

## ◆ 書 評 ◆

## 星野菜穂子『地方交付税の財源保障』

ミネルヴァ書房, 2013年

中井英雄 (近畿大学)

## 1. 超ミクロの厳選作戦

本書は、超ミクロの厳選作戦で、地方交付税の財源保障から財政調整機能への変容を実証し、マクロの交付税総額の変化による算定方式の転換事例を導くことに成功した労作である。評者の私見によれば、近年のデータを用いた実証分析は、計量経済学の進展に呼応して、数十年の時系列から数千件のクロス・セクション、数万件のパネル分析へ観測対象を増加させ、数千万件以上のビッグ・データに至ろうとしている。これに対し、本書は、基準財政需要額の複雑・難解とされる補正係数を「超ミクロ」とすれば、それを分析するために、分析対象を対人社会サービスに限定し、観測対象を2つの県内市町村87団体(第2章)から2つの公立病院(第5章)へ減らす「厳選作戦」に出て、超ミクロとマクロの融合に成功したのである。

分析対象を限定し、観測対象を減らす厳選作戦は、それらが異常値とみなされれば、一般性を失う危険性がある。だが、分析に応じて観測対象を適切に厳選できれば、一般性を損なわず、より深く観測対象に迫ることができる。これが評者のいう「超ミクロの厳選作戦」である。

「超ミクロ」といっても、奇をてらったものではない。私見によれば、従来の地方交付税のミクロ分析は、第1に全市町村のクロス・セクションで人口規模に関するU字型の1人当たり需要額(規模の経済)と、逡増型の収入額(都市化による逡増傾向)との差額が、各団体の交付税になるという構造を説明できる。第2に都市部と町村部の配分変化は、U字型の尖度(人口の2乗の係数)を時系列で

みれば、例えば1989年度の「ふるさと創生」で各団体に1億円を需要額に加えると、尖度の係数が0.06から0.07に上がり、U字型の左上がり部分が上方シフトし、町村部への交付税配分が強化されたことが分かる。他方、2002年度以降のように、規模の不経済に配慮した段階補正が緩和されると、尖度の係数は0.05に低下し、町村部への交付税配分が弱まり、これが平成の大合併につながったと考えられる。第3に、本書が用いた需要額に対する決算(一般財源充当経費)の対比は、需要額の項目別では①保育の社会福祉、②就学援助を含む教育費、③公立病院を含む保健衛生の順に、都市化するほど、決算が需要額を大きく上回るのである。

しかし、これらの乖離原因が需要額の過小算定、すなわち交付税の財源保障の弱体化かどうかは、精緻で複雑な超ミクロの補正係数にまで遡らなければ、より深く原因を究明できない。このため、全市町村のように観測対象を増やすのではなく、逆にそれらを的確に厳選する「超ミクロの厳選作戦」が不可欠だったのである。

## 2. 補正係数からみた需要額の決算対比

超ミクロの厳選作戦の成否は、どの需要額の項目(分析対象)、どの市町村(観測対象)を厳選するかにかかっているが、著者は近年の制度改正に着目した。なぜなら、制度の本質(政策担当者の意図)は、大きな改正のときに見えてくるからである。例えば、最近の大きな改正は、2000年度の介護保険の導入(第2章)、05年度の三位一体改革による就学援助の一般財源化(第4章)、07年度に成立し

た財政健全化法が公立病院への繰出金に及ぼした影響(第5章)、同年度の新型交付税(第6章)であり、本書の構成も概ね、これらに従っている。

需要額の細節の高齢者施設福祉事業費と在宅福祉事業費は、2000年度の介護保険の導入で、特別会計への繰出金を中心とする介護保険費の細節に組み替えられた。第2章の「介護保険費」の補正係数は、導入の影響を最小限にするように算定された。だが、決算との対比では、在宅型の神奈川県内では、大都市の決算が需要額を上回り、都市では施設型の徳島県内も含めて両者がほぼ一致し、両県内の町村部では決算が需要額を下回っていることを実証した。ただし、町村部では需要額が過大に算定されているというのではなく、必要なサービスの提供が少ないことやインフォーマルな家族介護への依存で、決算の水準が低くなると慎重に結論づけている。

生活保護の要保護者の「就学援助」は、福祉事務所の認定で、2分の1の国庫負担がある。他方、生活保護に準じた準要保護者のそれは教育委員会が認定し、三位一体改革で2005年度から国庫補助が一般財源化された。第3章の「生活保護」は、就学援助の準備作業であるが、その補正係数は2007年度さいたま市0.813倍に対し、大阪市が2.973倍に嵩上げされている。それにも関わらず、大阪市の生活保護の決算は北九州市とともに、需要額の1.3倍以上の乖離が生じている。医療・介護扶助の単価差率の過小算定は、地方の「意見提出制度」を反映して2008年度に引き上げられたが、生活保護の決算乖離のすべてが解消されたわけではない。

第4章の準要保護者の「就学援助」の需要額は、一般財源化に伴って、従来の国庫補助の算定に準じた密度補正Ⅱが適用され、前年度の1.5倍に増額された。それでも、大阪府内市町村の決算は、需要額の3倍以上の乖離を示していたので、文科省の調査を踏まえて需要額が2010年度に嵩上げされ、2倍程度の乖離となったのである。

第5章の「公立病院」特別会計への繰出金は、需要額の算定問題ではなく、財政健全化

法の施行による自治体対応(決算)の問題である。財政が健全な高知県の梶原町は、公立病院が町内唯一の病院で中山間地完結型である。このため、公立病院への繰出金は、交付税の繰出基準にしたがって、需要額と決算がほぼ一致し、病院経営も安定している。これに対し、他の県立・民間病院の医療圏にある同県大月町は、財政健全化法への対応や経常収支比率が高いこともあって、大月病院への繰出金を引き下げた。このため、繰出金の決算が需要額を下回り、病院経営を悪化させていることが明らかになった。

第6章の「新型交付税」では、2007年度に企画振興費やその他の項目と、道路・港湾を除く投資的経費が「包括算定」に統合され、市町村需要額の53項目は、新設の地域振興費と合わせて36項目に簡素化された。この新たな制度では、決算対比が困難である。このため、大阪府・高知県内市町村の前年度対比や段階補正のクロス・セクション分析で、2002年度以降の町村部に対する需要額の引下げが、包括算定による引上げで、復元したことを明らかにしている。また、2005年度の行革インセンティブ算定は、歳出削減率などで割増算定する「頑張る地方応援プログラム」に引き継がれているが、これらは、本来の必要経費を算定したものではないとしている。

### 3. マクロの交付税総額の変化による算定方式の転換

以上の超ミクロ分析を踏まえて、第7章の普通交付税の「算定変化」は、マクロの交付税総額と需要額の超ミクロの算定方式との関係に迫るものである。すなわち、交付税総額の拡大局面では需要額の算定が精緻化され、2000年度以降の縮小局面では簡素化されるという「転換」である(188頁)。また、地域間格差が政治問題化すると、財政需要に裏打ちされない地方再生対策費等の「特別枠」が2008年度に設けられ、町村部の需要額を嵩上げする。さらに、臨時財政対策債の発行

可能額は、2010年度から従来の人口に加えて財源不足額も考慮されるようになり、都市部の振替後需要額を抑制し、交付税配分を町村部に重点化した。ただし、これらの施策は、転換「事例」にすぎない。これを転換「法則」として一般化するには、1970年代の土地開発基金費など過去の事例を積み上げながら、例えば法令の条項数の時系列的な推移といった超ミクロ分析が、本書の重要な課題として残されている。

また、本書は、近年の需要額が、対人社会サービスの決算を下回る乖離の拡大で「財源保障」機能が低下し、特に平成の大合併後は、特例枠などで町村部を嵩上げする配分重視の「財政調整」に変容しつつあると結論づけている。この結論に異論を挟む余地はないが、本書が今後の課題としている「公共サービスの性格の違いと保障のあり方」は、議論の余地がある。

私見によれば、第1に「生活が成り立たない人」の生活保護は、ナショナル・ミニマムとして国庫負担の裏負担を需要額で保障すべ

きである。ただし、特定の団体の大きな決算乖離は、標準化原理に基づく需要額算定では異常値とみなされ、その乖離を埋めるために留保財源がある。第2に「生活が苦しい」準要保護者の就学援助や介護の取扱いは、個人や地域の「程度」の問題であるから、一般財源化や、措置から保険（契約）の移行に伴って、シビル・ミニマムの選択問題であろう。第3に、医療サービスは、全国一律のナショナル・ミニマムをめざすとしても、公立病院は民間病院とともに保険制度のサービス生産者の一つにすぎないから、大月町は、財政健全化とともに、医療圏のなかで町立病院のあり方を選択すべきという考え方もあろう。

以上のような議論の余地があるとしても、本書は、地方交付税の財源保障から財政調整機能への変容を実証し、マクロの交付税総額の変化による算定方式の転換事例を導くことができているから、「超ミクロの厳選作戦がマクロとの融合に成功した」と高く評価することができるのである。