

三位一体改革その後 - 補助金改革以降に求められるもの -

事業革新コンサルティング部

上級コンサルタント 鈴木 伸幸

1. 補助金制度改革の動向

昨年 11 月 18 日の経済財政諮問会議での小泉首相の補助金改革の指示により、改革初年度となる今年度予算では、1 兆円の補助金削減が実現した。しかしながら、地方への財源委譲は極めて小さいものとどまり、地方の反発は依然として大きい。3 年間で 4 兆円の補助金削減が決定されており、これとあわせ

た税源委譲、地方交付税改革のいわゆる三位一体改革は、今年度夏から秋に集中審議が行われることとなっているが、議論の進展は困難を極めることが予想される。直近 4 月末に行われた経済財政諮問会議での総務相対財務相の激しい対立を見ても制度再設計には大きな壁があるといえる。

図表 1 戦後における補助金等に関する主な提言・答申

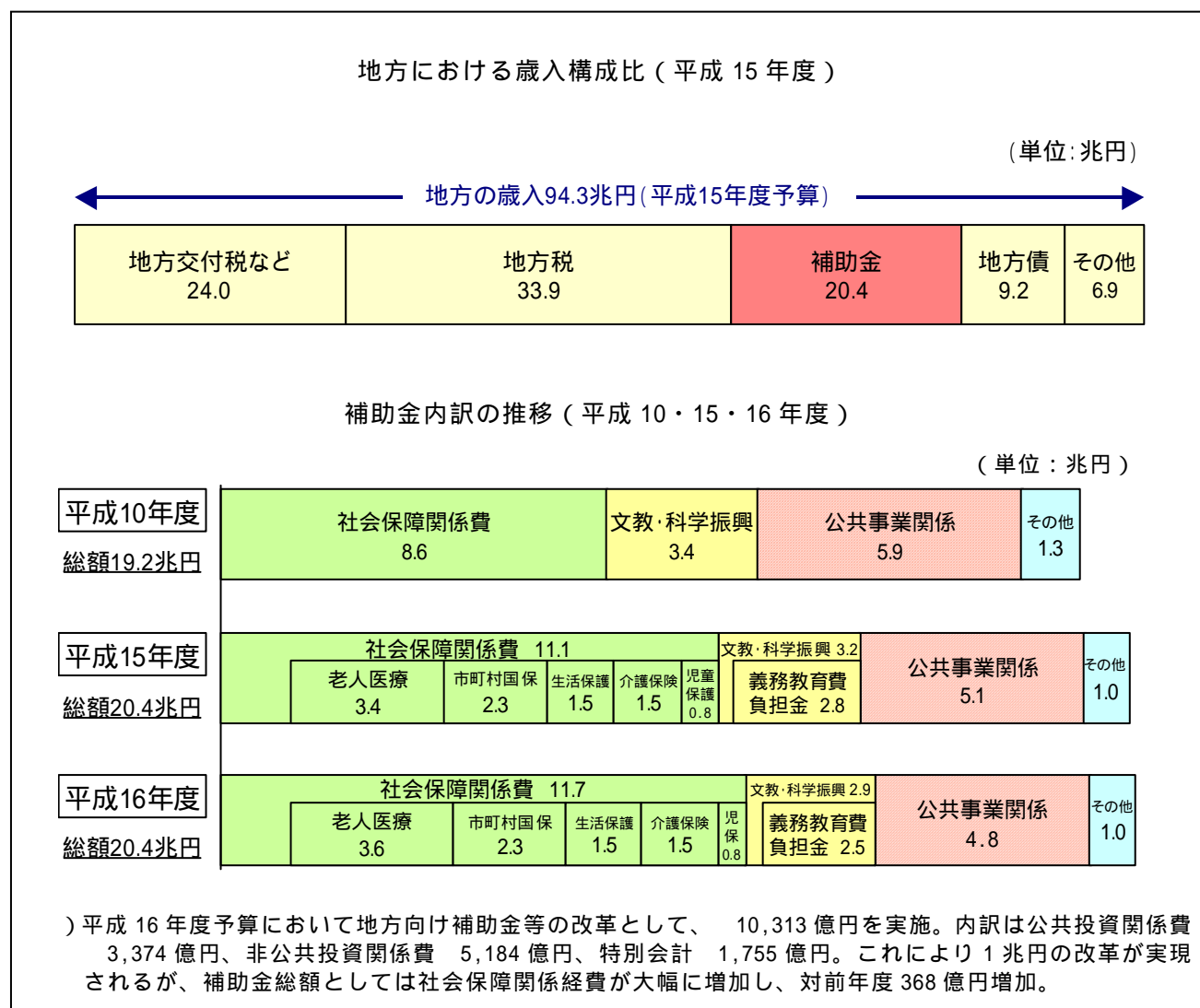
提言・答申等	主 な 論 点
シャープ使節団 日本税制報告 (1949.8.27)	<ul style="list-style-type: none"> ・補助金制度の役割を容認するも、抜本的改革の必要性を指摘 ・全額補助金 責任所在が不明確、政府間の不当な干渉や紛争が起こりやすいとして廃止 ・一部補助金 [負担金] 国家的・地方的利益の客観性のなさ・不明確さ、責任所在の問題、財政力格差による地方負担を平均化する方法がない、などから廃止し、責任は最適な行政機関に割り当て、財政調整は平衡交付金によるべき [奨励的補助金] 地方行政の支配ではなく質向上への道具（刺激）として存続させ、固有事務化後は廃止すべき ・公共事業関係費の災害復旧事業は、すべて中央政府が全額補助金
国庫補助金制度等の改正に関する勧告（神戸勧告） (1950.10.24)	<ul style="list-style-type: none"> ・補助金本来の地方行政への刺激作用を基本に整理 ・全額補助金 補助職員設置のための補助金の全廃 地方税代替・義務的債務・委託委任の等は例外として全額負担とし廃止 ・一部補助金 概ね半数以下の団体に限って交付されるもの、臨時費の性質を持つものを除き廃止（新規・特殊な事務、建設事業など大規模なもの、災害復旧など臨時的なもの）
補助金等合理化審議会答申 (1963.12.2)	<ul style="list-style-type: none"> ・補助金の膨張・複雑多様化への対処 ・事務配分の明確化（責任の明確化）全国的事務に係る規制・指導等の関与は当然 ・事務の明確化に対応した財源配分、財政調整 ・補助金のあり方 裁量の余地がない事務、限定的な団体または臨時的巨額な財政負担の場合等に限定 効果のない役割を終えたものの廃止、一般財源化、国の直轄化など
臨時行政調査会の行政改革に対する最終答申 (1983.3.14)	<ul style="list-style-type: none"> ・高度成長を背景とした保護助成策拡大からの転換（安定成長下での財源面での制約） ・「官から民へ、国から地方へ」の基本方針による中長期的な補助金等の整理合理化の方針 ・時代に応じた見直しの必要性 行政サービス水準の標準化 … 受益と負担、自助・自立、地方の自主性 行政の総合性、簡素効率化 … 統合メニュー化・総合化（一括補助金）

出所)「補助金制度 - その仕組みと運用」(日本電算企画株式会社)より抜粋

補助金の見直しをめぐる議論は、戦後地方自治制度の創設以降絶え間なく行われてきたが、抜本的な対策はなかなか行われることがなかった。今般の三位一体改革で掲げられている方針・方策の多くは、これら戦後の議論のなかにも見られるものであり、過去の経緯を見ても、補助金等の見直しは政治的な要因が絡む、原則論のみで進めることができない困難な問題であることがわかる。

しかも、現在の議論の前提となっている 4 兆円という削減規模は、現状約 20 兆円ある補助金総額の 5 分の 1 に過ぎない。3 年計画の三位一体改革は、いわば“ゴールを定めないまま第一区間を走り出した駅伝のようなもの¹”である。そのゴールはいうまでもなく補助負担金の原則廃止であるといえるが、制度設計の議論もこうしたゴールを国民に示しながら、わかりやすく進められなければならないということが指摘されている。

図表 地方歳入総額と補助金額の概要



出所）財務省資料

2．制度改革後に想定される課題と本稿の問題意識

中央から地方への財源委譲は当然の流れであり、それを止めることはできない。財源委譲について批判的意見や疑義を呈することは、現在の議論のなかでは、もはやタブーとすらなっている。

しかしながら、例えば、行政サービス水準が著しく低下するような地域があらわれないか、それによって地域の行政サービス格差が経済格差以上に激しく拡大することはないか、住民のニーズを的確に把握し反映させる民主化の仕組みは十分に確保されているのか、原則論はともかく、すべてを地域や住民の自己責任論とする制度改革は成功するのであろうか、という疑問を完全に払拭することは難しい。

筆者は、中央から地方への財源委譲は当然の流れであり、その制度設計は細心の注意を払いながらも大胆に進めるべきであると考えるが、一方で、改革後、財源を自立的に確保できた地方が効果的・効率的に財源を活用できるような支援方策や仕組みを整備していくことも極めて重要であると考えている。日本の地方自治をとりまく議会制民主政治への不信もあって、現在の制度改革の議論では、そうした検討が非常に手薄になっているのではないかという印象を受けるのである。

もちろんこうした不安があるからといって、改革をとめる理由にはならない。改革後の変化に脅えるのではなく、とりあえず改革を進めなければいけない時期にきているのも事実である。しかし、制度改革後に何らかの問題や混乱が予想できるのであれば、それに対する方策を検討することも必要であろう。

本稿はこうした問題意識から、補助金制度改革後にどのような問題が生じる懸念があるのか、問題があるとすればどのような対応をとるべきかについて、すでに改革を実行して

きた海外各国、とりわけスウェーデンの改革事例から日本の改革への示唆を得ようとするものである。

3．地方分権の世界潮流

地方分権の動きはすでに世界的潮流となっており、わが国の地方分権の動きもこうした世界的な潮流と決して無関係ではない。米国、英国、豪州、ニュージーランドなどのいわゆるアングロサクソン系の諸国では、分権化の推進と同時に、規制緩和や民営化などを改革のドライブとする“新自由主義的分権”が進められている。米国における連邦主義による州への権限委譲は、福祉関連法の成立などによりさらに推進されているし、自治体憲章等に基づく州から下部自治体への権限委譲も一層進められている。

英国に端を発する民間経営手法を政府部門で採用するという動き、いわゆるニューパブリックマネジメントの動きは、豪州やニュージーランドにおいても顕著であり、これらの国では自治体の権限拡大もあわせて進められている。

中央集権国家が伝統的に多いとされるヨーロッパ諸国でも、EU 統合等を契機として相次いで分権化が進められている。例えば、フランスは伝統的な中央集権国家であったといえるが、1980 年代以降大胆な地方分権改革が行われている。これにより、自治体間の財政格差や弱小市町村の財政赤字、自治体破産が顕著となるなど多くの問題も生じたが、地方自治体間の水平的協力組織が設置されたり、自治体の財政移転額を大幅に増加させるなどの対策が講じられている。イタリアでも、新地方自治法が制定されたり、地方税源拡充が進むなど、それまで遅れていた地方分権が1980 年代後半以降、大きく進展している。スウェーデン、デンマークなどの北欧諸国は、

地方分権の先進国といえるが、こうした国々も 1980 年代、1990 年代に、財政制度改革を中心に、さらに強力な分権化を進めている。

補助金改革に代表される財政制度改革についても、多くの国で取り組みが見られている。しかしながら、財源委譲の問題は、わが国同様、政治的問題が絡んでくる達成が困難なテーマであるのは各国共通である。フランスの 1980 年代の地方分権改革の例などを見ても、権限は委譲しながら財源の手当ては限定的なものにとどまるなど、抜本的な対応をとることは必ずしも容易ではない。

こうしたなかで、北欧諸国、とりわけスウェーデンは、財政面においても大胆な改革を行ってきた数少ない国のひとつである。1993 年、1996 年に補助金制度を含めた抜本的な地方財政制度改革を行ったが、これらの改革は、地方に権限と財源を全面的に委譲する地方分権の原則に則った取り組みである。

しかしながら、こうした改革による効果が期待される一方で、その後、行政サービスをめぐって少なからぬ問題が生じてきたのも事実である。次節以降では、抜本的な改革に取り組んできたスウェーデンにおいて、改革後どのような問題が生じたのか、また、こうした問題に対してどのような対応がとられてきたかを見ていきたい。

4．スウェーデンにおける地方財政改革

スウェーデンの地方自治体は、すでに歳入の大部分を地方税源で賄っており（歳入総額の 70% が地方税）、税率決定権も持つなど、財政面において高い自立性を有している。中央からの財政移転（補助金、交付金等）は歳入総額の 20% 程度にとどまり、特定補助金（日本の補助金にあたる特定目的のための補助金）に関しては歳入総額の 7% を占めるに過ぎない。

こうした財政構造は、1993 年の地方財政制度改革における改革の成果といえる。1993 年以前からすでに地方税収割合は高かったものの、歳入の 4 分の 1 程度を占める中央政府からの財政移転のほとんどは特定補助金であった。これが 93 年の改革により、その大部分が一般補助金化されたのである。また、財政移転の方法にも、国からの垂直的調整に加えて、自治体間の水平的調整による“平衡交付金”の方法がとられたのである。

この改革により、それまで特定補助金の費目であった学校運営費はおおよそ 2 分の 1 に削減され、高齢者福祉や児童福祉に関する費用などは大部分が廃止された。わが国の補助金の費目の大半もこうした社会保障関係費や学校教育関係費で占められているが、スウェーデンでは、93 年改革により、これらのサービス運営のほとんどが自治体（それも基礎的自治体である市町村）に委ねられることになったのである。

5．改革の効果と課題

スウェーデンにおける 93 年改革は、水平的調整に関わる課題等への対応のために 96 年に再度改革が行われることとなるが、自治体の歳入面を中心とした財政構造については 93 年改革の内容がほぼ維持される。

自治体が権限と財源双方において大幅な自立性を有することで実現した効果のひとつとして、サービス提供の多様化があげられる。それまで画一的なサービスの提供に終始していた学校教育や児童福祉サービスについては、民間業者へのアウトソーシングなどが行われることにより、様々なサービスメニューの提供やサービス提供の方法が確立されるようになった。学校教育に関しては、私立の学校運営が幅広く行われることにより選択肢が拡大し、保護者からも大きな評価を得ているとい

われている。

また、当然のことながら地域のニーズにあったサービスを提供できるという効果もあり、児童ケアサービスについては、その効果があらわれていることが報告されている。

一方で、補助金制度改革によるものとは断定できないまでも、1990年代半ば以降、問題が生じている行政サービス分野もある。特に、高齢者福祉サービスや学校教育の一部については、深刻な問題が生じているという報告がある。

高齢者福祉サービスについては、1990年代以降、自治体間のサービス水準の格差が著しく拡大していることが指摘されている。例えば、市町村レベルにおける在宅ケアサービスのカバー率は、実に5%から50%まで格差が拡大するなど、地域間格差の弊害を指摘する意見も多い²。また、各自治体で民間委託が進められることによるサービス水準の低下も深刻な社会問題を巻き起こした。同分野の経費削減を図ろうとする自治体で、老人福祉施設での事故や虐待などが相次いで報告される一方で、ストックホルムなどの大都市の施設では、裕福な高齢者に対象を限定して利益を上げる動きが見られるなど、貧富の差が福祉の現場に持ち込まれているという批判が出ている。

学校教育サービスについても、選択肢の拡大という効果がある一方で、深刻な問題も生じている。私立学校などの選択肢が増えている反面、旧来の公立学校のレベルの格差が地域間で拡大しているのである。私立学校に進学する学生が急増する一方で、旧来どおりの学校教育を受ける学生の能力の差も拡大しており、十分な単位を修得できずに学校を去る学生が増えていることなどが深刻な問題となっている。

これらの問題について、補助金制度改革

がその要因となっていると断定することは、必ずしも適当でないかもしれない。1990年代に入ってからのスウェーデンでの景気後退と、それに伴う各行政機関の緊縮財政への取り組みを、主たる要因と考えることが一般的でもある。学校教育については、東欧諸国からの移民の急増などが、学力格差の主要因となっているともいわれている。しかしながら、財源と権限の自立性を自治体が確保したことにより、その使途やサービスレベルに関しては、改革以前よりも地域間で大きな格差が生じているということはいえるであろう。

6．課題への対応方策

スウェーデンでは、1990年代以降、生じたこれらの課題について、以下のような対応方策を打ち出している。高齢者福祉サービスについては、ひとつには監査体制の強化を行った。福祉部門に関しては、県行政庁社会部が市町村の監督を行うことになるが、自治体(市町村)が違反した場合の罰則や科料についての規定が、2000年、2002年に大幅に強化されている。また、自治体独自の対応活動も盛んである。市町村連合といわれる水平的団体では、自主的な対応方策の推薦案が作られ、自治体の多くがこの案に従うことにより、自治体間格差の平準化が実現されるようになっている。

また、学校教育については、新たな特定補助金の設置が目される。市町村学校教育において、教員を増員するという特定目的のための補助金が、2002年に設置されるのである。この補助金は、主に移民や貧困層などの社会的弱者への便益のために使われることが一般的となっている。特定補助金の新設は、地方分権の流れからは逆行しているものであるが、

カリキュラムなど教育の内容については、一層の分権化が進められている。1999年より5年の試行期間を設けて、全国統一のカリキュラムではなく、自らの地域特性にあったカリキュラムを設計・運用する取り組みを行っている。これは、教育のレベルを一定水準に保つには、教員のレベルを高め、適切な教育指導ができる体制を、全国的に地域間格差が出ないように整備することが最も重要であり、カリキュラムの設計は地域の独自性に任せるべきであるという考え方に基づいたものといえる。

7. 補助金改革の取り組みへの示唆

わが国で進められている三位一体改革の効果を改めて考えてみると、地域特性にあった効率的な行政サービスが提供できることや、自治体の責任において予算の大胆な配分ができることなどがあげられる。一方で、元来特定補助金が有していた機能（例えば、国家的見地から一定の行政水準を維持する機能、一定の施策を普及定着させる機能、行政サービスの国民負担の調整を図る機能など）が欠落することによる弊害が生じることも懸念される。

スウェーデンの例などからは、第三者、あるいは自立的な監査体制や評価体制を構築することが、これまで以上に重要となるということが指摘できる。現在、自治体で進められている行政評価の取り組みは、今後、予算編成などとも緊密にリンクしたシステムとして構築される必要があるし、議会との関係性についても再構築していくことが求められる。また、監査体制については、外部監査制度などの体制構築についても検討の余地があるといえよう。

さらに、特筆すべきは、市町村連合等に見られる自治体間連携のあり方である。スウェー

ーデンでは、市町村連合が行政サービスの水準についてのガイドラインを定めたり、中央政府との交渉に対して自治体の利害を代表する機関として活動するなど、強いリーダーシップを発揮してきた。わが国においても、財政制度改革に伴って、地域間財政格差や行政サービス水準の格差の是正策の検討というものが当然クローズアップされるであろうが、そのときに自治体間連携組織の重要性というものが浮かび上がってくるであろう。

冒頭でも記したように、当面は制度設計のあり方についての集中的な議論の収束により、改革を着実に進めていくことが必要である。しかし、改革が行われたとしても、自治体の行政運営のあり方や、住民一人ひとりの暮らしが、すべて良い方向に向かうかどうかは、まだ未知数である。各自治体、また住民一人ひとりも、改革後の行政サービスのあり方や、行政運営のしくみについて、あわせて考えていくことが求められるであろう。

筆者

鈴木 伸幸（すずき のぶゆき）

事業革新コンサルティング部

上級コンサルタント

専門は、財政制度、行財政運営、公的セクターの経営革新、事業革新