

1990年代以降における国と地方の財政関係の 見直しについての再検討（2） 財政移転を中心に

門野圭司／其田茂樹

要旨

はじめに

1. 事務配分の観点から
2. 事務配分の動向にみる国と地方の財政関係の見直しの実態
3. 1990年代から2010年代にかけての事務配分の見直しに関わる政策展開の実際
4. 小括 — 事務配分の観点から (以上、6月号)
5. 財政移転の観点から (以下、本号)
6. 国庫支出金と地方財政計画の動向
7. 国と地方の財政関係に影響を与えた具体的な政策展開
8. むすびに代えて

5. 財政移転の観点から

前論文においては、1990年代以降、2018年度までにおける事務配分の変化を時系列的に確認した。その際の「事務配分」とは、金澤 [2010] に倣い「行政事務を経費支出主体別にみた国と地方の機能配分」、「そこにおける国と地方の負担区分」を問題にしつつ検討した⁽²⁸⁾。併せて、1990年代以降に展開した地方分権改革において実際に国から地方へと移譲された権限についても分析することで地方分権改革について、なぜ「国民がその成果を実感していない」のかという課題にアプローチした⁽²⁹⁾。

結果として、1990年代以降国の財政支出の対国内総生産比率は増大傾向にあったのに対し、地方のそれは増減を繰り返していることなどを確認した⁽³⁰⁾。また、実際の権限移譲による事務配分の見直しが国と地方の財源配分等に与えた影響も検討したが、具体的な結論を得るには至らなかった。

そこで、本稿では、財源再配分の動向に着目してさらに分析を深化させることを試みる。具体的には2019年度版まで発行された『補助金総覧』を用いて1990年代以降の補助金総額や主要経費別の動向を観察する。併せて、地方一般財源の動向も踏まえる必要があるため、地方財政計画の動向にも焦点を当て

(28) 金澤 [2010] p. 226。ここで、金澤は負担区分をも対象とするのは「国庫補助金など国から地方への財源再配分が発達し、事務処理の責任と経費負担が錯綜したシステムの場合、その負担の程度は、各級政府の当該事務に対する責任の度合いを、多かれ少なかれ反映していると考えられるからである」としている。

(29) 神野 [2018] p. 66。

(30) 金澤 [2010] では、1970年代を「膨張期」、1980年代を「調整期」として、1970年代に膨張してきた国・地方双方の財政支出の対国民所得比が「調整期」においてはむしろ漸減傾向にあることなどを明らかにしている。

る⁽³¹⁾。

さらに、1990年代の国と地方の財政関係において重要な影響を与えたと思われる施策として、「三位一体の改革」、「社会資本整備総合交付金と一括交付金化の動き」、「地方創生関連交付金」をそれぞれ取り上げて検討する。

詳細は後述するが、三位一体の改革の時期においては、地方自治体向けの補助金がそれまでの傾向と異なり大きく減少していること等が確認されている。その後、国の一般会計の補助金の推移は、三位一体の改革以前の傾向を取り戻すこととなる。

社会資本整備総合交付金の動きは、いうまでもなく公共事業関係の補助金の動向に大きな影響を与えている。民主党政権期における「ひも付き補助金の全廃」の動きにも呼応するが、一方で東日本大震災の発災などもあり、徐々に公共事業関係の補助金も増加することとなる。

地方創生関連交付金については、地方分権改革の一環として捉えられることがある（萩原 [2017]）一方で、地方創生関連交付金を含めた地方創生政策によって「国からの統制が強まっている」（坂本 [2018]）との指摘もあることから、地方創生関連交付金に対する評価はいまだに定まっておらず、検討の余地がある。

国庫支出金全体の動向のなかで地方創生関連交付金を位置づけることで、前論文で提示した「素朴な

疑問」に沿う形で1990年代以降の国と地方の財政関係の見直しを再検討することの必要性が理解できる。

これらの推移の検討から、国と地方の財政関係において分権改革以降の経緯を整理することによりその構造が国民に分権改革の成果を実感させるものであったかどうかを検討することが本稿の課題である。

6. 国庫支出金と地方財政計画の動向

(1) 主要経費別補助金の推移

『補助金総覧』は、補助金を交付先（地方公共団体、特殊法人等、民間団体等、独立行政法人、その他）、補助金の種類（補助金、負担金、交付金、補給金、委託費、等）、法律補助か予算補助かの区別等により区分している⁽³²⁾。補助金の種類ごとに省庁別のシェアも確認することができる⁽³³⁾。

本稿では、これらのデータのうち当初予算における一般会計主要経費別の動向を中心に検討を加える。

図表1は、一般会計の主要経費別補助金等の推移である⁽³⁴⁾。社会保障関係費が増大するなかで、他の費目については1990年代とほぼ同水準または減少していることが確認できる。この点を確認したうえで、費目ごとの推移を確認してみよう。

図表2は、文教及び科学振興費の内訳を示したも

(31) 『補助金総覧』は原則として当初予算ベースでの統計であるため、地方の動向についても決算統計よりも国の予算のベースとなる地方財政計画によるほうが望ましいと判断した。

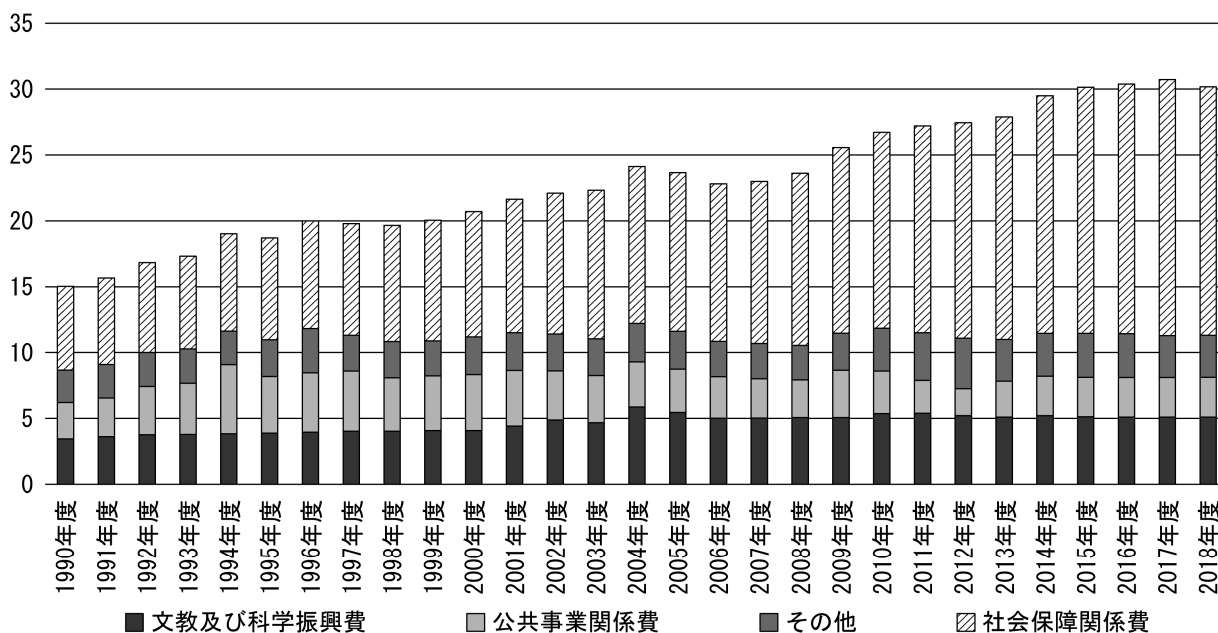
(32) 交付先の区分について、本稿で対象とした1990年度以降、1998年度までは「地方公共団体」と「その他」に区分されており、1999年度以降2001年度まで「その他」が「特殊法人等」と「民間団体等」に変更され、2002年度以降は「独立行政法人」が新たに追加されている。「法律補助」とは、交付の根拠が法律に基づくもの、法律に基づかず予算のみによるものを「予算補助」という（法律補助以外の補助金等はすべて予算補助）。法律補助と予算補助の推移をみると、2000年度から2007年度にかけて法律補助のシェアが高くなり、その後、2011年度にかけて減少、その後徐々に増加して2018年度時点で1990年度のシェアとほぼ同等となっている。本稿において詳細な分析は行わなかったが、今後の課題としたい。

(33) 補助金の種類については、加藤・田頭 [1996] 等を参照されたい。これらのうち、交付金に着目すると、文部科学省所管の交付金が2004年度に急増、国土交通省向けのそれは2009年度、2010年度と続いて大きく額を増やしている。一方、国土交通省向けの補給金は、2008年度に大きく減少したのちに漸減し、2012年度には皆減に近い激減となっている。これらは、三位一体の改革、社会資本整備総合交付金創設等と関連があるものと思われるが、事実を確認することにどめておく。

(34) 本稿において、「補助金等」は、補助金、負担金、交付金、補給金、委託費の合計金額を指す。これは、『補助金総覧』では「計」とされているものであり、このほかの区分として、「援助金」と「国際分担金」がある。

図表1 一般会計主要経費別金額

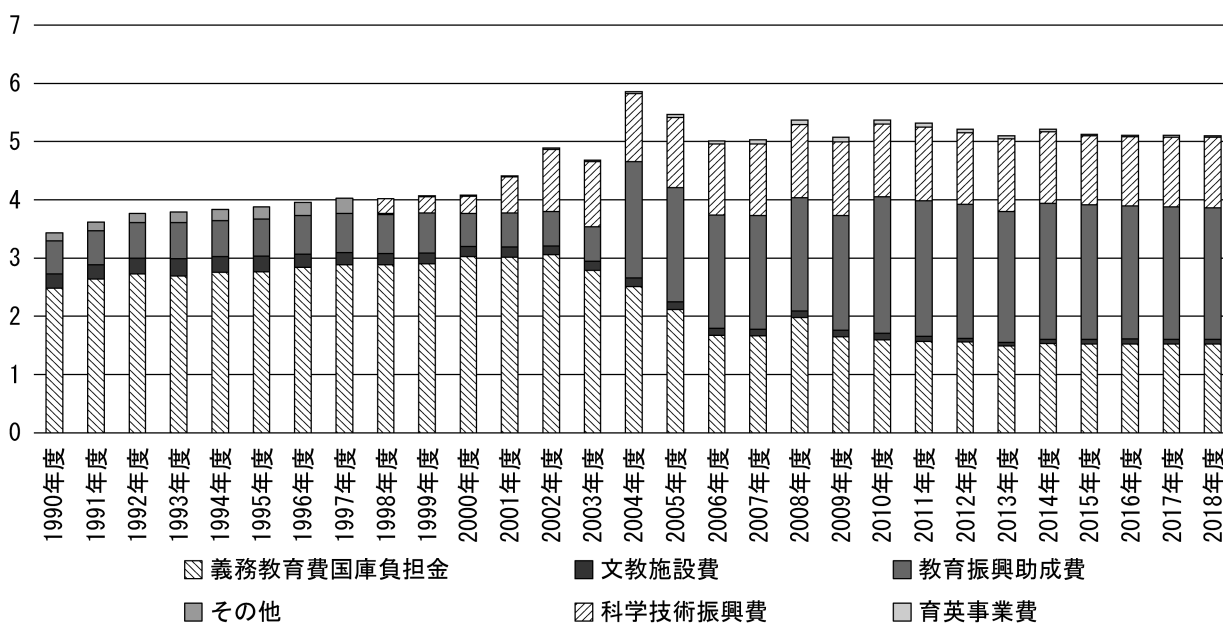
(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

図表2 文教及び科学振興費

(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

のである⁽³⁵⁾。総額の推移をみると1990年度には3兆円余りであった金額が、2004年度に6兆円足らず

に達したのをピークに2006年度以降は約5兆円で推移している。

(35) 項目について、1990年度から1997年度までは「義務教育費国庫負担金」「文教施設費」「教育振興助成費」「その他」に分類されている。1998年度より「科学技術振興費」が新設され、1999年度より「育英事業費」が新設されている（1999年度に「その他」項目が廃されている）。

義務教育費国庫負担金は1990年代を通して微増を続け、2000年度に3兆円を突破、2002年度にピークを迎えたのちに2007年度にかけて急落している。義務教育費国庫負担金が減少を始めるのに呼応するようにして科学技術振興費が増加（特に2001年度から2002年度に急増している）、教育振興助成費も2004年度に増加することで総額が減少することを抑えている⁽³⁶⁾。

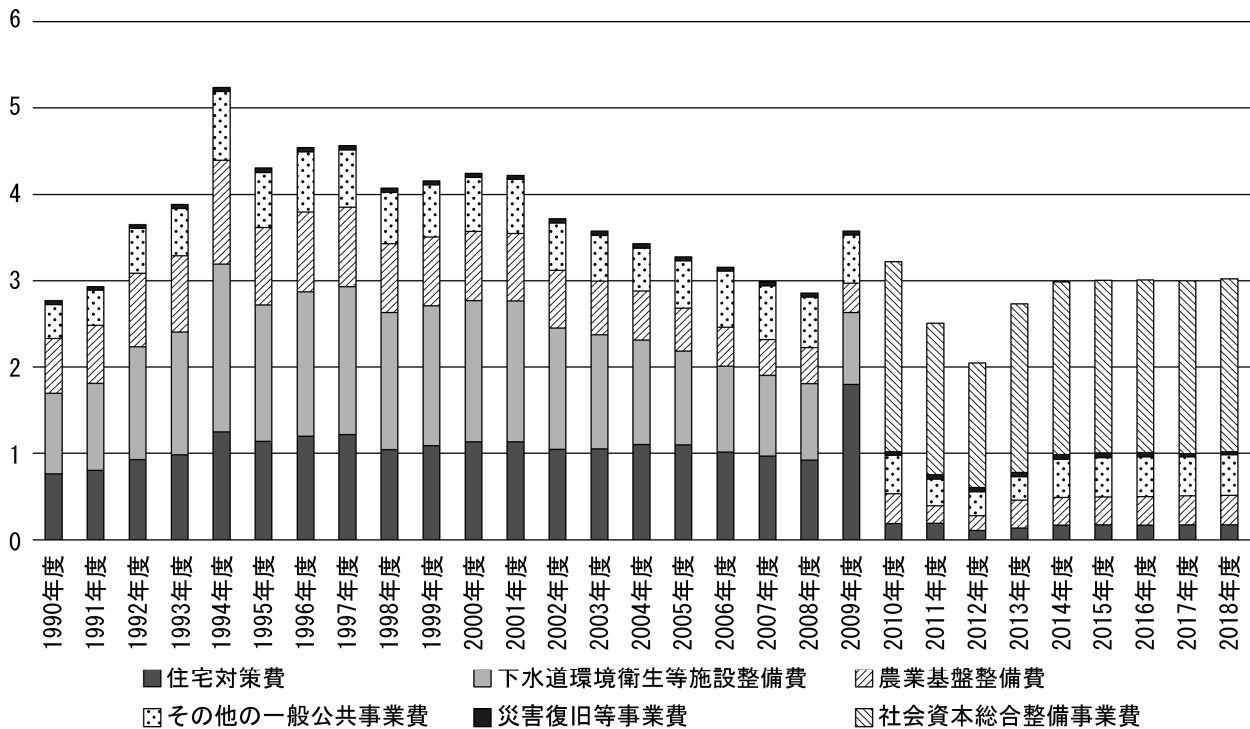
文教及び科学振興費総額は確保されても、義務教育費国庫負担金はピークから半減程度の額で推移し

ていることを確認しておこう。

図表3は、公共事業関係費の推移である⁽³⁷⁾。1994年度に突出し総額で5兆円を突破したのを除くと1997年度まで上昇傾向が続き、1998年度に減少したのち数年は上昇するものの1996年度の水準を取り戻せないまま2001年度から2008年度まで減少傾向が続く。2009年度に再び増加するものそこから2012年度まで急減、2012年度には約2兆円にまで落ち込む。2012年度に底を打った後は2014年度まで上昇傾向となり、そこからは約3兆円で推移している⁽³⁸⁾。

図表3 公共事業関係費

(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

(36) これらの傾向には、国立大学の法人化の議論（1999年4月に「大学の自主性を尊重しつつ大学改革の一環として検討し、平成15年までに結論を得る」旨の閣議決定）と国立大学法人への移行（2004年度から）が影響しているものと思われる。

(37) 公共事業関係費は、毎年度補正予算によって追加され、その規模が大きいため決算ないし補正後の金額を析出する必要があると思われるが今後の課題としたい。なお、住宅対策費は1994年度から「住宅市街地対策事業費」、2003年度から「住宅都市環境整備事業費」、下水道環境衛生等施設整備費は2003年度から「下水道水道廃棄物処理等施設整備費」、農業基盤整備費は1991年度から「農業農村整備事業費」、2010年度から「農林水産基盤整備事業費」に名称を変更している。社会資本総合整備事業費は2010年度に創設（これに伴い「下水道水道廃棄物処理等施設整備費」が廃止）されたものである。

(38) 1994年度の突出について議論する紙幅はないが、予算編成においても「一般会計の公共事業関係費については、一般歳出全体が2.3%増と低い伸びに抑制された姿となる中で、4.0%（NTT等事業分含む）増と高い伸びが確保された。加えて、地方財政計画における地方単独事業についても、前年に引き続き12.0%増と高い伸びが確保された」とされている（財務総合政策研究所『平成財政史』第2部p.375）。

社会資本総合整備事業費の創設に伴い、下水道関係のみならず、2009年度には都市地域環境整備事業費も含めて大きく額を伸ばした住宅関係についても2010年度には約10分の1の水準にまで減少している。社会資本総合整備事業費それ自体については、初年度となる2010年度に2.2兆円の規模で確保されたものが2012年度には1.4兆円余りにまで落ち込んだのちに漸増して2018年度には再び2兆円台の規模となっている。

図表4は社会保障関係費の推移である⁽³⁹⁾。総額では、2004年度から頭打ちの傾向にあるが、2008年度から上昇傾向に転じ2018年度に前年度を若干下回る以外は増加を続けている。2000年4月からの介護保険制度開始を受け、社会保険費が増大したほか社会福祉費が減少していることが確認できる。名称が変更されているため変化が若干みづらいが、従前の社会保険費と医療給付費がほぼ同様の推移となるなか、介護給付費等を合算すると上昇傾向となっている。生活保護費と社会福祉費を合算したとみられる

生活扶助等社会福祉費は減少していることから、それぞれ単純な合算ではない可能性はあるが、社会保険関係の給付費にかかる補助金等が全体を押し上げている傾向は読み取れると思われる。

補助金等には、これらのほか「その他」があり、それは、「その他の主要経費」と「その他の事項経費」に分類されている。前者は、経済協力費、中小企業対策費、エネルギー対策費、食糧管理費、防衛関係費、恩給関係費等と分類され、後者は農業水産関係費とその他に分類されている⁽⁴⁰⁾。これらについても費目・名称の変更等があるが紙幅の関係で詳述しない⁽⁴¹⁾。

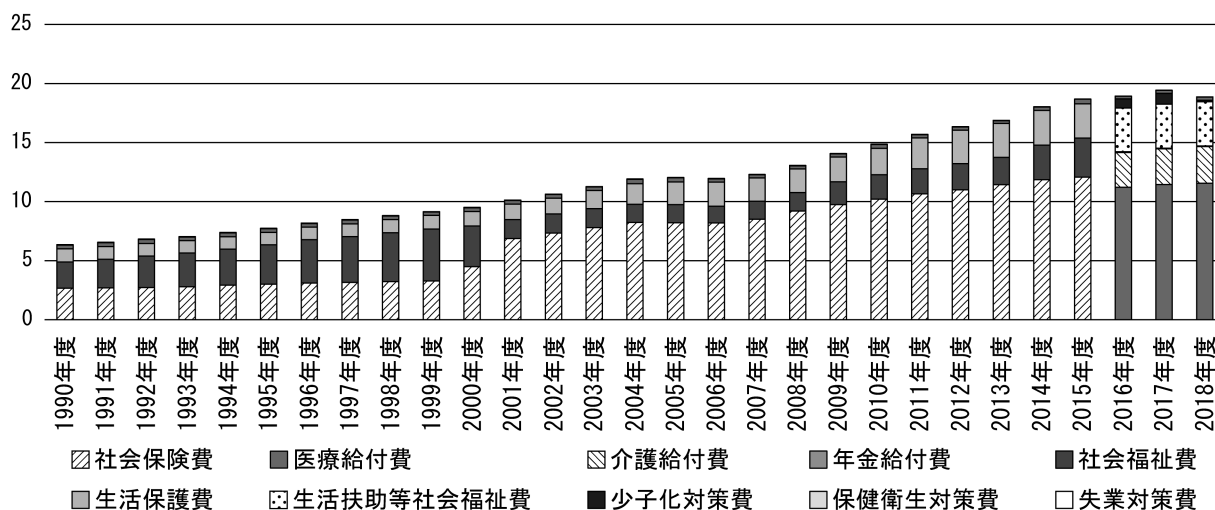
以上、補助金等の推移を確認したうえで、国の予算ベースで地方の財源を確認するための指標として地方財政計画の推移を次に確認しておく。

(2) 地方財政計画における歳出入

地方財政計画が地方自治体の予算の合算とは異なることは周知の通りであるが、国による地方団体の

図表4 社会保障関係費

(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

(39) 社会保険費は2009年度に「年金医療介護保険給付費」に、失業対策費は2009年度に「雇用労災対策費」にそれぞれ名称が変更され、前者は2016年度から「医療給付費」「介護給付費」「年金給付費」へとさらに変更されている。また、2016年度には生活保護費と社会福祉費が「生活扶助等社会福祉費」に変更されたほか「少子化対策費」が創設されている。

(40) 1990年度における区分である。

(41) たとえば、「食糧関係費」は2000年度に全廃の後、2001年度から「食料安定供給関係費」として4千億円余りが計上されているが、それに際して「その他の事項経費」に計上されていた「農林水産関係経費」がほぼ半減、2002年度からは「その他の事項経費」の内訳としての「農林水産関係経費」の区分をなくしているなどの変化がある。

歳入歳出の見積もりであることから、当初予算における補助金等の予算額と比較しながらその推移を確認しておきたい。

まず、歳入面における地方財政計画の規模の推移を図表5から確認しておこう⁽⁴²⁾。図表5のタイトルに「等」を付したのは、『補助金総覧』における一般会計主要経費別の補助金等の総計、同じく、地方公共団体向けの補助金等の額に地方財政計画の歳入における国庫支出金の額を折れ線グラフで追加したためである（折れ線グラフの額は右目盛を参照）。

このような金額の乖離は、国の一般会計から出される補助金等が、全額地方の一般会計に向けたものであるとは限らないため、普通会計を対象として見積られる地方財政計画の金額とは異なる推移を取る可能性があることによると思われる⁽⁴³⁾。

今回は、詳細な分析をしなかったが、地方公共団体向けの補助金と地方財政計画の歳入の国庫支出金が、1994年度までは比較的近い数値で同様に推移するのに対し、1995年度以降にその傾向が大きく乖離

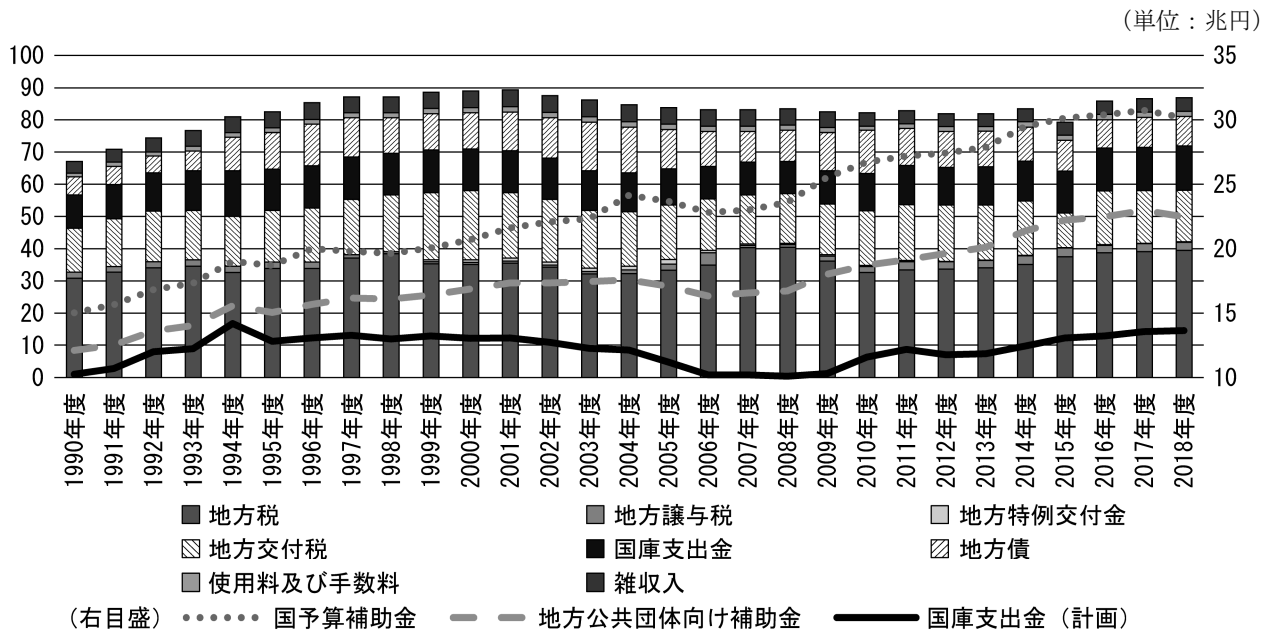
していること、三位一体の改革期においては、いずれも金額の減少は見受けられるものの、地方財政計画の減少がより顕著なことなどが指摘できよう。これらについての詳細な分析は他日を期したい。

また、地方公共団体向けの補助金については三位一体改革の時期における減少を経た後には増加に転じ、図表5のように長期のトレンドで確認する限り1990年代の増加傾向に回帰しているようにみえる。これは、国の一般会計の補助金等の合計と同様の推移であることも確認できる。

地方財政計画の規模の推移は、2000年代に入り国の一般会計の補助金等の総額が増加、地方公共団体向けの補助金等の総額の伸びが鈍化するなかで減少傾向を示し、その後、これらの金額が増加傾向を取り戻すなかでもしばらく微減を続けたのちによりやう若干の増加傾向になっていることがわかる。

このことは、地方財政計画が国からの補助金等が削減されるなかにあってはより強く抑制され、補助金等が増加に転じてもそれに見合う規模の増加には

図表5 地方財政計画歳入の推移等



出典：総務省資料、『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

(42) 2012年度以降は、合算時に全国防災事業や復旧・復興事業の一般財源充当分を控除する必要があるが、図表5では省略し単純に積み上げた図としている。

(43) 小西 [2022] によれば、「国の地方向け補助金のうち、自治体の特別会計分の代表格は、後期高齢者医療、国民健康保険、介護保険」であるという（p. 54）。2000年以降の国の一般会計の補助金総額、地方公共団体向けの補助金総額の急増は、介護保険制度の開始による影響が大きいと思われる。

つながっていない可能性が示唆される。次に、地方財政計画の歳入における国庫支出金の内訳を**図表6**で確認しておこう。

図表2において、文教及び科学振興費を確認したが、そこでは、義務教育費国庫負担金がピークから半減程度の推移となり、それを補う形で科学技術振興費が増加している傾向を確認した。ここで確認できるのは、義務教育職員給与費負担金の大幅な減少とその他普通補助負担金等の大幅な増加である。

地方財政計画における国庫支出金の推移も**図表5**でみた地方財政計画の規模の推移に近い傾向を示している。地方財政計画の国庫支出金もリーマンショックから民主党政権にかけて増加したあと若干減少し、第2次安倍政権が発足（2012年12月）し予算編成を実施することになる2013年度以降において増加傾向となっている。この間、増加傾向が最も顕著だったのは地方税である（約6兆円の増）が、地方交付税が2012年度から2018年度にかけて約1.4兆円減少するなかで国庫支出金は約2兆円増加してい

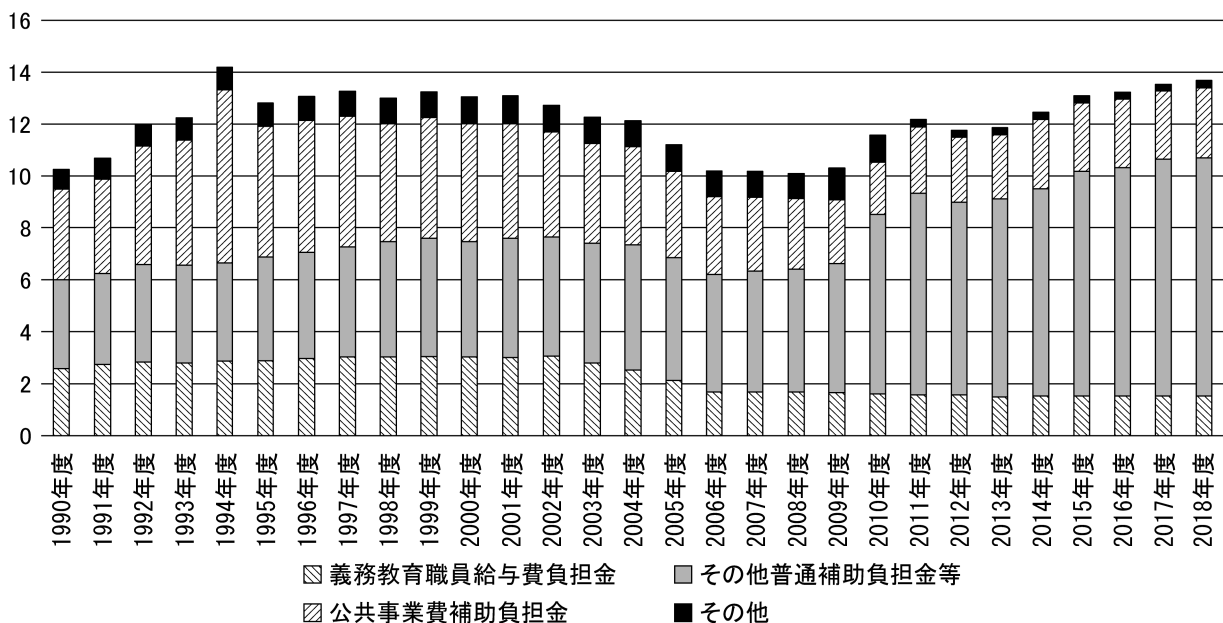
ることが確認できる。この間の自治体特別会計も含めた国の一般会計の補助金等の総額や地方公共団体向けの補助金等の額が約3兆円の増加であったことを踏まえると、一般会計への補助金等の支出が増加していることが確認できよう。

さらに、地方財政計画の歳出についても若干の検討を加えておこう。その総額の推移等を示したのが、**図表7**である⁽⁴⁴⁾。

当然、総額は**図表5**と一致することとなるが、総額の伸びが抑制されるなかで、一般行政経費の増加傾向とそれを補う形で投資的経費の急減、給与関係経費の低下傾向、さらには公債費の増加傾向が確認できる。1990年代における投資的経費の増加を支えたのは、特別事業費であった⁽⁴⁵⁾。地方財政計画関連の資料によると、2003年度に前年度まで5兆円を超える規模で計上されていた「長期計画事業費」が計上されなくなったことが大きく影響している。2010年代に入り、緊急防災・減災事業費や公共施設等最適化事業費（のちに公共施設等適正管理推進事

図表6 国庫支出金の推移

（単位：兆円）



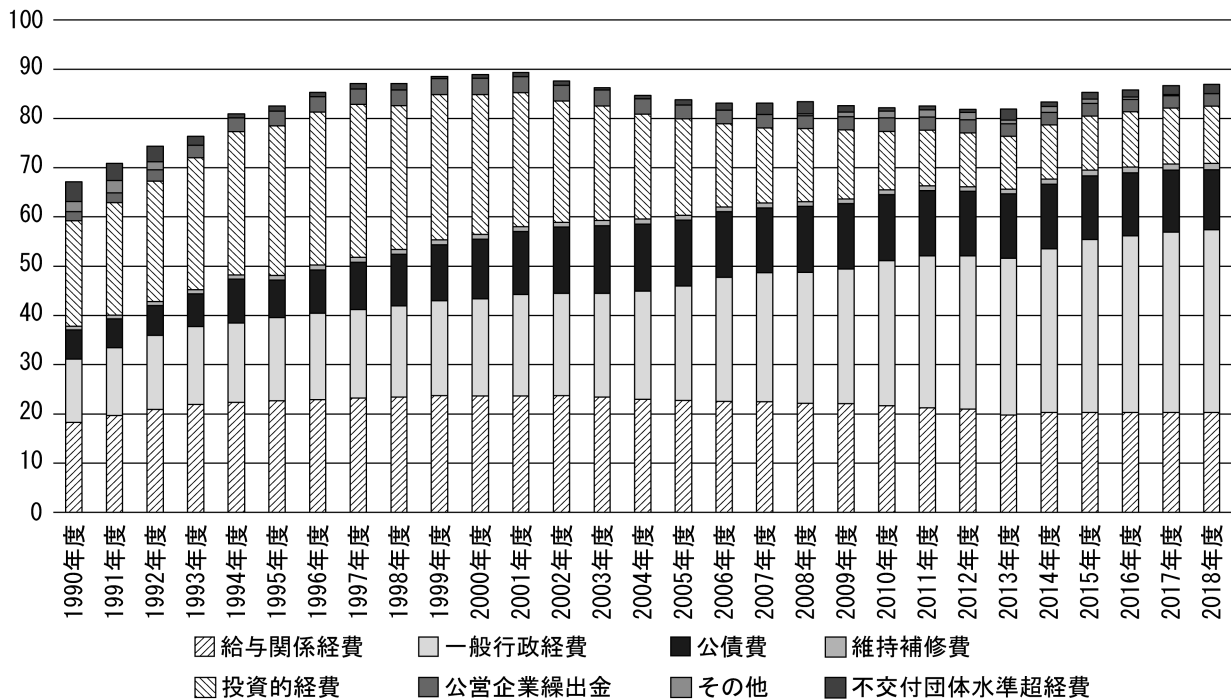
出典：総務省資料より筆者作成。

(44) **図表7**において、「その他」とは、既存の項目に追加的に措置された項目（代表的なものとして、財源対策債等償還基金、土地開発基金、地域経済基盤強化・雇用等対策費、給与の臨時特例対策費などをまとめたもの）である。

(45) 地方財政計画の投資的経費は、直轄事業負担金、公共事業費、失業対策事業費、一般事業費、特別事業費に区分されている。

図表7 地方財政計画歳出の推移

(単位：兆円)



出典：総務省資料より筆者作成。

業費) などによる特別事業費を活用した投資的経費の財源措置が新設され、特別事業費それ自体が若干の増加傾向となっているが、規模として1990年代の水準には遠く及ばない。後述する特定補助金の交付金化の動きや道路特定財源の一般財源化の動向などを踏まえた詳細な分析が必要であると思われる。

増加傾向にある一般行政経費であるが、①国庫補助負担金を伴うもの、②伴わないもの、③その他(地域福祉基金、国民健康保険関係事業費、まち・ひと・しごと創生事業費など)に区分すると、1990年代を通じて②が①を若干上回って同様の増加傾向を示してきたが2000年代半ばから①の伸びが鈍化、①が2010年にかけて比較的大きく伸びたことにより2010年度以降は①が②を上回るようになる⁽⁴⁶⁾。①に2000年度から計上されている介護給付費、2005年度から計上されている障害者自立支援給付費、2008年度から計上されている後期高齢者医療給付費の伸びが顕著であることに影響された可能性は高い。さらに、のちに触れるが③として計上されたまち・ひ

と・しごと創生事業費などは、自治体に計画策定を事実上義務付ける競争的な色彩が強く、より硬直的な財政運営を強いられているようにも見受けられる。

これらを踏まえ、このような国と地方の財政関係となるに影響したと思われる政策展開について、次節で整理する。

7. 国と地方の財政関係に影響を与えた具体的な政策展開

ここでは、「三位一体の改革」と同改革においても一定進捗した補助金の「交付金化」を象徴する動きとしての社会資本整備総合交付金等、さらに、地方創生関連交付金を取り上げる。「三位一体の改革」や社会資本整備総合交付金、一括交付金等に関する先行研究は本稿において引用・参照できたもの以外にも相当の蓄積があるが、地方創生関連交付金については必ずしも多くの蓄積を確認できなかったため、他の項目よりも詳しく論じることとする。

(46) 「その他」について、より正確に記すと、地域福祉基金(1991年度から1993年度)、国民健康保険関係事業費(国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費)(2005年度以降)、地域の元気創造事業費(2014年度)、まち・ひと・しごと創生事業費(2015年度以降)、重点課題対応分(2016年度以降)となる。

(1) 三位一体の改革

三位一体の改革が2000年代における国と地方の財政関係に大きな影響を与えたことは繰り返すまでもないと思われる。国から地方への補助金等が減少し、地方財政計画の規模も縮小していることが前節で確認できた。

なお、「三位一体の改革」という名称は、2002年5月の経済財政諮問会議において片山虎之助総務大臣が「地方財政の構造改革と税源移譲について」（いわゆる「片山試案」）を提示、その際に「税と補助金と交付税は三位一体で、三元連立方程式だ。一つだけでは答えは出ない。」と発言したことがルーツとされる。片山試案においては、税収が安定的でかつ税源の偏在が少ない地方税体系の構築のため、所得税から住民税への移譲（3.0兆円）、消費税から地方消費税への移譲（2.5兆円＝1%分）を図り、併せて法人事業税への外形標準課税の導入を目指すこと、これに見合う国庫支出金の合理化（5.5兆円程度：奨励的補助金について地方分権推進計画における縮減対象の7割程度（2.3兆円程度）を縮減、経常的経費にかかる国庫負担金を半減（3.2兆円程度））を推進し地方税への振り替えを先行実施すること、経済活性化等に伴う税収の回復と地方財政収支の改善を踏まえて、地方交付税を地方税に振り替えること等により、国税：地方税＝1：1の実現（歳出規模との乖離を縮小すること）を意図したものであった⁽⁴⁷⁾。

結果としては、2004年度から2006年度にかけ、①「国庫補助負担金改革」として約4.7兆円、②「税源移譲」として約3兆円、③「地方交付税改革」として約5.1兆円の「成果」を生んだものである⁽⁴⁸⁾。

①については、緊急性、必要性などを勘案し、国・地方ともに事務事業を廃止（スリム化）するも

のとして9,886億円、引き続き、国の予算に計上しつつ手続の簡素化、執行の弾力化を行うものとして7,943億円のほか、地方が引き続き実施する必要があるもの（税源移譲に結びつく改革）として3兆1,176億円の規模となる⁽⁴⁹⁾。

また、三位一体の改革において、義務教育費国庫負担金（2分の1から3分の1）、児童扶養手当（4分の3から3分の1）、児童手当（3分の2から3分の1）、介護給付費負担金（施設分）（25%から20%）の補助率が引き下げられている。

地方分権推進会議（議長：西室泰三）で①に関する議論は混乱を極め、特に義務教育費国庫負担金をめぐる対立が大きかったものの、最終的には2003年6月に議長判断によって審議を打ち切り、「三位一体改革についての意見」を答申するに至っている。

2001年6月の地方分権推進委員会「最終報告」第3章は「第2次地方分権改革の始動に向けて」とし、①地方税財源充実の基本的視点、②地方税源の充実策、③地方税源充実に伴い発生する偏在問題、④地方税源充実に伴う国庫補助負担金、地方交付税等の改革、⑤今後の検討に当たって、について取り上げている。これを受けた「片山試案」においては税源移譲に主眼を置きつつ「三元連立方程式」の解を求めべく三位一体の改革につながる提起を行ったが、財務省はこれに反対し、地方分権の理念は後景へと退いて国の財政再建が優先された結果としての答申であったと思われる。

税源移譲に結びつく改革のうち、義務的なものは全額、それ以外のものについては8割程度、施設費に係るものについては5割程度を計上し、②を3兆94億円とし全額を所得譲与税として地方に譲与している。

平嶋彰英は、執筆時点の受け止めとして三位一体

(47) 佐藤 [2007] 参照。長谷川淳二（佐藤 [2007] において当該部分を執筆）は、片山試案を「国から地方への税源移譲を具体化するための、いわば道筋をつける提案であったが、地方行財政全般に及ぶ提案となっている。地方分権推進委員会における数次の勧告・意見を受けながらこれまで具体的な進展がなかった地方財政基盤の充実策であり、地方団体が待ち望んでいた議論でもあった」と評している。

(48) 総務省ウェブサイト「『三位一体の改革』の成果」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seid/pdf/060207_f.pdf

(49) 税源移譲に結びつく改革には、2003年度の改革分（義務教育費国庫負担金のうち、共済長期給付及び公務災害補償に係る部分の一般財源化（2,184億円）、在宅福祉事業費補助金、介護保険事業費補助金の国庫補助分の一部についての一般財源化（160億円））を含んでいるため、内訳を足し合わせた金額は約4.9兆円になる。

の改革を「全体としてみれば、迷走し、失敗した改革という評価が多いことは当然でありそのことは否定できないし受け止めるべきだろうと考える」としつつ「見合いの国庫補助負担金の削減が地方の裁量を拡大するものではなかったとしても、代替財源として、経済成長に伴って伸長が見込まれる個人所得課税が充実した」ことや住民税のフラット化の実現等を挙げながら「あるべき地方税制という面で考えれば、それなりの意義はあったと考える」ともしている⁽⁵⁰⁾。同様に川窪俊広は、3兆円の本格的な税源移譲について「地方分権史上における画期的な出来事であると評価できるが、一方で、補助金改革は地方の自由度の拡大の面では不十分な内容となり、また、地方交付税もその間に大きく削減された。地域間格差の問題もクローズアップされることとなった。」としている⁽⁵¹⁾。

③については、臨時財政対策債と併せて総額を大幅に抑制するものであった。具体的には、給与関係経費の抑制のため地方財政計画人員を4万人以上純減させ、投資的経費（地方単独事業）を景気対策のために大幅な追加が行われた1990年度から1991年度の水準に抑制することなどが実施された⁽⁵²⁾。

こうした地方交付税の総額抑制に当たっては、地方財政計画の規模の抑制を伴うこととなる。図表7から地方財政計画の規模の縮小傾向やそのなかにあつて、比較的規模の大きい投資的経費の縮減がみて取れる。これは、いわゆる「骨太の方針」2003において、「地方交付税の財源保障機能については、その全般を見直し、『改革と展望』の期間中に縮小していく」方針が示されたことと関連したものとと思われる。

地方交付税の算定方式については地方分権をめぐる議論のなかで、「個々の地方団体の財政需要をできるだけ捕捉して、その財源を保障するとともに、財源の均衡化を図ろうとすれば、算定方法は結果と

して複雑なもの」となり、地方団体からの「できる限り具体個別の行政分野毎の財政需要を算定すべきである」との指摘に応えるべく重ねてきた算定方式の改正は、「①交付税の精緻な算定は、算定の複雑化を招き、結果として極めて分かりづらい（ブラックボックス化している）、②きめ細やかな財源保障により地方団体の行財政改革意欲を削ぐ結果となっているなどの批判」にさらされることとなった⁽⁵³⁾。

三位一体の改革においてもこれらの批判に対応すべく「行政改革インセンティブ算定」の創設・拡充、アウトソーシングによる効率化の算定への反映、段階補正の縮小、補正係数の半減による算定の簡素化などを実施している。

財源保障機能の廃止まで論点として掲げられたなかで、その機能を守りつつ改革圧力に応えた結果であったものと思われるが、「複雑」とはいっても交付税算定が「ブラックボックス」であるとは、当時も現在も考えにくい。後述するように国庫支出金を一般財源に近いような形で「交付金化」させつつ、「インセンティブ算定」によって地方交付税制度により特定の事務事業が影響を受けるような政府間財政関係の方がいびつなのではないかと思われる。

（２） 社会資本整備総合交付金、「一括交付金化」の動向

「経済財政運営と改革の基本方針2003」においては、その別紙2に「国庫補助負担金等整理合理化方針」が示された。ここで「国庫補助負担金を通じた廃止・縮減等」として、「国庫補助負担金の廃止・縮減を推進するとともに、地方の自主性を高める観点から、国の義務付けの縮減、交付金化、統合メニュー化、統合補助金化、運用の弾力化等の改革を進める」との方針が書き込まれている。具体的には「地方の自由度を大幅に拡大する観点から、平成16年度に義務教育費国庫負担制度の改革（例えば定額

(50) 平嶋 [2020] 参照。

(51) 黒田 [2007] 参照。川窪は、黒田 [2007] において当該部分を執筆。川窪は今後の地方税改革における議論のポイントとして「さらなる分権改革のあり方（国と地方の税源配分、地方税の充実方策）、税源偏在の解消、税収の安定化、自主性（課税自主権）の拡大、都道府県と市町村の税源のあり方、道州制における地方税のあり方、共同課税方式の可能性（ドイツの共同税、地方共同税、地方共有税）、徴税の確保と合理化、効率化」を挙げている。

(52) 梅原 [2005] 参照。黒田 [2007] 参照。

(53) 黒田 [2007]。当該部分は黒田による執筆である。

化・交付金化)のための具体的措置を講ずるべく、所要の検討を進める」とある。

交付金化について佐藤 [2007] においては、「国庫補助負担金改革の目的の一つである『地方の権限と責任の拡大』、すなわち国の関与を縮減し地方の自主性を拡大する観点からの見直しの一形態である」とし、「実態としては、2004年度にまちづくり交付金が国庫補助負担金改革として認められたことを受けて、各省に広まった」としている⁽⁵⁴⁾。

また、「三位一体改革では、地方6団体の提出した補助金の廃止(一般財源化)と税源移譲の改革案に対して、各省庁は、事務手続きの簡素化や執行の

弾力化等を盛り込んだ交付金化の改革という形で対応しようとする姿勢が目立ったところである」ともしており、「交付金化の改革は、地方の望むものではなかったが、従来よりも使い勝手の良いと見込まれる点においては一步前進とも言える。しかしながら、交付金は依然として権限や財源を国に残すものである以上、権限移譲の代替案になり得るものではなく、今後課題を残すものになった」と評している⁽⁵⁵⁾。

三位一体の改革を通じて、まちづくり交付金を含め、**図表8**のような交付金が創設されている。

交付金化については、さらに「国が基準を定め配

図表8 三位一体改革で創設された交付金

(単位：億円)

改革後の交付金	交付金化年度	交付金化の改革額	改革前の補助金等
汚水処理施設整備交付金	2005年度	833	漁村総合整備事業費補助、農業集落排水事業費補助、廃棄物処理施設整備費補助、下水道事業費補助
道整備交付金	2005年度	459	農業整備事業費補助、森林環境保全整備事業費補助、農道整備事業費補助、地域連携推進事業費補助
港整備交付金	2005年度	85	水産資源環境整備事業費補助、漁村総合整備事業費補助、水産物供給基盤整備事業費補助、港湾公害防止対策事業費補助、港湾環境整備事業費補助、廃棄物処分施設整備事業費補助、港湾改修費補助
安全・安心な学校づくり交付金	2006年度	549	公立学校施設整備費負担金、公立学校等施設整備費補助金
地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金	2005年度	※1 866	社会福祉施設等施設整備負担金、社会福祉施設等施設整備費補助金、保健衛生施設等施設整備費補助金
次世代育成支援対策施設整備交付金	2005年度	※2 185	社会福祉施設等施設整備負担金、社会福祉施設等施設整備費補助金
医療提供体制施設整備交付金	2006年度	112	医療施設等施設整備費補助金
むらづくり交付金	2005年度	250	農村振興整備事業費補助
漁村再生交付金	2005年度	97	水産資源環境整備事業費補助、漁村総合整備事業費補助、水産物供給基盤整備事業費補助
里山エリア再生交付金	2006年度	110	森林居住環境整備事業費補助
まちづくり交付金	2004年度	2,380	まちづくり総合補助金
地域住宅交付金	2005年度	1,520	住宅地区改良費補助、住宅市街地総合整備促進事業費補助、公営住宅建設費等補助
循環型社会形成推進交付金	2005年度	484	廃棄物処理施設整備費補助
自然環境整備交付金	2005年度	14	自然公園等整備費補助
合計		7,943	

注：億円未満を四捨五入しているため、単純合計と合計欄の数値とは一致しない

※1 2006年度より一部一般財源化されたため、改革額には2005年度予算額を計上

※2 2006年度より一部一般財源化されたため、改革額には2005年度予算額+2006年度予算額のうち税源移譲に結びつく改革による減を除いた増額分を計上

出典：佐藤 [2007] p. 218。

(54) p. 56。執筆は佐藤文俊。

(55) 佐藤 [2007] p. 214。執筆は長谷川淳二。

分を行う点、補助金適正化法の対象となり制約を受ける点で本質的には補助金と変わらず権限や財源を国に残すものであること、手続を簡素化したとはいえ国と地方における二重の決定構造を一元化するものではなく依然として煩雑な事務手続が残っていること、事業費の決定が毎年度国の予算編成にゆだねられる以上、継続的に財源が確保されるとは限らない等の問題が」指摘され、「したがって、地方6団体が主張するとおり、税源移譲の代替案になり得るものではなく、将来の税源移譲に向けた暫定的な措置との位置づけとなろう」と評している⁽⁵⁶⁾。

社会資本整備総合交付金は、使い勝手の向上、客観・透明性の向上等を目指すべく、これまで事業別にバラバラで行ってきた関係事務を一本化、統一化し、分野ごとの計画に位置づけられた事業の範囲内で、地方自治体に国費の自由な充当を可能としながら、計画や進捗状況の公表、事後評価の実施等を求めるものである。図表8にあるまちづくり交付金も社会資本整備総合交付金に包含されることとなった。結果的に、本格的な事務配分や財政調整の再検討が行われることなく「暫定的な措置」であるところの交付金が維持・拡大されてきたことになる⁽⁵⁷⁾。

さらに、「コンクリートから人へ」「ひも付き補助金の廃止」を標榜する民主党政権においては、こ

の社会資本整備総合交付金をベースとした「一括交付金」を目指すこととなる。2010年度に国土交通省所管の自治体向け個別補助金を交付金として一括化（2.2兆円）、2011年度には「投資補助金」を所管する全ての府省が投資補助金を一括交付金化（全体で5,120億円、うち、地域自主戦略交付金4,799億円（対象は都道府県）、沖縄振興自主戦略交付金321億円）することにより一応の実現をみた⁽⁵⁸⁾。2011年度における地域自主戦略交付金は、「第一段階」とされ、さらに拡充される予定であったが、総選挙結果等もあり、2013年度には廃止され、社会資本整備総合交付金、防災・安全交付金、沖縄振興公共投資交付金に再編されている⁽⁵⁹⁾。

公共事業に関しての批判的視点からこのように進展した交付金化であるが、その他多くの「無償化」等について財源論を欠いたまま「事業仕分け」等による捻出が困難となるなかで民主党政権が行き詰まっていったことは周知の事実である⁽⁶⁰⁾。

図表9は、地域自主戦略交付金が『補助金総覧』上では「その他主要経費等」のうち「その他の事項経費」に該当するため、その経緯を確認したものである。同交付金が導入されて廃止される間に一時的に予算計上額が増えているが、その後はおおむね2010年度の水準で安定的に推移してきたことが確認

(56) 佐藤 [2007] p. 217。執筆は長谷川淳二。

(57) 飛田 [2010b] においては、社会資本整備総合交付金、地域再生基盤強化交付金、地域活性化・経済危機対策臨時交付金を挙げながら特定補助金の交付金化において「どの程度のことが可能」かについてケーススタディを試みているが、いずれも一般財源のように扱えるという意味での可能性については否定的である。そこにおいて、「一括交付金の問題は、（中略）、補助金等を集約すれば済むほど単純なものではない」、「国は一括にすることによる総額削減の可能性に関心を向け、一方の地方側はこうした動きに対する懸念から、いくつかの条件と総額確保の主張に終始しており、制度自体の議論が一向に深まる気配がみられない」との指摘もなされている。なお、飛田 [2010a] では、「一括交付金問題も（国と地方の協議の場における）議論の俎上にあがるであろうが、その際、自治体は地方行財政にかかわる制度の既成概念を一端（ママ）ご破算にして考え直すだけの覚悟をもって臨む必要があるだろう」ともしているが、「覚悟」はもとより、国の側にも地方の意向を反映した制度設計を図ってきたかに関して疑問も大きく、この点も地方の自己決定権が強化されたという事実は発見しにくい。

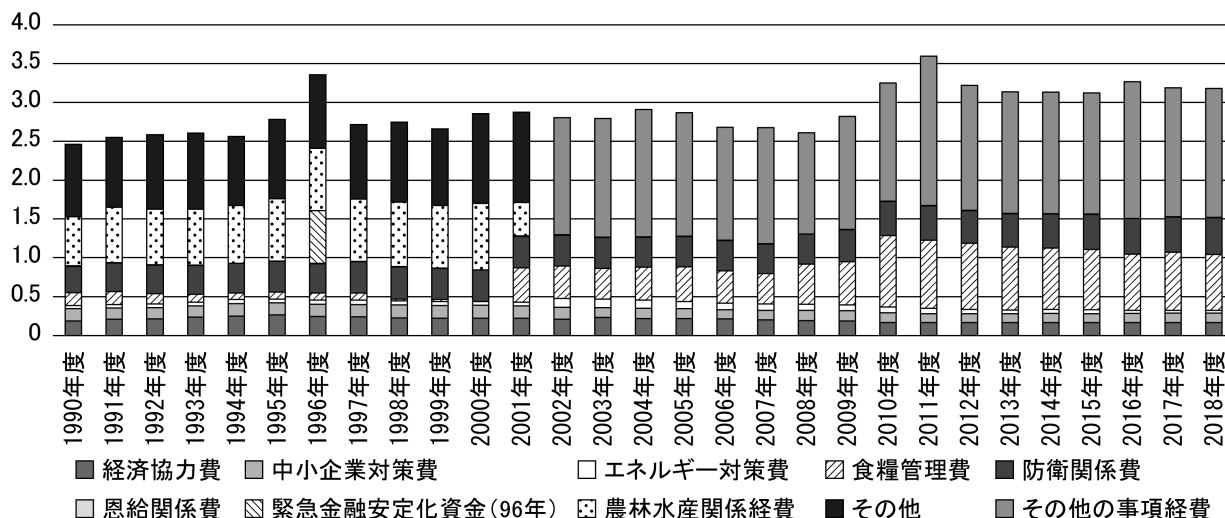
(58) 対象事業は社会資本整備総合交付金の一部（国土交通省）、農山漁村地域整備交付金の一部（農林水産省）、水道施設整備費補助（厚生労働省）、交通安全施設整備費補助金の一部（警察庁）、学校施設環境改善交付金の一部（文部科学省）、工業用水道事業費補助（経済産業省）、自然環境整備交付金の一部（環境省）、環境保全施設整備費補助金（環境省）、消防防災施設整備費補助金（総務省）である。

(59) 2012年度においては、社会資本整備総合交付金（予算額1兆4,395億円）、地域自主戦略交付金（予算額6,754億円、新たに指定都市を追加）、沖縄振興公共投資交付金（予算額771億円）が計上されていた。

(60) 三原岳は、こうした動きに対して「義務的経費であるとの理由から社会保障と教育を議論しないまま、公共事業の見直しを優先させたアプローチが正しかったのか」と指摘する（三原 [2013] 参照）。

図表9 その他の主要経費等の推移

(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

できる⁽⁶¹⁾。

(3) 地方創生関連交付金

地方創生関連交付金は、「まち・ひと・しごと創生」（以下、地方創生）の推進を目的として創設された、地方創生推進交付金（いわゆる上乗せ交付分）と総合戦略等を踏まえた個別施策を対象とする交付金（いわゆる基礎交付分）の2階建てからなる交付金であり、いずれも「地方版総合戦略」に位置づけられた、地方団体の自主的・主体的で先駆的な取り組みである事業に交付される⁽⁶²⁾。また、地方財政計画においても「まち・ひと・しごと創生事業費」として毎年度1兆円が計上されており、特定財源と一般財源の組み合わせにより、①しごと創生（ローカルイノベーション、ローカルブランディング、ローカルサービス生産性向上等）、②地方への人の流れ（移住促進、生涯活躍のまち、地方創生人材の確保・育成等）、③働き方改革（若者雇用対策、

ワークライフバランスの実現等）、④まちづくり（コンパクトシティ、小さな拠点、まちの賑わいの創出、連携中枢都市等）の4つの政策目標の実現を目指すとされている。

このうち、「上乗せ交付分」の交付額の推移について整理したのが図表10である。上乗せ交付分は、2015年度に地方創生先行型・タイプⅠ、地方創生先行型・タイプⅡおよび地方創生加速化の3事業が、2016年度に地方創生加速化、地方創生推進、および地方創生拠点整備の3事業が、2017、18年度に地方創生推進、地方創生拠点整備の2事業がそれぞれ実施されている。総額は2017年度が475億円と例外的に少なくなっているものの、毎年度800億円から1,000億円程度が交付されていることがわかる⁽⁶³⁾。また、2015年度には交付金の種類に応じて政策目的が異なっていたのが2016年度以降は交付金の種類によらず政策目的が先に挙げた4つに収れんしていることもわかる。

(61) 図中における「食糧管理費」は1999年度まで。2000年度には項目がなくなり、2001年度以降は「食料安定供給関係費」の数値を記載している。「その他の事項経費」は、2001年度までは、「農林水産関係費」と「その他」として計上されていた数値である。

(62) 2016年度からは、地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けた事業について交付されることが明確化され、地域再生計画と地方版総合戦略の融合が図られている。

(63) なお、当初予算と補正予算とを合わせた金額は次の通り。2015年度1,000億円、2016年度1,000億円、2017年度1,900億円、2018年度1,600億円。ちなみに、図表10における2015年度の実績が1,000億円を上回っているのは、「地方創生先行型」が実質的に2014年度の補正予算で措置されたためと思われる。

図表10 地方創生関連交付金（上乗せ交付分）の推移

(単位：億円)

2015年度				2016年度				2017年度		2018年度		
地方創生先行型 交付金Ⅰ		地方創生先行型 交付金Ⅱ		地方創生加速化 交付金		地方創 生加速 化交付 金	地方創 生推進 交付金	地方創 生拠点 整備交 付金	地方創 生推進 交付金	地方創 生拠点 整備交 付金	地方創 生推進 交付金	地方創 生拠点 整備交 付金
人材育成・ 移住	47	移住促進	12	しごと創生	551	43	141	361	98	258	372	165
地域産業	40	人材育成・ 確保	19	地方への人の 流れ	181	13	45	72	26	24	123	38
農林水産	56	産業振興	16	働き方改革	35	3	11	8	6	4	26	10
観光	69	観光振興	30	まちづくり	138	19	34	115	22	37	100	67
まちづくり	25	小さな拠点	9	計	905	78	231	556	152	323	621	280
計	237	少子化対策	16									
		計	102									

出典：各交付金の「交付対象事業の決定について」 (<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/index2.html>)

図表11 地方創生関連交付金（基礎交付分）の推移

(単位：億円)

	2015年度		2016年度		2017年度		2018年度	
	本予算	補正	本予算	補正	本予算	補正	本予算	補正
しごと創生	1,745	408	1,895	539	2,062	806	2,041	203
地方への人の流れ	644	31	649	59	651	3	611	29
働き方改革	1,096	1,108	1,099	612	1,417	21	1,878	17
まちづくり	3,741	641	2,936	536	2,407	500	2,247	536
計	7,225	2,188	6,579	1,746	6,537	1,330	6,777	785

出典：「地方創生予算」 (<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/yosan/index.html>) 現在リンク切れ。国立国会図書館インターネット資料保存事業（WARP）にて当該ページの検索が可能。

次に、「基礎交付分」の予算の推移について整理したのが図表11である。総額で見ると例外なく、本予算と補正予算を併せて8,000億円から1兆円の交付が予定されていることがわかる。また、政策目的ごとの配分額は、これも例外なく、毎年度、多い順から、「まちづくり」、「しごと創生」、「働き方改革」、「地方への人の流れ」となっていることもわかる。

なお、各種の地方創生関連交付金に関する『効果検証報告書』によると、交付金の評価指標は、KPIの達成度や自立性（＝自主財源による事業継続）、あるいは経済波及効果を中心に構成されている⁽⁶⁴⁾。この点は、地方創生関連交付金の交付が始まる以前に、地域再生計画に基づいて交付されてきた地域再

生基盤強化交付金に関するアンケート調査（事業実施の効率化、予算配分の調整、地域の自主性・裁量制の拡大、事業や年度を超えた弾力的な執行など、交付金のメリットを活用できたか否かを問うている⁽⁶⁵⁾）との相違として注目に値する⁽⁶⁶⁾。

続いて、三位一体改革以降における地方普通会計向け国庫支出金の総額と内訳それぞれの推移を示しながら、国庫支出金の変動に関わる政策を整理し、国庫支出金全体における地方創生関連交付金の位置づけを確認していく。

図表12は分野別国庫支出金の推移を、図表13は分野別国庫支出金の寄与度の推移を、図表14は分野別国庫支出金の前年度増減率の推移を、図表15は分野別国庫支出金の構成比の推移をそれぞれ示している。

(64) <https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/index2.html>

(65) <https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/souseikoufukin/kanren.html>

(66) アンケート調査の最終年度となった2016年6月に公表された「地域再生基盤強化交付金に関するアンケート結果の概要」の末尾には「平成28年度より地方創生推進交付金に再編され、地方版総合戦略に基づく、自治体の自主的・主体的で先導的な事業であって、PDCAサイクルを組み込んだ、従来の『縦割り』事業を超えた事業を支援することとなったことも踏まえ、本交付金を活用して行う地域の取り組みが、より総合的かつ効果的なものとなるよう、本交付金の制度、メリットの周知を図るとともに、KPIや中間、事後評価結果によって計画の進捗状況等を検証し」との記述がある。

図表12 分野別国庫支出金の推移

(単位：百万円)

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
義務教育費負担金	1,649,555	1,592,789	1,560,864	1,539,820	1,529,962	1,461,783	1,508,170	1,525,955	1,526,626	1,263,075	1,530,510
生活保護費負担金	2,040,597	2,282,633	2,451,512	2,720,445	2,763,804	2,786,097	2,790,675	2,815,237	2,817,074	2,807,077	2,754,959
児童保護費負担金	507,942	529,356	598,199	612,588	585,284	586,127	647,911	780,393	884,384	1,021,778	1,111,195
障害者自立支援給付費等負担金	539,057	627,981	708,521	785,313	925,417	999,420	1,051,238	1,130,754	1,195,894	1,264,977	1,329,221
児童手当等交付金		394,761	1,621,612	1,774,739	1,476,088	1,436,473	1,413,191	1,396,323	1,376,011	1,360,477	1,340,426
公立高等学校授業料不徴収交付金			239,777	235,969	235,600	231,142	154,564	76,220	494	21	12
高等学校等修学支援金交付金			138,818	155,203	134,062	139,547	204,530	269,892	329,256	328,549	333,332
普通建設事業費支出金	2,767,003	3,894,081	2,499,894	1,649,504	1,295,302	1,783,780	1,640,288	1,575,101	1,564,612	1,758,968	1,767,947
災害復旧事業費支出金	112,582	68,856	82,288	371,859	590,796	566,671	468,734	474,716	499,789	525,829	580,989
委託金	161,031	269,050	306,058	190,765	226,725	226,393	246,566	231,558	225,492	219,447	159,129
財政補給金	11,680	11,192	9,517	5,731	9,014	8,546	8,222	7,017	7,031	7,542	5,017
国有施設等所在市町村交付金	32,540	32,540	33,540	33,540	33,540	34,540	34,540	34,540	35,540	35,540	35,540
交通安全対策特別交付金	73,714	73,807	70,633	68,893	67,805	64,764	57,057	60,942	58,011	55,344	51,058
電源立地地域対策交付金	119,390	121,313	122,321	119,172	124,875	127,242	143,189	136,819	124,574	125,308	118,260
特定防衛施設立地対策等交付金	14,332	13,155	13,479	20,415	20,999	20,340	20,501	20,539	20,708	20,742	21,585
石油貯蔵施設立地対策等交付金	5,681	5,601	5,369	5,510	5,470	5,471	5,480	5,175	5,360	5,318	5,242
社会資本整備総合交付金		678,322	1,121,129	1,371,739	1,203,013	1,853,018	1,768,253	1,584,637	1,680,589	1,703,589	1,661,221
地域自主戦略交付金				270,087	507,401						
地域の元気臨時交付金						1,372,110	89,083	305,921			
地方創生関係交付金									111,544	108,117	85,336
東日本大震災復興交付金				250,259	1,312,736	450,733	540,122	305,549	163,656	108,892	82,259
その他	3,653,896	6,243,682	2,721,660	3,848,845	2,479,219	2,357,588	2,726,611	2,544,867	3,060,504	2,799,767	1,881,951
合計	11,689,000	16,839,119	14,305,191	16,030,396	15,527,112	16,511,785	15,518,925	15,282,155	15,687,149	15,520,357	14,855,189
参考	8,601,404	13,004,388	8,546,752	9,746,139	9,406,857	10,332,979	9,256,816	8,813,336	9,084,036	8,737,478	7,986,044

注：参考欄の値は、各年度の合計額から、社会保障関係のもの（生活保護費負担金、児童保護費負担金、障害者自立支援給付費等負担金、児童手当等交付金、公立高等学校授業料不徴収交付金、高等学校等修学支援金交付金）を除いた額である。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

図表13 分野別国庫支出金の寄与度の推移

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
義務教育費負担金	-0.5	-0.2	-0.1	-0.1	-0.4	0.3	0.1	0.0	-1.7	1.7
生活保護費負担金	2.1	1.0	1.9	0.3	0.1	0.0	0.2	0.0	-0.1	-0.3
児童保護費負担金	0.2	0.4	0.1	-0.2	0.0	0.4	0.9	0.7	0.9	0.6
障害者自立支援給付費等負担金	0.8	0.5	0.5	0.9	0.5	0.3	0.5	0.4	0.4	0.4
児童手当等交付金	3.4	7.3	1.1	-1.9	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
公立高等学校授業料不徴収交付金	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.5	-0.5	0.0	0.0
高等学校等修学支援金交付金	0.0	0.8	0.1	-0.1	0.0	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0
普通建設事業費支出金	9.6	-8.3	-5.9	-2.2	3.1	-0.9	-0.4	-0.1	1.2	0.1
災害復旧事業費支出金	-0.4	0.1	2.0	1.4	-0.2	-0.6	0.0	0.2	0.2	0.4
委託金	0.9	0.2	-0.8	0.2	0.0	0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.4
財政補給金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
国有施設等所在市町村交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
交通安全対策特別交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
電源立地地域対策交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0
特定防衛施設立地対策等交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
石油貯蔵施設立地対策等交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
社会資本整備総合交付金	5.8	2.6	1.8	-1.1	4.2	-0.5	-1.2	0.6	0.1	-0.3
地域自主戦略交付金	0.0	0.0	1.9	1.5	-3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
地域の元気臨時交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	8.8	-7.8	1.4	-2.0	0.0	0.0
地方創生関係交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	-0.1
東日本大震災復興交付金	0.0	0.0	1.7	6.6	-5.6	0.5	-1.5	-0.9	-0.3	-0.2
その他	22.2	-20.9	7.9	-8.5	-0.8	2.2	-1.2	3.4	-1.7	-5.9
合計	44.1	-15.0	12.1	-3.1	6.3	-6.0	-1.5	2.7	-1.1	-4.3

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

これらの表から読み取ることができる、国庫支出金の総額および内訳の推移の特徴と政策展開との関連を確認する。まず、図表12および図表14から、国庫支出金の総額が2008年度から2009年度にかけて5兆

円程度（対前年度比44.1%）急増していることがわかる。そこで内訳をみると「その他」が同時期に2兆6,000億円程度の急増となっていることがわかる。図表13からは寄与度も大きいことがわかる。ただし、

図表14 分野別国庫支出金の前年度増減率の推移

(%)

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
義務教育費負担金		-3.4	-2.0	-1.3	-0.6	-4.5	3.2	1.2	0.0	-17.3	21.2
生活保護費負担金		11.9	7.4	11.0	1.6	0.8	0.2	0.9	0.1	-0.4	-1.9
児童保護費負担金		4.2	13.0	2.4	-4.5	0.1	10.5	20.4	13.3	15.5	8.8
障害者自立支援給付費等負担金		16.5	12.8	10.8	17.8	8.0	5.2	7.6	5.8	5.8	5.1
児童手当等交付金			310.8	9.4	-16.8	-2.7	-1.6	-1.2	-1.5	-1.1	-1.5
公立高等学校授業料不徴収交付金				-1.6	-0.2	-1.9	-33.1	-50.7	-99.4	-95.7	-42.9
高等学校等修学支援金交付金				11.8	-13.6	4.1	46.6	32.0	22.0	-0.2	1.5
普通建設事業費支出金		40.7	-35.8	-34.0	-21.5	37.7	-8.0	-4.0	-0.7	12.4	0.5
災害復旧事業費支出金		-38.8	19.5	351.9	58.9	-4.1	-17.3	1.3	5.3	5.2	10.5
委託金		67.1	13.8	-37.7	18.9	-0.1	8.9	-6.1	-2.6	-2.7	-27.5
財政補給金		-4.2	-15.0	-39.8	57.3	-5.2	-3.8	-14.7	0.2	7.3	-33.5
国有施設等所在市町村交付金		0.0	3.1	0.0	0.0	3.0	0.0	0.0	2.9	0.0	0.0
交通安全対策特別交付金		0.1	-4.3	-2.5	-1.6	-4.5	-11.9	6.8	-4.8	-4.6	-7.7
電源立地地域対策交付金		1.6	0.8	-2.6	4.8	1.9	12.5	-4.4	-8.9	0.6	-5.6
特定防衛施設立地対策等交付金		-8.2	2.5	51.5	2.9	-3.1	0.8	0.2	0.8	0.2	4.1
石油貯蔵施設立地対策等交付金		-1.4	-4.1	2.6	-0.7	0.0	0.2	-5.6	3.6	-0.8	-1.4
社会資本整備総合交付金			65.3	22.4	-12.3	54.0	-4.6	-10.4	6.1	1.4	-2.5
地域自主戦略交付金					87.9	-100.0					
地域の元気臨時交付金							-93.5	243.4	-100.0		
地方創生関係交付金											
東日本大震災復興交付金					424.6	-65.7	19.8	-43.4	-46.4	-33.5	-24.5
その他		70.9	-56.4	41.4	-35.6	-4.9	15.7	-6.7	20.3	-8.5	-32.8
合計		44.1	-15.0	12.1	-3.1	6.3	-6.0	-1.5	2.7	-1.1	-4.3

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

図表15 分野別国庫支出金の構成比の推移

(%)

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
義務教育費負担金	14.1	9.5	10.9	9.6	9.9	8.9	9.7	10.0	9.7	8.1	10.3
生活保護費負担金	17.5	13.6	17.1	17.0	17.8	16.9	18.0	18.4	18.0	18.1	18.5
児童保護費負担金	4.3	3.1	4.2	3.8	3.8	3.5	4.2	5.1	5.6	6.6	7.5
障害者自立支援給付費等負担金	4.6	3.7	5.0	4.9	6.0	6.1	6.8	7.4	7.6	8.2	8.9
児童手当等交付金	0.0	2.3	11.3	11.1	9.5	8.7	9.1	9.1	8.8	8.8	9.0
公立高等学校授業料不徴収交付金	0.0	0.0	1.7	1.5	1.5	1.4	1.0	0.5	0.0	0.0	0.0
高等学校等修学支援金交付金	0.0	0.0	1.0	1.0	0.9	0.8	1.3	1.8	2.1	2.1	2.2
普通建設事業費支出金	23.7	23.1	17.5	10.3	8.3	10.8	10.6	10.3	10.0	11.3	11.9
災害復旧事業費支出金	1.0	0.4	0.6	2.3	3.8	3.4	3.0	3.1	3.2	3.4	3.9
委託金	1.4	1.6	2.1	1.2	1.5	1.4	1.6	1.5	1.4	1.4	1.1
財政補給金	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
国有施設等所在市町村交付金	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
交通安全対策特別交付金	0.6	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
電源立地地域対策交付金	1.0	0.7	0.9	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
特定防衛施設立地対策等交付金	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
石油貯蔵施設立地対策等交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
社会資本整備総合交付金	0.0	4.0	7.8	8.6	7.7	11.2	11.4	10.4	10.7	11.0	11.2
地域自主戦略交付金	0.0	0.0	0.0	1.7	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
地域の元気臨時交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3	0.6	2.0	0.0	0.0	0.0
地方創生関係交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.7	0.6
東日本大震災復興交付金	0.0	0.0	0.0	1.6	8.5	2.7	3.5	2.0	1.0	0.7	0.6
その他	31.3	37.1	19.0	24.0	16.0	14.3	17.6	16.7	19.5	18.0	12.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

これらの表からは「その他」の中身が不明なので、急増した理由について推測するしかないが、国の一般会計歳出決算（目的別分類）で同時期に急増したのが、商工鉦業費（3.2兆円）と社会保険費（3.9兆円）であることから、国庫支出金の「その他」が急増したのは、リーマンショック対応（経済危機対

策）、および、2009年度に基礎年金国庫負担割合の引き上げが完了したことの影響が想定される⁽⁶⁷⁾。

また、「その他」は2010年度から2011年度にかけても大幅増（1.1兆円）となっているが、これも同様に国の一般会計歳出決算（目的別分類）で商工鉦業費と災害対策費が急増している（それぞれ2.5兆

(67) 国の一般会計歳出決算（目的別分類）における商工鉦業費の変動は、国庫支出金の「その他」の2009年度から2010年度にかけての変動（この場合は大幅減）とも一致している。

円と2.4兆円)ことから、東日本大震災への対応が増大の理由として想定できる。さらに図表12からは、2012年度から2013年度にかけて総額が0.9兆円増と大きく伸びていることもわかるが、図表13をみると「地域の元気臨時交付金」の寄与度が極めて大きいことから、大規模な景気対策の影響をみて取ることができる⁽⁶⁸⁾。

さらに、これらの図表においては項目として新たに設けられていないものの、2009年度には第一次補正予算において「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」(総額1兆3,790億円)⁽⁶⁹⁾が、第二次補正予算において「地域活性化・きめ細かな臨時交付金」(総額5,000億円)⁽⁷⁰⁾が交付された。これらは後に、民主党政権期における「地域自主戦略交付金」として引き継がれることになった⁽⁷¹⁾。

加えて、民主党政権期において「子ども手当」や「高校無償化」などの子育て支援のための政策が相次いで実現されたことで、児童手当等交付金や公立高等学校授業料不徴収交付金、高等学校等修学支援金交付金などの項目が内訳のなかに新たに設けられるとともに、構成比や対前年度増減率で見ると、社会保障関係のもの(児童保護費負担金、障害者自立支援給付費等負担金、児童手当等交付金、公立高等学校授業料不徴収交付金、高等学校等修学支援金交付金)が大きく伸びていることがわかる(図表14および図表15)。

なお、2009年度に総額が急増して以降、10年にわたってその水準に大きな変化はみられず、三位一体の改革における急減を取り戻したようにみえる。とはいえ、図表12の最下段「参考」として示した金額の推移からみて取れるように、総額から社会保障関係のもの(生活保護費負担金、児童保護費負担金、障害者自立支援給付費等負担金、児童手当等交付金、公立高等学校授業料不徴収交付金、高等学校等修学支援金交付金)を除いた額で見ると、交付額がほとんど伸びていないばかりか2018年度は2008年度の水準を下回っている。また、総額が伸びた場合でも、先に述べたように、景気対策や震災対応など一時的・限定的なものにとどまっている。さらに、地方分権改革の文脈において登場した注(58)との関連がある地域自主戦略交付金などは、一過性の試みとして長くは続かなかった⁽⁷²⁾。

こうした流れのなかで2015年度から新たに始まった⁽⁷³⁾のが、地方創生関連交付金(基礎交付分+上乘せ交付分)と地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」とを合わせて総額2兆円規模にのぼる地方創生事業であった。「まち・ひと・しごと創生事業費」の財源として、「地域の元気臨時交付金」の補助裏分を支える形で地方に一般財源として配分された「地域の元気創造事業費」の全額が充てられていることからわかるように⁽⁷⁴⁾、地方創生関連交付金は「地域の元気臨時交付金」を引き

(68) 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(平成25年1月11日閣議決定)において追加される公共投資の地方負担が大規模であること等に鑑み、地方の資金調達に配慮し同対策の迅速かつ円滑な実施ができるよう、各地方公共団体の追加公共事業等(直轄及び補助)の地方負担額等に応じて国から交付金が交付されることとなった。

(69) 「地方公共団体において、地球温暖化対策、少子高齢化社会への対応、安全・安心の実現、その他将来に向けた地域の実情に応じるきめ細かな事業を積極的に実施できるよう交付する。」(<https://www8.cao.go.jp/hyouka/h21hyouka/h21jigo/h21jigo-06shiryu04.pdf>)

(70) 「危険な橋梁の補修、景観保全の必要性の高い地域における電線の地中化や都市部の緑化、森林における路網整備などのような本緊急経済対策の趣旨に沿ったきめ細かなインフラ整備事業が対象。」(<https://www8.cao.go.jp/hyouka/h21hyouka/h21jigo/h21jigo-06shiryu05.pdf>)

(71) 門野 [2014] および門野 [2011] を参照。

(72) ついでに言えば、2012年12月の笹子トンネル天井板崩落事故以来、今日に至るまで不幸な事故が続くなかで物的インフラの老朽化対策の必要性が叫ばれるも、普通建設事業支出金と社会資本整備総合交付金とを足し合わせても、全体の20%前後でほとんど変化がないこともわかる。

(73) ただし、理由は不明ながら、統計上に地方創生関係交付金が新たな項目として登場するのは2016年度からとなっている。なお、図表中の地方創生関係交付金は、いわゆる「上乘せ交付分」のみで「基礎交付分」は含まれない。本稿では、出典の表記に従って、上乘せ交付分のみを指す場合を地方創生関係交付金、基礎交付分を含む場合を地方創生関連交付金と区別している。

(74) 『平成27年版地方財政白書』p. 184。

継ぐものとして位置づけられた⁽⁷⁵⁾。

このように、地方創生関係交付金を含め三位一体の改革以降の国庫支出金の変動の全体をその背景となる政策展開とともに整理してみると、その名称から受ける印象とは違って、地方創生関連交付金を地方分権改革の文脈において理解することは難しいように思われる⁽⁷⁶⁾。

坂本 [2018] において、全国の市町村を対象に、いわゆる「地方版総合戦略」の策定過程に関するアンケート調査の結果を分析するなかで、地方分権改革が進む一方で、国からの統制が強まっていると指摘されていることや、地方創生関連交付金が、KPIの達成度や自立性（＝自主財源による事業継続）、あるいは経済波及効果を中心に評価される点なども踏まえると、本稿を含めた一連の研究目的（国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することを差し迫って必要なことと位置づけた地方分権推進法に基づき、20年以上にわたって取り組まれてきた地方分権改革に対して、なぜ「国民がその成果を実感していない」状態にとどまっているとの評価があるのか）に沿って、1990年代以降における国と地方の財政関係の見直しについて稿を改めて考察する必要があると思われる。

8. むすびに代えて

以上により、地方分権改革について、なぜ「国民

がその成果を実感していないのか」について検討するために、前論文において事務配分の動向に、本稿においては財政移転の動向にそれぞれ着目しながら分析を進めてきた。具体的な対象として、国庫補助負担金、地方財政計画の動向を確認し、それらに影響を与えたと思われる三位一体の改革や、いわゆる「一括交付金化」と呼ばれる動向、さらには、地方創生関連交付金について分析を試みた。

第一次分権改革において積み残された財政における分権改革を実現すべく実施された三位一体の改革において、住民税のフラット化等評価すべき点もあったものの、実際には機関委任事務が廃止され、自治事務と法定受託事務に再編されるなかで具体的な事務の移譲が進展したわけではなく、したがって財源保障が強化されるようなこともなかったといえよう。

三位一体の改革において、「今後課題を残す」ともされた交付金化が大規模に推進され、社会資本整備総合交付金が創設された。民主党政権においてはこの一部を取り込む形の「地域自主戦略交付金」を当初は都道府県から、それを指定都市へ拡大するなどさらに展開することが企図されてきた。このとき、自治体の側の「使い勝手」以外に必要な財源保障のあり方に関する検討が不足していたものと思われる⁽⁷⁷⁾。したがって、これは分権改革の成果というよりは1980年度から続く補助金改革との連続性が

(75) この点、行政事業レビューシート (https://www.cao.go.jp/yosan/pdf/25_0145.pdf) によると、地域の元気臨時交付金の事業概要が「地方公共団体が作成した地域の元気臨時交付金（地域経済活性化・雇用創出臨時交付金）実施計画に基づく事業に要する費用に対し、交付限度額を上限として国が交付金を交付」と説明されていることから両交付金が継承関係にあることが推測できる。

(76) この点に関し、増田 [2014] (pp. 37-38) は次のように述べる。「地方が持続可能性を有する社会を実現するために何が必要だろうか。金融政策や財政政策といった『マクロ政策』だけでは不十分である。マクロ政策の推進は、経済力が突出した東京圏の力をさらに高め、地方との経済・雇用の格差を拡大する方向に働き、『地方消滅』を加速するおそれすらある。したがって、今求められているのは、地方に着目した政策展開である。ただし、従来の『地方分権論』を越えた議論が必要である」。この点に関し川瀬 [2025] では、国土政策（集権型国土再編政策）と地方創生政策との強い結びつきが指摘されている。

(77) 小西砂千夫は、一括交付金を一般財源とする場合「普通交付税と一括交付金の役割を区分することはできず、過渡的であっても両方を併置する意味があまりない」としつつ、一括交付金が当面、特定財源として導入されるとすると参照すべきは社会資本整備総合交付金であるが、用途の幅を「広い方が一括交付金の趣旨に近くなる反面で、広げれば広げるほど政策誘導の効果は減殺される」と指摘している（小西 [2010] 参照）。

高いと思われるのである⁽⁷⁸⁾。

地方創生関連交付金についても、前述の通り、地方分権改革の文脈において理解することは困難である。

以上を通じて、1990年代以降における国と地方の財政関係の見直しは、必ずしも地方分権改革を反映

したものとはなっておらず、どちらかというところ、社会保障関係の経費が増大するなかで、そして国の財政再建の必要性から地方の使い勝手への配慮は行うものの地方の自己決定権というよりは国の財政統制の容易な制度設計が優先され、それが特定財源から一般財源にも波及してきた可能性がみて取れる。

(かどの けいじ 山梨大学准教授)

(そのだ しげき 地方自治総合研究所常任研究員)

キーワード：分権改革／事務配分／三位一体の改革／補助金／地方創生関連交付金

【参考文献】

- 今井照 [2025] 『自治体は何のためにあるのか』 岩波書店
- 梅原英治 [2005] 「『三位一体改革』とは何だったのか(Ⅲ)」 『大阪経大論集』 第57巻第4号
- 加藤剛一・田頭基典 [1996] 『補助金制度 その仕組みと運用 3訂』 日本電産企画
- 門野圭司 [2011] 「『一括交付金』の歴史的 position と制度設計」 『都市問題』 第102巻第1号
- 門野圭司 [2014] 「政府間財政関係の変容」 持田信樹・今井勝人編著『ソブリン危機と福祉国家財政』 東京大学出版会
- 金澤史男 [2010] 「日本における政府間事務配分の動向 — 『膨張期』と『調整期』 —」 『福祉国家と政府間関係』 (日本経済評論社)
- 兼村高文 [2010] 「民主党の『一括交付金』を検証する」 『地方財務』 2010年1月号
- 川瀬憲子 [2025] 「地方創生総合戦略、デジタル田園都市国家構想と自治体財政」 『計画行政』 48(2)
- 黒田武一郎編 [2007] 『三位一体の改革と将来像 — 地方税・地方交付税』 ぎょうせい
- 小西砂千夫 [2010] 「一括交付金導入をめぐる論点」 『地方財務』 2010年6月号
- 小西砂千夫 [2022] 『地方財政学 機能・制度・歴史』 有斐閣
- 坂本誠 [2018] 「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題」 『自治総研』 Vol. 44 No. 4 474号
- 佐藤克廣 [2013] 「一括交付金廃止から見た分権改革 安倍政権は何を捨てたか」 『月刊自治研』 2013年6月号
- 佐藤文俊編 [2007] 『三位一体の改革と将来像 — 総説・国庫補助負担金』 ぎょうせい
- 神野直彦 [2018] 「新しいステージでの分権改革」 『地方自治法施行70周年記念自治論文集』 https://www.soumu.go.jp/main_content/000562237.pdf
- 飛田博史 [2010 a] 「一括交付金と地方自治」 『月刊自治研』 2010年3月号
- 飛田博史 [2010 b] 「一括交付金の検証」 『自治総研』 Vol. 36 No. 10 384号
- 萩原真由美 [2017] 「地方創生の財源としての地方創生関連交付金」 『レファレンス』 792号
- 萩行さとみ・大澤義明 [2021] 「平成の30年で交付金はどのように進化したのか」 『都市計画論文集』 56(1)
- 平嶋彰英 [2020] 「日本の三位一体改革を振り返る」 『立教経済学研究』 74(1)
- 増田寛也 [2014] 『地方消滅』 中央公論新社
- 三原岳 [2013] 「地域自主戦略交付金が残した成果と課題 今後の改革に向けた一考察」 『月刊自治研』 2013年4月号

(78) この点、佐藤克廣は、一括交付金の可能性を認めて廃止した安倍政権を批判しつつ「実際の『ひもつき補助金』は、公共事業経費など一部を除くと、福祉社会を維持するための最低限の国庫負担金だったと言える。仮に全額一括交付金化が行われたとしても、かなりの部分は固定的な経費に支出せざるを得なかったであろう。したがって、期待ほどには自由度が増したとは言えなかった。公共事業費にしても、高度経済成長期に建設された老朽化した施設の改修を考慮すると、それほど自由度の高いものとはならなかったかもしれない。」としている。また、佐藤は「1990年代以降における国と地方の財政関係は、『地方分権改革』において地方の自己決定権の強化につながるようなものではなかったことを改めて裏付けた」ともしている(佐藤 [2013] 参照)。