

---

**特集：市区町村は少子高齢社会に対応できるか**

---

## 社会保障改革と基礎自治体の財政運営

小西 砂千夫\*

---

### 抄 録

社会保障給付が今後、高齢化に伴って増加することに対する、基礎自治体の財政担当者の危機感是小さくないが、社会保障改革に伴う財政需要については、基本的には地方財政計画で財政需要全体が捕捉され、地方交付税で個別の団体に対する財源保障があることから、実際にはそれほど強い危機感を持つ必要はない。もっともそれは補助事業に関してであって、単独事業については財政負担として軽視できない。国民健康保険などではルール外の繰出し分が大きく、ここにも財源措置がないので、財政負担として軽視できない。社会保障給付の単独事業分に対する財源措置は、必要であるにもかかわらず十分でなく、今後も大きな課題である。社会保障改革において消費税率が引き上げられて、社会保障財源の確保が社会保障4経費に限ってではあるが確保されたことは、基礎自治体の財政だけでなく、国と地方の財政全体にとっても大きな意味を持つ。

キーワード：高齢化，社会保障給付，地方財政計画，地方交付税，補助事業

社会保障研究 2017, vol. 1, no. 4, pp. 711-727.

---

### I 基礎自治体の財政状況への認識

基礎自治体と呼ばれる市区町村の財政担当者は、財政状況の見通しについて相当強い危機意識を持っている。人口減少社会において、予算規模は小さくなる一方だが、高齢化に伴って社会保障給付は増える一方なので、収支は確実に悪化する。当面、基金を積んで将来に備えることに専念すべきであるといった声はよく聞こえてくる。

しかし、本当にそうなのか。財政状況は厳しいとはいうものの、過去のどの時期を振り返ってみても、自治体の財政担当者の口から財政状況は悪

くないという声はほとんど出てこなかった。平成16年度にはいわゆる地方財政ショックと呼ばれるほどの大規模な歳入の圧縮が行われた。その後、平成20年度頃からは地方財源の総額は回復したはずである。現状が厳しいといっても、その当時に比べてさらに厳しいということは、さすがにないはずである。

基礎自治体の財政担当者といえども、地方財政の総額がどのように決まるかのメカニズムを理解し、自分の言葉で説明できる者は稀である。いわゆる10年選手であっても、意識を持って正面から学ぼうとした者でなければ難しい。自治体担当者として実務をこなすことを通じてだけでは、地方

---

\* 関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部 教授

財政のマクロのフレームワークが理解できない方が普通である。いいかえれば、マクロがわからなくても実務はできる。しかし実務ができなければ正しい見通しは持てない。

地方財政のマクロのフレームは、毎年度総務省が作成し、閣議決定される地方財政計画で決まる。この地方財政計画は国の予算との関連性が強い。特に、社会保障関係経費に多い補助事業についてはそうである。地方交付税は、地方財政計画で決まった地方交付税の総額を配分するための配分式として「算定」される。地方交付税の大宗を占める普通交付税については、基準財政需要額と基準財政収入額の差額がおおむねの交付額であるが、基準財政収入額は地方税収の大半が算入されるので、地方税収に乏しい団体にとって基準財政需要額の規模が、事実上、歳入のフレームを決めることになる。したがって、勢い、基準財政需要額の算入式には関心が集まる。基準財政需要額の算定は、個別算定と包括算定に分かれ、個別算定は消防費、小学校費などの予算費目に応じた項目ごとに算定されるが、おおむね人口およびそれに準じるものと、面積およびそれに準じるものに基づいて算定される。したがって、人口と面積が大きい方が基準財政需要額は大きくなる。

人口減少社会に突入すると、将来の財源は先細りするという発想は、おそらく基準財政需要額の算定式を固定的なものと考えることによって生じるのではないか。基準財政需要額の算定式が不変のものならば、確かに人口が減少すれば代入する値が小さくなるので、額も小さくなることになる。確かに、ある年度のクロスセクションで比較すると、当然、人口が小さい団体ほど、傾向として基準財政需要額が小さくなる。しかしながら、毎年度の地方財政計画が変わって、そこから基準財政需要額の算定式が導かれる以上、人口減少が時系列でみた財源総額の減少に単純につながることはない。

基礎自治体の財政担当者が、歳入規模は小さくなるが、高齢化に伴って財政需要は膨らむ一方と考える場合に、財政需要（実はその内容が大いに問題なのだが）が拡大するならば、基準財政需要

額も伸張するはずである。そうなると、現行の社会保障制度を前提として、国の予算がどのようにできあがり、それが地方財政計画（マクロの地方財政制度）にどのように反映されて、それが最終的に基礎自治体ごとの基準財政需要額（ミクロの地方財政制度）にどのように反映されるかの論理なりメカニズムが、基礎自治体の財政担当者に浸透していないことが、地方財政の先行きに対する過度な悲観論を生んでいるといえる。

基礎自治体の財政担当者には、このような地方財政に関するいわば「制度リテラシー」は驚くほど浸透していない。したがって、現場に聞けば誤解するといったことが起きやすい。研究者にとってトラップとなることの1つである。

社会保障財政の先行きを心配する声としては、1,000兆円を超える国債残高を抱えて国の財政が果たして将来の社会保障需要に耐えられるかという疑問がある。こちらは制度リテラシーの問題ではない。個別の地方自治体における財政の健全性は、公債費や債務、あるいは赤字の大きさなどの会計的な指標で診断できるが、国の財政健全性は、税収涵養力であるGDPや国富に依存する部分が多い。わが国の財政赤字の規模は大きいものの、国際的な危機が生じるとマネーは円買いに動き円高となる傾向がなおある。

財政収支の健全性回復が急がれることは間違いないが、現状では直ちに財政危機というわけではない。むしろ目先の財政収支よりも、持続的な物価上昇も含めて経済成長が継続して税収が伸張することの方が、財政収支の健全化には寄与する。簡単に言えば、経済が成長する限り財政は持つ。人口減少社会は、経済成長の足を引っ張るが、女性の労働参加を促し定年延長を図るなど労働参加を高めて、技術進歩と労働生産性の上昇を達成することが、供給面で経済成長を促すこととなる。国家財政の課題はまさにそれである。

地方財政は、国家財政が本来の役割を果たすことを前提としているので、地方自治体の財政運営において、前提が満たされないことに備えることはできない。国の財政が回らなくなった場合に自衛手段はない。地方自治体の関係者ができること

は、国家財政の健全性が地方財政の安定的な運営に貢献するとの観点に立って、国税の増税に対する世論喚起に努めることなどである。

## II 地方財政の動向と財源保障の考え方

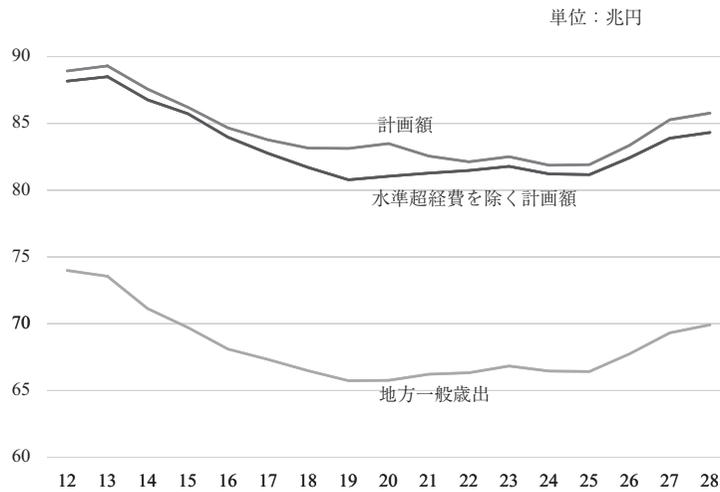
### 1 地方財源の動向

図1は地方財政計画の規模の推移を示している。その総額は、平成13年度に過去最高額となった後に、14年度予算編成から小泉内閣による構造改革が始まったことによって大幅に圧縮され、19・20年度に微増となるが、その後再び減少し、26年度以降は反転しているものの過去の最高水準には達していない。もっとも、地方財政計画は不交付団体分も含まれているので、計画額そのものが地方の財源保障の水準を示しているとはいえない。予算の編成時の税収見込みが決まる段階で、平成18～20年度は景気の上昇局面、21～23年度は下降局面、26～28年度は上昇局面であり、それに伴って不交付団体を中心として税収の増減が生じており、それが総額の動きを左右する部分がある。

財源保障の水準は、不交付団体水準超経費（財源としては地方税収の一部が当たっている部分であって、それがなければ、全団体が交付団体のよ

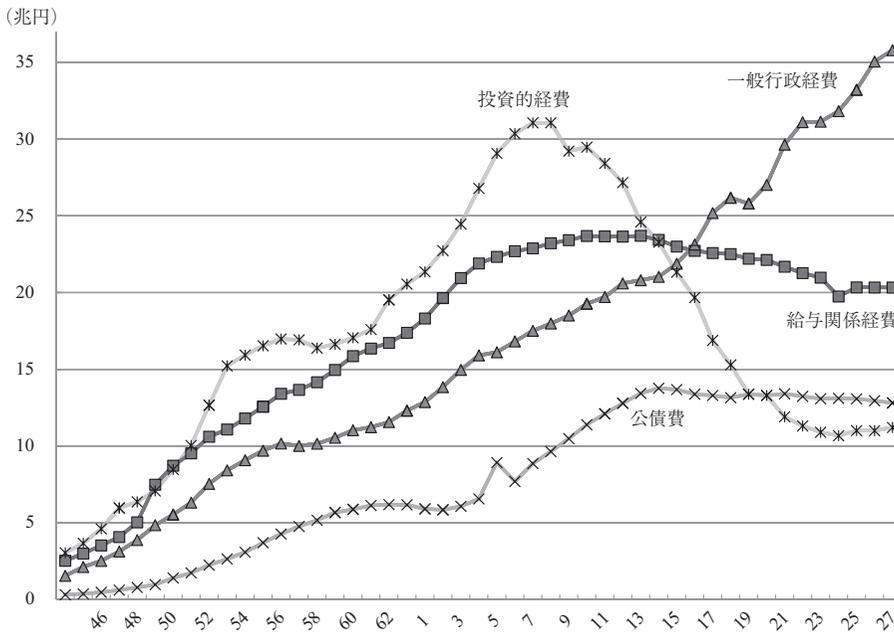
うに扱えるもの）を除いた地方財政計画の計画額が示している。その動きは、平成14～19年度は小泉内閣と第1次安倍内閣の構造改革の結果として一貫して減少、福田・麻生・鳩山内閣である20～23年度には政権交代を越えて上昇し、その後、小泉状態を経て、社会保障・税一体改革を受けて26年度以降は上昇となっている。また、地方財政計画の総額から不交付団体水準超経費と公債費・準公債費（公営企業等への繰出金のうち公営企業債の償還に相当する額）を除いた地方一般歳出の動きは、地方の政策的な経費を示しているといえるが、それも不交付団体水準超経費を除いた計画額とほぼ同じ動きで推移している。

一方、図2は、地方財政計画の主な歳出項目について、昭和45年度から長期でその推移を見たものである。平成9年度までは、基本的にどの項目も上昇を続けているが、それ以降は項目によって増減の動きが大きく異なっている。小泉内閣が発足するのは平成13年度であるが、その直前までは、予算編成は大きな意味での増分主義で推移していたが、それ以降は改革の時代に入ったことを物語っている。増減の主役は、投資的経費である。投資的経費は、日米構造協議の結果、増額されることとなり、その後もバブル期の税収増に押し出



出所：著者作成。

図1 地方財政計画の規模



出所：著者作成。

図2 地方財政計画の歳出の推移 (昭和45～平成28年度)

されて地方単独事業も含めて増加し、バブル崩壊後には経済対策の意味から計画額の増加が続いたが、公共事業に対する逆風や、公共施設等の乱立に対する批判が高まったこともあり、平成10年度頃からつべ落としのように減少が続いている。近年では横ばいで推移しているが、ピーク時の3分の1程度の水準にとどまっている。

近年では、公共施設等の総合管理を進めることが大きな課題とされているが、それは投資的経費がここまで下がった結果、過去の投資的経費の計画額に基づいて理論的に算出される減価償却費が、直近では、投資的経費の額を上回り、資本ストックが減少に転じているとみられるからである。そこで、維持補修を通じたインフラ施設の長寿命化や、公共施設の建替時のダウンサイジングが課題とされている。

そのような投資的経費の圧縮とは裏腹に、上昇を続けているのが一般行政経費である。その主役はいうまでもなく、高齢化による需要圧力と制度改正の結果を受けて、近年、大きく伸張している

社会保障経費である。その一方で、給与関係経費は途中、団塊の世代の退職給与の増加などがあったものの、減少を続けてきた。なお、公債費は近年ではほとんど変動がないが、投資的経費の大幅な圧縮を受けて、起債額が抑制されてきた効果が長期的に表れて、近い将来は減少に転じると予想されている。

小泉構造改革が開始されて以降は、投資的経費の大幅な圧縮と給与関係経費の漸減で一般行政経費の増加を吸収することで、図1で示したように、不交付団体水準超経費を除く計画額こそ、比較的安定的な動きで推移してきたが、その項目別の内訳でみると、それぞれはまったく異なる動きである。

次に、図3は、地方財政計画の歳入の内訳である一般財源の動きを見たものである。投資的経費は減少するものの、その財源内訳は、近年では、地方債の充当率が上がっていることもあって、ほとんど一般財源は含まれないので、投資的経費の減少は一般財源の所要額の圧縮にはあまりつながら

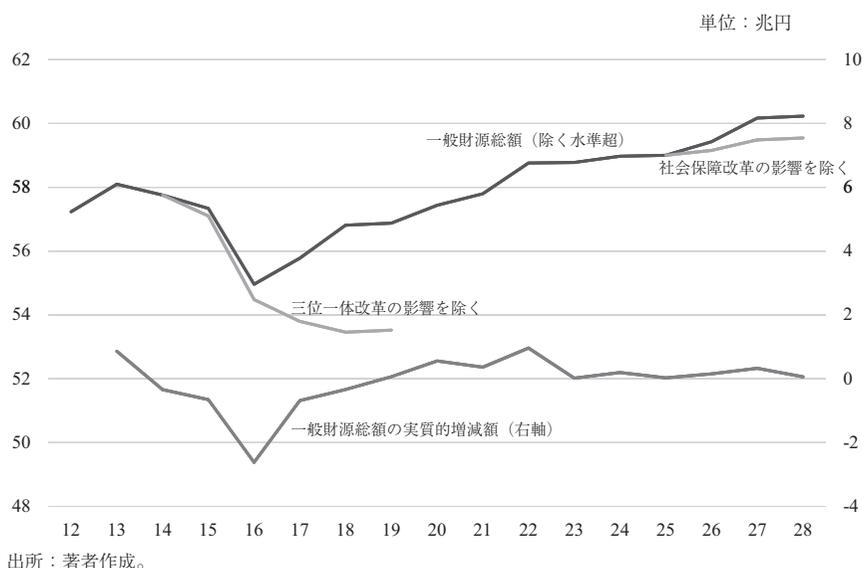


図3 地方一般財源総額の動向

ない。また、図3で示した期間中の平成16~18年度には、小泉内閣における三位一体改革が実施されている。そこでは、国庫支出金の削減と、その一部を国税から地方税への税源移譲で代替し、地方交付税等の総額を圧縮している。税源移譲は地方の一般財源総額の増加につながるが、国庫支出金の減少と相殺されるので、実質的な意味での財源の充実にはつながらない。

図3では、不交付団体水準超経費相当額を除く一般財源の総額は、平成16年度にいわゆる地方財政ショックによって大きく減少している。その当時、地方団体の多くから悲鳴に近い声が上がったことは記憶に新しい。平成17年度からは上昇に転じたように見えるが、三位一体改革が2年目以降となって税源移譲が進んだことを反映しているので、国庫支出金との振り替えによる一般財源の増加を除いた額で示すと、平成18年度までは減少が続き、19年度ようやくわずかに上昇に転じている。近年では、社会保障改革によって、地方の所要財源が増えたことを受けて一般財源の総額が増えているが、その効果を除いた動きでみると、一般財源の増加幅は大きく圧縮される。

そこで、図3の下部では、三位一体改革の税源移

譲と社会保障改革の需要増の効果を除いた一般財源の動きを、対前年度の増額分で示している(目盛は右軸)。そこでは、平成16年度の地方財政ショックを中心に、13~19年度に一般財源の総額は実質的にマイナスで続き、20年度からは反転するが、過去の減少分を取り戻した額には回復せず、23年度以降は実質的に対前年度比でみて、ほぼ同額で推移している。

平成20年のリーマンショックで国税と地方税収入が大きく落ち込み、国は赤字国債、地方は臨時財政対策債に依存した財政状況に陥り、平成22年度が、予算ベースでみて近年で最も深刻な状況となった。そこで、民主党政権の平成22年に、財政運営戦略によって財政再建目標が設定された。その内容は、平成23年度を起点に、22年度に比べて、国・地方を通じた財政赤字の対GDP比を5年で半減し、10年で黒字化するというものである。そこで、地方財政については、基本的に、一般財源の総額を交付団体ベースで前年度を下回らない水準で推移することとされた。その結果が、図3の一般財源総額の実質的増減額が、平成23年度以降、ほとんど変動しないことにつながる。

このような地方財政計画の計画額の動きは、当

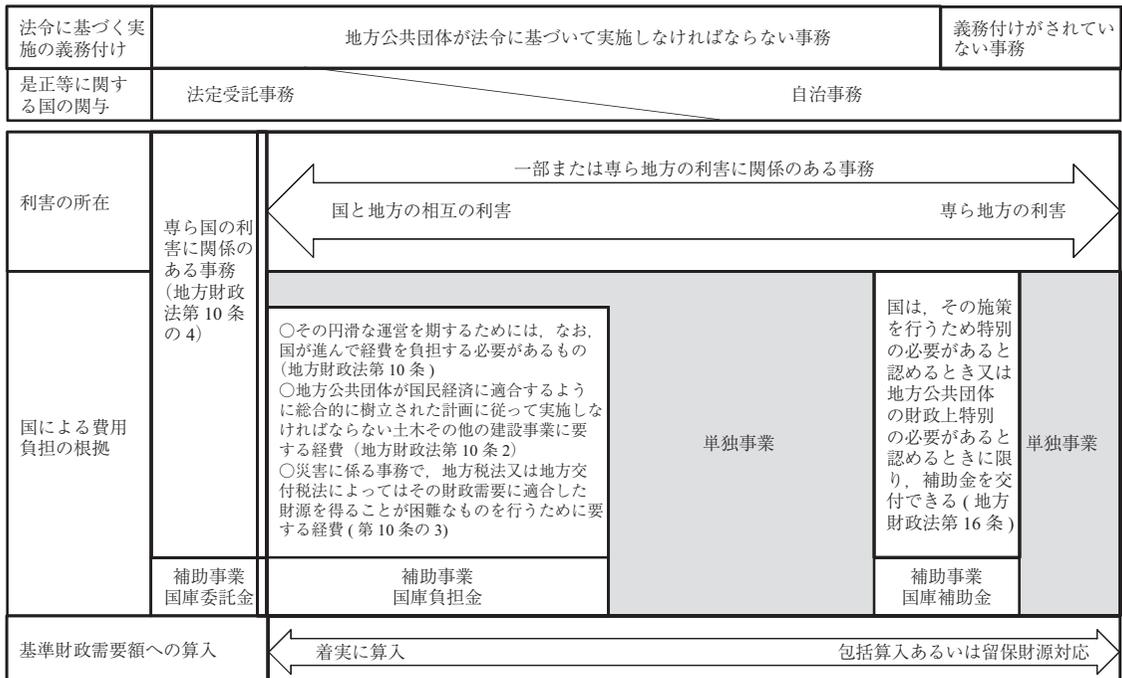
然、基礎自治体の財政運営に直接、影響を与える。近年の地方財政は比較的安定的な動きであって、けっしてますます厳しくなっているわけではない。少なくとも、平成16年度地方財政ショックのときの状況とは異なる。地方財政計画は、国の当初予算と連動しているの、国の補正予算の動きは、直接的には反映されない（ただし、補正予算債の償還時に元利償還として計上されるなどの効果はある）。リーマンショック以降の国の補正予算では、地方の決算対策のような効果を持つものがあり、それは図3には反映されていない。それを加味すると、リーマンショック以降の地方の一般財源は結果的に拡充されている。それが、近年の地方団体の基金残高の増加につながっている。

2 地方財政における財源保障の考え方

わが国の地方自治制度を統治機構としてみた場合に、単一国家である国が、地方自治体を法的に設置し、そこに一定の事務配分を行っているかた

ちである。事務配分を行う以上、国が地方の財源を付与する責務がある。最も単純かつ基本的な形態は、課税権を付与することであるが、それだけでは、団体間で財政力の格差が生じるので、事務配分に対する充足率ともいうべきサービス水準に格差が生じる。そこで財政調整が行われることとなる。そこまでは、どの国でもほぼ共通した枠組みである。

財政調整については、どの行政分野にどこまで行うか、またその手法は何によるかに応じて、さまざまな幅がある。典型的には、国が特定の事務に特定財源を付与する手法もあれば、広範囲な分野に、使途を（まったくあるいはあまり）制限しない一般財源を付与する場合もある。わが国の場合、昭和24年のシャウブ勧告に基づいて導入された地方財政平衡交付金が、地方団体ごとの財政需要を客観的に捕捉して、地方税収による充足度合いを勘案して、不足分を充足するものであり、単なる財源調整ではなく財源保障機能を持った財政



出所：著者作成。

図4 事務の性格・国の関与の度合いと国と地方の負担区分の多層的関係

調整制度が導入された。占領統治という歴史的経緯がなければ、このような優れた財政調整制度は導入されていなかったであろうし、日本の制度を輸入したのではなければ、ほかの国に類似の制度がないことも首肯される。

わが国は、戦前期に大陸の制度に倣って統治機構を構築したことから、シャープ勧告が想定するようなアメリカ流の分離型の事務配分ではなく、融合型の事務配分をとっていた。そこでは、国と地方が、例えば義務教育など特定の事務について共同で処理する形態を取っている。シャープ勧告は分離型の事務配分を志向し、その後、その意向を受けていわゆる神戸勧告が行われたが、分離型の事務配分に全面的に切り換えられることはなかった。その結果、わが国の国庫支出金の体系は、国と地方が共同処理をする事務について、国が進んで費用の一部を負担する趣旨で交付する国庫負担金と、地方の事務ではあるが国がその執行を奨励する趣旨で、費用の一部を軽減するために交付する国庫補助金、および、本来に国の利害にかかる事務でありながら、執行を地方に委任していることから、その費用の原則全額を負担する国庫委託金の3つの形態からなることとなり、それぞれが地方財政法で規定されることとなった。それらは図4で示されている。

地方財政法は昭和23年に制定され、その時点では、執行するのは地方であるが、国と地方の双方に利害があって共同で処理する事務については、国がその利害に応じて国庫負担金を負担することとしていた。地方財政法は、国による地方への負担転嫁を阻止することが法制定の目的の1つであったからである。その後、シャープ勧告では、分離型の事務配分を前提に、地方が執行する事務については全額地方が負担することを求め、地方財政平衡交付金の導入を求めている。その当時、義務教育国庫負担金は、一時期、廃止されている。

占領統治が終わると、地方財政平衡交付金は地方財源の確保の観点で、国税の一定割合に総額を規定することで国税の一部が地方共有財源であるという意味を持つ地方交付税に切り換えられた。その一方で、国と地方の双方に利害のある事務に

ついて、現行のように、国庫負担金を通じて「国は負担できる」規定に地方財政法が改正された。その過程で、義務教育国庫負担金などが復活している。国庫負担金が「できる規定」になることで、国の直轄事業負担金も、少なくとも投資的経費については正当性があることになる。国と地方の双方に利害がある事務について、施主が地方であって国が負担するのが国庫負担金、施主が国であって地方が負担するのが直轄事業負担金という関係になる。

地方財政平衡交付金は、シャープ勧告の時点では、基準財政需要額と基準財政収入額の算定を通じて求められる交付金の所要額を、個々の団体ごとに積み上げて総額を決定し、それを地方財政計画というかたちで取りまとめるというイメージで勧告されている。しかしながら、そのことは机上のアイデアであって、技術的にはとても不可能であった。そこで、実際の運用は、地方財政計画を基にマクロベースで地方財政平衡交付金の所要額を求めるという意味で、財源保障はマクロから入るかたちになった。また、地方財政平衡交付金の具体的な制度設計を当時の地方自治庁が行う過程で、算定に関する技術的な理由と、税源涵養努力を促すという別々の論理から、基準財政収入額に標準税収入の全額を算入せずに、一定割合分を留保するいわゆる留保財源を設けた。その結果、個々の団体ベースでのミクロの財源保障は、地方財政計画ベースの財政需要の全額が、厳密な意味での保障の対象ではなくなった。あわせて、当初は臨時的な措置で、後に恒久的な措置になった特別交付金（後の普通交付税に対する特別交付税）を設けることで、基準財政需要額は、客観的に捕捉できる財政需要（全額または一部）となり、ミクロの財源保障はその額が中心となった。

地方財政平衡交付金から地方交付税に切り替わる際に、マクロの財源保障機能を放棄しないという意図は明確であった（地方交付税法は地方財政平衡交付金法の一部改正にしたことにそれが表れている）が、毎年度の地方財政計画の歳出と同額の歳入を、地方交付税で確保するという考え方は、地方交付税法そのものには盛り込まれていな

い。それは、現実の運用のなかで行われてきた、いわばデファクトスタンダードである。

地方財政計画の歳出と歳入が一致しない場合、融合型事務配分の場合には、地方というよりも国の予算に瑕疵があることになり、論理として無理がある。その点はきわめて重要なポイントである。国の予算には地方向けの補助金が含まれているが、その執行を確実にする条件に、事業費のうち補助金に対して残る地方の一般財源（補助裏ともいう）が確保されていることがある。地方財政計画はその作り方から、歳出と歳入が同額でなければ補助裏の一般財源は確保できないことを意味する。すなわちマクロの財源保障は、国の予算（のうち地方向けの補助金）に瑕疵がないための条件である。国と地方で融合的な事務配分では地方の事務執行の条件を整えることが、国の統治にかかる重要問題となることで、マクロの財源保障はより重要なものとなる。

とはいいながら、地方財政平衡交付金が発足し、地方交付税の切り替わった当時は、マクロの地方財政計画の歳出の見積もりが不当に圧縮されており、形式はともかく実質的にはマクロの財源保障が十分果たされていなかった。そこでは、人件費の見積もりが過小に押さえ込まれ、補助事業ではいわゆる超過負担問題が深刻であった。また、地方単独事業の財源枠も十分ではなかった。地方交付税の歴史には、そうした需要項目の見積額を段階的に正していった経緯が含まれている。

そうしたマクロの財源保障に対して、地方自治体は財源不足に悩む必要がないほど、過剰に財源保障をされていると指摘される場合があるが、ミクロの財源保障については誤解されている部分が多い。所要財源が全額保障されているという実感を伴うものではない。

地方財政法第11条の2は、「地方公共団体が負担すべき経費の財政需要額への算入」を定めたものであるが、「(国庫負担金にかかる規定である)第10条から第10条の3までに規定する経費のうち、地方公共団体が負担すべき部分は、地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入

するものとする」(括弧内筆者、後略および引用条文のうち一部を省略)と定めている。この条文は、国庫負担金の裏負担部分の基準財政需要額への算入を規定している。その一方で、国庫補助金は地方財政法では第16条に規定があるが、それに対する基準財政需要額への算入規定は特に設けられていない。

普通交付税の算定においては、単独事業についても、特に義務付けの強い経費(例えば消防費や小学校費、戸籍事務等に対する経費等)については確実に算入されているが、そうでない経費については包括的に算入されていたり、あるいは留保財源対応であったりする。図4で示した経費区分では、地方負担がない国庫委託事業を除けば、一般的に左に位置する方が基準財政需要額への算入が確実である。

経常経費に対して、投資的経費に対する基準財政需要額への算入については、それにかかる経費を包括的に算入することを原則とするものの、公債費の一部を算入することでより着実に財源保障をする場合がある。事業費補正は、それが導入された当時、財政需要を客観的に捕捉することと着実に捕捉することとの間のバランスをどこで取るかをめぐって大いに逡巡があったところであるが、結果的に対象事業を特に重要とされる事業にすることと、算入率は100%ではなく、その水準に重要性に応じた段階を設けるかたちでいわば決着がついたところがある。

以上のように、ミクロの財源保障については、地方自治体が必要としている財源が、どれほど税収が少ない団体でも十分に保障されているというわけではない。義務付けの強い経費や国庫負担金の裏負担分についてはそうだといえるが、特に留保財源対応となる部分については、地方税収の多寡によって実施できる事業の範囲は自ずと制限される。過疎対策事業債はきわめて有利な起債であるが、その算入率は70%であって、非算入部分は留保財源となり、税収が限られた団体では限られた留保財源で対応することとなる。公共事業等における後進地域特例や、災害復旧における激甚災害法で補助率のかさ上げが行われるのは、非算入

公債費に限られた留保財源で対応できないことを避ける、ないしは緩和するための手段である。

地方自治体の関係者には、マクロの財源保障とミクロの財源保障の違いについて、十分周知されているとはいえない。例えば、総務省が地方自治体に示す文書のなかで、「地方財政措置を講じる」とはマクロの財源保障、「地方交付税措置を講じる」はミクロの財源保障であるといった違いは重要であるが、地方自治体の関係者がそこまで注意してみることは望ましいものの稀である。

### Ⅲ 社会保障改革と財源確保をめぐる動き

本稿の主題は、社会保障政策に必要な財源が基礎自治体においてどこまで着実に確保されるかであるが、前節でその大枠は説明されている。社会保障であるかどうかには関わらず、まず、マクロの財源保障では、地方財政計画の歳出にどのようなかたちで計上されるかが重要である。そしてミクロの財源保障では、経常的経費と投資的経費、補助事業と単独事業、補助事業でも国庫負担金事業と国庫補助事業、義務付けの強い経費とそうでない経費などに応じて、財源保障の程度も大きく変わる。

社会保障改革は、消費税率を5%から10%に引き上げることを前提に、社会保障制度の改革と財政の再建を並行して実現することをめざし、社会保障・税一体改革とも呼ばれる。その発端は、福田内閣における社会保障国民会議である。麻生内閣による平成21年度税制改正では、附則第104条で近い将来に消費税率の引き上げを果たすことが明記され、政権交代を経て菅内閣と野田内閣では、社会保障改革の内容や国と地方への消費税収の配分などについて検討が進められた（詳細は、小西（2015）の「第3章 社会保障・税一体改革」を参照）。

社会保障改革を進行管理するための法律が、自公政権への再交代後の平成25年12月5日に成立した「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（いわゆるプログラム法）である。同法は、財源面も含めた社会保障改

革の内容と、関係法案を成立させる期間を定めることで、社会保障改革の内容、実施時期、それに伴う所要財源の枠組みを定めている。社会保障の各分野における個別の改革は個別法の改正や新設が必要となるが、ねじれ国会が解消したこともあって、その後、予定が大きく変わることなく関係法律が整備された。もっとも、安倍首相は、消費税率の8%から10%への引き上げを2度にわたって延長した。それに伴って、社会保障改革の実施時期は、一部、延長されることとなった。というのは、社会保障改革では、消費税率引き上げの効果が平年度化するタイミングに合わせて制度改正を実施するとしており、税収増の時期が遅れると、社会保障改革の実施も先送りされることとなる。

表1は、プログラム法に示された分野別の改革の趣旨と具体的な取り組みを示している。社会保障改革は、高齢化3経費（公的医療・介護・公的年金）に子ども・子育て支援政策の4つの柱からなる。子ども・子育て政策では、「子ども・子育て支援は、社会保障制度の持続可能性、経済成長を豊かなものとし、日本社会の未来につながるものであり、すべての子どもの成長を暖かく見守り、支えることのできる社会を目指していく必要／女性の活躍促進は成長戦略の中核でもあり、子ども・子育て支援と、ワーク・ライフ・バランスを両輪として施策を進める必要」との問題意識に基づき、「就労、結婚、妊娠、出産、育児等の各段階に応じた支援を切れ目なく行い、子育てに伴う喜びを実感できる社会を実現するため、子ども・子育て支援の量的拡充および質の向上を図る観点や、職業生活と家庭生活との両立を図る」という趣旨から、段階的にサービス内容の充実を図るものである。具体的な内容は、「子ども・子育て支援法に基づく保育緊急確保事業／子どものための教育・保育給付、地域子ども・子育て支援事業（待機児童解消加速化プランを含む）／社会的養護の充実（乳児院、児童養護施設等に入所する子どもの養育環境整備等）」とされている。

社会保障改革では、そこに充てる財源は、消費税率を5%から10%に5%分引き上げる際に、最終

表1 プログラム法に示された分野別の改革の趣旨と具体的な取り組み

		問題意識	趣旨・時期等	具体的な取り組み
子ども・子育て支援		子ども・子育て支援は、社会保障制度の持続可能性、経済成長を豊かなものとし、日本社会の未来につながるものであり、すべての子どもの成長を暖かく見守り、支えることのできる社会を目指していく必要 女性の活躍促進は成長戦略の中核でもあり、子ども・子育て支援と、ワーク・ライフ・バランスを両輪として施策を進める必要	就労、結婚、妊娠、出産、育児等の各段階に応じた支援を切れ目なく行い、子育てに伴う喜びを実感できる社会を実現するため、子ども・子育て支援の量的拡充および質の向上を図る観点や、職業生活と家庭生活との両立を図る 子ども・子育て支援法の附則の規定に基づき、2015（平成27）年度以降の次世代育成支援対策推進法の延長について検討を加え、法案を提出し成立済み	・子ども・子育て支援法に基づく保育緊急確保事業 ・子どものための教育・保育給付、地域子ども・子育て支援事業（待機児童解消加速化プランを含む） ・社会的養護の充実（乳児院、児童養護施設等に入所する子どもの養育環境整備等）
医療・介護	医療・介護サービスの提供体制	高齢患者の増加により、慢性的な疾患や複数の疾患を持つ者が多くなり、入院が必要な患者が増加していくことが想定される。このため、わが国の医療提供体制については、高度な医療が必要ときには入院して手厚い治療を受けることができるようにしつつ、急性期の後の受け皿となる、集中的なりハビリや在宅医療・介護を適切に受けることができるような体制を整備する等、病院だけではなく、地域全体で治す医療・介護を目指す	医療提供体制については次の事項について検討を加え、必要な措置を2017（平成29）年度までを目途に順次講ずるものとし、このために必要な法律案を2014（平成26）年に開会される国会の常会に提出、成立済み	○病床機能の分化・連携、在宅医療・在宅介護の推進 - 病床機能に関する情報を都道府県知事に報告する制度の創設 - 地域の医療提供体制の構想の策定（地域医療ビジョンの策定）、都道府県の役割の強化等 - 病床機能の分化・連携や地域における医師等の確保、在宅医療・介護の推進を図るための新たな財政支援の制度の創設 - 診療報酬に係る適切な対応の在り方 - 医療法人間の合併および権利の移転に関する制度見直し ○地域における医師、看護師等の医療従事者の確保および勤務環境の改善 ○医療従事者の業務の範囲および業務の実施体制の見直し
	医療・介護	重度の要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療、介護、予防、住まい、生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を目指す	介護保険制度については、必要な措置を2015（平成27）年度までに講ずるものとし、このために必要な法律案を2014年に開会される国会の常会に提出、成立済み 後期高齢者支援金の全面総報酬制に係る検討状況等を踏まえ、介護納付金の総報酬制についても検討	○地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の見直し - 在宅医療・介護の提供に必要な関係者の連携の強化 - 多様な主体による創意工夫を生かした高齢者の自立した日常生活の支援や、高齢者の社会的活動への参加の推進による、介護予防に関する基盤整備 - 認知症患者に対する早期支援 ○一定以上の所得を有する者の介護保険の利用者負担の見直し ○いわゆる補足給付の支援の要件に資産を勘案する等の見直し ○特別養護老人ホームに係る施設介護サービス費の支給対象の見直し ○介護保険の第一号被保険者の保険料に係る低所得者の負担の軽減 ○介護報酬に係る適切な対応の在り方
	医療保険制度	日本の皆保険制度は、原則として、すべての国民が公的保険により医療を受けられるよう保障するなどの仕組みであり、日本の社会保障の中核として、国民生活の安心を支え続けてきた	国民皆保険を次世代に引き渡していくため、医療保険制度については、必要な措置を2014（平成26）年度から2017（平成29）年度までを目途に講ずるものとし、このために必要な法律案を2015（平成27）年に開会される国会の常会に提出、成立済み これらの事項の実施状況等を踏まえ、高齢者医療制度の在り方等について、必要に応じ検討を行う	○医療保険制度等の財政基盤の安定化 - 国民健康保険に対する財政支援の拡充 - 国民健康保険の保険者、運営等の在り方 - 協会けんぽの国庫補助率や高齢者の医療の費用負担の在り方 ○医療保険の保険料に係る国民負担の公平の確保 - 国民健康保険および後期高齢者医療制度の保険料に係る低所得者の負担の軽減 - 後期高齢者支援金の全面総報酬制の導入 - 被保険者の所得水準の高い国民健康保険組合に対する国庫補助の見直し - 国民健康保険の保険料の賦課限度額・被用者保険の標準報酬月額の上限額の引上げ ○医療保険の保険給付の対象となる療養の範囲の適正化等 - 低所得者の負担に配慮しつつ行う70歳から74歳までの者の一部負担金の取扱いおよびこれと併せた負担能力に応じた負担を求める観点からの高額療養費の見直し - 医療提供施設相互間の機能の分担や在宅療養との公平を確保する観点からの外来・入院に関する給付の見直し
	難病・小児慢性特定疾病の対策	難病については、これまでの医療費助成対象になるものとならないものがあるといった不公平感や、事業費に関する都道府県の超過負担が生じており、制度の持続性に不安があるなどの課題	難病対策・小児慢性特定疾病対策については次の事項について検討を加え、必要な措置を2014（平成26）年度を目途に講ずるものとし、このために必要な法律案を2014年に開会される国会の常会に提出、成立済み	・公平かつ安定的な医療費助成の制度として、確立された医療の社会保障給付とすること ・対象となる疾病の拡大 ・対象となる患者の認定基準の見直し ・ほかの公的負担医療等との均衡を考慮した見直し
公的年金制度	公的年金制度改革については、2012（平成24）年に成立した年金関連の4法の中に盛り込まれている		・所得が一定基準以下の老齢・障害・遺族基礎年金の受給者に対する年金生活者支援給付金の支給（税制技術改革法による消費税率10%への引上げにあわせて施行） ・基礎年金の国庫負担割合2分の1の恒久化（2014（平成26）年度から実施） ・遺族基礎年金の支給対象を父子家庭へ拡大（2014（平成26）年度から実施） ・受給資格期間を25年から10年に短縮し、より多くの人の年金受給に結びつける措置（税制技術改革法による消費税率10%への引上げにあわせて施行）	
	これらの改正措置を含むこれまでの改革により、公的年金制度は、社会経済情勢に対応したセーフティネット機能を強化し、長期的な持続可能性を強固なものとしたが、制度持続性を更に強固なものとするともに、社会経済情勢の変化に対応したものとし、世代間・世代内の公平性を確保する		・マクロ経済スライドの改定の仕組みの在り方 ・短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の更なる適用拡大 ・高齢期における職業生活の多様性に応じ、一人一人の状況を踏まえた年金受給の在り方 ・高所得者の年金給付の在り方・年金課税の在り方	

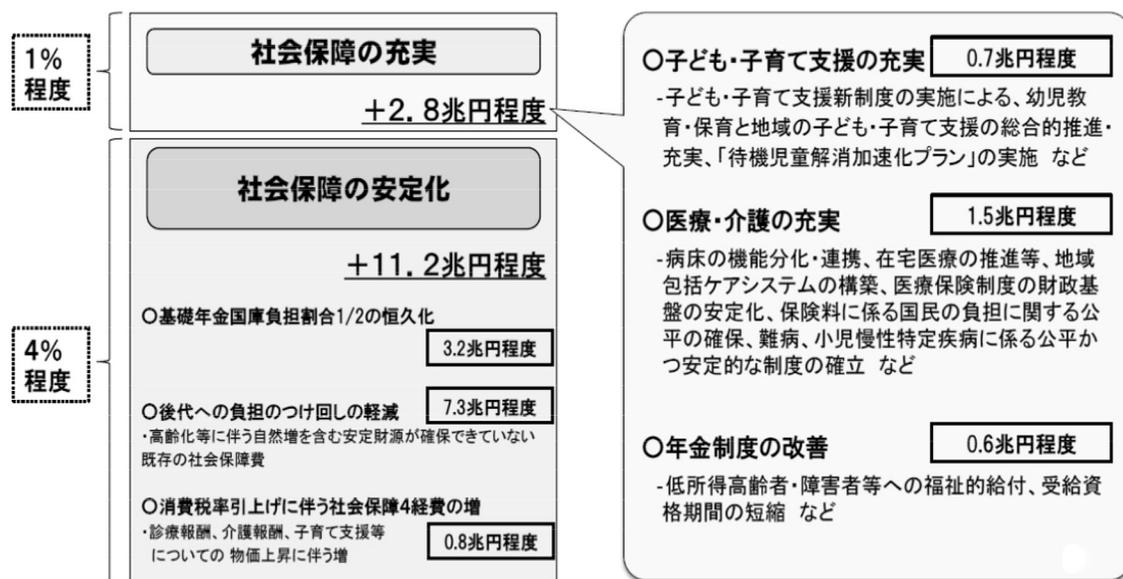
出所：『厚生労働白書』（平成26年版）第2部特集「社会保障と税の一体改革について」254～57頁から作成。一部加筆。

的に1%相当額の2.8兆円と定めている。1%相当額は、消費税改革としてけっして少ない額ではないが、社会保障改革として必要な額を自然体で積み上げたものというよりも、1%相当の範囲で充実だけでなく重点化（制度改革によって財源の圧縮を図る意味）を進めるとする内容である。子ども・子育て政策の分野こそ充実が中心だが、介護や公的医療の分野では、給付の抑制や自己負担の増加等を通じて、所要財源の圧縮に努めることが盛り込まれている。図5で示しているように、子ども・子育て支援の充実では、「子ども・子育て支援新制度の実施による、幼児教育・保育と地域の子ども・子育て支援の総合的推進・充実、「待機児童解消加速化プラン」の実施など」で0.7兆円、医療・介護の充実では、「病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等、地域包括ケアシステムの構築、医療保険制度の財政基盤の安定化、保険料に係る国民の負担に関する公平の確保、難病、小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立など」で1.5兆円、年金制度の改善では、「低所得高

齢者・障害者等への福祉的給付、受給資格期間の短縮など」で0.6兆円と割り振られている。

なお、図5で社会保障の安定化とは、広い意味で財政再建を進めることであるが、そのなかでの基礎年金国庫負担割合2分の1の恒久化や、後代への負担のつけ回しの軽減（高齢化等に伴う自然増を含む安定財源が確保できていない既存の社会保障費）については、消費税率引き上げ前に実施済みであった社会保障にかかる財政需要のうち、消費税率の引き上げ以前は財源の裏付けがなく、赤字国債の発行でまかなってきた経費について、消費税収に振り替わる部分をさしている。

図6は、社会保障改革の3年目にあたる平成28年度の国の予算と地方財政計画において、実施が予定されている社会保障改革の各項目についての国と地方の財源配分を示したものである。このように、社会保障改革を実施する上で、地方が所要となる財源については、国費ベースと地方費ベースでそれぞれ明確とされており、それらは年金改革など地方が執行しない部分を除けば、その全額が



(注) 税制抜本改革法に沿って消費税率が平成27年10月に10%に引き上げられ、増収分が平成29年度に満年度化した場合、5%引き上げ分の14.0兆円程度のうち、1%程度の2.8兆円程度が充実にあてられる。

出所：厚生労働省『社会保障改革の全体像』（同省ホームページ）。

図5 消費税率5%引き上げによる社会保障制度の安定財源確保

(単位: 億円)

事 項	事 業 内 容	平成 28 年度 予算額 <sup>(注1)</sup>	(参考) 平成 27 年度 予算額			
			国分	地方分		
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施	5,593	2,519 <sup>(注3)</sup>	3,074	4,844	
	社会的養護の充実	345	173	173	283	
	育児休業中の経済的支援の強化	67	56 <sup>(注4)</sup>	11	62	
医療・介護	医療・介護サービスの提供体制改革	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等	904	602	301	904
		・地域医療介護総合確保基金(医療分)	422	298	124	392
		・診療報酬改定における消費税財源等の活用分	724	483	241	724
		・平成 27 年度介護報酬改定における消費税財源の活用分(介護職員の処遇改善等)	1,196	604	592	1,051
	医療・介護保険制度の改革	・在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実	390	195	195	236
		国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	0	612	612
		国民健康保険への財政支援の拡充等	2,244	1,412	832	1,864
		被用者保険の拠出金に対する支援	210	210	0	109
	難病・小児慢性特定疾病への対応	高額療養費制度の見直し	248	217	31	248
		介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化	218	109	109	221
年金	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	32	32	0	20	
合 計		15,295	7,955	7,340	13,620	

(注1) 金額は公費(国および地方の合計額)。計数は、四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

(注2) 消費税増取分(1.35兆円)と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果(▲0.29兆円)を活用し、上記の社会保障の充実(1.53兆円)と税制抜本改革法に基づく低所得者に対する逆進性対策である「簡素な給付措置(臨時福祉給付金)」等(0.11兆円)の財源をあわせて一体的に確保。

(注3) 「子ども・子育て支援新制度の実施」の国分については全額内閣府に計上。

(注4) 「育児休業中の経済的支援の強化」の国分のうち、雇用保険の適用分(55億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(1億円)は各省庁に計上。

出所: 厚生労働省資料(内閣官房第6回社会保障制度改革推進会議(平成28年4月21日)資料1-1)。

図6 平成28年度における社会保障の充実

地方財政計画に計上されている。

したがって、社会保障改革については、補助事業に関してマクロの財源保障は確実に実施されている。また、社会保障改革に伴う地方の一般財源ベースでの財政需要の増加については、増税によって財源を確保していることもあり、基本的に留保財源を充てることはなく基準財政需要額に積み上げることで、ミクロの財源保障についても確実に実現している。消費税率の5%の引き上げは国と地方を通じたものであり、その内数である地方消費税率の引き上げ分については、全額を基準財政収入額に算入し、留保財源の増加にはつなげなかった。そのことも、基準財政需要額に伸張に寄与している。社会保障改革では、改革の内容が不十分であるとか、重点化としてされている圧縮部分の実現が困難であるという点を除けば、財源手当はされているといえる。

図7と図8は、基準財政需要額の算定における市

町村分の社会福祉費について、平成25年度算定資料を用いて、その概要を単位費用と補正係数に分けて示したものである。図7で示したように、単位費用は、「人口を測定単位とし、社会福祉事業費、児童福祉費、障害者福祉費、児童手当費、母子・寡婦福祉対策費、子育て支援サービス充実推進事業費等を算定」「標準団体の行政規模は、人口10万人に対して、福祉事務所数41、民生委員・児童委員190人などのほか、社会福祉施設として保育所11、児童更正施設3、児童遊園6などを想定」「職員は、課長1人を含めて25名を配置」「児童福祉費で4細目など、11の細目に対して、給与費、需用費、負担金等を算定」といった算定上の条件設定の下で、「標準団体の費用52億1,448万6千円に対して、国庫支出金31億8,653万4千円が交付され、単位費用は20,300円」とされている。そこでいう標準団体は市町村の場合、人口10万人を想定している。

単位費用の内数では、「金額として比較的大きいのは、保育所等の児童措置費、障害者自立支援費、児童手当」、事業のうち国庫支出金がない単独事業は「青少年福祉対策費や子育て支援サービス充実推進事業費」、特定財源として使用料収入があるのは「児童措置費の共済掛け金徴収金」のみ

①単位費用の算定の考え方

- 人口を測定単位とし、社会福祉事業費、児童福祉費、障害者福祉費、児童手当費、母子・寡婦福祉対策費、子育て支援サービス充実推進事業費等を算定。
- 標準団体の行政規模は、人口10万人に対して、福祉事務所数41、民生委員・児童委員190人などのほか、社会福祉施設として保育所11、児童更正施設3、児童遊園6などを想定している。
- 職員は、課長1人を含めて25名を配置。
- 標準団体の費用52億1,448万6千円に対して、国庫支出金31億8,653万4千円が交付され、単位費用は20,300円。
- 児童福祉費で4細目など、11の細目に対して、給与費、需用費、負担金等を算定。
- 金額として比較的大きいのは、保育所等の児童措置費、障害者自立支援費、児童手当である。
- 青少年福祉対策費や子育て支援サービス充実推進事業費は、国庫支出金がない単独事業。
- 使用料収入があるのは児童措置費の共済掛け金徴収金のみ。

単位費用 20,300円

社会福祉事業費 ○社会福祉共通費：社会福祉単 独事業費	障害者福祉費 ○障害者自立支援費 ○特別障害者手当等費	活性化推進事業費 ○活性化推進事業費 子育て支援サービス充 実推進事業費
児童福祉費 ○児童福祉共通費 ○児童措置費：保育所、助産施 設、母子生活支援施設 ○青少年福祉対策費 ○児童福祉施設費：諸施設費(児 童厚生施設、保育所、児童遊 園)、放課後子どもプラン推進事 業費補助、障害児施設給付費	児童手当費 ○児童手当費 母子・寡婦福祉対策費 ○児童扶養手当および 母子・寡婦福祉対策費	○子育て支援サービス 充実推進事業費

出所：著者作成。

図7 社会福祉費（市町村分）の算定（1）

②補正係数の考え方

段階補正

○人口当たりの給与費やその他の経費が小規模団体ほど大きくなることを反映して単位当たりの費用を調整。

密度補正

○私立保育所へ入所した人員、障害福祉サービス利用者、児童手当対象児童および児童扶養手当受給者の数は、人口に比例するとは限らないので、標準団体に算入されている人口比例を基準として、需要額を割増または割減する。

普通態容補正

○地域手当の級地区分ごとの行政質量差と種地ごとの行政質量差を反映させる。  
 ○市と町村における行政権能差（たとえば町村は福祉事務所を設置していない前提で算定する）を反映。指定都市、児童相談所設置中核市、中核市における行政権能差を、それらによる県の不要一般財源をもとに反映。  
 ○普通態容補正は行政質量差による補正および行政権能差による補正を相乗して行う。

事業費補正

○平成18年度に一般財源化された次世代育成支援対策施設整備交付金および社会福祉施設等施設整備補助金・負担金に係る施設整備事業債の元利償還金を算入。

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{単位費用} \\ \hline 20,300\text{円} \\ \hline \end{array}
 \times
 \begin{array}{|c|} \hline \text{測定単位} \\ \hline \text{人口} \\ \hline 10\text{万人} \\ \hline \end{array}
 \times
 \begin{array}{|c|} \hline \text{補正係数} \\ \hline \text{段階補正係数} \times \text{普通態容補正係数} \\ \hline + (\text{密度補正係数} - 1) \\ \hline + (\text{事業費補正係数} - 1) \\ \hline \end{array}$$

出所：著者作成。

図8 社会福祉費（市町村分）の算定（2）

としている。単位費用は、標準団体における1人あたりの経費であり、測定単位が人口であるので、一般財源ベースでの経費は、単位費用に10万人を乗じた20億3,000万円となる。

それに対して、図8は補正係数を示している。社会福祉費（市町村）には、4種類の補正係数が適用される。段階補正は、「人口当たりの給与費やそのほかの経費が小規模団体ほど大きくなることを反映して単位当たりの費用を調整」する趣旨である。密度補正は、「私立保育所へ入所した人員、障害福祉サービス利用者、児童手当対象児童および児童扶養手当受給者の数は、人口に比例するとは限らないので、標準団体に算入されている人口比例を基準として、需要額を割増または割減する」ものである。普通態容補正は、「地域手当の級地区分ごとの行政質量差と種地ごとの行政質量差を反映」「市と町村における行政権能差（例えば町村は福祉事務所を設置していない前提で算定す

る）を反映。指定都市、児童相談所設置中核市、中核市における行政権能差を、それらによる県の不要一般財源をもとに反映」の2つを勘案し、行政質量差による補正および行政権能差による補正を相乗するものである。また、事業費補正は、「平成18年度に一般財源化された次世代育成支援対策施設整備交付金および社会福祉施設等施設整備補助金・負担金に係る施設整備事業債の元利償還金を算入」ものである。

地方交付税による財源保障は、具体的に図7・8で示したかたちで行われている。社会福祉費のなかにさまざまな種類のサービスが含まれ、そこでは対象外の高齢者福祉や公的医療にかかる経費は、別の需要項目で対応されている。

図8のように、社会福祉（市町村）の内訳には単独事業も含まれているが、その中心は補助事業である。社会保障制度の発展の歴史に照らしたときに、単独事業の果たす役割は大きい。社会保障制

今般の社会保障・税一体改革では、全国レベルのセーフティネットである国の制度と地域の実情などに応じたきめ細かなセーフティネットである地方単独事業の2つのセーフティネットが組み合わさることによって社会保障制度全体が持続可能なものになっていくとの認識を共有した上で、消費税収（国・地方）を主たる財源として安定財源を確保することとしている。

（平成23年12月29日「地方単独事業の総合的な整理」（内閣官房、総務省、財務省、厚生労働省））

#### 全国レベルのセーフティネットである 国の社会保障制度（地方団体実施）の例

- ・ 国民健康保険
- ・ 後期高齢者医療制度
- ・ 介護保険
- ・ 児童手当
- ・ 障害者総合支援制度
- ・ 生活保護

#### 地域の実情などに応じたきめ細かな セーフティネットである 社会保障に関する地方単独事業の例

- ・ 妊産婦健康診査
- ・ 予防接種
- ・ がん検診
- ・ 乳幼児医療費助成（義務教育就学前）
- ・ 乳幼児健康診査
- ・ 公立保育所運営費
- ・ 児童相談所運営費

出所：総務省資料（平成26年度地方財政審議会（5月20日）説明資料1）（同省ホームページ）。

図9 社会保障に関する地方単独事業の役割等

度は草の根的にニーズに対応する段階を経て、公的サービスとして認知され形成されていく過程を踏んできた。それゆえ、単独事業の財源を確保する必要性は、ほかのサービス分野に比べて一層高いといえる。図9は、社会保障分野に関する地方単独事業の必要性を示した総務省の資料である。社会保障改革の制度設計では、消費税率5%分引き上げるにあたって、国税としての消費税と地方消費税にどのように配分するかが焦点となった。社会保障給付に対する国と地方の実績額に応じて配分するとしたことから、社会保障給付の地方単独事業分をどの範囲まで含めるかをめぐって、厚生労働省と総務省の意見が対立した。

最終的には、地方単独事業のうち社会保障4分野に則った範囲として、実質的に重複している事業や一体として評価される事業も含めるものとした。具体的には、医療では、予防接種、乳幼児健診、がん検診、保健所（保健師）（健康診査や予防接種等の業務に関連する保健師の人件費に限定）、介護では養護老人ホーム等（老人保護措置費）（公立・私立）などを含めることとした。また、国民に現物サービスを提供しているマンパワーの人件費について、「給付」の担い手としての側面を評価して給付に該当するという判断を示した。そこでは、社会保障給付における地方単独事業の意義が認められ、その財源配分にあたっては、地方財政制度の基本的な考え方に沿って行われることとなった。結果的に、地方単独事業分を2.6兆円と見積もることで、消費税率5%の引きあげ分に対する地方財源として確保されるべき部分は、 $5\% \times (\text{社会保障給付費における地方負担分} + \text{単独事業分}) / (\text{社会保障給付費における国・地方負担分} + \text{単独事業分})$ である1.54%とされた（うち1.2%が地方消費税、0.34%は地方交付税財源）。

ところが、その後、社会保障改革が平成26年度以降実施されているなかで、地方財政では、社会保障改革の一環として地方が実施する社会保障4経費にかかる補助事業にかかる財源手当こそ、図6のように確保されているものの、単独分については消費税収の配分比率で定めたほどには、目立った伸張はしていない。地方6団体からも、社

会保障給付にかかる単独事業分の財源の充実を求める声が上がっている。

#### IV 社会保障の財政負担が基礎自治体に与える影響

最後に、社会保障の財政負担が基礎自治体に与える影響のうち、特に注意すべきことについて点描する。本稿で述べてきたように、社会保障給付のうち、補助事業でもとりわけ国庫負担金事業である場合には、その財源は基本的に確保されている。したがって、生活保護率が高い団体で、生活保護の給付が大きいことで直ちに財政難になるわけではない。基準財政需要額に所要額が盛り込まれるからである。ただし、生活保護費のなかでも医療扶助では、基準財政需要額の算定上の単価と実単価がずれる場合があるので、それに伴って基準財政需要額では所要額がカバーできない場合がある。しかし、毎年度のように実単価が上回っている場合、被保護者への医療サービスの提供そのものに問題があるといわざるを得ない。生活保護率の高い団体で財政状況が逼迫するという実感があるとすれば、それは生活保護費そのものではなく、生活保護率が高い→低所得者が比較的多く居住している→低所得者で生活保護世帯以外の世帯に対する単独分での社会福祉サービスが多い、あるいは国民健康保険の保険財政が逼迫してルール分を超える繰出しが多い、などの原因が考えられる。それは、社会保障給付の単独分に対する財源確保と、国民健康保険制度のあり方に関わる課題となる。

ちなみに、生活保護制度に関連して、セーフティネットの強化の観点で生活困窮者自立支援制度が設けられ、「生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給そのほかの支援を行う」としている。同制度は、必須事業として自立相談支援事業の実施および住居確保給付金の支給、任意事業として就労準備支援事業、一時生活支援事業および家計相談支援事業等の実施等を行っている。その際、必須事業には

補助率4分の3の国庫負担金が交付され、任意事業には国庫補助金が交付される（就労準備支援事業と一時生活支援事業は補助率3分の2、家計相談支援事業、学習支援事業そのほか生活困窮者の自立の促進に必要な事業は補助率2分の1）。

国庫負担事業に対する財源保障が十分であることは、裏を返せば、国庫補助事業に対する財源保障は包括的なレベルであることと、単独事業に対する財源保障は、一定の枠取り的なものであることを意味する。近年では、子育て支援の関係で医療費の無償化を、従来から広く行われてきた乳幼児を対象とするものに限らず、支給対象年齢を引き上げて高校生までとする団体があつたり、保育料の無償化を行ったりする団体があるが、それらの財政負担は決して小さいものではない。医療費の無償化は、乳幼児を対象とするものも含めて国の制度ではなく、所要額は地方交付税の算定には盛り込まれていない。医療費無償化の年齢を引き上げても、近隣の団体が同じことをする限りでは、財政負担が重い一方で、人口増等の政策効果は期待できないというジレンマがある。また医療費の窓口負担がゼロであっても、医療給付自体は保険財政上の負担となるので、窓口負担の無償化が過剰な医療サービスを招くとすれば、大きな問題である。

単独事業と同様に、財政負担として看過できないのが繰出金である。国民健康保険の繰出金はルール分については基本的に地方交付税でカバーできるが、保険料の軽減措置を独自に行うためや、徴収できなかった保険料を埋めるための赤字補填を目的とする繰出しについては、単独事業と同じように財政負担となる。さらに、社会保障給付に関係して、公立病院の繰出金については、繰出基準に則る額の全額が基準財政需要額に盛り込まれているわけではないので、公立病院を持つだけで、基準財政需要額では全額がカバーされない財政負担が発生する。公立病院に赤字を抱えている場合にはなおさらである。そのような財政負担は、自治体財政を逼迫させる要因となる。

近年では、時系列でみて基礎自治体の経常収支比率が上昇している。そのことが財政状況の悪化

を物語っていると説明することはむしろミスリーディングである。かつて、投資的経費が主役を占めていた時代、高齢化比率は低く、一人あたりの医療費も小さく、社会保障サービスの水準もいまほどは充実していなかったため、扶助費等の経常収支比率への寄与分はおおむね10%未満であった。当時は公債費も同様に低かった。というのは、投資的経費のウエイトがいまでは考えられないほど低い上に、かつては市町村では地方債の充当率が低く、起債ができなかったからである。

裏を返せば、投資的経費の執行に、それだけ多くの一般財源が必要であった。その場合、経常収支比率は十分低くなければならない。しかし、現在は、投資的経費のウエイトが下がっただけでなく、地方債の充当率が上昇し、それが公債費に跳ね返って経常収支比率を押し上げる結果となる。また、近年では臨時財政対策債にかかる公債費も経常収支比率を押し上げる要因となる。このように、地方歳出の主役が投資的経費から社会保障給付に振り替わることが、経常収支比率を押し上げることは確かであるが、それが時系列で比較して地方自治体の財政逼迫度を示しているわけではない。

さまざまな経緯をたどり消費税率の引き上げと社会保障改革の枠組みができたことは、地方財政の歴史に残る出来事であった。社会保障給付を支えることは地方財政において、今後も重要な課題となる。その際、財源を総額として確保する重要性は当然であるが、本稿で述べてきた制度リテラシーが社会保障財政への信頼を高める1つのカギとなる。

#### 参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所編（2009a）『社会保障財源の効果分析』東京大学出版会。  
———（2009b）『社会保障財源の制度分析』東京大学出版会。  
小西砂千夫（2015）『社会保障の財政学』日本経済評論社。  
社会保障研究所編（1994）『社会保障の財源政策』東京大学出版会。

（こにし・さちお）

## **Social Security Reform and the Fiscal Management of Municipalities**

Sachio KONISHI\*

### Abstract

Treasurers in municipalities are currently faced with the rapid expansion of social-welfare expenditures due to the aging population. Increasing local fiscal needs for social welfare, however, are in principle guaranteed by the Japanese fiscal equalization scheme (Local Allocation Tax (LAT) grants) if they are induced by national-level social-welfare reforms. At the same time, the role played by the fiscal guarantee of LAT grants is relatively small when it comes to the social welfare services provided by local bodies that are not directly subsidized by the central government. In other words, the fiscal guarantee for such unsubsidized local welfare provision is not sufficiently realized under the current fiscal equalization scheme, and this insufficient fiscal guarantee results in municipal fiscal disparity. Increasing tax revenue through consumption tax increases in the 2010s has provided some of the fiscal resources necessitated by growing social welfare spending and has significantly contributed to both central and local public finance.

Keywords : aging, social welfare provision, local public finance, Local Allocation Tax, subsidized local services

---

\* Professor, Graduated School of Economics and Faculty of Human Welfare, Kwasei Gakuin University