

平成24年11月20日

松阪市議会

議長 中森弘幸 様

報告者 田中 祐治

研 修 報 告

今般、下記のとおり研修に参加致しましたので、その内容等を報告します。

記

1. 研修の日程 平成24年11月12日(月)～11月13日(火)
2. 研修場所 大阪市東淀川区東中島1丁目18番27号 新大阪丸ビル新館
3. 参加者
あかつき会：田中祐治
4. 研修項目
11月12日(月)
I 地方財政制度と自治体財政 森 裕之(立命館大学 政策科学部教授)
 1. 地方財政計画と自治体財政の基本
 2. 地方交付税と臨時財政対策債の仕組みと課題
 3. 財政論議のポイント
11月13日(火)
II 自治体行政をめぐる課題 森 裕之(立命館大学 政策科学部教授)
 1. 生活保護の財政問題
 2. 公共事業改革へのアプローチ
 3. 地方議員がおさえておくべきポイント

I 地方財政制度と自治体財政

1. 地方財政の制度と運用

(1) 地方財政の仕組み (国・地方間の財源配分 2010年度)

国民の租税総額は77.4兆円であり、その内訳として国税が54.7%の42.3兆円、地方税が45.3%の35.1兆円となっている。

しかし、歳出は国が41.3%の66.2兆円、地方は58.7%の93.9兆円と逆転している。

世界に目を向けてみると、国の税収が大きい国は国の歳出が大きい。地方の税収が大きい国は地方の歳出の方が大きい。日本の場合は、税収と歳出がねじれているのが大きな特徴である。

(2) 国の予算と地方財政計画

臨時財政対策債を発行するかしないかは、地方自治体の判断で行う。

高齢者福祉は国からの補助が大きい、保育所などは少ないため民営化を図り財政負担の軽減を図っている。

税源移譲を行っても地方税の割合は伸びない。税制改革を行う場合はどこの地域にも当てはまる改革でなければならない。都市部に比べ、農村部は税率を上げても課税ベースが低い、さらに格差が広がることになる。

2. 地方税

(1) 財源の区分

- ①自主財源：自治体が自ら徴収する財源（地方税、手数料、使用料等）。
- ②依存財源：国から移転される財源（地方交付税、国庫支出金等）。
- ③一般財源：地方自治体が使徒を決定できる運営に一番重要な財源（地方税、地方交付税等）。
- ④特定財源：使途が限定される財源（国庫支出金、地方債等）

(2) 地方税の原則

- ①十分性（行政サービスの費用を賄うのに十分な財源）
- ②普遍性（地域に偏りがない財源）
- ③安定性（毎年度安定的な収入を得られる税源）
- ④伸長性（行政経費の増加とともに伸長する税源）
- ⑤伸縮性（自治体が自主財源に増減できる税源）
- ⑥負担分任性（行政サービスの経費を均等に負担）
- ⑦応益性（行政サービスの受益に応じた税源）

(3) 日本の地方税（市町村）総額 20兆2.901億円

住民税と固定資産税が大きい。市町村は税収が安定している。

- ①市町村民税 8兆7,485億円（43.1%）

- ②固定資産税 8兆9,613億円 (44.2%)
- ③都市計画税 1兆2,555億円 (6.2%)
- ④市町村たばこ税 7,876億円 (3.9%)
- ⑤その他 5,372億円 (2.6%)

(4) 日本の地方税 (都道府県) 総額 14兆262億円

都道府県は安定性が悪い。法人税等は大きく変動する。

- ①都道府県民税 5兆4,767億円 (39.0%)
- ②事業税 2兆4,371億円 (17.4%)
- ③地方消費税 2兆6,419億円 (18.8%)
- ④自動車税 1兆6,155億円 (11.5%)
- ⑤軽油取引税 9,175億円 (6.5%)
- ⑥不動産所得税 3,789億円 (2.7%)
- ⑦都道府県たばこ税 2,561億円 (1.8%)
- ⑧自動車所得税 1,916億円 (1.4%)
- ⑨その他 1,109億円 (0.9%)

(5) 地方の区分

- ①普通税：使途が特定されない税
- ②目的税：使途が限定される税
- ③法定税：地方税法 (第4条、第5条) に規定されている税

(6) 個人住民税

- ①均等割、所得割、利子割・配当割・株式等譲渡所得割
*以上、道府県税
- ②税率 (標準税率)：均等割 (市町村 3,000円、都道府県 1,000円)、所得割 (市町村 6%、道府県 4%)
*制限税率なし
- ③住民税均等割を利用した法定外目的税 (森林環境税、水源涵養税等)
*住民税は目的税ではないため、森林環境税を住民税とするのはおかしい

(7) 法人住民税

- ①均等割、法人税割 (分割基準：課税標準に従業員数で按分)
- ②税率：均等割 (資本金によって、市町村 5~300万円。制限税率は標準税率の 1.2倍)、都道府県 2~80万円 (制限税率なし)、所得割 (市町村 12.3%。制限税率 14.7%)、道府県 5% (制限税率 6%)
- ③半数以上の自治体が法人税割に対して超課税を採用し、独自の累進性を設けた不均一課税をとる自治体も多い。

(8) 住民税の問題

- ①国の経済対策の一部に組み込まれているため、国の政策の影響を受けやすい。
- ②とくに法人住民税の場合、法人税額を課税ベースとしているため、普遍性、安定性に欠ける。*1999年度の税制改革
- ③個人住民税についても、国の所得税の20%定率減税（恒久的減税）に合わせて15%の定率減税を実施。
- ④人的控除が所得税よりも住民税の方が低く、かつ、金額が著しく小さい。例えば、基礎控除：所得税 38 万円、住民税 33 万円。

(9) 固定資産税

- ①自治体の供給するサービスやインフラ整備による開発利益を社会還元する応益課税
- ②課税標準：土地・家屋・償却資産の価格
- ③評価替え：土地・家屋は3年ごと、償却資産は毎年
- ④標準税率=1.4%（制限税率なし）
- ⑤評価制度の問題
 - ・免税点の低さ（土地 30 万円、家屋 20 万円、償却資産 150 万円）
 - ・農地の宅地並み課税の問題（1992 年度の生産緑地法改正により、「宅地化する農地」と「保全する農地」として、農地の宅地並み課税が二分の一軽減特例をつけて実施。
*保全する農地は農地課税

(10) 法人事業税

- ①2004 年度から外形標準課税の導入（負担能力から外形的尺度への移行）。但し対象は資本金 1 億円超の大企業のみ。
- ②課税標準（税率）
 - 資本金 1 億円超：所得割（1.5~2.9%）・資本割（0.2%）・付加価値割（0.48%）
 - 資本金 1 億円以下：所得割（2.7~5.3%）
 - *制限税率は法人税率の 1.2 倍
- ③地方法人特別税（法人税の一部を国税へ振り替え、これを地方再生対策費として交付税措置に用いる）
- ④事業税の問題点
 - ・赤字法人課税の問題（外形標準課税、法人の約 7 割は赤字）、国の政策の影響を受けやすいなどの問題があり、払っていない事業体が多い。

(11) 地方消費税

- ①税率：消費税率の 25%（全国一律）
- ②国が地方消費税を徴収し、販売額、人口、従業者数により都道府県間で精算。都道府県はその 2 分の 1 を人口と従業者数に応じて市町村に按分している。
- ③地方消費税の問題点

- ・地方消費税でありながら、自治体の課税自主権が及ばない（ある地域で課税標準や税率を変更すれば、流通過程が極めて複雑となり、精算が困難となる）。
- ・各地域における受益と負担の関係がみえにくい。

3. 地方交付税

(1) 地方交付税の決定方法

ペットボトルに例えると東京、大阪等は他の地方と比較すると大きい。しかし、水の量を地方税と考えると、東京都と大阪市ではペットボトルの中に入っている水の量（税収）が異なる。国家として、ペットボトルに水を満タンに入れているのが地方交付税と考える事が出来る。全国どこにいても同じサービスが受けられるように、地方交付税は細かく計算されている。

アメリカには地方交付税というサービスがない。アメリカは自治体ごとに違い、すべて自前で運営しなければならない。

税収が少なくなると、税を上げるか、ペットボトルの大きさを小さくする。

アメリカの自治体は破綻する。破綻すると借金が出来ない。アメリカの場合は、民間の金融機関からお金を借りる。赤字を出していると金融機関は出し渋りをし、金利を上げる。アメリカの地方自治体は日本と比較しシビアである。財政が厳しくなるとアメリカでは、学校の授業日数の削減、警察の人員を削る、刑務所の受刑者を釈放する、行政職員の削減等を行っている。

(2) 財政調整の役割

- ①財政調整機能（地方団体間の財政力格差の均衡化）と財源保障機能（地方行政の計画的運営の保障）
- ②水平的調整機能（地方間での税収の平準化）と垂直的調整機能（中央から地方への財源再分配）
- ③財政調整の必要性
 - ・自治体間の財政力格差の存在
 - ・標準的なサービスを行うのに必要な一般財源を保障することが求められている（ナショナル・ミニマム）
 - ・水平的公平の視点（同じ地方税負担の場合、同じ水準のサービス）
 - ・財政力格差が過密・過疎や企業の集中を促進するのを回避
 - ・都市と農山漁村の相互依存関係性（農山漁村は食料などの供給から都市部を支えているという考えが成り立つ）

(3) 地方交付税の仕組み

①地方交付税の総額

- ・人口ベース

所得税、酒税の 32%、法人税の 34%、消費税の 29.5%、国たばこ税の 25%の

合算額。

- ・ 出口ベース

地方財政計画によって決定。

②普通交付税と特別交付税

- ・ 普通交付税（総額の94%）＝算定は画一的（2014年度95%、2015年度以降96%）
- ・ 特別交付税（総額の6%）＝普通交付税算定上で生じる画一性や実状とのズレを是正し、あるいは算定後に生じた財政需要に対する措置として交付される。

（4）普通交付税の算定

①普通交付税額＝基準財政需要額－基準財政収入額

- * 基準財政収入額：地方団体の標準的な税収の75%+地方譲与税額
- * 基準財政需要額：各自治体が標準的な行政を行うために必要な経費の内一般財源で賄うべき額（基準財政需要額＝測定単位×単位費用×補正係数）
- * 測定単位：行政項目ごとに人口、面積などを設定
- * 単位費用：測定単位ごとの単価（標準団体を設定して算出）
- * 補正係数：自然的・社会的条件の違いによる行政経費の差を反映させるための割増し、あるいは割落とし（段階補正、密度補正、態容補正、寒冷補正、合併補正など）

（5）交付税の「特定財源化」

- ①地方公共事業や合併の促進のための財源として、地方債の増加と、その後年度の元利償還費を基準財政需要額に加算。
- ②まちづくり特別対策事業の例（地域産業・観光センター・文化会館等）
 - ・ 地方債75%：後年度の交付税措置30～55%
 - ・ 一般財源25%
- ③ふるさと事業の例（体育施設、総合文化センター、親水公園等）
 - ・ 地方債75%：後年度の交付税措置30～55%
 - ・ 一般財源25%：内交付税補正15%
- ④合併特例債事業の例
 - ・ 地方債95%：後年度の交付税措置70%
 - ・ 一般財源5%

（6）新型交付税の導入

地方交付税を削りたいというのが国の意向だった。算定経費をあいまいにすることによって地方交付税を削る。

- ①投資的経費の大半を各自治体の人口と面積で算定する額に包括化（包括算定経費）。
- ②条件不利地域への対応や行革などの成果指標に応じた加算を行う「地域振興費」を創設（「頑張る地方応援プログラム」）

③新型交付税の問題点

- ・地方交付税の算定根拠の不明確化と将来的な拡大が懸念される。
- ・行革インセンティブの導入による自治体間競争の誘導を引き起こす。

(7) 臨時財政対策債

- ①2001年度以降は原則として新規借入を行わず、財源不足額については国と地方が折半し、国負担分については一般会計からの繰り入れ加算、地方負担分については臨時財政対策債(赤字地方債)による財源調達を実施。
- ②臨時財政対策債の元利償還金は金額後年度に基準財政需要額へ算入。
- ③臨時財政対策債は民主党が政権をとった2010年度から増加しそのまま推移している。
(2006～2009年度：2.9～5.1兆円、2010～2012年度：7.7～6.1兆円)

4. 国庫支出金(補助金)

(1) 国庫支出金の仕組み

- ①国庫支出金は、一定の条件のもとに地方団体における特定の支出に充てるために国庫から地方自治体に対して支出される財政資金である。
- ②国庫支出金の役割
 - ・ナショナル・ミニマムの確保
 - ・産業政策(不況業種、先端産業)
 - ・地方財政の統制
- ③国庫支出金の算定
 - ・国庫支出金＝事業費×補助率
 - ・事業費＝事業対象×単価

(2) 国庫支出金の種類

- ①国庫負担金
 - ・地方が法令に基づいて実施しなければならない事務で、国と地方の双方に利害関係があるものについて、国がその経費の一部を個別法に基づき負担する。地方負担分については基準財政需要額に算入される。(義務教育、生活保護、障害者福祉、児童福祉、介護保険、国民健康保険等)
- ②国庫補助金
 - ・国が必要と考える施策や自治体の財政需要に対して、国が地方に交付する。国の奨励的・財政補給的補助であり、個別の法律に根拠を持たない(公共事業補助金等)
 - *国が100億円の事業をさせたければ地方自治体に50億円出させる。(補助率50%)。
- ③国庫委託金
 - ・法定受託事務の地方費用を全額国が負担する。(国政選挙、国の統計、外国人登録等)

(3) 主な国庫支出金 (2010年度) 合計 14兆3,051億9,100万円

①都道府県：6兆2,943億7,200万円

- ・義務教育費負担金：1兆5,608億6,400万円
- ・生活保護費負担金：1,338億8,000万円
- ・普通建設事業費支出金：1兆3,237億4,300万円
- ・社会資本整備総合交付金：6,768億1,600万円
- ・その他

②市町村：8兆108億2,000万円

- ・生活保護費負担金：2兆3,176億3,200万円
- ・児童手当及び子ども手当交付金：1兆6,216億1,200万円
- ・普通建設事業費支出金：1兆1,761億5,200万円
- ・社会資本整備総合交付金：4,443億1,300万円
- ・その他

(4) 近年の国庫支出金の傾向

- ①生活保護費負担金が最大項目 (高齢化及び労働市場の規制緩和による不安定就労の増加)
- ②児童保護費等負担金 (主に保育所運営費) の急減 (「三位一体改革」による公立保育所への国庫負担金の廃止)
- ③義務教育費国庫負担金の急減 (「三位一体改革」による負担率引き下げ)
- ④普通建設事業費支出金による政策誘導

(5) 国庫支出金の問題点

- ①国の関与が自治体の独自性や自主性を抑制している。
- ②自治体の過大な財政負担 (過大基準、国庫補助事業の裏負担、超過負担)。
- ③自治体の財政自治の制約。
- ④省庁縦割りによる非効率の発生。
- ⑤繁雑な事務手続きが地方の負担になっている。

(6) 生活保護費国庫負担率の削減をめぐって

①厚生労働省 (補助率削減)

- ・保護率の地域格差は実施体制・運営コスト意識が高まり、保護の適正化や自立支援の促進へつながる。
- ・医療扶助や住宅扶助は国民健康保険や公営住宅に政策的に関連づけて実施することができる。

②地方団体 (補助率維持)

- ・保護率の地域格差は社会・経済的要因によるものであり、高齢・疾病・障がい者世帯が8割を占める状況での自立支援の余地は小さい。

- ・衣食住・医療介護は生活保護の枠組みで一体的に対応するべきである。

5. 地方債

(1) 地方債の仕組み

①地方債とは

- ・地方自治体が借り入れる借金の内、返済が2年以上にわたる長期債務。建設された施設の耐用年数を超えない期間に変換することが原則であり、10～15年程度の間に償還されることが多い。

②地方債の対象経費（適債事業、地方財政法第5条）

- ・公営企業に要する経費、出資金及び貸付金・地方債の借換えに要する経費、災害応急事業費・災害復旧事業費・災害救助事業費、公共施設・公用施設の建設事業費

*債務負担行為は借金の種類としてある。

*地方債の多い自治体は公共事業を多くやっているとみて間違いない。

③地方債の特例（地方財政法附則第33条以降）

- ・過疎対策事業費、退職手当債、減税補填債、臨時財政対策債など

(2) 地方債の機能と資金

- ・地方債計画に基づき。政府資金（長期・低利）に依存してきたが、次第に民間資金の比重が大きくなる。

(3) 地方債の統制

①起債制限を受ける団体

- ・一般財源に占める財政赤字が一定割合を超える団体。
- ・公債費率が高い団体
- ・地方税の徴収率が低い団体

②起債制限比率が20%以上になると一般単独事業に係る地方債発行は不許可。30%以上になると一般事業債（災害復旧関連事業を除く）の発行は不許可

③2006年度より実質公債費比率による統制へ

(4) 増大する特例債（実質的な赤字地方債）

①財政対策債：摘債事業の解釈を拡大し、充当目的を建設事業に限定する

②減収補填債：景気悪化による地方税の減収に対する措置であり、建設公債を建前とする

③臨時財政対策債：地方交付税の代替財源であり、純粋な赤字地方債

*地方債の半分を超えている

(5) 主な地方債の発行状況（2010年度）合計12兆9,695億2,000万円

- ①都道府県：7兆8,098億6,700万円
- ・一般公共事業費：1兆2,429億5,400万円
 - ・一般単独事業債：1兆2,483億7,900万円
 - ・臨時財政対策債：4兆6,302億600万円
 - ・その他

- ②市町村：5兆1,849億6,000万円
- ・一般公共事業費：2,290億6,800万円
 - ・一般単独事業債：1兆2,040億1,400万円
 - ・臨時財政対策債：2兆4,691億3,800万円
 - ・その他

(6) 地方債制度の改革

- ①2006年度以降は地方債の許可制度を廃止し、事前協議制に移行したことから、これまでは話し合いの余地がなかったが、協議できるようになった。
- ②普通税の税率が標準税率未満の団体の起債制限を廃止し、許可制度へ移行された。
- ③実質公債費比率、実質赤字比率による統制は残される（実質公債費比率は18%を許可制移行基準、25%を超えると起債制限団体となる。現在約5分の1の自治体は許可制のもとにある。

(7) 地方債制度改革の課題

- ①起債自由化の意義
- ・起債統制をテコとした政府の統制を排除して自主的で効率的な財政運営が可能
 - ・金融市場に機動的に対応して有利な資金調達が可能
- ②起債自由化の課題
- ・自治体の資金調達力格差の拡大
- ③起債の更なる自由化の前提
- ・税源移譲や地方交付税の充実が前提
- ④自主起債のための仕組みづくり
- ・財政情報の開示
 - ・地方債の共同発行

6. 自治体の財政支出

(1) 地方経費（地方財政支出）

- ①地方自治体の諸活動の規模と内容をあらかず経済的な指標
- ②地域共同需要
- ・経済活動に必要な財・サービスの需要（インフラ整備等）
 - ・社会的共同消費に関わる需要
- ③我が国の地方経費の特徴

- ・国際的にみて大きい「地方政府」（日本の自治体は最低限のことを全部行う）
- ・公共事業中心から社会保障中心の地方経費構造へ変わってきている。

④国との関係はタテ割り型の機能配分。

(2) 目的別経費と性質別経費

①目的別経費

- ・目的別経費：行政部門別の分類を基礎に、経費を行政目的に着目して分類
- ・民生費、教育費、公債費、土木費が4大経費となっている。
 - *同じものを集めて分類したものが性質別経費
 - *教育費は建物と人件費に分かれている

②性質別経費（同じものを集めて分類したもの）

- ・性質別経費：経費の経済的性質や効果をみるための分類
- ・義務的経費＝人件費、扶助費、公債費
- ・投資的経費＝普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策費
- ・その他の経費＝物件費、維持補修費、補助費等

(3) 目的別経費の性質別内訳

- ①土木費＝普通建設事業費が約6割
- ②農林水産業費＝普通建設事業費が約5割
- ③教育費＝人件費が約3分の2
- ④民生費＝扶助費が約5割

(4) 経常収支比率

- ①義務的性格の強い経常的経費に地方税、地方交付税等の経常一般財源収入がどの程度使われているかをみる指標。
- ②経常収支比率が高いほど財政が硬直化している。
- ③経常収支比率を問題にして人件費を引き下げ、浮いた一般財源を投資的経費に使うという傾向がみられる
- *成長期に適した財政指標＝余裕のある財源は公共事業にまわす。現在は社会保障があがっているため、経常収支比率は高くなっている。

II 自治体行政をめぐる課題

1. 生活保護を考える

(1) 生活保護の状況（被生活保護世帯数の増加）

- ①高齢者世帯の比重の大きさ
 - ・高齢者は年金に支えられているが、年金が機能していないのが現状である。
- ②医療扶助の高さ（給付予算額約2.6兆円のうち約半分が医療扶助）

- ・扶助給付の中身は医療扶助が異常に高い。日本は、医療については国民健康保険などが前提であるが、医療保険が機能していないことを示している、国民健康保険に入っているが、掛け金が高くて入れないから生活保護を受けることによって掛け金はいらぬし、医療負担がなくなる。これらのことから生活保護が増える。

③貧困化による生活保護の増加

- ・商業世帯ではない貧困化が進んでいる。賃金の引き下げ圧力が進んできた結果、賃金が低くなって生活保護が増加している。

④都市部での保護率の高さ

- ・農村部より都市部で増加している。家族の相互扶助の無い都市部の方が深刻化している。

(2) 世帯類型別非保護世帯数 (1か月平均)

世帯別に見た場合、高齢化世帯が53%、次は障害者世帯で33%、最近は若い人の世帯が増えている(働く場所がない、賃金が低いことが理由)。

(3) 保護開始の主な理由別世帯数の構成割合

働きによる収入の減少が最も多い。これまでは年金や医療保険の不備であったが、近年は若年層の生活保護の受給者が増えてきている。

(4) 保護廃止の主な理由

保護が開始されるとその人が亡くなるまで続いている。それまでは保護が廃止されないことが国の大きな負担となっている。

(5) 日本の生活保護の特徴

①地方自治体が生活保護行政を実施

- ・日本はほとんど地方が行っているが、他の国は国が行っている。日本は、地方の役割が非常に大きいといえる。

(6) 生活保護制度の原理・原則

①3つの原理

- ・無差別平等(保護の請求者が差別的な取り扱いを受けない)
- ・最低生活(「保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができる」。憲法25条で規定されている生活権を保障されている。)
- ・補足性(資産活用、稼働能力活用、扶養義務履行、他法優先)

②4つの原則

- ・申請保護(行政から生活保護を受けるような指導はできない。)

- ・基準及び程度（「健康で文化的な生活水準」の具体的な基準は厚生労働大臣（国）が設定。ただし保護の実施は都道府県知事、市長、および福祉事務所を設置する町村長が担う）
- ・必要即応（個別的な必要に応じて保護を行う）
- ・世帯単位（個人ではなく世帯単位で行う）

(7) 生活保護基準額の算定

①8つの扶助の合計額

- ・生活扶助（生活費）、教育扶助（義務教育費）、住宅扶助（家賃等）、医療扶助（医療費）、介護扶助（介護費）、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助

②特別加算

- ・妊産婦加算、母子加算、障害者加算、在宅患者加算、児童養育加算等

③一般消費水準額の6～7割程度に設定。（これが最低生活の水準となっている）

(8) ケースワーカー

①最低数

- ・都道府県：65世帯に1人
- ・市町村（特別区を含む）：80世帯に1人

②法律上の位置づけの変更

- ・旧社会事業法「法定数」→社会福祉法「標準数」（2000年度）
- ・生活保護ケースワーカー1人当たりの保護世帯数（2007年4月1日）

③平均73.5世帯、中央値72.5世帯、最小値12.0世帯（美濃市）～最大値354.0世帯（東海市）

*ケースワーカーが少ないところで354世帯に一人、これではまわれない。

(9) 生活保護費の財政負担の仕組み

①扶助費（国庫補助対象）

- ・国庫負担3/4、地方負担1/4

*基準財政需要額で措置されるとなっていることから、生活保護の地方負担はゼロになる。

②人件費・事務費

- ・地方負担4/4

*財政負担はないはずであるが問題となっている。

(10) 地方交付税による財源保障

①生活保護費の測定単位は自治体の直近の国勢調査人口。

*高齢化が高いところでは生活保護が高くなる

②生活保護費の補正係数は都市化、事務所費、福祉事務所人員数、生活保護受給者数、級地などの団体差を調整するもの。

③生活保護に関する基準財政需要額の算定が各自治体の実態に合致していれば、自治体の財政不足は発生しない仕組み。

(11) 自治体に対する生活保護の財源措置

補正係数をかけて生活保護費を上乗せしていることから発生しないはずであるが、発生している。ゼロを超える自治体がある。

(12) 自治体の生活保護費の割合と人口規模

人口が多くなればなるほど生活保護が増える、高齢になる程増える傾向がある。

(13) 生活保護費（扶助費）の基準財政需要額と決算の乖離

生活保護費に係る過不足が自治体間である。大阪市は240億円の財源措置の不足が発生している。黒字になっている自治体もあるが、大都市の場合は交付税措置が低い。

(14) 大阪市の生活保護の扶助費状況（2012年度当初予算）

①扶助費合計金額2,970億3,906万7千円

- ・生活扶助1,024億768万5千円
- ・住宅扶助497億2,980万円
- ・医療扶助1,322億7,459万8千円
- ・教育扶助13億1,044万4千円
- ・介護扶助58億599万8千円
- ・出産扶助1,754万2千円
- ・生業扶助7億8,022万2千円
- ・葬祭扶助9億7,449万8千円
- ・施設事務費37億3,828万円

②医療扶助が非常に多い

③大阪市は路上生活者が多く行き倒れが多い

④若年層の生活保護が増える傾向にあり今後どうしていくのかという課題がある

(15) 生活保護制度の改革

①社会保障全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革が必要。

- ・実数に基づいて計算していない
- ・生活保護は世帯数で配布されるため、一人暮らしの老人が増えると生活保護の需給は増える。大阪市は一人世帯が多いことが原因

②生活保護の適正化にむけて必要な生活保護法の改正等、制度の再構築が必要。

- ・医療扶助は医療保険で見るべきである

- ・高齢者世帯は年金で見るべきである
 - ・生活保護を食い物にした、制度の再構築。
- ③生活保護は、ナショナルミニマムとして国の責任において実施すべきであり、その経費は全額国が負担すること。
- ・生活保護は最後のセーフティネットである事から、全額国庫負担で行うべきである

(16) 制度改革のイメージ

- ①高齢者世帯と稼働世帯に分けて考える。
- ・高齢者は年金制度と整合する生活保障制度
 - ・稼働可能層には集中的かつ強力な就労支援を行う
 - *生活保護を受けていないがボーダーラインにいる世帯が増えている
 - *一度生活保護になると這い上がるのが不可能。社会から排除され精神的にダメージを受ける
- ②社会保障制度を整理する必要がある。
- ・年金の充実
 - ・就労不能は生活保護で受ける

(17) 生活保護世帯の適正化のイメージ

- ①貧困ビジネス
- ・医療機関からみれば、生活保護受給者は食いはぐれがないことからありがたいお客様
 - ・生活保護者を対象にしている病院がある。医療をすればするほど儲かる仕組みになっている
 - ・睡眠薬を医療機関でもらって、生活保護者が路上で売っているケースもある
 - ・過剰診療の取り締まりが動き出している
 - ・不動産業の不適切な取り扱い
 - ・生活保護の受給世帯から家と食事を差っ引いている所がある
 - ・居住については若者がターゲットになっている場合がある
 - ・生活保護を受けていない中間層からの批判が強くなっている
 - ・生活保護者の医療扶助の一部自己負担を行う
 - ・現物給付に変えればお金を変な方向に使われることはなくなるが、生活保護者を制約することは生活圏を大きく侵害することになる

(18) 全額国庫負担化の議論

- ①生活保護は、国が国民に等しく保障する最後のセーフティネットであり、必要な人には確実な実施が必要。よって、国が全責任をもつべきもの。

②地方交付税制度は、あくまで「標準的な行政を合理的な水準」で行う場合に必要な一般財源を確保する仕組みである。

③生活保護は、執行にあたって地方に裁量の余地が全くないにもかかわらず、地域特性によるバラツキが大きく、地域によって「持ち出し」の有無や多寡に大きな差が出てしまうことから、地方交付税による措置にはなじまない。国の責務として、全額、「国庫負担」とすべき。

*地方交付税による措置は合わない

(19) 自治体における生活保護行政の課題

①自治体における生活保護の財源不足額は大きい

・門真市でも2009年度で一般財源の1%程度の財源不足、大阪市の場合でも2~3%程度の財源不足が生じている、これらのことから、一般財源（地方交付税を含む）全体で考える視点が必要である。

*国庫負担3/4, 地方負担1/4の議論がされていない

②「貧困ビジネス」に対する合理的対処

・自治体の財政負担の実態と住民意識との乖離
・行き過ぎた介入への警戒

*貧困ビジネスに対する合理的な対処がなければならない。自治体が取り組んでいくべきである。

③医療保障と高齢者所得補償の制度改革

④労働市場の改革

III 所感

松阪市においても、長引く不況により歳入の多くを占める市税の伸びが見込めない一方で、少子高齢化対策や生活保護世帯をはじめ、支援を必要とする市民の数が増加し、これに伴う扶助費の歳出が急激に増加している。

合併後の松阪市の市税の決算額はピーク時の平成20年度約99億6,700万円と平成23年度約90億5,600万円を比較すると、約9億1千万円の落ち込みを見せている。

扶助費の生活保護費は合併年度の平成17年度は約29億2,900万円であったが、直近の平成23年度は44億7,300万円と1.5倍に膨らんでいる一方扶助費以外の経費については、特に投資的経費が約半分に縮小されるなどの落ち込みが激しい。

このことは、税収が減少する中、他の経費を削減してその財源を扶助費に振り向けているということを示している。

しかし、扶助費以外の経費についても、決して行政需要が縮小しているわけではない。

税収の大幅な増が見込めない現在の状況にあって、このままでは、本来市の責任で行う施策までが実現困難な状況になりかねないことから、扶助費そのものの見直しが不可避となっている。

松阪市は、従来から松阪市民病院、松阪中央総合病院、済生会松阪総合病院の三大病院

を要しており質、量ともに充実した福祉環境にある。

しかし、現在の厳しい財政状況にあっては、医療以外の面において安定的、持続的に福祉サービスを展開するために、現在のサービスについて、改めて本当に必要なサービスであるのか、またその水準が適切であるのかを見極めることが必要である。

扶助費には、国・県の基準どおりに行っている事業、国・県の基準を上回って行っている事業、市単独で行っている事業があるが、現在の財政状況を踏まえ、市単独で行っている事業及び国・県の基準を上回って行っている事業のうち、他市の水準と比較して特に突出しているものなどについて、廃止・縮小を視野に入れながら改めてその必要性を再検証しなければならない。

また、限られた財源を必要とする方に振り向けるため、新たに所得制限等を設けることや、既に所得制限等を設けているものについては、制限の基準が適正であるか、他のサービスと均衡がとれているか、重複していないかなどを精査することも重要である。

さらに、今後、医療や介護などの義務的な経費が膨らむことを考えると、従来の給付型のサービスから社会的自立を支援するサービスへ重点を移すことが必要である。

