

研究ノート

## 埼玉県西部地区5市の福祉力

渡 辺 裕 子

### I. はじめに

今日、首都圏において地域の福祉力を高める必要性が増大している。2011年2月7日開催の社会保障審議会介護給付分科会資料「介護保険制度を取り巻く状況」では、都市部での高齢化の急激な進展に関して、いくつかの重大な数値を提示している<sup>1)</sup>。これによれば2005—2015年において、秋田県・山形県・鹿児島県の65歳以上人口増加はせいぜい10%程度にとどまるのに対して、全国第3位の神奈川県は47%、第2位の千葉県は50%、そして第1位の埼玉県は55%増にもものぼるといふ。今後の高齢社会化はまさに首都圏で生じる問題であるといえ、とりわけ埼玉県は他県以上に地域の介護力を高める努力がなされねばならない。

第2に要介護の高齢者に限らず、生活上の支援が必要な障害のある人や一人暮らしの人などを、地域でケアしていく仕組みが必要である。2011年3月11日に起きた東日本大震災においても、近隣地域での相互扶助やボランティアなどの重要性が改めて認識された。とくに震災発生の初期段階では中央政府の対応は遅れがちとなるため、地域での活動には日常的に培われた福祉力が不可欠である。

そこで本稿では、駿河台大学の地元・飯能市、及びつながりの強い埼玉県西部地区の計5市について、福祉力の比較を行うとともに、各市の問題を整理することにしたい。以下では先ず、Ⅱで各市の人口や面積、財政状況などの基本的な情報を示す。その後、Ⅲでは各市の介護保険事業の状況や、市民の福祉力

---

1) 厚生労働省ホームページ・社会保障審議会介護給付費分科会「第71回（2011年2月7日開催・資料3）」を参照

(住民のボランティア活動, 及び一般的な市民活動状況) を比較する。Ⅳでは各市の問題と課題を指摘する。そして最後にⅤでは, 自治体タイプを区別した上で, 福祉力向上の方策について若干の考察を行うことにしたい。

## Ⅱ. 5市の概要

### 1. 人口や面積

地方自治体の特徴を現す場合にまず基本となるのは人口である。表1aに示すように, 埼玉県西部地区の5市は人口規模について3分類できる。すなわち, 人口30万人を越す中核市となっているのが所沢市, 10~30万人の市が狭山市と入間市, 人口10万人未満の小都市が飯能市と日高市である。

面積は, 飯能市が193km<sup>2</sup>と広大であり, 所沢市が72km<sup>2</sup>とこれに次いでいる。狭山市・入間市・日高市はほぼ等しく, 45~49km<sup>2</sup>とコンパクトである。飯能市は人口密度が439人/km<sup>2</sup>と他市と桁が一つ少ないだけでなく, 人口の偏在も大きく, 山間地では過疎化が進行している。

### 2. 自治体の財政

ここでは2009年度の決算状況について, 歳入・歳出, 及び財政の健全度を示すことにしたい。

#### (1) 歳入

地方自治体の自立度を高めるためには, 歳入に占める地方税の割合が高いことが望ましい。しかし, 地方税は2008年度(統計表は省略)と比べてすべての市で減少している。そして表1bに示すように市により幅があり, 所沢市(57.5%)と入間市(54.9%)では比較的高いが, 狭山市(41.9%)と飯能市(45.2%)では低い。

次に表1cから地方税に所得割が占める割合をみると, 所沢市は44.3%と他市よりも高く, 所得の高い市民に支えられていることがわかる。これに対して, 飯能市と日高市では所得割は40%以下と低い。狭山市は2008年度までは法人税割が頭抜けて高いのが特徴であったが, 他市と同水準にまで低下している。法人税は景気低迷の影響を受けやすいため, 前年度からの歳入に占める地方税の低下幅も, 狭山市が最も大きかった。

埼玉県西部地区5市の福祉力

表1 埼玉県西部地区市町村の概要と財政状況一般—2009年度決算

a. 基本項目		単位	所沢市		飯能市		狭山市		入間市		日高市	
人口 (H22.9.1)	人		340,743		83,152		155,027		149,172		57,052	
増減率 (H12-22)	%		3.2		-3.2		-4.0		0.9		6.1	
面積	km <sup>2</sup>		71.99		193.16		49.04		44.74		47.5	
人口密度	人		4,669		439		3,223		3,321		1,129	
財政の状況		単位	決算額	構成比								
b. 歳入の区分	地方税	千円・%	52,542,358	57.5	12,209,512	45.2	22,853,179	41.9	21,838,138	54.9	8,294,208	50.2
	地方交付税		144,457	0.2	2,686,655	9.9	224,671	0.4	239,897	0.6	827,654	5.0
	その他の一般財源 (一般財源計)		4,575,280	5.0	1,408,133	5.2	2,492,729	4.6	2,203,826	5.5	939,966	5.7
	国庫支出金		57,262,095	62.6	16,304,300	60.3	25,570,579	46.9	24,281,861	61.1	10,061,828	60.9
	地方債		10,704,043	11.7	3,888,601	14.4	11,330,188	20.8	6,225,604	15.7	1,520,330	9.2
	その他		4,104,723	4.5	1,676,701	6.9	3,815,978	7.0	2,768,073	7.0	1,061,930	6.4
	歳入合計		19,330,816	21.2	5,157,868	18.4	13,807,324	25.3	6,496,281	16.3	3,877,879	23.5
c. 地方税	市町村民税・所得割		23,295,315	44.3	4,795,259	39.3	9,649,953	42.2	8,906,332	40.8	3,172,637	38.3
	市町村民税・法人税割		1,629,733	3.1	280,137	2.3	758,862	3.3	726,310	3.3	298,948	3.6
d. 財政力の健全度	経常収支比率	%		92.9		92.6		88.2		91.9		93.0
	財政力指数			1.10		0.86		1.12		1.02		0.93
	健全化判断比率・将来負担率	%		41.8		49.3		17.7		44.9		36.4
e. 歳出の状況	目的別歳出・民生費	千円・%	29,593,192	33.8	7,160,483	28.3	13,322,843	25.4	13,329,532	34.6	4,639,934	29.5
	目的別歳出・土木費		9,497,238	10.8	3,993,127	15.8	11,557,250	22.1	4,363,288	11.3	2,006,498	12.7
	歳出合計		87,658,923	100.0	25,292,358	100.0	52,405,475	100.0	38,579,837	100.0	15,741,862	100.0

総務省HP「埼玉縣市町村H21決算カード」より、筆者作成

(2) 財政の健全度

地方自治体の財政運営の指標としては、経常収支比率や財政力指数がよく用いられる。表1dでもこれらの指標を示している。

①経常収支比率：これは「経常収支（人件費、扶助費、公債費等）／一般財源等」と定義される。この比率が高いと財政構造が硬直しており、要するに日常的な支払いだけで歳入が出ていくことになる。

日本全国の市町村平均では、1997年度は83.5%であったのが、2009年度には93.8%に上昇している（財務省2010：20）。埼玉県西部地区の自治体も同様の水準にあり、狭山市を除く4市は経常収支比率が90%以上である。これに対して狭山市は88.2%と低く、他市よりも地方単独事業などの実施の余裕がある。

②財政力指数：これは「基準財政収入額／基準財政需要額」で定義される。各自治体の標準的な支出を地方税など自主財源で賄うことができる割合が高いほど、財政力が高い団体ということになる。総務省の「決算カード」には過去

3年間の平均値が示されている。これによると狭山市・所沢市・入間市は財政力指数が1.00を上回る，地方交付税の不交付団体である<sup>2)</sup>。一方，飯能市は0.86と最も低い。

2008年に、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が成立した（中井2010：72-79）。この法律では，市町村が財政的に破たんすることを防ぐために，決算の数値を使って4つの財政指標を計算し，議会への報告と住民への公表をすることが義務づけられている。またこれらの指標値には基準が設けられており，基準を超えて悪化した市町村は，財政を立て直すための計画を策定し，これを実施せねばならない。次の指標には，特別会計や第三セクターを含めた借入金の状況なども含まれている。

③将来負担比率：これは「借入金残高や退職手当金等の将来負担額／標準財政規模（地方税や地方交付税など経常的に収入される額）」と定義される。350%以上，つまり，借入金等の返済に3年半分以上のすべての収入が必要な状況に陥ると，財政健全化計画が必要な市町村になる。2008年度に夕張市が財政破綻したことは知られているが，このときの将来負担比率は1,164%にも達していた。一方，5市はこの指標では財政的に健全といえる。ただし，最も低い狭山市は17.7%，最も高い飯能市は49.3%と幅が大きい。

以上，3つの指標値を家計にたとえて要約すれば，日々の生活のやりくりは厳しいが，借金はそれほどしていない状態といえる。また，狭山市は借金が少なく日々の生活にも余裕がある，ということになる。

### (3) 歳出

目的別の歳出は，総務費，民生費（福祉費），土木費，教育費，公債費などに分類されるが，表1eでは民生費とともに，これと対照されることが多い土木費を掲載している。歳出合計に占める割合は市により違いがある。すなわち，相対的に入間市・所沢市では福祉への支出が多いのに対して，狭山市・飯能市では土木費の割合がより高い。入間市では，民生費：土木費＝34.6%：11.3%で，民生費は土木費の3倍にあたるが，狭山市では，25.4%：22.1%と差が小さい。ただし，狭山市で土木費の額が大きいのは2009年度のみの特徴である。

---

2) 表1は2007—2009年度の財政力指数の平均である。現在は，これら3市も地方交付税の交付団体となっている。

飯能市では2008年度に引き続き、土木費の割合が高い。

### Ⅲ. 5市の福祉力

#### 1. 介護保険の状況

一般会計における民生費では、児童福祉や障害者福祉、老人福祉（介護保険を含まない）、生活保護などが賄われている。一方、65歳以上の介護サービスは、これらとは別に市町村を保険者として特別会計で運営されている。介護保険のサービスについても、しばしば自治体格差が指摘されるため、ここではその供給と財政状況について示すことにしたい。

##### (1) 介護サービスの供給

介護保険制度では2000年の創設時にはサービスの種類が、「居宅（在宅）サービス」と「施設サービス」に大別されていたが、2005年の法改正によって「地域密着型サービス」が追加された。地域密着型サービスとは、サービスの基盤整備が市町村単位で行われ、基本的に利用がその自治体の住民に限定されるものである。その種類には居宅サービスも施設サービスも含まれるが、一人暮らしであったり認知症になったりしても地域での生活を継続することが目的とされ、夜間対応型訪問介護や認知症対応型共同生活介護（グループホーム）などが提供される。

現在は保険給付費の内訳も統計上、「居宅サービス」「地域密着型サービス」「施設介護サービス」に分類されている。図1でも、5市における2010年12月のこれら3つのサービス給付費の構成比を示した。これによると、新設の「地域密着型サービス」給付費は所沢市で6.9%と最も多く、狭山市で5.6%と次いで多い。しかし、飯能市では3.1%とあまり整備が進んでいない。従来の「居宅サービス」給付費でも、同様に所沢市が58.3%と最も多く、これに対して日高市・飯能市では「施設介護サービス」が多い。狭山市と入間市はその中間である。全国的に都市地域では「居宅サービス」が、町村地域では「施設介護サービス」が優先して整備されているが、埼玉県西部地区5市の中でも同様の傾向があてはまるといえよう。

地域福祉を推進するためには「居宅サービス」の重視が望ましい。第1号被保険者1万人あたりの訪問介護サービス事業所数は、最低の日高市は4.0箇所であるのに対して、所沢市では7.8箇所と多い。また所沢市は5市の中で唯一、

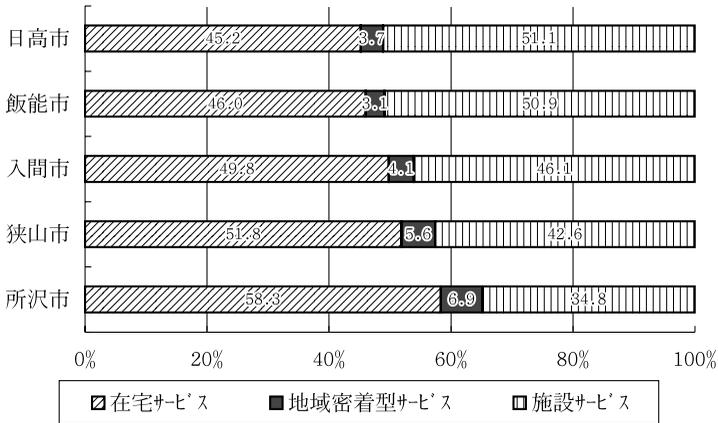


図1 埼玉県西部地区5市における介護保険給付費の内訳(2010年12月分)

夜間対応型訪問介護事業所が存在し、一人暮らし高齢者が夜間に介護を受けながら在宅生活を継続するサービスが身近にある<sup>3)</sup>。

## (2) 保険財政

介護保険は発足以来、高齢者人口の増加を上回る勢いで、サービス需要が増加してきた。2000年～2010年の10年間における全国の高齢者人口増加率は34%であるが、要介護認定を受けた者の増加率は123%と2倍以上になっている<sup>4)</sup>。一人あたり保険料も2000～2002年の第1期では全国平均で3,000円弱であったが、2006～2008年の第3期では4,090円に上げざるを得なくなった。そこで2005年の法改正では第4期以降の介護給付費の急騰を防ぐために、利用を抑制する様々な仕組みが作られた。

65歳以上の第1号被保険者の保険料は各市のサービス供給状況に連動して金額が決定されるが、利用率や各種介護サービスの利用割合、給付水準の高さなどが反映される。埼玉県は高齢化率が全国一低く、介護必要度が高まる75歳以上の後期高齢者も少ない。そのため表2に示すように、5市ともに第1号被保険者保険料は全国平均を下回っている。しかし、所沢市・飯能市・日高市は3,900円台と相対的に保険料が高いのに対して、入間市・狭山市は3,500円台と

3) 埼玉県介護サービス情報公表センターホームページを参照。

4) 厚生労働省ホームページ、前掲資料を参照。

埼玉県西部地区5市の福祉力

表2 埼玉県西部地区5市の介護保険財政—2010年度12月分

市	所沢市		飯能市		狭山市		入間市		日高市		
	単位	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
人口(平成22.9.1)	人	340,743		83,152		155,027		149,172		57,052	
第1号被保険者数	人	69,254	20.3	18,625	22.4	34,463	22.2	30,287	20.3	12,577	22.0
要介護認定者数/ 第1号被保険者	人	10,320	14.9	2,781	14.9	4,536	13.2	4,231	14.0	1,638	13.0
保険給付費総額	千円	1,041,538		334,695		496,194		435,917		192,191	
うち、施設介護費	千円	362,911	34.8	170,503	50.9	170,503	34.4	201,012	46.1	98,271	51.1
要介護認定者一人 当たり給付月額	円	100,924		120,351		109,390		103,029		117,333	
介護保険料月額	円	3,934		3,991		3,573		3,561		3,980	

埼玉県庁ホームページ「介護保険事業状況報告(平成22年度12月分)」, 厚生労働省ホームページ「第4期(平成21-23)介護保険料, 全保険者一覧」より, 筆者作成

低く, 差がある。

飯能市・日高市で保険料が高額であるのは, サービス単価の高い「施設介護サービス」の給付割合が高いためである。これに対して所沢市は「居宅サービス」を重視しており, 要介護認定者一人あたりの給付額ではむしろ最も低い。しかし, 第1号被保険者中の要介護認定者の割合が高いこと, つまり, サービス利用の浸透度が高いことが, 保険料が高額となった原因といえる。

## 2. 市民の福祉力

今日の民間福祉部門は, 福祉多元主義の流れの中で多様化している。しかしここでは, インフォーマルな市民の福祉活動に絞って取り上げる。さらに必ずしも福祉を目的としない市民活動についても, 潜在的な福祉力として示す。

### (1) ボランティアの活発度

表3aは, 各市の社会福祉協議会(以下「社協」)で把握しているボランティアの人数を示している。社協の統計ではボランティアは種類別に, 「団体ボランティア」と「個人ボランティア」に分けて把握されているが<sup>5)</sup>, その大半は

5) 個人ボランティアと団体ボランティアはそれぞれ異なる長所と短所を持ち, 相補的な関係にある。これについては, 渡辺(2004)で考察を行っている。

表3 埼玉県西部地区市町村の福祉力

	市	単位	所沢市		飯能市		狭山市		入間市		日高市	
			実数	人口比	実数	人口比	実数	人口比	実数	人口比	実数	人口比
a. ボランティア活動の状況 (H22)	個人ボランティアの人数 (A)	人	47	0.01%	26	0.08%	191	0.12%	83	0.06%	44	0.08%
	ボランティアが主体的な団体数 (B)	団体	102		58		25		74		19	
	ボランティアが主体的な団体所属人数 (C)	人	6,019	1.77%	1,745	2.10%	510	0.33%	3,261	2.19%	321	0.56%
	個人ボランティア・団体ボランティア人数 (A+C)	人	6,066	1.78%	1,771	2.13%	701	0.45%	3,344	2.24%	365	0.64%
b. 共同募金 (H21)	高齢者		件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
	障害児・者 (実数)	件・円	5	3,553,000	3	1,331,000	11	9,544,000	7	7,904,000	6	2,938,698
	児童・青少年		8	7,912,000	1	400,000	12	2,282,000	6	5,304,775	2	1,548,300
	住民一般		2	2,506,000	5	1,718,000	5	3,800,000	4	1,988,220	3	1,236,000
	高齢者		11	16,849,000	11	5,371,000	5	1,444,000	7	5,912,245	8	2,326,000
	障害児・者 (構成比)	%	19%	12%	15%	15%	33%	13%	29%	37%	32%	37%
c. 市民活動	合計	件・円	26	30,820,000	20	8,820,000	33	17,020,000	24	21,109,240	19	8,048,998
	台詞数		0.76	90	2.41	106	2.13	110	1.61	142	3.33	141
	人口1万人当たり件数、一人当たり募金額		2006年	2008年	2006年	2008年	2006年	2008年	2006年	2008年	2006年	2008年
	設置数*	箇所	12	11	12	13	11	11	14	14	6	6
公民館	延べ利用者数	人	1,063,345	879,150	324,216	325,007	620,427	607,995	524,875	574,740	163,398	153,715
	一人あたり利用回数		3.1	2.6	3.9	3.9	4.0	3.9	3.5	3.9	2.9	2.7
	老人クラブ数	団体	89	89	36	32	58	54	76	76		
	老人クラブ会員数	人	6,300人超	6,300人超	2,333	2,052	3,828	3,524	5,263	5,263		
老人クラブ	比率		9.1%	9.1%	12.5%	11.0%	11.1%	10.2%	17.4%	17.4%		
	老人クラブ助成金額 (総額)	円	1,902,000	1,498,000	3,874,000	3,595,000	7,640,000	7,490,000	1,452	1,423		
老人クラブ助成金額 (一人あたり金額)			815	730	1,012	1,020	1,423	1,423				

埼玉県社会福祉協議会「平成22年度埼玉県市民ボランティアセンター調査結果(市町村別)」、所沢市ホームページ「所沢市統計書(平成21年版)」、狭山市ホームページ「統計はのう(平成21年版)」、入間市ホームページ「入間市統計書(平成20年版)」、日高市ホームページ「統計ひなびり」より筆者作成

\*：所沢市では2008年度は、中央公民館が工事のため1箇所減少

前者の、つまり団体に所属して活動するボランティアである。そして入間市と飯能市では、団体ボランティアが人口に占める割合は2%強で、市民の50人に1人に相当する。一方、日高市は0.56%、狭山市では0.33%と少ない。所沢市は5市の中ではその中間である。

一方、団体には所属せずに受け入れ先の募集に個人として参加する登録ボランティアは、5市の中では逆に狭山市が0.12%と最も多く、日高市が0.08%と次いで多い。個人登録ボランティアはその人数自体がまだ極めて少数であるが、狭山市では市社協のボランティアセンターが、受け入れ先団体・施設と個人ボランティアの間の受給調整機関として、機能しているといえる。

団体ボランティアと個人ボランティアの合計では、最も多い入間市は人口の2.24%である。これに対して、狭山市は0.45%であり、活動者の人口比では約5分の1である。介護保険のような公的福祉サービス以上に、市民の活動の差は大きい。

## (2) 地域福祉の活動財源（共同募金）

民間福祉活動は行政から補助金を得ている場合もあるが、行政に依存するのみではなく、地域住民によって自らの活動資金を確保することが望ましい。この点で共同募金は重要な財源である。

表3bに示すように、2009年度の一人あたり募金額は入間市（142円）や日高市（141円）では多く、最低の所沢市（90円）と比べて相当の差がある。中央共同募金会の報告書によれば、方法別募金額の構成比は、法人募金（9.4%）や街頭募金（1.9%）に比して、戸別募金（74.2%）が圧倒的に多い<sup>6)</sup>。そして、自治会・町内会などの地縁集団の組織力によって、戸別募金では市ごとに差が生じると考えられる。一般的に、都市部では町村部と比べて募金額が低い傾向がみられる。この点から、5市の中で所沢市が最も一人あたり募金額が少ない理由が解釈可能であろう。

次に配分状況について、人口1万人あたりの募金の申請件数を算出すると、日高市が3.3件で最も多く、所沢市は0.8件とやはり最も少ない。また、共同募金の対象別配分（高齢者、障害児・者、児童・青少年、住民一般に区分）にも、市ごとの違いがある。金額の構成比で見ると、飯能市では住民一般の区分に全

---

6) 中央共同募金会ホームページを参照。

体の61%が、狭山市では高齢者の区分に56%が配分されており、特定の対象に重点化されている傾向がみとれる。また、障害児・者への配分ではとくに市による差が大きい。所沢市では26%、入間市では25%と相対的に多いが、飯能市ではわずか5%であり、障害者を支援する民間活動が少ないことが窺われる。

### (3) 潜在的な市民の活動力

市民の地域との関わり方は個人差が大きい。飯能市『地域福祉計画』を策定する際に、2007年に筆者が実施した調査によれば、市民は大きく「福祉ボランティア型」「社会教育型」「地縁型」「個人型」「消極型」に類型化された(渡辺：2010)。この調査では、組織的な活動であるかを問わず、また無償のボランティアと有償福祉活動の区別をせずに経験の有無を尋ねた結果、「福祉ボランティア型」は全市民中の11%であった。社協による把握よりも、かなり高めの数字となっている。

とはいえ、たかだか1割の住民層にのみ期待をかけても、地域の福祉力の飛躍的向上は望めないであろう。しかし、公共的な活動に参加している類型は他に、「社会教育型」が11%、「地縁型」が23%存在する。これらの類型の市民は仕掛け次第で、今後、福祉活動の一翼を担う可能性があるだろう。そこで表3cでは統計資料による把握が可能であった公民館と老人クラブの活動状況についても、示している。

#### ①公民館

利用状況に関する各市の統計書では、共通の分類基準が用いられていない。そのため、利用の詳細を比較することができないが、大づかみな数値として公民館の設置数と延べ利用者数を知ることができる。そこで設置数を2008年度(ただし、所沢市では中央公民館が工事中のため、2006年度)でみると、最も多いのは入間市で14箇所、次いで飯能市が13箇所、所沢市が12箇所、狭山市が11箇所、日高市が6箇所である。公民館設置数は人口規模からすれば所沢市で多いことが予想されたが、そうではなかった。また、飯能市は人口に比して設置数が多いが、これは市の面積が広いためといえよう。逆に面積という点では入間市・狭山市・日高市はほぼ同じであることから、日高市では自分の家の近所に公民館が設置されていないことが少なくないと考えられる。入間市は人口・面積のどちらからしても他市と比べて設置数が多く、市民の活動拠点を多く有している。

次に、延べ利用者数から一人あたりの年間利用回数を算出してみると、所沢市が3.1回、日高市が2.9回と、他の3市が約4回であるのと比べて低い。公民館の設置数が少ない市では一人当たりの利用回数も少ない、という関係が示されている。

## ②老人クラブ

今日、健康な高齢者は自治会活動やボランティア活動の主力となっている。全国ボランティア・市民活動振興センター（2010）の『全国ボランティア活動実態調査報告書』によると、60歳以上のボランティアの全年齢に占める割合は、実に65.7%にもものぼっている。一方で老人クラブは今日、加入率が低下する傾向にあるが、そうであるとしても高齢者において参加率が極めて高い団体であることには変わりない。会員間の親睦活動にとどまらず、地域に貢献する有力な集団となる可能性がある。

そこで行政による統計が公表されていない日高市を除く4市について、老人クラブの活動状況を示した。老人クラブ会員資格はおおむね60歳以上とされているが、明確な法的規定があるわけではない。実際、今日は60歳ではまだ就労している場合が多いため、この年齢で老人クラブに加入することは、多くないと考えられる。そこでここでは、加入者数を各市の65歳以上人口で除したものを加入の高低を示す指標とした。

表3cでは2006年度と2008年度について示しているが、市による差が大きい。2008年度において最も加入率が高いのは入間市で17.4%である。他の3市は10%をやや上回っているが、所沢市は9.1%と最も低い。

また入間市・狭山市・飯能市は老人クラブ助成金額が明らかにされているが、一人あたりに換算するとそれぞれ、1,423円、1,020円、730円である。飯能市は入間市の半額程度に過ぎず、格差が大きいことがわかる。

## IV. 5市の問題と課題

ここでは以上に示した各市の特徴から、その問題や課題を人口規模の多い市の順に整理する。

### 1. 所沢市

所沢市は5市の中では最も所得の高い市民が多く、財政力指数も1.00を超え

る富裕自治体である。一般会計における目的別歳出においても民生費の割合が多い。また介護保険においても訪問介護事業などが整備されており、在宅サービスの利用率が高い。その結果、介護保険料がやや高めで、他市と比較した場合には高負担高福祉となっている。

しかし、公的福祉部門の水準が高いのに対して、民間部門における福祉力が弱い。ボランティアとして活動している市民は多いとはいえ、共同募金の一人あたり募金額は5市の中で最も少ない。また福祉分野だけでなく、他の市民活動についても低調といえる。小地域で活動する老人クラブの加入率も低く、地縁集団の組織力が弱いことが示唆される。公民館を拠点とするサークル活動などは個人の趣味や関心などにもとづいており、地縁とは異なる組織原理によると考えられるが、いずれにしてもあまり活発ではない。

## 2. 狭山市

狭山市は従来は地方税における法人税割が他市と比べて際だって高い自治体であったが、法人税は景気の動向に左右されやすい面があり、2009年度ではこのような特徴がみられなくなった。そうであっても、財政上では5市のうち最も富裕な自治体である。財政力指数は1.12であり、財政の健全化判断の指標である将来負担率も、他市に比べて格段に低い。一般財源等に占める経常収支比率も低いいため、自治体単独事業などを行う上でも余裕がある。

介護保険でも割高になりがちな施設介護給付費の割合が所沢市に次いで少ないことで、第1号被保険者保険料を低く抑えることに成功している。しかし、狭山市は財政面での好条件を必ずしも福祉分野に多く向けているとはいえない。目的別歳出に占める民生費の割合は最も低い。

民間部門の福祉力も弱い。市民に占めるボランティア人口比が5市のうち最も低い。共同募金の一人あたり募金額も低い。また募金の対象者別配分は他市と比べて高齢者に偏っており、住民一般の区分が極端に少ないといった特徴がみてとれる。

## 3. 入間市

入間市は人口規模では中核市の所沢市の5割弱であるが、財政に関する指標では所沢市とよく似た特徴を持つ。すなわち、財政力指数が1.00をわずかなが

ら上回っており、目的別歳出における民生費の割合が高い。

しかし所沢市と異なり、民間部門の福祉力が高い。団体ボランティアや老人クラブなどの加入率が5市のうち最も高く、共同募金の一人あたりの募金額も多い。全体としてのバランスも良いといえる。

#### 4. 飯能市

飯能市は5市の中では財政的に最も厳しいといえる。歳入に占める地方税の割合が低く、地方交付税交付金が多い。目的別歳出でも相対的に土木費が多く、民生費への配分割合が低い。これは飯能市は面積が広く、道路や橋梁の建設などのインフラストラクチャーの整備の必要性が依然として高いためと考えられる。民生費が低い反面、介護保険サービスでは施設介護費の給付割合が高いことが押し上げ要因になっており、第1号被保険者保険料が5市の中で最も高い。

しかし、民間部門の福祉力という点では、入間市とともに飯能市は市民の50人に1人がボランティアとなるなど、高い。ただし活動の内容は、共同募金の配分金において障害児・者の区分が5%と極端に低いことから、分野に偏りがあることが示唆されている。

#### 5. 日高市

日高市は人口5万人強の最も規模の小さな自治体である。財政面では飯能市と共通する点が多く、財政力指数が1.00を下回っている。一方、介護保険給付費では施設介護費の割合が51.1%と5市中で最も高く、第1号被保険者の介護保険料も飯能市に次いで高額になっている。

民間の福祉力という点では、日高市は共同募金の募金額や申請件数では、他市と比べて活発と評価できるものの、ボランティア人口が少ない。公民館の一人あたりの利用回数も最も低く、福祉に限らず市民の他の活動でも低調である。

### V. 自治体タイプ別の福祉力向上の方策

最後に5市の福祉力をタイプ分けした上で、その向上のための方策を検討することにしたい。本稿での指標値は限られたものではあるが、福祉力は大きく分けると、1)自治体の基盤となる財政状態や公的福祉部門によるサービス供給と、2)地域住民の活動、とに分けることができる。そして5市の相対的な

福祉力は、1)と2)の2つの次元を考慮すると、おおまかに図2のように評価できるであろう。

すなわち、財政・公的福祉部門が強く、市民活動・福祉活動も比較的活発な(A型とする)入間市、財政・公的福祉部門は強いが、市民活動・福祉活動がそれほど活発ではない(B型とする)狭山市、及び所沢市、財政・公的福祉部門が弱い、市民活動・福祉活動が比較的活発な(C型とする)飯能市、そして財政・公的福祉部門が弱く、市民活動・福祉活動もそれほど活発ではない(D型とする)日高市である。さらにB型には人口15.5万人の中都市(B1型)の狭山市と、人口30万人を超える中核市(B2型)の所沢市がある。以下では、タイプ別に福祉力向上の方策について述べたい。

### 1. 財政・公的福祉部門が強く、市民活動・福祉活動も活発な中都市(A型)

入間市は埼玉県西部地区5市の中では、財政・公的福祉部門、市民活動・福祉活動ともに現状では良好である。それでは入間市の問題は何か。

介護保険における在宅福祉の推進が今後、課題となろう。現在のところは第1号被保険者の保険料は3,561円で、全国平均からしても5市間の比較においても、低く抑えることに成功している。しかし、介護保険サービスにおける「居宅サービス」及び「地域密着型サービス」の割合が、所沢市が68.2%であるのに比べて53.9%とかなり低い。相対的に施設介護サービスが多いという利用の構造を変えていかない場合には、後期高齢者の急増により、将来的に介護保険財政が厳しくなることが予想される。

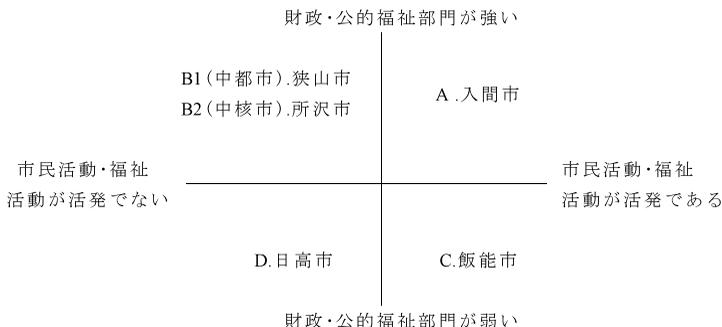


図2 埼玉県西部地区5市の福祉力

## 2. 財政・公的福祉部門は強いが、市民活動・福祉活動があまり活発でない中都市（B1型）

狭山市はこれまで富裕自治体であったものの、景気動向の影響が大きい法人税取への依存度が高い、といった問題がある。5市の中で人口減少率が最も大きいなどの制約条件もあるが、市民活動や福祉活動の活力を高めていく必要がある。

狭山市はボランティア団体数が少なく、他市と比べて団体ボランティアの活動が低調である。一方で、個人登録ボランティアが他市と比べて人数が多い点が評価できる。個人ボランティアの場合には通常、活動者と受け入れ先とのきめ細かい受給調整が必要であるため、ボランティア・コーディネータの存在が不可欠である。狭山市社協では、常勤兼任2名、非常勤専任2名の計4名のコーディネータが配置されている。1名のみの入間市（非常勤専任）や日高市（常勤専任）と比べると、格段に人員面で充実している<sup>7)</sup>。

市民活動・福祉活動の活性化において取られる手法は様々であるが、キーパーソンの発掘は鍵といえる。そのため狭山市の場合には、厚く配置されたコーディネータを活かして、個人ボランティアの中からキーパーソンとなりうる人材を育成するなどのやり方が考えられる。

## 3. 財政・公的福祉部門は強いが、市民活動・福祉活動があまり活発でない中核市（B2型）

所沢市は東京都心に通勤するいわゆる「埼玉都民」が少なからずおり、地域への関心が希薄といわれている。他の市と異なる点も多い。第1に、所沢市社協では個人登録ボランティア制度が設けられておらず、団体に所属する以外にはボランティア参加への選択肢がない。第2に、「老人クラブ」に当たるものは存在するが「長生きクラブ」と呼ばれている。従来の老人クラブ的なものが好まれない住民気質があると考えられよう。第3に2011年4月1日から市役所の組織改編により、地域の拠点施設である公民館と行政の出張所とが統合され、

---

7) これらの情報については、埼玉県社会福祉協議会・埼玉県ボランティア・市民活動情報センターホームページ「市町村ボランティア情報・検索」を参照。

「所沢市まちづくりセンター」が開設された。都心志向の強い地域であるがゆえの工夫が必要なことが窺える。

このような地域では、教育と福祉の接合が有効と考えられる。先述の飯能市における筆者の住民調査では、福祉活動への知識・関心が高いのは予想通りに「福祉ボランティア型」の住民であった。しかし、これに次いで高いのは「社会教育型」であり、地域で実施されている講座などに参加する市民の潜在的な活動可能性が示唆されたのである。

所沢市は生涯教育には熱心であり、高齢者大学だけでなく、一般市民を対象とした本格的な所沢市民大学が開講されている。この大学では講座の企画・運営にも積極的に市民が関与している。このような場で地域福祉の理念や実践についての学習が深まることで、福祉活動に向かうことが期待される。

#### 4. 財政・公的福祉部門は弱い、市民活動・福祉活動が比較的活発な小都市 (C型)

飯能市は先に述べたように財政的に厳しい状況にあるにもかかわらず、介護保険会計では施設サービスの利用割合が高い結果、第1号被保険者保険料が高くなっている。在宅介護を中心としたシステムへの転換を図る必要がある。

しかし地域の組織力が強く、「地縁型」の市民が多い。「社会教育型」の市民が個人の資格で活動に参加するのに対して、「地縁型」は他者との人間関係からや集団の一員として、活動に参加する機会が多い。先の筆者の住民調査では、「社会教育型」が障害者福祉などにも広く関心を示すのに対して、「地縁型」は一人暮らし高齢者の見守りなど互酬的な活動に限定されがちになる、という限界も見出された。そうであるとしても、引退世代どうして相互扶助を行う活動の基盤として、地縁にもとづく団体の活用を図るべきである。

#### 5. 財政・公的福祉部門が弱く、市民活動・福祉活動もそれほど活発でない小都市 (D型)

飯能市と同様に日高市は財政的に厳しい。介護保険事業会計でも第1号被保険者の保険料が高額になる体質で、問題がある。また、ボランティアとして登録されている市民が少なく、一般的な市民活動も公民館の利用回数を指標とする限りでは低調である。公民館設置数は日高市とほぼ同面積の入間市が14箇所、

狭山市が11箇所であるのに対して、6箇所と少ない。市民の身近な活動拠点を増やしていくことが先決である。物理的な環境の整備だけでは福祉力向上の十分条件にはならないが、必要条件であるといえよう。

埼玉県西部地区は人口が横ばい、もしくは減少傾向にあるなか、日高市は大規模宅地開発により、2000～2010年の10年間で6.1%増加した。新住民をいかに活動に取り込むかを考慮した上での拠点作りが重要である。

## 文献・資料

中央共同募金会ホームページ・「平成21年度共同募金統計（共同募金実績・募金方法別）」〈[http://www.akaihane.or.jp/about/history/pdf/toukei\\_h21\\_bokin01.pdf](http://www.akaihane.or.jp/about/history/pdf/toukei_h21_bokin01.pdf)〉2010年10月27日作成，2011年6月24日参照。

飯能市ホームページ「統計はんのう（平成21年版）」〈<http://www.city.hanno.saitama.jp/syomu/toukei/h21.htm>〉2011年3月1日参照。

日高市ホームページ「統計ひだか」〈<http://www.city.hidaka.lg.jp/7.0.28.html>〉2010年7月5日更新，2011年3月1日参照。

入間市ホームページ「入間市統計書（平成21年版）」〈[http://www.city.iruma.saitama.jp/toukei/toukei\\_syo/8536/index.html](http://www.city.iruma.saitama.jp/toukei/toukei_syo/8536/index.html)〉2011年3月1日参照。

厚生労働省ホームページ「第4期（H21—23）介護保険料，全保険者一覧」〈<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/04/dl/h0423-1b.pdf>〉2009年4月23日更新，2011年2月22日参照。

厚生労働省ホームページ・社会保障審議会介護給付費分科会「第71回（2010年2月7日開催・資料3）」〈<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200000123iu-att/2r985200000123se.pdf>〉，2011年2月15日参照。

中井秀雄（2010）『新しい地方財政論』有斐閣。

埼玉県介護サービス情報公表センターホームページ「埼玉県介護情報公表システム」〈<http://www.kohyo-saitama.net/kaigosip/Top.do>〉2011年2月23日参照。

埼玉県庁ホームページ・高齢介護課「介護保険事業状況報告／平成22年12月」〈<http://www.pref.saitama.lg.jp/site/shiryo/k2212.html>〉2011年2月23日参照。

埼玉県社会福祉協議会・埼玉県ボランティア・市民活動情報センターホームページ「市町村ボランティア情報・検索」〈<http://www.fukushi-saitama.or.jp/saitama03/volunteer/exec/center/area/>〉2011年4月23日参照。

埼玉県社会福祉協議会・埼玉県ボランティア・市民活動センターホームページ「平

- 成22年度埼玉県ボランティアセンター調査結果(市町村別)」〈<http://www.fukushi-saitama.or.jp/saitama03/volunteer/VCSyousai.pdf>〉2011年2月28日参照。
- 総務省ホームページ「埼玉県市町村平成21年度決算カード」〈[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-9\\_11.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-9_11.pdf)〉2011年3月23日作成, 2011年6月24日参照。
- 狭山市ホームページ「統計さやま(平成20年版)」〈<http://www.city.sayama.saitama.jp/shisei/shiyakusho/tokei/toukeisayama20.html>〉2011年3月1日参照。
- 所沢市ホームページ「所沢市統計書(平成21年版)」〈<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/other/H22toukeisho/index.html>〉2011年3月1日参照。
- 渡辺裕子(2004)「ボランティア活動の規定要因とメカニズム」『駿河台大学論叢』第28号, 駿河台大学教養文化研究所, pp. 101-128。
- 渡辺裕子(2010)「地域福祉活動への意欲における地区間差の生成メカニズム」『駿河台経済論集』第19巻第2号, pp. 1-21。
- 総務省(2011)『平成23年度地方財政白書(平成21年度決算)』日経印刷株式会社。
- 全国ボランティア・市民活動振興センター(2010)『全国ボランティア活動実態調査報告書』全国社会福祉協議会。