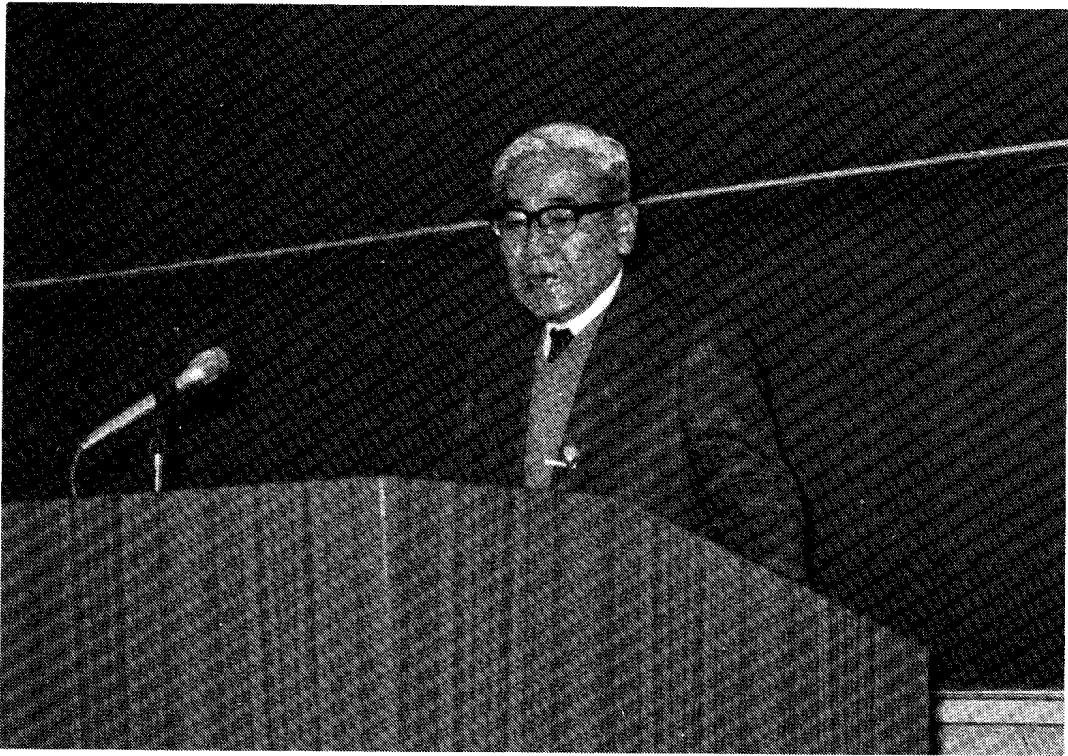


西村久教授最終講義

補助金制度の改革

西 村 久



ただいまは、板垣学部長から、まことに面映ゆいような御紹介をいただきました。大変に有難く感謝を申し上げます。今年の3月末で退官するということでございますけれども、さきほどお話がございましたように、あとまたこの学部に非常勤講師として、何年間かはお邪魔しようというふうに思っておりますし、これから広島の方へ参りますけれども、今までと同じことをやるわけです。実感として、定年を迎えて退官するのだという

気分が十分に湧いてこないわけでございます。それで、今まで私がお聞きを致しました退官講義というのは、多くの場合、自分の30年乃至40年の研究の歴史を振り返って、あとにお残りになる皆さんの御参考に供するといったお話が多かったのでありますけれども、どうも私はそういう気にはならないし、またそれだけの実績を積んだわけでもない。そういうことでございますので、従来の本学部における講義の延長のようなことをお話ししようという積りで、ここに書いてありますような論題を選んだというわけでございます。

なお、さらにこの補助金問題を選びました理由をもう少し申し述べておきたいと思えます。言うまでもなく財政問題乃至財政現象の中心課題は租税であります。租税現象が中心になって、財政学という学問が形成されてきた。18世紀の後半も終りに近くなっていわゆる近代租税国家が成立を致しましたが、それ以来一貫して租税問題が、財政現象の中心課題であったというふうに申し上げてよろしいと思えます。そのことを反映しまして、イギリスの古典学派にしる、新古典学派にしる、イギリス財政学というものは、伝統的にほぼ租税論一本槍で議論がなされてきたというふうに思えます。さらに財政学の中で大きなウェイトを占めておりますドイツの財政学、特に後期官房学派、およびその伝統を受け継いだ、いわゆるドイツ伝統的財政学というふうに呼ばれる財政学におきましても、イギリスの財政学ほどではございませんが、収入論、なかんずくその中心である租税論が常に一番大きな比重を占めてきたと申し上げてよろしいと思えます。そういう歴史を踏まえているわけですけれども、第一次大戦の後、特に幾つかの先進国の中で租税改革が相当急速に進みましたが、その時期に採用されました租税体系は、急速に共通性を持ち始めたというふうに申し上げて良いのではないかと思います。もちろんイギリス、及びイギリスのコピーでありますアメリカの財政制度、それといわゆるヨーロッパ大陸諸国の財政制度の間にはもともと相当大きな相違がありました。従いまして租税体系が急速に共通性を持ち始めたといひましても、なお若干の差異はございます。しかしながら、その差はだんだん、だんだんと縮まってきた。そして現在では、ほぼ先進国と呼ばれている国々が採

用している租税体系或いはそれぞれの個別の租税は極めて類似的なものになってきているというふうに言ってよろしいと思います。非常に極端な言い方になりますが、今日、日本で租税改革ということが盛んに議論されておりますけれども、この日本の租税制度の改革を議論することが、そのまま世界各国に共通の租税問題を議論しているに等しいほどに、各先進国における租税制度の共通性が強まってきた、こういうふうに申し上げてよろしいと思います。

そういう状況のもとで、御承知のように日本ではほぼ10年来、税制改革が極めてシリアスな課題として提起されて参りました。ここで敢えて官界という言葉を使いますが、いまや、官界、政界、財界から一般市民をも巻き込んで、大きな論議の渦が形成されております。いま敢えて官界を一番最初にあげましたが、これは、税制改革の中心勢力が官僚制度の中にあるという意味合いを含めたものであると御理解いただきたいためであります。

以上のように申し上げれば、この最終講義では、まさに租税改革をこそ取り上げるべきではなかろうかということになるわけですが、それを押して補助金問題という形で論題を選んだというのには、さらに幾つかの理由がございます。さきほども述べましたように、日本の税制改革に関する論議は、途中でいわゆる行政改革の問題が入りまして、しばらくやや下火になったきらいはございますけれども、ここ10年来一貫して強い社会的関心を集めて参りました。その社会的関心の強さを挺子にしまして、非常に深いかつ熱心な討議が展開されてきたというふうに申し上げてよろしいと思います。その中で租税に関する純理論的な重要な課題はほぼ出尽しているというふうに思います。もちろんまだ具体的に租税改革、税制改革が決着したわけではございませんから、これからどのような形でこの問題に決着がつけられるかということが、今後の日本の政治・経済或いは社会全般の在り方に重要な影響を及ぼすものであることは言うまでもございません。従って税制改革の問題については、具体的に今後とも常に大きな関心を払い続けなければならないということはもう間違いないところでございますが、さきほど申しま

したように、純理論的な問題としては、当面の主要な論点は、すべて取り上げられてきた、こういうふうには思っております。言い換えますと、当面の租税改革問題については、いわゆる理論的には新しいものはない、こういうふうに言っても良いのではないかと私は思っているのです。相当異論がある言い方ではございますけれども、理論的には、ほぼあらゆる問題が出つくしている、こういうふうに思います。ただこうした言い方を致しますと、租税論においては今後新しい展望が望めない、というふうに言っているかの如く聞きとれないでもない。そういうことがあるといけませんので、若干ここでご注意をしていただきたいというふうに思いますが、租税論の中では、従来いわゆる古典的自由主義思想、ないしは自由主義哲学、これを背景として公平課税の理論というものが中心になって租税論が展開をされてきたというふうに思っております。それに対比して最近もう少し広い社会経済的ベースを背景といたしまして、最適課税の理論というものが大きくクローズ・アップされて参りました。中身は公平課税の理論とそんなに大きく違わないのではないかと、いうふうに受けとられる面もございまして、ベースになる考え方が大きく違ってきているというふうに思います。そしてこの最適課税の理論は、まだまだこれから発展し続け、今までの公平課税の理論にはほぼ匹敵するような影響を及ぼすことになるはずだというふうに思います。次に来たるべき大きな租税改革の時期には、現在の公平課税の理論ではなくて、今申しました最適課税の理論が恐らく基礎理論として皆さんの前に大きくクローズ・アップされてくるだろう、こういうふうにも思っているのです。だから租税論そのものは、社会が大きく変化してゆくにつれて、いつまでたってもこれで終りということはありません。ただし、今当面の問題としてみれば、いわゆる公平課税の理論をベースにした税制改革論議のなかで、これまでの租税論のなかではみられなかった全くユニークな観点がクローズアップされるということはまずないだろうというふうに思っております。

以上のようなことが租税問題に関しては考えられるわけではありますが、他

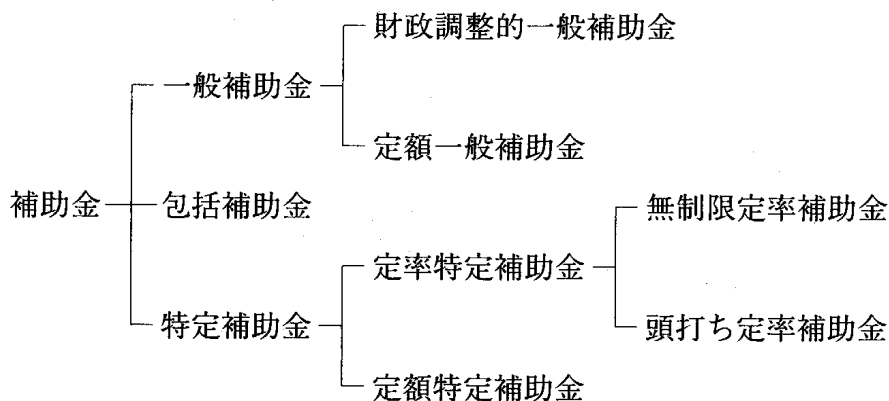
方、財政現象のもうひとつの楯の片面を形成している経費の支出現象、これにつきましては、すべての先進国を眺めましても、それぞれの国の成立と発展の歴史をふまえてまさに多種多様であります。ちょっと大げさな言い方になりますが、それぞれの民族興亡の歴史と個性を反映した民族性というものを背景にして支出構造が成り立っているというふうに思います。租税体系のように、先進国にほぼ共通するような経費支出体系というものは、まだまだ実現されていない、と言いますか、そういう状況はまだまだ先の話だ、これから先までいって果たしてそういう先進国共通の経費支出体系というものができるのかどうかさえもがまだ疑わしい、こういうふうな状況だと思えます。ということは、経費の分析につきましては、現在のところ世界共通の手法というものは、必ずしも確立されていない、まさに発展途上にある分析方法であるというふうに言ってよろしいと思えます。経費論につきましては、そういう意味で理論的に多くの未開拓分野が残されている、こういうふうに思います。またさらに日本の場合をとってみますと、国家財政・地方財政を通じまして、予算支出の核心的部分は、これからお話しをする補助金の種類と補助金の規模を決定することにある。こういうふうに私は考えているのでありますが、これもまた大きく異論のあるところだろうと思えます。何も補助金だけではなしに、交付税交付金があるし、地方税があるし、それらを財源としてどんな支出が行われているか、ということも補助金に劣らずより重要な課題だというふうに反論ができるわけでございますが、私はそういういわゆる一般財源と呼ばれている財源が、実は補助金を引き出すための大きな手段として使われている、一般財源が一般財源としての役割を必ずしも十分には果たしていない面がある、そういう意味で、補助金が中心になっているというふうに言っても良いのではないかと。そういうふうな見方を致しますと、日本における財政支出は良かれ悪しかれ補助金を中心として回転しているというふうに見ていいのではないかと。またそのことが、日本人の政治的体質なり或いは社会・経済的体質の在り方を最もよく反映しているのだというふうに考えるわけです。そこでこの補助金制度を改革しようと致しますと、まさに

日本の権力構造の核心部分にメスを入れなければならない。ということは、今日租税をめぐる議論百出、日本全体、さきほど申しました官界・政界・財界をあげて議論が沸とうしておりますが、もしこの補助金制度の改革、それらをめぐる経費支出構造の改革にメスが入れられ始めますと、租税改革をはるかに越える大きな反響を呼び起こすことになるだろうというふうに思っておるわけでございます。特に気になりますのは、これまで国と地方公共団体の財政支出構造、それがどういう形で形成されているかということのひとつの挺子として、その上に立って権力の座についてきた多くの政治家たち、そしてこれまで税制改革については、さきほども言っておきましたように、少くとも革新的な改革の推進勢力の中心であったか、或いは改革に対して積極的には反対しない立場を貫いてきた官僚権力、この二つの権力が税制改革の場合とは逆の立場で、経費支出構造の改革に立ち向かってくる。総論賛成各論反対ということがよく言われますが、この場合恐らく総論反対、各論反対という状況が全面的に起こってくるのではないか。そう致しますと経費構造の変革は、思う程容易な業ではない。まさにその困難さは、想像に絶するといってもいいのではないか。そういう問題だからこそ私は、私の最終の講義で敢えてこれを取り扱って皆さんに一応共通的な認識が少しでもできれば、というつもりでお話を申し上げます。大変口幅ったい言い方でございますが、そういうことでございます。前置きが長くなりすぎましたけれども、最後の結論でも改めて申し上げますが、シャウプ勧告が昭和24年・25年になされました。そのシャウプ勧告の中で、全く無視されて今までほとんど取り上げられなかったのが、行政事務の再配分とそれに伴う財源の再配分という問題でございます。シャウプ使節団の滞日の期間は、非常に短こうございまして、109日間という短期間に支出構造の問題にまで立ち入って分析をし、それに基づいて一定の勧告をすることは、大変に難しい。だからこの問題を十分に討議して、そして改革を実施しなさいという勧告だけに止めたといういきさつがございます。あともう少し詳しく説明しますが、そういうこともございまして、問題はシャウプ勧告の時点以降残されたままで今日まできている。

こういうふうに思っているわけです。以上前置きでございまして、これから本論に入らせて頂きます。

お手元に2枚プリントをお渡し致しました。こんなのお渡しするのも、また最終講義にしては珍しいやり方だということですが、まず表1を見て頂きたいと思います。ここに補助金の種類が書いてございます。これは日本だけの話ではございませんので、世界先進各国での補助金というものも視野に入れて補助金の分類をすれば、こういうことになるのではないかと考えてございます。たださきほど申しましたように、先進各国とも支出構造なるものは、それぞれの個性を持っておりますので、こういう分類をすること自体もなかなか勇気のいる、躊躇されることである、こういうふうに申し上げてもよろしいと思いますけれども、大体このような分類がほぼ財政学のどの教科書にも載っておりますので、これを見て頂こうということです。いわゆる補助金という名前でございますけれども、一般補助金というものがまず一番最初にあがっております、General Grants ということです。或いは、Unconditional Grants というふうにも呼ばれています。そのうち財政調整的一般補助金ですが、これは日本では補助金とは呼びません。かつては配付税、そしてシャープ勧告のあとは平衡交付金、現在では、交付税交付金という名前で呼ばれております。日本で補助金といっているのは、一番下の特定補助金に入る、こういうことになります。ところが、財政調整制度を

表1 補助金の種類

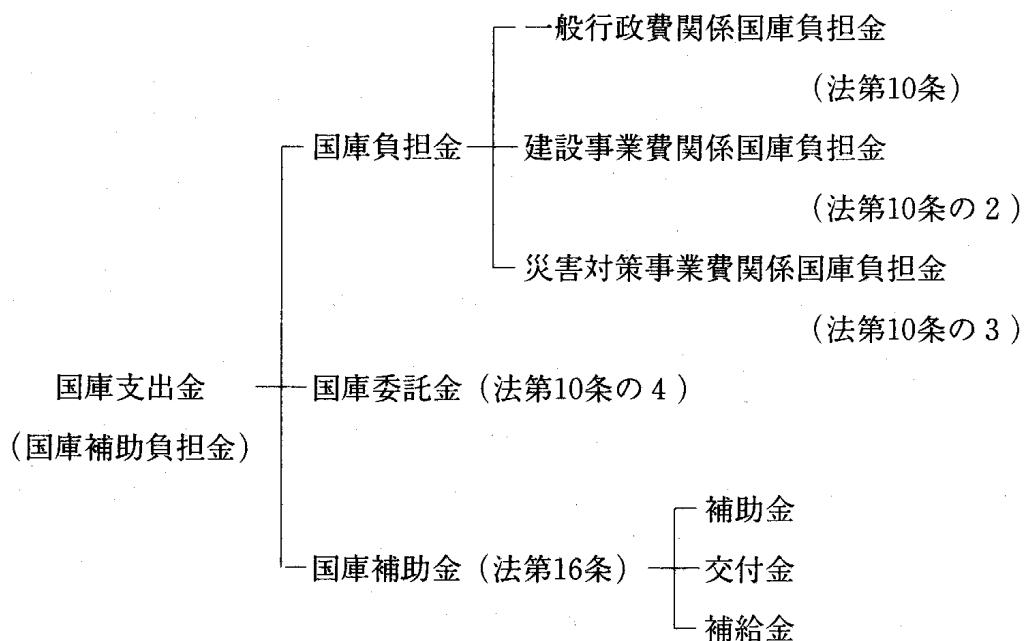


持っている各国の場合、ほとんど Grants という言葉を使用しておりますので、日本語では一般補助金と呼んでいるわけでありまして。そしてもう一つが、定額一般補助金。これも日本で言う補助金ではありません。それから2番目に、包括補助金 (Block Grants) というのがございます。この Block Grants というのは、アメリカなどでよく使われている制度でもあります。つぎに示してあります特定補助金というものを幾つか統合しましてひとつの Block Grants をつくるというやり方で制度化されております。あとでメニュー化方式というふうな話を致しますが、そういう中でこの包括補助金という制度が考えられている、というふうに申し上げてもよろしいと思います。特にアメリカの場合は、市 (City)、これが地方自治を担う実験室であるというふうに言われているわけですが、そういういわば正式の (正式といったらちょっと語弊がありますけれども) 政治行政組織を越えて幾つかの行政事務が、いわゆる地方自治体の範囲を越えて処理されております。具体的な一例を言いますと、例えば School District という言い方がございますが、ある City の範囲を越えて、そして City とその周辺の田園地帯をもカバーするような形で小学校、中学校というものを経営するというような制度がありまして、それもまた特定の地方自治体のひとつであるというふうに制度化されております。こういう制度がありますと、例えば補助金制度をそれに適合させるためには、いくつかの特定補助金を一括統合してその範囲内で具体的な補助金のどれかを選択させるといった運営にしないとなかなか運営が難しいということになるわけです。そういう意味で、包括補助金というのは、主としてアメリカで最も特徴的に発展をした制度であるとも言えます。そして一番下でございます特定補助金、これがさきほどから言っていますように、日本で盛んに使われている制度であります。こういうことでございます。なお定率特定補助金とか、定額特定補助金というふうなことは、読んで頂ければほぼその内容がおわかりいただけることと思います。

次に現行の日本における補助金制度というものを見ていただきます。この問題につきましては、基本法は地方財政法です。わが国ではこの補助金の一

覧表が出版されております。すべての日本における補助負担金が全部掲上してあると言われている補助金便覧、今は補助金総覧という名称に変わっておりますけれども、大きな書物がございまして、これは毎年発行されます。その地方財政法を踏まえて、補助金総覧或いは補助金便覧をもとにして、補助金問題を分析するための基礎ができあがる、こういうことでございます。つまり日本の場合の補助金は、全部特定補助金でございまして、それをひっくり返して国庫支出金と呼んでおります。これには古い呼び方がそのまま残っております、国庫補助負担金とも呼んでおります。その中で国庫負担金と呼ばれているものがございまして、これは、財政法10条・10条の2・10条の3という条文に基いて分類がされるようになっております。ある特定の法律に基いて、国が財政支出をしなければならない責任を負っている、そういう補助金を国庫負担金と呼んでいる、ということございまして、一般行政関係の負担金、建設事業いわゆる公共事業に関する負担金、そして災害復旧事業に関する負担金というものが、地方財政法10条・10条の2・10条の3に規定してあるということでございます。このほかに国庫委託金或いは国庫委託費と呼ばれている制度がございまして、これは、地方財政法10条の4に規定がして

表2 わが国現行法による補助負担金（地方財政法）



あります。例えば国会議員の選挙というふうなものは、本来は国がすべて費用を負担して、国が実施しなければならないというのが建て前であります。ところがそう毎度毎度国会議員の選挙があるわけでもございませんし、また国会議員の選挙がある度に、国の官吏が地方に出張して、市町村段階に至るまで選挙事務をとりしきる、そんなことはできませんから、地元のことが一番よくわかっている県或いは市町村の選挙管理委員会にすべての仕事を任す、その代わりに選挙にかかる費用は、全部委託金としてさしあげます。だからちゃんと選挙事務を処理して下さいと、こういうふうなシステムでございます。これが国庫委託金と呼ばれている制度でありまして、本来は国がやるべき仕事を地方に委託する委託事業とし、そのための費用全額を国が地方に対して支出する、こういう補助金でございます。これも補助金の一種だ、国庫支出金の一種だ、ということになっているわけでございます。

つぎに掲げてありますのが狭い意味での補助金であります。地方財政法16条は「補助金の交付」という表示のもとに「国はその施策を行うため特別の必要があると認めるとき又は地方公共団体の財政上特別の必要があると認めるときに限り、当該地方公共団体に対して、補助金を交付することができる」と規定しております。実際には、補助金とか交付金とか補給金とかいろいろに呼ばれておりますが、それらはすべて同じ性質の国庫支出金であります。普通、財政の教科書では、この国庫補助金なるものは、国からの地方に対する恩恵的または援助的あるいは奨励的補助金であると解説してあります。つまり国の地方に対する思いやり予算であるということもできます。例えば、地方の財政事情が非常に良くないから援助してやらなければならないというケースもあるでしょうし、また特定の事業を奨励するケースもあるでしょう。このうち後者の例でいえば、最近の複合先端技術の発展にかんがみて、奨励金を支出して、地方の中小企業を中心にして異業種交流事業を促進するといったようなことも行われております。そして、あとでもまた触れたいと思いますが、この国庫補助金が、いろんな形の政治的誘導にも使われているといった側面も多分に持つておるわけでありまして。

つぎに、表3を見ていただきたいと思います。これがここ5年近くの補助金の推移でございます。これを見ていただければわかりますように、昭和59年度から4年間にわたり、補助金削減政策がとられました。そのため補助金の総額も一般会計に占める比率も少しずつですが低下してきました。ところが63年度には、一般会計に占める比率は依然として低下しますが、総額では増加することになっております。実は63年度の数値については詳細がまだ手元にはないわけですが、すでに議会で審議中の予算案がそのままの規模で成立すれば、このようなことになるはずだということでもあります。ただしこの表の62年度の子算額には補正予算の金額が入っておりません。そこでもしこの補正予算の数字を加えれば、63年度当初予算の額は、62年度補正後の予算額と相並ぶ数字になるということをご注意しておいていただきたいと思っております。それはともかく、少なくとも当初予算に示された政府の意図というものは、4年連続して補助金を減額して少しでも身軽になるということでありました。従いまして対前年比削減額(C)の数字が、63年度だけがプラスの記号で示されているわけであります。よく大型高率補助金の引き下げとか、補助金の一括10%カットであるとかというふうなことが言われるわけですが、補助金全額の動きを見ますと削減率にはだいぶバラツキがあることがわかります。実はこの表の数字にはいわゆる対外援助費も入っているのです。当然これは普通の補助金とは性質が違いますので、本当はそれを差引いた数字でもって比較したほうがよいわけですね。ご承知の通り対外援助費の伸

表3 最近5年間の補助金等の推移(当初予算)

(単位: 億円・%)

年度	一般会計規模(A)	補助金等規模(B)	(A)/(B)	対前年比削減額(C)	(C)/(B)
58	503,796	149,950	29.8		
59	506,272	145,645	28.8	4,305	2.9
60	524,996	144,301	27.5	1,344	0.9
61	540,886	141,090	26.1	3,211	2.2
62	541,010	140,779	26.0	311	0.2
63	566,997	142,003	25.5	+1,224	+0.9

び率はこのところ非常に高くなっております。ただし、金額そのものはそれほど大きくはないということではありますが、この援助費を除外しますと、対前年比削減額は、この表よりももう少し大きくなるはずであります。それにしても削減率そのものは、そのときどきの経済情勢をふまえながら、3%から1%以下へと常に変動していることを見てもらえればよろしいわけでありませう。なおさきほど法律に基いて国庫負担金が支出されるというふうに申し上げましたが、委託金もそうでございますが、いわゆる法律に基いて支出がされる補助金と、とくに法律はないけれども、恩恵的奨励的に支出される補助金と、大きく二つに分けてみれば、表4のような数字になります。こういふことをごさいますして、法律補助が圧倒的ウェイトを占めているということをごさいます。なおこういふ数字は、今国会で予算審議が始まっておりますから、国会議員の手元には63年度の数字が全部とどいてはいるわけですが、我々のところにくるのは、今年の半ば過ぎとこういふことになるわけだ。早く手に入れたい東京の人々は全部国会議員のところへ行ってみせてもらおう。こういふことをやっているんです。だから東京に集まりたがるということになるのかも知れません。それから表5は地方公共団体を通じて、補助金が支出をされる、或いは地方公共団体そのものが補助金を使うというふうな部分と、そうでない部分をごさいますして、民間の色々な協同組合、或いは農林業の協同組合が中心になりますけれども、その他の中小企業関係の協同組合、或いは財団法人等々が補助金を受けます。そこでそれをみますと、80%は地方公共団体が補助金をまず受けとる、そのなかには、もちろん地方公共団体

表4 法律補助・予算補助の区分

(単位：億円・%)

区 分	S58年度		S59年度		S60年度		S61年度		S62年度	
	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比
法 律 補 助	124,074	82.7	120,832	83.0	119,853	83.1	118,023	83.7	117,660	83.6
「負担する」	107,930	72.0	105,370	72.4	104,687	72.6	104,193	73.9	105,588	75.0
「できる」	16,144	10.7	15,462	10.6	15,166	10.5	13,830	9.8	12,072	8.6
予 算 補 助	25,876	17.3	24,813	17.0	24,448	16.9	23,067	16.3	23,119	16.4
計	149,950	100.0	145,645	100.0	144,301	100.0	141,090	100.0	140,779	100.0

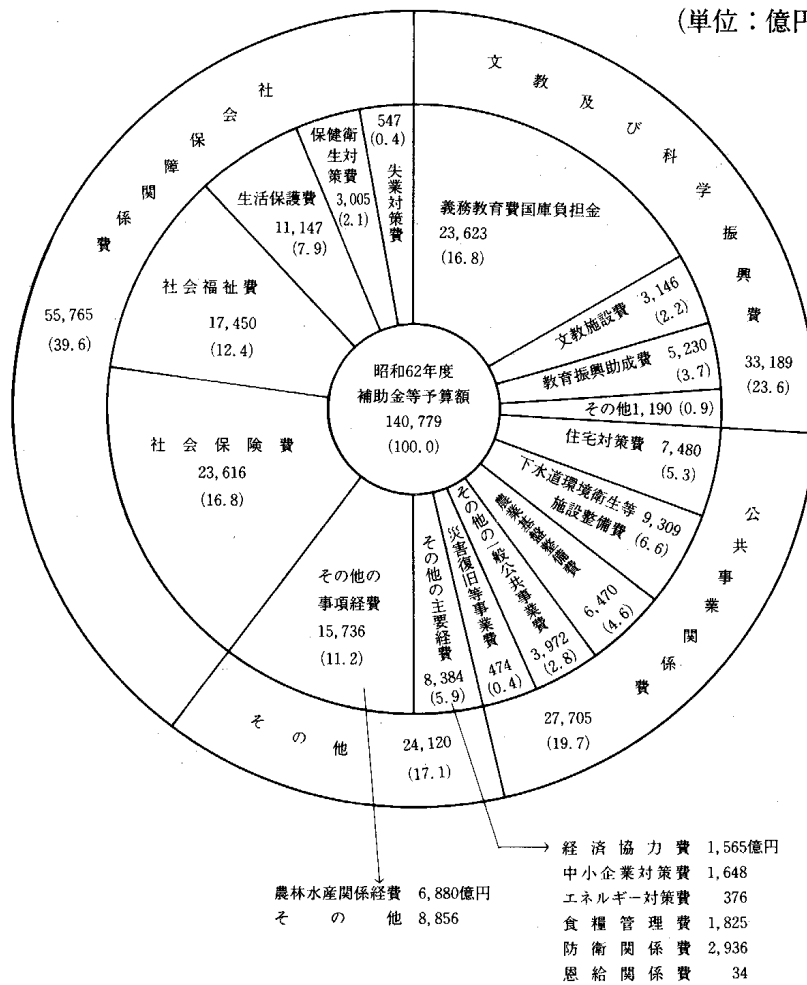
表5 地方団体・その他区分

(単位：億円・%)

区分	S58年度		S59年度		S60年度		S61年度		S62年度	
	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比
地方公共団体	118,293	78.9	114,689	78.9	112,958	78.3	111,850	79.3	112,809	80.1
その他	31,657	21.1	30,956	21.3	31,343	21.7	29,240	20.7	27,970	19.9
計	149,950	100.0	145,645	100.0	144,301	100.0	141,090	100.0	140,779	100.0

図1 一般会計主要経費別構成

(単位：億円, %)



を通じて民間に支出される部分もございますけれども、大体は地方公共団体が支出をする、こういうものが80%を占めるのだ、何も法律補助と対応した数字ではございませんけれども、法律補助も80数%、そして地方公共団体が直接受ける補助金が約80%と、こういうふうな状態である。つぎに、補助金はどんな費目に支出されているのかということを示したのが図1でございま

して、よく農業関係が非常に多いのだというふうに言われるのですが、農業関係が多いというのは、項目が多いということです。さきほど言いました補助金便覧の非常に大きい部分は、農林水産関係の補助金でございます。金額はそれ程大きくはない。なんと言いましても金額的には社会保障関係費が圧倒的なウェイトを占めている。補助金の40%は、社会保障関係費であるということでございます。そして文教及び科学振興費すなわち義務教育の教員の給与を国庫が負担致しますので、この部分が次に大きくなっている。ついで公共事業関係、その他重要経費とこういふふうになりまして、このうちから、農林関係だけを抽出いたしますと、そこに書いてございます、その他事項経費に農林水産関係経費6,880億円という数字がございますが、さらにその他主要経費の中に食糧管理経費、これが1,825億円ございまして、さらに公共事業関係費の中に農業基盤整備費という6,470億円の数字がございますが、農業関係の主なるものは、この3つを合計したものである。つまり1兆数千億円であるということになりますので、14兆を越える数字の中の1兆円なにがしであるということで、項目が多いほどは金額は多くはないというのが実情でございます。なお特別の表は作りませんでしたけれども、一般歳出というのがございます。この一般歳出というのは、交付税交付金と国債費を除いた一般会計の金額であるということでございます。あとでもう申し上げる機会がございませんのでここで申し上げておきますが、交付税交付金というものは、名前に「税」という字がついておりますように、税金なのです。現在は所得税と法人税と酒税の32%と決まっておりますが、この所得税と法人税と酒税というものは、国の財源であると同時に地方公共団体の財源でもある、要するに共同財源であるというのが交付税という場合の「税」という字の意味であります。そして、これは昭和29年の地方交付税法の発足と同時に決まったのですが、それまでは平衡交付金でございました。その平衡交付金は国から地方公共団体に交付するお金というふうに書いてございまして、これは税金ではないのです。だから平衡交付金ときは、むしろ地方財源保障の機能が強かったというふうに言われますが、法律の規定上からみれば、こ

の平衡交付金では所得税・法人税・酒税は、国と地方公共団体との共同財源ですよ、ということは明確にしていなかった。ところが今度はこれが、明確にそういうふうな解釈できるように法律が変わったわけです。ただし大蔵省は、できるだけそのことを認めたくない。だから交付税のあとに「交付金」という言葉をつけた。そしてこの交付税ともとの交付金は同じである。だから共通財源ではないぞというふうな思えと、こういうふうな考えているわけでございます。自治省並びに地方公共団体の連合軍は、当然のこととして法を正當に解釈すれば、交付税は、税金であるというふうな主張するわけです。そういういきさつがございまして、一般歳出からは交付税は必ず除くというふうな慣行ができあがった。公債費の方は、国債費ですね、これはもう借金の元利支払いでございますので、当然一般歳出としてはまず考えられない、こういうことでこれら2つを除きまして一般歳出と呼んでいるわけです。この一般歳出の規模は、例えば昭和57・58・59・60・61・62年度と見て参りますと、大体、32兆円なにかしというところでずっと推移をしている。そしてさきほど見て頂きました補助金総額が、14兆円なにかしという数字で推移をしております。そうしますと、一般歳出に占める補助金総額は、大体45%、一番高いときで46%にほぼ近い、全体として44%~45%というところで推移をして参りました。62年になりますと、補助金の削減効果がだんだんと表れて参りますので、43.2%ぐらいまで低下をしている。そしてこれまたさきほど申しましたように63年度、来年度になりますとこれが逆転をするという形になるわけでございます。つい最近、GATTでもって日本の農産物の輸入規制、これが違法であるということで、12品目が提訴をされて10品目がGATT違反であるということになった。そのうち2品目については日本はあくまでも頑張るが8品目については、勧告をできるだけ受け入れます、という方向でこれまでの行政の姿勢を変えるというふうになっております。行政の姿勢を変えれば、当然この8品目については、大変な恐慌状態がくることは間違いない。そこで関税を引き上げます。関税を引き上げることによって、外国からの輸入価格を引き上げて国内の競争条件をできるだけ保持した

い、こういうことですが、その関税なるものは、GATTの規定によって引き上げる限度が決まっております、それ以上は引き上げられない。そうすると残りの部分はまた補助金だ、こういうことになるわけです。補助金の半分以上、或いはそれを遙かに上回る部分が、そういうそれまでの政策の失敗とまでは申しませんが、余り適当でなかった政策の尻拭い、或いは外国との間のつき合い方が下手であったことの付け、そういうことから起こってくる問題点を後追いしながら穴埋めをしていくというためにつくられたのではないか、補助金の非常に大きい部分がそういう面に使われている。だから63年度につきましては、補助金の削減計画がずっとつづくんだ、ということに一応はなっているのですが、それがすでに内需拡大政策でもって第一線は破られている。そしてさきほど申しました、新しい農産物問題なんかが入って参りまして、また補助金がそこで膨れあがるということになるわけでございます。補助金の歴史というものは、正に日本の経済政策の暗転の歴史でもあるというふうに申し上げてもいいでしょうか。特に農産物をめぐる諸問題、例えば砂糖なら砂糖の問題をめぐりまして、相当大きな隠れた補助金が支出されているのではないかと、ということがよく取上げられます。その隠れた補助金の出所はといえば、外国原糖を輸入して精製する業者が課徴金をとられておる、その課徴金を農家に払っておるというふうな形をとっている、もちろん一般税金が使われるわけではございませんから、補助金という表現は適当ではないというふうに言われるかもしれませんが、形は隠れた補助金に非常によく似ている。そしてその分だけまた後で、いわゆる砂糖メーカーに、つまり外国から原糖を輸入精製しているメーカーに特定の援助がなされるということになれば、これはれっきとした隠れた補助金といってよいだろうというわけでありませう。以上、補助金の概略についてお話し致しました。

つぎに、補助金は大変複雑な流れをしますが、その経路について、これはちょっと外から見ただけでわかるようなシステムではないわけですが、その話を致します。ここで別図のような補助金の流れのルートを書きますと、何だその位のことかというふうにお思いでしょうが、いざ、これを調べようと

すると、実際には大変に手間のかかる補助金の経路が形成をされておるのであります。まずひとつのルートは、補助金が直接補助金という名前で補助事業を実施する主体に直接交付されるケース、こういう場合がございます。その典型的な例は、図2の生活保護費です。今日来ておられる中にもこういう問題を県庁で取り扱っている方もおられると思いますが、生活保護費分担金、この生活保護費分担金というのは、国から都道府県へ直接交付される場合と市或いは福祉事務所が設置されている町村へ直接交付される場合と両方がございまして、いずれも国が $\frac{8}{10}$ を負担し、都道府県または市町村が $\frac{2}{10}$ を負担するとこういうシステムになっております。ここで都道府県ですが、都と道は他の府県と比較して異なった点もありますので、ここでは府県と書いておきます。そこでいま申しました生活保護費補助金は、まず国から府県へ総額の $\frac{8}{10}$ が支給され、府県は残りの $\frac{2}{10}$ を負担して、 α なら α という金額が民間に支給されるというふうになっております。同じ生活保護費にもうひとつのルートがあって、総額の $\frac{8}{10}$ がまず市町村に交付され、市町村は自己の負担分 $\frac{2}{10}$ を加えて、同じく β なら β という金額が市町村から被保護世帯に支給されることになっております。このように補助金には、同じ補助金でも少しづつ変ったルートが形成されておりますし、また異なった種類の補助金にはそれに適合した別のルートが形成されているわけでありまして、そこであと二つほどのルートについて説明しておきましょう。

図3の老人医療費補助金という補助金があります。これは老人保健法という新しい法律ができましたので、現行のやり方には若干の変化があるはずですが、古いやり方でみますと、補助事業の実施主体は市町村になっていましたから、補助金は、その実施主体である市町村へ国から直接交付されることになります。ところがこれが全部ではなく別に府県から市町村に交付する補助金部分があります。そこでこの補助金は、国の負担分となっている総額の $\frac{2}{3}$ と、府県の負担部分 $\frac{1}{6}$ がそれぞれ市町村に交付され、市町村は自己が負担する部分である $\frac{1}{6}$ を以上に加えて α なら α という金額を民間に支給することになっているのであります。

図 2

生活保護費補助金(保護費補助金)
(国8/10、府県・市町村2/10)

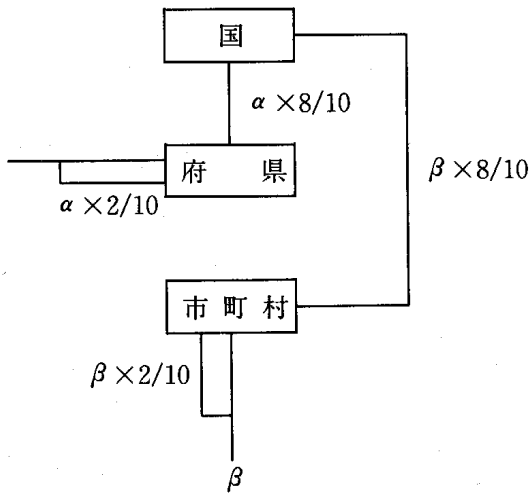
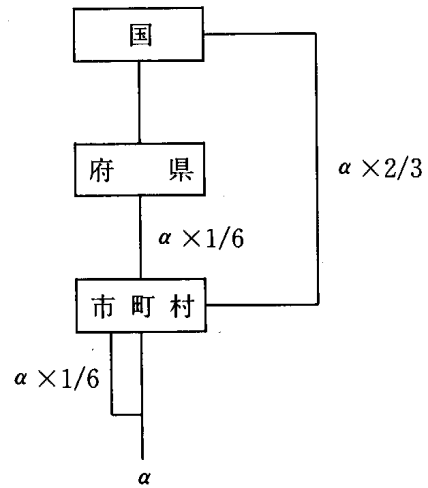


図 3

老人医療費補助金(老人健保法施行前)
(国2/3、府県1/6、市町村1/6)



もうひとつの例は、同じく事業の実施主体である市町村に交付される補助金ではありますが、そのルートは必ず府県を経由するという間接交付と呼ばれるルートを形成しているものがあります。図4の老人健康教育費補助金といったようなものがその例であります。この老人健康教育費補助金は、さきの二つの例と同じく府県の負担をとまなう補助金ですが、そのほかに府県の負担をとまなわなくても、必ず間接交付のルートを通すことになっている図5の老人福祉法施行事務費補助金といったようなケースもあります。このうち前者の老人健康教育費補助金の場合は、国が総額の $\frac{1}{2}$ 、府県が $\frac{1}{4}$ を負担し、まず国はその $\frac{1}{2}$ を府県に交付し、府県は自己の負担分の $\frac{1}{4}$ をそれに加えて市町村に交付する。そして市町村は上記の合計額にさらに自己の負担分の $\frac{1}{4}$ を加えて、 α なら α という金額を支出することになるわけであります。

後者の老人福祉法施行事務費補助金の場合は、その負担割合は、国が $\frac{1}{2}$ 、市町村が $\frac{1}{2}$ となっております。この補助金は必ず府県を経由することになっているのでありますが、ここで、府県は単なる通り抜け勘定の役割を果せばそれで済むのかという新しい問題が起ってまいります。勿論、通り抜け

図4

老人健康教育費補助金
(国1/2、府県1/4、市町村1/4)

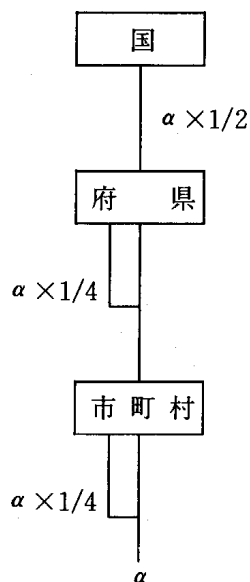
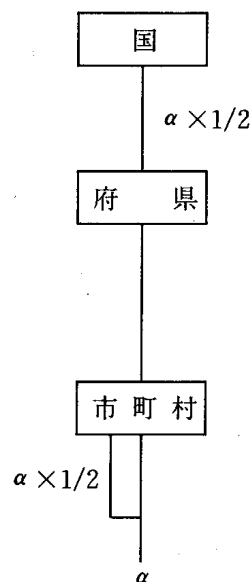


図5

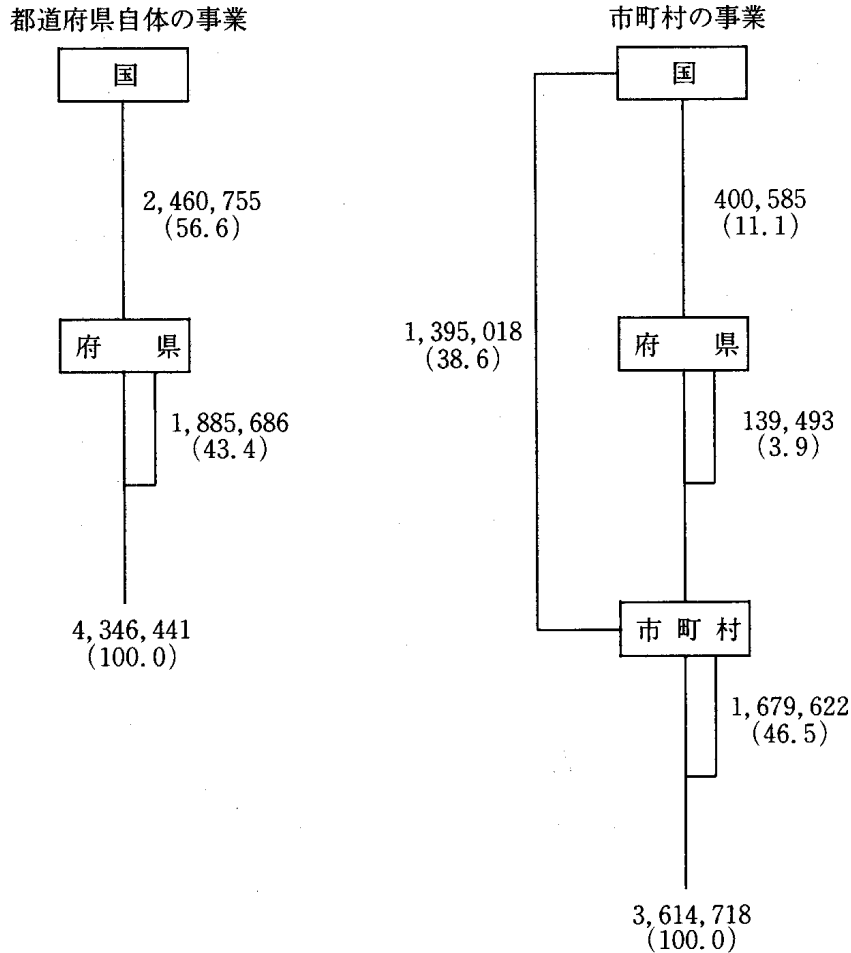
老人福祉法施行事務費補助金
(国1/2、市町村1/2)



勘定として右から左へお金を取りついで済ませようと思えば済ませられるはずですが、いわゆる日本的風土のなかで、若干のお付き合い程度のことをしなければならないのではないかということがささやかれ、市町村の側もなんとなくそのことを期待しているというようなことがあります。そこで、お付き合いによる超過負担という問題が起こってくるのであります。そこで一方では、本来ならば負担の必要もなく、国からの支出を全額直接市町村へ渡せばいいものを、何故府県を通さなければならないのかとの声もでてきますし、また、他方では府県を通ることによってその權威が保てるという面もあるのだから、お付き合い分程度ならば支出してもいいのではないかということにもなってまいります。しかし、税金を負担する側からすれば、当然不満も現れ得る問題ではなからうかと思えます。

これまでは行政経費について説明してきましたが、つぎに普通建設事業費（災害復旧費を除く公共事業費）のケースであります。これには、国が実施する直轄事業もあるが、図6のように、補助金に関して言えば都道府県自体が行う事業、そして市町村が行う事業が当然問題になります。都道府県自体

図6 普通建設事業費（補助事業）に見る補助金の流れ（単位：100万円、%）



が実施する公共事業の事業費の平均して56%程度は国が負担しております。そして都道府県は43.4~43.5%を公共事業費（都道府県が事業の実施主体である場合）とし負担しております。このような比率で建設事業費の補助金が出ているのです。一方市町村の行う事業においては、国が府県に補助金を支出して、府県は自らが負担する部分を合わせ、都道府県支出金という名目で都道府県の予算書に予算を計上しており、それが市町村に支給されるケースが多くなっております。この場合市町村は、この支給されるお金と国から直接市町村に交付されてくる補助金と自らの負担部分を合わせて事業を実施していくことになります。したがってこの場合は金の流れが3つあり、この3つが市町村段階で合流してひとつの事業が行われるということになります。

以上のように見てきますと、それほど複雑な流れではないようではありますが、実務的にはかなり複雑で手数が掛かる流れが形成されているのであります。

これまでの説明に基づいて、当然いくつかの問題点がクローズアップされてきますが、ここでは次の一点だけを指摘しておきたいと思えます。それは、自前で苦勞して調達した地方税で事業費を賄う場合と、国庫補助負担金で事業費を賄う場合を比較すれば、そこには自づからお金の使い方の心組みに相異があるのではないかという問題であります。つまり資金の経済効率を追求するといっても、自前で資金を賄う場合とそうでなくて補助金で賄う場合とでは、経済効率追求の意気込みが違うのではないかということです。民間でもこのことはよく認識されており、これが、行政改革を求める非常に強い声になって現れるひとつの要因であろうと思うわけです。

ただし補助金がすべて悪いと言っているわけではありません。補助金が支出されることによって、国も地方公共団体もともに利益を受けておる面が必ずあるのです。だからこそ何年にもわたって、2千数百件という膨大な補助金体系ができあがったのであります。ただし、一方でその欠陥を見直すこともできないのであります。

さきにも述べましたように、補助金のルートはかなり複雑であり、素人がちょっと見て監視をしてみると、簡単にその全実体を把握することは困難です。そこで、私は西欧の先進国で一般化しているオンブズマン制度、なかんづく行政オンブズマン制度を導入しては如何かと思うのであります。

中央政府は地方政府に対して常に強い不信感を持っているとよく指摘されます。当然それにはいくつかの原因があります。そのひとつに、地方にお金の使い方を自由に任せてしまったら、一体何に使うか分ったものではないということがあります。もうひとつは、奨励補助金のような補助金で刺激を与えないと、地方段階では、グローバルな視点に立って先端的な事業に取り組む能力に欠けるのではないかと考えている。さらに、やがて高令化社会が確実にやってくるが、それに対する対応を地方政府だけに任せておいて果して充分であろうかという危惧の念がある。これらは、もともといわれのない中

中央のキャリア官僚の自負心がしからしめるものであると批判することはやさしいが、同時に地方の行政能力を向上させるために多大の努力が必要であることも認めなければならないのではないのでしょうか。とくに問題は、大都市を除く市町村に山積しているように思います。そしてこの中央政府の地方政府に対する不信感を取り除く一助としてもオンブズマン制度の導入は一定の役割を果しうるのではないかと期待したいのであります。

つぎに、補助金の負担率についての見直しが58年度以降続いていることはすでに述べました。このことがとくにはっきりした形で現れましたのが、60年度限りの措置として実施された高率補助率の切り下げであります。この措置はさらに61、62、63年度と続く新しい削減措置に引きつがれております。

ここで高率補助率とは、全事業費の $\frac{1}{2}$ 以上を補助金に依存して事業を実施するケースを指しており、なかには総事業費の $\frac{2}{3}$ 、 $\frac{3}{4}$ さらには事業費全額を補助金に依存するケースもあります。そこで、補助率 $\frac{2}{3}$ 、 $\frac{3}{4}$ 、 $\frac{10}{10}$ といったようなケースは、できるだけ $\frac{1}{2}$ の補助率に近づけようというのが、60年度限りの措置として実施されたわけであります。普通高率補助の一割カットというのは、補助率の一割カットというのが大部分でありまして、補助金総額の一割カットということではありません。恒久的な措置として補助負担金を廃止するといったような措置はそう多くはありませんでした。

以上の高率補助率の引き下げを実施している間に、中央では、補助金問題関係閣僚会議が設置され、その閣僚会議の下に、補助金問題検討会が組織されました。この検討会は、昭和60年12月20日に報告書を提出し、これに基づいて、61、62、63の各年度にわたる暫定的対策が現在実施されているところであり、その中身を見ますと、あとで述べます補助金のメニュー化や全額カットなどの部分がかかり並んでいるように見えますが、金額面ではそう大きなものは見当らず、小さな補助金がかたく選ばれているという印象がかかり強くなっております。現時点では、改革は緒に就いたようにも見えるが、とても抜本改革には至らないと総括してよいように思います。

ここで話題を補助負担金のいくつかの問題点とその改善策に移したいと思

います。まずこれまでの補助金問題の最大の論争点は超過負担の問題でありました。この超過負担の問題は完全に解消されたわけではありません。しかしそのうち、単価差の問題はほぼ解決に近づいたといわれております。ただし、対象差、数量差、予算の枠等を理由とする超過負担は依然として残っています。これらの超過負担問題を、中央政府は、地方の側の贅沢によるものだからほんとの超過負担ではないと主張し、地方側は、今日の一般的生活水準に照して、本当に必要なものだけを要求しているのであって決して贅沢といったようなものではないと主張して論争を繰返しているのです。

つぎに一般の常識的な用語とは反対に「中央分権・地方集権」とも呼ばれるべき問題点があります。これはどういうことかといいますと、つぎのようなことです。例えば62年度予算では、補助金の数はなんと2372件にもものぼっています。この膨大な数の補助金が、それぞれ、〇〇省〇〇局の〇〇課〇〇係あるいは〇〇班というところに分散されていて、その査定と支出の権限が握られているのです。つまり各省庁のそれぞれの課または係が、いくつかの補助金のルートを握っており、これを地方からみれば、中央集権化というよりもむしろ中央分権化といったほうが良いような状態になっているのです。そこでいくつかの補助金をひとつにまとめて少し大きなプロジェクトを実現しようとする、地方の側は、補助金を獲得するために、あちらの省、こちらの省と繰返し陳情をしなければならないことになります。つまり中央では分権化されている補助金を、地方の側が集権化して地域住民の生活のニーズに対応しなければならないということになるわけです。補助金の統合化またはメニュー化によるお金の出所の一本化が強く望まれる所以であります。以上のようなことで、地方側は陳情のために大変な労力を費すことになるし、また補助金を得ることが決まってからも、事務手続きが煩雑であって非常に能率が悪いということもしばしば言われることでもあります。そしてこうした「中央分権・地方集権」の問題に対処するためには、機関委任事務の整理および行政事務と財源の再配分を通じての補助金の統合化、メニュー化を進めることによって、ほんとの意味での地方分権化を促進する必要があると思う

わけであります。

つぎにあげられる問題点は、補助金の効果が疑わしいものが多いということとであります。その例としては零細補助金が多すぎるということがよくあげられておりますし、またそのために腐敗問題が発生するということも指摘されております。一例をひとつの農業補助金にとりますと、農家一戸当りに補助金を配分すれば、一戸当り10円とか15円ぐらいにしかならない補助金がある。こんな小額のお金を配っても意味がないから、その補助金を農協あたりにプールしておく。この場合この補助金についての正規の事務手続はすべて終わっているわけですから、このプールされたお金はなにに使ってもよいということになります。そこでこれが腐敗の原因になるようなことが起ることもありますし、この補助金を使って東京へ陳情に行くといったようなことも起りますし、ひょっとしたら政治献金に回されるということもあるのではないのでしょうか。もしそういうことであるとすれば、こうした零細補助金は是非統合するか、一般財源化するか、時によっては全廃することも考えなければいけないと思います。都道府県知事会が、零細補助金の返上を決議したということがときどき新聞等に報道されていますが、その背景には零細な補助金を得るための手続にかかる費用のほうが高くつくといったようなこともあるようであります。さきにもちょっと触れましたように、こうした補助金は、一般財源化するか（第二交付税の創設も考えられる）、あるいは総合メニュー化（はじめのほうで述べた Block Grants 化）などの方法で整理することが望ましいのであります。

さらに類似型の補助金が多すぎるということもよく指摘されております。例えば文部省所管補助金の対象をみますと、社会教育施設として公民館とか婦人会館がある。青少年教育施設には青年の家や自然の家がある。また社会教育施設には総合体育場、運動場がある。さらに自治省の管轄では田園都市構想推進事業助成交付金といういかめしい名称の補助金があって、なにをするのかといえば、リージョンプラザといったようなものをつくりなさいということになっている。農水省には農村環境センターとか構造改善センター建

設用の補助金がありますし、労働省には勤労者センター、働く婦人の家、厚生省には老人生がいセンター、国土庁には離島開発総合センター、コミュニティセンター等を対象とした補助金があります。これらのうち体育施設はちょっと性質は違いますがあとは、少し工夫をすればひとつの建物をそれぞれの目的に共同して利用することができるようないわゆる「ハコもの」ばかりであって、それぞれ別々に建物をつくらなければならない必然性がほとんど認められないものばかりであるといつてよいように思うのですが皆さんいかがでしょうか。行政の中央集権化といつゆる縦割り行政の弊害が強調される所以であります。

つぎに日本の補助金には政治性が強すぎるものが多いということもしばしば指摘されている問題点であります。政治性が強すぎる補助金が多いということは、もともとはっきりとした確固たる政策の裏付けのない、目さきの利益誘導型の補助金が多いことからきているのであります。そしてこれが日本人が本来的に持っている政治的体質に深く根差しているということになりますと、ことは極めて深刻であるといわざるを得ないわけです。このようなわが国の政治的体質及至体制に深く根差しているような問題点に対処するためには、あらゆる改善策を総動員して取組む必要があります。ただ単に補助金の一部を改善するという観点にとどまることなく、広く行財政改革にまで拡大適用できるようなあらゆる改善策を有効に組合わせて運用することが不可欠でありましょう。これまで、補助金制度の改革の方策としては、総合メニュー化(Block Grants方式)、一般財源化(第二交付税の創設を含む)をはじめとして、ゼロベース予算方式、サンセット方式などが提案されていますが、政治的体質の改革にまでメスを入れることになりかねないような補助金改革を実施しようとするれば、当然これらの改善策をすべて動員して、それぞれの補助金ごとに最も有効な方式をいくつか組合わせて適用することが不可欠であろうと思うわけであります。

これまでに取上げたほかに、補助金制度にかかわる地方自治あるいは地方行政の問題点として指摘される事項として「縦割り行政」の弊害とか「増分

主義」の横行といった問題があります。これらについても、その対処の方策は、ついでに述べたことがそのままあてはまるのでありますが、ここでは増分主義にかかわって、いわゆるパーキンソンの法則に少し触れておきたいと思います。パーキンソンによりますと、一般的に官僚機構というものは、不断に改革のメスを入れなくて放っておくと、年率5.3%~6.4%ぐらいの比率で膨張をつづける潜在力を持っているというのでありまして、パーキンソンは、これをパーキンソンの第一法則と名付けております。つまり、官僚制度によって支えられている行財政機構なるものは、それを自然の成り行きのままに放置しておけば「官僚群の肥大化→行政の非効率化→財政の硬直化」の過程を繰り返しながら推移してゆき、やがて二進も三進もゆかなくなるという性質をビルト・インしているのです。不断に行財政改革のメスを入れ続けなければならないというのであります。パーキンソンは、さらに、彼が第二法則と名付けた「入ってくるお金は、すべて使い果されてしまう」という至極当り前のようなこともあわせて指摘しております。こうした二つの命題が果して「法則」という名に値するような命題であるかどうかは問題ではありますが、要するに、パーキンソンは、今日「恥ずべき増分主義」と呼ばれている官僚機構の通弊をやや理論化して問題提起をしたということでもあります。こうしたパーキンソンの命題は、彼自身が、やや誇張された語り口でそれを主張したからといって、その重要性がすべて帳消しになるわけではないと思います。現在の補助金願望=補助金シンドロームとも呼ばれるべき社会的風潮のなかで、このパーキンソンの命題は、時に当って回顧されるに値する考え方であろうと思うのであります。

さて、ここで最後のまとめに入りたいと思います。予め申しておきますが、その結論は、月並みな言い方ですが初心に帰れということでもあります。つまり、シャープ勧告の線に立ち戻って、じっくりと腰を据えて検討を開始せよということでもあります。補助金願望社会とか補助金症候群（シンドローム）社会ともいうべき社会の一般的風潮を克服することは、言うべくして至難の業であります。そこで、戦後財政の出発点でありますシャープ勧告のなかで、

全く手がつけられなかった勧告案を思い起して、再出発の手掛りにしてはどうかということでもあります。

シャウプ使節団は、極めて短時日の間に、膨大な量の資料を収集し、それを基にして、国税体系の全面的改正および地方税改革と地方財政平衡交付金の創設を含む地方財政制度の全面改正に関し、具体的な勧告案を提案しました。この勧告案は、当時の占領軍の権力を背景にして、ほぼ全面的に日本政府の手によって実施され、現行の、国と地方を通ずる税財政制度の基礎となったのであります。シャウプは、このほかにも、国と地方の間の行政事務の再配分と国庫補助金の改革についても勧告案を提出したい意向を持っていたといわれております。その改革の基本線は、国と地方が担うべき責任を明確に区別し、それぞれがその責任を完全に果し得るような行財政制度を確立することでありました。シャウプは、ある行政事務の何割分は国の責任であり、残りの何割分が地方の責任であるといったようなあいまいな区分をして、結局は、国も地方もともに責任をとらないといったようなこれまでのシステムは早急に止めるべきであると考えていました。また補助金については、公共事業費補助金および一部の奨励的補助金を除いて、残りすべてを廃止すべきであるとも考えていたのであります。

ところが、丁度その当時開催されていた「地方行政調査委員会」において、行政事務の再配分に関して議論が進行中であり、日本政府は、この委員会において、事務の再配分を実施することをやがて決定しますと約束したため、また、国庫補助負担金の全面的な整理に当っては、もっと綿密な検討が必要であるということもあって、単に「臨時地方行政組織調査委員会」(Temporary Commission on Local Government Organization)を設置して詳細な検討を進めるべきであるということを勧告しただけで帰米したのであります。

ところが再度来日してみたら、この「調査委員会」がどうやら結論を出しそがない状況であることがわかったのであります。彼は、自分の仕事は既に終わったのだからということで、再び帰国してしまったのであります。それ以来今日まで、何度か、国と地方間における行政事務と財源の再配分の問

題が取上げられそうになりましたが、その都度結局手つかずのまま今日に至っているのです。その当時からすでに40年近くが経っております。ここで、もう一度シャウプ勧告の線に立ち返って、団体委任事務や機関委任事務ならびに国庫補助負担金等の在り方に関する基本問題を本格的に再検討をはじめべき時期に来ていると思うのでありますが、皆さんはいかがお考えでありますでしょうか？

以上、自分の話したいことを、勝手に話しをさせていただきました。やや尻切れとんぼのようなところもありますが、時間の制約もありますので、これで最終講義を終らせていただきます。なんといっても31年の長きにわたってこの学部でお世話になりました。また山口大学全体の多くの教職員の皆さんにもいろいろお世話になりました。それにも拘わらず貢献するところ極めて少なかったことをいまにして思うわけでございます。最後に、山口大学の今後の発展、とくに経済学部のますますの発展を衷心よりお祈り致しましてお別れの言葉と致します。皆さんどうも有難うございました。

〔 講義中示しました各表と図の大部分は橋本徹「現代の地方財政」および「補助金総覧」より引用させてもらったことを追記しておきます。〕