

# 交付税交付金を通じた政策誘導と財源保障機能

武 田 公 子

## はじめに

90年代以降の分権化への動きと各種制度改革のなかで、交付税交付金はその性格を大きく変容させてきた。本来は都道府県・市町村に対して一般財源を保障し、また地域間の財政力不均衡を是正する目的をもつ制度であるが、実際には多様な形で国の政策誘導の手段に用いられてきている。とりわけここ十数年の間には、景気対策に地方財政を動員する手段、市町村合併を促す手段、行政改革を促す手段としての変質が著しくなっているといえる。

しかし他方でナショナルミニマム保障に関わる分野に関していえば、交付税交付金の財源保障機能が、その「誘導的」な機能を通じて、全国的に普遍的なサービス供給を提供させる役割を果たしているという面も否定できない。このことは、全国の自治体において標準的に実施されることが望ましい業務への財源を保障する仕組みが、他方で政策誘導に用いられてしまうという「両刃の剣」であることに起因している。

本稿は、上記のような政策誘導が行われる余地が、そもそも交付税交付金の制度そのものに内在しているのではないかという疑問から出発する。それは、交付額算定時に用いられる基準財政需要額の算出方法が、ある意味で誘導的に作用しているように見えるためである。そこで本稿の課題は、基準財政需要額の算出方法をつぶさに見ることを通じて、それがどのような誘導的含意をもっているのかを明らかにし、上記に側面における意義ないし問題を明らかにすることにある。以下ではまず交付税交付金の現行制度について、

基準財政需要額の持つ意味に焦点を当てつつ概観する。その上で、この仕組みを通じた政策誘導の事例と、また他方でのナショナルミニマム保障としての役割を果たす行政分野に関する事例とを検討していく。

## I 交付税交付金の仕組みと問題の所在

### 1. 交付税交付金の仕組み

交付税交付金の仕組みを図示すれば、おおよそ図1のようなになる。交付税交付金総額の税源は国税5税の一定割合であり、この割合が交付税率と呼ばれ、法定されるものである。他方、各地方団体に対する交付税交付金の配分は、基準財政需要額と基準財政収入額の差額であり、所要交付額の総額は全ての地方団体におけるこの差額の総計(基準財政収入額が基準財政需要額を上回る場合は不交付)となる。本稿で注目するのは、この交付税交付金における基準財政需要額なるものの意味づけである。基準財政収入額は単純化していえばおおよそ地方税収入に相当するものであるが、これと基準財政需要額との差額が交付金として配分されるとは、どのような意味を持つのだろうか。

地方交付税のそもそもの目的は「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を

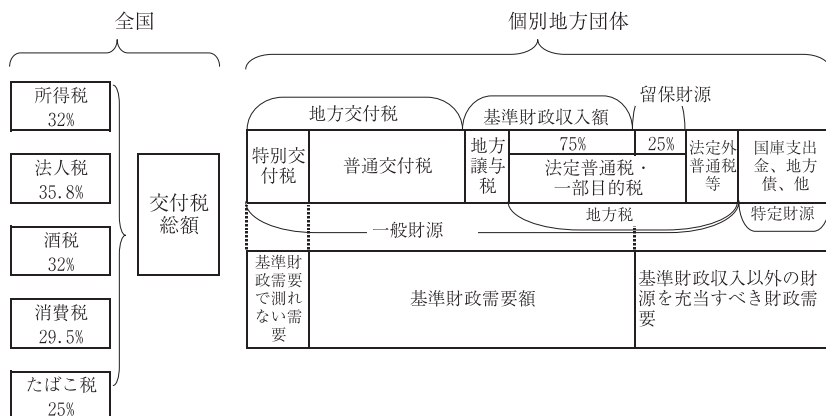


図1 交付税交付金の仕組み

図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化すること(地方交付税法第1条)である。これらの条文から地方財政の通説的理解では、交付税交付金は財政調整機能と財源保障機能とを担うものとされている。すなわち財政調整機能とは、地域間の財政力格差に対して「財源の均衡化を図る」目的で、税収だけでは十分な一般財源を確保できない自治体に財源配分を行う機能である。また財源保障機能とは、「交付の基準の設定を通じて計画的な行政運営を保障」することであり、国が地方に義務付ける事務および標準的な自治事務に関する財源を保障する機能である。そして、自治体が自立して事務処理、政策実施を行うための、財政的な保障水準を測るものが基準財政需要額と考えられる。言い換えれば、基準財政需要額は全国的な行政水準の均衡を保持しつつ、基本的な行政機能を担っていくために、自治体に保障されるべきスタンダードな財政需要を数値化したものと考えられる。この財政需要を満たすために地方税では不足する場合、それを補填する仕組みが交付税交付金である。

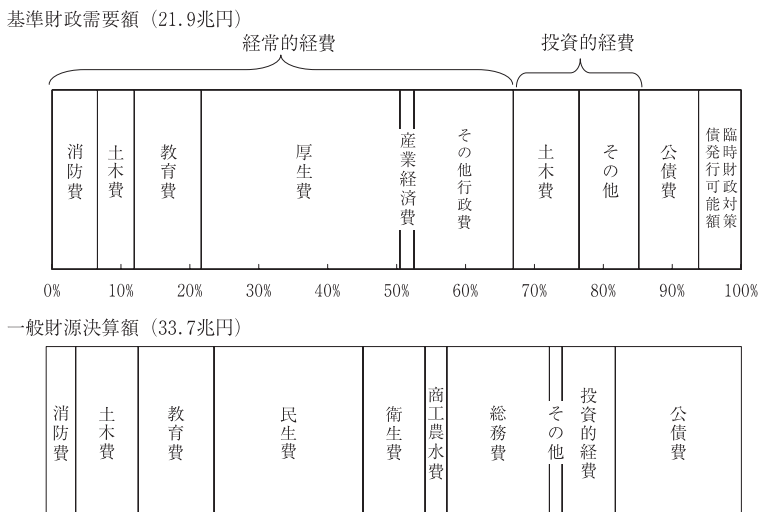
基準財政需要額の算出は、「各地方団体の財政需要を合理的に測定するために」(交付税法第2条)測定単位を補正し、「これを当該測定単位ごとの単位費用に乗じて得た額を当該地方団体について合算した額」(同第11条)とされている。基準財政需要額は、経常的経費、投資的経費および公債費から構成され、例えば経常的経費は消防費、土木費、教育費、厚生費などの区分からなる。経常的経費の小学校費を例にとれば、児童数、学級数、学校数が測定単位となり、それぞれ1児童あたり、1学級あたり、1校あたりについて標準的と考えられる費用額が単位費用として算出されている。各自治体においては、この単位費用に測定単位を掛け合わせて基準財政需要額を算出することになるが、その際に測定単位は各種補正係数を用いて補正される。これは地域によって異なる諸事情を勘案して調整するもので、段階補正、態様補正、密度補正、寒冷地補正などを連乗加算して求めるものである。

こうして算出された小学校費を同様の手順で算出された中学校費、高等学校費、その他教育費と合算して教育費が求められ、さらにこれを土木費、厚生費、投資的経費、公債費等と合計することによって当該自治体の基準財政

需要額が算出されるのである。このように、基準財政需要額の算出方法はきわめて精緻なものとなっており、ひとつひとつの行政分野に関して「標準的な」財政需要を算出することで、国が保障すべき一般財源の大きさを示す意味をもつのである。

## 2. 基準財政需要額と一般財源決算額の対応関係

前出図1で示したように、基準財政需要額は一般財源を充当すべき財政需要とされている。厳密に言えば、基準財政収入額には一部目的税が含まれており、これらは一般財源とはいえないのだが、ここではさしあたり度外視する。一般財源は基準財政需要額以外の財政需要にも充当されるものであるため、基準財政需要額と一般財源総額の間には約10兆円の相違はある。とはいえ、図2に示すように、それぞれの費目間の配分にはある程度の相似性が見られる。決算統計上の費目区分と、基準財政需要額の費目区分とは一致していないため、基準財政需要額で「厚生費」に計上されているものは、一般財源



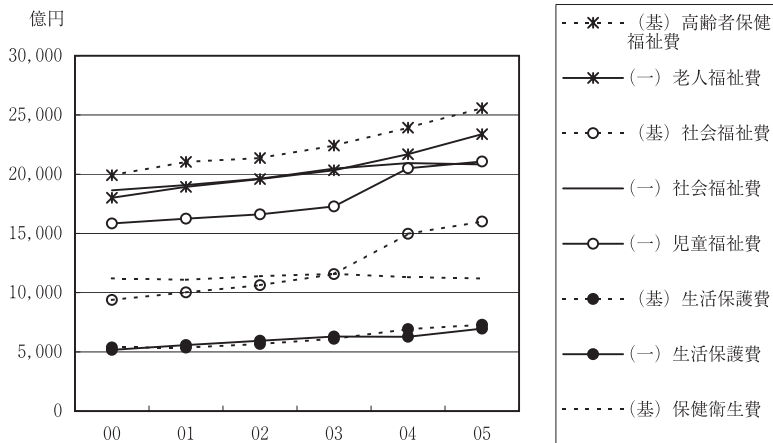
(資料)『地方交付税等算定計数資料』平成17年度版、および『地方財政統計年報』平成19年度より作成。

図2 基準財政需要額と一般財源決算額の比較(05年度、市町村分)

決算額上での民生費と衛生費の合計にほぼ対応する。同様に、産業経済費は商工農水費に、「その他行政費」は総務費にほぼ対応した構成比となっていることが分かる。大きな相違は、投資的経費の一般財源決算額が基準財政需要額より小さくなっていること、公債費のそれが逆に大きくなっていることである。これは、基準財政需要額の投資的経費の中に事業費補正として公債費の要素が含まれていること、自治体が過去の過大な公共事業の結果大きな公債費負担を抱えてしまい、公共事業自体を縮小する傾向があること、などの事情による。なお、05年度の基準財政需要額の総額は約22兆円であるが、前述の交付税財源(国税5税の一定割合)だけではこれをまかなうことができず、臨時財政対策債の起債をもって交付に代えているという事情がある。図では基準財政需要額の構成の一部として示されているが、実は基準財政需要額の本来の金額から臨時財政対策債発行可能額が控除される仕組みとなっている。

さらに、各費目の小区分においても両者の相似性は指摘できる。基準財政需要額の3割程度を占めている厚生費について言えば、このなかには生活保護費(10%)、社会福祉費(22%)、高齢者保健福祉費(36%)、清掃費(17%)、保健衛生費(16%)が含まれている。なお、清掃費や保健衛生費は、決算統計の上では衛生費に区分されるものと、国保会計への繰出等社会福祉費に区分されるものに関係している。また、決算統計上では民生費の費目に児童福祉費もあるが、基準財政需要の算出上は社会福祉費として算入されている。このように、両者の経費区分の相違から明確には対比できないということ踏まえつつ、図3をご覧頂きたい。基準財政需要額における高齢者保健福祉費と一般財源決算額における老人福祉費が、基準財政需要額における社会福祉費と一般財源決算額における児童福祉費とが、それぞれほぼ平行に推移していることがわかる。総額として対比することは困難であるが、基準財政需要額の動向と一般財源決算額の動向とはかなり強い相関性をもっているということがうかがわれる。

このように基準財政需要額と一般財源決算額が似通った構成比を示していることには次のような事情があると考えられる。基準財政需要額の算定においては、国の法律によって義務づけや基準(人員配置や設備上の基準)があるものに関して、その基準に則した需要算定がなされるという事情である。そ



(基)は基準財政需要額、(一)は一般財源決算額をさす。  
 (資料)『地方交付税等算定計数資料』各年度版より作成。

図3 民生費関係基準財政需要額と一般財源決算額(05年度, 市町村分)

れゆえ、義務的な事務の多い民生費や教育費といった分野においては、とりわけ基準財政需要額と充当一般財源決算額との間に相似性が強いといえる。

とはいうものの、交付税交付額はこうして求められた基準財政需要額から基準財政収入額を差し引き、その不足額を交付するものである。したがって、交付税交付金そのものは基準財政需要額とは結果的に連動するものではない。基準財政需要額の上記の計算は、あくまで各自自治体における財政需要の総額を求めるにあたっての根拠を示すものにすぎない。しかし、基準財政需要額が個別的な費目について詳細な計算を積み上げる仕組みをとっているがゆえに、自治体にとってはこの根拠づけにある程度対応した一般財源充当をせざるを得ないのである。

## II 政策誘導と交付税交付金の変質

前述のように、基準財政需要額と一般財源決算額の間にはある程度の相似性がある。これは、義務的事務に対する財源保障の機能の表れである一方で、国の政策的意図による誘導が貫徹している結果としても見る事ができる。

本章では、90年代半ばの景気対策への地方財政の動員において多用された「事業費補正」による誘導、2000年代の市町村合併推進策のなかで用いられた交付税措置、さらに「三位一体」改革や新型交付税の導入においてみられる交付税交付金の一層の変質、といった問題を取り上げていく。

## 1. 交付税の特定財源化と単独事業への誘導

一般財源であるはずの交付税があたかも用途を限定されているかのように現れる「交付税交付金の特定財源化」は、かなり以前から指摘されてきた。とりわけ1980年代後半には、国の財政難を背景に国庫負担金が削減されたが、その際の削減分は基準財政需要額の加算という形で財政措置された。国庫負担金は自治体に対して法的な義務付けのある事務に対する国の負担であるが、国庫負担金が削減されたからといって自治体はこの事務を中止することはできない。結果として自治体は、削減された国庫負担金の代替財源として交付税交付金を充当せざるをえず、事実上その用途を限定されてしまったといえるのである。

また1990年代半ばには、国の景気対策に地方財政を動員する手段として交付税が利用された経緯もある。これは、地方単独事業の財源としての起債の規制緩和と、その後年度償還費を基準財政需要額に加算するという交付税措置とを内容とする。

単独事業増加の発端は、88・89年に行われた「自ら考え自ら行う地域づくり事業」(いわゆる「ふるさと創生一億円事業」)に遡るが、この後「地域づくり推進事業」に形を変え、高い起債充当率と後年度元利償還費に対する交付税措置とによって単独事業を誘導する仕組みが多用されていった。この背景には、バブル崩壊後不況に際しての景気対策としての位置づけ、日米構造協議(89年～)における内需拡大圧力、ガット・ウルグアイラウンド(93年)による農産物輸入自由化への対策としての農村部事業、といった公共事業拡大への動きがあった。これらに加え、国の財政事情と分権化への動きという背景もあり、国は補助事業よりも単独事業を増加させるべく、財政的誘導策を講じたのである。この誘導策とは以下のような仕組みである。

単独事業に対しては「事業費補正」と呼ばれる次のような方法で交付税措置

がなされている。特定事業に該当する単独事業に関しては、①起債充当率を高く設定し、後年度における元利償還費の一定割合を基準財政需要額に算入する、②事業費のうち自治体の一般財源からの支出に対してその一定割合を基準財政需要額に算入する、というものである。前述のように通常の基準財政需要額は単位費用×測定単位×補正係数で算出されるのであるが、事業費補正はそもそも事業費ないし起債額・公債費そのものを算出に用いるという点で、交付税本来の仕組みからは逸脱しているといえる。

具体的にいえば、まちづくり事業やふるさとづくり事業と銘打った観光センターや文化・スポーツ施設等の建設に際しては、地域総合整備事業債として事業費の75%までの起債が認められ、その後年度元利償還費の30~55%が交付税措置されたほか、当年度の一般財源に対しても交付税措置される仕組みであった。結果的には自治体にとっては事業費の10~25%が事実上交付税措置されることになり、自らの懐の痛みをあまり感じずに「ハコモノ」を建設することが可能となるわけである。この誘導の結果、90年代前半を中心に単独事業費が急速に増加し、またその財源としての地方債の比重が増加していったのである。

以上のような、90年代を通じた普通建設事業費の増加とその財源としての地方債への過度の依存は、その後の地方財政にとって、多大な公債費負担をもたらしている。公債費はこの間一貫して増加を続けており、全国の市町村についていえば、90年には歳出総額の8%程度だったものが、06年度には13%近くまで達している。公債費の一部は国による交付税措置がなされるとはいえ、「三位一体」改革のなかでの交付税削減によってその効果が相殺されることもあり、結果的に自治体の財政を圧迫することとなっている。

## 2. 市町村合併への誘導手段としての段階補正縮小

95年の市町村合併特例法の下で、いわゆる「平成の大合併」が繰り広げられたことは記憶に新しい。同法の期限(経過措置1年含む)であった05年度末直前の数年間に集中的に合併が行われ、04年度初には3132団体あった市町村が05年度末には1821団体にまで減少した。

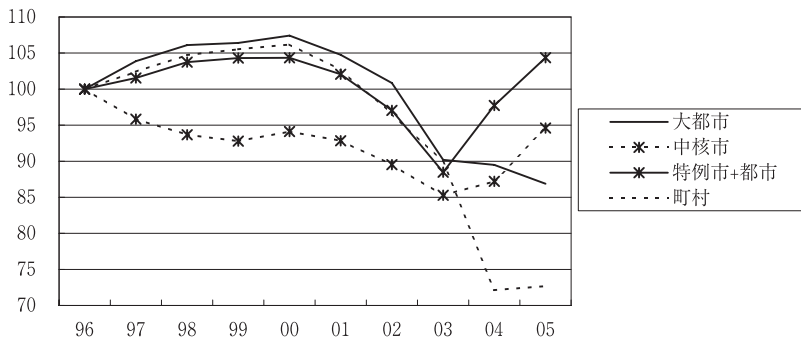
この市町村合併は、いわゆる明治の大合併、昭和の大合併と比較した際、



合併の大義名分が今一つ明確でないとの見方ができる。明治の大合併は、1888年の市制町村制施行に伴い、自然村を行政村に再編すること、とりわけ明治期に町村の事務として重要な位置を占めるようになる小学校事務の行政単位を確立することが主眼としてあった。昭和の大合併は1953年の町村合併促進法、56年の新市町村建設促進法によるもので、新制中学や消防・警察などの業務の担い手としての市町村を形成することを主眼とした。これに対して、今回のいわゆる「平成の大合併」では、「分権の受け皿」との抽象的スローガンが掲げられたものの、合併によって出来上がった基礎自治体が担うべき事務・権限のあり方については輪郭がしめされず、実態としては国や自治体の財政事情が主動機となった観がある。すなわち、国としては交付税特別会計の赤字解消のために交付団体数の縮小を進める必要があり、市町村の側は次のような合併推進策を受け入れることで財政の持続可能性を確保したいと考えたのである。

国による合併推進策としては次のような手段が講じられた。第一に、合併自治体の「一体性確保」のための建設事業や基金造成に対して、事業費の95%までの合併特例債充当が認められ、この後年度償還費に対して70%の交付税措置がなされることとした。90年代半ばをピークに削減傾向にあった普通建設事業が、この措置により「合併バブル」として再び息を吹き返すこととなったのである。とはいえ、合併特例債の後年度措置を当てにしていた自治体の多くは、同時に行われた交付税制度改革(段階補正の縮小や新型交付税導入など)によって、期待したほどには後年度の交付税は増えないと嘆いているのが実情ではある。第二に、交付税の算定替特例である。通常は合併した自治体は、合併後の規模に即した基準財政需要額に算定替えされるため、交付税交付額は大幅に減少することになるのだが、この特例によって合併後10年間は合併前の測定単位を維持し、その後5年間に漸減することとされた。その他、市制要件や政令指定都市要件の緩和もなされた。

他方で合併しない自治体に対する「ムチ」として、02年度から04年度にかけては交付税における段階補正の削減が行われた。これは、小規模自治体において一人当たりの行政コストが相対的に高いことに鑑みた基準財政需要額算定上の補正係数であるが、これを三年間かけて引き下げていくというもので



(資料)『地方財政統計年報』各年度版より作成。

図4 団体別基準財政需要額の変化(1団体あたり、96年=100)

ある。この影響は小規模自治体ほど大きく、合併しなければ財政が破たんするという危機感を煽る意味をもった。

以上のように、交付税は合併推進のために多様な方法で駆使されたといえる。図4は、自治体の規模ごとの基準財政需要額の変化を表したものである。全般に2000年度から03年度にかけて基準財政需要額の削減状況がうかがえるなか、町村(点線で示す)の基準財政需要額が02年度から04年度にかけて著しく減少していることがわかる。この間に町村数は、04年度2405、05年度1656、06年度1041と急減しており、この交付税の削減が合併圧力となったことを示唆するものであろう。他方で04年度において中核市および都市(特例市を含む)の基準財政需要額が増加しているのは、これらが合併の結果人口の大きな自治体となり、一人当たりの基準財政需要額が増加したことと、算定替特例のために合併後の基準財政需要額が削減されていないためと考えられる。

### 3. 新型交付税の導入とその影響

07年度からはいわゆる「新型交付税」が導入された。これは、基準財政需要額算定に際しての測定単位や補正係数を簡素化したもので、基準財政需要額算定内訳のうち、投資的経費の大半を一括して各自治体の人口と面積とによって算定される額に包括化したのである。従来型算定方式では前述のように、教育費のうち小学校費や中学校費は学級数、厚生費のうち高齢者保健福

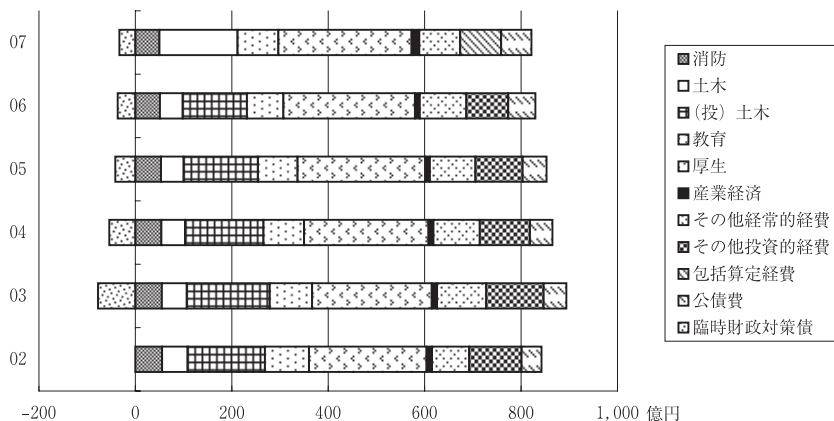
社費は高齢者人口というように、区分ごとに異なる測定単位が用いられており、さらに各自治体の状況に応じて補正係数をかけることによって基準財政需要額が求められてきたのだが、これが簡素化されたことになる。他方、包括算定分の一部として「地域振興費」が新たに組み込まれた。これは条件不利地域への対応としてへき地・離島、寒冷地等への加算を行う一方、行革インセンティブとして行革、産業振興、定住促進、雇用促進等の成果指標に応じた加算を行う仕組みである。

この改革により、交付税交付金は次のような点でその性格を大きく変容させたといえる。第一に、交付税交付金は本来、地域間の財政力格差を均す財政調整機能と、行政のナショナルミニマムを保障する財源保障機能とを備えていたのだが、新型交付税の導入は後者の機能を不透明化する意味をもった。従来の算定方法では個別事務区分に関して単位費用の計算根拠が示されていたのだが、包括算定ではその数値の根拠が不明確であるためである。

第二に、新型交付税による包括算定は現在のところ投資的経費の大半と経常的経費のごく一部に限られ、義務的事務が多く含まれる経常経費に関しては従来型算定が維持されている。しかし将来的には包括算定部分を徐々に拡大していくものとされており、交付税の財源保障機能はなし崩し的に空洞化されていく懸念がある。

第三に、「地域振興費」における行革インセンティブの導入によって、自治体間競争の要素が持ち込まれたことである。これは交付税交付金のもつ財政調整機能を変質させる意味をもつものといえる。前述のように、税源移譲によって地域間の財政力格差が拡大したという結果を踏まえれば、交付税交付金の財政調整機能は今後より重要性を増すものと考えられるが、こうした競争要因の導入は、この要請には逆行するものと考えられる。

なお、新型交付税による包括算定は現在のところ投資的経費の大半と経常的経費のごく一部に限られ、義務的事務が多く含まれる経常経費に関しては従来型算定が維持されている。しかし将来的には包括算定部分を徐々に拡大していくものとされており、交付税の財源保障機能はなし崩し的に空洞化されていく懸念がある。



(資料)『石川県交付税算定台帳』各年度版より作成。

図5 金沢市基準財政需要額の推移

#### 4. 交付税交付金変容の実際

前節でみた、自治体行政全般に対する交付税を通じた政策誘導の実際について、金沢市のデータを用いて検証してみたい。

図5は、金沢市(人口45万人、中核市)における基準財政需要額の変化をみたものである。金沢市は合併をしていないため、合併関係の交付税措置の影響を除外して制度的変化をみることができる。交付税交付金をめぐる制度変化は、次のような点で見ることができる。

まず基準財政需要額の総額については、03年度において総額が前年度に比べて増加しているように見えるが、ここから臨時財政対策債分を差し引いた金額としては、05年度に僅かに増加したことを除けば、この間一貫して減少を続けている。

基準財政需要額の構成についてみると、とりわけ縮小傾向が目立つのは投資的経費である。金沢市では土木費の投資的経費が大きな比重を占めていたが、06年度には03年度の8割程度にまで減少している。とはいえ投資的経費の内訳では、道路橋梁費・下水道費など土木費が一定の割合を占め続けており、総額のなかでも一定の割合が確保されていることがうかがえる。その一方で増加しているのは厚生費であり、なかでも高齢者保健福祉費の増加率が

大きく、特に75歳以上人口の増加が反映されている。他方で生活保護費は05年度をピークに減少に転じ、清掃費もこの間減少傾向にある。公債費は、05年に若干減少したものの、全体として増加傾向にある。これは過去における補正予算債、減税補てん債、臨時財政対策債などの償還費が措置された結果である。

07年から導入された新型交付税においては、投資的経費のうち土木費については、経常的経費の土木費と合算されて費目を形成する形になり、またその他の投資的経費はほぼそのまま包括算定経費に継承されている関係が見て取れる。また、産業経済費が増額されているように見えるが、これは従来投資的経費に計上されていた農林水産業関係の経費をここに吸収した結果である。

なお、『平成19年度地方交付税制度解説(単位費用篇)』では、包括算定経費の算出根拠に関して、行政事務区分ごとに人口・面積に関する単位費用は示されているものの、それぞれの算出方法は全く記されていない。おそらく従来型算定方式による前年度の基準財政需要額をもとに逆算したものと考えられるが、こうした根拠のなさが、今後の包括算定分に関する配分の恣意性をもたらしていくものと懸念される。つまり、単位費用が追証可能な形をとっていないために、今後毎年の単位費用が何を根拠に増減していくのかの理由が全く不透明であるのだ。それだけに、国の財政事情に従属した形での単位費用削減がなされる可能性が大であるといわざるを得ない。

### Ⅲ 法定受託事務の財源保障—生活保護費の事例

前章で述べたように、基準財政需要額算定の緻密さが逆に国による政策誘導を容易にし、また実際に利用されてきたということは否定できない。では逆に、新型交付税のように基準財政需要額の算定方法を単純化すれば問題は解決するのであろうか。これは否である。算定方法を単純化すれば、交付税交付金が本来果たすべき財源保障機能が不透明になり、とりわけ国が自治体に対して義務付けたり委託したりしている事務に対する財源保障が不十分なものになってしまうおそれがある。

そこで本章では、法定受託事務の一例として生活保護をとりあげ、基準財

政需要額の算出方法を検討することで、交付税制度を通じて保障されるべき財政水準とは何であるか、また現行制度の下でそれは十分に機能しているのかどうかを検討していきたい。

## 1. 生活保護費基準財政需要額の算出

### (1) 単位費用の算出根拠

生活保護費の基準財政需要における測定単位は市部人口であり、単位費用は例えば06年度は6,790円とされている。この単位費用はどのようにして算出されるのだろうか。それぞれの単位費用は一般に、「標準団体」と呼ばれる人口10万人の市を想定して、統計的に「標準的な財政需要」を算出し、これを測定単位あたりに計算したものととして表わされている。

この「標準的な財政需要」については各年度に発行される『地方交付税制度解説』において詳細な算定根拠が示されている。図6はこれをもとに生活保護費の基準財政需要額の算出方法を示したものである。まず生活保護費(給付費)についていえば、扶助費および委託料の四分の一となっているのは、これらに対する国庫負担率が四分の三であることから、その裏負担を交付税を通じて保障するという意味をもっている。

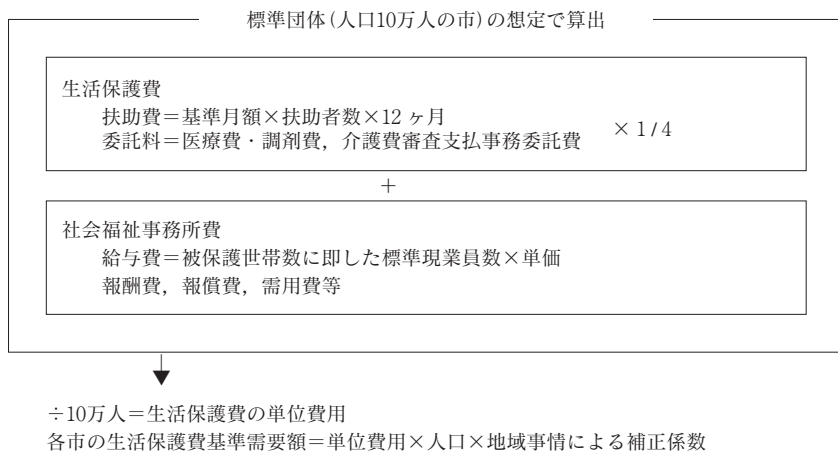


図6 生活保護費単位費用の算定方法

法定受託事務や国の法律が自治体に義務付ける事務については、地方財政法上に規定される国の負担義務との関連を指摘できる。地方財政法第10条は「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次に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する。」とし、27項目を列挙しているが、そのなかに「生活保護に要する経費」が含まれている。生活保護費国庫負担金の根拠はここに示されるものと考えられる。また同じく第11条の2では、第10条等に規定される事務の経費に関して地方公共団体が負担すべき部分については、地方交付税の算定に用いる財政需要額に算入することを定め、さらに第17条は、これらの事務に対する国庫負担金の支出を国に義務づけている。

ちなみに、地方自治法第2条にいう法定受託事務と、地方財政法第10条に規定される国庫負担金対象事業とは、かならずしも整合しているわけではない。法定受託事務については国庫委託金ないし国庫負担金による財源保障がなされる形になっているが、逆に国庫負担金は法定受託事務だけに対して支出されるわけではない。地方財政法上の規定の仕方によれば、自治事務であっても国が自治体に義務づける事務に関しては国庫負担がなされることになっている。実際、地方財政法第10条で列挙されているのは「生活保護に要する経費」であり、この規定は地方自治法別表第一が生活保護法の個別の条文を挙げて法定受託事務の限定をしているものと符合しているわけではない。法定受託事務にあたるのは、保護の開始・廃止に関する決定が主内容であるが、例えば相談や助言といった業務は自治事務にあたる。近年は生活保護の自立支援プログラムという名目で、相談助言にあたる部分も含めた自立支援に関わる経費は別途国庫支出金で財源手当てされている。

さて、生活保護費の算定に用いられる基準月額や扶助者数、委託料等は、統計的に算出された「10万人の市」におけるいわば平均像を示すものとなっている。社会福祉事務所費については、社会事業法第16条に規定される「所員の定数」が算出の基礎となる。同条は、およそ被保護世帯数80に対して1名の所員を置くことを「標準」としている。この定数は、2000年の分権一括法に際し

て「定員」から「標準」へと改められた経緯があるが、この改正後、各自治体において80対1の所員配置の原則が空洞化する傾向が見られ、これをかなり上回るケースを一人のワーカーが抱える事例も稀ではない。とはいえ交付税の算定上はこの標準数を基礎としているのであって、この点に後述する基準財政需要額と一般財源決算額との乖離の一因がある。

このようにして算出された生活保護給付にかかる費用の自治体負担分と福祉事務所にかかる費用とを合計し、これを10万人で割ったものが、「市部人口ひとりあたり」の単位費用となる。06年度における単位費用6,790円はこうした手続きを経て算出された数値である。各市においてはこの単位費用に人口(=測定単位)を掛けて基準財政需要額を算出することになるが、その際に個別の事情を勘案するために補正係数が用いられることになる。

## (2) 補正係数による実費用への接近

単位費用は全国平均的な10万人都市を想定して算出されているが、現実には自治体は多様な個別事情を抱えており、単純にこの単位費用に人口を乗じただけでは、各自治体の財政需要を適切に測定することにはならない。寒冷地であれば暖房費が必要であろうし、人口の過密・過疎によっては平均値よりも大きな一人当たり経費がかかることになる。また社会経済構造の弱さを抱える地域では平均よりも大きな保護率となっている実態もあろうし、保護の基準額も各種の地域事情を反映した種地ごとに定められている。補正係数はこうした個別自治体の諸事情を斟酌するために設けられているものである。

生活保護費に関しては、次の四種の補正係数が適用されている。第一に段階補正であり、これは他の財政需要と同様に設定されている。小規模自治体においては、一人当たり行政費用が相対的に大きくならざるを得ないため、住民一人当たりという単位費用に人口を掛けただけでは小規模自治体の不利性をカバーできない、という事情によるものである。第二に密度補正がある。これは各自治体において異なる保護率や被保護者数を斟酌するものである。各市の実際の生活扶助者数や被生活保護者数、扶助費の種地による単価差等を用いて算出される。第三には、普通態様補正がある。これは職員の人件費や保護基準額が自治体の種地によって異なることを配慮するものである。第



四に寒冷補正がある。寒冷地では暖房費用がより多くかかることから、これが人件費や生活保護費にも反映されるが、これを斟酌するための補正である。生活保護費の補正係数は、この4種の補正係数を連乗加算して算出される。

基準財政需要額の計算は、こうした補正によって個別の市における実際の生活保護費にかなり近いものとなる。そこで次に問題となるのは、この基準財政需要額は自治体の実際の歳出とどのような関係に立つのか、ということである。

## 2. 基準財政需要と一般財源決算額の乖離

### (1) 乖離問題の背景

前述のように、生活保護費の基準財政需要額の算出方法はかなり精緻なものであり、各市における保護率や種地を勘案した結果、生活保護の給付費については実際の保護費にかなり近い金額となっている。これは、生活保護事務が法定受託事務であること、また4分の3の国庫負担の積算とも連動していることから、これに対する財源保障を厳密に行う必要があるためではないかと考えられる。実際の生活保護費(給付額のみでなく福祉事務所の人件費、物件費等を含む)と基準財政需要額に差があるとすれば、それは主として職員配置による人件費や、非常勤職員の雇用による物件費(報酬費等)の支出の仕方によるものである。とりわけ人件費は、実際の現業員数を反映したのではなく、前述の「標準数」をもとに算出されているために、各市がこの標準数を上回るか下回るかによって基準財政需要額と実際の支出額との間に差が生ずるのである。

ここで生ずるのが、基準財政需要額と実際の支出額との乖離は不当なのか否かという疑問である。直感的に捉えれば、自治体が「正しい」職員配置をしていないために、国からの財源配分をその通りに使わず、他に回しているという批判が生ずるかもしれない。しかしながら、交付税交付金はあくまで一般財源として自治体に配分されるものであり、この点が特定財源としての国庫負担金と性格を異にするのである。ましてや職員配置が「定数」でなく「標準」と改められた以上、これを自治体に強制することはできない。一般財源として配分された交付税交付金は、極言すれば、何に使おうが自治体の自由で

あつて、それは自治体の財政自治に属する問題であるのだ。それゆえ、基準財政需要額と実際の支出額の間乖離があつたとしても、それは自治体における政策の優先順位の結果を反映したものと考えべきで、それ自体を批判することはできない。

にもかかわらず本稿は、地方財政論分野の研究者としてはジレンマを抱えつつも、この乖離問題を取り上げざるを得ない。それは、次のような視点からである。自治体における財政難の下で、生活保護に対する資源配分は概して政策的優先順位が低いと思われる。以下で分析するように、生活保護費における基準財政需要額とそれに充当される一般財源(主として交付税交付金と地方税)の決算額との間には明確な乖離が見られるのである。国民生活の最低保障を担う生活保護が、国が「標準」と考える水準を下回って供給されているという実態をどう捉えるのかということを、この問題は内包しているのである。

## (2) 生活保護費における基準財政需要額と一般財源決算額の乖離

表1は基準財政需要額と一般財源決算額との関係を都市の規模ごとに示したものである。年度によって変動はあるが、概して言えば中核市(人口30万人以上)において一般財源の決算額が相対的に高く、2001年、2005年度においては基準財政需要額を上回る一般財源充当がなされていることがわかる。大都市(政令指定都市相当)や特例市(人口20万人以上)はこれに次いで一般財源決算額が高くなっているが、いずれも基準財政需要額よりも低い額となっている。そして、それ以外の都市においては概して一般財源決算額は基準財政需要額よりもかなり低い水準となっている。

このことは何を意味するのだろうか。生活保護費の給付費部分に関しては、種地による基準額に則って支出されていることと、補正によって実際の受給者数を反映させていることなどを考え合わせれば、大きな乖離が生じるとは考えにくい。それでも乖離が生ずるとすれば、これは補正係数の連乗加算という合成の過程で実態との相違が現れるものと考えられる。つまり、生活保護費の一般財源決算額が基準財政需要額を下回るのは、補正係数によっても補正されきれない実態との相違が存在するということである。また、もう一

表1 生活保護費充当一般財源と基準財政需要額—都市規模別—

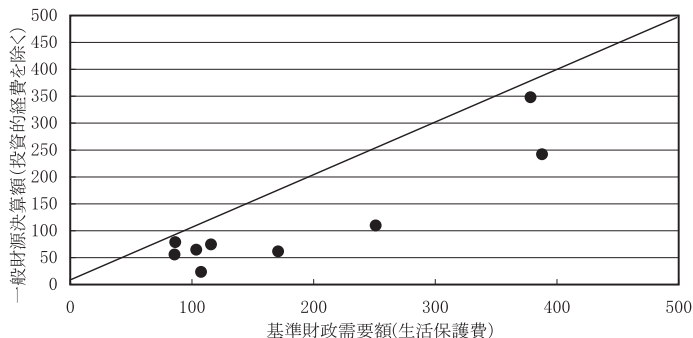
(百万円)

		大都市	中核市	特例市	都 市
01 年度	自治体数	12	28	30	602
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	200,919	70,090	37,812	186,292
	生活保護費基準財政需要額 (b)	209,315	69,764	40,228	216,573
	(a)/(b) (%)	96.0	100.5	94.0	86.0
02 年度	自治体数	12	30	37	596
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	202,879	78,271	48,440	189,137
	生活保護費基準財政需要額 (b)	221,456	78,521	51,144	215,144
	(a)/(b) (%)	91.6	99.7	94.7	87.9
03 年度	自治体数	13	35	39	602
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	233,231	92,218	54,019	186,031
	生活保護費基準財政需要額 (b)	244,668	94,116	56,731	214,566
	(a)/(b) (%)	95.3	98.0	95.2	86.7
04 年度	自治体数	13	35	40	644
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	229,470	91,781	52,770	184,593
	生活保護費基準財政需要額 (b)	281,946	105,785	64,625	239,937
	(a)/(b) (%)	81.4	86.8	81.7	76.9
05 年度	自治体数	14	37	39	687
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	246,004	115,270	53,291	203,862
	生活保護費基準財政需要額 (b)	294,312	114,006	67,116	252,974
	(a)/(b) (%)	83.6	101.1	79.4	80.6

〈資料〉 (a)は地方財政統計年報, (b)は地方交付税等関係計数資料, 各年版。

つ考えられる理由は, 「社会福祉事務所費」で算出される際の「標準現業員数」と実際の職員配置との間に乖離があるということである。

こうした傾向を示すもうひとつの事例として, 石川県内の市の生活保護費の状況を見てみたい。図7は, 石川県において情報公開請求をして得た資料(県内市町村の『市町村財政状況調査表』および『交付税算定台帳』)をもとに作成したものである。石川県では, この間の市町村合併で, 9市24町6村から10市9町に再編されているが, この10市のうち, 金沢市を除く9市について, 生活保護費の基準財政需要額と充当一般財源決算額とをプロットしたのが同図である。なお, 中核市である金沢市は財政規模が県内では飛びぬけて大きいので, 作図の都合上省略しているが, 05年度の一般財源決算額は基準財政需要額の83.3%に過ぎない。図では両者が同額であるラインを示しているが,

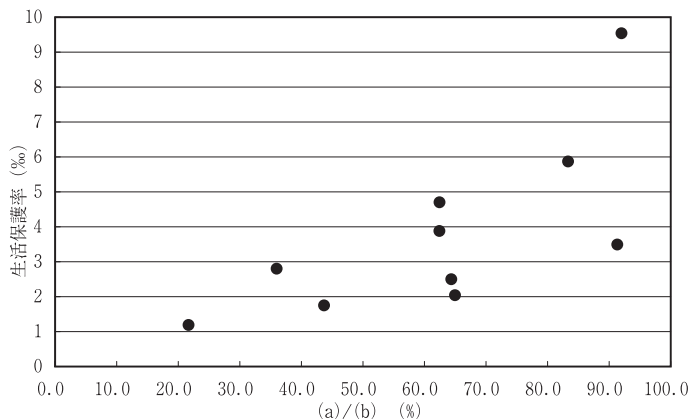


(資料)『石川県交付税算定台帳』および『市町村財政状況調査表』より作成。

図7 石川県内市生活保護費(単位百万円、金沢市を除く)

県内全ての市はこの直線の下にある。直線にもっとも近いところにプロットされる2市では一般財源決算額は基準財政需要額の90%を上回っているが、直線から最も離れている市ではこの比率はわずか22%である。前出の表1に示す全国の平均像と比べても、この比率はかなり低いといえる。石川県の生活保護率は06年3月時点で4.4%であって、全国で下から8番目に低い。とはいえ住民の生活が豊かなのかといえば、ひとりあたり県民所得は全国19位、個人所得は全国20位(04年度数値)であり、所得水準は決して高いわけではない。こうしたことから、潜在的な生活困窮を生活保護がカバーできていない可能性も否定できない。一般財源決算額が基準財政需要を大幅に下回っている状況から考えて、石川県の生活保護は、交付税交付金制度が想定する標準的な供給水準を満たしていないものと考えられる。この理由として考えられるのは、農村的な地域社会や通念・意識のありように規定されるスティグマの強さや、経済的な困窮を共同体や現物経済のなかに潜在化させていることなどである。

こうしたことから、とりわけ地方都市においては生活保護が十分に活用されていないのではないかと懸念が生ずる。むしろ地方都市についても社会的文化的背景はそれぞれに多様であって、石川県内でも例えば失業率の高い地域や地域経済の衰退の著しい地域においては生活保護率が相対的に高く、同時に一般財源決算額の対基準財政需要額比率も高い傾向がある。しかし図



(注) (a)は生活保護費充当一般財源決算額, (b)は生活保護基準財政需要額(いずれも05年度)。生活保護率は05年度平均。

図8 生活保護費財源状況と生活保護率(石川県内市)

8を見ると、基準財政需要額に対する一般財源決算額の比率は、生活保護率とある程度の相関を示しているものの、この相関性は決して高くはなく、同程度の保護率の自治体であっても(a)/(b)には倍近い差のあるケースも見られる。つまるところ、生活保護に対する一般財源配分は、各自治体において、当該分野に対する政策的プライオリティのあり方に規定されているのではないかと考えられる。

法定受託事務は、本来は国が責任を負うべき事務としての性格を強く持ちつつ、国が直接実施することが不可能ないし不効率であることから、地方自治体に委託されている事務である。しかしここまで見てきたように、その財源の一部を一般財源である交付税交付金で措置していることが、結果的には国が望ましいと考える水準での供給を不十分なものととどめることを容認してしまっているともいえるのである。

#### IV 考察

以上本稿では、交付税交付金を通じての「誘導」の二側面を考察してきた。一方では、自治体行政全般に対する政策誘導の手段として、他方では生活保

護に代表される法定受託事務や義務的事務の財源保障として、いう二側面である。

まず、自治事務を含む自治体財政全般に対する一般財源保障としての側面について振り返ってみたい。本稿でみたように、基準財政需要額の算定方法の緻密さは、財源保障の精神を明確にする意味を持つ反面、地方単独事業の拡大や、市町村合併の促進というような、国の政策誘導を容易にする側面をもつという両刃の剣であった。これは、基準財政需要額の算定区分に則した執行が義務づけられているかのような錯覚をもたらすという「交付税の特定財源化」の問題もさることながら、事業費補正や合併特例債の交付税措置に見られるように、起債による財源調達に依存させることを通じて自治体の財政健全度を失わせるという点において大きな問題を孕んでいる。これらの事例は、交付税法に示される交付税交付金の理念——自主的な行政執行、計画的行政運営の保障と地方団体の独立性強化——を逸脱した事例といわざるを得ない。

また、段階補正の縮小や「新型交付税」の導入によって、交付税交付金はさらなる変質を遂げている。前者は交付税交付金が担ってきた財政調整機能を事実上縮小するものであったし、後者は財源保障機能を不透明にするとともに、「行革インセンティブ」要素の加味などにみられるように、国による誘導手段という性格を一層強める意味を持っている。

次に義務的事務に対する財源保障の側面についてはどうだろうか。本稿では法定受託事務のうち生活保護を例に、その基準財政需要額と一般財源決算額との乖離の事実を明らかにした。厚生費関係全体についていえば、例えば図2でみたように、一般財源決算額における民生費と衛生費の合計は、基準財政需要額における厚生費を上回るものとなっている。しかし生活保護費についていえば、概して一般財源決算額は基準財政需要額を下回っている。一般財源の充当はあくまでも各自治体の財政自治に属するものであり、それぞれの地域戦略のあり方、優先順位のつけ方によって多様であることから、当然の結果とってよい。とはいうものの生活保護は、国民生活の最低保障の制度として全国に遍く行き渡るように国が責務をもつべき行政事務である。国が4分の3の国庫負担を行っているとはいえ、残り4分の1の給付費用と

人件費全ては交付税を通じた一般財源保障の枠組みで財源措置されている現行制度のなかで、結果的には全国一様にこのサービスが貫徹されているとは言いがたいのである。

他方で生活保護事務を分権化してはどうかという議論もある。「三位一体」改革の経過において、生活保護費国庫負担金をめぐって国と地方の間で議論が紛糾したことは記憶に新しい。その後、「三位一体改革の第二段階」への議論のなかで、この問題が再び台頭してきている。しかし本稿で検討したように、自治体の政策的優先順位のなかで生活保護はきわめて低位に位置づけられており、自治体の限られた財源のなかでこのサービスが過少供給にあることは明らかである。生活保護が憲法に規定された国の責務である以上、これを法定受託事務として自治体に委ねる際には、交付税交付金を通じた一般財源保障の枠組みでの財源措置には、限界があるといわざるをえない。

以上のことから、分権化の下での今後の交付税交付金制度のあり方について求められるのは以下の点である。第一に、一般財源保障としての交付税交付金の本来の理念を徹底させ、基準財政需要額を通じた政策誘導の手段を極力抑制していくことである。第二に、交付税における財政調整機能を堅持し、「三位一体」改革を通じて拡大した財政力格差に鑑みて、むしろその機能を強化することである。第三に、法定受託事務や義務的事務に関しては、交付税交付金による財源措置が必ずしも標準的行政サービスの保証に繋がっていないことを踏まえ、むしろ国庫負担金による財源保障を軸に考えていくべきと考える。

