

# 生活保護費及び児童扶養手当における地方交付税の 算入不足とその要因について

—中核市を主たる対象とした実証分析に基づく考察—

橋本和明

## 要旨

2006～2011 年度の中核市の生活保護費（扶助費）及び児童扶養手当（扶助費）の地方交付税の算入不足は、生活保護費は 2006 年度に 64 億円余りに達したが、2011 年度には逆に 26 億円余りの算入過大となり、児童扶養手当は 2006 年度に 48 億円余りに達したが、2009 年度以降算入不足は解消され、2011 年度には 9 億円余りの算入過大となった。しかし、各団体間の算入過不足の格差は解消されておらず、その要因を分析した結果、生活保護費は、各扶助費の費目毎に設定された扶助別単価が実単価と乖離するほど算入過不足が発生することが実証され、児童扶養手当は、密度補正に用いる単価が本来の地方負担分の単価よりも低く設定されていることで支給者数の多寡が適切に反映されないとともに、所得制限による一部支給者と全部支給者の差による団体間の単価差も格差の要因であることが判明した。地方交付税は地方公共団体の一般財源であり、各団体によりその多寡が生ずるのはやむを得ないことであるが、生活保護費や児童扶養手当のようにその事務執行に裁量の余地が乏しいものは、可能な限り算入過不足が発生しないように算定がなされるべきである。

キーワード：生活保護、児童扶養手当、地方交付税、中核市、算入不足

## 1. はじめに

2008 年 4 月に全国市長会都市財政基盤確立小委員会は、「地方交付税制度の充実を目指して一持続可能な地方財政運営のために一」と題する提言を発表した。

この提言において、基準財政需要額に算入されてはいるが、その算定が実態に則していないために算入不足が生じている事業として、生活保護費（扶助費）及び児童扶養手当（扶助費）の状況が指摘されている。その内容は、東京都特別区を除く全国 783 都市に対する調査の結果、2006 年度的生活保護費（扶助費）において、「676 団体中 354 団体で算入不足が生じており、その累計額は 600 億円を超える。これに対し、算入過大団体は 322 団体であるが、算入過大額は約 93 億円に過ぎず、生活保護費（扶助費）のマクロベースの算入不足額は 510 億円を超える」とされている<sup>1</sup>。また、児童扶養手当（扶助費）については、「657

<sup>1</sup> 全国市長会都市財政基盤確立小委員会（2008）p. 15

団体中 471 団体で算入不足が生じており、その累計額は 250 億円を超える。これに対し、算入過大団体は 186 団体であるが、算入過大額は約 40 億円に過ぎず、児童扶養手当（扶助費）のマクロベースの算入不足額は 215 億円を超える<sup>2</sup>。そして、こうした状況が地方財政を逼迫させる要因の 1 つとなっているとして、地方の実態に基づいた基準財政需要額の算定を行うよう求めている。

そこで、本稿においては、この地方財政における財源保障の問題について、全国市長会調査以後の生活保護費（扶助費）及び児童扶養手当（扶助費）の算入不足について調査分析をし、その実態と要因を明らかにするとともに、地方交付税算定のあるべき姿と国及び地方公共団体が今後行うべき対応について考察する。まず、次節では、生活保護、児童扶養手当などの公的扶助の実施主体と我が国の生活保護制度及び児童扶養手当の現状について概観する。次に、第 3 節では、地方財源保障の仕組みと算入不足の発生について、制度的な説明を行うとともに、先行研究について触れる。そして、第 4 節では、生活保護費（扶助費）及び児童扶養手当（扶助費）の調査分析結果を示す。最後に、第 5 節では、調査分析結果を踏まえた考察及び提言を行う。

なお、全国市長会規模での調査は困難であるため、調査対象は中核市とする。その理由は、第 3 節で示しているように、政令市、中核市、特例市の特例的な 3 形態の市の中では、中核市が地方交付税への依存度が最も高いからである。

また、調査分析の対象は、生活保護費及び児童扶養手当の全体ではなく、扶助費の部分に限定する。生活保護費の基準財政需要額の算定は大きく扶助費と福祉事務所費に区分される。このうち、福祉事務所費は、現業員（ケースワーカー）等福祉事務所に勤務する職員の人件費が多くを占めているが、福祉事務所長などといった生活保護のみに従事する職員以外の者も含まれているため、福祉事務所費に算定された基準財政需要額に相当する各団体の決算を把握することが困難だからである。児童扶養手当においても、各団体で児童扶養手当業務に携わる人員数が異なることや、各団体の決算数値と対比させるために抽出できる基準財政需要額としては、扶助費に限定せざるを得ない。全国市長会の調査が扶助費に限定されていたのも同様の理由からである。

## 2. 公的扶助の実施主体と我が国の生活保護制度及び児童扶養手当の現状

### 2-1. 公的扶助の実施主体

生活保護や児童扶養手当などの公的扶助を含む再分配機能は、Musgrave (1959) による古典的命題では、地方政府ではなく中央政府がそもそも担うべきとされる<sup>3</sup>。しかし、我が国においては、これらの公的扶助は、その財源負担は別として、地方政府である都道府県や市などが実施している。林 (2006) によると、諸外国においても、全国均一の基準のもとで中央政府が自ら公的扶助を実施する国はイギリスとオーストラリアに限られ、その他

<sup>2</sup> 全国市長会都市財政基盤確立小委員会 (2008) p. 15

<sup>3</sup> Musgrave, R. A. (1959)

の国では、連邦国家における州を含め地方が必ず関与している。このうち、州によって運営されるアメリカとカナダでは給付基準も州毎に異なっている。一方、その他の国では、中央が基準を設定し地方が給付事務を行うという形態をとるが、中央の基準適用が厳格である国（ドイツ、フランス）からガイドライン的な国（イタリア、ノルウェー）と多様である。また、事務に係る財源負担に関しては、イギリスの公的扶助及びデンマークの定率補助を例外として、地方の一般財源に依存している場合が多く、一般財源に対する一般補助として中央からの財政移転がみられるものの、その金額が特定の地方歳出にリンクされていることはない。ただし、フランスの公的扶助の場合は、これらの歳出役割を地方に割り当てた際に、その歳出に匹敵する財源が地方に移譲されているほか、北欧ではそもそも地方税比率が高いという事情がある。大部分の再分配的歳出が州の権限となっているアメリカとカナダでは、特定補助を用いた連邦政府の介入によって全国均一的な制度を構築することが目指されている。

このように多くの国において地方政府が公的扶助に関与している理由は、林（2008）によると、費用効率性の観点から、次のように説明される。まず、地方は中央より住民に近いため地域情報を掴みやすく、地方が施策に必要な情報や技術を国より安価に獲得できるのならば、地方政府に公共サービスの生産手段を自由に選ばせることで費用効率性が向上する。次に、再分配政策では、社会福祉法人などの外部主体がサービス提供に関与する場合が多く、これら外部主体に近い地方のほうが国よりも効率的に管理できる。そして、政策目的を達成するための手段を地方が独自に開発・選択できる場合、その過程でさまざまな手法が開発・選択され、その中から優れた技術革新が起こる。さらに、貧困の問題には、さまざまな要因が絡み合っているため、複数の業務を総合的に展開している（地方）団体のほうが範囲の経済が働き、効果的に政策目標に対応できる。ただし、地方に裁量を認めるだけで問題が解決するのではなく、地方裁量のメリットの発揮とデメリットの抑制のための国による誘因づけと統制などが必要とされる。

## 2-2. 我が国の生活保護制度及び児童扶養手当の現状

生活保護制度は、「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的（生活保護法第1条）」とする制度である。保護の種類は、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の8種類であり、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われる。生活保護の扶助額は、要保護者について算定した最低生活費から収入充当額を控除した額である<sup>4</sup>。

2006年度から2011年度までの生活保護被保護実人員の推移は、表1のとおりである。人員（総数）は年々増加しているが、2006年度と2011年度の構成比をみると政令市及び中核市の比率が大きくなっていることから、都市部においてその増加に伴う貧困・低所得者対

<sup>4</sup> 平成25年版厚生労働白書資料編

策がより深刻な問題となってきたことがわかる。

また、この間の全国の生活保護費は、2006年度の2兆6,333億円から2011年度には3兆5,016億円へと、全体で1.3倍余りも増加しており<sup>5</sup>、減少に転ずる気配はみられない。これを本稿の調査分析の対象となった中核市（照会に対し回答のあった38市）の合計で、扶助費の費目別にみても、表2のとおりである<sup>6</sup>。中核市においても、全国同様に、2006年度と2011年度の比較では1.3倍余り増加している。費目としては医療扶助が50%前後を占め、それに次ぐ生活扶助と合わせると全体の8割を超えている。中核市における人口10万人当たりの扶助別の年間延べ人員数は、表3のとおりである。年間延べ人員数も2006年度と2011年度の比較では1.3倍余り増加している。費目としては、生活扶助、住宅扶助、医療扶助の順となっており、各費目とも年々人員数が増加しているものの構成比はあまり変化していない。

表1 生活保護被保護実人員（総数）推移

	(人;%)					
	2006(H18)年度	2007(H19)年度	2008(H20)年度	2009(H21)年度	2010(H22)年度	2011(H23)年度
政令市	406,880 (26.5)	488,306 (31.2)	518,026 (31.3)	599,921 (32.1)	661,109 (32.7)	690,158 (32.7)
中核市	221,008 (14.4)	213,657 (13.6)	241,623 (14.6)	282,961 (15.2)	296,101 (14.6)	312,214 (14.8)
その他の市等 及び都道府県	905,214 (59.0)	864,731 (55.2)	894,963 (54.1)	983,275 (52.7)	1,065,123 (52.7)	1,105,724 (52.5)
計	1,533,102	1,566,694	1,654,612	1,866,157	2,022,333	2,108,096

※ 厚生労働省福祉行政報告例の各年度末月の数値から作成。下括弧書きは構成比

表2 中核市38市生活保護費推移

	(千円;%)					
	2006(H18)年度	2007(H19)年度	2008(H20)年度	2009(H21)年度	2010(H22)年度	2011(H23)年度
生活扶助	122,447,227 (33.7)	123,606,544 (34.1)	127,540,329 (33.9)	142,676,579 (34.5)	161,684,582 (35.3)	169,792,217 (35.1)
住宅扶助	44,326,493 (12.2)	46,495,244 (12.8)	49,271,212 (13.1)	56,032,098 (13.5)	63,102,003 (13.8)	68,140,369 (14.1)
教育扶助	1,786,106 (0.5)	1,780,461 (0.5)	1,796,252 (0.5)	2,546,224 (0.6)	2,940,412 (0.6)	3,010,449 (0.6)
医療扶助	182,492,591 (50.3)	177,223,795 (48.9)	183,469,326 (48.8)	197,984,862 (47.8)	214,622,248 (46.9)	225,727,879 (46.7)
介護扶助	6,720,643 (1.9)	7,178,846 (2.0)	7,604,404 (2.0)	8,320,629 (2.0)	9,068,887 (2.0)	9,761,565 (2.0)
その他の扶助	1,696,401 (0.5)	1,862,286 (0.5)	1,909,261 (0.5)	2,380,506 (0.6)	2,277,605 (0.5)	2,443,846 (0.5)
保護施設事務 費	3,679,630 (1.0)	3,928,773 (1.1)	4,100,962 (1.1)	4,108,327 (1.0)	4,245,822 (0.9)	4,330,092 (0.9)
計	363,149,091	362,075,949	375,691,746	414,049,225	457,941,559	483,206,417

※ 下括弧書きは構成比。その他の扶助は、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助。2008年度以降は各費目に相当する中国残留邦人等生活支援給付費を加算

<sup>5</sup> 平成25年2月19日厚生労働省社会・援護局「全国厚生労働関係部局長会議資料」

<sup>6</sup> 調査における扶助費の費目の区分としては、扶助費に係る単位費用の積算内訳に掲げられている生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、その他の扶助、保護施設事務費とした。また、2008年度以降中国残留法人等生活支援給付費も生活保護費で算定されるようになっており、決算額に含めている。

表3 中核市38市人口10万人当たり年間延べ人員

	(人:%)					
	2006(H18)年度	2007(H19)年度	2008(H20)年度	2009(H21)年度	2010(H22)年度	2011(H23)年度
生活扶助	14,674.9 (32.6)	14,972.1 (32.6)	15,311.6 (32.5)	15,887.1 (32.5)	17,364.1 (32.6)	19,189.2 (32.6)
住宅扶助	13,545.4 (30.1)	13,894.4 (30.3)	14,256.5 (30.2)	14,774.3 (30.2)	16,232.0 (30.5)	18,031.2 (30.7)
教育扶助	1,596.7 (3.5)	1,590.0 (3.5)	1,588.6 (3.4)	1,578.9 (3.2)	1,662.8 (3.1)	1,771.7 (3.0)
医療扶助	13,155.3 (29.2)	13,228.4 (28.8)	13,588.0 (28.8)	14,108.8 (28.8)	15,239.0 (28.6)	16,775.1 (28.5)
介護扶助	1,708.0 (3.8)	1,758.6 (3.8)	1,943.7 (4.1)	2,099.4 (4.3)	2,248.0 (4.2)	2,436.2 (4.1)
その他の扶助	375.9 (0.8)	426.8 (0.9)	445.5 (0.9)	468.9 (1.0)	519.5 (1.0)	578.4 (1.0)
計	45,056.3	45,870.4	47,133.8	48,917.4	53,265.4	58,781.8

※ 下段括弧書きは構成比

児童扶養手当は、離婚等による母子家庭等の生活の安定と自立の促進に寄与することにより、児童の福祉の増進を図ることを目的としている。この目的のため、従来は父母の離婚等により父と生計を同じくしない児童を監護する母又は養育する祖父母等に対し支給されてきた。これに加えて2010年度からは、父母の離婚等により母と生計を同じくしない児童を監護し、かつ生計を同じくする父に対しても給付されるようになった。手当の額は、監護する児童の数によって異なるとともに、受給者の前年の年収による所得制限や所得に応じた減額がある<sup>7</sup>。

2006年度から2011年度までの児童扶養手当受給者数の推移は、表4のとおりである。生活保護被保護実人員数と同様に、受給者数は年々増加している。また、政令市及び中核市の比率が大きくなってきていることから、一人親世帯対策も都市部において深刻な問題となってきたことがわかる。

この間の中核市における児童扶養手当の決算額、支給者数及び人口10万人当たり支給者数は、表5のとおりである。決算額、支給者数及び人口10万人当たり支給者数ともに年々増加している。なお、児童扶養手当は世帯の所得による制限があるが、手当の全額を支給される全部支給者数の割合（後の分析において全部支給者数割合という。）は、逆に年々低下している。この間の所得制限限度額は変更されていないことから、一定所得を有する一人親世帯が増加しているものと思われる。

表4 児童扶養手当受給者数（総数）推移

	(人:%)					
	2006(H18)年度	2007(H19)年度	2008(H20)年度	2009(H21)年度	2010(H22)年度	2011(H23)年度
政令市	180,382 (18.9)	190,779 (19.7)	192,361 (19.8)	200,975 (20.4)	209,790 (20.2)	221,084 (20.6)
中核市	140,140 (14.7)	132,651 (13.7)	142,984 (14.8)	149,963 (15.2)	156,162 (15.0)	160,915 (15.0)
その他の市等 及び都道府県	635,322 (66.5)	643,785 (66.6)	633,916 (65.4)	635,104 (64.4)	672,292 (64.8)	689,467 (64.3)
計	955,844	967,215	969,261	986,042	1,038,244	1,071,466

※ 厚生労働省福祉行政報告例の各年度末月の数値から作成。下段括弧書きは構成比

<sup>7</sup> 平成25年版厚生労働白書資料編

表5 中核市 38 市児童扶養手当推移

	(千円:人:%)					
	2006(H18)年度	2007(H19)年度	2008(H20)年度	2009(H21)年度	2010(H22)年度	2011(H23)年度
決算額	62,315,272	63,122,920	63,311,634	63,892,711	66,290,541	69,330,790
支給者数	1,460,820	1,523,623	1,561,147	1,585,882	1,607,110	1,632,167
全部支給者数	945,864 (64.7)	982,166 (64.5)	988,987 (63.4)	982,533 (62.0)	965,110 (60.1)	957,565 (58.7)
一部支給者数	514,956 (35.3)	541,457 (35.5)	572,160 (36.6)	603,349 (38.0)	642,000 (39.9)	674,602 (41.3)
人口10万人当たり支給者数	9,508.1	9,873.5	10,106.6	10,266.7	10,341.8	10,490.5

※ 下段括弧書きは支給者数における構成比

### 3. 地方財源保障の仕組みと算入不足の発生

#### 3-1. 地方財源の状況

地方公共団体の歳入構成比は、総務省の2010年度の地方財政統計年報によれば、表6のようになっている。

地方公共団体全体では、自前の財源として重要な位置を占める地方税は3割強に過ぎない。詳細にみても、都道府県では市町村全体よりも地方税の比率は低く地方交付税の比率が高い。市町村の中では、町村が最も地方交付税に依存している。一方、国庫支出金の構成比が政令市から町村へと順次低下しているのは行政権能の差であろう。この中で、中核市は地方税及び国庫支出金の比率が政令市とほぼ同等であるのに対して、地方交付税の比率は政令市よりも高い点特徴的である。同年度の財政力指数は、政令市 0.87、特例市 0.88 に対して、中核市は 0.78 であることから、特例的な3形態の市の中では、中核市が地方交付税に依存している度合いが高いことがわかる。

表6 地方公共団体歳入構成比

	(%)					
	地方税	地方交付税	国庫支出金	地方債	その他	計
地方公共団体全体	35.2	17.6	14.6	13.3	19.3	100.0
都道府県	31.8	17.5	12.5	15.6	22.6	100.0
市町村	34.1	15.6	14.8	9.6	25.9	100.0
政令市	39.9	5.4	16.6	11.4	26.7	100.0
中核市	40.0	12.1	16.6	10.3	21.0	100.0
特例市	43.1	9.4	14.8	9.1	23.6	100.0
その他の市	33.1	20.8	13.8	9.9	22.4	100.0
町村	22.4	33.5	12.4	9.2	22.5	100.0

#### 3-2. 地方公共団体の経費負担と財源保障

地方公共団体の事務を行うために要する経費は、原則的には当該地方公共団体が全額負担することとされる（地方財政法第9条）。しかし、「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であって、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要があるもの（同

法第 10 条)」、「地方公共団体が国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に従って実施しなければならない法律又は政令で定める土木その他の建設事業に要する経費（同法第 10 条の 2）」及び「地方公共団体が実施しなければならない法律又は政令で定める災害に係る事務で、地方税法又は地方交付税法によってはその財政需要に適合した財源を得ることが困難なものを行うために要する経費（同法第 10 条の 3）」については、国がその経費の全部又は一部を負担することが義務づけられている。

そして、これらの経費のうち、「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（同法第 11 条の 2）」とされている。これは、具体的には地方財政計画の歳出に計上されることを意味する。本稿の対象とする生活保護費及び児童扶養手当に要する経費をみると、地方財政法第 10 条の経費として明記されていることから、制度上、地方負担分総額の財源保障がなされるべきものということになる。

### 3-3. 地方交付税

地方交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方公共団体が一定の水準を維持しうよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分するものである。地方交付税の総額は、所得税収・酒税収の 32%、法人税収の 34%、消費税収の 29.5%、たばこ税収の 25%とされている。

地方交付税の種類は、普通交付税（交付税総額の 96%、2013 年度までは 94%、2014 年度は 95%）及び特別交付税（交付税総額の 4%、2013 年度までは 6%、2014 年度は 5%）である。

普通交付税は、当該地方公共団体における地方税、地方譲与税等の標準的な一般財源収入を基準財政収入額と、標準的な行政サービスを行うために必要な支出に充てられる一般財源を基準財政需要額として算定し、基準財政収入額が基準財政需要額に不足する部分を交付するものである。2010 年度の算定においては、都道府県では東京都を除く 46 道府県が、市町村では 1,727 団体中 1,657 団体がこの交付を受けており、いわゆる不交付団体である市町村は 70 団体に過ぎない。不交付団体の市町村の内訳は、政令市 1 市、中核市 1 市、特別市 2 市、その他の市 35 市、町村は 31 団体となっている。

一方、特別交付税は、基準財政需要額の算定において捕捉しきれない経費や災害対応等で必要になった経費を交付するものである。

### 3-4. 基準財政需要額の算定

基準財政需要額は、消防費、道路橋りょう費、生活保護費、社会福祉費など、行政目的別に、次の式により算定される。

$$\text{基準財政需要額} = \text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数}$$

単位費用とは、標準団体における測定単位当たりの費用であり、測定単位とは、国勢調

査人口や面積等である。生活保護費の場合、市における単位費用は 2011 年度においては 6,447 円、測定単位は市部人口である<sup>8</sup>。一方、児童扶養手当は社会福祉費の算定項目に含まれており、社会福祉費の市町村における単位費用は、2011 年度においては 18,800 円で、測定単位は人口（国勢調査人口）である。

補正係数には、段階補正、密度補正、普通態容補正、経常態容補正、寒冷補正、事業費補正などがある。段階補正は人口段階に応じたコスト差を反映させるもので、密度補正は高齢者人口、生活保護受給者数など行政サービス対象の多寡を反映させるものである。普通態容補正は地域ごとの単価差や行政質量差、政令市、中核市といった行政権能差を反映するもので、経常態容補正は特定目的のための交付税の支援措置である。また、事業費補正は、公共事業の実施に際して発行した地方債の元利償還金に対して算入するものである。

### 3-5. 生活保護費に係る基準財政需要額の算定

市において生活保護費に適用される補正は、段階補正、密度補正、普通態容補正及び寒冷補正であり、算式は、次のとおりである。

$$\text{段階補正係数} \times \text{普通態容補正係数} \times \{(\text{寒冷補正 I 係数} + \text{寒冷補正 II 係数}) - 1\} \\ + (\text{密度補正係数} - 1)$$

このうち、「段階補正係数×普通態容補正係数×{(寒冷補正 I 係数+寒冷補正 II 係数)-1}」の部分はそれぞれが乗ぜられているため「連乗補正係数」と実務上呼ばれている。一方、「(密度補正係数-1)」の部分は連乗補正係数に加算されるものであるため「加算補正係数」と呼ばれている<sup>9</sup>。

そして、密度補正の扶助費部分に係る「(密度補正係数-1)」の算式は、次のとおりである<sup>10</sup>。

$$\{ \text{被生活保護者 1 人当たり算入単価} \times (\text{被生活保護者等の数} \times \text{扶助費の種地ごとの単価差率} - \text{標準団体における被生活保護者等の数} \times \text{測定単位} \div 100,000 \text{ 人}) \} \div (\text{単位費用} \times \text{測定単位})$$

なお、「被生活保護者等の数」については、算定前年度の被生活保護者数に一定の伸び率を乗じた当該年度想定被生活保護者数から前年度算定における想定被生活保護者数と実際

<sup>8</sup> 実際には人口（国勢調査人口）であり、次の社会福祉費の測定単位と差異はない。あえて「市部人口」とされているのは、町村については生活保護の事務を都道府県が行っており、普通交付税の算定の対象とされていないからである。なお、児童扶養手当も町村は算定対象ではないが、社会福祉費の内数であるため測定単位は人口（国勢調査人口）とされ、社会福祉費の算定の中で児童扶養手当分が加算されないように処理されている。

<sup>9</sup> 普通交付税に関する省令第 6 条第 5 項において、2 以上の補正を行う場合に同令別表第一(3)に定めるところにより連乗又は加算した率による旨が規定されているが、直接これらの用語が定義されているわけではない。国及び地方公共団体の交付税担当者において、実務上の用語として用いられている。

<sup>10</sup> 2008 年度以降の算式。2007 年度以前の算式は、扶助費の種地ごとの単価差率の反映方法が若干異なる。



の被生活保護者数との差を調整している。そのため、純粋に当該年度の算入額を算出するためには、算定年度における当該年度分の額と前年度分の精算調整額を区分して算出するとともに、翌年度算定における精算調整額を把握しなければならない。

これらの算式に基づいて扶助費に係る基準財政需要額を算出する場合に留意すべき点は、まず、①単位費用には扶助費と扶助費以外が含まれているためにこれを区分する必要があることである。しかし、扶助費部分に係る「(密度補正係数-1)」の算式においては、「標準団体における被生活保護者等の数×測定単位÷100,000人」を控除して単位費用算入分を除いた後、「単位費用×測定単位」で除して係数化しているため、②密度補正における算入額の算定においては、単位費用を扶助費と扶助費以外に区分する必要がない点も留意しなければならない。

そこで、扶助費のみの基準財政需要額は、次の2式の合計で算出されることになる<sup>11</sup>。

①単位費用分の基準財政需要額=扶助費分のみの単位費用×測定単位×連乗補正係数

②密度補正分の基準財政需要額=単位費用×測定単位×扶助費分のみの(密度補正係数-1)

本稿における生活保護費(扶助費)についての算入不足額(率)の算定に当たっては、以上の方法を用いて算出した各市の基準財政需要額に基づいている。

### 3-6. 児童扶養手当に係る基準財政需要額の算定

市において児童扶養手当に係る基準財政需要額は、社会福祉費の内数として算定される。社会福祉費に適用される補正は、段階補正、密度補正、普通態容補正、経常態容補正及び事業費補正であり、算式は、次のとおりである。

段階補正係数×普通態容補正係数+(密度補正係数-1)+(経常態容補正係数-1)  
+(事業費補正係数-1)

このことから、社会福祉費においては、段階補正と普通態容補正が連乗補正係数であつて、その他が加算補正係数となる。この加算補正係数のうち、経常態容補正は少子化対策に係る経費について出生率を指標として算定するものであり、事業費補正は地方債の元利償還金の算入である<sup>12</sup>。これらの補正は社会福祉費の中から児童扶養手当の基準財政需要額を算出する際には必要のない係数であるため、本稿においては無視する。

社会福祉費の児童扶養手当扶助費部分に係る(密度補正係数-1)の算式は、次のとお

<sup>11</sup> 前小節で述べた基準財政需要額の算式に連乗補正と加算補正を当てはめると、基準財政需要額=単位費用×測定単位×(連乗補正係数+加算補正係数)となる。これを①単位費用×測定単位×連乗補正係数と②単位費用×測定単位×加算補正係数の2式に分解し、①式では単位費用分として単位費用から扶助費以外を除き、②式では密度補正分として加算補正係数のうち扶助費部分の密度補正のみとして算出し、これを合計することにより扶助費部分のみの基準財政需要額が算定できる。これは後述の社会福祉費の内数としての児童扶養手当の扶助費部分を算定する場合も同様である。

<sup>12</sup> 事業費補正、経常態容補正ともに2006年度にはなく、2007年度から新たに設けられたものの。

りである。

(児童扶養手当支給対象者1人当たり単価×児童扶養手当支給対象者数－標準団体に算入されている児童扶養手当の所要額(一般財源)×測定単位÷100,000人)÷(単位費用×測定単位)

児童扶養手当に係る密度補正は、三位一体改革における国庫補助負担金改革に伴い2006年度から地方負担割合が従前の4分の1から3分の2に引き上げられた際に、その影響を極力少なくするために同年度から始まったものである。ここで、補正の対象とされているのは、国庫補助負担金改革分についてであり、児童扶養手当に係る地方負担全体に対する補正ではない<sup>13</sup>。算式中の「児童扶養手当支給対象者1人当たり単価」は、国庫補助負担金改革により増加した地方負担分である。一方、「標準団体に算入されている児童扶養手当の所要額(一般財源)」は、国庫補助負担金改革後の地方負担額に基づいている。つまり、国庫補助負担金改革により、児童扶養手当の地方負担割合は4分の1(12分の3)から3分の2(12分の8)に増加したが、算定の過程において、この増加分である12分の5に基づく単価と、本来の地方負担分である3分の2(12分の8)に基づく単価が用いられているのである<sup>14</sup>。このように児童扶養手当(扶助費)に係る算定においては、生活保護費の場合と異なり、算定を通じて同一の単価が用いられていない点に注目しなければならない。これは、児童扶養手当支給対象者数の多寡に応じて補正されるべき単価が本来の地方負担分の3分の2(12分の8)ではなく、12分の5にとどまっていることを意味しており、このことが算入不足の発生の大きな要因と想定できるからである。

また、算式中の「児童扶養手当支給対象者数」については、所得制限により一部支給される者と全部支給される者の数値を算定に当たり把握しているものの、これを単純に合算した数値で算定しており、全部支給者の多寡に応じた補正などは行われていない。この点も注視されるべきである。

社会福祉費においても、単位費用に児童扶養手当の扶助費に係る部分とそれ以外の部分があり、また、児童扶養手当扶助費部分に係る「(密度補正係数－1)」の算式においては、「標準団体に算入されている児童扶養手当の所要額(一般財源)×測定単位÷100,000人」を控除して単位費用算入分を除いた後、「単位費用×測定単位」で除して係数化している。そのため、児童扶養手当の扶助費に係る基準財政需要額は、生活保護費の扶助費の場合と

<sup>13</sup> 2006年4月19日に総務事務次官より発せられた「平成18年度地方財政の運営について」によると、「平成18年度における税源移譲に結びつく国庫補助負担金改革分については、…その事業費を全額基準財政需要額に算入することとしているが、その際、児童扶養手当給付費負担金…に係るものについては、地域の実情を反映するため、補正を適用する」とされている。

<sup>14</sup> 例えば、2006年度の高知市の児童扶養手当(扶助費)の決算一般財源額(理論値)は13億1,395万円で全部支給者と一部支給者数の合計が45,788人なので単価は28,696円である。同年度の密度補正に用いられる児童扶養手当支給対象者1人当たり単価は17,068円であった。これを本来の地方負担分3分の2に割り戻すと27,309円となり、決算に基づく単価に近似する。

同様に、次の2式の合計で算出されることになる。

- ①単位費用分の基準財政需要額＝児童扶養手当の扶助費分のみの単位費用×測定単位×連乗補正係数
- ②密度補正分の基準財政需要額＝単位費用×測定単位×児童扶養手当の扶助費分のみの(密度補正係数－1)

本稿における児童扶養手当(扶助費)についての算入不足額(率)の算定に当たっては、以上の方法を用いて算出した各市の基準財政需要額に基づいている。また、上述のとおり児童扶養手当については2種類の単価を用いた算定が行われているため、本稿の分析に用いる単価超過率(算定単価に対する実単価の比率。詳細は後述)に用いる算定単価は次のように算出した。

各年度の地方交付税算出資料の密度補正に使用される「児童扶養手当支給対象者1人当たり単価」×8/5

これは、上述のとおり、密度補正に使用される「児童扶養手当支給対象者1人当たり単価」は地方負担増加分の12分の5であるため、これを本来の地方負担分の3分の2(12分の8)に換算したものである。

### 3-7. 算入不足の発生

基準財政需要額は一般財源所要額であるので、当該対象経費の歳出決算額から国庫補助負担金等の特定財源を除いた額との差が算入不足又は算入過大となって現れる。

こうした算入過不足が発生する要因としては、マクロ的には、地方財政計画の策定において、歳出所要額が過大又は過少に計上されることが挙げられる。また、ミクロ的には、仮に地方財政計画に所要額が適切に計上されていたとしても、前述の基準財政需要額の算定式により各地方公共団体の算入額を算定した場合に、各団体の実態を十分に反映できないことが考えられる。さらに、各地方公共団体個別の問題として、当該団体が標準的な行政サービスを越えた支出や標準以下の支出しか行わなかった場合にも発生する<sup>15</sup>。

### 3-8. 先行研究

地方交付税の算入不足に関する先行研究としては、前述の全国市長会調査以前のものとして、需要額・決算対比分析を行った宮崎(2003)がある。これは、大阪府下の市町村において、普通交付税の算定費目別の基準財政需要額の算定額と一般財源支出額との乖離を分析したものであるが、各費目の決算額には地方単独事業分も含まれており、標準的サービス水準との多寡をみるには有効であるものの、乖離額がそのまま算入不足につながるとはいえないものである。

<sup>15</sup> 超過負担と混同しがちであるが、超過負担は、国庫補助負担金が国の予算不足等のために本来の負担率に見合う交付がなされなかった場合の地方負担をいうのであって、本稿で問題とする算入不足とは異なる。

一方、全国市長会調査以後の先行研究としては、以下がある。

星野（2009）は、1996年から2006年までの市町村規模別の生活保護費の乖離額、乖離率の推移や、2005年と2006年の都市別乖離率等を調査・分析するとともに、大阪市の生活保護費（扶助費）の基準財政需要額と決算額との比較を行っている。そして、大阪市の算定と実態の乖離の要因として、都市間の単価差の可能性を挙げ、1つには級地区分の単価差率、もう1つには高齢単身世帯割合が高いことによる単価差が生じているとする大阪市の見方を紹介し、「人口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」と指摘している<sup>16</sup>。生活保護費に係る算入不足の研究として詳細な分析がなされている。

同じく藤井（2009）は、政令市における生活保護費の地方交付税措置状況を調査するとともに、大阪市における生活保護費の動向を中心とした分析を行い、生活保護行政と財源保障の方向性に関する検討を行っている。

また、長嶋（2011）は、大阪府門真市における生活保護費の扶助費の費目別に交付税単価と実額単価の格差、単価差率を2004年度から2009年度の間において分析している。そして、密度補正手法の実態から「生活扶助等の保護費は被生活保護者数の実数に基づいて補正が行われており、算定額と実態との乖離が生じる要因は、制度的には単価差にある」とし、財政運営への影響を指摘するとともに、地方交付税の財源保障の在り方について論じている<sup>17</sup>。

なお、児童扶養手当（扶助費）の算入不足に特化した先行研究は、現段階ではみられない。

#### 4. 生活保護費と児童扶養手当の算入不足

##### 4-1. 調査・分析の概要

本節では、まず、全国市長会調査以後の生活保護費（扶助費）に係る基準財政需要額の算定と一般財源支出額の状況について、中核市を対象に、その実態を把握することからはじめる。

星野（2009）では、生活保護費の扶助費総額について密度補正による制度的な単価差の影響の指摘がなされたが、生活保護費の扶助費支出の内訳には生活扶助費、住宅扶助費、教育扶助費、介護扶助費、医療扶助費などがある。そこで本稿では、こうした費目毎の基準財政需要額と一般財源支出額との乖離についても調査分析し、被生活保護者数と単価差の影響を実証するとともに、算定における課題・問題点を明らかにする。

次に、生活保護費での分析手法を適用し、全国市長会調査以後の児童扶養手当（扶助費）に係る基準財政需要額の算定と一般財源支出額の状況についても実態の把握と調査分析を行う。

<sup>16</sup> 星野（2009）p. 63-64

<sup>17</sup> 長嶋（2011）p. 100

調査は、2012年4月1日現在で中核市である41市に対して、2006年度から2011年度までの普通交付税算出資料及び決算に基づく数値を照会し、2013年5月末までに回答のあった38市について試算、集計、分析を行った<sup>18</sup>。

生活保護費の基準財政需要額の算定方法については、理論的には前節のとおりであるが、具体的には、各団体の普通交付税算出資料の生活保護費の項目から扶助費算入額に係る部分をピックアップすることにより試算している。また、費目別の算入額については、当該算出資料の扶助別の年間延べ人員数に基づき、扶助費全体の算定方法に準拠しつつ、扶助別の単価や係数を用いるべき際には、各年度の地方交付税制度解説の単位費用編及び補正係数編から当該単価及び係数を得て算出した。翌年度の算定における実際の被生活保護者数に応じた精算についても、当該年度分のみの算入額を算出するとともに、翌年度の精算額を反映させることにより純粋な当該年度算入額を算出した。

児童扶養手当の基準財政需要額の算定方法についても同様に、各年度の地方交付税制度解説の単位費用編及び補正係数編から当該単価及び係数を得て、各団体の普通交付税算出資料の社会福祉費の項目から児童扶養手当の扶助費算入額に係る部分をピックアップすることにより試算した<sup>19</sup>。

なお、生活保護費（扶助費）、児童扶養手当（扶助費）ともに、基準財政需要額算入額との比較の対象となる決算一般財源額については、各年度の歳出決算額から国庫補助負担金の理論値を控除して算定した。これは国の予算不足により国庫補助負担金が翌年度に精算交付される場合などがあり、本来の一般財源となるべき額と異なるケースが生ずるからである。また、生活保護費（扶助費）については、2008年度から中国残留邦人等生活支援給付費が基準財政需要額に算入されるようになったため、当該給付費に係る一般財源理論値の額を決算一般財源に加えている。

#### 4-2. 生活保護費（扶助費全体）の状況

生活保護費（扶助費）全体の算入不足の状況については、表7のとおりである。

中核市平均では2006年度に約1億7千万円の算入不足があったが、2011年度には約7千万円の算入過大に転じた。中核市全体の算入不足についても2006年度に64億円余りもの不足であったが、2011年度には逆に26億円余りの算入過大となっている。これにより、2007年度に37団体であった算入不足団体は2011年度には14団体にまで減少し、24団体が算入過大の状態となった。

<sup>18</sup> 本文でも後述しているが、生活保護費（扶助費）の算定においては前年度の算定の精算が行われているため、実際には2012年度の算定結果も調査し、精算の影響を2011年度の算定に反映している。

<sup>19</sup> 各基準財政需要額の算定は、基本的に全国市長会調査の手法に準拠し、連続性を確保した。

表7 生活保護費（扶助費・全体）の算入不足算定結果

	(千円, %, 団体)					
	2006(H18)	2007(H19)	2008(H20)	2009(H21)	2010(H22)	2011(H23)
平均算入不足額	169,952	283,284	275,176	214,515	302,835	-69,017
最大算入不足額	1,209,416	1,384,465	1,405,684	1,372,344	1,656,007	832,049
最小算入不足額	-331,094	-292,380	-422,461	-657,353	-808,485	-1,425,668
全体算入不足額	6,458,180	10,764,802	10,456,682	8,151,556	11,507,719	-2,622,630
平均算入不足率	7.7	13.5	12.5	8.6	11.2	-2.1
最大算入不足率	27.9	46.5	36.5	30.6	32.9	13.9
最小算入不足率	-12.2	-14.9	-19.3	-23.4	-24.6	-33.8
算入不足団体数	32	37	35	31	35	14
算入過大団体数	6	1	3	7	3	24

※ 2013(H25)年5月末現在で回答のあった中核市38市による集計結果

※ 最小算入不足額・最小算入不足率のマイナスは算入過大を示す。

※ 算入不足率は、算入不足額の基準財政需要額算入額に対する割合

各年度の最大・最小そして平均の算入不足額と算入不足率の推移をそれぞれ図1、図2に示した。

算入不足額は2010年度をピークに翌2011年度には大きく減少した。しかし、最大と最小との間差は、2006年度に約15.4億円であったものが2010年には約24.6億円にまで拡大し、算入不足が大きく減少した2011年度においても約22.6億円の格差が生じている。

算入不足率は2007年度をピークに低下していたが、2010年度に再度上昇し、翌2011年度には大きく低下した。最大と最小の間差は2006年度に40.1パーセントポイントであったものが2007年度に61.4パーセントポイントに拡大し、2009年には54.0パーセントポイントにまで縮小したものの、2010年には再び57.5パーセントポイントに拡大し、2011年度は47.7パーセントポイントとなっている。

図1 生活保護費（扶助費・全体）の算入不足額推移

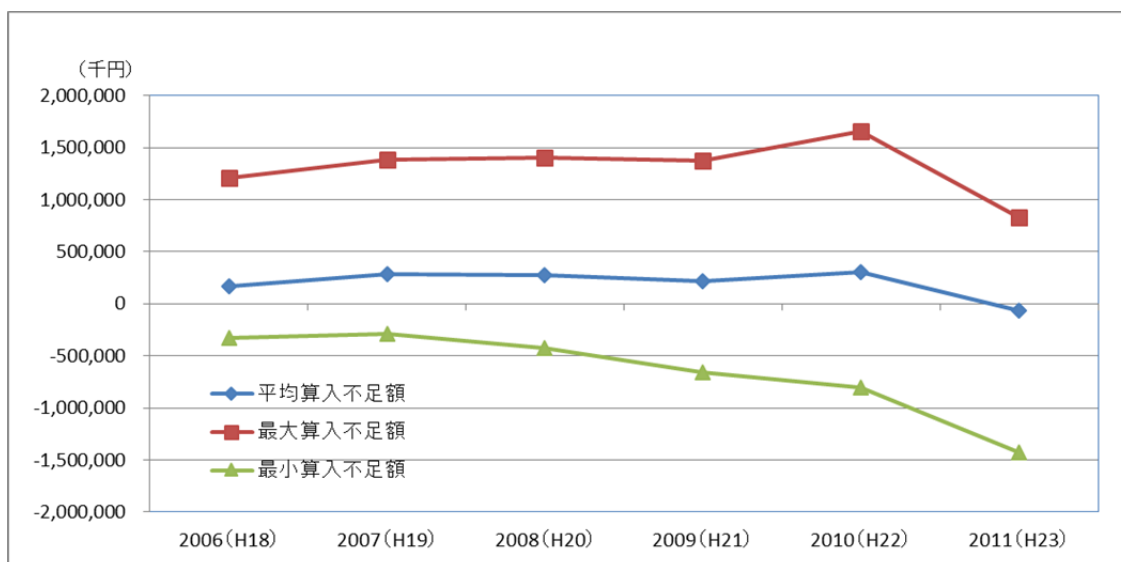
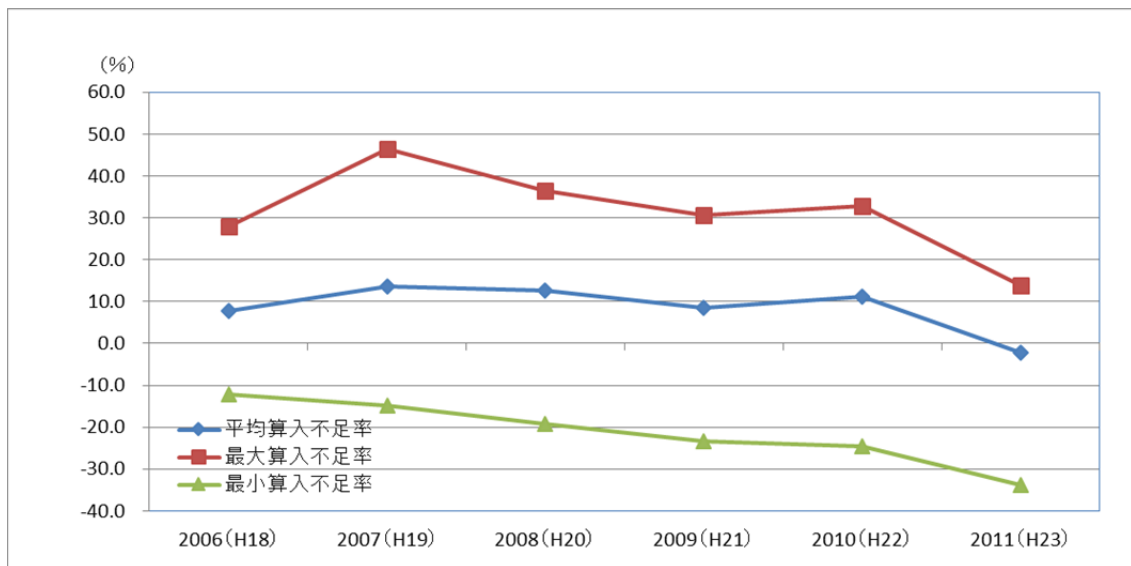


図2 生活保護費（扶助費・全体）の算入不足率推移



この間の生活保護費（扶助費）に係る単位費用（測定単位である市部人口1人当たりの単価）の推移を表8に示す。

単位費用は、2008年度以降増加し続けており、これは全国的な生活保護率の増加を受けてのものと思われる。加えて、2009年度以降は厚生労働省の生活保護費負担金の増加率を上回る率で単位費用は伸びてきた<sup>20</sup>。このことが全体として算入不足が解消されてきた要因であると考えられる。しかし、算入不足と算入過大の格差はいまだ解消されていない。これは、基本的な密度補正手法は変更されていないことが原因であると考えられる<sup>21</sup>。

表8 単位費用と国の生活保護費負担金の推移

	2006 (H18)	2007 (H19)	2008 (H20)	2009 (H21)	2010 (H22)	2011 (H23)
単位費用(扶助費)(円)	4,958	4,801	4,848	5,099	5,529	6,447
国当初予算・生活保護費(億円)	20,461	19,820	20,053	20,969	22,388	26,065
国当初予算・生活保護費負担金(億円)	20,166	19,525	19,755	20,671	22,094	25,676
単位費用(扶助費)伸び率	4.25%	-3.17%	0.98%	5.18%	8.43%	16.60%
生活保護費負担金伸び率	6.51%	-3.18%	1.18%	4.64%	6.88%	16.21%

出典：財務省公表資料及び総務省の普通交付税算出資料から作成

次に、この中核市38市における2006年度から2011年度までのパネルデータを使用し、算入不足率を被説明変数に、標準財政規模、財政力指数、標準団体被生活保護者数超過率、単価超過率、各年度ダミー、合併ダミーを説明変数とする回帰分析を行った。

標準財政規模と財政力指数を説明変数としたのは、財政的な規模や財政力の多寡により、特定の傾向が見受けられるかどうかを探るためである。次に、前述のとおり、算入不足の

<sup>20</sup> 推測にすぎないが、全国市長会の2008年の提言を受けて、算入不足解消のために生活保護費負担金の伸び率を上回る伸び率で単位費用を設定したことも考えられる。

<sup>21</sup> 2008年度に扶助費の種地ごとの単価差の反映方法が変更されたが、基本的な密度補正手法には変更はなされていない。

発生、特に各団体の格差発生の要因には密度補正が大きく関連しているものと考え、標準団体（人口 10 万人）における被生活保護者数に対する各団体の人口 10 万人当たりの被生活保護者数（年間延べ人員数）の超過割合を被生活保護者数超過率として説明変数に加えた<sup>22</sup>。また、各団体における扶助費決算一般財源額が当該団体の被生活保護者数に基準財政需要額の算定単価を乗じた額に超過する割合（結果として実単価と算定単価との差が与える影響を測ることとなる。）を単価超過率として説明変数に加えた<sup>23</sup>、分析を試みることとした。各年度ダミーは年度間における算入不足率の全体的な推移を、合併ダミーは合併団体における特定の変化を考慮するために用いた<sup>24</sup>。なお、被生活保護者数超過率及び単価超過率の算定に当たっては、被生活保護者数の年度間のタイムラグを解消するよう配慮している<sup>25</sup>。

分析結果としては、表 9 に示すように、標準財政規模及び財政力指数は有意性が認められなかった。一方、被生活保護者数超過率では 5%水準で、また、単価超過率では 1%水準での有意性が認められた。各年度ダミーについても 1%水準で有意であった。しかし、合併ダミーは有意ではなく、合併団体について算入不足率が高くなるなどの特有の傾向は認められなかった。

また、被生活保護者数超過率及び単価超過率の係数は正の数値であり、被生活保護者数超過率及び単価超過率が高くなるほど、算入不足率が高くなることを示している。このうち単価超過率に関しては、基準財政需要額の算定における単価が算入不足の発生の要因であるとする星野（2009）及び長嶋（2011）が中核市の最新のパネルデータにおいて実証されたことになる。一方、被生活保護者数超過率は、単価超過率よりも t 値も低く、有意性も 5%水準に過ぎない。そこで、算入不足率に対する被生活保護者数超過率、単価超過率それぞれの各年度の相関係数をみた結果を表 10 に示す。単価超過率の相関は非常に強いものに対して、被生活保護者数超過率の相関は弱く、また、係数が負から正に変わるなど、傾

<sup>22</sup> 具体的には、算定年度翌年度の普通交付税算出資料の被生活保護者数年間延べ人員（N-1 年度）を算定年度の測定単位（市部人口）で除して 10 万を乗じた数値を、地方交付税制度解説補正係数編に示された標準団体の人員（2011 年度の例として表 15 に示している。）で除し、1 を減じた数値を 100 分率で表記した。

<sup>23</sup> 具体的には、算定年度の扶助費決算額を、扶助費ごとに地方交付税制度解説補正係数編に示された 1 人当たり単価（2011 年度の例として表 14 に示している。）に算定翌年度の普通交付税算出資料の被生活保護者数年間延べ人員（N-1 年度）を乗じた額の合計で除し、1 を減じた数値を 100 分率で表記した。

<sup>24</sup> 各市ごとの固定効果を探るためのダミーの追加を試みようとしたが、Microsoft Excel の回帰分析ツールでは説明変数の上限を超えてしまうため不可能であった。一方、合併団体は、それ以前と比べて算入不足率が合併によって大きく変化している可能性が考えられるため、合併ダミーで対処することにした。

<sup>25</sup> 算定年度の普通交付税算出資料に基礎数値として用いられている被生活保護者数は前年度数値であるため、翌年度の普通交付税算出資料における被生活保護者数（これを算定年度からみると当年度の被生活保護者数となる。）を用い、脚注 22 及び 23 のように算出することにより年度間のタイムラグを解消した。



向が一定していない。この被生活保護者数超過率が真に有意な説明変数であるか否かの点については、費目別の分析を通じて、さらに検討する。

表9 算入不足率（扶助費全体）に対する回帰分析

記述統計

	観測数	平均値	標準偏差	最大値	最小値
算入不足率 (%)	228	8.89	11.56	46.53	-33.81
標準財政規模 (千円)	228	84,253,808	17,059,317	151,060,499	55,609,965
財政力指数 (単年度)	228	0.810	0.207	1.921	0.435
標準団体被生活保護者数超過率 (%)	228	11.92	72.46	272.85	-85.56
単価超過率 (%)	228	10.38	15.25	55.18	-34.59

算入不足率に対する回帰分析結果 (2006-2011パネルデータ, 観測値数: 228)

説明変数	生活保護費全体	
標準財政規模	0.000	(-0.252)
財政力指数 (単年度)	-2.604	(-1.278)
標準団体被生活保護者数超過率	0.013 **	(2.313)
単価超過率	0.864 ***	(28.392)
2007年度ダミー	6.724 ***	(6.491)
2008年度ダミー	17.303 ***	(15.156)
2009年度ダミー	18.882 ***	(14.848)
2010年度ダミー	20.220 ***	(16.490)
2011年度ダミー	12.002 ***	(9.055)
合併ダミー	0.926	(1.352)
切片	-10.736 ***	(-5.474)
補正決定係数	0.848 ***	(4.507)

注) 数値は係数。\*\*\*, \*\*, \*は、それぞれ1%, 5%, 10%水準での有意性を示す。括弧内はt値。  
補正決定係数についての括弧内は回帰式全体の標準誤差である。

表10 算入不足率との相関係数

	2006(H18)年度	2007(H19)年度	2008(H20)年度	2009(H21)年度	2010(H22)年度	2011(H23)年度
標準団体被生活保護者数超過率	-0.111	-0.063	0.110	0.113	0.134	0.174
単価超過率	0.913	0.839	0.890	0.912	0.913	0.937

#### 4-3. 生活保護費（扶助費）の費目別の状況

中核市全体の費目別の基準財政需要額算入額の年度推移及びその構成比の推移をみると図3及び図4のようになり、算入額、構成比ともに、生活扶助、住宅扶助、医療扶助が大きいことがわかる。

図3 生活保護費（扶助費費目別）算入額推移

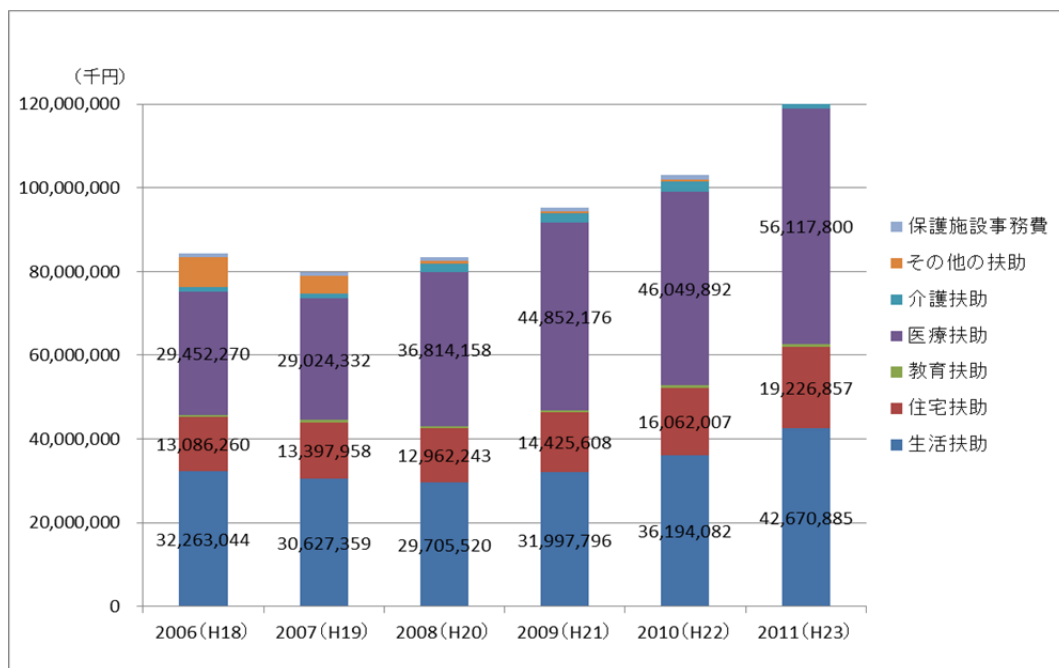
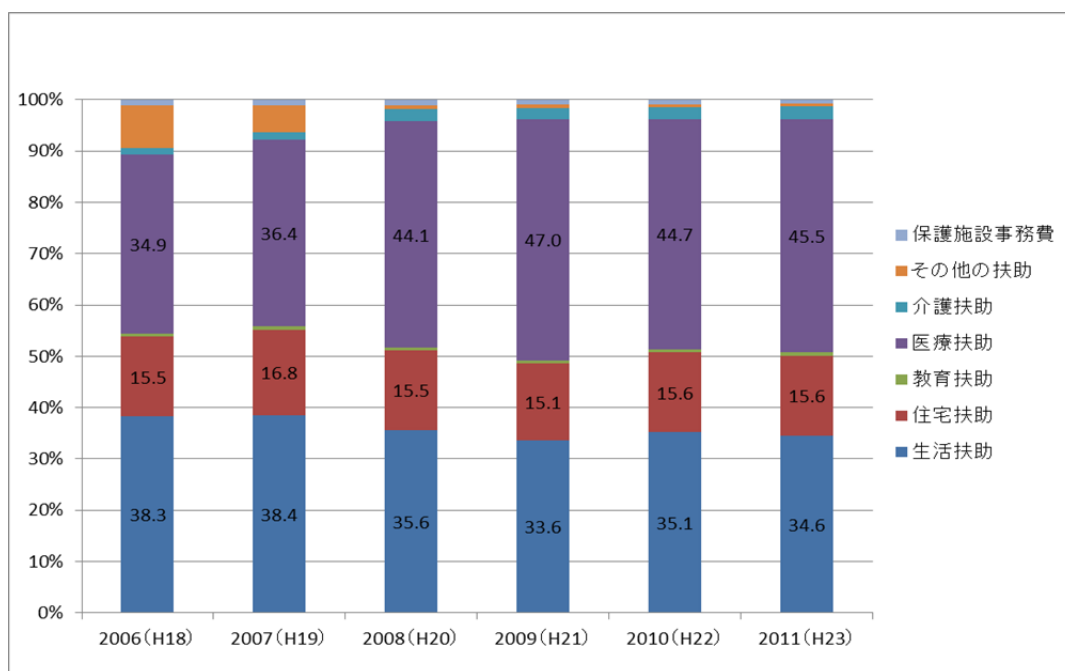


図4 生活保護費（扶助費費目別）算入構成比

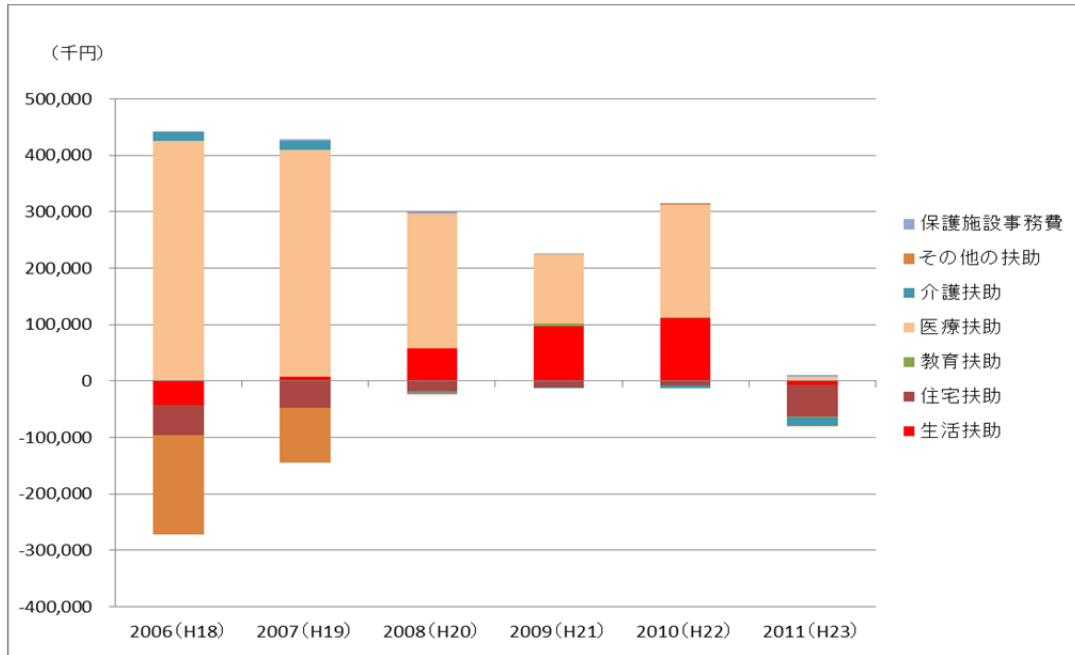


また、各年度における費目別の平均算入不足額の推移をみると、図5のとおりとなっている。2011年度には、全体的にはほぼ解消されてきているものの、それまでの算入不足の多くが医療扶助で占められていることがわかる。また、生活扶助は2006年度の算入過大が2007年度には算入不足に転じ、2010年度まで上昇した後、一転して算入過大となった。住宅扶助は途中縮小したものの、期間を通じて算入過大になっており、特に、2011年度における

各費目の中では顕著な算入過大額となっている。

こうしたことから、費目別の具体的な分析については、生活扶助、住宅扶助及び医療扶助の3費目について行うこととする。

図5 生活保護費（扶助費費目別）平均算入不足額推移



まず、生活扶助に係る中核市全体の算入不足率の年度ごとの推移は、図6のとおりである。最大算入不足率は2009年度、平均算入不足率は2010年度をピークに低下してきている。最大と最小の間差は2006年度に12.3パーセントポイントであったものが2007年度に12.8パーセントポイントに拡大し、2010年度には9.4パーセントポイントにまで縮小したものの、2011年度には再び13.9パーセントポイントに拡大した。しかしながら、以下の2費目と比較すると、間差は小さい。

住宅扶助に係る中核市全体の算入不足率の年度ごとの推移は、図7のとおりである。2010年度をピークに低下してきている。最大と最小の間差は2006年度に27.2パーセントポイントであったものが2008年度に30.8パーセントポイントに拡大したが、2011年度には23.2パーセントポイントにまで縮小した。また、住宅扶助の算入不足率は、他の2費目と比較して、経年的な変動幅が小さい。これは比較的低廉な家賃の住居に保護基準が設定されているため単価変動が小さいことが要因と考えられる。

医療扶助の算入不足率の年度ごとの推移は、図8のとおりである。平均算入不足率では2006年度以降減少傾向にあったが、2010年度に再度上昇した後、翌2011年度には0.6%にまで減少し、ほぼゼロに近づいた。最大と最小の間差は2006年度に71.7パーセントポイントであったものが2007年度に77.6パーセントポイントに拡大し、2009年度には52.6パ

一セントポイントにまで縮小したものの 2010 年度は 60.3 パーセントポイントに再び拡大した後、2011 年度には 51.0 パーセントポイントに縮小した。医療扶助の間差も縮小傾向にはあるものの、3 費目中では最も間差が大きく、団体間の格差が大きいことを示している。

図6 生活保護費（生活扶助）算入不足率推移

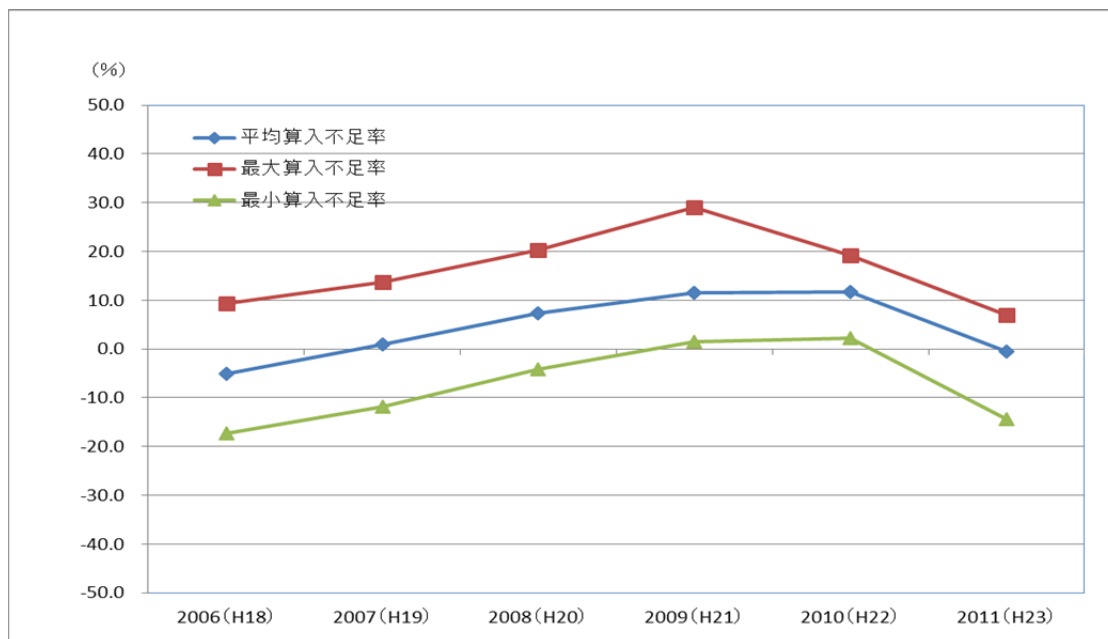


図7 生活保護費（住宅扶助）算入不足率推移

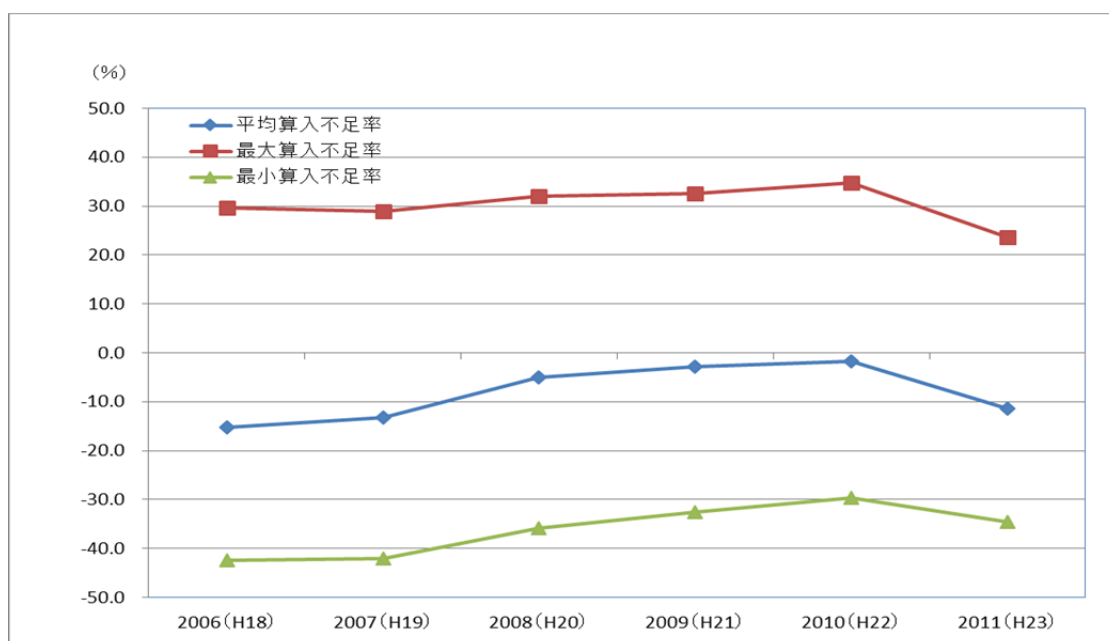
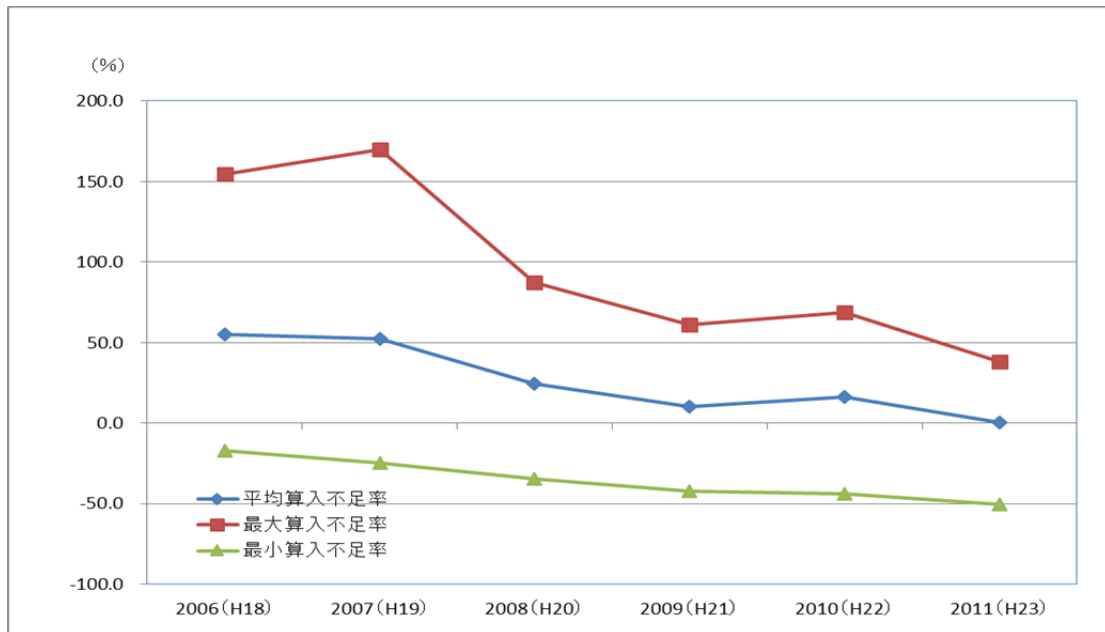


図8 生活保護費（医療扶助）算入不足率推移



この間の3費目の扶助別の単位費用の推移について、表11に示す。生活扶助と住宅扶助は、概ね単位費用の対前年度伸び率に従う形で図6及び図7の平均算入不足率が推移している。しかし、医療扶助については傾向が異なっている。

そこで、表12に示す密度補正に使用される扶助別の1人当たり単価をみると、医療扶助については単価の対前年度伸び率に従う形で算入不足率（図8）が推移していることがわかる。

表11 生活保護費扶助別単位費用推移

	(円;%)					
	2006(H18)年度	2007(H19)年度	2008(H20)年度	2009(H21)年度	2010(H22)年度	2011(H23)年度
生活扶助	1,613	1,573 (-2.5)	1,600 (1.7)	1,635 (2.2)	1,886 (15.4)	2,229 (18.2)
住宅扶助	636	667 (4.9)	684 (2.5)	728 (6.4)	829 (13.9)	984 (18.7)
医療扶助	2,493	2,345 (-5.9)	2,342 (-0.1)	2,490 (6.3)	2,560 (2.8)	2,937 (14.7)

※ 総務省監修地方交付税制度解説単位費用編(各年度版)から数値を得て作成。医療扶助は入院分と入院外分の合計で算出。  
下段括弧書きは対前年度伸び率

表12 生活保護費扶助別単価推移

	(円;%)					
	2006(H18)年度	2007(H19)年度	2008(H20)年度	2009(H21)年度	2010(H22)年度	2011(H23)年度
生活扶助	53,226	50,309 (-5.5)	50,801 (1.0)	51,410 (1.2)	52,821 (2.7)	54,402 (3.0)
住宅扶助	23,220	23,594 (1.6)	23,790 (0.8)	24,824 (4.3)	24,932 (0.4)	25,914 (3.9)
医療扶助	425,648	428,231 (0.6)	476,617 (11.3)	565,665 (18.7)	557,466 (-1.4)	620,796 (11.4)

※ 総務省監修地方交付税制度解説単位費用編(各年度版)から数値を得て作成。医療扶助は入院分と入院外分の合計で算出。  
下段括弧書きは対前年度伸び率

3費目の算入不足率の推移と、この2つの表の違いについて触れておく。単位費用は標準団体における市部人口1人当たり扶助別一般財源所要額である。これは、標準団体の被

生活保護者数に表 12 の単価を乗じ、10 万人で除して算定する。そのため、被生活保護者数の増加や単価の上昇も反映されるものである。表 11 の対前年度伸び率の増加要素には、単価だけでなく、標準団体における被生活保護者数の増加も含まれている。一方、表 12 の扶助別単価は単純に密度補正に使用される被保護者 1 人当たりの単価である。被生活保護者数が増加傾向にあり、人口の伸びをそれが上回る局面ではその増加要素が除かれるため、扶助別単価の対前年度伸び率は、単位費用の伸び率よりも通常は小さくなる。生活保護費の測定単位である市部人口は国勢調査人口に基づいており、国勢調査の翌年度から算定に反映される。そのため、2006～2010 年度は町村との合併による増加を無視すれば一定であり、一方、被生活保護者数は増加し続けている。この 6 年間の中で生活扶助と住宅扶助は、扶助別単価の伸び率は単位費用の伸び率よりも小さいが、医療扶助については、2010 年度と 2011 年度を除いて上回っている<sup>26</sup>。このことが、より被保護者数の影響を受けやすい費目（密度補正による補正の大きい費目）として、扶助別単価の高い医療扶助において、単位費用よりも単価の推移に沿う動きをみせた要因であろう。図 8 において最大と最小の間差が 2009 年度と 2011 年度に縮小したのも医療扶助の単価が対前年度比で大きく伸びたためと考えられる。

以上の考察を踏まえて、扶助費全体と同様に、生活扶助、住宅扶助及び医療扶助の 3 費目における算入不足率についての回帰分析を行った。説明変数は先と同じく、標準財政規模、財政力指数、被生活保護者数超過率、単価超過率、各年度ダミー、合併ダミーを用いている。

分析結果は、表 13 のとおりである。まず、費目別においても標準財政規模及び財政力指数では、扶助費全体と同様に有意性は認められなかった。また、扶助費全体では 5%水準で有意であった被生活保護者数超過率は、生活扶助では 5%水準、住宅扶助では 10%水準で有意となったが、医療扶助では有意とならなかった。一方、単価超過率は 3 費目すべてで 1%水準での有意性が認められ、各年度ダミーも有意であった。この被生活保護者数と単価の関係については、次小節で検討する。扶助費全体では有意とならなかった合併ダミーは住宅扶助のみが有意でなかった。生活扶助及び医療扶助で合併ダミーが有意となった要因としては、中核市の周辺市町村に居住していたり、中核市の医療機関を元々利用していた者が、合併により中核市に編入され、顕在化したことなどが考えられる。しかし、ある中核市においては、合併により一時的には保護率が低下する現象もみられ、扶助費全体では合併ダミーは有意でなかったことも含めると、この点の判断については、なお、詳細な分析が必要と思われる<sup>27</sup>。

<sup>26</sup> 2010 年度の診療報酬改定、2011 年度国勢調査人口の反映も両年度が単位費用の伸び率を下回った要因と考えられるが、医療扶助における標準団体被生活保護者数が対前年度で 2010 年度に 10.4%、2011 年度に 7.0%と伸びたことが要因であると思われる。

<sup>27</sup> 高知市では、2005 年 1 月の周辺 2 村との合併の際に前月の保護率 28.3%から 28.1%に低下した。2008 年 1 月の周辺 1 町との合併の際にも前月の保護率 30.2%から 29.3%に低下した。これは、被保護人員の増加よりも管内人口の増加が大きい、すなわち保護率の低い町村と

この1%水準で有意性が求められた3費目の単価超過率の散布図を、それぞれ図9、図10、図11に示す。

表13 算入不足率(扶助費費目別)に対する回帰分析

記述統計

	観測数	平均値	標準偏差	最大値	最小値
算入不足率(%)					
生活扶助	228	4.24	8.33	28.96	-17.42
住宅扶助	228	-10.22	14.14	34.81	-42.52
医療扶助	228	30.92	36.26	170.04	-50.38
標準財政規模(千円)	228	84,253,808	17,059,317	151,060,499	55,609,965
財政力指数(単年度)	228	0.810	0.207	1.921	0.435
標準団体被生活保護者数超過率(%)					
生活扶助	228	28.53	78.24	270.33	-78.28
住宅扶助	228	30.87	82.28	272.93	-80.43
医療扶助	228	36.01	190.97	1361.60	-97.95
単価超過率(%)					
生活扶助	228	1.82	6.36	22.00	-17.11
住宅扶助	228	-12.05	14.00	37.93	-41.62
医療扶助	228	27.84	38.22	173.92	-51.56

算入不足率に対する回帰分析結果(2006-2011パネルデータ, 観測値数: 228)

説明変数	生活扶助		住宅扶助		医療扶助	
標準財政規模	0.000	(-0.622)	0.000	(0.512)	0.000	(-1.256)
財政力指数(単年度)	-1.688	(-1.208)	-2.038	(-1.550)	1.519	(0.362)
標準団体被生活保護者数超過率	0.007	** (2.079)	0.005	* (1.851)	0.003	(0.752)
単価超過率	0.807	*** (23.037)	0.936	*** (58.458)	0.974	*** (35.553)
2007年度ダミー	2.782	*** (3.861)	1.810	*** (2.773)	8.807	*** (3.670)
2008年度ダミー	9.869	*** (13.825)	7.983	*** (12.207)	12.649	*** (4.664)
2009年度ダミー	13.178	*** (18.330)	10.942	*** (16.718)	13.961	*** (4.658)
2010年度ダミー	13.904	*** (19.153)	11.647	*** (17.493)	15.883	*** (5.484)
2011年度ダミー	5.125	*** (7.107)	4.693	*** (7.039)	7.779	** (2.558)
合併ダミー	1.485	*** (3.344)	0.586	(1.311)	1.147	** (0.749)
切片	-3.654	*** (-2.770)	-4.538	*** (-3.459)	-3.115	(-0.655)
補正決定係数	0.864	*** (3.073)	0.960	*** (2.843)	0.918	*** (10.383)

注) 数値は係数。\*\*\*, \*\*, \*は、それぞれ1%, 5%, 10%水準での有意性を示す。括弧内はt値。

補正決定係数についての括弧内は回帰式全体の標準誤差である。

合併したため、保護率が低下したものである。しかし、この現象は一時的なものであり、合併の数か月後には保護率は上昇し始めた。合併により匿名性が高まったことにより、従来保護申請を躊躇していた人が保護開始に至るケースもあると思われる。合併団体の多くにこうした傾向があるとするれば、合併ダミーが有意となる要因になり得ると考えられる。

図9 単価超過率と算入不足率との散布図（生活扶助）

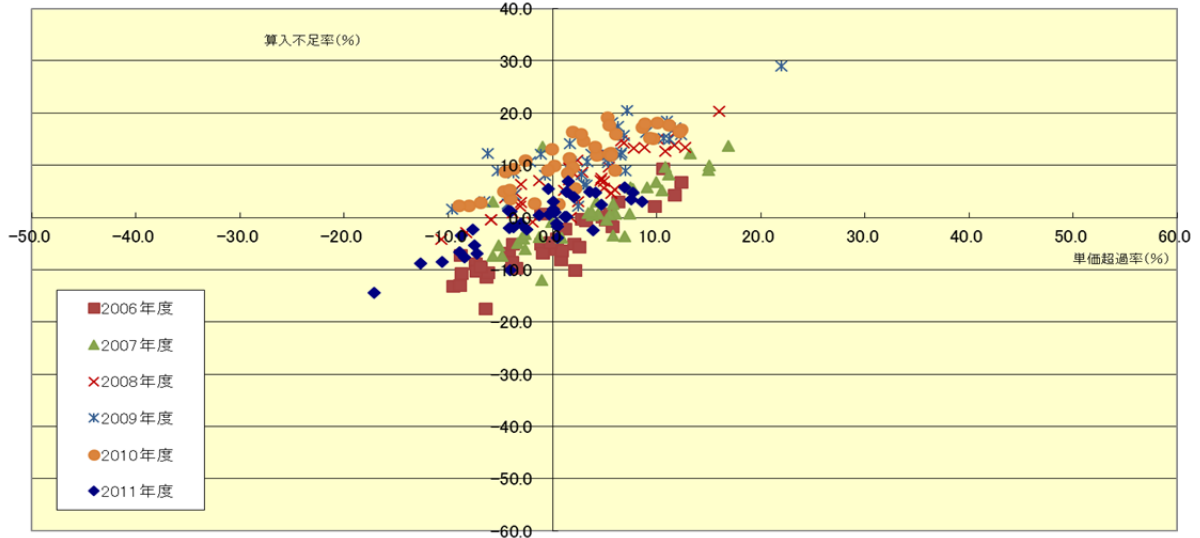


図10 単価超過率と算入不足率との散布図（住宅扶助）

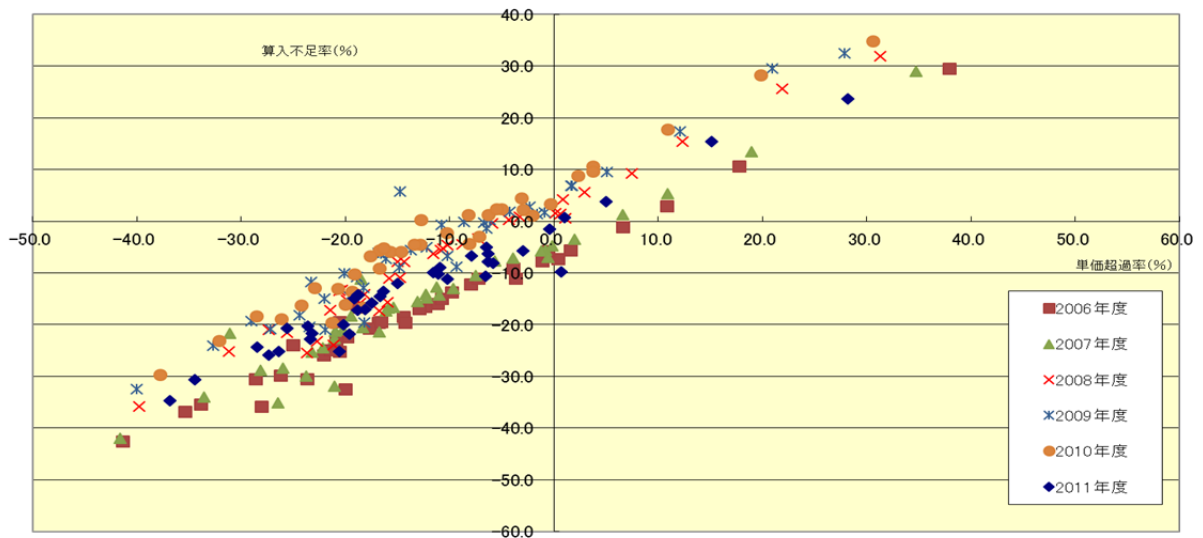
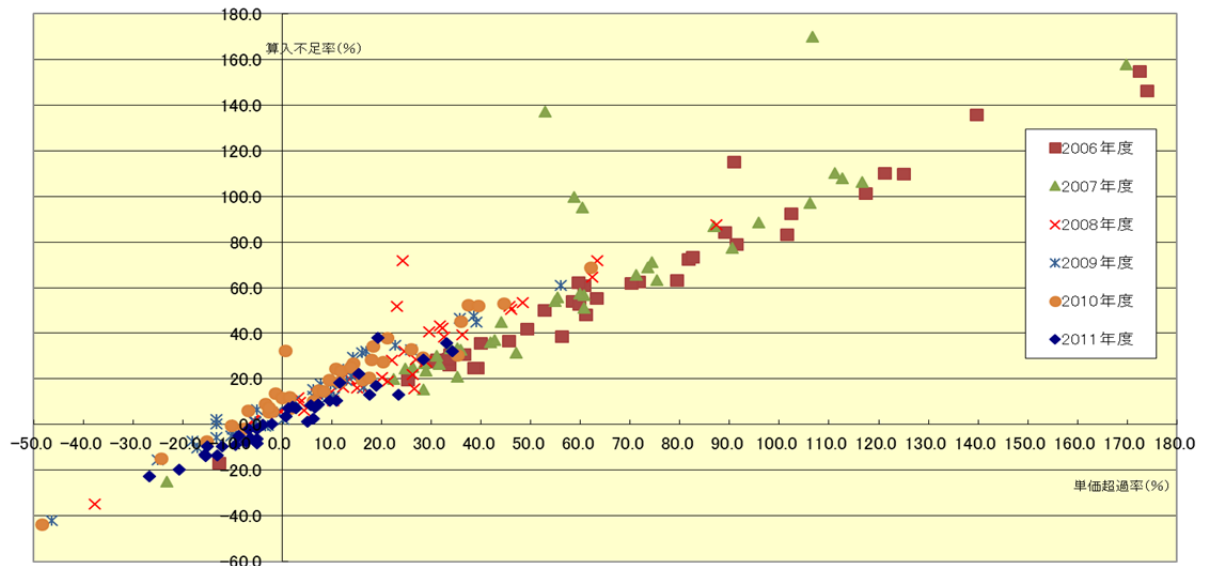


図11 単価超過率と算入不足率との散布図（医療扶助）





#### 4-4. 生活保護費（扶助費）の密度補正の実態と課題

これまでの分析において、単価超過率は扶助費全体及び費目別でも有意であったが、被生活保護者数超過率は有意性にバラツキがあるとともに、算入不足との相関も弱かった。そこで、被生活保護者数及び算定単価との関係について、密度補正の実態を踏まえながら検討する。

生活保護費（扶助費）の密度補正は、各団体の被生活保護者数（年間延べ人員数）の多寡に応じて基準財政需要額を増減するものである。しかしながら、扶助費全体での算入不足率との回帰分析で被生活保護者数超過率と単価超過率の双方が算入不足率と正の相関にあったことは、単価のみならず、被生活保護者数についても十分な補正がなされていないのではないかという疑念が生ずる。

そこで密度補正の中で被生活保護者数及び算定単価がどのように扱われているかをみえる。

基準財政需要額は、前節のとおり、単位費用×測定単位×補正係数により算定されるが、生活保護費（扶助費）の補正係数の算定過程においては、生活扶助1人当たり単価で他の費目の1人当たり単価を除いた数値により、他の費目を生活扶助の単価で算定できるようにするための人数調整が行われている<sup>28</sup>。例えば、表14に示すように、2011年度の生活扶助の1人当たり単価は54,402円で、住宅扶助の単価は25,914円である。ここで、生活扶助を1.0000として、住宅扶助単価を生活扶助単価で除した0.4763を住宅扶助の扶助別単価差率とすることで、例えば生活扶助、住宅扶助の被保護者数が各1人の場合に単純に合計して2人とするのではなく、 $1.0000 + 0.4763 = 1.4763$ 人と換算し、生活扶助の単価で統一して算定できるような操作を行っているのである。

これを標準団体の人員で見ると、表15のように年間の延べ実人員は49,296人であるが、扶助別単価差率を乗ずることにより、単価を生活扶助に合わせつけた人員として47,004人と換算される仕組みになっている。

表14 扶助区分別被生活保護者等の数に乗ずる率

扶助区分	扶助別単価差率	
	1人当たり単価a	a/54402円 b
	円	
生活扶助	54,402	1.0000
住宅扶助	25,914	0.4763
教育扶助	11,342	0.2085
医療扶助(入院分)	580,876	10.6775
医療扶助(入院外分)	39,920	0.7338
介護扶助	29,036	0.5337
その他の扶助	25,629	0.4711

出典：総務省監修地方交付税制度解説補正係数編(平成23年度版)から抜粋

<sup>28</sup> 第3節の生活保護費の「(密度補正係数-1)」の算出式における「被生活保護者数等の数」の算出過程での処理。

表 15 標準団体における被生活保護者等の数

扶助区分	標準団体の人員 (a)	「扶助区分別被生活保護者等の 数に乗ずる率」中の乗率B (b)	(a) × (b) (c)
生活扶助	16,392 人	1.0000	16,392 人
住宅扶助	15,192 人	0.4763	7,236 人
教育扶助	1,404 人	0.2085	293 人
医療扶助(入院分)	1,176 人	10.6775	12,557 人
医療扶助(入院外分)	12,420 人	0.7338	9,114 人
介護扶助	2,148 人	0.5337	1,146 人
その他の扶助	564 人	0.4711	266 人
計	49,296 人		47,004 人

出典：総務省監修地方交付税制度解説補正係数編(平成23年度版)から抜粋

このように被生活保護者数については生活扶助の単価で統一して算定できるような換算が密度補正の中で行われているのであるが、この密度補正における被生活保護者数と扶助別の単価、被生活保護者数超過率、単価超過率及び算入不足率の関係を簡易モデルとして表 16 に示した。

このうち、Aの標準団体は、2011年度の普通交付税算定における標準団体の被生活保護者数、扶助別単価により、生活扶助、住宅扶助、医療扶助について算定したものである。Bは、被生活保護者数がAの2倍、実単価はAと同じとしたものである。被生活保護者数超過率は100%となるが、単価超過率は当然Aと同じであるし、算入不足率も変化しない。Cは、Aと比べて被生活保護者数は扶助別に異なるが全体計では同じ、実単価も扶助別は異なるが全体計では同じとしたものである。このケースでは、扶助別には被生活保護者数超過率、単価超過率、算入不足率が異なるものの、全体計ではAと同じとなる。Dは、Cと扶助別の実単価及び被生活保護者数合計は同じだが、扶助別の被生活保護者数を異ならせたものである。標準団体よりも実単価が低い生活扶助の被生活保護者数を少なく、実単価が高い医療扶助(入院)の被生活保護者数を多くした場合、全体計の被生活保護者数超過率はCと同じだが、単価超過率及び算入不足率は高くなった。Eは、Dと逆に標準団体よりも実単価が低い生活扶助の被生活保護者数をCよりも多く、実単価が高い医療扶助(入院)の被生活保護者数をCよりも少なくしたケースである。このケースでは、全体計の被生活保護者数超過率はCと同じだが、単価超過率及び算入不足率は低くなった。Fは被生活保護者数がAと同じで実単価はCと同じにしたもの、Gは被生活保護者数がAと同じで実単価はAのものを5%増したケースであり、いずれも単価超過率及び算入不足率が異なっている。

これらをまとめると、AとBでみたように被生活保護者数の増加は単価超過率及び算入不足率に影響しない。また、Cも費目別の実単価は異なるが全体計で同じであれば全体計での算入不足率には影響しない。一方、D～Gでみたように単価が異なる場合、すなわち単価差が生じている場合には、算入不足率に直接影響するのである。

表 16 全体及び扶助別の保護者数超過率、単価超過率と算入不足率の密度補正結果の簡易モデル

A 標準団体	被生活保護者数(人)a	扶助別単価(円)b	扶助別単価差率 c=b÷54,402	換算人数(人) d=a×c	算入額(千円) e=d×54,402÷1,000	実単価(円)f	決算額(千円) g=a×f	被生活保護者数超過率(%) a÷標準団体a-1	単価超過率(%) f÷b-1	算入不足率(%) g÷e-1
生活扶助	16,392	54,402	1.0000	16,392	891,758	54,402	891,758	0.00	0.00	0.00
住宅扶助	15,192	25,914	0.4763	7,236	393,653	25,914	393,685	0.00	0.00	0.01
医療扶助(入院)	1,176	580,876	10.6775	12,557	683,126	580,876	683,110	0.00	0.00	0.00
医療扶助(入院外)	12,420	39,920	0.7338	9,114	495,820	39,920	495,806	0.00	0.00	0.00
計	45,180	54,545		45,299	2,464,357	54,545	2,464,359	0.00	0.00	0.00
<b>B 被生活保護者数が標準団体の2倍、実単価は標準団体と同じ</b>										
生活扶助	32,784	54,402	1.0000	32,784	1,783,515	54,402	1,783,515	100.00	0.00	0.00
住宅扶助	30,384	25,914	0.4763	14,472	787,306	25,914	787,371	100.00	0.00	0.01
医療扶助(入院)	2,352	580,876	10.6775	25,113	1,366,197	580,876	1,366,220	100.00	0.00	0.00
医療扶助(入院外)	24,840	39,920	0.7338	18,228	991,640	39,920	991,613	100.00	0.00	0.00
計	90,360	54,545		90,597	4,928,658	54,545	4,928,719	100.00	0.00	0.00
<b>C 被生活保護者数は扶助別に異なるが全体では同じ、実単価も扶助別は異なるが全体では同じ</b>										
生活扶助	16,492	54,402	1.0000	16,492	897,198	52,443	864,895	0.61	-3.60	-3.60
住宅扶助	15,292	25,914	0.4763	7,284	396,264	25,914	396,277	0.66	0.00	0.00
医療扶助(入院)	1,076	580,876	10.6775	11,489	625,025	610,876	657,303	-8.50	5.16	5.16
医療扶助(入院外)	12,320	39,920	0.7338	9,040	491,794	39,920	491,814	-0.81	0.00	0.00
計	45,180	53,349		44,305	2,410,281	53,349	2,410,289	0.00	0.00	0.00
<b>D Cと扶助別の実単価は同じで、被生活保護者数の全体も同じだが、扶助別の被生活保護者数は異なる(単価低・数少:単価高・数多)</b>										
生活扶助	16,292	54,402	1.0000	16,292	886,317	52,443	854,406	-0.61	-3.60	-3.60
住宅扶助	15,092	25,914	0.4763	7,188	391,042	25,914	391,094	-0.66	0.00	0.01
医療扶助(入院)	1,276	580,876	10.6775	13,624	741,173	610,876	779,478	8.50	5.16	5.17
医療扶助(入院外)	12,520	39,920	0.7338	9,187	499,791	39,920	499,798	0.81	0.00	0.00
計	45,180	55,742		46,291	2,518,323	55,883	2,524,776	0.00	0.25	0.26
<b>E Cと扶助別の実単価は同じで、被生活保護者数の全体も同じだが、扶助別の被生活保護者数は異なる(単価低・数多:単価高・数少)</b>										
生活扶助	16,542	54,402	1.0000	16,542	899,918	52,443	867,517	0.92	-3.60	-3.60
住宅扶助	15,242	25,914	0.4763	7,260	394,959	25,914	394,981	0.33	0.00	0.01
医療扶助(入院)	1,026	580,876	10.6775	10,955	595,974	610,876	626,759	-12.76	5.16	5.17
医療扶助(入院外)	12,370	39,920	0.7338	9,077	493,807	39,920	493,810	-0.40	0.00	0.00
計	45,180	52,782		43,834	2,384,658	52,746	2,383,067	0.00	-0.07	-0.07
<b>F Aの被生活保護者数(標準団体)でCの実単価</b>										
生活扶助	16,392	54,402	1.0000	16,392	891,758	52,443	859,651	0.00	-3.60	-3.60
住宅扶助	15,192	25,914	0.4763	7,236	393,653	25,914	393,685	0.00	0.00	0.01
医療扶助(入院)	1,176	580,876	10.6775	12,557	683,126	610,876	718,390	0.00	5.16	5.16
医療扶助(入院外)	12,420	39,920	0.7338	9,114	495,820	39,920	495,806	0.00	0.00	0.00
計	45,180	54,545		45,299	2,464,357	54,616	2,467,532	0.00	0.13	0.13
<b>G Aの被生活保護者数(標準団体)でAの扶助別実単価(標準団体)の5%増</b>										
生活扶助	16,392	54,402	1.0000	16,392	891,758	57,122	936,345	0.00	5.00	5.00
住宅扶助	15,192	25,914	0.4763	7,236	393,653	27,210	413,370	0.00	5.00	5.01
医療扶助(入院)	1,176	580,876	10.6775	12,557	683,126	609,920	717,266	0.00	5.00	5.00
医療扶助(入院外)	12,420	39,920	0.7338	9,114	495,820	41,916	520,597	0.00	5.00	5.00
計	45,180	54,545		45,299	2,464,357	57,273	2,587,578	0.00	5.00	5.00

※ 実際の算定では、一般財源ベースとなるため、算入額、決算額ともに国庫負担金相当額4分の3を除いた数値となる。また、種地による補正などは除いた簡易モデルとして示している。

このように簡易的ではあるが、密度補正をモデルにしてみると、回帰分析では被生活保護者数超過率で有意性がみられたが、密度補正の制度上は被生活保護者数の増減は単価超過率及び算入不足率に影響しないので、算定上の扶助別単価と実単価との差、すなわち単価超過率の高低が算入不足率の直接的な要因であることがわかる。なお、回帰分析において被生活保護者数超過率が有意となった理由としては、推定の中で固定効果(ダミー)を扱うことができなかつたため、各市個別の地域性ももたらす影響を取り除ききれなかつたためではないかと思われる。

この算定上の扶助別単価には、生活扶助における世帯人員の数や各種加算等、住宅扶助による家賃水準、医療扶助における受診率の多寡など、種地によるマクロ的な補正は別途なされるものの<sup>29)</sup>、各団体個別の事情は一切反映されない。また、厚生労働省の資料によると、2009年度の都道府県別生活保護受給者1人当たり医療扶助費は、地域における年齢構

<sup>29)</sup> 地域ごとの生活扶助等の保護費の単価差率が密度補正に用いられているものの、扶助別単価差率により生活扶助人員数に換算された後の係数に乗じられるものであるため、各費目個々の格差は調整されない。

成等の事情を考慮する必要があるが、最高値と最低値で約 1.63 倍の格差があるとされている<sup>30</sup>。

こうした実態にもかかわらず単一の単価で算定することが、基準財政需要額算入額と決算一般財源額の格差を拡大させ、算入不足、算入過大を引き起こしているのである。このことは、先の分析結果にもあるように、単価超過率と算入不足率との相関関係に現れている。つまり、図 9 の生活扶助では表 14 で示した扶助別単価差率が 1.0000 であるために右肩上がりの傾向があるものの分散度合いが比較的小さいのに対して、図 10 の住宅扶助や図 11 の医療扶助では左下から右上に格差が大きく広がっていることが、これを裏付けている。

このように密度補正における被生活保護者数及び扶助別の単価については、被生活保護者数が扶助別単価差率による換算を通じた実数に基づく補正をされている一方で、扶助別の単価は各団体の固有の事情は考慮されずに 1 つの単価が用いられている。この結果、各団体の実単価と扶助別の算定単価との差が算入不足の発生要因になっているのである。以上の点は、長嶋（2011）において、算入不足の要因が「制度的には単価差にある」と指摘されているとおりである<sup>31</sup>。

#### 4-5. 生活保護費（扶助費）の単価差発生要素等

前小節までの分析を踏まえて、単価差発生要素を探るため 3 費目の単価超過率についての回帰分析を行った。被説明変数は各費目の単価超過率、説明変数には保護世帯 1 世帯当たりの保護人員数、人口 10 万人当たり公営賃貸住宅数、人口 10 万人当たりの病床数、各年度ダミー、合併ダミーを用いた<sup>32</sup>。

保護世帯 1 世帯当たりの保護人員数を説明変数としたのは、世帯構成員の多寡により単価に影響が生ずるかをみるためである。人口 10 万人当たり公営賃貸住宅数は、公営住宅戸数の多寡により、被保護世帯の入居や民間住宅家賃への影響などで単価に差異が生ずるのではないかと想定したためである。人口 10 万人当たりの病床数は、病床数の多寡により医師誘発需要が発生し、単価に影響するのではないかと想定したためである。

分析結果は表 17 にまとめられている。保護世帯 1 世帯当たりの保護人員数は、生活扶助で有意に負、住宅扶助では有意に正であったが、医療扶助では有意とはならなかった。人口 10 万人当たり公営賃貸住宅数は、住宅扶助のみが有意に負であり、人口 10 万人当たりの病床数では 3 費目ともに有意に負であった。

<sup>30</sup> 厚生労働省「生活保護制度の現状等について」2012 年 5 月 30 日第 1 回生活保護制度に関する国と地方の協議資料 3

<sup>31</sup> 長嶋（2011）p.100

<sup>32</sup> なお、人口 10 万人当たり病床数に代えて、厚生労働省が調査した各年度の都道府県別の医療費の地域差指数に当該年度の実績医療費を乗じたものを説明変数とした回帰分析も試みたが、医療扶助において有意な結果とならなかった。これは、都道府県単位での分析となったことや、地域差指数において年齢構成の相違分が補正されていることなどによるものと思われる。

生活扶助での保護世帯1世帯当たりの保護人員数が有意に負であったことは、保護世帯1世帯当たりの保護人員数が多くなるほど単価超過率が低下することを示している。星野(2009)では、大阪市の見解として単身保護世帯が多いことが保護単価の上昇と算入不足を招く要因であると指摘されているが、この分析結果は、大阪市の見解を支持するものである。

住宅扶助での保護世帯1世帯当たりの保護人員数が有意に正であったことは、世帯人員が増加する毎に住宅扶助の基準額は増加するものの、1人世帯であるとか世帯構成員であるとかの区分なしに、密度補正の算定上は保護人員数に1人当たりの単価を乗ずるだけであることが要因と考えられる。一方で、人口10万人当たり公営賃貸住宅数が有意に負であったことは、相対的に被保護者が公営住宅に多く入居していたり、公営住宅が多いことにより民間住宅の家賃も低廉に抑えられているといった事情もあるのかもしれない<sup>33</sup>。

人口10万人当たりの病床数は、3費目いずれでも有意に負であった。人口10万人当たりの病床数が多くなるほど単価超過率は低下する傾向が認められたということは、中核市レベルでは医師誘発需要による単価増加はみられないという結果となった。医療扶助において係数が負となった要因としては、中核市として都市機能が一定集積しているなどの特性から、患者の確保が困難でなく、生活保護受給者を囲い込むなどの動機が発生しないことなどが考えられる。しかし、生活扶助と住宅扶助に関して有意に負であった要因については、蓋然性の高いものは想定できず、この点は、今後の課題である。

これらの結果、生活扶助と住宅扶助については、保護世帯1世帯当たりの保護人員数を新たな密度補正の要素とすることも考えられるのではないだろうか。現状では、1人世帯の被保護者も多人数世帯の被保護者も同じ1人として同一単価で算定されているが、実際に扶助費を給付する際には、世帯の基準額に当該世帯に属する被保護者の人数に応じて加算をしているわけであるから、こうした実態に則した補正手法は検討の余地があると思われる。ただし、保護世帯1世帯当たりの保護人員数が低下しても財源的に不利にならないのであれば、偽装離婚や意図的な世帯分離を放置するなどのモラルハザードが発生するおそれもある。住宅扶助における人口10万人当たり公営住宅数と、人口10万人当たり病床数については、有意であり単価差発生要素の1つかもしれないが、実際の給付との関連が直接的でないことも含めて、新たな密度補正の要素とするのは慎重な検討を要すると思われる。

---

<sup>33</sup> ただし、この推論を裏付けるデータの調査分析まではできておらず、今後の課題である。

表 17 単価超過率（扶助費費目別）に対する回帰分析

記述統計

	観測数	平均値	標準偏差	最大値	最小値
単価超過率 (%)					
生活扶助	225	1.75	6.36	22.00	-17.11
住宅扶助	225	-12.15	14.01	37.93	-41.62
医療扶助	225	26.22	35.57	169.79	-51.56
被保護世帯1世帯当たり保護人数	225	1.40	0.10	1.65	1.14
人口10万人当たり公営賃貸住宅数	225	2,472.45	1,035.34	5,582.19	876.53
人口10万人当たり病床数	225	1,549.38	547.14	3,258.60	675.00

単価超過率に対する回帰分析結果（2006-2011パネルデータ，観測値数：225）

説明変数	生活扶助		住宅扶助		医療扶助	
被保護世帯1世帯当たり保護人数	-25.535	*** (-6.166)	16.410	* (1.810)	29.020	(1.615)
人口10万人当たり公営賃貸住宅数	0.000	(1.133)	-0.003	*** (-3.067)	0.003	(1.593)
人口10万人当たり病床数	-0.004	*** (-6.265)	-0.009	*** (-5.938)	-0.007	** (-2.247)
2007年度ダミー	4.788	*** (3.820)	1.377	(0.502)	-3.210	(-0.590)
2008年度ダミー	3.114	** (2.480)	3.105	(1.129)	-40.720	*** (-7.471)
2009年度ダミー	3.583	*** (2.852)	2.271	(0.826)	-57.575	*** (-10.560)
2010年度ダミー	2.807	** (2.236)	2.973	(1.082)	-52.340	*** (-9.606)
2011年度ダミー	-1.417	(-1.127)	0.748	(0.272)	-61.491	*** (-11.268)
合併ダミー	-1.032	(-1.274)	-10.603	*** (-5.976)	-13.151	*** (-3.740)
切片	41.484	*** (6.785)	-10.161	(-0.759)	33.323	(1.256)
補正決定係数	0.294	*** (5.345)	0.302	*** (11.701)	0.575	*** (23.195)

注) 数値は係数。\*\*\*, \*\*, \*は、それぞれ1%, 5%, 10%水準での有意性を示す。括弧内はt値。

補正決定係数についての括弧内は回帰式全体の標準誤差である。

#### 4-6. 児童扶養手当（扶助費）の状況

中核市における児童扶養手当（扶助費）の算定結果は表18のとおりとなった。

2009年度以降においては、中核市平均及び中核市合計で児童扶養手当についての算入不足は解消され、2006年度に30団体であった算入不足団体は2011年度には19団体にまで減少し、19団体が算入過大の状態となった。

各年度の最大・最小そして平均の算入不足額と算入不足率の推移をそれぞれ図12、図13に示した。全体的に算入不足額は右肩下がりの傾向をみせているが、最大と最小との間差は、2006年度に約5.9億円であったものが2010年度には約4.8億円にまで縮小したものの、2011年度には再び約5.6億円にまで拡大している。また、算入不足率の間差も同様に2006年度に49.0パーセントポイントであったものが2010年度には39.0パーセントポイントにまで縮小したものの、2011年度には再び42.7パーセントポイントにまで拡大している<sup>34</sup>。

<sup>34</sup> 2011年度の間差の拡大は、父子への支給対象の拡大が通年化されたことが基準財政需要額の算定において反映しきれていないことが考えられる。

表 18 児童扶養手当（扶助費）の算入不足算定結果

	(千円, %, 団体)					
	2006(H18)	2007(H19)	2008(H20)	2009(H21)	2010(H22)	2011(H23)
平均算入不足額	128,578	48,492	4,335	-9,169	-4,426	-24,769
最大算入不足額	449,031	336,477	258,595	193,124	193,970	231,841
最小算入不足額	-140,042	-232,639	-287,730	-305,261	-282,187	-330,239
全体算入不足額	4,885,948	1,842,689	164,724	-348,418	-168,186	-941,221
平均算入不足率	13.3	4.6	0.4	-0.8	-0.4	-2.0
最大算入不足率	35.1	24.6	18.3	14.2	14.9	16.7
最小算入不足率	-13.9	-21.4	-25.4	-26.6	-24.1	-26.0
算入不足団体数	30	24	20	20	20	19
算入過大団体数	8	14	18	18	18	19

※ 2013(H25)年5月末現在で回答のあった中核市38市による集計結果

※ 最小算入不足額・最小算入不足率のマイナスは算入過大を示す。

※ 算入不足率は、算入不足額の基準財政需要額算入額に対する割合

図 12 児童扶養手当（扶助費）の算入不足額推移

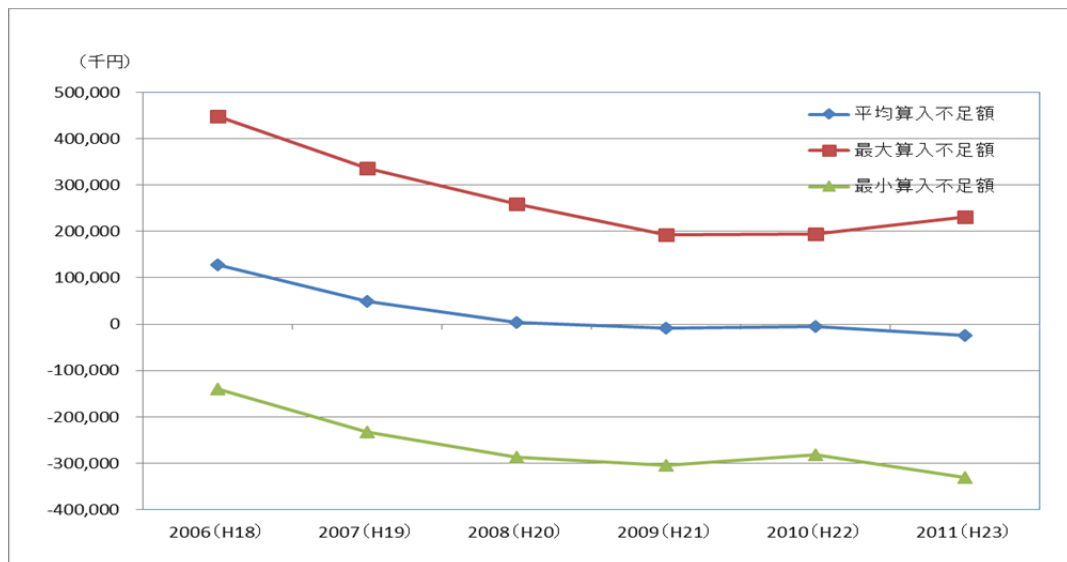
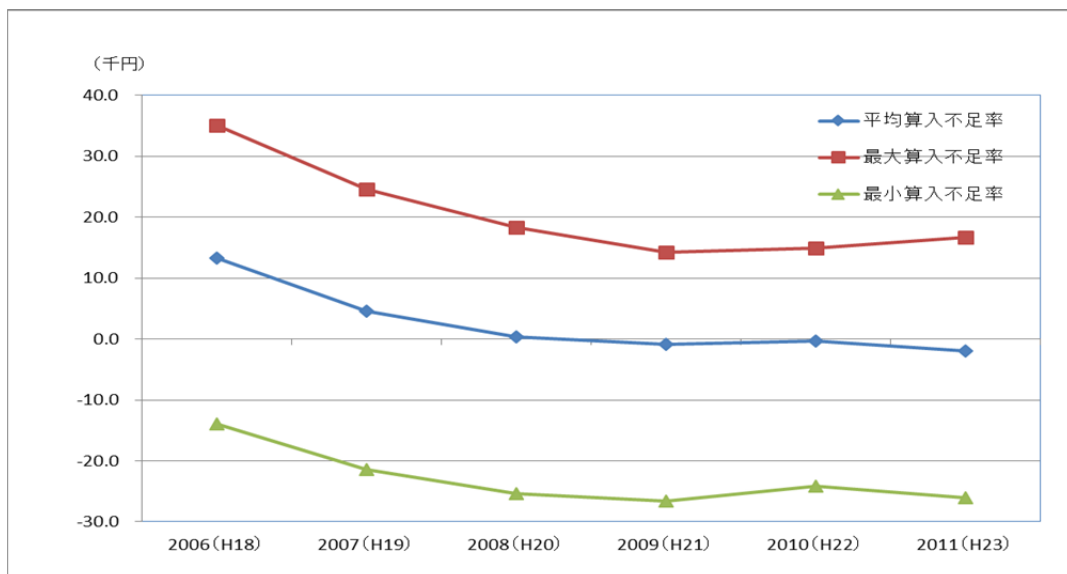


図 13 児童扶養手当（扶助費）の算入不足率推移



この間の児童扶養手当（扶助費）に係る単位費用（測定単位である人口1人当たりの単価）の推移を表19に示す。単位費用は、支給者数の増加を反映してか、2008年度以降増加し続けており<sup>35</sup>、このことが全体として算入不足が解消されてきた要因であると考えられる。しかし、生活保護費と同様に児童扶養手当においても密度補正の変更はなされていないために、算入不足と算入過大の格差解消には至っていないものと思われる。

表19 児童扶養手当（扶助費）単位費用の推移

	2006(H18)	2007(H19)	2008(H20)	2009(H21)	2010(H22)	2011(H23)
単位費用(扶助費)(円)	1,984	1,961	2,054	2,121	2,245	2,406
単位費用(扶助費)伸び率	181.82%	-1.16%	4.74%	3.26%	5.85%	7.17%

出典:総務省の普通交付税算出資料から作成

次に、この中核市38市における2006年度から2011年度までのパネルデータを用いて、算入不足率を被説明変数とする回帰分析を行った。説明変数としては、標準財政規模、財政力指数、標準団体支給者数超過率、単価超過率、各年度ダミー、合併ダミーを用いた。

このうち、標準財政規模と財政力指数を説明変数としたのは、生活保護費の場合と同様に、財政的な規模や財政力の多寡により、特定の傾向が見受けられるかどうかを探るためである。また、児童扶養手当においても、算入不足の発生には、密度補正が大きく関連しているものと考え、児童扶養手当支給者数の多寡による影響をみるため、標準団体（人口10万人）における児童扶養手当支給者数に対する各団体の人口10万人当たりの支給者数の超過割合を標準団体支給者数超過率として用いた。併せて、算定に用いられる本来の地方負担分の単価に各団体の決算一般財源（理論値）から算出した支給者1人当たり単価が超過する割合を単価超過率として用いた<sup>36</sup>。各年度ダミー、合併ダミーは、生活保護の場合と同様に、年度間における推移、合併団体における特定の傾向の有無を探るためである。

分析結果は表20のとおりである。財政力指数は有意性が認められず、標準財政規模で5%水準、支給者数超過率及び単価超過率はそれぞれ1%水準での有意性が認められた。標準財政規模では有意に負であったが、これは標準財政規模が大きい団体は、人口や面積、予算規模も大きく、都市機能がより集積しているため、養育環境、就労環境も含めて母子世帯等の生活に有利であるといった面があるのかも知れない。支給者数超過率及び単価超過率はいずれも有意に正であったが、これについては後述する。また、年度ダミーについては、図15に示した算入不足率の推移と同様の傾向を示し、それぞれ有意であった。合併ダミーも1%水準で有意であり、合併団体において算入不足率が高くなる傾向が認められた。その要因としては、中核市はもともと昼夜間人口比率が高く、周辺市町村に居住する人口も多いと考えられ、合併によりそうした周辺市町村の一人親世帯が中核市に属することに

<sup>35</sup> 2006年度の伸び率が大きいのは、第3節で述べた地方負担割合の引上げによるもの。

<sup>36</sup> 第3節で述べたとおり、児童扶養手当の算定には統一された単価がないが、ここでは本来の地方負担分に換算した単価を用いた。また、標準団体支給者数は普通交付税算出資料に明記されていないが、同資料に示された標準団体算入一般財源額をこの換算単価で除して求めた。



より算入不足率が高くなる傾向があるのではないかとと思われる。

表 20 算入不足率に対する回帰分析

記述統計

	観測数	平均値	標準偏差	最大値	最小値
算入不足率 (%)	228	1.14	12.85	35.09	-26.61
標準財政規模 (千円)	228	84,253,808	17,059,317	151,060,499	55,609,965
財政力指数 (単年度)	228	0.810	0.207	1.921	0.435
標準団体支給者数超過率	228	120.1	60.2	306.0	10.4
単価超過率	228	-2.9	4.2	9.3	-13.8

算入不足率に対する回帰分析結果 (2006-2011パネルデータ, 観測値数: 228)

説明変数	児童扶養手当		
標準財政規模	-0.000	**	(-2.474)
財政力指数 (単年度)	1.946		(0.764)
標準団体支給者数超過率	0.160	***	(19.214)
単価超過率	0.957	***	(7.356)
2007年度ダミー	-3.397	**	(-2.330)
2008年度ダミー	-4.842	***	(-3.057)
2009年度ダミー	-4.887	***	(-3.026)
2010年度ダミー	-3.347	***	(-2.068)
2011年度ダミー	-3.685	**	(-2.166)
合併ダミー	2.131	***	(2.894)
切片	-9.811	***	(-3.380)
補正決定係数	0.836	***	(5.208)

注) 数値は係数。\*\*\*, \*\*, \*は、それぞれ1%, 5%, 10%水準での有意性を示す。括弧内はt値。

補正決定係数についての括弧内は回帰式全体の標準誤差である。

児童扶養手当に関しては、これまでの調査分析の結果、全体として算入不足は解消されてきているものの、各団体間の格差は広がっていることがわかった。また、支給者数超過率、単価超過率が高いほど、算入不足率が高いことが示された。

こうした結果に至った要因としては、生活保護費の場合と同様に、密度補正が各団体の格差を是正しきれていないことが挙げられる。前節で述べたとおり、児童扶養手当に係る密度補正は、三位一体改革における国庫補助負担金改革に伴う地方負担増加分を対象とするものであり、地方負担分の全額を考慮した単価設定がなされていない。具体的に算式に照らすと、「(児童扶養手当支給対象者1人当たり単価×児童扶養手当支給対象者数-標準団体に算入されている児童扶養手当の所要額(一般財源)×測定単位÷100,000人)」のうち、「児童扶養手当支給対象者1人当たり単価×児童扶養手当支給対象者数」の部分は、本来の地方負担割合の3分の2(12分の8)ではなく、従前の4分の1(12分の3)との差の12分の5である。一方、単位費用算入分として控除される「標準団体に算入されている児童扶養手当の所要額(一般財源)×測定単位÷100,000人」の部分は、本来の地方負担割合である3分の2に基づいている。これは、密度補正の増減が、本来の地方負担増減の8分の5にとどまっていることを意味する。このことにより、支給者数が多いほど加算が少なく、支給者数が少ないほど減額が少なくなる補正になり、支給者数に対する補正が基準

財政需要額に十分反映されているとは言い難い結果になっているのである。これが、支給者数超過率で有意に正であった要因である。そのため、児童扶養手当の密度補正については、生活保護費の場合と同様に、密度補正内部では同一の単価を用い、また、地方一般財源全体を賄う単価が設定されるべきであろう。

このように、児童扶養手当（扶助費）における算入過不足の要因としては、支給者数超過率の要因が大きい、単価超過率も有意に正であり、無視することはできない。児童扶養手当は世帯所得に応じて支給額が異なっており、基準財政需要額の算定における基礎数値でも児童扶養手当全部支給者数と一部支給者数を把握するようになっているが、実際の密度補正の算定において使用される数値はその合計値の支給者数でしかないことは前節で述べたとおりである。そこで、全部支給者数の割合が多いほど相対的に扶助費支出が多くなり単価が高くなると想定し、児童扶養手当支給者数に占める全部支給者数の割合を説明変数に、単価超過率を被説明変数として、また、各年度ダミー、合併ダミーも説明変数に加えた回帰分析を行った。その結果は、表 21 のとおりである。想定どおり、全部支給者数割合は有意に正であり、全部支給者数割合が高いほど単価超過率が高くなることが認められた。各年度ダミーもそれぞれ有意であり、単価超過率が年々低下傾向にある状況が反映されている。合併ダミーは、有意に正であり、その要因は、算入不足率を被説明変数とした場合と同様に、中核市周辺市町村の一人親世帯が中核市に属することにより全部支給者数割合が高くなり、結果として単価超過率が高くなったものと思われる。

この結果から、全部支給者数の割合が多いほど相対的に扶助費支出が多くなり、単価超過率を高め、これが算入不足率にも影響することがわかった。基礎数値として全部支給者数と一部支給者数の把握はなされているのだから、今後、全部支給者数と一部支給者数に応じた割り増し、割り落としを行うことなどの補正が考えられる。密度補正に用いられる単価の問題とともに、全部支給者数割合についても補正の要素に加えることにより、算入過不足の解消に向けた精密な算定が行われるべきであろう。

表 21 単価超過率に対する回帰分析

記述統計

	観測数	平均値	標準偏差	最大値	最小値
単価超過率	228	-2.9	4.2	9.3	-13.8
全部支給者数割合 (%)	228	60.90	6.40	75.41	42.56

単価超過率に対する回帰分析結果（2006-2011パネルデータ，観測値数：228）

説明変数	児童扶養手当	
全部支給者数割合	0.183 ***	(6.271)
2007年度ダミー	-6.190 ***	(-10.369)
2008年度ダミー	-7.688 ***	(-12.845)
2009年度ダミー	-7.867 ***	(-13.043)
2010年度ダミー	-7.486 ***	(-12.199)
2011年度ダミー	-8.198 ***	(-13.141)
合併ダミー	0.803 **	(2.281)
切片	-8.323 ***	(-4.291)
補正決定係数	0.619 ***	(2.602)

注) 数値は係数。\*\*\*, \*\*, \*は、それぞれ1%, 5%, 10%水準での有意性を示す。括弧内は t 値。

補正決定係数についての括弧内は回帰式全体の標準誤差である。

## 5. 考察と提言

本稿の調査・分析結果をまとめると、生活保護費（扶助費）、児童扶養手当（扶助費）ともに算入不足は解消されてきているものの、算入不足、算入過大の格差は依然としてあることが認められた。

普通交付税はあくまで一般財源なので、各団体によりその多寡が生ずるのはやむを得ないことではある。しかしながら、生活保護費や児童扶養手当のように本来国が果たすべき役割に係る事務である法定受託事務で、その事務執行に地方公共団体の裁量の余地が乏しいものに関しては<sup>37</sup>、可能な限り算入不足、算入過大が発生しないように的確な算定がなされるべきではないだろうか<sup>38</sup>。

近年、算入不足の解消が図られてきた要因は、主に単位費用の増加によってであるが、この手法では算入過大により必要以上に財源を得ている団体がさらに多くの財源を得ることにもつながっている。普通交付税の算定に関しては、その算定方法が複雑であるとして簡素化が進められてきているが、こうした財源の過不足の是正のために算定方法が精緻になることも、貴重な交付税財源を無駄なく配分するために必要なことだろう。

この点について、飛田（2013）は、小中学校費での教職員給与を例に挙げ「事務の実施および行政の水準が法令で定められ、さらに給与水準は国庫負担に基づく地方負担分として定められている場合、標準的行政の範囲で地方の裁量が働く余地は極めて狭くなる」とし、「この場合、その行政を確実に実施することが求められるわけであり、実需ベースで算定される必要がある」とした上で、生活保護も同様であるとする<sup>39</sup>。また、小西（2009）は、「客観的に捕捉できる財政需要は義務づけがあるなしに関わらず、丁寧に捕捉して基準財政需要額に算入することが適切であるという整理の仕方が通常」とし、「国が自治体に多くの行政任務を配分し、社会制度の根幹に関わる義務教育や社会保障制度の諸制度の執行を委ねていることと、きめ細かな財源保障はセットである」とする<sup>40</sup>。そして、黒田（2005）は、「地方団体に一定のサービスの提供を求める制度の仕組みそのものが複雑であるために、その財政需要を算定する方式が複雑化する点はある程度やむを得ない」としている<sup>41</sup>。

前節でみたとおり、2009年度の都道府県別生活保護受給者1人当たり医療扶助費は、最高値と最低値で約1.63倍の格差があり、単一の単価で算定することは、そもそも無理である。このように制度改正を放置できない状況となっていることから、生活保護費（扶助費）の算定については、現行一律で算定されている扶助別単価差率に対して、さらに各団

<sup>37</sup> 単に法定受託事務であるということだけで緻密な財源保障を求めるのではなく、あくまでも地方公共団体に裁量の余地が乏しい義務的な事務に対して求めるものである。

<sup>38</sup> 長嶋（2011）では、地方交付税の財源保障の在り方について、「必要な経費が発生しており、その理由に蓋然性があるにもかかわらずそのことが基準財政需要額に算入されていない場合には、その算定は不適切で、財源保障が不十分である(p. 109)」としている。

<sup>39</sup> 飛田（2013）p. 82

<sup>40</sup> 小西（2009）p. 163

<sup>41</sup> 黒田（2005）p. 49

体の実態に応じた補正を行うことにより、算入過不足の縮減を図ることが必要ではないだろうか。

しかし、扶助別単価の地域格差の発生には様々な要因があり、そのすべての格差を基準財政需要額で吸収し、財源保障することが妥当かという疑問も生ずる<sup>42</sup>。

川野辺・眼龍（2000）は、医療費格差が供給要因と需要要因のそれぞれから影響を受けて成立していることを示した。医療サービスの供給者は、医療サービスの内容や診療の効果に関して医療サービスの需要者よりも高度な専門知識を持っており、医療サービスにおける情報の非対称性によって、供給される医療サービスの質と量を供給側が決定できる。そのため、自らの所得を減らさないために過剰な医療サービスの供給を行って、患者1人あたりから多額の医療費を徴収する。川野辺・眼龍（2000）は、このような医師誘発需要論を背景にした供給要因と定額負担が原則であった老人医療の需要面が、医療費格差の顕著な要因であるとしている。これを生活保護における医療扶助に置き換えてみると、全額公費負担という性格上、供給面・需要面ともに拡大する要因が大きくなることは当然と思われる。

こうした要因により発生する格差は、必ずしも地方公共団体の責めに帰せられるべき性格のものではないが、一方で、当該地方公共団体の努力によって縮小させることも可能なものもある。例えば、厚生労働省においては、セーフティネット支援対策等事業費補助金として、地方公共団体が行う医療扶助のレセプト点検に対してその全額を負担する補助金を交付するなどの措置をとっている。ここまで手厚い措置を国が用意しているにもかかわらず地方公共団体がこれに呼応していないようであるならば、格差のすべてを財源保障することはむしろ不適切であるとの指摘も受けかねない。2009年11月16日に開催された行政刷新会議ワーキンググループの資料では、2008年度の診療報酬明細書の点検実施箇所数は680箇所と全体の8割程度の実施となっている。これは市町村及び都道府県を含む数値であるが、実施団体において全件のレセプトの点検がなされているということではなく、予算上の制約等のために一部にとどまっている団体もあるとされる。しかし、全件の点検ができなくとも、各団体での点検が行われていることが周知されれば抑止効果も高まるはずであり、こうした取組はやはりすべての団体でなされるべきであろう。このほか、医療扶助の適正化に関しては、2012年度から医療扶助相談・指導員の配置や電子レセプトを活用したレセプト点検の強化が厚生労働省から打ち出されており、こうした取組にも地方公共団体として応えていく必要があると思われる。ただし、人口10万人当たりの病床数の分析では係数が負と、病床数が増加するほど算入不足率が低下するという結果であった。そのため、医師誘発需要論を背景にした供給要因による格差が原因であるとも言い難く、地方公共団体の格差是正努力が十分でないとの理由で格差を放置することは乱暴に過ぎるよ

<sup>42</sup> 長嶋（2011）における「その理由に蓋然性があるにもかかわらず基準財政需要額に算入されていない場合（p. 109）」であるか否かがまさにこの点の疑問である。

うに思われる<sup>43</sup>。

そのほか、現業員（ケースワーカー）の充足率と保護率との因果関係も指摘される。例えば、保護世帯1世帯当たりの保護人員が少ないほど算入不足率が高くなる傾向が示されたが、現業員の充足率が高ければ、偽装離婚、偽装世帯分離等も見破ることができる。また、預金照会、収入認定の適正化等により、不正受給が減少し、世帯当たり保護人員も保護率も適正化されるのではないかと考えられる。しかし、2005年10月19日に開催された厚生労働省の生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会の資料では、「保護の実施体制や実施状況と被保護人員数等の保護の動向の因果関係については、保護の動向が実施体制の在り方に影響を与えるものの、実施体制の在り方が保護の動向に影響を与えているものではないことを示す統計的時系列分析が行われた」とあり<sup>44</sup>、現業員充足率と保護率等との因果関係は認められていない<sup>45</sup>。そのため、現業員充足率が不足していることをもって、財源格差是正を行わない理由とすることも困難であろう。

このようにみても、地方公共団体側での格差是正努力を怠ってよいわけではなく、また、モラルハザードを招くような措置はなされるべきではないが、こうした格差が発生する要因の多くは地方公共団体に直接責任のない制度的なものや外部的な要因であるため、現状において、なお解消されていない単価差に起因する問題については、それによる算入過不足の縮減を図るために密度補正の制度的対応が必要だと考えられる。

ただし、具体的にどのような密度補正の手法があるかについては、客観的かつ適正な指標の設定が必要であるため、慎重に検討しなければならない。前節の分析結果について述べたとおり、生活扶助と住宅扶助については、世帯概念を取り入れた補正も考えられるが、他に適当な指標がないならば、各団体を実額単価でランク付けし、各費目の単価を調整する手法も考えられる。これは具体的には、密度補正において、扶助別単価差率を段階補正的に増減させることにより、実態に則した生活扶助人員数への換算を行おうとするものである。補正としては相当複雑なものになるが、現在、種地によりマクロ的に補正されているものを扶助別に行うだけであり、各段階の設定いかんによっては団体間の格差は多少生

<sup>43</sup> 藤井（2009）では、大阪市の医療扶助費水準の要因として、低所得世帯、とりわけ野宿生活者に関する急迫保護による医療扶助を挙げ、これらの保護を除外すると他の政令市平均の水準との格差は小さいとされる。そして、ホームレスに対する居宅保護化や、自立支援策を行いながらも低所得世帯の高齢化が進行する中で医療扶助の抑制が困難な状況に対して、「扶助費は生存権の保障と密接に関わることから、こうした特殊な財政需要に関しても国による財源保障に反映することが必要であり、現行地方交付税制度において反映されていないという現状を踏まえ、財源保障の在り方を検討すべきである（p. 110）」と指摘している。

<sup>44</sup> 厚生労働省「共同作業における議論のまとめ」2005年10月19日第5回生活保護及び児童扶養手当に関する関係者協議会資料4 p. 1

<sup>45</sup> 鈴木亘（2005）においても、「実施体制側の問題については、ケースワーカー1人当たりのケース数や資格保有率を用いて分析を行ったが、その関係はないか、あってもきわめて小さい（p. 20）」として、「生活保護率上昇の要因は、実施体制側の問題であるとは言い難い（p. 20）」と結論付けている。

じるものの、現状よりはその格差は縮小されるはずである。

また、実額精算も手法としては考えられる。黒田（2005）は、仮に基準財政需要額に100%算入できるとした場合は「結果として、国の行う基準財政需要額の算定によって、個別の地方公共団体の歳出の割り当てを完全に行うことを意味するものであり、いくら交付税は使途制限のない一般財源であるといっても、地方団体の自主的な財政運営を実質的に否定することとなる」とし、地方自治の本旨の実現、地方団体の独立性の強化という地方交付税法の目的に合致しないと主張している<sup>46</sup>。しかし、生活保護は法定受託事務として本来国が果たすべき役割に係る事務に属するものであって、その執行については国の指導監督に服するものであり、財政運営の自由度のない義務的経費である。地方公共団体の立場、特に多額の算入不足が発生している団体の立場からは、このような経費については、100%の基準財政需要額への算入がむしろ適切とすることも理解できるのではないか。実額をベースにした基準財政需要額を当年度に算入することは困難かも知れないが、生活保護費においては当該年度算定での想定被生活保護者数と実際の被生活保護者数との差を翌年度に精算しており<sup>47</sup>、この精算システムを実額ベースにすることも1つの手法であろう。総務省としては基準財政需要額での実額精算は否定的かもしれないが、基準財政収入額の算定においては、法人住民税等で乖離が発生した場合に翌年度以降の精算や減収補てん債の発行という形で実額ベースの調整がされている<sup>48</sup>。また、基準財政需要額の算定においても、地方債発行に対する事業費補正は各団体の実際の発行額に基づいてなされている<sup>49</sup>。こうした投資的経費に対する財源保障と同等に論ずることは乱暴かもしれないが、その趣旨は団体間の財政需要が大きく異なるという事情があるからであり、これを生活保護費の算定に適用することを否定される理由もないと思われる。この場合、補正手法も精算必要額を「単位費用×測定単位×精算分を除く密度補正」で除して係数化すればよいだけなので、現在の精算手法よりも単純で分かりやすいものとなる。しかしながら、この手法は、前述のすべての格差を基準財政需要額で吸収し、財源保障することにほかならず、地方公共団体の格差是正努力を減退させるというモラルハザードを招きかねない点に留意する必要がある。

これらのほか、特別交付税による補てんも考えられる。特別交付税は、第3節でみたとおり、基準財政需要額の算定において捕捉しきれない経費等に対して交付されるものであり、小西（2009）も「算定が過度に複雑になることを避けると割り切るときに特別交付税に役割が出てくる」とする<sup>50</sup>。しかし、特別交付税は12月と3月に交付されるが、3月交

<sup>46</sup> 黒田（2005）p.15

<sup>47</sup> この場合においても扶助別単価差率により生活扶助人員数に換算されており、翌年度精算における算入過不足も発生している。

<sup>48</sup> 厳密にいえば実際の税収ではなく、基準財政収入額算定の上での課税客体等の差異の調整である。

<sup>49</sup> 市場公募団体とそれ以外の団体により異なるが、償還年数や利率は理論値によりなされる。

<sup>50</sup> 小西（2009）p.164

付とした場合でも当該年度の一定時点までの状況で算定せざるを得ないこと、また、特別交付税は全体枠からの割り落とし等もあるため、必要額が確保されないおそれもある。翌年度において精算的に算定し、当該算定額をルールとして配分するのであれば考慮に値するが、やはり特別交付税の全体枠を圧迫するものであるため、既存の特別交付税の対象費目を普通交付税に振り替えるなどの措置が必要である。また、現在の団体間格差を放置したままの特別交付税での対応は、近年増加している算入過大の解消にもつながらないため、次善の措置と考えるべきであろう。

児童扶養手当（扶助費）については、前節で述べたとおり、まずは密度補正内部で同一の単価を用いるとともに、地方一般財源全体を賄う単価が設定されるべきである。加えて、全部支給者数と一部支給者数に応じた補正もなされるべきであろう。現行制度の下での地方公共団体による格差是正努力の余地がないわけではないが、限定的であると思われ<sup>51</sup>、それ以前に現行の算定方法は粗いものである。そこで、その補正手法としては、生活保護費の扶助別単価差率のような手法や、全部支給者数割合等を係数化して増減させる手法を用いれば比較的容易に実施できるものと思われる。

なお、算入過大となっている団体にとっては、こうした制度改正がなされた場合には財源が減少することになるし、算入不足団体を含めても、地方固有の交付税財源が減少してしまうのではないかという懸念も生ずるであろう。しかし、全体としての的確な配分がなされた場合には、表7で示したように2011年度的生活保護費（扶助費）では中核市38市だけでも26億円の算入過大額があり、表20で示した児童扶養手当（扶助費）の算入過大額9億円を加えれば35億円を超える余剰が生じるわけである。こうした金額を、例えば国の予算の関係で国庫補助負担金が頭打ちになり実質的な超過負担が発生している障害福祉に係る経費などの需要額に積み替えること等を含めて、財政需要がありながら現在基準財政需要額に算入されていない経費に組み入れることも検討し、全体の最適化を図るべきではないだろうか。

単に既得財源を死守しようと個々の団体が行動するのではなく、現状での算定方法に過剰な損得が各団体間で発生する状況を是正し、最適化する過程において発生する財源を地方全体で不足する財源に充当していくことが、国、地方ともに厳しい財政状況にある中で求められていることである。

本稿における調査分析は中核市を主な対象としたものであるが、中核市以外でも基準財政需要額の算定手法は基本的に同様であり、都道府県も含めて算入過不足や各団体間の格差は中核市と同様に発生しているであろう。そうした意味で、本稿で述べた議論は、地方公共団体全体の課題であると考えられる。

---

<sup>51</sup> 例えば、母子世帯の母の職業訓練や就労促進に取り組むことにより世帯の所得を向上させ、全部支給者数の割合を低下させることも地方公共団体の取組としてなされるべきであるが、当該団体の雇用情勢、地理的条件等も影響するため、その効果は限られるものと思われる。

### 引用文献

- 川野辺裕幸・眼龍優雅（2000）「医療費の都道府県格差分析」『公共選択の研究』第 33 号、現代経済研究センター、pp. 29-44
- 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』通巻 617 号 pp. 2-50
- 小西砂千夫（2009）『基本から学ぶ地方財政』学陽書房
- 鈴木亘（2005）『大阪市の保護率要因分析調査事業報告書』
- 全国市長会都市財政基盤確立小委員会（2008）『「地方の実態に基づいた基準財政需要額の算定」、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 - 』全国市長会
- 飛田博史（2013）『自治総研ブックス⑩財政の自治』公人社
- 長嶋佐央里（2011）「生活保護に対する地方交付税の財源保障—大阪府門真市における交付税単価と実額単価による分析—」『日本地方財政学会研究叢書』第 19 号、pp. 91-110
- 林正義（2006）「国と地方の役割-再分配的歳出を中心にした国際比較-」『「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書』財務総合政策研究所、pp. 1-60
- 林正義（2008）「地方財政と生活保護」『生活保護の経済分析』東京大学出版会、pp. 239-268
- 藤井えりの（2009）「大都市における生活保護の財政分析—財源保障機能に着目して—」『政策科学』16 巻 2 号、pp. 95-112
- 星野菜穂子（2009）「生活保護費を対象とした地方交付税の財源保障」『自治総研』（367）、pp. 37-71
- 宮崎豊（2003）「実務的視点から見た需要額・決算対比表分析」『地方分権ゼミナール「地方財政研究」需要額・決算対比分析の理論とその応用：受益と負担の一致をめざして』財団法人大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター、pp. 9-16
- Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.