には7.4%であったが67年度には8%となり上昇局面に入り、次第に構成比を増して71年度には12.5%の山に達している。第1局面の特徴は、いまのべたように義務的経費の構成比の減少と投資的経費の構成比の増大ということであるが、「人件費」と「扶助費」と「普通建設事業費」を合わせたものの構成比は85%程度で毎年安定しているから、「扶助費」から「普通建設費」への構成比の移動によってこの局面は進行したことになる。

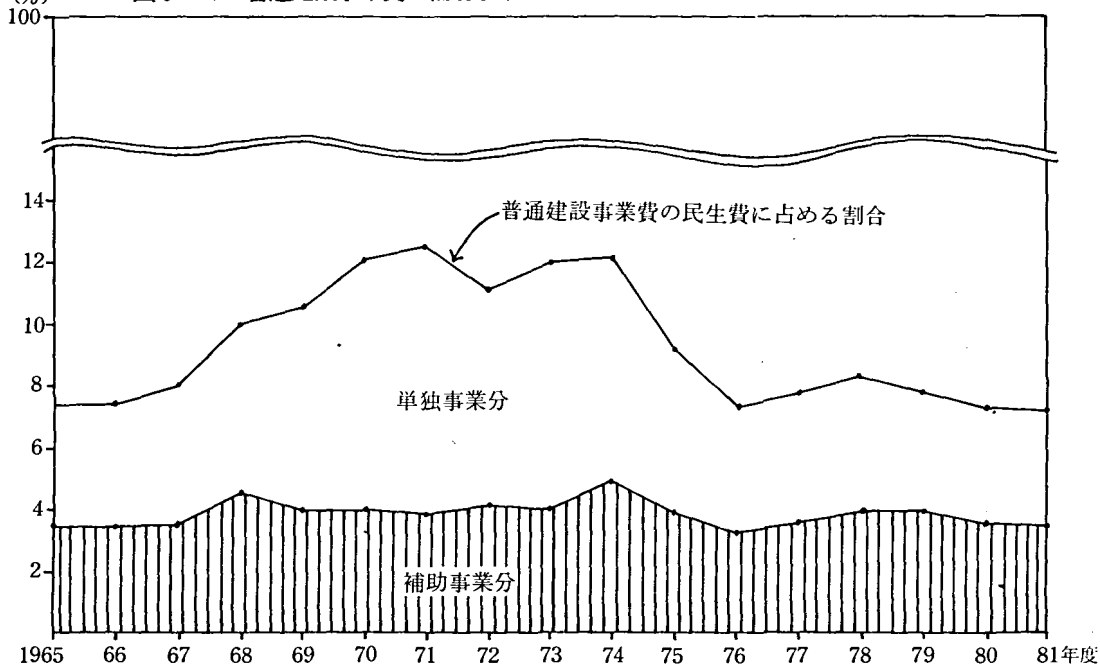
1972年度になると局面は新たな展開をみせることになる。大きな変化は1972年度の「扶助費」の増大によって発生した。「扶助費」の構成比はそれまで減少傾向をたどっていたが72年度になると前年度に対して3.3%ポイントの増加を果たして54.9%となり1968年度の水準に一挙に戻っている。以後74年度まで構成比の停滞が続いた後、75年度になって再び「扶助費」の構成比が上昇に転じて55.7%となり、それまで12%の水準を維持してきた「普通建設事業費」の構成比が75年度には9.2%に落ちている。このように第2局面の特徴は、「普通建設事業費」の構成比の減少を伴わずに「扶助費」の構成比が増大し、その分だけ「その他の経費」にくい込んだところにある。しかし、「扶助費」の増大傾向は「その他の経費」の侵蝕では足りなくなつて75年度になつてついに「普通建設事業」の構成比を減少させたということである。

「扶助費」は翌76年度にも2.2%ポイント上昇して57.7%となり、一方「普通建設事業費」は2%ポイント減少して7.3%となった。ここで第3局面に移つたと判断される。つまり、76年度になつて「普通建設事業費」の構成比は、65年度や66年度の水準に戻つて以後安定しているのに対して、「扶助費」の構成比は、65年度や66年度よりも2%ポイント高い58.5%前後で安定することになっており、民生費の硬直性が高まる形になっている。

以上の観察を大まかにまとめれば、1960年代の終りごろから、給付水準の伸びを上回つて投資的経費の伸びが著るしくなつて行つたが、やがて72年度になると給付面でも大幅な拡大を遂げ給付改善と施設拡充が共に進行するようになった。しかしながら、74年度の地方財政危機を受けた「福祉見直し」が開始されるに及んでまづ先に投資的経費の伸びが押さえられることとなつた。すなわち、施設新設計画の中断や見送りが広範に展開され社会福祉の不拡大がめざされたものと思われる。これに対して、給付水準の据え置きなり給付施策の削減の実行は難かしく「扶助費」の構成比が高まってきたものといえるだろう。このように、比較的政策選択の自由度の高い領域で拡大なり不拡大が行われてきたであろうことは、図3-4に示す「普通建設事業費」の構成比の単独事業費分と補助事業費分への分解図によつても推測できる。図の「普通建設事業費」の構成比は1968年から75年まで山になっているが、下の方の補助事業費分は平らになっているのであるから単独事業分によつて山が形成されたことがわかる。これに対して、76年以降はこの山をそっくり削りつた形になっている。第1局面における「普通建設事業費」の急伸も、第3局面における減速もいずれも財政環境に応じた単独事業分の調節によつて果たされたといえる。しかしながら、第3局面においては義務的経費のウェイトが増大する形になっており、財政環境の悪化と合わせ考えると、今後は単独事業分のみならず補助事業分を含めた投資的経費の減速化によつて義務的経費の圧力に対応する道がとられることになるだろうし、自治体によってはさらに給付水準の見直しをせまられるところもあるものと予想される。

これまでみてきたような性質別経費の変動は、

図3-4 普通建設事業費の補助事業分と単独事業分の構成比の大きさの推移



資料) 自治省「地方財政統計年度」各年版

一方で民生費の財源構成の変動を伴うことによって可能になったものと考えられる。そこで項を改めて、民生費の財源構成の推移を観察することにする。

#### 第4節 民生費の財源構成の変化

##### 1 財源の分類

地方財政統計では目的別の各経費について次の分類で財源内訳を発表している。

1. 「国庫支出金」——国庫支出金とは、一般に「国があると認め、その事業の実施に資するため、相当の反対給付を受けないで交付する給付金である」と定義されている。この中には、地方交付税交付金のように用途が特定されていないものは含まず、特定うに用途が特定されていないものは含まず、が特定の事務事業に対し、国家的見地から公益性が特定補助金」がその内容となっている。国庫負担金は法令に基づいて国が当然の義務として負担するのに対し、国庫補助金は国が地方公共団体に対しいわば恩恵的ないし援助的に交付するものといわれている。いずれにしても、この金は用途が特定さ

れており、他に流用するなどの地方の裁量は許されない。国の社会福祉予算や生活保護予算が国庫支出金にほぼ該当する。

2. 「使用料・手数料」——使用料は、行政財産や公の施設の使用・利用の対価としてその使用者、利用者から徴収するもので、保育所の保育料などがこれに当たる。手数料は特定の者のために提供する公の役務に対して徴収する金銭のことである。

3. 「分担金、負担金、寄付金」——分担金、負担金は特定の事業から受益を受ける者から強制的に徴収される受益者負担金のこと。

4. 「財産収入」——地方公共団体が有する財産の貸付け、私権の設定、出資、交換又は売払いによって生ずる現金収入のこと。

5. 「繰入金」——他会計からの受入金。

6. 「諸収入」

7. 「繰越金」——前年度から繰越された金。

8. 「地方債」——地方公共団体が建設事業等の財源を調達するために負担する債務であって、その返済が一会計年度を超えて行われるものをいう。

9. 「税等」——この分類は、地方税及び地方交付税交付金など一般財源となるものを含む。地方交

表3-8 民生費の財源内訳の推移 (純計決算)

(単位:百万円)

年度	民 生 費									
	国庫支出金	使用料手数料	分担金負担金寄附金	財産収入	繰入金	諸収入	繰越金	地方債	税等	合計
1966	179,620	10,251	7,587	1,024	609	12,458	2,457	3,082	141,232	358,320
1967	209,576	12,070	8,524	1,139	794	14,495	2,150	4,217	170,788	423,755
1968	242,795	14,504	11,080	1,112	667	14,979	4,420	9,708	203,743	503,007
1969	275,308	17,487	13,672	1,450	933	16,986	4,818	10,882	251,383	592,919
1970	339,771	21,197	12,163	1,598	2,148	21,023	7,787	19,065	328,928	753,681
1971	401,198	26,048	21,254	1,319	2,550	24,434	9,174	28,200	415,079	929,257
1972	544,267	32,645	25,736	2,331	3,984	31,349	9,279	36,017	588,775	1,274,384
1973	756,972	41,513	35,992	2,630	4,921	37,766	12,127	69,221	774,917	1,736,060
1974	1,017,755	54,998	42,987	3,465	5,652	47,794	24,537	84,477	1,108,132	2,389,788
1975	1,263,646	68,714	49,771	3,871	6,239	58,296	14,229	97,360	1,273,531	2,835,656
1976	1,501,386	82,752	59,804	9,584	4,354	65,279	8,162	86,002	1,452,289	3,269,612
1977	1,708,672	102,336	72,674	5,068	9,974	75,786	8,638	111,189	1,642,352	3,736,689
1978	1,953,066	118,986	85,762	5,239	8,100	85,204	10,531	126,737	1,863,019	4,256,644
1979	2,121,000	137,647	102,936	5,250	7,844	92,692	11,002	117,337	2,069,826	4,665,535
1980	2,247,447	155,573	125,321	5,507	12,363	103,710	15,467	105,990	2,257,048	5,028,427
1981	2,397,949	170,533	143,470	6,980	13,072	114,406	17,418	112,076	2,463,349	5,439,252

資料) 自治省「地方財政統計年報」各年版

表3-9 民生費の財源別構成比の推移

(単位:%)

年度	民 生 費									
	国庫支出金	使用料手数料	分担金負担金寄附金	財産収入	繰入金	諸収入	繰越金	地方債	税等	合計
1966	50.1	2.9	2.1	0.3	0.2	3.5	0.7	0.9	39.4	100.0
1967	49.5	2.8	2.0	0.3	0.2	3.4	0.5	1.0	40.3	100.0
1968	48.3	2.9	2.2	0.2	0.1	3.0	0.9	1.9	40.5	100.0
1969	46.4	2.9	2.3	0.2	0.2	2.9	0.8	1.8	42.4	100.0
1970	45.1	2.8	1.6	0.2	0.3	2.8	1.0	2.5	43.6	100.0
1971	43.2	2.8	2.3	0.1	0.3	2.6	1.0	3.0	44.7	100.0
1972	42.7	2.6	2.0	0.2	0.3	2.5	0.7	2.8	46.2	100.0
1973	43.6	2.4	2.1	0.2	0.3	2.2	0.7	4.0	44.6	100.0
1974	42.6	2.3	1.8	0.1	0.2	2.0	1.0	3.5	46.4	100.0
1975	44.6	2.4	1.8	0.1	0.2	2.1	0.5	3.4	44.9	100.0
1976	45.9	2.5	1.8	0.3	0.1	2.0	0.2	2.6	44.4	100.0
1977	45.7	2.7	1.9	0.1	0.3	2.0	0.2	3.0	44.0	100.0
1978	45.9	2.8	2.0	0.1	0.2	2.0	0.2	3.0	43.8	100.0
1979	45.5	3.0	2.2	0.1	0.2	2.0	0.2	2.5	44.4	100.0
1980	44.7	3.1	2.5	0.1	0.2	2.1	0.3	2.1	44.9	100.0
1981	44.1	3.1	2.6	0.1	0.2	2.1	0.3	2.1	45.3	100.0

※表3-8より計算

付税とは国から地方公共団体に対して所得税、法人税、酒税の一部(32%)が財政調整の目的で交付されるものをいう。交付税額の算定に際しては個々の事務事業の需要が見積られるが、交付された金の用途は特定されていない。このように、財源の用途が特定されず、どのような経費にも使用することができるものを一般財源という。地方公

共団体は、国庫負担に対する裏負担にこの財源を充てる他、自主的判断による独自事業の財源として使用している。

## 2 財源構成の変化

上記の分類による民生費の財源内訳の推移は表

図3-5 民生費の財源構成の推移

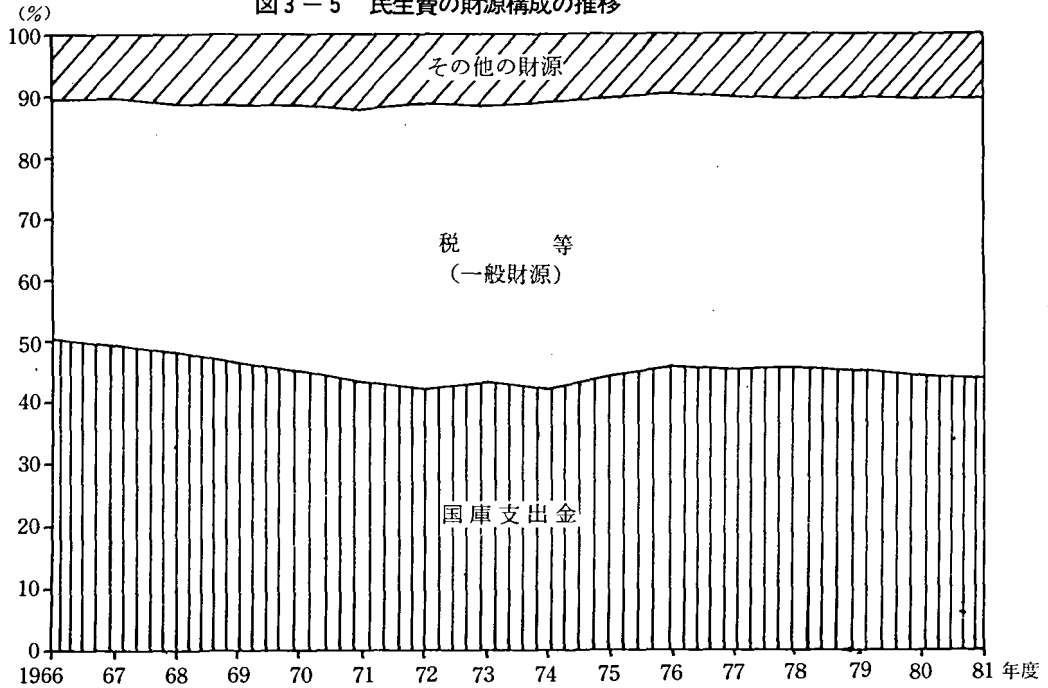
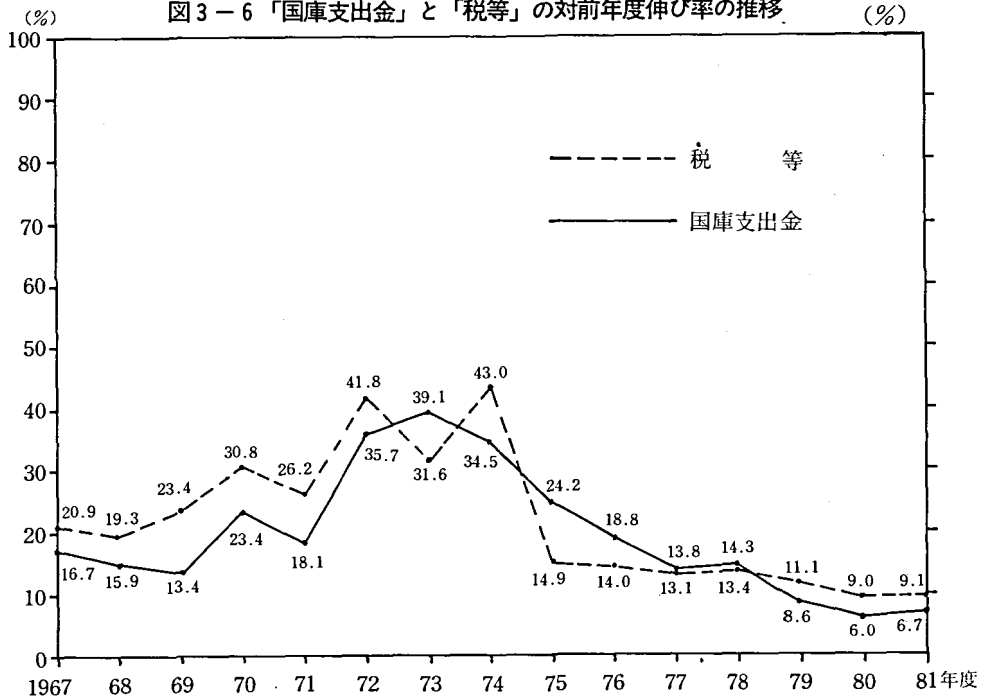


表3-00より作成

図3-6 「国庫支出金」と「税等」の対前年度伸び率の推移



3-8に示すとおりである。1966年度から1981年度にかけて、いずれの財源も増加している。民生費全体はこの間に15.2倍になったがこれを基準にすると、これを上回って伸びたのは、「地方債」36.4

倍、「繰入金」21.5倍、「分担金・負担金・寄附金」18.9倍、「税等」17.4倍、「使用料・手数料」16.6倍であり、民生費全体の伸びを下回ったのは「国庫支出金」13.4倍、「諸収入」9.2倍、「繰越金」7.1

倍、「財産収入」6.8倍である。このため、表3-9に示すように、各財源の構成比にも幾分かの変化がみられている。しかしながら、「国庫支出金」と「税等」以外の各財源はそもそもウェイトが2ないし3%以下と小さいものであるため、増加速度の多様性から予想されるほどには財源構成に急激な変動はみられない。すなわち、民生費の財源として最も重要なものは「国庫支出金」と「税等」であり、この2財源で民生費の90%がまかなわれ、残り10%がその他の財源でまかなわれるという全体的な姿は毎年ほとんど変化していない。この状況は図3-5によって明確に把握できる。このように、「国庫支出金」と「税等」を合わせると民生費の90%を占めるという状況は長期にわたって安定している。しかし、「国庫支出金」と「税等」の相対関係にふみ込んで観察するとやはり時期を画する動きのあったことがわかる。すなわち、「国庫支出金」は1966年度の50.1%から次第に構成比の減少を続けて72年度には42.1%まで落ち込んでいる。これに反して、「税等」の一般財源の構成比は1966年の39.4%から次第に上昇を続け71年度には44.7%と「国庫支出金」の構成比を初めて上回り、72年度には46.2%へと急成長を遂げている。図3-5は構成比の大きさを面積で示したものであるが、「国庫支出金」の構成比を示す部分が狭くなり、反対に一般財源の面積が広がっていることが明瞭に読みとれる。このようなことが発生したのは、この時期を通じて、「税等」一般財源の対年度伸び率が「国庫支出金」の対前年度伸び率を上回り続けたことによる。図3-6でこの両財源の対前年度伸び率の推移を比較してそのことを明らかにしている。

「税等」一般財源の対前年度伸び率が「国庫支出金」の対前年度伸び率を上回るということの背後にはどのような事態が進行したのだろうか。もし、かりに、地方公共団体の行う社会福祉行政が、①国の補助事業に限られており、②地方の財政措置が国の負担に対して定められた比率で裏負担を行うだけであって、かつ、③負担率の等しい事業の歳出に占めるウェイトが変らなければ、「税等」一般財源と「国庫支出金」の対前年度伸び率は等しくならなければならない。しかし、図3-6に明らかのように1967年度から72年度までの各年度

において「税等」の伸び率が上回り続けているのだから、伸び率が等しくなるための3つの条件のいずれか、あるいは全部が満たされずに地方の負担増を招いたものと考えられる。すなわち、①の条件に関しては、地方は国の補助事業を行うばかりでなく、独自の財源による単独事業を積極的に実施したということになる。総理府老人対策室が実施した調査によれば、全国の市で1976年度段階で実施されていた老人福祉関係の単独事業の80%は1969年以降8年間のうちに創設されたものであることが明らかになっているが<sup>(4)</sup>、これなどが一つの証左となるだろう。②の条件に関しては、定められた負担率の範囲では事業の実施が困難であり、このため地方は定められた負担を越えて超過負担を行ったということである。これは広く指摘されている事実である。③の条件の意味するところは、地方の社会福祉事業全体の中で地方の負担率の高い事業のウェイトが増大して行ったということである。保護費や社会福祉施設での措置費などは国の負担が10分の8であるのが基本であるけれども、在宅福祉事業では国の負担は3分の1であるのが一般である。したがって、国の負担率の低い在宅福祉事業のウェイトが高まれば、「税等」一般財源の伸びは高まらざるを得ない。以上、3つの条件は、60年代後半から70年代初頭にかけて、いずれも地方の負担を高める方向に作用したものと考えられるが、どの条件が最も大きく作用したかを確かむことは、現在の資料の範囲では不可能である。ともかく、いえることは、この時期に地方公共団体は、わが国の社会福祉の牽引車としての役割を果たしたということである。

しかしながら、1975年度になると「税等」一般財源の伸びは急に低下している。「国庫支出金」の伸びは前年度比24.2%であったのに対して「税等」一般財源の伸びは前年度比14.9%と「国庫支出金」の伸びを大幅に下回っている。前項でみた、建設事業のうちの単独事業の不拡大という財政危機への対応策が財源面でも「税等」一般財源の減速という形になったものと思われる。同時に、「地方債」の構成比も1966年度の0.9%から上昇を続けて1973年度には4.0%へ著るしい伸びを示したが、75年度前後からこの増大傾向が停止してやや低下傾向に移っているが、これも建設事業関係の不拡大

の財源面での現われといえるだろう。こうして、それまで、「国庫支出金」の構成比を上回っていた「税等」一般財源の構成比は低下して76年度には「国庫支出金」45.9%に対して「税等」一般財源は44.4%となった。以後、この水準が継続している。

以上、財源構成の変化をたどってきたが、やはり、次の3つの時期に区分できることが明らかになった。

第1期は1966年度から1971年度までであり、地方が国に先がけて社会福祉へ積極的な財源配分を行ってわが国の社会福祉をリードした時期といえる。

第2期は1972年度から74年度までで、この時期は、国も地方もともに社会福祉に急速な財源配分を行ったといえる。

第3期は、1975年度から1981年度までであって、国も地方も社会福祉への財源配分を減速化したが、この減速は国に一步先んじて地方で開始されている。このことは、国よりも地方において財政上の自由度が高く、財政危機への対応がすばやかだったことを意味している。しかし、「国庫支出金」の伸びがますます低くなりつつあり、地方が何とかこ

れをもちこたえている状況に落ち込んできている。

われわれは、第2章において民生費の拡張の過程が3つの時期に区分できることを明らかにした。さらに本章で、民生費の内部構造を目的別分類、性質別分類及び財源の3つの面からその変化をさぐった結果、それぞれの推移が3つの時期に区分できることを明らかにしたのであるが、これらすべての時期区分はほぼ対応したものとなり、何らかの一貫性のある変動を予想するのに十分な材料である。とりわけ、第2期は、わが国の社会福祉の激動期ともいえる内容をもっている。そこで、次章では、各時期区分はそれぞれどのような事実によって結ばれるのか、さらにふみ込んだ分析を行うことにしたい。

### 第3章注

- 1) 内閣総理大臣官房老人対策室『地方公共団体における老人福祉単独事業の動向に関する調査研究』、1979年

(第3章終り)  
1983年11月14日