

国庫補助負担金の現状と 改革の課題〔Ⅱ〕

坂 本 忠 次

目 次

はじめに

- 1 わが国補助金政策の変遷と現状
- 2 国庫補助負担金の弊害と地方行財政統制
 - a. 国庫補助金の弊害と自治体側の要望
 - b. 地方行財政統制の現段階
 - c. 各省のタテ割りによる重複, 二重行政
- 3 国庫補助負担金の削減問題
 - a. 国の減量化と高率補助金削減問題(以上前号, 以下本号)
 - b. 国庫補助負担金削減の自治体への影響
 - i. 1986年度予算への影響額
 - ii. 1987年度予算への影響額(補論)
 - c. 地財法第10条経費との関連
 - d. 生活保護費への影響と対応
- 4 補助金改革の課題と展望
——むすびにかえて——

b. 国庫補助負担金削減の自治体への影響

i. 1986年度予算への影響額

いま, 1986(昭和61)年度の国庫補助負担率の引き下げにともなう地方への影響を神戸市に例をとってみると, 第13表の通りとなる。1986年度予算ベースにおける同市への影響分は, 一般会計影響額で108億円余に達した。(その他を含めると116億円近くなる)。うち, 経常経費系統が79億円で73%

を占める。投資的経費のうち一般会計影響分が27%である。經常経費のうち圧倒的比重を占めるのは民生局分で78億円近くと全体の71.6%である。うち生活保護費への影響が37億円と34.3%を占めている。これは、神戸市が、中央区、灘区、兵庫区、長田区といった都心の中央4区を中心にインナーシティ問題をかかえるからであり、大阪市のような明確なものではなくてはいるが、同地区の生活保護率がきわめて高くなっていることを反映するものである⁽¹³⁾。投資的経費では、都市計画局の街路及び区画整理、再開発事業

第13表 神戸市の国庫補助負担率の削減による影響額
(1986年度, 100万円)

経費系統及び部局	影響額 (61年度予算ベース)
經常経費 計 (A)	7,917(73.0)
民生局 小計	7,758(71.6)
生活保護費	3,715(34.3)
身体障害者保護費	263
老人保護費	1,073(9.9)
児童保護費等	2,497(23.0)
福祉手当給付費	90
失業対策事業費	121
衛生局 小計	158(1.5)
結核医療費	150
母子保健衛生費	9
投資的経費 計 (B)	3,657
[うち一般会計影響額(C)]	[2,917(26.9)]
補助事業 小計	3,479
農政局 農業集落排水	13
土木局 道路改良・交通安全ほか	310
都市計画局 区画整理・街路ほか	2,359(21.8)
住宅局 街路	30
教育委員会 公立学校施設整備	20
港湾局 新交通	93
下水道局 促進分・その他	653
直轄事業 小計	178
土木局 直轄道路	117
港湾局 港湾直轄事業	63
総計 (A)+(B)	11,573
[うち一般会計影響額(A)+(C)]	[10,834 (100)]

注) 1 神戸市市長総局企画課資料による。

2 投資的経費系統のうち下水道局のその他分及び直轄事業分は一般会計以外の影響分である。

などへの影響が最も大きくなっているのは、大都市自治体の都市行政の性格を示しているといえる⁽¹⁴⁾。

一方、これを岡山県分への影響を例にとってみると、第14表の通りとなる。これは、1986年度当初予算要求額によるものであるが、みられる通り、予算要求の変更額では94億2100万円となっている。うち経常経費系統分が12億8200万円⁽¹⁵⁾で13.6%、投資的経費系統分が81億1200万円⁽¹⁵⁾で86.1%、その他が僅かにみられる。経常経費では、児童保護費26億6200万円（全体の28.3%）、老人保護費10億300万円（同10.6%）、生活保護費⁽¹⁵⁾ 6億3500万円（同7.0%）、義務教育費国庫負担金14億4400万円（同15.3%）となっている。投資的経費では土木部の公共事業関係が57億3400万円（同60.9%）、農林部のそれが13億7200万円（同14.6%）とかなり大きな割合を占めている。農林部の事業量拡大にともなうかさあげ分等が2700万円（県費増加分）ある。ほかに一般財源化したものが結核予防費補助金等で計1億5100万円存在している。

これを県庁都市岡山市に例をとってみると、1986年度35億7300万円、経常経費系統25億9300万円（うち生活保護費9億4500万円）、公共事業関係9億8000万円となっており、85年度の22億5900万円から13億円余の増加となっている⁽¹⁶⁾。

一方、倉敷市への影響についてみると経常経費系統で15億5500万円（うち

(13) 神戸市の1980～85年までの国調による人口増加率は全市で3.2%増に対し、灘区、中央区、兵庫区、長田区の中心4区は5.7%減を示している。高齢化率もこの5年間に10.1%→13.2%増加し、失業率も5%→6.5%へ増加した。生活保護率は全市で20パー・ミールに対し、中心4区では35パー・ミールにも達している。

(14) 交付税不交付団体への影響は直接的であり、とくに大阪、神戸等では欧米とは異なるとはいえインナーシティ問題をかかえ生活保護率が高くなっている。また都市再開発のための公共事業などの需要が大きくなっている都市への影響はきわめて大きい。

(15) 道府県の生活保護費は、町村管轄分である。

(16) 岡山市財政課資料による。影響額への補填措置は、県支出金の増額4億5800万円、臨時財政特例債9億7900万円、一般財源増加額21億3500万円によって行われる。

第14表 岡山県の国庫補助負担率の引き下げ等に伴う影響額
(単位100万円)

	要 求 変更額	財 源 内 訳				影 響 額 の 主 な も の
		国 庫 支 出 金	そ の 他	県 債	県 費	
経常経費 系 統 分	1,282 (13.6)	△5,148			6,430	国土調査費補助金 48 結核医療費 " 91 精神衛生費 " 117 児童保護費 " 2,662(28.3) 老人保護費 " 1,003(10.6) 生活保護費 " 655(7.0) 身体障害者 保護費 " 163 森林病虫害 防除費 " 38 公立学校 施設整備費 " 18 義務教育国庫負担金 1,444(15.3)
一般財源化		△ 151			151	結核予防費補助金 84 老人保健法 " 2 中小企業診断事業交付金 (職員設置費) 40 交通安全施設補助金 (新設交通信号機) 25
投資的経費 系 統 分	8,112 (86.1)	37	969	7,061	45	公共事業 (農林部 1,372 (14.6) 土木部 5,734 (60.9)
そ の 他	27				27	農林部の事業量拡大に伴うかさあげ等
計	9,421	△5,262	969	7,061	6,653	

注) 岡山県財政課資料, 61年度当初予算要求額による。

生活保護費 6 億5500万円), 一般財源化にかかわるもの7700万円, 投資的経費系統にかかわるもの7億9000万円 (うち下水道事業費 4 億5000万円), 計24億2000万円となっている。85年度の14億円から10億円の増加となっている⁽¹⁷⁾。

(17) 倉敷市財政課資料による。交付税不交付団体たる同市への影響は, 臨時財政特例債等を除いてゼロとなっている。

ii. 1987年度予算への影響額（補論）

1986（昭和61）年度の例を述べてきた本稿の発表が紙数の関係から1987（昭和62）年度の国の予算編成期（1986年12月末政府予算原案。1987年2月～3月の国会に上程）以降にずれこむところとなった。そこで、1987年度の政府予算案の編成と国庫補助負担率引き下げの新たな段階、売上税創設の場合の地方自治体への影響などについて補論的にふれておきたい。もっとも、後者の売上税法案については第108回通常国会の審議を通じ廃案とされ次回国会に先送りされるなど流動的な要素もあるので、あくまで当初の政府原案に基づいたものであることをお断りしておきたい。

1987年度予算案の特徴点は、各省経費見直しと抑制の中で防衛費が3兆5170億円と前年比5.2%増、GNP比1.004%と1%枠突破の問題を提起したことは周知のところである。なお防衛費はこれに加えて1987年度の新規発注にともなう後年度負担が1兆4671億円で11.0%と大幅な伸びに達することにも注意しておかねばならない。歳入面の大きな変化は、所得税・住民税の減税、法人税の減税、利子優遇措置（マル優）の見直し、売上税の創設などである。これらの措置が地方財政にどのような影響を与えるかも問題となるが、当面国の補助負担率の引き下げとあわせ国税の減税・売上税の創設にともなう地方自治体への影響を簡単にみておきたい。

1987（昭和62）年度地方財政の財源不足額と補てん方法を一覧したものが第15表である。国の補助負担金の削減は、1986（昭和61）年度の引き下げにともなう継続分が経常経費6200億円、投資的経費6600億円、計1兆2800億円に達している。また、1987（昭和62）年度の新たな引き下げ措置がみられこの新規影響額経常経費分370億円、投資的経費1800億円、計1837億円、以上総合計1兆4970億円の影響となる。これに対する補てん措置は、地方たばこ消費税引き上げ、交付税特例措置、地方債（臨時特例債、調整債ほか）による振替等により補てんされる。

また、ほかに通常収支の財源不足が8788億円あるが、これの補てんは交付

第15表 1987年度地方財政の財源不足額とその補てん方法

(単位：億円)

財 源 不 足 分			補 て ん 分		
補 助 金 の 削 減	1. 経常経費	6570	(1) 地方たばこ消費税引き上げ	1200	
	(1) 61年度影響額	6200		(2) 交付税特例措置 (たばこ・国分)	1200
	(2) 62年度新規影響額				370
				(3) 交付税特例措置	296
			(4) 地方債	3874	
			(1) 地方債 (臨時特例債)	6100	
	2. 投資的経費	8400	(2) 地方債 (調整費)	2300	
	(1) 61年度影響額	6600			
	(2) 62年度新規影響額		1800		
	小 計	14,970			
	3. 通常収支の財源不足	8788	(1) 交付税特例措置	2332	
			(2) 地方債 (財源対策債)	6456	

注) 自治省『昭和62年度地方財政対策の概要』による。

税特例措置 (2332億円)、地方債＝財源対策債 (6456億円) で補てんされる。

1987年度に新たに国庫補助負担率を切り下げたものでは、自治省財政局調整室の資料によると、①公共事業については、第16表の通りとなっている。みられる通り河川改修費、治山事業費、高潮・侵食対策費、道路 (一般国道直轄・地方道ほか) の改築、特定重要港湾、漁港修築・改修、空港 (第2種空港)、下水道 (公共・流域) 終末処理場その他、農業基盤 (広域農道ほか)、林道、沿岸漁場整備などの分野で、5.5/10→5.25/10、6/10→5.5/10 (or5.75/10)、2/3→6/10など微調整的な切り下げとなっている。なお、地域特例に係る1987年度の国庫補助負担率は調整中である。つぎに②非公共事業については、義務教育費国庫負担金制度における義務教育職員の共済組合長期負担金を1/2→1/3に変更⁽¹⁸⁾ (370億円減) した。③地方一般財源化したものでは、警察庁における警察施設整備費補助金のうち一般施設分、厚生省における保健所運営費交付金の一部 (保健所の事務職員の人件費、86年度360億円→87年度272億円、58億円減)、④国民健康保険関係 (当初大蔵から提起

(18) この370億円は、特例措置として交付税に特例加算させることになっている。

第16表 公共事業に係る昭和62年度の国庫補助負担率の改定状況

事 業	59 補 助 負 担 率	60 補 助 負 担 率	61 補 助 負 担 率	62補助負担 率大蔵省
河 川				
直轄河川改修費 (一般分)	2/3	6/10	6/10	5.5/10
" (大規模分)	3/4	2/3	2/3	6/10
中小河川改修費 (一般河川)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
" (大規模分)	3/4	2/3	6/10	5.75/10
砂 防 (一般分)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
治 山				
直轄治山事業費	2/3	6/10	6/10	5.5/10
治山事業費 (山地治山)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
" (総合治山)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
海 岸				
高潮対策費 (直轄・特定海岸)	2/3	6/10	6/10	5.5/10
侵食対策費 (直轄・特定海岸)	2/3	6/10	6/10	5.5/10
高潮対策費 (特定海岸)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
侵食対策費 (特定海岸)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
道 路				
一般国道直轄改築	3/4	2/3	2/3	6/10
一般国道道路改築	3/4	2/3	6/10	5.75/10
地方道改築	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
道路事業調査費 (直轄国道)	3/4	2/3	2/3	6/10
街 路 (一種改良)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
港 湾				
特定重要港湾 (直轄) 外かく・水域	7.5/10	2/3	2/3	6/10
特定重要港湾				
臨港道路 (新交通システム)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
漁 港				
漁港修築費 外かく・水域(特3種)	7/10	6.5/10	6/10	5.75/10
漁港改修費 " (")	7/10	6.5/10	6/10	5.75/10
空 港				
第二種空港 (A)	3/4	2/3	2/3	6/10
" (B)	3/4	2/3	6/10	5.75/10
下 水 道				
公共下水道 終末処理場	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
流域下水道 管きょ	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
" 終末処理場 (第1種)	3/4	2/3	6/10	5.75/10
" " (第2種)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
農業基盤				
広域農道	6.5/10	6/10	5.5/10	5.25/10
農地開発	6.5/10	6/10	5.5/10	5.25/10
防災ダム	6.5/10	6/10	5.5/10	5.25/10
干 拓	6.5/10	6/10	5.5/10	5.25/10
国営かんがい排水 (一般型)	6/10	5.5/10	5.5/10	5.25/10
林 道				
広域基幹林道	6.5/10	6/10	5.5/10	5.25/10
峰越連絡幹線林道	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
沿岸漁場整備				
人工礁漁場造成	7/10	6.5/10	6/10	5.75/10

があったが、結局地方負担の導入は流れた。将来のあり方について大蔵、自治、厚生三省で構成される懇談会で検討する。)⑤環境庁所管の快適環境整備事業推進費補助金(8000万円。国1/2,市町村1/2を国1/3,県1/3,市町村1/3に。なお,国1/3は県への補助に変更する)。

つぎに、税制改革にともなう地方への財政配分については、第17表の通りである。まず(1)地方税については、国の所得税、法人税の減税、売上税の創設にともなう地方の間接税(電気税等)の調整により計1兆5200億円の減収となり、これらの補てん措置として自治省試算では、利子優遇課税の廃止にともなう住民税への影響分6500億円、売上譲与税(売上税の1/7を地方へ譲与)8300億円計1兆4800億円とほぼこれに補てんされるとしている。また、(2)地方交付税については、国税3税の減収にともなう減収額9200億円、同上の補てん措置として売上税を交付税にリンクさせ、売上譲与税分をのぞく売上税収入額の20%を交付税財源とすることにより、9900億円の財源が確保さ

第17表 税制改革にともなう地方への財政配分

(1) 地方税

① 減収規模	(平年度ベース)
・住民税所得割	△ 7,500億円
・住民税法人税割	△ 2,700億円
・売上税との調整(電気税等)	△ 5,000億円
計	△15,200億円
② 同上補てん措置	
・利子課税(住民税)	6,500億円
・売上譲与税(売上税の1/7)	8,300億円
計	14,800億円

(2) 地方交付税

① 国税3税の減収に伴う減収額	△ 9,200億円
② 同上補てん措置	
・売上税を交付税にリンク※	9,900億円

注)(出典)第15表の資料に同じ。※売上譲与税分を除く売上税収入額の20%である。

れることとされている⁽¹⁹⁾。

なお、これには、売上税の導入にともなう地方自治体（地方公営企業を含む）の経費支出増が見込まれてないとの批判もあり得る。

この影響額を岡山県の1987年度当初予算の時点についてみると、第18表にみる通り1986（昭和61）年度実施の県費持出分で65億5000万円（内経常経費系統64億7300万円，投資的経費系統分7700万円）となっている。影響額のとくに大きいものでは、児童保護費補助金27億4200万円，義務教育国庫負担金14億6200万円，老人保護費補助金10億9600万円，生活保護費補助金 6 億200

第18表 岡山県の国庫補助負担率の引き下げに伴う影響額（その1）
（1986年度実施分，単位：100万円）

	事業費	財 源 内 訳				影響額の主なもの
		国庫支出金	その他	県債	県費	
経常経費系統分	1,286	△ 5,187			6,473	国土調査費補助金 45 結核医療費 " 85 精神衛生費 " 112 児童保護費 " 2,742 老人保護費 " 1,096 生活保護費 " 602 身体障害者保護費 " 173 森林病虫害防除費 " 39 義務教育国庫負担金 1,462
投資的経費系統分	8,703	33	1,040	7,553	77	公共事業 農林部 1,539 土木部 6,091
計	9,989	△ 5,154	1,040	7,553	6,550	

注) 岡山県財政課資料による。岡山県分への影響額は（県債＋県費）141,030百万円である。

(19) 自治省『昭和62年度地方財政対策の概要』による。

万円などと教育，民生費関連への影響額が大きくなっている。経常経費系統分への影響額64億7300万円の財源対策としては，県債振替（調整債）40億円，地方交付税特例加算12億円，たばこ消費税の増収6億6000万円で補てんされる予定となっている。したがって岡山県分への影響合計は県債分と県費負担を入れて141億300万円に達している。

1987（昭和62）年度の新たな引き下げ等にもなう県費支出への影響額については，第19表にみる通り，7億8300万円（内経常経費系統分5億8100万円，投資的経費系統分800万円，一般財源化1億9400万円）で県債と合せ32億5200万円と試算されている。経常経費系統で大きいものは，先に述べた義務教育費国庫負担金5億6200万円，公立養護学校教育費国庫負担金1900万円などとなっている。

第19表 岡山県の国庫補助負担率の引き下げ等に伴う影響額（その2）
（1987年度実施分，単位：100万円）

	要 求 変更額	財 源 内 訳				影響額の主なもの
		国 庫 支出金	その他	県 債	県 費	
経常経費 系 統 分		△ 581			581	義務教育費国庫負担金 562 公立養護学校教育費国庫負担金 19
投資的経 費系統分	2,568	△ 103	194	2,469	8	公共事業 農 林 部 301 土 木 部 2,176
一 般 財 源 化		△ 194			194	保健所運営費交付金
計	2,568	△ 878	194	2,469	783	

注）岡山県財政課資料による。岡山県分への影響額は（県債＋県費）3,252百万円である。

なお，市町村分のうち1987年度の岡山市の当初予算国費ベースにおける国庫補助負担率の見直しに伴う影響額についてみると，1984（昭和59）年度を基準とした1987（昭和62）年度の影響額については，経常経費25億3190万円（うち生活保護費9億1030万円），公共事業4億640万円，合計29億3830万円

となっている。(第20表)一方、倉敷市への影響額は約21億7600万円(うち生活保護費5億3000万円、但し市長選挙があり骨格予算)となっている。

第20表 国庫補助・負担率見直しに伴う影響額
(1987年度当初予算国費ベース)

区 分	補 助 負 担 率				1984→1987	1986→1987	1984→1986	
	59	60	61	62	金 額	金 額	金 額	
常 経 費	生活保護費	8/10	7/10	7/10	7/10	△ 910,300		△ 945,000
	老人福祉施設保護費	8/10	7/10	5/10	5/10	△ 595,410		△ 614,790
	身体障害者保護費	8/10	7/10	5/10	5/10	△ 292,758		△ 281,739
	児童保護費	8/10	7/10	5/10	5/10	△ 695,187		△ 681,475
	特別障害者手当給付費	8/10	7/10	7/10	7/10	△19,550		△31,092
	失業対策事業費	2/3	6/10	1/2	1/2	△18,173		△36,634
	高等学校定時制教育振興費	1/2	1/2	1/3	1/3	△ 542		△ 427
	計					△ 2,531,920		△ 2,591,157
公 共 事 業	地方道改修事業費	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10	△20,600	△ 3,100	△34,496
	交通安全施設整備費	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10			△14,000
	地区面整理事業費	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10	△52,417	△ 9,250	△86,450
	街路事業費	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10	△51,850	△ 9,150	△80,733
	公立学校施設整備費	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10	△21,873		△94,296
	下水道費	6/10 2/3	5.5/10 6/10	1/2 5.5/10	1/2 5.25/10	△ 259,680		△ 435,220
	計					△ 406,420	△21,500	△ 745,195
合 計					△ 2,938,340	△21,500	△ 3,336,352	

注)岡山市財政課資料による。

c. 地財法第10条経費との関連

国庫補助負担金の補助率の削減は、とりわけふつう国庫負担金と呼ばれている地方財政法第10条経費に及んでおり、この削減がその中軸をなすものである。周知の通り、地方財政法第10条には「地方公共団体又は地方公共団体の機関が法令に基づいて実施しなければならない事務であって、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するために

は、なお、国が進んで経費を負担する必要がある左の各号の一に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する」と記されている。

地財法第10条経費をみると、1号から26号までにわたるこの経費は枝番号を含めて30に及んでいる。しかも10条経費となった年は大部分がシャープ改革以降の1952、1953、1954年度からそれ以降の年度が多くなっている。例えば、生活保護法（1950年）第75条に基づく生活保護に要する経費（1952年度）、結核予防法第56条の2に基づく結核、法定伝染病、性病、寄生虫及びびらいの予防に要する経費（1952年度）、精神衛生法第6条ほかに基づく精神衛生に要する経費（1952年度）、児童福祉法（1947年）第52、53条にもとづく経費（1952年度）、義務教育費国庫負担法第2条に基づく義務教育費の給与（旅費をのぞく。）及び恩給に要する経費（1953年度）などがそれである。これは、現代福祉国家の社会保障、義務教育費の根幹にかかわる経費であり、これらがシャープ以降に10条経費に加えられて行ったことが特徴的である。

その後精神薄弱者福祉法第26条にもとづく経費（1960年度）、老人保健法第49条及び老人福祉法第26条に基づく経費（1963年度）なども加えられた。10条に基づく国庫負担金は、いわば現代日本の社会保障・福祉の根幹をなすものとなっていることである。しかも、この負担金については、国の財政責任が明確化されていることが重要であり、石原信雄氏（自治省前財政局長）のように『『負担金』とは、恩恵のないわばくれてやる金ではなく、国と地方公共団体とに密接な関連をもつ事務について、共同責任という観点から国が義務的に支出すべきいわゆる割拠的な経費である⁽²⁰⁾』とする定義もみられることに注意しておかねばならないのである。しかも大蔵省による今回の3年間の時限措置のうち国の負担割合もその経費の大部分が1/2以上ないしは、2/3、8/10、10/10などになっており、負担率切り下げの影響の過半がこの経費であることに注目しておかねばならないのである。国が地方自治体の行う

(20) 石原信雄『地方財政法逐条解説』ぎょうせい、1980年。

ナショナルな行政の財源を「負担」するという考え方は、すでに、戦前の市町村義務教育費国庫負担法(1917年)成立前後から出て戦後に引きつがれてきていることに注意しておきたい⁽²¹⁾。

d. 生活保護費への影響と対応

国庫補助負担率の引き下げに伴う影響は、現代社会保障政策の中核をなす生活保護行政に大きな影響を与えることはすでに若干みたところであり、この点を今少し立ち入ってみよう。生活保護法(1950年3月、旧法を改正して成立)に基づく国の地方への国庫負担率は、同法第75条に基づき従来8/10とされていたのを1985年度～1987年度までの3年間の時限措置とし7/10に切り下げたのであった。この措置にとまなう地方財政への影響は行政面と財政面でかなりの影響がみとめられるが、まず、この措置と近年の生活保護率の低下傾向との相関についてであ

第21表 都道府県別生活保護率の動向と推移
(単位：パー・ミル)

都道府県	保 護 率		
	84年4月	85年4月	86年4月
全 国	12.3	12.1	11.5
北 海 道	21.3	21.8	21.6
青 森 県	20.7	20.7	19.5
岩 手 県	11.9	11.3	10.6
宮 城 県	9.8	9.4	8.8
秋 田 県	12.6	12.4	12.1
山 形 県	7.5	7.0	6.5
福 島 県	8.1	7.8	7.2
茨 城 県	5.6	5.4	5.1
栃 木 県	6.8	6.5	5.8
群 馬 県	5.9	5.4	4.9
埼 玉 県	6.7	6.6	6.1
千 葉 県	5.4	5.3	5.1
東 京 都	12.0	11.7	11.3
神 奈 川 県	6.5	6.4	6.0
新 潟 県	6.7	6.6	6.0
富 山 県	4.0	3.6	3.4
石 川 県	5.4	5.3	4.9
福 井 県	4.0	4.0	3.9
山 梨 県	4.9	4.5	4.0
長 野 県	5.1	4.6	4.1
岐 阜 県	4.0	3.6	3.3
静 岡 県	4.1	3.7	3.4
愛 知 県	3.4	3.3	3.0
三 重 県	12.0	11.3	10.1
滋 賀 県	7.9	7.7	7.5
京 都 府	13.1	13.3	13.2
大 阪 府	12.7	13.1	12.9
兵 庫 県	7.7	7.7	7.4
奈 良 県	12.8	12.8	12.5
和 歌 山 県	12.5	12.5	11.8
鳥 取 県	11.8	11.4	10.7
島 根 県	10.1	9.5	8.5
岡 山 県	12.7	12.2	11.3
広 島 県	11.2	10.8	10.9
山 口 県	12.4	12.2	11.7
徳 島 県	20.4	20.6	19.8
香 川 県	10.8	11.0	11.0
愛 媛 県	13.6	13.1	12.1
高 知 県	25.2	25.4	25.2
福 岡 県	44.1	43.2	40.5
佐 賀 県	11.8	11.2	10.7
長 崎 県	20.4	19.4	18.4
熊 本 県	16.8	16.0	14.7
大 分 県	18.0	18.5	18.3
宮 崎 県	19.1	18.8	17.5
鹿 児 島 県	19.0	18.5	17.4
沖 縄 県	26.4	25.1	23.0

注) 厚生省社会保護局保護課、『生活保護速報』各年度による。

る。いま第21表によって都道府県別の生活保護率をみるとこの傾向がかなりはっきりあらわれている。まず全国的な生活保護率の地域的な動向であるが、1986年4月1日現在で全国11.5パー・ミル（千分率。以下単位は省略）、日本列島の北では北海道21.6、青森県19.5、秋田県12.1、岩手県10.6と北海道及び東北の一部府県で高くなっている。それ以外では滋賀県、愛知県以東の関東、北陸、東北諸県では東京都をのぞき10以下と低く、三重県以西の関西・中四国・九州諸府県では10以上と全般的に高くなっている。いわば西高東低型である。とくに福岡県は40.5ときわめて高く、沖縄23.0、高知25.2、徳島19.8などが高い。

以上の数字は、北海道の過疎並びに炭鉱離職者をかかえる地帯、東北の過疎地帯などのほかには、福岡県の北九州をはじめとした炭鉱離職者をかかえる地帯や造船をはじめとする重工業大型産業の不況地帯が西日本にかなり集中していること、大阪をはじめとする大都市中心市街地区の衰退化とインフレーション問題の激化、過疎化と高齢化などを象徴しているといえよう。しかもいわゆる「同和地区」と生活保護率とが一定の相関性を有していることにも注意しておきたい⁽²²⁾。

生活保護率は、高率補助金の負担率のカットをみた1984年～85年、1985年～86年にかけて漸次的な低下傾向を全国的に見せていることが注目される。

(21) 戦前からすでに「負担」の考え方をとったものでは、市町村義務教育費のほかに、社会事業立法で、1917年の軍事救護法（1937年軍事扶助法に改称）、1929年の救護法、1942年の戦時災害保護法などがみられる。以上の点、日本財政法学会編『憲法九条と財政』学陽書房、1987年、127～134ページも参照。

(22) いわゆる「同和地区」のすべてに生活保護世帯が多いというわけではない。しかし、この点と一定の相関性を有していることもまた否定できない。ここ3年にわたり、生活保護率は漸次的に低下傾向を見せているのは、国の負担率のカットと並行した県・市の社会福祉事務所による認定基準審査のリジッド化とが一定の相関を有するからであろうか。近年正当な「部落解放」運動を行う諸団体に加えていわゆる「同和」類似団体も族生し、生活保護行政がゆがめられる恐れも生み出されるに至っており、公正な「同和」行政が行われ運動も民主的に発展することが期待されている。

上記の点を大都市自治体（10指定都市）についてみると、第22表の通りとなっている。全国の大都市では札幌市を別にすれば、関西方面の京都市、大阪市、神戸市、北九州市、福岡市などの保護率が相対的に高くなっており、しかも上記3年間にもそれ程保護率は低下していない。まさに、生活保護世帯は、インナーシティ問題をかかえる大都市に構造化しビルトインされている。

第22表 大都市の生活保護率の推移
(単位：パー・ミル)

	1984年4月	1985年4月	1986年4月
札幌市	20.7	21.4	22.0
横浜市	9.8	9.6	9.2
川崎市	12.1	12.3	11.8
名古屋市	9.6	9.5	9.1
京都市	28.5	29.1	28.8
大阪市	23.6	23.2	22.1
神戸市	21.4	21.4	21.3
広島市	7.9	8.2	7.5
北九州市	39.1	37.3	34.5
福岡市	27.9	27.6	26.3

注) 出典は第13表と同じ。

第23表 岡山県下都市別生活保護率
(パー・ミル)

市町村名	1984年4月	1985年4月	1986年6月
岡山市	16.9	15.8	15.1(17.5)
倉敷市	15.6	15.4	13.6(15.3)
津山市	6.9	6.0	5.7
玉野市	5.0	4.8	4.4
笠岡市	8.0	7.1	6.6
井原市	5.3	4.7	4.4
総社市	7.1	7.2	6.4
高梁市	14.7	14.8	12.4
新見市	12.4	13.1	12.1
備前市	9.4	10.7	10.0
(市計)	13.8	13.2	12.2

注) 岡山県民生局厚生福祉課資料。()内は岡山市東地区、倉敷市水島地区の保護率である。

るのである。

これを岡山県下の都市を例にみると、県庁都市岡山市や拠点工業都市倉敷市を中心に保護率は高くなっており、また、過疎地及び不況業種をかかえる高梁市、新見市、備前市などで相対的に高くなっているが、全体として3年間で低下傾向を示している。(第23表)生活保護費負担金のカットは、むしろ地方都市の保護行政の審査規準を厳しくさせ、一定の政策効果を及ぼしつつあるのである。

いずれにしても、生活保護費の負担率切り下げは、一面で府県による町村部及び都市の社会福祉事務所を通ずる認定行政をリジッドにさせ保護率の低下をもたらすことには変りない。とくに不安定就業層を多くかかえ都心市街地区のインナーシティ問題を通じて構造化させている不交付団体の大都市自治体(とくに西日本)にはかなりのインパクトを与えており、当該行政を高齢化にともなう福祉国家の政府間財政関係においてどのように展望していくかが、今後の重要な検討課題となるのである⁽²³⁾。

(23) 生活保護費問題は、とくに大都市におけるマイノリティ問題(黒人、プエルトリコ人ほか)をかかえ社会政策を必要としている欧米諸国では大きな問題である。アメリカでは1960年代以降の都市問題激化を契機として民主党が連邦特定補助金を媒介として州や都市への介入を強化したので、1972年、共和党の主導のもとで一般歳入分与制度ができた。しかし、1980年代にレーガン政権のもとで両者の中間形態としての州への包括補助金が定着しつつある。(林健久「アメリカ政府間関係と都市財政」柴田徳衛編『都市経済論』有斐閣、1985年所収。)なお大都市を中心に都市問題対応の補助金が拡大した点については、J. W. Fossett, *Federal Aid to Big Cities*, Washington, 1983も参照。これに対しイギリスでは、近年サッチャー政権下、地方行政の再編過程で包括補助金が減少傾向にあり、特定補助金が僅かに増加している。いずれにしても福祉国家の危機が深化している。西ドイツでも補助金政策の是非が論議されているがその必要性も再び指摘され始めている。以上については、高橋誠「イギリス地方財政—とくに政府間関係を中心に—」、佐藤進「西ドイツの地方財政」、林健久「アメリカの地方財政—補助金を中心として—」、小林昭「イギリスにおける地方財政支出統制の強化と地方財政自治の危機」いずれも宮本憲一編『地方財政の国際比較』勤草書房所収。小林昭「Block grantの制裁機構と地方財政統制」日本財政学会第43回大会報告要旨、1986年。前掲注2)伊東弘文論文などを参照。いずれの国でも現代福祉国家の危機のもとでの都市問題に対応する社会政策とそのもとでの補助金のあり方が論議されている。

4 補助金改革の課題と展望

—むすびにかえて—

以上の検討をもとに、わが国国庫補助負担金等の改革課題について次の点を述べてまとめに代えたい。

第1は、財政資金の民主的かつ効率的な配分との関係である。この点①申請手続の大きさ・複雑さ・ムダについては、自治体側からの改革への要望が強く、今後とも簡素化・合理化を図ってゆく努力が地道に続けられねばならない。②その政策効果と比べ費用負担が大き過ぎる零細な補助金については、陳情政治にともなう弊害とムダを解消し財政資金の民主的効率的使用のため、廃止するか、その公共性の中身をよく吟味しつつ整理を検討することが必要である。同一種類の補助金の総合化、メニュー化、ワク配分化をさらに図る。③各省のタテ割りによる二重行政と類似補助金の重複を止め、各省庁間の地域行政の総合化を図る努力を続けねばならない。

第2に、地方自治行政における「自主性」「自律性」の確立との関連については、①補助率の低い補助金や職員設置費などの整理と一般財源（地方交付税）への振り替え（いわゆる「箱物」の整理を含む）を図る。②国の機関委任事務・団体委任の各事務の公共的性格に応じた国・地方の経費の負担区分並びに行政責任の明確化と自治体の超過負担の解消措置は今後とも重要である。ただ、定数、組織についての国の関与、必置規制にかかわる国庫補助対象職員の削減は、あくまでその事務の「平等性」や「公共性」——地域行政水準格差解消に果たす政策的役割——を吟味しつつ、段階的に進められる必要がある。

第3に、国の補助金等の負担率カットについては、3年間の漸定措置後の帰趨が重要となる。この点では、「補助金等」の大宗を占めるものが国庫負担金であることに留意すべきである。国庫負担金は、歴史的には義務教育費国庫負担法、生活保護法などにみられる通り、国がその行政遂行の責任を負

い、経費を負担する原則を確立してきた点が重要であろう。とくに、所得再分配をなし社会保障の中核を占める生活保護行政における国の負担責任の明確化と高率負担の維持（8/10ないしはそれ以上）は今後とも望まれるところであろう。とくに本格的な都市化時代・高齢化時代を迎え、今日の都市自治体に構造化している生活保護世帯等への国の社会政策と保障体制の確立化は、今後とも重要である。そうして国の個々の負担金については、国・地方間の事務配分ならびに負担区分をそれぞれについて明確化しつつ、その帰趨を図るべきであろう。いずれにしても補助率の画一的なカットは地方財政計画における財源不足額が目立ち交付税率もアップしない現状では問題が多く、各々の負担金について、国の保障責任の程度を検討しつつ負担率の最終的な帰結を考えるべきである⁽²⁴⁾。

第4に、上記とあわせ、国の機関委任事務を長期的には廃止して行くことが必要であるが、今日機関委任事務についても地方議会の審議あるいは監査の対象とされているものもあり、団体委任事務（さらには固有事務）との区別がつけ難くなっているものもある。一部の機関委任事務の廃止による国からの権限委譲（さらには道府県から市町村への権限委譲）が単に地方への財政負担のツケをまわすことのみで終わってはならない。

第5に、国の政策誘導ないしは利益誘導的な奨励的補助金は、地方行政の「自律性」の確保、更には地域経済活動の「自立的」発展のためにも今後で

(24) 国の一部負担金については、低く押さえることにシャープは明確な展望を示していない。生活保護費等の負担率を下げてその事務及び機能を地方自治体にまかせることが「分権化」の方向にかなっているとする見解もあり得ようが、むしろ、近代財政理論が提示している通り所得の社会的再配分機能は中央政府が行うべきとする原則論をこのさい改めて確認しておくことがより重要であろう。国庫財源への依存割合を自治の指標とする考え方のみでは、国立大学の自治はないにも等しいとする議論と同じく短絡的な発想となろう。要は社会的再配分のあり方の問題であり、当面地方交付税の増額や包括補助金の拡大も望めないわが国では、例えば生活保護費については現場性（＝自治体の事務管理）なども考慮し、8対2程度の負担割合の維持が今後とも望ましいとも考えられるのである。

きるだけ廃止ないしは新設を見合わせるべきである。例えば、従来の農業関係補助金等の中にはこれに該当するものもみとめられる。一方、本年5月の行革審地方行革推進分科会の報告書にみられる補助金の特例措置を通ずる利益誘導的な市町村合併促進策は、補助金改革を逆行させる以外の何物でもないことを述べておきたい。

さいごに、くり返し述べるとすれば、1987年度の国の予算編成審議可決と執行の季節を迎え、国（大蔵省）は、公共事業費における国の負担率が1/2以上の国庫補助負担金の負担率・補助率の新たな引き下げと一方で事業量を増やす（内需拡大策の一環）ための地方自治体の新たな負担増を求める動きに出ている。しかし、すでに指摘されてきている通り、昨今の地方財政は円高による企業城下町等の不況の深刻化、地方税収の落ちこみと公債費の増加により、“台所は火の車”となりつつある⁽²⁵⁾。地方自治体の公債費比率が20%を超えた団体は、83年度の820団体（うち都市51団体）から84年度末には

第24表 公債費負担比率の状況（昭和58年度）

区 分	5%未満	5%以上10%未満	10%以上15%未満	15%以上20%未満	20%以上25%未満	25%以上30%未満	30%以上35%未満	35%以上	合計
都道府県	0	4	26	16	1	0	0	0	47
大都市	0	2	4	4	0	0	0	0	10
中都市	0	38	96	44	4	0	0	0	182
小都市	1	54	233	124	40	7	0	0	459
都市計	1	94	333	172	44	7	0	0	651
町村	30	316	710	780	511	195	48	14	2,604
市町村計	31	410	1,043	952	555	202	48	14	3,255
合計	31	414	1,069	968	556	202	48	14	3,302

注）自治省資料による。公債費充当一般財源の一般財源総額に占める比率の分布状況を示す。

(25) 例えば、『日本経済新聞』1986年9月29日号、及び1986年11月25日号参照。

1033団体に拡大し、地方財政の硬直化が著しく進んだ（第24表）。“円高デフレ”の影響で、鉄鋼・造船など素材型・装置型産業の不況の深刻化とあわせ、自動車、電機などの輸出産業を抱える府県の法人関係税（法人事業税と法人府県民税、法人市町村民税）の税収減が問題とされるに至っているのである。

いずれにしても、高齢化社会の進展の中で現代福祉国家の財政課題は益々大きくなりつつある。とくに、都市自治体における高齢者及び不安定就業者の生活問題、さらには治安問題は、外国人労働者問題を含めわが国でも漸次構造化し都市自治体にビルト・インしており、これを国家が財源保障してゆくことは、現代福祉国家の基本課題の一つとなっているのである。国庫補助負担金の改革問題は、補助金の改廃が自治分権化といった政府間関係の改革への現代的課題に応えるものとみられながらも、現状では、その負担率の切り下げは直接都市自治体に影響し、現代福祉国家の根幹をゆるがす問題となってきた。欧米のような包括補助金化（block grant）に照応する国庫支出金の全面的な改革が当面望めないわが国では、それは、とくに都市問題の深刻化との関連で益々矛盾を深めざるを得ないといえよう。現下のわが国政府間関係における国庫補助負担金の改革問題は、都市問題に対応する欧米の事例との比較検討の中で、また現代福祉国家の社会政策展開における歴史的脈絡の中で把握され、展望されてゆかねばならないのである。