

果たしている。地域間の再分配、都市と町村の比較という意味での「財政調整」機能は弱まっているように見えるが、それは公共事業向けの都道府県支出金の減少という変化に伴うものである。

3. 都道府県支出金の原資

2節では、この間、全国的に公共事業の縮減が行われているなかで、都道府県支出金についても、公共事業向け補助金の減少が見られ、その結果、地方圏や町村に厚く配分される傾向が弱まっていることを確認した。本節では、その厚い配分を可能とした、都道府県支出金の原資について検討する。

まず、都道府県支出金のうち、単独事業の割合について検討してみた。統計上の制約で都市でしか分析できないが¹¹⁾、1997年度、2002年度、2007年度の三カ年度について、都道府県支出金全体に対する単独事業の割合と、都道府県の財政力指数との相関係数を見ると、1997年度0.80、2002年度0.75、2007年度0.67と数値は悪くなっているものの、強い相関がある。財政力指数と税収は正確にはイコールではないが、税源が大きく、税収が豊かな都道府県ほど、市町村に対する補助の単独事業を積極的にやっているといえる。

そこで都道府県支出金の原資について考えることとしたい。

地方財政計画は純計で計算されているため、都道府県支出金という項目はなく、直接には分析できない。もっとも表面に出ないだけで、都道府県分と市町村分に分けて計算されているだろうし、また、合併推進補助金など都道府県から市町村に対する補助金については地方財政措置として計上されている¹²⁾。

そこで、地方交付税基準財政需要額を、『地方交付税制度解説』を各年にわたって調べてみたところ、以下のようなことがわかった。

第一に、国庫補助事業として義務付けられている都道府県支出金としては、在宅福祉サービスや、国保や老健会計の拠出金などがあり、これは、制度設計どおり計上されている(計上額と必要額が見合っているかの検討は本稿では行わない)。また、道府県民税を市町村で徴収する「手数料」としての都道府県民税取扱交付金なども同様に計上されている。これら制度設計されている都道府県支出金は、市町村側では都道府県支出金として収入として計上

11) 本稿の分析は、毎年度の『市町村別決算状況調』によっている。2006年度以前の版では、町村については、都道府県支出金の詳しい内訳が記載されていない。

12) 総務省自治財政局「平成18年主要施策一覧(平成17年12月)」(http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/ichiran_18.pdf)によると、都道府県の行う合併支援等として、合併支援・助成事業(合併市町村の行う事業等に対する支援・助成等)が、合併推進・啓発事業(合併のための調査研究・啓発事業・合併新法に基づく構想策定経費等)とあわせて700億円の地方財政措置がなされている。

され、その分市町村での所要一般財源が減っている。

ところが、第二として、都道府県の単独補助金については、必要額がすべて計上されているようには思われない。たとえば、社会福祉単独費として1992年度に都道府県標準団体¹³⁾あたり6,000万円算定された経費が2000年度で2億円の計上へと増えてはいる。また、障害者の小規模授産所に対する補助金として、都道府県標準団体5,000万円が3種の障害別にそれぞれ市町村に補助配分されている。さらに、企画振興費のなかに、「市町村事業への補助金」という細目があるが、標準団体あたり1,400万円が計上されている（94年から98年度。その前後は低減している）。しかし、これらをあわせてもせいぜい標準団体あたり億単位の水準であり、県民税取扱交付金が2,000から3,000億円あるとはいえ、1兆円近くある都道府県支出金（単独事業分）の規模にはほど遠い。

1兆円近くの都道府県支出金（単独事業分）を、超過課税や独自課税を原資とする地方財政計画の枠外として処理しているとは考えにくく、したがって、都道府県支出金（単独事業分）の原資は、地方税の留保財源（標準的な地方税収のうち、基準財政収入額に計上しない部分）や、表1-1で見たような各種の交付金、さらに一般財源である地方交付税を「流用」したものと考えられる。都道府県の単独補助金の原資の一部が留保財源であることは、都道府県支出金のうち単独補助の割合が財政力指数と正の相関があることと整合性がある。

この間、2003年度から都道府県の留保財源率が20%から25%に引き上げられた。2007年度から税源移譲も行われた。都道府県支出金（単独）が地方税の留保財源から捻出されるものであるなら、財政力の豊かな都道府県は留保財源も大きくなり、単独補助金を充実する余裕があるように思われる。

しかし、2003年度の留保財源率引き上げにあたっては、「留保財源率の引上げを行った場合、地方税収の大きい団体ほど留保財源の増加額は大きくなる。税収の大きな団体は、一般的には都市部の団体であり、そのため都市部等の需要額に重点を置いて削減することが必要となる」¹⁴⁾という措置がとられた。また、税源移譲については、「財政力格差が拡大しないようにしつつ、円滑な財政運営、制度の移行を確保するため、所得税から個人住民税への税源移譲相当額を（基準財政収入額に）当面100%算入」¹⁵⁾されている。つまり、留保財源率の引き上げや2007年度からの税源移譲があっても、留保財源が増えない仕組みとなっているのであり、原資の拡大がない以上、財政力の大きな都道府県であっても、都道府県支出金の充当額

13) 都道府県標準団体とは、人口170万人、10市（90万人）75町村（80万人）が想定されている。なお、平成の市町村合併の結果、2006年度から、人口170万人はかわらず、15市（150万人）、20町村（20万人）となっている。

14) 『改正地方財政詳解』平成15年度版、278ページ。

15) http://www.soumu.go.jp/main_content/000030008.pdfの2ページ。（ ）は引用者注。

表3-1 主な項目別都道府県基準財政需要額の推移

(単位：億円)

	1992年度	1995年度	1997年度	2000年度	2002年度	2005年度	2007年度
企画振興費	1,392	1,962	2,028	2,372	626	1,951	7,471
その他の諸費	6,271	6,630	6,588	7,359	1,605	6,654	—
経常経費合計	128,557	140,007	145,477	153,476	149,380	160,308	206,319
企画振興費	1,157	2,229	2,425	3,620	4,014	—	—
その他の諸費(人口)	6,273	7,070	9,354	6,176	3,060	8,074	12,631
投資的経費合計	50,013	46,044	51,738	49,177	39,580	29,907	16,163

(注) 2002年度の経常経費分の減少は、臨時財政対策債振替えによるもの。2005年度に投資的経費の企画振興費は、その他の諸費と一本化。2007年度は、従来の経常経費が個別算定経費とされるとともに企画振興費他を地域振興費として統合。投資的経費は、包括的算定経費として統合された。

(出所) 総務省「地方交付税関係計数資料」各年度版より作成。

は従来を大きくは上回れないし、人口の少ない市町村や条件不利地域に手厚く配分することができるように裁量が大きくなったわけではないのである。

各種交付金についても同様に、表1-1を再び見れば、増額のほとんどは地方消費税交付金であり、これは都道府県税である地方消費税の1/2を人口等で案分して自動的に市町村に配分する仕組みであり、そのほかの交付金についても配分ルールが決められていて、人口の少ない自治体や条件不利地域に厚く配分する仕組みはそもそもとれない。

さらに、地方交付税はどうか。2003年度からの留保財源引き上げにともない約5,000億円の基準財政需要額の引き下げが要請された。その振替えは、企画振興費などの基準財政需要額の削減で捻出され(表3-1)、その額は、経常経費分の企画振興費と「その他の諸費」をあわせて、2000年度の9,731億円が2005年度には8,605億円へと1,100億円余減少、2007年度にかけてさらに1,100億円余減少しているのである¹⁶⁾。企画振興費は、90年代に大きく伸びた部門であり、もともと、この項目は総務費にかかわる行政経費や、90年代以降注目された国際化対応のための経費であったが、90年代中葉から、地域振興や「国土の均衡ある発展」のための経費として増やされてきたのである。地方交付税は一般財源であるので、都道府県がその裁量を発揮して、「国土の均衡ある発展」のために町村をはじめ条件不利地域に厚く配分するように使ったことは十分に考えられる。投資的経費の企画振興費や「その他の諸費」も同様に90年代に増えたものが21世紀にかけて減少している。地域総合整備事業債の元

16) 2002年度にかけての減少は、臨時財政対策債の振替えを「企画振興費」や「その他の諸費」に絞って行われたものであり(2001年度も同様)、2003年度からは、基準財政需要額全体から振り替えるようになった。

利償還部分の交付税措置（いわゆる事業費補正）もここで算定されていた¹⁷⁾。1997年度には1兆円を超えていたものが、2005年度には8,074億円と4,000億円弱の減少となっている。

その後、2005年度には投資的経費の企画振興費は「その他の諸費」と一体化し、2007年度には投資的経費全体を「包括算定経費」とする制度改革が行われ、積み上げるべき細目の内訳がわからなくなっている。地方交付税全体が減少しているなかでも、1節で見たように民生費の都道府県支出金が増嵩している。社会保障の経費を大胆に見直すことができず、また、市町村の福祉行政に対応する補助事業も多く、投資的経費への補助をそれまでのように行うことはできなくなったのである。

90年代に、地域振興のための経費として新しく配分された地方交付税は、新規の公共事業推進とともに、都道府県支出金として裁量的に活用された。ところが21世紀にはその原資が大きく減少したのである。その結果、市町村向け県単独補助については改変を迫られた。たとえば宮城県は、従来の市町村向け県単独補助金のうちいくつかを2005年度に統合し、市町村振興総合補助金をつくった¹⁸⁾。これは、魅力ある地域づくり事業（所管：地域振興課）、移住・交流推進支援事業（地域振興課）といった総務関係費、公衆浴場安定確保対策事業（食と暮らしの安全推進課）、ごみ減量化・再資源化促進事業（資源循環推進課）などの衛生関係費、市町村地域福祉おこしモデル事業（社会福祉課）、障害児保育事業（子育て支援室）などの民生関係費、地域産業振興事業（富県宮城推進室）やみやぎの水田農業改革支援事業（農産園芸環境課）などの商工費や農林水産業費におけるソフト事業に対する補助金にくわえ、消防防災施設等整備事業（消防課）や、豊かなふる里保全整備事業（農村整備課）といった公共事業と、さらに市町村提案事業（地域振興課）という市町村側からの提案を受けて採択する事業が含まれている。事業規模は、2005年度は8億円と市町村提案枠3億円を市町村に配分するものとなっている。いずれも少額で雑多な補助金を市町村振興総合補助金として使いやすいものとする一方、絶対額そのものは縮小させたものと思われる。

また、長野県は、小規模自治体に対する財政支援策を行っている。田中康夫知事の時代の2002年度には「地域づくり総合支援事業」（2億円）、2004年度に「集落創生交付金」（4億円）が制度化され、2005年度には両者をあわせて「コモンズ支援金」（10億円）の事業となった。これらは、宮城県と同様、従来の農林業関係をはじめとした少額の県単独補助金を統合したものであったとされる（田中知事退任後も「地域発元気づくり交付金」として続いて

17) 市町村分の企画振興費についての背景や事業費補正の状況については、拙稿（2006）を参照。管見のところ、都道府県の企画振興費として配分された地方交付税について分析したものは、総務省官僚による制度解説も含めてもないように思われる。

18) <http://www.pref.miyagi.jp/tisin/sougouhojokin/H20/youryou.pdf>

いる)¹⁹⁾。ここでも総合化ということで使い勝手の良さを重視している。表1-1で見たように、市町村に対する都道府県の補助金のうち、「市町村振興費」は好調である。個別の都道府県についての分析はしていないが、1997年度との比較で倍増の682億円が交付されているとはいえ、他の項目内で措置されてきた補助金の廃止と引き換えの可能性も高く、市町村を重視した裁量の発揮とはいえないだろう。

本節では、都道府県支出金(単独)の原資を地方税(留保財源分)と、各種交付金、さらに基準財政需要額ベースでいう企画振興費の算定を通じた地方交付税だと考えた。各種交付金については配分ルールが決まっているし、90年代中葉以降地方税収(留保財源)は伸び悩んでいる。21世紀にはいり留保財源率のアップと税源移譲が行われたが、都市部では地方交付税基準財政需要額の算定を低く操作したり基準財政収入額に100%算入したりされた結果、地方税源の大きい都市部だからといって単独補助を大きくすることにはならなかった。そうすると、都道府県として裁量の幅があるのは、地方交付税である。90年代中葉以降、東京都を除く道府県でその配分をうけ、また「企画振興」の目的からも市町村に対する補助金の原資として適切だと考えられる。その結果、90年代は公共事業補助金を中心に都道府県支出金の拡大を見せた。また、都市部・地方圏を通じて税収難にみまわれ、とくに地方圏においては、留保財源のアップと引き換えに企画振興費として算定される地方交付税が減少したため、都道府県支出金を市町村にとって十分に交付する量的余裕がなくなったのである。その結果、高齢化対応のため民生費需要が大きくそれに対応する補助金が増額していくなかで、公共事業への補助金が大きく減少したのである。

おわりに

本稿では、都道府県支出金の推移と傾向について検討を行ってきた。

本稿で明らかにしたことは、大きく4点ある。第一に、普通建設事業の補助金の増額を背景に、都道府県支出金は90年代には大きく伸びていったこと、そして90年代後半以降の公共事業の縮小のなかで、経常経費分や県単補助事業が増嵩するものの、総額は減少傾向になったことである。第二に、市町村種別ごとに見ると、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である。第三に、内訳としては、普通建設事業への補助金が減り、民生費をはじめソフト事業分が増加していることである。その結果、高齢者人口の多い都市部への配分が相対的に大きくなった。第四に、都道府県支出金のうち、単独事業の占める比重は都道府県の

19) 以上の記述は、八木・太田(2008)による。八木らはずついで、王滝村における「コモンズ支援金」のケーススタディを行っている。

財政力指数と正の相関、つまり、財政力の高いほうが市町村に対する補助の単独事業を多く行っていることである。これに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。一方、留保財源率を高めることと同時に地方交付税の企画振興費が減少し、また税源移譲されても税源の大きい都府県では基準財政収入額に100%算入され、都道府県支出金を裁量的に交付するようになったわけではなかった。

都道府県支出金は、従来から町村を中心に配分され、しかもその内訳は公共事業費が大きな部分であった。町村は、一般に財政力指数が低く、税源も大きくはない。都道府県支出金は、市町村行政の経費を保障するものとしての財源保障機能と、税源の均てん化という意味での財源調整機能を果たしていたのである。この機能を果たすことは同時に、町村や地方圏への厚い配分として表れたが、その主役はあくまで公共事業であった。公共事業費は人口に比例しない経費であり、町村や地方圏に数字上は厚く配分されることになる。

その後、都道府県支出金は公共事業削減のなかで減少していく。さらに、少子高齢化を反映して民生費補助や乳幼児医療費助成のような経常的事業の補助が多くなっていく。これらは一般に人口に比例する経費であり、公共事業関係の削減と福祉的な経常経費の増加という構造変化のなかで、地方圏や町村に対する厚い配分が薄まりつつある。地域間の財政調整的機能は弱まってきたように見えるが、公共事業から福祉的経費に対する補助金への転換ということであり、市町村にとって必要経費の保障という財源調整機能は引きつづき果たしているのである。

最後に、今後の課題を2点ほどあげておく。一点目は、都道府県ごとの都道府県支出金に対する姿勢について、ケーススタディを行うなど詳しく分析すべきであることである。たとえば、この間推進された市町村合併の影響はないだろうか。あるいはいずれかの都道府県を例に、公共事業の配分そのものを町村や条件不利地域に厚く箇所付けしてきたかどうかについて検討したい。そのうえで二点目は、都道府県ごとの県単補助事業の内容についても踏み込んで分析し、受け手の市町村から見ての効果を明らかにする必要があることである。都道府県が市町村の要望をうけ適切な財政的支援を行っているのかどうかについての検討である。そのことによって、たとえば、かつての普通建設事業への補助の効果を確かめることにもつながり、都道府県支出金の持つ財源保障機能と財源調整機能が正当なものであったかを総括することができる。

付記 本稿脱稿後、近藤春生「都道府県支出金分配の実証分析」穴沢・江頭『グローバリズムと地域経済』日本経済評論社、2012年、が発表された。都道府県支出金の機能と効果についての貴重な研究となっている。

参考文献

- 岡本全勝 (1995a) 『地方交付税 仕組と機能』大蔵省印刷局, 1995年。
- 岡本全勝 (1995b) 『分権時代の地方財政運営講座Ⅰ 地方財政の発展と新たな展開』ぎょうせい, 1995年。
- 加藤美穂子 (2010) 「地方単独事業に関する規定要因の検証」『会計検査研究』41号, 135-151ページ, 2010年。
- 金澤史男 (1994) 「補助金の再編と政府間財政関係」『会計検査研究』10号, 11-30ページ, 1994年。
- 金澤史男 (2002) 『現代の公共事業』日本経済評論社, 2002年。
- 多田憲一郎 (1997) 「1990年代の地方財政危機と地方公共投資」『岡山商大論叢』33巻3号, 151-183ページ, 1997年。
- 中島正博 (2006) 「地域振興と地方交付税の構造変化—「国土の均衡ある発展」が地方交付税に与えた影響」『大学院研究年報』経済学研究科篇35号, 中央大学, 2006年。
- 西山一郎 (2002) 「市町村の予算編成における首長の行動について」『香川大学経済学部研究年報』42巻1号, 2002年。
- 林正義・金戸伸幸 (2010) 「出向官僚と地方歳出」『公共選択の研究』54号, 29-40ページ, 2010年。
- 古川卓萬 (2005) 『地方交付税制度の研究Ⅱ』敬文堂, 2005年。
- 八木信一・太田隆之 (2008) 「小規模自治体の維持可能性と政府間関係」『環境と公害』2008年春号, 31-37ページ, 2008年。
- 総務省『地方財政白書』各年度版, 国立印刷局。
- 総務省局長・審議官・課長等『改正地方財政詳解』各年度版, 地方財務協会。
- 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)』各年度版, 地方財務協会。
- 地方財政調査研究会編『都道府県決算状況調』各年度版, 地方財務協会。
- 地方財政調査研究会編『市町村別決算状況調』各年度版, 地方財務協会。
- 地方財政調査研究会編『地方財政統計年報』各年度版, 地方財務協会。