●研究報告

より良い一括交付金制度をめざして

八王子市都市政策研究所　所長　原島　一

はじめに

2010（平成 22）年 6 月 22 日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」の内容は、①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②基礎自治体への権限移譲、③国の出先機関の原則廃止、④ひも付き補助金の一括交付金化、⑤地方税財源の充実確保、⑥直轄事業負担金の廃止、⑦地方政府基本法の制定、⑧自治体連携・道州制、⑨緑の分権改革の推進―と実に幅広く設定された。自治体の実務に携わってきた筆者の立場からは、具体性があり、かつ市政運営に大きな影響を及ぼすこととなる①、②及び④といった項目に関心をもち、とりわけ「地方分権改革推進委員会」からの勧告の実現とは別に、2009（平成 21）年８月の第 45 回衆議院議員選挙において民主党がマニフェストの中で示した政治主導の独自政策である「ひも付き補助金の一括交付金化」には、国の縛りからの開放という大きな期待を込めて注目した。

そこで本稿では、2011（平成 23）年現在、国会で審議中の 2011 年度（平成 23 年度）来予算案に盛り込まれた「地域自主戦略交付金＝一括交付金」の現段階における制度設計上の課題やその課題に対し、一自治体として意見表明するため、八王子市都市政策研究所（以下、「研究所」という）の立場からどのような行動を取ってきたかということを、国の制度構築の経過とともに振り返ってみたい。

１．そもそも一括交付金制度とは

「地域主権戦略大綱」（以下、「大綱」という）によれば、ひも付き補助金の一括交付金化の趣旨は次のように記述されている。

> 「目的：地域のことは地域が決める『地域主権』を確立するため、国から地方への『ひも付き補助金』を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針の下、現行の補助金、交付金等を改革する」
> 「原則：こうした目的からして一括交付金は、各府省の枠にとらわれず、ブロックの政策目的の範囲で、いかなる政策にどれだけの予算を投入し、どのような地域を目指すのかを、住民自身が考え、決めることができるよう、デザインされなければならない。これにより、地域の知恵や創意が生かされるとともに、効率的・効果的に財源を活用することが可能となる」

このことは、これまで国の補助金体系に合わせて事業を組み立て、いかに多くの補助金を確保するかに全力を挙げてきた基礎自治体にとって大きな変革を迫られることを意味する。今後は決定される一括交付金を自らの責任と判断によってどの分野にどう配分していくかを決定し、説明していかなければならなくなるからである。しかし、これまでの補助金体系には無かった地域独自の単独事業を、この交付金を使って実施することも可能になると考えれば、地方の自由度の拡大にもつながるし、国と地方の税源配分問題解決への一歩となることも期待される訳

で、筆者としては大いに関心をもった。そうはいっても、制度化される一括交付金には総額の問題をはじめ、配分の方法、廃止する補助金の範囲、段階実施のプロセスなど、あらかじめ想定されるいくつかの課題があり、これらがどういう姿にまとめられていくか次第では「三位一体改革」のときと同様、単なる補助金改革として国の財政支出削減のツールとなりかねない、といったリスクを併せ持っているのである。

国は具体的な制度内容を検討するため 2009（平成 21）年末、内閣府に「地域主権戦略会議」（以下、「戦略会議」という）を設置し、大綱の策定とそこに盛り込まれる施策の実現を目指し精力的に動き始めた。そこで、大綱が示される以前に、想定される課題に対する八王子市としての考え方をとりまとめ、いつでも国に対し意見提出できるようにするため、市長の意向もあって研究所の初年度における喫緊の研究課題の一つとして位置づけた。2010（平成 22）年５月、４つの論点から成る「一括交付金制度導入に対する八王子市の考え方」をとりまとめたが、都市政策研究所になってから正味１カ月程度の短期間で取り組んだのは、こうした考え方や意見を公表していく場合にはタイミングが最も重要であり、それを失してしまっては何の意味も持たなくなってしまうという思いからである。この場合のタイミングとは、大綱の策定予定が 2010（平成 22）年６月であったため、それ以前にということである。

以下、当時考えた４つの論点に沿ってその概要を示す。

【論点１】廃止するひも付き補助金の範囲

一括交付金化は地方の自由度を拡大するための制度であるから、その拡大につながらないものを対象としても意味は無い。すなわち、「地方の独自性や創意工夫を発揮する余地が無く全国的に画一的な取扱いをすべきもの」という観点から除外対象の範囲を考えるべきであると考える。その意味から、戦略会議の議論の方向性に異論は無い。具体的には下記のとおり。

① 保険・現金給付は国、サービス給付は地方という基本的視点

以下、除外対象として。

② 生活保護、子ども手当、国民健康保険、義務教育の人件費など

③ 災害復旧など臨時巨額の財政負担を伴うもの

④ 個別事情で特定地域に交付されているもの

【論点２】制度化する一括交付金の姿

投資的経費に対する補助金と経常経費に対する補助金とに分ける考え方や都道府県・政令市からの段階的実施の考え方が戦略会議で議論されているが、これらに対する異論は無い。国では、一括交付金を先取りしたという説明のもと、国土交通省の「社会資本整備総合交付金」、農林水産省の「農山漁村地域整備交付金」が創設され、文部科学省にも「教育一括交付金」の動きが見られるなど、各省庁は自らの領域に固執する姿勢を強めている。こうした省庁タテ割りの発想を改めることが一括交付金制度の趣旨である。

① 投資・経常を区分する考え方は良いが、省庁別の交付金では単なる補助金改革に終わってしまうので、省庁の枠を超えて大きく括るべき

② まずは都道府県から段階的に実施する方向で検討されており、これに対して特段の異論は無いが、その場合、制度上の問題点が浮上してきたときには改善することが前提

【論点３】一括交付金の総額

地方向け国庫補助金等の総額の７割は社会保障関係が占めている。「論点１」とも関連して考えれば一括交付金の総額は１兆円から２兆円程度であり、これに対して削減する考えがあるのなら、むしろ補助金改革として位置づけし直す方が妥当と考える。

① 総額の確保がされなければ形骸化の懸念が生じてしまう(国の平成 22 年度当初予算のうち地方向け国庫補助金等の総額は 21 兆円)
② 民主党マニフェストでは、補助金申請事務が不要となるため、これに関連する経費と人件費を総額から削減するとしているが、だとするならば一括交付金に関しては、事前・事後における国の関与は無いのが前提で、いやしくも一括交付金化を国の財源捻出の手段とするようなことがあってはならない

【論点４】自治体への配分方法

配分に関しては、財政力の弱い団体に配慮した制度設計とすべきという意見もあり、この点は地方交付税の交付団体であるか、不交付団体であるかなどにより見解が分かれるところである。本市の考え方は、現行の条件不利地域に対する「補助率かさ上げ」を反映することに異論は無いが､地方交付税がもつ財政調整機能を一括交付金にもたせることには反対の立場である。なぜなら、一括交付金が第二交付税として二段構えで包括的に地方をコントロールするようなことがあっては、地方分権の考え方に相反するからである。

① 一括交付金による自治体間の財政調整は行うべきではなく、本来の役割である「地方交付税」による調整を行うのが一般的な考え方。税源移譲までの経過措置であるという視点を加えたとしても、それに関する本格的な議論がされていない現時点において、第二交付税のような位置づけをして複雑化すべきではない
② 配分にあたっては人口、面積といった一般的な客観的指標とともに、各自治体の補助実績を勘案した指標設定が必要
③ 投資的経費は年度により、自治体により金額の振れ幅が大きくなるのが当然であり、客観的な指標の設定は困難なため、各自治体の事業計画に沿った配分基準の設定が必要である

２.「神野試案」と大綱案との相違

2010（平成 22）年５月に開催された第５回地域主権戦略会議において一括交付金化の基本的な考え方に関する試案が示され、審議された。この試案を提出したのは同会議における一括交付金担当主査である神野直彦東大名誉教授であるため、この試案を一般的に「神野試案」と呼んでいるので以下この呼称を使用する。「神野試案」による考え方と本市の前項で示した論点における考え方とに大きな相違は無かったため、６月の大綱策定に向けては「神野試案」に沿って固められていくものと期待していた。もっとも、６月策定という期限に関しては、国会の都合や７月に控えていた参議院議員選挙など諸般の事情から、一時先送りする方針が政府決定されたようではある。ところが、６月 21 日に第６回戦略会議が急遽開催され、翌 22 日には戦略大綱が閣議決定されるといった離れ業が実行されたのである。

こうして急ぎ決定された戦略大綱は「神野試案」に沿って策定されたものと認められるものの、制度の根幹にかかわる重要な点で「神野試案」とは異なる表現とした部分があり、実施に向けては改善を求めていかなければ補助金改革に終始してしまうという危機感から「地域主権戦略大綱についての意見～一括交付金に関して」をとりまとめた。その概要を比較表により以下に示す。

【項目１】一括交付金の括り方

神野試案	大綱の表記
・地方の自由度を拡大する観点から、各府省の枠を超えて、できる限り大きいブロックに括る。 ・できる限り大括りなブロックを設け、ブロックごとに使途を自由にする。その上で、ブロックは、段階的に更に大括り化する。投資については早期に一本化する。	・地方の自由度を拡大する観点から、各府省の枠にとらわれず使えるようにし、できる限り大きいブロックに括る。 ・ブロックごとに使途を自由にする。その上で、ブロックのあり方は地方の自由度を拡大する方向で、不断の見直しを行う。

＜意見＞明らかにタテ割りや省益を意識した表現に改められており、目的とする「地方の自由度を拡大する観点」から大きく乖離し補助金の統廃合に終始してしまいかねない。

【項目２】地方の自由度拡大と国の関わり

神野試案	大綱の表記
・国は、一括交付金の実施状況を点検し、制度の評価・改善を図る。	・国は、一括交付金の実施状況を点検し、ＰＤＣＡサイクルを通じて制度の評価・改善を図る。その際、会計検査院の検査も活用する。

＜意見＞「神野試案」には無かったＰＤＣＡサイクル、会計検査院の検査という文言が追加された。そもそも一括交付金制度は地方の自由度を拡大し、国の関与を縮小することにより地域主権の確立を目指すものである。この文言の追加により今までと何ら変わらない計画段階からの国の関与を明示しこととなり、この制度が大きく後退しつつあると言わざるを得ない。

【項目３】配分・総額

神野試案	大綱の表記
・地方の安定的な財政運営に十分配慮する。 ・配分は、国の関与をできる限り縮小するため、客観的指標を導入する。また、現行の条件不利地域等に配慮した仕組みを踏まえた配分とする。	・地方の安定的な財政運営に十分配慮するとともに効率的・効果的な財源の活用を図る。 ・配分については、地方の事業ニーズを踏まえるとともに、国の関与をできる限り縮小する。また、現行の条件不利地域等に配慮した仕組みを踏まえた配分とする。

<意見>「神野試案」には無かった「効率的・効果的な財源の活用を図る」の一文が追加された。これにより一括交付金は地方の自由な財源ではなく、国のコントロールが必要な国の財源であることを強調している。地方が求める税源移譲への経過措置との考え方が期待できないばかりでなく、国の財政健全化策となりかねない。

３．東京都市長会を通じての動き

ここまでに述べてきた考え方や意見は、単にとりまとめただけでは何の意味ももたないし、公表するには国の法案提出の動きに先んじたタイミングを計り、どういう手順を踏んで国に提案していくべきかを検討する必要があった。そこで、研究所としては東京都市長会（以下、「市長会」という）の同意を得ることにより 26 市の総意として提案していくことが有効と考え、まずは本市市長との意見交換を行うこととした。そこでの市長からの発言要旨は、①市長会ではこれまで一括交付金に関する議論はしてこなかった、②今回取りまとめた八王子市の考え方は概ねこれでよい、③多摩のリーディングシティとして発信していく、④具体的には直近の役員会に提案していく、というものであった。幸い、八王子市長は 2008（平成 20）年からの２年間、市長会々長の立場にあり求心力があったことに加え、もともと市長会における本市の発言力には大きなものがあった。その市長から積極的に発信していこうとする判断があったことは、26 市の総意としての考え方に進化させていくことが大きく前進したものといえる。

2010（平成 22）年７月 20 日になって市長会役員会は開催の運びとなった。できるだけ早い機会にという思いはあったが、各市とも６月は議会開催月であり日程上やむを得ない設定であった。この席上、本市市長からは「国が方針を出したので市長会としても国へ意見すべきではないか」という提案がなされ、他の市長からも「国の予算編成の前に声をあげる必要がある」などの意見が出されたこともあり、市長会事務局が全国市長会の動向も踏まえた対応を調整することとなった。これを受け７月 26 日に開催の市長会総会でも同様の決定がされている。

その後、市長会事務局の努力により「東京都副市長会」、「東京都区長会」、「東京都町村会」との情報共有化も進められた。こうした調整の動きがとられた後、11 月 24 日付で「東京都市区長会」会長と「東京都町村会」会長との連名による「一括交付金に対する申し入れ」が内閣総理大臣及び内閣府特命担当大臣（総務大臣）あてに提出された。その内容は八王子市の考え方をベースとして、総額の確保や会計検査院による会計検査の実施など、地方自治体の自由度が縮小されることに対する強い懸念を表明しているのをはじめ、以下の４項目となっている。

① 一括交付金の制度設計にあたっては、地方の自由度を拡大することを前提に、国と地方の協議の場等で十分協議すること。その際、国が責任をもつべき施策については、一括交付金化を理由に、その責任を地方自治体に転嫁しないこと。

② 各地方自治体において必要とする事業の執行に支障が生じないようにするため、社会資本整備予算や福祉予算等を削減することなく、統合する補助金の総額を確保すること。また、各地方自治体への交付額については、地方交付税不交付団体であることを理由として調整を行わないほか、その使途については地方自治体の意思決定を尊重すること。

③ 平成 23 年度の一括交付金について、国が責任をもって必要な情報を各市区町村に提供するなど市区町村の予算編成に影響を及ぼさないよう配慮すること。

④ 一括交付金はあくまでも過渡的な制度であり、今後の地域主権改革に伴う国と地方の役割分担に応じた適正な税源配分等につながるものとすること。

４．地域自主戦略交付金という名の一括交付金

2010（平成 22）年 11 月 29 日に開催された第８回地域主権戦略会議において、2011（平成 23）年度から導入する一括交付金制度の概要が決定された。初年度は都道府県を対象に投資的補助金について 5,000 億円を超える規模で実施し、一方、市町村は年度ごとの事業量変動が大きいためその対応を勘案する期間として 2012（平成 24）年度からの実施となった。また、制度の概要についても以下のとおり示されることとなった。

① 名称は「地域自主戦略交付金」とし、内閣府所管の予算とする。
② 府省の枠にとらわれず、対象事業の範囲内で自由に事業を選択できる。
③ 国による事前関与を廃止し、事後チェックを重視する。
④ 配分額は条件不利地域に配慮しつつ人口・面積等の客観的指標で算定する。
⑤ 既に着手している継続事業に配慮する。
⑥ 具体的に廃止縮減する補助金は予算編成過程で決定する。

この制度概要を決定するに当たっては、強力に一括交付金化を進めるために設けられた民主党「地域主権調査会」からの提言が根底にあった。霞が関の抵抗の激しさから危機的状況を呈していた改革の後押しをするための提言であったが、この提言の内容には本市の考え方から大きく乖離した２つの方向性が明示されていた。１つは、2013（平成 25）年度以降、一括交付金と地方交付税の統合を検討するとされている点であり、もう１つは効率化による一括交付金の総額の合理化を検討すべきとされている点である。こうした問題点に対する八王子市から国に向けての動きについては後述するが、ともあれ制度化に向けての国の考え方の骨子が示されることとなったのである。

５．内閣府地域主権戦略室に対する動き

前頁で見たように「地域自主戦略交付金」（一括交付金）の概要は示されたものの、この内容に対しても、また、その後押しの役目を果たした民主党「地域主権調査会」の提言に対しても、総額の合理化、事後チェックの重視、対象事業の範囲内での限定的事業選択など、一括交付金制度が目指してきたはずの地方自治体の自由度拡大とはならない多くの問題点があると指摘せざるを得ない表現が目についた。また、客観的指標の内容や 2012（平成 24）年度から実施するとされている経常的補助金の取扱など、必要な情報が提供されていないまま制度導入が進められていくという国に対する不信感を生じさせた。

「こうした課題を看過することなく一自治体であっても国に対し言うべきことを言っていく姿勢こそが分権時代に求められる地方自治体の姿である」。この考えを基本に研究所としては国への申し入れをどのように行っていくかを検討することとした。市長会を通じての動きを再度行うことの是非を含め市長との意見交換を早々に行ってきたが、その中での市長の意向は「市によって検討状況も異なるので、議論が活性化しにくい」という現状を踏まえ、「市長会に再提案しても良いが、今回は直接国に申し入れたらどうか」というものであった。市長会を通じての動きは総意であることを主張できるものの、手順を踏んで進めなければならないためにどうしても時間を要するといったデメリットも経験済みであることから、研究所としても市長の下命どおり書面をもって国に対し直接申し入れを行っていくことを決定した。

2010 年（平成 22 年）12 月 15 日付の公文書により、内閣府特命担当大臣（総務大臣）宛て前述した課題が早急に整理され、分権時代にふさわしい一括交付金制度として創設されるよう申し入れを行った。東京都に対してもこうした書面を内閣府に提出したことを承知しておいてもらう必要があったため、写しを参考送付したところである。この申し入れには５項目にわたる課題と八王子市の考え方を盛り込んだが、その内容は以下のとおりである。

① 補助金の総額削減を行わないこと

「国の関与が減るのだから事務費相当を減額できるはず」というのがこれまでの説明であると認識している。しかし、来年度から導入されようとしている一括交付金は一般財源ではなく、事後検査を伴う特定財源である以上、これまでと比較して大きく削減できるものではないということは､社会資本整備総合交付金を通して本市の場合､経験済みである。

② 補助金のメニュー化を行わないこと

政府決定された概要においては､「一括交付金化の対象となる事業の範囲で、自由に事業を選択」とされている。これでは、各省庁の補助金を集約しメニュー化するだけであり、一括交付金を活用しての市町村独自の判断による単独事業の実施は対象外となってしまう。また、内閣府に予算計上し自治体ごとの配分額を決定したうえ、実施段階では各省庁に予算を移し替える考え方が報じられているが､「補助金適正化法」との整合性を図るためとはいえ何のための改革であるのか、再考が必要である。

③ 地方交付税制度との一線を画すること

提言（民主党地域主権調査会）における配分の考え方は、人口・面積等の客観的指標の中に財政力指数等を反映すべきとしている。本市としては一括交付金制度が地方の自由度を高めるためのものである以上､「第二交付税」的に財政調整機能をもたせ、地方をコントロールするような制度であってはならないと考えている。さらに､提言では平成 25 年度以降、一括交付金と地方交付税の統合を求めているが、一括交付金のめざす姿は自主財源としての一般財源のはずである。依存財源である地方交付税に統合された場合、国による包括的なコントロールを受けることとなり、地域主権改革の意義にも反するため地方交付税との一線を画することが必要である。

④ 社会資本整備総合交付金等との相互関連を明確にすること

継続事業への配慮を明示したことについては評価するところであるが、社会資本整備総合交付金や農山漁村地域整備交付金はもともと継続事業であり、とりわけ社会資本整備総合交付金は投資的補助金の 2/3 を占めるという実態からすると、当面の一括交付金は実質空洞となる。さらに、地方自治体にとっては、これまでの交付金と一括交付金の双方の手続を求められることとなり、それぞれの対象事業の範囲が相違することなどから事務負担の増につながりかねないため、これらの関連を明確に示されたい。

⑤ 実施は地方との合意後とすること

形式的な一括交付金の導入は可能であるとしても、国がこれまでに説明し、協議してきた制度と現状とに乖離が生じているが故に、地方六団体からは様々な要請が相次いで行われているところである。課題について地方と十分に時間をとって協議し、合意してからの

実施としても、巷間言われている財源捻出のためでなければ問題は無いはずと考える。

以上のような申し入れを書面により行ったが、多くの意見書や要望書が寄せられている中でこれがどのような取り扱いとなっているのかは不明であるし、直接国の担当官に主旨を説明しなければ本市の考えは伝わらないという判断から、研究所独自の動きとして公文書発送後の 12 月 20 日、内閣府地域主権戦略室の参事官補佐と短時間ではあったが面会し、八王子市の思うところを訴えてきた。国の予算編成が大詰めを迎えている時期だけに一自治体の言い分にどこまで対応するものか、との思いはあったが、真摯な態度での受け止めであったとともに、決定を得ている範囲とはいえ国の考え方も披露された。

直接国へという今回の試みは、組織を通じてというこれまでの申し入れ手法とは違い対面で議論できるという面から大きな成果を挙げたものと確信している。今後市町村段階で導入されるまでには１年の期間があるわけで、都道府県への導入過程における課題を注視し、言うべきこと、改善すべきことはしっかり発信していくことが必要である。そうでなければ、都道府県に対する制度実施の応用により市町村への導入が計画されていくということが十分考えられるからである。

６．一括交付金制度の現状

前述のように、2011（平成 23）年度から都道府県を対象に一括交付金制度が導入される。国会での予算と関連する法案の審議は行われているが、本年３月 11 日に発生した観測史上最大規模となる「東北地方太平洋沖地震」の甚大な被災への対応のため、平成 23 年３月 15 日現在、国会は休会となっている。そうした状況の下で今後の動向は極めて不透明であるが、内閣府を中心に 2010（平成 22）年末から本年３月初旬までに徐々に固められてきた一括交付金制度の国の考え方の現状を整理しておく。

第一に、制度初年度として都道府県に導入される一括交付金の規模は 5,120 億円であるが、沖縄振興分をはじめ、北海道分、離島分、奄美分に配分される予定額を除くと実額ベースでは 4,394 億円と見込まれる。このうち継続事業に配慮しながら「事業量」に応じて配分されるのは総額の 90%であり、「客観的指標」による配分は総額の 10%、440 億円程度とまとめられた。

第二に、これまで遅れを生じてきた「客観的指標」による配分の考え方も、「社会資本整備」として 342 億円程度を道路延長や公営住宅管理戸数、流域下水道未整備管渠延長などの指標により配分すること、「農山漁村地域整備」として 82 億円程度を第一次産業就業者数や耕地面積、林野面積などの指標により配分すること、また、「その他整備」として 16 億円程度を人口や自動車保有台数、水道施設の未耐震化率などの指標により配分すること、がまとめられ、算式は条件不利地域に配慮するものとされた。

第三に、こうして算定された配分額が内閣府から各都道府県に通知され、都道府県側としては予め示されている８省庁９補助交付金事業の中から対象となる事業を選定したうえ具体的な事業の実施計画を策定して内閣府に提出するというフローまで示された。ただし、事業の執行段階では、内閣府から各担当府省に予算が移し替えられたため、都道府県側は各府省に対し交付申請し、交付決定を受けることとなり結果として補助金要綱等による会計検査が実施される内容で固められたのである。

おわりに

これまで見てきたとおり、国による一括交付金制度は確立されつつあるが、現段階に至ってもなお大綱の趣旨とは乖離する課題が見受けられる。メニュー（対象事業）の中での選択はできるとはいえ地方単独事業への一括交付金の充当はできないといった点や、各府省への予算の移し替えは従来の補助対象事業の執行と変わらないといった点は、今後改善が見られないとすれば、より良い一括交付金制度の構築を目指し、国に対し意見や改善要望を主張し続けることが必要である。

研究所では今回、研究活動の一環として市長の意向を踏まえ八王子市としての考え方をとりまとめ、国へ向けてのアクションを実践してきた。国に対する不満をもちながらも対応策のみに右往左往するのではなく、先手が打てるタイミングでより良い制度を目指した提案をしていくべきだというのが研究所の考え方であり、これに沿って進めてきたつもりである。

最後になるが、このような動きは何も一括交付金に限ったことではない。地方分権が進展していく中、様々な分野で国の政策・制度に対する行政の最前線を担う市町村からの意見が積極的に発信されていくことが必要であること、そして、それが広く実践されていくことを期待して本報告の結びとさせていただく。

参考資料

・神野　直彦「一括交付金化の基本的な考え方（試案）」（第５回地域主権戦略会議提出資料）、2010年
・内閣府「地域主権戦略大綱」、2010年

（はらしま　はじめ）