

執編の交付金による日本財団の助成金を受けて調査しました。

# 地域の自主的な取組に対応した 地方税財政制度のあり方に関する研究

平成18年3月

財団法人 地方自治研究機構

# 目 次

研究概要 .....	3
本研究の趣旨 .....	3
本報告書の構成 .....	3
第 1 部 生活保護制度の改革に向けた提案 .....	5
第 1 章 日本の生活保護制度の抜本改革に関する試論 .....	7
1 はじめに .....	7
2 生保専門委員会報告書の問題点 .....	7
3 生活保護制度の見直しについて .....	10
補論 医療扶助の改革について .....	16
第 2 章 所得保障政策の再構築 .....	21
1 はじめに-所得保障体系の動向 .....	21
2 所得保障政策の体系と環境変化 .....	22
3 所得保障政策をめぐる社会経済の環境変化 .....	23
4 最低所得保障政策の確立 .....	27
第 3 章 国庫補助と生活保護率— 回帰非連続設計による分析 — .....	31
1 はじめに .....	31
2 制度的背景 .....	33
3 平均処置効果と回帰非連続設計 .....	36
4 推定 .....	40
5 おわりに .....	49
第 4 章 新セーフティネットプログラムについて .....	51
1 はじめに .....	51
2 生活保護と三位一体改革を巡るこれまでの経緯 .....	55
3 報告書の内容について .....	59
第 2 部 地方財政における諸課題への対応 .....	65
第 1 章 地方財政の改革課題について .....	67
1 地方分権 21 世紀ビジョン懇談会の報告書について .....	67
2 集中改革プランについて .....	70
3 新地方公会計制度研究会報告書について .....	75
第 2 章 石川県における先進事例について .....	79
1 県勢の概要 .....	79
2 石川県の財政状況 .....	79
3 市町村合併への取組 .....	80

4 石川県における生活保護の現状について .....	82
5 石川県における少子化対策への取組 .....	85
6 最後に .....	86
委員・幹事名簿等 .....	87



## 研究概要



# 研究概要

## 本研究の趣旨

平成 12 年 4 月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）施行以来、地方分権の推進に向けて、国と地方の在り方をめぐるさまざまな議論がなされてきた。経済財政諮問会議では、国と地方の関係について、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分の在り方を三位一体で改革するべきであるとの方針を打ち出し、平成 14 年 6 月に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」が閣議決定された。

このような動きを受け、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していくべく、「三位一体の改革」が平成 18 年度までに実施されたところである。

さらに今般の地方分権改革推進法の成立を受け、国・地方を通じた簡素でスリムな行財政制度を確立していくために、地域における行政を自主的かつ総合的に担うべき地方公共団体の役割はますます重要なものとなっている。

一方、我が国を取り巻く社会情勢は、社会保障、学校教育など、様々な分野で構造的な変化が進行しつつある。とりわけ、急速な少子高齢化の進展に対応した社会保障制度の確立は、地方公共団体の自主性・自立性を高め、地域の自主的な取組に対応した地方税財政制度を構築するためには不可欠である。

社会保障制度のうち生活保護制度についてみると、「三位一体の改革」において生活保護制度の国庫負担割合について大きな議論が巻き起こり、今後の地方分権の推進においても議論の対象になる可能性が大きいこと、長期にわたり制度の根幹を見直すことなく現在に至っており、産業構造や社会情勢の変化を反映した制度設計が必要であること、被保護者の自立支援に向けた取組が国・地方双方で進みだしたことから、本調査研究では、生活保護制度について考察するとともに、その抜本的な改革に向けた方向性を提案するものである。

なお、本研究会は、委員長の発案で委員の役職や肩書きに関係なく、個人的見解を基に自由闊達に議論するという方針で行っており、本報告書も委員会でのこの自由な議論の結果を出来るだけ尊重し、反映した形でまとめるよう努力している。

## 本報告書の構成

本報告書では、国・地方の役割分担のあり方を念頭に置きつつ、地方税財政に大きな影響を与える生活保護制度の見直しを中心テーマとして考察する。

まず、第 1 部では、生活保護制度の改革に向けた現状と課題について分析・提案を行う。第 1 章では「日本の生活保護制度の抜本改革に関する試論」を、第 2 章では「所得保障政策の再構築」を、第 3 章では「国庫補助と生活保護率」を考察し、第 4 章で「新セーフティネットプログラム」についての解説を行う。

第 2 部では地方財政における諸課題への対応として、第 1 章で地方財政の改革課題について考察し、第 2 章では先進的な取組を行う石川県の事例を紹介する。





## 第 1 部 生活保護制度の改革に向けた提案



# 第1章 日本の生活保護制度の抜本改革に関する試論

鈴木 亘（東京学芸大学教育学部助教授）

## 1 はじめに

わが国の生活保護制度は、現行法が施行された1950年以来、実に50年以上もの間、その根幹を変えずに今に至っている。この間、産業構造の変化や家族のあり方、雇用の流動化、高齢化の進展、社会保障改革など、生活保護を取り巻く環境は著しく変化しており、時代に即した生活保護制度の見直しが久しく待望されてきたところである。特に、近年の不況の長期化や高齢化の進展、社会保障改革のしわ寄せ等を背景とした被保護世帯の急増は、生活保護制度改革を焦眉の急の課題としている。

こうした中、この数年、社会保障審議会・福祉部会の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、「生保専門委員会」という。）を皮切りに、地方と政府の協議会であった「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」、全国知事会・全国市長会の「新たなセーフティーネット検討会」など、様々な場所、次元で生活保護改革の議論が行われてきた。しかしながら、抜本改革を謳いながらも、実はその中身は、単なる短期的な財政縮減策であったり、三位一体改革の中での負担の押し付け合いであったりと、実は、本質的かつ将来を見据えた建設的な議論はそれほど多くはない。そもそも具体的な制度改革について提言を行ったものは、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告書」を除いては、昨年10月に全国知事会・全国市長会「新たなセーフティーネット検討会」が公表した報告書（新たなセーフティーネットの提案）があるのみである。新たなセーフティーネット検討会の報告書には、筆者と共通する問題意識・提案が含まれている。本稿は、まず、近年の生活保護改革の出発点となり、現在の改革方針を定めた専門委員会の報告書について、経済学的な観点から評価及び問題点の指摘を行うことにする（2節）。その上で、改革方針について、筆者の試論という形で政策提言を行うことにする（3節）。同時に、「新たなセーフティーネット検討会の報告書」への感想もここで述べる。補論では、現在、2009年度以降の財政縮減の対象として論議されるであろう医療扶助の改革方針について論ずる。

## 2 生保専門委員会報告書の問題点

### (1) 「入り口」論の不透明さ

生保専門委員会の改革方針を一言で集約するならば、「利用しやすく自立しやすい制度へ」ということであり、後段の「自立しやすい制度」を実現するために、自立支援プログラムの導入、生業扶助の見直し、教育扶助として高校就学費用の給付等が提案されている。また、資産活用として、最低生活費の3ヶ月分までの預貯金保有や、事業用車や生業のための機械道具の所有を肯定している。しかしながら、前段の「利用しやすく」という点については、わずかに扶養義務について、夫婦・親子以外の扶養義務者認定の自治体裁量を肯定している<sup>1</sup>ほかは、具体的な提案が見当たらない。この点、自立支援プログラムとの関連で、自然に解釈するのであれば、自立支援プログラムを実行する代わりに、現行の枠組みでは生活保護を受けられなかった人々が被保護者となれるように「入り口」を拡大

<sup>1</sup> 「夫婦・親子以外の扶養義務者については、個々のケースの状況や地域の実情に応じ、各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべきである」

するということになるだろうが、今回の自立支援プログラムの案では、「出口」の提案ばかりが先行しており<sup>2</sup>、「入り口」については不透明なままである。しかも、現時点において行われている自立支援プログラムも出口のみが具体的に進展しているにとどまっている。

## (2) 「出口」論の具体性の欠如

さらに、今回の報告書の目玉である「自立支援プログラム」についても、もし「入り口」の拡大が伴わなければ、現状の被保護世帯の8割強は稼働の望めない高齢者世帯(46.5%、平成16年3月福祉行政報告例)や傷病者・障害者世帯(36.1%、同報告例)であるから、実効性の乏しいものと言わざるを得ない。また、自立支援プログラムの例として示されている類型化は、自治体間でも自治体内でも多様な背景を持つ被保護者の状況を十分に捉えているとは言いがたく、具体性が乏しいと思われる。また、自立支援プログラムへの動機付けについても、「ムチ」であるペナルティーについては保護停止といった具体的な提案があるものの、いわば「アメ」の部分が存在せず、十分に機能しているかどうか、あるいは今後十分に機能するかどうか極めて不透明である。

## (3) 保護基準見直しの「基準」の不透明さ

生保専門委員会の報告書でもっとも具体的であったのは、こうした基本方針とはあまり関係がない「生活保護基準の見直し」に関する諸点であり、老齢加算の段階的廃止、若年者の第1類費の年齢区分及び基準額の見直し、多人数世帯の生活扶助基準引き下げ、母子加算の見直しが具体化した。しかしながら、この諸施策がどのような「基準」で決定されたのかは、極めて不透明である。生保専門委員会では当初、現状の水準均衡方式の問題が指摘され、現行制度に変わる新たな方式の必要性が認知されながら、結局、検討自体が放棄されている。また、事前調査の位置付けが不明瞭であり、老齢加算については水準比較によって加算廃止を打ち出しながら、母子加算では純粋な水準比較を行わないなど、極めて曖昧な決定となっている。また、多人数世帯の第1類費の引き下げ幅についても、その数値にどのような合理性があるのか明らかにされていない。これでは、「財政縮減」という政策的な要請がまず先に在り、それに答えるために基準を政治的に判断したのではないかというそしりを免れないであろう。

## (4) 医療扶助の問題に対する無関心

生保専門委員会の議論の大前提には、「財政縮減」という政策的な要請があり、それが議論を大きく制約したと言われている。現状の生活保護費拡大の背景には、明らかに不況の長期化、高齢化といった地方自治体の実施体制の努力では避けたい要因がはたらいっていることを考えれば、果たして生活保護における「財政縮減」がマクロ的な政策と整合的なものであるか、十分に検討されるべきである。しかしながら、もし、財政縮減を政策目的として許容したとしても、今回の生保専門委員会の議

<sup>2</sup> 「地方自治体は被保護者の取組状況を定期的に評価し、必要に応じて被保護者が参加すべきプログラムや支援内容の見直しを行う  
一 取組状況が不十分で改善の必要があると評価される場合には、その理由を十分把握し、現在参加しているプログラム自体が被保護者にとって適当か否かについてよく検討する。

一 定期的かつ必要なプログラムの見直し等にもかかわらず、取組状況が不十分な場合や、被保護者が合理的な理由なくプログラムへの参加自体を拒否している場合については、文書による指導・指示を行う。

一 それでもなお取組に全く改善が見られず、稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合等については、保護の変更、停止又は廃止も考慮する。

ただし、保護の変更、停止又は廃止を行う場合は、自立支援プログラムがあくまで被保護世帯の生活再建を目的とするものであること、また、生活保護は最後のセーフティネットであることを十分考慮する。また、保護の変更、停止又は廃止に関する要件や手続等を可能な限り明確化しておく必要がある。」

論で医療扶助に手がつけられなかったことは理解に苦しむ点である。医療扶助の生活保護費総額に対する割合は53.2%であり、生活扶助費(32.9%)よりも多い(H13、厚生労働省社会・援護局「生活保護費事業実績報告」)。そのうち、入院患者の医療単給の割合は、52.1%(生活保護の動向編集委員会編集「生活保護の動向」平成15年版)であり、膨大な医療費が救急搬送による入院費用や精神的疾患による入院費用に費やされているのである。また、外来の医療費についても自己負担が存在していないことから、モラルハザードが生じている可能性がある。この医療扶助の問題を被保護者のステイグマの問題としてしか捉えていない点は大きな問題である。

#### (5) ニート・フリーター問題への視点の欠如

生活保護制度改革が50年ぶりに行われる改革であることを考えれば、少なくとも今後数十年を見通した抜本改革であることが求められる。その意味で、現在、拡大をつづけているニートやフリーター、パラサイトシングルといった若者は、大半が公的年金の未納・未加入者であり、将来の生活保護予備軍であることから、彼らへの対処を明確にする必要がある。しかしながら、生保専門委員会の報告書ではこの問題にまったく触れられておらず、わずかに自立支援プログラムとの関連で「就労経験の少ない若年者等の自立支援プログラム」(生保専門委員会の事務局資料H16.9.24)として触れているに過ぎない。

#### (6) 他法・他施策との関連性の欠如

医療扶助の問題は医療保険(特に国保)、ニート・フリーターの未納・未加入者の問題は公的年金というように、生活保護制度の抜本改革に当たっては、他法・他施策と切り離して考えることはもはや不可能である。現状の被保護世帯の大半が高齢者や傷病者であるという事実は、本来、公的年金が対処すべき課題を生活保護が引き受けているともみることができる。この点で、生保専門委員会の議論が、他法・他施策との関連性の問題を、「低所得者対策等他施策との連携」として必要性を触れるに留まったことは極めて不適切であり、社会保障・社会福祉改革全体との関連性や整合性に踏み込んだ議論が、生活保護制度の抜本改革には必要であった。

#### (7) 国と地方の役割分担

国と地方の役割分担については、中間報告で打ち出された「生活保護費負担金の負担割合引き下げ」が大きく取り上げられ、議論が集中することになった。また、自立支援プログラムについての財政措置が不明確である点も、批判されている。しかしながら、そのような財政的な議論をする大前提として、そもそも、生活保護制度の実施を国がやるべきなのか地方がやるべきなのかほとんど議論が無かったことは問題である。法学的にも経済学的にも地方自治体が全ての生活保護制度を運営する理由は明確ではなく、むしろ次の二つの観点から問題がある。一つは、経済学では「足による投票」というが、ある自治体が貧困世帯の状況を改善しようと生活保護基準を緩和したり様々な独自の方策を行うと、その自治体に貧困者が集まり財政が逼迫し、場合によってはかえって状況が悪くなるという「負の競争」が生活保護制度には存在する。このような問題が解決されない限り、地方自治体の独自の裁量には限界があり、結局機能しない。もう一つは法律的な観点からの問題であり、そもそも「生活の最低保障」というような国全体で平等に守られるべき憲法に規定されているような原則については、自治体間で異なることは認めがたい。すなわち、現状の制度は、自治体間で捕捉率や申請に対する決

定率に格差があることから示唆されるように、自治体や福祉事務所、ケースワーカーによって判断基準が異なっていると考えられる。また、ケースワーカー一人当たりのケース数やケースワーカーの資格保有率、経験年数の自治体間格差も、全国一律の最低保障という観点からは大きな問題である。さらに、こうした格差の背景に、地方自治体の財政状況が反映されているとすればますます問題である。現在、生活保護費負担金の負担割合は国庫負担が3/4となっているが、残りの1/4が交付税措置がされているものの自治体負担であり、地方自治体の財政状況が実施体制の格差に反映されている可能性は高いものと思われる。この交付税措置については、不交付団体などが存在するために実際の措置率には大きな較差がある。そもそも、国の補助金の実際の格差が実施体制の格差を生んでいるということであれば、大問題である。

### 3 生活保護制度の見直しについて

#### (1) 抜本改革の基本的な方針・原則

さて、上記のような生保専門委員会を踏まえ、生活保護改革への抜本改革を提案することにする。まず、改革の視座として、改革の基本方針、基本原則を設定しなければならない。本案では、次の4つの原則を改革の方針とする。

##### 「利用しやすく自立しやすい制度」の徹底化

…「利用しやすく自立しやすい制度へ」というのは生保専門委員会の基本方針であり、関係者間で一定のコンセンサスが得られた原則であると考えられる。ただし、この原則が生保専門委員会では徹底化されておらず、不十分なものとなっている。この点を、徹底化する方向で改革案を立案する。

##### 全国的な統一性・画一性、透明性の確保

…生活保護制度は憲法25条に規定された制度であり、全国で統一的・画一的に平等に実施されるべき制度であることは異論の無いところであろう。全国的な統一性・画一性を確保するために、何が必要かという観点から、改革案が立案される必要がある。

##### 低所得者対策等他施策との連携、他法の扶助の優先

…低所得者対策等他施策との連携については、生保専門委員会報告書でも必要性が認められている点である。抜本改革のためには、生活保護に関連して、他の社会保障制度・社会福祉制度についても踏み込んだ見直し案が必要である。もっとも、他制度のしわ寄せを全て生活保護で引き受けるべきとみるか、それとも他施策で極力予防的な措置を行って、生活保護制度を「最後のセーフティーネット」と位置づけるかによって、具体像は大きく異なる。本案では、生活保護法の原則の一つである「他法の扶助の優先」の原則を尊重し、生活保護制度を最後のセーフティーネットと見て他制度に対する提言を行うことにする。

##### 生活保護制度運営の効率化・財政の中立性

…生活保護制度といえども、限られた予算の範囲内で最大限の成果を挙げるためには、運営の効率性が求められる。現政権の政策方針でもある「民でできることは民で」という原則に従い、アウトソーシングや民間活力の積極的活用を検討する。また、現状の実施体制に無駄があるのであれば効率化

すべきである。それに加えて、見直し案は財政的に現実的なものでなければならない。政治的な実現性を考えれば、少なくとも財政的な中立性があることが望まれる。もっとも、これは生活保護制度内だけで財政中立・縮減を目指すということではなく、社会保障・社会福祉全体で見て、改革案の財政的つじつまがあえばよいと思われる。

以下、上記4つの原則に照らし合わせ、10の提案を行うことにする。

## (2) 短期救済と本格認定の2段階認定による要否認定の簡素化

現行の扶養調査、資産調査は最初の申請では、欧米のように申告・書類ベースで実施し、大幅な簡素化を行う<sup>3</sup>。その代わりに、1年程度の短期間で生活保護をいったん打ち切ることとする。その後、継続する希望があれば、現状並みの扶養・資産調査をじっくりと行い、認定を行うことにする。本格認定後も一定期間で定期的な資格審査を続ける事にする。これにより、ケースワーカーの業務が大幅に軽減され、短期救済後の本格認定・定期資格審査の業務に集中することが可能となる。現在一部の自治体については、被保護世帯の急増にケースワーカー数の増加が追いつかず、生活実態の把握や自立の援助が不十分となり、それが本来短期間で自立できるはずの被保護世帯の長期化につながり、生活保護費増を生むという悪循環が指摘されている。このような短期救済に重点を置き、短期間の打ち切り制度をいれることは、ケースワーカーの実施体制に余裕を生んで悪循環を断つ一方、保護期間の長期化を防ぐインセンティブにもなると思われる。また、短期救済は「利用しやすい」という観点からも、景気対策の観点からも整合的である。また、ケースワーカーによって、認定の判断が異なるという裁量余地も大幅に少なくでき、全国の統一性・画一性が高まることになる。「新たなセーフティネット検討会の報告書」では、5年の有期制度の導入としており、筆者の意見と近い。しかし、なぜ5年なのか、再申請の際の基準はどうするのか、最初の入り口を拡大するのかどうか、ケースワーカーの負担の問題をどう解決するかといった点が不透明である。

## (3) 資産の一時的所有権移転による認定簡素化と自立インセンティブの確保

現行の生活保護制度の資産認定については、スティグマ、認定の困難さの問題に加えて、生活保護を受けるために資産をわざわざ取り崩し、自立が困難化するという問題が指摘されている。このような問題を根本的に解決するためには、資産認定自体を簡素化して、フローの所得のみに着目した認定を行い、その代わりに全財産の所有権を生活保護期間中一時的に移転させるという方策が考えられる。

これにより、複雑な資産認定の業務が大幅に簡素化し、フローの所得に着目するだけのことから、全国的な統一性・画一性、透明性が高まることになる。また、もっとも重要なことは、わざわざ生活保護を受けるために資産を取り崩すという無益な行為を防止することができ、その分、被保護者が自立しやすくなる点である。資産を保有しているうちに生活保護になるという点は、一般庶民の理解が得られないという批判も考えられるが、資産は行政へ所有権の移転がなされるということであれば、一定の理解が得られるであろう。このように所有権が移転された資産は、もし、被保護世帯が自立した場合には、生活保護を受給していた期間の保護費の総額を控除して返却することとする。これにより、自立へのインセンティブが確保されることになる。もし、自立がなされなかった場合においても、所有権の移転された資産は生活保護費の財源になるので、財政的にも利点が大きいの。さらに、これまで生活保護者の資産が扶養をしていない親族に相続されるという問題が指摘されてきたが、所

<sup>3</sup> もちろん、虚偽の申請に対しては厳格な罰則規定を設ける。

有権移転により問題が解決される。逆に言えば、資産を相続したい親族は、該当者が生活保護に陥る前に自ら進んで扶養するインセンティブを持つことになるから、扶養調査の負担軽減にもつながることが期待できる。「新たなセーフティーネット検討会の報告書」では、高齢者についてこのような制度の導入が提案されているが、筆者は、自立に向けたインセンティブの導入という意味では、非高齢者の要保護者層にこそ、このような制度を導入する意義があると考えられる。

#### (4) 認定実施体制の標準化・専門化

2000年の地方分権化によりケースワーカーの配置基準が「法律上の義務」から「目安」に変わった事により、現在、被保護世帯数に対するワーカー数の比率は各自治体によって大きな較差が生じているが、これは全国的な統一性・画一性の観点からも認めるべきことではない。生活保護制度という憲法で規定されている最低生活保障は、地方自治体の裁量で格差が生じるべき問題ではなく、平等性の観点から、そもそも地方分権になじまないのである。これは、全国的に統一された標準配置基準に戻し、その代わり認定にかかわる人件費の全額を国庫負担とすることが望ましい<sup>4</sup>。もっとも、要否認定の大幅な簡素化が行われた後では、標準配置基準自体、現在よりも大幅に少ないものにできると思われる。

また、ケースワーカーについては、現在、多くの自治体は福祉職採用でなく、一般行政職の職員を2、3年単位で回しており、経験1年未満の新人ワーカー、現場経験のない査察指導員がともに4分の1程度を占めていることが問題視されている。このような質の格差も、憲法による平等の原則からいって認められるものではない。ケースワーカーについての人件費を全額国庫負担することにより、専門職化を進め、その代わりケースワーカーには全国的な技能研修や、一定期間の資格試験（試験に落ちれば資格を剥奪される）を課し、標準化や質の確保を行うことにする。「新たなセーフティーネット検討会の報告書」では、この点についてはまったく白紙である。しかしながら、ケースワーカーにさらなる事務負担を求める内容となっており、実施体制の具体像が描けていない。

#### (5) 自立支援プログラムの地方分権化・アウトソーシング・財源措置のあり方

もっとも、ソーシャルワーク的な業務や自立支援プログラムの運営については、憲法に規定される最低生活保障とは性質が異なるものである。この面については、自治体間で格差があっても問題は無く、むしろ競争があることが望ましい。したがって、全額が国庫により補助される必要性はかならずしも存在しない。

また、自立支援プログラムについては、現在、厚生労働省からいくつかの類型化モデルと自立支援プログラム案が示されているが、このようなアイデアの提示も、本来、中央政府が行う必要性は全く存在せず、地方に任せれば良いのである。その方がよっぽど良いアイデアがでるであろう。中央政府が行うべきことは、地方のインセンティブを考慮したうえで、財政的な措置を担保するという点だけである。この点は、地方から提出された自立支援プログラムごとに、標準化された費用を見込み払い方式で補助する方式が望ましい考えられる。もし、この基準費用を下回る安価で自立支援プログラムを作成できる自治体が現れた場合にはその差額の財源は自治体裁量で使える一般財源とし、逆に基準費用を上回る効率の悪いプログラムしか行えない自治体は一般財源を投入せざるを得なくなる。このような動機付けにより、各自治体が効率的なプログラム開発に努力し、知恵を絞ることになると

<sup>4</sup> これは実質措置率で格差が生じてしまう地方交付税措置ではなく、国庫補助金で直接補助を行うことにする。



考えられる。また、自治体によっては、自立支援をアウトソーシングするところも現れるであろう。本来、就労支援は公的機関よりも、民間の方がアイデアの面でも動機の面でも優れている可能性がある。そのような実施体制の裁量の自由を各自治体に認めることが重要である。このような効率的なプログラムが全国化していった際には、中央政府の補助金もインセンティブをそがないように、全国一定率で減少させていくことが考えられる。これは、規制産業の価格付けで行われるヤードスティックという方法であるが、全国平均の費用に合わせて基準費用を低下させてゆくことにより、長期的に自立支援プログラムの財政縮減が期待できる。「新たなセーフティーネット検討会の報告書」では、現在の自立支援プログラムとは異なる要保護者層やボーダーライン層への就労支援のスキームが提示されているが、なぜ、現行の自立支援プログラムでは対応できないのか、それを改良することではダメなのか、分かりづらい。自立支援プログラムは要保護者層・ボーダーライン層へのプログラムも本来認められているのである。筆者は自立支援プログラムの対象者は、最低賃金法の適用除外にして、非常に低い賃金であってもまず市場で労働をマッチさせ、労働しながら自立に向けた活動をするのがよいと思う。いきなり、市場賃金に直面するのはこれらの人々については現実的とはいえない。就労をしながら賃金を高くしていき、自立に向かっていくほうがハードルが低く、自立へ少しずつ進む連続性も確保できる。

#### (6) 負の所得税 (Negative Income Tax) の導入

自立支援プログラムについては、地方自治体についてインセンティブを導入することも重要であるが、肝心の被保護世帯へのインセンティブを導入することも重要である。現行の制度は、就労してもその分保護費が減少するだけであるから、以前の在職老齢年金のように就労を阻害するインセンティブを持っている。この点について、生保専門委員会案では、自立支援プログラムの取組状況によって保護打ち切りをする「ムチ」を提案しているが、取組状況を判断する困難さや、そもそもの稼働能力の判断が極めて困難である現状を考えると、実効性が乏しいと思われる。それよりも、在職老齢年金のように働けば一定比率で所得が増加する「負の所得税」を導入し、「アメ」を機能させる方が現実的である。もっとも、このような負の所得税の導入については、「就労所得の増加を加えると生活保護世帯の方がそうでない低所得世帯よりも所得が上回ってしまう」という批判が付きまとう。しかしながら、これは生活保護の枠組み内だけで制度改正を考えた場合の話であり、低所得者に対する税制自体を負の所得税を含むものに改正し、この点でのイコール・フットィングを図れば問題が生じない。また、自立支援へのインセンティブとしては、先に触れた生活保護の短期打ち切り制度、資格審査の定期化も有効である。「新たなセーフティーネット検討会の報告書」では勤労控除の増額が提案されており、筆者も賛成である。

#### (7) 消費税を財源とした基礎年金の改革

経済学的には、そもそも(基礎)年金制度は「高齢期に生活保護になるというモラルハザード」を起こさせないための強制貯蓄として存在理由が示され、強制させる手段として国の介入を正当化している。この点、わが国の生活保護世帯の多数が高齢者や傷病者であり、近年の増加にも高齢者が大きく寄与しているということは、皮肉にもわが国の年金制度にモラルハザードが生じていたことを示している。また、将来の生活保護予備軍であるニート・フリーターの年金未納・未加入者もまさにモラルハザードを実行中の人々であると考えられる。

このようなモラルハザードを実行した（実行する）人々を、被保護者にすべきなのかどうかは意見の分かれる問題である。一部には、こうした年金の未納・未加入が原因の生活保護者の生活保護費をペナルティーとして廃止したり、減額するべきだという意見がある。しかしながら、現実問題として、生活保護費がもし本当に生活最低保障額であるのならば、それ以下の減額をするということは定義上困難であろう<sup>5</sup>。また、そのような人々が文化的最低限度の生活を営むことができず、たとえばホームレス化することを放置することは政治的に難しいと思われる。したがって、生活保護になってからの対処を考えるのではなく、未納・未加入問題を制度的に封じ、年金制度の段階で生活保護に陥らないように対処するのが基本的な政策的対応である。そのような方法の一つでもっとも行政コストが小さい方法として、基礎年金の財源を消費税化することが考えられる。基礎年金については、生活保護の基準費と同水準の「最低生活保障年金」とすることも一案である。基礎年金を最低生活保障と位置づけるのであれば、基礎年金へのマクロ経済スライドは取りやめ、別途水準決定の方法を考える必要があるだろう。これは現在、民主党が提案している制度に近い。移行期は40年掛けて行き、消費税化した期間は全額、保険料期間は納めた保険料に応じて給付額が決まるようにすればモラルハザードは生じない。もっとも、これでは将来的な生活保護予備軍のモラルハザードを防ぐことにはなるが、近い将来の高齢者の生活保護者増を防ぐことはできないことに注意が必要である<sup>6</sup>。しかし、この高齢者の生活保護増加分は年金制度の不備が原因で生じている問題であるから、基礎年金の財源から生活保護財源への一定割合の委譲を行うべきである。少なくとも、高齢者の生活保護費については、国庫負担率の2分の1については年金財源から生活保護費への財源委譲を行うことが合理的である。このような措置を行っても、社会保障・福祉制度全体としては財政的に変化があるわけではない。「新たなセーフティーネット検討会の報告書」では、年金保険料に対するモラルハザードがおきないように、控除による動機付けやペナルティーが考慮されるとしているが、最低限度という生活保護の基準の中で、そのような仕組みが果たして現実的であろうか。それよりも、消費税による高齢者最低保障年金の方が正攻法ではないか。

#### (8) 他法・他制度の低所得者対策費の生活保護予防への効率的運用

わが国の社会保障制度・社会福祉制度には、低所得者への対策を主な目的として多額の公費が投入されている。すなわち、年金については基礎年金の1/3から今後1/2、医療保険については国保の1/2、政管の13%（老健拠出金の16.4%）、介護保険についても1/2（国保加入者はさらに残りの半分も）が公費である。基礎年金の公費負担は機械的にどのような所得階層の人々にも公費が投入されているが、そもそもの理由である低所得者への再分配という観点からは必要性に乏しい。また、様々な減免についても本当に必要性のある人々に対して行われているのかどうか、今一度検証を行う必要がある。また、社会保障や社会福祉からは離れるが、低所得者向けの公的住宅等についても、本当に低所得者が享受しているかどうかは疑わしい面もある。このような膨大な低所得者対策の公費を、生活困窮者の予防措置に効率的に再編することにより、生活保護費は大幅に縮減し、現行の生活保護費程度の財源は簡単に捻出できるのではないだろうか。

<sup>5</sup> このようなペナルティー論の前提には、現状の生活保護費が最低保障額ではなく、水準が高いという認識があると考えられる。

<sup>6</sup> しかし、高齢者のような非稼働層の要否認定は厳しい資格審査となるから、この点が一種のペナルティーとなるだろう。

(9) 医療扶助の保険化と医療扶助の改革

この点は、補論に詳細に述べるので割愛する。

(10) 保護基準について透明性のある明確なルールを定める

既に触れたように、今回の生保専門委員会では、保護費の水準の決定について現状の水準均衡方式や1類・2類の基準について問題が指摘されながら、方法論自体の議論を放棄してしまい、きわめて不透明で政治的な加算の廃止などの水準決定となった。この点は、再び学識関係者による専門的な検討チームを作り、水準決定について明確で透明なルールを定めるべきである。等価尺度の学術的な発展を取り入れた上で、明確な算定ルールについてコンセンサスを得る必要がある。また、現行の水準均衡方式の判断のもととなる消費実態調査については、比較対象の低所得者にそもそも被保護世帯が含まれているなどの問題がある。生活保護基準の決定のもととなる調査についても、独自の調査を実施することが望まれる。

(11) 生活保護法への生活保護制度の明文化と通達行政の廃止

繰り返しになるが、生活保護制度は憲法25条に基づき、全国統一的・画一的に平等に実施されるべき制度である。また、時代によって受給者の数は変わっても、対象者の基本的な属性に対して基準が変化すべきではない。さもなければ、世代による不公平が生じることとなる。この点、生活保護法は50年以上の長きにわたり変化しなかったものの、通達行政により、著しい基準の変化があったと思われる。生活保護制度の簡素化、標準化に加え、透明化・ルール化を図る上でも、生活保護制度は生活保護法に細部にわたり明文化を行い、極力通達による裁量的行政を排除すべきである。

## 補論 医療扶助の改革について

具体的にどのように医療扶助の適正化・改善を進めてゆくべきであろうか。以下では、(1)ホームレス等の要保護者の急迫保護対策、(2)精神疾患入院・社会的入院対策、(3)頻回受診者対策、(4)慢性疾患・生活習慣病患者対策、(5)他医療保険のただ乗り対策にそれぞれ分けて論じていきたい。

### (1) ホームレスに対する予防的対策

ホームレスの多くは高齢者であり、治療が必要な何らかの慢性疾患を持っている。しかしながら、彼らの医療へのアクセスは非常に困難である。まず、既にほとんどの人々は健康保険証を保持していないし、例え10割負担で医療機関にかかろうにも実質的な診療拒否や心理的なスティグマに直面してアクセスできない。わずかに存在する無料低額診療所も慢性疾患にはほとんど対応していない。したがって、多くの場合はそのまま病状の悪化を放置して、重篤な疾患になってから、救急搬送という形で医療機関にかかり、急迫保護として高額な医療扶助費がかかることになる。そしてしばしば、もっとも高額な医療費として知られる終末期医療費も医療扶助が負担することになる。これは、彼らのQOL( Quality of Life )や人権という面から問題なのはもちろん、医療費という面からみて「損」なことであり、生活保護にかかる前のホームレス層への医療アクセスの改善、健康への早期介入は、医療扶助費を大きく削減する可能性を持つ。そのためには、無料低額診療所の拡充・慢性疾患への対応化、国民健康保険証のホームレスや生活困窮者への無条件交付と保険料全額免除、医療機関への協力謝金交付、医療関係者の巡回相談、ホームレスがかかりやすい時間帯での市民検診実施などが検討されてしかるべきである。また、現場や関係者の間では、こうした救急搬送のホームレスを専門的に扱う医療機関の診療内容の適切さに疑問の声が聞かれる。もし、こうした医療機関にモラルハザードが存在しているのであれば、レセプトのチェックだけでなく、医療関係者から構成される第三者機関による診療内容自体への評価を行って、過剰診療のチェックを行うべきである。そして、不適切な治療が続くようであれば、指定医療機関から外すことも辞すべきではない。ただし、ホームレスを受け入れるこうした医療機関は、一般の患者が敬遠し、経営上のデメリットを強いられることもまた事実であるから、その分はしかるべき補助金で補填するべきであろう<sup>7</sup>。それとともに、医療機関のモラルハザードを防ぐためにも、救急搬送で運ばれた人々に医療扶助の単給を行う場合には、無駄な延命治療を拒否する「リビングウィル(生前遺言状)」を書くことを義務化してはどうであろうか。これは急迫保護に限らず、医療扶助を受給するすべての被保護者についても、国民の税金を使っているのであるから、それを少しでも節約するという意味で、全員のリビングウィルを義務化することも検討しても良いと思われる<sup>8</sup>。

### (2) 精神疾患入院・社会的入院対策

この点については、すでに自立支援プログラムの中の社会的入院解消・退院促進プログラム、あるいは適正化としての「必要のない長期入院是正」として着手されているところである。精神疾患の場合、1人1ヶ月およそ40万円の入院医療費がかかっているといわれているが、退院を促進することにより、通常的生活扶助費と外来費程度の費用負担になるのであるから、かなりの生活保護費の削減

<sup>7</sup> 一般患者が来院しないデメリットを相殺するために、ホームレスに誘発的な医療を施すのであれば、その分を事前に補填する方が望ましい結果となる。

<sup>8</sup> リビングウィルは延命治療だけではなく、死亡した後のお墓や埋葬法についても遺言を残すことが出来、死に直面する単身の高齢者の安心感に繋がる場合も多い。

余地が存在すると考えられる。しかしながら、問題は適切な行き先が確保できるかということである。80年代のレーガン政権下のアメリカでも、やはり精神疾患患者の脱施設化(deinstitutionalization)が進められたが、それがこの時期のホームレス急増の主因であったとする研究もある。まず、医療機関と共に適切な対象者を選定することは言うまでもないが、退院後も、救護施設やグループホームなどの中間的な施設で適切なケアを維持し、時間を掛けた自立促進を図る必要がある。そのためには、ケアの専門家に対する人件費も掛かるし、施設についても新規建設か補助金による算入促進を図らねばならないから、新しいコストが掛かるであろう。また、医療機関にしても、退院促進プログラムに協力することは、経営上マイナスであるから、例えば、退院者は外来患者として同一病院に通うようにするか、協力謝金のような形で、何らかの補填を考えなければ実効性は乏しいと思われる。したがって、安易に大きな医療扶助費削減効果を期待することは禁物であろう。

### (3) 頻回受診者・外来日数対策

この部分については、厚生労働省が検討中の1割の自己負担導入が、医療保険における過去の経験から言っても一定の効果を持つことは疑いの余地が無い。しかしながら、医療扶助の場合にはいくつか特有の問題が発生する。まず、最低保障額であるはずの生活扶助から、さらに自己負担をさせるということは生活保護費の定義に矛盾する。既に、慢性疾患患者が多い現状を考えると、この自己負担によって生活の維持が実際上困難になる人々が数多く発生するであろう。したがって、高額医療費と同様に、自己負担額に一定の上限を設けるとともに、生活扶助を事前に一定額上乘せしておくことが考えられる。しかしながら、生活設計能力の乏しい人々も多いので、この余裕額を浪費してしまうことも考えられ、その場合には命の問題なので事後的に補填せざるを得ないであろう。また、入院が必要な急性疾患についても自己負担資金があろうと無かろうと対応せざるを得ず、資金が無ければ、それも事後補填せざるを得ない。結局、現実的には、慢性疾患などで毎月一定額掛かるような疾患や急性疾患については自己負担分を自動的に補填することとし、自己負担による規律付けを設けるのは風邪などの軽医療部分にとどまらざるを得ないのではないだろうか。しかし、それでは医療費縮減効果はあまり期待できない。

したがって、この外来医療にモラルハザードによる無駄な医療費が存在しているのであれば、自己負担導入よりも「アクセスコントロール」で対応する方が現実的であると思われる。アクセスコントロールについては、本来、医療扶助では、医療券制度と要否意見書制度が存在しているが、現状は、都市部を中心に「済し崩し」の状態であり、ほとんど機能していない。すなわち、被保護者は福祉事務所に連絡無く医療機関を受診し、医療機関から事後的に請求が行われる。調剤も被保護者の利用後に、事後的に調剤券を発券しているのが実情である。現場では、このような現状を追認する形で、医療券を医療証にしてはどうかという意見が根強くあるほどである。この背景には、福祉事務所が医療機関よりも医療の専門知識に乏しく、アクセスコントロールの責任が取れないために、医療機関と患者の言いなりにならざるを得ないということがある。したがって、このアクセスコントロールを再び機能させる一つの方法は、イギリスの国民医療制度(NHS: National Health System)のようにゲートキーパー医を設けることである。イギリスの国民医療制度は全額公費で行われる代わりに、患者は勝手に医療機関を選択することが出来ない。ゲートキーパーという主治医をまず受診し、その医師の判断によって、さらに別の医療機関にかかれるかが決められる。現状でも、生活保護制度には指定医療機関制度があるが、その協力関係をさらに強化・法制化することにより、各地区にゲートキ

パー医を設けてはどうか。そして、事前に協力謝金などを設けることにより、頻回受診者を注意したり、不必要な診療は拒否、認めないようにする<sup>9</sup>。こうしたアクセスコントロールは、医療の専門家のみが可能な制度なのであり、これまで福祉事務所に権限があったことがそもそも間違いなのである。

また、自治体の中には、医療機関に通う場合の移送費としてタクシー代を認めているところもあるが、これは問題である。急性の重篤の疾患についてはタクシーもやむを得ない場合もあるが、これは医療機関で緊急性が高かったことを証明してもらった時のみ認め、それ以外は自己負担とするべきである。こうした安易な移送費の利用も、医療保険以上にアクセスが自由になってモラルハザードを促進する一要因となっている。さらに、患者の自己規律を促すという意味では、一部の国保や健保組合が行っているような医療費の通知制度を行うということも一案であるが、通知だけではあまり効果のない患者もいるので、ケースワーカーの指導と組み合わせることが考えられる。

#### (4) 慢性疾患・生活習慣病患者対策

慢性疾患・生活習慣病患者、特に重篤な疾患の患者が医療扶助では多いが、既に指摘したように、生活保護制度は、疾病の治癒や病状の改善が起きた場合には生活保護制度から自立させられてしまう可能性があるために、「貧困の罟」<sup>10</sup>のように、治癒への努力、生活習慣改善の努力を行う動機に欠ける。医療機関にとっても現状の出来高払い制度の下では、健康指導等を行い、生活習慣を改善させて医療費を縮減する動機は存在しないし、そもそもその手立ても存在しない。こうした両者の動機付けが存在しない状況を改善させる一つの方法は、「自立支援プログラム」を活用することである。これは一種の疾病管理（disease management）である。まず、生活習慣病・慢性疾患などは医療機関に自立へ向けたプログラム・計画を作らせて、そのプログラムに即した診療を实践させる。患者はそれに向けた改善・治療への努力を行い、一定期間ごとに検査をして、ケースワーカーと医療機関を交えた評価を行っていく。もし、自立支援プログラムを作成・実施できない医療機関は指定を行わずに、被保護者がかけられる対象から外す。患者についても指示義務として指導をする。こうすることにより、患者、医療機関の両者に病状改善へのインセンティブが生まれるし、過剰な医療行為を行う、あるいは受ける余地も狭めることが出来る。また、医師だけでは実行の難しかったアルコールや喫煙、肥満といった生活習慣のコントロールも自立支援プログラムの一環として、実効性のあるものとなる。さらに、それを側面支援する検診や保健指導は、医療制度改革の一環として国保と共同で行うことにする。また、頻回受診が多いといわれる「施術」については、こうした自立支援プログラムの中で治癒にむけた実効性があるものだけに制限し、自立支援プログラムの策定自体は整形外科医に行ってもらおう。

#### (5) 医療保険制度の「ただ乗り」対策

既に見たように、医療扶助では糖尿病や腎不全、脳梗塞患者など重篤かつ高額医療の患者が多くを占めているが、これは医療扶助の下で発病もしくは重篤化したのではなく、その前の制度において、適切な措置が行われなかったことに原因があると見るべきである。あるいは、そういった重篤な疾患

<sup>9</sup> そしてもちろん、不適切なゲートキーパーは指定医の契約を取り消す措置を行う。これは、アメリカのHMOなどでも行われている。

<sup>10</sup> 生活保護制度は、ひとたびそこから自立すると、税金や社会保険料、家賃・敷金礼金など急激に様々な費用が掛かるために、自立したほうが生活保護の生活水準を下回る可能性がある。こうした場合、中々生活保護制度から脱却せずに、その中に押しとどまる動機が合理的に存在する。この状況を貧困の罟と呼んでいる。

になったことにより、生活が困窮して被保護者となったと考えられる。これは、上記の疾患に限らず、精神疾患の入院患者も同様であるし、ホームレスの急迫保護にかかる医療費も、同様に保護以前の問題である。つまり、他の医療保険制度、特に国保は、医療扶助に「ただ乗り」しているということが出来る。逆に見れば、医療扶助は、こうした他保険の落ち葉拾いをしているのである。こうした「ただ乗り」が医療扶助の高額化を招いているのであれば、他保険に費用負担を求め、他保険に加入しているうちに重症化させないインセンティブを付与することが必要である<sup>11</sup>。

そのための最も合理的な手段は、医療扶助は保険料及び自己負担分のみを支払うにとどめ、保険給付費は保護以前の保険に引き続き加入させるというものである。つまり、介護扶助と同様の仕組みであり、これが最も利になかった方法であると筆者は信じる。しかしながら、現状の制度から出発する場合には、中々そのような急激な変革は難しいということであれば、各保険者から医療扶助費への財政調整制度を設立することが考えられる。これは、老健拠出金や国保退職者制度拠出金と同様の仕組みで、これらの制度の設立当初のように医療扶助費の一部を各保険者の責務にするというものでよい。可能であれば、医療扶助費を多く発生させている保険者にペナルティーとして多く負担させる仕組みにすることが望ましい。もし、この財政調整制度の設立さえも政策的に難しいということであれば、現実的な改善案として、国保の高額レセプトの再保険制度に各自治体の医療扶助が参加するという変更はどうであろうか。

ちょうど今年、医療制度改革関連法案が成立し、今後、後期高齢者医療保険制度、保険者の再編・統合、医療費適正化計画などが本格的に始動するわけであるが、こうした改革の中で、医療扶助だけが別立てで取り残される必要性はまったく存在しない。これまで、医療扶助を国保に移管する案は何度となく提示されてきたが、その反対論の主な根拠は、小規模な国保の財政運営が難しくなる、保険料を支払えない人々が保険に加入することは保険原則に反する、というものであった。しかしながら、については、既に今回の医療制度改革において、国保は都道府県からの様々な財政支援や再保険の拡充が図られ、後期高齢者医療保険制度も実質的な財政運営は都道府県単位の広域連合となり、財政運営が安定化した。したがって、もはや小規模国保の問題はほぼ解決しているといえる。については、介護扶助が既に保険料を支払った上で、被保護者を介護保険制度に加入させ、自己負担分のみを扶助しており、医療扶助だけが例外となる理由が存在しない。つまり、もはや医療扶助の国保移管・統合を拒む正当化事由はほとんど存在しないのであるから、今回の医療制度改革という節目にあわせて、医療扶助を医療保険制度の中に統合して、真の国民皆保険制度を設立してもよいのではないだろうか。医療扶助の役回りは、自己負担分と保険料の扶助と、自己負担を担保<sup>12</sup>にしたアクセスコントロールと医療費チェック、自立支援プログラムによる治療計画の策定と実施に限定化すればよいのではないかと思う。

<sup>11</sup> 負担の「内部化」を行うとも言う。

<sup>12</sup> 指定医療機関以外で治療を行った場合には自己負担分の扶助は交付しない。過剰診療を行ったり、自立支援プログラムの策定・実施を拒否する医療機関は指定から外すという形で、実質的な保険者機能の強化が可能である。自己負担導入については、自己負担分の扶助の交付額を減らすという形で、軽医療の分野において実行できる可能性がある。





## 第2章 所得保障政策の再構築

駒村 康平（東洋大学経済学部教授）

### 1 はじめに-所得保障体系の動向

公的年金を中心にした所得保障制度は、人口高齢化、低成長、就業構造の変化のなかで大きな転換期を迎えている。本稿は、急激な社会経済環境の変化が従来の所得保障システムに与える影響をまとめ望ましい所得保障制度改革について提言をする。

最初に、日本の所得保障政策の変遷を簡単にまとめておきたい。日本の社会保障制度は、比較的低い失業率を根拠に、年金、雇用といった社会保険を中心とし、生活保護は、戦後混乱期を別にして、限定的な役割を果たしてきた。また住宅手当などきめ細かい社会手当を準備する北欧モデルとも異なっている。

1960年代前半に皆保険・皆年金は成立するが、この当時は高い経済成長、増加する人口、若い人口構成、低い失業率、日本型雇用慣行定着期というように、社会保険方式が定着しやすい社会経済環境であった。特に、1954年年金改革（新厚生年金）と1959年国民年金創設は、二階建て年金、公的年金の職業別の分立といった今日の年金制度の原形を形成したという意味で、重要な制度改革であった。

社会保障制度を巡る環境の変化は、1970年代後半から1980年代前半に訪れた。1973年のオイルショックによりそれまで給付拡大していた社会保障制度は、量的な抑制・調整が余儀なくされた。また急速な産業構造の変化は、分立した社会保険制度を不安定なものにした。特に公的年金では国民年金の財政的な不安定性が明らかになった。分立型の社会保険制度を維持するためには、各年金制度間での財政調整が不可欠になった。財政調整は、1980年代前半に基礎年金制度という形で具体化された。基礎年金の導入により、定率負担で定額給付が行われるため、年金の再分配機能は高まったとも言える<sup>1</sup>。しかし、基礎年金の性格は、あくまでも国民共通の年金制度という意味にとどまり、生活基礎支出や生活保護基準を上回る水準を保障するものではなかった。

次の環境変化は、1990年代前半のバブル崩壊をきっかけにした経済成長の鈍化、減少に向かう人口、高齢化率の上昇、高い失業率、労働市場の流動化、アルバイト・パートといった非正規労働者の急増である。特に雇用形態の変化に社会保険制度の対応が遅れ、事業主負担を伴う被用者社会保険の適用を逃れるために企業は、非正規労働者に労働需要をシフトさせ、社会保険の空洞化を決定的にした。増加する非正規労働者は、実態ではほとんど正規労働者に近い働き方をしているにもかかわらず国民年金の被保険者となり、そしてその一部は、社会保険に未加入、未納という形で社会保険の空洞化をもたらした。

<sup>1</sup> 厚生年金における基礎年金部分の再分配効果は、年金給付額のジニ係数で測定した場合、2001 - 2003年時点で60%程度（報酬比例部分のみのジニ係数0.208を0.126まで引き下げている）と推計できる。

## 2 所得保障政策の体系と環境変化

次に、日本の所得保障政策の概要と所得保障政策を取り巻く環境変化を見てみよう。日本の所得保障政策は、図表 2-1 で見るように、遺族給付、障害給付、老齢給付と非常に広い範囲をカバーした年金保険を中心としている。年金制度は、20 歳前に障害を負ったものを障害年金の受給対象者に広げることにより、所得保障政策の中心になってきた。ただし、図表 2-2 で示すように、同じ年金保険でも厚生年金と国民年金・基礎年金では、その要件や給付内容は大きく異なる。

年金や生活保護も標準世帯あるいはモデル世帯を前提に制度設計、給付水準の設定が行われている。このため、サラリーマンの標準世帯が困窮に陥ったときは所得保障制度が比較的良好に機能してきたと評価できる。たとえば、サラリーマンの夫の死別母子世帯については、遺族基礎年金と遺族厚生年金により生活破綻を防止できる。しかし、非サラリーマンの場合や、離別母子、非婚母子家庭については、限定的であり、母子扶養手当が選別的な生活保護といったものしかない<sup>2</sup>。また、年金の給付も、定められた拠出要件と給付要件をクリアしなければならず、それをクリアしない場合は、次の給付は生活保護制度になり、あるいは無年金障害者の問題<sup>3</sup>を生み出した。

図表 2 - 1 所得保障制度の体系

	子ども	扶養配偶者	現役	高齢者
公的年金保険	遺族基礎年金	遺族厚生年金	障害基礎・厚生年金	老齢基礎・厚生年金
雇用保険			失業給付・育児休業給付	
社会手当	児童手当・児童扶養手当		特別障害給付金	
公的扶助	生活保護（生活扶助）		生活保護（生活扶助）	生活保護（生活扶助）
労災保険			休業補償、年金	
医療保険			傷病手当金	

<sup>2</sup> 離別妻の貧困に対応するために 2004 年年金改革では年金分割が導入された。年金分割は離婚時分割と三号分割の 2 段階で導入される。2007 年 4 月からの年金分割は、中高年齢期の離婚妻に対する所得保障の役割を果たし、2008 年 4 月からの 3 号分割は、専業主婦の潜在的な年金受給権を保障するものである。

<sup>3</sup> 無年金障害者の原因は、加入要件を満たしていない、納付要件を満たしていない、障害状態要件を満たしていない、の 3 つに分けることができる。未納を原因とした無年金の身体障害者は、平成 13 年身体障害児・者実態調査によると、2.1 万人存在することになっている。加入要件を満たさない場合の典型例は、国民年金が強制加入になる以前の任意加入であった期間に、国民年金に加入しておらず、障害年金が受給できないというケースである。このケースの無年金障害者は特別障害給付金制度により救済されることになった。より多くの無年金の原因は障害の程度が対象に該当していない場合であり、無年金者は 29.1 万人存在する。一般に、社会保険制度は、リスクと選択の混合によるモラルハザードを抑制するために保険事故の発生が客観的に確認される必要があり、保険におけるリスクとは被保険者本人が選択できないものであることが望ましい。この点、障害年金も保険事故を客観化のために保険事故を別表などで具体的に定めている。しかし、公的年金成立当初と異なり、障害者福祉では、障害概念を社会との関わりでとらえることが定着しつつある。機能・形態障害が大きいからといって必ずしも能力障害が大きいわけでも、経済・社会的不利になるわけではない。障害から発生する社会的不利は社会と本人が協力して克服可能であるというように障害の概念が変化している。これに対し、障害年金における保険事故すなわち障害認定は、機能・形態障害から能力障害を類推する医学的レベルでの障害にとどまっている。精神障害の扱いなども含め、障害概念の再検討が必要であるが、この点については別稿に譲る。

図表2-2 国民年金と厚生年金のカバーするリスクの違い

	国民年金	厚生年金	受給条件
遺族年金	18歳未満の子どもを対象にした一時的な所得保障	妻を年金受給権の相続者として扱い長期の所得保障(ただし、子どものいない30歳未満の妻の受給期間は有期)	未納期間が加入すべき期間の2/3を超えないこと(時限措置としての保険事故1年前に未納期間がないこと)
障害年金	生活能力の低下リスクをカバー。給付水準は2段階	就業能力の低下リスクをカバー。給付水準は3段階	未納期間が加入すべき期間の2/3を超えないこと(時限措置としての保険事故1年前に未納期間がないこと)
老齢年金	定額所得保障	従前所得保障	25年の資格期間を満たすこと

### 3 所得保障政策をめぐる社会経済の環境変化

以上のような社会保険中心型の所得保障制度は、社会経済環境の変化に十分対応できない状態となっており、社会保険中心型の所得保障制度の見直しが必要であろう。社会経済環境の変化とは、以下の点である。

#### (1) 非典型労働者の増加

非典型労働者の増加は、給与天引きの厚生年金のカバー率を下げ、国民年金対象者となり、年金の空洞化につながった。さらに、厚生年金の空洞化も深刻化している。図表2-3は、現行制度においても厚生年金(国民年金2号被保険者)に加入することが義務づけられている非典型労働者のうち、実際に被用者保険(厚生年金、健康保険)に加入しているものの割合であるが、20-60%にとどまっている<sup>4</sup>。

図表2-3 厚生年金加入要件を満たしている非典型労働者の社会保険適用状況

公的年金	1号	2号	3号	未加入
パート・アルバイト	45.8	27.3	18.3	8.6
契約社員・嘱託	26.8	60.2	7.3	5.7
人材派遣会社からの派遣社員	27.6	60.2	7.3	4.9
請負会社からの派遣社員	33.3	55.6	11.1	0.0
公的医療保険	国保	被用者	被扶養者	未加入
パート・アルバイト	45.0	26.7	25.6	2.7
契約社員・嘱託	31.7	51.2	13.0	4.1
人材派遣会社からの派遣社員	30.6	54.0	9.7	5.6
請負会社からの派遣社員	44.4	44.4	11.1	0.0

出典：丸山(2007)

こうした年金未納者、低額の年金受給者は、老後、生活保護制度に流れ込むことが予想できる。

<sup>4</sup> 労働時間および就労期間の現行基準を上回っているにもかかわらず適用率が低くなっている。検討されている厚生年金の適用拡大の前段階として、まず現行制度における厳格な適用の実施が必要である。

### (2) 高齢化とマクロ経済スライドの影響

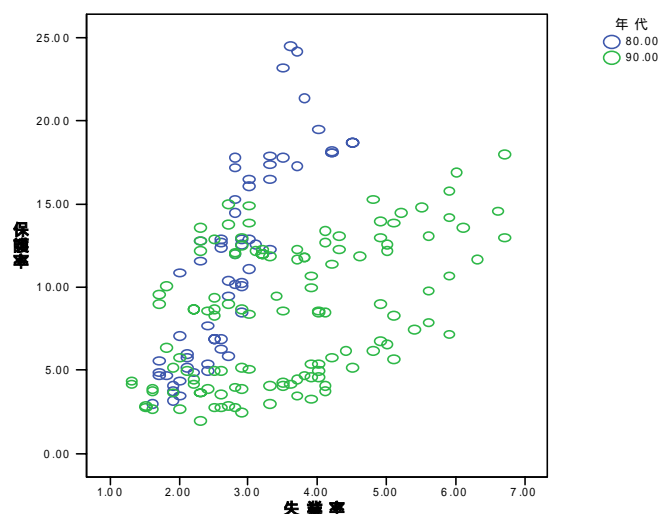
深刻な高齢化に対応し、年金財政安定化のために2004年年金改革は、一定期間スライド率を引き下げるマクロ経済スライドという手法を採用した。マクロ経済スライド方式の効果は大きく、2023年までに年金の実質価値を15%引き下げることになる。マクロ経済スライドは厚生年金の報酬比例部分のみならず基礎年金の実質水準を15%カットすることを意味する。この結果、かろうじて生活保護の生活扶助1類と2類とバランスしている基礎年金の水準は将来大きく生活保護を下回ることになり、社会保障制度の整合性が失われつつある。今後、マクロ経済スライドによる基礎年金の長期的な目減りは、貧困リスクを高め、生活保護制度に負荷をかけることになろう。また、(1)とつながるが、大幅に生活保護給付額と年金額が逆転することから、国民年金の拠出意欲も低下するであろう。菅(2006)は、生活保護を利用するためにあえて国民年金の保険料を支払わない行動が存在することを初めて実証している。

### (3) 長期失業者・労働条件の悪化

1年以上の長期失業者は失業者の3分の1を占めており、2006年第一四半期で93万人いる。特に25~44歳、男性の長期失業者は滞留傾向にある。失業者は雇用保険が切れたのちに生活保護を利用することになるが、図表2-4でみるように、失業率と生活保護率の相関は80年代に比べ90年代は低くなっており、生活保護のもつ一時的なセーフティネット機能が低下している可能性がある。

また非典型労働者の多くが、就労所得が生活保護水準を下回るいわゆるワーキングプアとよばれる状態になっている可能性もある。連合総合研究所(2006)の推計によると、単独世帯の最低生活費(以下、単独基準)と3人標準世帯最低生活費(以下、世帯基準)<sup>5</sup>で測定したワーキングプアの割合は、図表2-5、図表2-6のようになっている。単独基準で正社員の8.2%が、パートでは90.8%が、アルバイトでは84.3%が、世帯基準では、正社員の29.2%、パートでは98.3%、アルバイトでは96.3%が賃金が生活保護水準より低いワーキングプアに分類できるとしている。

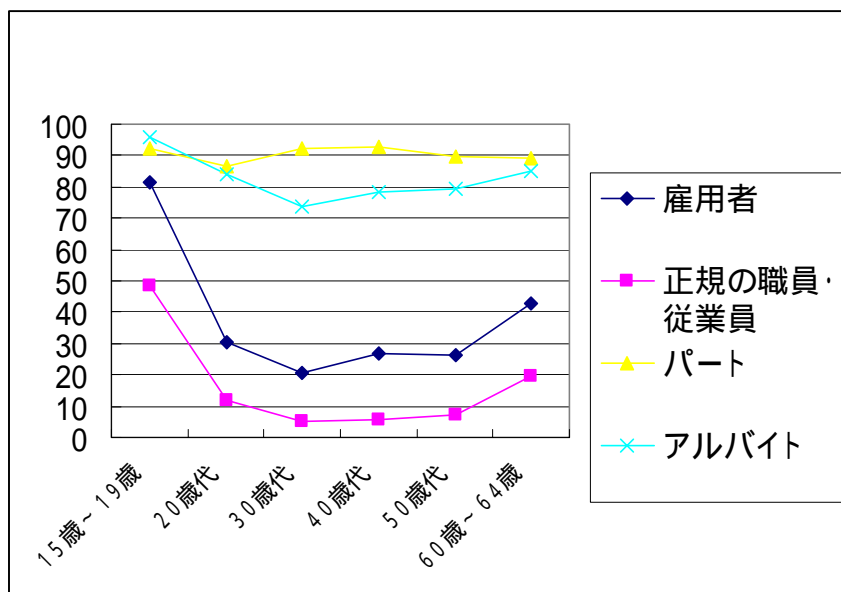
図表2-4 生活保護率(1000人あたり)と失業率の関係



出典：駒村康平(2005)(注：縦軸は1000人あたりの保護率である。)

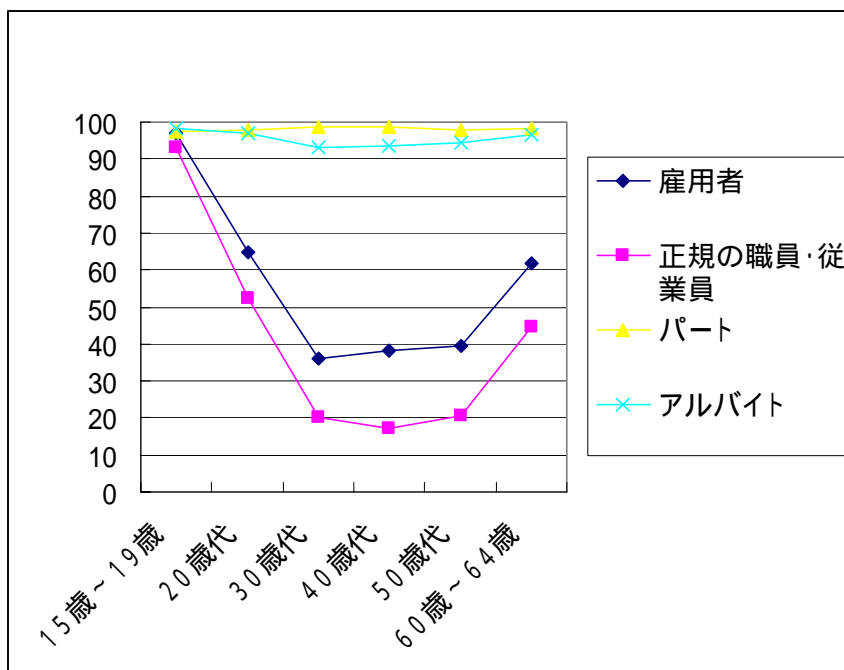
<sup>5</sup> ともに生活保護が定める最低生活費を根拠にしている。

図表2-5 単独基準のワーキングプア比率



資料：連合総研（2006）に基づき作成

図表2-6 世帯基準のワーキングプア比率



資料：連合総研（2006）に基づき作成

(4) 就労意欲の低下

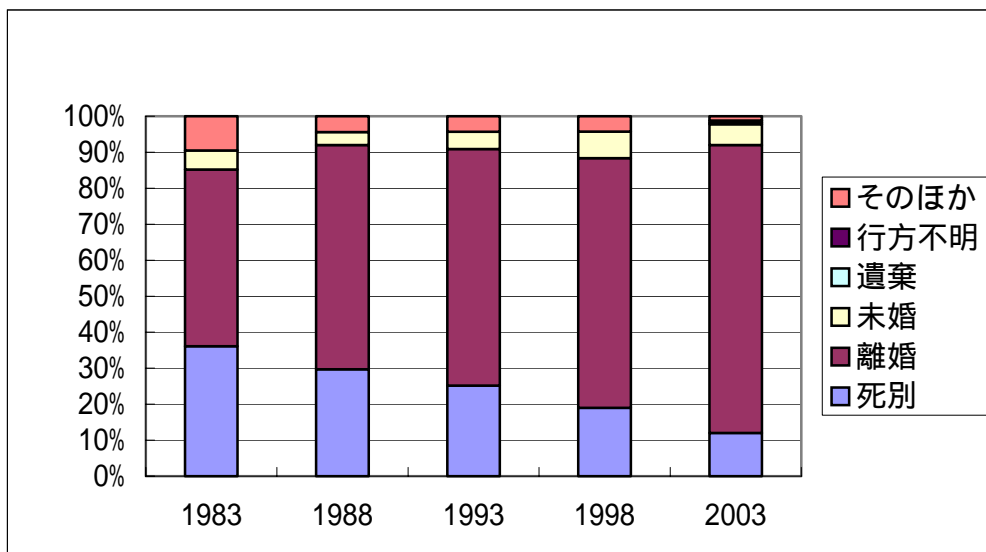
ニートとよばれる就業意欲の低下した若年者も増加している。その数や分類方法は定義によって異なるものの、内閣府の推計は就業意欲のないニートは2002年時点で42.5万人と推計している<sup>6</sup>。こうした就業意欲の低下した層は現在でこそ世帯のなかで吸収されているものの、加齢とともに、生活保護受給者に回る可能性もある。

(5) 家族形態の変化

母子世帯の増加も著しい。平成15年度全国母子世帯等調査結果によると母子家庭は、1,225,400世帯で平成10年に比べ270,500世帯、28.3%の増加となっている。母子世帯を国民生活基礎調査(平成15年6月)の全世帯数(45,800,000世帯)との割合で見ると2.7%となる。

母子家庭になる原因は、離婚(生別)、死別、未婚などに分類できるが、もっとも多いのは離婚であり、母子家庭の原因の7割が離婚である。離婚件数は増え続けており、2001年に29万件となっており、そのうち子どものある離婚は6割を占めている。すでに述べたが、離婚母子に対する所得保障制度はきわめて脆弱である。

図表2-7 母子世帯になった理由



出典：厚生労働省(2004)『平成15年度全国母子世帯等調査結果』より作成。

母子世帯は、既婚世帯の女性よりも高い就労意欲を持っているが、子育ての負担や母親の学歴が低い(高卒・中卒)<sup>7</sup>などのハンディがあり、雇用機会が制限されている<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 内閣府「青少年の就労に関する研究調査」

<sup>7</sup> 日本労働研究機構[1997]を参照

<sup>8</sup> 2004年4月からは、児童扶養手当の支給制限が見直され、さらに、児童扶養手当を5年間以上受給してきた世帯については、給付削減が検討されている。

## 4 最低所得保障政策の確立

### (1) 諸外国の試みと新しい時代の最低所得保障

就業構造の変化や高齢化の上昇は欧州各国でも共通した問題である。こうした新しい社会経済環境に対応するために欧州各国も、1) 就業率引き上げ政策と2) 最低所得保障政策の再編を進めている。OECD は新雇用戦略を採用し、年齢・性別にかかわらず全労働者の就業率を引き上げることを目標にしている。この戦略は、政府が就業に対するハードルを乗り越える助力をすること(積極的雇用政策) および、就業に対するハードルが除去された場合、各人は就業の義務を有することの2つの基本方針によって構成されている。これら積極的社会政策は、単なる社会保障支出の抑制だけではなく、個々人のライフコースをアクティブなものとし、人的資本の増強を図り、国全体の国際競争力を高めるものと位置づけられている。

一方、欧州各国とも2000年前後に年金改革を行い、給付引き下げを行ったが、高齢貧困者の増加を防ぐために、スウェーデン、フィンランドでは最低保障年金を、ドイツ、フランス、イギリスでは高齢者向け最低所得保障制度、年金クレジットを導入している。これに対し、生活保護・公的扶助は、あくまでも稼働可能な若年者を対象にした一時的な所得保障制度として位置づけ、社会福祉行政と雇用・労働行政が統合・連携し、稼働能力のある低所得者に対しては就労支援・自立支援に重点を置いた施策を講じている。スウェーデン、フィンランド、ドイツのように雇用保険を補う期限が限られた、資力調査の緩い雇用扶助制度と、長期失業で資力調査が厳しい公的扶助の二段階によって構成されている国もある<sup>9</sup>。また積極的労働政策と制限の緩い社会手当を充実し、労働流動性を高めているデンマークのような方法もある。イギリスは、社会保障給付と統合化したきめ細かな就労支援プログラムを実施している。フランスは、困窮者の早期の社会再参入を目標として、「社会参入契約」制度を導入している。ドイツでは、2003年のハルツ・労働市場改革法により社会福祉行政と労働行政の統合を推進し、失業救済金と社会扶助を統一的な給付に集約し、稼働能力のある者には就労扶助プログラムを義務化している<sup>10</sup>。

### (2) 生活保護制度の現状と課題

1で述べたように限定的であるが、低所得者のうち、所得が、国が定める最低所得水準である生活保護基準を下回ると生活保護制度を受給することができる。生活保護の被保護者は、概ね景気の変動とともに増減する。戦後直後、生活保護制度は社会保障制度の中心として、大きな役割をはたしたが、高度経済成長とともに生活保護被保護者人数は減少した。しかし、1973年の第一次オイルショック以降は増加に転じ、1984年をピークに被保護者数は一時期減少した。その背景には、景気の改善や不正受給の適正化、年金制度改革などもある。その後、バブル経済の崩壊後を受け、1996年より再び被保護者数は増加に転じている。2006年5月における生活保護の被保護者数は約150万人で、保護率は1.17%で、世帯の構成割合を見ると、約半数は高齢者世帯であり、続いて傷病者・障害者世帯が3分の1を占める。母子世帯やその他世帯といった稼働能力のある世帯は、不況の影響から近年増加が著しいものの、被保護世帯全体に占める割合は2割程度である。

地域別に見ると、北海道、大阪、高知、福岡、京都などが上位で、富山、福井、岐阜、愛知、長野

<sup>9</sup> 北欧においても、生活保護の資産保有制限は厳しい。この一方、多くの国で成人した親族に対する扶養義務は存在しない。例外としてドイツは直系親族に対する扶養義務はある。

<sup>10</sup> 拒否の場合は、給付を30%削減、全額停止となる。

など北陸・中部が下位に位置している。

統計的に表れる生活保護は上記の通りであるが、これは決して低所得者・貧困者の現状を必ずしも反映したのではなく、あくまでも生活保護制度という最終セーフティネットによって救済されている人々の状況に過ぎない。実は、学界においても低所得者・貧困研究は、高度経済成長以降は注目されておらず、研究も衰退傾向にあったため、実態解明のための実証的な研究が不足している。そうしたなかでも生活保護制度は貧困者のなかのごく一部しかカバーしていない点については研究者の間ではコンセンサスを得ている。すなわち生活保護制度が定める最低所得水準を下回るにもかかわらず実際に生活保護を受けている人の割合（これを生活保護の「捕捉率」と呼ぶ）は20～25%程度であり、多くの人々が生活保護制度から漏れている。しかし、こうした貧困状態が一時的な状態なのか、長期的な状態なのか、あるいはどのような要因が貧困者になるリスクを高めているのか、貧困世帯の収入と支出の実態など不明な部分も多くある。この一方で、生活保護制度をめぐるっては、たとえば財政等審議会などで以下のようないくつかの非実証的な議論がなされている。

- 1) 生活保護制度の保護率の地域間格差が大きいのは、地方行政や地域住民のモラルハザードがあるのではないか。
- 2) 公的年金の給付水準が下がるなかで、生活保護の給付水準との逆転が発生する。年金給付の水準にあわせて生活保護水準も下げるべきである。

まず、1)の地域間での保護率の格差の問題については、低所得者世帯の比率が地域によって異なることを考慮すれば、差が発生するのは当然であり、このことから被保護者のモラルハザードや地方自治体の努力不足に結びつけることは間違っている。次に2)の給付水準については、2004年年金改革で厚生年金のみならず基礎年金も長期的に毎年マイナス0.9%の実質引き下げ、累積で15%の給付抑制が行われていくことになっており、基礎年金の実質価値は現在の6.7万円程度から2023年には5.6万円程度まで引き下げられる。しかし、これは、年金財政の都合であり、セーフティネットである生活保護水準の引き下げの理由にはならない。

### (3) 生活保護改革の方向性

生活保護制度をめぐるっては、一昨年の三位一体改革に絡んで国と地方が対立する事態になったことが記憶に新しい。これとは別に、厚生労働省社会保障審議会福祉部会・生活保護制度の在り方に関する専門委員会から「利用しやすく、自立しやすい」制度への転換をめざした提言が行われている。また2006年10月には全国知事会・市長会が「新たなセーフティネットの提案」を発表し、自立支援と高齢期の所得保障の確保に軸をおいた改革案を提示している。

社会構造の変化をふまえて、年金、社会手当、住宅政策、賃金政策、生活保護制度、医療・介護保険制度全体を通じた最低所得保障政策の確立を目指すべきであろう。

具体的に議論すべき点は、1)高齢期の所得保障制度の確立、2)就業意欲、自立を引き出す仕組みを組み込むこと、3)扶養および資産保有のあり方、4)低所得者向け住宅手当、弾力的な医療・介護保険料免除、5)生活保護水準の統計的な検証と見直し、そして国と地方の役割分担についてである。

- 1) 基礎年金の水準もまた実効適用範囲もきわめて曖昧となっている。厚生年金の適用を広げて全国民を対象にした所得比例年金と税財源に基づく高齢者向け最低保障年金の組み合わせが選択肢の



一つであろう。しかし、仮に、基礎年金の保険方式を堅持するのであれば、高齢者向け最低所得保障制度を確立し、保険料納付実績が生活保護受給額に反映される仕組みを検討する必要がある。

- 2) ニートなどに見られる若年者の就業意欲の低下、生活保護制度の依存によるモラルハザード・貧困の罠への対応については、保護受給により生活保護を受けながら就労した場合は、総収入が増加するように勤労控除の拡大が必要である。北欧においてもこうした就業意欲を刺激する政策が行われている。さらに労働行政と福祉行政の連携が不可欠である。職安と福祉事務所の連携は緒に付いたばかりであり、実効性のある自立支援プログラムの開発が急がれる。さらに、若年の稼働可能世帯については、一定期間毎に給付の見直しを行うべきであろう。また生活保護制度のなかで就業支援と自立支援の対人サービスを明確に位置づけるべきであろう。これは国と地方の役割にも関連するが、就業支援・自立支援は市町村の責任とすべきである。福祉行政の現場もかなり疲弊し、専門性の低下も現れていることから、社会福祉士などの専門家の活用も重要である。
- 3) 財産保有については、若年受給者と高齢受給者で分けて考えるべきである。若年者については、完全に身ぐるみを剥いでしまうと自立の意欲が低下するので、過度な資産制限は撤廃すべきであろう。一方、高齢者については、財産保有の制限は厳しく、まず財産を担保にした借り入れ制度などを拡充すべきであろう。成人した親族に対する扶養義務については、撤廃すべきである。
- 4) 現行生活保護においては、住宅扶助や医療扶助の単給が難しくなっている。全面的な生活保護制度の対象としなくても、住宅手当の受給や医療保険料補助、免除できる仕組みを考えるべきである。
- 5) 戦後の絶対貧困基準から経済成長とともにスライド調整でコントロールしてきた扶助基準、給付設計、各種扶助のあり方などについて、国が保障すべき最低水準はどこなのか、水準そのものの検討は必要であるが、一律に下げるべき、上げるべき、という議論を行うべきではない。まず、低所得者・貧困世帯の実態を所得・消費データを使って把握すべきである。その上で、現在採用されている相対貧困基準をどう考えるのか検討すべきであるが、結局、これは国民の公平感に依存する部分であり、貧困に対する本人の関わり、就業意欲なども考慮して、貧困基準に幅を持たせることも検討すべきであろう。また、最低賃金制度との整合性も確保すべきである。

以上をまとめると、次のような新しい生活保護制度を最低所得保障政策の柱に据えるべきである。

稼働可能性のある若年者と可能性が低い人や高齢者を分離した制度にする。

稼働可能性のある若年者向け制度については、就業意欲・自立を刺激するための工夫（就業・自立支援プログラムの拡充）を行い、資産制限を緩くし、給付は定期的に見直し、受給期間の有限化も検討する。この制度についての財源の過半は地方自治体が負担する。

高齢者向け制度については、資産制限、利用を強化し、その制度の財源の多くは国が負担する。

稼働可能性のある若年者については、就業・自立支援努力に応じて、高齢者については、年金納付記録に応じて、生活扶助基準に段階をつける。あるいは勤労控除や年金控除を引き上げる。

最近の生活保護改革では、すでに子どもの高校進学を認めることや給付体系の一部見直し、老齢加算の廃止が行われ、19年度予算案では、就労母子世帯に対する自立支援を目的とした給付の創設(就労の場合・月額1万円、職業訓練等の場合・月額5千円)を見返りとした母子加算廃止などが予定されている。しかし、これらの改革では、微調整の域をでていない。最低所得保障制度の軸となる生活保護制度を確立するための本格的な改革を期待したい。

---

参考文献

玄田有史・小杉礼子・労働政策研究・研修機構(2005年)『子どもがニートになったなら』日本放送出版協会。

駒村康平(2005)「21世紀の社会保障制度を求めて」城戸喜子・駒村康平編『社会保障の新たな制度設計 セーフティネットからスプリングボードへ』慶応義塾大学出版会。

菅桂太(2006)「年金未加入と生活保護モラルハザードに関する実証分析」駒村康平・NIRA編『社会保障制度における個人のオーナシップ強化に関する研究報告書』NIRA。

日本労働研究機構[1997]、「母子世帯の母への就業支援に関する調査」。

丸山桂(2007)「就業形態の多様化と公的年金の適用状況」駒村康平・年金シニアプラン総合研究機構『就業形態の多様化に対応する年金制度に関する研究』。

連合総研(2006)『公正で健全な経済社会への道 2006 - 2007年度経済情勢報告』第一書林。

# 第3章 国庫補助と生活保護率

## — 回帰非連続設計による分析 —

林 正義（一橋大学 国際・公共政策大学院/大学院経済学研究科助教授）

### 1 はじめに

日本における公的扶助は地方公共団体によって実施される。生活保護とよばれる当該制度は、日本国憲法第25条の理念（「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」）に基づき制定された国法に依拠し、その運用は統一的な基準とルールにもとづく。したがって生活保護は国の関与すべき度合いが高い事務とされ、その円滑な運営のために国から地方へ財政支援が行われている<sup>1</sup>。

しかし、国の補助は地方による「濫給」や「濫費」につながると主張されてきた。古くは1908年にさかのぼる。当時国は「済貧恤救は隣保相扶の情誼に依り互いに協救せしめ国費救助の濫給矯正の件」という通達を行い「濫給」を理由に救貧施策に対する国費負担を制限した<sup>2</sup>。また、従来方式の転換が迫られた1940年代初めまでは、地方による国政事務には国の補助は殆ど無かった。1943年には、戦時体制下での地方の国政事務増大に対応して、国庫補助が開始されたが、「兎角あてがひぶちの金では濫費の弊に陥り無責任なやり方に終わり易い」（奥野 1944）ことをひとつの理由として、全額ではなく部分補助となった。戦後の生活保護制度設立時においても、国家責任の原則から全額補助にすべきという意見が存在したにもかかわらず、地方公共団体に自己統制をさせ濫給を防ぐという理由で国庫負担が8割となった<sup>3</sup>。近年に至っても、いわゆる「三位一体改革」のなかで、国の補助の削減が生活保護率<sup>4</sup>を抑制するという議論に基づき、国庫負担率の引き下げが提案された<sup>5</sup>。同案には全国紙の社説も同調し、「地方の責任を重くし、生活保護制度の運用の適正化を目指すこの提案こそ、実現させるべきだ」と賛同している（読売新聞 2005）。

しかし、この生活保護における国からの補助の効果を適切に検証した分析は皆無のようであり、これら政策的主張には特段の実証的裏付けもないようだ。この実証分析の不在はある程度は理解できる。というのも、現行の国庫負担金制度においては地方の生活保護経費は全国均一の割合で補助されているため、補助の効果を横断面から識別することは不可能のように思えるからである。また、過去の国

<sup>1</sup> 生活保護事務は、地方自治法によって、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に関わるものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」法定受託事務に分類され、地方財政法によって「国と地方公共団体相互の利害に係る事務のうち、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」のひとつとされている。

<sup>2</sup> その結果、通達時には約1.3万人であった受給者は翌年には約4千人に減少したという（重田 1977, p.101）。

<sup>3</sup> 戦後の生活保護制度の立案に当たった葛西嘉資（厚生省社会局長 1946/1/25-1948/3/15、厚生事務次官 1948/3/16-1951/5/8）は、社会福祉研究所（1978, pp. 282-283.）掲載のインタビューで次のように「証言」している。「私が内藤君（筆者注：内藤誠夫、旧生活保護法の起草者）といちばん議論したのが、この点でした。内藤は全額国が出せという。私は地方負担がなければいけないという。私がいかにいっても、会議がすすんで暗くなってからも、内藤はねばるんだよ。（中略）当時は知事が民選になったばかりでしょう。当選したいがために、国からもらってやったという考えで、その金をばらまかれたら困るよ。だから、自浄作用というかセルフ・コントロールができるように、地方負担をさせなければいけないというのが、ぼくの意見だった。当時の行政の責任者としては、そこまで考えなければならぬ。これは絶対ゆずれませんでした。」

<sup>4</sup> 世帯もしくは人口に占める生活保護制度における被保護世帯数もしくは世帯人員数の割合。

<sup>5</sup> 平成17年5月20日の財政制度等審議会（財政制度審議会 2005）において財務省主計官は生活保護の保護率の上位10県・市、下位10県・市を比較して以下のような発言を行っている。「上位は大阪市がずっと占めておられまして、その保護率は1000分の23.1から1000分の35.4と非常に上昇しています。一番少ないところは富山県の1000分の1.7ですから、20倍を超えている差があるという状況にあります。（中略）そういった状況も踏まえ、現在の4分の3という負担率でよいのかという問題意識を私どもも、あるいは厚生省も持っておられまして、この2年間、三位一体の中で議論をしたわけです（以下略）」

庫負担率の変更<sup>6</sup>に着目し時系列データを用いて分析を試みたとしても、全国一律の補助率の変更の効果を他の全国的な変動要因による効果から識別するのは困難であろう。

しかしながら、わが国における今ひとつの財政移転制度である地方交付税の仕組みに留意すると、国からの補助が生活保護率に与える影響は識別可能である。第1に、地方交付税の算定では生活保護費の地方負担分も考慮されているため、地方交付税が配分されない地方公共団体(不交付団体)は全国一律の国庫補助しか受け取っていないのに対し、地方交付税が配分される地方公共団体(交付団体)には国庫補助に加え、地方交付税の配分を通じた生活保護費への追加的な補助が存在する。つまり、交付団体と不交付団体には実質的な補助の差が存在しており、それを利用することによって国の補助が生活保護率に与える効果を識別できる。つまり、地方交付税制度は基準財政需要額の算定を通じて、全国均一な補助制度に加え通じた生活保護への追加的な補助を交付団体に与える。この点に着目すると、国から地方による生活保護事務への追加的な補助を表す「処置変数(treatment variable)」として、交付団体を表す二項変数を利用することが可能となる。

第2に、地方交付税制度における配分ルールに着目すると、Thistlethwaite and Campbell(1960)が「回帰非連続設計(RDD: regression discontinuity design)」と呼んだ手法が平均処置効果の推定に利用可能であることが分かる。処置効果を適切に識別するためには、「処置変数」(=交付団体であること)が被説明変数(=生活保護率)に影響を与える変数群から独立である必要がある。しかし、後者の変数全てが観察可能である場合は多くない。そのような困難を克服する方法のひとつがRDDである。RDDは、「選択変数(selection variable)」<sup>7</sup>と呼ばれる観察可能な連続変数と、それに基づいた非連続的な処置決定の仕組みを活用する。地方交付税は、基準財政需要額が基準財政収入額を上回る団体に交付される。すなわち、基準財政需要額に対する基準財政収入額の比率(以下、「需要収入比率」と略)が1を超えると、地方公共団体は必ず地方交付税を受け取る(=処置を受ける)。この地方交付税制度の仕組みは、Trochim(1984)が「鋭角型設計(sharp design)」と呼んだ非確率的なRDDの適用を可能とする。

本稿では、これらの地方交付税の仕組みを利用して、国からの補助が地方(市)の生活保護率に与える効果を「平均処置効果(average treatment effect)」として推定する。1985年、1990年、1995年、2000年の市データを用いた推定では、補助の効果は年度ごとに異なることが示される。特に1985年と1990年は、補助の増加は生活保護率を減少させるという結果を得たが、これは1985年から1989年にかけての国庫負担率変更に伴う影響やバブル経済時の財政状況を反映しているのかもしれない。国庫負担制度がより安定し、かつ、バブル後の不況により生活保護制度の必要性が増した時期と考えられる時期である1995年と2000年のデータからは、国の補助は生活保護率を増加させることが示される。その増加を表す処置効果は生活保護率の1.5%~3.1%ポイントに相当する。

本稿の構成は以下の通りである。次の第2節では、わが国における生活保護制度と政府間財政移転制度に関する解説を加える。続く第3節では、わが国の制度的特徴を参照しながら、本稿が推定する平均的処置効果および鋭角型のRDDに関して解説を加える。第4節では、本稿の推定における具体的な手続きと使用するデータの解説を行い、推定結果を提示し、推定結果について若干の考察を加える。そして第5節において、本稿の結果に対する留意点を述べることによって本稿の結びとする。

<sup>6</sup> 1985年に0.80から0.70に国庫負担率が削減され、1989年には現行の0.75へ増加した。

<sup>7</sup> これは「配置変数(assignment variable)」とも呼ばれる。

## 2 制度的背景

### (1) 生活保護制度

日本の地方政府は都道府県と市町村の2層から構成される。市町村<sup>8</sup>は住民に最も近い「基礎自治体」として生活に直結する広汎なサービスを提供している。一方、市町村を空間的に包含する都道府県は、中央政府と市町村との連絡・事務調整、および、市町村単位では処理できない広域事務をその主な業務としている。生活保護行政はこれら地方公共団体によって実施される。市部では、市が設置する福祉事務所が保護の決定と扶助費の給付を行う<sup>9</sup>一方で、町村部では福祉事務所の設置は義務化されておらず、多くの場合、都道府県が設置した福祉事務所が業務を行っている。これら福祉事務所における生活保護関連業務は、保護決定の基礎的調査、保護決定に必要な事務処理、被保護者の指導および援助等である。

生活保護は世帯を単位とする。生活保護基準額（要保護世帯が1ヶ月に必要とする扶助の合計額）や収入認定額は世帯単位で算出され、給付も世帯を対象として行われる。必要とされる扶助は困窮の程度や世帯の状況に応じて変わるため、世帯状況に合わせた複数の形態が用意されている<sup>10</sup>。生活保護の受給にあたっては様々な勤労状態や個人資産に関する様々な要件があり<sup>11</sup>、それらの要件が全て満たされた場合に、最後の拠り所として生活保護が適用される。したがって、生活保護の給付を決定する場合は、ケースワーカー（福祉事務所の生活保護担当職員）が申請者の資力調査を通じて、これら要件を確認することになる。生活保護業務はその性格上、受給者との面談業務が中心となる。特に公的扶助を必要とする人々との面談業務は骨の折れる仕事であろう。したがってケースワーカーにとっては、国からの補助で生活保護の経費が賄われる程度が大きくなるにつれ、「手を抜く」傾向にあるのかもしれない。さらに、地方公共団体は自己が設置する福祉事務所を指揮・監督する立場にあるが、生活保護経費の原資が自己の財源でない場合、当局の監査は緩くなるのかもしれない。これが既述の「濫給」をめぐる議論の要点であろう。

<sup>8</sup> 加えて東京都市部には23の特別区が置かれ若干の違いはあるものの基礎自治体として機能している。

<sup>9</sup> 福祉事務所とは、社会福祉法第14条第1項によって都道府県と市（東京都特別区を含む）に設置が義務付けられている。福祉事務所が担う事務は、福祉六法（生活保護法、児童福祉法、母子および寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法の総称）を中心とした国法に定められている。規模が小さい市では「福祉課」が看板上「福祉事務所」になっている場合も多く、この場合、福祉事務所というより市役所が実質上の窓口となる。一方、都道府県が設置する福祉事務所の業務は、福祉事務所を有する基礎自治体の住民を対象とする場合、限られたものにならざるを得ないが、福祉事務所を有さない町村の住民に対しては市と同様の業務が行われる。ただし、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。また、本来の都道府県の役目である身体障害者認定の窓口などの福祉業務の多くは市町村役場に移譲されており、県の福祉事務所における業務は企画調整が中心となっている。

<sup>10</sup> それらには生活扶助（衣料費、食料費、光熱費など日常生活に必要なものを対象）、教育扶助（義務教育に必要な教科書、学用品、学校給食費などを対象）、住宅扶助（家賃、補修など住宅維持費を対象）、医療扶助（診察、処置、手術などの治療、薬剤、治療材料などを対象）、介護扶助（居宅介護、福祉用具、住宅改修又は施設介護などを対象）、出産扶助、生業扶助（生業に必要な資金、職業能力開発校等の費用を対象）、葬祭扶助などがある。また、障害者、母子家庭、老齢など不利な世帯特性がある場合、給付金が加算される。医療扶助が治療を提供した医療機関に支払われる以外、他の扶助は現金で給付されるが、必要に応じて現物給付も可能である。特に、住居に関しては必要に応じて、被保護者は保護施設に入所できる。保護施設には、救護施設（身体や精神の著しい障害をもつ要保護者）、更生施設（身体や精神の理由により養護および生活指導を必要とする要保護者）、医療保護施設（医療を必要とする要保護者）、授産施設（身体や精神上の理由や世帯の事情により就業能力の限られている要保護者）、および、宿所提供施設（住居のない要保護者）がある。

<sup>11</sup> 具体的には、生活保護を受給する前に、勤労可能な者は能力に応じて働く必要があり（能力活用）、生活に直接必要のない資産（土地、家屋、預貯金、生命保険、高価な貴金属類等）は活用しなければならない（資産活用）。また、援助可能な扶養義務者（親子、兄弟姉妹等）からは援助を受けなければならない（扶養義務の履行）し、利用が可能な他の公的給付が存在すれば、それを活用しなければならない（他法活用）。

(2) 財政移転制度

日本における地方財政の特徴のひとつは、少なくない地方公共団体の事務が中央の法律もしくはそれに基づく政令によって規定されていることである。それらは法定事務と呼ばれるが、そのうち「国が本来果たすべき役割に関わるものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」(地方自治法第2条の9)は特に「法定受託事務」と呼ばれる<sup>12</sup>。「法定受託事務」以外の地方事務は、残余的に「自治事務」と呼ばれるが、自治事務であっても国の法律や政令に規定されている業務は多数存在する。そのような事務は、便宜的に「法定自治事務」と呼ばれる<sup>13</sup>。地方によって実施される生活保護業務は国法である「生活保護法」や「社会福祉法」などによって規定される。また、生活保護業務のうち保護の決定・実施や救護施設整備は法定受託事務とされる一方で、被保護者に対するケースワークは自治事務とされている。

生活保護事務は、「国が進んで経費を負担する必要がある事務」(地方財政法第10条)として国庫負担金制度を通じた財政支援が行われている。当該経費は、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)および、保護施設整備費がある。しかし、これらに対する国庫負担は図表3-1に示すように部分的であり、いわゆる「裏負担」と呼ばれる地方負担部分は地方の一般財源から拠出されなければならない。

図表3-1 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
保護施設設備費 (都道府県・政令指定都市・中核市設置)	国	1/2
	都道府県・政令指定都市・中核市	1/2
保護施設設備費 (政令指定都市・中核市以外の市及び町村設置)	国	1/2
	都道府県	1/4
	市町村	1/4
保護施設設備費 (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

この国庫負担金の裏負担との関連で重要なのは地方交付税である。地方交付税は「普通交付税」と「特別交付税」に分けられるが、ここで議論の対象となるのは前者の普通交付税である<sup>14</sup>。交付総額の大部分を占める普通交付税は、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する機能をもつ。地方公共団体*i*に交付される普通交付税額( $LAT_i$ )は基準財政需要額( $FD_i$ )と基準財政収入額( $FR_i$ )の差として交付され、基準財政需要額が基準財政収入額を下回る場合は交付されない。

<sup>12</sup> 厳密に言うと「法定受託事務」には、国から都道府県、市町村又は特別区に委託される「第1号法定受託事務」、および、都道府県から市町村又は特別区に委託される「第2号法定受託事務」の2つがある。本文中で「法定受託事務」としているのは「第1号法定受託事務」のことである。

<sup>13</sup> なおこれに対応して、自治事務のうち法定自治事務でない部分、つまり、国の法律に基づかない地方公共団体の事務は「法定外自治事務」と呼ばれる場合もある。

<sup>14</sup> 普通交付税は交付金総額の94%を占める。残りの6%を占める特別交付税は、普通交付税の算定時には予測できない地方歳出の増加に対応する。

すなわち、 $LAT_i = \max\{FD_i - FR_i, 0\}$ となる。ここで、基準財政需要額 ( $FR_i$ ) とは各地方が等しく合理的かつ妥当な水準で事務作業を遂行するために必要な経費の推計値であり、基準財政収入額 ( $FR_i$ ) とは一定の基準を用いて算定される地方歳入の推計値である。国が国庫負担金制度の対象となる経費のうち、地方公共団体の負担部分は全額基準財政需要額に算入される(地方財政法第10条および第11条の2)。したがって、生活保護費に関しても、その裏負担部分の推計値が基準財政需要額に算入されているため、交付団体に対しては実質的に追加的な補助が存在することになる。

この地方交付税の仕組みに留意すると、「鋭角型回帰非連続設計 (a sharp regression-discontinuity design: sharp RDD)」を利用して、国の補助が地方の生活保護率に与える影響を推定できることが理解できる。まず、地方交付税が追加的な補助金の機能をもつことに着目すると、交付団体を表す二項変数を、全国一律の国庫負担に加えて追加的な補助を施すことを表す「処置変数 (treatment variable)」として利用できる。つぎに、基準財政需要額が基準財政収入額より大きな団体が交付団体になることに留意すると、需要収入比率 ( $s_i = FD_i / FR_i$ ) が1を超える団体が非確率的に処置 (= 地方交付税の交付) を受けることが分かる。したがって需要収入比率  $s$  は、それだけで処置を非確率的に決定する「選択変数 (selection variable)」となる。このような処置変数と選択変数の関係を利用して平均処置効果を推定する方法が、鋭角型の RDD と呼ばれる手法である。

なお、平均処置効果の推定においては、まず処置が施され、次に結果が発現するという時間の流れを明確にした因果関係が想定され、それとは反対に結果から処置への逆の因果が同時に存在することは想定されない (Lee 2005, p.22)。本稿では、需要収入比率の決定→地方交付税の交付→生活保護率の変化という因果を想定しているが、生活保護費の一定割合が地方負担分として基準財政需要額へ算入されることから、生活保護率 (結果) が、基準財政需要額を通じて需要収入比率 (選択変数) に影響を与え、さらにそれが、地方交付税の交付 (処置変数) にも影響を与えるとするのが自然かもしれない。しかし、所与の年度における生活保護率は当該年度の地方交付税の交付には影響を与えない。基準財政需要額は費目毎に補正係数×単位費用×測定単位として算定される。生活保護費に関する基準財政需要額の測定単位は当該地方公共団体の人口であるが、それは直近の国勢調査人口を用いており、当該年度内の人口値ではない。単位費用は標準的な公共団体における測定単位一単位 (人口1人) 当りの経費であり、この値は国会での地方交付税法改正という形で前年度のうちに決定される。最後に、地域特性に応じて単位費用を修正する補正係数は省令で当該年度に決定されるが、生活保護費に関しては前年度の保護世帯の実績人員数に厚生労働省が予算要求時に用いる各扶助人員数の対前年度伸び率を乗じた値が使用されている<sup>15</sup>。したがって、年度中の生活保護費の動向に応じて同年の基準財政需要額や交付金額が変更されることはなく、同一年次においては生活保護率から基準財政需要額への因果は存在しない。

<sup>15</sup>このように前年度の実績値を利用すること、および、推計人数 (補正係数×測定単位) と実績値に乖離が生じた場合は翌年の補正係数において調整 (ただし、単位費用部分は調整されない) されることから、補正係数を通じて通時的な逆の因果は存在するといえる。しかし、横断面のデータのみを用いる本稿ではこの点は考慮しない。ただし、通時的な逆の因果が存在する場合でも、それは、ここで考察している交付団体が不交付団体かという extensive margin に関する問題ではなく、交付団体が受ける補助額の大小という intensive marginal に関わる問題と考えるべきであろう。そうであるならば、通時的な逆の因果が強く働くのは常に交付団体である地方公共団体であり、RDD による推定に大きな影響を与える、交付団体と不交付団体の境界に存在する地方公共団体には通時的な逆の因果は働きにくいであろう。いずれにせよ、この点は今後の課題としたい。

### 3 平均処置効果と回帰非連続設計

#### (1) 平均処置効果

以下では、平均処置効果 (average treatment effect) に関わる分析法を本稿の文脈に照らし合わせて簡単に復習しよう<sup>16</sup>。まず、処置変数を  $w_i$  と表記し、地方公共団体  $i$  に政策介入がある場合 (交付団体である場合) に  $w_i=1$ 、そうでない場合に  $w_i=0$  とする。また、地方公共団体  $i$  における保護率  $y_i$  に関し、上記の政策介入があった場合の保護率を  $y_{1i}$ 、なかった場合の保護率を  $y_{0i}$  と表記する。これらを用いると、地方公共団体  $i$  の処置効果は

$$TE_i = y_{1i} - y_{0i}$$

と与えられる。なおこの表記は、地方公共団体が受ける処置効果は団体毎に異なることを前提としている。これは、地方交付税を通じた追加的補助の度合いが地方交付税への依存度に依存すると考えるのならば、各団体の地方交付税への依存度は異なっているため、もっともらしい想定であろう。

ここで処置効果は確率変数として扱われ、その分布の期待値である「平均処置効果 (average treatment effect)」は、

$$ATE = E(y_{1i} - y_{0i})$$

と定義される。しかし、我々が実際に観察する生活保護率  $y_i$  は

$$y_i = w y_{1i} + (1-w) y_{0i} \tag{1}$$

と与えられる。つまり、地方公共団体  $i$  に関して  $y_{1i}$  と  $y_{0i}$  を同時に観察することはできないため、処置効果  $y_{1i} - y_{0i}$  も同様に団体毎に観察することはできない。ここでの課題はこの制約の下、適切に ATE や  $ATE_1$  を推定することである。

ここで、 $\mu_{1i} = E(y_{1i})$ 、 $v_{1i} = y_{1i} - E(y_{1i})$ 、 $\mu_{0i} = E(y_{0i})$ 、 $v_{0i} = y_{0i} - E(y_{0i})$  と定義すると、(1) は

$$y_i = \mu_{0i} + (\mu_{1i} - \mu_{0i}) \cdot w + v_{0i} + w \cdot (v_{1i} - v_{0i})$$

となる。ただし、 $y_{1i} = \mu_{1i} + v_{1i}$ 、 $y_{0i} = \mu_{0i} + v_{0i}$ 、 $ATE = \mu_{1i} - \mu_{0i}$  である。ここから、条件付期待値

$$E(y_i | w) = \mu_{0i} + (\mu_{1i} - \mu_{0i}) \cdot w + E(v_{0i} | w) + w \cdot [E(v_{1i} | w) - E(v_{0i} | w)] \tag{2}$$

を得る。 $v_{0i}$  ( $v_{1i}$ ) は政策介入前 (後) の地方公共団体  $i$  の生活保護率の平均値からの個体差であり、 $E(v_{ji} | w)$  は処置の状況 (交付団体か否か) に応じた当該個体差の期待値である。

これらの期待値が処置変数から独立 (mean independent) ならば、 $E(v_{ji} | w) = E(v_{ji}) = 0$  であるから、

$$E(y_i | w) = \mu_{0i} + (\mu_{1i} - \mu_{0i}) \cdot w \tag{3}$$

を得る。したがって平均処置効果  $ATE = \mu_{1i} - \mu_{0i}$  は、 $y_i$  の定数と  $w_i$  への回帰から得られる  $w_i$  の係数の OLS 推定量として適切に推定可能となる。しかし、本稿の分析対象とする生活保護と地方交付税との関係において  $E(v_{ji} | w) = E(v_{ji}) = 0$  が成立するとは必ずしも強く主張できない。例えば、地域の雇用状況が好ましくない地域では生活保護率は高いであろう。それと同時に、そのような地域では財政力も弱く、地方交付税を受ける確率が高くなるはずである。この例からも、保護率の個体差 ( $v$ ) の期待値と地方交付税の交付状況 ( $w$ ) が独立であることは考えにくい。

そこで、以下では観測可能な変数  $x$  を導入し、 $y_i$  の期待値を  $w$  と  $x$  に条件付ける。

$$E(y_i | w, x) = \mu_{0i} + (\mu_{1i} - \mu_{0i}) \cdot w + E(v_{0i} | w, x) + w \cdot [E(v_{1i} | w, x) - E(v_{0i} | w, x)] \tag{4}$$

<sup>16</sup> 本3(1)節の説明と表記は Wooldridge (2002) に依っている。



さらに、処置変数 ( $w$ ) が観測可能な変数  $x$  に依存するならば、上記の表記は

$$E(y_i|x) = \mu_{0i} + (\mu_1 - \mu_0) \cdot w + E(v_{0i}|x) + w \cdot [E(v_{1i}|x) - E(v_{0i}|x)] \quad (5)$$

となる。ここで、 $x$  を説明変数とする関数である条件付き期待値  $E(v_{ji}|x)$  を「統制関数 (control function)」として特定化することができれば、 $y_i$  を説明変数とした回帰分析によって、 $w_i$  の係数として平均処置効果を推定することができる。この処置変数が観測可能な変数のみに依存する状況を利用した推定方法が、以下で説明する回帰非連続設計法である。

## (2) 回帰非連続設計 (RDD)

RDD は、観測単位を特徴付ける連続変数  $s$  (= 選択変数) が観察可能であり、当該選択変数が特定の値  $s_0$  を上回る<sup>17</sup> 観測単位に処置が施される場合に適用可能である。特に処置変数  $w_i$  の値が選択変数  $s_i$  の値が分断点  $s_0$  を超えることのみにより非確率的に依存する場合、つまり、

$$w_i = w(s_i) = 1 \{s_i > s_0\} \quad (6)$$

となる場合、RDD は「鋭角型設計 (sharp design)」と呼ばれる<sup>18</sup>。

地方交付税は基準財政需要額が基準財政収入額を超える団体に配分される。すなわち、基準財政収入額に対する基準財政需要額の比率 (= 需要収入比率) が 1 を超えると当該地方公共団体は非確率的に交付団体となる。したがって、需要収入比率を選択変数とみなし ( $s_i = FD_i / FR_i$ )、閾値を  $s_0 = 1$  と設定することで、「交付団体になる=生活保護の追加的な補助を与える」という処置は (6) のルールに従うことになる。

ここから、 $x=s$  とすると (5) と (6) より、(4) は

$$E(y_i|s) = \mu_0 + (\mu_1 - \mu_0) \cdot w + E(v_{0i}|s) + w \cdot E(v_{1i} - v_{0i}|s) \quad (7)$$

となる。なお、 $E(v_{1i} - v_{0i}|s) = E(v_{1i}|s) - E(v_{0i}|s)$  の解釈には注意が必要である。 $v_{1i} - v_{0i}$  は、地方公共団体  $i$  の処置効果 ( $y_{1i} - y_{0i}$ ) から各団体共通の効果 ( $\mu_1 - \mu_0$ ) を除いた部分であり、それは地方公共団体  $i$  特有の効果 (以下、「個別効果」と略) として解釈できる。したがって、 $E(v_{1i} - v_{0i}|s)$  は、同一の需要収入比率  $s$  を有する団体群において個別効果を平均した値 (期待値) であるから、需要収入比率が財政力の弱さを表すことに注意すると、 $E(v_{1i} - v_{0i}|s) \neq 0$  の仮定は、財政力に応じて個別効果が異なることを意味する。地方交付税を通じた補助の度合いは地方交付税への依存度によって異なるならば、 $E(v_{1i} - v_{0i}|s) \neq 0$  と想定することはもっともらしい。しかし、問題となるのが限界効果であるのならば、基準財政需要額に生活保護費 (推計値) の一定割合が算入される点に留意すると、地方交付税の効果は均一であり個別効果は存在しないかもしれない。後者の場合、 $E(v_{1i} - v_{0i}|s) = 0$  より、(7) は以下のように表記できる。

$$E(y_i|s) = \mu_0 + (\mu_1 - \mu_0) \cdot w + E(v_{0i}|s) \quad (7')$$

平均処置効果を回帰分析によってパラメトリックに推定する場合、統制関数  $g_j(s) = E(v_{ji}|s)$  を特定化しなければならない。本稿では先行研究で利用されている冪乗系列  $g_j(s) = \theta_j + \sum_h^H \eta_{jh} \cdot s^h$  を用いる (de Giorgi 2005, Trochim 2006)。ここで、 $\gamma = \mu_0 + \theta_0$ 、および、 $\psi_h = \eta_{1h} - \eta_{0h}$  と定義すると、(7) は以下のように表記できる。

<sup>17</sup> もちろん選択変数の値が特定の分断点を「下回る」というルールもありうる。ただし、「上回る」と「下回る」の違いは選択変数に -1 を乗じることで任意に設定できる。

<sup>18</sup> 当該決定に確率的要因が存在する場合は、「曖昧型設計 (fuzzy design)」と呼ばれる (e.g., Trochim 1984)。

$$\begin{aligned}
 E(y_i|s) &= \gamma + (\mu_1 - \mu_0) \cdot w + \sum_h^H \eta_{0h} \cdot s^h + w \cdot [(\theta_1 - \theta_0) + \sum_h^H \psi_h \cdot s^h] \\
 &= \gamma + \beta w + \sum_h^H (\eta_{0h} \cdot s^h + w \cdot \psi_h \cdot s^h)
 \end{aligned}
 \tag{8}$$

ただし、 $\beta = (\mu_1 + \theta_1) - (\mu_0 + \theta_0)$  である。ここでは  $\beta$  をもって平均処置効果  $\mu_1 - \mu_0$  を識別することはできない。つまり  $ATE = \alpha = \mu_1 - \mu_0$  とすると、 $\beta = \alpha + (\theta_1 - \theta_0)$  と表記されることから明らかであろう。さらに我々の特定化を用いると、 $g_j(0) = E(v_{ji}|s=0) = \theta_j$ 、および、 $E(y_{1i} - y_{0i}|s=0) = (\mu_1 + \theta_1) - (\mu_0 + \theta_0)$  となり、係数  $\beta$  は  $s=0$  の近傍での条件付平均処置効果を表していることが分かる。ここから、処置が実行される閾値が  $s=0$  である場合、係数  $\beta$  は、処置が開始される団体群における平均処置効果 (average treatment effect at margin) を表すことになる。

平均処置効果  $\alpha$  を識別するためには以下の手続きをとる。まず、パラメータに関し線形である統制関数を利用して、 $E[E(v_{1i} - v_{0i}|s)] = E[(\theta_1 - \theta_0) + \sum_h^H \psi_h \cdot s^h] = \theta_1 - \theta_0 + \sum_h^H \psi_h E(s^h)$  を得る。ここで  $E[E(v_{1i} - v_{0i}|s)] = \int E(v_{1i} - v_{0i}|s) f(s) ds = E(v_{1i} - v_{0i}) = 0$  であるから、 $\theta_1 - \theta_0 + \sum_h^H \psi_h E(s^h) = 0$ 、すなわち、 $\theta_1 - \theta_0 = -\sum_h^H \psi_h E(s^h)$  を得る。これを (8) に代入すると

$$E(y_i|s) = \gamma + \alpha w + \sum_h^H \{ \eta_{0h} \cdot s^h + w \cdot \psi_h \cdot [s^h - E(s^h)] \}
 \tag{9}$$

を得る。つまり、(8) 式における選択変数  $s$  の冪乗を各々の期待値から差へ変換することによって、 $\beta$  から  $\theta_1 - \theta_0$  の部分が除去され、処置変数の係数  $\alpha = \mu_1 - \mu_0$  により平均処置効果を捉えることができる (Wooldridge 2002, p.613)。なお実際の推定では、期待値の代わりに、標本平均  $n^{-1} \sum_i s_i^h$  が用いられる ( $n$  は標本規模)。

なお、個別効果が存在しない [ $E(v_{1i} - v_{0i}|s) = 0$ ] と仮定するならば、統制関数のパラメータに関し、 $\theta_1 = \theta_0$  および  $\eta_{1h} = \eta_{0h} \forall h$  という制約が置かれるため、(8) 式と (9) 式はともに

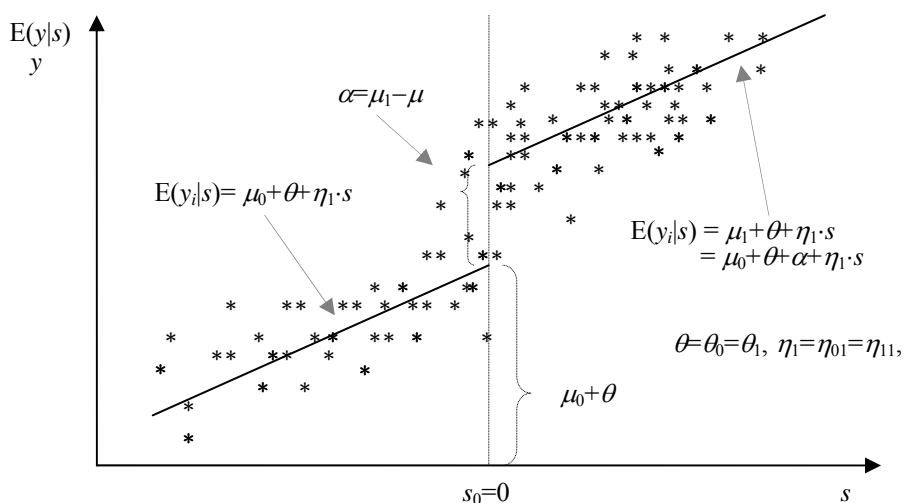
$$E(y_i|s) = \gamma + \alpha w + \sum_h^H \eta_{0h} \cdot s^h
 \tag{10}$$

となる。ここでは条件付きと条件なしの平均処置効果は等しいことに留意したい。

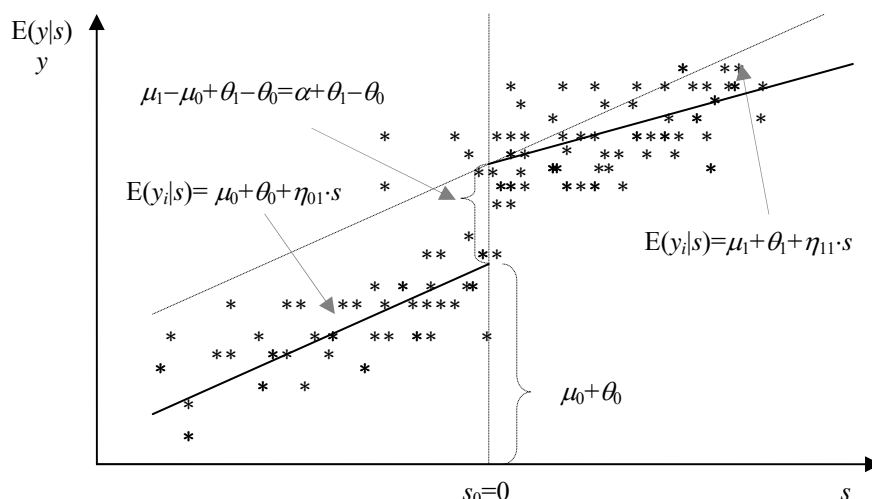
図表 3-2a-b は、縦軸に被説明変数  $y$ 、横軸に選択変数  $s$  を測り、単純な例を用いて RDD による平均処置効果の推定を解説している。まず図表 3-2a には、 $s_0=0$ 、 $H=1$ 、 $E(v_{1i} - v_{0i}|s) = 0$  を想定し、 $E(y_i|s \leq s_0) = E(y_{0i}|s) = \mu_0 + \theta_0 + \eta_{01} \cdot s$  と  $E(y_i|s > s_0) = E(y_{1i}|s) = E(y_{0i}|s) + (\mu_1 - \mu_0)$ 、つまり、 $y_i$  の条件付期待値が描かれている。 $y_i$  の条件付期待値は閾値  $s_0=0$  を挟んで切断されており、その切断の高さが平均処置効果  $\alpha = \mu_1 - \mu_0$  の大きさに対応している。つまりここでは、推定される回帰線 = 条件付期待値の切断面が平均処置効果を表している。

一方、図表 3-2b は  $E(v_{1i} - v_{0i}|s) \neq 0$  と仮定した場合の一例である。ここでも  $s_0=0$  と  $H=1$  とし、さらに  $\eta_{11} < \eta_{01}$  という仮定を加えて、閾値  $s_0$  の右側では左側よりも統制関数の傾きが小さくなっている。また、閾値  $s_0$  においては当該値を挟んだ 2 つの統制関数が非連続となっているが、その垂直方向の差は平均処置効果  $\alpha$  ではなく、閾値  $s_0=0$  における条件付処置効果  $\alpha + \theta_1 - \theta_0$  と解釈される。

図表3-2a RDD: 回帰非連続設計(その1)



図表3-2b RDD: 回帰非連続設計(その2)



RDDによる識別方法の直感的な説明は以下のものである<sup>19</sup>。まず、閾値の近傍に位置する観測値からなる標本を考える。この閾値を挟んで位置する観測群は非常に近い $s$ 値を有しているという意味で平均的に同質である。したがって、それらが閾値の左右のいずれかに位置すること、つまり、処置群と統制群に分けられることは無作為であり、閾値の近傍にある観測値の比較を通じて、実質的な処置の無作為化が可能となる。これにより、同一の観測単位に関する処置前後の効果を観察できないという問題が、閾値の近傍では平均的に解決され、処置効果が適切に推定できることになる。もちろん、閾値から離れるほど無作為化が弱くなり、特に被説明変数 $y$ が選択変数 $s$ と相関しているならば、推定上の問題が懸念される。この場合、両者の関係を統制関数として特定化できれば、閾値からさらに離れた観測値も利用することで、分断点付近で得られた実質的な無作為化からの結果をその両側に外挿することができる。このように、回帰非連続設計の要点は、閾値における実質的な無作為化、および、統制関数を用いた分断点の両側への外挿にある。

<sup>19</sup> RDDの解説については、例えば、van der Klaauw(2002)やButtistine and Rettore(2002)を参照。

## 4 推定

### (1) 回帰モデル

ここでは(8)～(10)式に基づいた以下3つの回帰モデルを考察する。

$$y_i = \gamma + \alpha \cdot w_i + \sum_h^H \eta_{0h} \cdot s_i^h + w \cdot \sum_h^H \psi_h \cdot b_i^h + u_i \quad (11)$$

$$y_i = \gamma + \beta \cdot w + \sum_h^H \eta_{0h} \cdot s_i^h + w \cdot \sum_h^H \psi_h \cdot s_i^h + u_i \quad (12)$$

$$y_i = \gamma + \alpha \cdot w + \sum_h^H \eta_{0h} \cdot s_i^h + u_i \quad (13)$$

ここで、 $b_i^h$ は標本平均からの差  $b_i^h \equiv s_i^h - n^{-1} \sum_i s_i^h$  であり<sup>20</sup>、 $n$ は標本規模、 $u_i$ は誤差項である。(11)式の係数 $\alpha$ からは平均処置効果、および、(12)式の係数 $\beta$ からは閾値付近での条件付き平均処置効果(つまり、新たに追加的な処置を受けた地方公共団体間の平均処置効果)が推定される。(13)式の係数 $\alpha$ は、個別効果の期待値は $s$ から独立という仮定の下、平均処置効果を表している。

推定は通常最小二乗法(OLS)による。OLS推定を行う場合、(10)式と(11)式の推定値(係数、標準誤差、各種決定係数)は、 $H$ の次数や個別効果に関する仮定が同一である限り、処置変数の係数 $w$ 以外、全て同一となることに留意したい。なお、係数推定量の分散共分散の推定量としては分散不均一に対して頑健な共分散推定量(HCCME)を用いる。

### (2) データ

以下ではまず使用するデータについて説明しよう。推定では年度別(1985年、1990年、1995年、2000年)の全国市のデータを用いるが、必要なデータを得られなかったごく一部の市は標本から除いてあるため、標本規模( $n$ )は当該年度の市数とは一致しない。既述の鋭角型のRDDに関する議論から明らかなように、推定で必要とされるデータは生活保護率( $y$ )、処置変数( $w$ )、および、選択変数( $s$ )のみでよい。

生活保護は世帯単位で給付される。したがって、生活保護率は世帯にもとづくデータから算定されるが、それには被保護世帯数と当該世帯の世帯員数を総計した被保護世帯人員数の2つが広く使用されている。本稿ではこれら2つの指標を用いて推定を行う。前者は、各市の全世帯に占める生活保護を受給している世帯の比率であり、後者は、各市の全人口に占める生活保護を受給している世帯の人員数の比率である。各保護率の算定には、市単位の人口、世帯、被保護世帯人員数、被保護世帯数が必要となる。人口および世帯に関しては当該年の国勢調査データ、被保護世帯数と被保護世帯人員数には総務省自治財政局調整課を介して入手したデータを用いている<sup>21</sup>。

なお、生活保護率にはロジット変換 [ $y = \ln(\text{生活保護率}) - \ln(1 - \text{生活保護率})$ ] が施されている。生活保護率は定義によって0から1までの値に限定されるが、そのような変数を用いて処置効果を推定する場合、幾つかの不都合が存在する。例えば、 $y_1$ は1を超えることができないから、 $y_0$ の値によって処置効果( $y_1 - y_0$ )の上限が設定される。また、被説明変数 $y$ の値が0から1までに限定されるならば、回帰分析における誤差項に関して強い仮定を置く必要がある。そのような0から1までの値に限定される変数をロジット変換すれば、変換後の変数がとりうる値の範囲には特段の制限はなくなり、

<sup>20</sup> ここでは標本平均  $n^{-1} \sum_i s_i^h$  が期待値  $E(s^h)$  を代替している。つまり、説明変数  $b_i^h$  は生成説明変数 (generated regressor) であり、本来ならば係数推定量の分散共分散行列を修正する必要がある。しかし、この設定における生成説明変数によるバイアスは無視できる (Wooldridge 2002) ため、そのような修正はしていない。

<sup>21</sup> これらデータは総務省統計局の「社会・人口統計体系」から入手可能であるが、人口および世帯データは国勢調査に基づき完備されているものの、被保護世帯数や人員数は一部の地域に欠損がある。

処置効果や誤差項の構造に制約を課す必要もない<sup>22</sup>。

選択変数  $s$  と処置変数  $w$  は基準財政需要額と基準財政収入額に基づく。各市のこれら 2 つのデータは市町村決算状況調による。選択変数である需要収入比率は、基準財政需要額-基準財政収入額と表されるが、当該比率は自然対数  $s_i = \ln(\text{基準財政需要額}) - \ln(\text{基準財政収入額})$  に変換され推定に使用される。この変換により閾値は  $s_0 = 0$  となり、処置変数は  $w_i = 1 \{s_i > 0\}$  として与えられる。これにも幾つかの利点がある。まず、需要収入比率は定義によって非負であるが、対数変換により当該変数が取り得る値を負方向へと拡大し、制約をなくすることができる。次に、図表 3-4 ~ 3-5 に示すように、ロジット変換された生活保護率と選択変数の関係をより明確に表すことができる。最後に、特に統制変数が  $s$  に関して非線形である場合、閾値がゼロとなることによって回帰式の切片の解釈が図表 3-2 で示したように容易となる<sup>23</sup>。

上記各変数の記述統計は、各年に関して各変数の標本規模、標本平均、標準誤差、最小値、最大値として図表 3-3 に示されている。

図表 3 - 3 記述統計量

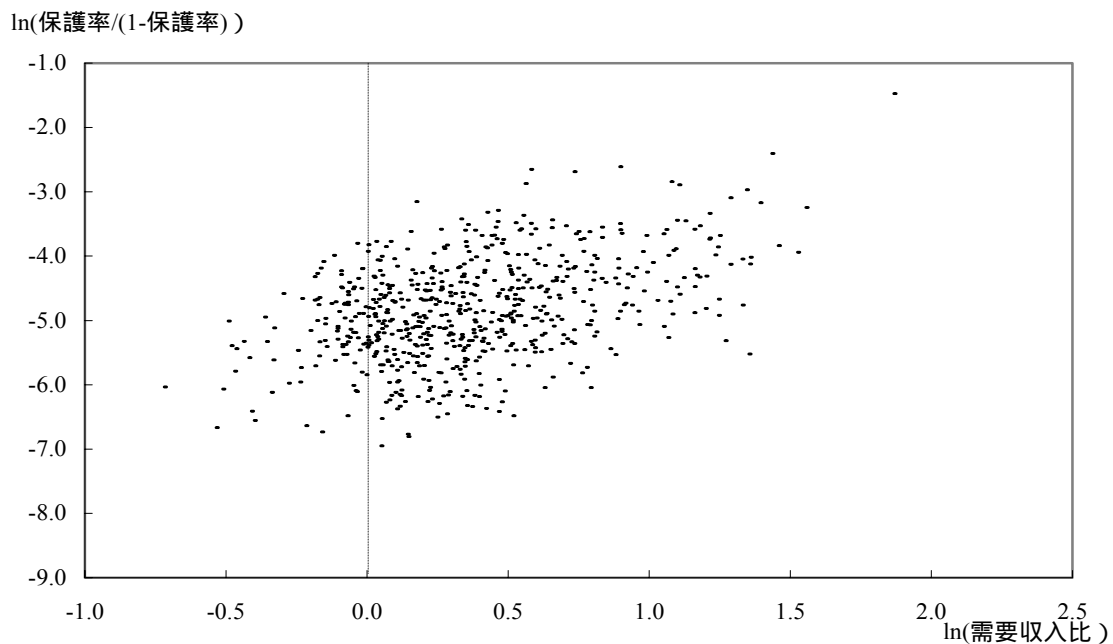
	t=1985, n=646				t=1990, n=651			
	平均	標準誤差	最小値	最大値	平均	標準誤差	最小値	最大値
$z_1$ : 生活保護率(人員)	0.0107	0.0116	0.0010	0.1867	0.0074	0.0078	0.0005	0.0938
$z_2$ : 生活保護率(世帯)	0.0186	0.0177	0.0023	0.2729	0.0136	0.0127	0.0012	0.1561
$r$ : 需要収入比	1.5614	0.7124	0.4872	6.4625	1.7040	0.9282	0.5650	7.7023
$w$ : 交付団体ダミー	0.8437	0.3635	0.0000	1.0000	0.8264	0.3790	0.0000	1.0000
$y = \ln(z_1/1-z_1)$	-4.839	0.787	-6.955	-1.472	-5.256	0.828	-7.576	-2.268
$y = \ln(z_2/1-z_2)$	-4.223	0.718	-6.064	-0.980	-4.560	0.7417	-6.703	-1.688
$s = \ln(r)$	0.363	0.392	-0.719	1.866	0.422	0.450	-0.571	2.042
	t=1995, n=662				t=2000, n=668			
	平均	標準誤差	最小値	最大値	平均	標準誤差	最小値	最大値
$z_1$ : 生活保護率(人員)	0.0060	0.0060	0.0002	0.0632	0.0069	0.0064	0.0005	0.0638
$z_2$ : 生活保護率(世帯)	0.0117	0.0102	0.0007	0.1132	0.0130	0.0104	0.0012	0.1082
$r$ : 需要収入比	1.644	0.819	0.643	8.764	1.771	0.820	0.695	10.107
$w$ : 交付団体ダミー	0.840	0.367	0.000	1.000	0.948	0.223	0.000	1.000
$y = \ln(z_1/1-z_1)$	-5.435	0.798	-8.370	-2.697	-5.276	0.773	-7.533	-2.686
$y = \ln(z_2/1-z_2)$	-4.697	0.715	-7.332	-2.059	-4.563	0.683	-6.707	-2.109
$s = \ln(r)$	0.405	0.409	-0.441	2.171	0.494	0.376	-0.364	2.313

図表 3-4 ~ 3-5 は各年における世帯人員数(図表 3-4a-d)および世帯数(図表 3-5a-d)で測った生活保護率のロジット変換値(縦軸)と需要収入比率の自然対数変換値(横軸)の散布図である。これらでは、需要収入比率の自然対数値が 0 となる横軸から垂直線が描かれている。この垂直線で処置変数の値が非連続となり、同線の右側が処置群のデータ、左側が統制群のデータに対応する。ここでの作業は、処置群と統制群其々に関して需要収入比に条件づけた生活保護率の期待値を推定し、それらの閾値(需要収入比の対数値が 0 となる点)における差から処置効果をもとめることである。

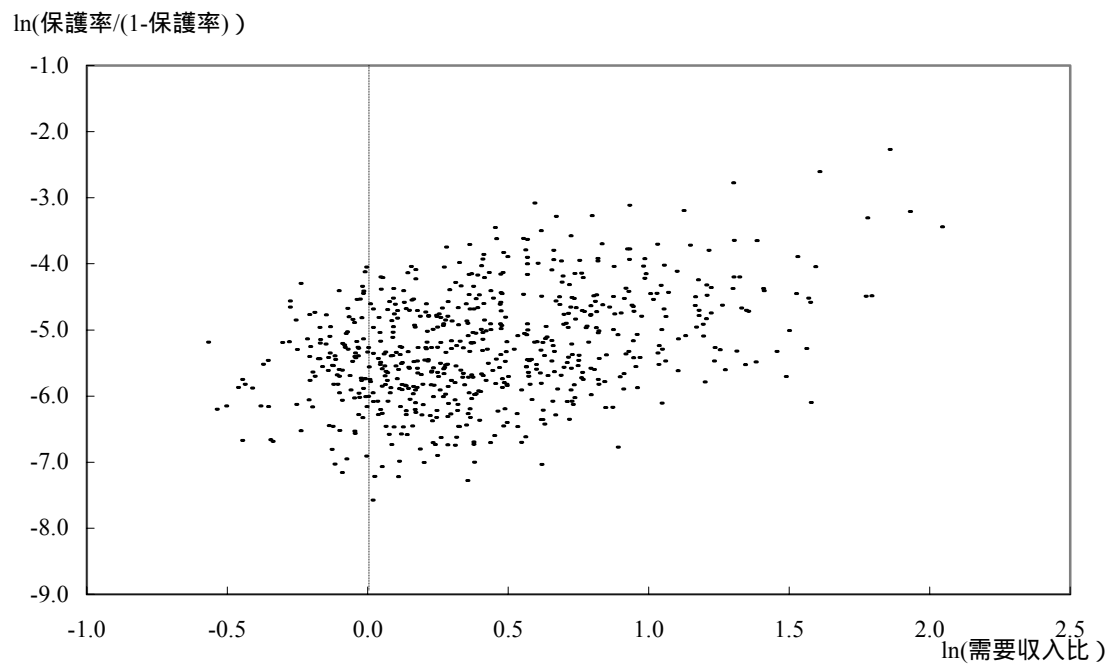
<sup>22</sup> ロジット変換をふくむ説明変数の変換については Davidson and Mackinnon (1993, pp. 507-510) を参照せよ。

<sup>23</sup> 閾値を引いた  $s$  を回帰分析における変数として用いれば同様の解釈は可能である (cf. Torochim 2006)。

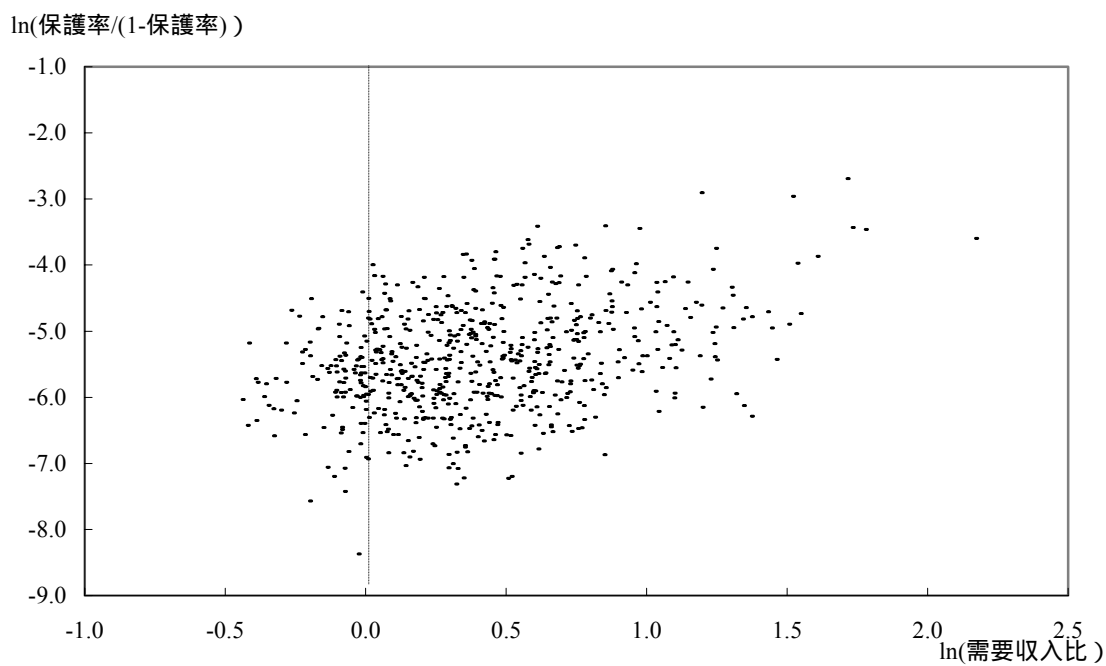
図表3-4a 生活保護率(人員)と需要収入比率(1985年全市)



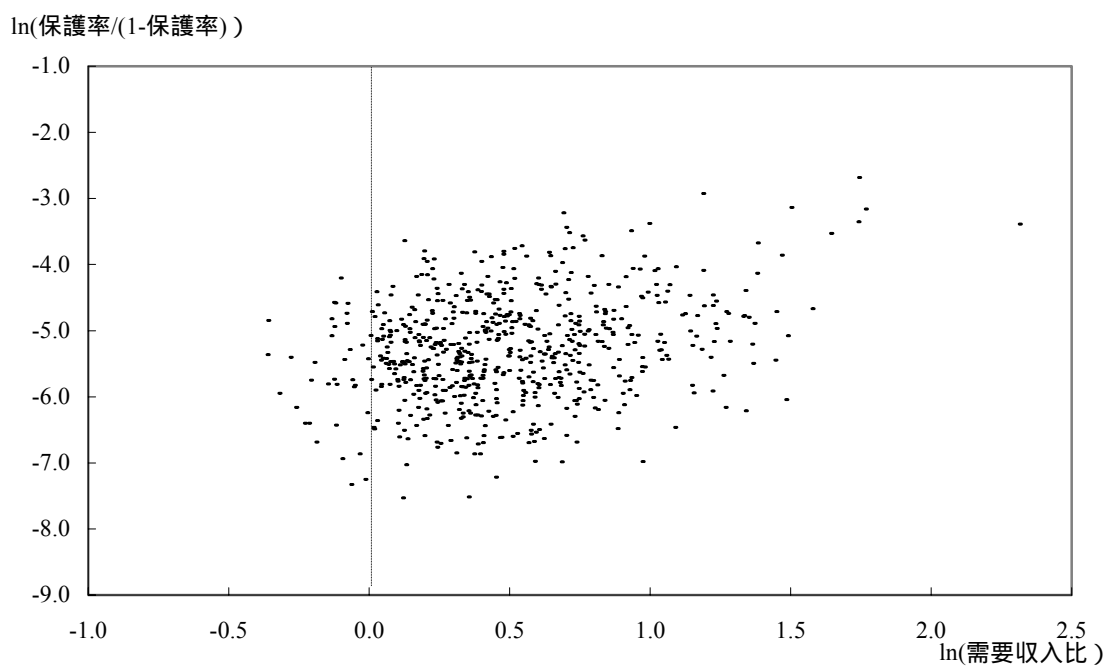
図表3-4b 生活保護率(人員)と需要収入比率(1990年全市)



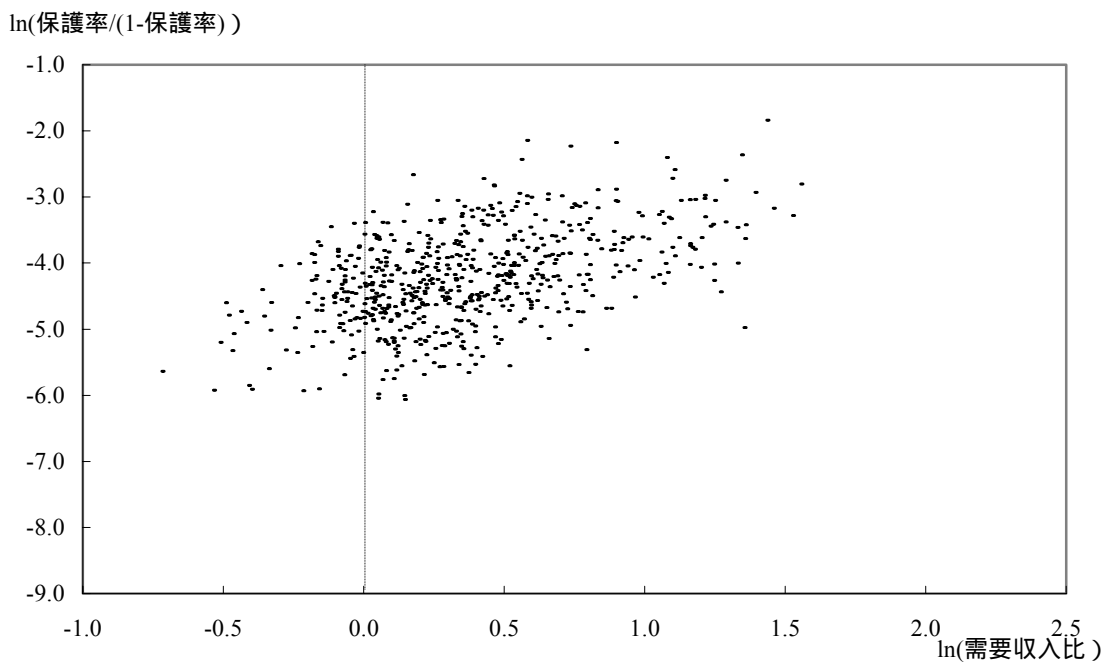
図表3 - 4 c 生活保護率（人員）と需要収入比率（1995年全市）



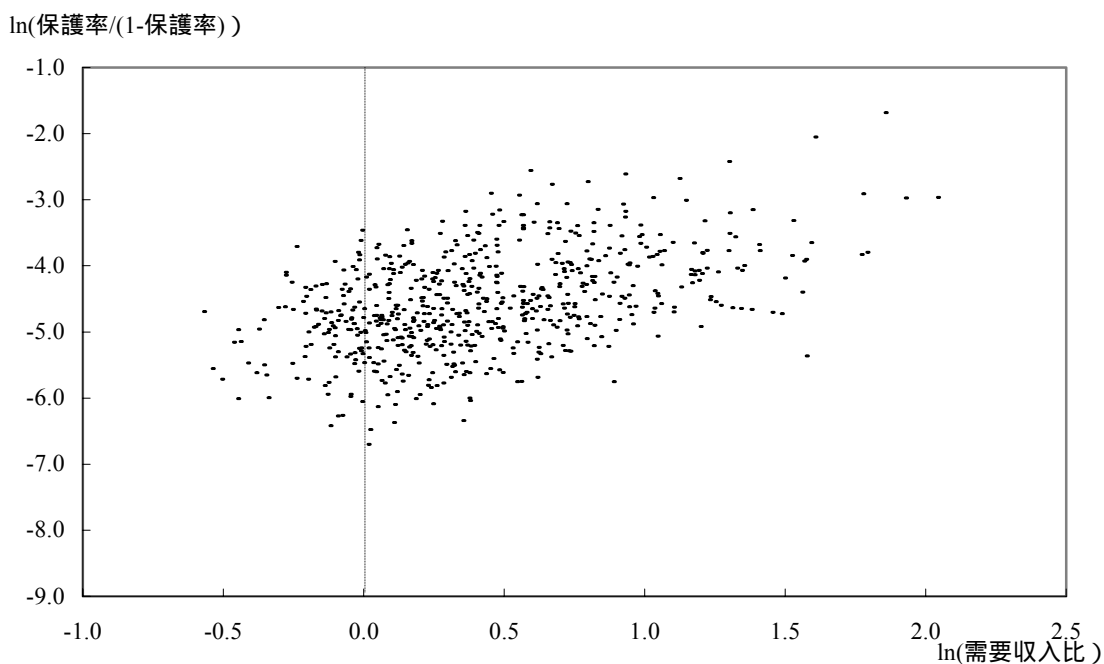
図表3 - 4 d 生活保護率（人員）と需要収入比率（2000年全市）



図表3 - 5 a 生活保護率（世帯）と需要収入比率（1985年全市）

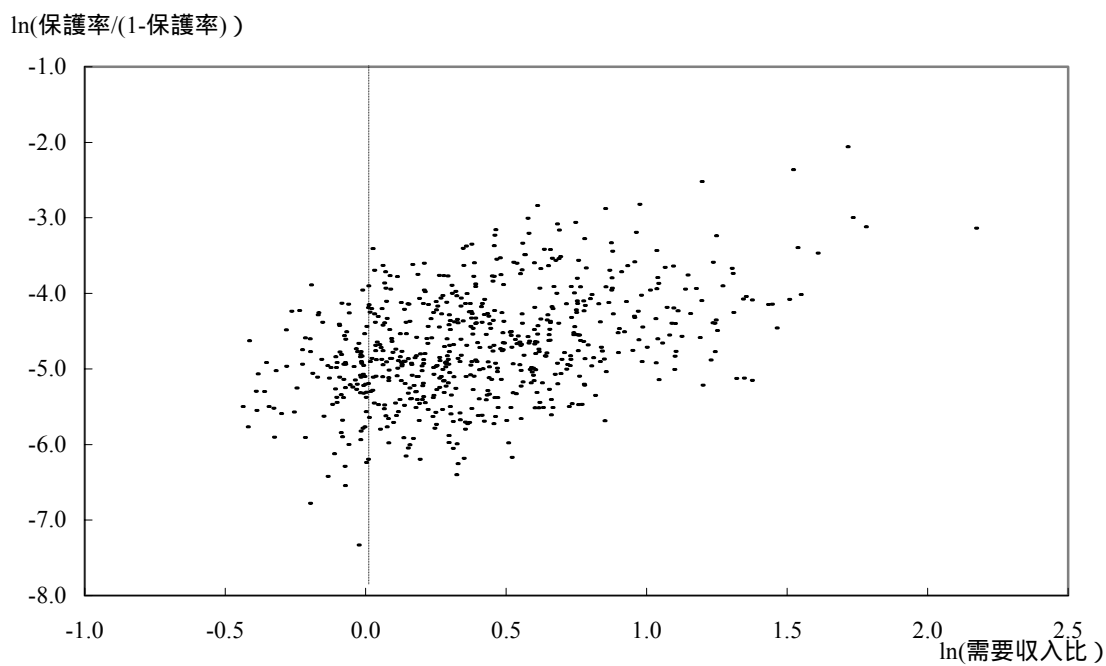


図表3 - 5 b 生活保護率（世帯）と需要収入比率（1990年全市）

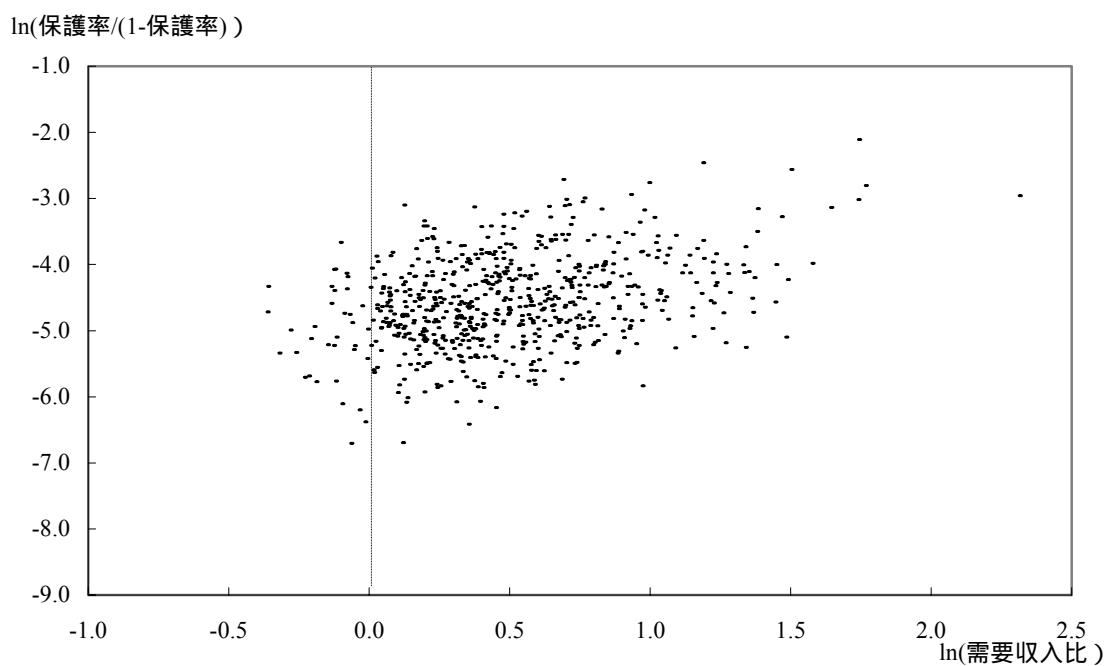




図表3 - 5 c 生活保護率（世帯）と需要収入比率（1995年全市）



図表3 - 5 d 生活保護率（世帯）と需要収入比率（2000年全市）



## (3) 特定化

推定に当たっては統制関数を特定化する必要がある。特に統制関数に特定化の誤りがあると平均処置効果の推定量は一致性を逸してしまうため、当該特定化は慎重に行う必要がある。本稿がとった特定化の手続きは以下の通りである。

まず統制関数の次数  $H$  を最大3次とした ( $H=1, 2, 3$ )<sup>24</sup>。任意の次数のモデルはそれ未満の次数のモデルを入れ子型に包含する。(11) および (12) 式の各々に関して、 $H=J$  を対立仮説として、帰無仮説  $H=J-1, \dots, 1$  が検定できる。(13) 式にも同様であるが、以下では任意の冪乗次数をもつ (10) および (11) 式の其々に対して制約  $\psi_h=0 \forall h$  を検定することで妥当性を判断する。

図表 3-6 には各検定結果が  $P$  値として記してある。年度を所与とすると世帯人員率と世帯率は同一の結果となる。1985 年に関しては、 $\{H=3, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  を対立仮説とする他の制約付きモデル群からは、 $\{H=2, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$   $\{H=1, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  および、 $\{H=3, E(v_{1t}-v_{0t}|s) = 0\}$  が棄却されない。さらに、 $\{H=2, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  を対立仮説とする制約付きモデルでは、 $\{H=1, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  は棄却されない。したがって、 $\{H=3, E(v_{1t}-v_{0t}|s) = 0\}$  と  $\{H=1, E(v_{1t}-v_{0t}|s) = 0\}$  の非入れ子型の検定が必要となるが、ここでは両モデルを併記するに留める。

1990 年に関しては、 $\{H=3, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  を対立仮説とした場合、他の制約付きモデルは全て棄却できず、さらに、 $\{H=2, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  を対立仮説とした場合でも、他の制約付きモデルは棄却されない。したがって、ここでは最も単純なモデル  $\{H=1, E(v_{1t}-v_{0t}|s) = 0\}$  が採択される。

1995 年に関しては、 $\{H=3, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  を対立仮説とした場合、 $\{H=1, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  と  $\{H=1, E(v_{1t}-v_{0t}|s) = 0\}$  が棄却され、 $\{H=2, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  を対立仮説とすると、 $\{H=2, E(v_{1t}-v_{0t}|s) = 0\}$  のみが棄却されない。ここから、 $\{H=2, E(v_{1t}-v_{0t}|s) = 0\}$  を採用する。

2000 年に関しては、 $\{H=3, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  を対立仮説とすると他の全ての制約付きモデルは棄却される。ここから  $\{H=3, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  が示唆されるが、その推定結果をロジット変換前の単位で評価すると、平均処置効果は  $E(y_1-y_0)=1-E(y_0)$  となり、処置後の保護率が必ず 100% (!) を示す。ここでは明らかに問題が存在すると考えられるため、当該モデルは選択対象から除外し、 $\{H=2, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  を対立仮説として検定を進めた。その結果、唯一棄却されない  $\{H=2, E(v_{1t}-v_{0t}|s) = 0\}$  が選択される。

<sup>24</sup> 実際は4次まで考察したが、その場合平均処置効果が異常な値(例えば、2000年の  $\{H=3, E(v_{1t}-v_{0t}|s) \neq 0\}$  ように追加的な補助によって保護率が100%になる)を示したので4次以上のモデルは考察しない。

図表3-6 特定化

	対立仮説	帰無仮説	平均処置効果（無条件）				条件付平均処置効果（ $s=0$ ）			
			1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
世帯人員率	H=3	H=2	0.221	0.401	0.945	0.014	0.221	0.401	0.945	0.016
		H=1	0.245	0.575	0.018	0.000	0.245	0.575	0.018	0.001
		$\psi_h=0\forall h \& H=3$	0.402	0.817	0.478	0.015	0.402	0.817	0.478	0.015
		$\psi_h=0\forall h \& H=2$	0.044	0.641	0.595	0.033	0.044	0.641	0.595	0.033
		$\psi_h=0\forall h \& H=1$	0.050	0.715	0.019	0.000	0.050	0.715	0.019	0.000
	H=2	H=1	0.265	0.695	0.004	0.004	0.265	0.695	0.004	0.004
		$\psi_h=0\forall h \& H=2$	0.031	0.774	0.275	0.754	0.031	0.774	0.275	0.754
		$\psi_h=0\forall h \& H=1$	0.055	0.866	0.006	0.007	0.055	0.866	0.006	0.007
	H=1	$\psi_h=0\forall h \& H=1$	0.051	0.933	0.099	0.229	0.057	0.933	0.099	0.229
	世帯率	H=3	H=2	0.224	0.300	0.918	0.006	0.224	0.300	0.918
H=1			0.467	0.586	0.221	0.004	0.467	0.586	0.221	0.005
$\psi_h=0\forall h \& H=3$			0.638	0.562	0.420	0.002	0.638	0.562	0.420	0.002
$\psi_h=0\forall h \& H=2$			0.108	0.599	0.586	0.004	0.108	0.599	0.586	0.004
$\psi_h=0\forall h \& H=1$			0.018	0.724	0.202	0.000	0.018	0.724	0.202	0.000
H=2		H=1	0.450	0.783	0.081	0.128	0.450	0.784	0.081	0.128
		$\psi_h=0\forall h \& H=2$	0.085	0.834	0.275	0.574	0.085	0.834	0.275	0.574
		$\psi_h=0\forall h \& H=1$	0.048	0.920	0.082	0.136	0.048	0.920	0.082	0.136
H=1		$\psi_h=0\forall h \& H=1$	0.057	0.982	0.093	0.178	0.057	0.982	0.093	0.178

注：数値はP値。統計量は未知の分散不均一を考慮したカイ自乗分布に従うWald統計量 $\chi^2=(r-R\beta)'RER^{-1}(r-R\beta)$ 。

#### (4) 推定結果と解釈

上記で選択された特定化を用いた推定結果は図表3-7a-bに記してある。1985年に関しては2つの推定結果が記してある。同年の結果(a)では、平均処置効果を推定する(11)式と閾値の近傍での条件付平均処置効果を推定する(12)式は別々に推定されているが、 $w$ 以外の説明変数にかかる係数の推定結果は双方で同一となるため、区別せずに表記されている。他の年度(1985年b、1990年、1995年、2000年)では仮説 $E(v_{1t}-v_{0t}|s)=0$ は棄却されないため、条件付平均処置効果と条件無し平均処置効果が同一となる(13)式のみが推定されている。一部を除き、人員率と世帯率の双方の推定結果は、係数の値および有意水準に関して大凡同様の特徴を有している。したがって以下は、特に断らない限り、2つの説明変数を用いた結果双方に共通した議論となる。

図表3-7a 推定結果

年度 被説明変数	1985a		1985b	
	人員率	世帯率	人員率	世帯率
説明変数				
$w_i$ 平均処置効果	-0.614**** (0.203)	-0.487**** (0.180)	-0.288*** (0.106)	-0.245**** (0.094)
$w_i$ 条件付平均処置効果	-0.349**** (0.099)	-0.258**** (0.003)		
$s_i$	1.725**** (0.362)	1.644**** (0.321)	1.160**** (0.190)	1.263**** (0.165)
$s_i^2$	-	-	-0.748*** (0.292)	-0.704**** (0.270)
$s_i^3$	-	-	0.512*** (0.184)	0.416** (0.184)
$w_i \cdot (s_i - n^{-1} \sum s_i)$ or $w_i \cdot s_i$	-0.730* (0.374)	-0.631* (0.331)	-	-
定数	-4.888**** (0.084)	-4.358**** (0.075)	-4.932* (0.074)	-4.377**** (0.066)
Centered $R^2$	0.207	0.271	0.212	0.233
Uncentered $R^2$	0.980	0.980	0.980	0.980
Adjusted $R^2$	0.203	0.268	0.207	0.223
標本規模	646		646	

図表3-7b 推定結果

年度 被説明変数	1990		1995		2000	
	人員率	世帯率	人員率	世帯率	人員率	世帯率
説明変数						
$w_i$ 平均処置効果	-0.223*** (0.091)	-0.118 (0.082)	0.230** (0.112)	0.196* (0.101)	0.296* (0.168)	0.220 (0.150)
$s_i$	0.838**** (0.084)	0.831**** (0.073)	0.060 (0.202)	0.375** (0.178)	-0.119 (0.210)	0.277 (0.181)
$s_i^2$	-	-	0.469**** (0.140)	0.258** (0.123)	0.489**** (0.146)	0.262** (0.124)
定数	-5.425**** (0.063)	-4.813**** (0.058)	-5.807**** (0.072)	-5.099**** (0.065)	-5.689**** (0.140)	-5.009**** (0.125)
Centered $R^2$	0.174	0.233	0.137	0.192	0.104	0.148
Uncentered $R^2$	0.980	0.980	0.982	0.982	0.981	0.981
Adjusted $R^2$	0.163	0.223	0.133	0.189	0.094	0.139
標本規模	651		662		668	

註1: 推定を行う場合、(11)式  $y_i = \gamma + \alpha \cdot w_i + \sum_h^H \eta_{0h} \cdot s_i^h + w \cdot \sum_h^H \psi_h \cdot (s_i^h - n^{-1} \sum s_i^h) + u_i$  と (12)式  $y_i = \gamma + \beta \cdot w + \sum_h^H \eta_{0h} \cdot s_i^h + w \cdot \sum_h^H \psi_h \cdot s_i^h + u_i$  の推定値(係数、標準誤差、各種決定係数)は、処置変数のそれら以外は全て同一となる。したがって、(11)と(12)式は別々に推定されているが、処置効果以外の結果の表示については区別していない。なお、図表3-7aの1985aにおけるwの係数は、(11)式からの平均処置効果(第1行目)と(12)式からのs=0の近傍で評価された条件付平均処置効果(第2行目)を表している。ただし、図表3-7aの1985bと図表3-7bでは両効果は同一となる。

註2: 括弧内は標準誤差

註3: アスタリスク“\*”、“\*\*”、“\*\*\*”、“\*\*\*\*”はそれぞれ、0.10、0.05、0.025、0.01での有意水準を表す。

註4: 被説明変数である保護率は世帯人員数および世帯数を用い、ロジット変換が施してある。

註5: 標本は該当年次の全市であるがデータが完備しない市が若干存在するため、標本規模は当該年度の市数とは一致しない。

平均処置効果は年次毎に異なる。まず、1985年のいずれのケースも平均処置効果は負の方向に有意である。1990年も負ではあるが、世帯率を用いると有意ではない。これらの結果は、1990年の世帯率を除き、国からの補助が生活保護率を平均的に上昇させることを意味する。反対に1995年と2000年では当該効果は有意に正であり、国からの補助が生活保護率を増やすことが示唆される。ただし、2000年の世帯率は有意ではなく、同年人員率の場合も、有意ではあるが $P$ 値はさほど小さくない(0.10で有意)。

1985年と1990年における負の効果は、1985年と1989年における国庫負担率変更によるものかもしれない。生活保護費の地方負担率は1985年に0.20から0.30へと増加したが、1989年には地方側の反発を受け0.25へと減少し、現在に至っている。データとして用いた1985年は負担率が初めに変更された年で、1990年は最後の変更の1年後の年である。したがって、1980年代半ばから1990年にかけては政策調整期間であり、生活保護の国庫負担体制はある意味で不安定な時期であったとも考えられる。また、1980年代の後半から1990年代の初めはいわゆるバブル期であり、雇用状態は良好で地方税収も増加している時期であった。これらの要因の具体的なメカニズムの解釈は難しいが、それらが絡み合って負の効果に影響しているのかもしれない。いずれにせよ、1985年と1990年の結果は注意して解釈すべである。

1995年と2000年における平均処置効果は正であり、国からの補助が生活保護率の上昇につながることを示唆している。その結果は冒頭で言及した「濫給」をめぐる議論と矛盾しない。これらの時期は1989年を最後とする国庫負担率の変更から一定の時間が経っており、国庫負担体制は安定していたと考えてよいであろう。この意味で、当該結果ではある程度の信頼性を有するかもしれない。ただし、世帯率を利用すると2000年の処置効果は有意ではなく、1995年のそれ自体有意ではあるが0.10水準で漸く棄却できる程度である。なお推定された平均処置効果を保護率の標本平均を用いロジット変換前の単位で評価すると、同効果は1990年で1.5%(人員率)、2.5%(世帯率)、2000年で2.4%(人員率)、3.1%(世帯率)となる。

## 5 おわりに

本稿では地方交付税の仕組みに着目し、生活保護率に対する国からの補助の影響を鋭角型のRDDを用いて推定した。推定は年度別の市データを用いて行われたが、補助の効果は年度ごとに異なることが示された。特に1985年と1990年では、補助の増加は生活保護率を減少させるという結果を得た。これは1985年から1990年にかけての2度にわたる国庫負担率変更やバブル経済時の財政状況を反映しているのかもしれない。その一方、国庫負担制度がより安定し、かつ、バブル後の不況により生活保護制度の必要性が増した時期である1995年と2000年のデータからは、国の補助は生活保護率を増加させるという結果を得た。その増加分は標本平均で評価すると、1.5%~3.1%ポイントと算定される。

もちろん本稿の分析に関してはいくつかの注意が必要である。第1は解釈に関するものである。既述の1995年と2000年の推定結果は既存の「濫給」をめぐる議論と矛盾しないものの、それは必ずしも当該議論をサポートするものではない。例えば、地方が適切に生活保護行政を行っている場合に国の補助が削減されると、本稿の結果からは適切な水準以下の生活保護行政が示唆される。すなわち、補助が生活保護率を上昇させることは実証されたとしても、その規範的な評価は現状の生活保護率が適切であるかどうか依存する。つまり、本稿の結果は国の補助と保護率の変化を統計的に関連づけただけであり、それは実際の保護率の水準そのものについて何ら含みをもつものではない。適切な保

護率の水準は、法に明記してある生活保護の目的やその他の基準で規定される生活保護受給資格を有すべき潜在的利用者数から算出されるべきであり、それは実際の捕捉率等との兼ね合いで議論されるべきものであろう。

第2に、本稿の結果は「三位一体改革」のなかで議論された、国庫負担率と生活保護率の地域格差の問題にも含意をもたない。近年の三位一体改革では、生活保護率が最も高い大阪府と最も低い富山県の差が20倍以上あることを取り上げ、そのような地域格差の是正を理由にして国庫負担金の引き下げが提案された。つまり、ここでは外れ値同士の差を小さくするには、補助の削減が必要と主張された。もう少し良心的に解釈し、分析的に換言すれば、それは国庫負担を下げると生活保護率の地域的分布の分散を小さくできるという議論になる。一方、本稿の分析は国の補助が生活保護率の平均値に与える効果を見るものであり、国の補助が保護率平均値を変動させたとしても、それが必ずしも分散までを変化させるとは限らない。そもそも生活保護率の分散には、全国一律に設定される国庫負担率よりも、地域ごとに大きなバラツキがある、高齢化率、母子家庭世帯比率、地域所得分布、都市化の程度等の地域要因が大きな効果を与えるのが自然であらう。加えて、歳出削減の観点からは分散に対する効果よりも平均に対する効果を見るのが適切であると考えられる。そうではあるが、生活保護率のバラツキに与える国庫負担率の効果をも他の地域要因の効果と比較検証すること自体は興味ある作業かもしれない。これは今後の課題としたい。

---

#### 参考文献

- 奥野誠亮, 1944. 「市町村財政の実態と国費地方費負担区分(2)」『自治研究』20(10), 15-20.
- 財政制度等審議会, 2005. 「財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出合理化部会および財政構造改革部会合同部会 議事録(平成17年5月20日)」(URL: <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/gijiroku/zaiseic/zaiseic170520.htm>)
- 重田信一, 1977. 『社会事業史』福祉事務所制度研究会.
- 社会福祉研究所, 1978. 『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』財団法人社会福祉研究所.
- 読売新聞, 2005. 「『生活保護』の税源移譲を進めたい」『読売新聞』7月15日朝刊.
- Battistin, E., Rettore, E., 2002. Another look at the regression discontinuity design. available at URL: <http://www.cepr.org/meets/wkcn/4/4528/papers/retto.pdf>
- Davidson, R., MacKinnon, J.G., 1993. *Estimation and Inference in Econometrics* (Oxford University Press, Oxford).
- De Giorgi, G., 2005. The new deal for young people five years on. *Fiscal Studies* 26(3), 371-383.
- Hahn, J., Todd, P., van der Klaauw, W., 2002. Identification and estimation of treatment effects with a regression-discontinuity design. *Econometrica*, 69(1), 201-209.
- Lee, M., 2005. *Micro-econometrics for Policy, Program, and Treatment Effects* (Oxford University Press, Oxford).
- Thistlethwaite, D., Campbell, D. 1960. Regression discontinuity analysis: An alternative to the ex-post facto experiment. *Journal of Educational Psychology* 51, 309-317.
- Trochim, W.M., 1984. *Research Design for Program Evaluation: The Regression-Discontinuity Approach* (Beverly Hills, Sage Publications).
- Trochim, W.M., 2006. *The Research Methods Knowledge Base*, 2nd Ed. Internet WWW page, at URL: <http://www.socialresearchmethods.net/kb/quasird.htm>
- Van der Klaauw, W., 2002. Estimating the effect of financial aid offers on college enrollment: A regression-discontinuity approach. *International Economic Review* 43(4), 1249-1287.
- Wooldridge, J.M., 2002. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data* (MIT Press, Cambridge).

## 第4章 新セーフティネットプログラムについて

総務省自治財政局調整課

### 1 はじめに

平成18年10月25日に、新たなセーフティネット検討会（以下、「検討会」という。）は「新セーフティネットの提案（「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」へ）」（以下、「報告書」という。）を公表した。これは、

- （1）稼働世代に対する生活保護の適用期間を最大5年間とする有期保護制度の創設
- （2）高齢者のための新たな制度の創設（高齢者世帯の分離）
- （3）ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度

を柱とし、国民の「勤労を尊ぶ自助自立の精神」に基づき、個人が貧困と闘うことを国家が積極的に支援することを目的とした提言である。

そもそも検討会は、「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策(提言)～」(平成17年11月4日、全国知事会・全国市長会)を踏まえ、生活保護費の急増や保護率の上昇等の課題に対応するため、実施機関としての立場から、抜本的な制度の見直しを含む具体的方策について検討し、国に提言することを目指して、平成18年1月25日に設置された(資料4-1)。平成18年1月30日に第1回の検討会が開催され、以降、平成18年10月13日の最終回まで計8回検討を重ね(資料4-2)、報告書をまとめたものである。検討会は、木村陽子地方財政審議会委員を座長とし、学識経験者及び地方団体の生活保護事務の第一線にいる職員がメンバーであった(資料4-3)。

本稿では、生活保護と三位一体改革を巡るこれまでの経過を整理し、検討会での議論の紹介と併せて、報告書の提案内容について概説を行う。

## 新たなセーフティネット検討会 設置要綱 (生活保護制度に関する検討会)

(平成18年1月25日 全国知事会会長・全国市長会会長決定)

### 1 目的

「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策(提言)～」(平成17年11月4日 全国知事会・全国市長会)(以下、「提言」という。)を踏まえ、生活保護費の急増や保護率の上昇等の課題に対応するため、実施機関としての立場から、抜本的な制度の見直しを含む具体的方策について検討し、国に提言する。

### 2 審議事項

- (1) 提言に掲げた具体的方策等
- (2) 国の「生活保護の適正化」に関する取組の評価

### 3 組織

- (1) 検討会は、都道府県及び市職員並びに学識経験者により構成する。
- (2) 構成員は、都道府県職員にあつては全国知事会、市職員にあつては全国市長会、学識経験者にあつては全国知事会及び全国市長会の会長が委嘱する。
- (3) 検討会には、座長を置く。
- (4) 総務省自治財政局調整課職員は、オブザーバーとして参加する。

### 4 事務

検討会の事務は、全国知事会及び全国市長会事務局が取り扱う。

### 5 その他

検討会の運営に必要な事項は、検討会で協議の上、全国知事会及び全国市長会の会長が決定する。

### 6 施行

この要綱は、平成18年1月30日から施行する。



### ○ 新たなセーフティネット検討会 開催経過

◆第1回（平成18年1月30日）

- ・今後の進め方について

◆第2回（平成18年2月17日）

- ・有識者からのヒアリングについて

◆第3回（平成18年2月28日）

- ・現行制度の運用改善の方策について
- （1）資産処分方策（リバースモーゲージ）
- （2）年金担保貸付制度の在り方
- （3）金融機関等の調査協力の義務付け

◆第4回（平成18年4月14日）

- ・給付水準の在り方の見直しについて
- （1）年金制度等との均衡
- （2）生活保護基準

◆第5回（平成18年5月29日）

- ・自立就労支援の更なる推進について
- （1）有期保護制度の創設
- （2）自立就労に向けた取組み（有期保護制度以外）及びハローワーク等との緊密な連携の確立

◆第6回（平成18年6月27日）

- ・セーフティネットの在り方について（高齢者世帯の生活保障）

◆第7回（平成18年8月9日）

- ・これまでの議論の整理について

◆第8回（平成18年10月13日）

- ・セーフティネット検討会報告書（案）について

資料4 - 3

○ 新たなセーフティネット検討会 委員名簿

(平成18年10月現在)

座長	地方財政審議会委員	木村陽子
委員	花園大学・大学院講師(非常勤)	門脇光也
"	国際基督教大学教授	八田達夫
"	石川県健康福祉部少子化対策監付課長	菅赤清幸
"	東京都福祉保健局生活福祉部計画課長	小林秀樹
"	福岡県保健福祉部次長	牛尾長生
"	稲城市福祉部生活福祉課長	佐伯彰
"	豊島区保健福祉部生活福祉課長	峰田和幸
"	川崎市健康福祉局地域福祉部保護指導課長	菊地正己
"	大阪市健康福祉局生活保護制度担当部長	野田誠
"	守口市福祉部生活福祉課長	中村又一
"	高知市企画財政部企画調整課長	宇都宮孝志

(12名)

## 2 生活保護と三位一体改革を巡るこれまでの経緯

### (1) 平成15年度

平成15年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において、「概ね4兆円程度の国庫補助負担金の廃止・縮減等の改革を行う」ことが決定された。その中で重点項目の改革工程が示され、社会保障関係の中で、生活保護についても「増大する社会保障分野の補助負担金の抑制等に向けて、(中略)、生活保護その他福祉の各分野においても、制度、執行の両面から各種の改革を推進する」こととされた。

これを具体化する年末の折衝過程においては、厚生労働省から負担率の引下げも提案されたが、ギリギリの場面でこれが回避され、12月19日の政府・与党合意では「生活保護費負担金の見直しについては、自治体の自主性、独立性を生かし、民間の力も活用した自立・就労支援の促進、事務執行体制の整備、給付の在り方、国と地方の役割・費用負担等について、地方団体関係者等と協議しつつ、検討を行い、その結果に基づいて平成17年度に実施する」と結論が先送りされた。

### (2) 平成16年度

政府から地方六団体に対し、3兆円の税源移譲につながる補助金改革案のとりまとめの要請があり、8月24日に「国庫補助負担金等に関する改革案」が提出された。この中で、生活保護等に関しては、生活保護・児童扶養手当は法定受託事務であり、また、移譲されても地方の自主性、裁量性の拡大にはつながらないことから、地方としては生活保護費負担金を今回の対象とすることは断固として受け入れられないと改革案でも明記された。

この地方六団体の改革案に対する厚生労働省の回答は、生活保護については、自立・就労支援を実施する制度へ転換することが必要なこと、生活保護に係る事務について、アウトソーシングの推進や事務実施に係る裁量の拡大を行うこと等に伴い、財政的にも地方自治体に相応の責任を果たしてもらうとの観点から、国庫負担割合を現行の4分の3から3分の2または2分の1に引き下げる内容であった。

様々な議論の結果、11月26日にまとめられた政府・与党合意においては、「生活保護費負担金及び児童扶養手当の補助率の見直しについては、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、平成17年秋までに結論を得て、平成18年度から実施する」と再度結論が先送りされた。

### (3) 平成17年度

平成17年度には、平成16年度の政府・与党合意を受け、国庫負担率の引下げを前提としない条件で国と地方の協議会が設置され、4月20日に第1回の協議会が開催されてから、11月25日の最終回まで計9回議論がなされた。この間、保護率の上昇や地域較差について分析を行う実務者レベルの共同作業も進められたところである。

国と地方の協議会では、協議会終盤に双方から制度見直しの提案がなされた。厚生労働省は「生活保護及び児童扶養手当の見直し案」を提出したが、その内容は、都道府県や保護の実施自治体への権限移譲や役割・責任の拡大、他法他施策の国庫補助負担率との整合のとれた地方負担の拡大を基本的な方向として示しながら、生活扶助、医療扶助及び児童扶養手当の国庫負担率を2分の1に引き下げることで、住宅扶助は保護の実施自治体に一般財源化することとしており、その結果として、9千億円を超える財政負担を地方に転嫁しようとするものであった。当然、地方からは当該案が実行されるこ

となれば、生活保護事務の返上も辞さない等の反発の声が上がり、国と地方の信頼関係が揺らぎかねない事態となった。

一方、地方からは「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策(提言)～」(以下、「地方側提言」という。)が提出された。これは、制度疲労を起こしていると言われている生活保護制度について、給付の適正化を図る観点から制度の見直しを内容とするものであった(資料4-4)。

資料4 - 4

**生活保護制度等の基本と検討すべき課題**  
～給付の適正化のための方策(提言)～

全国知事会  
全国市長会

1. 基本的考え方

**【生活保護制度の根源的責任】**  
生活保護制度は、憲法第25条の理念に基づき、国の責任において、生活に困窮する全ての国民に対し、健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度であります。従って、国民の最低限度の生活を保障される機会や最低限度の生活水準の内容については、地域あるいは個人によって実質的な差が生じることがあってはなりません。

**【国と地方の役割の在り方】**  
上記のような基本的な考え方から、国は、平成12年度の地方分権一括法において、生活保護を「生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国統一的に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務」であるとして法定受託事務に分類し、厚生労働大臣がその責任と権限をもって保護基準や処理基準等、制度の枠組みを決定、地方はその基準に従って事務を実施してきております。こうした基本的枠組みは、ナショナル・ミニマムを確保する観点から堅持する必要があります。

法定受託事務という点では、児童扶養手当についても同様であり、生活保護及び児童扶養手当事務は、地方の自由度を高め創意工夫に富んだ施策を展開するために「地方自治体の裁量を拡大する」に相応しいものではありません。

地方自治体の裁量を拡大するという点で、法定受託事務たる生活保護事務等について国庫負担を見直すことは、地方への単なる負担転嫁であり、断固反対であります。

**【生活保護費等の適正化】**  
この協議会の共同作業によって、生活保護費に係る保護率の上昇や地域間較差は、実施体制によるものではなく、経済的・社会的要因によって極めて大きく影響を受けていることが解明されました。すなわち、これまで厚生労働省などが求めていた地方負担率の引上げでは、生活保護費の削減にはつながらないことも明確となりました。

生活保護費等の適正化に資する改革として、役割分担の枠組みを変更するなど生活保護制度の根幹に関わる制度改革を行おうとするのであれば、本協議会における協議の範ちゅうを超えており、我が国の社会保障制度全体の在り方を踏まえた慎重かつ専門的な審議が必要です。

## 2. 生活保護制度の検討すべき課題

生活保護制度の在り方については、これまでも関係者協議会において議論してきたところであります。生活保護制度は様々な課題を抱えており、今後、給付の適正化に資する改革の観点から次のような課題について、専門的な審議の場において十分検討が行われる必要があります。

## ①高齢者世帯の生活保障に対する対応策

高齢者世帯が被保護世帯の約半数を占めており、これら高齢者世帯は経済的自立の可能性が極めて低い。こうした高齢者世帯に対する生活保障の制度が生活保護制度以外になく、全て生活保護にかかってくる現状にあることから、これら高齢者世帯の生活保障に対する抜本的な対応策を検討する必要がある。

## ②年金制度との均衡等

- ・老齢基礎年金額や一般低所得者層の収入額が生活保護基準額より低く、均衡が損なわれていることについて考慮する観点から、それぞれの制度の性格を踏まえながらも、適切な見直しを検討する必要がある。
- ・なお、高齢者の所得政策として年金制度は最も重要であることから、国において加入促進や納入率の向上といった対策に全力を挙げて取り組む必要がある。パート・フリーターについても、厚生年金・健康保険、雇用保険の加入を促進する必要がある。

## ③有期保護制度の創設

就労可能な被保護者については、例えば、適用期間を限定し更新制とする有期保護制度を創設するなど、自立・就労に向けた効果的な仕組みについて検討する必要があります。

## ④調査協力の義務付け

保護の実施に際して必要となる生活保護法による諸調査については、本人の同意がない等の理由で金融機関の協力が得られない場合、現行制度では十分な調査が出来ない現状にあることから、当該金融機関の調査協力を義務付けるよう制度改正する必要がある。

## ⑤自立・就労支援のための緊密な連携の確立

被保護世帯のうち就労可能な世帯の割合は、全国平均で2割に満たないが、被保護世帯に対する自立・就労支援が効果的に機能するよう、福祉事務所とハローワーク、関係機関との緊密な連携を可能とする制度的な仕組みを確立する必要がある。

## ⑥年金担保貸付制度の在り方

年金担保貸付制度については、安易な利用や繰返し受給を防ぐための国の対策が不十分であることから、その在り方について検討する必要がある。

⑦資産処分方策

被保護者の扶養義務者が、被保護者に対して何の援助もしないのに、家屋・土地等だけは相続するような現状は、国民の理解が得られない。このため、資産活用を徹底し、自宅資産（家屋・土地）からの費用徴収（リバースモーゲージ）の実施を検討する必要がある。

⑧社会保障審議会専門委員会における積み残しの課題への取り組み

平成16年12月に国の社会保障審議会専門委員会の報告書が提言した制度改正のうち、未だ措置されていない単身世帯基準の設定等、積み残しの課題についても国は早急に取り組む必要がある。

3. 児童扶養手当制度の検討すべき課題

①養育費の確保対策

離婚した父親から支払われるべき養育費の確保について、改正母子及び寡婦福祉法において一定の見直しがなされたものの、現実的には必ずしも養育費を受け取れる状況になっていないため、確実に養育費を徴収できる仕組みを検討する必要がある。

以上

国と地方の協議会は11月25日の第9回協議会で、時間切れとして厚生労働大臣によって一方的に打ち切られた。地方側からは、生活保護の適正化に資する制度の根幹の見直しについての議論をもっと深めるべきであり、目的は達成されていない段階で一方的に協議会を打ち切るのは、協議会で真摯に議論してきた意味がない等、協議会を継続すべきとの強い意見も出された。しかしながら、厚生労働大臣の「議長として、協議会はこれで閉会とさせていただきます」という言葉で、協議会としてのとりまとめを行わないまま、異例の形で協議会は打ち切られた。

その後、様々な調整が行われ、最終的に11月30日の政府・与党合意では、生活保護の国庫負担率の引下げは見送られることとなった。その際、生活保護に関しては、「生活保護の適正化について、国は、関係者協議会において地方から提案があり、両者が一致した適正化法策について速やかに実施するとともに、地方は生活保護の適正化について真摯に取り組む。その上で、適正化の効果が上がらない場合には、国（政府・与党）と地方は必要な改革について早急に検討し、実施する」とされた。

このように、国と地方の協議会は、給付の適正化等制度の根幹の見直しについて議論を深めることなく打ち切られたが、地方側は自らの提言をさらに具体化するために、先述のとおり「新たなセーフティネット検討会」を年明けから立ち上げ、検討を進めることとした。

### 3 報告書の内容について

次に、報告書の内容について、提案の3つの柱を中心に、検討会での議論も併せ、紹介することとしたい。

#### (1) 現行生活保護制度の問題点

報告書では、まず現行生活保護制度の問題点について、以下のように整理している。

##### (1) ライフステージに応じた貧困対策になっていない

日本の生活保護は範疇別保護ではなく、包括的一般扶助である。したがって、高齢者世帯、母子世帯、障害者・傷病者世帯、その他の世帯も単一の制度のもとで扱われる。

介護や医療、健康づくり等一般の高齢者対策のなかでかなりのものが実施可能であり、「金銭給付」に重点を置くべき高齢期にある貧困層と、「自立」を促進するために持ち家がある程度認め、労働政策等との一体的連携・協働が必要な稼働年齢にある貧困層とは貧困対策が異なり、同一の制度で対応するのは、制度運営上非効率でさえある。

たとえば、現行ケースワーカーの配置基準（標準数）は都市部では被保護世帯80世帯に1人、郡部では被保護世帯65世帯に1人であり、世帯類型にかかわらず同じである。これは、効率的な資源の配分ではない。

##### (2) 老後の生活設計に対する国民の自助努力の精神と調和しない

現行生活保護制度の在り方が、国民の老後への自助努力を阻害しかねないと指摘される。国民年金（基礎年金）額の設計が最低生活を保障することを前提としておらず、ゆえに単純に比較することには限界があるものの、たとえば、高齢者世帯に対する生活保護支給額が国民年金（基礎年金）支給額よりも高い場合があり、国民の年金保険料納付意欲を阻害しかねないと危惧されている。「生活保護をもらえばよいから、国民年金(基礎年金)保険料を払わない」という声があると聞く。

(3) 稼働世代にとって、自立へのハードルが高い制度

稼働世代にとって、現行の生活保護制度は自立へのハードルが高い制度となっている。最低限度の生活を保障する制度が、一方で、被保護者を貧困状態にとどめる要因になることは決して望ましいことではない。

たとえば、生活保護を受給している母子世帯では、生活保護を脱却するのに、手取りで月額25万円程度の収入を得なければならず、現状では極めて厳しいと言わざるを得ない。さらに生活保護制度の適用を受けることによって、社会保険料や住民税といった負担を免除されているが、こうした政策的な措置が生活保護を脱却すると、低所得者に対する配慮があるとはいえ、一定の負担を求められることとなる。

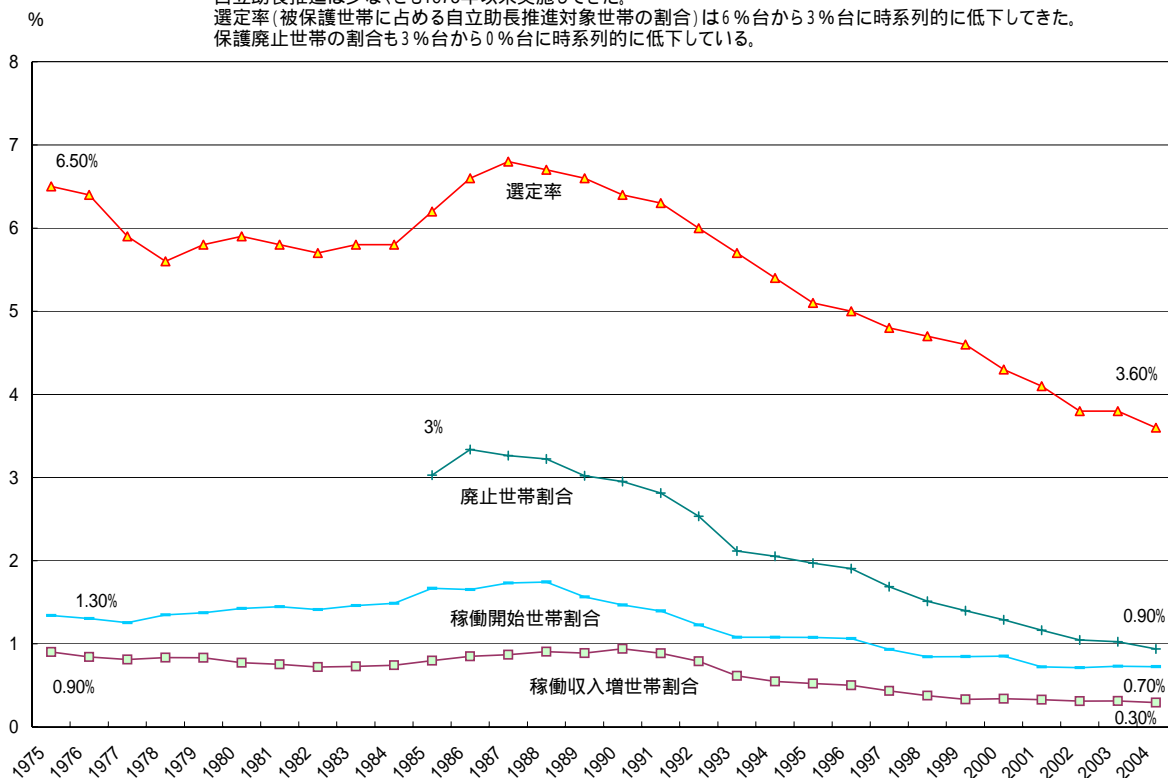
(4) 複合的な要因を解決するための体制が十分でない

制度発足以来、実施機関は被保護世帯の就労支援に取り組んできた。その努力にもかかわらず、この30年間の実績を見ると、図4に示すとおり、必ずしも芳しい効果が上がっていない。その理由として、被保護世帯のうち自立支援対象となる世帯が少なく、また、本報告で提案するような複合的な問題に取り組むための体制が整備できていなかったこと等が考えられる。

人が慢性的貧困に陥る場合には、複合的な就労阻害要因が同時に働いている。こういった要因の除去に本格的に取り組むためには、たとえば、アルコール依存等に対するセラピー、職業教育、職業訓練等複数のプログラムが不可欠である。1人の被保護者が就労自立するために、当然、生活保護部門だけではなく、医療・社会福祉部門、労働部門、教育部門等との一体的連携・協働が必須である。

図4 自立助長推進効果の推移(1975 - 2004)(対被保護世帯総数)

自立助長推進は少なくとも1975年以来実施してきた。  
 選定率(被保護世帯に占める自立助長推進対象世帯の割合)は6%台から3%台に時系列的に低下してきた。  
 保護廃止世帯の割合も3%台から0%台に時系列的に低下している。



(注) 厚生労働省資料による。



## (5) 貧困の連鎖を断ち切れない制度

三世代にわたって生活保護費を受給する世帯が、産業構造の大きな転換を経験した生活保護率の高い旧産炭地だけにとどまらず、全国的に出現している。三世代にわたって生活保護費を受給する世帯が全国各地に見られるということは、現行の生活保護制度が貧困の世代間連鎖を断ち切れず、経済的自立に十分に役立っていないことを示している。

## (6) ボーダーライン層の生活保護への移行防止策が十分でない

## (7) このままでは、被保護者が急増するおそれがある

日本における低所得者層に占める被保護者の割合は10～20%と推計されている。日本の生活保護制度はその割合の低さに、ある意味支えられている。似通った制度を持っていたイギリスでは、当該割合は80～90%と高く、たとえば、1995年では全世帯の14%が日本の生活保護にあたる所得補助を受給していた。この年の経済成長率は2.5%で、決して不況ではなかった。

ワーキングプアの広がりやボーダーライン層の増加傾向が今後も続くならば、日本の被保護者は格段に増加するであろう。国民の多くが公的扶助に頼って生きるという状況は国家として望ましいことではない。今こそ、就労自立対策を確立することが大切である。

個別の問題点については以上のとおりである。その他、現行生活保護法は昭和25年に制定され、以来56年が経過したが、抜本的な法改正がこれまでなされてこなかった結果、少子高齢・人口減少社会の到来・家族の変容・就業形態の変化・ワーキングプアの広がり等、社会経済構造の大変化に十分に対応できず制度疲労を起こしており、今まさに新たな改革が必要な時期に来ているとの指摘もなされている。

## (2) 有期保護制度

地方側提言における有期保護制度に関する指摘は以下のとおりである。

就労可能な被保護者については、例えば、適用期間を限定し更新制とする有期保護制度を創設するなど、自立・就労に向けた効率的な仕組みについて検討する必要がある。

報告書における有期保護制度の概要は以下のとおりである。

稼働世代において、制度適用の期間を最大限5年間に限定する。5年間は、文字通り最大限を示すものであり、有期保護制度を利用して1年で生活保護から脱却できた者は、後に再び貧困に陥った時に、残りの4年間を利用できることとする。この期間は月単位（あるいは日単位）に分割して、合計して5年以内であれば何度も使うことができる。また、制度を適用する期間を1回2年までとすることも可能とする。

最大限5年間とするのは、1年程度の職業教育の必要がある場合等を考慮してのことである。また、制度適用期間を限定すること、プログラムに真剣に参加することを条件として給付が行われることにより、被保護者並びに福祉事務所および関係機関が共に明確な目標を持ち、それに向けて限られた資源を有効に投入し、就労を促進することをめざす。

制度適用期間は、「金銭給付」だけではなく、福祉事務所および関係機関が積極的に被保護者と共に、就労自立のために目標を定め、プログラムを組み、複合的な就労阻害要因の除去、職業紹介等、一連の行動を伴う期間である。こうした体制を組むことによって、初めて複合的な就労阻害要因を持つ貧困者の対策を行うことができる。

なお、現金給付・現物給付およびプログラムについては、国が基準を定める。

有期保護制度の創設は、報告書における目玉項目であるが、検討会での議論においては、以下の導入に慎重な意見も出されたところである。

- ・ 生活保護受給世帯はさまざまな自立阻害要因を持つことから、一律に有期保護制度の対象者や保護期間を限定することは困難
- ・ 最低限度の生活保障、無差別平等という方の趣旨から、有期保護制度を導入することは問題
- ・ 現行制度においても、就労可能な者に対しては就労指導を行い、能力を活用していない者に対しては保護の停・廃止ができることとなっており、これをきちんと行えば、あえて有期保護制度を設ける必要はない。

しかしながら、現行制度の就労支援は、ここ30年間のデータを見ても十分に効果があがっていないため、対象の枠組みや支援のあり方を抜本的に変えることが必要であり、生活保護の自立助長を効果的に推進する制度として有期保護制度の創設が、最終的には報告書に盛り込まれることとなった。

具体的な制度のイメージとしては、18歳以上から65歳に達するまでの者を対象とし、所得及び資産が一定額未満であること、就労自立のためのプログラム<sup>1</sup>への参加義務づけ等を条件としている。

なお、重度の障害・慢性的な疾患を有する等の理由により働くことができない者については、本制度の適用除外として、5年の期限及びプログラムが適用されず、最低生活が保障される。

また、稼働世代においては、5年間の給付期限が来れば、原則保護を廃止するが、5年間の期限が切れた後に再申請を行い、一定の条件を満たす困窮状態にある者については適用が認められるなど、5年間の有期保護期限が到来しても就労自立できない者に対する配慮も行うこととしている。

さらに、本制度による就労自立のためのプログラムは地方団体の生活保護部門だけでは実施が困難であり、新たな制度の実施機関として、生活保護部門、医療・社会福祉部門、労働部門、教育部門等との連携をとった新たな体制を、国・地方ともに築き上げるべきと提言している。

### (3) 高齢者のための新たな生活保障制度

地方側提言における高齢者のための新たな生活保障制度に関する指摘は以下のとおりである。

高齢者世帯が被保護世帯の約半数を占めており、これら高齢者世帯は経済的自立の可能性が極めて低い。こうした高齢者世帯に対する生活保障の制度が生活保護制度以外になく、全て生活保護にかかってくる現状にあることから、これら高齢者世帯の生活保障に対する抜本的な対応策を検討する必要がある。

<sup>1</sup> 就労支援のためのプログラムは、育児・介護等の家族的支援、就労に至るまでの基本的準備や職業経験、職業訓練、職業教育、就労プログラム、その他の支援が想定されている。

報告書における高齢者のための新たな生活保障制度の概要は以下のとおりである。

65歳以上の高齢者世帯に対する新たな制度を設ける。国民皆年金のもと、年金受給額の上昇に応じて、高齢者世帯の貧困は大幅に改善されてきた。1956年（昭和31年）当時の高齢者世帯の4分の1が被保護世帯であったが、現在では、100世帯に4～5世帯が被保護世帯である。

新たな高齢者制度の目的は、所得および資産が一定額未満の貧困状態にある65歳以上の高齢者世帯に対して、国が最低生活を保障することである。有期保護で、就労による自立を要請される稼働世代とはこの点が異なる（有期保護制度は稼働年齢層のいる者の世帯に限る）。これだけ年金額と老後の貧困の関係が強くなった今日、老後に対する国民の自助努力が促される給付設計とする。

当面は現行制度内で高齢者世帯を分離することとし、将来は生活保護制度とは別の高齢者対象の生活保障制度に移行することをめざす。

高齢者のための新たな生活保障制度創設が提案される背景としては、65歳以上の高齢者世帯が増加し、生活保護法の目的である「自立助長」<sup>2</sup>を果たすことが困難になっていることがあげられる。また、生活保護の受給者でも、年金保険料を払った人と、払わずに生活保護に入ってくる人に差をつけなければ、年金保険料を払うインセンティブが働かないとする年金制度との関係から制度の見直しを目指す考え方もある。

検討会においては、以下のような意見が出されたところである。

- ・ 高齢者の現行生活保護制度からの切り離しを目指す。方法としては、年金制度を無拠出制の最低生活維持部分（財源は税）と拠出制の上積み部分に分ける。年金受給年齢に到達した者は、生活保護を廃止する。
- ・ 高齢者の生活保障制度を、現行の生活保護制度から切り離す。その際、高齢者の生活保障は年金制度で対応。（ただし、年金制度による対応には、老齢基礎年金の支給額を増やす方法、最低保障年金制度を創設する方法に意見が分かれている。）
- ・ 高齢者世帯を別建ての制度にすべきだが、明確に既存年金制度への取り込みや最低保障年金制度とすることまでには踏み込まない意見も見られる（高齢者世帯に対する生活保障のための枠組みを別途検討など）。
- ・ 単に生活保護制度から高齢者を除外し、生活保護費を削減したというだけでは課題が解決したとは言えず、高齢者の社会保障費を各々の社会保障制度でどのように役割分担していくのか、社会保障制度全体の在り方の中で検討していくことが必要。

最終的には、現行制度の問題点でも述べられているように、「介護や医療、健康づくり等一般の高齢者対策のなかでかなりのものが実施可能であり、「金銭給付」に重点を置くべき高齢期にある貧困層と、「自立」を促進するために持ち家がある程度認め、労働政策等との一体的連携・協働が必要な稼働年齢にある貧困層とは貧困対策が異なり、同一の制度で対応するのは、制度運営上非効率でさえある。」との認識に立ち、高齢者を分離する制度の創設が報告書に盛り込まれることとなった。

給付の内容に関しては、生活扶助に相当する部分については、長年の国民年金（基礎年金）保険料の納付が報われる給付構造とし、高齢者制度から給付金を受ける場合の収入認定において、長年支払ってきた国民年金（基礎年金）の受給額全てが認定されるのではなく、一部を控除するように制度設

<sup>2</sup> 生活保護法（抜粋）

（この法律の目的）第1条 この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、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とする。

計を行うこととされている。

なお、現行生活保護において実施している高齢者世帯に対するケースワーカーは原則配置せず、基本的には金銭給付に徹することとしている。これは、現在、被保護世帯に対しては年に2回ほどケースワーカーが訪問しているが、高齢者世帯は所得等の経済的変動が少なく、むしろ医療や介護、健康づくり等の高齢者政策の中で、現在行っている見守り等のケアは実施できることによるものである。

#### (4) ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度

報告書におけるボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度の概要は以下のとおりである。

ワーキングプアの広がり、生活保護基準よりもわずかに収入が多いボーダーライン層の厚みを増す。というのは、同じ者が、ある時は生活保護基準以下の収入、ある時はそれ以上の収入というように、境界線を行ったり来たりするからである。ボーダーライン層が慢性的貧困に陥り、ひいては被保護世帯に陥らないために、さまざまな支援体制が必要である。その柱として、ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止するための就労支援制度を創設する。

##### (1) ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度の創設

ボーダーライン層に関しては、たとえば、職業紹介や職業訓練等、有期保護の適用者が利用するプログラムのいくつかを共に利用することにより、就労支援をする。ただし、期間を1年間と限定する。ボーダーライン層は、被保護世帯と重なる問題が多いと考えられるため、同じプログラムを利用することは有効である。また、自立を進めていく上での生活を安定させる支援が必要である。

この制度は、生活保護申請に至らないワーキングプアや失業者等も利用することが可能である。

なお、プログラム・その他の給付については、国が基準を定める。

##### (2) その他のボーダーライン層の生活保護移行防止策

###### 特定目的の給付の充実

子育てや教育等、支出を増加させることが見込まれる、特定の時期や目的に特化した給付を充実する。ボーダーライン層は、年齢に応じて賃金が上昇するわけではない非正規雇用者が多い。たとえば、低所得の子育て世帯に対する給付金である児童扶養手当は、父子世帯にも平等に支給する。

###### 非正規雇用者の待遇改善

第1編第1章第3節(3)に記したように、非正規雇用者の待遇改善が必要である。

なお、一般的に、ボーダーライン層に必要なのは医療や介護、保育サービス等の保障であるが、日本では医療保険、介護保険が皆保険であること、支払いに関しては高額療養費制度等が整備されており、ボーダーライン層が、医療サービスを受けることができないということは基本的に回避される仕組みとなっている。また、保険料や利用料についても、通常所得の低い者には配慮されている。この点はボーダーライン層対策を考える場合には重要である。

## 第2部 地方財政における諸課題への対応



# 第1章 地方財政の改革課題について

総務省自治財政局調整課

## 1 地方分権 21世紀ビジョン懇談会の報告書について

平成18年1月、三位一体の改革後の将来の地方分権の具体的な姿をビッグピクチャーとして描き、それを実現する抜本的な改革案を議論するため、総務大臣のもとに「地方分権21世紀ビジョン懇談会」（座長・大田弘子政策研究大学院大学教授）（以下、「懇談会」という。）が開催された。

懇談会の議論の進め方については、10年後くらいの地方分権のあるべき姿をまず描き、それに向けて当面何をやるかという移行プロセスの議論を進めていくこととされ、地方の意見聴取等を経て5月に報告書（案）がとりまとめられるまで、計11回の会合が開催された。その後、新地方分権構想検討委員会（地方六団体で組織する地方自治確立対策協議会に設置、委員長・神野直彦東京大学大学院経済学研究科教授）との意見交換を経て7月に地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書（以下、「報告書」という。）が取りまとめられ、公表されたところである。

報告書の主な内容は以下のとおりである。

### (1) 問題意識 - なぜいま分権改革か

#### ・ 分権改革の加速

経済社会システムの各分野において、持続可能性を確保するための改革を断行し、さまざまな経済社会の問題に対して、それぞれの地域が自らの意思で創意工夫ある取組みを行い、その取組みに多くの国民が参加参画する分権改革により解決を図ることが必要である。

#### ・ グローバル都市間競争時代の到来

今後、ますますアジアの都市との競争が激化することが見込まれ、地域独自の個性に根ざした魅力の形成が地域の生き残りの鍵となる。

#### ・ 未曾有の財政赤字が示す国への依存の限界

国の地方への過剰関与と地方の国への依存を止め、地方が自由と責任に基づいて自立し、住民にとってムダのない効率的な地方財政の姿の実現が必要である。

### (2) 現状の問題点

- ・ 行き過ぎた国の関与と地方の財政的依存
- ・ 地方の累積債務の増大
- ・ 人口が減少する中での持続性の劣化
- ・ 地域独自の魅力の形成が不十分
- ・ 住民参加・住民による監視（ガバナンス）が不十分
- ・ 不透明な地方行財政の実態

(3) 対応の方向性

・ 総論

分権改革の目指すべき方向性は次の5つに要約できる。

- <原則1：自由と責任>
- <原則2：小さな政府>
- <原則3：個性の競争>
- <原則4：住民によるガバナンス>
- <原則5：情報開示の徹底>

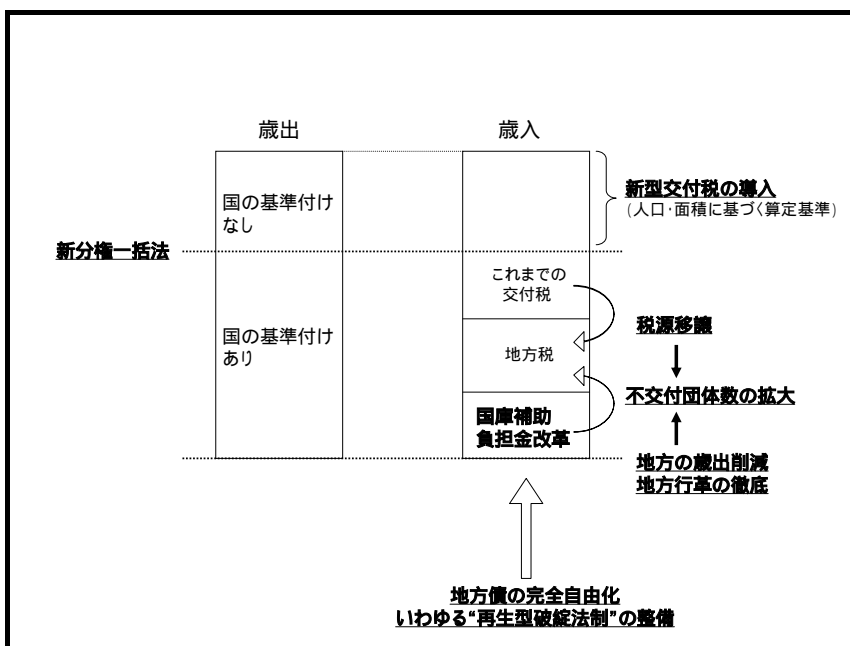
・ 各論

今回の分権改革は、「自由、責任、自立」をキーワードにした新三位一体の改革として平成18年度から開始すべき。その際、重要なことは補助金の廃止・削減、税源配分の見直し、交付税改革を一体として実施していくこと。

<具体的内容>

- 新分権一括法の提出
- 地方債の完全自由化
- いわゆる“再生型破綻法制”の整備
- 税源配分の見直し
- 交付税改革
- 補助金改革
- 地方歳出の削減、歳入面での検討
- 地方行革
- 道州制、市町村合併、都道府県と市町村の関係見直し

資料1-1 分権改革の全体像



資料：報告書より抜粋



資料1 - 2 具体的改革の工程表

分権改革工程表			
時間軸	短期	中期	長期
主な施策	今夏の手続き、規制改正等 に反映し、今秋までに実施に着手	3年程度で実施	10年後までに実施
(1)新分権一括法 (含む国庫補助負担金改革)	地方制度調査会等の場で今秋 までに検討に着手	2年を目途に結論 3年以内に提出	
(2)地方債の完全自由化	10年後の交付税措置廃止 に向けて初年度にふさわしい措置 地方債発行条件の統一交渉 の廃止	公営公庫に対する政府保証の 廃止 公営公庫の承継法人の業務は 経過措置 小規模自治体の資金調達は、 共同地方債等で対応	協議制の廃止 新発地方債に対する交付税 措置の廃止
(3)いわゆる“再生型破綻法制” の整備	今秋までに制度の概要を 作成・公表	3年以内に制度整備	(移行期間)
(4)税源配分の見直し	税源移譲の方法を検討	国と地方の税収比1:1 交付税・補助金から3年間で 5兆円規模の税源移譲	国と地方の税収比 4:6に近い 水準
(5)交付税改革			
①新型交付税	19年度予算から導入	3年間で5兆円程度規模 を目指す	新分権一括法に伴い割合 を拡大
②不交付団体の拡大	19年度予算において所要の 歳出削減、税源移譲の方法 を検討	人口20万以上の自治体の半分	人口10万以上の自治体の半分
(6)地方行革の新指針	今夏、策定・公表		

資料：報告書より抜粋

以上が報告書の概要となるが、今後、さらに地方分権を推進し、国・地方を通じた行財政改革を進めるために国は地方公共団体と意見交換を行いつつ、真に地方の自立と責任を確立する取組みを行っていく必要がある。

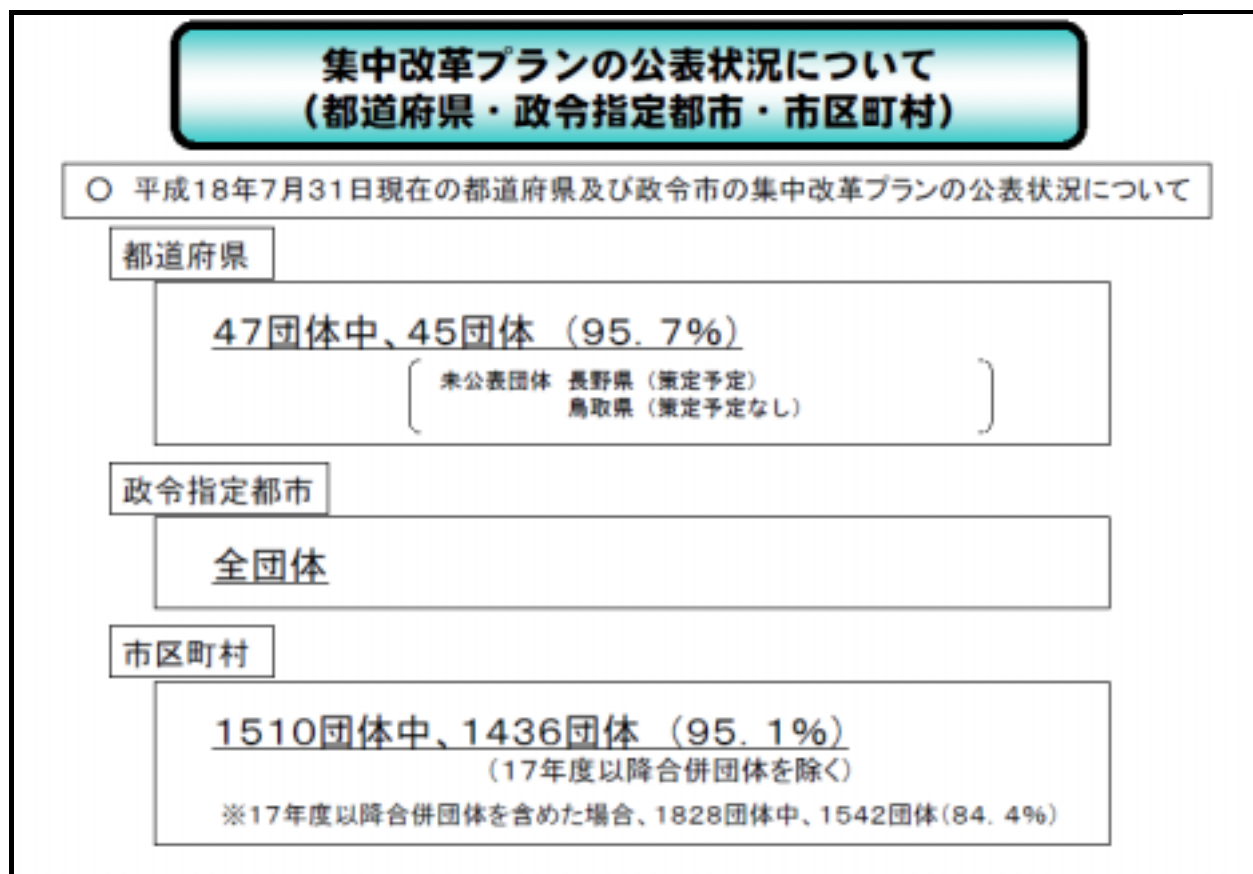
## 2 集中改革プランについて

平成17年3月、総務省は「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」で各地方公共団体に対し、行政改革の新たな指針を示すとともに、「集中改革プラン」の平成17年度中の策定・公表を要請した。

集中改革プランは職員定員管理の適正化、手当等の総点検による給与の適正化、事務事業の再編・整理、民間委託の推進、第3セクターの見直し等について、「平成17年度を起点とし、概ね平成21年度までの具体的な取組を明示したもので、「可能な限り目標の数値化や具体的かつ住民にわかりやすい指標を用いることとし、特に、定員管理の適正化計画については、退職者数及び採用者数の見込みを明示し、平成22年4月1日における明確な数値目標を掲げること。」とされている。

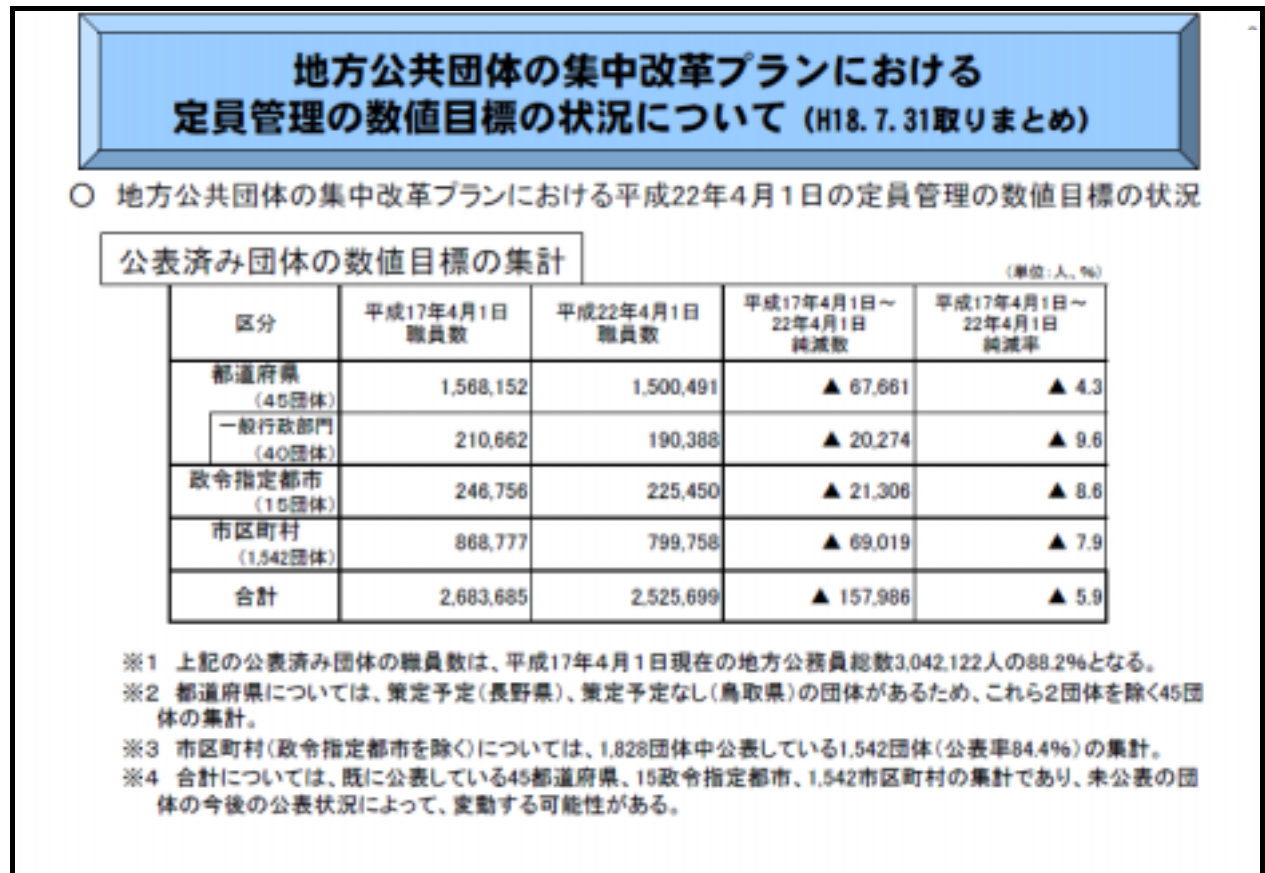
以下、集中改革プランの取組状況の取りまとめを掲載する。

資料1 - 3

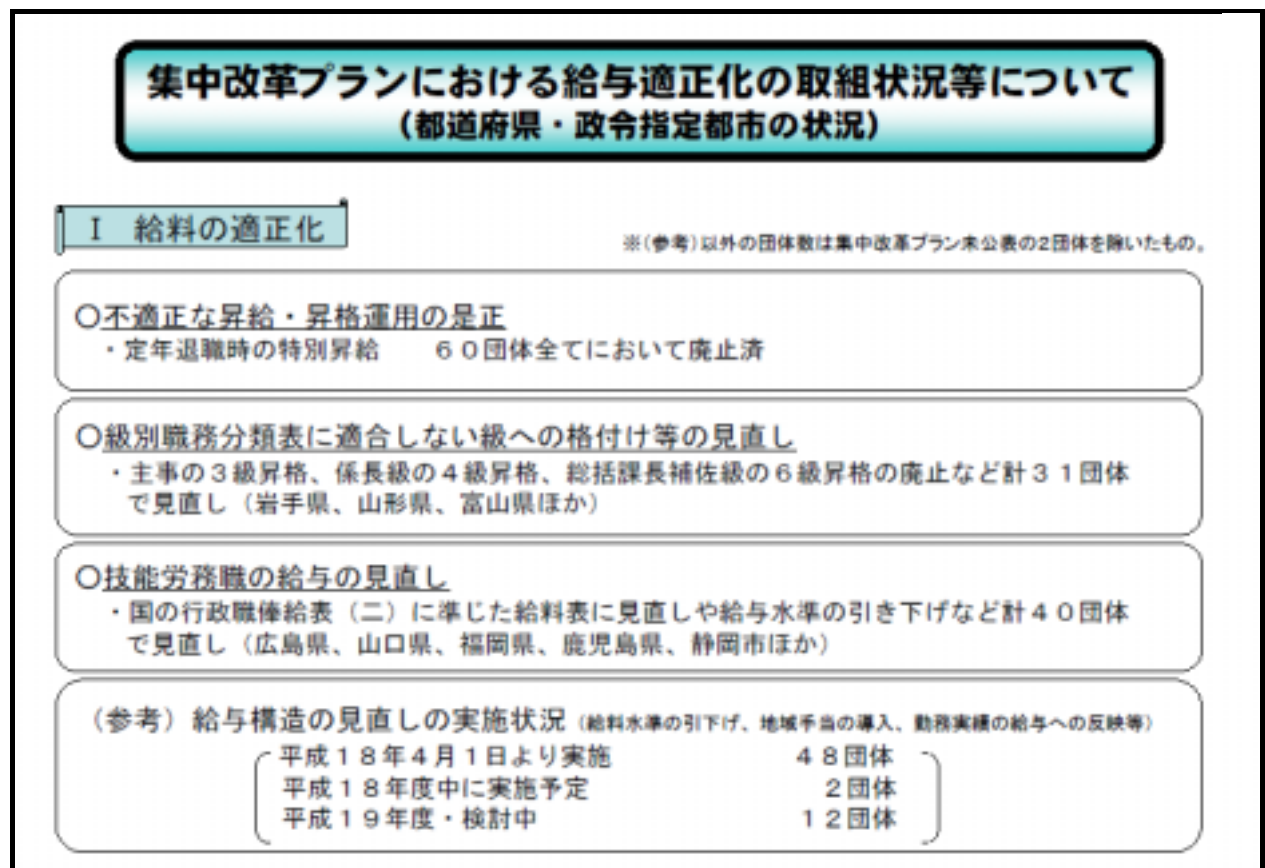


資料1-3-1-11：総務省資料

資料1 - 4



資料1 - 5



## Ⅱ 手当の適正化

**○諸手当の適正化**

- ・特殊勤務手当の適正化（手当の廃止、支給基準の見直し等） 51団体  
 （例）
  - ・有害放射線手当など計5手当を廃止、警察業務手当など計16手当を日額化、水中等作業手当など計8手当の支給基準を見直し等（神奈川県）
  - ・火薬採取作業手当など計4手当を廃止、潜水手当、漁ろう手当の支給対象を見直し、税務手当など計7手当の支給額を見直し、福祉業務手当など計14手当を日額化等（熊本県）
  - ・電子計算機業務手当、案内業務手当、戸籍・住民登録事務手当など計32手当を廃止、特別救助業務手当、水上消防業務手当、ヘリコプター操縦手当など計9手当を日額化（千葉県）
  - ・休日振替手当、変則勤務手当、保育士手当など計88手当を廃止、夜間業務手当、夜間看護手当、病理死体解剖手当など計24手当の支給額を見直し（神戸市）
- ・その他の手当の適正化（支給水準の引き下げ、対象の見直し等） 44団体  
 （例）
  - ・特勤手当など4手当の支給割合上限の引き下げ、産業教育手当、定時制通信教育手当の支給割合の引き下げ、農林漁業普及指導手当の支給率の引き下げ（岩手県）
  - ・住居手当の支給額、通勤手当の支給対象、期末勤続手当の役職加算の支給対象を見直し、勤続手当の算定基礎から扶養手当を除外（堺市）

※上記を含め、各団体において、計画期間中に諸手当の総点検を実施。

**○退職手当の支給率の見直し**

- ・最高支給率の国（59.28）に準じた引き下げ 60団体全てにおいて実施済み

## 民間委託等の推進状況（公の施設関係）

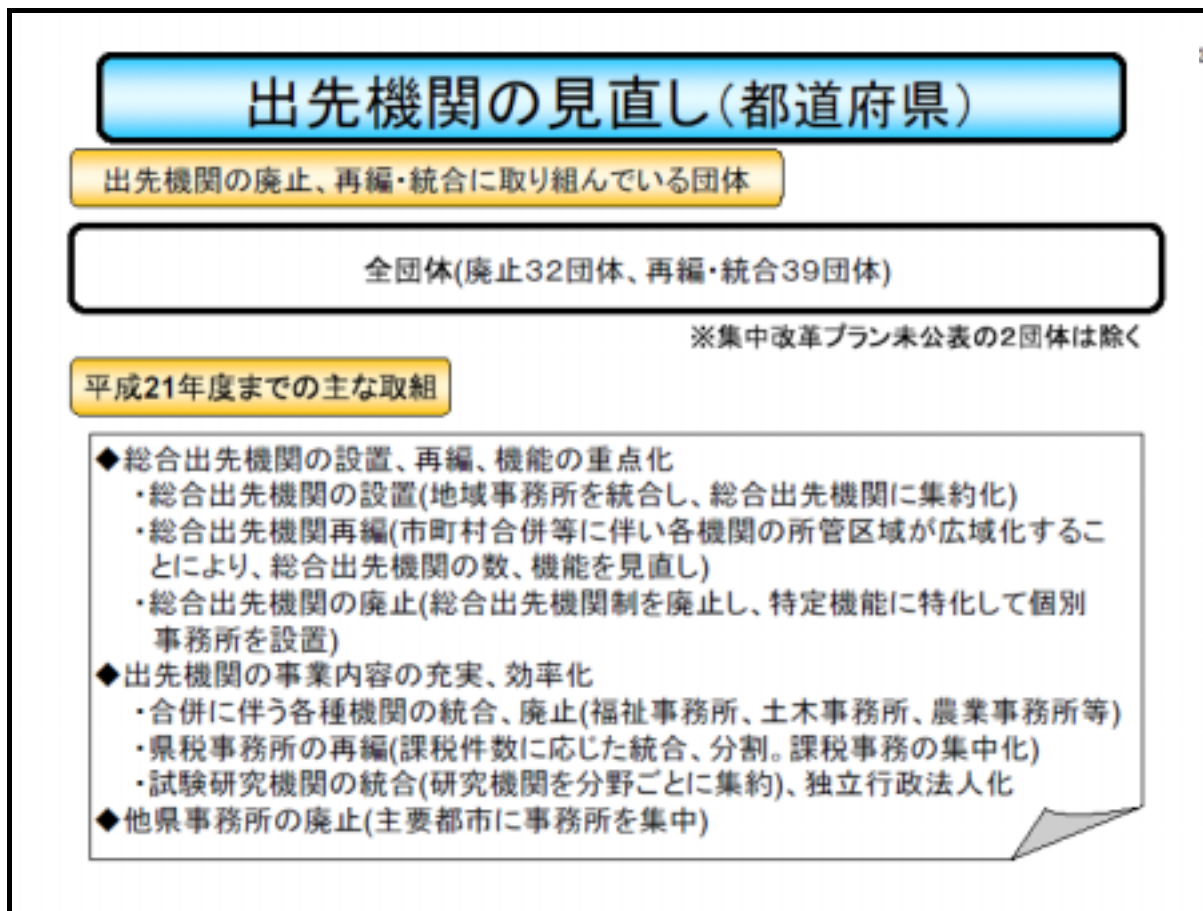
**公の施設管理における基本的な考え方**

- 設置目的を達成した施設、民間と競合する施設等について、施設存続の必要性や公的関与の必要性を検証し、廃止・統合・民間譲渡等を検討
- 存続する施設についても、市民サービスの向上や経費削減等を図るため、指定管理者制度の導入を検討
- 個別法により管理者が定められている施設や指定管理者制度導入の効果が見込めない小規模施設等については、可能な限り業務委託を推進

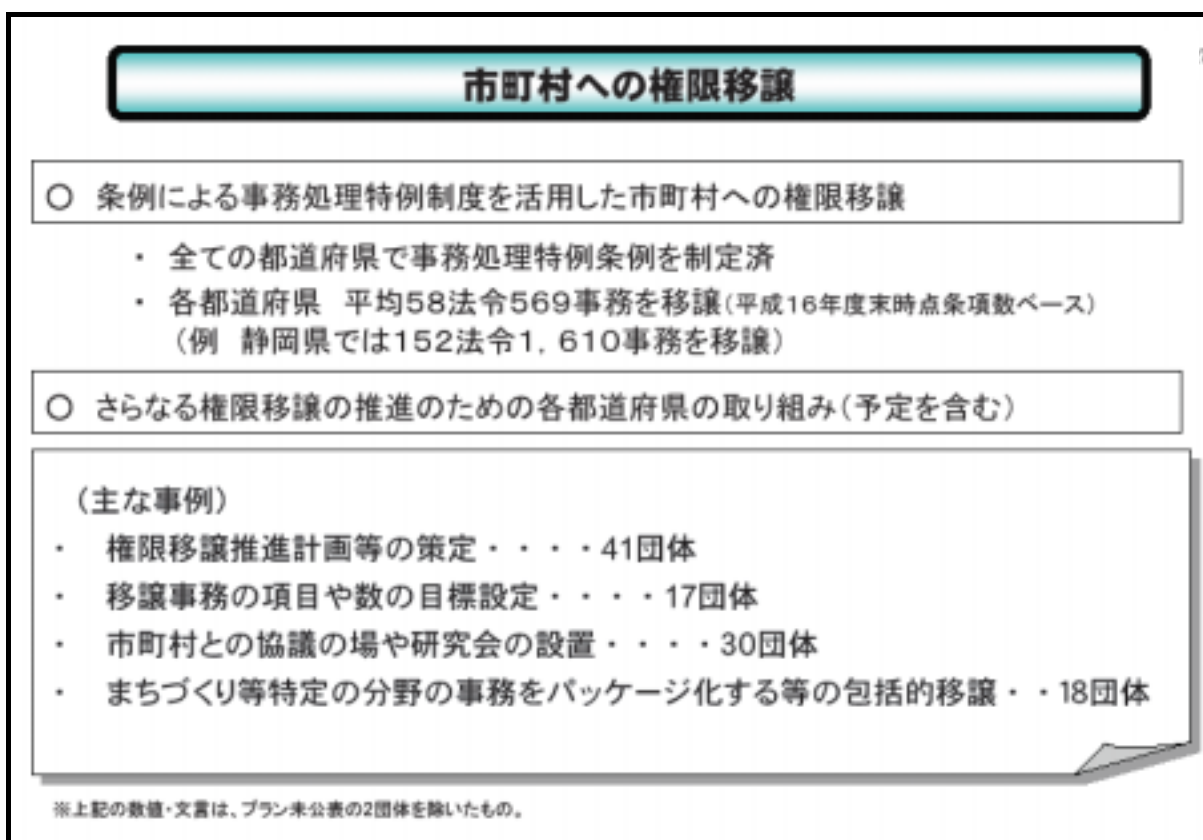
**平成21年度までの取組内容**

- 指定管理者の募集は、全自治体において原則として公募を実施
- 非公募とした場合においても、概ね3年の指定期間経過後には公募の実施を検討
- 指定管理者制度導入後、指定管理者による管理運営について、利用者へのアンケートや第三者評価機関を設置するなどして評価を実施
- 指定管理者制度未導入施設について、廃止、民間譲渡、指定管理者制度導入など、施設のあり方を検討するとともに、導入施設についても引き続き施設のあり方を検討
- 指定管理者制度の導入に併せ、従前管理委託していた外郭団体の廃止・統合等の実施、検討

資料1 - 8



資料1 - 9



資料1 - 10

### 地方公共団体の集中改革プランにおける 公営企業の定員管理目標の状況について

○ 地方公共団体の集中改革プランにおける平成22年4月1日の公営企業の定員管理の数値目標の状況  
(平成18年7月31日現在)

**公表済み団体の数値目標の集計**

☆公営企業会計(p.4～p.5の公営企業等会計部門から収益事業会計、公立大学付属病院事業会計等を控除)で定員管理の数値目標を集中改革プランに記載している団体の集計  
(単位:人、%)

区分	総数 ※1				公営企業会計 ※2			
	H17.4.1 職員数	H22.4.1 職員数	増減数	増減率	H17.4.1 職員数	H22.4.1 職員数	増減数	増減率
都道府県	1,568,152	1,500,491	▲67,661	-4.3%	60,351	53,279	▲7,072	-11.7%
政令指定都市	246,756	225,450	▲21,306	-8.6%	34,668	31,877	▲2,791	-8.1%
市区町村	868,777	799,758	▲69,019	-7.9%	91,601	87,935	▲3,666	-4.0%
合計	2,683,685	2,525,699	▲157,986	-5.9%	186,620	173,091	▲13,529	-7.2%

※1  
・都道府県については、未定数の2団体を除く46団体の集計  
・政令指定都市については、1,528団体のうち公表している1,542団体の集計

※2  
・都道府県については、公営企業会計で定員管理の数値目標を集中改革プランに設定している35団体の集計  
・政令指定都市については、公営企業会計で定員管理の数値目標を集中改革プランに設定している4団体の集計  
・市区町村(政令指定都市を除く)については、公営企業会計で定員管理の数値目標を集中改革プランに設定している879団体の集計  
・合計については、公営企業会計で定員管理の数値目標を既に公表している35都道府県、9政令指定都市、879市区町村の集計であり、未公表の団体の今後の公表状況によって、変動する可能性がある。

資料1 - 11

### 集中改革プランにおける第三セクターの見直し

**第三セクターに対する点検評価の実施**

18都道府県、9政令指定都市、240市区町村が、新たに第三者等から成る委員会等による第三セクターの点検・評価を実施。

**第三セクターの役職員数、給与の見直し**

26都道府県、7政令指定都市、277市区町村において、第三セクターの役員数・職員数の削減や職員給与の見直しを実施。

**既存の第三セクターの見直し**

31都道府県、11政令指定都市、257市区町村において、既存の第三セクターの統廃合や財政支援のあり方などに関する具体的な見直しを実施。

簡素で効率的な地方行政体制の整備については、地方公共団体自らが、住民や議会の監視のもとに推進していくべきものであることは言うまでもなく、今後は、住民に対する説明責任を果たす観点から、毎年度フォローアップを実施し、計画が着実に達成されることを期待する。

### 3 新地方公会計制度研究会報告書について

「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定）及び「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成18年法律第47号）」では、地方においても「簡素で効率的な政府」を実現する観点から、資産・債務改革に積極的に取り組むとともに、地方公共団体の資産・債務の適切な管理等に資する公会計の整備を一層推進することとされている。

総務省では、地方の公会計の整備について、有識者により幅広い観点から検討を行うため、平成18年4月に「新地方公会計制度研究会」（座長・跡田直澄慶應義塾大学商学部教授）を設置し、5月にかけて5回の開催で報告書を取りまとめた。

報告書の概要は以下のとおりである。

資料1 - 12

## 新地方公会計制度研究会報告書（総括部分）

### 総括

#### 1 制度整備の目的

地方分権の進展に伴い、これまで以上に自由でかつ責任ある地域経営が地方公共団体に求められている。そうした経営を進めていくためには、内部管理強化と外部へのわかりやすい財務情報の開示が不可欠である。したがって、新たな公会計制度整備の具体的な目的は以下の点にある。

資産・債務管理  
費用管理  
財務情報のわかりやすい開示  
政策評価・予算編成・決算分析との関係付け  
地方議会における予算・決算審議での利用

#### 2 基本的考え方

- ・財務書類の体系化に当たっては、国と地方の財政上の結びつき等を考慮するとともに、地方固有の取扱いを踏まえつつ、原則として、国（財務省）の作成基準に準拠する。
  - 発生主義を活用した基準設定とともに、複式簿記の考え方の導入を図る。
  - 地方公共団体単体と関連団体等も含む連結ベースでの基準モデルの設定
  - 貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4表の整備を標準形とする。
  - 現行総務省方式の改訂にも配慮した基準モデルの設定
- ・新たな公会計制度の整備を促進していくには、地方公共団体の取り組み状況を勘案し、整備内容、整備時期に柔軟性を持たせることが必要である。
  - 取り組みが進んでいる団体にはさらなる改善を求めつつ、都道府県、人口3万人以上の都市とともに、3年を目途に、4表の整備ないしは4表作成に必要な情報の提示・開示を求める。
  - まだ取り組みが進んでいない団体にはまず総務省方式での財務諸表作成に踏み出すことを求めつつ、町村、人口3万人未満の都市とともに3年程を準備期間として、4表の整備ないしは4表作成に必要な情報の提示・開示を求める。

資料1-12～1-15：総務省資料

## 新地方公会計制度研究会報告書（総括部分 続き）

### 3 実施に当たって

- ・新たな公会計制度の導入を促進するためには、専門的知識や事務処理負担を要する資産評価方法を中心とした諸課題について、地方公共団体関係者や地方公共団体の監査等を行っている公認会計士等からなる検討の場を早急に設置し、さらに実務レベルでの検討を行い、地方公共団体の意向を受けていくつかのタイプのモデル団体を指定し、導入の円滑化や問題点の把握を図ることも必要である。
  - 先進団体の取り組みや創意工夫を生かした、新制度への移行のあり方やその問題点の検討。
  - 現行総務省方式やその改訂版での整備を進めている団体での新制度への移行のあり方やその問題点の検討。
- ・新たな公会計制度の導入に当たっては、その作成に必要なプログラムを含む情報の公開と詳細な説明を総務省が責任をもって行う必要がある。
  - ソフトの提供や説明会の開催などを通じた人材養成が不可欠である。
- ・とりわけ小規模の地方公共団体に導入インセンティブを持たせるためには、導入コストの一部を支援するなど、きめ細かな支援のあり方についても検討すべきである。

### 4 今後の課題

- ・ 監査制度の構築
  - 新たな公会計制度の導入により作成される財務諸表が地方公共団体の政策形成に有効に活用されるためには、その情報の信頼性を確保することが不可欠である。そのためには、国における対応を踏まえつつ、財務諸表の正確性に関する監査制度の構築を急ぐべきである。
- ・ 基準モデルの改定
  - 公会計の理論および実務は、今後、一層進展していくと考えられる。そうした状況に応じて、基準モデルは絶えず充実・改善を図っていく必要がある。

## 新地方公会計制度研究会報告書（第2・3章）要約版

### 第2章 地方公共団体の財務書類作成にかかわる基準モデル

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| <p><b>1 財務書類の作成目的</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◇決算分析のための情報を会計的に報告</li> <li>◇予算等の政策形成上の意思決定を住民の利益に合致させるための参考情報を提供</li> </ul>   |
| <p><b>2 財務書類の構成要素等</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◇構成要素の定義付け：資産負債アプローチを採用</li> <li>◇構成要素の認識基準：発生主義を活用</li> <li>◇構成要素の測定基準：公正価値を採用                     <ul style="list-style-type: none"> <li>①資産取得 → 取得原価(市場取引による場合)<br/>適正と考えられる公正価値(適正な対価を支払わずに取得した場合)</li> <li>②資産再評価 → 期末便宜の割引現在価値、市場での実現可能価値、再調達原価又は取得原価</li> </ul> </li> </ul>   |
| <p><b>3 格式及び作成方法</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 貸借対照表 → 資産・負債・純資産の残高を明らかにするために作成                     <ul style="list-style-type: none"> <li>◇土地・建物等は、原則として公有財産台帳を基礎に定期的に再評価して価額を測定し、それが困難な場合は、過去の用地費や事業費等を累計して取得原価を推計</li> </ul> </li> <li>◆ 行政コスト計算書 → 費用・収益の取引高を明らかにするために作成                     <ul style="list-style-type: none"> <li>◇純経常費用は、純資産変動計算書の純経常費用への財源措置と連動</li> </ul> </li> <li>◆ 純資産変動計算書 → 会計期間中の純資産の変動を明らかにするために作成                     <ul style="list-style-type: none"> <li>◇財源変動の部、資産形成充当財源変動の部及びその他の純資産変動の部に区分して表示</li> <li>◇各表示区分の収支戻は貸借対照表の資産の部の各表示区分と連動</li> </ul> </li> <li>◆ 資金収支計算書 → 資金収支の状況を明らかにするために作成                     <ul style="list-style-type: none"> <li>◇経常的収支区分、資本的収支区分及び財務的収支区分の三区分により表示</li> <li>◇収支戻(当期資金収支額)は、貸借対照表の資産の部の資金勘定と連動</li> </ul> </li> <li>◆ 連結貸借対照表 → 地方独立行政法人、一部事務組合・広域連合、地方三公社、第三セクターを連結対象                     <ul style="list-style-type: none"> <li>◇連結対象法人が、それぞれの会計基準に拠って資産及び負債を適正に評価した金額をもって連結</li> </ul> </li> </ul> |



資料1 - 15

**第3章 地方公共団体の財務書類作成にかかる総務省方式改訂モデル**

**1 総務省方式改訂モデルの基本的考え方**

現行総務省方式を段階的に改善し、資産・債務管理や財務情報の分かりやすい開示等に資する書類を目指したもの

- ◆ 総務省方式の主な長所と課題(長所○、課題●)
 

○簡便に作成可能	●資産台帳が未整備のため貸借対照表と連動した個別の資産管理が困難
○他団体との比較が容易	●資金収支計算書のモデルを未提示
○正味資産の財源内訳を明示	●有形固定資産の除売却が未反映

**2 様式及び作成方法**

- ◆ 貸借対照表
 

◇有形固定資産表示科目の名称変更を検討	◇道体資産などの売却可能資産を別建てで計上
◇負債表示科目の新設・見直し	◇交付税措置の見込まれる地方債の額等を欄外注記
- ◆ 行政コスト計算書
  - ◇総務省方式の目的別コスト情報は附属明細書等で開示
- ◆ 純資産変動計算書
  - ◇純資産を構成する項目について、その変動(増減)を主要要因別に表示
- ◆ 資金収支計算書
  - ◇歳出を経常的支出、公共資産形成支出及び投資・財務的支出に区分し、対応する財源を収入として表示

**3 今後の検討課題**

- ◆ 公有財産台帳の段階的精緻化
  - ◇未利用財産の売却促進などの課題に対応するため、売却可能資産から段階的な公有財産台帳に精緻化
- ◆ 段階的な複式簿記の考え方の導入
  - ◇企業会計の仕組みの理解促進や財務書類の早期作成・開示に有効な手段

地方公会計制度の整備は、財政規律の強化や財務情報の開示等のベースとなるものであり、現在検討されている地方公共団体の財政再建問題とも密接に関連する課題である。

総務省は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」を踏まえ、平成18年8月に「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」を策定した。その中で、地方公会計改革についても言及し、国の作成基準に準拠した地方公共団体の公会計整備について取組を促している。

地方公共団体においては、この指針の趣旨に鑑み公会計整備に取り組むとともに、財務書類の作成・活用を通じて資産・債務に関する情報開示と適正な管理を一層進め、国と同様に資産・債務改革に向けた取組が求められる。



## 第2章 石川県における先進事例について

総務省自治財政局調整課

### 1 県勢の概要

石川県は北陸地方の中部に位置し、東は富山県及び岐阜県に、南は福井県に接している。地形は西南から東北に向かって細長く、東西100.4km、南北198.4km、海岸線は581.6kmの延長を有し、金沢市をはじめ10市9町（平成18年2月1日現在）で構成されている。

面積は4,185km<sup>2</sup>であり、南は白山国立公園に源を発する手取川による肥沃な加賀平野、北は日本海に突き出た能登半島であり、県都である金沢市は日本でも有数の城下町で、歴史的な面影を残す一方、近代的な街づくりも進んでいる。

人口は平成12年国勢調査で1,180,977人で都道府県別でみると36位という状況である。

### 2 石川県の財政状況

石川県においては、平成4年度以降、国の経済対策に呼応し、積極的に社会資本の整備を行い、全国的に投資が抑制された平成11年度以降も数年にわたり、景気対策のため他県と比較して高水準の投資を実施してきた。

この結果、公共事業の財源に充てる起債の発行額も増加し、平成13年度から実施された臨時財政対策債の発行も相まって、県債残高は平成14年度に1兆円を突破している。起債残高の標準財政規模に対する割合も4.26倍となっており、都道府県の比較において6位という高い水準にある。

一方、基金残高は平成15年度末で財政調整基金、減債基金合わせて約600億円と財政規模から見ると全国でも高水準を維持していたが、税収の伸び悩みや地方交付税の削減等、一般財源の減少を受け、この2基金を平成16年度は100億円、平成17年度は50億円、平成18年度予算においては150億円もの取り崩しを余儀なくされ、この傾向が続けば予断を許さない状況である。

平成16年度決算における主な財政指標は以下のとおりである。

資料2 - 1

区 分	石 川 県		全 国 平 均	備 考
		全国順位		
財 政 規 模	441,094 円	20	357,610 円	人口1人当たり歳出規模 (16 総務省)
財 政 力 指 数	0.38301	21	0.41125	14～16年度平均 (16 総務省)
経 常 収 支 比 率	90.8 %	33	92.5 %	経常経費充当一般財源 / 経常一般財源 (16 総務省)
起 債 制 限 比 率	10.3 %	40	12.6 %	公債費充当一般財源 / 標準財政規模 (16 総務省)
普 通 建 設 事 業 費	58.7 %	11	40.6 %	普通建設事業費 / 標準財政規模 (16 総務省)
県 債 残 高	426.4 %	6	344.9 %	県債残高 / 標準財政規模 (16 総務省)
県 税 構 成 比	21.1 %	22	29.2 %	県税収入 / 歳入合計 (16 総務省)

(注)全国順位は高位水準である。

資料：石川県提供

### 3 市町村合併への取組

合併特例法の施行により全国的に市町村合併の動きが広がったところであるが、石川県においても市町村に対して積極的な支援措置を講じることにより、市町村合併の推進を図ってきた。

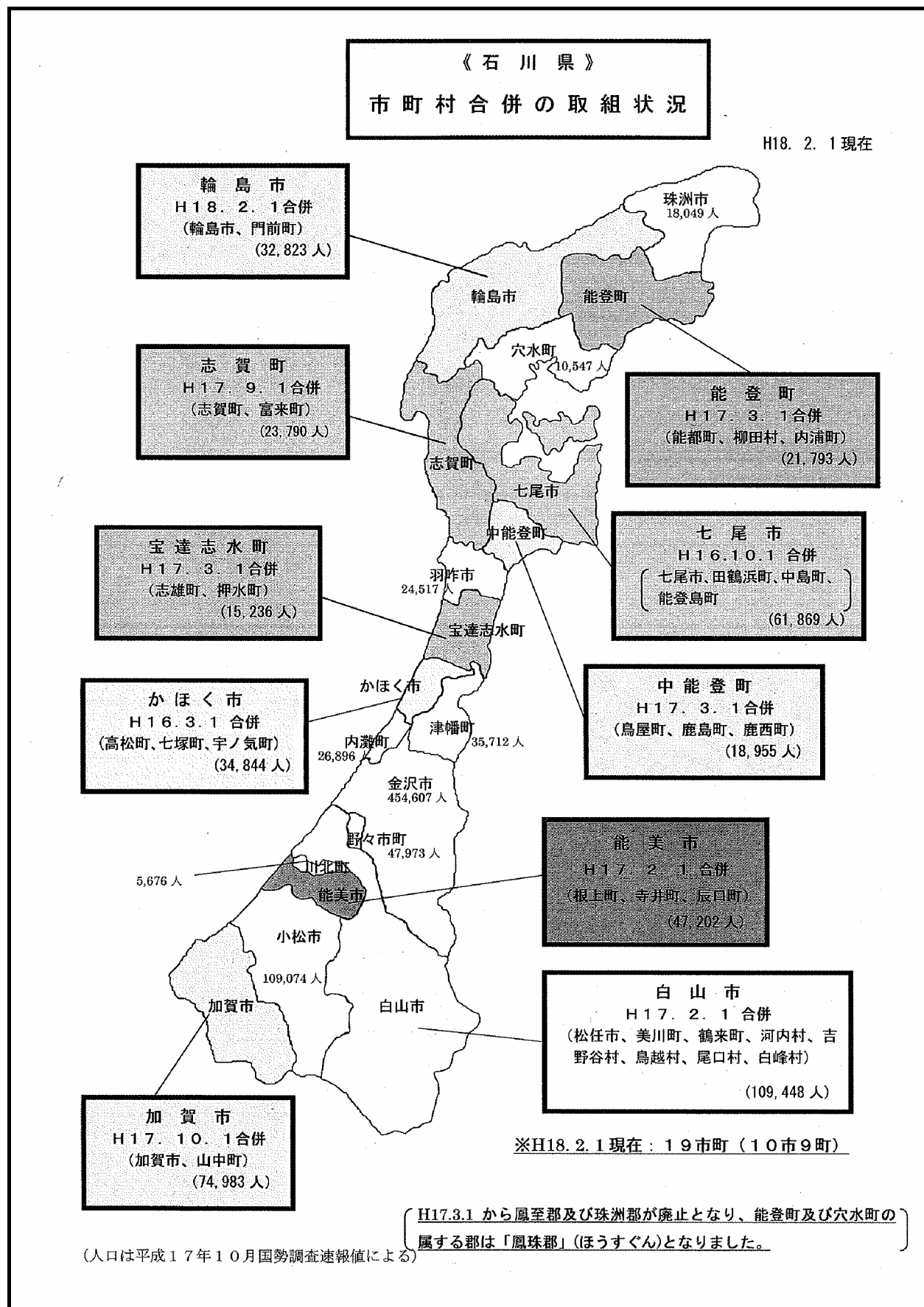
具体的な支援措置の内容は資料2-2のとおりであるが、このように積極的な取組を行ってきた結果、平成14年度末に41市町村であった市町村数が、平成18年2月1日現在では19市町となっており、22団体(57.2%)も減少している(資料2-3)。

資料2 - 2

市町村合併に対する県の支援策	
<b>(1) 市町村等に対する財政支援</b>	
① 市町村等が行う合併に関する調査研究、啓発事業に対する財政支援 (H13～H15 総額50,255千円)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村、一部事務組合：限度額 1,000千円</li> <li>・公共的団体：限度額 300千円</li> </ul>
② 合併協議会の運営経費に対する財政支援(H14～H16 総額105,000千円)	合併協議会が行う調査研究事業、啓発事業、市町村建設計画策定に係る経費及び運営費に対する助成。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・任意合併協議会：限度額 2,000千円(法定協と合せ3年総額10,000千円)</li> <li>・法定合併協議会：限度額 5,000千円(2年総額10,000千円)</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <math display="block">\left[ \begin{array}{l} 10地域(穴水町・門前町合併協議会) \times 10,000千円 = 100,000千円 \\ 輪島市・門前町合併協議会：実額協議期間1年(H17.1.20～H17.1.31) 5,000千円(H16.3補正) \end{array} \right]</math> </div>
③ 合併協議会が行う広域交流イベントに対する財政支援(H14～H15 総額8,321千円)	市町村住民の一体感を醸成するために実施する住民交流事業に対する助成。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・限度額 1,000千円</li> </ul>
④ 市町村合併特例交付金制度による財政支援(H14～H17 貸付総額 8,150,000千円)	市町村合併の円滑な進展を図るため、法定合併協議会を設置した市町村に対して、合併前に、社会資本や施設の整備状況、財政状況等の格差を調整するため財政措置
交付対象	法定合併協議会を設置した市町村
交 付 額	1市町村当たり2.5億円
交付方法	対象事業費を貸付け、平成17年3月31日までに、市町村が合併を議決し、県に合併申請を行い、平成18年3月31日までに合併した場合は、元利の全額を償還助成(合併に至らなかった場合は助成なし)
※ H17.3.15一部改正(合併特例法の一部改正による経過措置に併せ合併期限の変更) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <math display="block">\left[ \begin{array}{l} 32市町村(10地域) \times 250,000千円 = 8,000,000千円(償還助成対象分) \\ 穴水町 150,000千円(償還助成対象外分) \end{array} \right]</math> </div>	
⑤ 過疎地域への配慮	過疎地域の合併については、その財政状況等を考慮し、石川県自治振興資金の過疎分を積極的に活用する。
⑥ 県事業による支援	県事業の優先採択・重点投資、市町村事業に対する補助事業の優先採択などを行う。
<b>(2) 助言・情報提供及び人的支援</b>	
① 助言・情報提供	法定合併協議会に委員として参加し助言を行うとともに、事務事業の調整や、市町村建設計画の策定に対する助言や情報提供を行う。
② 法定合併協議会事務局への県職員派遣(給与費：県負担)	各法定合併協議会事務局へ職員を派遣。

資料：石川県提供

資料2 - 3



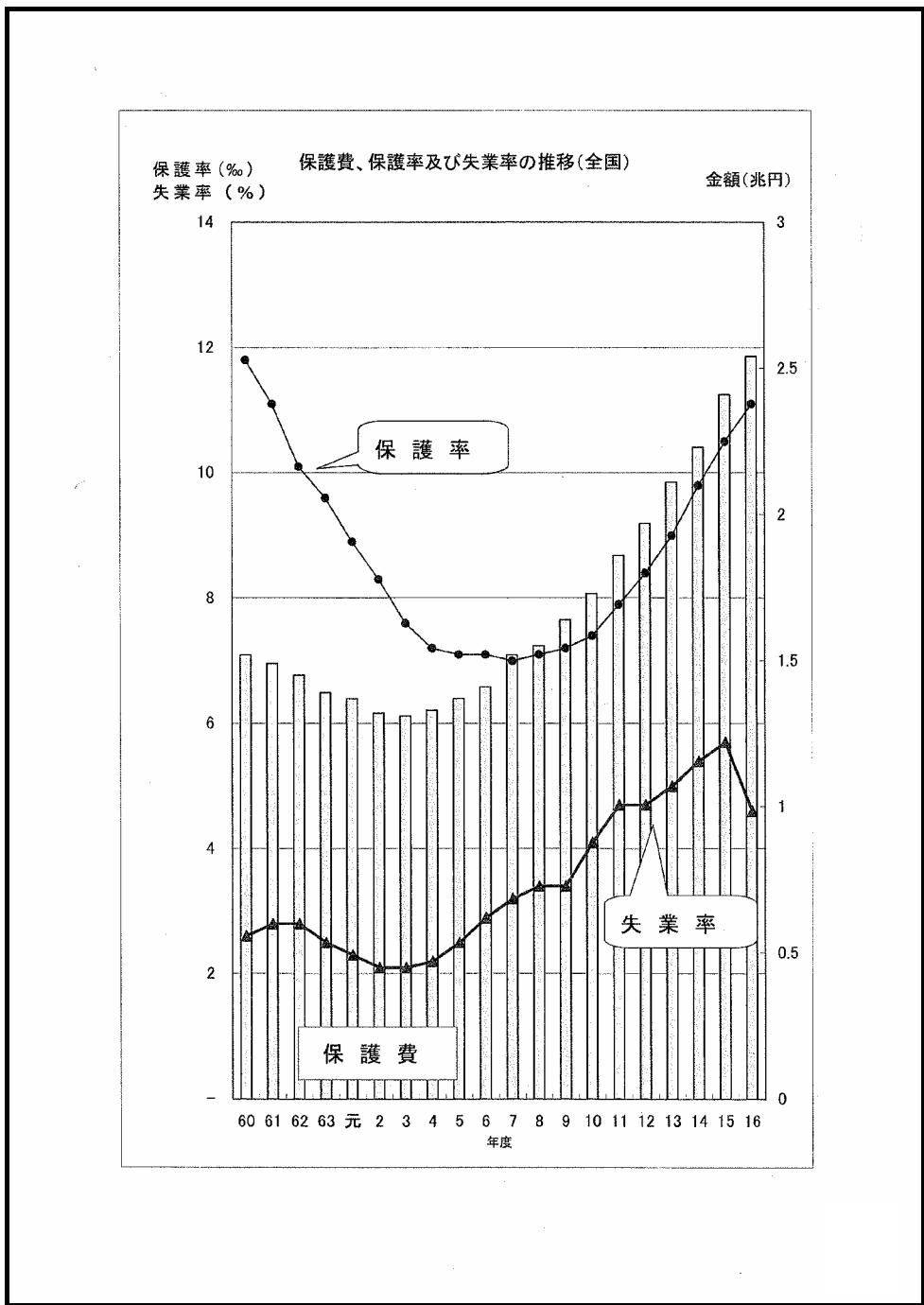
資料：石川県提供

#### 4 石川県における生活保護の現状について

石川県においては、人口に対する生活保護世帯人員の割合（以下、保護率という。）が、人口千人あたり4.1人（平成15年度福祉行政報告例）であり、全国平均の千人あたり10.5人を大きく下回っている。

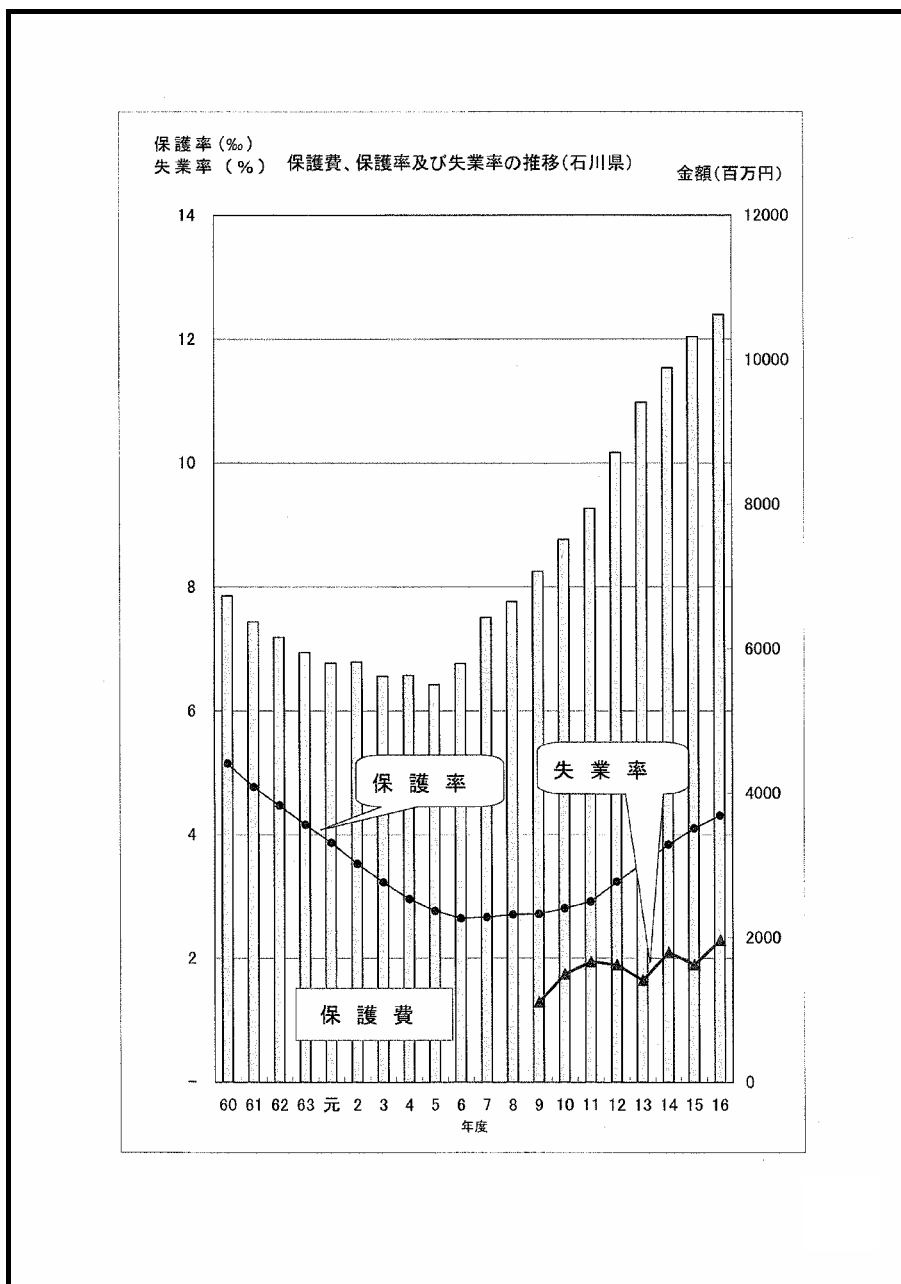
保護率と相関が強いとされる失業率の動きを資料2-4、2-5により全国ベースの数値と比較すると、指標の推移は両者ほぼ類似した動きとなっているが、石川県の方が保護率、失業率ともに大幅に下回っている。

資料2 - 4



資料：石川県提供

資料2 - 5



資料：石川県提供

両者に共通して、近年、保護率が上昇してきている主な要因として、失業率の高止まりや離別率の増加が挙げられるが、石川県において全国よりも保護率が低い要因として、温泉等の観光施設が多いため、比較的生活保護世帯になりやすい離別後の母子世帯等であっても就職先があり、生活保護世帯とならないケースがあること(失業率の低さからも就労環境が全国よりも高水準にあると考えられる)、生活保護の受給を恥と考える県民性があり、身内で助け合う文化がある、ことなどが担当者からのヒアリングの際に意見聴取した内容である。

また、石川県においては、資料2-6に示すとおり、生活保護受給者に対する自立支援事業にも取り組み、適正な給付に努めているが、評価欄のような問題点もあり今のところ効果は限定的なものとなっている。

資料2 - 6

被保護者への自立支援について

事業名等	事業概要	効果	評価
生活保護受給者等就労支援事業	生活保護受給者の自立支援プログラムの一環として、福祉事務所と公共職業安定所が連携を図り、被保護者の就労支援を行う。 <支援対象者> 以下の①～④すべてを満たす者 ①稼働能力を有する者 ②就労意欲がある者 ③就職に当たって、上記①、②以外の阻害要因がない者 ④事業への参加に同意している者	平成17年度 支援開始者 44名 ○就労開始 11名 (うち保護廃止1名) ○収入増加 2名  平成18年度 支援予定者 89名	①労働局サイドとの連携は画期的であるが、支援対象者の選定要件が厳しすぎて、被保護者の中には全要件を満たす対象者が殆どいない。 ②福祉事務所側で、選定要件を満たすと判断し、公共職業安定所に支援要請した者であっても、一般求職者と比較すると、その者が備えている条件等が悪く、なかなか就労開始までに至らないケースが多い。 (例: 就労経験が皆無、長期にわたり就労していない、学歴が低い、車・電話がない、等)
就労可能な被保護者の自立助長事業	実施機関が、就労可能と判断する被保護者から「収入申告書」・「求職活動状況報告書」を毎月提出させ、その者の就労・求職状況を把握し、就労していない者に対しては就労指導、就労している者に対しては転職を含む増収指導等、自立助長を図るための必要な指導を行う。 <指導対象者> 実施機関が就労可能と判断する被保護者(現に就労している者を含む)	平成17年度 指導対象者198名 ○就労開始 16名 (うち保護廃止6名) ○収入増加 3名 (うち保護廃止3名)	①毎月、収入・求職活動状況を申告させることで、被保護者に自立への意識を持たせることには一定の効果があり、現に就労が開始され、収入が増加し保護廃止となった者もいる。しかし、大半の被保護者は既に自立・就労への意識が低く、実施機関の熱心な指導にも全く耳を貸さない者も多く、現場では被保護者の就労意欲の喚起に苦慮している。 ②一方で、被保護者を雇ってくれる職場が不足しており、いくら求職活動してもなかなか就労できないという実態がある。
個別自立支援プログラムの策定及び実施	実施機関ごとに、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化し、それぞれの類型ごとに取り組むべき支援の具体的内容及び実施手順を定め、これに基づいて個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施する。	平成18年度プログラム策定開始 (今年度中に全実施機関でのプログラム策定を予定)	

※実施機関: 各市福祉事務所、各保健福祉センター

資料: 石川県提供



## 5 石川県における少子化対策への取組

少子化の進展が国全体の問題としてクローズアップされる中、石川県においては、少子化対策最先進県を目指し、積極的に少子化対策に取り組んでいる。

近年の県内の合計特殊出生率は毎年全国平均を上回っているものの、国全体の出生率と同様に減少傾向にあり、従来の対策に加えもう一段上の対策を計画的に推進するため、平成17年度に「いしかわエンゼルプラン2005」を作成し平成21年度までの行動計画を明らかにしている。

このプランにも掲載され、全国でも先進的な2つの取組を紹介する。

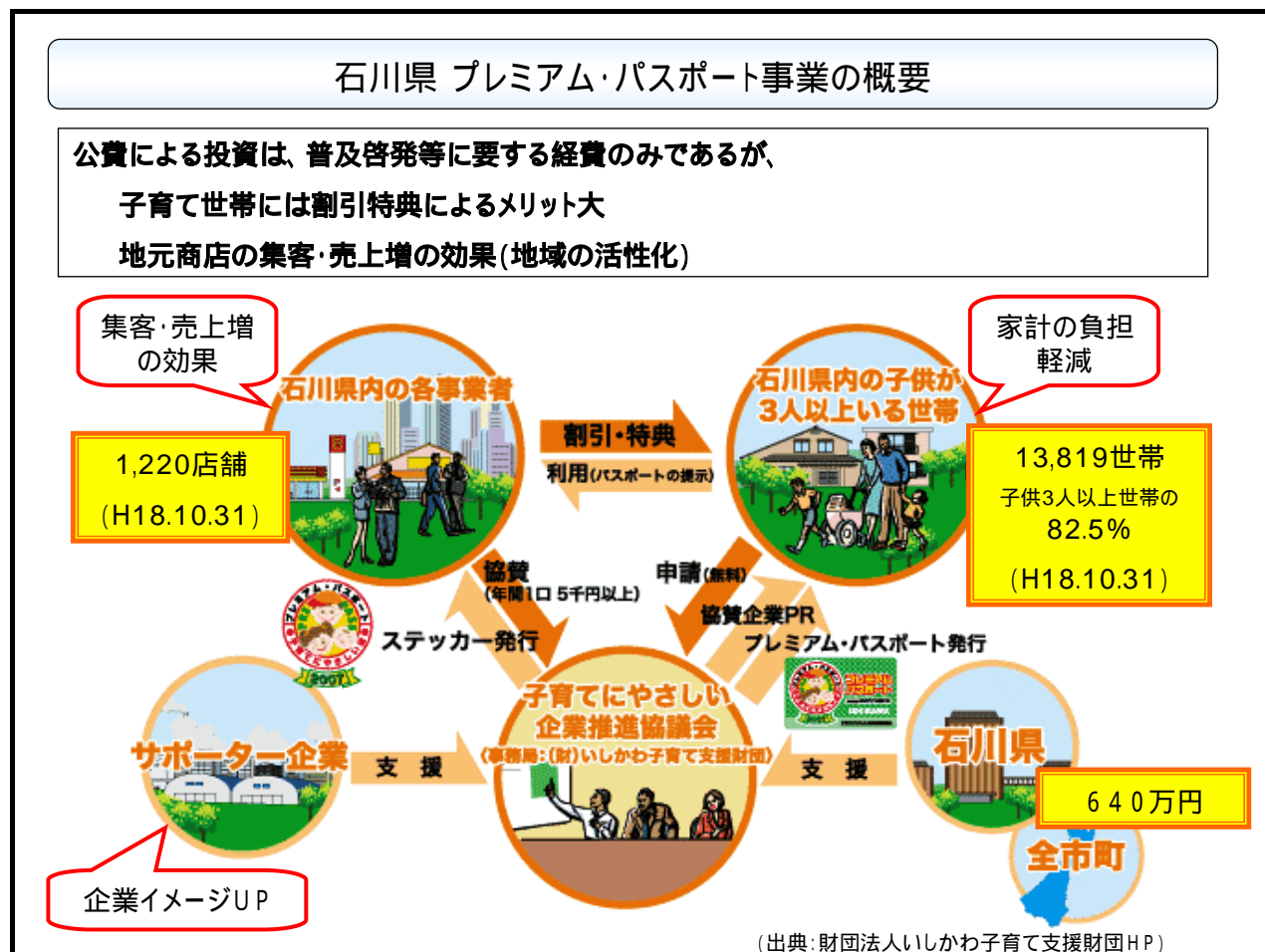
### (1) プレミアムパスポート事業（資料2-7）

子どもが3人以上いる多子世帯の経済的な負担を軽減するため、県内の企業に負担を求め、物品の購入料金などの割引や特典を提供する制度を創設している。この制度により、平成18年10月末現在で13,819世帯が協賛する1,220店舗で様々な特典を活用することができる。

また、この制度の中で、主に子どもが利用する施設を中心とした県有施設でも利用料金を割り引いている。

本事業の特色は、行政の負担はほとんどなく、子育て世帯の負担軽減に大きく寄与し、企業にとってもイメージアップや集客力の向上に資する事業となっている点である。

資料2 - 7



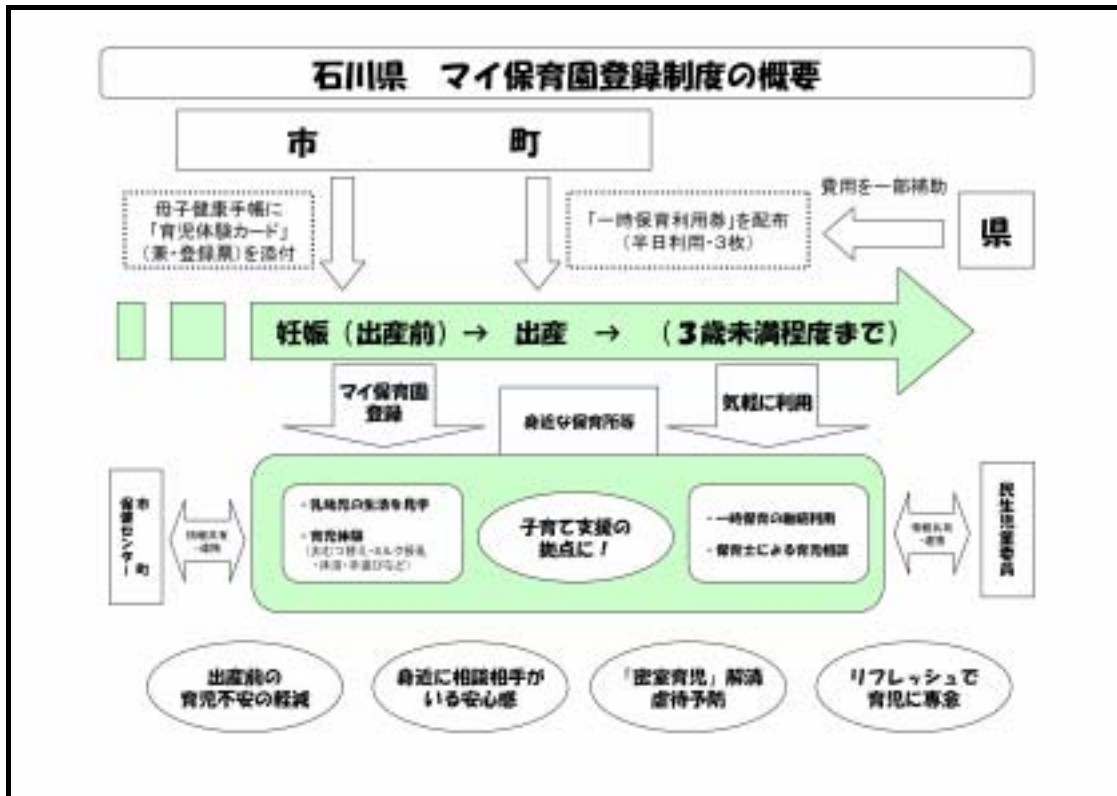
資料：石川県提供

(2) マイ保育園登録制度（資料2-8）

何かと不安が多い出産前後から3歳未満までの期間、育児の専門家の支援を受けて安心して過ごすことができるよう、身近な保育所を登録しておく制度を導入している。

この制度では、母子健康手帳に添付される「育児体験カード」を使い、妊娠中に身近な保育所で育児体験ができる。そして、「マイ保育園」として登録しておくことで、出産時に「一時保育利用券（半日利用3回分）」が配付され、育児に疲れたときなどにマイ保育園の一時保育サービスを利用することができる。また、マイ保育園では育児の専門家である保育士がいつでも育児相談に対応し、これらを通じて専業主婦家庭や育児休業中の家庭を含むすべての子育て家庭の育児不安の解消を図るものである。

資料2 - 8



資料：石川県提供

6 最後に

今後、国・地方を取り巻く厳しい財政環境の下、限られた財源を真に必要な住民サービスに配分し、有効に活用していくことがますます求められる中で、このような石川県の取組は地方分権の時代にふさわしい、創意工夫に富んだ効果的な施策展開の事例であり、他の自治体でも大いに参考にしていきたい。

また、国は少子高齢化の進展や団塊の世代の大量退職など、義務的経費の上昇圧力がある中で、地方公共団体がこのような効果的な取組を安心して実施できるような行財政制度を確立していくことが重要である。

**委員・幹事名簿等**



# 委員・幹事名簿

平成 19 年 2 月 28 日現在

総括委員	小澤 太郎	慶應義塾大学総合政策学部教授
	妹尾 堅一郎	東京大学先端科学技術研究センター特任教授
	長峯 純一	関西学院大学総合政策学部教授
	深谷 昌弘	慶應義塾大学総合政策学部教授
	堀場 勇夫	青山学院大学経済学部教授、経済学部長、経済研究科長
委員長	小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科教授・産業研究所教授
委員	池上 岳彦	立教大学経済学部経済学科教授
	泉田 信行	国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部第一室長
	井手 英策	横浜国立大学大学院国際社会科学研究科助教授
	斎藤 弥生	大阪大学大学院人間科学研究科助教授
	坂田 雅代	大阪国際大学法政経学部法政経学科講師
	鈴木 亘	東京学芸大学教育学部助教授
	田邊 國昭	東京大学大学院公共政策学連携研究部教授
	沼尾 波子	日本大学経済学部助教授
	林 正義	一橋大学大学院経済学研究科助教授
	岡本 保	総務省自治財政局長
	椎川 忍	総務省大臣官房審議官（財政制度・財務担当）
	津曲 俊英	総務省大臣官房審議官（地方行財政改革担当）
	栄畑 潤	総務省大臣官房審議官（公営企業担当）
	佐藤 文俊	総務省自治財政局財政課長
	関 博之	総務省自治財政局調整課長
	黒田 武一郎	総務省自治財政局交付税課長
	平嶋 彰英	総務省自治財政局地方債課長
	丹下 甲一	総務省自治財政局公営企業課長
	井上 宜也	総務省自治財政局公営企業課公営企業経営企画室長
	和田 裕生	総務省自治財政局公営企業課地域企業経営企画室長
	青木 信之	総務省自治財政局財務調査課長
	池田 憲治	総務省自治財政局財政課財政企画官（併）大臣官房参事官
	森村 和男	地方自治研究機構常務理事

幹	事	望月 明雄	総務省自治行政局市町村課理事官（併任合併推進課）
		下瀬 謙	総務省自治財政局財政課総務室長
		大沢 博	総務省自治財政局財政課財政企画官
		大井 潤	総務省自治財政局財政課課長補佐
		杉田 憲英	総務省自治財政局財政課課長補佐
		細見 邦雄	総務省自治財政局交付税課理事官
		出口 和宏	総務省自治財政局交付税課課長補佐
		杉原 弘敏	総務省自治財政局地方債課管理官
		鈴木 清	総務省自治財政局地方債課課長補佐
		伊藤 正志	総務省自治財政局地方債課課長補佐
		本島 栄二	総務省自治財政局公営企業課課長補佐
		穴戸 邦久	総務省自治財政局公営企業課公営企業経営企画室理事官
		平野 正明	総務省自治財政局公営企業課公営企業経営企画室課長補佐
		笠松 拓史	総務省自治財政局公営企業課地域企業経営企画室課長補佐（併任公営企業課）
		宿谷 和生	総務省自治財政局公営企業課地域企業経営企画室課長補佐
		長江 哲	総務省自治財政局財務調査官
		杉田 憲正	総務省自治財政局財務調査官
		菅野 孝志	総務省自治財政局財務調査課理事官
		赤阪 晋介	総務省自治財政局財務調査課課長補佐
		植田 昌也	総務省自治財政局財務調査課課長補佐
		三橋 一彦	総務省自治財政局財務調査課課長補佐
		日向 和史	総務省自治財政局財務調査課専門官
		池田 達雄	総務省自治税務局企画課税務企画官
		秋田 隆司	総務省自治税務局企画課総務室長
		寺崎 秀俊	総務省自治税務局企画課理事官
		五味 裕一	総務省自治財政局調整課財政制度調整官（併任公営企業課）
		長谷川 淳二	総務省自治財政局調整課理事官
		門前 浩司	総務省自治財政局調整課課長補佐
		日向 弘基	総務省自治財政局調整課課長補佐
		黒川 了威	総務省自治財政局調整課地域財政係長
		岩田 真奈	総務省自治財政局調整課企画係長
		有山 隆史	総務省自治財政局調整課主査
		村上 仰史	総務省自治財政局調整課主査
		浅井 直人	総務省自治財政局調整課主査
		黒木 善一	総務省自治財政局調整課事務官
		関 良雄	地方自治研究機構調査研究室長
		菅沼 祐一	地方自治研究機構主任研究員
		平林 正子	地方自治研究機構研究員
		岡崎 孝道	地方自治研究機構研究員
		齋藤 美苗	地方自治研究機構研究員
		中野 雅也	地方自治研究機構研究員
		四方 徳子	地方自治研究機構研究員
		坂庭 貴生	地方自治研究機構研究員
		齋藤 真	地方自治研究機構研究員
		山越 雄介	地方自治研究機構研究員

（順不同）

## 開催経緯

委員会	テーマ・報告者	報告書該当部分
第1回委員会 (平成18年5月1日)	地方財政の改革課題 高橋 洋一 講師 総務省大臣官房参事官(当時) 地方財政と社会保障財源 ・歳入歳出一体改革 牛島 授公 講師 内閣府政策統括官(経済社会システム担当)付参事官(財政運営基本担当)付参事官補佐 ・集中改革プランについて 福田 毅 講師 総務省自治行政局行政体制整備室課長補佐 ・地方財政について 大沢 博 幹事 総務省自治財政局財政課企画官 ・地方税関係について 羽生 雄一郎 講師 総務省自治税務局都道府県税課課長補佐	第2部 第1章
第2回委員会 (平成18年5月29日)	生活保護の抜本的改革に向けての論点整理 鈴木 亘 委員 東京学芸大学教育学部助教授 「地方分権21世紀ビジョン懇談会」の議論について 大井 潤 幹事 総務省自治財政局財政課課長補佐	第1部 第1章 第2部 第1章
第3回委員会 (平成18年6月16日)	地方公会計整備の推進について 長谷川 淳二 幹事 総務省自治財政局財務調査課課長補佐(当時) 所得保障政策の再構築 駒村 康平 講師 東洋大学経済学部教授	第1部 第2章 第2部 第1章
事例視察 (平成18年8月10・11日)	石川県における生活保護の状況及び少子化対策の取組について 石川県及び小松市視察調査	第2部 第2章
第4回委員会 (平成19年1月26日)	新しい再生法制について 三橋 一彦 幹事 総務省自治財政局財務調査課課長補佐 国庫負担と地方政府行動：生活保護率をめぐって 林 正義 委員 一橋大学大学院経済学研究科助教授	第1部 第3章
第5回委員会 (平成19年2月6日)	平成19年度地方財政計画について 大沢 博 幹事 総務省自治財政局財政課企画官 新型交付税について 出口 和宏 幹事 総務省自治財政局交付税課課長補佐 地方行財政ビジョンで何が問われているか 小西 砂千夫 委員長 関西学院大学大学院経済学研究科教授・産業研究所教授 報告書素案について	





自律的な地方行財政制度のあり方に関する研究

- 平成 19 年 3 月 発行 -

財団法人 地方自治研究機構

〒102-0082 東京都千代田区一番町 25 番地

全国町村議員会館 3 階

電話 03 ( 3237 ) 1411 ( 代表 )

印刷 株式会社 大 應