

## 地域主権改革の下で地方財政はどうか —公共事業との関連で—

森 裕之

地域主権改革の下で、地方財政の財源確保がはかられるとともに、公共事業から社会サービスへと構造が変化した。しかし、財政危機が強まる中で、地方財源の削減圧力が強まっている。「財政運営戦略」においても、地方交付税が削減対象経費に組み込まれた。

こうした中で、地域主権改革は「ひも付き補助金」の一括交付金化を重要な施策と位置づけた。2011年度予算では、投資補助金を所管する全ての府省がそれらを「地域自主戦略交付金」として一括交付金化することになった。しかし、投資補助金の一括交付金化は一定の期限を設けた過渡的なものとし、その後は自治体の一般財源にするべきである。さらに地域主権改革は地域建設業の再生を掲げたが、地方財政の削減圧力の下で自治体が公共事業を産業政策の枠組みに適切に位置づけることは不可欠な課題となっている。

しかし、このような地域主権改革の動向に対して、自治体による積極的な位置づけはなされていない。政権交代の背後にあった日本型福祉社会の未来像を確固としたものにするためには、「優れた自治」の実践が不可欠である。

- 
- 1 「地域主権改革」とは何だったのか
  - 2 地域主権改革下における地方財政
  - 3 財政危機による地域主権改革の変貌
    - 1) 「財政運営戦略」
    - 2) 2011年度予算と地域主権改革
  - 4 地域主権改革と公共事業
    - 1) 公共事業関係補助金の一括交付金化
      - (1) 地域自主戦略交付金
      - (2) 社会資本整備総合交付金
      - (3) 公共事業一括補助金の課題
    - 2) 新しい建設産業政策
  - 5 「優れた自治」を通じた日本型福祉社会
- 

### 1. 「地域主権改革」とは何だったのか

2009年に誕生した民主党政権の公約の大きな柱は「地域主権」であった。新政権による改革の「一丁目一番地」とされた地域主権改革は、自・公政権の総選挙での敗北原因となった地域の疲弊に対するアンチ・テーゼとなった。さらに、「コンクリートから人へ」という視点に立ち、公共事業から社会サービスへの政策シフトもうたわれた。

「地域主権改革」の大きな方向性が示されたのは、2010年6月22日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」においてである。ここでは「地域主権改革」の意義を「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任におい

て地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」と定義されている。それは、日本国憲法のいう「地方自治の本旨」や「補完性の原則」とともに、「国民主権」の内容を充実させるものとして位置づけられている。地域主権改革は国と地方の関係を対等なものとし、「依存と分配」の仕組みを「自立と創造」の仕組みへと転換し、自治体の自由度を拡大することで自主性・自立性を高めていく。その結果、自治体間の行政サービスの差異（格差）が発生するため、自治体の首長や議員を選ぶ住民の責任は重大になる。これが「地域主権改革」がめざす国のかたちとされる。

こうした考え方にに基づき、「地域主権戦略大綱」では、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（抜本的な改革）、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（地方自治法の抜本見直し）、⑧自治体間連携・道州制、⑩緑の分権改革の推進、といった課題が設定された。今後、これらの改革の取り組み成果をふまえ、2012年夏ごろをめどに「地域主権推進大綱（仮称）」が策定される予定となっている。

ところで、1990年代以降わが国で取り組まれてきた地方分権改革においても、国と地方の関係の対等・平等、自治体の自由度の拡大などを求めているのであり、それにしたがって1999年度の地方分権一括法によって機関委任事務の廃止等が行われた。しかし、それが「未

完の分権改革」とされた所以は財政の分権改革ができなかったことにあった。それをうけて進められるはずであった「三位一体の改革」では、国の財政再建が優先されたために、地方の一般財源が大幅に削減されるだけの結果におちいった。財政の窮乏の前に、自治体の自己決定権の拡充と社会効率的な公共サービスを求めた地方分権改革が空虚な幻想にほかならないことは誰の目にも明らかになった。このことが地方における社会・経済問題を深刻化させ、民主党政権を誕生させる大きな要因となった。つまり、依然として地方分権改革の要諦は財政改革におかれているのである。

## 2. 地域主権改革下における地方財政

では、民主党政権下の「地域主権改革」のもとで、地方財政はどのような変化をみせたのであろうか。結論からいえば、政権交代後初の予算となった2010年度予算は、さまざまな意味において「画期的」なものであった。それは、民主党が掲げたさまざまな公約が2010年度の地方財政予算に色濃く反映されたことを示すものであった。この点を2010年度地方財政計画から指摘すれば、次のような特徴をあげることができる<sup>1)</sup>。

第一に、歳出において「コンクリートから人へ」というスローガンが現実化されたことである。それは、投資的経費が15%以上も削減されている反面、一般行政経費（補助）が17%以上も伸びていることにあらわれている。後者の内訳としては、児童手当・子ども手当（+1.3兆円）、障害者自立支援給付費（+0.2

兆円)、生活保護費(+0.2兆円)によるものであり、民主党の公約であった子ども手当などの現金給付が一般行政経費の増加の原因となっている。そして公債費および不交付団体水準超経費を除いた一般歳出の伸びも若干プラスとなっていることから、地域主権改革は地方財政計画の上ではリアルな姿をあらわしたといつてよい。

第二に、歳入についてみれば、一般行政経費の伸びを支えるために国庫支出金が大きく伸びたことである。その中身も児童手当及び子ども手当交付金(+1.2兆円)、公立高等学校授業料不徴収交付金及び高等学校等就学支援金交付金(+0.4兆円)、生活保護費負担金(+0.1兆円)、障害者自立支援給付費等負担金(+0.1兆円)などによっており、民主党の公約である子ども手当や公立高校無償化などの政策が強くあらわれていることが確認できる。

第三に、地方税が32.5兆円と前年度から3.7兆円(10.2%)も落ち込む一方で、地方交付税と臨時財政対策債(これらを合わせて「実質的な地方交付税」とよぶ)が大幅に増加されたことである。いうまでもなく、地方税の落ち込みは景気後退を反映したものであり、法人関係税の減少(法人事業税-45.3%、道府県民税法人税割-29.7%、市町村民税法人税割-29.9%)が激しい。国税収入の大幅減をうけて、地方交付税の原資のうち法定率分(所得税および酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、たばこ税の25%)も大きく減少しているため、このような地方交付税の増額のため

に国による加算措置が大幅にとられている。また7.7兆円もの臨時財政対策債の発行は過去最高額である。このような膨大かつ特例的な財源措置によって、地方財政が支えられることになった。

以上のことから、2010年度の地方財政計画では「地域主権」や「コンクリートから人へ」という民主党の公約が地方財政においてリアルに実現される反面、それを支えるために異常な財源対策を講じざるをえなかったことが明確な姿となってあらわれたことがわかる。政権のあり方によって財政運営の転換が可能であることを示したという点で、2010年度の地方財政計画はたしかに衝撃的なものであった。

ところが、このような地域主権改革をめぐる公約の実施は、ただちに困難な課題に直面する。それは、日本の財政破綻に対する危機感の増幅である。2010年度の国の一般会計の当初予算は92.3兆円と過去最高になる一方、税収額は37.4兆円で1985年度以降最低水準となり、それに対して国債発行額は44.3兆円と過去最高の水準となった。さらに「その他収入」も10.6兆円にのぼった。その上、すでにわが国の公債残高や財政赤字は先進国最悪である中で、ギリシアに端を発したヨーロッパの財政危機が世界を震撼させることになり、民主党政権の財政運営に対する危機感が高まった。

このような日本財政をめぐる状況が、かつて「三位一体の改革」がそうであったように、地域主権改革を大きく変質させることになった。そもそも同床異夢であった地域主権改革の中には、地方財政

削減の政治的潮流が混在していた。すでに指摘したように、2010年度予算では税収が大きく落ち込む中で、実質的な地方交付税による財源措置が行われた。これは、地域における安定的な財政運営を進めるうえで当然の対応であった。しかしその一方で、2009年11月に行われた行政刷新会議による事業仕分けでは、地方交付税については「抜本的見直しを行う」というとりまとめが全員一致で行われていた。その中身をみれば、「地方財政計画の歳出総額の増加は国民負担の増加に直結する。したがって、納税者の視点からは、地方財政計画の歳出の見込みが客観的・適正であることが極めて重要である」として、地方財政計画の縮減＝地方交付税の削減が方針として掲げられた。そして、地方財政計画の歳出総額は不要不急の経費等を含む決算額を上回っている、地方自治体の財政健全化に向けた取組み方針を反映させる、実需の厳格な見込みに基づかない歳出（地域雇用創出推進費等）の見直しが必要であるなど、3兆円規模の削減方向が示されていた。このような地方交付税の削減が、自治体の自己決定権を高めるという意味での地域主権と相容れないことは明らかであり、「三位一体の改革」の構図と同じである。

しかも、「三位一体の改革」と異なるのは、財政破綻への懸念が現実味を帯びているということである。

### 3. 財政危機による地域主権改革の変貌

#### 1)「財政運営戦略」

「地域主権戦略大綱」と同じ日に閣議決定された「財政運営戦略」においては、①遅くとも2015年度までに国・地方の基礎的財政収支の赤字の対GDP比を10年度から半減させ、遅くとも20年度までに黒字化する、②2021年度以降、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる、③地方自治体に対し、財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は地方財政の自主的・安定的な運営に配慮し、負担を転嫁しない、といった方針が出された。そこで示された「中期財政フレーム」では、平成23年度の新規国債発行額は、22年度の水準（44兆円）を上回らないよう全力を挙げること、税制の抜本的な改革を行うため早急に具体的内容を決定すること、2011～2013年度の歳出面での取組として「基礎的財政収支対象経費」（70.9兆円）については前年度当初予算の同経費の規模を実質的に上回らないこと、地方の一般財源の総額については2011～2013年度の間は2010年度と実質的に同水準を確保すること、が明記された。

実は「地域主権戦略大綱」では、「地方税財源の充実確保」が掲げられ、税財源の配分見直しによる使途自由な財源の拡充、地方消費税の充実など税源の偏在性が少なく安定的な地方税体系の構築、課税自主権の拡大、ひも付き補助金の一括交付金化、そして、「地方公共団体の厳しい財政状況や地方の疲弊が深刻化していることにかんがみ、地方交付税については、本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮さ

れるよう、地方税等と併せ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額の適切な確保を図る」とされている。これを読めば、地方の一般財源が確保ないし拡充されるという方向が明らかのように見える。

しかし、こうした地方に有利な見方はまさに幻想であることが、2011年度予算の編成過程で示されることになった。それは、「財政運営戦略」において最終的に、地方交付税を含めた基礎的財政収支対象経費に上限が設定されたため、国の財政再建方針の中に地方財政削減が組み込まれてしまったという点である。

そもそも、中期財政フレームによれば、2020年度には20兆円を超える収支改善が必要であり、それは消費税に換算すれば9%近い増税となる。つまり、菅総理大臣がかつて参議院選挙前に触れた消費税率10%（つまり5%の増税）では全く足りない規模であり、大幅な歳出削減が避けられないことは明らかであった。一方、2010年度の一般会計の歳出構造をみれば、社会保障関係費27.3兆円、国債費20.6兆円、地方交付税交付金等17.5兆円、公共事業関係費5.8兆円、文教・科学振興費5.6兆円などとなっており、国債費を除けば地方交付税交付金等が社会保障関係費に次いで多い。つまり、地方交付税等の削減が求められるのは不可避な状況になっている。

また、政府内では事業仕分けの結果の反映も求められている。2009年に引き続き、2010年10月に事業仕分け第3弾で交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税特別会計）が事業仕分けの対象とさ

れた。その判定結果は「交付税制度の抜本的見直し」（地方交付税制度をゼロベースで見直す）となり、そこでは「地方財政計画の廃止」「財政調整機能と財源保障機能を分離し、交付税は調整機能に特化」が意見として明記された。また、交付税特別会計の借入金33.6兆円が「埋蔵借金」であると批判された。

交付税制度に対する批判の是非をひとまず置くとしても、ここで確認できることは地方交付税等の削減はすでに政府の既定路線にされてしまっているということである。ここに至って、地域主権改革は「三位一体の改革」と同じく、財政再建のための道具としての役割を担わされる可能性がきわめて高くなった。

## 2)2011年度予算と地域主権改革

こうした中で、2011年度予算では地域主権改革はどのようにあらわれるのであろうか。表3-1は、2006年度以降の地方財政計画の変化をみたものである。

まず歳出面をみれば、2011年度の傾向が続いていることがわかる。一般行政経費（単独）が微増する一方で、投資的経費（単独）は削減がつづいている。「地域活性化・雇用等対策費（仮称）」が「特例費」に代わって増額措置されたことによって、地方一般歳出が確保されている。また、一般行政経費が増額されることになっている（表にはないが、一般行政経費補助は9%近くも伸びることになっている）。一般行政経費の伸びは、急増している生活保護費、介護、医療、子ども

表 3-1 地方財政計画の推移

単位：兆円

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2009-2010 の増減率	2010-2011 の増減率
歳出								
給与関係費	22.6	22.5	22.2	22.1	21.7	21.3	-2.0%	-1.9%
一般行政経費	25.2	26.2	26.5	27.3	29.4		8.0%	
補助	10.7	11.2	11.6	12.3	14.4		17.4%	
単独	13.5	14.0	13.8	13.8	13.8	13.9	0.0%	0.2%
地方再生対策費	-	-	0.4	0.4	0.4	0.3	0.0%	-25.0%
地域雇用創出推進費	-	-	-	0.5	-	-	-100.0%	0.0%
地域活性化・雇用等臨時特例費	-	-	-	-	1.0	-	皆増	-100.0%
地域活性化・雇用等対策費(仮称)	-	-	-	-	-	1.2	-	皆増
投資的経費	16.9	15.2	14.8	14.1	12.0		-15.3%	
直轄・補助	6.8	6.6	6.5	6.0	5.0		-15.7%	
単独	10.1	8.6	8.3	8.1	6.9	5.4	-15.0%	-22.0%
公債費	13.3	13.1	13.4	13.3	13.4	13.2	0.8%	-1.2%
不交付団体水準超経費	1.5	2.4	2.5	1.3	0.7	0.7	-49.2%	10.8%
一般歳出	66.5	65.7	65.8	66.2	66.3	66.8	0.2%	0.8%
計	83.2	83.1	83.4	82.6	82.1	82.5	-0.5%	0.5%
歳入								
地方税	34.9	40.4	40.5	36.2	32.5	33.4	-10.2%	2.8%
地方交付税	15.9	15.2	15.4	15.8	16.9	17.4	6.8%	2.8%
国庫支出金	10.2	10.2	10.1	10.3	11.6		12.3%	
地方債	10.8	9.7	9.6	11.8	13.5	11.5	14.0%	-14.9%
うち臨時財政対策債	2.9	2.6	2.8	5.1	7.7	6.2	49.7%	-20.1%
一般財源	58.7	59.2	59.9	59.1	59.4	59.5	0.6%	0.1%
計	83.2	83.1	83.4	82.6	82.1	82.5	-0.5%	0.5%

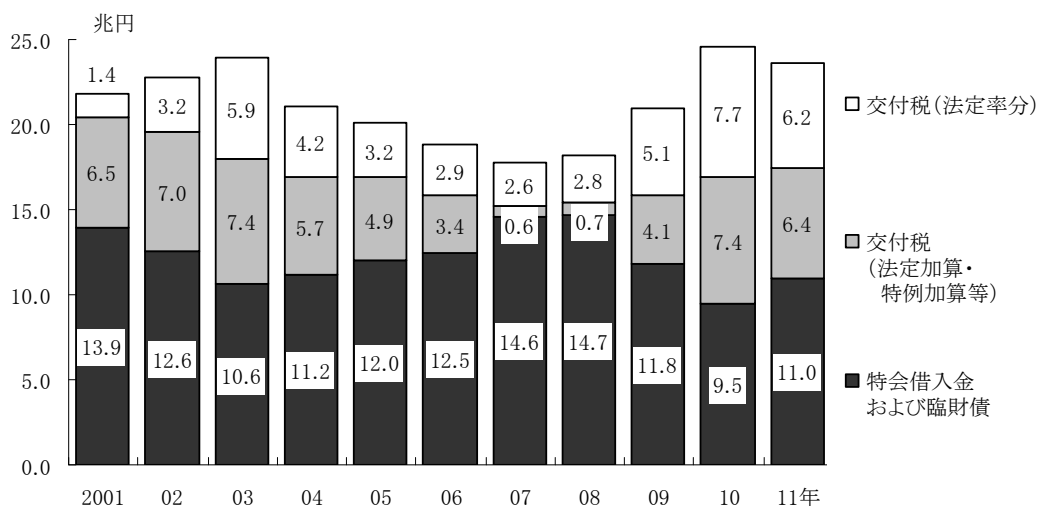
も手当増額分などによっている。

その一方で、投資的経費と給与関係費のさらなる削減が行われることになっている。つまり、自然増する社会保障関係費を投資的経費と給与関係費などによって賄うという財政構造の変化が推し進められている。

次に歳入面をみれば、地方一般歳出の確保に対応して、地方一般財源が維持されている。地方税の回復が若干みられる中で、実質的な地方交付税もほぼ維持されている。これは、「中期財政フレーム」で示された「地方の一般財源の総額については2011～2013年度の間は2010年度と実質的に同水準を確保する」という方針が守られていることを示している。しかし、依然として加算措置や臨時財政対策債による財源措置が行われている点は変わらない(図3-1)。こうした地方の財源確保の上で、先の「地域活性化・雇用等対策費(仮称)」が重要な役

割を果たしている。しかし、こうした「実需の厳格な見込みに基づかない歳出」は、2009年度と2010年度に行われた地方交付税に対する事業仕分けの中で強硬に削減が主張されたものであり、きわめて不安定な制度措置の中で交付税が維持されているにすぎない。さらに注意すべきことは、「中期財政フレーム」そのものの改訂がすぐに予定されていることである。「予算編成の基本方針」では、今後の検討課題の最も重要なものとして2011年の早い段階における「財政運営戦略の進捗状況の検証等」を挙げ、「平成23年半ば頃、中期財政フレームの改訂を行い、平成24年度から平成26年度までを対象とする新たな中期財政フレームを定める」とした。その試算が2011年1月21日に発表され、それによれば2020年度には基礎的財政収支が23.2兆円(消費税9～10%相当分)も不足することとなり、「財政運営戦略」の

図3-1 実質的な地方交付税の推移



出所：総務省資料より作成。

目標であった同年度における基礎的財政収支の黒字化は不可能な見通しとなった。既存の「財政運営戦略」だけでも相当な歳出削減が求められているうえに、より一層厳しい削減圧力が加わることになる。こうした基底には社会保障費の増加があるが、1990年代以降の公共事業頼みの景気対策と現政権のマニフェスト関連政策が相乗して歳出膨張に寄与しているのも間違いない。

さらに、財政再建への圧力が金融市場を通じて強まりはじめた。2011年1月27日に、米格付け会社のスタンダード・アンド・プアーズ(S&P)が日本の長期国債の格付けを引き下げた。それによって国債金利が上昇する懸念が一気に高まり、財政破綻がさらに現実性を帯びることになった。こうした中で、地方財政規模の抑制に強い圧力が加わるのは必至である。

#### 4. 地域主権改革と公共事業

##### 1) 公共事業関係補助金の一括交付金化

###### (1) 地域自主戦略交付金

地域主権改革の大きな柱として位置づけられたのが、いわゆる「ひも付き補助金」の一括交付金化である。地方財政審議会会長の神野直彦は、ひも付き補助金の一括交付金化こそが地域主権改革の第1歩であり、これからの地方財政のあり方を決める上で決定的な意味をもつとしている。その理由として神野は、補助金改革としての一括交付金を創設

した後に、税源配分つまり国税と地方税のあり方を見直すという見通しを立てていることを述べている<sup>2)</sup>。

補助金改革が地方分権改革にとって最も重要な課題であったのは、何もいまにはじまったことではない。戦後日本の地方自治にとって、補助金はその障害となっていたのは多くの識者が指摘してきた。例えば宮本憲一は次のように指摘している。「国庫支出金(=補助金・・・引用者注)の比重は地方財政の20%台であるが、地方団体はほぼ同額の財源を足して事業をおこなっているので、地方団体の事業の40-50%は国庫支出金事業である。しかもその事業は、道路、港湾、農林漁業施設、学校、住宅、保育所、公害対策、環境衛生施設や福祉施設などの建設費、および管理・運営の person 費など、地方団体の根幹事業である。したがって、政府からみれば地方財政歳入の20%台の補助をして根幹事業を統制し、地方財政の基本的性格をきめているのであるから、まことに効率のよい統制手段といえる。近年、交付税や地方債も国庫支出金事業の補助財源としての色彩をもちはじめている。したがって、国庫支出金の動向が地方財政を支配しているといつて過言ではない」<sup>3)</sup>。

こうした補助金の改革は、1990年代の地方分権改革においてもきわめて大きな課題となる。当時、わが国の分権型社会を阻害する原因として機関委任事務とならんで重視されていたのが国庫補助負担金(ひも付き補助金)であった。機関委任事務は1999年の地方分権一括法で廃止されたが、国庫補助負担金の方



は残された。「三位一体の改革」ではその一部が削減、一般財源化、交付金化されたが、依然として国が地方を統制する手段として存続してきた。この国庫補助負担金を自治体がより自由に活用できるように民主党が掲げた政策が、ひも付き補助金の一括交付金化である。

2010年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱では一括交付金について、①社会保障・義務教育関係の全国画一的な保険・現金給付に関するものや地方の自由裁量の拡大に寄与しない義務的な負担金・補助金等は除く、②府省の枠にとらわれずにできるだけ大括りにする、③国の事前関与を縮小し、事後評価を充実させる、④配分については、自治体の事業計画に基づく配分と客観的指標による配分を用いる、⑤投資分については2011年度予算から段階的に実施し、経常分については2012年度予算から段階的に実施する、とされた。こうして、公共事業関係補助金については2011年度予算からの実施が行われることになった。

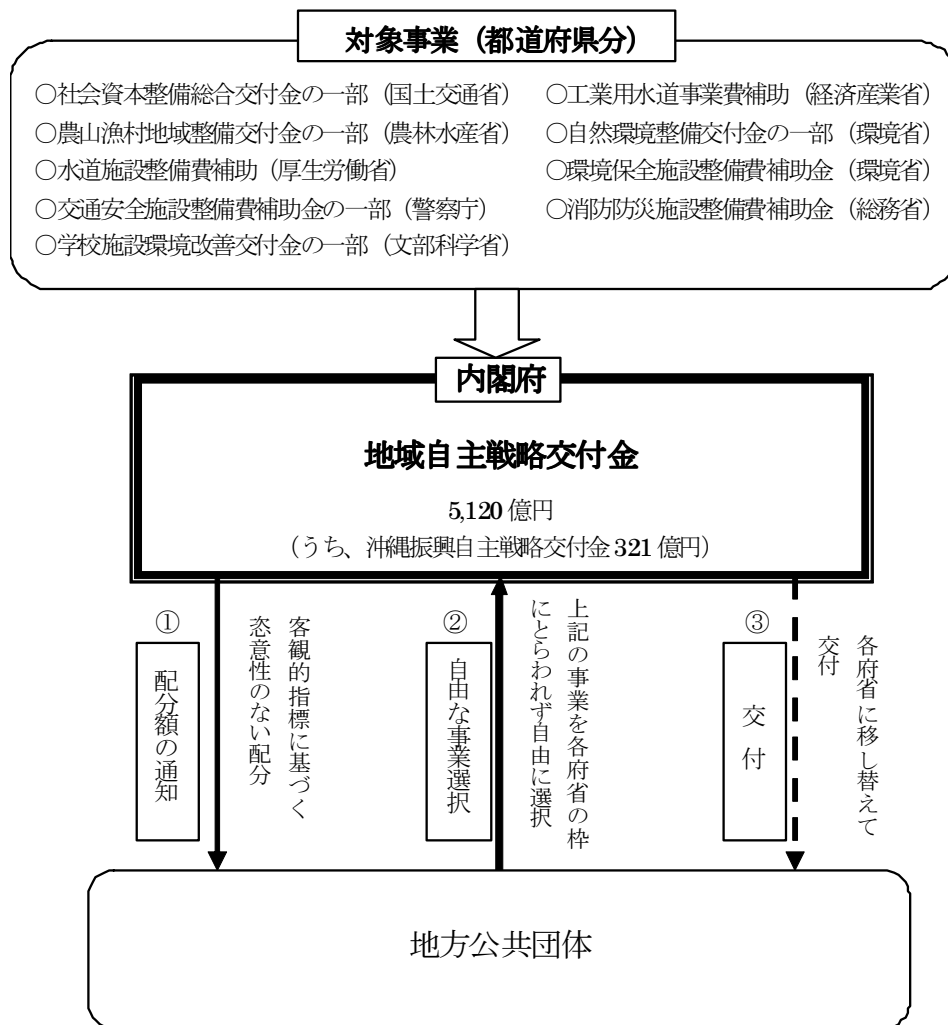
2010年11月29日の地域主権戦略会議において、一括交付金(投資分)の案が提示された。これによれば、一括交付金の名称は「地域の自主性を確立するための戦略的交付金(地域自主戦略交付金)」(仮称)とし、都道府県・市町村分を合わせて1兆円強の規模として、都道府県分は2011年度から、市町村分(政令市を含む)は2012年度から導入するとしている。

地域自主戦略交付金の基本的枠組みとしては、地域主権戦略大綱を踏まえて

次のようなものとされた。①府省の枠にとらわれずに使えるようにすること、②箇所付け等の国の関与を廃止し、事後チェックを重視すること、③客観的指標に基づく恣意性のない配分を導入すること(条件不利地域等に配慮した仕組みを設ける)、④一括交付金化の対象となる事業の範囲で、自由に事業を選択すること、⑤継続事業等の取扱いとして、当面は客観的指標だけでなく、継続事業が実施できる配分とするとともに、交付率、地域特例(補助率かさ上げ)、地方財政措置を継続すること。

2011年度予算では、地域自主戦略交付金の概要が示された(図4-1)。これによれば、従来の国土交通省所管の社会資本整備総合交付金(2.2兆円)の再編も絡めながら、新しく投資補助金を所管する全ての府省がそれらを一括交付金化することになっている。これによって、国土交通省のみならず、農林水産省、厚生労働省、警察省、経済産業省、環境省、総務省の所管する補助金の一部が内閣府所管へと移ることになった。その規模は5,120億円であり、このうち321億円を沖縄振興自主戦略交付金(仮称)に充てるとしている。交付金総額の約9割は継続事業分とし、残りの1割程度については新規事業分として客観的基準で配分するとした。この客観的基準による配分額は、その後順次拡大していくとされている。

図 4-1 地域自主戦略交付金の概要



出所：地方自治研究機構資料より作成。

## (2)社会資本整備総合交付金

地域自主戦略交付金の創設にあわせ、社会資本整備総合交付金も制度の変更が行われた。社会資本整備総合交付金は、国土交通省内の各部署が所管していた補助金を①活力創出基盤整備（道路、港湾）、②水の安全・安心基盤整備（治水、下水道、海岸）、③市街地整備（都市公園、市街地、広域連携等）、④地域住宅支援（住宅、住環境整備）の4つの分野に統合した交付金であり、2010年度に創設されたところであった。その前には、まちづくり交付金が公共事業交付金の原型として2004年度からはじまっており、社会資本整備総合交付金の創設とともに、その中の市街地整備の分野の一つ

として統合されていた。

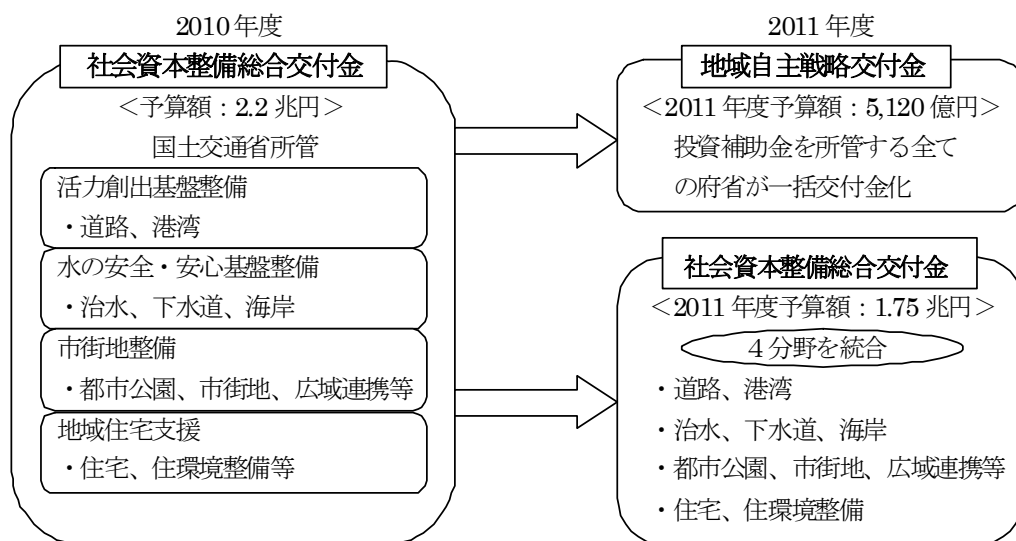
図4-2のように、2011年度は先述の地域自主戦略交付金の創設にあわせ、社会資本整備総合交付金の総額を減らしつつ、当初設定されていた4分野を統合するかたちで、より包括化を進めている。

## (3)公共事業一括補助金の課題

地域主権改革の「ターニングポイント」（神野直彦）とも称される一括交付金化であるが、その評価はそれほど単純ではない。以下ではまず、これまで数年の経緯があるまちづくり交付金の評価を中心にみていきたい。

まちづくり交付金が一括交付金とし

図4-2 社会資本整備総合交付金の改革



出所：国土交通省資料より作成。

て機能を発揮するのは、それが面的整備を可能にする点にあった。ひも付き補助金では、道路の補助金は道路整備、公園の補助金は公園整備、下水道の補助金は下水道整備といったように、特定の事業目的にしか使用できない。ところが、こうした社会資本はまちづくりの一環として整備されることが多いため、自治体による補助金獲得の状況によって不都合な事態が起こりえた。たとえば、新しい住宅地開発に際して、道路はすぐに整備できたが、下水道がなかなか整備できないといったことが生じれば、事業の進捗に支障を来し、場合によれば計画そのものの修正が求められることもある。また、道路の予算が余る見込みが発生したときに、それを他の事業分野へ流用することもできなかった。

まちづくり交付金は、こうしたひも付き補助金の欠陥を埋めるため、市町村が作成した都市再生整備計画（面的整備計画）に対して、交付金を地区単位で一括交付するものであり、まちづくりに必要な幅広い社会資本、施設、ソフト事業などが対象とされた。これにより、自治体にとっては地域の面的整備が可能となり、3～5年単位の中期的な事業計画に基づくまちづくりが可能となった。また、自治体には目標の達成状況等に関する事後評価が求められ、その結果が公表されることになった。

しかし、まちづくり交付金はあくまでも毎年度の国の予算に配分額が左右される。また、まちづくり交付金もあくまで公共事業補助金であることから、不要不急の事業を誘発するという弊害が依

然として存在していた。また従来の補助金と同様に、国による誘導も働く。そして最大の問題は、自治体の公務員削減が急速に進む中で、こうした包括的な一括交付金を運用できる人材が不足しているという点にあった。これはとくに小規模な自治体であるほど深刻な課題としてあらわれていた。それは、さまざまな事業分野にまたがって迅速かつ効果的な「調整」作業が求められることによるものであった。交付期間後に求められる事後評価についても、人材が不足している自治体には重い負担となっている例もみられた。

では、社会資本整備総合交付金から地域自主戦略交付金にいたる変化はどのように評価できるであろうか。一つには、2011年度の社会資本整備総合交付金も地域自主戦略交付金も、それまでの補助金・交付金よりも一層包括化が進むことから、自治体による面的整備が進めやすくなるのは間違いない。たとえば2011年度の社会資本整備総合交付金では、それまでの4つの分野が一つに統合されるため、予算の流用をより柔軟に行うことが可能になる。また、地域自主戦略交付金についてみれば、全府省の投資補助金が一括化されることから、補助金の弊害であった「補助予算がついたからその事業を行う」という事業の優先順位とは無関係な施策を実施するという自治体側のインセンティブが減少する。それは、地域の自己決定権をより高めることになるのは間違いないであろう。

しかし、まちづくり交付金のときにみられた問題点はそのまま引き継がれる。

それは、新しい社会資本整備総合交付金にしる地域自主戦略交付金にしる、それらはあくまで投資補助金であり、依然として不要不急の事業の誘発や国による誘導を引き起こす可能性があるということである。また、制度運用のあり方によっては、自治体サイドに過重な負担がかかってくるであろう。

一括交付金がさらに包括化していけば、一般財源である地方交付税と事実上同じものとなるため、それが将来的に交付税と統合されるのか、または事業仕分けで議論されたような交付税廃止にもなって消失するのかなど、制度の将来見通しが立たない。むしろ現実的には、昨今の財政危機の顕在化にもなって、こうした「ひも付き」でない交付金ほど削減されやすくなる可能性もある。

こうした懸念は、すでに地方団体の方から一括交付金の議論に際して出されてきた。全国市長会では、一括交付金は過渡的な措置であり、「国と地方の役割分担に応じた適正な税源配分と地方交付税の財源調整機能・財源保障機能の充実・強化等につなげる」べきであるとし、一括交付金における国の事前事後の関与や申請手続・実績報告事務等は極力省略・簡素化することを求めた。全国町村会は一括交付金を財政力の弱い市町村に手厚く配分すべきだとし、また地方交付税の復元の工程を明確化することを要望した。全国知事会も一括交付金を実質的な自主財源に転換するようのものであるべきだとし、交付金化によって本格的な税財源の移譲に向けた議論を後退させないことを要求した。こうした

地方団体からの主張は、かつての「三位一体の改革」の二の舞（国の財源捻出の手段に随すること）への懸念や、本格的な地方一般財源の充実・強化等の議論を後退させないという意志を反映している。

さて、社会資本整備総合交付金や地域自主戦略交付金のあり方について、最後に筆者の考えを示しておきたい。

投資補助金には国の意向による誘導や自治体の自己決定の歪みなどの問題がある反面、必要な地域に集中的に投下できるというメリットがある。後者の性質を活用するためには、中央政府機関による的確な財源配分の意志決定が求められることになる。投資補助金の一括交付金化は、補助金のデメリットを減らしながら、そのメリットを残したものとみることができる。しかし、自治体の自己決定権を強化するという分権改革ないし地域主権改革の観点からすれば、投資に係る一括交付金は将来的には一般財源へ統合していくことが望ましい。だとすれば、一括交付金を真に過渡的なものとするためには、その間に政府・自治体としてどの地域におけるどのような社会資本が集中的に整備されるべきであるかという方向性を示し、そこへ重点配分するという仕組みこそが必要である。そうした政治的・行政的な営為を抜きにした「過渡的措置」は単なる時間と財政の浪費につながってしまうことになる。つまり、投資補助金の一括交付金化は、必要な社会資本整備の方向性を見据えつつ、一定の期限を設けた過渡的なものとし、その後は自治体の自己決定に委ね

るというのが本来的な投資補助金改革の進め方であるといつてよい。

## 2)新しい建設産業政策

国土交通省は、2011年1月6日に「建設産業の再生と発展のための方策に関する当面の基本方針」を発表した。これは、従来の建設産業全体の需給バランス問題のみならず、「地域建設業」が疲弊することによる地域社会の存続を非常に重視したものである。このことは、民主党が掲げる地域主権改革との関係における建設業および公共事業のあり方を示したものだといえる。

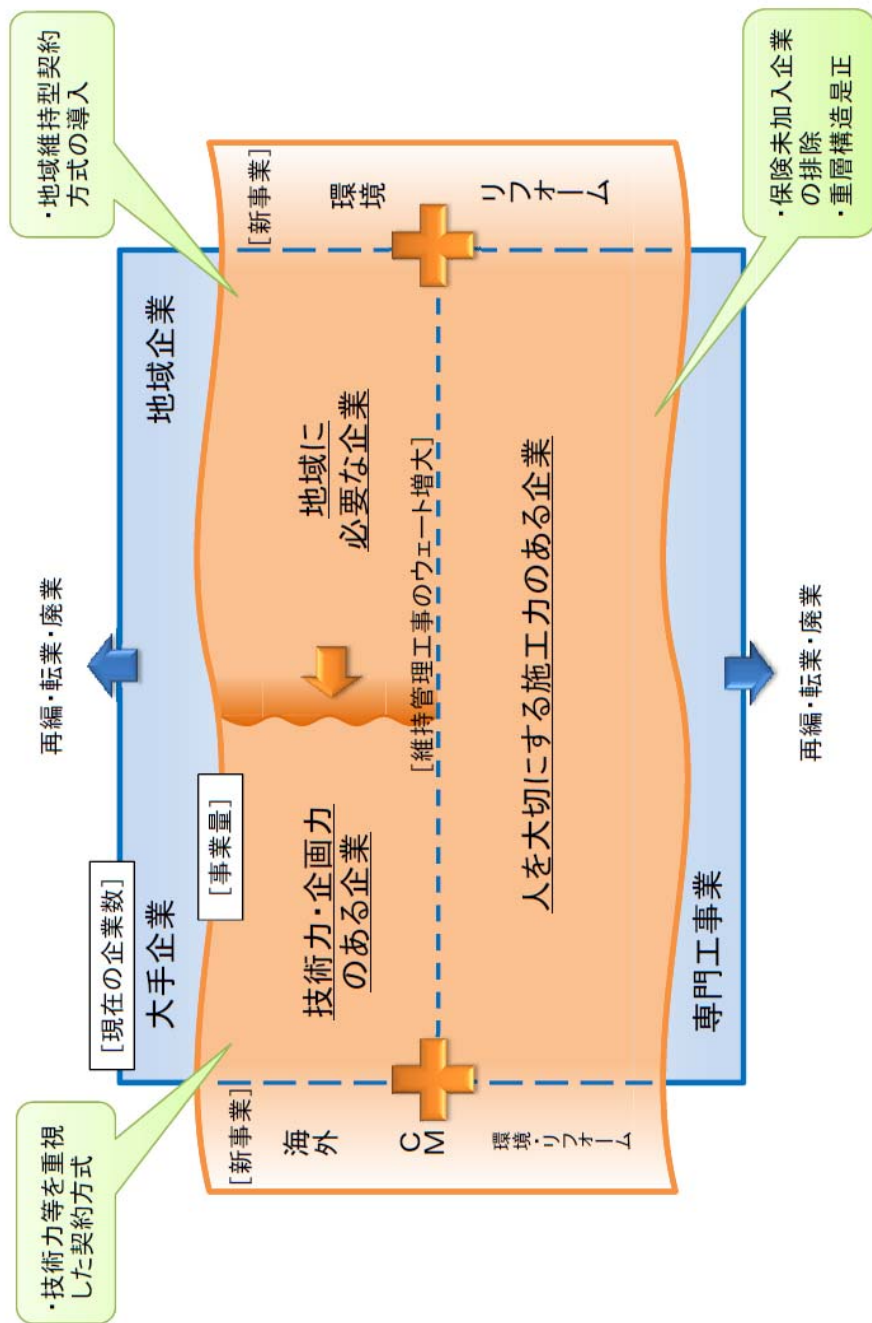
この基本方針は第一の課題として「地域社会の維持に不可欠な建設企業の再生」を挙げ、「地域建設業、地域経済・雇用を支え、インフラの維持管理や災害対応、除雪業務を行うなど、地域社会の維持に不可欠な役割を担っている」としたうえで、現在の地域建設業の疲弊によって、災害対応空白地帯の発生、除雪体制維持の困難、インフラの維持管理等への支障、地域雇用への打撃などによって、地域社会の維持が難しくなっているとした。そのため、地域建設企業が担うことが望ましい事業については、これまで以上に地域建設企業に委ねることが必要であるとしている。具体的な検討事項案としては、①地域建設企業が担う事業の安定的な確保、②ダンピング対策等についての地方公共団体等での実行の強化、③透明性を確保した地域維持型の契約方式の導入、④国等の支援による新事業発掘や事業化の促進、新分野進出支援、が挙げられた。こうした政策が打ち出さ

れる背景にあるのは、これまでのように建設業の淘汰を市場に委ねていけば、地域社会への影響が深刻なものになるという点である。その一方で、基本方針は大手・中堅建設業について、高い技術力を活かした大規模工事や難易度の高い工事を担いつつ、海外市場への展開を推進することが必要であるとした。

図4-3は、基本方針で示された建設業の将来像である。建設業の過剰供給構造を踏まえ、現在の企業の再編・転業・廃業時の支援を行いつつ、「地域に必要な企業」、「技術力・企画力のある企業」、「人を大切にする施工力のある企業」という3つの企業が生き残っていける環境整備を進めることが示されている。地域建設業に関しては、維持管理工事の増大、環境・リフォーム等の新事業展開とともに、「地域維持型契約方式の導入」が提起されている。これは、近年シェアを急減させてきた指名競争入札を復活させるものではなく、一般競争入札の中で、地域の維持を重視した新たな入札方式の工夫を求めるものだといつてよい。しかし、その中身についてはいまだ示されていない。

こうした地域建設業を重視した建設産業の秩序形成を進めるためには、建設事業の縮小に伴う企業淘汰を前提にしつつ、まさに「地域に必要な企業」に公共事業の発注が行われなければならない。その一方で地域維持の視点に立てば、新産業への展開をいかに進めていくかが重要な課題となる。その際には、それぞれの地域の実情に合わせ、国、都道府県、市町村、地元建設業者との間におけ

図 4-3 新しい建設業のあり方に関する基本フレーム



る多方面での連携が不可欠であり、入札や公契約のあり方だけでは不十分である<sup>4)</sup>。

地域主権改革との関係で、地域産業をいかに再生・発展させるかは重要な政策課題である。その一つとして、地域の建設業をどのように展開させていくかは多くの地域の将来を大きく左右する。国の動向を踏まえつつ、自治体が公共事業を産業政策の枠組みの中で位置づけていくことは、地方財政の削減圧力が強まる中でより一層重要となっている。

## 5. 「優れた自治」を通じた日本型福祉社会

以上のような地域主権改革の動向に対して、自治体の現場からの積極的な声はほとんど聞こえてこない。その理由には、政治的不安定さによって将来の見通しが立たないことや、自治体の意識の中にある「三位一体の改革」の悲慘な結末がある。一括交付金についても、国によって都合よく補助金や地方交付税の削減口実に使われるだけではないかという危惧がつよく、地方公務員の削減によって新しい制度への対応は困難であるという点もある。

ところが、こうした自治体のマインドは、「地域主権改革」に対する国民的な関心を一気に冷めさせる。それは、「地域主権改革」が国と地方の財源の取り合いにしか映らなくなるからであり、かつての地方分権改革の反省が活かされない結果となるのは必至である。つまり、いま求められているのは「優れた自治」の実践であり、それを通じて政権交代の

背後にある国民の日本型福祉社会への未来像を確固としたものにしていかなければならない。

わが国の公共サービスをみれば、医療、福祉、教育、就労支援、環境といった社会サービスの充実、社会資本の維持補修・更新、公共交通や環境再生など「日本版グリーン・ニューディール」のためのインフラ整備が必要なことは明らかである。それらの施策が多様な関連産業の新たな活動を支えつつ、安全・安心な地域社会をつくるというグランド・ビジョンとそのための具体的な政策展開こそ、いまの日本にとって最も重要なものである。それらの主体となるのは地方自治体であり、その活動を支える地方財源の充実確保は最重要課題といってよい。ところが、「地域主権改革」の現状は財政再建の前に、まったく反対の方向へ動こうとしている。

いまの地方自治体の意識も、地方財政健全化法の下での「健康診断」による自治体同士の分断に陥り、構造的な国と地方の財政関係が捉えられなくなっている。地方6団体の運動にも1970年代当時の革新自治体のような迫力がない。いまこそ、連帯意識に基づいた強力な自治体連合を創出し、「地域主権改革」の試金石である地方財政計画を「政府の統制手段」から「地方自治の実現手段」へ転化させなければならない。

自治体は「地域主権改革」を冷ややかに見ているだけでは許されない。それによって、住民の未来への展望はさらに失われ、社会における閉塞感がますます強まることで、社会がより一層不安定にな



ってしまうからである。政府が動揺を余儀なくされているいまこそ、地方政府としての自治体が住民生活を支えるための施策を展開しなければならない。そのためには、自治体だけですべてが行えるわけではなく、住民、地区、企業・NPOなど多様な主体との連携が不可欠である。そうしたシステムを具体的にどのように構築していくかこそが、まさに自治体の力量が問われる領域である。それによって、国と地方の間の争いにしかみえない「地域主権改革」が、「住民主権改革」へと進化するための基盤がつくられることになる。

【注】

- 1 以下の内容については、平岡和久・森裕之『検証・地域主権改革と地方財政』（自治体研究社、2010年）において詳細に論じられている。
- 2 神野直彦「政策を決める時期にきている」『地方財務』ぎょうせい、No.678、2010年12月、p.7。
- 3 宮本憲一『財政改革』岩波書店、1977年、p.128～p.129。
- 4 新分野展開を含む建設産業の構造改革の課題については、拙著『公共事業改革論』（有斐閣、2008年）の第5章を参照されたい。

森 裕之（もり ひろゆき） 立命館大学教授