

**公立保育所民営化の理由を
「一般財源化」に求めるのは不当
— 地方財政制度の仕組みから解明 —**

著 者 中川 博一

編 者 公立保育所の財源問題に関わる研究会

発 行 東海自治体問題研究所

公立保育所民営化の理由を

「一般財源化」に求めるのは不当

— 地方財政制度の仕組みから説明

はじめに

三位一体改革（2004年～2006年）で保育所の運営費や新設・修繕などの経費が一般財源化されました。そのためか、保育所の数や定員は増えているにもかかわらず、公立保育所は減少しています。最近では地方自治体の公共施設等総合管理計画により公立保育所の民営化が加速しています。保育需要が増大しているのに公立保育所の民営化や統廃合をすすめるのに多用されている「理由」が「公立保育所の運営費・施設整備費への国の補助金が“一般財源化”によってなくなったが、私立保育所への国及び都道府県の財政負担は存続しているから」というものがあります。この理由は、明らかに地方自治体の誤認であり、見過ごすことはできません。そこで、本書では保育に関する一般財源化問題を地方財政制度の仕組みから、どのように誤認しているのか、なぜ誤認しているのか、こうした誤認について解き明かします。また、地方財政制度のシステムから幼児教育・保育の無償化や消費税増税と地方消費税交付金の増額についてもどのような問題があるのかを解き明かします。

本書を作成するきっかけは、名古屋市の保育士さんから東海自治体問題研究所に、「保育所運営費に関する一般財源とは何かを知りたい。地方交付税制度を勉強したい」という要請があったことが始まりです。

この要請に応じるため東海自治体問題研究所は自治労連愛知県本部と相談して「公立保育所の財源問題に関わる研究会」を発足させ、そのための学習会を2か月に1度のペースで開催してきました。途中、コロナ禍で中断しましたが現在も継続中です。

学習のポイントは、本書の3章にあたることを説明していくことでした。例えば保育関係費が基準財政需要額のどの部分に算定しているのかを単位費用や補正係数で明らかにするわけですが、そこには必ず地方交付税制度の仕組みについて説明しなければなりません。そうであるならば、その前提となる地方交付税なり基準財政需要額について何かを前もって明らかにしようということで2章を書き加えることにしました。

しかし、2章は保育問題に関心を持って読み始められる方にとっては、苦痛を強いられるかも知れません。というのも地方交付税制度には普段の生活では、聞きなれない言葉が数多く出てきます。基準財政需要額、基準財政収入額、特定財源、経常一般財源、単位費用、測定単位、補正係数等々の地方財政用語がそれにあたります。こうした用語を聞くだけでも嫌になりますよね。そこでお勧めしたいのが2章を飛ばして読み進めていただく方法です。3章を読んで地方財政制度で理解しづらい場合には、2章に立ち帰っ

て、言葉の意味を再確認していただけたらと思います。

学習会を進めていくと、参加者の方から多くの資料提供がありました。それらの資料を読み解くことも重要になってきます。そんな中、2019年10月1日から幼児教育・保育の無償化が始まりました。このことについて市町村は財政上、補正や予算でどのようにこの制度を反映させているのかに当然注目しました。その視点は市町村が地方交付税制度をどこまで理解して反映させているのかということになります。まさに2章、3章で勉強してきたことの応用編になりました。3章(4)「幼児教育・保育の無償化について」は、ぜひ地方財政システムからの視点も加味して読んでいただけたらと思います。

学習会がめざすもう一つのポイントとして、なぜ市町村は保育に関する一般財源問題を誤認するのかという命題があります。これについては4章「保育一般財源化への市町村の対応」で解明しました。ここでは公立保育所と私立保育所との財源比較や地方交付税不交付団体にとって保育一般財源化問題はどのように理解したらよいかなども併せて検討しました。

最後に学習した結果として地方交付税制度の問題点と課題について言及しています。とくにこのことについては具体例として消費税増税と社会福祉の財源問題が課題として浮上していましたので、これについても地方財政システムとの関係の中でどういう問題が内在しているのかを明らかにしました。

なお、1章では、「保育に関する一般財源化をめぐる論議」と題して、本書を執筆するうえで、そのベースとなった二つの論文を紹介しています。

以下に本書の構成を紹介します。

1章では、過去の保育所運営費の一般財源化をめぐる論考に注目し、その論考の要点を紹介しながら「一般財源化」の概要を明らかにしていきます。2章では「保育に関する一般財源とはなにか」について地方財政制度の観点から解明します。そのためには地方交付税制度の仕組みについて明らかにしなければなりません。地方交付税の算定基礎となる基準財政需要額や基準財政収入額についても言及し、保育関係の財源を知るために「社会福祉費」の基準財政需要額の算定方法を示しました。3章では、保育に関する国庫補助金がなくなり、その費用がどのように一般財源化されているかどうかを実証しました。

そのために保育関係の基準財政需要額を算定する基礎となる単位費用、補正係数算出のための密度補正、事業費補正がどうなっているのかを解明しました。そして保育所運営費と施設整備費が財源として保障されていることを明らかにしています。また、今日的課題である幼児教育・保育無償化についても言及しています。4章では、保育の一般財源化に対して自治体がどのように捉えているかを市町村の保育所管理運営方針から読み解き、その特徴を明らかにしました。また、公立保育所と私立保育所の財源比較を行うと同時に、地方交付税不交付団体の場合の財源問題の捉え方についても明らかにしています。5章では保育関係費の「一般財源化」問題として検証する中で明らかになった地方交付税制度の問題点について3点にわたって述べました。一つは消費税増税分を「社会福祉にまわす」ことについて基準財政需要額と基準財政性収入額の関係から、その内実について明らかにすること、二つ目に地方創生など地方交付税を国が政策誘導している実態を明らかにすること、三つ目に一般財源化から見た地方交付税制度の課題を明らかにすることでした。

2020年12月1日

東海自治体問題研究所
理事 中川博一

— も く じ —

はじめに	1
もくじ	3
1章 保育に関する一般財源化をめぐる論議	5
(1) 保育に関する一般財源化を概観	5
(2) 公立保育所運営費の一般財源化と超過負担解消の運動—林論文に学ぶ	5
(3) 一般財源問題は総務大臣の国会答弁で決着—木村論文に学ぶ	7
① 「公立保育所運営費」の一般財源化に関する総務大臣の答弁	8
② 「施設整備費」の一般財源化に関する総務大臣の答弁	8
2章 保育に関する一般財源化とはなにか	9
(1) 地方交付税制度と一般財源	9
1) 地方交付税とは何か	9
2) 地方交付税制度の仕組みと基準財政需要額	10
(2) 保育関係の基準財政需要額の算定方法	10
1) 「一般財源化」とは基準財政需要額に措置されること	10
2) 「社会福祉費」の基準財政需要額	10
3章 保育に関する一般財源化の実証	13
(1) 単位費用	13
1) 「社会福祉費」—児童福祉費の単位費用とその推移	13
2) 2004年度から公立保育所運営費の国庫補助負担金が一般財源化	13
3) 2015年子ども・子育て支援新制度以降の変化	13
(2) 補正係数	15
1) 「社会福祉費」の補正係数	15
2) 名古屋市の「社会福祉」の密度補正	16
① 「社会福祉費」の密度補正とは	16
② 名古屋市にみる保育所運営費の密度補正	16
3) 密度補正の疑問点、問題点	19
(3) 事業費補正について	20
1) 事業費補正とは何か	20
2) 事業費補正と一般財源化について	20
3) 事業費補正の算定方法—名古屋市を例に	20
4) 事業費補正の疑問点、問題点	20
(4) 幼児教育・保育の無償化について	22
1) 幼児教育・保育無償化の財政システム	22
① 幼児教育・保育の無償化を財政システムの中で検証	22
② 過去の消費税引き上げと地方財政システム	22

- 2) 幼児教育・保育無償化による市費負担への影響について 23
 - ①公立保育所の場合 23
 - ②民間保育所の場合 24
 - ③市費負担影響のまとめ 24

4章 保育一般財源化への市町村の対応 -----25

- (1) 愛知県内市町村の対応 25
 - 1) 各市の保育所の管理運営方針 25
 - 2) 多くの自治体が一般財源化を誤認
 - －各市の管理運営方針から見えてくるもの 25
 - 3) どうして自治体がこのような誤認をするのか 26
- (2) 保育の民営化と一般財源問題 26
 - 1) 公立保育所と私立保育所の財源比較 26
 - 2) 保育の民営化が問題となるのは財源問題だけではない 27
- (3) 地方交付税不交付団体の財源問題 27
 - 1) 三位一体改革と地方交付税不交付団体 27
 - 2) その後の税制変動と地方交付税不交付団体との財源比較 28
 - 3) 地方交付税不交付団体にとっての保育所運営費一般財源問題 28

5章 地方交付税制度の問題点と課題 -----30

- (1) 消費税増税分を「社会福祉にまわす」というカラクリ 30
 - 1) 「消費税等」とは消費税と地方消費税のこと 30
 - 2) 地方消費税と地方財政計画との矛盾 30
 - 3) 最大の問題は消費税の増税が社会福祉の財源となること 31
- (2) 地方交付税と国の政策誘導 31
- (3) 一般財源化から見た地方交付税制度の課題 31

1章 保育に関する一般財源化をめぐる論議

保育関係の一般財源化問題を考えるような論考はあまり目にすることはありません。これは地方交付税の仕組みを知らないからだと思います。特に地方交付税に関するもの、その中でも、その算定基礎となる単位費用などは、データが細かいなど、一般の方にも理解するうえでわかりづらいといえます。

そんな中で注目したい論考が二つあります。その一つが、日本自治体労働組合総連合の林克氏が著した「公立保育所運営費の一般財源化と超過負担解消をめざす運動を考える－地方財政計画と地方交付税への保育予算確保を－」（2005）月刊『保育情報』No344・348（以後、林論文と呼ぶ）です。

二つ目に紹介したいのが地方自治研究者の木村雅英氏が著した「公立保育所の整備・運営にかかる国の財政支援－廃止・民営化の理由を一般財源化に求めることは不当」（2017）自治労連・地方自治問題研究機構・研究と報告NO.115（以後、木村論文と呼ぶ）です。

この二つの論考の特徴は地方交付税制度の仕組みを明らかに述べているところにあります。さらに細かく言えば、地方交付税の算定基礎となる基準財政需要額をはじく単位費用まで言及し、保育関係費の一般財源化について究明しています。そこでまず、保育所運営費の一般財源化とは何かということについて概観し、その後二つの論文が一般財源化のどういう問題を究明したのかを明かにしたいと思います。

（1）保育に関する一般財源化を概観

まず、国庫補助金が一般財源化されるとはどういうことなのか確認しておきましょう。

最初に保育所を運営する費用にかかる市町村負担についてみておきましょう。

保育所運営費の概ね 50%は保育料で賄います。残る費用を国が 2/4、都道府県が1/4、市町村1/4で賄っていました。これが「三位一体の改革」（2004-2006年度）により保育所運営費の公立保育所分の国庫補助金及び都道府県支出

金がなくなり全額市町村の負担となりました。しかし、国庫補助金及び都道府県支出金がなくなった分は地方交付税として補てんされるようになりました。したがって自治体の負担する額に変動はないということです。地方交付税で補てんするという事は、その算定基礎である基準財政需要額を増額させたということです。

地方交付税は一般財源です。すなわち、特定財源である国庫補助金から特定されない財源である一般財源に変わりました。国の負担する方法が変わったということです。このことを保育所運営費の一般財源化といいます。このことについては、2章で地方交付税制度の仕組みについて解明し、3章で保育所運営費が財源として補てんされていることについて実証します。

次に施設整備費をみてみましょう。

2003年度までの公立保育所の施設整備費にかかる国と市町村の財政負担はそれぞれ1/2ずつでした。市町村は1/2負担分のうち80%を地方債の発行と残りの20%を自治体の自己資金で賄っていました。それが「三位一体の改革」により国の補助金を地方交付税に算定するという財政措置に替えました。ただ、ややこしいのは地方交付税に算定する方法です。すなわち基準財政需要額に算定する方法は自治体がこの分を地方債の発行で賄い、その後に発生する地方債償還金を基準財政需要額に算定するという方法を取ります。

このことについては3章の事業費補正で、もう少し詳しく解明します。

（2）公立保育所運営費の一般財源化と超過負担解消－林論文

林論文が執筆されたのは2005年です。

当時、保育関係費の一般財源化についてどのように論議されていたのかは興味深いところです。当然、保育関係費の一般財源化については地方交付税制度についても詳細に検討しています。そのことと併せて超過負担問題について多くの紙面を割いて報告しています。以下林論文を要約し紹介します。

表1-1 三位一体改革による国・地方負担割合の変化(2004(H16)年度)

● 保育所運営費の変化

改正前		⇒	改正後	
国1/2(国庫補助金)			市10/10	
県1/4(県支出金)				
市1/4				
保育料		保育料		

*改正前は保育所運営にかかる経費から保育料を差し引いた残りの分を国が1/4を負担(国庫補助金)、県が1/4を負担(県支出金)、市が1/4を負担していた。

*改正後は三位一体改革により国庫補助金と県支出金が無くなったため、全額市費負担となった。

● 基準財政需要額の変化

改正前		⇒	改正後	
国1/2 (基準財政需要額に算定されない)			市10/10 (基準財政需要額に算定される)	
県1/4 (基準財政需要額に算定されない)				
市1/4 (基準財政需要額に算定される)				
保育料		保育料		

*改正前は、市が負担する1/4分だけは基準財政需要額として算定されるため、その分は地方交付税に算定されていた。

*改正後は国庫補助金と県支出金が無くなったため基準財政需要額は増額し、地方交付税が増える。

*結果、財源としては保育所運営費にかかる市の負担はかわらない。

*ただし、地方交付税不交付団体の場合は市の負担分は減額となる。

表1-2 施設整備費の財源の変化(公立保育所の場合)

●改正前(～2006年度)

国の補助金 1/2	社会福祉施設整備事業債 (充当率80%、交付税措置なし)	一般財源 (20%)
} 市町村 1/2		

●一般財源化後(2007年度～2010年度)

施設整備事業債(一般財源化分) 1/2 (充当率100%、全額交付税措置)	社会福祉施設整備事業債 (充当率80%、交付税措置なし)	一般財源 (20%)
} 市町村		

●事業費補正の更なる縮減による変化(2011年度～)

施設整備事業債(一般財源化分) 1/2 (充当率100%、交付税措置70%)	社会福祉施設整備事業債 (充当率80%、交付税措置なし)	一般財源 (20%)
} 30%分については、単位費用により交付税措置		
} 市町村		

注) 上記の表1-1、表1-2は木村論文を参考に筆者が作成したものです。

2004年は、「三位一体改革」の中で公立保育所運営費の一般財源化が実施された年でした。そうした中、自治労連は保育所運営費の「超過負担」の解消を求め、次年度の一般財源を確定する「地方財政計画」に向けての要求行動をしていたと述べています。

「超過負担」とは何でしょうか。厚生労働省が算出する保育所運営費は、実際に自治体が支出する経費とはあまりにもかけ離れていたのが市町村が余分に支出せざるをえませんでした。何がかげ離れているかと言えば、人件費が低く抑えられている点です。保育士の人件費は経験年数5年、25歳の賃金で保育所運営費が算出されるため、市町村は「超過負担」せざるを得ませんでした。また、父母の保育料負担は、あまりにも過大に設定されていたので、市町村はその軽減のために超過負担を行っています。

それまでは保育所の最低基準にもとづいた保育単価をいかに増額させるかがポイントでしたので交渉相手は厚生労働省でした。その厚生労働省は「保育所運営費の自治体の超過負担は存在しない」と言明していました。ところが、公立保育所運営費の一般財源化方針で2004年1月23日に総務省と交渉することとなります。そして2004年5月の総務省交渉で「市町村の超過負担は存在する」との回答を得ることができました。この背景には次のようなことがあったと林氏は分析しています。

当時の谷垣財務大臣は「いまだに自治体が独自でやる公共事業（投資的経費）について、地方財政計画歳出と自治体決算の間に7兆円から8兆円のかい離がある。だから7・8兆円程度の地方交付税等の削減が必要であるとの論陣を張っていました」。それに対して麻生総務大臣は、「逆に一般行政費においては、同程度の逆の『かい離』があり、それを考えれば『かい離』は存在しない。もし、かい離是正を行うならば投資的経費と一般行政経費を同時に行うべきだ」と主張しました。総務省の中では、一般行政経費の中で「かい離」があるのならば、それを説得力あるかたちで財務省に示さなければならないという課題が急速に浮上していたと考えられます。

そうした中、2004年6月25日の総務省交渉で「25歳の賃金で算出された厚生労働省の保育単価の『超過負担』をいかに解消するかは課題と考えている。皆さんの意見を聞きたい」との回答がありました。

2004年9月3日の総務省交渉で「25歳時点の賃金における人件費計算ではなく、自治体の現状の負担を前提とした人件費を盛り込むこと」「保育士の経験年数が長いほど、子育て不安や児童虐待を見抜く確率が上がる」「単位費用の定義である『妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的施設を維持する場合に要する経費』という趣旨にしたがって財務省へ要求してほしい」等々を訴えます。

2004年12月末に発表された地方財政計画では投資的経費を7000億円マイナスとし、一般行政経費を3500億円プラスとして「一体的に是正」し、そのうち1750億円を公立保育所運営費の超過負担分の解消に充てるものとして計上されました。このことについて総務省の担当は「超過負担として考慮するのは、実態に比べ大きな開きがあった（正規）職員の人件費（俸給表）、（非正規）臨時職員数の2点である」と述べています。その結果、地方交付税算定の基礎である単位費用でみると保育所運営費を含む社会福祉費は1000円の引上げで12100円となり、そのうち保育所運営費は586円引き上げられ4385円となったのです。

最後に林氏は保育予算の確保・増額を求める運動をさらに発展させるためにということで、いくつかの課題を提言しています。

- ①一般財源化のもとの自治体における運動が重要である。保育として保障された財源でも、道路や他の施設にまわされたりして、その額がそのまま保育に使われる保障はない。
- ②地方交付税とは地方団体が「その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように」と（地方交付税法第2条「運営の基本」）なければならないことを保障する地方の固有財源である。この基本を握って離さず要求していくことが大切である。
- ③総務省や財務省に対して引き続き要求していく必要がある。保育所運営の超過負担は2005年度予算要求で3000億円ともいわれる。保育所運営費の超過負担が地方財政計画上の1750億円上積みで解消されたわけではない。
- ④自治体構造改革による地方財政の圧縮、地方への財源保障の縮小・廃止の方針に対して、それを守る運動の中で保育予算を確保・充実する運動として位置付ける。いくら保育予算が確保できても、全体の一般財源が減らされたのでは、その成果は台無しとなる。

（３）一般財源問題は総務大臣の国会答弁で決着—木村論文に学ぶ

木村論文が執筆されたのは2017年です。執筆の動機としては保育所の総数が増え、さらに新増設が求められながら、なぜ公立保育所が減少しているのか、このことについての疑問からです。

保育需要が増大しているのに公立保育所を統廃合する「理由」として多用されているのが「公立保育所の運営費・施設整備費への国の補助金が“一般財源化”によってなくなったが、私立保育所への国及び都道府県の財政負担は存続しているから」です。この理由を「虚偽の説明である。」と木村氏は断じています。

そこで、木村氏が虚偽説明を明らかにするのに注目したのが国会審議です。木村論文から抜粋して総務大臣の答弁内容を紹介します。第189回国会の参議院総務委員会（2015年3月24日）での吉良よし子参議院議員（日本共産党）の質問に対する高市早苗総務大臣（当時）の答弁は以下のとおりです。

①「公立保育所運営費」の一般財源化に関する総務大臣の答弁

総務大臣の答弁は次の通りです。

「公立保育所の運営費につきましては、国庫負担金の一般財源化に伴い、地方交付税の算定に当たって、従来の国庫負担金分も含めた地方負担の全額について基準財政需要額に適切に措置されるよう、各市町村の実際の公立保育所の入所児童数に応じた補正を行っております。ですから公立保育所の施設整備費及び運営費につきましては、国庫補助金の一般財源化による影響が生じないように、適切な地方財政措置を講じているところであります」。

②「施設整備費」の一般財源化に関する総務大臣の答弁

施設整備費についても第189回国会の参議院総務委員会で、高市早苗総務大臣（当時）が次のように答弁しています。

「現在、公立保育所の施設整備費につきましては、この一般財源化に係る地方債や社会福祉施設整備事業債の対象としております。具体的には、従来の国庫補助金の補助率が2分の1であったことに鑑み、事業費のうち50%を一般財源化に係る地方債の対象とし、その元利償還金につい

て、事業費補正により70%、単位費用により30%、あわせて100%を地方交付税で措置すると。それとともに、残りの50%のうち80%を社会福祉施設整備事業債の対象としております」

木村論文では、保育関係費一般財源化の他にも次のようなことも提起していますので紹介します。

一つは市町村が公立施設として整備（新設、改築、合築など）する場合、どのような財源確保ができるのかを検討しています。市町村が公立施設として整備することが必要だと判断すれば、国の制度を活用して財源を確保することは可能だからです。

二つ目に保育所等を公立施設として存続・整備する意義について考察しています。子どもと父母の今日的状況をふまえるなら、保育サービスの供給を市場に委ねるのではなく、どの子にも豊かに育つ保育を権利として保障することが求められており、その幹となる公立保育所の存続・整備・拡充が重要であると述べています。

2章 保育に関する一般財源とはなにか

本書のテーマは保育所運営費の一般財源化問題を考えることです。そこで保育に関する「一般財源」とは何か、自治体の歳入から考えてみましょう（表2-1参照）。

自治体の歳入には地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債等があります。これらが、自治体の主な財源となります。これら4つの財源は平均的な市町村では四大財源と呼ぶことができます。これらの財源がどのように使われているかということで仕分けします。

それは、まず特定財源と一般財源とに分けることができます。ここで「一般財源」という用語が出てきました。特定財源とは使い道が特定された財源です。国庫支出金や地方債（臨時財政対策債を除く）がこれに当てはまります。したがって「一般財源」とは特定財源ではない財源であると理解するとわかりやすいのではないのでしょうか。次にこの「一般財源」は「経常一般財源」と「臨時一般財源」とに分けることができます。まず「臨時一般財源」とは何かを考えてみます。「臨時一般財源」には都市計画税や特別地方交付税などが該当します。これらは一定の事業に縛られますが、その事業の中では

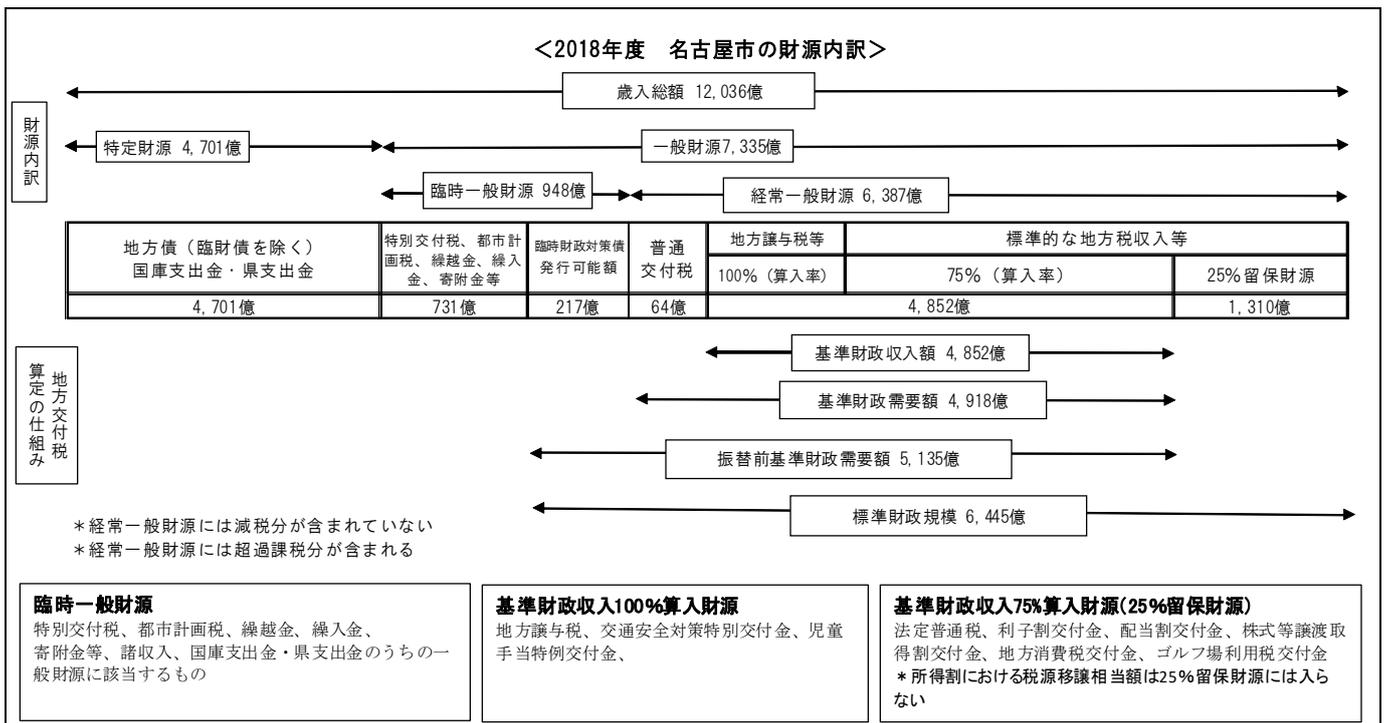
割と自由に使える財源だといえます。重要なのは「経常一般財源」です。この財源は自治体の裁量で自由に使えます。自治体が行政運営をすすめるうえで、どのように使うかが自治体の真価が問われる財源となります。その財源が地方税と地方交付税になります。保育運営費の「一般財源化」とは、この地方交付税に算定されることを意味します。この点を理解するために地方交付税制度についてみていくことにしましょう。

（1）地方交付税制度と一般財源

1）地方交付税とは何か

地方交付税には自治体間の過不足を調整する「財源調整機能」とナショナルミニマム的な役割を担う「財源保障機能」の2つの機能があります。地方交付税の原資は、国税の中の所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税の一定の割合とされています。地方交付税も国税から地方にまわる財源といえ、その通りですが、国庫支出金との違いは、自治体自らの裁量で使えるということです。考え方としては、本来は地方の

表2-1



<出所>決算カード及び地方交付税算定台帳から作成

税収とすべきものを、「国が地方に代わって徴収する地方税」と理解すべきものです。したがって、そこに地方交付税が地方の固有財源と言われる所以があります。さて、地方交付税は前にも述べた通り、経常一般財源です。自治体に自由に使える重要な財源です。この財源がどのように算定されるのかを次節で見えていきましょう。

2) 地方交付税制度の仕組みと基準財政需要額

地方交付税の算定方法は

$$\begin{aligned} & \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} \\ & = \text{財政不足額} (= \text{普通交付税額}) \end{aligned}$$

で計算します。

参考に表2-1をご覧ください。この表は、名古屋市の2018年度決算カードを元に作成したものです。名古屋市の基準財政需要額4,918億円に対して基準財政収入額4,852億円を差し引いた額64億円が普通交付税になります。

この基準財政需要額については次節で詳しく見ることにして、基準財政収入額について簡単に説明します。この基準財政収入額は簡略して言うと地方譲与税等の100%と標準的な地方税収入（市町村であれば市町村民税と固定資産税のこと）の75%になります。それでは地方税収入の25%は何かという疑問がわいてきます。この25%の地方税収入のことを留保財源と呼んでいます。この留保財源は地方交付税の算定には含まれません。なぜこうした措置がされたかということ、自治体の徴収事務等のモチベーションなどの維持のためと言われています。もし基準財政需要額に対して基準財政収入額が上回れば、その自治体は地方交付税の不交付団体となります。基準財政需要額と基準財政収入額に関連して財政力指数という財政指標がありますが、この財政力指数は3年間の基準財政収入額の合計を3年間の基準財政需要額で割ったものです。この財政力指数が大きければ大きいほど、その自治体の財政は豊かだということになります。

さて基準財政需要額については次節で更に詳しく見ていくことにします。

(2) 保育関係の基準財政需要額算定方法

1) 「一般財源化」とは基準財政需要額に措置されること

基準財政需要額とは、自治体が市民にサービスするための経費を算定したものです。

基準財政需要額の算定方法について確認しておきたいと思います。基準財政需要額の算定方法は次の通りです。

$$\text{基準財政需要額} = \text{測定単位} \times \text{単位費用} \times \text{補正係数}$$

そこで、3つの要素について明らかにしておきます。

測定単位とは行政項目ごとにその量を測定する単位です。人口や面積、小中学校の学校数、児童・生徒数、道路の面積・延長等を測定する単位として扱います。単位費用とは地方行政を行う場合などの一般財源所要額を測定単位1単位当たりで示したものです。この費用は都道府県の場合は人口170万人規模を、市町村の場合は10万人規模を想定して算定されています。測定単位が人口であれば人口一人当たりの費用ということになります。

補正係数とは、自治体ごとに自然的・地理的・社会的条件が異なるので、行政経費の差を反映させるために測定単位の数値を補正するため用いる乗率のことを指します。したがって、測定単位が人口である場合の基準財政需要額は、人口一人当たりの経費に対する費用に自治体ごとの事情に合わせた係数を掛けて補正し、それに人口を掛けたものということになります。

実は保育所運営費が「一般財源化」されるということは、単位費用に保育運営費が算定されて、補正係数で補正され、自治体の人口をかけて基準財政需要額として算定されることを言います。それでは、基準財政需要額を算定するための単位費用となる行政費用の経費について、その内訳を見ておきましょう。

基準財政需要額は個別算定経費と包括算定経費に分かれています。これらは道府県分と市町村分があります。市町村分の個別算定経費は消防費、土木費、教育費、厚生費など10項目に及びますが、保育所運営費については、厚生費の中の社会福祉費の中に含まれます（表2-2参照）。そこで名古屋市を例にしてH30年度の「社会福祉費」の基準財政需要額を算定してみましよう。

2) 「社会福祉費」の基準財政需要額

「社会福祉費」は厚生費の中に含まれます。厚生費には他に生活保護費、社会福祉費、保健衛生費、高齢者保健福祉費、清掃費があります。さて社会福祉費は公立保育所、私立保育所、施設、児童手当、児童扶養手当などの行政事務が

表2-2 「社会福祉」基準財政需要額算定のための算定経費

<市町村分単位費用>

(1) 個別算定経費

(円)

区 分		平成30年度 単位費用(円)	
一	消 防 費	11,300	
二 土 木 費	1 道路橋りょう費	道路の面積	71,700
		道路の延長	194,000
	2 港 湾 費	港湾 係留施設の延長	27,200
		外郭施設の延長	6,140
		漁港 係留施設の延長	10,400
		外郭施設の延長	4,310
3 都市計画費	都市計画区域における人口	988	
4 公 園 費	人 口	530	
	都市公園の面積	36,300	
5 下 水 道 費	人 口	94	
6 その他の土木費	人 口	1,620	
三 教 育 費	1 小 学 校 費	児 童 数	43,000
		学 級 数	890,000
		学 校 数	9,479,000
	2 中 学 校 費	生 徒 数	40,600
		学 級 数	1,097,000
	3 高等学校費	学 校 数	8,691,000
		教 職 員 数	6,558,000
	4 その他の教育費	生 徒 数	70,300
		人 口	5,220
		幼稚園等の小学校 就学前子どもの数	386,000
四 厚 生 費	1 生活保護費	市 部 人 口	9,440
	2 社会福祉費	人 口	23,400
	3 保健衛生費	人 口	7,860
	4 高齢者保健福祉費	65歳以上人口	65,600
		75歳以上人口	83,800
5 清 掃 費	人 口	5,020	
五 産 業 経 済 費	1 農業行政費	農 家 数	84,300
	2 林野水産行政費	林業及び水産業の従業者数	285,000
	3 商工行政費	人 口	1,310
六 総 務 費	1 徴 税 費	世 帯 数	4,610
	2 戸籍住民基本台帳費	戸 籍 数	1,170
		世 帯 数	2,080
3 地域振興費	人 口	1,830	
	面 積	1,039,000	
七	地域の元気創造事業費	人 口	-
八	地域の元気創造事業費		
九	人口減少等特別対策事業費	人 口	3,400
十	公 債 費	「公債費の内訳」参照	

分野別	単位費用
社会福祉事業費	836
児童福祉費	14,631
障害福祉費	5,431
母子父子寡婦 福祉対策費	2,514
小計	23,400

分野別	単位費用
児童福祉共通費	738
子ども・子育て支援費	12,584
児童措置費	1,171
青少年福祉対策費	138
小計	14,631

分野別
児童手当費
施設型給付費・ 地域型保育給付費
地域こども・ 子育て支援事業費
※個別の歳出入はわかるものの歳入で ある個別の国庫支出金・県支出金分が 判明しないため分野別単位費用は不明

(2) 包括算定経

区 分	平成30年度 単位費用(円)
人 口	17,500
面 積	2,343,000

出所) 地方交付税制度研究会 (2018) 「地方交付税制度解説 (単位費用篇) 平成30年度」 地方財務協会

表2-3 名古屋市の2018年度「社会福祉費」の補正係数

	内訳	補正係数
密度補正	施設型給付費(公立分)	-0.038
	施設型給付費(私立分)	-0.008
	障害児教育	0.011
	地域型保育給付に係る子どもの数	0.005
	障害福祉サービス関係	-0.005
	児童扶養手当支給者数関係	0.001
	児童手当児童数関係	0.010
	小計	(A) -0.024
事業費補正		(B) 0
段階補正		(ア) 0.897
態容補正		(イ) 1.172
	(ア) × (イ)	(C) 1.051
「社会福祉費」の 補正係数	合計 (A+B+C)	1.027

出所) 名古屋市 (2018) 「普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行
可能額算出資料」より筆者作成

含まれています。

ここでは名古屋市を例に平成30年度の「社会福祉」の基準財政需要額を算定してみましよう。まず測定単位ですが、これは人口です。平成30年度の名古屋市の人口は2,295,638人（2015年の国勢調査人口）です。次は補正係数です。**表2-3**を見てください。名古屋市の補正係数の数値をまとめてみました。その内訳は段階補正、態容補正、密度補正、事業費補正などがありますが、合算すると名古屋市の「社会福祉」の補正係数は1.027になります。その算定式は次のようになります。

名古屋市の「社会福祉費」の補正係数（H30の場合）

$$\begin{aligned} &= \text{連乗係数（段階} \times \text{普通態容）} + \text{加算係数（経} \\ &\quad \text{常態容} + \text{密度} + \text{事業費）} \\ &= (0.897 \times 1.172 = 1.051) + (0 + \Delta 0.024 + 0) \\ &= 1.027 \end{aligned}$$

これらの補正係数については次章で詳細に検証します。

三つ目は単位費用です。これは**表2-2**の市町村別単位費用にあるように23,400円です。これも、次章で詳細に検証します。

以上をまとめて名古屋市の平成30年度の「社会福祉」の基準財政需要額を算定すると次のようになります。

$$2,295,638 \times 1.027 \times 23,400 = 55,168,308 \text{千円}$$

（測定単位）（補正係数）（単位費用）

次にさらに細かく保育運営費が基準財政需要額に算定される仕組みを見てみましょう。

3章 保育に関する一般財源化の実証

前章で「社会福祉」の基準財政需要額算定の方法について明らかにしてきました。この章では「社会福祉」算定の基礎となる補正係数と単位費用について詳細に検証していきます。そのために単位費用では地方財務協会が毎年発行している地方交付税制度研究会編「地方交付税制度解説（単位費用篇）令和元年度」を、補正係数については地方財務協会発行の地方交付税制度研究会編「令和元年度地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）」を使用して公立保育所の保育運営費と施設整備費について検証することになります。

（1）単位費用

1）「社会福祉費」—児童福祉費の単位費用とその推移

次ページ掲載の表3-1と表3-2は各年度地方交付税制度解説（単位費用篇）に掲載されている社会福祉費「単位費用算定の基礎」の中で「児童福祉費」を抽出して経年的に作成したものです。

単位費用は行政規模が人口10万人として想定した自治体を標準団体として算定します。表3-1と表3-2はその単位費用を算定する仕組みをあらわしています。この二つの表のそれぞれの上段の表は歳出で、児童福祉に要する経費をあらわしています。その内訳は「負担金、補助金及び交付金」と「扶助費」に分かれています。扶助費には「保育所」、「特別事業分」、「母子生活支援施設」、「助産施設」があります。右側は歳出です。その内訳は「国庫支出金」「県支出金」「諸収入」に分かれています。上段の表にある歳出の合計（＝経費合計）から歳入の合計を引くと、それは費用に対する財源不足額を示します。すなわち児童福祉にかかる経費に対して財源的に不足しているから、人口10万人の標準団体としては一般財源で賄わなければなりません。それが差引一般財源と言うことになります。この不足額を賄う制度が地方交付税制度です。そのためには、基準財政需要額を割り出す必要があります。

基準財政需要額は測定単位×単位費用×補正係数で算出します。「社会福祉費」の測定単位は人口になっていました。そのため、単位費用を算定するためには人口一人当たりの数値を割り出さなければなりません。標準団体の人口は10万人なので、差引一般財源額を10万人で割ると、それが「児童福祉費」の単位費用となります。

さて、2003年度から2004年度にかけて、三位一体改革により公立保育所の運営費などの国庫補助金が一般財源化されました。公立保育所の運営費は「保育所」に含まれますので、この扶助費である「保育所」と「国庫支出金」、「県支出金」、「差引一般財源」に注目して、その変化を見てみましょう。

2）2004年度から公立保育所運営費等の国庫補助負担金が一般財源化

次に表3-1で2003年度から2004年度にかけての変化を見てみましょう。

歳出の中の「保育所」や経費合計には多少の増加は認められますが、大きな変動はありません。一方の歳入では2004年度から公立保育所運営費に対する国庫支出金がなくなりました。その結果、国庫支出金が369,266千円から249,273千円に、県支出金が189,515千円から130,733千円に減額しています。なお、国庫支出金も県支出金も0になっていないのは、まだ私立保育所などへの補助金が継続していることによるものです。

しかし、差引一般財源は197,414千円から414,152千円に大幅に増額しています。それに対応する単位費用も19,741千円から41,415千円に増額しています。要するに国庫支出金や県支出金が減った部分を地方交付税で補てんをしたということです。国庫補助金が一般財源化されたという意味は、こうしたことを指して言う言葉だということです。

3）2015年子ども・子育て支援新制度以降の変化

2015年度に「子ども・子育て支援法」が成立しました。そのため「社会福祉費」の中の行政

表3-1 「社会福祉費」—児童福祉費の単位費用とその推移(三位一体改革前後の変化)

(単位:千円)

	歳出								経費 合計 (A)	
	負担金、補助及び交付金				扶助費					
	日本体育・学校健康 センター共済掛け金		次世代 育成支援 対策交付金	小計	保育所 (1/2)	特別保育 事業分 (1/2,1/3)	母子生活 支援施設 (1/2)	助産 施設 (1/2)		小計
一般分	特約分									
2001	475	52		527	676,841		3,399	1,573	681,813	682,340
2002	489	53		542	707,001		3,417	1,527	711,945	712,487
2003	555			555	660,057	80,687	9,312		756,056	756,611
三位一体改革により公立保育所運営費等の国庫補助負担金の一般財源化										
2004	308			308	692,822	91,057	10,192		794,071	794,379
2005	308		50,438	50,746	766,890	49,608	5,536		822,034	872,780

(単位:千円) (単位:円)

	歳入									差引 一般財源 (A)-(B) (C)	単位 費用 (C)÷10万人	
	国庫支出金				県支出金				諸収入			合計 (B)
	保育所 措置費 負担金 (一般)等	児童育成 事業費等 補助金	母子生活 支援施設、 助産施設 措置費負 担金	小計	保育所 措置費 負担金 (一般)等	児童育成 事業費等 補助金	母子生活 支援施設、 助産施設 措置費負 担金	小計				
2001	318,453	13,311	2,486	334,250	159,227	13,311	1,243	173,781	395	508,426	173,914	1,739
2002	331,937	14,376	2,472	348,785	165,968	14,376	1,236	181,580	407	530,772	181,715	1,817
2003	369,266			369,266	189,515			189,515	416	559,197	197,414	1,974
三位一体改革により公立保育所運営費等の国庫補助負担金の一般財源化												0
2004	249,273			249,273	130,723			130,723	231	380,227	414,152	4,142
2005	257,675			257,675	120,305			120,305	231	378,211	494,569	4,946

各年度「地方交付税制度解説(単位費用篇)」一般財団法人地方財務協会より作成

表3-2 「社会福祉費」—児童福祉費の単位費用とその推移(2015年度前後の変化)

(単位:千円)

	歳出								経費 合計 (A)	
	負担金、補助及び交付金				扶助費					
	日本体育・学校健康 センター共済掛け金		次世代 育成支援 対策交付金	小計	保育所 (1/2)	特別保育 事業分 (1/2,1/3)	母子生活 支援施設 (1/2)	助産 施設 (1/2)		小計
一般分	特約分									
2013	427		15,610	16,037	1,069,103	99,734	7,140	1,175,977	1,192,014	
2014	447		15,750	16,197	1,121,612	97,279	7,216	1,226,107	1,242,304	
2015年子ども・子育て支援新制度の施行										
	需用費等、負担金・補助金及び交付金								経費 合計	
	児童手当費	地域こども・ 子育て支援 事業等	小計	施設型給付 費(一般分 等)(私立分 1/2)	特別保育事 業等	地域型保 育給費	子ども・子 育て支援 新制度施 行経費	小計		
2015	1,530,869	297,315	1,828,184	1,245,049	23,644	54,723	2,378	1,325,794	3,153,978	
2016	1,527,243	278,657	1,805,900	1,313,426	23,692	70,621	2,378	1,410,117	3,216,017	

(単位:千円) (単位:円)

	歳入									差引 一般財源 (A)-(B) (C)	単位 費用 (C)÷10万人	
	国庫支出金				県支出金				諸収入			合計 (B)
	保育所 措置費 負担金 (一般)等	児童育成 事業費等 補助金	母子生活 支援施設、 助産施設 措置費負 担金	小計	保育所 措置費 負担金 (一般)等	児童育成 事業費等 補助金	母子生活 支援施設、 助産施設 措置費負 担金	小計				
2013	360,939			360,939	192,948			192,948	320	554,207	637,807	6,378
2014	385,457			385,457	204,760			204,760	332	590,549	651,755	6,518
2015年子ども・子育て支援新制度の施行												
	国庫支出金				県支出金				諸収入	合計	差引 一般財源	単位 費用
	小計				小計							
	2015				1,515,341				549,399	332		
2016				1,536,554				559,248	331	2,096,133	1,119,884	11,199

各年度「地方交付税制度解説(単位費用篇)」一般財団法人地方財務協会より作成

事務内容の枠組みが変わりました。**表3-2**を見るとわかるように、2015年度以降の歳出関係は「児童福祉費—子ども子育て支援費」として新たな枠組みを作りました。この中の「施設型給付費（私立1/2・公立）」は2014年度以前の「保育所」と名称は変えていますが同じ内容です。なお、この枠組みには「児童手当費」が入ってきましたので、全体の経費合計額は2014年度に比べて2.5倍に増えています。また、歳入である国庫支出金や県支出金も「児童手当費」に関するものが入るので、2014年度に比べて3.5倍以上になっています。しかし、2014年度の「保育費」と2015年度の「施設型給付費（私立1/2・公立）」には多少の増加は見られるものの大きな変動は認められません。同じように歳入の「国庫支出金」や「県支出金」にも大きな変動は認められません。したがって、2015年度の「子ども・子育て支援法」の成立による単位費用の変動はないといえます。

(2) 補正係数

1) 「社会福祉費」の補正係数

前項では単位費用について検証しましたが、この項では補正係数について検証してみましょう。まず、補正係数とは何かについて考えてみましょう。

地方財政白書の「用語の説明」では補正係数について次のように述べています。「全ての道府県や市町村に費目ごとに同一の単位費用が用いられるが、実際には自然的・地理的・社会的条件の違いによって差異があるので、これらの行政経費の差を反映させるため、その差の生ずる理由ごとに測定単位の数値を割増し又は割落とししている。これが測定単位の数値の補正であり、補正に用いる乗率を補正係数という」（総務省「地方交付税制度の概要」より）。

そして補正係数の種類としては段階補正、態容補正、密度補正、事業費補正などがあります。ここでは名古屋市を例に、2018（H30）年度の「社会福祉」分野での補正係数を割り出してみましょう。11Pの**表2-3**を見てください。「社会福祉」の補正係数は1.027になっています。補正係数の数値は名古屋市の普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料からひろいました。補正係数の算定式は次のようになります。

補正係数の中の密度補正の解説（1）

「密度補正には三種類ある。すなわち行政に要する経費が、他の条件において等しければ、(1)人口密度、自動車の交通量等の増減に応じて、逓減又は逓増するものについて、超過累退又は超過累進の方法によって、経費の種類ごとにそれぞれ逓減又は逓増の率を定めて係数とするもの、(2)保育施設在籍人員数、被生活保護者数等について標準団体に算入されている前記人員の測定単位の数値に対する割合を基準にして割増又は割減して補正係数を定めるもの、及び(3)下水道排水人口等の測定単位の数値に対する割合を基準にして割増又は割減して補正係数を定めるものがある」。

（出所）「平成30年度地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）」平成30年度補正係数の算定基盤について第四項密度補正より

補正係数の中の密度補正の解説（2）

「密度補正は、保育所及び認定こども園の在籍人員（2・3号認定こども）、地域型保育給付に係る子ども、障害福祉サービス利用者、児童手当支給対象児童及び児童扶養手当受給者の密度による補正を適用する。人口を測定単位として社会福祉費に係る基準財政需要額を算定する場合に人口と施設型給付費、地域型保育費、障害福祉サービスに要する経費、児童手当支給経費及び児童扶養手当支給経費が必ずしも比例しない事情があるため標準団体に算入されている私立保育所及び私立認定こども園の在籍人員（2.3号認定こども）数、地域型保育給付に係る子ども数、障害福祉サービス利用者数、児童手当支給対象児童数及び児童扶養手当受給者数の人口比例を基準として、需要額を割増又は割減するために適用される」。

（出所）「平成30年度地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）」第2節社会福祉費第2項密度補正より

名古屋市の2018年度「社会福祉費」

補正係数算定式

$$\begin{aligned}
 &= \text{連乗係数} \quad + \quad \text{加算係数} \\
 &(\text{段階} \times \text{普通態容}) \quad (\text{經常態容} + \text{密度} + \text{事業費}) \\
 &= (0.897 \times 1.172 = 1.051) + (0 + \Delta 0.024 + 0) \\
 &= 1.027
 \end{aligned}$$

この中の個々の補正係数について、「地方交付税制度の概要—補正係数」に載っている用語解説からみておきます。ここでいう連乗係数と

は段階補正と普通態容とをかけたものです。

段階補正とは地方団体の行政事務にはスケールメリットが働き、規模が大きくなればなるほど経費が安くなるので、こうした経費の差を反映させたものです。名古屋市は0.897ということは経費が安くなるということです。

次の普通態容補正の説明をみます。「態容補正」とは都市化の程度、法令上の行政機能、公共施設の整備状況等、地方団体の「態容」に応じて単位当たり費用が割高又は割安となるものについて、その態容に応じて測定単位を補正するものです。そして普通態容補正とは行政の質量差—都市化の度合いの差、道路に維持管理費、ごみ処理経費等による差、その他に給与差や行政権能の差が反映します。名古屋市は1.172なので割増しとなっています。

続いて加算係数の説明に入ります。加算係数には経常態容補正や密度補正、事業費補正があります。

経常態容補正ですが、これは小・中学校の平均給与差なのでここでは関係しません。そこで密度補正と事業費補正について次項と次々項で解説することになります。

2) 名古屋市の「社会福祉」の密度補正

①「社会福祉」の密度補正とは

密度補正とは何かという問いには地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）での用語解説を見るとわかります。地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）には、基準財政需要額での全てに適用する解説（1）と、社会福祉費の項で述べている解説（2）が載っています（下欄参照）。解説（1）では、密度補正には三種類あることを明らかにしています。一つは人口密度や自動車の交通量等の増減に関するもの、二つに標準団体の保育施設在籍政人員数や被生活保護者数割合に関するもの、三つに下水道排水人口を測定単位としている場合の割合に関するものです。「社会福祉」の密度補正は二つ目に該当します。この全体の解説に続いて、次の解説（2）を見てみましょう。ここでは、施設型給付費の経費、すなわち保育運営費は必ずしも社会福祉の測定単位である人口と保育所の在籍人員とが比例していないので密度補正により調整するとしています。

②名古屋市にみる保育所運営費の密度補正

名古屋市の保育所運営費の密度補正を検証す

るために平成30年度の「普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料」を活用しました。この資料は地方交付税の算定のために市町村が作成するもので、市町村に情報公開請求すれば資料は入手できます。なお、都道府県の場合は都道府県用の算定資料を作成します。この算定資料は、様々な数式が並んでいてわかりづらいのですが、資料に沿って数字を拾いながら作成したのが次ページ表3-3です。

この表から、密度補正としての補正の方法を探ってみたいと思います。この表はまず、名古屋市の公立保育所の在籍人員を確認することから始まっています。次に標準団体との単価差を大きく分けて、公定価格等と徴収額係数との二つの面から求めています。

公定価格等に関する単価差

最初に公定価格等に関する単価差を見ていくことにしましょう。公定価格等については次の4点があがっています。

- ①年齢区分——在籍人員に対して年齢別の在籍割合を出し、それに4歳以上児を1.000として3歳は1.171、1・2歳は2.452、0歳は4.166の指数を掛けて算出しています。乳児の在籍割合が大きいほど係数が大きくなるように設定されています。名古屋市は1.593でした。
- ②定員区分——定員区分は区分係数を在籍人員で割って算出します。利用定員が81~90人より少なければ乗率は増え、利用定員が多ければ乗率は少なくなるようになっています。利用定員が大きければ効率が良くなるので経費が抑えられるとの設定だと思われます。名古屋市の公立保育所の多くは利用定員枠が大きいので在籍数よりも定員区分係数は1.0よりも少なくなつて0.960でした。
- ③公定価格の地域区分——名古屋市は3級地なので1.064です。1.000は6級地です。ちなみに東京特別区は1級地の1.100です。
- ④公定価格の冷暖房加算区分——名古屋市の係数は-0.002です。マイナスと言うことは標準団体と比べて冷暖房の費用はかからないと設定されていることとなります。

徴収額係数に関する単価差

次に徴収額係数について見てみましょう。

これは名古屋市と標準団体の前年度私立保育所の一人当たりの年間利用者負担額を比較した

表3-3 名古屋市の2019年度の補正係数—「社会福祉」の基準財政需要額算定

施設型給付費（公立分）＝保育所運営費の密度補正算出

この表は2019年度名古屋市「普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料」の中の「社会福祉費」にある密度補正の施設型給付費（公立分）を算定順にまとめたものです。

名古屋市 公立保育所 在籍人員	(ミ)	$404 + 2,908 + 2,054 + 4,522 = 9,888$ ▲0歳－404人、1.2歳－2,908人、3歳－2,054人、4歳以上－4,522人	*名古屋市の公立保育所の在籍数を年齢区分ごとに明らかにしている。
年齢区分	(ユ)	$0.171 + 0.721 + 0.244 + 0.457 = 1.593$ ▲0歳 $\frac{404}{9,888} \times 4.166 = 0.171$ ▲3歳 $\frac{2,054}{9,888} \times 1.171 = 0.244$ ▲1・2歳 $\frac{2,908}{9,888} \times 2.452 = 0.721$ ▲4歳以上 $\frac{4,522}{9,888} \times 1.000 = 0.457$	*年齢別に在籍数の割合を出し、指数を掛けている。その指数は4歳以上児を1.000とし、3歳は1.171、1・2歳は2.452、0歳は4.166と指数が増えている。（ロ）で使用される。
定員区分	(ヨ)	$\frac{9,490}{9,888} = 0.960$ ▲9,490は附表1の区分係数。 ▲9,888は名古屋市の公立保育所在籍人数。	*分子は利用定員が81～90人より少なければ増え、利用定員が多ければ減るように係数が定められている。名古屋市の公立保育所の多くは利用定員枠が大きいので在籍数よりも係数は少なくなる。なお分母は名古屋市の公立保育所の在籍数である。（ロ）で使用される。
公定価格の 地域区分	(ラ)	1.064 ▲公定価格の地域区分表から名古屋は3級地。 (6級地が1.000、東京特別区は1.100の1級地)	*（ロ）で使用される。 (ユ) (ヨ) (ラ) は連乗係数である。
公定価格の 冷暖房 加算区分	(リ)	-0.001 ▲冷暖房加算係数区分表から「その他」の級地。	*係数がマイナスと言うことは単位費用に冷暖房が一定積算されているものの、それに比べても費用はかからないと認定されていることになる。（ロ）で使用される。
徴収額係数	(ル)	$\frac{1,233,645 \text{千円} \times 12}{34,666 \text{人}} = 427 \text{千円}$ ▲1,233,645千円＝名古屋市の前年度（H30）私立保育園等利用者負担額 ▲34,666人＝名古屋市の前年度（H30）私立保育所等在籍人員	*名古屋市の前年度私立保育所利用者一人当たりの負担額を算出している。（レ）で使用される。
	(レ)	$\frac{427 \text{千円}}{395 \text{千円}} = 1.081$ ▲427千円＝（ル） ▲395千円＝標準団体の前年度（H30）私立保育所の一人当たりの年間負担額	*名古屋市と標準団体との前年度私立保育所一人当たりの年間利用者負担額を比較した係数である。（ロ）で使用される。
単価差	(ロ)	$1.5 \times \left(\frac{1.593 \times 0.960 \times 1.064}{1.588} - 0.001 \right) - 0.5 \times 1.081 = 0.995$ ▲1.593×0.960×1.064＝ユ×ヨ×ラ＝1.627 ＝年齢区分、定員区分、公定価格の地域区分 ▲1.588＝年齢区分、定員区分、公定価格の地域区分の全国平均値 ▲-0.001＝リ＝公定価格の冷暖房加算区分 ▲1.081＝（レ）	*年齢区分、定員区分、公定価格の地域区分の平均値との比較、冷暖房加算の比較、それに加えて私立保育所の年間利用者負担額を比較しての単価差を算出している。（あ）で使用される。
補正係数 (密度補正)	(あ)	$\frac{9,888 \times 0.995 \times 100}{2,295,638} = 0.429$ ▲9,888＝名古屋市の公立保育所在籍人員 ▲0.995＝ロ ▲2,295,638＝名古屋市の人口	*0.429は単価差に名古屋市の公立保育所在籍人員や人口で補正して、標準団体と比較するために算出した係数である。（い）で使用される。
	(い)	$(0.429 - 0.531) \times 0.319 = -0.033$ ▲0.429＝あ ▲0.531＝ $\frac{531}{1,000}$ ←531＝標準団体の公立保育施設在籍人員数 ▲0.319＝ $\frac{775,170}{24,300 \times 100}$ ↑775,170＝公立保育施設に係る児童一人当たりの単価 ↑24,300＝社会福祉費の単位費用	*0.531は（あ）と同じように標準団体の公立保育所在籍人員531人と人口10万人を基に算出した係数である。 *上の二つの値の差に公立保育所の保育単価と社会福祉費の単位費用を加味して算出したのが-0.033という名古屋市の密度補正ということになる。

※条件式は名古屋市に関係するもののみを掲載

<参考＝補正係数の算式>

*補正係数の算出方法として、（あ）（い）のところの算式はわかりにくいのですが、まとめると下記の式になります。

$$\left(\frac{\text{名古屋市の公立保育施設在籍人員数}(9,888) \times \text{単価差}(0.995)}{\text{名古屋市の人口}(2,295,638)} - \frac{\text{標準団体の公立保育施設在籍人員数}(531)}{\text{標準団体の人口}(100,000)} \right) \times \frac{\text{児童一人当たりの単価}(775,170)}{\text{単位費用}(24,300)}$$

=名古屋市の「社会福祉費」施設型給付費（公立分）補正係数(-0.033)

表3-4 名古屋市と西尾市の密度補正比較(2019年度)

		名古屋市	西尾市	名古屋市の特徴
在籍人員	(ミ)	9,888	2,760	
年齢区分	(ユ)	1.593	1.260	乳児比率は名古屋市のほうが高いので係数は大きい。
定員区分	(ヨ)	0.960	0.882	名古屋市の方が利用定員枠は小さいので係数は大きくなる。
公定価格の地域区分	(ラ)	1.064	1.029	名古屋市のほうが大きい。
年齢・定員・地域区分の連乗値		1.627	1.144	名古屋市のほうが大きい。
公定価格の冷暖房加算区分	(リ)	-0.001	-0.001	同じである。
徴収額係数	(ル)	427千円	398千円	利用者一人当たりの負担金は名古屋市のほうが多い。
	(レ)	1.081	1.008	係数も名古屋市の方が大きくなる。
単価差	(ロ)	0.995	0.575	単価差は名古屋市のほうが大きい。
補正係数(密度補正)	(あ)	0.429	0.945	単価差は名古屋市の方が倍近く大きいにもかかわらず、補正係数では西尾市と逆転するのは公立保育所の在籍人員が人口比で圧倒的に少ないからである。
	(い)	-0.033	0.132	名古屋市のマイナス要因は上記による。
人口		2,295,638	167,990	
公立保育所在籍人員 A		9,888	2,760	公立保育所在籍人員の人口比は名古屋市の方が少ない。
人口比		0.4%	1.6%	
私立保育所在籍人員(前年度) B		34,666	1,487	私立保育所在籍人員の人口比は名古屋市の方が多い。
人口比		1.5%	0.9%	
公私保育所在籍人員 A+B		44,554	4,247	公私合わせた保育所在籍人員の人口比は名古屋市の方が少ない。
人口比		1.9%	2.5%	
基準財政需要額への影響額		-18億4千万円	+5億4千万円	=人口×24,300×補正係数

<名古屋市がマイナスとなる要因>

*公定価格分では年齢区分、定員区分、公定価格の地域区分の連乗値が名古屋市が1.627、西尾市が1.144なので、名古屋市のほうが高い係数となる。

*名古屋市の連乗値が西尾市より大きいのは、年齢区分では乳児比率が高いこと、地域区分は3級地なので6級地の西尾市より高いということになる。ただし、定員区分では利用定員枠が西尾市のほうが大きいので、少しマイナスとなる。なお、冷暖房加算の差はない。

*徴収額係数は西尾市より名古屋市より大きい。ということは名古屋市のほうが一人当たりの利用者負担金が多いということである。また、標準団体と比べても多い。

*このように公定価格分と徴収額係数と併せても単価差は西尾市に比べて名古屋市のほうが倍近く大きい。

***単価差は西尾市に比べて名古屋市の方が大きいにもかかわらず、補正係数が西尾市と逆転し、かつマイナスになったのは公立保育所の在籍人員が人口比で圧倒的に少ないからである。このことから、名古屋市は公立保育所の在籍人員は人口比で少ないこと、公私の比率では私立保育所の在籍人員の方が3倍も多いなどの特徴が浮かびあがる。**

係数です。その値は1.081でした。名古屋市の前年度私立保育所の一人当たりの年間利用者負担額は427千円、標準団体は395千円ですので、名古屋市のほうが高かったということです。ただ、ここで疑問に残るのは、なぜ私立保育所の一人当たりの負担額を単価差の比較に用いたかということです。公立保育所の利用者負担金については単位費用のところでは検証したように、実際の保育運営費から利用者負担金を除いた分を経費として一般財源額を算定していましたので、公立保育所の利用者負担金が徴収額係数には関係してこないことは理解できます。

さて、二つの面から単価差を求めてきましたが、公定価格等と単価差を合わせたのが0.995という係数ということになります。この係数に対して名古屋市と標準団体の人口比や公立保育所在籍人数、社会福祉費の単位費用、公立保育所の児童一人当たりの単価(保育単価)を加味して算出したのが補正係数となります。名古屋市の社会福祉費での密度補正による補正係数は-0.033ということになります。標準団体に比べて名古屋市の人口一人当たりの単位費用は0.033だけマイナスになるということです。

以上、名古屋市を例にとり保育運営費の密度

補正算出の方法を見てきました。ただし、これでは算出された密度補正の補正係数がどのようなものなのかは、1市だけではわかりません。そこで愛知県内の西尾市と比較して、名古屋市の特徴を見てみましょう。

西尾市の密度補正と比較すると見えてくる名古屋市の特徴

表3-4は名古屋市と西尾市の保育所運営費に関する密度補正について比較したものです。この表では名古屋市の補正係数は-0.033です。西尾市は0.132です。まず最初に疑問に思うのは、なぜ名古屋市がマイナスなのかということです。すなわち、名古屋市が人口10万人の標準団体比べて人口一人当たりの単位費用が密度補正のマイナスによって、少なくなるのかということです。この点に注目しながら名古屋市と西尾市の違いについて検証してみましょう。

公定価格分では年齢区分、定員区分、地域区分の三つの区分を連乗して指数を出します。これらの区分は、それぞれ連関しているということなので、連乗して指数を求めていると思われる。その結果として名古屋市が1.627、西尾市が1.144となり、名古屋市のほうが大きい係数となっていることがわかります。その理由として①年齢区分では乳児比率が高いこと、②地域区分は3級地なので6級地の西尾市より高くなること、③定員区分では利用定員枠が西尾市のほうが大きいので、その分西尾市は少しマイナス要素となり、名古屋市のほうが係数は大きくなること上げられます。なお、年齢区分、定員区分、地域区分以外に冷暖房加算区分がありますが、これについてはそれほどの差は認められません。

次に徴収額係数について検証してみましょう。徴収額係数は名古屋市が1.081に対して西尾市が1.008なので、西尾市よりも名古屋市の方が大きいことがわかります。ということは名古屋市のほうが一人当たりの利用者負担金が西尾市よりも多いということです。また、標準団体と比べた場合は、名古屋市も西尾市も多いということになります。

こうして公定価格分と徴収額係数と併せた単価差は西尾市に比べて名古屋市のほうが倍近くも大きいことが分かります。それが名古屋市がマイナスとなるのは最後の補正係数（密度補正）算出計算で大きく変化しているからです。

表3-3で見るならば（あ）と（い）の計算の中

で変化します。最後の補正係数算出には人口と公立保育所の在籍人員が関係してきます。すなわち、人口一人当たりの公立保育所在籍人員数が標準団体と比べて少ないことによって名古屋市は一挙に密度補正がマイナスとなります。また、西尾市はプラスを維持しています。

もう一度結論としてまとめると、名古屋市は西尾市に比べて公立保育所の在籍人員は人口比で少ないこと、公私の比率では公立保育所の在籍人員に比べた私立保育所の在籍人員の方が3倍も多いなどの特徴が浮かびあがります。

3) 密度補正の疑問点、問題点

保育所運営費での密度補正の算出をしていくと、わからないことが一杯出てきます。制度についての捉え方はこれで良いのだろうかと不安に思うことも多々あります。ここでは、疑問に思うことを列挙しながら問題点を整理したいと思います。

- ①年齢区分に出てくる指数に関して大きな疑問を持ちます。年齢区分では4歳以上児を1.000として、3歳が1.171、1・2歳が2.452、0歳が4.166となっています。これは国の年齢別保育士配置基準（4歳以上児30人、3歳児20人、1・2歳児6人、0歳児3人）と比べて指数が低いのではないかという疑問です。
- ②保育運営費の密度補正算出においても、年齢区分、定員区分、地域区分、冷暖房区分で提示される公定価格は重要な意味を持っています。この公定価格がどのように決められているのかも疑問がわいてくるところです。
- ③徴収額係数を算出する際に、なぜ私立保育所の一人当たりの負担額を単価差の比較に用いたかということも疑問が残るところです。
- ④単価差を算出する際に、なぜ公定価格分の係数算出では1.5倍を掛け、徴収額係数では0.5を掛けるのかも疑問が残るところです。
- ⑤これらの疑問は、本来は社会福祉の単位費用を検討する時に出てこなければならない疑問です。それが密度補正を検討する時に初めて出てくるということは、単位費用では疑問をさしはさむべき資料の提示がされていないからです。ここに大きな問題があるといえます。また、保育所運営費の多くは人件費です。この算出には公定価格が大きくかかわっていますので、単位費用の中にどのように組み込まれているかはとりわけ重要な問題だといえます。

(3) 事業費補正について

1) 事業費補正とは何か

事業費補正について地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）では次のように記述されています。「団体が発行する地方債の発行額もしくは元利償還額に応じて後年度に行われる交付税措置である」。これを「社会福祉」の項での解説をみると、どういう地方債の元利償還金かということを具体的にあげています。

「平成18年度に一般財源化された次世代育成支援対策施設整備交付金及び社会福祉施設等施設整備補助金にかかる施設整備事業債の元利償還金を算入することとしている」。つまり、施設整備に係る費用については、国庫補助金のように、施設整備にあたる事業開始時に一括で交付されるのではなく、まず地方債を発行し、償還が開始された時から、元利償還金を基準財政需要額に算定して地方交付税で措置をするということです。

2) 事業費補正と一般財源化について

2006年に三位一体改革により、それまでは施設整備や建設に係る事業費のうち1/2は国庫補助負担金で賄っていたものが、施設整備費に要する経費を施設整備事業債（充当率100%）により賄うことに変更させられました（表1-2参照）。一般財源化とは、この施設整備事業債の償還金を基準財政需要額に算定して地方交付税として措置をすることです。なお、残りの1/2の事業費は従前どおり社会福祉施設整備事業債（充当率80%、交付税措置なし）と自治体独自の一般財源（全体の10%）で賄うということには変化はありませんでした。

しかし、総務省自治財務局地方債課が2011年に「事業費補正の更なる縮減について」の通達をだしました。その中には「次世代育成支援対策施設整備交付金（公立保育所）」に係るものについては2012年度の事業から、事業費補正方式による基準財政需要額への算入率を70%とするとしています。ただし、縮減された30%については「単位費用で措置する」としているのです。このことについては、1章で述べたと通りです。

3) 事業費補正の算定方法一名古屋市を例に

それでは、名古屋市を例に、具体的に事業費

補正の算定方法を見ていきましょう。

表3-5は2018（H30）年度の地方債元利償還金を示した表です。2017（H29）年度の地方債発行額2億1500万円に対する償還額は32万3000円です。2018（H30）年度の地方債発行額1億1400万円に対する元利償還金は17万4000円です。また、保育所以外の社会福等施設整備補助金の負担金の元利償還金が27万7000円です。総計で77万4000円になります。これが名古屋市の社会福祉費事業費補正に係わる地方債元利償還金ということになります。これを事業費補正の補正係数とするために算出すると次のようになります。

$$774千円 / (人口2,295,638 \times 単位費用24.3千円) \\ = 0.000014$$

しかし、この数値には条件があって小数点以下3位未満は四捨五入されます。そのため、名古屋市の社会福祉費事業費補正は0となります。

名古屋市の2006年度以降の社会福祉費事業費補正を見ましたが算出されたケースは見当たりませんでした。確かに総務大臣の国会答弁で「公立保育所の施設整備費及び運営費につきましては、国庫補助金の一般財源化による影響が生じないように、適切な地方財政措置を講じているところであります」と述べていますが、全国でも施設整備費を財政措置されている自治体を見つけることは容易ではないということです。

4) 事業費補正の疑問点、問題点

事業費補正の疑問点は3点あります。

①最初の疑問点は「事業費補正の見直し」に係るものです。2011年度の事業費補正の見直しで、「事業費補正の更なる縮減について」という通知が出されて「事業費補正方式による基準財政需要額への算入率を70%とする、30%の縮減は「単位費用により措置する」ということになりましたが、このことがどういう意味なのかがよくわかりません。

公立保育所の施設整備事業は自治体における個別案件です。それゆえに、事業費補正で対応するならば補正係数でプラスされた分は、事業実施自治体の基準財政需要額は増額となります。しかし、そのうちの30%は基準財政需要額に算入されないということです。ということは事業実施自治体に配分されていた事業費補正で増額する30%分の基準財政需要額は全国の自治体に配分されるということになります。

表3-5 令和元年度 地方債元利償還金の算出額
○施設整備事業（一般財源化分）次世代育成支援対策施設整備交付金

同意年度	同意等額①	乗数②		①×② 千円未満者五入
H29	215,000千円	市場公募	0.0015	323千円
H30	114,000千円	市場公募	0.00153	174千円
			小計	497千円

○施設整備事業（一般財源化分）社会福祉等施設整備補助金・負担金

同意年度	同意等額①	乗数②		①×② 千円未満者五入
H30	181,000千円	市場公募	0.00153	277千円
			小計	277千円

			総計	774千円
--	--	--	----	-------

出所) 名古屋市(2019)「普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料」より

元々、投資的経費の場合、経常経費のような標準的な人件費や事務費を積算するのと違って、あるべき単位と単価がないので、単位費用として積算しにくいものです。それが事業費補正の見直しということで、単位費用として積算されたということであれば、地方交付税制度の重要な変更になります。しかし、そのことが周知されているようには思えません。それだけに「単位費用により措置する」ということには、大きな疑問を持たざるを得ません。

②次は残る二つの疑問ですが、これらは事業費補正について名古屋市を例にして検証する中で生まれたものです。そのうちの一つは、事業費補正の対象となった地方債元利償還金を補正係数に算定するために人口と単位費用で割りますが、その指数を小数点以下3位未満で四捨五入としていることです。これについては名古屋市の例で見た通りです。

小数点以下3位未満四捨五入とは、どういう数値なのかを考えてみましょう。四捨五入させて0.001となる指数は0.0005以上でなければなりません。名古屋市の場合で、補正係数が0.0005を想定すると、2019年度計算で2,789万円となります。これは人口が大きければハードルはより高いということになります。どう考えても小数点以下3位未満での四捨五入は不合理です。大いに疑問が残るところです。

③最後の疑問は、地方債発行許可額に対して一定の乗数をかけて償還額を算出しますが、その乗数の変化に疑問がわきます。その乗数は、2006(H18)年度が市場公募の場合0.038でしたが2017(H29)年度は0.0015でした(表3-6参照)。2006(H18)年度の乗数に比べて2017(H29)年度は1/25です。経過を見ると2011(H23)年度には

表3-6 地方債同意額乗数の推移

	乗数		備考
	市場公募	その他	
H18	0.0380	0.0840	
H19	0.0380	0.0840	
H20	0.04296	0.05997	
H21	0.0570	0.0690	
H22	0.0560	0.0690	
H23	0.0380	0.0470	30%縮減
H24	0.0370	0.0460	
H25	0.0370	0.0460	
H26	0.0280	0.0370	
H27	0.0260	0.0360	
H28	0.0016	0.0016	
H29	0.0015	0.0015	
H30	0.00153	0.00139	

事業費補正の縮減で乗数は0.0560が0.0380と約3割減になっています。そして2015(H27)年度から2016(H28)年度にかけて0.026から0.0016へと激減しています。こうした変化がどういふものなのかが疑問として残り、問題です。

(4) 幼児教育・保育の無償化について

2019年10月1日から幼児教育・保育の無償化がはじまりました。その内容は次の囲み欄に示されている通りです。

ここでは、最初に幼児教育・保育の無償化は財政システムの中で、どのように機能するのかを検証し、次にこのシステムから見える幼児教育・保育無償化による市町村負担への影響について検証します。

幼児教育の無償化に係る財源の確保

- 幼児教育の無償化については、消費税率10%への引上げによる増収分の使い道を見直すことにより、必要な財源を確保。
- ただし、平成31年度（初年度）は、消費税率引上げに伴う地方の増収が僅かであることから、地方負担分（2,349億円）を措置する臨時交付金（子ども・子育て支援臨時交付金（仮称））を創設し、全額国費により対応。
- 平成32年度（2年目）以降の幼児教育の無償化に係る地方負担については、地方財政計画の歳出に全額計上し、一般財源総額を増額確保。その上で、個別団体の地方交付税の算定に当たっても、地方負担の全額を基準財政需要額に算入するとともに、地方消費税の増収分の全額を基準財政収入額に算入。
- また、幼児教育の無償化の実施に当たって、平成31年度（初年度）及び平成32年度（2年目）の導入時に必要な事務費については、全額国費による負担とする。さらに、新たに無償化の対象となる認可外保育施設等に係る事務費については、経過措置期間（～平成35年度）に係る費用相当額を、引き続き、全額国費で負担するべく手当て。

出所）「平成31年度地方財政計画」の概要（総務省自治財政局）より

1) 幼児教育・保育無償化の財政システム

① 幼児教育・保育の無償化を地方財政システムの中で検証

地方財政システムの中で検証するということは、幼児教育・保育の無償化に係る財源が、基準財政収入額と基準財政需要額にどのように反映されるのかを見ることです。基準財政収入額

は「平成31年度地方財政計画」の概要では「地方消費税の増収分の全額」を算入するとしています。一般に「標準的な地方税収入等」の場合は75%を基準財政収入額に算入し、残りの25%を留保財源にしています。今回の「地方消費税の増収分」は25%の留保財源を認めず、全額を基準財政収入額に算入するという事は、三位一体改革における税源移譲で、市町村の増収分は全額を基準財政収入額に充てる措置をしたのと同じです。

幼児教育・保育の無償化で注意したいのは、基準財政需要額の動向です。もし、基準財政需要額に幼児教育・保育の無償化に係る費用が反映されないとすれば、地方消費税増額分だけ基準財政収入額が増えて地方交付税は少なくなるので、地方自治体としてメリットは何もないこととなります。しかし、今回の消費税増額は、「平成31年度地方財政計画」の概要で「地方負担の全額を基準財政需要額に算入する」としているところに大きな特徴があります。

ただし、「基準財政需要額に算入する」ことについては、「単位費用のどこに適用され」のでしょうか。これは3章の(1)単位費用で検証しました。「社会福祉費」児童福祉費の中で保育所運営費から国基準の利用者負担金を差し引いたものが施設型給付費となります。この施設型給付費が保育関係の単位費用につながり、基準財政需要額として算定されることとなります。国基準の利用者負担金が幼児教育・保育無償化により、0になることから基準財政需要額はその分、増額するということとなります。

なお、「平成31年度（初年度）は消費税率引上げに伴う地方の増収が僅かであることから」、全額国費による対応をしております。また幼児教育・保育の無償化の費用と地方消費税増額分との差額についても検証する必要があります。

②過去の消費税引き上げと地方財政システム

消費税等は2019年度の10月から8%から10%に増額となりました。地方消費税も1.7%から2.2%に増額となりました。地方消費税2.2%のうち1.2%分は社会保障の財源に充てることになっています。今回の社会保障の財源は幼児教育の無償化の費用となることが明らかで、基準財政上需要額にも反映されとされています。しかし過去の地方消費税増税時は、その点がすこぶる曖昧でした。前にも述べましたが、地方消費税

の増収があったとしても、基準財政上需要額に反映されないかぎり、地方自治体にとっては何のメリットもありません。こうした議論が起こらないということは、地方財政システムが理解されていないことにあるといえます。

2) 幼児教育・保育無償化による市費負担への影響について

①公立保育所の場合

公立保育所の幼児教育・保育無償化の流れを見ていきます。表3-7を参照ください。それでは、保育所運営費や利用者負担金などは、市の会計ではどのように表されるのでしょうか。

保育所運営費を自治体の歳出と歳入の両面から見ていきます。まず、無償化前についてです。

歳出については、保育所運営にかかる費用の全額を予算には上程します。なぜか、予算の組み方には総計予算主義の原則というものがあります。「会計年度における一切の収入と支出は、すべて歳入歳出予算に計上しなくてはならない」という原則があるからです。

歳入は市費と市基準保育料となります。市費とはここでは一般財源を指します。一般財源と

は地方税や地方交付税、地方消費税交付金のことです。三位一体改革の前は、歳入として国の補助金や県の支出金が交付されていました。これらのことを負担割合で整理してみます。

施設型給付費は全額市費で、国基準利用者負担額は、自治体は国基準の負担制度で保育料を徴収するのではなく、自治体独自の利用者の負担を軽減する基準で徴収した保育料と、不足となる分については市費で賄います。つまり市費と市基準保育料で賄うということです。

ただし、ここで見落としとしてはいけない財源について考える必要があります。それが地方交付税です。地方交付税を交付されるには基準財政需要額が算定される必要があります。無償化前は施設型給付費の全額が基準財政需要額に算定される仕組みになっています。

次に、幼児教育・保育が無償化されるとはどういうことなのかを見ていきます。それは、国基準利用者負担額が0となるということです。そのため市基準保育料の徴収は必要なくなります。同時に、利用者負担軽減のための市費も不要となります。国基準利用者負担額分の費用は、市費負担になります。要するに保育所運営費の全

表3-7 公立保育所の場合

保育所運営費に係る費用の内訳

	公定価格	無償化前	無償化後
保育所運営費	施設型給付費	市費	市費
		市費(利用者負担軽減額)	
	国基準利用者負担額	市基準保育料	

※斜線部分が市費

基準財政需要額の変化

	公定価格	無償化前	無償化後
保育所運営費	施設型給付費		
	国基準利用者負担額	国基準利用者負担額	

※斜線部分が基準財政需要額

表3-8 民間保育所の場合

保育所運営費に係る費用の内訳

	公定価格	無償化前	無償化後
保育所運営費	施設型給付費	国庫負担 1/2	国庫負担 1/2
		県費負担 1/4	県費負担 1/4
		市義務負担 1/4	市義務負担 1/4
	国基準利用者負担額	利用者負担軽減額(市費負担分)	国庫負担 1/2
市基準保育料(利用者負担分)		県費負担 1/4	
		市義務負担 1/4	

※斜線部分が市費負担

基準財政需要額の変化

	公定価格	無償化前	無償化後
保育所運営費	施設型給付費		
		1/4	1/4
国基準利用者負担額			1/4

※斜線部分が基準財政需要額

額が市費負担となるということです。一方で基準財政需要額は国基準利用者負担額分が増額になります。

それでは、増額分が地方交付税につながるかどうかという、そうではなく基準財政収入額が増えるので地方交付税は増額しません。基準財政収入額の増額分の原資は地方消費税の増税分だからです。回りくどくなりましたが、地方消費税の増税分が幼児教育・保育無償化につながったということになります。

ですから、幼児教育・保育無償化における市費負担に関する影響はないということです。むしろ利用者負担軽減で必要とした市費の歳出が抑えられたという結果になります。ただし、市の会計上の処理を見る場合には注意が必要です。というのは、無償化により基準財政需要額が増額したことは会計処理では見えてこないからです。無償化の影響で見えてくるのは市基準保育料の歳入減だけです。無償化により歳入減となったという、おかしな判断にならないようにしなければなりません。

②民間保育所の場合

次に民間保育所の幼児教育・保育無償化の流れを見ていきます。**表3-8**を参照下さい。民間保育所と公立保育所との違いは、保育所運営費に国庫補助金や県支出金が交付されていることです。民間保育所運営費の負担割合は次のようになります。

無償化前は民間保育所の保育所運営費の費用は保育料を差し引いた残りの費用（施設型給付費）を国が1/2、都道府県が1/4、市町村が1/4で負担していました。したがって市費としては施設型給付費の1/4と利用者の負担軽減があるので、その分を負担していることになります。

無償化後は国基準利用者負担がなくなりますので、この分も国が1/2、都道府県が1/4、市町村が1/4を負担するようになります。この結果、市の会計上の変化は利用者負担軽減額が減り、国基準利用者負担額分の市負担分が増えたということになります。

ただ、ここで見落としてはいけない財源として基準財政需要額の変化を見る必要があります。

無償化前は施設型給付費の1/4を市が負担し、その分が基準財政需要額に算入されていました。

無償化後は、国基準利用者負担額分が無くなるため、その分を国が1/2、県が1/4、市が1/4で分担して負担することになります（「表3-8民間

保育所の場合」の**上段**「保育所運営費に係る費用の内訳」参照）。それにより市が負担する1/4は基準財政重要額に算入されることになります。結果としては施設型給付費の1/4と国基準利用者負担額分の1/4が市の基準財政需要額に算入されることになりました（「表3-8民間保育所の場合」の**下段**「保育所運営費に係る費用の内訳」参照）。

また、国基準利用者負担額分のうちの市による利用者負担軽減額（市費負担分）は不要になります。

③市費負担影響のまとめ

幼児教育・保育無償化による市費負担について検証してきましたが、いくつかの問題について言及したいと思います。

- ①一番重要なことは、幼児教育・保育無償化のなかで基準財政需要額の変化を、自治体当局の予算説明の中で見落とさないようにすることです。地方交付税は確かに何にでもつかえる一般財源で、自治体の施策に係る問題ですが、財源の根拠を曖昧にははいけないと思います。
- ②保育所運営費について検証してきましたが、ここで扱った「保育所運営費」は、必要とされている費用よりも少なく、自治体は超過負担を余儀なくされている現実も承知しておかなければなりません。
- ③ここでは副食費実費徴収分については触れませんでしたでしたが、無償化が実施されると副食費の取り扱いも問題となりました。今まで副食費については自治体によっては保育料の中に含んで徴収するなど対応がバラバラでした。教育・保育無償化でほとんどの自治体は保育料の軽減措置による市独自の負担分が不要となることからからして、軽減額は当然のこととして保育政策に充てられるべきものではないでしょうか。

4章 保育一般財源化への市町村の対応

保育所運営費の一般財源化とは、国が三位一体改革で国庫補助金として支出していた公立保育所の運営費を廃止、地方交付税に算定する措置を行ったということです。この政策は新自由主義的な構造改革です。この改革の基本的な考え方は①「官から民へ」、すなわち公的・事業の市場化・民間化と②「国から地方へ」の分権改革です。三位一体改革は2004年から始まっていますが、民間化の流れは今日では更に加速しています。また分権改革では地方創生にみられるように地方に対する配慮を示す一方で中央集権制は逆に強まっているというのが今日の状況です。多くの市町村でみられる公立保育所の民間化はこうした国の流れに乗るものであると理解しておく必要があります。

(1) 愛知県内市町村の対応

1) 各市の保育所の管理運営方針

2015年から子ども子育て支援新制度が始まりました。そのことにより公立保育所の民営化・統廃合が新たな段階に入りました。この原動力になっているのが公共施設等総合管理計画です。愛知県内でもこの公共施設等総合管理計画や自治体それぞれの管理運営方針に基づき民営化や統廃合が進められています。ここでは愛知県内の4市を例にとり、保育所の民営化をすすめる際の財源問題について、どのような考えでいるのか見ていきたいと思います。

○各市の管理運営方針から財源問題を抽出

犬山市「子ども未来園の今後のあり方」(平成30年1月)

「公立の保育所運営費は、一般財源化しており、国・県の負担がなく。施設整備費も同様となっている。」「本市の保育所運営費に係る公費負担は、公立の約7割に対し、私立は約3割」

豊川市「公立保育所民営化基本方針」(平成30年5月)

「民間が運営する場合、国、県から補助金が交付されるが、公立保育所の運営費に対する

補助金はない」「建設の建て替えについては、民間が園舎を建設する場合は、国からの補助金を活用できるが、市が建設する場合は、…全額市負担となる」

安城市「保育園・幼稚園運営方針」(平成30年6月)

「公立の場合の施設整備・維持管理費は、一部の国・県の補助金を除きその全てを市が負担するのに対し、民間は負担割合に応じて国・県の財源が投入される仕組みであり、民間による施設整備が歳出抑制につながる」

一宮市「保育所等施設総合管理計画」(平成31年3月)

「公立保育園の更新(建替え)については、小中学校などとは異なり、国からの補助制度が無い場合、市単独の財源で賄わなければならないことが課題」「公立保育園を国・県等の公費の補助が見込まれる民間へ移管し、厳しい財政状況の中で、将来負担を軽減する」

2) 多くの自治体が一般財源化を誤認

—各市の管理運営方針から見てくるもの

この結果から、どこの市町村も公立保育所の一般財源化で国の負担はなくなった、財源は消えたという理解をしていることがわかります。少し古いのですがH19年10月に発行された「名古屋市保育施策のあり方指針」をみても同じようなものです。この指針の「保育所の運営費等の状況」の中の運営費総額の内訳は、3章の幼児教育無償化で検討したように、財源問題となる地方交付税については、一切触れられていません。財源内訳を説明する構図も同じようなものになっています。確かに、各自自治体の予算説明書を見ても、財源内訳には「国庫支出金、市債、その他」の「特定財源」と「一般財源」でしか記載されていないのがほとんどです。そのためなのか、「名古屋市保育施策のあり方指針」でも、予算説明的な内訳の説明になってしまっています。しかし、一つの事業に関する財源問題です。正確に説明をしないと、政策を遂行するにあたっては、間違った判断をおかす危険性があるといえます。

3) どうして自治体がこのような誤認をするのか

どうして、自治体がこのような誤認をするのでしょうか。一つには自治体が国の構造改革路線に従うことを決めているからです。もう一つには、自治体内部の地方自治に対する認識の脆弱性にあるといえます。どういう弱さなのかをいくつか指摘したいと思います。

①全庁的に財源問題についての理解度が低いといえます。地方交付税制度に対する認識が低いといえます。②財政担当課でも、担当者まかせになっているからです。さらに悪い場合には、その担当者も、全体の仕組みを理解しないまま、前年通りに数字をあてはめていく、ことなかれの実務に陥っている場合もあります。③地方交付税を与えられた財源とみるのではなく、地方交付税制度の理解を深め、財政的な視点からの政策提起を発することが求められています。④地方交付税が自治体にとって、重要な財源であるにもかかわらず、地方議会（都道府県議会や市町村議会）で、ほとんど議論されてこなかったことも起因しています。そのためにも、住民自身も財政制度に関心を高める必要があるのではないかと思います。

(2) 保育の民営化と一般財源問題

1) 公立保育園と私立保育園の人員費比較

保育に関する財源問題は、今まで見てきたように、国会での総務大臣答弁からも、基準財政需要額算定の単位費用算出の仕組みを見ても、保育所運営費は公立保育所の場合は地方交付税で、私立保育所の場合は国庫補助金で交付されてきたことは決着済みのことです。したがって、公立保育所の保育運営費が一般財源化されたことによって、民営化する根拠がないことは自明のこととなりました。

それでは、保育の民営化で保育所運営費が少なくなるということについて、公私の保育所運営費の比較と私立保育所の経営実態から検証してみましよう。少し古い資料ですが「名古屋市保育施策のあり方指針（H19.10）」で「保育所における児童定員90人モデルの公民比較（H17年度決算）」（表4-1）というものがあります。この表では公立保育所の年間運営費は9,900万円、民間保育所の年間運営費は7,800万円でその差は2,100万円になっています。その内訳として人員費は公立保育所の人員費が8,400万円、民間保育

所の人員費が6,300万円となっており、その差は同じく2,100万円となっています。つまり年間運営費の差は人員費で生まれるということをお示ししています。また職員体制では保育士の平均年齢差が民間保育所の方が9歳も若いということ、また平均勤続年数が園長、保育士、業務士いずれも民間保育所の方が短いということが分かります。

表4-2は2019年の春の自治体キャラバンアンケート結果です。この表からも平均勤続年数は民間保育所の方が公立保育所に比べて短いという結果が出ています。こうしたことから名古屋市では公私間格差是正のための補助金制度が設けられています。この制度は愛知県でも補助金制度がありましたが、地方行革により削られました。そのため名古屋市では、その補てんのための是正措置がとられましたが、是正措置がとられない市町村もあります。それによって愛知県内では、公私間格差における自治体間格差も現れています。

次に愛知県内にある私立保育所の保育運営費について、特に人員費に焦点をあててみていきましょう。ある私立保育園の資金収支計算書の中の支出の構成比をみると人員費支出は83.2%でした。それ以外の支出では給食費が4.9%、水道光熱費が1.9%、賃借料や土地建物賃借料の5.3%で12.1%になります。これに人員費支出を加えれば95.3%となります。要するに保育所運営費の費用のほとんどは人員費であることが分かります。こうした中で、ある保育園の園長への

表4-1
保育所における児童定員90人モデルの公民比較(平成17年度決算)

区分	公立保育所	民間保育所
年間運営費	99百万円	78百万円
内訳	人員費	63百万円
	物件費	15百万円
職員体制 (平均年齢・ 平均勤続年数)	園長 1人 (54歳・32年)	園長 1人 (56歳・24年)
	保育士 9人 (40歳・18年)	保育士 9人 (31歳・7年)
	業務士 2人 (42歳・11年)	業務士 2人 (41歳・8年)

出所:名古屋保育施策のあり方指針(H19.10)

表4-2
2019年春の愛知自治体キャラバンアンケート結果(名古屋市内)

区分	公立保育所	民間保育所
職員体制 (平均勤続年数)	園長 (31.8年)	園長 (14.7年)
	保育士 (14.7年)	保育士 (6年)

聞き取りでは、「今の保育所の課題は、経験年数の浅い保育士の定着と新たな保育士の応募が少ないことへの対応です」という回答がありました。

結局のところ、民間化の目的は地方行革として経費を抑えること、人件費を抑えることとなります。私立の保育士の給料を抑え、その次には公立の保育士の給料を抑えることにつなげようとする地方行革が、市町村の発展につながるといえるのでしょうか。

2) 保育の民営化が問題となるのは財源問題だけではない

保育の民営化が問題となるのは財源問題だけではありません。それではなぜ、公立保育所が必要なのでしょう。ここでは、名古屋市職の保育士さんたちが議論して確認した7点を紹介します。

- ①地域の保育の基準をつくり、地域の保育の質を確保していることです。公立保育園では、どんな子どもも入園できて、格差のない保育をします。英語やリトミックなどの特色あるものはしていませんが、遊びを通してすべての子の発達を保障し、最低基準を守って、地域の保育園の「保育水準」を保ちます。
- ②公立保育園の存在は自治体の保育実施責任を明確にしています。児童福祉法24条1項には「自治体には、保育を必要とする保護者が保育を希望すれば、それに応じなければならない義務があります。」
- ③地方公務員（保育所職員）は住民が暮らしやすくするために働きます。住民の声を市政に反映させる役割を担っています。無認可施設の職員が公立保育園にお迎えに来ていた二重保育の実態から延長保育の必要性を訴えました。また、家庭で子育てする親子の支援が必要だということで、遊ぼう会を実施し、今では“リフレッシュ保育”へと発展しています。
- ④公立保育園は儲からないからと言って撤退しません。全国各地でおこっている保育士不足で閉園となったり、採算が合わないからといって閉園することはありません。
- ⑤地域のセーフネットとして支援の必要な家庭に関わります。名古屋市では障害児保育の対象児童が増加しています。公立保育園の入所者が一園あたり2013年には4.8人であったものが2018年には7.4人に増えました。民間保育所の場合2013年が3.5人でしたが2018年には3.6

人でした。障害児保育の受け入れには公立保育園の役割は大きいといえます。また、ネグレクトなどの虐待や若年・母子・多子家庭などの入園を多数、抱えています。

⑥公立保育園では園庭やプールなどの保育環境も、ほぼ整っているといえます。

⑦職員の勤続年数が民間に比べて公立の方が長く、ベテラン保育士が多く在籍しています。公立保育所での園長の勤続年数は31.8年、保育士は14.7年、民間保育所の場合は園長の勤続年数が14.7年、保育士が6年でした（2019年春の自治体キャラバンアンケート結果より）。

(3) 地方交付税不交付団体の財源問題

1) 三位一体改革と地方交付税不交付団体

地方交付税不交付団体（この項では「不交付団体」と呼ぶ）の財源問題とは何かといえば、それは三位一体改革によって生じた地方交付税不交付団体における矛盾のあらわれであると理解しなければなりません。まず不交付団体は2020年度では1都86市町村（うち愛知では20市町村）という、全国の中で4.8%しかない、ごく少数の財政に恵まれた自治体であるという認識が必要です。

三位一体の改革とは、「地方に出来る事は地方に、民間に出来る事は民間に」という小さな政府論を具体化する政策として推進されたものです。国庫補助金改革・税源移譲による地方分権と、地方交付税の削減による財政再建をセットで行うというものです。結果として三位一体改革前の2003年度と実施後の2006年度の地方財政計画ベースを比較して3兆9000億円の縮減となりました。その中で不交付団体にとって三位一体とはどのような影響を受けたのかを一つ一つ確認してみましょう。

国庫補助金負担金改革では

今まで、自治体が行う様々な事業の中で国庫補助金がついていたものをなくし、多くは都道府県や市町村の地方交付税として措置する一般財源化を行いました。金額的に大きなものとしては都道府県関係の義務教育国庫負担金や国民健康保険国庫負担金があります。市町村関係では公立保育所運営費が一般財源化されました。

税源移譲では

所得税の一部を県税や市町村民税に移譲させました。いわゆる市町村税の税率を10%にフラット化（道府県民税4%、市町村民税6%）して都

道府県と市町村の税額を増やしました。

地方交付税制度の改革では

「行政改革インセンティブ算定」の創設・拡充、企業誘致等による税収確保強化・アウトソーシングによる効率化を算定の中に反映させるなどの改革が行なわれました。

まとめると

- ①国の補助金をなくし、自治体の財源として一般財源化されたことにより、地方交付税額は増額する要素になりますが、一方で税源移譲により、市町村税の増額分が基準財政収入額に100%算入とされましたので、結果として地方交付税額は減額となりました。なお、地方交付税の財源不足により発行されていた臨時財政対策債も減額となりました。
- ②そして不交付団体は2008年のリーマンショックまで増え続けました（2007年度142自治体、2008年度141自治体）。
- ③地方交付税交付団体（この項では「交付団体」と呼ぶ）にとって、税源移譲によって税収は増額したものの、地方交付税は減額するので、メリットはありません。むしろ地方交付税改革により、その面でも実質的な地方交付税額の減額が派生しますので、大きな痛手になります。
- ④不交付団体は税源移譲で増えた分は、そのまま全額、経常経費としての財源が増えるということになりますので、自治体間格差が広まるという結果になりました。

2) その後の税制変動と交付税交付団体と不交付団体との財源比較

2019年10月に地方消費税が1.7%から2.2%に増額しました。交付団体にとっては、この増税分は基準財政収入額に100%算定されるので、その分は地方交付税が減額になります。一方の不交付団体は、地方消費税増額分はまるまる一般財源として増額になります。しかし、これでは交付団体と不交付団体との格差が大きくなります。そのため、地方法人税がその調整を担うために創設されました（表4-3参照）。

実は、政府は2008年度に法人事業税の税率を下げて、その下げた分を原資として地方法人特別税として財政調整する仕組みを作りました。そして2014年度の地方消費税の増税の時に財政調整の仕組みを変え、今度は都道府県と市町村の法人住民税の税率を下げ、そ

の下げた原資を地方交付税の原資とする地方法人税（国税）を創設しました。この地方法人税は全額、地方交付税の原資になります。この結果、法人市町村民税はかつて税率が12.3%であったものは2019年度には3.7%に、法人都道府県民税は5.0%が1.0%に減額しました。

地方消費税の増額により、地方交付税の交付団体と不交付団体との間に生まれる格差は抑制されることになりました。

3) 地方交付税不交付団体にとっての保育運営費一般財源問題

不交付団体にとって、保育所運営費の財源について公私のどちらの方が優位かとを考えれば、それは私立保育所に保育所の運営を託した方が優位です。公立保育所の保育所運営費は一般財源で賄われます。不交付団体では、その一般財源には地方交付税が交付されないため、全て税収から賄います。私立保育所の保育運営費については、その1/4を補助すれば済むわけですから、財政的には明らかに私立保育所が多いほど自治体の負担は少なくて済みます。だからといって、不交付団体は、短絡的に保育の民営化を進めてよいかどうかは、いろいろと考えるべき問題があると思います。これを4点にまとめてみました。

- ①三位一体改革の目的として地方行革のインセンティブがあげられていましたが、不交付団体では、財政的には明らかに民営化の方が有利であることからして、その目的に沿ったことが三位一体改革では行われたことを示しています。しかし、公立保育所では国の補助金制度をなくして一般財源化し、私立保育所では補助金制度を残すような措置は、明らかに公私間格差を生じさせます。国にはこうした矛盾の是正を求めべきです。
- ②保育所運営費として算定される基準財政需要額は地方交付税不交付団体にとってみても、ナショナルミニマム的な意味を持っています。財政的に余裕のある不交付団体がよもや基準財政需要額を下回るような財政的措置をとることはないと思っています。

表4-3 地方法人税の創設

		H20	H26	R元
		2008	2014.10.1	2019.10.1
法人住民税法人税割	市町村	12.3%	9.7%	6.0%
	都道府県	5.0%	3.2%	1.0%
地方法人税			4.4%	10.3%
合計		17.3%	17.3%	17.3%

※2014年に地方法人税創設。全額地方交付税の原資となる。

- ③不交付団体は財政的には豊かです。一方で**表4-3**のように財政調整がはかられましたが、三位一体の税源移譲や地方消費税の増額で、その恩恵を受けている状況もあります。
- ④考えるべきことは市民サービスの対応として公立保育所の必要性（前項参照）について、真正面から議論することが求められます。

5章 地方交付税制度の問題点と課題

地方交付税の仕組みは複雑です。関係する用語も聞きなれない言葉が多く、難解です。関係する資料も膨大で、勉強しようと思っても躊躇してしまいがちです。しかし、地方交付税の仕組みを基準財政需要額と基準財政収入額の関係からみると、曇りガラスのようで見えづらかった地方財政制度が案外とわかりやすく見えてくるのではないかと感じています。最後に一般財源化問題を検討する中で見えてきた地方交付税制度の課題について、いくつか考察してみたいと思います。

(1) 消費税増税分を「社会福祉にまわす」というカラクリ

1) 「消費税等」とは消費税と地方消費税のこと

ここで確認しておきます。消費税等とは消費税と地方消費税のことです。消費税増税分を「社会福祉にまわす」ということは、正確には地方消費税の増税分を社会福祉にまわすということです。

まず、地方消費税の増税の推移を見てみましょう(表5-1参照)。地方消費税は1997年に消費税が3%から5%に増税された際に創設されました。地方消費税の税率は1%分です。消費税等が8%に増税された2014年には1.7%、消費税が10%に増税された2020年には2.2%と、その都度引き上げられてきました。そして、2014年からはその引上げられた0.7%分を、2020年には1.2%分を

社会保障財源へ充てるようにとの付帯条件がつけました。しかし、地方消費税の増税分を社会福祉財源に充てるとの付帯条件がついていても、国民にはその実感はありません。それは空手形でしかなかったわけです。なぜなら、地方消費税は基準財政収入額に算定されているからです。自治体にとっては基準財政需要がふえていないため、基準財政収入額が増えれば、その差額の地方交付税の交付額が少なくなるだけのことで、何の意味も持たなかったわけです。しかし、今回の消費税等の増税政策では、幼児教育無償化に際し、幼児教育の保護者負担分をなくすことによって社会福祉費の基準財政需要額を増額させました。そのため地方消費税の増額分が基準財政収入額に算定されても、地方交付税が減額するというにはなりません。結果としては消費税の増税分が社会福祉に充てられたということになります。

2) 地方消費税と地方財政計画との矛盾

地方交付税は地方公共団体間の財源調整と財源保障するための地方の固有財源と言われています。その財源は所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%、地方法人税の全額であると言われています。内閣はこの財源を原資として地方財政計画を立てますが、実際のところ、この財政計画は財政的には破綻しています。なぜなら、毎年の財政計画で資金不足となり、不足分を臨時財政対策債で賄っている現実があるからです。また、かつての不足分が特別

表5-1 地方消費税の推移

		1989.4~	1997.4~	2014.4~	2020.10~
消費税等		3.0%	5.0%	8.0%	10.0%
内訳	消費税	3.0%	4.0%	6.3%	7.8%
	地方消費税	0	1.0%	1.7%	2.2%
	備考欄	消費税導入	地方消費税創設	うち0.7%分は社会福祉財源	うち1.2%分は社会福祉財源

(注) 地方交付税の原資は所得税の33.1%、酒税の50%、法人税の33.1%、消費税の20.8%、地方法人税の100% (2020.10現在)。消費税7.8%のうち、1.52%分は地方交付税分です。地方分の合計は1.52%+2.2%=3.72%になります。

出所：総務省「地方消費税の概要」から筆者作成

会計に残り、その交付税特別会計借入金の残高は31兆円（H31年現在）にものぼります。

1997年に消費税が3%から5%へ増税された時に、地方消費税が創設されましたが、一応、創設の目的は、「この税は、地方分権の推進、地方福祉の充実などのために地方財源の充実を図る目的で創設された」といわれています。しかし、ほとんどの自治体では、こうした創設の目的を果たしていません。

結局のところ、自治体（地方交付税交付団体）にとっては基準財政収入額が増えて、地方消費税の増税分だけ地方交付税が減るというだけのことでした。そうであるならば、地方交付税の元々の消費税負担分の22.3%を増やせば良いだけの話です。しかし、それをしないのは単なる地方優先のポーズをとるだけの意味しかなかったということになります。

3) 最大の問題は消費税の増税が社会福祉の財源となること

消費税の増税が社会福祉の財源となることの意味とはどういうことなのかを考えなければいけません。最大の問題点は社会福祉の財源を消費税率の引上げに頼ることになるという点です。

このことについては奈良女子大学教授の中山徹氏が『だれのための保育制度改革－無償化・待機児童解消の真実』2019（自治体研究社）で次のように指摘しています。

「無償化をはじめ保育の充実を図るため新たな財源を確保しようとする、消費税率を引き上げなければなりません。消費税の引き上げを避けようとする、保育充実のための予算を確保できないという問題が生じます。税には、法人税、所得税、相続税など消費税以外の税金がたくさんあります。にもかかわらず、社会保障の財源と消費税をリンクさせたところに大きな問題があります」と述べています。

(2) 地方交付税制度と国の政策誘導

地方交付税制度は、ナショナルミニマムを担う大きな役割を担っています。ナショナルミニマムは元々が経常的な費用を基礎とするものです。ところが、時の政府は地方交付税制度を国の政策誘導に取り込もうとする傾向があります。その傾向は、1990年代の新自由主義的な政策が進められる中で強められています。そこで、その流れを見ておきましょう。

1990年代には自治体が公共事業を大規模に押し進めるために「現年事業費補正」や「元利償還金事業費補正」などの事業費補正を押し進めました。1990年代後半は「平成の合併」を促すために小規模自治体への段階補正係数を削減する一方で、合併特例事業として地方債（合併特例債）の発行を認めています。2000年に入ると三位一体改革による地方交付税改革が進められました。その目的は「行政改革インセンティブ算定」にあります。

こうした地方行革を進める地方交付税制度の変革は安倍内閣になってさらに強まります。第一次安倍内閣では2006年に「頑張る地方応援プログラム」をスタートさせます。これは行政改革の実績や農業産出額、製造品出荷額、事業所数、出生率等々の成果指標が全国標準以上に向上した自治体に対して地方交付税の割り増しをするというものです。地方交付税に成果主義を持ち込みました。

第二次安倍内閣では「地域の元気づくり事業費」を創設して、地域経済活性化や行革努力の成果に基づいた地方交付税の配分をこの事業ではすすめています。現在進行形なのは「トップランナー方式」です。これは単位費用をナショナルミニマムではなく、トップを走る自治体の成果到達度に合わせて算定しようとするものです。成果主義、競争主義の極め付きのような取り組みです。こうした国による政策誘導は地方自治のあり方を否定するものといえます。

地方交付税制度は、一般財源としての性格を確保して、ナショナルミニマムの創造的な展開を求めて様々な議論を積み重ね行くことが大切になっています。

(3) 一般財源化から見た地方交付税制度の課題

税務や財務を含む地方財政制度全般の課題について論じるにはあまりにも荷が重すぎますが、一般財源化問題を検討する中で見えてきた地方交付税制度の課題について、考察してみたいと思います。

地方交付税の算定基礎となる基準財政需要額、それに関係する単位費用は、自治体の経常経費を扱っています。すなわち単位費用は自治体が市民の要求に応える市民サービスの経費です。地方交付税とは市民にとって、本来は身近なものでなければならぬものであるはずで、そ

れが、地方交付税の理解が窓口のところまでとどまって、その先の理解に進まないのはそれなりの理由があります。単位費用の内容をチェックする場合には、地方交付税の解説本を利用しますが、算定となる費用の根拠があまり示されていません。市町村の場合には、10万都市を想定しての費用算出です。保育所運営費であれば、保育所の在籍人数、保育士や調理員の人数、保護者の負担金などを考慮して積算しているはずですが、そのことを理解することは難しいのです。また、保育に関する人件費の算定などには内閣府が策定する公定価格も絡んでくるために一層難しくなります。このことは補正係数でも同じことが言えます。また、これらは、政府関係資料全般の問題ともいえます。

このように、地方交付税がとりつきにくくしている要因の一つに、地方交付税に関する議論がほとんどされてこなかったことをあげることができます。国会や都道府県議会でも、ほとんど議論されていません。さらに市町村議会でも、わが町の財政問題として、議論の遡上にのぼることは少なかったのではないかと思います。また、市町村では、予算を組む事務では、ぜひ、財源として地方交付税のことを念頭に入れて事務作業していただきたいと思います。これは、不交付団体と言えども同じように念頭に入れていただきたいと思います。

地方交付税制度には、地方公共団体から総務大臣に対して「交付税の額の算定方法」に関する意見申出制度があります。ぜひ、こうした制度も活用していただきたい。あらゆるところで地方交付税に関する議論を活発にしてもらいたいと思うところです。また、地方六団体（全国知事会・全国市長会・全国町村会の執行3団体と、地方議会の議長の連合組織である全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会の議会3団体を合わせた6つの団体の総称）の総務省との交渉にも意見が反映される議論を進める必要があります。

公立保育所民営化の理由を「一般財源化」に求めるのは不当

2020年12月1日 初版第1刷発行

著 者 中川 博一

編 集 公立保育所の財源問題に関わる研究会

発 行 東海自治体問題研究所

〒462-0845 名古屋市北区柳原3-7-8

TEL・FAX 052-916-2540

<http://tokaijichiken.web.fc2.com/>

E-mail: tjmken@f6.dion.ne.jp