

地方団体に対する補助金の現状と問題点

橋 本 徹
林 宜 嗣

I 序 論

国の一般会計の約3割が補助金で、しかも、その8割が地方団体に交付されているといわれており、地方団体への補助金の整理合理化が国の財政に大きな影響を及ぼすことは容易に予想しうる。補助金の整理合理化は決して新しい問題ではない。政府は、これまでも歳出合理化の一環として、いくつかの基準を設けて補助金等の整理合理化を行ってきたし、地方団体の側からも国庫支出金に対して、様々な提言が行なわれてきた。しかし、いったん制度化されてしまったものは、補助金に限らず、それを改正することはむずかしく、抜本的な整理合理化が進んでいないことも事実である。

補助金の整理合理化は、単なる歳出削減の問題ではない。補助金は国の各種の政策目的を達成するための一つの手段である。したがってその整理合理化は、経済的な意味での行政の効率化を実現するためのものでなければならないはずである。

本稿^{*}は、地方団体に対する国からの補助金に焦点をあて、その他の補助金との若干の比較を交えながら、構造を多面的に分析し、その現状を明らかにしようとするものである。これまでも理論的・実証的分析は数多く行なわれてはいるが、地方団体に対する補助金の構造分析という、ファクト・ファインディ

*本稿は、社団法人関西経済連合会の行政改革研究会（主査 橋本 徹）において、栗山和郎、戸田久美子、仲川美子、龍さや子の各氏とともに取りまとめた報告書『補助金の現状と問題点 ―整理合理化のための経済分析―』（昭和56年5月）に基づいたものである。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

ングの要素に欠けていたように思えるからである。

本稿の構成は次の通りである。まず第Ⅱ節で補助金の全容を明らかにし、次いで地方団体に対して交付される補助金の規模を算定する。第Ⅲ節では、対地方団体補助金の構造を多面的に分析する。第Ⅳ節では、補助金の流れの中で、国、府県、市町村がどのように関わっているかを検討する。そして第Ⅴ節では、補助根拠、創設年度、補助率という三つの基準を組み合わせることによって、整理合理化の一つの判断材料としての試算を行なう。

なお、分析対象は昭和55年度予算であり、基礎資料として『補助金便覧』(昭和55年度、財政調査会編)を利用した¹⁾。

Ⅱ 補助金の全容と対地方団体補助金

(1) 補助金の全容

理論的な概念はともかくとして、現実には、どこまでを補助金と考えるかについては、必ずしも意見が一致しているわけではない。そこで、補助金の分析を進めるにあたっては、まずその範囲を特定化する必要がある。予算の用途別分類では、支出が人件費、物件費、補助費・委託費、他会計へ繰入等に区分されている。『補助金便覧』には、このうち補助費・委託費の全部が補助金として収録されている。これはさらに、補助金、負担金、交付金、補給金、委託費、援助金および国際分担金に分類される。昭和55年度の場合、一般会計について補助費・委託費は14兆391億円で、実に、歳出予算額の33%を占めている。特別会計の補助費・委託費は11兆1,615億円であり、歳出予算額の12.4%を占めている。補助費・委託費はさらに政府関係機関にも8,291億円が計上されており、以上を合計すると、26兆358億円におよぶ。この金額が『補助金便覧』という補助金である。

しかし補助金の分析、とりわけ経済分析を行なう場合には、制度上ないしは

1) 『補助金便覧』は、補助金の全容を知ることのできる唯一の公刊された資料である。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

実務上の補助金の範囲にとらわれることなく、経済的な意味合いを考慮して範囲を設定することが必要となろう。たとえば一般会計の社会保険費を見ると、市町村（国民健康保険事業会計）に支出される部分は「補助費・委託費」であるのに対し、厚生保険特別会計（健康勘定）に支出される部分は「他会計へ繰入」であり、上記の補助金には計上されない。しかしこれらは、いずれも健康保険の国庫負担であり、その利益は被保険者である国民が享受するという意味では、同じ経済性質を持つものと考えられる。また、米や麦の売買逆ざやの一般会計からの補填は、農業者保護のための経費か消費者保護のための経費かという議論はあるものの、経済的な意味合いは明らかに補助金である。しかし、実務上は「他会計へ繰入」（食糧管理特別会計へ繰入）であるため、補助金としては計上されない。

実務上の取扱いから生じる以上のような矛盾をできるかぎり回避し、経済的な意味合いから補助金の範囲を設定するために、ここでは次の方法を用いることとする。一般会計および国民経済計算において「中央一般政府」に属する特別会計については、そこから支出される「補助費・委託費」を、社会保険や企業性の強い事業を営むその他の特別会計については、一般会計および前者の特別会計からの繰入を補助金として計上する¹⁾。このように対象を設定した補助金総額は、28兆4,968億円となる。また、補助金件数は予算の「目」単位では1,213件である。しかし実際には、これはさらに交付対象、創設年度、補助根拠をちがえながら支出されており、原則としてこれらの属性が異なるものを1件として数えるなら、対象補助金は3,682件にもものぼる。

（2） 地方団体に対する補助金の規模

このように範囲を設定した補助金の中から地方団体に関係する補助金の規模

1) 中央一般政府に属する特別会計は、国債整理基金、外国為替資金、電源開発促進対策など17特別会計から成る。その他の特別会計のうち一般会計および中央一般政府に属する特別会計からの繰入があるものは、厚生保険、船員保険などの社会保障基金に属するもの4特別会計と、公的非金融企業に属する食糧管理特別会計および資金運用部、産業投資など公的金融機関に属する6特別会計である。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

を算出し、その機能を分析するためには、補助金を経済性質別に分類することが便利である。この分類は、一般会計および国民経済計算上「中央一般政府」に分類される特別会計の歳出予算に適用されており、ここで対象とするすべての補助金をカバーしているとともに、補助金の構造分析を行なううえでも有効である。

第1表は補助金の経済性質別構成を示したものであるが、金額で見ると、全体の37.9%（10兆8,020億円）が対地方政府補助金であり、件数では52.3%（1,924件）となる。ただし、この対地方政府補助金は地方団体に交付されるすべての

第1表 補助金の経済性質別構成

(単位：百万円, 件, %)

区 分	金 額		件 数	
	金 額	構 成 比	件 数	構 成 比
対地方政府補助金	10,802,094	37.9	1,924	52.3
経 常 支 出	2,378,048	8.3	501	13.6
資 本 形 成	5,413,786	19.0	1,063	28.9
社 会 扶 助 金	2,232,638	7.8	134	3.6
経 常 補 助 金	158,664	0.6	145	3.9
そ の 他	618,956	2.2	81	2.2
経 常 支 出	551,518	1.9	958	26.0
中 間 消 費	219,933	0.8	887	24.1
そ の 他	331,585	1.2	71	1.9
資 本 形 成	20,123	0.1	17	0.5
会 計 間 重 複	13,523,939	47.5	101	2.7
経 常 補 助 金	2,533,894	8.9	226	6.1
社 会 扶 助 金	19,636	0.1	8	0.2
対家計民間非営利団体への経常移転	410,581	1.4	133	3.6
そ の 他	635,027	2.2	315	8.6
合 計	28,496,817	100.0	3,682	100.0

注) 金額はラウンドしてあるため、個々の計数の和と合計とは一致しない。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

補助金をカバーしているわけではない。金額で全体の47.5%にのぼる「会計間重複」には、地方団体に対する用途を特定しない補助金が計上されている¹⁾。さらに、「経常支出補助金」のうちの「中間消費」には地方団体に対する委託費が含まれる。

この二つの項目から地方団体に対するものを確定するためには、各項目を交付対象など他の分類とクロスさせれば良い。これによると、地方交付税交付金を中心とする対地方団体一般財源補助は8兆337億円、60件、対地方団体委託費は956億円、262件となる。これらを先の対地方政府補助金に加算すると、対象補助金のうち金額で66.4% (18兆9,313億円)、件数で61.0% (2,246件)が地方団体の実施する様々な事務・事業に対して交付されていることになる。

このようにして求めた地方団体に対する補助金の経済性質別内訳を見ると、金額では、対地方団体一般財源補助が全体の42.2%、次いで資本形成補助28.5% (5兆4,137億円)、人件費や事務費などの経常支出補助12.5% (2兆3,780億円)、社会扶助金11.7% (2兆2,326億円)、経常補助金0.8% (1,586億円)、委託費0.5%、その他3.3%である。件数では、資本形成補助の47.3% (1,063件)が最も多く、次いで経常支出補助22.3% (501件)、委託費11.7%などとなっている²⁾。

ただしこのうちには、地方団体を經由して民間等に交付され、したがって地方団体が最終的な補助事業者とならないものも含まれる。そこで、最終的な補助事業者が地方団体であるものを見ると、金額で全体の64.5% (18兆3,749億円)、件数で49.9% (1,839件)となる³⁾。

1) 会計間重複には社会保障基金への支出が含まれており、したがって市町村に対する補助金である国民健康保険事業会計(事業勘定)への繰入が含まれているが、厚生保険特別会計(健康勘定)への繰入などと同じ経済性質をもつため、対地方団体補助金からは除外する。

2) 社会扶助金とは、一般政府から家計に支払われる扶助金のうち、社会保険制度に含まれない各種手当、恩給などで、地方団体を經由して支給されるものである。経常補助金は、経常的な損失の補償、価格差補給を目的として政府が企業に対して支払う補助金のうち地方団体を經由するものである。

3) ただしこのうちには、対地方政府補助金、対地方団体一般財源補助、対地方団体委託費以外に分類されるもののなかで、最終的な補助事業者が地方団体であるものが若干含まれている。また、国民健康保険事業会計(事業勘定)への繰入は社会保障基金に対する補助金と考えた。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

Ⅲ 地方団体に対する補助金の構造分析

交付対象別（特殊法人，社会保障基金，地方団体，民間）補助金および前節で求めた経済性質別対地方団体補助金を，補助根拠，創設年度，補助率という三つの要素とそれぞれ2次クロスさせることによって，地方団体に対する補助金の構造を分析する．ここで交付対象というのは，最終的な補助事業者を基準に分類したものである．また，特徴を明確にするために，地方団体に対する補助金からは一般財源補助を除いて計算した．

（1）法律補助と予算補助

補助金は法律補助と予算補助とに区分される．法律補助というのは，「国が補助金を交付することについて根拠法令がある場合の補助事業に対する補助金」（『補助金便覧』）であり，それはさらに，補助することが個別法令に義務づけられている場合（ここでは法律補助Aとする）と，補助根拠は法令にあるが，「予算の範囲内で……」とか「……補助することができる」といったように，負担の義務づけがなされていない場合（法律補助Bとする）とに区分される．予算補助は，補助根拠が法令に定められていないものであり，上記2種類の法律補助以外の補助金は，すべてこれに該当する．あえて，補助根拠を基準に補助対象事業の公共性の大小を判断するならば，法律補助A，法律補助B，予算補助の順で公共性は減少すると考えることができよう．

第2表は交付対象別補助金の補助根拠別構成を示している．対地方団体補助金の特徴は，特殊法人，民間に比べて法律補助Aの割合が高いことである．とりわけ金額で見ると法律補助Aが66.5%と，特殊法人の20.6%，民間の18.6%を大きく上回っている．法律補助Aが多いということは，地方団体は，国の財政事情の変化や恣意的な政策変更という要因に左右されない財源を確保し，比較的安定した事務・事業を実施しようという側面をもつ．しかし反面，法律の規定によって補助金の交付が硬直的になり，社会的・経済的情况から，もはや

第2表 交付対象別に見た補助根拠別構成

(単位：件，百万円，%)

交付対象	件数				金額			
	法律補助 A	法律補助 B	予算補助	合計	法律補助 A	法律補助 B	予算補助	合計
特殊法人	30	58	192	285	535,244	1,031,133	989,295	2,598,070
構成比	10.7	20.6	68.3	100.0	20.6	39.7	38.1	100.0
社会保障基金	64	23	14	101	5,319,014	438,452	9,646	5,767,114
構成比	63.4	22.8	13.9	100.0	92.2	7.6	0.2	100.0
地方団体	440	341	989	1,779	6,875,182	2,509,632	848,497	10,341,276
構成比	24.7	19.2	55.6	100.0	66.5	24.3	8.2	100.0
民間	278	84	992	1,355	220,861	184,283	782,893	1,189,733
構成比	20.5	6.2	73.2	100.0	18.6	15.5	65.8	100.0

注 1) 特殊法人は企業特別会計を含む。

2) 地方団体からは一般財源補助は除いた。

3) 個別の計数と合計とが一致しないものがあるが、これは補助根拠を分類しえないものが存在するためである。

重要性を失ったような補助金が存続する可能性もある¹⁾。いったん法律が制定されると、それを廃止することは極めて困難である。

地方団体に交付される補助金を経済性質別に分類し、それぞれ補助根拠の構成を見ると、金額では、経常支出補助の93.7%，社会扶助金の96.9%までが法律補助Aとなっている。経常支出補助金では義務教育費国庫負担金（1兆9,721億円）が圧倒的に大きく、これだけで全体の83%を占めている²⁾。

ちなみに、経常支出補助金を交付対象事業内容別に見ると、金額ではその88.6%までが人件費補助であり、管理運営事務費補助は4.4%，事業費補助は6.5%にすぎない。経常支出補助金の実態は人件費補助なのである³⁾。

1) たとえば、生活改良普及事業負担金(28億円)は、昭和23年度に創設された法律補助Aであり、都市自治体では既に実情にそぐわないものであるとも言われている。

2) 義務教育費国庫負担金以外の主要な経常支出補助金としては、(国民健康保険)事務費補助金(633億円)、公立養護学校教育費国庫負担金(563億円)、共同農業普及事業負担金(346億円)などがある。

3) 大半は義務教育職員であるが、これ以外の主要なものとしては、保健所職員20,755人、農業改良普及員9,527人、生活改良普及員2,039人などがある。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

(2) 創設年度別構成

補助金の創設年度（当該補助金をはじめて予算に計上された年度）から、対地方団体補助金を分析してみよう。ここでは年度を、戦前、昭和21～23年度（戦後混乱期）、24～29年度（安定自立期）、30年度代（高度成長期）、40～48年度（国際化成長期）、第1次オイルショック後の49～54年度、55年度新設の7期間に区分した。

第3表は交付対象別に見た創設年度別構成である。対地方団体補助金は、件数では、対民間・対特殊法人補助金と同様、第1次オイルショック後の低成長期にもかなりのペースで新設が行なわれている。しかし金額では、対民間補助

第3表 交付対象別に見た創設年度別構成

(単位：件，百万円，%)

創設年度		戦前	昭21～23	昭24～29	昭30～39	昭40～48	昭49～54	新設	合計
件数	特殊法人	5	9	20	58	103	72	14	281
	構成比	1.8	3.2	7.1	20.6	36.7	25.6	5.0	100.0
	社会保障基金	5	2	13	57	18	6	—	101
	構成比	5.0	2.0	12.9	56.4	17.8	5.9	—	100.0
	地方団体	49	52	203	327	462	583	103	1,779
	構成比	2.8	2.9	11.4	18.4	26.0	32.8	5.8	100.0
民間	13	18	116	158	319	541	190	1,355	
	構成比	1.0	1.3	8.6	11.7	23.5	39.9	14.0	100.0
金額	特殊法人	624,784	97,632	76,999	144,896	901,813	736,022	15,921	2,598,070
	構成比	24.0	3.8	3.0	5.6	34.7	28.3	0.6	100.0
	社会保障基金	559,726	63,285	2,325,227	2,265,569	115,397	437,907	—	5,767,114
	構成比	9.7	1.1	40.3	39.3	2.0	7.6	—	100.0
	地方団体	1,398,965	633,638	3,440,457	2,906,143	1,254,624	658,240	49,198	10,341,276
	構成比	13.5	6.1	33.3	28.1	12.1	6.4	0.5	100.0
民間	46,602	52,298	74,449	136,459	297,134	531,504	51,282	1,189,733	
	構成比	3.9	4.4	6.3	11.5	25.0	44.7	4.3	100.0

注1) 特殊法人には企業特別会計を含む。

2) 地方団体からは一般財源補助を除いた。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

金の約半分が第1次オイルショック後に創設されているのに対し、約80%が昭和30年代までの創設であり、とりわけ20年代後半から30年代にかけて創設されたものは61.4%にのぼる。今日における地方行財政の基本的諸制度が、この時期に確立されてしまっていることがうかがえる。しかしこのことは、創設後、高度成長期、第1次オイルショックを経て、安定成長期にはいるという経済環境の変化と、国民の価値観の大きな変化が生じた現時点で、再検討してみる必要のある補助金が多いことを表わすともいえよう。

経済性質別分類を創設年度とクロスさせたものが第4表である。経常支出補助の創設年度が24～29年度に集中しているが、これは、28年度に義務教育費国庫負担金が創設されたためである。また財政状態が良かった昭和30年代代の高度成長期に資本形成補助の45%が創設されていることは興味深い¹⁾。経常支出補助と資本形成補助とが、先の対地方団体補助金の創設年度の特徴を形作っているのである。委託費については、昭和30年度からオイルショックに至るまでの高度成長期に創設されたものは比較的少なく、オイルショック後において、機関委任事務という形での事務委託がかなりの速度で増加してきていることがうかがえる。機関委任事務に関しては、補助金の観点からではなく、むしろ国と地方の事務配分あるいは機能分担という点からの検討が必要である。

第4表 対地方団体補助金の経済性質別・創設年度別構成（金額）（単位：%）

区分 \ 創設年度	戦前	昭21～23	昭24～29	昭30～39	昭40～48	昭49～54	新設	合計
経常支出	1.4	4.2	85.4	3.7	2.0	3.3	0.1	100.0
資本形成	9.0	4.4	19.2	45.0	13.5	7.7	0.7	100.0
社会扶助金	42.9	18.3	4.3	12.4	17.0	5.1	0.0	100.0
経常補助金	3.0	32.1	1.5	33.4	13.6	14.8	1.6	100.0
委託費	29.8	15.5	12.9	3.9	1.5	16.3	20.1	100.0
その他		0.0	42.0	13.4	21.2	23.3	0.1	100.0
合計	13.9	7.5	31.6	27.2	12.0	7.3	0.6	100.0

注) 一般財源補助は除く。

1) この時期に創設された主要な資本形成補助金としては、下水道事業費補助金（昭和32年度，5,919億円），地方道改修費補助金（昭和33年度，3,566億円），一般国道改修費補助金（昭和33年度，1,808億円）などである。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

(3) 補助率別構成

補助率は二つの点で重要である。第1は、地方団体が実施する事務・事業から発生する外部便益の大きさを表わすものとして、第2は、とりわけ奨励補助金において、その補助効果を決定するものとしてである。もっぱら国の利害に関係する事務に対する補助である委託費の100%の補助率を最高に、外部便益が小さくなるにつれて、補助率は引下げられねばならない。また、奨励すべき程度が大きければ、補助率は大きくなるはずである。

第5表は、地方団体に対する補助金の経済性質別分類と補助率との関係を見たものである。補助金全体では件数、金額ともに、50～75%未満が最も多く、それぞれ63.5%、46.1%となっている。件数では75～100%未満の20.3%が、これに続くが、金額では100%・定額が逆に多くなっている。各項目を個別に

第5表 対地方団体補助金の経済性質別・補助率別構成

(単位：%)

補助率 区分		30%未満	30～ 50%未満	50～ 75%未満	75～ 100%未満	100%・定額	合計
		件 数	経常支出	0.0	3.1	91.9	0.1
資本形成	0.6		15.0	71.8	7.3	5.3	100.0
社会扶助金			1.4	15.6	80.5	2.6	100.0
経常補助金	0.2		30.0	28.3	1.1	40.4	100.0
委託費						100.0	100.0
その他	10.8		2.2	73.8	2.2	11.0	100.0
合計	0.9		9.0	63.5	20.3	6.3	100.0
金 額	経常支出	0.2	13.8	58.1	4.0	24.0	100.0
	資本形成	2.0	27.9	47.6	7.3	7.2	100.0
	社会扶助金		19.4	53.0	20.9	6.7	100.0
	経常補助金	1.4	17.2	62.8	2.8	15.9	100.0
	委託費					100.0	100.0
	その他	6.2	9.9	60.5	4.9	18.5	100.0
	合計	1.3	19.4	46.1	6.1	23.1	100.0

注 1) 一般財源補助は除く。

注 2) 資本形成については上記以外にメニュー化補助金が存在する。ただし、合計についてはこれを含めた。

見ると、すべての項目で、50%以上の補助率をもつ件数が多くなっていることが読みとれる。ただし、50%未満の補助率、とりわけ30~50%未満については、ほとんどの項目で、件数の場合よりも金額で見た構成比の方がかなり高くなっており、補助率の低い補助金は、1件当りの補助金額が大きくなっていることを表わしている。

以上見てきたように、地方団体に対する補助金の多くが、高い補助率をもっているということは、補助対象事務・事業が高い外部便益を発生すると判断された結果、そうなったのであろうか。委託費の補助率が100%であることは当然としても、各補助金の補助率が、なぜ現行の水準になっているのかについては、明確な説明はなされていない。現行の補助率が適正かどうかを判断するためには、各補助事務・事業を個別に検討する必要がある。

Ⅳ 対地方団体補助金の交付経路

本節では、地方団体に対する補助金の流れの中で、国、都道府県、市町村が、事業の実施主体として、また費用の負担者としてどのように関わり合っているかを分析する。

(1) 対地方政府補助金の経路

地方団体に交付される補助金を『補助金便覧』の交付対象にしたがって区分すると、①直接補助であれ間接補助であれ、最終の補助事業者が地方団体であるものと、②地方団体を経由して、民間が間接補助事業者となるものとなる。第6表で、経済性質別分類による対地方政府補助金10兆8,020億円を交付対象によって分類すると、直接補助が89.9%（都道府県および市町村48.2%、都道府県のみ30.8%、市町村のみ8.2%）、間接補助9.4%（都道府県から市町村5.5%、都道府県から民間等3.8%）となっており、国と市町村の中間団体としての都道府県の役割が極めて大きいことがわかる。とりわけ経常支出に対する補助金のうち

1) 残りの0.7%はメニュー化補助金であり、『補助金便覧』からの分類は不可能である。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

第6表 対地方政府補助金の経路

(単位：百万円，%)

区分	補助事業者 合計	直接補助	直接補助			間接補助	間接補助	
			都道府県	市町村	都道府県 及び 市町村		都道府県 から 市町村	都道府県 から民間 その他
対地方政府 補助金	10,802,094 100.0	9,709,561 89.9	3,329,299 30.8	885,206 8.2	5,209,367 48.2	1,013,289 9.4	595,579 5.5	410,267 3.8
經常支出	2,378,048	2,280,023	2,117,155	14,664	67,742	98,024	74,932	23,074
構成比	100.0	95.6	89.0	0.6	2.8	4.1	3.2	1.0
資本形成	5,413,786	4,600,819	1,089,579	500,660	2,823,863	733,723	494,672	235,076
構成比	100.0	85.0	20.1	9.2	52.2	13.6	9.1	4.3
社会扶助金	2,232,638	2,217,277	95,903	306,820	1,813,463	15,361	14,711	649
構成比	100.0	99.3	4.3	13.7	81.2	0.2	0.7	0.0
經常補助金	158,664	17,422	5,795	11	427	141,242	5,754	132,038
構成比	100.0	11.0	3.7	0.0	0.3	89.0	3.6	83.2
その他	618,956	594,019	20,866	63,048	503,871	24,937	5,508	19,428
構成比	100.0	96.0	3.4	10.2	81.4	4.0	0.9	3.1

注) 予算書のコード番号による経済性質別分類の「対地方政府補助金」の交付対象をみたものである。

コード番号が日単位で付されるため、交付対象が地方公共団体でないものが一部含まれている。本表ではそれを省略したので各交付対象の合計と「直接補助」または「間接補助」とは一致しない。また、直接補助と間接補助の合計が「合計」と一致しないのは、他にメニュー化補助金(交付対象別の金額不明)があるためである。

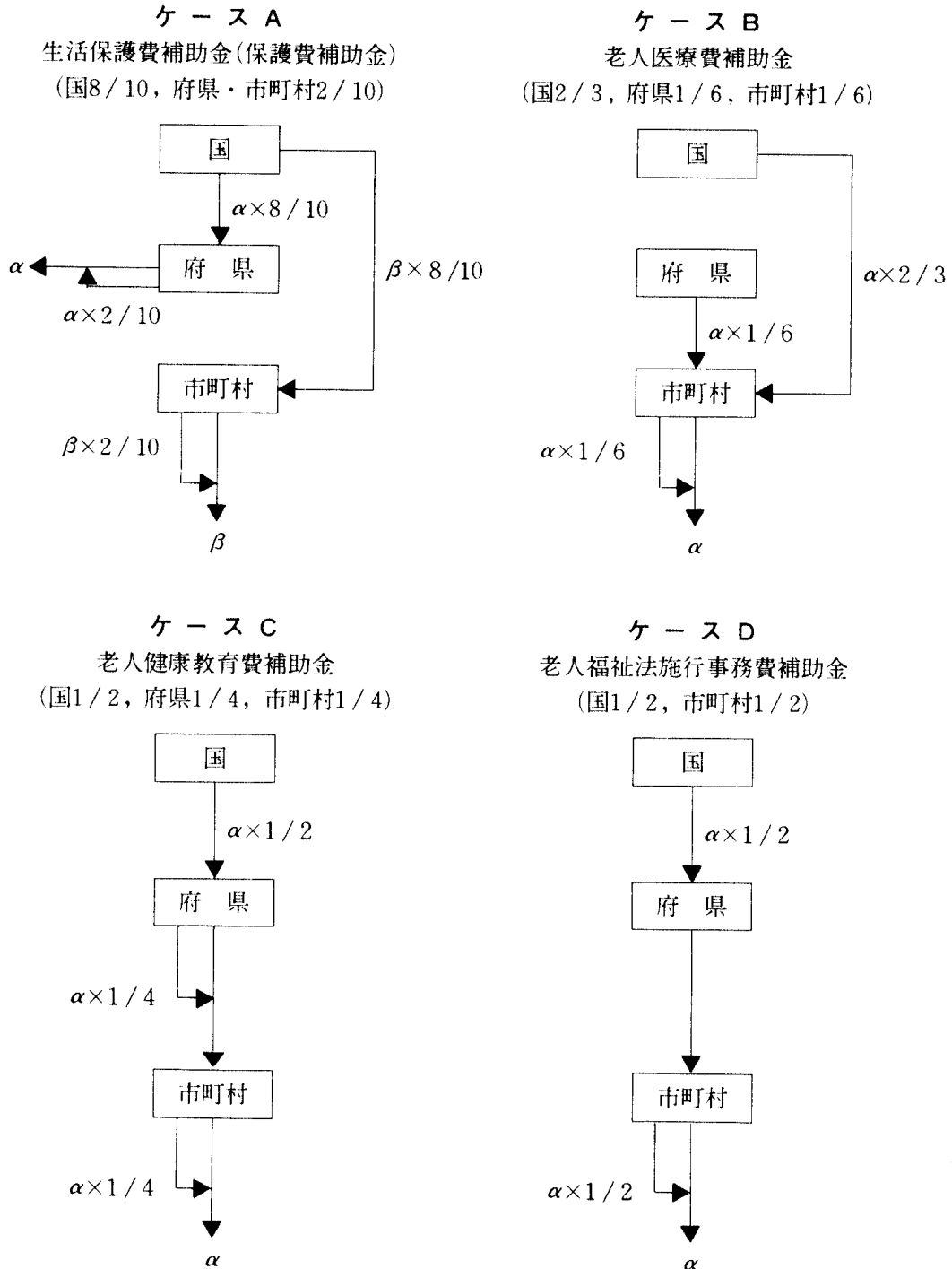
89.0%は都道府県自体の事業に対して交付されている。社会扶助金のうち81.2%は都道府県と市町村に対するものである。このうちの約半分を占める生活保護費補助金については、その80%弱が市町村に交付されているなど、社会扶助金に関しては市町村の役割が大きくなっている。

(2) 補助金の経路と費用負担

補助金の交付額が大きいということは、財政面での役割が大きいことを意味するものではない。最終の補助事業者が地方団体である補助金は、その経路と費用負担とによって、さらにいくつかに分類することができる。

第1図のケースA、Bは、補助金が補助事業の実施主体に直接交付される直接補助金である。このうちケースAは、補助対象事業に要する経費を国と直接

第1図 補助金の経路と費用負担



補助事業者の両者で分担するものであり、市町村についていえば、府県の負担を伴わない直接補助ということになる。例としては生活保護費補助金(保護費補助金)がある。補助金は都道府県、市および福祉事務所設置町村に直接交付

地方団体に対する補助金の現状と問題点

され、国が事業費の10分の8、都道府県または市町村が10分の2を負担する。

ケースBは、補助対象事業の実施主体である市町村に対する直接補助で、しかも都道府県の負担を伴うものである。老人医療費補助金がこの例であり、国の負担が3分の2、都道府県が6分の1、市町村が6分の1を負担する。

ケースC、Dは、補助対象事業の実施主体である市町村に交付される補助金が、都道府県を経由するという間接補助金である。このうちケースCは都道府県の負担を伴う間接補助である。この例としては老人健康教育費補助金がある。国はその負担分である2分の1を都道府県に交付し、都道府県はそれに自らの負担分である4分の1を加えて、都道府県支出金として市町村に交付する。そして市町村は4分の1を加えて事業を実施する。

ケースDは都道府県の負担を伴わない間接補助で、老人福祉施行事務費補助金がこの形をとる。国と市町村の負担はそれぞれ2分の1であるが、補助金はいったん都道府県に交付され、都道府県はそれに対し何らの負担を追加することなく、トンネルの形で都道府県支出金として市町村に交付することになる。

(3) 普通建設事業費にみる補助金の流れ

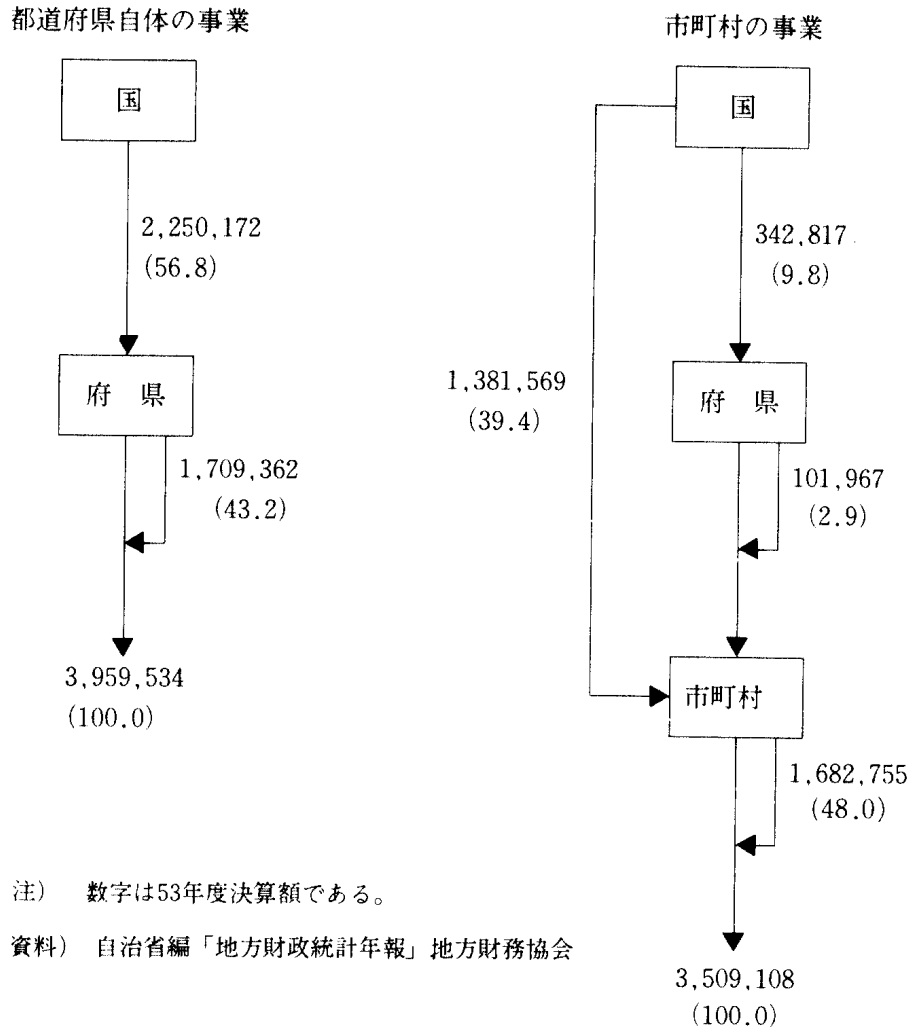
地方団体による普通建設事業のうち補助事業費に焦点をあて、補助金の流れを第2図によって検討しよう。

都道府県は国からの補助を受けて事業を実施するが、それは都道府県自体の事業と、市町村への補助金交付とに区分される。市町村は、都道府県からの補助金と国からの補助金を受けて、市町村自体の事業を実施することになる。

都道府県自体の事業の財源は、国から都道府県への国庫支出金(56.8%)と都道府県の負担(43.2%)とによって賅われる。市町村の補助事業については、国から都道府県への国庫支出金(9.8%)に都道府県の負担(2.9%)を加えた都道府県支出金(12.7%)、それに市町村自らの負担(48.0%)と国からの直接補助金(39.4%)とによって財源が賅われている。

以上は普通建設事業に関連する国庫支出金を集計したものである。そこでこれら国庫支出金の流れの概略を知るために、これをさらに目的別に分解したも

第2図 普通建設事業費（補助事業）に見る補助金の流れ （単位：百万円，%）



のが第7表である。

補助金の流れの中でとりわけ顕著なのは土木費である。土木費の国庫支出金のうち64.9%は都道府県へ、34.0%が市町村に直接交付されている。農林水産費および商工費の国庫支出金の特徴は、都道府県のウェイトが高い点と、市町村への補助も、いったんは都道府県を通過する間接補助金が多い点である。教育費の国庫支出金の87.3%は、市町村に対する直接補助となっている。普通建設事業（補助事業）との関連で交付される国庫支出金総額の8.6%は、都道府県を単に通過するだけのものである。

以上見てきたように、国、都道府県、市町村を結び付ける補助金の流れの中で、

地方団体に対する補助金の現状と問題点

第7表 目的別に見た普通建設事業費に関する補助金の状況

(単位：%)

補助事業者 目的別経費	府県自体の事業	市町村への 間 接 補 助	市町村への 直 接 補 助	合 計
総 務 費	30.7	18.6	49.4	100.0
民 生 費	37.7	5.3	57.1	100.0
衛 生 費	11.9	5.2	82.9	100.0
労 働 費	66.3	1.9	31.6	100.0
農 林 水 産 業 費	66.5	28.9	4.5	100.0
商 工 費	49.7	35.7	14.6	100.0
土 木 費	64.9	0.3	34.0	100.0
消 防 費	2.8	—	97.3	100.0
警 察 費	100.0	—	—	100.0
教 育 費	12.3	0.1	87.3	100.0
合 計	56.4	8.6	34.6	100.0

注) 昭和53年度決算額

資料) 自治省編「地方財政統計年報」地方財務協会

各段階の政府は、事業の実施主体として、またその費用の負担者として、複雑にからみあっている。

租税負担と受益との間に明確な関係をもたせることが行政責任の条件の一つである。とりわけ地方行政においては、財源が地方税で賄われる場合に比べると、補助金によって調達される場合には、最小の費用で最大の効果をあげるといふ行政努力を怠りがちになることは否定できない。また住民も、受益と負担の関係が不明確なために、行政の効率化に関する監視が不十分になる。このような、補助金をもつ行政責任の不明確化という欠点は、ここで分析した複雑な補助金の流れによって一層助長されることになろう。また、補助申請、交付、実績報告等の事務手続が繁雑となり、交付側、被交付側は、ともに多くの事務量と経費負担を負うことになる。とりわけ零細補助金については、往々にして付帯事務のみがかさむという結果になりがちである。

V 整理合理化のための試算

膨大な補助金を、たとえば一律削減といった方法で整理することは適当ではない。かといって、ひとつひとつとりあげて検討することは不可能である。そこで補助金交付の目的に着目したうえで、試みに、(i)創設年度と補助根拠を基準に線引きする、(ii)補助率と補助根拠を基準に線引きする、という二つの案を検討してみた。前述したように、補助根拠は補助対象事業の公共性の大小の、創設年度は奨励目的の達成度、あるいは財政援助の必要性の変化の、そして補助率は補助根拠と同様、公共性の大小および補助効果の大小の基準になると考えたのである。

第1の線引きは、整理合理化の方向として次のように利用できる。昭和48年度以前に創設され、既に8年以上を経過した予算補助と、法律上はともかく、経済性質的には予算補助に近い法律補助Bで39年度以前の創設のものは、当面、ゼロベース見直しの対象とし、必要に応じて、廃止、減額、数年間凍結、終期の設定などの措置をとる。第8表はこの線引きに従って、対地方団体一般財源補助を除く全補助金を区分したものである。上の範囲に該当する補助金は、件数にして33.9% (1,229件)、金額にして22.9% (4兆6,789億円)である。この中で地方団体に対する補助金だけをとりあげると、件数では、社会扶助金43.7%、経常支出補助40.5%、委託費38.5%、資本形成補助29.4%と、かなりの部分が該当する。しかし金額で見ると、資本形成の40.4%が該当することを除けば、それ以外は、委託費15.6%、社会扶助金3.4%、経常支出補助3.2%と、該当率はかなり低くなる。

第2の線引は次のように利用することができる。補助率が50%未満の予算補助もしくは法律補助B、補助率が30%未満の法律補助Aも、いったんゼロベースの見直しを行ない、必要に応じて廃止減額、補助率の調整などを実施すべき

1) 計算上社会扶助金の中には地方団体以外に対するものも含めたが、その大きさは無視しても良い程度のものである。

地方団体に対する補助金の現状と問題点

第8表 創設年度別・補助根拠別マトリックス (上段：件数)
(下段：金額)

(単位：%)

創設年度 \ 補助根拠	予算補助	法律補助B	法律補助A	計
昭和23年度以前	0.8	0.6	2.9	4.4
	0.3	3.9	13.4	17.8
24～29年度	2.8	2.9	4.2	9.9
	0.5	3.3	25.1	29.0
30～39年度	6.6	3.4	7.0	17.1
	1.2	8.5	17.0	27.0
40～48年度	16.8	3.7	4.7	25.3
	5.1	4.3	4.1	13.9
49～54年度	28.0	3.2	3.0	34.4
	5.8	1.5	4.2	11.7
55年度新設	7.6	0.4	0.8	8.8
	0.5	0.0	0.1	0.6
計	62.6	14.2	22.6	100.0
	13.5	21.5	63.9	100.0

注 1) 48年度以前の予算補助 978件, 1,465,102百万円

39年度以前の法律補助B 251件, 3,213,817百万円

合 計 1,229件, 4,678,919百万円

2) 対地方団体一般財源補助を除く。

3) 補助根拠の分類不可能なものがあるため、創設年度の各行の和は計と一致しない。

である。第9表は補助金に第2の線引を適用したものである。件数にして12.3% (447件)、金額にして12.7% (2兆5,897億円)がこの範囲に該当する。ここでも地方団体に対する補助金だけを取りあげると、件数では、資本形成補助の24.6%、社会扶助金の16.5%、経常支出補助の12.6%がこれに該当する。委託費については該当するものはない。金額でみた該当率はさらに低下し、資本形成補助10.6%、経常支出補助1.8%、社会扶助金1.3%となる。

第9表 補助率別・補助根拠別マトリックス (上段：件数)
(下段：金額)

(単位：%)

補助率 \ 補助根拠	予算補助	法律補助B	法律補助A	計
30%未満	0.8	0.5	0.3	1.6
	0.4	0.3	7.6	8.3
30%以上50%未満	7.3	3.4	1.8	12.7
	1.3	3.0	11.8	16.6
50%以上	53.1	9.6	20.0	83.0
	11.7	18.2	44.4	75.0
計	62.6	14.2	22.6	100.0
	13.5	21.5	63.9	100.0

注 1)

--

 予算補助もしくは法律補助Bで補助率30%未満 46件, 150,306百万円

--

 " 30~50% 389件, 881,588百万円

--

 法律補助Aで 補助率30%未満 12件, 1,557,866百万円

合 計 447件, 2,589,760百万円

- 2) 対地方団体一般財源補助を除く。
 3) 補助根拠の分類不可能なものがあるため、創設年度の各行の和は計と一致しない。

VI 結 論

本稿の目的は、地方団体に対する補助金の構造を様々な角度から分析することであった。したがって、ファクト・ファインディングの域を出るものではないが、しかし、いくつかの重要な点を明らかにすることができた。

- ① 対象とした昭和55年度の「広義の補助金」は、一般会計および中央一般政府に分類される17特別会計の歳出純計の48.9%を占める28兆4,968億円にのぼり、しかもその約7割に相当する部分が地方団体に交付されている。
- ② 補助金によって交付経路は異なり、その複雑な流れの中で、国、府県、市町村は、費用負担の主体として、また事務・事業の実施主体として錯そうして

地方団体に対する補助金の現状と問題点

いる。これによって、各段階の政府の行政責任は不明確になるし、補助金行政の付帯費用もかさむ。

③ 特殊法人、民間などに交付されるものと比べて、対地方団体補助金には、国の負担が個別法令に義務づけられているものが圧倒的に多くなっている。

④ しかも、金額で見た場合、対民間補助金の多くが第1次オイルショック後に創設されているのに対し、対地方団体補助金の約80%が昭和30年代までの創設となっている。創設後、社会的・経済的情况が大きく変化したにもかかわらず、法律が存在するために、補助金が存続しているという可能性もある。

⑤ 奨励あるいは財政援助を目的に交付されると考えることのできる予算補助もしくは法律補助Bで、比較的古い年度に創設されたものも、かなりの件数にのぼっている。これらは、当面、ゼロベース見直しの対象とすべきである。

補助金の整理合理化は、単に国の歳出削減を目的とするものであってはならない。補助対象となっている事務・事業あるいは法律の見直しを通じて、国民経済の希少な資源をどの程度公共部門に配分するか、所得再分配機能を公共部門がどこまで果たすべきか、といったことについて社会的コンセンサスを確立すべきである。それとともに、国と地方の機能分担、財源配分のあり方を見極めねばならない。

(関西学院大学経済学部教授)

(関西学院大学経済学部専任講師)