

直轄事業負担金制度の見直し

山 崎 治

- ① 国が直轄事業を行う場合、その利益を受ける地方自治体にも費用の一部負担を求める直轄事業負担金制度については、大阪府の橋下徹知事が平成21年度分の支払いの一部拒否を表明すると、他の地方自治体からも批判の声が相次ぎ、見直しを求める動きが本格化した。
- ② 直轄事業負担金として地方が負担する割合は、「地方財政法」に基づき、法律又は政令で定められている。建設費に係る地方負担割合は、平成5年度以降は、3分の1が基本となっており、維持管理費に係る地方負担割合は、国道（指定区間内）、ダム等、ほとんどの事業で10分の4.5となっている。財政力指数が低い都道府県については、負担割合を下げる特例措置が取られている。
- ③ 平成21年度地方財政計画における直轄事業の地方負担額は1兆323億円で、地方負担率は約3割となっている。普通建設事業費中の直轄事業負担金の決算額は、平成15年度（1兆2691億円）と19年度（1兆2539億円）で、ほとんど変わっていない。
- ④ 全国知事会は、国との直轄事業に関する意見交換会において、(a)直轄事業負担金の基準や内訳明細の情報開示を徹底すること、(b)地方の意見が十分反映できるよう現行制度を改善すること、(c)維持管理費負担金を早急に廃止すること、(d)国と地方の役割分担を明確化し、最終的に直轄事業負担金制度を廃止すること、を求めた。
- ⑤ 直轄事業負担金を廃止した場合の影響としては、直轄事業費の総額が減ることが考えられる。また、資金面で国への依存度が高まることにより、地方自治体の陳情合戦が激化することが予想される。
- ⑥ 地方分権改革推進委員会は、平成21年4月24日、総務大臣に対し、直轄事業負担金制度を見直すよう求める意見書を提出した。意見書は、(a)直轄事業の縮減、(b)透明性の確保・充実、(c)負担金のあり方を見直し、の3点を柱としている。総務省は、7月1日、総務大臣名により行った平成22年度の地方財政措置に関する各府省への申入れの中で「直轄事業の見直し」を取り上げ、意見書に沿った形の制度見直しを求めた。
- ⑦ 中里透・上智大学准教授は、直轄事業負担金のあり方を「地方分権改革」という観点から考えた場合、自治体間の利害対立と、国の出先機関（地方支分部局）の見直しとの連動という2つの問題が待ち構えていると考えている。また、維持管理費に係る直轄事業負担金を廃止する論拠が必ずしも明確ではないという指摘を行っている。
- ⑧ 直轄事業負担金制度の根本的な見直しに向け、越えなければならないハードルは高いが、これまでになく盛り上がった改革の機運を活かすためにも、多角的な視点から議論を重ねることが望まれる。

直轄事業負担金制度の見直し

国土交通課 山崎 治

目 次

はじめに

I 直轄事業負担金制度

- 1 法的根拠
- 2 地方負担の割合

II 近年の実績

- 1 直轄事業と補助事業
- 2 直轄事業負担金の予算額・実績額

III 批判の高まり

- 1 情報開示、調整を求める動き
- 2 市町村負担金等の問題

IV 地方自治体の要望

- 1 全国知事会等の動き
- 2 各地方自治体の意見等
- 3 直轄事業負担金が廃止された場合の影響

V 制度の見直しに向けた提案

- 1 地方分権改革推進委員会の意見書
- 2 識者等の考え
- 3 政党の政権公約から

おわりに

はじめに

直轄事業負担金⁽¹⁾制度は、国が直轄事業を行う場合、その利益を受ける地方自治体（都道府県と政令指定都市）にも相応の資金提供を求める制度である。直轄事業負担金には、建設費に係る直轄事業負担金と、維持管理費に係る直轄事業負担金がある。

この制度については、平成21年度予算について、大阪府の橋下徹知事が直轄事業負担金の一部拒否を表明（詳しくは後述）すると、他の地方自治体からも批判の声が相次いで上がり、見直しを求める動きが本格化した。平成21年3月には、香川河川国道事務所の移転費の一部や事務所の維持費、人件費の一部についても、直轄事業負担金として香川県が負担させられていたことが明らかになり、内訳明細に関して情報開示を求める声が更に高まった。

その後、全国知事会の申し入れを受け、国と地方が直轄事業負担金制度について協議する場が設けられ、情報開示については進展が見られるが、根本的な制度改革まで行われる見通しが立っているわけではない。直轄事業負担金の問題は、国と地方の役割分担を明確にするという意味で地方分権につながることから、地方自治体等の関心が高く、今後も激しい議論の展開が予想される。

本稿では、直轄事業負担金制度のこれまでの経緯と問題点を整理した上で、今後の見直しの議論に資する考え方を紹介することとしたい。

I 直轄事業負担金制度

最初に、直轄事業負担金制度の法的根拠と、

直轄事業に要する経費のうち地方が負担する割合について、簡単に説明する。

1 法的根拠

直轄事業負担金の趣旨について、国土交通省は、平成21年4月8日に行われた全国知事会との意見交換において、「国が国家的な見地から行う国直轄事業は、地域に及ぶ便益に見合っており、地方公共団体にも応分の負担。なお、地元負担がなくなると、事業量が限られる中で、整備が遅れており、負担をしてでも事業を実施したい地方公共団体の期待を損なうおそれがある。」という説明を行った。

「地方財政法」(昭和23年法律第109号)第17条の2は、その事業の遂行が地域住民の利益を増進する国の直轄事業については、個別の法律又は政令の定めるところにより、利益を受ける地方自治体にその経費の一部を負担させることを認めている。

「地方財政法」第17条の2第1項において、国が自ら行う「第10条の2及び第10条の3に規定する事務」とは、道路、河川、砂防、海岸、港湾等の重要な土木施設の新設改良、林地、林道、漁港等の重要な農林水産業施設の新設改良、地すべり防止工事等の建設事業とこれらの施設の災害復旧事業である。

これらの事務は、原則として、地方自治体の実施するものであるが、事業区域が2府県以上の地域にわたるとき、事業の規模が著しく大であるとき、高度の技術が必要であるとき、高度の機械力を使用して実施する必要があるとき等、地方自治体はその事業を施行することが困難又は不相当と認められるときには、国が直轄事業として実施すると解釈されている⁽²⁾。

いかなる場合に国が直轄事業として実施する

(1) 「直轄事業負担金」は「国直轄事業負担金」と表記されることもあるが、都道府県の公共事業に対する市町村の負担金を「市町村負担金」と表記すれば、両者の混同を防ぐことが可能となるため、本稿では「直轄事業負担金」で統一する。

(2) 石原信雄・二橋正弘『地方財政法逐条解説（新版）』ぎょうせい、2000、p.176。

かについては、それぞれの法律に明示されているが、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)第46条第1号及び「第二次地方分権推進計画」においては、国と地方の役割分担の明確化と国の役割の重点化、中央省庁のスリム

化の観点から、公共事業に係る国の直轄事業については、全国的な見地から必要とされる基礎的又は広域的事業に限定し、それ以外は地方自治体に委ねることとされた。

表1 「地方財政法」の関連条文

<p>(国がその全部又は一部を負担する建設事業に要する経費)</p> <p>第十条の二 地方公共団体が国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に従って実施しなければならない法律又は政令で定める土木その他の建設事業に要する次に掲げる経費については、国が、その経費の全部又は一部を負担する。</p> <p>一 道路、河川、砂防、海岸、港湾等に係る重要な土木施設の新設及び改良に要する経費</p> <p>二 林地、林道、漁港等に係る重要な農林水産業施設の新設及び改良に要する経費</p> <p>二の二 地すべり防止工事及びほた山崩壊防止工事に要する経費</p> <p>三 重要な都市計画事業に要する経費</p> <p>四 公営住宅の建設に要する経費</p> <p>五 児童福祉施設その他社会福祉施設の建設に要する経費</p> <p>六 土地改良及び開拓に要する経費</p>
<p>(国がその一部を負担する災害に係る事務に要する経費)</p> <p>第十条の三 地方公共団体が実施しなければならない法律又は政令で定める災害に係る事務で、地方税法又は地方交付税法によってはその財政需要に適合した財源を得ることが困難なものを行うために要する次に掲げる経費については、国が、その経費の一部を負担する。</p> <p>一 災害救助事業に要する経費</p> <p>二 災害弔慰金及び災害障害見舞金に要する経費</p> <p>三 道路、河川、砂防、海岸、港湾等に係る土木施設の災害復旧事業に要する経費</p> <p>四 林地荒廃防止施設、林道、漁港等に係る農林水産業施設の災害復旧事業に要する経費</p> <p>五 都市計画事業による施設の災害復旧に要する経費</p> <p>六 公営住宅の災害復旧に要する経費</p> <p>七 学校の災害復旧に要する経費</p> <p>八 社会福祉施設及び保健衛生施設の災害復旧に要する経費</p> <p>九 土地改良及び開拓による施設又は耕地の災害復旧に要する経費</p>
<p>(地方公共団体の負担金)</p> <p>第十七条の二 国が第十条の二及び第十条の三に規定する事務を自ら行う場合において、地方公共団体が法律又は政令の定めるところによりその経費の一部を負担するときは、当該地方公共団体は、その負担する金額(以下「地方公共団体の負担金」という。)を国に対して支出するものとする。</p> <p>2 国が行う河川、道路、砂防、港湾等の土木事業で地方公共団体を利するものに対する当該地方公共団体の負担金の予定額は、当該工事の着手前にあらかじめ当該地方公共団体に通知しなければならない。事業計画の変更等により負担金の予定額に著しい変更があった場合も、同様とする。</p> <p>3 地方公共団体は、前項の通知を受けた場合において負担金の予定額に不服があるときは、総務大臣を経由して、内閣に対し意見を申し出ることができる。</p>

(筆者作成)

石原信雄氏は、道路や河川の維持管理に要する費用は、「地方財政法」第10条の2に含まれていないため、その直轄事業負担金は、同法に基づくものではないと考えている。「地方財政法」においては、公共施設の維持管理費は、原則として管理者が負担すべきであるという建前をとっているため、石原氏は、「道路法、河川法における維持管理に要する経費に係る地方公共団体の負担金については、これを廃止すべきものとするが、当面、『地方分権推進計画』に沿って、段階的縮減を含めた見直しを早急に行うべきである。」⁽³⁾と主張している。

維持管理費に係る直轄事業負担金の根拠を「地方財政法」に見出すことはできないが、例えば、道路の場合は、「道路法」(昭和27年法律第180号)第50条第2項に、維持管理費に係る直轄事業負担金の負担と割合に関する規定がある。

「地方財政法」第17条の2第2項は、直轄事業に対する地方自治体の負担金の予定額の通知に関するもので、法の趣旨からすると、地方自治体の負担金総額だけでなく、その基礎となった経費の明細についても、詳細に通知すべきだと考えられるが、実際は負担金の内容を十分に明らかにした通知が行われたとは言い難いようである。

なお、新聞報道等で整備新幹線の建設のための地方負担金が直轄事業負担金と一緒に取り上げられることがあるが、整備新幹線の建設は、国の直轄事業ではないため、その地方負担は、直轄事業負担金とは別の法律に基づいている。整備新幹線建設のための地方負担金は、平成8年12月25日の政府・与党合意に基づいて改正された「全国新幹線鉄道整備法」(昭和45年法律第71号)第13条の規定により地方公共団体が負担するものである。公共事業関係費と既設新幹線(東海道新幹線等)譲渡収入の一部を国の負担分

とみなし、地方自治体はその半分を負担することになっている⁽⁴⁾。

2 地方負担の割合

直轄事業に要する経費のうち地方が負担する割合は、「地方財政法」に基づき、法律又は政令で定められている。

例えば、「道路法」では、「国道の新設又は改築に要する費用は、国土交通大臣が当該新設又は改築を行う場合においては国がその三分の二を、都道府県がその三分の一を負担し、都道府県が当該新設又は改築を行う場合においては国及び当該都道府県がそれぞれその二分の一を負担するものとする。」(第50条第1項)、「国道の維持、修繕その他の管理に要する費用は、指定区間内の国道に係るものにあつては国がその十分の五・五を、都道府県がその十分の四・五を負担し、指定区間外の国道に係るものにあつては都道府県の負担とする。ただし、第十三条第二項の規定による指定区間内の国道の維持、修繕及び災害復旧以外の管理に要する費用は、当該都道府県又は指定市の負担とする。」(第50条第2項)と規定されている。

建設費に係る地方負担割合は、平成4年12月21日の閣議了解「公共事業等の補助率等の取扱いについて」に基づき、平成5年度以降は、3分の1を基本として恒久化されている(新直轄高速道路については4分の1)。維持管理費に係る地方負担割合は、新直轄道路は4分の1だが、国道(指定区間内)、一級河川(指定区間外)、ダム、都市公園は10分の4.5となっている。空港については、全額国が負担している。

ただし、財政力指数が低い都道府県については、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律」(昭和36年法律第112号)により、国による補助率が引き上げ

(3) 同上, p.177.

(4) 「新幹線鉄道の整備—整備スキーム—財源スキーム」国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/tetudo/shinkansen/shinkansen5_2.html>

られ、地方の負担が軽減されている。平成21年にこの措置の対象となっているのは、北海道（補助率を引き上げる率は1.07、以下同様）、青森県（1.16）、岩手県（1.17）、秋田県（1.19）、山形県（1.15）、新潟県（1.03）、福井県（1.05）、山梨県（1.03）、奈良県（1.03）、和歌山県（1.15）、鳥取県（1.22）、島根県（1.25）、徳島県（1.16）、愛媛県（1.05）、高知県（1.25）、佐賀県（1.14）、長崎県（1.19）、熊本県（1.08）、大分県（1.11）、宮崎県（1.17）、鹿児島県（1.17）の21団体である⁽⁵⁾。

II 近年の実績

以上、直轄事業負担金制度の法的根拠等について説明したが、本章では、直轄事業費と直轄事業負担金の最近のデータをざっと眺めることとする。

1 直轄事業と補助事業

普通建設事業費中の直轄事業負担金の最近の推移を見ると、平成15年度の1兆2691億円に対し、平成19年度は1兆2539億円と、ほとんど変

わっておらず、地方自治体の負担は軽減されていない。これは、直轄事業費が横ばい状態にあるためである。国土交通省関係の公共事業予算額を平成15年度と平成20年度で比較すると、直轄事業は、3兆4417億円から3兆4186億円へと、ほとんど変化が見られないのに対し、補助事業（地方自治体が国の補助金を使って実施する公共事業）は、7兆6366億円から6兆994億円へと、1兆5千億円以上減少しており（表2を参照）、直轄事業とは扱いが異なっていることがわかる。

直轄事業と補助事業の予算にこのような差がある理由について、国土交通省は、「直轄事業は基幹インフラ整備で、地方にとっても必要性が高い。補助事業は『国のひも付きだ』との批判から、減らされてきた経緯もある」と説明している⁽⁶⁾。

直轄事業と補助事業については、国と地方が負担する経費の範囲や開示される情報等に大きな違いがある問題も指摘されているが、その問題は次章で取り上げる。

表2 国土交通省関係公共事業予算の推移 (単位：百万円)

	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
直轄事業	2,988,604	3,454,933	3,406,131	3,350,466	3,441,745
補助事業	8,333,795	8,924,458	8,778,882	8,017,540	7,636,572
公団等事業	15,216,386	15,990,970	15,230,108	12,108,729	9,724,397
計	26,538,785	28,370,361	27,415,121	23,476,735	20,802,714
	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
直轄事業	3,400,860	3,394,610	3,471,520	3,480,788	3,418,569
補助事業	7,254,103	6,750,532	6,481,993	6,297,298	6,099,353
公団等事業	8,289,277	6,953,445	5,454,840	5,032,382	4,982,511
計	18,944,240	17,098,587	15,408,353	14,810,468	14,500,433

(注) 平成12年度は、省庁再編に伴う組替後の予算。

(出典) 大成出版社編集企画部編『平成20年度版 公共事業と予算』大成出版社、2008、pp.490-497。

(5) 「直轄事業に関する意見交換会」2009.4.8における国土交通省提出資料。全国知事会HP〈<http://www.nga.gr.jp/news/3koltukousyou.pdf>〉

(6) 「国の直轄事業『温存』 3.5兆円前後で推移 03年度以降」『朝日新聞』2009.3.20。

2 直轄事業負担金の予算額・実績額

平成21年度地方財政計画における直轄事業の地方負担額は1兆323億円である⁽⁷⁾。直轄事業費の総額は3兆5347億円なので、地方負担率は約3割となっている⁽⁸⁾。地方負担額のうち特別会計分が8332億円と、全体の8割を占めている。その内訳は、道路整備が5210億円と最も多く、治水の2266億円（河川1304億円、砂防294億円、ダム668億円）、港湾の757億円、と続いている⁽⁹⁾。

平成19年度の決算データ⁽¹⁰⁾によると、普通建設事業費中の直轄事業負担金は1兆2539億円で、その9割に当たる1兆1361億円を都道府県が、1割に当たる1178億円を市町村が負担した。事業別に見ると、土木費（道路橋りょう費、河川海岸費、港湾費、都市計画費、空港費等）が1兆45億円で全体の8割、農林水産業費（畜産業費、農地費、林業費、水産業費）が2494億円で2割を占めている。また、国土交通省関係の直轄事業負担金に限ったデータとなるが、平成19年度の維持管理に係る直轄事業負担金は1909億円で、直轄事業負担金総額（1兆165億円）の2割弱を占めている⁽¹¹⁾。

また、直轄事業負担金（普通建設事業費＋災害復旧事業費）を都道府県別に見ると、平成19年度の負担額が最も多いのは北海道（1590億円）で、その後は、東京都（563億円）、新潟県（465億円）、愛知県（414億円）、埼玉県（370億円）、大阪府（365億円）の順になっている（表3を参照）。

平成21年3月26日に行われた第79回地方分権改革推進委員会のヒアリングの際に大阪府が提出した資料⁽¹²⁾によると、大阪府の直轄事業負担金は、平成16年度から平成21年度にかけて、269億円、328億円、368億円、365億円、384億円、394億円と、年を追うごとに増えており、大阪府が直轄事業負担金批判の急先鋒となった背景がうかがえる。

大阪府は、平成21年度当初予算では、国から要求された直轄事業負担金425億円のうち、道路事業で13億円、河川事業で16億円など、計31億円を予算に計上することを拒否したが⁽¹³⁾、5月の補正予算では、国の経済対策に対応する観点から、着実な事業推進が必要であると考え、国から求められた約28億円を全額計上した⁽¹⁴⁾。

III 批判の高まり

直轄事業負担金の支払いに苦勞している地方自治体は、これまで負担させられてきた経費の内容が明らかになると、批判を更に強めることとなった。

1 情報開示、調整を求める動き

香川河川国道事務所の移転費まで直轄事業負担金として地方に負担させていたことが問題となったことを受け、国土交通省は、平成20年度に建て替えなどを行った44の出先事務所について調査を行った。そして、すべての事務所直

(7) 総務省『平成21年度地方団体の歳入歳出総額の見込額』p.37. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000017468.pdf>

(8) 残りのほとんど（2兆4642億円）は、国が負担している。

(9) 総務省 前掲注(7), pp.37-39.

(10) 総務省『平成21年版（平成19年度決算）地方財政白書』<http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/21data/index.html>の「第86表 普通建設事業費中の国直轄事業負担金の状況」を参照。

(11) 前掲注(5)

(12) 「第79回地方分権改革推進委員会（2009.3.26）大阪府知事提出資料」p.1. 内閣府HP <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai79/79shiryous3.pdf>>

(13) 「国直轄負担金について」大阪府HP <<http://www.pref.osaka.jp/attach/5163/00018009/9-3.pdf>>

(14) 「平成21年度5月補正予算について」pp.1-2. 大阪府HP <<http://www.pref.osaka.jp/attach/5163/00019185/21.5hosei.pdf>>

表3 都道府県別の直轄事業負担金等の決算額（平成19年度）

（単位：千円）

	普通建設 事業費 合計	普通建設事業費内訳			災害復旧 事業費 合計	災害復旧事業費内訳			直轄事業 負担金 合計 (A)+(B)
		補助事業費	単独事業費	直轄 事業負担金 (A)		補助事業費	単独事業費	直轄 事業負担金 (B)	
北海道	555,117,920	272,341,935	119,947,941	158,944,856	13,077,033	12,973,172	31,338	72,523	159,017,379
青森県	155,938,719	68,885,705	65,958,257	20,552,286	9,113,210	8,718,197	165,358	229,655	20,781,941
岩手県	117,544,279	52,759,566	40,535,704	22,787,573	13,314,491	11,890,228	565,252	859,011	23,646,584
宮城県	121,732,401	52,498,400	43,833,629	24,686,532	3,751,755	2,972,764	360,465	418,526	25,105,058
秋田県	131,101,530	55,074,585	56,239,712	19,304,490	3,945,978	3,178,112	383,058	384,808	19,689,298
山形県	87,155,560	30,272,587	30,983,305	25,494,938	7,209,282	6,751,798	71,468	386,016	25,880,954
福島県	133,985,972	59,578,621	46,795,254	27,382,987	10,608,076	10,265,110	129,427	213,539	27,596,526
茨城県	150,933,766	59,703,403	54,778,380	34,273,309	5,128,591	4,545,935	-	582,656	34,855,965
栃木県	130,982,156	51,906,513	67,648,387	11,209,482	1,182,964	800,736	78,051	304,177	11,513,659
群馬県	102,717,932	33,635,346	51,877,720	13,455,398	2,929,977	2,248,012	187,659	494,306	13,949,704
埼玉県	169,511,769	48,606,110	80,467,810	36,555,914	1,007,732	597,982	8,916	400,834	36,956,748
千葉県	155,379,363	72,800,567	51,392,011	28,580,579	3,413,971	2,918,667	175,666	319,638	28,900,217
東京都	700,340,682	168,623,563	470,609,309	56,267,883	3,980,095	3,304,198	675,897	-	56,267,883
神奈川県	152,869,572	58,452,684	72,523,138	20,822,517	318,191	318,191	-	-	20,822,517
新潟県	243,822,076	135,316,704	62,409,021	44,956,834	16,315,666	14,067,299	536,164	1,533,041	46,489,875
富山県	108,411,748	42,665,320	44,381,516	20,651,761	1,324,909	898,758	44,687	381,464	21,033,225
石川県	112,423,071	46,785,582	49,531,145	15,156,092	16,867,333	13,104,238	3,246,948	516,147	15,672,239
福井県	121,987,366	65,222,928	42,859,425	13,053,151	3,652,663	3,631,094	21,569	-	13,053,151
山梨県	106,050,511	56,095,253	41,221,128	8,407,013	1,071,244	637,960	226,143	207,141	8,614,154
長野県	144,349,141	68,651,821	50,794,278	23,962,301	13,610,891	13,063,126	172,692	375,073	24,337,374
岐阜県	143,854,861	55,895,543	55,634,046	31,844,788	3,982,422	3,849,392	55,931	77,099	31,921,887
静岡県	205,997,794	79,311,064	101,082,530	22,667,963	3,657,583	3,095,785	50,000	511,798	23,179,761
愛知県	285,676,853	105,975,388	135,912,340	41,393,490	405,921	383,435	-	22,486	41,415,976
三重県	123,906,569	49,787,504	40,561,085	31,931,216	2,427,479	2,158,140	15,752	253,587	32,184,803
滋賀県	79,685,352	30,796,743	35,903,705	12,454,461	451,640	444,362	7,278	-	12,454,461
京都府	109,566,717	46,774,927	44,566,412	16,585,207	1,301,015	1,261,542	39,473	-	16,585,207
大阪府	233,583,689	87,443,767	106,405,397	36,538,837	337,292	295,224	42,068	-	36,538,837
兵庫県	283,793,433	128,339,083	127,144,176	27,954,280	3,011,495	2,559,301	441,707	10,487	27,964,767
奈良県	79,388,743	32,711,314	32,107,343	13,467,338	1,497,940	1,450,639	46,385	916	13,468,254
和歌山県	103,155,737	46,167,181	40,501,530	16,388,024	1,403,080	1,357,380	45,700	-	16,388,024
鳥取県	70,112,125	32,652,479	24,112,805	13,190,118	3,339,937	3,098,928	115,869	125,140	13,315,258
島根県	118,065,699	55,072,359	46,145,014	14,704,122	12,035,582	11,880,394	79,773	75,415	14,779,537
岡山県	110,519,670	44,872,802	47,800,324	17,390,211	3,645,262	3,119,322	494,495	31,445	17,421,656
広島県	158,590,926	72,976,686	60,738,212	24,410,220	7,227,028	7,190,064	18,183	18,781	24,429,001
山口県	138,914,956	74,688,253	50,902,545	12,533,671	1,802,169	1,693,547	108,621	1	12,533,672
徳島県	92,933,930	45,506,651	32,553,479	14,019,812	1,916,903	1,348,886	50,544	517,473	14,537,285
香川県	56,923,869	24,809,288	25,826,102	5,846,861	351,348	274,105	77,242	1	5,846,862
愛媛県	102,611,844	51,627,764	28,957,010	21,594,855	2,106,351	1,927,635	93,297	85,419	21,680,274
高知県	75,356,284	38,250,576	23,836,853	12,648,350	4,710,584	4,272,923	87,470	350,191	12,998,541
福岡県	241,359,666	97,151,325	111,513,460	28,996,975	1,591,441	1,302,509	152,507	136,425	29,133,400
佐賀県	99,103,294	37,073,009	40,243,025	20,508,819	3,887,050	3,084,559	805	801,686	21,310,505
長崎県	149,480,275	87,265,362	48,720,153	10,306,566	4,261,594	4,246,728	14,866	-	10,306,566
熊本県	165,855,176	81,771,037	67,456,083	15,574,967	8,910,967	8,227,516	341,021	342,430	15,917,397
大分県	130,781,959	75,368,949	42,392,187	12,306,957	5,193,558	5,058,755	91,201	43,602	12,350,559
宮崎県	112,992,277	63,502,337	32,599,367	15,658,481	10,767,166	10,214,837	422,138	130,191	15,788,672
鹿児島県	189,682,342	127,838,874	47,148,690	14,418,054	9,534,906	8,554,199	432,653	548,054	14,966,108
沖縄県	138,750,543	120,457,809	13,820,012	4,272,137	1,495,901	1,265,358	230,543	-	4,272,137
合計	7,503,000,117	3,293,965,267	3,009,370,955	1,136,112,676	233,077,666	210,501,042	10,636,280	11,761,182	1,147,873,858

(注) 直轄事業負担金には、都道府県が負担するもの以外に、政令指定都市が負担するものもある。

(出典) 総務省『平成19年度都道府県決算状況調』の「第6-2表 性質別歳出内訳－都道府県別内訳」〈http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/xls/h19_todohuken_12.xls〉

轄事業負担金を求めていたこと、負担額を含めた詳細を自治体に説明している例がなかったことを、平成21年3月31日に公表した。全体事業費は389億円で、うち118億円を地方が負担することになっていた（平成20年度分の事業費は98億円で、地方負担分は29億円）⁽¹⁵⁾。

この問題については、7月22日に、仙台市民オンブズマンが、仙台河川国道事務所の移転に際し、宮城県と仙台市が直轄事業負担金を支出したことが、国の事務経費を地方自治体に負担させることを禁じた「地方財政法」に違反しているとして、宮城県負担分約1億5710万円と、仙台市負担分約2630万円の返還を求める訴訟を起こしている⁽¹⁶⁾。

また、直轄事業負担金に、出先機関の庁舎等の建設費だけでなく、職員の人件費、特に退職金や年金保険料まで含まれていた問題も明らかとなり、金子一義国土交通大臣（当時）は、6月2日の大臣会見において、退職金や年金保険料の請求を行わないよう見直すことを表明した⁽¹⁷⁾。しかし、それだけでは事が収まらず、北海道では、弁護士と北見市民が、建設事業費以外の直轄事業負担金を北海道が支出するのは「地方財政法」に照らして違法であるとして、支出差し止めを求める住民監査の請求を行っている⁽¹⁸⁾。

ある県の道路・河川・港湾関係の直轄事業負担金では、図1に示したような流れで手続き等が行われている。県は、国が8月頃に翌年度の予算・概算要求の方針を決定した後、翌年度の事業計画について通知を受け、10～11月頃に国と調整を行う。12月頃の政府予算案決定を経て、翌年3月頃に新年度予算が成立すると、4月には負担金決定と当該年度事業計画の通知が県

に対して行われる。県は、6月頃に国との調整を行い、9月頃に変更後の負担金決定通知を受け、負担金の納付を行うという流れである。

この手続きの流れでは、国との調整の機会が設けられているが、地方自治体は、長い間、事前協議が不十分で、地方は国から請求された額を支払うだけという手続きの不備を指摘し、管理主体である国が本来は負担すべき施設の維持管理費を地方が負担していることの不合理等の問題を批判してきた。現状のままでは、税金を納める住民への説明責任が果たせず、限られた予算を他の事業や行政サービスに回す余地が狭められることに不満を募らせているのである。

直轄事業と補助事業で、国や地方が負担する経費の範囲等に大きな違いがあることが、地方自治体の不満を更に増幅させている。補助事業において、国は、建設費の2分の1を負担するが、維持管理費については負担を行っていない。補助事業で国が負担する事務費の範囲は、直轄事業における地方負担よりも狭くなっている。情報開示についても、補助事業の場合は、事業計画等に関する国の厳格な審査を通らなければ、事業採択段階で認可が下りない。事業実施・完了段階でも、工事の費目内訳や内容について詳細な資料・情報を提供しなければならない。直轄事業では、どちらの段階でも、詳細な情報提供は行われていない。

ただし、直轄事業において事前に情報開示、調整が行われる範囲については、地方自治体によって違いがあるようである。新潟県の泉田裕彦知事は、地方分権改革推進委員会のヒアリングにおいて、直轄事業負担金の情報開示について「出先機関の局長とか部長、あるいは中央省庁から県庁に派遣されている部長といった方々

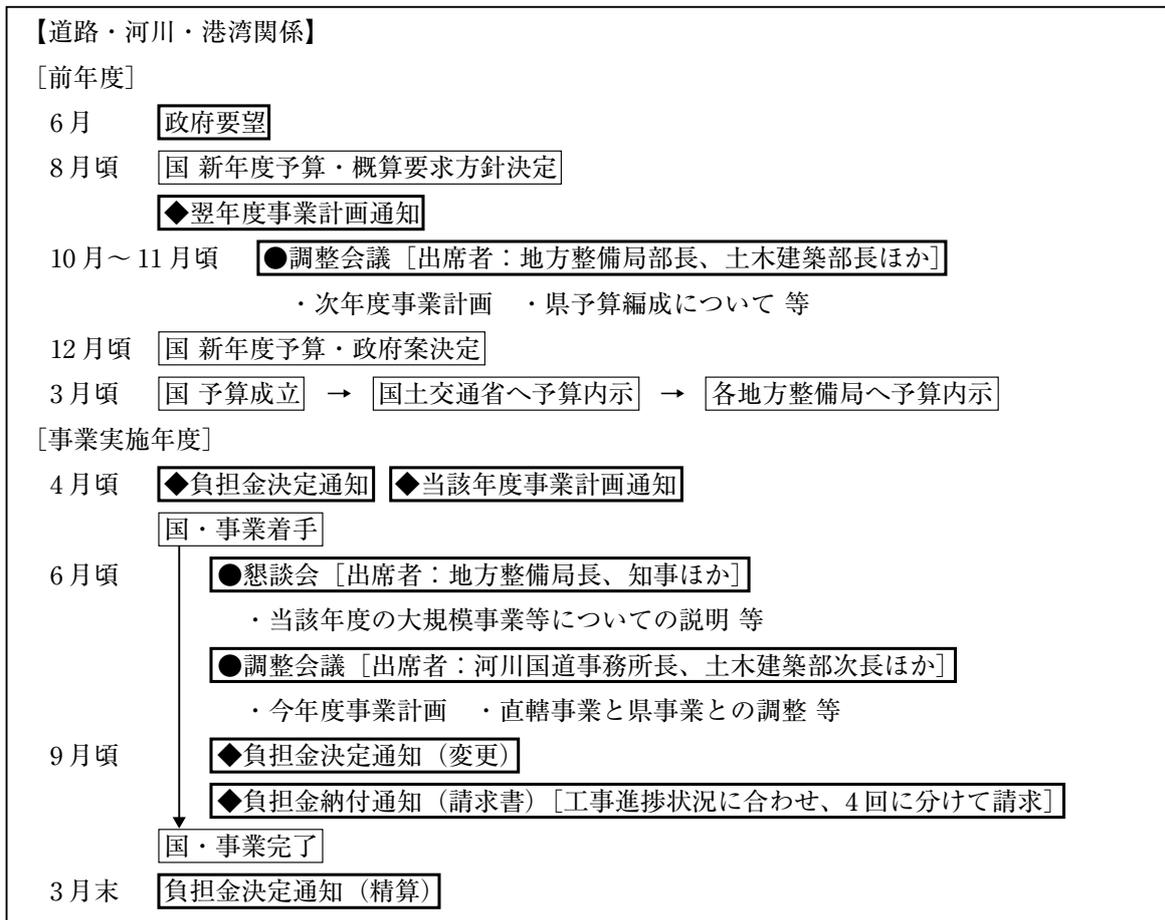
(15) 「地方公共団体への事務所庁舎の営繕費の説明状況に関する点検結果について」2009.3.31. 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/report/press/kanbo05_hh_000023.html>

(16) 「国の出先に負担金 県・仙台市を提訴 オンブズ、返還求め」『朝日新聞』（宮城全県版）2009.7.23.

(17) 「金子大臣会見要旨」2009.6.2. 国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin090602.html>>

(18) 「地方負担金は『違法』 北見道路 道10億円 市民ら監査請求」『朝日新聞』（北海道本社版）2009.8.8.

図1 現行直轄事業負担金の手続き等の流れ（A県の場合）



(出典) 直轄事業負担金問題プロジェクトチーム「直轄事業制度に係る参考資料」2009.3.16, p.7. 全国知事会HP <<http://www.nga.gr.jp/news/shiryoushou3090316.pdf>>

は、相談を受けたり御承知なのではないのですか。」と質問されたのに対し、「全部受けているか」というと、受けていないと思います。」と答え、「全部ではないが、受けているのですか」という追加質問に対しては、「一部相談があるものもあるだろうと思っています。」と回答している⁽¹⁹⁾。

2 市町村負担金等の問題

また、都道府県に対して十分な情報を開示せずに負担を求める直轄事業負担金と同じ構図が、一部の都道府県と市町村との間にもあると

いう状況も明らかになった。木下敏之行政経営研究所代表（前佐賀市長）は、地方分権改革推進委員会のヒアリングで、自らの市長在任中に、県が行う公共事業の費用の一部を市町村に求める市町村負担金について、事前の情報開示が不十分で、改善を求めたケースがあったと発言している⁽²⁰⁾。

直轄事業負担金について国に情報開示を求める立場にある地方自治体は、当然のことながら、この状況の改善に向けて動き始めた。鳥取県は、平成21年6月に、市町村負担金の内訳を平成21年秋にも開示することを明らかにした⁽²¹⁾。北

(19) 「第77回地方分権改革推進委員会（2009.3.4）議事録」p.7. 内閣府HP <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai77/77gijiroku.pdf>>

(20) 「第80回地方分権改革推進委員会（2009.4.2）議事録」pp.14-22. 内閣府HP <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai80/80gijiroku.pdf>>

(21) 「市町村負担金 県が内訳開示 事業推進へ今秋にも」『朝日新聞』（鳥取版）2009.6.17.

海道の高橋はるみ知事は、7月3日の道議会予算特別委員会における答弁で、市町村負担金の内訳などの情報を開示し、市町村と協議する方針を明らかにした⁽²²⁾。宮崎県でも、7月28日に行われた東国原英夫知事と県内9市長との意見交換会において、市長らが県事業の市町村負担金について経費内訳の開示や事前協議の充実を知事に提案し、知事は「十分な説明と開示をしたい」と回答した⁽²³⁾。

市町村負担金の内訳においても、直轄事業負担金と同様の問題が明らかになっている。埼玉県は、6月11日、県土整備部と都市整備部が所管する平成21年度の3事業について県が市町村の求めた負担金の中に県職員の共済組合の掛け金が含まれていたと発表し、上田清司知事は、負担額を調べ、見直しを含め検討する考えを示した⁽²⁴⁾。

全国知事会も、7月15日の全国知事会議で申し合わせた「直轄事業負担金の支払い基準及び今後の廃止方針」において、直轄事業負担金制度の改革の趣旨を踏まえ、市町村負担金について同様の見直しを行うことを明らかにした⁽²⁵⁾。熊本県の対応は特に素早く、8月20日には、蒲島郁夫知事の定例記者会見において、維持管理費や事務費（県職員の人件費、コピー代等）を市町村負担金に含めることを来年度から原則廃止する方針を決めたという発表を行った⁽²⁶⁾。

直轄事業負担金については、国の工事単価等の高さの問題が指摘されることもある。高い単

価に基づいて費用の積算が行われれば、地方負担も過大となる。滋賀県の嘉田由紀子知事は、「1キロ当たりの河川整備費は県より国の方が驚くほど高い」と発言している⁽²⁷⁾。また、岐阜県が行った平成19年度の維持管理費の試算でも、国が行った場合の費用は、道路で県の約8倍（県の約220万円/kmに対し、国は約1660万円/km）、河川で県の約28倍（県の約45万円/kmに対し、国は1250万円/km）高いという結果が出ている。試算した岐阜県建設政策課の担当者は「国道と県道では維持管理の水準が違っても言われるが、それにしても差が大きすぎる」と述べている⁽²⁸⁾。

IV 地方自治体の要望

本章では、直轄事業負担金制度について、地方自治体がどのような見直しを望んでいるか、全国知事会の動きと併せて整理することとする。

1 全国知事会等の動き

平成21年に入ってから直轄事業負担金に対する批判の高まりに対し、鳩山邦夫総務大臣（当時）は、国直轄事業の大幅削減を検討する考えを示し、国土交通省は、全国知事会と制度見直しに向けた協議を行うことを表明した。全国知事会は、その協議の場に向け、直轄事業負担金プロジェクトチームを設置し、3月16日に第1回の会合を開き、全国知事会としての考

(22) 「市町村負担金 道が内訳開示 知事が方針」『朝日新聞』（北海道本社版）2009.7.3.

(23) 「知事転身騒動 9 知事に陳謝 意見交換会」『朝日新聞』（宮崎全県版）2009.7.29.

(24) 「県職員共済組合掛け金 市町村負担が判明 見直しも」『朝日新聞』（埼玉版）2009.6.12.

(25) 「全国知事会議の開催について（2009.7.15）」の「資料1：直轄事業負担金の支払い基準及び今後の廃止方針について（確定版）」全国知事会HP（<http://www.nga.gr.jp/news/shiryousaido.pdf>）

(26) 「『ぼったくり』見直し、足元から市町村の負担金熊本一部廃止へ」『朝日新聞』2009.8.21. 熊本県では、平成21年度、県の事業のうち約357億2500万円分について、市町村に約38億4700万円（うち維持管理費や事務費は約2億6千万円）の負担を求めている。

(27) 青山彰久「国直轄事業の負担金問題」『読売新聞』2009.4.11.

(28) 「県が試算 公共事業維持管理費 国実施だと超割高」『朝日新聞』（岐阜全県版）2009.4.16.

(29) 日本総合研究所調査部「国直轄事業負担金制度見直しの行方」『政策観測』12号, 2009.5.1, p.1.（<http://www.jri.co.jp/thinktank/research/eye/2009/0501-3.pdf>）

え方の検討・整理を行った。

全国知事会は、4月8日に行われた国との直轄事業に関する意見交換会において、①直轄事業負担金の基準や内訳明細の情報開示を徹底すること、②地方の意見が十分反映できるよう現行制度を改善すること、③維持管理費負担金を早急に廃止すること、④国と地方の役割分担を明確化した上で、最終的に直轄事業負担金制度を廃止すること、を求めた。

①には、前述の内訳明細の情報開示の問題と共に、補助事業と著しく均衡を欠いている対象経費の見直しが含まれている。

②においては、建設事業の採択・着手段階を始め、各段階で地方が関与し、その意見を反映させることができる仕組みや、事務費の抑制を求めている。

③は、将来にわたって継続し、地方財政にと

って大きな負担となっている維持管理費に係る負担金は、本来、その管理水準を決定する管理者である国が負担すべきで、早急に廃止すべきというものである。

④は、地方に移譲すべき事業を拡大するとの観点に立って、国と地方の役割分担を明確化することを求めるもので、国が担うべき事業は、国の全額負担により実施し、地方が担うべき事業は、権限と財源を地方に一体的に移譲した上で、地方が自らの判断で自主的、主体的に実施できるようにすべきだとしている。

平成21年に入ってから全国知事会、国土交通省等の動きをまとめると表4のようになる。

国が挙げる直轄事業負担金制度の趣旨と地方が見直しを求めるポイントについては、日本総合研究所調査部のレポート⁽²⁹⁾が、その要点を

表4 平成21年の全国知事会等の動き

2月16日	全国知事会の麻生会長が、金子国土交通大臣（当時）に対し、直轄事業負担金制度のあり方について協議の場を設けるよう申し入れを行い、了承された。
3月16日	全国知事会が国との協議に向け設置した「直轄事業負担金問題プロジェクトチーム」の第1回会議を開催。事前に行った各都道府県のアンケートを基に作成した直轄事業制度に係る論点整理について議論を行った。
4月8日	「直轄事業に関する意見交換会」が行われた（出席者は、12名の道府県知事、国土交通大臣、総務大臣、農林水産大臣）。
4月24日	全国知事会の麻生会長が、第82回地方分権改革推進委員会において示された「国直轄事業負担金に関する意見」に対してコメントを発表した。
4月30日	国土交通省が平成21年度の直轄事業負担金に係る予定額を通知した。
5月1日	国土交通省の開示内容が全国知事会の求めに応えるものになっていないとし、平成20年度分については、5月中の早い時期に国庫補助事業と同レベルの内訳等を、平成21年度分については、最初の支払い時期までに検証・見直しの結果に沿った内訳明細を明らかにすることを要望した。
5月18日	全国知事会議が開かれ、維持管理費分の負担金を平成22年度から廃止する等の制度改革を求める緊急アピールを採択した。

5月22日	二井直轄事業負担金問題プロジェクトチーム座長（山口県知事）が、鳩山総務大臣（当時）等に対し、全国知事会が5月18日にまとめた「地方分権改革の実現を求める緊急アピール」に基づき、直轄事業負担金制度の改革に向けた要請を行った。
5月29日	国土交通省と農林水産省から平成20年度分の直轄事業負担金の内訳明細が示されたが、全国知事会が求めてきた補助事業と同程度の開示になっていないことから、実質的な検証・分析ができるよう、更なる情報開示を求めた。
5月29日	平成21年度補正予算が成立。直轄事業の地方負担分の9割を間接的に肩代わりする「地域活性化・公共投資臨時交付金」1兆4千億円が計上された。
6月2日	金子国土交通大臣（当時）が直轄事業負担金のうち退職金関連について見直す方針を示す。
6月16日	全国知事会の「直轄事業負担金問題プロジェクトチーム」の第2回会議を開催。情報の更なる開示、負担対象範囲の早急な見直し等を強く求める「直轄事業負担金の見直しを強く求めるアピール」をとりまとめた。
6月23日	全国知事会の麻生会長が、同日閣議決定された「経済財政改革の基本方針2009」について、直轄事業負担金制度の見直し等を強く求めるコメントを発表した。
6月23日	二井直轄事業負担金問題プロジェクトチーム座長（山口県知事）が、全国知事会が6月16日にとりまとめた「直轄事業負担金の見直しを強く求めるアピール」について、竹下財務副大臣、石田農林水産副大臣、瀧野総務事務次官、春田国土交通事務次官（すべて当時）に対して要請活動を行った。
7月14日	全国知事会議が開かれ、直轄事業負担金について、全国知事会の基準に沿って適正な請求が行われなければ、平成21年度分の支払いを拒否すること等が決められた。
7月17日	金子国土交通大臣（当時）が、直轄事業負担金の一部の廃止要求について、平成21年度中の廃止は困難であると発言した。
7月27日	二井直轄事業負担金問題プロジェクトチーム座長（山口県知事）が、全国知事会の「平成22年度国の施策並びに予算に関する提案・要望」（国土交通省関係部分）及び「直轄事業負担金制度の改革に関する申し合わせ」について谷口国土交通事務次官に、「直轄事業負担金制度の改革に関する申し合わせ」について鈴木総務事務次官、岡本総務審議官及び井出農林水産事務次官に、要請活動を行った。
8月8日	全国知事会は、第45回衆議院議員選挙に向けた自民党、民主党、公明党の政権公約のうち、地方分権にかかわる政策の採点結果を公表した（29人の知事が採点）。「直轄事業負担金の抜本改革」については、民主党8.7点、公明党8.0点、自民党6.9点の順であった（10点満点、各党の主張は表5に記載）。

（出典）全国知事会のホームページ（<http://www.nga.gr.jp/>）、それぞれの動きを報じた新聞記事を参照し、筆者作成。

簡潔にまとめている。

同レポートは、直轄事業負担金制度の趣旨として、

- ①地元自治体は国直轄事業からメリットを受けるため、一定の負担義務が当然発生する。
- ②地方負担分によって総事業量が増え、迅速、着実な施設整備が可能となる。
- ③負担金によって地方のモラルハザードを回避し、効果的な事業の採択が可能となる。

地方が見直しを求めるポイントとして、

- ①事業費の使途、内訳、積算根拠等の詳細な情報が開示されない。
- ②事業分野や実施箇所の選定、スケジュール等について地方の意見が反映されない。
- ③地方には、事業完了後も国の施設の維持費を継続的に負担する義務があり、国と地方の役割分担上問題がある。

を挙げている。

2 各地方自治体の意見等

直轄事業負担金問題に対し、全国知事会は、前章に記したような姿勢で臨んでいるが、地方側が完全に一枚岩というわけではなく、地方自治体により温度差があるとの指摘もある。例えば、宮崎県の東国原英夫知事は、「(直轄事業負

担金は、本来は) 地方の負担というより国の負担。負担金なしで国道や高速道路の整備を(国側に) 求めたい」、「(宮崎は) 必要不可欠な高規格道路などが主に直轄負担金(による事業)。そこは必要。」⁽³⁰⁾、「負担金廃止は賛成だが、事業の総量が減ることを懸念する。インフラ整備が遅れた地域は重点的に行えないか。」⁽³¹⁾と発言しており、苦しい立場がうかがえる。

長野県の村井仁知事も、直轄事業負担金の廃止を求める一方で、「国の補助金を受けて県道として建設すれば、国の補助と県の負担が事業費の2分の1ずつだが、国直轄なら県は3分の1の負担金で済む。」、「制度改革の議論は理念だけで走ってもらっては困る。」という本音も明らかにしている⁽³²⁾。

直轄事業負担金については、都道府県知事等を対象にしたアンケート調査も行われている。表5は、平成21年に行われたアンケート調査の中から幾つか選び、その結果の要点をまとめたものである。

3 直轄事業負担金が廃止された場合の影響

直轄事業負担金が廃止された場合の影響として考えられるのは、直轄事業の予算額が減り、道路等の整備水準が低い地方自治体に資金が回

表5 直轄事業負担金に関するアンケート調査の結果

共同通信が2月上旬に47都道府県を対象に行った調査 ⁽³³⁾	広島県、山口県、宮城県など32道府県が、地方負担金の軽減、廃止を求めた。栃木県、東京都など4都県は、事業決定で地方側に裁量がない仕組みを問題と指摘した。
読売新聞が3月上旬に47都道府県知事と17政令市長を対象に行ったアンケート調査 ⁽³⁴⁾	全体の6割超に当たる40人が「地方負担金を廃止すべきだ」と回答した。負担金制度の問題点(複数回答)については、48自治体が「地方との協議が十分でない」、41自治体が「透明性がない」、38自治体が「地方分権の趣旨に反する」、30自治体が「負担率が高い」と回答した。

(30) 「直轄事業の負担金 知事『現在は必要』」『朝日新聞』(宮崎全県版) 2009.2.18.

(31) 「国直轄事業負担金 知事側強気」『産経新聞』2009.4.20.

(32) 「基礎からわかる直轄事業負担金」『読売新聞』2009.4.16.

(33) 「国直轄事業の地方負担 36都道府県が問題視 廃止や減額を要求」『中国新聞』2009.2.11.

(34) 「国直轄事業 地方負担「廃止を」 6割超」『読売新聞』2009.3.12.

共同通信が4月下旬に47都道府県の知事を対象に行ったアンケート調査 ⁽³⁵⁾	「慎重な検討が必要」とした沖縄県を除く46都道府県の知事が廃止、見直しに賛成した。茨城県、滋賀県など26道府県は、地方負担金そのものを「廃止すべきだ」、愛知県、福岡県の2県は、「現行制度を見直し、将来的に廃止すべき」、18都県は、「見直しで対応すべきだ」と回答した。
産経新聞が5月に読者を対象に行ったアンケート調査 ⁽³⁶⁾	「直轄事業は必要」という回答が57%と半数を超えたが、「地方は応分の負担をすべきだ」という回答は46%に留まった。また、「税財源を移譲すれば地方分権が進む」という回答は、67%の支持を集めた。
朝日新聞が5月29日～6月16日に各都道府県の商工会議所と地元金融機関を対象に行った地域経済アンケート調査 ⁽³⁷⁾	原則としてトップに面談し、94人が回答。直轄事業負担金制度について、81%が「見直すべきだ」と回答した。仙台銀行の三井精一頭取は、「直轄事業に伴う受益者負担の考え方と、地方自治体の財政の状態を踏まえて、国と地方が議論する必要がある」と指摘した。
共同通信が6月上旬に47都道府県の知事を対象に行ったアンケート調査 ⁽³⁸⁾	金子国土交通大臣（当時）が出先機関職員の退職金や年金分の負担金廃止を表明したことについて、40都道府県の知事が、国の対応は不十分と回答した。うち21人は、維持管理費に係る負担金が存続されていることを理由に挙げた。国土交通省が5月末に開示した平成20年度の負担金内訳の内容については、36人が不十分と回答した。負担金制度の在り方については、46人が廃止や見直しを求め、うち27人が制度そのものを廃止すべきと回答した。
静岡新聞が静岡県内の全市町長を対象に行ったアンケート調査 ⁽³⁹⁾	直轄事業負担金と市町村負担金の制度について、20人が「応分の負担はやむを得ない」、16人が「全面廃止すべき」、1人が「現状のままでよい」と回答した。伊豆地域のある首長は、「事業に着手してもらえらるなら負担に賛成」と回答している。

(筆者作成)

りにくくなるということであろう。

国土交通省は、平成21年6月10日に開かれた自民党の国土交通部会関係合同会議において、直轄事業負担金を廃止した場合の影響について試算した結果を報告した⁽⁴⁰⁾。平成21年度当初予算における国土交通省関係の直轄事業費は2兆7944億円で、うち建設分が国負担1兆

6869億円、地方負担6775億円、維持管理分が国負担2545億円、地方負担1755億円となっている。これらのデータを使って行った試算では、維持管理費に係る直轄事業負担金だけを廃止した場合は、直轄事業費が10%（1755億円）削減され、建設費に係る直轄事業負担金も一緒に廃止した場合は、直轄事業費が36%（8530億円）削減さ

(35) 「国直轄事業の地方負担 廃止や見直し 46知事求める」『東京新聞』2009.5.10.

(36) 「eアンケート 私も言いたい 国直轄事業の地方負担金制度」『産経新聞』2009.5.22.

(37) 「地域経済アンケート」『朝日新聞』2009.6.28.

(38) 「直轄事業負担金 維持管理費存続を批判 40知事 国の対応『不十分』」『産経新聞』2009.6.14.

(39) 「県内全市町長アンケート回答—静岡新聞社」『静岡新聞』2009.8.8；「09選ぶ夏・激動しずおか=地方分権改革(2)—直轄負担金見直し 求められる」『政治主導』『静岡新聞』2009.8.10.

(40) 「直轄負担金全廃 道路事業費36%減 国交省が試算報告 『自治体に資金回らず』」『日刊建設工業新聞』2009.6.11.

れるという結果が導き出されている。

社会資本整備の資金面で国への依存度が高まれば、地方自治体の陳情合戦が激化することが予想される。例えば、平成21年3月3日の『毎日新聞』の社説は、「公共事業を幅広く国の全額負担にすると、地方の陳情合戦が激化し国の支配を強化しかねない。公共事業はできるだけ地方に委ね、必要な権限や財源を移譲する流れを定着させなければならない。」⁽⁴¹⁾と、権限や財源の地方への移譲とセットでなければ効果がないことを強調している。

国土交通省幹部も「地方負担ゼロが実現すれば、自治体は『次もお願い』となる。陳情合戦が激化するだけだ。」⁽⁴²⁾と発言している。3月4日の地方分権改革推進委員会における猪瀬直樹委員の発言「直轄負担金そのものを全くなくしてしまうと、今度は陳情合戦になって、腕力の強い族議員がいるところに、直轄国道が引っ張られることになる。」⁽⁴³⁾、4月8日の読売新聞の社説「負担金を廃止すれば、地方はさほど必要のない事業まで誘致合戦を展開しかねない。有力な族議員の地元が優遇され、事業配分にゆがみが出る懸念もある。」⁽⁴⁴⁾等、同様の指摘は、他にも多数見られる。

V 制度の見直しに向けた提案

平成21年4月8日に行われた全国知事会の意見交換会において、政府側は、事業採択や執行に際して地方との協議を重視する意向や、事業費明細等の情報開示を進める姿勢を示したが、制度の抜本的な見直しには言及しなかった。

国土交通省と農林水産省は、5月29日に、平成20年度分の直轄事業負担金の内訳明細を示したが、全国知事会は、不十分な内容に留まっているとして、更なる情報開示を求めた。全国知事会は、情報開示に留まらず、その先の制度改革まで求めていることから、本章では、制度見直しに向けた考え方を広く紹介する。

1 地方分権改革推進委員会の意見書

地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長）は、第78回委員会（平成21年3月25日）に新潟県の泉田裕彦知事を、第79回委員会（3月26日）に大阪府の橋下徹知事を、第80回委員会（4月2日）に長野県の村井仁知事を招いて、直轄事業負担金に関するヒアリングと討議を行った⁽⁴⁵⁾。そして、4月24日には、鳩山邦夫総務大臣（当時）に対し、直轄事業負担金制度を見直すよう求める意見書（以下「意見書」とする）⁽⁴⁶⁾を提出した。

意見書は、①直轄事業の縮減、②透明性の確保・充実、③負担金のあり方の見直し、の3点を柱としている。

①は、国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減することが、地方の財政負担の軽減につながるかと考えるものである。あわせて、関係する国の出先機関の縮減・廃止を行うことも求めている。

②は、国から地方自治体に対する情報提供が不十分だったことが地方関係者の不信感につながったと考え、経費内訳・積算根拠の情報開示の徹底、直轄事業の実施・変更にあたり、事業

(41) 「社説 公共事業負担金 「地方の乱」 機に廃止へ議論を」『毎日新聞』2009.3.3.

(42) 「国直轄事業負担金 財政難の地方『反旗』」『読売新聞』2009.3.12.

(43) 前掲注(18), p.2.

(44) 「社説 国の公共事業 一定の地方負担金は必要だ」『読売新聞』2009.4.8.

(45) 詳しくは、「委員会開催状況－地方分権改革推進委員会」内閣府HP（<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/kaisai-index.html>）にアップロードされている第78～80回委員会の配布資料、議事録を参照。

(46) 地方分権改革推進委員会「国直轄事業負担金に関する意見」2009.4.24.（<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/090424torimatome1.pdf>）

内容や事業費を含めて地方自治体と事前に協議する仕組みを設けること等、改善に向けた取り組みを直ちに行うことを要請するものである。

③は、維持管理費に係る負担金については、廃止すべきだと考え、整備費に係る負担金については、直轄事業の範囲を最小限のものに限定することを前提に、地方の受益と負担の観点、節度ある直轄事業の採択・実施の観点を考慮して検討を行い、改革を進めることを求めるものである。また、引き続き、全国知事会等と国土交通省等関係府省とが対等な立場に立って定期的に協議することも求めている。

意見書は、整備費に係る負担金の抜本的見直し・廃止までは言及していないが、同委員会の『第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』⁽⁴⁷⁾に盛り込まれた直轄事業の地方自治体への移管、『第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～』⁽⁴⁸⁾に盛り込まれた出先機関の見直し、を踏まえた内容となっており、実現可能性とのバランスが意識されているように思われる。

鳩山邦夫総務大臣（当時）は、意見書を受け取った後、「白紙の請求書を都道府県に突きつけるようなありようを早急になくす。国の直轄事業の維持管理費は地方負担をなしにする方向で、来年度予算までに行けるようにしなければならない」と述べた⁽⁴⁹⁾。

総務省は、7月1日に、佐藤勉総務大臣（当時）名により、平成22年度の地方財政措置について各府省へ申入れを行った。そこでは、主な

申入れ事項の一つとして「直轄事業の見直し」を取り上げ、意見書に沿った形で、以下の点を求めている⁽⁵⁰⁾。①直轄事業の範囲等の見直し（直轄事業は、全国の見地から必要な基礎的・広域的事業に限定し、それ以外は地方自治体へ移管。地方自治体への円滑な移管のため、直轄事業における国負担率並みの交付金を措置）、②直轄事業負担金の在り方の見直し等（維持管理費に係る直轄事業負担金を廃止し、補助事業との均衡を図ることを基本として、直轄事業負担金の対象範囲の基準の明示・見直しを早急に実施）、③直轄事業負担金に関する事前協議、情報開示の徹底（直轄事業の計画・実施・変更に係る事前協議を早急に法定化し、直轄事業負担金に係る積算内訳等の情報開示を徹底）。

2 識者等の考え

直轄事業負担金制度見直しの具体的な方法について、例えば、『日本経済新聞』は、平成21年4月16日の社説で、「政府が手がける公共事業は今後、首都圏の空港整備のような国際競争力の強化につながる事業や高速道路など便益が広く及ぶ事業に限定すべきだ。地方分権を進めるためにもそれ以外は権限と財源を併せてすべて自治体に移し、どの事業を優先するかは地域ごとに決めればいい。」⁽⁵¹⁾と主張している。

片山善博・慶応大学大学院教授（前鳥取県知事）は、直轄事業負担金制度は、日本国憲法第92条に規定される「地方自治の本旨＝団体自治と住民自治の理念と原則が全うされているこ

(47) 地方分権改革推進委員会『第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』2008.5.28. <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>>

(48) 地方分権改革推進委員会『第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～』2008.12.8. <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/081208torimatome01.pdf>>

(49) 『「維持管理分 廃止を」 直轄事業負担金 分権委が意見書』『朝日新聞』2009.4.25 を参照。「鳩山総務大臣閣議後記者会見の概要」2009.4.24. 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/12345.html>によると、鳩山総務大臣は、意見書を受け取る直前にも、同様の発言を行っている。

(50) 総務省「報道資料：平成22年度の地方財政措置についての各府省への申入れ概要」2009.7.1. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000029234.pdf>

(51) 「社説 国の直轄事業の見直しを先送りするな」『日本経済新聞』2009.4.16.

と」に基づいていないため、憲法違反であると批判しているが⁽⁵²⁾、その一方で、「国が決めたら一方的に『払え』という時代ではない。ただ、ある程度、負担してでも（事業を）やるかどうか、地方が選択する機会があってもいい」⁽⁵³⁾と、地方が望む場合には、一部の費用を負担して事業を進めることができる余地を残す選択肢を示唆している。

中里透・上智大学准教授は、直轄事業負担金のあり方について検討を行う場合には、①負担金の徴収や事業の実施に関する手続きの問題と、②公共施設の整備に関する費用負担のあり方という制度そのものの問題、に分けて議論することが有益だとしている⁽⁵⁴⁾。

①について、中里准教授は、「開示された内容に不十分な点があるということであれば、さらに詳細な開示を求めればよいということになる。負担金に関する情報開示によって公共事業の経費についての詳細な情報が得られるようになれば、モニタリングを通じて非効率な事業の実施が抑制されるという効果も期待できる。」と考えている。

②について、中里准教授は、事業を縮小して地方の負担を軽減し、行財政運営の自由度を高めることがポイントとなる「地方分権改革」の問題と捉えた場合には、「直轄事業を、スピルオーバーが全国にわたるような事業に限定すれば、特定の自治体に費用の分担を求める必要はなくなるから、このシナリオの下では直轄事業負担金廃止も合理性を持つことになる。」と考えている。

一方、中里准教授は、国が何らかの財政措置により直轄事業負担金に関する地方自治体の負担を軽減することがポイントとなる「地方財政

対策」の問題と捉えた場合には、「地方の財源不足を地方交付税や特例交付金によって補てんする『地方財政対策』のスキームの延長線上で理解可能であり、既存の制度との親和性が高いというメリットがある。また、この対応策の下では直轄事業の縮減を伴うことなく地方の負担を軽減することができることから、制度の見直しに伴うさまざまなあつれきを回避できるという点で無難な解決策といえるかもしれない。」と見ている。中里准教授は、陳情合戦激化の可能性についても認識している。

和歌山県の仁坂吉伸知事が、直轄事業負担金と国の補助金を同時に廃止する案を提起したこともある⁽⁵⁵⁾。道路に係る直轄事業の地方負担は平成20年度当初予算で5940億円であったのに対し、地方の補助事業への国からの補助金は4251億円であった。それらを相殺し、直轄事業はすべて国が財源を負担し、補助事業は地方が負担するようになればよいという考えである。この案が採用されれば、国と地方の責任分担が明確になり、補助金を含めての地方から国への無駄な陳情合戦もなくなるということのようであるが、数字的に釣り合っただけで賛成が得られたとしても、補助事業より直轄事業に期待する地域が賛成するかどうか、各論が問題になるという見方もある。

3 政党の政権公約から

表6は、平成21年8月30日に投票が行われた第45回衆議院議員選挙における政党の政権公約から、直轄事業負担金制度の扱いについてまとめたものである。民主党、自民党、公明党の政権公約に対する全国知事会の評価における「直轄事業負担金の抜本改革」の項目では、表4にも記

(52) 片山善博「片山善博の『日本を診る』(19) 直轄事業負担金は憲法違反である」『世界』793号, 2009.7, pp.92-94.

(53) 「直轄事業せめぎ合い」『東京新聞』2009.5.22.

(54) 以下、中里准教授の主張については、中里透「[経済教室] 直轄事業負担金のあり方を巡る議論 地方分権推進につなげよ」『日本経済新聞』2009.6.12を参照。

(55) 「直轄事業への地方負担金廃止で代案 補助事業の補助金と相殺、和歌山県知事が提起」『日経グローバル』121号, 2009.4.6, p.4.

表6 政党の政権公約（第45回衆議院議員選挙）における直轄事業負担金関連の記述

民主党	道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくす。それに伴う地方交付税の減額は行わない。
自民党	直轄事業の維持管理費負担金は平成22年度から廃止するとともに、直轄事業を基礎的・広域的な事業に限定し、直轄事業負担金制度を抜本的に見直す。
公明党	公明党は当面、維持管理にかかる直轄事業負担金を廃止します。その上で国と地方の役割分担を明確化し、最終的に廃止します。
共産党	国直轄事業負担金を、“必要な事業は、国の責任と負担でおこなう”という方向で抜本的に見直します。国直轄事業に多く含まれている高速道路、港湾、ダムなど、不要不急の大型公共事業は削減・中止します。国が維持管理費や国職員手当などの負担を、地方に押しつけることは直ちにやめます。
社民党	国直轄事業の地方負担金を廃止します。
みんなの党	国の直轄事業は段階的に縮小・廃止し、地方に移管。地方の負担金は、10年度（筆者注：平成22年度）から維持管理費負担金を廃止し、本体部分も直轄事業の地方移管等にもない廃止。

（出典）第45回衆議院議員選挙のために公表された各党の政権公約を参照して作成。

したように、民主党の点数が最も高かった⁽⁵⁶⁾。

民主党は、直轄事業負担金制度の全面的廃止を主張した。ただ、直轄事業負担金は、地方交付税を算定する際に用いる基準財政需要額に地方の支出として参入されているため、現在の地方交付税制度の下で直轄事業負担金を廃止すると、各自治体に交付される地方交付税の額も減少してしまうため、そのようなことを起こさない措置を取ることを保証した。社民党は、単純に直轄事業負担金の廃止を掲げた。

自民党は、まず維持管理に係る直轄事業負担金を廃止し、その後、制度全般を見直すという二段構えの対応を主張した。二段構えという点では、公明党、共産党も同様であるが、自民党は、維持管理に係る直轄事業負担金の廃止時期を平成22年度と明らかにした点、公明党は、最終的に制度の廃止を明言した点に特徴があった。

また、新党日本は、国の直轄事業負担金ではなく、市町村負担金の問題の方に焦点を当て、「国家事業の直轄負担金に反対する都道府県が、半ば強制的に市町村から徴収する都道府県事業に対する二枚舌の負担金を即時廃止する。」ことをアピールした。

おわりに

最後に、改めて前掲の中里透・上智大学准教授の指摘を中心に、直轄事業負担金制度の見直しについて検討する際のポイントを整理しておく。

中里准教授は、直轄事業負担金のあり方を「地方分権改革」という観点から考えた場合、自治体間の利害対立と、国の出先機関（地方支

(56) 「地方分権政策に関する政権公約評価結果」2009.8.8. 全国知事会HP 〈<http://www.nga.gr.jp/news/saisyuu090808.pdf>〉

分部署)の見直しとの連動という2つの問題が待ち構えていると考えている⁽⁵⁷⁾。

中里准教授は、国と地方のあり方に関する議論においては、「地方」が単一の主体として取り扱われることがあるが、大都市圏の自治体と地方圏の自治体の利害は必ずしも一致せず、直轄事業の縮減を巡っても大きなスタンスの違いがみられることを指摘している。これについては、第IV章で紹介したように、地方自治体による微妙な温度差が感じられる。

また、直轄事業の縮減や管理権限の地方移譲を具体的に検討するとなると、国の出先機関の見直しを行わなければならないが、出先機関改革に対する抵抗はかなり強い。平成20年12月8日に提出された地方分権改革推進委員会の第2次勧告で提案された出先機関改革（出先機関の地方振興局と地方工務局への再編）について、平成21年3月24日に決められた工程表には、組織の統廃合案が盛り込まれず、平成21年中にまとめる「改革大綱」に先送りされたことから⁽⁵⁸⁾、越えるべきハードルがいかに高いかが想像される。

小西砂千夫・関西学院大学教授は、「維持管理費を国が負担することには、国民の理解も得られやすい。現状では、建設費まで廃止するのではなく、まずは維持管理費の廃止を着実に勝ち取ることが望ましいだろう。」⁽⁵⁹⁾と述べている。また、各党の政権公約等を見ても、維持管理費に係る直轄事業負担金については、廃止の

流れに傾いているように思われる。

しかし、中里准教授は、その論拠は必ずしも明確ではないと考えている⁽⁶⁰⁾。例えば、道路整備から生じる便益は、利用者が円滑に道路を往来することができるという状態が確保されることによってもたらされるものであるから、その便益に対応する費用には維持管理費も含まれると考えるのが自然であり、負担割合の引き下げには一定の合理性があっても、制度そのものの廃止まで求めるのはおかしいとしている。

維持管理費に係る直轄事業負担金については、地方の負担を軽減するため、管理者である国が負担すべきだという主張が多数見られるが、受益者負担という観点から建設費に係る負担を認めるのであれば、維持管理費に係る負担を認めないのは理屈に合わない。何故地方が国の事業費の一部を負担するのか、もう一度原点に立ち返って考える必要があるだろう。

国の側を別にすれば、直轄事業負担金制度の見直しに反対する声はほとんど聞かれなくなっている。しかし、実際に見直しを行うとなると、本稿で取り上げたような様々な課題に地道に取り組んでいかなければならない。これまでになく盛り上がった見直しの機運を実りある成果につなげるためにも、多角的な視点から議論を重ねることが望まれる。

(やまざき おさむ)

(57) 以下、中里准教授の主張については、中里 前掲注⁽⁵⁴⁾を参照。

(58) 「出先改革 詳細先送り 骨抜き工程表決定」『朝日新聞』2009.3.25.

(59) 「直轄負担金『知事の乱』国と地方の関係は」『朝日新聞』2009.6.21.

(60) 中里 前掲注⁽⁵⁴⁾を参照。