

ISSUE BRIEF

特定補助金をめぐる改革

— 「一括交付金」 への転換に関わる論点整理 —

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 661 (2009. 11. 24.)

はじめに

- I 補助金の全体像
 - II 特定補助金の是非についての見方
 - III 特定補助金をめぐる改革の軌跡
 - IV 民主党による「ひもつき補助金」批判
 - V 「ひもつき補助金」廃止と「一括交付金」化の論点
- おわりに

新政権が平成 23 (2011) 年度からの実施を目指している『「ひもつき補助金」の廃止と『一括交付金』化』という政策メニューには、「国から地方への財政移転のあり方を見直すことによる新規財源の捻出」と「特定補助金の廃止を通じた地方分権の強化」という 2 つのねらいがあると考えられる。

しかし、現行の特定補助金の廃止を通じて、新たな財源を期待されているほどの規模で捻出できるのかが不確実である上に、地方分権の強化という観点からは、「一括交付金」化では不十分であるとして、地方交付税の拡充や税源移譲を求める向きもみられる。一方、特定補助金を用途制限のない一般補助金へと置き換えた場合、自治体財政に新たな非効率が生じる可能性も否定できない。

地方の自主性を尊重した上で、地方財政の効率性や地域間の公平性の問題にどのような形で目配りをするかが、新制度の設計に当たっての課題となる。

財政金融調査室

ふかさわ えいじ
(深澤 映司)

調査と情報

第 6 6 1 号

はじめに

先の衆議院議員総選挙の結果成立した民主党を中心とした新政権は、「ひもつき補助金」を廃止して「一括交付金」を導入することを目指している。今後は、新政権の下で国から地方に向けた補助金のあり方がどのように変わるのかが、1つの焦点となる公算が大きいと言えよう。そこで、本稿では、我が国の地方向け補助金について、現状等を概観するとともに、予想される論点等を整理する。

I 補助金の全体像

1 補助金とは何か

国は、地方自治体（以下、自治体とする。）やその他の主体（民間団体等）に対して、各種の補助金を支出している。それらの補助金の使途は、国により予め定められ、受け取る側の裁量は制限されている。

補助金全体のうち、国から自治体に向けた補助金は、制度上、「国庫補助負担金」と呼ばれている。これは、「地方財政法」（昭和23年法律第109号）の第10条から第10条の4にかけて規定が設けられた「負担金」・「委託金」（自治体が法令に基づき実施しなければならない事務等を巡り、国が自治体に支出するもの）と、同法の第16条に定められた「補助金」（国がある施策を行うため特別の必要があると認められる時などに限り自治体に支払うもの）を総称したものである。時と場合により「国庫支出金」という語が用いられることもあるが、これは、国庫補助負担金と基本的に同義である。

もっとも、財政学上は、中央政府から地方政府に向けた財政資金の移転であれば、その全てを「補助金」と称するので、注意を要する。すなわち、使途を特定した形での財政移転が「特定補助金」（specific grants）と呼ばれる一方で、使途を定めない財政移転は「一般補助金」（general grants）と呼ばれる¹。我が国の場合、前者に相当するのが、国庫補助負担金であり、後者の代表例は、地方交付税交付金である。ちなみに、「特定補助金」と「一般補助金」の中間的な概念（使途の制限が緩い補助金）として、「包括補助金」（block grants）という語が用いられる場合もある²。

一方、財政学では、中央政府から地方政府への財政移転が、しばしば「定率補助金」と「定額補助金」とに分類される³。前者は、中央政府が地方政府による支出の一定割合に相当する財政資金の移転を行うものであり、後者は、中央政府が地方政府に対して一定額を財政移転するものである。こうした分類が行われるのは、中央政府から地方政府に向けた補助金が定率か定額かにより、補助金の経済効果の現れ方が異なってくると考えられるためである。

この定率・定額という切り口も交え、改めて分類を行うと、我が国の地方交付税交付金は、定額一般補助金と位置づけられる。これに対して、国庫補助負担金の中には、定率特

¹ 堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社、1999、pp.198-199.

² 本稿では、とくに断らない限り、一般補助金ではない地方向け財政移転を全て「特定補助金」と称することとする。

³ 堀場 前掲書、pp.199-200.

定補助金に相当するものと定額特定補助金に相当するものが混在している⁴。

2 我が国における特定補助金の実態

続いて、我が国における特定補助金の実態について確認しておこう。

平成 21 (2009) 年度における特定補助金の総額 (当初予算ベース) は、国の一般会計と特別会計を合わせたベースで 19.5 兆円と、約 10 年前の平成 10 (1998) 年度 (19.2 兆円) とほぼ同水準であった (表)。総額の推移を時系列で振り返ると、平成 16 (2004) 年度から平成 18 (2006) 年度までの 3 年間で約 3 兆円の特定補助金を一般財源化した「三位一体改革」等により、一旦は 19 兆円を割り込んだものの、平成 19 (2007) 年度以降は、緩やかな増加傾向を辿っている。

近年における特定補助金全体の増減を分野別に見ると、公共事業関係の補助金が、小泉政権以降の公共事業費削減の動き等を背景に、顕著な減少傾向を示している。また、文教・科学振興関係の補助金も、平成 18 (2006) 年にかけて大きく減少した後、横ばいとなっているが、これは、義務教育費国庫負担金の減少等による。その一方で、社会保障関係の補助金は、概ね増加基調を維持している。したがって、特定補助金全体の額が目に見える形で減少しないのは、社会保障関係の特定補助金の増加が主因であると考えられよう。

表 特定補助金 (一般会計および特別会計) の推移等

年度	総 計										
	社会保障関係					文教・科学振興関係		公共事業関係	その他		
	うち 老人医療	うち 市町村国保	うち 生活保護	うち 介護保険		うち 義務教育費 負担金					
実績 (兆円)	平成10(1998)	19.2	8.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3.4	n.a.	5.9	1.3
	平成15(2003)	20.4	11.1	3.4	2.3	1.5	1.5	3.2	2.8	5.1	1.0
	平成16(2004)	20.4	11.7	3.6	2.3	1.7	1.7	2.9	2.5	4.8	1.0
	平成17(2005)	19.8	11.9	3.6	2.2	1.9	1.8	2.4	2.1	4.5	1.0
	平成18(2006)	18.7	11.7	3.7	2.2	2.0	1.8	2.0	1.7	4.2	0.8
	平成19(2007)	19.0	12.2	3.8	2.3	2.0	1.8	2.0	1.7	4.1	0.8
	平成20(2008)	19.1	12.4	4.0	2.2	2.0	1.9	2.0	1.7	3.9	0.7
	平成21(2009)	19.5	12.9	4.3	2.2	2.1	1.9	2.0	1.6	3.8	0.8
前年比 (%)	平成16(2004)	0.0	5.4	5.9	0.0	13.3	13.3	▲ 9.4	▲ 10.7	▲ 5.9	0.0
	平成17(2005)	▲ 2.9	1.7	0.0	▲ 4.3	11.8	5.9	▲ 17.2	▲ 16.0	▲ 6.3	0.0
	平成18(2006)	▲ 5.6	▲ 1.7	2.8	0.0	5.3	0.0	▲ 16.7	▲ 19.0	▲ 6.7	▲ 20.0
	平成19(2007)	1.6	4.3	2.7	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0	▲ 2.4	0.0
	平成20(2008)	0.5	1.6	5.3	▲ 4.3	0.0	5.6	0.0	0.0	▲ 4.9	▲ 12.5
	平成21(2009)	2.1	4.0	7.5	0.0	5.0	0.0	0.0	▲ 5.9	▲ 2.6	14.3
構成比 (%)	平成10(1998)	100.0	44.8	—	—	—	—	17.7	—	30.7	6.8
	平成15(2003)	100.0	54.4	16.7	11.3	7.4	7.4	15.7	13.7	25.0	4.9
	平成16(2004)	100.0	57.4	17.6	11.3	8.3	8.3	14.2	12.3	23.5	4.9
	平成17(2005)	100.0	60.1	18.2	11.1	9.6	9.1	12.1	10.6	22.7	5.1
	平成18(2006)	100.0	62.6	19.8	11.8	10.7	9.6	10.7	9.1	22.5	4.3
	平成19(2007)	100.0	64.2	20.0	12.1	10.5	9.5	10.5	8.9	21.6	4.2
	平成20(2008)	100.0	64.9	20.9	11.5	10.5	9.9	10.5	8.9	20.4	3.7
	平成21(2009)	100.0	66.2	22.1	11.3	10.8	9.7	10.3	8.2	19.5	4.1

(注) 1. 対象は、国の一般会計および特別会計からの国庫補助負担金 (当初予算ベース)。

2. 「n.a.」は、データが存在しないことを、「—」は、計算ができないことを示す。

3. 網掛け部分は、三位一体改革 (平成16(2004)～平成18(2006)年度) の期間。

(出典) 参議院総務委員会調査室『地方財政データブック 平成21年版』2009.より作成。

⁴ 橋本恭之「補助金等の問題点と一般財源化」『都市問題』84(12), 1993.12, pp.53-64.

Ⅱ 特定補助金の是非についての見方

中央・地方政府間における財政移転の一形態としての特定補助金を是とするか否かについては、財政学者の間でも議論があり、必ずしも意見の一致をみていない。

1 一般補助金の方が望ましいとする見方

まず、政府間の財政移転が特定補助金という形をとると、様々な弊害が避けられないとの認識の下で、それを一般補助金へと転換させていくことが望ましいという見方がある。

例えば、宮本憲一氏（大阪市立大学名誉教授）は、我が国の国庫支出金には、官僚的集権性が強く、草の根の保守主義を支えるための手段として用いられる等の特徴があるとした上で、日本の地方自治を確立するためには、昭和 24（1949）年のシャープ勧告に立ち返り、一部の奨励金を除き、特定補助金を極力廃止するという立場が求められると主張している⁵。

また、金子勝氏（慶應義塾大学教授）は、特定補助金の問題点として、自治体の自主性が失われることにより、地方独自の政策形成能力の低下を招きやすい点や、中央政府による補助金の恣意的配分を背景に、族議員と利益集団による利益誘導型政治が助長されやすい点などを挙げている⁶。こうした見方に従うと、地方向けの補助金は、それを受け取る自治体にとって裁量が広く認められているものほど望ましいということになる。すなわち、国から地方への財政移転の形態としては、特定補助金よりも包括補助金の方が、そして、包括補助金よりも一般補助金の方が、望ましい。

2 一般補助金の方が望ましいとは限らないとする見方

一方、財政学者の中には、一般補助金の方が特定補助金よりも望ましいとは言い切れないとの見方もある。

例えば、堀場勇夫氏（青山学院大学教授）は、特定補助金が代表的な住民の効用（満足の度合い）や補助対象となった財の消費量に対して及ぼすとみられる影響の大きさを、一般補助金の場合と理論的に比較している⁷。そして、補助金の額が等しければ、一般補助金の方が住民の効用をより高くする一方で、特定補助金の方が補助対象財の消費量の増加をより促すという関係があることを、示している。すなわち、中央政府が特定の財の消費量を増やすことを主眼としている場合には、特定補助金を政策手段として用いることが、理論的に望ましいということになる。

また、赤井伸郎氏（大阪大学大学院准教授）らも、「特定補助金イコール悪」という立場はとらない。特定補助金には、地方分権化に伴い生じる非効率や不公平の是正という観点から一定の存在意義があると考えからである⁸。

例えば、自治体が提供する地方公共サービスの中には、その便益が当該自治体の域内にとどまらず、域外（他の自治体）にまで漏出してしまいう性格のものがある。そのようなサー

⁵ 宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社、1990、pp.17-22,37-38.

⁶ 金子勝「第五章 国庫補助・負担金」佐藤進・林健久編『地方財政読本（第4版）』東洋経済新報社、1994、pp.153-171.

⁷ 堀場 前掲書、pp.205-207.

⁸ 赤井伸郎ほか『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』有斐閣、2003、pp.73-107.

ビスの場合、当該自治体の住民が、自らが享受する便益に対応した分しか費用を負担しなければ、社会的に必要とされているだけのサービス供給量が確保されない。したがって、地方公共サービスの供給量が社会的に過小となることを避けるためには、国が自治体に特定補助金を与え、自治体の誘因を矯正することが求められる⁹。

また、地方公共サービスの中には、医療や教育などの分野を中心に、いわゆるナショナル・ミニマムの観点から、国が最低限の財源を保障しなければならないものもある。

このように、特定補助金には、「便益のスピルオーバーに対応した誘因の矯正」や「財源保障」という観点から、一定の存在意義が認められるというのである。

もっとも赤井氏らは、規範的な立場からこのように整理する一方、実証的（実態解明的）には、現行の特定補助金をめぐる諸問題にも目配りすべきであるとの立場をとっている。

まず、我が国の場合、特定補助金は、中央政府を構成している政治家や官僚による利己的な利益追求（予算最大化、圧力団体への利益誘導等）の手段として用いられがちである。また、利益誘導型の政治や縦割り行政等を背景に中央省庁間の協調が失われた状況の下で、集権的な意思決定の欠如から、国からの特定補助金の総額が過大化し¹⁰、異なる省庁からの似通った内容の特定補助金¹¹が、自治体の柔軟な政策運営を妨げている。さらに、特定補助金の支給が財政錯覚（fiscal illusion）¹²を惹き起こすなかで、住民が地方公共サービスのコストを正しく認識できず、住民による自治体財政への規律付けが低下している。

これらは、いずれも今日の我が国で実際に観察される現象だが、赤井氏らは、それらが特定補助金に固有の問題ではなく、その制度設計や運営が的確に行われていないことの結果であると考える。特定補助金が社会的に望ましい形で機能するかどうかは、制度のデザインと運営次第であるというのが、彼らの主張のポイントである。

Ⅲ 特定補助金をめぐる改革の軌跡

我が国の特定補助金については、1980年代以降、それを一般財源化する方向での改革が重ねられてきた。これまでの代表的な改革としては、次の2つが挙げられる。

1 1980年代後半を中心とした補助率引き下げ

1980年代半ば以降の我が国では、行財政改革に向けた気運が高まるなか、定率特定補助金の補助率引き下げが本格的に行われた。昭和60（1985）年に制定された「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」（昭和60年法律第37号）に基づき、高

⁹ 財の供給に外部便益（不経済）が存在する場合に、補助金（税）を活用することにより、その財の社会的に最適な供給量を達成しようという考え方は、公共経済学では、「ピグー補助金（税）」と呼ばれている。

¹⁰ これは、「ポーク・バレル」（pork barrel）と呼ばれる現象であるが、誰でもアクセスできる資源（山林、漁場等）が過剰に搾取されることとなる「共有地の悲劇」の問題（common pool problem）に類似した側面があるとも考えられる（赤井ほか 前掲書, p.95.）。

¹¹ そのような補助金の具体例としては、例えば、一般道路と広域農道、下水道と農業集落排水、幼稚園と保育園などが挙げられている（同上）。

¹² 財政錯覚とは、人々が公共財の便益を現実の水準に比べ過大（または過小）に評価したり、費用を過小（または過大）に評価する現象である。この考え方は、もともとは、19世紀後半から20世紀初頭にかけて活躍したイタリアの財政学者プヴィアーニ（Puviani）により提唱されたものであるが、後に、ブキャナン（Buchanan）により再構成された。

率補助金（補助率が2分の1を超える補助金）の補助率が大きく引き下げられ、翌年からは「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」（昭和61年法律第46号）に基づき、補助率が2分の1以下の補助金についても、補助率の引き下げが行われた。ただし、当時の補助率引き下げは、財政再建の一環としての側面が強く、地方分権の強化という観点からは希薄であった。このことは、補助率の見直しは、国による行政事務の再配分や許認可権の委譲等を伴っていなかったことから読み取れよう¹³。

なお、当時は、補助率の引き下げに伴い自治体の歳入が減少しないよう、補助金額の減少分を地方交付税の増額や地方債の発行で埋め合わせる¹⁴という対応がとられた。その意味において、特定補助金の一般財源化が結果的に実現したと見ることも可能であろう¹⁵。

2 三位一体改革における補助金改革

2000年代に入ると、小泉純一郎首相（当時）が、国の関与縮小と地方の権限・責任の見直しという観点から、いわゆる三位一体改革（国庫補助負担金、地方交付税、税源配分のあり方の一体的な見直し）に取り組んだ。同改革では、国庫補助負担金について、平成16（2004）年度から平成18（2006）年度までの改革期間内に総額20兆円程度のうち4兆円程度を廃止・縮小するとともに、義務的事業については全額を、また、それ以外の事業については8割程度を税源移譲の対象にすることにより、総額で3兆円規模の国税を地方税へと振り替えるとの方針が掲げられていた¹⁶。

実際に補助金改革の対象となった補助金の総額は、4.9兆円に達した¹⁷。その内訳をみると、地方が引き続き事業を実施する必要があると判断された3.1兆円が、税源移譲（所得税と個人住民税の税率構造の見直しを通じて実現）の対象となった。この3.1兆円以外には、引き続き国の予算に計上するものの、手続きを簡素化したり執行を弾力化する「交付金化」が0.8兆円、そして、緊急性や必要性等を勘案して国・地方ともに事務事業を廃止する「スリム化」が1.0兆円であった¹⁸。

補助金改革の具体的な内容を詰めていく段階で、地方六団体から国に改革案が提示されたものの、それに対する各省庁からの回答の内容は、地方にとって満足できるものではなかった。このため、地方六団体は、平成17年（2005）末に発表した声明¹⁹において、当時の改革には「真の地方分権改革の理念に沿わない内容や課題が含まれている」とした上で、「平成19年度以降も更なる改革を進めるべきである」と主張した。

¹³ 金子 前掲論文, p.166.

¹⁴ 交付団体については、補助率引き下げに伴う影響額が、地方交付税の特例加算等や臨時財政特例債（元利償還費が地方交付税の基準財政需要額に算入される）の発行により補填された（同上, pp.166-168.）。

¹⁵ 橋本 前掲論文

¹⁶ 深澤映司「分権的財政システムの意義と地方財政改革」『地方再生 総合調査報告書』（調査資料 2005-1）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.52-64.

¹⁷ 4.9兆円は、政府・与党の合意に基づき約0.2兆円の税源移譲を決定した平成15（2003）年度改革分を含んだ金額である（参議院総務委員会調査室『地方財政データブック 平成21年版』2009, p.102.）。

¹⁸ 同上

¹⁹ 地方六団体『三位一体の改革』に関する政府・与党合意に対する声明 2005.12.1.

<http://www.nga.gr.jp/news/20051201_03.pdf>

IV 民主党による「ひもつき補助金」批判

1 国会における批判

三位一体改革を経た我が国では、民主党が、国の定めた使途が地方の実情にそぐわない特定補助金について、その問題性を国会審議の場で指摘した。いわゆる「ひもつき補助金」をめぐる批判である。

その口火を切ったのは、民主党の小沢一郎衆議院議員であった。平成 19 (2007) 年 5 月の国家基本政策委員会合同審査会 (党首討論) において、小沢議員は民主党代表 (当時) として、福井県福井市 (旧美山町) のスキー場問題を引き合いに出しつつ、我が国の特定補助金制度の問題点を指摘した²⁰。かつての国土交通省の「雪国快適環境総合整備事業」では、国が、融雪設備 (消雪パイプ等) を設けた自治体に対して、スキー場建設などの親雪事業と一体であることを条件に、補助金を支給することとされていた²¹。このため、旧美山町は、1990 年代前半に、国から融雪設備に関わる補助を獲得するため、本来であれば必要のないスキー場を建設した。まさに、地方が望んでいない事業に補助金が支給されるという形で無駄が生じていた上に、地方分権という点でも問題があったというのである。

このときの討論において、小沢議員自身は、「ひもつき補助金」という語を用いていない。しかし、その後の新聞報道の中には、小沢議員が福井県旧美山町の問題を「ひもつき補助金行政の末路」の一例として取り上げたと報じたものが見られた²²。

その後に国会で行われた「ひもつき補助金」を巡る代表的な質疑としては、民主党の長妻昭衆議院議員による、「HAT・KZ」批判が挙げられよう。長妻議員は、平成 20 (2008) 年 2 月の衆議院予算委員会における質疑²³の中で、「ひもつき補助金」(頭文字をとって H) を、「天下りあっせん」(同 A)、「特別会計」(同 T)、「官製談合」(同 K)、「随意契約」(同 Z) と並ぶ、我が国で税金の無駄遣いを生み出すシステムの 1 つと位置づけた²⁴。

2 民主党マニフェストと新政権の対応

衆議院議員総選挙を間近に控えた平成 21 (2009) 年 7 月下旬、民主党は、マニフェスト (政権公約) を発表した。その中には、ここ数年来、同党が国会で展開してきた「ひもつき補助金」批判の流れを受け、「『ひもつき補助金』の廃止と『一括交付金』化」が政策メニューの 1 つとして盛り込まれている²⁵。

²⁰ 第 166 回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第 1 号 平成 19 年 5 月 16 日 pp.4-5.

²¹ ただし、同事業では、平成 8 (1996) 年度以降、親雪施設の整備が、国による補助の要件から外されている (「雪国快適環境総合整備事業で整備したファミリースキー場が一度も供用されておらず、補助の目的を達していないもの」会計検査院『平成 18 年度 決算検査報告』2006. <<http://report.jbaudit.go.jp/org/h18/2006-h18-0361-0.htm>>).

²² 「福井市 スキー場補助金返納へ」『朝日新聞』2007.8.28.

²³ 第 169 回国会衆議院予算委員会会議録第 5 号 平成 20 年 2 月 8 日 pp.12-13.

²⁴ 同議員は、このときの質疑で、「ひもつき補助金」に関連して、先進 7 か国の中で国の予算に占める特定補助金の割合が最も高いのは日本であると指摘した。同議員によれば、特定補助金が国の予算に占める割合は、米国の 13%、英国の 10%弱、ドイツの 8%、フランスの 0.7%、イタリアの 9%、カナダの 13%に対して、日本は 20%である (同上)。

²⁵ 民主党『民主党 政権政策 Manifesto』2009.7.27, p.19.

マニフェストについて解説した民主党の政策集²⁶によると、地方向けの補助金等は、中央官僚による地方支配の根源であり、様々な利権の温床となっている。このため、民主党は、政権を獲得した際には、「ひもつき補助金廃止法」の制定を通じて、地方向けの補助金等を「すべて廃止」し、「基本的に地方が自由に使える一括交付金」へと改める。なお、「一括交付金」のうち義務教育や社会保障等に関わる現在の補助金等に対応する部分は、必要額を確保し、公共事業等に関わる現在の補助金等に対応する部分についても、格差是正の観点から、財政力の弱い自治体に手厚い配分を行うという。

ちなみに、民主党は、マニフェストの中で、『ひもつき補助金』の廃止と『一括交付金』化を「ムダづかいをなくすための政策」の1つとしても位置付けている²⁷。すなわち、国の過剰な基準を強制せず、地域の実情に合った基準を認めることにより、低コストで質の高い行政サービスの提供が可能になる上に、申請が不要となるため、現行の特定補助金に関連した事務費や人件費も削減できるという。また、政権獲得後に新たな政策に振り向けるための財源について、一般会計と特別会計を合わせた国の総予算 207 兆円（平成 21（2009）年度当初予算額）のうち、庁費等（4.5 兆円）、委託費（0.8 兆円）、施設費（0.8 兆円）、補助金（49.0 兆円）を合計した 55.1 兆円から、6.1 兆円を節約するとしている。したがって、『ひもつき補助金』の廃止と『一括交付金』化という政策メニューには、「特定補助金の廃止を通じた地方分権の強化」というねらいに加え、「国から地方への財政移転のあり方を見直すことによる財源の捻出」というねらいも込められていると考えられる。

そして、平成 21（2009）年 8 月末に行われた衆議院議員総選挙の結果、民主党等が政権を獲得すると、翌 9 月、原口一博総務大臣は、『ひもつき補助金』の廃止と『一括交付金』化について、平成 23（2011）年度からの実施を目指す²⁸と表明した²⁸。

V 「ひもつき補助金」廃止と「一括交付金」化の論点

新政権が実施を表明している『ひもつき補助金』の廃止と『一括交付金』化については、次のような論点が浮かび上がってこよう。

1 新政権のねらいに関連した論点

（1）「財源の捻出」に関連した論点

民主党が、「ひもつき補助金」の「一括交付金」への転換に限って、どれほどの財源捻出効果を見込んでいるのかについては、同党のマニフェストからは定かでない。

もっとも、民主党は、マニフェスト発表に先立つ平成 21（2009）年 6 月の段階では、新たな財源として総額 20.5 兆円（歳出改革 9.1 兆円と歳入改革 11.4 兆円の合計）を捻出するため、「地方自治体への補助金の一括交付金化」により 4.3 兆円を節約しようとしていると報じられていた²⁹。この報道を前提にすると、特定補助金の総額（一般会計と特別会計の合計）

<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf>

²⁶ 民主党『民主政策集 INDEX2009』2009.7.23, p.7. <<http://www.dpj.or.jp/news/files/INDEX2009.pdf>>

²⁷ 民主党 前掲注(25), pp.6-7.

²⁸ 「一括交付金 2011 年度から導入 / 総務相方針 ひもつき補助金廃止」『日本経済新聞』2009.9.18, 夕刊.

²⁹ 「無駄削減などで 9 兆 埋蔵金も活用 / 民主「20 兆円捻出」公約 / 財源案」『読売新聞』2009.6.23.

である約 19 兆円のうち、約 2 割の削減効果を見込んでいたことになる³⁰。

問題は、この約 2 割という節約割合が、妥当と言えるかどうかである。

この点を考えるに当たり 1 つの参考になるのは、民主党が民間シンクタンク「構想日本」と協力して実施した「事業仕分け」の結果であろう。平成 21 (2009) 年度予算に計上された 2,767 事業 (衆議院予備的調査により報告) のうち 87 事業 (7,099 億円) を適宜抽出して調査したところ、無駄が認められ削減可能とされた金額は、1,847 億円に達したという³¹。抽出された事業の予算額に対して削減可能額が占める割合は、26%である。この数字が特定補助金の対象となっている事業にもそのままの形で当てはまると考えれば、特定補助金全体の 2 割ほどを節約するという方針には、特段無理がないとの見方も成り立ちそうである。

しかし、橋本恭之氏 (関西大学教授) が指摘しているように³²、我が国における特定補助金は、本来であれば、国自身が行うべき事業を地方に委ねていることに伴う「義務的な特定補助金」と、国が奨励する事業を行うよう地方を誘導する「奨励的な特定補助金」とから構成されている。これらのうち「義務的な特定補助金」については、仮に一括交付金化がなされても、従来通り国が地方の負担を肩代わりする必要がある。すなわち、現行の特定補助金を全廃しても、「義務的な特定補助金」に相当する部分については、新たに設ける「一括交付金」の中に、それと同一の金額を盛り込まざるを得なくなる公算が大きい³³。

特定補助金の廃止を新たな財源の捻出へと繋げにくい理由は、ほかにもあろう。先述の通り、特定補助金の中には、地方公共サービスの便益の漏出に対応するための補助金のように、財政学的に一定の意義が認められるものが含まれている³⁴。そのような特定補助金について、使途が制限されているからといって、一律に廃止できるのかという問題がある。

もちろん、民主党が指摘するように、特定補助金を廃止した場合には、副次的効果として、それに関連した事務経費や人件費を中央・地方ともに削減できる³⁵。しかし、そのような効果が、実際にどれほど期待できるのかについては定かでない。

(2) 「地方分権の強化」に関連した論点

特定補助金の使途制限の撤廃に、地方の意向が尊重され、地方分権が強化されるという政治的メリットがあることは論を俟たない。しかし、徹底した地方分権を求める立場からは、特定補助金を使途制限のない「一括交付金」に置き換えるだけでは、不十分であるとの批判がみられる。

例えば、神野直彦氏 (関西学院大学教授) は、新政権が「ひもつき補助金」の廃止と引き換えに導入しようとしている「一括交付金」について、地方が自由に使える一般財源ではあるものの、国から交付されるという点において地方自身の財源 (地方の自主財源) ではな

³⁰ その後に発表されたマニフェストの中では、新たな財源の総額が 16.8 兆円に圧縮されているが、これは、歳入改革 (いわゆる「埋蔵金」の活用、政府資産の売却、租税特別措置等の見直し) に基づく財源捻出額を 11.4 兆円から 7.7 兆円へと縮小したためである。したがって、特定補助金の改革を含む歳出改革については、6 月時点との対比で、節約額の変更はないと考えられる。

³¹ 民主党『「事業仕分け」各部門結果一覧 (全 87 事業)』<<http://www.dpj.or.jp/news/files/090707ichiranhyo.pdf>>

³² 橋本 前掲論文

³³ 現に、民主党のマニフェストの中には、一括交付金のうち義務教育や社会保障に関連した特定補助金に対応する部分は、必要額を確保するとの記述がみられる (民主党 前掲注(25), p.19.)。

³⁴ 赤井ほか 前掲書, pp.73-107.

³⁵ 特定補助金に関わる間接的な事務経費 (補助金が国の定めた使途に沿って支出されているかを審査するためのコストなど) を軽視できないとの指摘は、財政学者の間でもみられる (橋本 前掲論文)。

いことを、地方分権の観点から問題視している³⁶。そして、「ひもつき補助金」の廃止と「一括交付金」の導入を地方分権改革の第一歩と位置付けるとすれば、その第二歩は、地方の一般財源にとどまっている「一括交付金」を自主財源化することであると、地方に基幹税の課税自主権を持たせて自主財源を強化することや、現行の地方交付税を地方が共同管理する「共有税」へと改めることを提唱している。

また、青木宗明氏（神奈川大学教授）は、1980年代のフランスにおける補助金の統合・一般化の試みが貧しい自治体の財源調達に支障をもたらした経験³⁷を引き合いに出しつつ、我が国でも、財源保障と格差是正の観点からは、現行の特定補助金を廃止して「一括交付金」を導入するよりも、地方交付税や地方税への転換を行う方が望ましいと主張している³⁸。

ちなみに、現行の特定補助金の代わりに地方への税源移譲を求める声は、自治体関係者を含んだ識者の間で根強い。日本経済新聞社・産業地域研究所が有識者（学識経験者、首長経験者、経済界関係者ら）20人を対象に実施したアンケート調査の結果をみても、「補助金廃止は国と地方の税源配分を6:4から5:5に是正する税源移譲とセットにすべき」との回答が、11人と過半数を占めている³⁹。

2 「一括交付金」の導入と地方財政の非効率化の可能性

『ひもつき補助金』の廃止と『一括交付金』化を巡る論点は、民主党がこの政策メニューに込めた2つのねらい（財源の捻出、地方分権の強化）に関わるものだけにとどまらない。例えば、新たに導入されようとしている「一括交付金」については、地方財政の効率性という観点からの問題も見落とせない。

「一括交付金」をめぐるのは、現時点で具体的な制度設計等が固まっているわけではない。ただ、「基本的に地方が自由に使える」という民主党政策集の記述等を踏まえると、財政学上の定額一般補助金にほぼ等しい枠組みが想定されていると考えるのが自然であろう。

特定補助金の一般補助金化には、地方の自由度上昇を通じた住民の満足度向上というメリットがある⁴⁰。しかし、こうしたメリットは、自治体が住民のニーズを正確に把握し、しかも住民の効用の最大化を目指して地方公共サービスを提供するという前提が崩れた場合には、成り立たなくなる⁴¹。事実、国が自治体に対して使途が自由な資金を与えた場合に、それに基づき効率的な支出が行われるとは限らないというのは、最近の実証研究から得られる示唆でもある。特定補助金を一般補助金へと置き換えた結果、地方で新たな非効

³⁶ 神野直彦「国と地方 成長優先から生活重視へ 豊かさをもたらす地方分権」『エコノミスト』87(49), 2009.9.15, pp.84-85.

³⁷ 1980年代初頭のフランスでは、多数の補助金を統合してその使途を自由化した「公共事業総合交付金」(DGE)が導入された。しかし、DGEの補助率が劇的に低下するなかで、農山村部の自治体の財源調達に支障が生じた。このため、1986年以降、人口の少ない自治体にも配慮した形での特定補助金方式への回帰がなされたという(青木宗明「民主党の『一括交付金』に潜む落とし穴」『エコノミスト』87(57), 2009.10.27, pp.46-49.)。

³⁸ 青木氏は、「一括交付金」よりも地方交付税の方が望ましいと考える理由について、地方交付税が、国から交付されながらも地方固有の財源（地方全体の共有財源）として位置づけられる上に、標準的な行政に必要な財源を全自治体に保障しつつ、自治体間の財政格差を均す機能を有する点を指摘している（同上, p.48）。

³⁹ 井上明彦・若杉敏也「特集 新政権で地方分権は進むか 一有識者20人に聞く」『日経グローバル』No.132, 2009.9.21, pp.8-21.

⁴⁰ 橋本 前掲論文

⁴¹ 跡田直澄・橋本恭之「第4章 硬直化する補助金行政」貝塚啓明ほか編『地方の時代の財政』（シリーズ 現代財政 3）有斐閣, 1991, pp.87-116.

率が生じるのだとしたら、地方分権という観点からも看過できないであろう。地方財政の非効率化は、分権的財政システムの持続可能性そのものを危うくしかねないからである。

そのような視点に立った際に第一に懸念されるのは、いわゆる財政錯覚に基づく自治体歳出の非効率化であろう。先述の通り、現行の特定補助金制度の下でも、財政錯覚を背景として住民による自治体財政への規律付けが低下しているとの指摘が見受けられる。それだけに、現行の特定補助金を一般補助金へと転換させることにより、どのような状況が生じるかが1つの焦点となり得よう。

ちなみに、財政錯覚という現象は、使途が制限されない一般補助金についても生じ得る。中央政府から地方政府に向けた定額一般補助金が、地方政府の支出を住民が望んでいる以上に膨張させてしまう、いわゆる「フライペーパー効果」(flypaper effect)⁴²は、その一例である。定額一般補助金を交付された自治体が、その資金を公務員給与の引き上げや、豪華な庁舎の建設などに振り向けてしまう場合が、典型的なケースだと言えよう⁴³。同効果については、既存の定額一般補助金である地方交付税を対象とした実証研究が行われており、土居丈朗氏(慶應義塾大学教授)⁴⁴等は、地方交付税の交付が、それを受け取った自治体の歳出を非効率な形で大きくしている(フライペーパー効果が認められる)との結論を導き出している。それだけに、民主党が「ひも付き補助金」の代替手段と位置付ける「一括交付金」も、フライペーパー効果をもたらさないかどうか注目されよう。

第二に懸念されるのは、自治体側の誘因(インセンティブ)に歪みが生じることによる歳出の非効率化である。具体的には、「ソフトな予算制約(soft budget constraint)」⁴⁵が懸念されよう。この問題は、中央政府と地方政府の関係においては、中央政府が地方政府を事後的に救済すると期待される場合に、地方政府の側がそのことを予め織り込んでしまい、コスト削減に向けたインセンティブを失うという形で現れる。そのような状況の下では、地方政府は、非効率的な支出を抑制するための努力を怠りがちになるであろう。近年の研究を紐解いてみると、赤井伸郎氏(大阪大学大学院准教授)らが、我が国の現行の地方交付税について、この「ソフトな予算制約」が生じていることを実証的に裏付けている⁴⁶。「ひもつき補助金」が地方交付税と同様の一般定額補助金として導入され、仮に自治体の財源不足を事後的に穴埋めするための手段として用いられることになるとすれば、やはり「ソフトな予算制約」の問題を無視できなくなるのではないか。

これらを踏まえると、「ひもつき補助金」を使途制限のない「一括交付金」へと転換し、自治体の歳出面における裁量を拡大させるというのであれば、それと同時に、自治体に自らの歳出に関する責任を強く求めることが、とりわけ重要となつてこよう。公的部門内部

⁴² フライペーパーとは、ハエ採り紙のことである。国から資金を与えられた自治体にその資金が張り付いてしまい住民まで還元されない現象を、空中を飛んでいたハエが、ハエ採り紙に付着してそのまま死んでしまう現象に喩えている。フライペーパー効果に関する代表的な論考としては、Radu Filimon et al., “Asymmetric information and agenda control: The bases of monopoly power in public spending,” *Journal of Public Economics*, Vol.17 Issue 1 (1982.2), pp.51-70.が挙げられる。

⁴³ 跡田・橋本 前掲論文, pp.87-116.

⁴⁴ 土居丈朗「日本の都市財政におけるフライペーパー効果 ―地方交付税と国税減税の等価性の検証―」『フィナンシャル・レビュー』(40), 1996.9, pp.95-119.

⁴⁵ もともとは、ハンガリーの経済学者コルナイ氏が、社会主義国のモノ不足問題を掘り下げるなかで確立した概念である(János Kornai, “The Soft Budget Constraint,” *Kyklos*, vol. 39 No.1(1986), pp.3-30.)。今日では、プリンシパル(依頼人)とエージェント(代理人)の関係において、事後的に生じた損失の一部がプリンシパルにより補填される場合に、エージェントの怠惰の度合いが社会的に最適な水準を上回ってしまう現象を指す。

⁴⁶ 赤井ほか 前掲書, pp.139-159.

のガバナンスを適正化するためには、権限と責任を一致させることによるインセンティブ構造の適正化が欠かせないのである⁴⁷。

その意味において、近年の英国で行われた「特定補助金の一般財源化」の事例は、示唆に富んでいる。英国では、2006年に、国から地方への財政移転は地方自治体にとって自由度がより高い形態の補助金で行うべきである、との基本方針が示された。それ以来、地方公共サービスに関わる財源は、極力、一般補助金（または一般補助金と特定補助金の中間的形態の補助金⁴⁸）で措置することが原則とされており、使途制限の付いた特定補助金で財源が手当てされるのは、それ以外での措置が適当ではないことに財務省と地域社会・自治省が同意した場合に限られている。ただし、この枠組みは、補助金の使途を基本的に自治体の裁量に委ねながらも、非効率的な運営を行った自治体には、各種のペナルティ（補助金の削減、国のコントロール強化等）を課すという形で、結果責任を問う内容になっているという⁴⁹。

おわりに

以上を踏まえると、新政権が「ひもつき補助金」の廃止と「一括交付金」化を具体化していくに当たっては、①特定補助金全体のうち実際に廃止が可能なのはどの部分か、②地方分権を強化するためには、特定補助金の廃止と引き換えに、地方に対してどのような財源措置をとるのが望ましいのか、そして、③特定補助金の代わりにとられた財源措置が地方で新たな非効率を惹き起こす可能性はないのか（あるとしたら、どのような対策が必要か）、などの観点がとりわけ重要になってこよう。

現下の議論をみると、地方分権の強化を最優先する立場からの主張が目立っている。すなわち、特定補助金の廃止という新政権の方針を評価する一方で、それとの引き換えに地方が手にすべき財源としては、「一括交付金」という新たな一般補助金ではなく、現行の地方交付税の拡充や、税源の移譲を求める声が主流となっている。

しかし、地方交付税の拡充や税源移譲といった方策により、全ての問題が自ずと解決に向かうわけではない。例えば、定額一般補助金の一種と位置づけられる地方交付税を拡充しても⁵⁰、「一括交付金」を新たに導入する場合と全く同様に、地方財政の効率性が損なわれる可能性への懸念は払拭されない。このことは、先行研究が示している通りである。また、地方への税源移譲であれば、そうした懸念には及ばないかもしれないが、どの税目を移譲の対象として選ぶにせよ、地域間で税源の偏りが見られる以上、自治体間の財政調整を促すための何らかの枠組みが欠かせないであろう。

地方の自主性の尊重、自治体財政の効率性、そして地域間の公平性など、新たな制度の設計に当たり、新政権が目配りしなければならない観点は少なくない。それだけに、これら複数の観点を巡るパズルの解き方について、詰めた議論が期待される。

⁴⁷ 地方分権の推進に当たり、自治体に「自由」を認めるだけでなく「責任」を求める姿勢が重要である点については、深澤 前掲論文, pp.62-64.を参照されたい。

⁴⁸ 具体的には、各省が総額のコントロールや配分額の決定について一定の関与を認められた「自治体一括補助金」（使途制限がない）と、各省から交付されるものの、目的外使用が可能な「非制限補助金」が挙げられる。

⁴⁹ 河合宏一「英国における補助金一般財源化の動向」『地方財政』48(6), 2009.6, pp.230-240.

⁵⁰ ちなみに、先の衆議院議員総選挙に向けた民主党の政策集には、「自治体間格差を是正し、地方財政を充実させるため、地方交付税制度と一括交付金の統合も含めた検討を行い、現行の地方交付税制度よりも財政調整と財源保障の機能を一層強化した新たな制度を創設します。」との記述も見られる（民主党 前掲注(26), p.8.）。