

## 都道府県支出金の構造変化に関する一考察

中 島 正 博

実額で2兆円超、市町村歳入の約5%を占めている都道府県支出金の推移と傾向について検討を行ったところ、第一に、90年代前半には大きく伸び90年代後半以降縮小したが、それは公共事業の増減によること、第二に、大都市より小都市、小都市より町村で、都道府県支出金の構成比が高く、税源の均てん化という意味での財源調整機能が果たされてきたこと、第三に、近年は、普通建設事業から民生費へとシフトしていること、第四に、90年代に拡大した「企画振興費」の地方交付税が都道府県支出金の拡大を支えたことがわかった。

都道府県支出金は従来から町村を中心に配分されており、「財源調整的機能」と評されることがあるが、近年はそのような傾向がなくなった。それは、公共事業への補助から人口に比例する経費である民生費等への補助という構造変化がその原因となっている。

### はじめに

本稿は、1990年代以降の都道府県支出金の経年的な変化と特徴を考察することを課題とする。

都道府県支出金は、普通会計ベースで、近年では2兆円を超える規模となっている。市町村歳入にとっては約5%の比重がある。ところが、都道府県支出金は、地方財政計画では純計で計算され相殺されているため項目としては計上されないこと、さらに、都道府県支出金は特定補助金であり、特定補助金については国庫支出金や地方債が比重として大きいこともあって、これまで、理論的にも定量的にもあまり分析されてこなかった。都道府県支出金は、「国庫支出金を伴うもの」と単独事業に分けられ、近年ではそれぞれ約1兆円の配分となっており、支出元の都道府県財政の面からも、また、市町村の財政との関係でどのような役割を果たしているのかについて分析が改めて求められている。

さて、都道府県支出金を検討する前にそもそも都道府県財政についての研究が少ないなかで、最近、都道府県の単独事業について分析した、いくつかの先行研究がでてきた。

多田(1997)は、1986年度から1995年度の京都府による普通建設事業がどこに配置された

かを検討し、1992年度以降、補助事業は最北部の丹後地域に集中する一方、単独事業は北部の中丹地域や中部地域というような京都市などの中心地以外の比重が高まっているという。

林・金戸（2010）は、都道府県の財政課長の出自に着目して、90年代後半の公共事業費を分析した。その結果、財務省出身者は単独の普通建設事業を大きく抑制し、総務省出身者も抑制気味である一方、プロパー出身者は単独事業を拡大させる傾向にあるという。

加藤（2010）は、1985年から2006年度までの扶助費と普通建設事業について、補助事業と単独事業を分析した結果、単独の普通建設事業の傾向として、自治省や地方行政出身者の知事の下では単独事業を増やす一方で、無党派知事はこれを抑制するなどの特徴があるという違いが見られるという。また、扶助費の単独事業については、知事や議会の政治性（左派性）は有意ではなく、知事の前職が、自治省、その他官僚、公務員、政治家になるに当たって、有意に負の符号となっているという。

また、都道府県支出金を受け取る市町村の視点から、西山（2002）は、2002年4月1日の3,192市町村のうち1,081市町村を抽出（有効回答775=164都市、459町、152村）したアンケートを行い、小規模自治体ほど都道府県支出金への依存度が高いことを示した<sup>1)</sup>。もっとも以降の設問では公共事業について聞いていて、「公共事業」への関心が高いようである。

これらは、加藤（2010）の扶助費の分析をのぞいて普通建設事業の単独事業に関心がとどまっていて、都道府県の裁量全体はもちろん、都道府県支出金の特徴を明らかにしているとはいえない。

都道府県支出金全体の特徴についての先行研究は、管見のところ、金澤（1994）で、分析の端緒が示されている程度しかない。金澤（1994）は、1977年度、1986年度、1992年度の財政統計をもとに、政令指定都市への補助金を除いたうえで、大都市圏、地方圏などの10圏域に分けて、都道府県支出金の傾向を分析している。その結果、「（都道府県支出金は）第1に、国庫支出金の削減を財源保障の面から相対的に下支えする役割を果たしつつあること、第2に、対地方税比率の水準が1992年に大都市圏では関東臨海8.0%、近畿10.6%に対し、地方圏では北海道24.3%、四国、九州ともに25.0%というように、全国的な視点から見ても、財政調整的機能を担っていることである。いまや、市町村の補助金問題は、都道府県支出金を除いては考えられない段階に到達している<sup>2)</sup>と結論づけている。金澤（1994）は、

1) 「首長査定において国・県支出金のついた事業に優先的に予算をつける傾向があるか」という設問に対し、「そういう傾向がある」のは30.5%を占めており、これを人口規模別に見ると、6,000人未満39.8%、6,000～1万人未満29.1%、1万～3万人未満29.2%、3万人以上22.5%だという。さらに、「いわゆる補助待ちの傾向があるか」という設問では、全体では16.3%の自治体があるという回答しており、人口規模別には6,000人未満21.0%、6,000～1万人未満19.0%、1万～3万人未満15.2%、3万人以上10.1%となっている。

執筆時期という制約からバブル期までのものにとどまり、その後幾度の経済対策で公共事業が拡大したものの近年では減少したことの状況を分析していない。

そこで、本稿では、都道府県支出金の定量的な推移を概括するとともに、その持っている財源保障機能と財源調整機能について理論的な整理をしたうえで金澤（1994）の分析以後の期間の傾向を確認し、あわせて都道府県支出金の原資を考えることとしたい。

なお、本稿では、地方交付税の機能とされるものを援用し、個別自治体における行政にかかる経費の財源を保障する機能を財源保障機能として、県内の市町村の税源の均衡化を図る機能を財源調整機能として定義することとする。

## 1. 都道府県支出金の内容

はじめに、都道府県支出金の総額について見てみよう。

まず、支出元の都道府県から見て市町村に対する補助・交付金の推移を5年ごとに見たのが表1-1である。性質別歳出でいえば「補助費等」が多いが、普通建設事業をはじめ他の項目にも補助・交付金が含まれている（内訳のわからない項目も多い）。「補助費等」に含まれる利子割交付金や地方消費税交付金は、市町村にとってはそのままの歳入項目で収入されることになり、都道府県から市町村への補助・交付金で分析することには限界がある<sup>3)</sup>。とはいえ、地方消費税交付金の創設などの制度的変化とは別に、民生費の補助・交付金が激増、普通建設事業では補助事業でも単独事業でも1997年度まで増嵩し、その後減少している傾向を見ることができる。

そこで、以下では、受け手の市町村の歳入項目である「都道府県支出金」について分析することとする。

都道府県支出金の経年推移とその主な内容については、図1-1のとおりである。

都道府県支出金の合計は、90年代前半に急増したものが1996年度に2兆6,250億円、1999年度に2兆6,080億円をつけて以降減少傾向であったが、近年再び増えている。90年代の拡大と減少の動きは、「国庫支出金を伴うもの」と単独事業とで同じような傾向となっている（1990年度と1996年度の比較で「国庫支出金を伴うもの」は1.40倍：1.05兆円→1.47兆円に対し、「単独」は1.41倍：0.82兆円→1.17兆円）。しかも両者とも普通建設事業費の伸びが大

2) 金澤（1994）28-29ページ。

3) このほか、たとえば、介護保険において自己負担と保険料を除く経費の1/4が都道府県支出金であるが、介護保険会計は普通会計外であり、市町村の決算統計の歳入からは漏れている。都道府県支出金としては、都道府県の歳出項目「補助費等」には含まれており、表1-1の合計が、本稿で見る市町村の歳入項目としての「都道府県支出金」より多いのは、そうした「直入」操作のせいであろう。ただし、その金額の内訳については統計上明示されていないという限界もある。

表 1-1 都道府県決算（歳出）から見た市町村への主な補助・交付金の推移

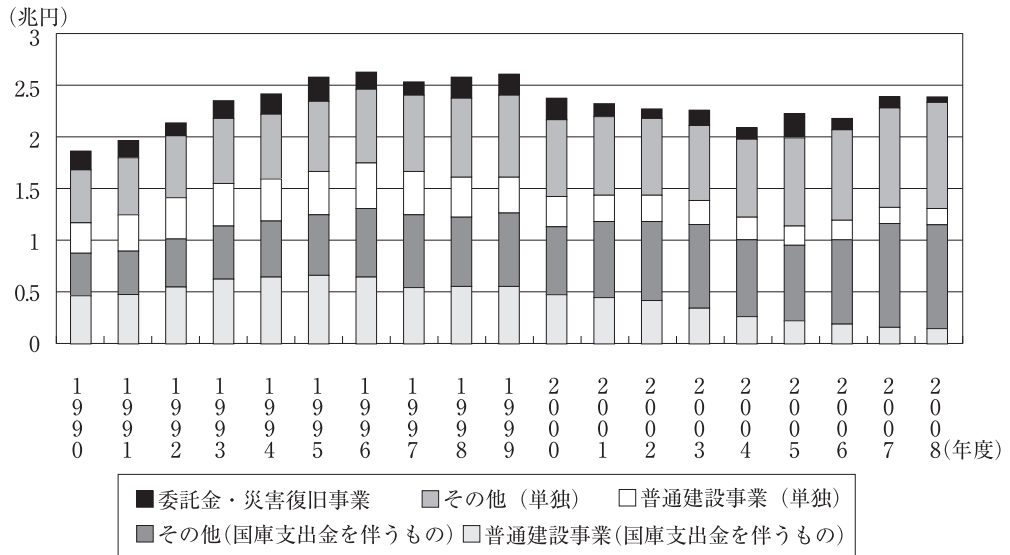
(単位：億円)

	1992年度	1997年度	2002年度	2007年度
扶助費のうち市町村に交付するもの	1,330	4,954	5,514	7,183
市町村に対する補助費等	27,023	33,807	43,036	53,226
うち総務費徴税费	2,109	2,066	1,723	2,813
うち総務費市町村振興費	387	354	458	682
うち民生費	5,447	9,501	11,823	16,367
うち利子割交付金	3,996	2,108	2,106	1,038
うち地方消費税交付金	—	2,953	10,837	12,880
うち自動車取得税交付金	3,969	3,977	2,852	2,960
うち特別区財政調整交付金	6,685	7,102	7,693	10,176
普通建設事業（補助）市町村補助金	5,534	6,431	4,518	1,715
普通建設事業（単独）市町村補助金	4,921	5,536	3,382	2,211

(注) 金額の大きいものを抽出している。

(出所) 『都道府県決算状況』各年版から作成。

図 1-1 都道府県支出金の推移



(出所) 『地方財政白書』各年版より作成。

表 1-2 市町村種別ごとの歳入に占める都道府県支出金の構成比 (2007年度決算)

(単位：%)

	市町村純計	特別区	大都市	中核市	特例市	中都市	小都市	町村
都道府県支出金	4.8	4.4	2.7	4.1	5.2	5.7	5.9	6.3
地方税	39.3	30.6	44.8	46.5	49.0	46.0	33.4	27.3

(出所) 『地方財政統計年報』平成21年版から作成。

きい。その後は、1996年度あたりから普通建設事業にかかる補助金の減少が見られ、2000年度の減少は介護保険導入により普通会計の枠外になった高齢者福祉事業分の影響もありつつ、2004年度にかけて低減傾向になっている。この期間は、単独事業のほうの減少度合いが小さい(「国庫支出金を伴うもの」1兆1,410億円：1996年度対比で77.6%、「単独」9,650億円：1996年度対比で83.5%)。2005年度は災害復旧(2004年秋の中越地震の本格復興、2005年夏の台風23号災害)の伸び、2007年度は、障害者自立支援法(2004年10月から本格施行)が平年度化したもの(2,000億円)と、道府県民税取扱交付金が税源移譲のため増額している(約600億円)。1990年度当時に43%であった単独事業の割合は、2008年には50%とちょうど半分になっている。

全体として、90年代前半は「国庫支出金を伴うもの」、単独事業の両者とも公共事業に関する補助金の拡大が見られ、90年代後半以降は、公共事業補助金が減少することから低減傾向になるが、公共事業以外の単独事業が下支えしている傾向にあることがわかる。

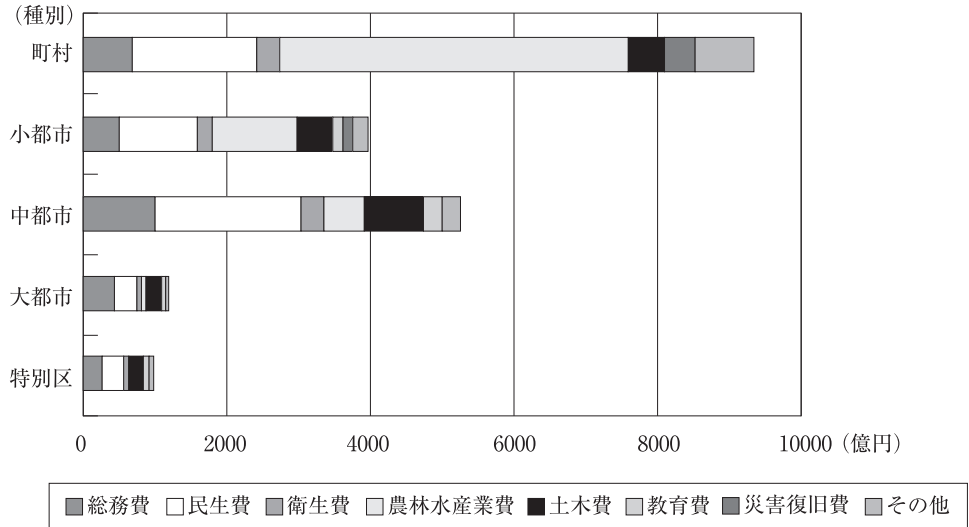
つづいて、自治体の種別ごとに違いがあるかどうかを見る。表1-2で明らかのように、大都市より小都市、小都市より町村が、その歳入に占める都道府県支出金の構成比が高くなっている。なお、特別区については、固定資産税収入は都の収入であるため地方税の構成比が低くなっている。

この種別ごとの配分について経年的変化を見るために、1992年度以降5年おきにグラフにしたのが、図1-2から図1-5である<sup>4)</sup>。5年おき刻みであるとともに、バブルが崩壊したもののその影響がまだ出ていない1992年度、橋本内閣による財政構造改革の時期である1997年度、三位一体の改革と平成の市町村合併(かけこみ合併)直前の時期である2002年度、三位一体の改革と市町村合併が一応の区切りとなった2007年度という、おおむね財政的なできごとと関連させている。

内訳で見ると、町村で多い農林水産業費は、農業構造改善事業や、農道・林道の整備、漁

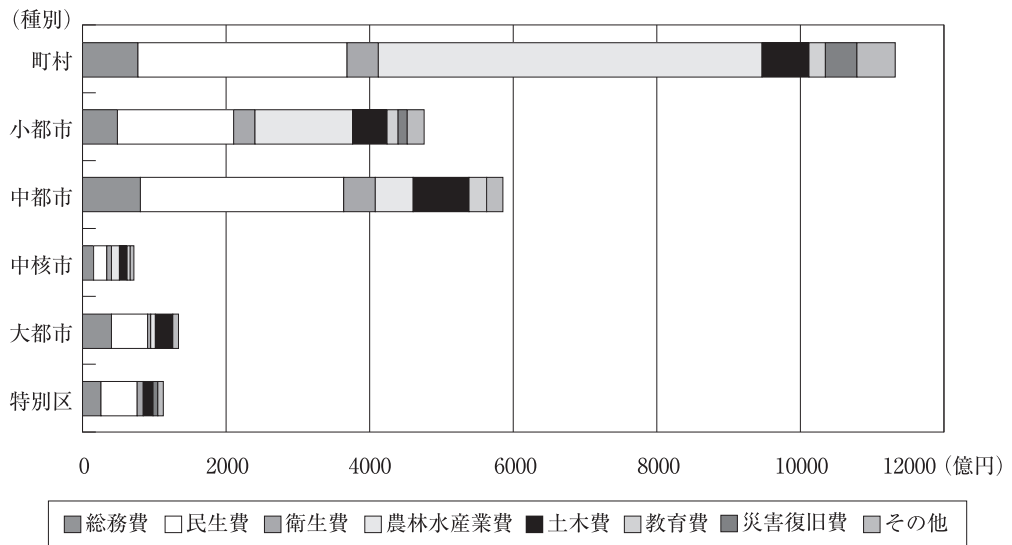
4) 都市では、「国庫支出金を伴うもの」と都道府県単独の補助金について、児童保護費、児童手当費、普通建設事業費といった内訳が公表されている一方、2006年度決算までは町村については公表されておらず、以下、「民生費」「総務費」といった目的別分類で検討した。

図 1-2 都道府県支出金の内訳 (1992年度)



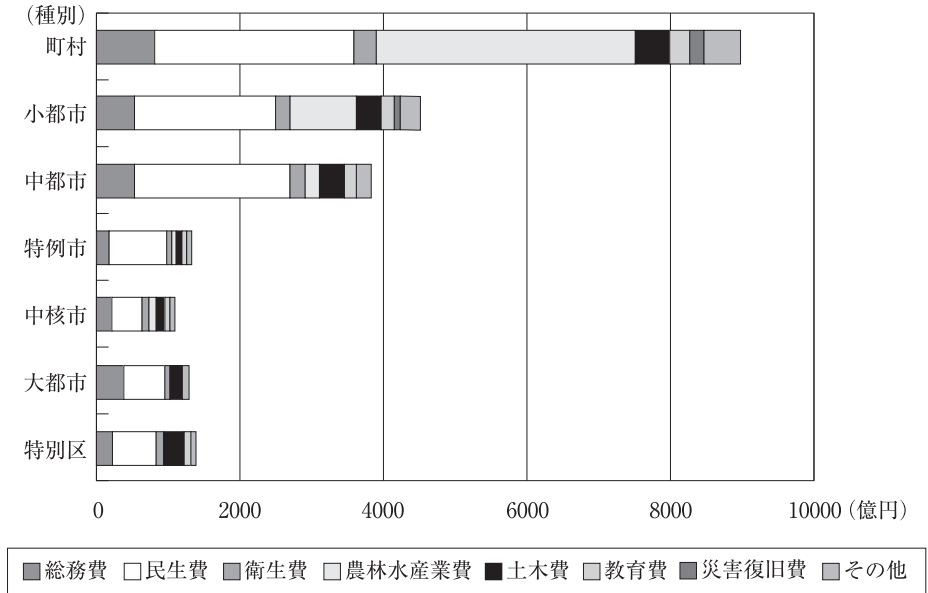
(出所) 『地方財政統計年報』各年版から作成。

図 1-3 都道府県支出金の内訳 (1997年度)



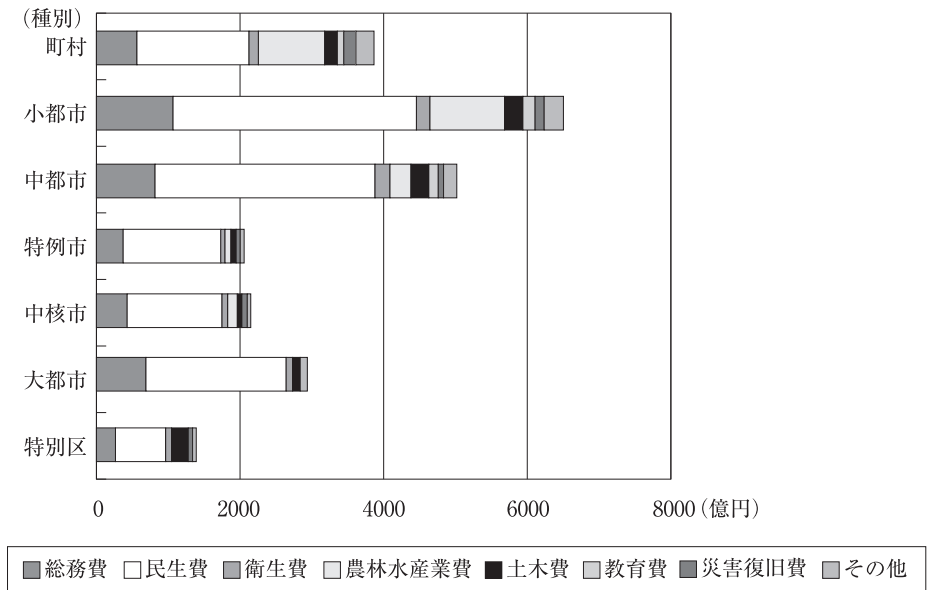
(出所) 図 1-2 に同じ。

図 1-4 都道府県支出金の内訳 (2002年度)



(出所) 図1-2に同じ。

図 1-5 都道府県立支出金の内訳 (2007年度)



(出所) 図1-2に同じ。

港の整備などの農山漁村型公共事業の経費が主だと考えられる。民生費は、90年代のゴールドプランの時期に増えた高齢者福祉施設などの施設建設費も含まれる（なお、生活保護の事務そのものを行っている町村は少ない）。総務費が三番目に多い位置を占めているが、都道府県民税を市町村で徴収していることの「手数料」的な経費（県民税取扱交付金）が一定部分を占めているとともに、地域（コミュニティ）振興などもこの経費である。衛生費には、合併浄化槽設置事業や運営にかかわる補助金のほか、乳幼児医療助成の補助金<sup>5)</sup>も含まれる。土木費というと公共事業をイメージするが、都市であっても必ずしもその構成比は大きくない。

1992年度と1997年度を比較すると（図1-2と図1-3）、町村向け補助金が約1,959億円増額している（9,368億円→1兆1,327億円）。民生費と農林水産業費が大きく伸びており（それぞれ1,745億円→2,934億円、4,845億円→5,360億円）、介護保険前夜のソフト事業の充実と施設整備に加え、農村型公共事業が積極的に展開されたことに対する補助を行っていたのである。なお、小都市や中都市でも同様に民生費が伸びている（小都市：1,101億円→1,628億円、中都市：2,029億円→2,828億円）。

全体として下降局面の1997年度と2002年度を比較すると（図1-3と図1-4）、ひきつづき民生費は多くの類型で増額している（たとえば、大都市491億円→590億円、小都市1,626億円→1,967億円）の一方、町村は2,934億円→2,779億円へと減少している。介護保険導入でその経費が普通会計からはずれた減額のほうが、老人福祉・介護保険関係以外の経費の増より大きいのであろう）一方で、町村の農林水産業費の減少が顕著である（5,360億円→3,629億円へと1,731億円の減少）。町村での農村型公共事業が減少していることのあらわれである。図1-4では中都市が減少しているように見えるが、特例市が切り分けられたもので、合算すると1997年度とあまり変わらない。

これが平成の市町村合併を経た2007年になると（図1-5）、町村数が半減していることも反映し、2002年度と比較して町村向け補助金が、農村型公共事業だけでなく大幅に減少する（8,959億円→3,697億円）。すべての類型の都市で民生費の増額が顕著である（たとえば、大都市590億円→1,974億円、小都市1,967億円→3,379億円。ここでも町村は2,779億円→1,555億円へ減少している）。高齢化の進展とともに2007年度の障害者自立支援制度導入の影響もある。

このように、地方財政全体での傾向を見ると、90年代までは公共事業を中心に町村に厚く配分されてきた都道府県支出金が、公共事業の縮減のなかで、町村に厚く配分されてきた傾

---

5) 乳幼児の医療費（窓口負担）を助成している単独の補助制度で、年齢、入院や通院の別、所得制限などのバリエーションがあるが、全都道府県で実施されている。



向に変化が表れてきた一方で、民生費がとくに都市部で増えてきたことがわかった。次節では、都道府県支出金の財源保障機能や財源調整機能がどのようなものかを検討したうえで、金澤(1994)を援用し、その後の地方財政のなかで、それらがどう機能しているのかについて分析することとしたい。

## 2. 都道府県支出金の財源保障機能と財源調整機能

本節では、まず、都道府県支出金の財源保障機能や財源調整機能とは何かについて、理論的枠組みを整理する。本稿では、財源保障機能については自治体の行うべき事務経費の財源を保障するものとして、また財源調整機能としては自治体の税源の均衡化を図る機能として考えている。

一般に、自治体の事務は、自らの財源からの収入でまかなわれるべきものとされる。しかし、ある政府・自治体が本来担うべきと考えられる行政分野について、他の政府・自治体にこれを担わせるための財源保障として財政移転は存在する。便益のスピルオーバーから、地方自治体の領域から便益がこぼれ出た場合、こぼれ出た自治体から財政移転を行う必要性も指摘される(いったん国に吸い上げて行う垂直調整と、直接行う水平調整とがあるが、本稿ではその違いを議論しない)。特定の政策目的を他の政府・自治体に奨励的に実施させたいというケースもあろう。このほか、事務の委託にかかわる財政移転(国庫支出金の場合では、国政選挙の実施に伴う国庫委託金)もある。

また、経済の不均等発展に伴い、それぞれの自治体の持つ税源に格差が生じてしまう。そのとき、どの地域に住んでいても同程度の負担で同程度のサービスを受すべきという哲学の下では、一般補助金による財政調整制度が登場する。なお、特定補助金であっても、経済力の弱い自治体への加重配分傾向があったり、あるいは、補助率を優遇したりするような仕組みがあるなら、税源の均衡化を図る財政調整機能といってよいだろう。

「はじめに」でふれたように、都道府県支出金について分析したり、制度的に説明したりしているものは少ない。そのなかで、総務(自治)省官僚は、国庫支出金についての機能を、おおむね6つに例示している<sup>6)</sup>。まず、これに即して、都道府県支出金の機能として合致するものかどうか、見ていこう。

まず、第一の機能として「国家的見地から見て重要な行政について、全国的に一定の行政水準を円滑に確保する」ことがあげられている。生活保護や義務教育にかかる国庫支出金が例としてあげられている。いわゆるナショナルミニマムに関する経費であるが、これを「県

---

6) 総務省官僚の手になる地方行財政制度を解説する複数冊のセットが、数年に一度刊行されている。代表的なものとして岡本(1995b) 390-393ページ。以下の引用も同書。

民ミニマム」として、県内に一定の行政水準を円滑に確保するための機能はあってよい。つぎに第二の機能として「国民生活の向上のために必要な基幹的な公共施設の建設のために財政資金を全国的な観点から、計画的、重点的に配分する」機能があげられている。これについても、「県民生活向上のために必要な広域的な公共施設」と読み替えることで、都道府県支出金についてもそのような機能はあってよい。しかし、実際の運用を考えてみると、両者の機能が果たしている福祉や公共施設の配置等といったナショナルミニマムを保障する事務については、A県ではたしかに一定の水準が確保されたがB県とそのレベルが違ってよいと主張することは、地方自治だからという理由であっても合理化することは難しい。また、県レベルで統一しなければならない行政分野を想定することも難しい。このような国庫支出金の持つナショナルミニマムに類する社会保障などの再分配機能については、都道府県支出金が独自に果たすべき役割は小さいと思われる。

ただし、都道府県支出金には、「国庫支出金を伴うもの」が含まれている。たとえば、児童手当（非被用者の場合）については、国1/3・都道府県1/3・市町村1/3の負担、障害者自立支援については国1/2・都道府県1/4・市町村1/4の負担、普通建設事業（都市計画道路の場合）については、国1/2・都道府県1/4・市町村1/4の負担である。また、普通会計外である市町村の特別会計に直入される介護保険等の負担率は、国1/2・都道府県1/4・市町村1/4となっている。ナショナルミニマムともいえる事務の一部には、国庫支出金と同時に都道府県支出金の支出が義務付けられており、その意味で、都道府県支出金はナショナルミニマムにかかわる事務についての財源保障を行っているともいえる。

これに対して、第三の「新規の施策を地方団体に奨励し、その普及を図る」ことは、いわゆる奨励的補助金であり、これはとくに都道府県支出金の単独分が、その機能を果たしそうである。歴史的に見ると、かつての公害対策など、都道府県の単独事業がこんにちでは国庫支出金対象事業になっているものもある。また、第四の「行政サービスの受益と負担の関係を調整し、国民負担の実質的公平を達成する」についても、スピルオーバーが存在している以上、そのための財政移転は必要なことである。後述するような市町村の行う公共事業に対する単独補助は、この機能を果たすべく制度化されたものと思われるが、有効かどうかと金額が過大であるかなどの検討すべき課題はあるが、経済学的に首肯できる機能である。

第五に「特定の地方団体の財政を特別に援助する」機能で、具体的には財政援助的補助金と災害復旧等国庫補助金があげられている。条件不利地域に対してや、不時でかつ必要度が高い事業の負担の軽減を図るということは都道府県支出金についても合理的である。「国庫支出金を伴うもの」であっても、標準的な基準以上に県支出金の補助率を高める（いわゆる上乘せ補助）ことなどもこの範疇である<sup>7)</sup>。

最後に第六の機能として「国が実施すべき事務事業について、国が経費を負担し、実施を