

CIRJE-J-236

# 生活保護費と財源保障

東京大学大学院経済学研究科  
林 正義

2011 年8月

CIRJE ディスカッションペーパーの多くは  
以下のサイトから無料で入手可能です。  
[http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp\\_j.html](http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp_j.html)

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられるたい。

# **Local Public Assistance Programs and Intergovernmental Fiscal Transfers in Japan**

**Masayoshi Hayashi**  
**University of Tokyo**

## **Abstract**

Local governments in Japan implement social assistance programs, called *Seikatsu Hogo* or Public Assistance (PA). The scope of PA programs is rather large since the PA is the only tax-financed national program that covers those excluded from contributory social insurance programs. Local PA programs are therefore funded through layers of central grants. The purpose of this study is twofold. First, I delineate the system of PA programs along with the detailed description of the central system of fiscal transfers that fiscally helps localities implement their PA programs. Second, I construct an index that measures how central grants fall short of covering actual PA spending, and how such an index varies across local governments.

# 生活保護費と財源保障\*

林 正義

東京大学大学院経済学研究科

## 1. はじめに

生活保護は日本国憲法の生存権規定をうけた公的扶助である。生活保護を求める権利（保護請求権）は全ての国民に無差別平等に与えられているが、最後の安全網である生活保護を利用するには、既に他の利用可能な公的援助制度が活用されていなければならない。この「他法活用の原則」により、生活保護の守備範囲が「残余的」となり、生活保護以外の社会保障制度が充実していると、生活保護の守備範囲は小さくなり、また逆に他のそれらが貧弱であると、生活保護の守備範囲は大きくなる。この生活保護の残余性という観点から日本の生活保護の実態を眺めると興味深い。まず、総額約 2.6 兆円（平成 20 年度予算ベース）の給付費のうち約半分（49.8%）は医療扶助として低所得者の医療保障に向けられ、また受給世帯数をみると高齢者世帯が半分近く（46.1%）をしめている。つまり日本では最後の安全網（生活保護）は、低所得者の医療保障と高齢者の所得保障を同時に担っていることがわかる。

欧米諸国では最後の安全網がこの 2 つの機能を同時に担っているケースは珍しい。低所得高齢者に対しては、多くの国において、生活保護制度とは独立した無拠出の老齢年金制度、または、低所得高齢者および障害者に特化した所得保証制度が存在している。医療保障に関しては、多くでは租税方式による原則無料（もしくは極少額の利用料）の制度が採用されている。日本のように最後の安全網で医療を保障しているのは主要国では、稼働能力がない個人を対象としたドイツの社会扶助のみのようだ。また殆どの国で、ドイツの失業手当 II のように、拠出制の失業保険から漏れた就労可能な若壮年健常者に対する無拠出制の失業手当も存在している。

---

\*本稿は、科学研究費補助金基盤（B）20330064（研究課題名「生活保護と地方行財政のあり方に関する経済学的研究」）による成果の一部である。生活保護費にかかる市別の基準財政需要額データは総務省自治財政局交付税課から、市町村決算状況調における市別の民政費のクロス表については総務省自治財政局調整課を通じ入手することができた。また同調整課には細かい制度上の仕組みを確認していただいた。なお、本稿に至る草稿は、総務省、国立社会保障・人口問題研究所、一橋大学における研究セミナー、ならびに、地方財政学会において発表された。これらの機会において多くの方々から貴重なコメントを頂いている。

このように日本の生活保護制度は、欧米では他の社会保障制度が対応している機能を丸抱えしているといつて良い。さらに特徴的なことは、そのような丸抱えを地方が行っていることである。海外でも、ドイツ、イタリア、フランスや北欧諸国のように地方政府が最後の安全網を担っている国は存在するが、その場合、別の制度で高齢者の所得保障や低所得者の医療保障が対応されている場合が多く、地方が担う公的扶助の範囲は日本よりも狭く、事務量も大きくないと考えられる。表1には主要国における公的扶助給付に関する政府部門別の支出割合が記してある。同表から分かるように、既述のドイツ、フランス、イタリアでさえ、地方割合は3~4割程度である。一方、日本の地方割合は8割以上であり、日本の地方は生活保護を通じて公的扶助の大部分を担っていることがわかる。

表1. 地方による社会扶助支出のシェア

	中央/連邦	州	地方
オーストラリア (2004)	93.3	6.7	0.0
カナダ (2004)	92.4	7.6	0.0
ドイツ (2004)	38.1	27.0	34.9
フランス (2004)	67.5	-	32.5
イタリア (2004)	60.3	-	39.7
イギリス (2004)	80.9	-	19.1
日本 (2004)	16.1	-	83.9

出典: 日本以外のデータは International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook*. 日本のデータは「国民経済計算」による。

当然、このような日本の地方には、他国と比べて手厚い国からの財源保障が行われている。国は厚生労働省の予算を通じて生活保護の給付費・保護施設事務費・委託事務費の75%を負担している。これらの残り部分25%とケースワーカー等の人件費を含む福祉事務所費については地方負担となるが、それらは基準財政需要額に算入され地方交付税で措置されている。つまり、制度上、地方の生活保護費は国庫負担金と地方交付税を通じて全額保障されている。しかし基準財政需要額は必ずしも実際の地方負担に一致しないため、これら保障額は実際の生活保護費に一致するとは限らない。例えば、沼尾(2009)はある指定都市の決算書を用いて、1998年度から2006年度までの生活保護費の基準財政需要額とそれに相当する地方負担部分を比較し、年度により

ばらつきがあるものの、3～10%不足することを示している。また、大阪市は、地方交付税算定のあり方についての提言（大阪市 2001）のなかで、生活保護費の基準財政需要額は実際の地方負担部分に 40%程度足りないとしているが、それを、国庫負担金を含んだ財源保障額で測ると 10%程度の不足となる<sup>1</sup>。

このような算定は一部の団体に限られているため、生活保護に関する国の財源保障の現状を的確に判断するためには、全団体に関して同様の算定を行う必要がある。本稿の目的は、全市のデータを用いて、生活保護にかかる国庫負担金と基準財政需要額が、地方の生活保護費を実際どれくらいカバーしているかを考察することである。一般論としては、地方交付税は一般財源であるから、基準財政需要額に取り入れられたからといって、基準財政需要額の算定通りの支出を行う必要はない。しかし、生活保護費の大部分を占める給付に関しては地域別に異なった裁量は望ましくなく、基準財政需要額が正しく算定されている限りにおいては、実際の地方負担と基準財政需要額の乖離は望ましいものではないであろう。反対に、地方が生活保護制度に忠実な制度運用を行っている場合は、基準財政需要額は実際の地方負担を正確にトレースすべきものとなるから、この場合も両者の乖離の存在は望ましくない<sup>2</sup>。また、地方財政計画において総量としての行政需要額が正しく設定されていたとしても、それを各団体の基準財政需要額に割り振る段階において、「余剰」を有する団体と「不足」を有する団体の双方が発生するのであるならば、単位費用や補正係数が不適切に算定されたということになるであろう。

本稿の構成は以下の通りである。つづく第 2 節において地方の事務を中心に、生活保護制度の概要を説明し、第 3 節において、生活保護費に対する国からの財源保障の詳細を解説する。そして第 4 節では、国の財源保障額（生活保護費にかかる基準財政需要額と国庫負担金の和）に対する実際の生活保護費の不足度をもとめ、それら不足度に従った市の分布を、2006 年度と 2007 年度のデータを用いて考察する。ここで利用される「生活保護費」は必ずしも国庫負担金と基準財政需要額が財源保障の対象とする費目に対応するものではなく、それを用いて算定される不足度は不完全なものではある。しかし、本来計測されるべき不足度との誤差を詳しく、吟味することによって、実際の不足度に関して何らかの評価を加えることは可能であろう。

---

<sup>1</sup> これらの不足率は地方負担部分のみを考慮しているため、国庫負担部分を合わせた負担率はより低くなることに注意したい。仮に国庫負担のシェアを 75%とすると、地方交付税込みの財源保障の割合は  $75+25*0.6=90$  となり、財源不足度はほぼ 10% ( $100/90-1=0.11$ ) となる。なお、国庫負担と基準財政需要額の関係を見た先行研究には 1985 年の国庫負担削減時における基準財政需要の動きを検証した、中井（1988, 1991）がある。

<sup>2</sup> 実際、2004 年度の部分的精算制度の導入は、この乖離の是正を目指したものと考えられる。

## 2. 生活保護の執行体制と地方事務

### 地方の事務体系と生活保護の位置づけ

生活保護は国の法律である生活保護法によって枠付けられ、地方公共団体（市部は市、郡部は主に県）によって執行される。生活保護法は、生活保護基準額の設定は厚生労働大臣（国）が行う（8条）としているが、保護の実施機関は都道府県知事、市長、および福祉事務所を設置する町村長を保護の実施機関と定めている（19条）。保護の実施にあたっての地方による事務は、保護の開始および変更（24条、25条）、保護の停止および廃止（26条）、資力調査および健康健診（28条、29条）等の給付に関わる事務、並びに、被保護者の指導・指示（27条の1）および相談・助言（27条の2）などのケースワークに関わる事務に大別される。

地方公共団体の組織と運営に関する大綱を定め、国と地方公共団体との間の基本的関係を規定する法律である地方自治法は、地方の事務を地方公共団体の事務を法定受託事務と自治事務に分けている（2条）。同法によると、法定受託事務とは「法律又はこれに基づく政令により処理することとされる」地方の事務とされる。特に地方公共団体が国から受託する「第1号法定受託事務」は「国が本来果たすべき役割」に関わり、「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」と定義されている。地方自治法には「別表第一 第一号法定受託事務（第二条関係）」に各種法律の条項を用いて法定受託事務が列挙されている。生活保護法関連では、保護の開始および変更（福祉事務所をもたない町村による緊急保護を除く）、保護の停止および廃止、資力調査および健康健診等の給付に関わる事務に加え、被保護者の指導・指示等が法定受託事務として列挙されている。一方、指導・指示以外の相談・助言等のケースワークは自治事務に分類される。自治事務とは「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの」として規定されており（2条の8）、「自治」事務といっても必ずしも国の制限なしに地方が独自に行う事務ではない。自治事務であっても国の法律や政令に規定される自治事務、つまり、法定自治事務であるものが多く、生活保護の事務に関しても、自治事務とされる相談・助言のケースワーク自体も生活保護法によって規定されている事務である。また下にみるように、生活保護を執行する機関である福祉事務所の執行体制についても社会福祉法で規定されている。

### 生活保護の実施機関

既述のように生活保護法は、都道府県知事、市長、および福祉事務所を設置する町

村長を保護の実施機関と定めているが、その「保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部」をその管理下の行政機関に委任することができることも定めている。その保護を実施する行政機関にあたるのが福祉事務所<sup>3</sup>であり、実際は福祉事務所が生活保護に関わる事務を実施している。

社会福祉法（14条）によって、都道府県と市（東京都特別区を含む）は福祉事務所の設置を義務付けられている。福祉事務所は、生活保護法を含む福祉六法<sup>4</sup>に定められた援護・育成・更正の措置に関わる事務を一元的に実施する機関であり、その具体的な事務は福祉六法の各々の項で定められている<sup>5</sup>。都道府県の福祉事務所は通常、都道府県や市においては民生部に保護課・厚生課・社会課等が設置され、福祉事務所に委任した事務に対する指揮監督、保護施設の運営指導が行われている。なお、小規模の市ではその内部組織（例えば「福祉課」）が看板上「福祉事務所」とされ、市役所が実質上の窓口となっている場合もある。

町村による福祉事務所の設置は任意であり、福祉事務所を設置している町村は少ない。2007年現在では、大阪府島本町、奈良県十津川村、島根県飯南町、広島県大崎上島町、広島県安芸太田町、広島県北広島町、広島県世羅町、および広島県神石高原町が福祉事務所を設置している<sup>6</sup>。福祉事務所が設置されていない町村の住民に対しては、都道府県の福祉事務所が生活保護業務を行っている<sup>7</sup>。ただし、福祉事務所のない町村でも応急的処置として生活保護事務が行われることもある。

社会福祉法（15条）は、福祉事務所に、所の長（「所長」）、指導監督を行う所員（「指導監督員」）、現業を行う所員（「現業員」）、及び、現業以外の庶務・事務を行う所員（「事務員」）の配置を義務付けている。所長は、都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む）の指揮監督のもとで所務を掌理し、指導監督員は所長の指揮監督のもとで現業事務を指導監督する。なお所長は、業務に支障がない限り指導監督員を兼ねること

---

<sup>3</sup> ここでは「福祉事務所」という呼称を用いるが、社会福祉法には「福祉に関する事務所」という表記があるだけで、その事務所の名称は規定されていない。「福祉に関する事務所」の名称をどうするかは設置する地方公共団体が条例で決定することになっている。したがって、地方公共団体によっては「福祉事務所」に加え、「社会福祉事務所」、「福祉センター」という名称も少なくない。また近年では保健医療と福祉の連携の重要性をうけ、保健所と福祉事務所を併設した「保険福祉センター」や「健康福祉センター」という名称をもった機関を設置している地方公共団体もある。

<sup>4</sup> 生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法をさす。

<sup>5</sup> ただし、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法に関わる現業事務は、福祉事務所をもたなくても全ての市町村が行うようになったため、これら3法に関わる都道府県の福祉事務所の事務は郡部における連絡調整や助言・支援に限られるようになっている。

<sup>6</sup> なお第3節で使用する前年度（2006年度）のデータを用いると、これらのうち、島本町（0.66）、十津川村（1.26）飯南町（1.29）、大崎上島町（0.22）、北広島町（0.10）、世羅町（0.36）、神石高原町（0.13）は10%以上の財源不足度（第4節で後述）を示している。

<sup>7</sup> なお都道府県の地方事務所に福祉課を設置すれば福祉事務所に代替できるため、都道府県の地方事務所が福祉事務所の仕事を代行している場合もある。

ができる。一方、現業員は、所長の指揮監督のもと、「援護・育成・更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産や環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、生活指導を行う」とされる。指導監督員と現業員は社会福祉主事でなければならない（社会福祉法 18 条第 1 項）<sup>8</sup>。社会福祉主事の資格は、大卒者であれば、広範な範囲に渡る指定科目から 3 つの科目を履修すれば得ることができるため、それはしばしば「3 教科主事」と揶揄され、福祉分野における高い専門性を示すことにはならないという指摘もある。

### 福祉事務所の規模と数

都道府県は、町村部全域を複数に分割して、その区分毎に福祉事務所を設置している。市に関してはひとつの福祉事務所が全市域を管轄する場合が大多数であるが、人口が多い市では市域を複数に分割して、各々に福祉事務所を設置する場合もある<sup>9</sup>。旧社会福祉事業法では、都道府県、政令指定都市、および東京都特別区では、人口 10 万人（都道府県に関しては福祉事務所を設ける市町村の区域を除く）を目安に、条例で福祉地区を設け、福祉事務所を設置しなければならない（13 条）とされていた。また、それ以外の市に関しては、人口 20 万人以上の市ならば、条例で福祉地区を設け、当該地区を所管区域とする福祉事務所を設置することができる<sup>9</sup>とされていた。しかし、社会福祉事業法に代わり社会福祉法が制定された 2000 年度からは、「おおむね人口 10 万人当たりひとつの福祉地区・福祉事務所」という規定は撤廃されている。

表 4 福祉事務所現業員数（最低数）

都道府県	保護世帯数 390 世帯以下	65 世帯増す毎に
	6 人	1 人
市（特別区含む）	保護世帯数 240 世帯以下	80 世帯増す毎に
	3 人	1 人
町村	保護世帯数 160 世帯以下	80 世帯増す毎に
	2 人	1 人

<sup>8</sup> したがって所長が指導監督員を兼ねる場合は、社会福祉主事資格である必要がある。

<sup>9</sup> 複数の福祉事務所を設置している市（特別区）は、札幌市（10）、函館市（2）、仙台市（5）、いわき市（7）、さいたま市（10）、千葉市（7）、世田谷区（4）、杉並区（3）、板橋区（3）、足立区（5）、練馬区（2）、横浜市（18）、川崎市（9）、相模原市（2）、新潟市（4）、静岡市（3）、浜松市（3）、名古屋市（16）、京都市（14）、大阪市（26）、堺市（7）、東大阪市（3）、神戸市（9）、岡山市（6）、倉敷市（4）、広島市（8）、北九州市（9）、福岡市（7）、鹿児島市（2）である（2006 年度数値）。

また福祉事務所の現業員数に関しても旧社会事業法では、生活保護法の適用を受ける保護世帯数を用いて表4のような制限を加えていた(15条)。現行の社会福祉法(16条)が適用された2000年度からは、同表の数値は拘束力の強い「法定数」から、目安である「標準数」に変更されている。なお、この数値は保護世帯を用いて設定されているが、これは被保護者世帯数を目安に福祉事務所の全ての事務量を算定したことによるもので、生活保護担当のみの現業員数ではなく、生活保護法以外の福祉5法の担当者数も含む現業員の総数であることに留意したい。

### 3. 財源保障のしくみ

日本国憲法第25条の理念を基礎とする生活保護制度は、全国統一的な制度として運用されなければならない。特に、生活保護法には「無差別平等」が謳われており、「すべて国民は、この法律(生活保護法)の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる(括弧内表記および傍点著者)」とある(総則2条)。したがって、生活保護の運用に地域格差が存在することは許されることではなく、生活保護事務には国庫負担と地方交付税を通じた財政支援が行われている。

#### 3.1 国庫負担金

地方が実施する生活保護に関わる事務は、地方財政法によって国庫負担金制度を通じた財政支援の対象となる、「国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務のうち、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事務」(10条)とみなされている。同制度の下では表5に示す負担率に従い、保護費(保護の実施に要する費用)、保護施設事務費(被保護者の入所や利用に伴う保護施設の事務費)、委託事務費(被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費)、及び、(社会福祉法人及び日本赤十字社設置が設置する)保護施設整備費(保護施設の新築・取得・増築・補修等の経費)の一部を国が負担している<sup>10</sup>。この国の負担部分は、厚生労働省の予算を通じて地方に支払われる。

生活保護費の殆どの部分を占める保護費、保護施設事務費、委託事務費に関して国

---

<sup>10</sup> 保護施設整備費に関しては2005年度(H17)までは、都道府県・政令指定都市・中核市設置の場合は国が1/2の負担を、政令指定都市・中核市以外の市町村の場合は国が1/2、都道府県が1/4の負担をしていたが、2006年(H18)度から、地方公共団体設置の場合に限り一般財源化されることになった。

は75%の負担をし、社会福祉法人等が行う保護施設整備費に関しては50%の負担をしている。したがって、地方は前者に関して25%の負担をすることになるが、後者に関しては当該社会福祉法人等の25%の負担が存在し、地方の負担は都道府県・政令指定都市・中核市の25%に留まる。

表 5. 生活保護事務に係る財源措置

		経費負担主体	負担率
保護費・施設事務費・委託事務費		国	3/4
		都道府県又は市町村	1/4
保護施設整備費	社会福祉法人及び 日本赤十字社設置	国	1/2
		都道府県・政令指定都市・中核市	1/4
		事業者	1/4

国庫負担金の他に、2004年に自立・就労支援事業として創設され、翌2005年に「セーフティネット支援対策等補助金」に組み込まれた国庫補助事業がある。そのなかの「自立支援プログラム策定実施推進事業」のうち、実施体制事業には全額、自立支援サービス整備事業には50%の国庫補助が与えられている。また同補助事業の「生活保護適正実施推進事業」分にあたる、生活保護適正化事業には全額、生活保護法施行事務監査等事業（県のみ）には50%の国庫補助が与えられる。

## 3.2 地方交付税

このような国庫負担や国庫補助の地方負担分に加え、国庫負担金の補助対象とならない福祉事務所の人件費等は地方の一般財源から拠出されることになる。したがって、十分な財源を有さない地方においては、財源不足が故に、生活保護が適切に実施されないおそれがある。この点に配慮するのが地方交付税である。

地方交付税は用途を指定しない一般補助金である。地方交付税は、交付金総額の94%を占める「普通交付税」と残りの6%を占める「特別交付税」に分けられる。前者は地方の行政需要のうち自主財源だけでは足りない部分を補填し、後者は前者の算定時には予測できない地方の行政需要に対応するとされている。生活保護との関連で重要なのは普通交付税である。地方公共団体に交付される普通交付税額は基準財政需要額と基準財政収入額の差となる（差が負の場合、普通交付税は交付されない）。以下のよ

うに定義される基準財政需要額と基準財政収入額より、普通交付税は地方の自主財源が標準的な歳出に足りない部分を補填する仕組みとなる。

基準財政需要額とは、各地方公共団体が等しく合理的かつ妥当な水準で事務作業を遂行するのに必要な経費を毎年推計したものであり、生活保護費を含む歳出項目毎に算定される。基準財政需要額の算出は、歳出項目毎に求められた、測定単位、単位費用、及び、補正係数の積を、歳出項目全てに関して総和した金額として与えられる。

ここで測定単位とは、受益者の人数や当該サービスに関連する社会資本の規模などによって測られる行政需要の単位となる変数である。例えば、教育需要には、生徒数、学級数、及び、学校数が用いられ、道路需要には道路延長や道路面積が用いられる。農業の場合は経常経費に農家戸数、投資的経費に農地面積が用いられている。

単位費用は測定単位1単位に必要とされる経費であり、全地方公共団体に一律に適用される。単位費用は平均的な人口<sup>11</sup>、面積、及び、行政機構をもつ「標準団体」の行政需要額から算出されるとされるが、実際は地方公共団体毎に積み上げた地方交付税額が地方財政計画による地方交付税総額に等しくなるように、前年度の実績と今年度の需要予測を踏まえて算定されている。

最後に補正係数は、規模の経済や不経済のように測定単位の水準や、都市化、自然環境、産業構造などの地域特性によって単位費用が変化することを調整する係数である。次節では生活保護に関して詳しい解説を行う。

一方、基準財政収入額は、地方公共団体毎に推計された標準的な地方税収の75%に当該地方公共団体が受け取る地方譲与税を加えた値である。ここで標準的な税収と地方譲与税の推計方法は地方財政計画における歳入総額の推計に準じている。したがって、税収の推計値は現存する全地方税を考慮してはいない<sup>12</sup>、推計に利用される税率は地方税法における全国一律の法定税率であり、必ずしも地方が実際に用いる税率とは一致しない。また標準的な税収のうち25%は「留保財源」として基準財政収入額に計上されない。これは基準財政需要額だけでは捉えられない他の行政需要に対応する財源として、また、地方に税源を涵養する誘因として位置づけられている。

### 3.3 生活保護費に関わる基準財政需要額の算定方法<sup>13</sup>

生活保護費の基準財政需要額には国庫負担・補助されない生活保護費の地方負担部

<sup>11</sup> 標準的な人口は都道府県で170万人、市町村で10万人とされる。

<sup>12</sup> 例えば、基準財政収入額の算定にあたっては、地方税法における規定のない地方税は除外される。

<sup>13</sup> 本節の作成に際しては小西（2008）も参照した。ここでの解説が不十分な場合は同書を参照せよ。

分が算入される。ここには国庫負担金が充てられる事務の地方負担部分も含まれるから、制度の建前としては国庫負担が変動しても地方負担経費は保障される。生活保護費の基準財政需要額は、以下の測定単位、単位費用、および補正係数の積となる。

#### 生活保護費の測定単位と単位費用

生活保護費の基準財政需要額の測定単位は当該地方公共団体の直近の国勢調査人口である（都道府県の場合、町村部人口のみをカウント）。したがって、生活保護費の単位費用も「標準団体」における測定単位1単位当たりの生活保護費となる。2007年度の単位費用は1人当たり扶助費と福祉事務所費の合計として、以下の様に6,580円（市部）とされている。

まず扶助費（狭義の「生活保護費」）に関しては、既述の8つの扶助があるが、うち医療扶助を入院分と入院外分に分け、出産扶助と生業扶助を「その他の扶助」と括ることによって7つの区分を設ける。これら各区分につき1カ月平均の受給者数と受給者1人当たり扶助額を推計し、それらを用いて年間扶助費総額1,898,374千円を算定する（表6）。この額に保護施設事務費（3/4）、自立支援サービス整備事業費（1/2）、医療費・調剤費支払事務委託費、および介護費審査支払業務委託費を加えると、1,921,941千円となる。このうち各扶助と保護施設事務費の3/4、自立支援サービス整備事業費の1/2からなる1,440,388千円が国の負担とされ、残りの481,553千円が標準団体の負担となる。

表 6. 標準団体の生活保護給付費（市部・2007年度）

	被保護者1人当たり月額給付額（円）	被保護者数（人）	年額（千円）
生活扶助	50,309	1,042	629,064
住宅扶助	23,594	943	266,990
教育扶助	7,442	104	9,288
医療扶助（入院分）	411,630	116	572,989
医療扶助（入院外分）	16,601	1,834	365,355
介護扶助	14,935	249	44,626
その他の扶助	2,336	359	10,062
合計	-	-	1,898,374

次にケースワーカー（CW）等の福祉事務所職員の人件費（以下、「福祉事務所費」と表現）である。標準団体の福祉事務所には、所長 1 名、指導員 2 名、現業員（CW）16 名（生活保護関係 8，老人福祉関係 1，家庭児童対策関係 1，その他 5 法関係 6）を含む全 22 名が充てられる。このうち、職員 A（給与費 8,560 千円）が 16 名、職員 B（同 5,370 千円）が 6 名とされ、合計 169,180 千円の給与となる。それに特殊勤務手当（指導員，現業員）<sup>14</sup>，家庭相談員手当（児童）<sup>15</sup>，嘱託医手当等（生活保護）<sup>16</sup>，および需用費等（生活保護関係等）を加えると福祉事務所費 176,754 千円となる。この福祉事務所費は全額地方負担である。

これら扶助費の地方負担分 481,553 千円と福祉事務所費 176,754 千円の合計値を標準団体の人口 100,000 で割ると，市部における生活保護の単位費用 6,580 円となる。

### 生活保護費に係る補正係数

人口 1 人当たりの被保護者数，各扶助の受給者構成，福祉事務所の職員配置数，生活保護基準，そして特別加算の対象者数等は地方公共団体毎に異なるから，実際の人口 1 人当たりの生活保護費は単位費用とは一致しない。そのような団体差を調整するのが補正係数である。したがって，基準財政需要額が地方の生活保護ニーズを適切に捉えているか否かは，補正係数が的確に設計されているかに依存する。

特定団体（市）の生活保護費にかかる基準財政需要額は「単位費用（6,580 円）×測定単位（当該市の人口）×当該市の補正係数」と算定される。この市部における生活保護費に適用される補正係数は，

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

と，段階補正係数，密度補正係数，普通態容補正係数，寒冷補正 I 係数，および寒冷補正 II 係数から構成される。以下，各補正の算定方法について説明しよう。

### 段階補正

段階補正は人口規模に応じて 1 人当たり費用を補正する（表 7）。生活保護費は，①扶助費（狭義の「生活保護費」），②福祉事務所費（「社会福祉事務所費における給与費等」），および③その他の経費に分けられる。基準財政需要額の算定では，①の 1 人当

<sup>14</sup> 職員給与として分類

<sup>15</sup> 報酬として分類

<sup>16</sup> 報償費として分類

たり値に人口の影響はないが、②と③の人口1人当たり値には段階補正によって人口が増えると減少するように補正されている。

福祉事務所費に関して、標準団体（人口10万人）での福祉事務所職員数は22人（2.2人/人口1万人）となっているが、標準団体よりも小さな団体では、3万人で11人（3.7人/人口1万人）、2万人で10人（5.0人/人口1万人）と人口1人当たり職員を増やしている。一方、標準団体よりも大きな団体では40万人で79人（1.98人/人口1万人）と人口1人当たり職員数を減らしている。なお、3万人の団体では所長は兼任、40万人の団体では職員Bの割合増により職員単価を抑えている。人口1人当たりの「その他の経費」は25万人以下の団体では一定、それ以上の団体では逡減させている。

これら2つの1人当たり経費に、1人当たり扶助費を加えたものが、表7第2列の1人当たり生活保護費である。その値と単位費用（6,580円）との比率が、同表第3列に表した段階補正係数となる。1人当たり生活保護費は特定の人口規模（20,000, 30,000, 100,000, 250,000, 400,000, 2,000,000）について算定され、他の人口規模に対しては線形補間値が利用される。

表7. 生活保護費に係る段階補正（市部・2007年度）

人口(x)	1人当たり生活保護費	段階補正
20,000人未満	—	$0.83+7,900/x$
20,000人	8,051	1.224
20,000人超 30,000人未満	—	$0.83+7,900/x$
30,000人	7,268	1.105
30,000人超 100,000人未満	—	$0.96+4,000/x$
100,000人	6,580	1.000
100,000人超 250,000人未満	—	$0.95+5,000/x$
250,000人	6,481	0.970
250,000人超 400,000人未満	—	$0.96+2,500/x$
400,000人	6,457	0.966
400,000人超 1,000,000人未満	—	$0.96+2,500/x$
1,000,000人	6,342	0.964
1,000,000人超 2,000,000人未満	—	$0.96+2,500/x$
2,000,000人	6,319	0.960
2,000,000人超	—	$0.96+2,500/x$

#### 普通態容補正

態容補正は、異なった都市化の度合いや行政上の権能による福祉事務所費の差異や、

異なった級地による生活保護基準の違いを調整する。態容補正も段階補正と同様、①扶助費、②福祉事務所費、および③その他の経費に分けて設計されている。

まず扶助費である。生活保護基準は「級地」に応じて異なるから扶助費も地域毎に異なる。しかし扶助費の地域差は生活保護制度の級地ではなく、それと同一の傾向をもつ地方交付税制度の「種地」を用いている。一般的に種地は都市的機能をもつ地域（I）が13区分（I-1～I-5, I-6a, I-6b, I-7a, I-7b, I-8, I-9, I-10a, I-10b）、および、そうでない地域（II）が10区分（II-1～II-10）と計23区分となるが、扶助費に関しては地域Iについてaとbの区分はなく全20区分とされている。扶助費の地域差は、この20区分毎に算出された「単価差率」をもって調整される。

福祉事務所費の地域差は、2005年度まで上記の種地に従っていたが、2006年度から民間賃金の地域差を公務員給与に反映するため調整手当が廃止されるとともに、地域手当が導入された。これにより、地域手当の「級地」（生活保護基準の「級地」とは異なる）が用いられるようになった。この級地は6つあり、1級地以外は細分化され、全部で21区分となる。この21区分毎に「共通係数」が算出され、この共通係数をもって福祉事務所費の地域差が調整される。

最終的に算定される普通態容補正係数は、これら扶助費の単価差率と福祉事務所費の共通係数に、標準団体における一般財源から充当される生活保護費（658,307千円）に占める①扶助費のシェア（0.721）、②福祉事務所費のシェア（0.265）、③その他経費のシェア（0.014）を利用して算定される。具体的に当該係数は、単価差率と①の積と共通係数と②の積の和に、③を加えた値となる。例えば、I-10種地と1級地に属する団体の普通態容補正係数は以下のように算定される。

$$\begin{aligned}
 & \text{種地I-10および1級地} \\
 & \text{に分類される市の} \\
 & \text{普通態容補正係数} \\
 & = \left( \begin{array}{c} \text{種地区分I-10} \\ \text{の単価差率} \end{array} \right) \times \left( \begin{array}{c} \text{標準団体の扶助費} \\ \text{のうち一般財源補充分} \\ \text{標準団体の生活保護費} \\ \text{のうち一般財源補充分} \end{array} \right) \\
 & \quad + \left( \begin{array}{c} \text{級地区分1級地} \\ \text{の共通係数} \end{array} \right) \times \left( \begin{array}{c} \text{標準団体の福祉事務所費} \\ \text{のうち一般財源補充分} \\ \text{標準団体の生活保護費} \\ \text{のうち一般財源補充分} \end{array} \right) + \left( \begin{array}{c} \text{標準団体のその他の経費} \\ \text{のうち一般財源補充分} \\ \text{標準団体の生活保護費} \\ \text{のうち一般財源補充分} \end{array} \right) \\
 & = 1.138 \times 0.721 + 1.138 \times 0.265 + 0.014 = 1.130
 \end{aligned}$$

## 寒冷補正

寒冷補正は「寒冷補正I」と「寒冷補正II」からなる。寒冷補正Iは、寒冷地手当の

差による福祉事務所職員の給与差を勘案する。国家公務員の寒冷地手当にもとづき地域別に算定される1人当たり寒冷地手当支給額に、標準団体の社会福祉事務所職員数（22人）をかけると級地別の寒冷地手当支給の総額になる。寒冷補正Ⅰ係数は、この支給総額が標準団体における生活保護費の基準財政需要額（658,307千円）に占める割合である。補正率は、8つの寒冷値手当級地のうち手当が最も高い級地（1-8級地）では0.003、8つの級地に属さない団体ではゼロ（寒冷地手当がない）である。

寒冷補正Ⅱは、生活扶助の冬期加算による地域差を補正する。生活保護基準は6つの級地（1級地-1、1級地-2、2級地-1、2級地-2、3級地-1、級地-2）を設定し、各級地内の6つの地区（Ⅰ～Ⅳ区）別に生活扶助への冬季加算額を設定している。寒冷補正では、これら生活保護基準を基礎として9つの寒冷区分を設け、各区分に冬季加算平均単価を算定している。寒冷補正Ⅱ係数の算定では、最も低い9区の平均単価（7,058円）と当該団体が属する区の平均単価の差額を求め、その地方負担分（25%）が標準団体の生活扶助受給者（1,042人）に給付された場合の総額（差額×0.25×1,042）を求める。そして、この総額が標準団体の生活保護費の基準財政需要額（658,307千円）に占める割合が寒冷補正Ⅱ係数となる。例えば、最も高い冬季加算平均単価（56,176円）の1区に属する団体では9区との差は49,118円とり、その寒冷補正Ⅱ係数は $(56,176-7,058) \times 0.25 \times 1,042 / 658,307,000 = 0.019$ となる。また9区では差額ゼロであるから寒冷補正Ⅱ係数もゼロとなる。

## 密度補正

密度補正は次の密度補正係数によって行われる。

$$\text{密度補正係数} - 1 = \frac{\left\{ \left( \begin{array}{c} \text{①生活扶助} \\ \text{者換算値} \\ \text{の標準団体} \\ \text{との差} \end{array} \right) + \left( \begin{array}{c} \text{②前年度} \\ \text{精算額の} \\ \text{生活扶助者} \\ \text{換算値} \end{array} \right) \right\} \times \left( \begin{array}{c} \text{③標準団体の} \\ \text{生活扶助者} \\ \text{1人当たり} \\ \text{一般財源充当額} \end{array} \right) \times \left( \begin{array}{c} \text{④扶助費} \\ \text{の地域差を} \\ \text{調整する} \\ \text{単価差率} \end{array} \right)}{\text{単位費用} \times \text{当該団体の人口}} \\ + \frac{\left( \begin{array}{c} \text{⑤前年度の生活扶助受給者数} \\ \text{と標準受給者数との差} \end{array} \right) \times \left( \begin{array}{c} \text{⑥標準団体における生活扶助者} \\ \text{1人当たり福祉事務所経費} \end{array} \right)}{\text{単位費用} \times \text{当該団体の人口}}$$

この表現は、地域人口に占める受給者数ならびに福祉事務所の人員数の違いを補正し、扶助費にかかる部分（(①+②)×③×④）と福祉事務所費にかかる部分（⑤+⑥）から成る。

扶助費にかかる部分はさらに、①受給者数の地域差を表す部分と、②前年度における受給者数の推計誤差を精算する部分に分けられる。

受給者数の地域差①は以下のように補正される。まず、標準団体における全扶助の年間給付額（約 1,898 百万円）を生活扶助受給者 1 人当たりの生活扶助月額（50,309 円）で割り、生活扶助受給者で換算した標準団体の年間給付総額（37,735 人）を得る。測定単位（直近の国勢調査人口）が A である団体の年間基準額は、この総額に A と標準団体の人口（10,000 人）の比率（ $A/10,000$ ）をかけた値となる。そして、これを 12 で割ると人口 A の団体の 1 カ月相当基準値（ $a=37,735 \times A/10,000 \div 12$ ）となる。

一方、測定単位 A の団体における生活扶助受給者で換算した給付総額は以下のようになる。単位費用の算定に用いた 7 つの扶助別に、国の予算編成に用いられる受給者数の年間変化率（予測値）を前年度の受給者数（1 年分）にかけ今年度の扶助別受給者数を求め、これら扶助別受給者数に標準団体の 1 人当たり給付額をかけ、扶助別年間給付総額を得る。この扶助別総額の合計値を 1 人当たり生活扶助月額（50,309 円）で割ると、当該団体の年間給付総額の生活扶助者換算値となる。これをさらに 12 で割ると 1 カ月分換算値（b）を得る。こうして算定された a と b の差（ $a-b$ ）が①となる。

扶助費に関わる次の要素②は、前年度における基準財政需要額と実際の地方負担の誤差を補正する仕組みである（2004 年度導入）。ここでは前年度における生活扶助者数換算値の実績と推計値との誤差が用いられる。ただし、次の 2 点に注意する必要がある。第 1 に、誤差の一部が前年度の補正予算で補填される場合がある。したがって、2007 年度の場合は 2006 年度の補正予算で補填されなかった部分の比率（0.992）をかけ、補填された部分を減ずる必要がある。第 2 は年度が変わると 1 人当たり生活扶助額が変わることである。これは 2007 年の場合、誤差に 2006 年の 1 人当たり月額（53,226 円）をかけて金額ベースに戻し、それを再び 2007 年の月額（50,309 円）で割って 2007 年度的生活扶助者数に換算することで対処される。つまり精算措置②は、前年度の生活扶助者で表した誤差のうち補正予算で補填されなかった部分に前年度と今年度の 1 人当たり生活扶助額の比率（ $1.058=53,226/50,309$ ）をかけた数値となる。

このように補正された生活扶助者数（①+②）に、生活扶助受給者 1 人当たり給付額をかけると給付全体に相当する金額となる。しかし、基準財政需要額は地方負担部分を保障するものであるから、このうち一般財源充当額を求める必要がある。2007 年度における標準団体の生活扶助受給者 1 人当たり扶助費は月額 50,309 円、年額 603,708 円である。この 75%は国庫が負担し、残りの 25%に一般財源が充当されるから、一般財源充当年額は  $603,708 \text{ 円} \times 0.25 = 150,927 \text{ 円}$  となる。さらに算入率（0.96）が用いられ、

当該1人当たり一般財源充当額は144,890円となる（つまり、50,309円×12（月）×0.25（市負担率）×0.96（算入率）＝144,890円）。扶助費の地域違いを反映するため、これに普通態容補正における単価差率④がかけられる。

最後は福祉事務所費の補正（⑤×⑥）である。ここでは地方公共団体の生活扶助の保護率が標準団体の生活扶助の保護率（2007年度は1.042%）であった場合の生活扶助受給者数（標準受給者数）を求め、⑤当該団体の生活扶助受給者数の前年度実績と標準受給者数との差をとる。それに、⑥標準団体における生活扶助受給者1人当たりの福祉事務所費（2007年度は78,200千円）をかけ、標準受給者数と受給者数が異なる場合の費用が補正される。なお、受給者数の急減に応じる人員調整は困難であるため、前年度の生活扶助者数が前々年度の値に対して90%未満となる市では、激変を緩和するため、⑤で用いる前年度の実績値ではなく、前々年度の90%に相当する値を用いる。なお、⑥に関しては、標準団体では生活扶助者数1,042人に対し職員A（社会福祉主事）8人と職員Bの2人配置し、その給与費と特殊勤務手当、旅費、その他の事務所費から78,200千円が算定されている。

## 4. 財源「不足」の試算

このように補正される生活保護費の基準財政需要額は、国庫負担金とともに実際の生活保護費を保障できているであろうか。以下では2006年度と2007年度の決算統計を用いて、国による財源保障の対象としている実際の生活保護費と国による財源補償額の比率を「財源不足度」として市毎に算定し、当該比率の分布について考察する。

### 4.1 データの検討

国の財源保障額として利用できるデータは、市町村決算状況調より入手できる「都市別歳入内訳-国庫支出金内訳-生活保護負担金（以下、CGSと略）」、ならびに、総務省自治財政局交付税課より入手した「基準財政需要額内訳-生活保護費（以下、SFDと略）」の2つがある。ここで注意すべきことは、この2つが合わせて財源保障する生活保護費が、市町村決算状況調より入手できる「都市別目的別歳出内訳-民生費内訳-生活保護費」と一致しないことである。

CGSは、(a)保護費（生活保護法に従った給付額）、(b)保護施設事務所費（被保護者の

入所や利用に伴う保護施設の事務費) および, (c)委託事務費(被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費)の75%のみを対象とし, SFD はそれらの地方負担分(25%)を含んでいる。つまり, SGS と SFD でこれら3つが全額保障されることになっている。

さらに, 上記の CGS の裏負担にあたる項目に加えて SFD には, (d)福祉事務所費, (e)医療費・調剤費支払事務委託費, (f)介護費審査支払業務委託費, (g)自立支援サービス整備事業費(1/2の地方負担)が含まれる。

これらの CGS と SFD を合わせた金額が財源保障しようとする項目は, 市町村決算状況調における「都市別目的別歳出内訳-民生費内訳-生活保護費」に含まれる経費項目と必ずしも一致しない。

#### 決算統計(生活保護費)に含まれず財源保障額に含まれる項目

まず, 生活保護費にかかる基準財政需要額には福祉事務所費が含まれ, その福祉事務所費は生活保護以外の福祉業務にも充てられるが, 市町村決算状況調における生活保護費には実際に生活保護に充てられた人件費のみが計上されている。既述の通り生活保護費に充てられる基準財政需要額の算定根拠となる単位費用は, 所長1名, 指導員2名, 現業員16名を前提として算定されている。ただし, 福祉事務所は必ずしも生活保護をその事務とするわけではなく, 実際現業員16名のうち, 生活保護関係が8名, 老人福祉関係が1名, 家庭児童対策関係が1名, そして, その他福祉5法関係が6名とされている。したがって, ここで与えられる基準財政需要額をそのまま利用すると, 財源保障額が過大となる。

ここでは, 次のように基準財政需要額を調整する。既に見たように基準財政需要額における福祉事務所費の算定根拠として用いられる現業員数のうち半分が生活保護担当であった。したがって, 現業員の人件費以外の社会福祉事務所費も丁度半分が生活保護に充てられると想定することはそれほど問題があることではないであろう。そうすると, 2007年度の標準団体の福祉事務所費は $176,754 \text{ 千円} \div 2 = 88,377 \text{ 千円}$ となり, これを扶助費の地方負担分 $481,553 \text{ 千円}$ に加えると, 生活保護費の合計は $569,930 \text{ 千円}$ となる。この値を標準団体の人口 $100,000$ で割ると, 市部における人件費調整済みの生活保護の単位費用 $5,699 \text{ 円}$ となる。そして基準財政需要額は, 単位費用 $\times$ 調整係数 $\times$ 測定単位という積で与えられるため, 基準財政需要額に人件費調整後と前の単位費用の比率 $5699/6580$ をかけると, 生活保護に充てられるべき SFD の金額が算定される。2006年度についても, 同様に計算された単位費用の比率 $5866/6790$ が生活保護費にか

かる基準財政需要額にかけられることになる。

### 決算統計（生活保護費）に含まれ財源保障額に含まれない項目

反対に、決算状況調の生活保護費に含まれ、財源保障額に含まれない項目がある。第1に、「セーフティネット支援対策等補助金」にかかる、自立支援プログラム策定実施体制事業と生活保護適正化事業には全額、そして、自立支援サービス整備事業には50%の国庫補助が与えられる。しかし、これらはCGS（＝「国庫支出金内訳-生活保護負担金」）ではなく「国庫支出金内訳-その他」に計上されている。

第2に、保護施設整備費は生活保護費に含まれる一方で、それはCGSにもSFDにも含まれない。2006年度から保護施設整備費は一般財源化されておりCGSの補助対象から外れ、基準財政需要額に含まれることになった。しかし、それが含まれる項目は、2006年度は「生活保護費」ではなく「社会福祉費」であり、さらに2007年度からは「包括算定経費」に含まれている。これは社会福祉法人等が保護施設を整備する際に地方公共団体（都道府県、政令指定都市および中核市に限る）が負担する経費についても同様である。

第3に、地方が独自に行う上乘せ扶助等の単独事業費は市町村決算状況調における生活保護費には含まれているが、当然、CGSとSFDには当該項目は含まれていない。

上記3つの項目は生活保護費に含まれる一方で、CGSとSFDで与えられる財源保障の対象にはなっていないことから、そのままであると財源不足度が過大に算定されることになる。したがって、可能な限り生活保護費からCGSとSFDがカバーしない費目を生活保護費の決算統計から取り除く必要となる。決算統計において、生活保護費は、①人件費（職員給以外も含む）、②物件費、③維持補修費、④扶助費、⑤補助費等（国や他の地方公共団体に対する補助費は除く）、⑥普通建設事業費、⑦積立金、⑧貸付金、および⑨繰出金へと細分化できる。これらのうち、③維持補修費、⑥普通建設事業費、⑦積立金、⑧貸付金、および⑨繰出金は、CGSとSFDによる財源保障の対象ではないと考えられるから、財源不足度を算定する際にはこれらを生活保護費から除くのが適当であろう。

### 生活保護費の「調整」とバイアスの方向

したがって、CGSとSFDの合計値との平仄を整えるために、ここで用いる生活保護費の決算額は、①人件費＋②物件費＋④扶助費＋⑤補助費等の合計値とする。しかしながら、それでもこれらの合計金額はCGSとSFDの合計が対象とする項目に対応

するとは限らない。ここで利用する歳出額や基準財政需要額と国庫負担金による財源保障にかかる歳出項目は表8の通りにまとめることができる。

表8. 市の生活保護費の費目（2006年度以降）

生活保護費が含む項目	基準財政需要額	国庫負担金	生活保護費
a. 保護費	25%	75%	扶助費
b. 保護施設事務費	25%	75%	扶助費
c. 委託事務費	25% <sup>(2)</sup>	75%	物件費・補助費等
d. 福祉事務所費	○	×	人件費・物件費・補助費等
e. 医療費・調剤費支払事務委託費	○	×	物件費・補助費等
f. 介護費審査支払業務委託費	○	×	物件費・補助費等
g. 自立支援サービス整備事業費	50%	× <sup>(1)</sup>	扶助費・人件費・物件費・補助費等
h. 生活保護適正化事業	×	× <sup>(2)</sup>	扶助費・人件費・物件費・補助費等
i. その他（上乗せ給付等単独事業）	×	×	扶助費・人件費・物件費・補助費等
×	前年度の精算額 <sup>(3)</sup> （密度補正で調整）	×	×

注： (1) 国庫補助分は国庫負担金としてではなく「国庫支出金内訳-その他」に計上。

(2) 全額国が補助。国庫補助分は国庫負担金としてではなく「国庫支出金内訳-その他」に計上。

(3) 前年度の精算額による。厚生労働省が予算編成の場合に利用する増加率より実際の保護世帯が増加すれば、基準財政需要額が増加する。

第1に、(a)保護費には⑤扶助費が対応するが、扶助費は生活保護法に従った給付額だけではなく、地方が独自に給付する上乗せ部分も含む。したがって、この単独事業の存在は財源不足を過大にする働きをもつ。しかし、そのような「(i) その他」に含まれる単独事業としての上乗せ給付は、2000年以降の厳しい地方財政状況のもと急激に減少し（沼尾2009）、上乗せ給付自体の金額は微小であると考えられる。

第2に、(b)保護施設事務費（被保護者の入所や利用に伴う保護施設の事務費）、(c)委託事務費（被保護者の施設入所や私人家庭での保護委託に伴う事務費）、(d)福祉事務所費、(e)医療費・調剤費支払事務委託費、および(f)介護費審査支払業務委託費は、人件費、物件費、補助費等の合計値に含まれることになるが、その合計値は(b)～(c)として保障される項目以外のものを含んでいる。SFDには、(b)の25%、(c)の25%、および(d)～(f)の全てが考慮されており、(b)～(c)の75%はCGSがカバーしている。委託料は物件費だけではなく補助費等にも計上されるから、(b)、(c)、(e)、および(f)は、物件費もしくは補助費等として支出される。一方、(d)は、正規職員の給与、特殊

勤務手当，旅費，その他の事務費，家庭相談員手当，嘱託医手当等を含むから，それは①人件費，ならびに，②賃金，旅費，需用費，役務費，備品購入費，委託料，使用料及び賃借料等を含む物件費として歳出されることになる．しかし，人件費，物件費，補助費等の合計値は，地方の単独事業にかかる SFD と CGS が対象とする項目以外 (i) その他) も含んでいる場合もあろう．したがって，ここでも過大傾向となるが，既述の通り，厳しい地方財政状況の下この値はそれほど大きくはないであろう．

第 3 に，(g)自立支援サービス整備事業費の国庫負担部分は CGS には含まれておらず，地方負担 (1/2) のみが SFD に含まれている．これらの事業費は，横浜市や大阪市の事例 (沼尾 2009) や山口市の事例<sup>17</sup>をみると，扶助費，物件費，および補助費等に広くわたり，特定の性質別歳出には対応していないと考えられたため，生活保護費から分離することは不可能である．したがって，(g)の国庫負担分は今回の算定では計上されないため，財源不足は過大となる．しかし，(g)自立支援サービス整備事業を実施している団体はごく少数である<sup>18</sup>．一方，(g)を実施しない団体では，実施にかかわらず当該事業の需要は加算されるから，財源不足を過小にする．つまり，(g)を実施すれば過大，そうでなければ過小となるが，いずれにしても標準団体における生活保護費の基準財政需要額に占める (g) の地方負担部分の比率は 0.00003 程度であり，これが意味のある差をもたらすとは考えがたい．

第 4 に，自立支援サービス整備事業とともに「自立支援プログラム策定実施推進事業」に組み込まれている(h)実施体制事業にかかる経費も生活保護費に含まれる．しかし，その補助額は全額国庫補助で，かつ，国庫負担金ではなく国庫補助金として分類されるため，財源保障額には含まれない．この分については生活保護費に含まれることになるため，財源不足は過大となると考えられる．

第 5 に，2006 年度と 2007 年度の決算状況調を精査すると，SFD が財源保障の対象にしていると考えられる人件費の一部を，生活保護費として決算状況調に計上していない団体が存在する．例えば，生活保護費内の人件費を 0 としているのは 2006 年度では 8 市，2007 年度では 9 市存在している<sup>19</sup>．したがって，生活保護業務に人件費がかからないことはあり得ないから，このような団体は財源不足額が過小に算出されるこ

<sup>17</sup> 山口市は自立支援サービス整備事業として，生活保護受給者の母子世帯の就労活動促進のため，就職活動時及び就職後の収入認定までの間，保育料を扶助している．

<sup>18</sup> 2006 年と 2007 年に関しては，日常生活自立支援事業が 5 団体 (06 年) と 6 団体 (07 年)，社会参加活動活用事業が 1 団体 (両年)，職場適応訓練事業が 16 団体 (両年)，退院者等居宅生活支援事業が 0 団体 (06 年) と 2 団体 (07 年)，救護施設居宅生活者ショートステイ事業が 1 団体 (両年)，そして，その他の自立支援サービス整備事業が 3 団体 (06 年) と 2 団体 (07 年) となっている．

<sup>19</sup> 2006 年のそれらは，石川県能美市，山梨県上野原市，静岡県菊川市，愛知県津島市，愛知県犬山市，愛知県江南市，愛知県稲沢市，奈良県香芝市．2007 年にはこれらに秋田県横手市が加わる．

とになる。これは、生活保護担当職員は生活保護業務に加え他の福祉業務等も担当しており、生活保護業務の量が他の業務の量よりも多い場合、当該職員は「ケースワーカー」として計上されていないことによると考えられる<sup>20</sup>。しかしながらここでは、地方公共団体がそのような判断をしたことを尊重し、敢えて過小バイアスがあるとは判断しないことにする<sup>21</sup>。

最後に、第3節で説明したとおり、前年度に補足できなかった基準財政需要額は、密度補正を通じて後年度において精算される。具体的には、前年度の保護世帯が予測よりも増加（減少）していたならば、今年度の基準財政需要額がさらに増加（減少）することになる。2000年代に入ってから、保護世帯数の対前年度の伸びは年ごとに増大しており、推計値よりも実績値が大きくなる場合は十分に考えられる。したがって、その場合、SFDは本来とるべき数値よりも小さくなる一方で、後年度の数値はとるべき数値よりも大きくなる。しかしながら、これが毎年継続すると、それほど差は生じることはないのかもしれない。

上記のように各要因を吟味すると、ここで用いる財源不足度はどちらかという過大傾向にあるものの、その歪みはそれほど大きくないと考えられよう。

## 4.2 財源不足度の算定

以上の議論より、財源不足度 DFC は以下のように算定される。

$$DFC = \frac{\text{人件費} + \text{物件費} + \text{扶助費} + \text{補助費等}}{CGS + SFD} - 1 \quad (1)$$

ここでは2006年度と2007年度における各市の財源不足度を算定した<sup>22</sup>。表9はそれらの値の基本統計量であり、図2は各年の財源不足度に従った分布である。2006年度の中央値が負であることから、同年度の半分以上の団体は負の財源不足度を有した

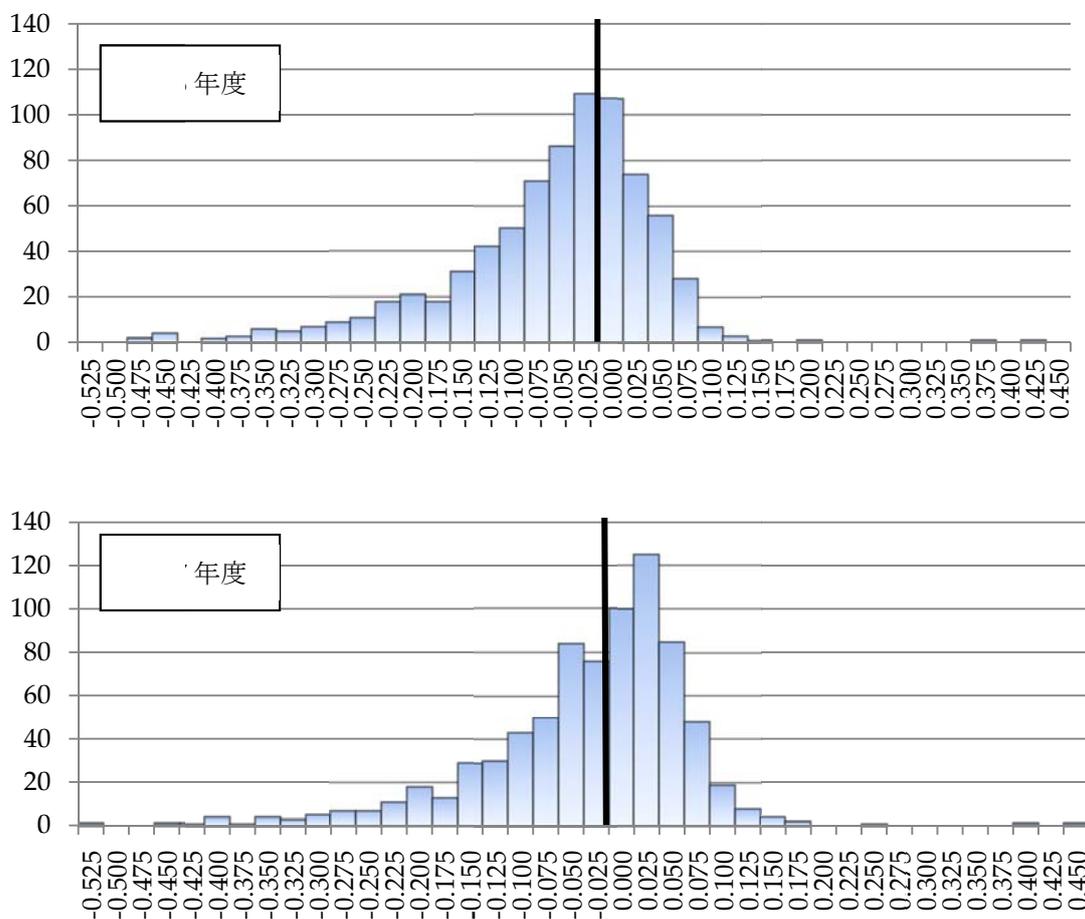
<sup>20</sup>例えば、総務省の「地方公共団体定員管理調査」の要項では、職種別職員数は、2職種以上の職種を兼ねている場合には、主たる職種において計上し、個別の各職種に属さない職員については、すべて技術職、事務職、技能労務職のいずれかに分類し、それぞれ「その他の一般技術職」、「その他の一般事務職」、「その他の技能労務職」として記入することが定められている。

<sup>21</sup>より一般的には以下のように判断される、他の業務が主要な業務であると判断される場合、当該職員がケースワーカーとして生活保護業務を部分的に行ったとしても、その人件費は生活保護費として計上されない。したがって、当該職員が生活保護業務に携わる程度に応じて生活保護費が過小になり、財源不足度も過小になる。反対に、生活保護業務が主要な業務であると判断される場合、ケースワーカーが生活保護以外の業務を部分的に行うことがあっても、その人件費は生活保護費として計上される。したがって、厳密に考えると、ケースワーカーが他の業務に携わる程度に応じて生活保護費が過大になり、(ケースワーカーの人件費が他の用途に使われたという意味で)財源不足度は過大になる。

<sup>22</sup>ここでは当該年度内に合併した市は除いている。2006年度は、笛吹市、高崎市、八女市、本宮市、岡山市、みやま市、熊谷市、相模原市、木津川市、2007年度は鹿児島県の南九州市のみである。

余剰団体であることが理解できる。また、それらの散らばりも小さくないことが分かる。例えば、財源余剰度が20%以上（財源不足度が-0.2以下）ある団体は全体の6.3%存在し、それが10%以上である団体は全体の18%も占める（上記の議論よりこれらは余剰度の下限になる）。一方、財源不足度が10%より大きい団体は全体の5.4%であり、不足度が20%を超える団体は1%にも満たない（上記の議論よりこれらは不足度の上限になる）。表9の歪度からも分かるように、地方公共団体の分布は余剰の方向に偏っており、余剰団体は不足団体よりも多く存在することが理解できる。

図2. 財源不足度に従った地方公共団体の分布



しかし、2007年度では余剰団体が減少し不足団体が増加している。これは表9の中央値が2007年度に正の値へと変化したことから理解できる。財源余剰度が20%以上（財源不足度が-0.2以下）の団体が占める比率は6.3%から5.8%へと減少し、それが10%以上である団体も18%から17.2%へと減少している。また中央値とともに、中央部にある塊も不足側に移動している。しかしその一方で、大きな財源不足度を有し

ている団体の比率はそれほど変わらず、反対に不足度が10%より大きい団体は反対に5.4%から4.6%へと減少し、不足度が20%を超える団体には変化はない。つまり、図3で示しているように、全体的には右側の不足方向へシフトしたものの、表9の標準偏差や分散が2006年から2007年にかけて減少したように、分布の散らばりは減少することになった。いずれにせよ、全体的には地方交付税と国庫負担金による地方の生活保護費の財源保障の度合いは弱まっていると考えられる。

表9 財源不足度の分布

	2006	2007
平均	-0.046	-0.020
中央値	-0.025	0.001
標準偏差	0.103	0.101
分散	0.011	0.010
歪度	-0.943	-0.938
範囲	0.898	0.996
最小	-0.458	-0.521
最大	0.440	0.475
市数	774	782

図3. 地方公共団体の分布のシフト

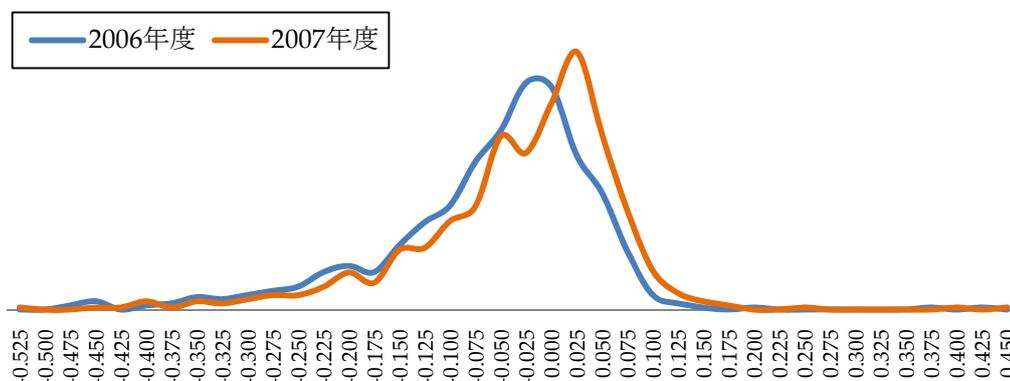
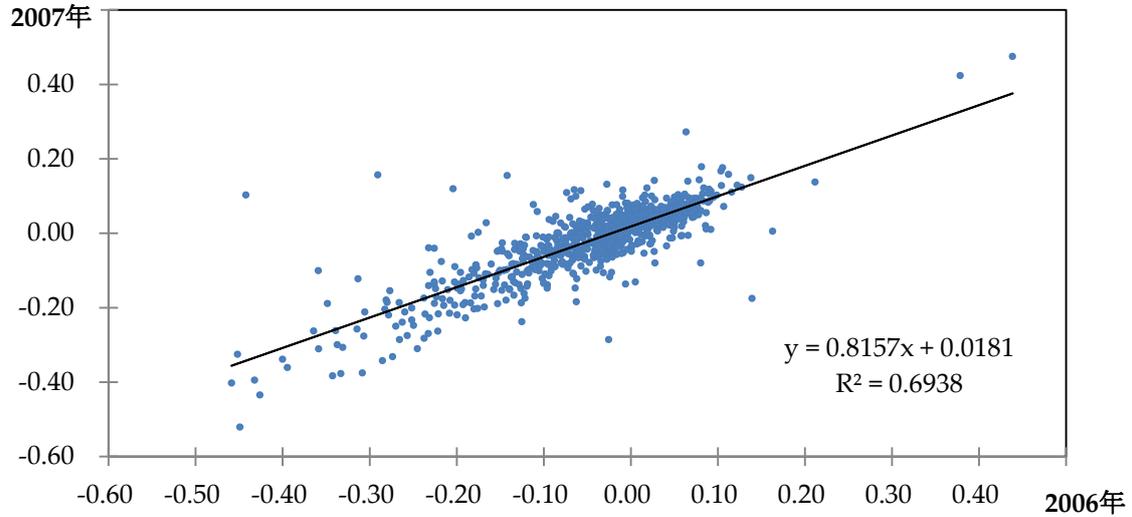


図3は2006年度と2007年度の財源不足度の散布図である。この散布図と回帰線から分かるように、両時点の財源不足度は比較的高い相関を示し（決定係数約0.7）、右上がりの関係が存在する。すなわち、2006年度に高い（低い）不足度を示す団体は、平均して2007年度も高い（低い）不足度を示し、大部分の団体においては不足度の変動は突発的な要因によるものでないことが分かる。特に2006年度で最も高い不足度を示す団体は、2007年度も最も高い不足度を示している。

図 4. 2006 年度と 2007 年度の財源不足度の相関



しかしながら、この事実をもって、国と地方を通じた全体の生活保護財源に余剰があると理解するのは誤りである。表 10 は既述の財源不足率ではなく、財源不足額

$$(人件費 + 物件費 + 扶助費 + 補助費等) - (CGS + SFD)$$

を各市に関して算定し、その基礎統計を 2006 年度と 2007 年度に関して示したものである。ここでの不足額の合計値が正である場合は、余剰が存在している団体の余剰額を財源不足にある団体に充てた後でさえも、同額の財源不足額が総額として存在することになる。反対に不足額の合計値が負であれば、余剰団体の余剰額を不足団体の不足額に充てた後でさえも、財源保障額に余剰が存在することを意味する。表 10 からは 2006 年と 2007 年の双方とも合計値は負となっており、2006 年では 704 億円、2007 年では 1,113 億円の保障財源が足りないことが示される。本稿で考察した各市の生活保護費（人件費＋物件費＋扶助費＋補助その他）の合計値は、2006 年度で 2 兆 3,111 億円、2007 年度で 2 兆 3,281 億円であるので、2006 年では 3.05%、2007 年では 4.78%の財源不足となる。既述のように、不足額は過大になる傾向があると考えられるため、これらの係数は上限としてみなされるものではあるが、不足率の分布の変化について議論したように、不足額の水準についても、2006 年から 2007 年にかけて増加していると考えられることができる。

表 10 財源不足額の分布

(単位: 百万円)

	2006	2007
平均	91	142
中央値	-21	1
標準偏差	1,143	1,250
分散	1,307,243	1,561,816
歪度	24	22
範囲	30,490	32,724
最小	-327	-362
最大	30,163	32,362
合計	70,428	111,291
市数	774	782

## 5. さいごに

本論では地方公共団体による生活保護の実施体制を概観し(第2節)、それに対する財源保障のしくみを解説した(第3節)。そして、生活保護費、国庫負担金、および基準財政需要額を用いて、生活保護費の財源の不足度について分析を行った(第4節)。本稿の不足度は誤差をふくむものであるが、そこでの分析からは次のような議論を展開することは可能であろう。

第1に、生活保護財源が不足している団体が存在していると同時に、その財源に余剰をもつ団体も存在している。特に2006年度では、余剰団体の数が不足団体の数よりも大きい。2007年では不足団体の数が増加するが、それでもほぼ同数の余剰・不足団体が存在することになっている。本稿の係数には不足方向にバイアスがかかっている可能性があることを考慮すると、この余剰団体が数多く存在するという結果は、地方公共団体が期待された通りの生活保護行政を行っていないことを示唆することになるかもしれない。地方交付税は一般財源であるため、生活保護行政を地方交付税制度が期待する水準より下げることにより、生活保護の財源を他の歳出へ転用できるから、地方はそのような行動をとることは不思議ではない。この効果を濫給防止に役立つと考えるか、漏給促進に与することになると考えるかは、個々人の立場によって異なるであろう。なお、地方公共団体が「努力」して生活保護費を減らし、余剰団体になることもあろう。例えば、地域振興施策により雇用増を通じて保護世帯数が減るかもしれないし、健康増進事業によって医療扶助が抑えられるかもしれない。そうであるとしても、生活保護は個人のニーズに応じて給付されなければならないから、地方の努力によるものであったとしても保護ニーズが減少するならば財源保障額は減ることに

なる。いずれにせよ、余剰団体が存在することは財源保障の観点からは望ましくない。

第2に、そのような余剰を有する団体から財源が不足する団体に余剰分を移転しても、全ての不足分をまかなえないことがわかった。もちろんここでは市のみを考察対象としているので、都道府県が支出する町村部の生活保護費を含む全体の分析は行っていない。また、国レベルでの基準財政需要額が算定されない東京都区部についても分析の外に置いている。さらに、不足額については過大推計される傾向があることも指摘した。したがって、全体の財源不足の度合いについては慎重になる必要がある。

最後に、そうではあっても、今後とも財源不足の度合いは増大の傾向にあると考えられる。まず、財源不足率の分布では財源不足団体が増加する傾向を見せているし、市全体の財源不足額の比率についても、2006年の約3%からその1年後には約5%に急増している。このことは近年の生活保護世帯の急増に対して、地方交付税における生活保護費の算定の方法に限界があることを示しているのかもしれない。実際、第3節でみたように、いかに単位費用や補正係数を緻密に算定したとしても、測定単位を地域人口とし、基準財政需要額を単位費用×測定単位×補正係数という3変数の積とする限り、実際の生活保護ニーズを的確に反映することには困難が伴うのかもしれない。

## 参考文献

- 宇山勝儀（編）2005.『福祉事務所運営論』ミネルヴァ書房.
- 大阪市. 2001.「地方交付税の算定方法について(提言)(平成13年9月)」(WWWサイト：[http://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000004748.html#shiryo\\_01](http://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000004748.html#shiryo_01) 掲載年月日：2006年4月28日/更新年月日：2006年5月14日)
- 小西砂千夫. 2009.『基本から学ぶ地方財政』第3章，学陽書房.
- 地方交付税制度研究会（編）. 2008.『平成19年度地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）』
- 中井英雄. 1988.『現代財政負担の数量分析』有斐閣.
- 中井英雄. 2007.『地方財政学 — 公民連携の限界責任 —』有斐閣.
- 沼尾波子. 2009.「自治体の生活保護行政をめぐる現状と課題」『社会政策研究9』pp. 159-178.
- 平野方紹. 2005.「福祉事務所の業務と組織」in 宇山（2005），pp. 73-90.
- 船水浩行. 2005.「福祉事務所の成立と歴史的展開」in 宇山（2005），pp. 16-49.
- 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.
- 森長秀. 2005.「福祉事務所をめぐる法制度」in 宇山（2005），pp. 51-71.