

「地方財政の動向」

一括交付金のアジェンダ

東京大学名誉教授 神野 直彦

民主党政権の掲げる「地域主権戦略」の財政面の改革では、一括交付金にフットライトが当てられている。民主党政権が「一丁目一番地」と位置づける「地域主権改革」の一括交付金は、第一歩として唱えられているからである。

しかし、民主党政権の「地域主権戦略」では、従来の地方分権改革とは、改革の手順が逆になっていることに注意しておく必要がある。「地域主権戦略」の工程である「原口プラン」では、「ひもつき補助金の廃止」つまり一括交付金化は2010年度（平成22年度）に「基本的考え方」をまとめ、それを関連法案として予算化し、2011年度（平成23年度）より施行して、さらに検討、具体化することになっている。こうした一括交付金化を進めた上で、「地方税財源の充実確保」を進めることになっている。

従来の地方分権改革では特定補助金を、税源移譲等によって一般財源化した上で、なお残った特定補助金について改革のメスを加えるという手順を採ってきた。ところが、今回の「地域主権戦略」では特定補助金の一括補助金化を先行して進めた上で、「地方税財源の充実確保」という一般財源化に取り組むことになっている。

手順が逆になっていることは、一括交付金の改革があくまでも「特定補助金の改革」であることを意味する。従来の地方分権改革では一般財源化を進めてきたけれども、特定補助金については予算の「目」ベースで数えても、600件近くの多数の特定補助金が存在している。こうした多数存在している特定補助金

を、「地域主権」を確立するという観点から改革することが一括交付金化の意義である。

敢えて注意を喚起しておけば、改革が迷走化しないためには、何のために改革をするのかという改革の目的を見失わないことが重要となる。したがって、特定補助金を廃止し、一括交付金化をする目的が、「地域のことは地域が決める」という「地域主権」を確立することにあることを忘れてはならないのである。

そうだとすれば、一括交付金はどの政策にどれだけ財政資金を投入するかを、地域住民が「自己決定できる財源」としてデザインされなければならない。もっとも、民主党のマニフェストでは一括交付金の対象として廃止される特定補助金、つまり「ひもつき補助金」の数について、「義務教育、社会保障関係は除く」とされている。2010年度（平成22年度）当初予算ベースでみると、特定補助金の総額21兆円のうち、義務教育、社会保障関係の特定補助金だけで16.3兆円に達することになる。

しかし、1985年に制定されたヨーロッパ自治憲章は、可能な限り特定補助金を制限することを規定している。この地方分権の世界的潮流を決定づけたヨーロッパ自治憲章の方針に従えば、可能な限り廃止する特定補助金の範囲は最大限広く設定すべきである。

その際に依拠する原則は、「現金給付は国、サービス給付は地方」という行政責任の原則である。つまり、「義務教育・社会保障関係」に対しても、全国画一的な社会保障や現金給付に限定して、一括交付金化の対象外とすべきである。

もっとも、こうした原則による社会保険や現金給付以外にも、一括交付金の対象外とせざるをえない特定補助金もある。しかし、特定補助金を可能な限り制限するという原則にもとづけば、災害復旧、国家補償的性格のもの、地方税の代替的性格のもの、国庫委託金、特定財源が原資であるものという最小限に限定しなければならない。

以上のような方針にもとづいて、一括交付金の対象となる特定補助金を廃止し、一括交付金を推進していくことになる。

もっとも、一括交付金化を実施するにあたっては、ポエニ戦争でハンニバルと戦ったローマの智将ファビウスに学びファビウス主義で段階的に進めるべきである。それは地方自治体が円滑に公共サービスを提供することを保障することにもなる。

フェビアン協会も採用したファビウス主義にもとづくと、2011年度（平成23年度）からは資本的補助金の一括交付金化、2012年度（平成24年度）からは経常的補助金の一括交付金化と漸進的に進めていくことが考えられる。さらに、政策目的の重要性を判断した上で、3年から5年という終期を設定して、一括交付金の対象となる特定補助金でも存続する道を開いておくことも想定できる。

新しく導入する一括交付金をデザインする大原則は、地方自治体の自己決定権を奪ってはならないということにある。そうだとすると、一括交付金は各府省の枠を越えた大きなブロックで括り、そのブロックごとでは自由に使用できるようにする必要がある。

こうした府省を越えたブロックを設定するには、政策分野という横軸とともに、経常補助金が資本補助金という縦軸をクロスさせなければならない。というよりも、そもそもヨーロッパ諸国の地方予算は、経常予算（勘定）と資本予算（勘定）を区分する複式予算となっている。つまり、経常予算に補助金を出すか、資本予算に補助金を出すかによって、経常補助金と資本補助金に区分されることになる。

こうした点を考慮して、投資支出に充当される資本一括交付金は、政策分野の枠を取り払い一本化する。漸進主義をとるにしても、少なくとも早期に一本化する。

これに対して経常支出に充当される経常一括交付金は、可能な限り大きく政策分野別にブロック化する。もちろん、このブロックを段階的にさらに大きくブロック化していくことになる。

こうした一括交付金の総額や配分額については、地方財政の安定的運営を確認するためには、現状の実績を基準とせざるをえない。しかし、地方自治体の自己決定権を奪わないためには、客観的指標を導入することが望ましい。そのため年度間で変動の激しい市町村に配慮しつつ、客観的指標を段階的に導入していく必要がある。

もちろん、地方自治体の自己決定権を奪わない、という趣旨からすれば、国による一括交付金の事前関与は極力縮小されなければならない。とはいえ、自己決定権の拡大は自己責任の拡大を意味するので、地方自治体による事後評価は充実されることになる。

以上のような一括交付金のアジェンダを克服すれば、一括交付金は地域主権改革のコアになる。形式的にみても特定補助金の件数は半減どころか、段階的に減少するからである。

著者略歴：**神野 直彦**（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、地方財政審議会会長、地域主権戦略会議議員、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『「希望の島」への改革 -分権型社会をつくる-』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）等がある。