

**【新・地方自治 2009 : No.18】**

## 新政権と地方分権議論(8) — 一括交付金 —

民主党は、政権政策マニフェストの地域主権確立のひとつの柱として以下の一括交付金を提案している。

- 国から地方への「ひもつき補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」として交付する。義務教育・社会保障の必要額は確保する。
- 「一括交付金」化により、効率的に財源を活用できるようになるとともに補助金申請が不要になるため、補助金に関わる経費と人件費を削減する。

国から地方への補助金は、各種条件を府省が縦割りで定めた「ひも付き」であり、政策判断も含め地方の自由度に大きな影響を与えてきた。この点を改善し、地方の自由度拡大と地域に適した事業を行うため、公共事業関係を中心に見直す取組みが「一括交付金」である。こうした提案は、地方分権、地域主権の確立に向けて極めて重要である。民主党が設置した地域主権戦略会議は、年内にも一括交付金の工程表を作成する。

**【地方分権改革推進委員会第4次勧告】**

こうした民主党の意向を踏まえ、地方分権改革推進委員会の第4次勧告では以下の内容の指摘を行っている。「国庫補助負担金の一括交付金化に関しての留意点」は、新政権が地方の自主性を強化し自由度を拡大する観点に立って、国庫補助負担金（社会保障や義務教育関係を除く。）を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」を創設する考えを示したことを評価した上で「一括交付金」の制度設計に対して下記のような一定の条件を提示しているのである。

第1は、地方が必要とする事業の執行に支障が生じないよう必要な総額を確保すること。第2は交付基準は基本的に客観指標によるべきであるが、その策定に際しては、地域間の格差是正の観点から財政力、社会資本整備の状況等を考慮するとともに、継続事業の執行に支障が生じないように慎重な配慮が求められること。第3は「一括交付金」は財政力の弱い市町村の投資的事業の貴重な財源として事実上一定の財政調整機能を果たすこと。第4は一括交付金の対象外であるものの社会保障など義務的な性格のものについては、その必要額を確実に確保すること。また、義務付け・枠付けの見直しとの関係において、施設・公物施設管理基準に係る国庫補助負担金の交付基準等を早急に見直すことなどである。

一括交付金は、府省の縦割りを排除し、国の縛りをなくすことが大きな目的である。このため、交付基準は大括りの客観的な基準で設定することが大前提となる。勧告は、客観的指標の重要性を指摘しつつも、地方自治体に対する慎重な配慮を求めている。もちろん、経過措置として必要な配慮はある。しかし、一括する括りが府省や局単位であったり、地方自治体の個別実情に配慮するものであれば一括交付金は名ばかりとなり、国から地方への暗黙の権力関係がより強固になりかねない。補助金申請に伴う業務負担軽減を実現するためにも制度を複雑化してはならない。一括交付金の具体像を工程表と共に明確化することは、地方自治体の来年度以降の予算編成のためにも不可欠である。従来からの継続的な補助事業が如何なる取扱いになるかも含め、交付金への地方自治体の予見可能性を高めなければ、今後の

予算編成、財政運営の見通し自体が困難となる。そのことは地域経済にもマイナスの影響を与える。加えて、一括交付金の簡素化が進めば、地方交付税交付金の改革、そして、景気対策等の敏速な発動手段の多様化も課題となる。子育て給付金等市町村の業務負担拡大が避けられない中で、地域主権を掲げる鳩山内閣が市町村の業務負担を如何に質の面で改善できるか重要な課題である。

一括交付金は、国庫補助負担金のひも付きの性格を是正し、地方の自由度を拡大することを目的としている。その意味から、これまでの国庫補助事業の継続性確保への配慮は重要なものの、実情への配慮が増えるほど従来の縦割りによる標準化、階層化に入り込み、地方の自由度は低下する結果となる。細かい積算事項が加われば、地方交付税交付金同様、一般財源としての位置づけ、そして予見可能性も低下する。一括交付金化においては、ひも付き財源としての国庫補助負担金からの脱却が本質であり、客観指標を柱とすることを重視しなければならない。

なお、第一次地方分権改革時の推進委第5次勧告では、「統合的補助金の創設」が提示されていた。この統合的補助金の基本的仕組みは、a 国が箇所付けをしないことを基本とすること、b 国が策定する公共事業に関する長期計画に対応して地方自治体が策定する中期の事業計画を基に国がその年度における地方自治体ごとの配分枠を定めること、a.b.の配分枠の範囲内で実施すべき事業箇所等を決定し補助金申請すること、交付決定後の事業箇所・内容等の変更は事業計画等に適合している限り国の関与は極力要しないものとする、などとしていた。こうした方式は、ひも付きであることへの見直しはあるものの、補助金としての本質的位置づけが変わらないほか、手続き等に置いて大括りの標準化、階層化を通じた拘束を地方は受けることにならざるを得ない。

政策は、広い視野で明確な絵を描くと同時にそれを実現する変革プロセス自体のガバナンスが必要となる。2010年は絵ではなく変革のガバナンスを明確にし、それを実施する鳩山内閣の政治力・決断力が大きく問われる年となる。このガバナンスが揺れれば、政策は失敗の連鎖となり、市町村等自治体は体力を失う結果となる。その負担は国と地方の財政、すなわち国民の税負担に最終的に凝縮される。参議院選、翌11年の統一地方選に向け政策実現の混沌状態を脱し、変革を進めるガバナンスを実践することが強く求められている。

一方で地方自治体側も、一括交付金をどのように活用するか、既存の政策も含め優先順位の判断や効率化の努力が必要となる。とくに、議会は下からの民主主義を実現するため、国に依存することなく自らの判断と責任で予算そして政策配分を議論し決定していくことが求められる。そして、強い議会を形成するには市民参加を促進し、市民自らが地域の政策、予算のあり方に関心を高め自ら議論する構造を創り上げ、議会との前向きな緊張関係、競争関係を形成することが重要である。そうした緊張関係、競争関係は地域の自立に向けた自発的な協働関係へと結びついていく。