

地方公共団体における福祉行政の 今後の展望について

都 築 光 一

要旨： 少子高齢化の進行により、近年、福祉のまちづくりの動きも見られるようになり、あらためて地方公共団体における社会福祉部門における行政運営のあり方が問われている。そのような中で2016年総務省から、自治体戦略2040構想研究会の報告書が発表された。少なからず地方公共団体のあり方に関して、疑問点も指摘されている。そこで本稿では、近年の社会福祉行政の動向を踏まえ、自治体戦略2040構想研究会報告書と対照させつつ、地方社会福祉行政の今後の方向性を検討した。その結果、明らかになったのは、以下の点である。

住民自治を基本に、福祉分野における様々な実践活動に関する生活圏域の取り組みと広域的な取り組みを可能にする仕組みづくりに向け、住民の声を軸に、住民の力によって運営する仕組みづくりが必要となる。これを具体的に実施するための企画と意思決定は、あくまで地方自治の本旨に基づいて、住民が行うことができるようにすべきである。その意思決定すべき内容の中に、①身近な総合相談機能 ②ケアサービス提供機関 ③地域福祉の推進の三点をしっかりと位置づける必要がある。

こうした点を基本に地方公共団体は、社会福祉行政の今後の方向性を見極めつつ取りむべき事項を整理し、長期的視野に立脚して福祉のまちづくりの姿を企画する必要性が迫られていると思われることが明らかになった。

キーワード：地域づくり，地方公共団体，福祉行政

I はじめに

少子高齢化の進行に伴う地域社会の変貌ぶりが、都市部と農山村部の違いを年々際立たせている。地域社会では、つながりづくりが課題とされてきて久しいものの、取り組み事例の紹介はあっても、その課題を解決した事例が紹介されることはほとんどない。地域づくりについては、地域住民がこの課題に取り組みつつも、思うような結果を得るまでには、本来かなりの時間がかかる取り組みである。さまざまな政府機関の報告書や資料等には、極めて簡潔なことばで「地域づくり」について述べてはいる¹⁾ものの、具体的な取り組みとなるとそう簡単なことではない。それだけに政府機関から打ち出される「地域づくり」の方針は、期待を述べたものであると言ってよいであろう。しかし、政府機関の「期待」とは、単に地域住民に対する「期待」にとどまらず、実際には地方公共団体に対する「期待」でもある。それは社会福祉法第6条に規定する条文の「国および地方公共団体の責務」という見出しにも見受けられる²⁾。またそれは「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として、社会福祉法第109条に規定された、市町村

社会福祉協議会に対する「期待」でもある。そうした点で市町村における福祉の地域づくりをどのように具体化していくのかという課題は、わが国の重要な政策課題となっている。

しかしながら現在の地方公共団体の社会福祉行政に関する機関の中で、福祉の地域づくりに関する部署の設置や、福祉行政に関して企画立案する部門は、最近になって設けられるようになってきたにすぎない。しかも未だ高齢者福祉や生活保護等の部門に併設されている事例も少なくはなく、さらに少子高齢化に伴う将来に向けた地域社会の姿を描くことができずに、各福祉行政の計画を策定している現状にある地方公共団体も決して少なくはない。多くの市町村行政においてまちづくりは、むしろ地域振興担当部署や企画部門の担当に位置付けている場合が多く、厚生労働省からの地域福祉推進の通知や資料等を含めた地域福祉活動に関する具体的な活動の場合は、地域振興のまちづくりの取り組みとの調整や、福祉部門の活動の枠組みを限定するなど、必ずしも政府機関の「期待」に応えることができるようには進んではいない（野村 1996：43）。また地方行政機関自体、分掌事務上もまだそうした体制にはなっていないのである。

そのような中で、2018年に総務省から、自治体戦略2040構想研究会報告書³⁾が公表され、将来に向けた地方公共団体のあり方について見直しを図り、地方自治法の改正も睨んだ今後の方向性が示された。今後の地方行政、とりわけ福祉行政のあり方に関して、その方向性の模索が続く中で、この自治体戦略2040構想研究会報告書の持つ意味は大きいと言わなければならない。なぜならこの報告書は、少子高齢社会に対応した地方公共団体の今後に向けた方向性に関し、検討したものだからである。

そこでここでは、地方公共団体の現状と、自治体戦略2040構想研究会報告書を対照させつつ課題を明らかにし、市町村社会福祉行政のあり方について検討する。

II 研究目的

近年の地方公共団体と社会福祉行政に関する動向を踏まえ、総務省による自治体戦略2040構想研究会報告との比較をもとに、今後必要とされる対策について、地方社会福祉行政が検討すべき課題を明らかにする。

III 研究方法

進行する少子高齢化に伴う都市、中でも三大都市圏とそれ以外の地方との格差に関する資料および地方財政白書と、2018年に総務省から公表された自治体戦略2040構想研究会報告書およびこれに関連する論文や文献などに基づいて、社会福祉事業の行政の仕組みや収支予算および地方行政の役割の相違点等を比較検討の上明確にしなが、今後の地方社会福祉行政について考察する。

IV 倫理的配慮

本研究は、地方行政に関する文献および資料に基づいて行う。研究作業を行うにあたっては、東北福祉大学研究倫理規定及び日本社会福祉学会研究倫理規定に基づいて行う。

V 研究結果

1. 社会福祉行政と社会福祉事業

(1) 地方行政における「社会福祉」

社会福祉法第2条に掲げる社会福祉事業は、社会福祉関係各法によって根拠付けられている。しかし地方公共団体の業務に対応させると、ズレが散見される。とりわけ地方公共団体の歳出予算に対応させた場合、まず3款民生費第4項の災害救助費があげられよう。そのほか第1項社会福祉費において計上されている各種団体への助成（遺族会、保護司会等）などもそうである。このうち災害対応に関しては、先にあげた社会福祉法第2条には全く取り上げられてはいない。したがって社会福祉法上災害対応は、社会福祉事業ではないことになるものの、地方財政法上は、「民生費」に包含されることとなることから、地方行財政の観点からすると災害対応は、社会福祉行政の枠の中に入ることとなる⁴⁾。歳出予算の民生費において「災害救助費」という費目は、地方自治法施行令の規定を受けた規則で定められている。こうした点から見ても、国の制度としても矛盾した点が指摘できよう。これは社会福祉法に関する行政機関を所管する厚生労働省の方針と、地方自治法に関する行政機関を所管する総務省の方針の違いが影響していると思われる。

多くの社会福祉の制度は、国の責任を明確にしながら制定されてきた歴史がある。しかし地方自治に向けた地方分権を名目に、多くの社会福祉制度に関し「国と地方公共団体」の責任として、自治事務化がすすめられた。このため国庫支出金として国が一部の経費を負担することとなっているものの、財源として移譲されていないことや、国の支出金の支払いが年度末であること⁵⁾など、財政面では地方公共団体の裁量権が認められていない点が問題となっていると言えよう。

(2) 社会福祉行財政の制度設計の変化—介護保険制度を例に—

社会福祉関係の制度で、地方行財政上大きな影響を与えることとなった制度として、介護保険制度があげられよう。それまで運用されていた老人福祉制度や老人保健制度から、当時課題となっていた「在宅介護」の問題や「社会的入院」に対応するため、公的介護制度の創設が1980年代から政府関係の報告書等の文書に見受けられるようになった⁶⁾。当時は厚生労働省（旧厚生省）が打ち出した高齢者保健福祉10か年戦略（ゴールドプラン）を展開している真最中で、これに総務省（旧自治省）の長寿社会対策（リーディングプロジェクト）が加わり、地方行財政の見直しが図られることとなった。

ここで注目すべきは、総務省と厚生労働省における、地方公共団体に対する高齢社会に向けた

政策対応の違いである。

総務省は、長寿社会対策⁷⁾の具体化に向け、基本的に「まちづくり」を中心に制度設計を行ったことによって、就労している高齢者や生涯学習、さらには地域において様々な役職員として活躍する高齢者像を創出し、「まちづくり」の推進を図ることを目標とした。しかし総務省は、このための国の支出としては地域総合整備事業債⁸⁾という、元利均等償還の際に地方交付税によってかなり有利な国の対応措置を約束することにした。この地方債は、基本的に施設設備等の資本的経費に充当させられる経費であるところから、一時的な社会資本の整備に終わる経費である。地方公共団体は、悲願となっていた社会資本整備を図る絶好の機会ととらえ、競って制度導入を図る市町村が相次いだ。しかし総務省によるこの長寿社会対策は、20世紀最後のハコモノ行政といった感が強く、批判が相次いだだけに2001年に廃止された。また市町村の行財政に関し、根本的な改革を求めたものではなかった。ただし住民自治も進むことはなかったものの、一部の市町村に住民団体が結成された事例⁹⁾に関しては、評価できる。この事業による実施効果は、幾つかの事例が紹介されてはいるものの、国民に示されてはいない。

これに対して厚生労働省は、介護を必要とする高齢者や障害を有する人々に対する、ケアサービス提供の仕組みづくりに追われた。急速に進む高齢社会に対応するためには、あまりに市町村におけるケアサービスの社会資本の整備が遅れていたため、その対策が急がれたのである。加えて増加の一途をたどる医療費等の対策も急がれ、老人保健事業に力を注ぐこととなる。こうして厚生労働省の高齢社会対策の基本は、保健・医療・福祉を軸とした地方の対策となった。このため老人保健事業と老人福祉事業の推進を図るための対策が急がれた。そこで登場したのが高齢者保健福祉10か年戦略であった。この対策は、社会資本の整備という従来の地方公共団体の対策とは打って変わって、施設設備の整備というよりは、マンパワーの確保対策やサービス資源の整備という内容で、加えて行政計画の整備が義務付けられたことから、地方公共団体に対するインパクトは大きかった。一方で、計画推進のための国庫補助金が交付されたことから、急速にサービス資源が整備されるとともに、新たな国家資格化が図られたことによって、マンパワーの創出と確保が進んだ。結果的にこうしたプロセスを経て介護保険制度の下地ができていったのである¹⁰⁾。

介護保険制度においては、相談機能に関しては行政に温存し、ケアサービスは民営化を図るという方向性に関して、各方面から支持を得て一気に制度を運営していくための社会システムの構築が進んだ。このため市町村の社会福祉に関する行財政面で、様々な変革を求めるものとなった。とりわけ当時は地方分権推進委員会による権限移譲のあり方が話題となっていたところから、高齢者福祉分野の新規制度として市町村を保険者として位置づけた介護保険制度は、在宅介護や社会的入院という課題と、地方分権という課題に対応した制度であった。一方で「居宅サービス」という名称にみるように、地域行事に参加するなどの地域社会内での生活に対する支援よりも、居住する住宅内での生活を支援するサービス提供を重視することから、「福祉サービスを必要とする地域住民が、地域社会を構成する一員として日常生活を営む」という社会福祉法第4条第1

項の規定とは明らかに乖離が生じており、社会福祉関係制度内においても、制度創設段階から整合性が取れていたわけではないことを指摘できよう。

2. 地方公共団体の置かれた状況

(1) 少子高齢化に関する三大都市圏と地方の現状

少子高齢化の進行は今後も続くものと予想され、国立社会保障人口問題研究所の小池¹¹⁾によれば、人口減少による社会変動の大半は概ね2040年までに発生し、出生率が高位の場合は1億1,374万人、低位の場合でも1億833万人と推計されるとしている。このうち老年人口比率（高齢化率）は38.4%と予想されるほか、年少人口比率は10.2%となり、生産年齢人口は1950年以降最低の51.4%と見込まれるとしている。

こうした中で都市部、とりわけ三大都市圏と、それ以外の地方との様々な格差が拡大してきており、こうした状況に如何に対処していくかが大きな課題となってきている。大和総研の調査（近藤他2016）によると、三大都市圏とそれ以外の地方との県民一人当たり所得は、2000年以降一貫して東京圏が最も高く、次いで名古屋圏、大阪圏となっており、三大都市圏とそれ以外の圏域の県民所得は大きく開いたままである。その差が若干緩和する兆しが見えるとしているものの、ほぼ縮小することなく推移している。若干緩和している要因として大和総研経済調査部の分析は、資本集約度の高い業種を有する三大都市圏の所得が高くなっており、一方地方において、製造業への特化を進めた県は、三大都市圏との所得格差が若干緩和していると述べている。

しかし地域間格差については、是正すべき課題であるという捉え方と、経済原理に従った結果であるという考え方があり、こうしたマクロ的な捉え方だけでは、具体性が見えないくらいがある。安高（安高2014：15）の指摘するように、地域格差に関しては「地域としての存続可能性格差」に着目しつつ、全国レベルと地方・都道府県レベルと市町村レベルでも、人口分布、所得経済面、生活環境面の事項別でみた場合でも違いがあり、このような具体的事項のレベルで課題をとらえ、是正策を論じていく必要性を確認する必要がある。

是正策に関しとりわけ社会福祉に関する課題をとらえた場合、子育ての課題や高齢者介護の課題などは、都市と地方では大きな違いがあり行政対応にも違いがでてくる。地方行政では支援すべき個別ケースに対し個別の対応と行政対応の広域化が強いられ、都市部では子育ておよび高齢者介護において量的対応が迫られる。これらに関しては、相談機能は行政機関に温存させる一方で、ケアサービスに関しては民営化を図るという二極化が進行する方向にある。この傾向は、都市部であればあるほど一層顕著である。

(2) 地方税収と民生費の状況

1) 三大都市圏と地方税収

このような状況の中で地方行政においては、人口流入が続く三大都市圏と、人口流出が続く地方において、大きな違いがみられる事項として税収があげられよう。人口減少が継続すれば、そ

れだけ住民税は減少する。また人口減少が進む地方と人口流入が進む三大都市圏では、地価に大きな違いが発生するため固定資産税にも差が生じることとなる。加えて事業所数の多い三大都市圏とそれ以外の地方とでは、法人関連の税収にも差が生じることとなる。例えば平成31年版地方財政白書（総務省2019）の住民税を見てみると、都道府県別で、全国平均を上回っているのは、東京都（161.6%）、神奈川県（128.4%）、愛知県（114.6%）、千葉県（110.6%）、埼玉県（106.1%）である。一方法人関連の税では、東京都（250.7%）、愛知県（135.2%）、大阪府（120.2%）となっている。これに地方消費税と固定資産税を加えた地方税全体では東京都（163.4%）、愛知県（117.8%）、神奈川県（106.3%）、大阪府・静岡県（103.6%）となっている。ここにあげた都府県以外は、すべて平均を下回っており、三大都市圏以外ではわずかに静岡県のみが地方税全体で、平均を上回っている状況となっている。

少子高齢化の進行により、都市への人口集中と地方の人口減少が進むことにより、税収が伸びる都市部と税収が減少する地方の格差が拡大する。このため地方の市町村の財政規模の縮小と硬直化は一層進むと思われる。こうした中で地域づくりは、なお困難な課題となっていると思われる。

2) 地方公共団体の民生費と介護保険事業特別会計

こうした地方公共団体の財務状況を先の地方財政白書の中で、歳出における社会福祉経費の民生費を見てみると、平成18年度から平成28年度までの間に都道府県および市町村で10兆円増加している。このうち最も伸びている経費は児童福祉費で、増加分の三分の一を占めている。次いで社会福祉費、老人福祉費、生活保護費の順である。この事実からは、一見子育て支援事業等に力を入れているように見える。しかしこの民生費は一般会計の予算であり、特別会計は含まれてはいない。介護保険給付費は、原則として保険料が50%で、残りの50%が公費とされている。したがって介護保険特別会計への市町村の繰り出し金は、当該年度の介護費用の八分の一が計上¹²⁾されているのである。そして同額が都道府県支出金で、この都道府県支出金と市町村の繰り出し金の合計額と同額を国が負担する国庫支出金とされている。その全合計額が公費分なのである。したがって介護保険特別会計と一般会計の老人福祉費と合算してこそ、高齢者福祉関係経費と言えよう。そうすると例えば平成28年度決算でみると、市町村民生費の総額は21兆128億円で、内訳は社会福祉費5兆6,533億円、老人福祉費3兆7,328億円、児童福祉費7兆5,337億円、生活保護費3兆7,847億円、災害救助費3,084億円となっている。老人福祉費のうち、繰り出し金が3兆584億円であるが、この繰り出し金は介護保険特別会計への繰り出し金や、後期高齢者医療特別会計への繰り出し金の合計額である。介護保険特別会計はこれに対応して、国や県から補助金が歳入予算とされ、さらに保険料が加わって特別会計の歳入歳出予算が編成される。この特別会計の、歳入予算の八分の一が市町村からの繰り出し金なので、市町村をはじめとする地方公共団体の社会福祉関係の会計は、一般会計だけでは説明はつかない状況にあることが確認できよう。

なおここで注意すべきは、全国で広がりを見せている介護保険の保険者の一部事務組合の分担金を含んでいないので、実態はさらに高額になっているはずであるという点を指摘しておく。

3. 自治体戦略 2040 構想研究会報告と課題

(1) 自治体戦略 2040 構想研究会報告

これまで見てきたように、地方行政を取り巻く状況は様々な点で厳しい中で、具体的な課題解決に向けた取り組みが求められてきている。そうした中で 2018 年に総務省が発表した自治体戦略 2040 構想研究会報告は、果たして処方箋となりうるのか、内容の検討が求められよう。

この自治体戦略 2040 構想研究会報告書では、社会福祉関連分野が重視された内容となっている。しかし総じてマイナス面の課題が列挙されており、都市や地方における貴重な資源等に関し言及はなく、したがって現在から連続した形での地域像が見えないほか、地域住民の姿が全く見えない点も、難点と言えよう。別の見方をすると、「少子高齢化が進行する」という課題に対して、対策を講じることとしているものの、行政において如何に対応するかという観点からのみ説明され、現状が進行した場合を前提としており新しい要素は見られない。すなわち、これからの地域像を描くということはず、現状がそのまま進行した場合の想定される課題を明確にし、これに対応した行政対策を構想するという内容である。主として現状分析や対応すべき課題は第一次報告において、新たな地方公共団体における行政のあり方については、第二次報告においてなされた。

(2) 社会福祉行政と課題

具体的に見てみると、特徴の一つはこれまでの地方公共団体とは違った、新たな地方公共団体としての「圏域」を設定し、市町村の地方事務の共同化を推進しようとする点である。もともと地方事務の共同処理体制に関しては、特別地方公共団体として一部事務組合や広域連合といった制度がある。今回の研究会報告では、「危機」を煽りつつ行財政運営の効率化をいかに図るかといったニュアンスが強く、国の地方交付税の交付対象を市町村から「圏域」にしようとする方向性が窺える。

社会福祉行政に関してしてみると、「危機」を煽る課題の部分にかなりの部分が割かれている。高齢者介護だけでなく、移動手段の問題や地方では地域の担い手不足に悩まされる事態が出現するほか、都市部で急速に医療介護ニーズが増加するという説明がなされている。一方で少子化では学校の統廃合が進み、地方大学は経営危機に至ると述べている。しかし、これだけの福祉に関する需要が出現するにもかかわらず、具体的な対応の方向性としては、「圏域」連携による対応を述べているだけである。わずかに近隣での支えあいを進めていくための仲介機能をはたして地域の諸課題に対応するため、ソーシャルワーカーを配置する必要があると述べている。これに加えて「元気な高齢者」が地域内で様々なニーズに対応しながら、年金以外の収入を得るようにする、地域の担い手として活躍する仕組みを構築する必要性も述べられている。

こうした点から、今後の方向性としては、高齢者介護や子育て支援等の対策に関しては、行政の広域化により効率的にケアサービス資源の整備をする方向で対処する一方で、福祉のまちづくりに関しては、元気な高齢者等を活用して地域の支えあいを進めようというものである。

この報告書に対して、各方面から批判が相次いでいる。中でも2018年10月に意見書を出した日本弁護士会の批判（日本弁護士会2018）は、地方自治の観点からみてその意味は大きい。弁護士会の意見書では、「圏域」設定の方向性が、地方自治を定めた憲法92条に定める地方自治の本旨に反することが懸念されることと、地方制度調査会において地方行政体制の調査審議にあたって、関係各方面からの意見を広く聴き取って行うべきであることを述べている。

ここまで見てきたようにこの報告書では、2040年を見据えた課題のとらえ方とその課題解決の方向性について、根本的な課題に触れた内容となっているものの、一面的であると言えよう。またその基本的な部分において、社会福祉行政のかかわる部分が大きく取り上げられている。具体的には相談機能を市町村行政の役割として位置づけ、ケアサービスを民間事業者の役割として期待し、住民に関しては、住民自治に期待しつつ福祉計画の策定によってこれを成し遂げることとしている。そのため、今後の地方の社会福祉行政のあり方はいかにあるべきなのか、社会福祉の立場からの議論は不可欠であろう。

4. 地方公共団体における社会福祉行財政の行方

(1) 行政の広域化と身近な相談機関の必要性

平成の大合併が全国でなされ、市町村数は半減した。これによって住民と行政機関との距離は明らかに遠くなった。加えて地域の民生委員数も減少した。明らかに地域住民と、社会福祉行政とは、距離が開いてきている。しかしここで問題なのは、ケアサービス機関が地域住民から離れてしまうことであり、福祉行政機関としては、相談窓口が住民から離れてしまうことである。ケアサービス機関は、様々なサービス提供主体が地域で展開しており、現時点では資源として不足気味ではあっても住民から距離を置くことはない。一方で地域の民生委員数については、厚生労働省の定める基準¹³⁾に従って市町村ごとの定数が削減されてきている現状にある。本来は、住民と行政機関との乖離が拡大すればするほど、住民サービスの低下を招かないようにするために、代替え対応として民生委員数の増大またはこれに代わる方策を講じるという考えに基づく措置があつてしかるべきである。しかし、民生委員数の増加は見込めない現状がある。厚生労働省は、民生委員経費の削減のために定数減を推し進める一方、地域住民の意識としては地域の繋がりが希薄化する中で、官製ボランティアである民生委員を引き受けようとする住民が、極端に減少してきている状況にある。この課題を解決する手立てとして、いずれの地域にあつても対処可能な処方箋は考案されていない。そのため、こうした状況に対処する目的で、市町村と市町村社会福祉協議会が地域福祉に関する計画を策定し、実施する形となっている¹⁴⁾。

地域の民生委員が少なくなることは、福祉相談に少なからぬ影響を及ぼすことが懸念される。その一つは、福祉相談機関が極めて多種に上っており、住民が抱えている生活上の諸問題の解決のために、どの相談窓口が最も適切かを判断できる人が、地域には民生委員を置いてほかにいないからである。住民が抱えている生活上の諸問題の相談を受け付けるということは、行政の窓口

でも複数にわたることが少なくない。それだけに初期相談内容をコーディネートするインテークワーカーが、地域で必要とされるのである。民生委員の場合その任は専門職ではないものの、かなりの部分を担っていた。そのため現在、これに代わる機関はない。それだけに今日では、専門職によるインテークワーカーが必要とされているところであり、かつてモデル事業で、社会福祉分野の総合相談窓口の取り組みを実施した市町村も存在した¹⁵⁾。

こうした状況から、地方公共団体がとるべき方向として、計画的に相談担当者の人材確保を図るという方法が考えられよう。少子高齢化が進行する地域にあっては、定年退職者の増加は歓迎されることであり、加えて福祉相談担当者の増加ということになれば、インテークワーカーの確保は福祉相談機能の充実という点で福祉行政として望ましい方向にあると言える。地域住民の多くが高齢化し、移動手段の確保もままならない人々の増加という社会的背景を踏まえ、福祉行政の広域化という方向が避けられない中で、福祉相談のインテークワーカーの確保は、喫緊の課題となりつつある。そうした点で見ると、現在の地方財政の中で民生費が膨張の一途をたどっている中で、地方公共団体においてこの職種の人件費の確保は極めて困難であり、何らかの制度的対応が必要とされる。現在国が進めている多機関による協働型包括的支援体制整備事業は、その具体的対応策の一つであろう。介護保険制度・障害者自立支援制度・子育て支援制度の相談機関の窓口機能の統合化を図ろうとする点で、一定の評価ができるところである。しかし地方行政の従来型の縦割りの弊害が随所に顕在化している地方公共団体も見受けられ、法的根拠に基づく縦割りの弊害は、法的根拠に基づいて解決していく必要があろう。例えば介護保険制度に基づく相談機関と、生活保護や児童相談所の相談は、地方公共団体にとっては、首長の権限に基づいて対処すべき相談機関の業務と、福祉事務所長や児童相談所長の権限に基づいて対処すべき相談機関の業務に区別されるものと受け止められる。これは地方自治法上も第156条の行政機関と、第158条の行政機関の根拠の別があり、実務的な部分は別として一補助制度を根拠に相談窓口を一元化できる類の業務ではない。したがって法的に一元化できるような、法的根拠が必要とされるのである。かといって国が地方公共団体の長に、行政組織として一元化する踏み込んだ内容を法的に求めることは、地方自治法に定める地方公共団体の長の権限を侵すことになるだけでなく、そもそも地方自治への国権の介入となることから、こうした内容の法規定はありえない。したがって技術的な点は別として、方法として地方公共団体の長の権限を有効に行使して解決できるような法規定が望ましいと言えるであろう。そうでなければ、普通地方公共団体の長の権限枠組みを超えた、新たな制度によって解決を図らなければならないという判断の余地を残すこととなることから、自治体戦略2040構想研究会報告書にある官製の「圏域」が有効とされるようになってしまうであろう。

(2) サービス提供部門の民営化のリスク

身近な相談機関の設置に関して、一元化された窓口としてインテークワーク機関を行政において設置する一方で、ケアサービス機関は、多様なサービス提供主体によって運営されていく必要

性が高まっていると言える。理由は、地方公共団体の広域化に影響されずに、地域住民にケアサービスを、提供できるようにでなければならないからである。そうした点で、介護保険制度の持つ意味は大きかったと言えよう。

しかし先にみたように、現在の介護保険給付費は、保険者である市町村の民生費の総額を上回るまでに膨張した。そのため厚生労働省は、介護保険給付費の抑制にとりかかっており、介護費用単価の引き下げなどが実施され、事業所経営が厳しくなっている法人も見受けられる。また介護職員の人件費がかなり低水準であるところから、介護職に就く若い人材の確保が厳しい状況にある。加えて社会福祉の業務は、そもそも利益追求の民間事業とは相反する業界とされているところから、法人会計が企業会計ではなく、資金収支会計となっている。このため財務運営上硬直性が強く、企業のような柔軟性がないため、資金繰りが困難になりやすい側面が見受けられる¹⁶⁾。このため長期借入れを行っている社会福祉法人が少なくない。比較的に見受けられる事例としては、12月の人件費支出のために、資金繰りを容易にする方策として借入措置を講じる場合が少なくないのである。また減価償却費の費目がないために、合法的な積立金制度がないことから、施設整備の耐用年数に応じた資金積立ができないという状況にある。これはもともと社会福祉法人という制度が、行政課題の一部を受託するための受け皿として設けられ、そのため施設設備に関しては、行政機関がこれを整備することが約束されていたことが要因としてあげられる。今日のように社会福祉の対象者を受け入れる機関がどの市町村にも存在していたというわけではなく、また施設運営を引き受けてくれる団体もなかった時代ただだけに、施設設備の整備は行政責任で行っていたのである。現在の会計方式は、その名残なのである。しかし今日ではこれが、社会福祉法人の財務運営上足かせとなっているほか、株式会社で設立した施設や医療法人の施設などに比較して、施設設備の更新が大幅に遅れている要因となっている。

自治体戦略2040構想研究会報告において、大量に必要とされる福祉サービスの提供に関し、ソーシャルワーカーの業務とは区別している理由として、民間事業者がケアサービスの担い手となっていることを前提とし、その監督責任の立場に地方公共団体を位置付けているために、ケアサービス提供のあり方やその内容さらには社会福祉法人等社会福祉事業者に関する記述が、個別事項という事情も含めて記載されなかったものと推察される。

しかし何より問題なのは、年間に20兆円を超えようとする社会福祉分野について、一つの産業分野として明確に位置づけていないがゆえに、地方公共団体の計画の中で社会福祉分野をまちづくりの主軸として取り扱っていない点である。このため、新たに進出してきている民間事業者の、運営方針の内容も形式的であることが少なくはない。民間事業者の中には、事業開始段階での社会福祉法人化が困難であるところから、NPO法人で事業開始を計画する事業者がいる。この場合は社会福祉法人に求められている社会的役割を心得ている事業者である場合が多い。一方、他の業界で事業経営の拡大等の理由によって社会福祉事業に参入した事業者も少なくはない。だが社会福祉事業の運営は、専門職化しているために会社経営としては特殊な要素が多く、社会福

社業界の事情を理解していない事業者は、撤退を余儀なくされている。こうした課題を抱えている地方公共団体は、少なくはない。現状を変えない限り、今後少子高齢化が進行する中で、このような民間社会福祉事業者のリスクを抱える地方公共団体は、無くならないのではないと思われる。

(3) 地域福祉の推進のあり方

厚生労働省は、改正社会福祉法を平成30年4月に施行した。ここでは社会福祉法第107条に規定する地域福祉計画を重視した内容に改正したほか、高齢者福祉、障害者福祉および児童福祉その他の福祉制度を共通して取り扱うべき事項についても規定し、インテークワークを重視した改正となった。社会福祉法第1条に規定する「地域の社会福祉」としての地域福祉に関し、相談業務を大きく取り上げている点や、街づくりの要素が含まれてきているなど、その法的概念が拡大してきていると言ってよいだろう。ただし、社会福祉法第4条に規定する地域福祉の推進の具体化という点では、必ずしも今回の改正で明確になったわけではない。それは福祉の住民自治に基づく地域づくりが、改正内容からは明確になっていない点である。加えて福祉サービスを必要とする地域住民が、地域福祉の推進において、どう参加することができるのか、理念的には理解できないわけではないものの、その具体的な方向性が見えてこない。

地域福祉の推進が社会福祉法第4条にあるように「地域住民等」の主体的な取り組みに期待するというだけでは、行政の取り組みとしては必ずしも十分とはいえないであろう。地域住民をケアサービスの受け手とか利用者としてのみ位置付けている間は、住民の主体的な地域福祉の推進は望めないであろう。地域福祉の推進のためには、住民の主体的な取り組みに向け、様々な機会をとらえて動機づけが必要とされる。それは地方自治の実践としての色彩を持つものであり、主体とされる地域住民の中に、福祉サービスを必要とする地域住民や利用者が含まれる必要があるところから、関係機関としての行政機関も、様々な場面で果たすべき役割があるものと思われる。社会福祉法第4条第2項に定めるように地域福祉を推進していくためには、小単位の地域社会をしっかりと捉えてそこで展開されることを尊重し、当該の地域住民の自己決定を尊重しつつ、行政がこれを支援できる仕組みが必要とされよう。こうした点は未だ法的にも種々の調査研究報告にも明確にされておらず、したがって地方自治と地域福祉の関連性に関しては、方向性も課題も明確になっていないのが実情である。

5. 結論

地域福祉の推進が、住民主体を基本とすることを明確にし、法的にも社会福祉法第4条第2項に規定された今、地方自治の団体自治としての意味を有する地方公共団体は社会福祉法第6条第2項の規定にもとづき住民の主体性を維持向上させる義務を負う。そのため今後の地方の福祉行政は、住民の声を基本として福祉のまちづくりの取り組みが求められる。行政サービスの受け手として住民を位置付けるのではなく、地方自治の担い手としての住民の役割を住民と共に描きつ

つ、社会福祉法第107条に基づく地域福祉計画の策定はもちろん、広域化した区域を住民の意向に基づいて区域設定をし、それぞれの区域ごとに小単位地域福祉計画を住民の手で策定することによって、住民主体の社会福祉の推進に向けた取り組みが望まれる。十分に組み立てられる地域もある一方で、十分な人材や社会資源が整っていない地域も散見され、そうした地域が少子高齢化の進行による後継者不足によって増加傾向にある。そのため条件が整っている地域と十分に整っていない地域とのネットワークを形成し、住民の力によって運営する仕組みづくりが必要となる。しかしこれを具体的に実施するための企画と意思決定は、あくまで地方自治の本旨に基づいて、住民が行うことができるようにすべきである。その意思決定すべき内容の中に、これまで検討した①身近な総合相談機能 ②ケアサービス提供機関 ③地域福祉の推進の三点をしっかりと位置づける必要がある。またその際には非営利組織の存在理由も念頭に入れつつ、こうした仕組みを基本に、地域の社会福祉行政がこれを支え基盤を整備する役割を担うシステムが求められよう。そのため社会福祉行財政機関は、社会福祉協議会等との協働を軸に、地域福祉の推進が今後は極めて重要な取り組みとなろう。加えて住民自治を基底とした福祉のまちづくりを進めていくには、福祉コミュニティの形成が不可欠であるところから、福祉サービスを必要とする地域住民の参加は必須要件となる。地方公共団体はこうした点を展望しながら、長期的な視野に立脚して今後の社会福祉行政の姿について、政策企画部門を設け、当該地域の課題と今後の方向性を見極めつつ取り組むべき事項を整理し、企画する必要性が迫っていると思われる。

注

- 1) 介護保険制度施行前から様々な報告書や通知によって、厚生労働省から発出されているところであるが、最近の例としては、地域力強化検討委員会報告書をはじめ、地域共生社会の構築に向けた文書や報告書類で見受けられることができる。
- 2) 社会福祉法令研究会(2001)によれば、社会福祉法第6条の規定は、民間事業者等以外の、行政の立場の責任を明確にした規定であるとしている。
- 3) 総務省がわが国において、「団塊ジュニア」が65歳を迎え高齢者数がピークを迎えると予想される2040年代を念頭に、地方行政がどのような仕組みであることが望まれるのかを検討した報告書であり、今後地方自治法の改正を睨んで一定の「圏域」の構想を打ち出している点などが注目される。2017年10月から研究会が開催され、途中第一次報告がなされた後、2018年7月に第二次報告が発表された。
- 4) 地方財政上は「民生費」に含まれるために社会福祉部門となる。しかし国の政府機関においては、総務省が所管しており、国と地方ではねじれている。
- 5) 高齢者福祉や障害者福祉の措置権は、従来町村の対象者に関しては都道府県が有していたところであるが、1990年老人福祉法等の一部を改正する法律を公布し、1993年から施行し、措置権を市町村に一元化を図るべく、社会福祉関係八法の改正が行われた。しかし、財源は国に残されたままだったため、様々な取り組みを実施したとしても、年間の実績(決算見込み額)に対して国から補助金や負担金が交付されるため、実質的に一年間立て替え払いの負担を負うこととなった。
- 6) 代表的なものとしては、1994年3月の「21世紀福祉ビジョン」や1994年12月の「新たな高

- 齢者介護システムの構築を目指して」などに見受けることができ、介護保険制度の創設が在宅介護に関する課題やいわゆる社会的入院の解消などに向けられていることが説明されている。
- 7) 1996年7月に閣議決定された「長寿社会対策大綱」では、長生きしてよかったと実感できる、心の通い合う連帯の精神に満ちた豊かで活力のある社会の構築を目指し、定められたものである。
 - 8) 1978年に創設された比較的大型の施設整備等の際に、地方公共団体が借り入れる地方債である。国では地方交付税特別会計で運用している。特徴として元利均等償還の際に、償還金の90%～75%を地方交付税で補てんされることから、地方公共団体が競って利用した。このため①「ハコモノ行政を助長する」②大型施設は整備されたものの、巨額の施設維持管理経費が残った③国の地方交付税特別会計の赤字を膨らませたとの批判が寄せられ、2001年に廃止された。
 - 9) リーディングプロジェクトの成果としては、山口市、藤沢市、茅ヶ崎市、弘前市などがあげられるほか、保健・医療・福祉のまちづくりの取り組みとしては、宮城県涌谷町の事例などがある。
 - 10) 介護保険制度創設に向けた文書や報告書関係はかなりの数にのぼるものの、制度創設上重要であったのは1994年12月の「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」などを挙げられよう。以後1995年からは、制度設計された資料が段階的に公表されるようになり、1998年から国から都道府県および市町村に準備事務段階の資料や通知がだされるようになっていった。
 - 11) これについては、総務省自治行政局・地方制度調査会におけるヒアリング資料として、小池司朗（2018）「2040年ころまでの全国人口見通しと近年の地域間人口移動傾向」に詳細に述べられている。
 - 12) 一般会計の3款民生費 1項社会福祉費 老人福祉費から介護保険事業特別会計への負担金として、公費負担分の四分の一、保険給付費の八分の一を支出することは、介護保険法によって定められた事項である。
 - 13) 民生委員の定数については、以下のように定められている。

(基準)

1 「区域又は事項を担当する民生委員・児童委員配置基準表」

区 分	配置基準
1 東京都区部及び指定都市	220 から 440 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人
2 中核市及び人口 10 万人以上の市	170 から 360 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人
3 人口 10 万人未満の市	120 から 280 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人
4 町村	70 から 200 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人

(注)

- 1 本表による市区町村の人口は、地方自治法第 254 条に規定する事項とする。
- 2 市区町村の廃置分合又は境界変更、若しくは所属未定地等の編入があった場合の本表による市区町村の人口は、地方自治法第 177 条に規定する人口とする。

2 「主任児童委員配置基準表」

民生委員法第20条の規定に基づき組織された民生委員協議会の規模に応じて次表により算出された数とすること。但し、民生委員協議会の規模に主任児童委員の定数は含まないものとする。

民生委員協議会の規模	主任児童委員の定数
民生委員・児童委員の定数39人以下	2人
民生委員・児童委員の定数40人以上	3人

- 14) この点については、社会福祉法第107条に規定する市町村地域福祉計画や市町村社会福祉協議会による地域福祉活動計画などが有力であると言えよう。
- 15) これについては、宮城県涌谷町が1988年に発表したリーディングプロジェクト「健康と福祉の丘のあるまちづくり事業」計画書において「ソーシャルワーク」を位置づけ、個別支援および地域支援を計画し、その後社会福祉士の有資格者を福祉専門職として雇用したという取り組み実績がある。
- 16) 社会福祉法人の財務諸表は、資金収支会計と呼ばれ、公的会計であることにより、適正な収入を適正に支出したことを説明する会計となっているので、企業的な原理で構成されてはいない。

文 献

- 近藤智也，溝端幹雄，石橋未来，山口茜（2016）「経済構造分析レポート—NO51— 都市と地方のこれからを考える 多様な働き方を実現するために」
https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/regionalecnmy/20160923_011271.html
- 総務省（2019）「平成31年版「地方財政の状況」の概要（平成29年度決算）」
- 社会福祉法令研究会編（2001）『社会福祉法の解説』中央法規
- 日本弁護士連合会（2018）「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第32次地方制度調査会での審議についての意見書」
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_181024.pdf
- 野村敏（1996）「行政の取り組みから見た福祉のまちづくり」リハビリテーション研究 NO88, pp41-44 （財）日本障害者リハビリテーション協会
- 安高優司（2014）「地域格差問題に関する議論の動向」神戸大学経済学研究科 Discussion Paper 4-18. WWW.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81005567.pdf 2019.10.26