

生活保護費を対象とした地方交付税の財源保障

星 野 菜穂子

はじめに

本稿では、生活保護費を対象に、地方交付税の算定内容の検証を通じて、地方交付税の財源保障機能の検討を行う。このことは交付税の財源保障を考察する上で、以下、2点の意義があると考えられる。第1は、公共サービスの性格に関してである。地方分権推進の流れの中で、基礎的自治体には福祉等の対人社会サービスを地域のニーズに応じて提供していくことが求められている。高齢者福祉等をはじめ福祉サービスの特徴は、供給の多様性や非画一性にあり、サービスの「標準的」な水準は地域によって異なる可能性もある。しかし、生活保護は、福祉行政の一環であるものの、扶助という現金給付を中心とする一律のサービスが中心であり、いわゆるナショナル・ミニマムの性格の濃い事業である。地方の裁量性はきわめて乏しいと考えられる。このような性格の公共サービスに対して、交付税を通じた財源保障はどのように機能し、どのような問題を抱えているのか、についての検証が可能となる。すなわち、公共サービスの性格に対応しての財源保障機能の検討、という視角である。第2に、近年、生活保護が地域差をとめないながら大都市の問題として顕在化していることがある。この点からは、大都市の財政需要として顕在化してきている公共サービスに対して、交付税の財源保障がどのように機能しているか、という検討の視角が設定できる。つまり、事業の性格、大都市といった2つの視角から、財源保障についてのアプローチが可能となる。また、近年、生活保護制度についての経済学的研究が進められているが⁽¹⁾、算定を通じた財源保障といった観点からの研究蓄積は乏しく、その間隙を埋めることにもつながると考えられる。

本稿の具体的な構成は以下のとおりである。まず、交付税算定を検証する前提として、1節において、生活保護制度の概要と現状を確認し、2節で、財源保障を検討する上で、

(1) 阿部彩・国枝繁樹・鈴木亘・林正義(2008)など。

生活保護をめぐる国と地方の財政関係を整理し、地方の財政負担の現状を押さえる。次の3節において、生活保護費を対象とした基準財政需要額の算定内容の検証を行い、4節では、保障の水準を示す基準財政需要額と実態である一般財源との対比を示し、ここで生じた乖離についての検討を行う。これらを通じて、前述の事業の性格、大都市という2つの視角に照らして、交付税の財源保障についての考察を行う。

1. 生活保護制度の概要と現状

1-1 生活保護制度の概要

はじめに、生活保護制度の概要を簡単に述べておく。日本の生活保護制度は、1950年成立の生活保護法にもとづく公的扶助制度である。国家責任による最低生活保障、無差別平等、健康で文化的な最低生活保障、保護の補足性の「原理」と申請保護、基準及び程度、必要即応、世帯単位の「原則」を基本に、生活保護が実施されている。保護の種類は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類がある。8種類の保護は、医療扶助と介護扶助は現物給付であるが、そのほかは現金給付である。また生活扶助の保護給付には、8つの加算（妊産婦加算、母子加算、障害者加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算）がある。これまでは老齢加算もあったが2004年度から段階的に減額され、2006年度に廃止、母子加算も段階的に廃止されることになっている。保護の要否認定は、最低生活費と収入の対比で行われる。保護基準には、経常的最低生活費に対応する一般基準と臨時に対応する特別基準がある。一般基準は、8種類の扶助についてそれぞれ設定されており、消費者物価等の地域差を反映させるために6段階の格差をつけた級地制がとられている。

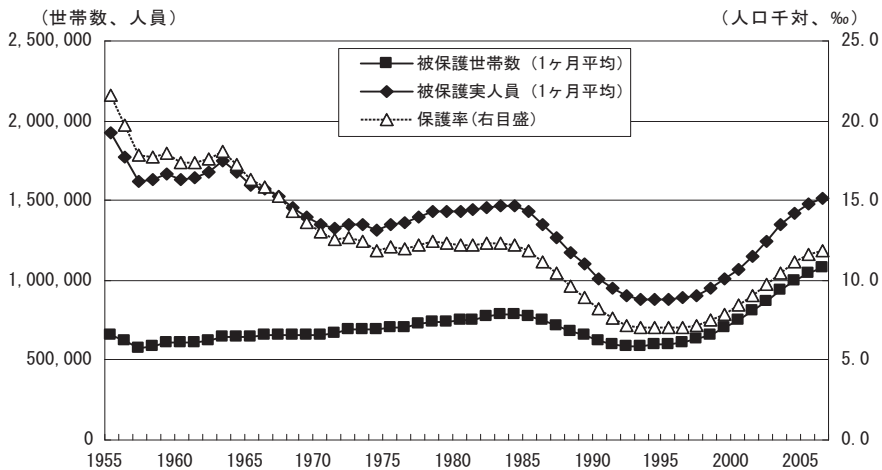
保護の実施責任は、福祉事務所を管理する保護実施機関にある。町村部は都道府県、市部は市である。都道府県および市は、福祉事務所を設置し、被保護世帯に対して担当のケースワーカーを設定する。実施機関の権限は、その管理に属する福祉事務所の長に委任されるのが大半で、保護の実施は、福祉事務所を中心にケースワーカー等により行われる。

1-2 生活保護の現状

近年は、生活保護率の急増がみられている。図表1によれば、生活保護率は、1980年代中ごろをピークに低下傾向がみられ、95年度には7.0%となるが、同年度を底にその後上昇し、2006年度には11.8%を記録している。被保護人員、被保護世帯数も同様に、80年代後半から90年代半ばにかけては低下し、その後急増を示している。現在は、被保護人員は80年代中ごろを上回る150万人超えに達しており、被保護世帯数も107万世帯とかつてない水準にある。

このような近年の生活保護率上昇を反映して、生活保護費総額も、2005年度では2兆6,289億円と2001年度以降、2兆円を上回る増加基調が続いている（図表2）。生活保護費を扶助別にみると（2005年度）、生活扶助費が全体の32.3%、医療扶助費が51.2%と、生活扶助、医療扶助で全体の8割以上を占めている。生活保護費の変動にも両二者の影響の大きいことが分かる。また、被保護世帯を類型別にみると（2006年度）、高齢者世帯44.1%、母子世帯8.6%、傷病・障害者世帯37.0%、その他の世帯10.2%と、高齢者世帯および傷病・障害者世帯が被保護世帯全体の8割を超えている。高齢者世帯の割合は、高齢化の進展とともに4割を超えてきており、近年の生活保護率上昇の背景に高齢化という

図表1 生活保護率・被保護世帯数・被保護人員の推移

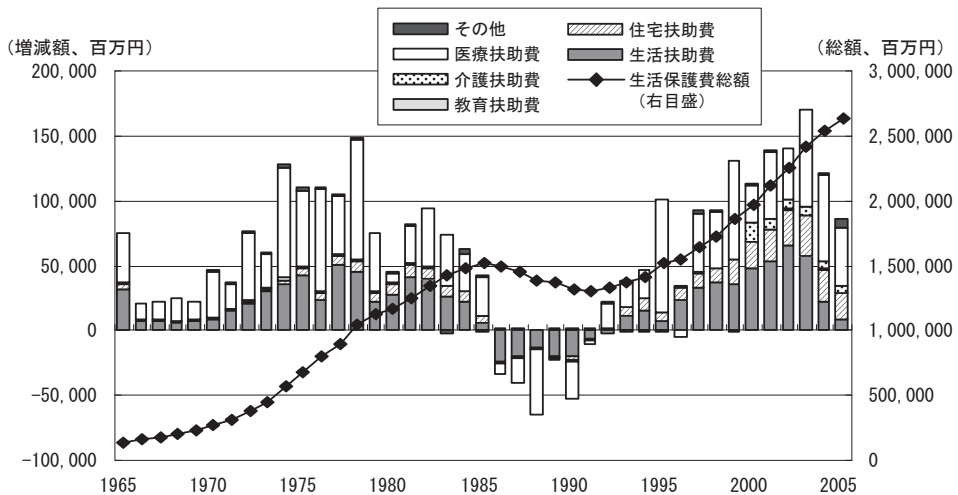


(出所) 国立社会保障人口問題研究所、原出所は厚生労働省『社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例)』(以下では、『福祉行政報告例』)より作成

構造要因のあることがわかる。また単身世帯の割合をみると、2006年度には全体の74.1%を占めており、その割合は増大傾向にある。特に高齢者世帯では、単身世帯割合が88.7%にのぼり、95年度以降の被保護世帯増大への寄与が高くなっている（図表3）。

加えて、近年の生活保護率上昇が、地域差をとめないながら進行していることも注目される。被保護世帯数の30.4%は政令指定都市、14.1%が中核市、10.5%が東京23区、38.1%がその他市に属しており、生活保護は、明らかに大都市問題の様相を呈してい

図表2 生活保護費総額と扶助別増減額の推移



（出所）国立社会保障人口問題研究所、原出所は『社会保障統計年報』より作成

図表3 被生活保護世帯の類型別・単身世帯数の推移

	総数		高齢者世帯		母子世帯	傷病・障害者世帯		その他	
		うち単身 %		うち単身 %			うち単身 %		うち単身 %
1985	778,797	445,846 (57.2)	243,259	199,743 (82.1)	113,979	348,881	226,989 (65.1)	72,678	19,114 (26.3)
1990	622,235	403,756 (64.9)	231,609	198,853 (85.9)	72,899	267,091	189,240 (70.9)	50,637	15,663 (30.9)
1995	600,980	431,629 (71.8)	254,292	224,104 (88.1)	52,373	252,688	193,235 (76.5)	41,627	14,290 (34.3)
2000	750,181	551,112 (73.5)	341,196	300,603 (88.1)	63,126	290,620	226,891 (78.1)	55,240	23,618 (42.8)
2006	1,073,650	795,966 (74.1)	473,838	420,372 (88.7)	92,609	397,357	314,924 (79.3)	109,847	60,670 (55.2)
1985	(100.0)		(31.2)		(14.6)	(44.8)		(9.3)	
1990	(100.0)		(37.2)		(11.7)	(42.9)		(8.1)	
1995	(100.0)		(42.3)		(8.7)	(42.0)		(6.9)	
2000	(100.0)		(45.5)		(8.4)	(38.7)		(7.4)	
2006	(100.0)		(44.1)		(8.6)	(37.0)		(10.2)	

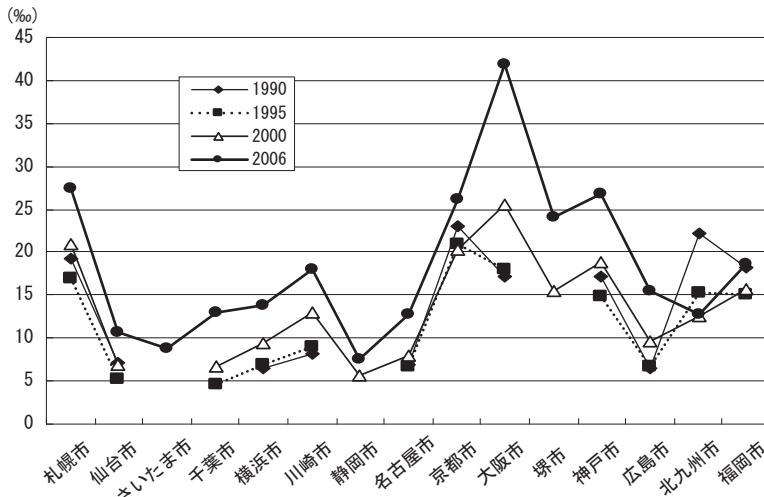
（出所）国立社会保障人口問題研究所より作成、原出所は生活保護の動向編集委員会『生活保護の動向』より作成

る⁽²⁾。また都市間の差も著しい(図表4)。2006年度の全国の生活保護率は11.8%であるが、政令指定都市のうち全国の水準を下回るのは静岡市(7.5%)、さいたま市(8.8%)、仙台市(10.7%)の3市にとどまる。最も生活保護率の高い大阪市は41.8%の水準にあり、95年度当時(18.0%)と比べると保護率の水準は2倍以上に達している。

このように、近年の生活保護率は、1)生活扶助および医療扶助を中心としている、2)被保護者世帯のうち高齢者世帯および傷病・障害者世帯の割合が大きく、90年代後半の被保護世帯増大は、高齢者世帯の単身世帯の増加が寄与している、3)被保護世帯は大都市に集中しており、都市間の格差が大きい⁽³⁾、といった特徴をともないながら上昇してきているという実態がある。

生活保護の政策動向についても若干言及しておく。平成20年度の生活保護費予算(当初)は2兆53億円で、一般歳出予算の4.2%、社会保障関係予算費の9.3%を占める。平成12年度のそれぞれ2.6%、7.3%と比べ、いずれも上昇している。しかし、厳しい財政状況

図表4 都市別の生活保護率(政令指定都市)



(出所)生活保護の動向編集委員会『生活保護の動向』より作成

(2) 被保護人員でも、30.3%が政令指定都市、14.4%が中核市、9.7%が東京23区、38.5%がその他都市となっている(厚生労働省社会・援護局(2008))。

(3) 生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会(2005年)における地方団体側の分析では、保護率の地域格差は、個人所得、女性離別率、高齢者単身借家世帯比率、対低所得者被保護世帯率の4指標、すなわち経済・雇用情勢および社会的要因で格差の9割程度が説明可能としている(木村(2008))。

から、社会保障関係費には抑制圧力がかかっている。生活保護費に関しては、既述のとおり、老齢加算が廃止され、母子加算も見直しが行われている。また、2004年12月の社会保障審議会福祉部会「生活保護制度のあり方に関する専門部会委員会報告」を受けて、2005年度より自立支援プログラムが実施されることになった。生活保護は、保護費削減圧力の下、「自助」を基本に、「福祉から雇用へ」という方向性が重視される流れとなっている。

2. 生活保護をめぐる国と地方の財政関係と地方の負担

2-1 生活保護をめぐる国と地方の財政関係の整理

前節では生活保護の実態と政策動向を確認してきたが、本稿のように財源保障の検討を主題とする上では、生活保護をめぐる国と地方の関係を、財政面を中心に整理しておく必要がある。既存研究にもとづけば、以下のように整理される。

まず、事務区分に関しては、地方自治法上、生活保護の実施に係る事務は法定受託事務とされている。経費負担に関しては、地方財政法上、地方公共団体が行う事務は地方公共団体が財政負担を負うことが原則であるが、地方公共団体が財政負担を負う事務（9条）、国が全額負担を行う事務（12条）の例外として、国が地方自治体の費用の全部又は一部を負担する事務（10条～10条の4）がある。生活保護は同条に限定列挙されている事務である。財源保障の観点からは、法定受託事務については、地方自治法232条2項に「国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」とあり、国が財源保障義務を負う旨が明記されている⁽⁴⁾。必要な措置とは、「地方税収入等の一般財源の拡充、国庫支出金等が考えられ」、地方交付税の「基準財政需要額に算入することももとより「必要な措置」に入る」と解釈されている⁽⁵⁾。また国庫負担金に係る事務について地方自治体が負担することになるものについては「地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入する」（地方財政法11条の2）とも明記されている。すなわち、生活保護の実施に係る事務は、国が本来は果たすべき役割に係る法定受託事務であるが、経費負担については国と地方での経費分担が行われ、地方負担分に関しては、交付税の基準財政需要額に算入されることで財源保障が果たされている、と解釈されるものとなっている。

(4) 山内（2005）

(5) 山内（2005）、原出所は松本（2004）。

生活保護に関しての国と地方の負担割合は、1950～84年度までは国10分の8、地方10分の2、85～88年度には国10分の7、地方10分の3⁽⁶⁾、89年度以降は国10分の7.5、地方10分の2.5、で推移してきた。この負担に関しては、国と地方の実施責任と財政負担の責任は必ずしも整合的でなく、政治経済情勢の変化で大きく揺れ動いているとの指摘もある⁽⁷⁾。事実、三位一体改革において、生活保護基準の権限移譲と国庫負担削減が国と地方の間で大きな争点となった⁽⁸⁾。また80年代後半に、国庫負担率引き下げが行われたことに関しては、すでに多くの評価が示されているが、このうち武田（1995）では、社会福祉事業関係の国庫負担金削減、すなわち国庫補助負担金の地方交付税化、を検討する際の制度的問題点として、①交付税総額についての問題、②基準財政需要額算定の問題、③国庫補助負担金の「超過負担」の問題、を挙げ、当時の負担率削減分が基準財政需要額に算入されたというものの、交付税に応分の加算がされているわけではないとの指摘を行っている。しかし、80年代後半の好景気のなかで、地方自治体の一般財源が増大し、いわば地方自治体税収の「バブル経済」時代であったために国庫支出金（負担金）削減がそれほど政治問題化しなかったともしている。

2-2 生活保護の地方負担

では、生活保護の地方負担は、これまでどのように推移しているのだろうか。図表5は、市町村民生費の目的別推移をみたものである。2000年度に介護保険制度が導入された老人福祉費を除き、いずれの経費も増大傾向にあるが、生活保護費も、保護率上昇に対応して90年代後半以降増大傾向が顕著である。生活保護費の財源は、民生費全体に比べ、国庫補助負担金割合が高く、一般財源割合が低い構造にあるが⁽⁹⁾、生活保護費全体の増大にともない、充当一般財源も増える傾向にある。市町村規模別でみた生活保護費充当一般財源の一般財源等に占める割合は（図表6）、市町村合併等の影響はあるもののいずれも上昇基調にあり、なかでも大都市（＝政令指定都市）は、負担の割合が最も高く着実な上昇がみられている。さらに大都市（＝政令指定都市）全体では4%程度であるものの、図表7

(6) 85年度は1年間の暫定措置、86～88年度は3年間の暫定措置。

(7) 島崎（2006）

(8) 生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会等で議論がなされている。

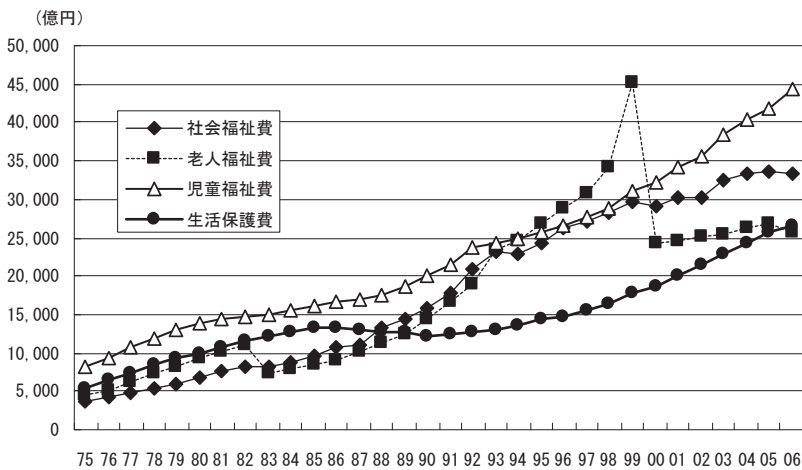
(9) 2006年度市町村純計の民生費全体に占める国庫支出金割合は25.5%、一般財源等は58.9%であるのに対して、生活保護費はそれぞれ70.5%、27.0%である（地方財務協会『地方財政統計年報』平成20年度版）。

のとおり、団体によっては負担割合がそれを上回っており、その団体差は生活保護率と相関がみられている（図表8）。

すなわち、生活保護の地方負担は、保護率上昇とともに増大し、特に、被保護世帯が大都市に集中する中で、大都市の負担の上昇が顕著である。また、大都市間においても、保護率の差異に応じて、一般財源を通じた負担の格差が生じている。

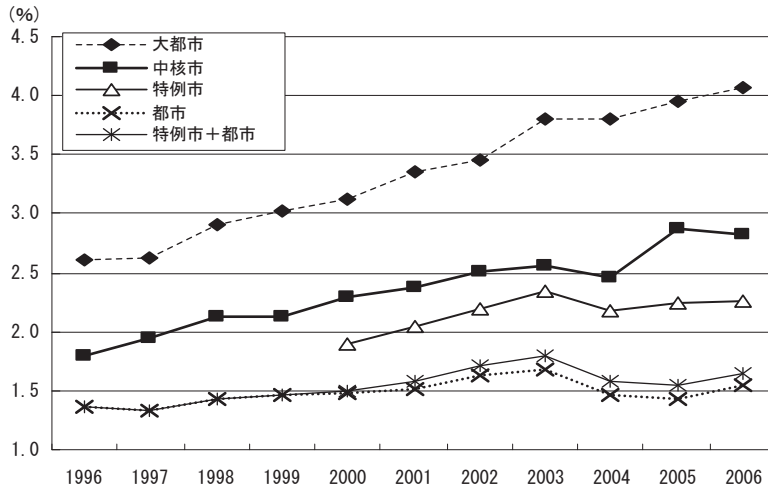
こうした地方負担の現状を踏まえ、国庫補助負担金の地方交付税化の評価を振り返れば、武田（1995）において指摘された、①交付税総額、②基準財政需要額算定、③超過負担、の制度的問題点はいずれも今日に共通する。中でも基準財政需要額の算定がどのように行われているのかは、生活保護の地方負担分が格差をとめないながら増大している現状においては、地方に対しての財源保障を考える上で、一層、問われる課題になっていると考えられる。次節以降、この算定内容の検証を行う。

図表5 市町村民生費の目的別推移



（出所）総務省『地方財政白書』各年度版より作成

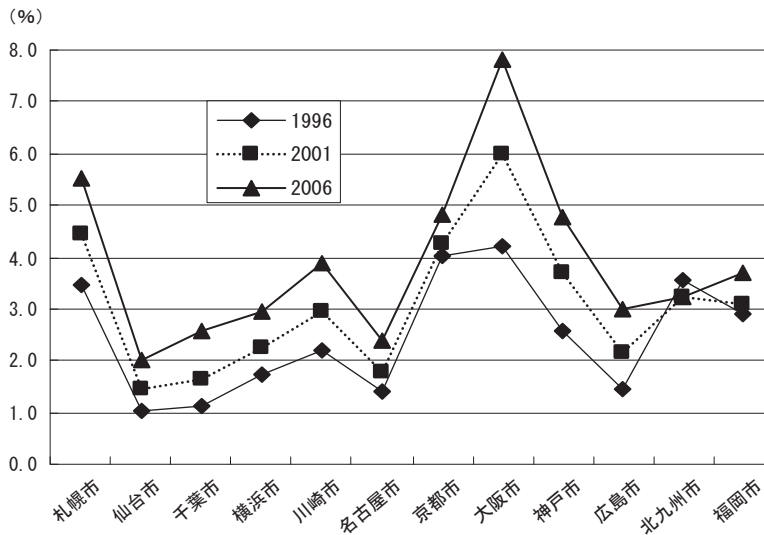
図表6 市町村規模別生活保護費充当一般財源/一般財源等



(注) 大都市は特別区を含まない。

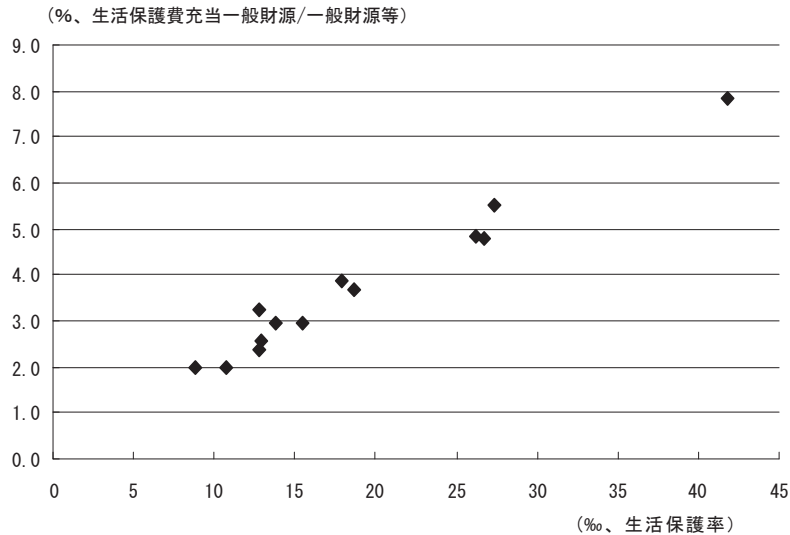
(出所) (財)地方財務協会『地方財政統計年報』各年度版より作成

図表7 都市別にみた生活保護費充当一般財源/一般財源等



(出所) 総務省『地方財政状況調査』各年度版より作成

図表 8 生活保護率と生活保護費充当一般財源/一般財源等
(政令指定都市、2006年度)



(出所) 総務省『地方財政状況調査』厚生労働省『福祉行政報告例』より作成

3. 生活保護費を対象とした地方交付税の算定

本節では、生活保護費を対象とした交付税算定の検証を行う。『地方交付税制度解説』を基礎に、生活保護率が上昇をみせはじめた1996年度以降の算定内容を検証するとともに（3-1、3-2）、政令指定都市の中でも生活保護率、一般財源での負担率の最も高い大阪市を事例として、2000年度以降の算定内容の検証を行う（3-3）。

3-1 単位費用

まず、基準財政需要額算定の柱となる単位費用の算定をみる。単位費用算定の基礎によれば（図表 9 a）、生活保護の単位費用算定は、扶助費を中心とした生活保護費と社会福祉事務所費に分かれる。所用一般財源に占める割合は、生活保護費が7割以上と中心的な内容となっており、残る約3割程度が社会福祉事務所費である。

1996年度以降の生活保護費の単位費用の推移をみれば、2007年度を除き継続的に増加し

ている。生活保護費の中心である扶助費が増加していることによる。2005年度には自立支援プログラムの導入にともない同経費も計上されている。扶助費は、標準団体の行政規模（市部人口10万人）における種類別の扶助者数および種類別の扶助費から算定される（図表9b）。総務省によれば、扶助者数は、毎年度、厚生労働省の予算の年度の伸び率を掛け合わせることで策定される。また種類別の扶助費については、予算単価にもとづくものとなっている。いずれも、厚生労働省の提供資料により策定されており、厚生労働省の予算にもとづく数値が基礎となる。この意味では、交付税の算定を通じた保障が十分かどうかは、国の予算と分かちがたく結びついた問題である。

一方、扶助費を中心とした生活保護費の増大傾向とは対照的に、社会福祉事務所費は、給与費を中心に、2004年度以降の減少傾向が顕著である。この点について、沼尾（2008）は、「人件費を含めた、社会福祉事務所に要する経費が減少していることは、ケースワーカー等の人材確保が重要となる生活保護において問題」との指摘を行っている。総務省によれば、この給与費は自治体の実態を反映したものとされる。地方分権一括法にもとづく社会福祉法の改正により、ケースワーカーの配置が法定数ではなく標準数へ改められたことや、折からの行政改革による人件費削減の方向性が影響を及ぼしたものと推察される。このことは財源保障という観点からみれば、算定において、「標準」というよりは実態が反映されて、いわば財源保障における「標準」の切り下げが進んでいるとみることもできる。給与費が太宗を占める単位費用の算定において、自治体レベルでの行政改革にともなう人件費削減は、自らの保障の水準自体を切り下げる方向に働くということでもある。それが仮に、実態面において、自治体の「標準的」なサービス提供を下回る水準であったとしても、その水準が、財源保障の「標準」として跡付けられるということにもなりうる。

図表9 a 単位費用算定基礎の推移 (1996~2008年度、市町村)

		(単位:千円)															
		平成8	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20			
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008			
[生活保護費]																	
委託料		570	647	705	772	1,005	1,059	1,222	1,137	1,236	1,412	1,374	1,390	1,396			
扶助費		1,059,039	1,078,597	1,120,205	1,155,683	1,267,425	1,311,482	1,381,333	1,518,961	1,738,262	1,904,361	1,983,304	1,920,551	1,939,161			
保護費		1,032,428	1,051,445	1,093,569	1,129,799	1,241,188	1,285,452	1,356,177	1,493,465	1,713,562	1,877,649	1,960,476	1,898,374	1,915,706			
保護施設事務費		26,611	27,152	26,636	25,884	26,237	26,030	25,156	25,496	24,700	24,791	22,784	22,075	23,415			
自立支援プログラム自立支援サービス整備事業費											1,921	44	102	40			
歳出計		1,059,609	1,079,244	1,120,910	1,156,455	1,268,430	1,312,541	1,382,555	1,520,098	1,739,498	1,905,773	1,984,678	1,921,941	1,940,557			
- 国庫支出金		794,279	808,948	840,154	866,762	950,569	983,611	1,036,000	1,139,221	1,303,697	1,427,791	1,487,467	1,440,388	1,454,361			
= 一般財源 (A)		265,330	270,296	280,756	289,693	317,861	328,930	346,555	380,877	435,801	477,982	497,211	481,553	486,196			
[社会福祉事務所費]																	
給与費		169,678	172,898	176,938	180,998	180,788	182,028	183,838	183,648	176,521	175,325	173,825	171,807	169,547			
報酬		2,558	2,582	2,609	2,630	2,630	2,640	2,640	2,640	2,640	2,640	2,640	2,640	2,640			
報償費		1,392	1,496	1,508	1,510	1,508	1,497	1,339	1,326	1,322	1,190	1,190	1,190	1,190			
旅費		676	549	610	610	610	607										
需用費等		390	364	370	370	370	981	1,419	1,402	1,394	1,263	1,184	1,117	1,058			
役務費		273	274	271	265	457											
備品購入費		179	173	167	163	159											
歳出計		175,146	178,336	182,473	186,546	186,522	187,753	189,236	189,016	181,877	180,418	178,839	176,754	174,435			
- 国庫支出金		1,013	985														
= 一般財源 (B)		174,133	177,351	182,473	186,546	186,522	187,753	189,236	189,016	181,877	180,418	178,839	176,754	174,435			
一般財源 (A) + (B)		439,463	447,647	463,229	476,239	504,383	516,683	535,791	569,893	617,678	658,400	676,050	658,307	660,631			
給与改善費 (C)		1,693	1,726	883	904	903	909										
追加財政需要額 (D)		4,944	4,866	5,370	4,843	4,855	4,780	4,846	4,951								
合計 (E) = (A) + (B) + (C) + (D)		446,100	454,239	469,482	481,986	510,141	522,372	540,637	574,844	617,678	658,400	676,050	658,307	660,631			
単位費用 (円)		4,460	4,540	4,690	4,820	5,100	5,220	5,410	5,750	6,200	6,610	6,790	6,580	6,610			
増減額																	
[生活保護費]																	
扶助費			19,558	41,608	35,478	111,742	44,057	69,851	137,628	219,301	166,099	78,943	-62,753	18,610			
保護費			19,017	42,124	36,230	111,389	44,264	70,725	137,288	220,097	164,087	82,827	-62,102	17,332			
保護施設事務費			541	-516	-752	353	-207	-874	340	-796	91	-2,007	-709	1,340			
自立支援プログラム自立支援サービス整備事業費			0	0	0	0	0	0	0	0	1,921	-1,877	58	-62			
歳出計			19,635	41,666	35,545	111,975	44,111	70,014	137,543	219,400	166,275	78,905	-62,737	18,616			
国庫支出金			14,669	31,206	26,608	83,807	33,042	52,389	103,221	164,476	124,094	59,676	-47,079	13,973			
= 一般財源 (A)			4,966	10,460	8,937	28,168	11,069	17,625	34,322	54,924	42,181	19,229	-15,658	4,643			
[社会福祉事務所費]																	
給与費			3,220	4,040	4,060	-210	1,240	1,810	-190	-7,127	-1,196	-1,500	-2,018	-2,260			
一般財源 (B)			3,218	5,122	4,073	-24	1,231	1,483	-220	-7,139	-1,459	-1,579	-2,085	-2,319			
合計 (E) = (A) + (B) + (C) + (D)			8,139	15,243	12,504	28,155	12,231	18,265	34,207	42,834	40,722	17,650	-17,743	2,324			
単位費用 (円)			80	150	130	280	120	190	340	450	410	180	-210	30			

(出所) (財) 地方財務協会『地方交付税制度解説(単位費用編)』各年度版より作成

図表 9 b 標準団体の行政規模と行政経費積算内容（扶助費（保護費））（1996～2008年度、市町村）

		平成8	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
標準団体行政規模														
市部人口	人	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
社会福祉事務所	箇所	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
生活扶助者数	月人	549	553	589	588	664	711	781	797	890	992	1,010	1,042	1,050
住宅扶助者数	月人	460	468	503	508	582	627	693	705	791	898	914	943	958
教育扶助者数	月人	59	57	63	58	66	70	78	82	92	104	106	104	101
医療扶助者数(入院分)	月人	106	107	110	114	122	118	121	116	120	120	122	116	112
医療扶助者数(入院外分)	月人	711	771	837	905	1,064	1,180	1,408	1,432	1,630	1,907	1,964	1,834	1,854
介護扶助者数	月人					108	65	112	132	161	209	239	249	222
その他の扶助者数	年間人	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	264	359	354
増減数														
生活扶助者数	月人		4	36	-1	76	47	70	16	93	102	18	32	8
住宅扶助者数	月人		8	35	5	74	45	66	12	86	107	16	29	15
教育扶助者数	月人		-2	6	-5	8	4	8	4	10	12	2	-2	-3
医療扶助者数(入院分)	月人		1	3	4	8	-4	3	-5	4	0	2	-6	-4
医療扶助者数(入院外分)	月人		60	66	68	159	116	228	24	198	277	57	-130	20
介護扶助者数	月人		0	0	0	108	-43	47	20	29	48	30	10	-27
その他の扶助者数	年間人		0	0	0	0	0	0	0	0	0	240	95	-5
保護費 月額														
生活扶助	円	50,958	51,875	51,336	51,467	52,072	51,581	51,154	55,126	55,262	53,105	53,226	50,309	50,801
住宅扶助	円	15,572	15,568	15,565	15,566	15,566	15,566	15,566	21,068	21,824	22,704	23,200	23,594	23,790
教育扶助	円	6,770	6,807	6,750	6,764	6,764	6,772	6,765	6,985	6,953	7,065	7,190	7,442	7,143
医療扶助(入院分)	円	323,900	324,069	318,026	319,950	303,945	311,243	305,336	345,562	384,096	405,055	408,723	411,630	422,559
医療扶助(入院外分)	円	22,438	21,262	20,883	20,915	19,941	18,969	16,467	15,976	16,610	16,052	16,925	16,601	16,581
介護扶助	円					7,582	13,124	12,100	14,031	14,116	13,466	14,724	14,935	16,708
その他扶助	円													
増減数														
生活扶助	円		917	-539	131	605	-491	-427	3,972	136	-2,157	121	-2,917	492
住宅扶助	円		-4	-3	1	0	0	0	5,502	756	880	496	394	196
教育扶助	円		37	-57	14	0	8	-7	220	-32	112	125	252	-299
医療扶助(入院分)	円		169	-6,043	1,924	-16,005	7,298	-5,907	40,226	38,534	20,959	3,668	2,907	10,929
医療扶助(入院外分)	円		-1,176	-379	32	-974	-972	-2,502	-491	634	-558	873	-324	-20
介護扶助	円					7,582	5,542	-1,024	1,931	85	-650	1,258	211	1,773
その他扶助	円													
生活扶助	円	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
住宅扶助	円	0.3056	0.3001	0.3032	0.3024	0.2989	0.3018	0.3043	0.3822	0.3949	0.4275	0.4359	0.4690	0.4683
教育扶助	円	0.1329	0.1312	0.1315	0.1314	0.1299	0.1313	0.1322	0.1267	0.1258	0.1330	0.1351	0.1479	0.1406
医療扶助(入院分)	円	6.3562	6.2471	6.1950	6.2166	5.8370	6.0341	5.9690	6.2686	6.9505	7.6274	7.6790	8.1820	8.3179
医療扶助(入院外分)	円	0.4403	0.4099	0.4068	0.4064	0.3830	0.3678	0.3219	0.2898	0.3006	0.3023	0.3180	0.3300	0.3264
介護扶助	円					0.1456	0.2544	0.2365	0.2545	0.2554	0.2536	0.2766	0.2969	0.3289
その他扶助	円													

(出所) (財) 地方財務協会『地方交付税制度解説(単位費用編)』各年度版より作成

3-2 補正係数

基準財政需要額を決める要素としては、単位費用のほかに補正係数がある。生活保護費に都市間の差が顕著となる中では、補正係数の役割が重要になっているとみることもできる。

市町村規模別の補正係数をみると（2007年度、『地方交付税関係計数資料』）、大都市1.396、中核市1.079、特例市0.777、都市0.724⁽¹⁰⁾と大都市で最も高い。また、政令指定都市別には（2007年度、各政令指定都市『地方交付税算定台帳』）、最も高い大阪市で2.943、最も低いのはさいたま市の0.813で、都市ごとに差が生じている⁽¹¹⁾。生活保護率が高い団体は補正係数も高い傾向がみられており、保護率の高い団体にとっては補正係数の位置づけは重要である。

生活保護費に適用される補正係数は、段階補正×普通態容補正×{(寒冷補正Ⅰ+寒冷補正Ⅱ)－1}＋(密度補正－1)、である。密度補正は、社会福祉主事費に係る補正と生活保護費（扶助費）に係る補正に分かれ、加算される。各団体の生活保護費の標準的な財政需要には、人口規模、行政権能・質量、寒冷地の場合は寒冷であることによる団体差、および生活扶助者数の多寡にともなう社会福祉主事費の団体差、また被生活保護者数の多寡にともなう生活保護費（扶助費）の団体差、が補正係数を通じて反映されることになる。

このうち密度補正を通じて、社会福祉主事費と生活保護費（扶助費）が、前者は生活扶助者数、後者は被生活保護者数の多寡にともない、割り増し、割り落としされる。密度補正の算定式については、さらに2007（平成19）年度の例からみることにしたい。

同年度の密度補正の算定式によれば（**図表10**）、まず、式の前項は、社会福祉主事費に関しての補正である。これは、標準団体における生活扶助者1人当たり社会福祉主事費に対して、当該団体の測定単位、すなわち人口に対する生活扶助者数が、標準団体において想定されている生活扶助者数（人口10万人当たりの扶助者数）よりも上回る程度に応じて、標準団体で想定されている1人当たり社会福祉主事費が上乘せされることを示している。

(10) 補正後測定単位／補正前測定単位として求めた（総務省『地方交付税関係計数資料』）。

(11) その他の政令指定都市の補正係数は以下のとおり。札幌市2.096、仙台市0.888、千葉市1.047、横浜市1.191、川崎市1.362、名古屋市1.025、京都市1.872、堺市2.088、神戸市1.926、広島市1.130、北九州市1.030、福岡市1.439（各政令指定都市『地方交付税算定台帳』より注10方法により算出）。

標準団体における生活扶助者数は増加しているものの（図表9b）、図表11のように、それに比例して標準団体における主事費が増えていないため、1人当たりの主事費は減少傾向にある。2005年度に主事費が急激に上昇しているのは、想定される職員数が1人増えているためである。同年度の自立支援プログラム導入にともなう措置と推測される。

式の後項は、生活保護費（扶助費）に関しての補正である。基本的な考え方は、社会福祉主事費と同じく、標準団体における被生活保護者数に比して、当該団体当たりの人口に対する被生活保護者数が上回る程度に応じて、標準団体で想定されている1人当たり生活保護費が増加していくことになっている。但し、被生活保護者1人当たりの生活保護費については、「生活保護扶助費の基準単価は市によって差があるので単価差によって補正する必要がある。」⁽¹²⁾ことから、種地によって補正の行われた単価差率が用いられることになる。種地による単価差率は、厚生労働省の資料を基に、総務省で級地ごとの扶助単価を算出し、種地に置き換える作業によって算出される⁽¹³⁾。また当該団体における被生活保護者数は、前年度の実数値や算入単価との精算も行われるなど（密度補正算定式のC）、算出方法はきわめて複雑なものとなっている。

1998年度以降（図表12）、標準団体における被生活保護者数が増大傾向を辿る中で、被生活保護者1人当たり算入単価は2005年度以降、低下基調にある。さらに種地別の単価差率の推移をみると（図表13）、基準地となるⅠ－4種地からの乖離は、同種地より上位の地域においては、概ね2005年度にそれまでの増大から縮小に転じ、その後ほぼ横ばいで推移している。政令指定都市のような種地の高い地域においても、種地別の単価差率において基準値に比べ相対的な引き下げ方向にあったことが読み取れる。

このように、補正係数は、生活扶助者数や被生活保護者数については標準団体との差が調整されるものの、単価については標準団体一律である。生活保護費（扶助費）については種地別の単価差が考慮されるものの、実態と国の定める単価に乖離が生じる場合は、実態としての必要額が賄えない可能性も指摘できるものとなっている。

(12) (財)地方財務協会『地方交付税制度解説（基準財政収入額・補正係数編）』

(13) 総務省交付税課ヒアリング。

図表10 密度補正の算定式（平成19年度）

算式

$$\begin{aligned}
 (\text{密度補正係数}-1) &= \frac{1}{6,580\text{円} \times A} \times \left\{ \left[\left(\frac{78,200,000\text{円}}{1,042\text{人}} \right) \times \left(B - 1,042\text{人} \times \frac{A}{100,000} \right) \right] \right\} \\
 &\quad + \left\{ 144,900\text{円} \times \left(C - 3,145\text{人} \times \frac{A}{100,000\text{人}} \right) \right\} \alpha \\
 &= \left[\frac{B \times 100}{A} - 1.042 \right] \times 0.114 + \left[\frac{C \times 100}{A} - 3.145 \right] \times 0.220\alpha
 \end{aligned}$$

算式の符号

A：測定単位の数値

B：当該団体の生活扶助者数

C：次の算式によって求めた被生活保護者数

$$\text{算式：} a + \{ b - (c \times 0.992) \} \times 1.058$$

a：被生活保護者数

当該市の区域内で平成18年4月1日から平成19年3月31日までの間に生活保護法に基づく扶助を受けた扶助区分ごとの被生活保護者数の月ごとの実人員の合計数に「扶助区分別被生活保護者数に乗ずる率」を乗じて得た数の合計数

b：被生活保護者の実数

当該市の区域内で平成18年4月1日から平成19年3月31日までの間に生活保護法に基づく扶助を受けた扶助区分ごとの被生活保護者数の月ごとの実人員の合計数に「前年度の扶助別単価差率」を乗じて得た数の合計数

c：前年度における被生活保護者数

当該市の区域内で平成17年4月1日から平成18年3月31日までの間に生活保護法に基づく扶助を受けた扶助区分ごとの被生活保護者数の月ごとの実人員の合計数に「前年度用いた扶助区分別被生活保護者数に乗ずる率」を乗じて得た数の合計数

0.992：平成18年度補正予算分を勘案した率

1.058：前年度に用いた被生活保護者1人に当たり算入単価を今年度の被生活保護者1人当たり算入単価で除して得た数

$$1.058 = \frac{153,300}{144,900}$$

α ：扶助費の種地ごとの単価差

6,580円：単位費用

78,200,000円：標準団体における主事費（単価×主事数）

1,042人：標準団体における1月当たりの生活扶助者数

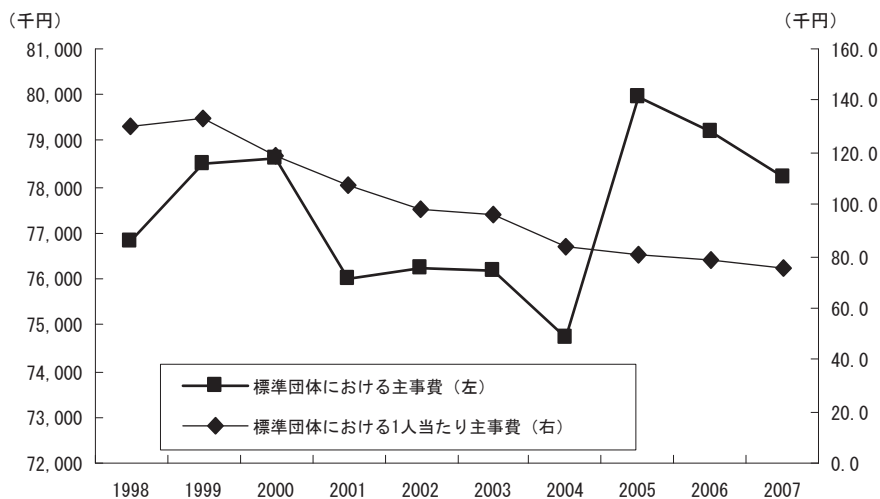
144,900円：被生活保護者1人当たり算入単価

3,145人：標準団体における被生活保護者数

（注）原資料では、扶助費単価差率の算定方法をはじめ、その他、より詳しい算出基礎が掲載されている。

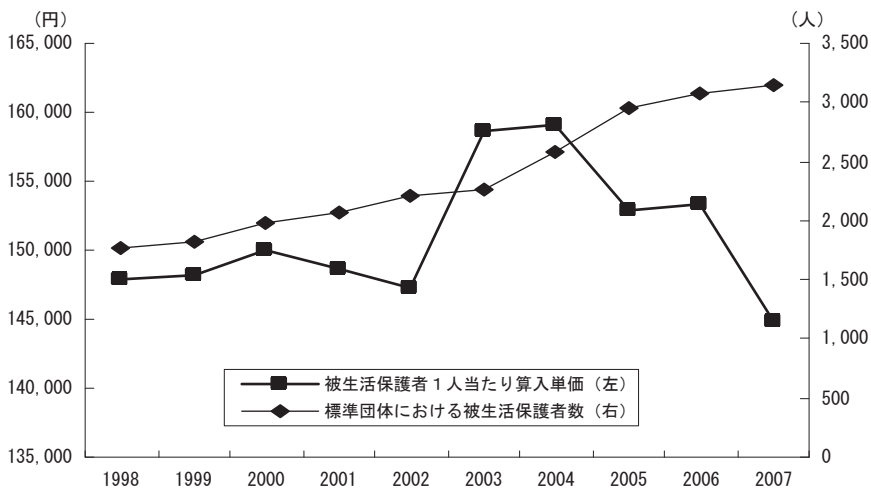
（出所）（財）地方財務協会『地方交付税制度解説（基準財政収入額・補正係数編）』より作成

図表11 標準団体における社会福祉主事費の推移



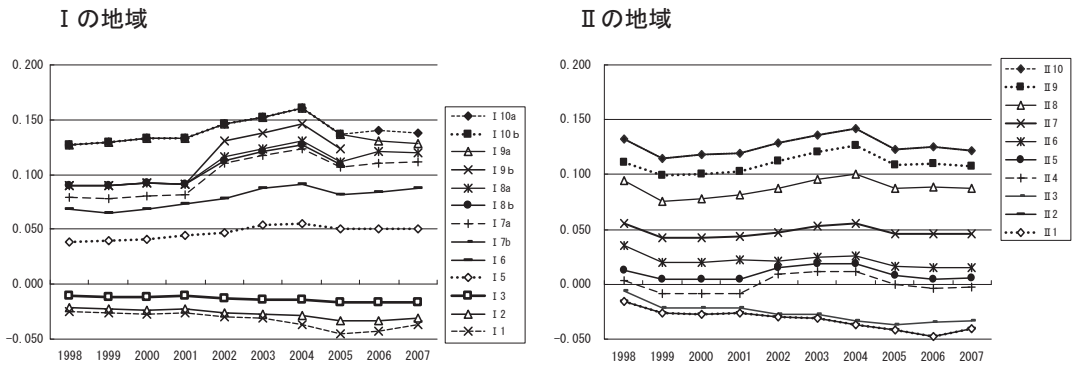
(出所) (財)地方財務協会『地方交付税制度解説(基準財政収入額・補正係数編)』各年度版より作成

図表12 標準団体における被生活保護者数と1人当たり生活保護費算入単価の推移



(出所) (財)地方財務協会『地方交付税制度解説(基準財政収入額・補正係数編)』各年度版より作成

図表13 種地別単価差率の推移（基準地Ⅰ－4種地との差）

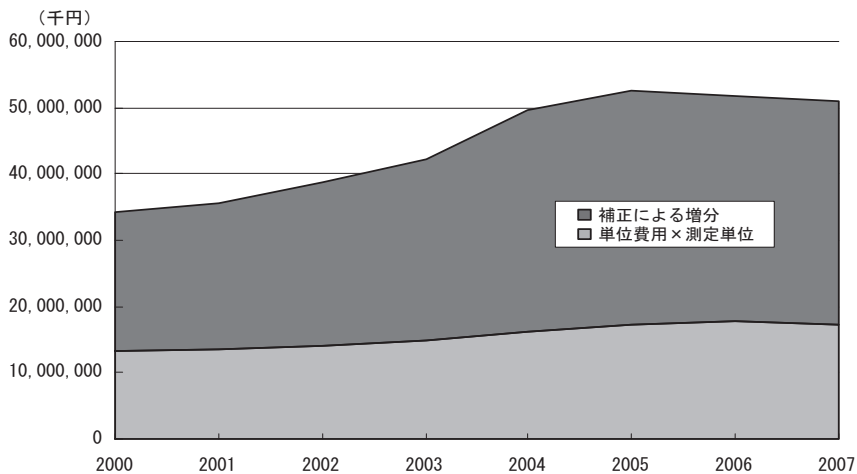


(出所) (財)地方財務協会『地方交付税制度解説（基準財政収入額・補正係数編）』各年度版より作成

3-3 大阪市の補正係数の算定

以上の算定基礎を踏まえ、大阪市を事例に、生活保護費に係る算定を検証した。図表14は、2000年度以降の大阪市の生活保護費基準財政需要額の推移を示したものである。基準財政需要額は単位費用×測定単位にもとづく部分と、補正係数による増額分に分けている。

図表14 基準財政需要額の推移（補正係数の増額分とそれ以外）：大阪市



(注) 補正による増分は、基準財政需要額より（単位費用×測定単位）による算出額を控除したもの。

(出所) 大阪市「普通交付税、地方特例交付金及び臨時財政対策債発行可能額算出資料」（以下「普通交付税算出資料」）より作成

補正係数による増額分は全体の約6割程度を占めている。大阪市にとって、算定における補正係数の重要性が改めて認識される。

大阪市の補正係数は、寒冷補正の適用がないため、段階補正×普通態容補正と密度補正の和で構成される。2007年度でみると、最終補正係数のうち、シェアにして段階補正×普通態容が36.9%、密度補正が63.1%、密度補正のうち社会福祉主事費が11.0%、生活保護費が52.1%である。構成要素のうちでは生活保護費の位置づけが最も高い。

2000年度以降の補正係数の動きを示したのが、**図表15**である。2000年度以降の補正係数（最終補正係数）は、2004年度まで上昇した後、2005、2006年度と2年連続低下、2007年度には、再度、前年度比上昇している。基準財政需要額は、単位費用および測定単位の動きも絡んで総額が決まるため、補正係数の動きがそのまま反映されるとは限らない。しかし、大阪市のように他団体に比べ生活保護費の高い団体にあっては重要な算定要素であることに変わらない。

補正係数の中身に注目すると、「段階補正×普通態容」は年々の変動幅は小さいが、「密度補正」は、それに比べ変動も大きく、最終補正係数の変化への寄与も大きい。密度補正については、さらに詳細にみていくことにしたい。

まず、「社会福祉主事費」である。先述の『地方交付税制度解説』でもみたように、生活扶助者数の多寡により団体別の財政需要差が生じるという考え方で補正係数が算出され

図表15 補正係数の内訳の推移：大阪市

	単位費用 (円)	測定単位 (人)	補正係数 最終補正 係数	補正係数の構成要素						
				段階補正 ×普通態 容	段階補正	普通態容	密度補正	社会福祉 主事費	生活保護 費	
2000	平12	5,100	2,602,421	2.589	1.073	0.960	1.118	1.516	0.339	1.177
2001	平13	5,220	2,598,589	2.614	1.074	0.960	1.119	1.540	0.326	1.214
2002	平14	5,410	2,598,774	2.760	1.083	0.960	1.128	1.677	0.335	1.342
2003	平15	5,750	2,598,774	2.821	1.088	0.961	1.132	1.733	0.332	1.401
2004	平16	6,200	2,598,774	3.075	1.096	0.961	1.140	1.979	0.349	1.630
2005	平17	6,610	2,598,774	3.060	1.080	0.961	1.124	1.980	0.341	1.639
2006	平18	6,790	2,628,776	2.905	1.084	0.961	1.128	1.821	0.304	1.517
2007	平19	6,580	2,628,811	2.943	1.085	0.961	1.129	1.858	0.325	1.533
前年度差										
2001	平13	120	-3,832	0.025	0.001	0.000	0.001	0.024	-0.013	0.037
2002	平14	190	185	0.146	0.009	0.000	0.009	0.137	0.009	0.128
2003	平15	340	0	0.061	0.005	0.001	0.004	0.056	-0.003	0.059
2004	平16	450	0	0.254	0.008	0.000	0.008	0.246	0.017	0.229
2005	平17	410	0	-0.015	-0.016	0.000	-0.016	0.001	-0.008	0.009
2006	平18	180	30,002	-0.155	0.004	0.000	0.004	-0.159	-0.037	-0.122
2007	平19	-210	35	0.038	0.001	0.000	0.001	0.037	0.021	0.016

(出所) 大阪市「普通交付税算出資料」より作成

る。図表16 aは、実際の大阪市の社会福祉主事費の密度補正の算定要素を示したものである。同表によれば、まず、前年度の生活扶助者数実績(1)に全国一律伸び率(2)が乗じられて、次年度の生活扶助者数(月間)(3)が求められる。次に、この生活扶助者数の大阪市人口に対する密度((5)=(3)/(4))が標準団体のそれ(6)を上回る程度(7)に、単位費用当たりの生活扶助者1人当たり社会福祉主事費(8)が乗じられて補正係数が算出される。

2001年度以降、単位費用当たりの生活扶助者1人当たり社会福祉主事費(8)が低下しつづける中で、大阪市の密度(5)と標準団体における密度(6)との差が拡大していることから、社会福祉主事費の補正係数はほぼ横ばいであったが、2006年度は、前年度比伸び率(2)が低下したこと、さらに国勢調査替えの影響で人口が増加したことから大阪市の密度(5)が低下し、補正係数(9)が若干落ちてきている。これらの関係を図示したものが図表16 bである。結果的に、生活扶助者数の標準団体との密度差が、単価の低下を補うかたちで、補正係数が維持されてきたことが分かる。

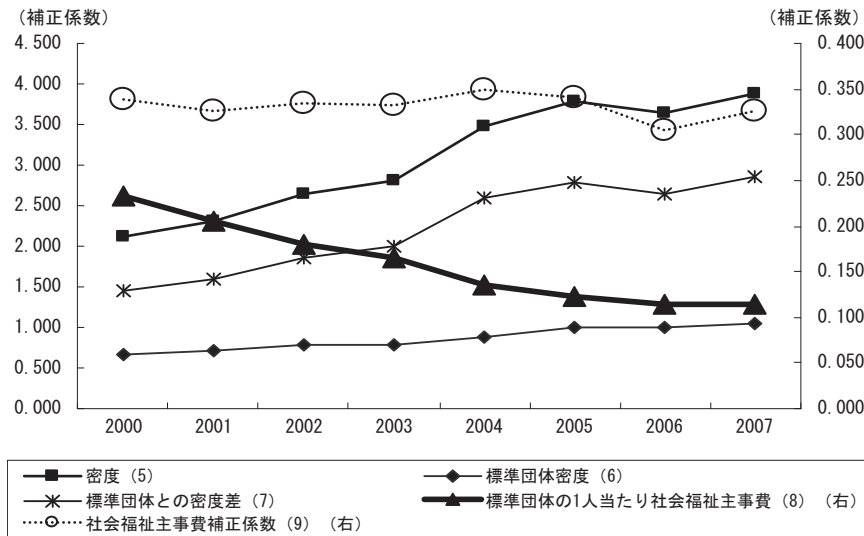
図表16 a 密度補正(社会福祉主事費)の算定内容:大阪市

	2000 平成12	2001 平成13	2002 平成14	2003 平成15	2004 平成16	2005 平成17	2006 平成18	2007 平成19	
生活扶助者数	590,717	666,617	750,475	852,144	965,446	1,055,081	1,131,498	1,189,302	(1)
乗率 前年度伸び率	0.0937	0.0897	0.0915	0.0854	0.0935	0.0933	0.0848	0.0860	(2)
月間生活扶助者数	55,350	59,796	68,668	72,773	90,269	98,439	95,951	102,280	(3) = (1) × (2)
人口	2,602,421	2,598,589	2,598,774	2,598,774	2,598,774	2,598,774	2,628,776	2,628,811	(4)
密度	2.127	2.301	2.642	2.800	3.474	3.788	3.650	3.891	(5) = (3) / (4)
標準団体における1月あたり生活扶助者数	0.664	0.711	0.781	0.797	0.890	0.992	1.010	1.042	(6)
標準団体との密度差	1.463	1.590	1.861	2.003	2.584	2.796	2.640	2.849	(7) = (5) - (6)
単位費用当たり標準団体における生活扶助者1人当たり社会福祉主事費	0.232	0.205	0.180	0.166	0.135	0.122	0.115	0.114	(8)
社会福祉主事費の補正係数	0.339	0.326	0.335	0.332	0.349	0.341	0.304	0.325	(9) = (7) × (8)

(注) シャドウは全国一律のもの。

(出所) 大阪市「普通交付税算出資料」より作成

図表16b 密度補正（社会福祉主事費）の算定内容：大阪市



(出所) 大阪市「普通交付税算出資料」より作成

次に、「生活保護費（扶助費）」の算定を検証する（図表17a）。基本的な考え方は、『地方交付税制度解説』にもとづいて示したとおり、被生活保護者数の人口に対する密度（(14)、実際には標準団体との差(16) = (14) - (15)）と、扶助費の種地ごとの単価差(17)から求められる。扶助費種地ごとの単価差は、前節でもみたとおり、低下基調にある。被生活保護者数の人口に対する密度差は、標準団体との差として求められるが、大阪市の場合、2005年度まで上昇、特に2004、2005年度の上昇幅が大きく、その後はほぼ横ばいの推移となるが高水準である。被生活保護者数の求め方は、2004年度以降、前年度の精算も加味される複雑なものになっている⁽¹⁴⁾。すなわち、今年度の被生活保護者数は、前年度の実績に、想定される伸び率と生活扶助単価を1とした各扶助の単価差率を考慮して換算された被保護者数として求められる。さらに、前年度実績が、前年度の補正予算分も加味されたかたちで算出され(8)、当初の想定した伸び率との差が調整((9) = (5) - (8))、それが前年度との算入単価差を考慮した((10))精算人数として算出されて(11)、被生活保護者数が求められる((12) = (3) + (11))。

このように標準団体との密度差は、算定における扶助費伸び率と扶助に係る単価差

(14) 精算制度自体は2004年度に初めて導入されたものではなく、それまで特別交付税で算定されていたものが普通交付税で算定されることになったものである（総務省交付税課）。

((3)) や精算制度導入によっても影響がみられており((11))、2004年度、2005年度の密度差の上昇に寄与している。大阪市の生活保護費の密度補正は、2001年度以降、単価が低下傾向を示す中、標準団体との密度差が拡大していくことで補正係数が上昇している。これらは**図表17b**に図示しているとおりでである。

以上のように、大阪市の生活保護費の基準財政需要額を算定する上で、補正係数は重要な役割を果たしていると考えられるが、検証の結果、政令市で最も高い補正係数は、主に生活保護（扶助費）における被生活保護者数が標準団体に比べ多いことにもとづいている。標準団体との密度差は、上述のような国の決めた扶助別単価差率や精算制度など算定のあり方も反映しているが、大阪市の被生活保護者数の実態にもとづくものとなっている。しかしながら、単価は、前年度との1人当たり算入単価の調整は行われるとしても、扶助費の種地ごとの単価差は国が定めたものであり、その単価差が大阪市の実態からみて調整されることはない。単価そのものが近年低下傾向にあることは、『地方交付税制度解説』においても大阪市の算定内容からも示されたところだが、それが大阪市の実態に照らして適切なものかどうかは、算定において議論の余地の生じるものといえよう。

図表17a 密度補正（生活保護費（扶助費））の算定内容：大阪市

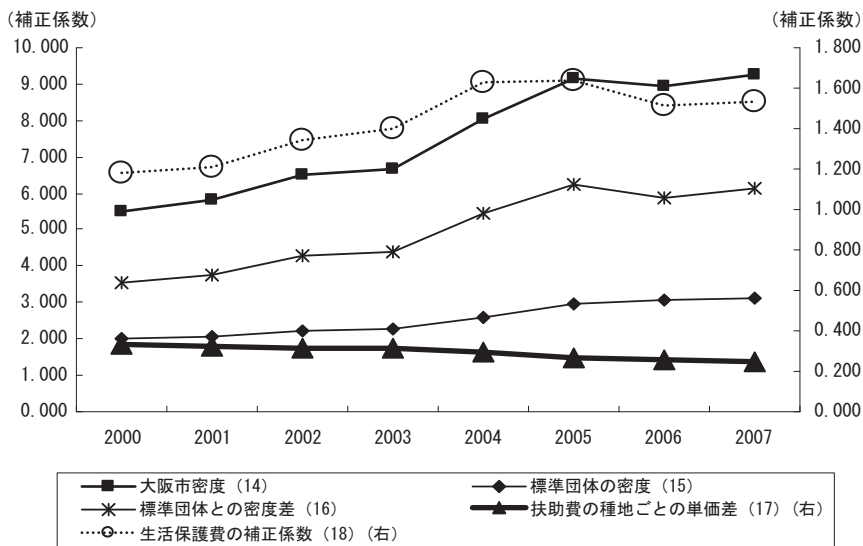
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19		
年間 延人数	生活扶助	590,717	666,617	750,475	852,144	965,446	1,055,081	1,131,498	1,189,302	(1)
	住宅扶助	531,008	603,822	687,347	788,294	928,688	1,020,642	1,096,448	1,155,404	
	教育扶助	51,526	59,138	67,238	76,866	80,104	93,364	102,686	108,511	
	医療扶助 (入院)	107,012	114,399	117,705	109,638	97,525	98,344	98,555	95,346	
	医療扶助 (入院外)	437,890	513,726	567,991	642,916	733,585	821,619	879,491	903,599	
	介護扶助	22,920	39,340	52,315	74,298	94,259	118,863	142,703	150,575	
	その他扶助	2,835	2,752	3,118	3,315	3,381	3,511	10,783	12,726	
	計	1,743,908	1,999,794	2,246,189	2,547,471	2,902,988	3,211,424	3,462,164	3,615,463	
乗率	生活扶助	0.0937	0.0897	0.0915	0.0854	0.0935	0.0933	0.0848	0.0860	(2)
	住宅扶助	0.0284	0.0273	0.0280	0.0325	0.0372	0.0406	0.0374	0.0403	
	教育扶助	0.0123	0.0117	0.0122	0.0112	0.0118	0.0126	0.0115	0.0121	
	医療扶助 (入院)	0.5192	0.4899	0.5081	0.5057	0.5996	0.6385	0.6642	0.6457	
	医療扶助 (入院外)	0.0373	0.0342	0.0320	0.0247	0.0287	0.0296	0.0287	0.0257	
	介護扶助	0.0121	0.0128	0.0341	0.0250	0.0261	0.0275	0.0277	0.0258	
	その他扶助	0.1631	0.2070	0.2293	0.2159	0.2435	0.5013	0.7460	0.4046	
	計	143,698	151,659	169,215	173,151	208,575	233,195	240,837	243,977	
乗率	生活扶助	55,350	59,796	68,668	72,773	90,269	98,439	95,951	102,280	(3)
	住宅扶助	15,081	16,484	19,246	25,620	34,547	41,438	41,007	46,563	
	教育扶助	634	692	820	861	945	1,176	1,181	1,313	
	医療扶助 (入院)	55,561	56,044	59,806	55,444	58,476	62,793	65,460	61,565	
	医療扶助 (入院外)	16,333	17,569	18,176	15,880	21,054	24,320	25,241	23,222	
	介護扶助	277	504	1,784	1,857	2,460	3,269	3,953	3,885	
	その他扶助	462	570	715	716	823	1,760	8,044	5,149	
	計	143,698	151,659	169,215	173,151	208,575	233,195	240,837	243,977	
乗率	生活扶助					0.0833	0.0833	0.0833	0.0833	(4)
	住宅扶助					0.0319	0.0329	0.0356	0.0364	
	教育扶助					0.0106	0.0105	0.0111	0.0113	
	医療扶助 (入院)					0.5224	0.5792	0.6356	0.6399	
	医療扶助 (入院外)					0.0242	0.0251	0.0252	0.0265	
	介護扶助					0.0212	0.0213	0.0211	0.0231	
	その他扶助					0.2112	0.2056	0.4986		
	計					182,308	203,285	227,620	230,787	
乗率	生活扶助					80,422	87,888	94,254	99,069	(5)
	住宅扶助					29,625	33,579	39,034	42,057	
	教育扶助					849	980	1,140	1,226	
	医療扶助 (入院)					50,947	56,961	62,642	61,012	
	医療扶助 (入院外)					17,753	20,623	22,163	23,945	
	介護扶助					1,998	2,532	3,011	3,478	
	その他扶助					714	722	5,376	—	
	計					182,308	203,285	227,620	230,787	
前年度の被生活保護者数					173,151	208,574	233,195	232,793	(6) = 前年度の(3)	
前年度補正予算分を勘案した率					1.049	0.950	1.000	0.992	(7)	
前年度補正予算分を勘案した被生活保護者数					181,635	198,145	233,195	230,931	(8) = (6) × (7)	
精算人数					673	5,140	-5,575	-144	(9) = (5) - (8)	
前年度被保護者1人当算入単価/今年度被生活保護者1人当算入単価					0.997	1.041	0.997	1.058	(10)	
算入単価差を考慮した精算人数					716	5,351	-5,558	-152	(11) = (9) × (10)	
被生活保護者数	143,698	151,659	169,215	173,151	209,290	238,546	235,279	243,825	(12) = (3) + (11)	
人口	2,602,421	2,598,589	2,598,774	2,598,774	2,598,774	2,598,774	2,628,776	2,628,811	(13)	
密度	5.522	5.836	6.511	6.663	8.053	9.179	8.950	9.275	(14) = (12) / (13)	
標準団体における人口当たり被生活保護者数	1.986	2.077	2.209	2.258	2.584	2.947	3.070	3.145	(15)	
標準団体との密度差	3.536	3.759	4.302	4.405	5.469	6.232	5.880	6.130	(16) = (14) - (15)	
扶助費の種地ごとの単価差	0.333	0.323	0.312	0.318	0.298	0.263	0.258	0.250	(17)	
生活保護費の補正係数	1.177	1.214	1.342	1.401	1.630	1.639	1.517	1.533	(18) = (16) × (17)	

(注1) シャドウは全国一律のもの。

(注2) 2007年度の前年度の被生活保護者数(6)と前年度の被生活保護者数(3)が異なるのは「その他扶助」が含まれなくなったことによる。

(出所) 大阪市「普通交付税算出資料」より作成

図表17b 密度補正（生活保護費（扶助費））の算定内容：大阪市



(出所) 大阪市「普通交付税算出資料」より作成

4. 基準財政需要額と一般財源との乖離

4-1 乖離の実態

以上のとおり、生活保護費の基準財政需要額については、きわめて精緻で複雑な算定が行われている。にもかかわらず、近年、一般財源との乖離が問題視されている。全国市長会では⁽¹⁵⁾、地方交付税制度が、標準的な行政サービスと地方自治体へ実施が義務付けられた事務等に必要な財源を保障するものとして重要な機能を果たしているにもかかわらず、「実際に、事務事業を地方自治体へ実施した場合、基準財政需要額の算定が実態に即していないため、算入不足となっている事務や、全国で普遍的に取り組まれる事務でありながら適切に財源措置がなされていない事務が数多く存在する。」としている。その例として、生活保護費（扶助費）を挙げている。全国市長会が実施した調査によれば、有効回答の676団体中、354団体で算入不足が生じており、その累計額は603億5,520万円に上る。一方、

(15) 全国市長会都市財政基盤確立小委員会「地方交付税制度の充実を目指して — 持続可能な地方財政運営のために —」平成20年4月

322団体が算入過大団体で、算入過大額は93億3,712万円である。その結果、生活保護費（扶助費）のマクロベースの算入不足額は510億円を超えているとしている。法定受託事務である生活保護については、「本来、国がすべての責任を負うべきものであり、地方の独自性や創意工夫を発揮する余地はなく、いずれも格差なく国による統一的な措置が求められるものであることから、国の責任において、確実に財源保障するべきである。」と主張される。

全国市長会の算入過不足額が、どのような方法により算定されているかは明確ではないが、次のような方法でも、都市によっては基準財政需要額と一般財源との乖離が認められる。

第1に、市町村規模別にみた基準財政需要額と一般財源との乖離である（**図表18**）。1996年度以降、大都市、中核市、特例市、都市で見ると、特例市、都市では、一貫して基準財政需要額が一般財源を上回り、中核市でもほぼ上回る状態といえるのに対し、大都市では一貫して一般財源額が基準財政需要額を上回っている⁽¹⁶⁾。

第2に、都市別に基準財政需要額と一般財源との乖離をみた（**図表19**）。政令指定都市および一部の中核市別の乖離率をみると、中核市よりも政令指定都市において、乖離率が100%に満たない団体が多い、乖離率も都市によって異なり、大阪市の乖離率は約70%程度と他団体に比べ大幅、といった特徴が見出される。

第3に、大阪市では、独自に、扶助費に限定した生活保護費充当一般財源と基準財政需要額の乖離を示している（**図表20**）。この算定方法は、生活保護費充当一般財源を、補助事業の扶助費充当一般財源に限定し、基準財政需要額についても扶助費に限定、精算額の影響も除いた上で、一般財源と基準財政需要額を比較した点に特徴がある。この算定では、政令指定都市のうち2市を除いて、扶助費についても算定が実態に充たないという結果になっている。**図表21**は、同様の算定方法にもとづき、大阪市の一般財源と基準財政需要額の比較の経年変化をみたものである。いずれの年度においても、基準財政需要額は一般財源の7割程度にしか達しておらず、精算額の影響を除いたとしても、扶助費充当一般財源に基準財政需要額の算定が充たない結果となっている。

このような一般財源と基準財政需要額の乖離をどのように解釈するかは単純ではない。算定が標準的な財政需要を反映していない可能性とともに、実態である一般財源そのものが標準的な財政需要を反映していないことも考えられるためである。例えば、生活保護充当一般財源が基準財政需要額を下回ることについて、ケースワーカー数が不足する運営体

(16) 乖離率は、2004年度以降、縮小してきているが、脚注14の理由が考えられる。

図表18 市町村規模別乖離額、乖離率の推移（千円、％）

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
乖離額 (1) = 生活保護基準財政需要額－生活保護費充当一般財源等						
大都市	-19,045,038	-18,435,403	-29,019,485	-36,863,066	-25,441,107	-42,290,636
中核市	3,665,203	3,844,285	2,549,464	848,987	5,250,447	-501,442
特例市	0	0	0	0	0	2,342,858
都市	49,808,185	52,069,949	42,840,988	38,432,242	56,391,423	30,212,712
乖離額 (2) = 生活保護基準財政需要額－生活保護費経常経費充当一般財源等						
大都市	-18,217,844	-18,269,515	-28,779,821	-36,590,658	-24,978,546	-41,683,525
中核市	3,815,196	3,911,023	2,700,956	1,111,172	5,576,865	-325,184
特例市						2,415,945
都市	49,970,980	52,173,059	42,972,728	38,667,848	56,500,470	30,281,312
乖離率 (2) = 生活保護基準財政需要額/生活保護費経常経費充当一般財源等						
大都市	87.9	88.0	83.0	79.6	86.5	79.3
中核市	115.2	110.9	105.8	102.0	108.7	99.5
特例市						106.4
都市	125.3	127.4	121.2	118.8	128.1	116.3

	2002	2003	2004	2005	2006
乖離額 (1) = 生活保護基準財政需要額－生活保護費充当一般財源等					
大都市	-34,564,022	-47,636,605	-13,138,683	-20,655,442	-17,009,208
中核市	146,059	1,727,978	13,746,200	-1,327,714	7,786,989
特例市	2,650,794	2,667,576	11,805,262	13,786,169	8,095,149
都市	25,937,042	28,485,499	55,249,166	49,011,031	59,205,034
乖離額 (2) = 生活保護基準財政需要額－生活保護費経常経費充当一般財源等					
大都市	-33,880,973	-46,703,539	-12,433,894	-20,033,760	-16,982,836
中核市	250,128	1,898,046	14,004,409	-1,264,618	7,891,921
特例市	2,703,271	2,711,812	11,854,917	13,824,781	8,140,840
都市	26,007,106	28,534,807	55,343,307	49,112,224	59,233,019
乖離率 (2) = 生活保護基準財政需要額/生活保護費経常経費充当一般財源等					
大都市	83.3	80.0	94.6	91.9	93.5
中核市	100.3	102.1	115.3	98.9	107.2
特例市	105.6	105.0	122.5	125.9	115.0
都市	113.8	115.3	130.0	124.1	127.2

(出所) (財)地方財務協会『地方財政統計年報』、総務省『地方交付税関係係数資料』より作成

図表19 都市別乖離率

(=生活保護基準財政需要額/生活保護費経常経費充当一般財源等、％)

	2005	2006	2005	2006	2005	2006		
政令指定都市			中核市					
札幌市	96.7	106.7	旭川市	102.0	118.5	東大阪市	95.7	104.6
仙台市	108.2	120.9	函館市	103.5	108.3	姫路市	109.9	111.4
さいたま市	113.4	124.7	秋田市	111.3	120.9	奈良市	97.1	115.5
千葉市	101.4	103.7	宇都宮市	114.9	106.2	和歌山市	87.8	88.3
横浜市	104.8	109.0	川崎市	113.4	122.9	岡山市	104.2	97.8
川崎市	90.3	90.3	船橋市	105.5	106.5	倉敷市	105.9	106.0
名古屋市	105.9	99.6	横須賀市	113.9	111.0	福山市	92.9	90.2
京都市	91.7	99.5	相模原市	109.7	109.7	高松市	105.9	120.3
大阪市	75.8	72.6	新潟市	111.7	112.4	松山市	97.9	106.6
堺市	96.3	103.7	富山市	152.8	137.9	高知市	98.5	97.6
神戸市	96.8	94.8	金沢市	120.0	115.4	長崎市	107.9	107.8
広島市	96.9	95.5	長野市	139.9	115.7	熊本市	103.6	111.5
北九州市	84.8	75.3	岐阜市	125.1	132.4	大分市	108.2	120.6
福岡市	94.8	99.2	浜松市	153.2	117.0	宮崎市	103.8	107.9
			高槻市	109.5	112.8	鹿児島市	103.2	107.0

(注1) 中核市では、基準財政需要額の数値を入手できた団体のみ掲載している。

(注2) シャドウは、充足率(乖離率)が100%に満たない団体。

(出所) 総務省『地方財政状況調査』、総務省『地方交付税関係係数資料』、各政令指定都市『地方交付税算定台帳』より作成

制が原因とする指摘もある⁽¹⁷⁾。しかし、大阪市の乖離分析（図表20、図表21）は、扶助費に限定したものであるため、この原因は当たらない。精算人数の影響も除外され、人口

図表20 生活保護費（扶助費）の基準財政需要額と決算額（2006年度）

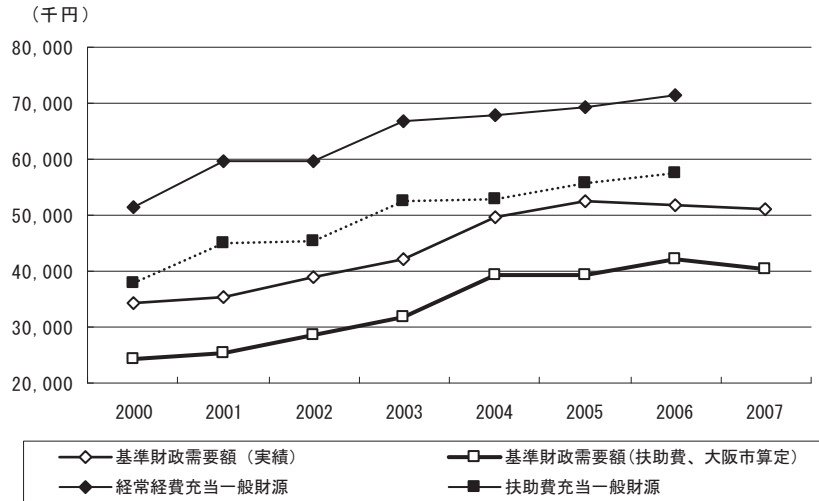
	需要額	決算額	充足率		需要額	決算額	充足率
札幌市	22,188,184	23,016,311	96.4	京都市	15,449,421	15,643,667	98.8
仙台市	4,275,981	4,262,334	100.3	大阪市	41,991,763	57,445,747	73.1
さいたま市	4,380,083	4,431,710	98.8	堺市	8,700,636	8,548,658	101.8
千葉市	4,538,893	5,203,423	87.2	神戸市	15,800,447	17,202,433	91.9
横浜市	21,539,809	25,832,459	83.4	広島市	6,357,087	7,445,578	85.4
川崎市	9,354,903	10,792,376	86.7	北九州市	5,257,102	7,116,522	73.9
静岡市	2,040,190	2,138,284	95.4	福岡市	10,797,058	12,412,976	87.0
名古屋市	10,806,258	13,465,791	80.2				

（注1）決算額は扶助費に限定した額。充足率＝決算額/需要額×100。

（注2）需要額は以下の算定方法となっている。需要額＝人口×（最終補正係数－密度補正）×単位費用（扶助費）＋人口×（密度補正－補正係数（社会福祉主事の設置に要する経費））×単位費用＋精算額

（出所）大阪市

図表21 生活保護費（扶助費）の基準財政需要額と決算額：大阪市



（注）基準財政需要額（扶助費、大阪市算定）の算定方法は図表20注（2）に同じ。

（出所）大阪市提供資料ならびに総務省『地方財政状況調査』より作成

(17) 森裕之・平岡和久編（2006）

当たりの被生活保護者数も標準団体との差が調整される算定方法を前提とすれば、算定と実態との乖離が生じる可能性が高いのは単価差ということになる。

実態に関しては、データの制約もあり分析が難しいが、2006年度の厚生労働省『福祉行政報告例』にもとづく被生活保護者数と、総務省『地方財政状況調査』による生活保護費（補助事業における扶助費）から、政令指定都市別の被生活保護者1人当たり単価を求めると、最も高いのが北九州市、それに次いで高いのが大阪市となり、それぞれ政令指定都市のうち最も低い団体の1.42倍、1.37倍であった。大阪市の乖離分析においては、両団体はいずれも他団体に比べ充足率（＝乖離率）のきわめて低い団体である。また総務省『地方財政状況調査』における生活扶助人員1人当たりの生活扶助費でも、大阪市は最も高く、政令指定都市のうち最も低い団体の1.33倍であった。

データの厳密性という問題はあるものの、上述の分析は単価の都市間差があることを示唆するものであり、政令指定都市間においてこのような単価の差が顕著である場合には、既述のような大都市における算定と実態の乖離がおきる可能性が考えられる。

4-2 乖離についての主張 — 大阪市と総務省を中心として

生活保護費をめぐる算定については、地方公共団体の意見提出制度を通じて、地方団体側からの意見が述べられている。地方公共団体の意見提出制度は、地方分権の推進の視点から、地方交付税法の改正が行われ、新設されたものである⁽¹⁸⁾。2002年度以降、生活保護を対象とした算定について、単位費用、補正係数、それぞれに図表22のように意見が提出され、一部が採用されている。生活保護費の基準財政需要額と一般財源の乖離の大きい大阪市にあっては、同制度を通じて、ほぼ毎年度、意見提出を行っている。

同制度において、大阪市は、生活保護をめぐる基準財政需要額と一般財源との乖離は、算定の単価差に問題があるとの認識を示している。

一つは、生活保護の級地区分による単価差率の問題である。算定には、2級地-1区分を標準団体とする単価差率が採用されているが、生活扶助（標準3人世帯）でみる場合、I-4種地の都市の約7割が属している級地、3級地-1区分を基準にすれば、1級地-1区分との単価差が、前者は1.099であるのに対して後者は1.220となる（図表23）。実態としては3級地-1区分を基準とすべきとの認識である。すなわち、標準の設定への問題

(18) 具体的には、地方交付税法17条の四として一条を加えたものである。

図表22 生活保護費の算定に係る地方団体からの意見申し出一覧

単位費用				採用は○
平成14年度 (H14.1)	市町村分	尼崎市	被生活保護者数の実態に即した経費の算入	
平成15年度 (H15.3)	都道府県分	兵庫県	生活保護扶助費算入の充実	
平成16年度 (H16.4)	市町村分	兵庫県	国の追加補正に伴う地方負担額算入のための精算制度の導入	
	都道府県分	京都府	前年度実績の反映又は清算制度の導入等による生活保護に係る経費の充実	
	都道府県分	兵庫県	同	
	市町村分	兵庫県	国の予算の補正に伴う経費の財源措置	○
	市町村分	兵庫県	前年度実績の反映又は清算制度の導入等による生活保護に係る経費の充実	○
平成17年度 (H17.3)	市町村分	兵庫県	国の予算の補正に伴う経費の財源措置	
	市町村分	兵庫県	生活保護扶助費算入の充実	
	市町村分	広島県	福祉事務所設置市町村に対する生活保護費の普通交付税措置	
	都道府県分	兵庫県	国の予算の補正に伴う経費の財源措置	
	市町村分	兵庫県	扶助費に係る単価差の的確な算入	
平成18年度 (H18.3)	市町村分	島根県	福祉事務所設置市町村に対する生活保護費の普通交付税措置	
	市町村分	兵庫県	国の予算の補正に伴う経費の財源措置	○
	都道府県分	兵庫県	生活保護費（扶助費）における医療費扶助算入単価の引き上げ	○
	都道府県分	島根県	町村の福祉事務所設置経費に係る措置の見直し	
	市町村分	兵庫県	生活保護費（扶助費）における医療費扶助算入単価の引き上げ等	○
平成19年度 (H19.3)	市町村分	兵庫県	同	
	市町村分	島根県	町村の福祉事務所設置経費に係る措置の見直し	
	市町村分	島根県	同	
	市町村分	岡山県	同	
	市町村分	岡山県	同	
補正係数				
平成14年度 (H14.7)	市町村分	大阪府	扶助費の単価差による経費の算入	○
	市町村分	札幌市	医療費扶助に係る被保護者1人当たりの単価の引き上げ	
	市町村分	豊田市	居住地不明者保護費の算定に係る生活扶助費単価差率の引き上げ	
	市町村分	大阪市	扶助費の実績等による経費の算入	○
	市町村分	宇都宮市	扶助費における単価等の引き上げ	
平成15年度 (H15.7)	市町村分	和歌山市	居住地不明者の保護費に係る負担分算入の充実	
	市町村分	宮崎市	中核市に対する権能差率の拡充	
	市町村分	加賀市	被生活保護者の急増団体に係る経費の算入	
	市町村分	大阪市	扶助費の単価差を反映した経費の算入	
	市町村分	兵庫県	医療扶助費単価の充実	
平成16年度 (H16.7)	市町村分	尼崎市	扶助費の実績等を反映した経費の算入	
	都道府県分	京都府	実績を反映した扶助費の適正な反映	
	都道府県分	兵庫県	同	
	都道府県分	青森県	被生活保護者数等を指標とした補正の継続	○
	市町村分	大阪市	実績を反映した扶助費の適正な反映	
平成17年度 (H17.7)	市町村分	尼崎市	同	
	市町村分	兵庫県	同	
	市町村分	大阪市	実績を反映した扶助費の適切な算入	○
	市町村分	尼崎市	同	
	都道府県分	栃木県	福祉行政報告例に基づく基礎数値の報告期限の延長	
平成18年度	市町村分	大阪市	実績を反映した扶助費の適切な算入	
	市町村分	尼崎市	同	
	市町村分	大阪市	実績を反映した扶助費の適切な算入	
平成19年度	市町村分	尼崎市	同	
	市町村分	大阪市	実績を反映した扶助費の適切な算入	

(注) 大阪市の意見についてはシャドウを施している。

(出所) 総務省ホームページより作成

図表23 生活保護の級地区分による単価差率（平成19年度）

(単位：円、倍)

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
生活扶助 (標準3人世帯)	162,168	154,870	147,578	140,271	132,979	125,682
現状ケース	1.099	1.049	1.000	0.950	0.901	0.852
大阪市主張ケース	1.220	1.165	1.110	1.055	1.000	0.945

(出所) 大阪市「平成20年度の地方交付税の算定方法に係る意見」付属資料より作成

図表24 世帯構成による1人当たり単価差（平成19年度）

（単位：円、倍）

生活扶助（1級地-1、在宅、70歳）			住宅扶助（1級地-1、在宅、70歳）				
	総額	1人当たり単価	1人当たり 単価倍率		総額	1人当たり単価	1人当たり 単価倍率
1人世帯	77,058	77,058	1.347（倍）	1人世帯	42,000	42,000	1.556（倍）
2人世帯	114,417	57,209		2人世帯	54,000	27,000	

（注）住宅扶助の総額は上限。

（出所）大阪市「平成20年度の地方交付税の算定方法に係る意見」付属資料より作成

提起といえる。

もう一つは、大阪市の生活保護の実態にもとづく単価差である。大阪市は、他都市に比べ、生活保護世帯の高齢者単身世帯割合が高いという特徴があるとする。大阪市によれば、同市の単身者世帯割合は79.0%で、全国（74.0%）を5%ポイント上回っている。単身世帯の場合、**図表24**のように、1人当たり単価が高くなる。したがって扶助対象世帯構成の違いにともなう単価差が生じているとする。

以上のような算定と実態との乖離の認識にもとづき、大阪市は、次のような意見と算定の改善を求めている。

すなわち、「生活保護行政は、地方の独自性や創意工夫を発揮する余地がなく、国の基準に基づいて全国的に画一的な取扱いをすることが必要である。従って、国の責務において行すべき必要があることから地方交付税による財源保障が必要な分野であるので、国において認証し、国庫負担金の算定に用いられている決算額（扶助費）に係る地方負担額については、その実態に応じて、基準財政需要額に的確に算入される必要があると考えている。」この立場から、具体的には、扶助費単価の算入にあたっては、①実績単価、または②生活保護の級地区分（国の基準）における単価差の反映、加えて③単身世帯割合等実態の考慮により適実に算入がなされるようするべきである、との意見を述べている。

しかし、平成19年度において総務省はこの意見を採用していない。その理由は次のように述べられている。「交付税算定に用いる単価は、国の予算の中での、当該年度の各扶助ごとの被生活保護者1人当たりの単価を用いて、標準的な財政需要を客観的に測定しているものであり、実態に応じた実績単価を採用することは適切ではない。また単身世帯の割合による割増や、過大過小制度への単価差の導入は、算定の簡素化の観点からも適当でない。」すなわち、算定において、1) 標準的な財政需要を見積もるという観点から、実

績単価を採用すべきでないという点と、2) 算定の簡素化の観点から、これ以上算定を精緻化する方向はとるべきではないという点、の2点が採用できない理由とみることができる。

これに対し、大阪市は、理由の説明が十分でなく、「実態に応じた実績単価を採用することは適切ではない。」の意が分からないとしている。国負担分については、実績の4分の3が国庫負担金として移転されるのに対して、残り4分の1についてはなぜ実績どおりに負担されないのか、という主張である⁽¹⁹⁾。地方の裁量が働く経費であればともかく、扶助費のような裁量性のない経費については、国が全額保障すべきとする。

交付税の算定が、あるべき標準的財政需要を見積もるものであることを前提とすれば、「実績単価を採用すべきではない」という総務省の主張は正論といえる。しかし、算定において、実績単価を用いないとしても、大都市に顕著な乖離が恒常的に続いている中で、大阪市の算定改変の要請に対して「簡素化の観点からも適当でない」とすることは、大阪市に対して納得できる説明になっているとはいえない。生活保護の財源保障に関して、「保護率は失業率の悪化、高齢化の度合いなど経済社会的な要因と極めて相関度が高いことひとつを考えてみても、例えば、全国平均の保護率以上の支出については、国庫負担の対象となる地方負担分であっても財源保障すべきではないという選択は、とりえないのではないだろうか。」⁽²⁰⁾という立場、あるいは簡素化の観点での算定の見直しが「生活保護、国民健康保険等の法令等により義務づけられた地方負担額を適切に算定することが求められている経費に係る補正係数ではなく」⁽²¹⁾とする考え方との整合性が求められよう。大阪市の立場からすれば、算定を上回る扶助費は、国の保障の裏づけのない地方自らが負担する経費となる。

現在、大阪市をはじめ全国市長会からも、生活保護費における乖離が問題視されるようになってきているのは、地域格差をともなった生活保護率の上昇によって地方負担が増大しているという実態面の変化に起因するものと考えられる。生活保護の扶助費を地方交付税の算定を通じて財源保障を行うことについての問題は、80年代後半、国庫負担率が低下した当時、指摘されていたものの⁽²²⁾顕在化しなかった。現状では、実態面の変化により、基準財政需要額に算入されているという事実にとどまらず、算定方法、とりわけ大阪市からは単価差の取り扱い、というかたちで交付税の財源保障が問われるようになってきている。

(19) 大阪市ヒアリング結果。

(20) 黒田 (2004)

(21) 黒田編 (2007)

(22) 金澤 (1994)、武田 (1995)

むすびにかえて

以上、生活保護費の算定内容を検証した結果、特に生活保護費（扶助費）については、当該団体の被保護者数を配慮したきわめて精緻な算定方法が採られているものの、単価差の実態との乖離に関しては、必ずしも調整が行われていない。生活保護率が高く一般財源の所要額の大きい大阪市においては、基準財政需要額と一般財源の乖離も大きく、その原因を単価差の実態との乖離に求めている。算定における単価差の取扱いが、交付税の財源保障との関わりで問題となっている。

生活保護を対象とした交付税の財源保障については、冒頭述べたように、事業の性格、大都市問題という性格、という2つの視角に照らして考察したい。

まず、事業の性格の観点、すなわち、生活保護費、中でも扶助費は、地方の裁量性が乏しくきわめてナショナルミニマムの性格の濃い経費である。基準財政需要額の算定をめぐり、生活保護費が問題にされているのはこのような性格に依るものである。このような経費を、補助の振替として基準財政需要額に算入するという意味での保障には、そもそも個別団体の財政需要を的確に見積もること自体の困難性がある。マクロのレベルにおいて生活保護費の地方負担分が適格に算入されていたとしても、ミクロのレベルにおいて偏重がおきれば、当該団体にとっては財源保障が十分でないとして認識される。仮に、当該経費を的確に見積もったとしても、他の需要において標準的な財政需要が見積もらなければ、全体としては保障が曖昧となるという問題もある。生活保護率が、これまでになく地域差をとれないながら上昇し、扶助費も増えていく現状では、基準財政需要額において標準的財政需要として見積もること自体、限界に達しているといえる。

しかしながら、生活保護のような公的扶助業務は単なる現金給付だけでは捉えられない。対人社会サービスという現物給付がとれない、そのような業務は非定型的な業務でもある⁽²³⁾。近年は、生活保護制度のあり方として、「福祉から雇用へ」という方針の下、自治体による就労支援も期待されている。このこと自体の問題はあるにせよ⁽²⁴⁾、生活保護制度が地域社会の実情を踏まえ、地方自治体の裁量性を取り込みながら、他の制度とも

(23) 林（2006）、林ほか（2008）

(24) 高齢者世帯や医療扶助が大半を占める日本の生活保護の現状が、勤労意欲との関連でどこまで議論できるのかという問題。阿部彩・国枝繁樹・鈴木亘・林正義（2008）などで指摘されている。

連携し、総合的に実施されていくことが求められるようになっていく。すなわち、事業自体が、扶助という現金給付だけではなく、対人社会サービスを充実させる必要性が高まっている。しかし現状は、本文でもみたとおり、社会福祉主事費などの保障が減じる方向性にある。制度自体のあり方とともに、交付税による財源保障の重要性を考える必要がある。

また、大都市という観点からは、不交付団体化が進み、交付税依存度が低い大都市にあっては、生活保護の地方負担分についての国の保障は曖昧となりがちである。基準財政需要額を通じた保障は、一般財源の多くが地方税である大都市にあっては、生活保護の地方負担分も自らの財源で負担していることになる。生活保護が大都市の財政需要として顕在化する中で、国の責務であり地方の裁量性が乏しい事業について、財政力の高い団体への交付税を通じた保障の問題も指摘できる。しかしここでも、生活保護自体が、現金給付のみならず、対人社会サービスとして重要性を増していることに言及が必要である。特に家族機能が希薄化している大都市においては、生活保護が現金給付にとどまらず、関連するさまざまな施策と連携し、実情に応じた公共サービスが提供されることが一層重要になっていると考えられる。大都市において、こうした特有の財政需要を見積もることが以前に増して必要になっており、このようなサービス提供を支える財源保障が重要になっている。

さらに、生活保護の事例で示したとおり、算定をめぐっては、標準的財政需要を決める上で、国と地方が関与する制度として意見提出制度が機能している。生活保護費を事例とした大阪市のケースは、大阪市は、主張の不採用の理由について納得しているものではないが、この制度自体は評価しており、今後も事態の改善を求めて意見を出し続ける意向である。また平成20年度の生活保護費の密度補正については、医療扶助および介護扶助に係る単価差率について、決算額と普通交付税の算定額を比較したところ、算定額が実績を下回る過小算定になっていたことから、実態に沿った見直しが行われたとされている⁽²⁵⁾。標準的な財政需要を決める上で、国が地方団体からの意見や実態をどのように汲み取り考慮しているのか、国がどのような基準で意見の採用、不採用を判断しているのか、地方団体の意見がどの程度交付税の制度決定に関与していると認められるのかなど、地方交付税の制度決定をみる上で、注目される課題も多いといえよう。

(ほしの なほこ 和光大学経済経営学部准教授)

(25) 出口 (2008)

【主要参考文献】

- 阿部彩・国枝繁樹・鈴木亘・林正義（2008）『生活保護の経済分析』東京大学出版会
石原信雄・二橋正弘（2001）『新版 地方財政法逐条解説』ぎょうせい
加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子（2007）『社会保障法』有斐閣
金澤史男（1994）「補助金の再編と政府間財政関係」『会計検査研究』第10号
金目哲郎（2007）「生活保護行政における国と地方の財政関係の検証」日本地方財政学会第15回大会報告要旨
木村陽子（2008）「大都市財政は生活保護を担いきれるか」『都市問題研究』60巻3号
黒田武一郎編著（2007）『三位一体の改革と将来像 — 地方税・地方交付税』ぎょうせい
黒田武一郎（2005）「地方交付税制度の財源保障機能を巡る議論」『地方財務』617号
厚生労働省社会・援護局（2008）「生活保護の現状と課題」
坂本忠次・和田八束・伊東弘文・神野直彦（2000）『分権時代の福祉財政』敬文堂
島崎謙治（2006）「憲法と社会保障の実施責任・財政責任の規律」『季刊・社会保障研究』vol. 41、No.4
全国市長会（2008）「地方交付税制度の充実を目指して — 持続可能な地方財政運営のために —」
全国知事会・全国市長会（2005）「生活保護制度等の基本と検討すべき課題」
全国知事会・全国市長会（2006）「新たなセーフティネットの提案」
武田宏（1995）『高齢者福祉の財政課題』あけび書房
出口和宏（2008）「平成20年度普通交付税の算定方法の改正について（基準財政需要額）」『地方財政』561号
沼尾波子（2008）「自治体の生活保護行政をめぐる現状と課題」Ne o財政研究会報告資料
松本英昭（2000）『新地方自治制度詳解』ぎょうせい
松本英昭（2004）『新版逐条地方自治法』学陽書房
森裕之・平岡和久編（2006）『都市自治体から問う地方交付税』自治体研究社
林正義（2006）「再分配政策と地方財政」『フィナンシャル・レビュー』82号
山内健生（2005）「地方財源保障に関する一考察(二)(三)」『自治研究』81巻

【参考資料】

- 大阪市「地方交付税の算定方法に係る意見」各年度
大阪市「普通交付税、地方特例交付金及び臨時財政対策債発行可能額算出資料」各年度
大阪市「一般会計決算書」各年度
大阪市「事業分析報告 生活保護」2007年
厚生労働省『社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）』各年度
国立社会保障・人口問題研究所ホームページ「「生活保護」に関する公的統計データ一覧」
（財）地方財務協会『地方交付税制度解説（単位費用編）』各年度版
（財）地方財務協会『地方交付税制度解説（基準財政収入額・補正係数編）』各年度版
生活保護の動向編集委員会『生活保護の動向』平成20年版
（財）地方財務協会『地方財政統計年報』各年度
総務省『地方交付税関係計数資料（市町村編）』各年度

総務省『地方財政状況調査』各年度
総務省『地方財政白書』各年度
各政令指定都市『地方交付税算定台帳』各年度