

# 第 11 回学術研究大会 「日本の補助金政策の行方～財政問題から考える～」

## 立教大学経済研究所主催

開催日：2024年3月9日（土）14：00～17：30

会場：立教大学 池袋キャンパス 8号館 8202教室（オンライン併用）

報告者：平嶋 彰英（元立教大学大学院経済学研究科特別任用教授）

「体験的、戦後の地方向け国庫補助負担金制度改革史～第二次臨調以降の新自由主義経済財政運営の下での改革～」

森元 恒雄（元立教大学大学院経済学研究科特別任用教授）

「補助金の機能と課題」

デウィット、アンドリュー（立教大学経済学部教授）

「財政の持続可能性とクリティカル・ミネラル集約型エネルギー転換の課題」

司会：池上 岳彦（立教大学経済学部教授）

### ■開会の挨拶

郭 洋春

皆さん、こんにちは。本日は立教大経済研究所第11回学術研究大会に参加いただきまして、誠にありがとうございます。今年で第11回目を迎えます学術研究大会ですけれども、今年度はテーマとしましては、「日本の補助金政策を考える」ということで、日本の財政政策から見た現在の日本の様々な補助金政策について見ていきたいと考えております。

ご存じのとおり、コロナ禍におきましては様々な持続化給付金等々がありました。それが今、終焉する中で、しかし様々な補助金政策がいまだに続いています。もちろん受給される方にとっては非常に喜ばしいことかもしれませんが、日本の経済社会全体を見渡したときに、それが将来にわたって日本の経済社会にどのような影響を与えるのか、そのような議論がないままに、補助金だけがどんどん出されていく。そういう問題に対して真っ向から、真正面から議論をする場が今まであまりなかったのではないかとということで、今回は財政の専門家の先生方3人をお招きして、この問題について集中的に議論をしようということで、このようなテーマになりました。3人の先生方とも、立教大学にゆかりのある先生でございます。本日は3時間半ですか。少し長い時間をとっておりますけれども、その中で十分に日本の財政問題、あるいは世界における財政の位置づけというところをお話していただければと考えております。

フロアの方、あるいはZoomの方も、後ほどご質問する機会を設けておりますので、何か先生方に聞きたいこと等々ありましたら、ぜひとも遠慮なくご意見をいただければと思います。今日は最後までお付き合いのほど、よろしく願いいたします。

## ■司会の挨拶

池上 岳彦

本日、司会を務める経済学部池上と申します。よろしくお願いいたします。

本日は3名の講演者をお招きしています。

最初は、平嶋彰英先生です。平嶋先生は国の自治省に入られ、今は総務省になっておりますが、総務省では自治税務局長を務められました。その後、本学大学院経済学研究科の特任教授を務めていただき、現在もこの経済研究所の研究員です。平嶋先生には、第二次臨調以降の新自由主義的な補助金政策について、どう考えるかについてご講演いただくことになっています。

つぎに、森元恒雄先生にご講演いただきます。森元先生も自治省でご活躍されて、総務審議官を務められました。その後、参議院議員を経て、本学大学院経済学研究科の特任教授を務めていただきました。現在も政策提言のシンクタンクをつくられて活発に政策提言活動に取り組んでおられます。森元先生にも、国から地方への補助金ということについてお話しいただきます。

最後は、我々の同僚であるアンドリュー・デウィット先生です。補助金といっても、国から地方への補助金だけではなく、各国の政府が産業に対する財政支援措置を行っています。デウィット先生には、それをどう捉えるかという観点から、今回はクリティカル・ミネラルという先端分野について、各国の政府がどういう政策を行っているかということについてお話しいただきます。

## ■「体験的、戦後の地方向け国庫補助負担金制度改革史～第二次臨調以降の新自由主義経済財政運営の下での改革～」

平嶋 彰英

平嶋でございます。私の経歴につきましては、今、池上先生から丁寧にご紹介いただいたとおりであります。私が自治省に入省いたしましたのは、今日の演題との関係で申し上げますと、ちょうど臨時行政調査会が発足した昭和56年であります。それから40年近い公務員生活の多くで、まず何よりも入省した昭和56年には、それまでずっと実施されていた人事院勧告が、初めて期末勤勉手当に反映されないという不完全実施になった年がありました。続く57年は人事院勧告の見送りという目に遭いまして、先輩たちが給与勧告の差額でボーナスぐらいお金が出たという言葉、一体これはどこの世界の話だと思いながら聞いていたことを思い出しております。それから、人事院勧告が完全実施に戻るまでに数年かかった、10年近くかかったかもしれませんね。そういう世代であります。故西尾勝先生の言葉を借りれば、延々と続いた行政改革にずっとお付き合いをさせていただいたということになるかと思えます。

ひょっとして私の名前をご存じの方がいたらどこかのインターネット上のニュースで、ふるさと納税の話で出てきているのをご覧になったのかもしれないので、私が今思っていることをはっきり申し上げますと、もう内心忸怩たる思いであるということに尽きます。もう少し体を張って抵抗していれば、今みたいなひどいことにならなかったのではないかと

という気持ちがどうしても消えません。年末になると、ふるさと納税の期限という言葉が聞かれ、そのうえ毎日テレビの娯楽番組ではふるさと納税のコマーシャルがなされ、新聞を見ても大きな広告が出ている。もう完全にふるさと納税をやっているサイト会社にメディアが乗っ取られているわけです。だから、本来やるべき批判もしてないということでもあります。私はやはりこのふるさと納税があるうちは、それと闘うのが使命であると思って、さまざまな会に出席しているということでございます。

話を戻しますが、昭和 59 年、自治省の財政局財政課に配属されたときは、地方交付税制度の抜本見直しの年で、かつ、高率補助率のカットで、関係省庁の概算要求では勝手に 1 割カットして要求するということが起こった年でありました。当時は、地方財政をめぐる雰囲気は、その年の雑誌『地方財政』の昭和 59 年 1 月号に石原信雄さんが、地方交付税制度 30 周年に関する巻頭言を書いておられますので、それを簡単に紹介させていただきます。

この地方交付税法 30 周年の石原財政局長コメントでは、地方交付税は地方財政調整制度として極めてすぐれていると言っておられるのですが、しかし「増税なき財政再建」の下、国の財政が未曾有の危機に陥っていることもあって、地方交付税制度は重大な試練に直面しており、予算編成とも関連して、財源保障制度と地方自治のあり方が改めて問い直されると。これは 1 月号なのですが、この時点から、もう 8 月の概算要求のときには、1 割カットのようなことが出てくるのではないかとこのを予言しているようなコメントです。実際に概算要求がなされたときは花岡圭三財政局長も大反対をされたわけですが、石原先輩は、その前から、大蔵省の、これも次官経験者で山口光秀という有名な方とたいへん親しかったので、山口さんから、補助金の 1 割カットをやるからという話がもう石原さんに行っていたのではないかとこのがずっと噂としてありました。そのときはいろいろあって、最後は自由民主党政調会長の裁定ということで 1 割カットを吞まされたわけです。石原さんが最近書いた回顧録（『石原信雄回顧談』全 3 巻、ぎょうせい、2018 年）では、山口さんと親しかったことも書いてあるし、将来の自治官僚に望むことということで、地方の立場に立って主張することは非常に大事だけれども、それだけではなくて、国家全体のことも考えるようになってほしいということが書いてあります。それはやはり自分がそういうふうに行ったことを真似しろと言っていることではないかという感じがあって、やはり石原さんはそのときに話を聞いていたのかなという気がいたします。

このことは私の官僚人生の中でも印象に残っておりますが、先ほど申しました財政課に異動した昭和 59 年の夏に、昭和 60 年度予算編成に向けて各省庁が大蔵省の要請を受けて、地方向け高率補助金を 1 割カットして概算要求する事態が勃発して、末席の見習いだった私もたいへんな衝撃を受けただけでなく、先輩方のご苦勞を間近で見て、たいへん勉強になりました。仕事だけではなくていろいろと勉強になったわけです。

実は昨年、そのときの直接の責任者で、先ほど申し上げた山口光秀さんと親しかった、石原信雄さんが昨年 1 月 29 日にお亡くなりになりました。また続いて、そのときの財政局長で「こんなのは絶対に地方の立場だったら反対しなくては駄目だ」と頑張られた花岡圭三さんが昨年 2 月 15 日にお亡くなりになりました。それから、補助率カット関係の国

会審議で一番苦勞されたと思うのが、当時の財政担当審議官の土田榮作さんだったのですが、この方も昨年5月10日にお亡くなりになるという悲しいことが続きました。ちょうどこの問題で苦勞された当時の花岡財政局長は、毎晩、質問が100問ぐらい出るものですから、ずっと部屋でカティサークの水割りを飲みながら、落花生をつまみながら、パイプのタバコを吸いながら、ずっと答弁ができるのを待っておられました。それで、花岡先輩を偲んで、私もカティサークの水割りを飲みながら、年末頃いろいろと当時のことを思い出して考えておりましたら、表題のとおり、あの補助率カットの議論は旧大蔵省等による第二次臨調を契機とした緊縮財政、小さな政府に向けた我が国の新自由主義的な経済財政への転換の嚆矢のようなものではなかったかと考えまして、いろいろと当時の先輩の話を伺ってみたい、またいろいろ勉強もしたいと思っていました。そのとき、今回のご依頼をいただいたので、これも何かの天の啓示だろうと、少し整理してお話しようと思ってお引き受けしました。

それで、まず当時、なぜあんなに大蔵省と自治省、あるいは大蔵省側と地方公共団体側がもめたのかということですが、それを象徴するのが、「補助金等」と「国庫支出金」というのは一体何が違っているのかという問題です。この言葉遣いに象徴的に論点があらわれていると思います。まずその話から入りますと、皆さんはこの『補助金総覧』という財務省が発行している分厚い本をご存じでしょうか。主として財務省の関係者の方が「補助金等」という言葉をお使いになっていると思います。あまり定義ははっきりしないのですが、多分、財務省所管の補助金等適正化法第2条に定義されているものを総称しているのではないかと思います。

それに対して、神野直彦先生は、特定補助金は国庫支出金と総称されていると整理しておられます（神野直彦『財政学〔第3版〕』有斐閣、2021年、第21章）。この国庫支出金は、国庫委託金、国庫負担金、国庫補助金の3つに分かれる。1番目の国庫委託金はもっぱら政府の利害にかかわる事務に対して交付され、中央政府が経費の全額を持つ。2番目の国庫補助金は、中央政府が政策奨励のために出す補助金である。3番目の国庫負担金は、中央政府の事務としての性格をあわせ持っていると考えられる地方政府の執行する事務に対して、中央政府は義務的に、割り勘的にその経費の一部を負担する。このように言われています。

それで、第二次大戦後の1948年に制定された地方財政法では、この義務的な国庫負担金と国庫補助金を区別して、奨励的な補助金については地方交付税が恩恵的に交付することを認めているものの、必要な場合に限定しました。奨励的補助金については可能な限り抑制する方針を採用しました。そのうえで国庫負担金については、利害を基準として負担することになっていました。しかもそれだけではなくて、後に、この負担割合とか補助基準については、法律または政令で書けということが地方財政法に書いてあります。地方政府と中央政府の利害に関係する事務は、それぞれ利害の割合で双方が負担することにしました。その典型が義務教育費国庫負担金でありまして、国と地方が一对一で持つということになったわけです。ところが、1949年のシャウプ勧告は、利害という曖昧な基準に基づく国庫負担金を廃止して、これを平衡交付金という一般補助金に当てはめることを勧告

しました。こういうことで、補助金等、国庫支出金などの言葉が分かれているわけです。

財務省ホームページの「予算政府案」のところには「地方向け補助金等の全体像」という図があります。「地方向け補助金等」の整理合理化を進めています。少子高齢化に伴い、社会保障関連の負担金が増加しており、平成20年度では総額の約3分の2を社会保障が占めていましたが、30年度予算になると社会保障関係がさらに増えてきています。

この『補助金総覧』の対象ですが、一般会計、特別会計、政府関係機関に大別して、その中を補助金、負担金、交付金、補給金、委託費、地方交付税交付金、援助金及び国際負担金等の8種類に分類して作成しています。この本にはもう1つ、法律補助と予算補助という概念が出てきます。法律補助とは、国が補助金等を交付することについて、根拠法令のある場合の補助事業に対する補助金等の総称であって、その規定により国が補助することを義務づけられている場合と、単に補助することができる場合とがあります。法律補助以外の補助金等は、予算補助として整理されています。財務省は、法律補助と予算補助を非常に重要な概念として用いたわけです。当時、一度だけ私は、財務省で予算査定のときに、概算要求に対して、どういうものは法律補助、つまり法律がないと駄目だと言っているのかと聞いたことがあるのですが、補助金の額が500億円以上になるものは法律を作れ、と査定のときに言うのが大体ルール化していたとのことでした。そのため、法律補助、予算補助は補助金等適正化法の中で、実は国と地方の関係でも非常に大きな影響を及ぼしているのです。

なお、補助金等適正化法の対象となる補助金等は、地方公共団体に限らず、国が国以外に対するもので全て対象になるという形になっております。これらが『補助金総覧』に載っています。

それから、「地方財政計画」の中に第7表「国庫支出金の内訳」というものがあります。国庫支出金という言葉は、国と地方公共団体の経費負担区分に基づき、国が地方公共団体に対して支出する負担金、委託費、特定の政策奨励または財政援助のための補助金を総称したものとして使われています。国の補助金等に相当する地方側から見た言葉が国庫支出金ということになります。先ほどの神野先生が国庫支出金と総称されているところがこの定義に合うわけです。

少し飛びますが、地方の側では国庫補助負担金という言葉をよく使います。財務省が補助金等とひとくくりにするときは、何でもかんでも全部そこに入れる感じで使っています。それに対して、地方の側が国庫補助負担金という言葉を使うのは、その中には国と地方の役割分担に基づいて義務的、あるいは割り勘的に支出する国庫負担金が含まれているのではないか、そのことを明らかにする意味です。出さなくてはいけないものを出すという意味で国庫負担金という言葉が地方側と自治省は使っている、ということだと思えます。

それで、実は第二次臨調が数次にわたる答申を出して、補助金の問題を何度も取り上げていますが、答申の中では「補助金等」という言葉で全部統一されています。はっきり言えば、それだけで大蔵省の意向が働いてきたものだということがわかるわけです。私は今回探してみましたが、残念ながら1ヶ所も、国庫補助金負担金という言葉は、臨調の答申の中には出てきませんでした。高率補助率の一律カット問題を議論した補助金問題検討

会では、「補助金等（又は国庫補助負担金、以下補助金等と称す）」と、両者の顔を立てたような表現が使われています（「補助金問題検討会報告」昭和 60 年 12 月 20 日、§1）。こういうところからして、そもそも国が義務的に出すものなのか、裁量的に出すものかということについて、大蔵省と自治省ないし地方側との間で全く対立していたということがわかります。

この高率補助率の問題が大きくなったからだと思うのですが、第一次地方分権改革の中で、補助金等適正化法の話も含めて、あまり地方分権推進委員会と自治省が頑張るものから、ついに『補助金総覧』の中に、補助金ごとに地方財政法上の区分が何であるかという欄ができて、それをコード番号で入れるようになりました。これも地味な話ではありますが、第一地方分権改革の成果であると言っていいと思います。

なぜ、自治省側が補助金の中の国庫補助金と国庫負担金の区分にこだわるのか。その淵源をたどると、後で申し上げるように、昭和 15 年の地方財政制度改革というところに行き着きます。問題は、補助金というのは最後は誰がもらっているのだろうということでありまして、たとえば社会保障関係のうち医療費の補助金というのは、最終的には地方公共団体の会計に行きます。国の一般会計から地方の一般会計に直接出る負担金もあれば、医療保険関係の特別会計に国と地方がお金を出し合って、ここから社会保険診療報酬支払基金にお金が行って、医療機関に保険給付の支払いが行われることもあります。老人医療の患者負担が低くてすんでいるのは一部を国と地方公共団体の税金から納めてもらっているからでもあります。ということは、「地方向け補助金等」がこんなにいっぱいあるのだから、これを改革の対象にしないではいけないと国は言いますが、それをカットすると国民 1 人 1 人の負担が増えて迷惑するはずなのです。そのとき大蔵省が考えたのは、国の負担割合を引き下げて、地方の負担割合を引き上げれば、国民 1 人 1 人の痛みは変わらないけれども、国の財政は助かるということです。そのことに気がついて、補助金のカットを始めたのだと思います。

地方財政法では、自治事務、法定受託事務という当該事務の性格如何にかかわらず、地方公共団体が実施主体となる事務事業の費用は地方公共団体が全額負担することを基本としています。その一方で、例外がたくさんあることになっています。その例が、地方財政法の第 10 条、第 10 条の 2、第 10 条の 3 にある経費です。経常経費、公共事業、あるいは災害関係の補助金と我々は呼んでいましたが、それらの国庫負担金の名前は「地方財政計画」に出ています。さきほどの「国庫支出金の内訳」の表には、義務教育職員給与費負担金と生活扶助費等負担金・医療扶助費等負担金・介護扶助費等負担金、これらは生活保護費ですね。また、児童保護費負担金、障害者自立支援給付費等負担金、児童手当等交付金など、たくさんあります。これらは基本的に国が地方公共団体に交付し、地方公共団体がそれぞれの住民に給付しているわけですが、それが、たとえば、半分は国の負担で半分は地方の負担だったり、8割が国の負担で2割だけが地方の負担だったりしている、ということです。

それらの資金が特別会計などを通っているのだから、全貌が見えなくなっていますが、私が地方分権改革推進会議におりましたとき、それがわかるようなものをつくれと言われて、

こんなふうになっているのですと言ったら、これはわかりにくいなと言われました。だから、国庫補助負担金の制度を理解するのは非常に重要だということでもあります。

先ほどお話しした主な社会保障費の財源負担をみると、たとえば生活保護は国が4分の3、地方が4分の1ですが、児童扶養手当は国が3分の1、実施主体の地方公共団体が3分の2です。それから、後期高齢者医療制度の患者負担を除く負担割合は、高齢者の保険料が10%、若年者の保険料による後期高齢者支援金が40%、そして公費負担つまり税金が50%です。公費負担の内訳は、国が33.3%、都道府県と市町村が8.3%ずつです。その中で、国の負担分を減らして地方の負担分を増やすだけ、ということをやると、負担が地方に転嫁されることになります。

国庫補助負担金には昔から問題があると言われていました。国庫補助負担金の交付により、国と地方公共団体の責任の所在が不明確になる。そうですね。どちらが出しているのかわからない。また、国庫補助負担金の交付を通じた各省庁の関与が、地方公共団体の地域の知恵や総意による自主的な財政運営を阻害しがちであること、さらに負担金の細部にわたる補助基準と煩雑な交付手続きが行政の簡素効率化と財政資金の効率的な使用を妨げる要因になっていること、そして補助金の交付にかかる事務経費がコストとなっていることが指摘されています。

それから、自治・分権ジャーナリストの会の方々が編集された『平成デモクラシー』（日本評論社、2003年）という本の中に「援助交際」という項目がありまして、そこで『補助金総覧』が紹介されています。厚さ3センチ5ミリのこの本の中にすべての補助金の名目補助率と補助対象者が記されている、その2002年版にある2,507本の補助金を配るためだけに中央省庁と都道府県・市町村のそれぞれにどれだけの人が配置されているのだろうか、また提出する書類は年間どれだけののだろうか、さらに補助金を廃止することによる行政改革効果が大きい、と書いておられます。実際、私も聞いたことがあります、農水省には課も係もいっぱいあるのですが、1つの係ごとに1つの補助金があると言われていました。だから、補助金が1本なくなると、その係の6人から10人ぐらいの人が職を失うわけです。だから、補助金の廃止には反対するのだということを書いていた人もいます。

さきほどの補助金申請に手間がかかるという問題で、大きく物事が転換した契機に、昭和55年7月の保育所設置費国庫負担金請求控訴事件の東京高裁判決があります。これは、保育所設備の国庫負担金の交付申請について厚生大臣が事前協議と内示などの行政指導を行うのは非常におかしいではないかということで争ったものでした。これは地方と国の財政関係について、地方分権に舵を切るときのたいへん画期的な判決だったと思います。これから地方財政を勉強される方は必ず見ておかなければいけない判例です。

さて、①日本は単一国家であり、中央と地方の関係は地方自治制度であって、連邦制ではない。②地方政府は二層制であり、地方公共団体の数が多い。③地方公共団体は公選された議員による一院制の議会を持ち、予算の議決の他、法律の範囲内で立法の権限を有している。④行政は、直接選挙で交戦される首長制、つまり大統領制である。⑤地方公共団体が担う事務・事業のウェイトが高い。当たり前のことを言っていると思われるでしょうが、私が総務省国際室長を務めていた際、外国から日本の地方自治制度を勉強に来られた

とき、日本の地方自治制度には世界の中でどういう特色があるか、ということでこの5つのことを説明していました。

そのうち4番目は、行政は直接選挙で公選される首長制、大統領制であるということです。ただし、教育、警察等の分野では行政委員会が設立されています。中央政府の行政執行はご案内のとおり議院内閣制ですが、地方は大統領制だということです。5番目、これが重要なのですが、地方公共団体が担当する事務・事業のウェイトが高いのです。ただし、地方公共団体が担当する行政の多くは国による法律上の義務づけ、枠づけがなされている。これを神野直彦先生は「集権的分散システム」と呼んでいます。

1番目にある連邦国家と日本の違いは何でしょうか。日本の地方財政の歳出の比重は国際的に見ても最も高いと言っても言い過ぎではない。しかも日本は単一国家であるにもかかわらず、連邦国家に比べても地方歳出の比重は高いのです。州が主権を留保しているのが連邦国家ですから、アメリカの国名は“United States of America”ですね。“United States”は直訳すれば連合国ですから、それぞれの州“State”は本来は国なのです。連邦国家はアメリカ、カナダ、オーストラリアなど、たくさんあります。主権を留保しているというのは、たとえば刑法、民法などの基礎的な法律も州が作っているということです。アメリカの新聞では50州を青と赤に分けて、民主党が強いのか、共和党が強いのかという地図がよく出てきますが、アメリカの州を赤とピンクと白に分けている地図もあったのでびっくりしました。何かというと、刑法に死刑制度つまり“death penalty”があって、しかも執行されている州は赤。死刑制度が廃止されている州が白。死刑制度はあるけれども、実際はほとんど執行されていない州がピンクでした。それから、州ごとに墮胎に関する女性の権利が違っているのも連邦国家ならではのですね。

ところが、日本の地方歳出の比重が高いということは、地方分権が進んでいることを意味しません。分権か集権かを区別する基準はあくまでも決定権限にあります。地方政府が多くの事務を担っていても、中央政府の決定に従い、ただ執行しているだけであれば、分権的とは言えない。社会保障制度についても、ほとんど国が決めて、地方はお金を出しているだけという状況です。そういう意味で、神野先生は日本の政府間関係を「集権的分散システム」と名付けられたわけです。今、行政学の先生でも財政学の先生でも大体、日本の地方制度の特色として「集権的分散システム」という言葉を使っていると思います。

ただし、世界銀行は、日本の地方自治について、「三割自治」(30% Japanese local autonomy) だとしても地方自治・地方分権が実質的に存在しない国と比較すれば非常に良い状況にあると評価しています (World Bank, *Sourcebook on Decentralization in Asia*, 2002)。

なぜこういう制度になったかという点、明治憲法下の地方制度までさかのぼればわかります。道府県は中央政府の出先機関みたいだったけれども、地方自治体としても機能していたので、それが残って分散システムになったと言われています。道府県は1888年に47団体となったのですが—1947年4月28日から1972年の5月15日までは沖縄県が日本の施政から離れていたため46団体でしたが—、明治維新から地方分権の流れはありました。とくに神野先生は、第一次大戦後の分権化を重視されていますが、その後の現代財政の成立については、昭和11年の2.26事件の直後、広田弘毅内閣でつくられた馬場税制改革案

と昭和 15 年の税制改革が非常に大きな意味を持つと言われます（神野直彦『『日本型』税・財政システム』岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993 年、第 7 章）。亡くなられた金澤史男先生も、日本の地方自治は、大正デモクラシーとくに 1920 年代以降、自治拡充を基調とする過程があったと書かれました（金澤史男『近代日本地方財政史研究』日本経済評論社、2010 年）。さらに、石原信雄さんは戦後地方財政制度の基礎について、昭和 15 年の地方税財政制度改革によって現在の地方交付税の元になる地方分与税ができて、そこで国と地方の分担ができたのがきっかけだと述べています（石原信雄『地方財政調整制度論』ぎょうせい、1984 年、第 1 編第 2 章）。

ところで、昭和 15 年の地方財政制度改革は、野口悠紀雄先生が唱えた「1940 年体制」の戦時経済システムなのかという論点ですが（野口悠紀雄『1940 年体制』東洋経済新報社、1995 年）、野口先生は国家総力戦のために導入した体制、つまり日本型企业、日本銀行法、労働組合法などがいまだに経済の中核を構成しており、これを変えなければいけないと主張されます。この 1940 年、つまり昭和 15 年の改革で、税制でも国の所得税が拡大して源泉徴収制度が導入されたので、中央集権的になったと野口先生はおっしゃったのです。ただし、荻田保さんという内務省の有名な方が昭和 15 年の改革について解説した本（荻田保『地方税法・上（総論）』良書普及会、1943 年）を見ますと、昭和 15 年改革の目標は、1 つ目は農村の救済、2 つ目は戦時体制下の税制をつくること、そして 3 つ目は国費、地方費の負担区分を確立して地方の財政基盤を確立することでした。つまり、それ以前は国が仕事だけは命じるけれどもお金を出さないというのが多かったということだと思います。

このように考えてみますと、昭和 15 年の地方税財政制度改革は、野口先生が指摘された国家総動員による戦時経済システムの確立というよりは、第一次大戦後に高度化の進んだ日本の資本主義経済において、必然的に生じた農村と都市の格差とか富裕層と低所得者の格差という問題に加えて、金解禁に伴う無謀とも言える緊縮政策を踏まえて、内務省内のリベラルな官僚の指導もありつつ、大正デモクラシー以来の地方分権に向けた動きによって背中を押されて、福祉国家への道を歩もうとする動きであったと見るべきではないでしょうか。これが私の意見であります。

時間がないので、結論として 1 つだけふれます。自由民主党の「政治改革大綱」（平成元年 5 月 23 日）の中には「地方分権の確立」が掲げられており、「わが国において、利益誘導型政治を生んでいるおおきな原因のひとつとして、補助金・許認可などの権限の中央政府への集中が指摘されている。われわれは、このような行政権限の中央偏重を思い切って改革し、地方分権を確立する」と宣言しているのです。この「政治改革大綱」は、令和臨調の前身である 21 世紀臨調のホームページにある「政治改革の軌跡」からダウンロードできます。ぜひ見てください。いま自由民主党の政治家の方々に、あの中にあった「地方分権の確立」はどうなっているのですかということを知りたい人はほとんどいません。ただし、私はこの政治改革でもめているいまこそが、地方分権をもう一度進める大きなチャンスではないかと思っています。これが今日、私が最後に申し上げたかったことです。

## ■「補助金の機能と課題」

森元 恒雄

ご紹介いただきました森元です。最初にお断りしておきますが、私は元々、役所育ちで参議院議員を少しの間やらせていただいた、いわゆる実務家ですので、学術的に気の利いた話をしようと思ってもできません。世上言われていることについて、頭の整理をさせていただくということで、お聞きいただければと思います。

### 1. 未完のままで終わった地方分権改革と三位一体の改革

最初に、数年前に行われた地方分権改革と三位一体の改革ですが、機関委任事務が廃止された、3兆円の税源移譲が所得税から住民税への移譲で行われた、そういう点では評価すべきことがあった。なかなかやろうと思ってもできない画期的なことができたという意味では、評価していいと思います。しかし、総体的に見た場合、国及び地方から見て満足のいくものだったかと言えば、国はうんざり、地方はがっかりという状況ではなかったかと思えます。なぜかと言えば、行政面の事務改革については、新たに国から地方に移譲するものはほとんどなかった。いくつかありましたが、これというものはなかった。それから、「法定受託事務」が新しくできて、従来の機関委任事務がそこにドットなだれ込んだ。地方分権推進委員会としては、できるだけ法定受託事務の数を絞ろうとしたが、各省庁が必死に抵抗した結果、機関委任事務の4割が法定受託事務になった。国が地方を縛るという意味では、機関委任事務と大差ない状態になったことが一つ残念な点であった。

地方分権推進委員会は、事務配分よりも、むしろ国が地方にいろいろ口を出す。ああしろ、こうしろと、こと細かく指図することをできるだけなくそうとした。要するに、規制、関与、干渉をなくそうとしたわけです。ある程度できた部分もありますが、問題は、法定受託事務以外に、本来、自治体がやるべき仕事は自治事務、つまり国からやれと言われなくても、自治体として存立している以上、その地域の発展とか、安全の確保とか、住民の生活を守って行くとか、当然やるべき事務は「自治事務」になったのですが、この自治事務について、国は一切タッチしない、あなた方地方がやりたいようにやってよろしいということになったかということ、そうはなっていない。法律で実施を義務づける部分もあり、事細かくああしろ、こうしろと決めている。全体的に見れば、地方分権改革や三位一体の改革をやって、日本の地方自治が大きく前進したと評価できるかということ、そこは疑問だと思っています。

今日のテーマである補助金についても、国庫補助負担金が約4兆円削減されたが、そのかなりの部分は補助率をカットするだけで終わった。国が出すお金の対象となる事業を、やめることにしたものはごく一部しかなかった。最たるものは、義務教育負担金の負担率を引き下げたことで、地方から見れば、もらうお金の割合が減っただけで、国の関与、干渉は何も変わらない。そのどこが地方分権か、ということになったわけです。

地方分権推進委員会は当初、国と地方の税収割合を、それまで国が6で、地方が4だったものを、少なくとも5対5にすることを目指したわけですが、3兆円の税源移譲はできたが、1対1までは行かなかった。かえって地方交付税を5兆円カットされ、地方財政は

かなり窮屈になった。こういうことから、地方としては、決してよかったと言えるような状況ではないということです。

そうなった原因はいろいろあると思いますが、一番の原因は時期が悪かった。バブルがはじけて、国の財政が非常に厳しくなり、行政のスリム化や歳出カットを進めている中で、国の仕事を少なくするのはいいとしても、財源をカットするのは耐えられないということ、地方交付税の削減が優先された。

この後どうするかですが、率直に申し上げて、今すぐ再び地方分権に取りかかれるような空気ではとてもない、と思います。霞が関には厭戦気分が漂っていますし、地方はくたびれている。もしやるとすれば、何十年に一回トピック的にやるのではなく、毎年着実に一つずつ積み上げて行くことが、実効が上がる方法ではないか。

先の改革で「国と地方の協議の場」が設けられたが、その後の実施状況を見ると、形骸化していて、形式的に行われている。実のある議論がなく、成果が上がっていない。なぜかと言えば、地方が全体像を描いた上で、優先順位をつけて、一つ一つつぶして行くことを地道にやらないと、年に数回、関係大臣と首長が集まって議論をしたところで、そこですぐに成果が得られるものではない。積み上げが大事ではないかと思う。

もう一つは、国会に地方の声が確実に届く仕組みを考えるべきではないか。今でも内閣や国会に地方公共団体が意見を申し出ることが法律で認められているが、ただ要望書や意見書をまとめて、はい送りました、ということでは、受け取った国のほうは、聞き置くだけで終わってしまう。実りのあるものにするにはどうしたらいいかと言えば、出したものをどう攻めて行けば、実行につながるかを真剣に考えるしかない。アメリカが日本政府に攻勢をかけて出してきた申し入れ、毎年、数十項目持ってくるのですが、そのうち何ができたのか、何ができなかったのかを、きちんと採点、評価して、これは半分できた、これは10%だけできた、これは全くゼロだと判定して、自分たちの申し入れがすべて実行されるまでやり続ける。そういうことを着実にやる。地方公共団体と違ってアメリカの場合は、最後は安全保障の話がどうしても絡んでくる。そんなに頑張っていていいのか、分かっているだろうと言われると、政府はしぶしぶ聞かざるを得ないという面がありますが、地方としても、国がそういう態度で来るなら我々としても考えざるを得ませんよ、というぐらいの気持ちで取り組まない限り、これ以上地方分権は進まないのではないかと思います。

各省庁からすると、予算と仕事をぶん取られる。要するに地方分権は、国対地方の権力闘争です。国に、ああいうことをやってください、こういうことをやってくださいという要望であれば、国との関係は“Win-Win”の関係になるが、地方分権改革は、おまえの持っている仕事、権限、金をよこせということですから、とてもではないですが、なあなあで和気あいあいと進められる話ではないわけです。どうすればいいかと言えば、国に対して地方が貸しを作る。地方があそこまで頑張ってくれるなら、我々も譲らないといけない、という気に国をさせないといけない。そうするにはどうすればいいかと言えば、やはり一番難しい増税に地方が率先して汗をかく。国にお金をもっとくださいと言うだけでなく、国民に理解を求めて負担をお願いする。率先して地方が汗をかかないと、ただ要望を繰り返していても、成果が上がらない気がします。以上が地方分権の大きな枠組みに対する私

の思いです。

## 2. 国と地方の財源配分は、国の仕組み（中央集権型か地方分権型か）がどうあるべきかを抜きにしては論じられない

次に、国と地方の財政のあり方を考える場合には、財政だけ議論しても話にならない。その前提として、国と地方がどのように役割分担するのか、行政任務を分担するのかを基本にして、仕事をそこまでやるということなら、どのようにお金を手当てするかという順序で考えざるを得ない。事務分担のあり方が基本になるわけで、日本の仕組みは、「集権的分散システム」、別の言葉で言えば、「集権融合型システム」です。歳出割合が44対56で、国よりも地方が5割ぐらい仕事をたくさんやっている。しかし、税収は逆に63対37で、国の取り分が圧倒的に多い。その差は、国から地方への資金交付で埋めているわけで、地方交付税、譲与税、国庫補助負担金等がある。このように地方の事務量が多く、しかも単に量が多いだけでなく、どのように仕事をして行くか、仕事のやり方を誰が決めているかと言え、国が決めている。地方は国が決めたとおりにやれと言われている状況です。また、地方がやっている仕事を賄えるだけの税収がないから、国から地方に地方交付税や補助金等でお金が行く。このお金の国からの交付についても、いろいろ細かな指示が出る。

私は、このように日本の仕組みが、地方がかなりの仕事を受け持ち、しかも国が指示する形で明治以来やってきたことは、一種の中央集権型ですが、このことが、日本が小さい政府で成り立っている。あるいは、国と地方を合わせた公務員の数、アメリカはじめヨーロッパの国々と比べても圧倒的に少ない。よくこんな少ない人数で仕事ができているな、というぐらい少ない。逆に少なすぎていろいろな面でひずみも出てきているが、全体的に見れば「小さな政府」であり、少ない公務員である。「集権型分散システム」という効率のいい、決めるのは国だが、やるのは地方になっていることが、そういう体制を成り立たせている。そのようなやり方について、国民から、それでは我々の生活の豊かさにつながっていかないのではないか、という声が出れば、効率的な仕組みだと言え、と思います。併せて、市町村の統合・合併が非常に進んだ。明治の初めには7万あったものが、今や1,700余りになっている。極めてスリムになり、規模が大きくなって、効率的に執行できる体制になったこともあろうと思います。

なぜ集権的分散が分権的分散にならないのかを考えると、日本人の意識の中に、あの町や県と違うほうが望ましいという話がほとんどない。たとえば極端なことを言うと、小学校が5年制だっていいではないか。あるいは小中合わせて10年制だっていいではないか。これは考え方としてはありうるわけですが、そうしたほうがいいという日本人はほとんどいない。全国どこに住んでいても小学校は6年制が望ましいと大概の人は思っている。よくマスコミも、あるいは国会もそうですが、議論になると、違うことが否定的に捉えられ、違うことはいいことだという声が出てこない。もし国民の意識がそうであれば、関係者だけが分権、分権といくら声高に叫んでも、事態は動かない。要するに、国民の意識がどうか、ということではないか。それでは、この間の地方分権や三位一体の改革がなぜできたかと言え、経済界から、私はそれほど非効率だとは思いませんが、もっと効率的にやる

ためには、国と地方の役割分担を変えて、二重になっている部分を削ぎ落とすべきではないかという声が強まり、衆参両院で全党一致の推進決議が行われた。しかし、国民の意識が変わらないとすれば、これではまずいという問題点がもっと浮かび上がってこない限り、もう一度次の改革をやろうとしても、やり切れないのではないかという気がします。

### 3. 国と地方の役割分担はどうあるべきか

三番目に、国と地方の役割分担はどうあるべきか、という点ですが、事務分担については、国の役割は連邦制国家に近い形で、外交、防衛、金融、司法等、国でなければできない事務・事業にできるだけ限定する。内政の大半は自治体に任せる。任せるときは、執行だけでなく、決定することを含め、全て地方に任せることが望ましい。その際、医療、年金、介護等の社会保障がこれからどんどん膨らんでいきますが、年金を支給するとか、失業保険を給付するとか、「現金給付」は国が受け持ち、医療サービスや介護サービスなどの「現物給付」は自治体が担う。住民に接して人対人でサービスを行う部分は自治体の仕事にするべきだと思います。

集権型分散を反省・否定した上で、できれば事務分担は分離・独立型が望ましい。それは、一つの事に市町村、都道府県、国という三つの異なる団体が関与すると、責任体制が明確でない。誰が最終的に責任を持っているのか。お互いにいいことは自分の手柄、悪かったことはあいつのせい、ということになりやすい。行政責任を明確化する意味では、分離・独立型が望ましい。ただし残念ながら、日本の行政は、全体としては連携・協働型になっている。分離・独立型で行く場合、ヨーロッパ地方自治憲章が謳っている「補完性の原理」。つまり、個人ができることは個人、家庭ができることは家庭、地域ができることは地域、市町村ができることは市町村、都道府県ができることは都道府県、いずれもできない場合に初めて国が出て行く、という原則でやるのが望ましい。

市町村合併については、この前の地方分権のときに平成の大合併を行って、2,800 ぐらいから 1,700 に減ったが、あれはかなり無理してやった部分もあって、個人的には、地元がぜひやろうということで作るのは一向にいいわけですが、国が音頭を取ってやるのはやめるべきではないか。もし、市町村が単独では行政を担っていくのが難しいというケースが出てくれば、その場合は中心市に委託するとか、あるいは都道府県が代わって代行するとか、あるいは広域連合のような形で、市町村が共同で仕事をするとか、既存の協力の仕組みを活用してやるべきで、これ以上、国が音頭を取って合併を推進することはやめたほうがいいと思います。

もう一つ、先ほど事務委譲があまり行われなかったと言いましたが、地方は既にたくさん仕事をやっていますから、これ以上、あれをもっとやらせろ、これをやらせろという声はなかった。国の事務は、本来、国でないといけないことに限り、それ以外の内政は原則、地方に任せるということにするなら、かねて議論がある道州制を導入しないと、難しいのかどうか、それこそ本腰を入れて議論しなければいけないのではないかと。ただ、これも市町村合併と同じように、道州にしなくても、関西広域連合という話があったように、共同でやる仕組みもないわけではない。この辺は、もっと議論を詰めなければいけないの

ではないか。難しいのは、首都をどうするかということだが、明確な答えがまだ出ていないので、それを示さなければいけない、ということになると思います。

ところで、国には、地方に対する不信感がある。自分たちならしっかりやれるが、地方に任せると危なっかしくて見ておれないという思いが強い。しかしそれは、鶏が先か卵が先かの話で、任せないから地方もやる気が出ないし、工夫・努力もしない。任せてしまえば、やらざるを得ないわけで、やれるだけの体制は、地方にできあがっている。それこそ民主主義の学校は地方自治と言われているように、地方は住民の目が届きやすいから、地方に対する不信感をなくすことが大事ではないか。そう考えると、自治事務について、国がああしろ、こうしろと言うのは、あまりにもおかしいのではないか。ここはバッサリやめるべきだということについて、もっと声を上げて行かなくてはいけないと思います。

#### 4. 国と地方の財源配分はどうあるべきか

四番目に、国と地方の財源配分はどうあるべきか、ということですが、基本は、分離・独立型で行くとすれば、地方がやっている仕事の財源は、全部、地方が自主財源で賄えるようにするのが原則だと思います。ただし、仕事の効果が、当該自治体の区域を越えて広がるものは、その全額を当該自治体が持つのは理にかなわない。そうすると供給が過小になってしまう。みな少なめにしかやろうとしなくなるから、効果がスピルオーバーするものについては、上位の団体が負担することがあってしかるべきだと思いますが、原則は、仕事に必要な財源は全部その団体が持つことだと思います。

地方税源をもっと地方に配分して、地方税収を増やすことが基本的には望ましいわけですが、そうするとどうなるかと言えば、残念ながら日本経済の実情から見て、自治体間の格差が大きくなりすぎ、財源調整をどうしてもやらざるを得ない。それをしなければ、目一杯仕事ができる、やらなくてもいいことまでと言ったら語弊がありますが、やれる団体もあれば、本来やらなければいけないカツカツのことさえできないところも出てくる。それをなくすためには、財源調整が必要です。

ただ、この財源調整については、前からある議論として、地方交付税は需要と収入の両方を計算して、足りない部分を補填する仕掛けになっているが、そんなことをする必要はない。税収の格差だけ措置すればいいのではないか、という議論がある。地方交付税で調整しなければいけない割合が非常に小さく、自主財源である税収が今よりもっと増える、しかも国が地方にああしろ、こうしろと仕事を義務づけてやらせる部分をもっと少なくなると、ほとんどの仕事が地方の自主的な判断でできることになれば、税源調整だけで済む。しかし、日本の今の実情に合った、しかも各団体間にあまり格差のない形でうまくやろうとすれば、需要を見ないで収入だけで調整すると、的確な財政調整ができない。世界中の国々を見て、日本ほど地方交付税的なものの割合が大きい国はあまりない。この問題は、仕事と財源の両方の配分との関係でどうあるべきか、ということが決まってくるのではないかと思います。

なお、「ふるさと納税」については、私も、今の状況はあまりにもやりすぎではないか。自分が生まれ、育ったところに寄付をするならいいと思いますが、税金の3割ぐらいまで

の返礼品をもらえるということは、あまりにも行き過ぎではないか。続けるとしても、本来のあるべき姿に戻すべきではないかと思います。

事務と財源配分との関係で一点申し上げたいのは、先ほど地方分権改革で自治事務と法定受託事務ができたと言いましたが、この事務配分と財源配分とが一致していない。たとえば、国の利害関係が大きいから、いろいろ指示もすれば、枠組みも決める、つまり法定受託事務だから、国は財源を負担します、その割合は、国の利害の程度で決めますというならわかるのですが、自治事務だろうが法定受託事務だろうが、どの仕事に対してどの程度、国が負担するのか、明確な基準がない。たとえば文科省が、これは絶対譲れないと必死に頑張った義務教育費国庫負担金ですが、この事務の種類は何だと言え、自治事務です。それほど頑張るなら、なぜ法定受託事務にしなかったのかと思いますが、そうはしなかったのです。あるいは、私などは国会で議論するときには、それほど市町村に任せられないというなら、全部、国立小学校にすべきだと言ったわけです。そうすることがいいとは思いますが、先ほどから申し上げているように、心配な点はあるかもしれませんが、完全に任せてしまうことについて割り切らなければいけないのではないかと。いずれにしても、この事務配分と事務の性格と財源との関係について、明確な線、一つの基準が引かれているかと言え、そういうものは引かれていないということです。

また、法定受託事務は、本来もっと少なくしたかったのに、各省庁の抵抗でできなかつた。そうだとすると、法定受託事務にするなら、国が100%負担しなさいということにすれば、各省庁としては、持ちこたえられない。予算が確保できないと、それはできませんから、泣く泣く諦めて自治事務に切り替えざるを得なくなるので、地方の戦略としては、法定受託事務であれば、全額、国負担とすべきだ、ということを出すことも一つの方法ではないかと思います。

## 5. 地方交付税について改善すべき点は何か

五番目に、地方交付税について若干申し上げたいと思います。地方交付税は今の規模でいいのかと言え、本来のあり方としては、地方税をもっと増やすべきだということからすると、地方交付税の対象税目になっている国税を地方税に移譲する。その上で、地方交付税の総額を減らすことを考えなければいけないのではないかと、ということが一つです。

もう一つは、不交付団体は当然、地方交付税が配分されません。しかし、不交付団体にはどこからそうなるのかというと、標準的な歳出つまり標準財政規模がどの程度かを計算して、それを上回る税収があれば地方交付税を交付する必要がないので交付しない。そこで、標準財政規模をどの水準に決めるかということが非常に大事です。もし、標準財政規模が小さいと、それを上回る財源が多い団体と、それが少ない団体との格差が広がってしまう。全団体が交付団体で、不交付団体がゼロになれば、理屈の上では一番均等に財源調整がなされる。しかし、それは本末転倒というか、本来税で財源を確保すべきところを地方交付税で補うのがメインになってしまうので、それはまずい。ですから、地方交付税から地方税にもっと税源を移譲しなければいけないのではないかと、ということが一つです。

地方交付税制度には留保財源というのがありますが、地方交付税の算定の際に、地方税

収の計算をする場合、税収の100%を基準財政収入額に含めて算定するのではなく、県も市町村も75%だけ算定して、25%は留保財源として、地方交付税の対象外にしている。この25%が適当かどうかについて、いろいろな考え方があるかと思います。100%対象にすると、地方交付税で計算された以外の仕事、純然たる地方独自の仕事ができなくなってしまう。それはまずい。それでは10%がいいのか、あるいは50%がいいのかということですが、たとえば50%にすると、留保財源が多くなり、格差が広がってしまう。ですから、今は75%になっているわけですが、果たしてこれでいいのかどうかは、実態を見て考えるしかないのではないかと思います。

東京都は不交付団体ですが、東京都の税収がどんどん伸びていくと、他の団体との格差が広がる。それだけではなく、新たに国から地方に税源移譲しようとするときに、できなくなってしまうおそれがある。国から地方に税源移譲するのは「よし」であっても、さらに地方税を増やすと、今でさえ豊かな東京都が一層豊かになるだけではないか、という話が出てくる。そうならないようにするためにも、その前に、均等に税源が分散している税目を地方に移すべきである。たとえば消費税をもっと移すべきだが、財務省としても消費税は基幹税だからなかなか手放そうとしない。そうすると、今言ったように自治体間の格差が広がる。こういう問題があるということだけ、申し上げておきたいと思います。

もう一つ、地方交付税の算定方式にはいろいろなやり方があって、それに対する批判が一番多い意見は、事業費補正に対するもので、地方団体の歳出額を計算するときに、実額を算入するという方式です。大きな公共事業をやるときには、実際の所要額を算入しないと、小さな財政力の団体は、たとえばダム建設などの大きな事業ができなくなってしまうということがあって、これはある程度、了解されていると思いますが、問題は単独事業です。国庫補助負担金につかない自治体独自の事業について、事業費補正をするのがいいのか、悪いのかということについては、議論がある。これをやりすぎると、確かに補助金化する面があると思いますが、各省庁の補助金と、地方交付税の事業費補正では、その縛りは全く違う。地方交付税は事業の執行について縛りは何もなく、事業の枠組みだけです。それなのに、各省庁が嫌うのは、これをどんどん増やされると、地方団体としては、補助金をもらってああしろ、こうしろとうるさいことを言われるよりは、地方交付税で措置してくれるなら単独でやったほうがよほどやりたいようにできて、効率よくできるということになり、補助金の廃止に対する側面的な圧力になりかねない。私は、ある程度バランスよくやるのであれば、あまり問題がないと思います。

## 6. 国庫補助負担金について改善すべき点は何か

時間がもうありませんので、簡単に申し上げます。本日は国庫補助負担金がメインのテーマだったわけですが、国庫補助負担金の問題は、責任が曖昧になるとか、国の紐つき財源のために、国と地方が支配的な関係になるとか、自治体の総合的な行政が行われなくなるという点です。一番望ましいのは、補助金をやめて、一般財源に振り替えることですが、それができないとすれば、統合補助金とか、交付金とかに大括りにして、細かな細目は決めないことにするのが望ましい。

最後に、「差等補助金」です。財源調整を行う基本的な手段は地方交付税ですが、国庫補助負担金でも財源調整しようと思えばできる。「差等補助金」と言われるものです。それはどういうものかと言えば、団体間の財政力に応じて補助率に差をつける。一方で、財政力が弱い、税収の少ないところは補助率を、たとえば基本の2分の1から3分の2、もしくは4分の3に引き上げる。他方で、財政力が豊かなところは、それを3分の1、もしくは4分の1に引き下げる。このように補助率に差をつける例には、たとえば後進地域特例法（後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律）の補助率嵩上げがあります。都道府県の財政力が平均以下のところには、財政力に応じて補助率に差をつけるという仕組みです。また、今回の能登半島地震（令和6年1月1日）のように、あるとき突発的に災害が起こって、道路、河川、水道などの施設を復旧しなければいけなくなった場合、臨時的に財源が足りなくなるということで、国庫補助負担率を引き上げるものがあります。

以上で、ひととおり地方団体に対する財政調整等の仕組みについてお話しできたかと思えます。

## ■「財政の持続可能性とクリティカル・ミネラル集約型エネルギー転換の課題」

デウィット、アンドリュー

今日の補助金政策と財政問題というテーマについて、「財政の持続可能性とクリティカル・ミネラル集約型エネルギー転換の課題」に焦点を当ててお話しします。日本国内にはDX（デジタルトランスフォーメーション）やGX（グリーントランスフォーメーション）などの取り組みが多いですし、それらの取り組みの支援として多くの補助金が利用されているからです。もちろん、DXやGXのような産業政策は不可欠ですが、財政自体には限りがあるし、DXやGXを実現するための銅やレアアースのようなクリティカル・ミネラルのサプライチェーンなどの問題もあります。

これらのチャレンジに関して、国際通貨基金（IMF）の2023年の『気候変動の岐路：温暖化する世界における財政政策』というレポートには、トリレンマの存在が指摘されています。トリレンマとは、3つの政策上のゴールを同時に実現しようとする場合には、2つしか実現できないという意味です。簡単に言えば、多くの国々が「気候変動対策の目標」、「財政の持続可能性」、そして「政策の実現可能性」という政策的な目標を同時に達成しようとしています。しかし、国際通貨基金は、脱炭素化という「気候変動対策の目標」を達成しようとする場合、「財政の持続可能性」あるいは「政策の持続可能性」を犠牲する必要性があるというトリレンマについて警告しています。

銅、ニッケル、レアアース、マンガンなど30種類以上のクリティカル・ミネラルは、クリーンエネルギーへの転換にとって必要不可欠ですが、無限資源ではありません。実は思われているよりも多くのクリティカル・ミネラル供給拡大が要請されているとの課題があるので、資源効率性を重視すべきではないかと提案したいと思います。

それだけではなく、国際通貨基金が指摘するトリレンマのうち、クリティカル・ミネラルのトリレンマについて、できるだけわかりやすい形で説明したいと思います。結論を

先に言えば、クリティカル・ミネラルへの依存度が比較的到低い原子力を含む幅広い電源のポートフォリオが必要不可欠だ、というポイントを強調したいと思います。もちろん日本国内に原子力発電所の再稼働、運転期間延長、新設についての異論は今もあります、ドイツ以外の先進国で原子力はクリーンで省資源であるベースロード電源だという認識は高まっています。カナダ、フランス、ポーランド、米国、スウェーデンなど30以上の国々で、原子力の増加はより幅広い脱炭素型電源ポートフォリオには必要だという政策目標が立っていると思われまます。

図1 プレゼンテーションのアウトライン

主なポイント：  
日本における財政の厳しさ（高齢化社会や防衛費増加等）  
財政支援措置でクリティカル・ミネラルの急な増産は難しい  
低コストのエネルギー転換が必要不可欠（金銭的やマテリアルの）  
100%再エネ+EV=クリティカル・ミネラル集約型エネルギー転換  
銅やグラファイトなどのクリティカル・ミネラル開発課題が多い  
軽視されたクリティカル・ミネラル集約型DX、国防や送配電の需要が急増  
クリティカル・ミネラル密度が低い原子力もコンパクトシティも必要

図1に示したように、もう一つのポイントは財政の厳しさです。特に日本の場合、高齢化社会の負担が増えているとともに、防衛費が増加したり、老朽化したインフラの維持管理費が高くなったり、電気代値上げもあり、他にも費用増大がみられます。財政が厳しいなかで、DXやGXといったマテリアル集約型の目標を実現するためには、クリティカル・ミネラルを非常に効率的に利用すべきです。

次のポイントですが、財政支援装置でクリティカル・ミネラルを急激に増産するのは非常に困難です。要するに、中国によるクリティカル・ミネラルのサプライチェーン支配と競争することは難しいのです。数十年前からクリティカル・ミネラルの採掘と精錬を産業政策として重視し、国家財政、資源外交、その他の力をうまく利用している中国がかなりのリードを達成しています。近年さらに強まっている中国のリードを減らすための技術革新、人材育成のプロジェクト開発には少なくとも10年以上の期間と膨大な補助金が必要になるかもしれません。

しかし、国際通貨基金が指摘したように、低コストのエネルギー転換が必要不可欠です。エネルギー転換の金銭的なコストやマテリアルのコストが増加すればするほど、国民の1人1人の負担が重くなり、または産業部門の競争力を引き下げます。そうなれば、エネルギー転換への政治的な支持が弱くなります。そのような状況は、ドイツなどの国々で既に見られます。

図1の4番目のポイントですが、「100%再エネ+EV」といったクリティカル・ミネラル集約型エネルギー転換のパラダイムを再検討すべきでしょう。日本国内でも「100%再エネ、100%EV」を目指さないと世界に遅れをとる、と強調する団体やメディアがありますが、マテリアルの視点に立てば、もっと幅広い脱炭素のポートフォリオが必要でしょう。

ここで私は、気候変動についての警告は嘘あるいは誤りではありませんし、気候変動が恐ろしい危機だと信じていることを表明します。それについて、米国の宇宙局ゴダード宇宙科学研究所元理事長であるジェームズ・ハンセン博士などが示した気候変動に関する危機の科学的なエビデンスは説得的だと思います。ちなみに、ハンセン博士などの専門家は、原子力も必要不可欠と強調しています。

図1の5番目のポイントですが、銅、グラファイトなどのクリティカル・ミネラルの開発には課題が多いのです。そしてクリティカル・ミネラル集約型DX、国防のための武器、そして送配電ネットワークの重要性が急増しています。このDXや武器を実現するためのクリティカル・ミネラルの必要量は、多くの需要予測において対象外としています。クリティカル・ミネラル分野で活動しているコンサルタントや研究者が、エネルギー転換のためのクリティカル・ミネラルの量はどれほど必要であるのかをモデル化していますが、他の分野の需要も大きく増加しています。そのために資源効率性について十分に深く考えるべきでしょう。つまり、発電している低炭素電力のユニット（ギガワット時）あたりのクリティカル・ミネラル密度が低い原子力についても、通信、水、交通インフラにおける住民一人当たりクリティカル・ミネラルの量が低い日本におけるコンパクトシティの取り組みについても、ディスカッションが必要ではないかと思います。

図2 クリティカル・ミネラルに関する課題

- 特に中国依存が高い銅、ニッケル、レアアースやリチウム
- クリティカルミネラルなしに脱炭素は無理
- 再エネだけではなく、他のハイテク分野にも必要
- 価格の変動性
- 市場の不確実性
- 開発コストの増加
- 鉱山や精錬に対する反対と資源ナショナリズム
- リサイクルや代替の限界

図2に示したように、クリティカル・ミネラルに関する主な課題のうち、最初のポイントは中国への依存が圧倒的に高いことです。サプライチェーンの全体を見ると、もちろん中国が全てを採掘しているわけではありません。レアアースの場合、中国における採掘の割合は今も高いのですが、ミャンマーなどの国々でも採掘されるようになってきました。しかし、その精錬は中国がほぼ独占しています。中国政府には数十年前からクリティカル・ミネラルが必要不可欠という認識があり、しっかりした産業政策を実行してきた結果だと思われま

す。図2の2番目のポイントですが、クリティカル・ミネラルなしに脱炭素化を進めることは無理です。また、3番目のポイントですが、再エネや武器などだけではなく、私たちが日常生活で利用しているデバイスのほとんどはクリティカル・ミネラルの密度がすでに高いですし、これからもさらに高くなっていきます。先端的な半導体もそうです。たとえば、半導体の製造においては、中国が独占しているガリウムやゲマニウムなどのクリティカル・

ミネラルの使用量が増加していますし、それらのデバイスはますます複雑化しています。

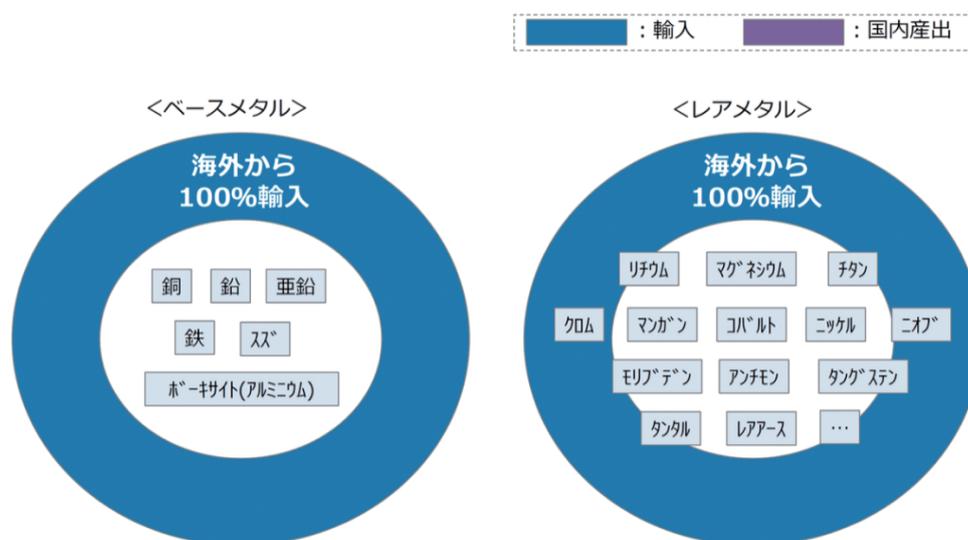
4番目のポイントは、価格の変動性が非常に高いため、ビジネスリスクが大きいことです。また、5番目のポイントですが、市場の不確実性が厳しいため、多くのクリティカル・ミネラルの取引に関する透明性はほぼありません。ニッケルというクリティカル・ミネラルの場合、消費される量が大いのですが、ロンドン取引所でスキャンダルがいくつか起きたり、ボラティリティが悪化したりして、ロンドンのメタル取引所の評判が急落しています。国際エネルギー機関などは、先進国が何らかの形で主なクリティカル・ミネラルの需給や取引状況の透明性を高める取り組みを進めるべきだとアドバイスしていますが、まだそうなっていません。

6番目のポイントですが、多くのクリティカル・ミネラルについて開発コストが増加していますので、開発補助を増やしてもかなり成功は難しいです。特に中国以外の先進国では、環境基準が強い ESG 型のクリティカル・ミネラルが必要不可欠と強調されていますが、そうなれば開発コストはさらに上がります。

7番目のポイントですが、鉱山の開発と精錬の施設に対する反対もあります。南米、ヨーロッパ、そして北米などの地域は、クリティカル・ミネラルの埋蔵量が大いのですが、開発はすでに難しい状況ですし、さらに厳しくなる可能性があります。そのうえ、鉱山の歴史が長いラテンアメリカにおいても、リチウムや銅の埋蔵量は豊富ですが、資源ナショナリズムがかなり悪化しつつあります。

そして、8番目のポイントですが、しばしば、リサイクルを強化することが有効である、それから材料の代替が有効であると提案されていますが、リサイクルや代替には限界があります。

図3 輸入に頼る鉱物資源：日本



出典：経済産業省資源エネルギー庁「世界の産業を支える鉱物資源について知ろう」（2018年3月22日）。

図4 日本の重要鉱物助成金交付事業（クリティカル・ミネラル）

対象鉱種	<p>金属鉱産物（マンガン、ニッケル、クロム、タングステン、モリブデン、コバルト、ニオブ、タンタル、アンチモン、リチウム、ボロン、チタン、バナジウム、ストロンチウム、希土類金属、白金族、ベリリウム、ガリウム、ゲルマニウム、セレン、ルビジウム、ジルコニウム、インジウム、テルル、セシウム、バリウム、ハフニウム、レニウム、タリウム、ビスマス、グラファイト、フッ素、マグネシウム、シリコン、リン及びウラン（製錬等事業支援のみ）に限る。）</p> <p>なお、当面の間、リチウムイオンバッテリーの原材料となるマンガン、ニッケル、コバルト、リチウム及びグラファイト、永久磁石の原材料となる希土類金属、半導体等の原材料となるガリウム及びゲルマニウム、原子力に利用されるウラン（製錬等事業支援のみ）を対象とする。</p>
対象事業	探鉱・FS、鉱山開発、製錬等事業、技術開発
対象となる取組要件（一部抜粋）	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鉱山権益等を取得できる取組</li> <li>● 生産物の一定量が我が国に供給されサプライチェーンの多様化・強靱化につながる取組</li> <li>● 環境対策・人権問題等への追加対応コストなどの案件の特例性を鑑み、既存のJOGMECファイナンス支援ではなく助成による支援が効果的と認められる取組</li> <li>● 技術開発は、実際の生産工程において高効率化や低コスト化等の成果が具体化される見込みがある取組</li> </ul> <p>（注）そのほかの要件については、安定供給確保取組方針（第3章）からご確認ください。</p>
助成率	申請者負担額の1/2

出典：エネルギー・金属鉱物資源機構「経済安全保障推進法に係る重要鉱物助成金交付事業の概要」（2023年度）。

図3に示したように、日本は鉱物資源を輸入に依存しています。また、レアアースには上記のように様々な課題がありますので、図4に示したように、日本は重要鉱物助成金の交付事業を行っています。助成金はエネルギー・金属鉱物資源機構（Japan Organization for Metals and Energy Security [JOGMEC]）を經由して提供され、最近では増額されていますが、この支援プログラムによって期待できる新素材の量はかなり限られているので、資源効率を最大限に高めるべきだと言えます。

これらの財政支援装置によるクリティカル・ミネラルの大幅な増産が期待できないことのエビデンスとしては、野木森稔さん（日本総合研究所主任研究員）のレポート「重要鉱物供給網再編のトリレンマ」（2023年11月30日）もあります。このレポートでは、国際通貨基金が指摘したトリレンマの中にもう一つのトリレンマが描かれており、クリティカル・ミネラルに関する脱中国依存、脱炭素、経済安定化の3つの要素について、もし脱中国依存と経済安定化を重視すれば、脱炭素の放置という結果になります。脱中国依存のサプライチェーンを構築しようとするれば、インフレを加速させるとともに財政状況を悪化させて、経済を不安定化させるかもしれません。これは、日本のような財政制約のある国にとっては難しい選択肢だと思われます。

また、オレゴン・グループ（The Oregon Group）が2024年2月14日に発表したレポート「米国のクリティカル・ミネラル戦略は災いを招く恐れがある」で説明されているように、中国は多額の国家支援などにより、クリティカル・ミネラルの分野で圧倒的なリードを確保しており、アメリカ、日本などは「大規模で長期的な投資が必要だが、中国の補助金や中国の実質的なリードには太刀打ちできない」という状況です。

そして、クリティカル・ミネラル集約型エネルギーへの転換は、太陽光、風力、そしてバッテリー中心へのエネルギーシフトを意味します。それについて、2022年5月13日に米国のコロンビア大学グローバルエネルギー政策センター（Center on Global Energy

Policy at Columbia University) が開催した「銅の供給とエネルギー転換」に関するイベントに出席したチリのファン・カルロス・ジョベット元資源開発大臣は、天候に左右される再生可能エネルギーの材料密度が高いとともに、稼働率が低い太陽光と風力などの「自然エネルギーを大量に導入するには、大量の銅が必要」だと指摘しました。

欧州経済委員会 (Economic Commission for Europe) も、発電している電力のユニット当たりのクリティカル・ミネラルの量を比較しました。2022年4月に公開された同委員会の「電源の統合ライフサイクル評価」の計算では、レアアースやグラファイトなどのクリティカル・ミネラルは対象に含まれませんが、亜鉛、シリコン、ニッケル、モリブデン、マンガン、銅、コバルト、クロム、アルミは対象に含まれます。その結果を見ますと、一方で、発電を一日中継続できるベースロードの低炭素電力を提供する水力や原子力の1メガワット時当たりのクリティカル・ミネラルの量が比較的小さいとわかります。他方で、太陽光や風力の1メガワット時当たりのクリティカル・ミネラルの依存度は数倍高いです。

そして、銅やグラファイトなどのクリティカル・ミネラルの開発については課題が多いのです。たとえば、銅の鉱山開発のコストがかなり上昇しているとのエビデンスが多く示されています。国際エネルギー機関 (International Energy Agency) が関与している開発プロジェクトが進行中の銅鉱山を見ると、生産量は今年あたりから不十分になっています。最近も銅の不足が活発に議論されるようになっていきます。銅鉱山の開発については、水のアクセス、電力のアクセス、交通のアクセスを整備する必要もあるので、コストが増加しています。

同時に、国際エネルギー・フォーラムが2024年1月10日報道した「エネルギー転換を脅かす銅不足」によれば、銅鉱山の許可が減少しています。許可が「過去15年間で最低の水準にまで落ち込んでいる」と共に「鉱山の許可と開発には10年から20年かかる」ので、「この傾向が明日逆転したとしても、銅鉱山の開発鈍化はすでに織り込み済み」であると警告されています。

また、S&P グローバル (S&P Global) は、2023年4月26日のレポートにおいて、銅のプロジェクトのリードタイムの平均は23年まで長くなっていると指摘しました。その上に、100億米ドル余の価値を持つ大規模鉱山プロジェクトであるコブレパナマは、すでにできていますが、パナマ政府が契約を再更新しています。だから、元々安全と思われたラテンアメリカでも鉱山開発のビジネスリスクは悪化しています。

次に、2024年2月22日付けの英国『エコノミスト』誌に載った「世界はより多くのクリティカル・ミネラルを必要としている。政府は助けてくれない」という記事に見られるように、ビジネスリスクが悪化していますので、世界の鉱業会社の開発投資が低下しています。また、「多くの政府がエネルギー転換を目標としているにもかかわらず、クリティカル・ミネラルの採掘や精錬の許可を得るだけで、非常に長い時間がかかる」と書かれています。

公共政策とAI経済を専門とするコンサルタントであるホワイトシールド (Whiteshield) が2023年11月6日に発表した「クリティカル・ミネラル：ネットゼロへの移行における政策立案者の盲点」というレポートから、鉱山の新規開発の成功率は非常に低いことがわ

かります。すでに鉱山開発の実績がある「ブラウンフィールド」地域で探査やフィージビリティスタディーズを行っても成功率は4%未満であり、鉱山開発がまだ行われていない「グリーンフィールド」地域の場合、成功率は0.03%未満です。

次に、DXつまりデジタル化についても、無視されているクリティカル・ミネラルのコストが大きいと警告している文献があります。また、軍事用途のクリティカル・ミネラルも軽視されてきました。これまでの多くの調査が、DXや軍事用途のクリティカル・ミネラルの需要を軽視しています。しかし、米国の現代戦争研究所（Modern War Institute）が2023年11月23日に発表した「アメリカの軍備増強には鉱物が必要、しかも大量に」という分析によれば、銅だけを見ても、2021年に軍事用途は「世界の精錬銅生産のほぼ9%に相当し、軍事用途での銅の使用は2026年まで前年比約14%の伸び率で増加すると予測」されています。

けれども、2022年にはロシアがウクライナに侵攻し、2023年はハマスがイスラエルを攻撃し、最近ではイエメンでフーシ派がさまざまな問題を引き起こしているため、ミサイルやその他の兵器システムの生産が飛躍的に増加しています。戦闘機、戦車、弾道ミサイル、攻撃ドローンや砲弾などに年間いくらか使われているかを計算すると、その資材需要には驚かされます。

これらの需要を無視すべきではありませんが、ほとんどの調査では対象外になっています。また、国際エネルギー機関が2023年に行った送電網、配電網、または変電器、変圧器に使われている材料に関する世界最初の調査で、かなり需要が多く、供給がピンチになる危険性があることが明らかになりました。

「では、リサイクルすればいいではないか」という話がよくありますが、問題はストック対フローです。膨大なクリーンエネルギーのシステムを整備してしまえば、そこからいろいろな材料をリサイクルできるかもしれませんが、現時点ではそのストックは全く不十分です。また、今の太陽光パネル、風力発電所や半導体などはリサイクルしやすい形で作られていないので、リサイクル率を高くすることはほぼ無理でしょう。複数の種類の電気自動車バッテリーなども同じです。

国際エネルギー機関の「クリーンエネルギー転換におけるクリティカル・ミネラルの役割」に関する2021年の報告書によれば、バッテリーのリサイクルから期待できる銅、リチウム、ニッケル、コバルトといった材料フローの割合は2030年には0.3%のみであり、2040年でも8.1%です。そして、太陽光の場合、2031年から2040年まで間に期待できる銅のリサイクル率は4.1%です。

そのために、クリティカル・ミネラル密度が低い低炭素発電である原子力発電も幅広いポートフォリオに不可欠と示唆しています。また、コンパクトシティ構想に関しては、住民一人当たりのクリティカル・ミネラルの密度の低減が、いくつかの課題の解決に貢献するでしょう。

そして最後に、トリレンマに対する大学の役割についての提案ですが、カナダのブリティッシュコロンビア大学のスコット・ダンバー教授が2022年11月18日付けイノベーションニュースネットワーク（*Innovation News Network*）で指摘したように、サプライチェー

ンを再編するためには人材育成が必要です。それは理学、工学、経済、金融、公共政策、法律、地域社会との関係などの多くの分野を含む、非常に広範で多面的なテーマです。つまり、エネルギー転換やGX、DXシフトのペースを加速させながら、限られたクリティカル・ミネラルの効率を最大化し、その転換コストを最小限に抑えるべきだと私は考えています。

## ■ディスカッション

○池上：それではディスカッションを始めます。

3人の先生からそれぞれ補助金についてお話しいただきましたが、特に平嶋先生と森元先生につきましては、主に国から地方自治体への補助金について、地方分権の観点をどこまで使えるのかということも含めてお話しいただきました。

それについて、第一次分権改革と言われた地方分権推進委員会からの流れで、21世紀に入ってすぐ、小泉純一郎内閣のとき「三位一体の改革」がございました。そのとき、教育と生活保護の国庫負担金が大きな問題になりました。生活保護については、平嶋先生が最初にお話しになった昭和60年の高率補助率引下げのときにも非常に大きな問題でした。また、教育の分権化については義務教育費国庫負担金の一般財源化が論点でしたが、最近では学校給食の無償化が拡大し、私立も含めて高校を無償化する試みも見られます。これらの点についてコメントいただければと思いますが、いかがでしょうか。

○平嶋：先ほどはまとまりのない話をしたので、結論めいた部分を少しお話しします。

私の信念は、地方自治は民主主義を守る基盤であるということです。高校の「政治・経済」では、民主主義を守るためには行政と司法と立法の三権分立が必要だとされています。私に言わせると、それは水平的な権力分立です。たとえば、地方自治体の中での議会と首長の関係も水平的権力分立です。それに対して、中央政府と地方政府との間に地方自治があるということは垂直的な権力分立と言えます。これをしっかりとやっていくことが、日本の民主主義を守るために必要だということです。

その中で、財政は権力の中核です。権力は常に権力を固めようとする傾向があるので、日本でも放っておくと知らないうちに中央集権が進む癖があるのです。西尾勝先生によれば、1960年代には「新中央集権」という動きがありました。西尾先生は、それに続く第二次臨調とそれに伴う政策の動きを「新々中央集権」と呼んで、それに十分気をつけよう、せっかく戦後改革で地方自治が定着したのにこれをひっくり返そうとしている、これを許してはいけない、とおっしゃっていた。だから常に地方分権を不断の運動としてやっておかないと、地方自治がだんだん奪われていくのではないかという問題意識で、そういうことを時代の流れを追ってお話ししよう、これが私の言いたかったことです。

教育の地方分権ということについてお話ありました。実は地方分権をやっているときに、一部の経済学者の方が中央教育審議会（中教審）に行って、中央集権の立場から義務教育費国庫負担金を堅持すべきだという主張をされました。その中のある学者が言っていたのは、義務教育のような基本的な仕事は、国が100%責任を持って、義務教育費を100%国庫負担すべきだ、国が全部責任を持つべきだという主張です。これに対して私が何と言っ

たかという、そういうことをするのは全くばかなことで、お金の使い道について「これは使っていいかどうか」「これは正しいかどうか」、すべてについて後で会計検査のチェックが入ることになると、何が起こるか。たとえば「学校の花壇にどんな花を植えますか」というのを、いちいち全部、文部科学省に聞くこととなりますよ。だって全部国庫負担だったらお金の使い道は全て文科省が握っているわけですから。問題になるのが怖かったら、あらかじめ「季節が変わってきたので木は桜を植えたらいいいですか、梅を植えたらいいいですか」、そんなことまで尋ねるようになる。これは実際に起こっていることです。たとえば、皆さんが横断歩道を渡っていると、目の不自由な方のために擬音の鳴る信号がありますが、カッコーカッコーというのと、ピヨピヨというのと2つあるのですが、これにせよと決めているのです。これご存じですか。警察庁の通達でそういうふう書いてあるのです。そういう、花壇に何を植えるかも国が決めるというような中央集権になりかねないので、国が100%持つとか、全部責任を持つということは、常にこれは眉唾で聞いてなくてはならないと私は思っています。

放っておくと常に中央集権が進むので、民主主義を守っていくために、日本では明治維新に始まり、だんだん民主主義が進むにつれて、大正デモクラシーで地方分権を求める動きが出て、それもエネルギーになって結局、普通選挙制の導入に至るわけにありますので、常に地方自治は大事です。我々国民にとって、中央政府の政権を選択する選挙と比べても、地方自治の世界で行われる選挙の1票は非常に価値が大きい。私は、地方の職員として出向させていただいて、地方でいろいろなムーブメントが起きて権力の交代が起こる、つまり知事交代という政権交代が起こるのを、北海道でも山梨県でも経験しました。やはり政権交代が起こると思うと、やはりその後の政権の運営も慎重になりますし、そういう意味で、やはり財政の権限というのは権力そのものだし、それをどういうふうに国と地方で分散させるのがいいのか、黙っているとどんどん国に集中していますよ。その動きに気をつけようということで、私は申し上げているのです。

義務教育に関しては、財源を国が100%持ったら、学校の花壇のことだけではありません。たとえば、教室で使う教材、生徒が使う遊具なども全部国が決めることとなります。後から国に会計検査で「これは無駄だ」あるいは「これは通達に根拠がない」と言われたら、そのお金を返さなくてはいけなくなるから、あらかじめ「今年の4月の第1週の花壇には何を植えたらいいいでしょうか」と、みんなが国に聞くこととなりますよ。そうすると、国も聞かれたら「花壇に何も生えていないのは寂しいだろうから、しようがないから、今週はパンジーにしましょう」とか、そういうことを国が指示する窮屈な義務教育になっていきますよ。やはり義務教育にもそれぞれの地域に応じた教育というがあるので、たとえば地域を愛する教育をしたいと思う首長が出てきて、「どうやって実現するか」といったことを地方自治で決めることはあるのだ、と私は思っています。

○池上：ありがとうございました。同じテーマで森元先生、コメントをお願いします。

○森元：私は小さい頃から長い間、日本は教育国だと思っていたのですが、教育に対する公的資金投入量の対GDP比はOECDの中で下から1、2番目という状態です。ヨーロッパの大半の国は、幼稚園から大学まで全部無償です。さらにもう一步進んで、卒業して就

職してからも、北欧などは、グループを作って勉強会を立ち上げると、勉強会の世話から経費まで国が面倒を見てくれる。あるいは、一旦、就職しても、企業は30年もてばいいと言われていた中で、いつ失職するかわからないということで、リカレントで大学や大学院に行く人がかなりいるわけですが、それも無償で面倒を見ることになっている。日本は、塾や習い事にお金がかかり、私学のウェイトが高いことから、格差を助長する教育制度になっていると思います。

もう一つは、産業構造が重化学工業から知識情報型産業へと転換しているわけですが、その知識や情報を担うのは誰かと言えば、設備でもインフラでもない、人です。人がどれだけ新しい発想でものを考えられるか、システムを作り出せるか、ということにかかっている。こういう分野は、アメリカに一步も二歩も先を越されていて、とても追いつけない状態がずっと続いている。バブルがはじける前の強かった日本は一体どこへ行ったのか、と思いたくなるのですが、それにはいろいろな要素が絡み合って今の現実があると思います。日本をもう一度立ち上げようと思えば、それこそ国が音頭を取ることも大事ですが、同時に、一人一人の国民が、なにくそと、もう一回鞭を締め直すというか、決心を固める必要があるのではないか。そういう気概が日本人からなくなっていることが問題ではないかと思えます。そのためにも、もっと教育にお金と人を投入すべきではないか。このままでは、ノーベル賞を取る人がこの後、何人出てくるか。危ないのではないかとされています。世界の大学のランキングが、あの評価の仕方がいかどうかは別として、100校の中に2校しか入れない状態はあまりにも惨憺たるものではないか。これでこの先、資源もない日本が、どうやって幸せに国民が生きていける国づくりができるのか、常々、不安と心配でなりません。

だからといって、なかなか名案はないのですが、今までの政府のやり方はすべてにわたって甘い。それこそ補助金を出したり、税金を減免したり、といったことはやるが、厳しく強制するとか、規制するとか、税金を上げるとかはしない。要するに、全部の政治家あるいは政府全体が、ポピュリズムになってしまっているのではないか。一昨年、賃上げをもっとしないとイケないということが政策課題になったときに、政府から出てきた案は、賃上げした会社には減税するという案だった。しかし、そういう案を出したから賃上げするという企業は何社あるのか。元々賃上げしようと思っていた企業が、税金をまけてくれるなら助かる、ということにしかならないのではないか。それではしょうがない。そのような会社は、税金をまけなくても、元々賃上げをする。賃上げをしようしない会社をいかに巻き込むか、引き込めるかといえば、特別税でも徴収して、賃上げすれば賃上げした額だけ還付すれば徹底する。しかし、そういう議論が出てこない。万事すべてがそうです。脱炭素に絡んで、炭素税もそうです。経産省は補助金出すことばかり熱心で、税金を取ることには頭から反対。これは財界の意向を受けているのかもしれませんが、それで日本の脱炭素が進むのかということを考えなければいけない。教育に典型的に表れていると思いますが、国全体がそういう雰囲気陥っているのではないのかというのが、私の一番の心配事です。

○池上：ありがとうございました。デウィット先生は本学経済学部で地方財政論を担当し

ておられますが、教育費は常に地方財政の歳出の中で大きな割合を占めています。また、デウィット先生のご出身はカナダのブリティッシュコロンビア州ですが、いろいろな国の教育制度についても経験されていると思います。日本でいわゆる教育の無償化という最近検討されている課題について、コメントがございましたらお願いします。

○デウィット：平嶋先生と森元先生がおっしゃるとおり、地方自治を守りながら、教育の無償化に基づく人材の育成を何らかの形で実現すべきですが、カナダ、ドイツ、フランスなどを見ると、先進各国が直面している主な課題の1つは情報社会の実現です。その情報社会を、DXやGXという形で実現するために、新しいタイプの人材育成も必要でしょう。

ところが、クリティカル・ミネラルだけを見ても、地質学者の育成が必要なのですが、カナダ、オーストラリア、米国などでは実際には人材育成の対象人数が減っています。地質学者などの専門的なトレーニングコースが縮小しているし、卒業者の人数が急激に減っています。それに対して、中国が非常に多くの人材を育成しています。

また、クリティカル・ミネラルの分野で鉱山や製錬で活動できる人材の育成が必要だけではなく、先ほどご紹介したスコット・ダンバー教授が指摘するように、クリティカル・ミネラルの取引などの分野で活動できる人材も大事です。そして、地域社会のDX化やGX化を最も低コストで、つまりマテリアル効率性が高い形で実現できる人材も必要です。そして、送配電ネットワークの拡大や近代化は不可欠と指摘されていますが、電力部門で勤める電気技師そのものが不足しています。

○池上：ありがとうございます。日本では少子高齢化の議論はたくさんなされていますが、これからどういう人たちを育てていくのかという前向きな議論がどうも陰に隠れてしまっていると思います。教育も、子どもが減ってきたから教育費は減るのではないかと、言う人もいますが、世の中そう単純ではない。むしろ将来社会に対する投資を考えると人間の育成の方向性として教育投資を考える。そのための財源を誰が払うのか。つまり家庭が払うのか、それとも簡単に言えば税金で払うのかとか、そういったところが論点になってくると思います。3人の先生は、それぞれ言い方は違うのですが、そういう意識を持っておられると思いました。

それから、先ほど申し上げたのですが、教育とともに生活保護も問題になりました。日本の場合も格差社会という問題が指摘されています。平嶋先生がお話しになったように昭和60年度（1985年度）、国は生活保護費の国庫負担率を従来の80%から70%へ引き下げました。その後、平成元年度（1989年度）に75%へ引き上げましたが、「三位一体の改革」のときにどうするかという議論になって、結局のところ75%のまま今に至っています。

生活保護は法定受託事務、つまり国から委託されて行う事務の代表ですが、先ほど森元先生からは、法定受託事務は国庫負担率を高めるのが1つのやり方であるというお話もございました。平嶋先生には国庫負担率引き下げのときの議論をご紹介いただきましたが、現在の国庫負担率75%というのは、今後もこれでよいのか、それとも動かすべきなのかという点についてご意見がございましたら。では、平嶋先生から。

○平嶋：先ほどの教育の話の補足をさせていただきます。当時、今、池上先生がおっしゃった「三位一体の改革」の議論について、全国知事会はそのときに中教審で、義務教育費の

うち中学校分の一般財源化を主張しました。それに対して文科省は徹底的に反論して、絶対駄目だと言ったわけです。文科省は、「そんなことをしたら各県によって教育水準が変わるけれどもいいのか」と盛んに言いました。それに対して、知事側からは「何をおっしゃるか。あなた方は現場を知らないでしょう。もし、教育を実際に粗末にするような政策をやる知事がいたら、即、次の選挙で落ちますよ。そんなことできるわけではないか」というようなことを言っていました。言い換えれば、教育をちゃんと民主主義のもとに置くという意味で、やはり地方自治でやらないといけないと私は思っている、ということを示し上げておきます。

文科省の人は、実は知事が教育に口を出すのが嫌いなのです。少人数学級を知事の公約にして勝手に地方でやるのを、みんなやめさせていたのですよ。私は山梨県にいたから知っていますが、教育長が、知事が「30人学級を増やせ」と言ったのに対して、もう死にそうな顔をして「知事さん勘弁してくれ、文科省から徹底的に怒られているのです」「勝手にやることは許さん、そんなことをしたら義務教育費そのものを減らすぞ、と文科省から言われた」と言っていました。こういうことをやっていたわけです。

それから、最後に言いたいのは、外国人労働者がこれだけ増えており、我々もどこでも外国人と一緒にいるようになりますが、労働者は家族も帯同するということです。家族の帯同を認めない労働力の受入れは人権無視です。絶対に家族帯同を認めなくては行けないし、その子どもたちにちゃんと教育を提供しなくては行けない。義務教育だけでなく幼児教育なども提供するとき、それを国の国庫負担でやるのかという話になるのですが、そうすると、外国人が何人いるから1人先生を増やしましょうとか、そういう作業をすることになります。ところが今、日本で起きていることは、外国人が多い地域の学校に先生を加配するというのは常識的にみんなやっています。地域の実情に応じて。

だから、「三位一体の改革」のときに地方側はつぎのように言ったのです。国庫負担金を続けていても、2分の1の国庫負担と言いながら、たとえば、国庫負担の対象から追加費用を外します、退職手当を外します、健康保険を外しますという、実質的な国庫負担率の引き下げがどんどんやられていた。結局、最後は本体の国庫負担率が2分の1から3分の1に引き下げられた。それに比べたら、同じ2分の1から3分の1に引き下げられるなら、あるいは少しずつ実質的に引き下げられていくぐらいだったら、その分を税でもらえば、一生懸命、産業振興をすれば、その分だけ税が伸びるから、我々が教育費に回せるお金も増える。そういうふうにやらせてくれないかと知事側が言ったのです。

けれども、文科省は絶対駄目だと抵抗したわけです。文科省は教育費に知事がうるさいのは嫌なのですね。教育委員会の人たちはそういう権力闘争に慣れていないから、文科省が言えば、へいへいと怖くて引いてしまうのですね。それに文科省が安住しているのだと私は思っていました。実際にやはりそれから中教審で文科省の人が、義務教育費国庫負担金が成立してから我が国の義務教育は全国で広がったと説明したのですね。これが真っ赤な嘘であることを私が論文で書きました（平嶋彰英「義務教育費国庫負担金の沿革と地方財政調整制度：地方財政の視点から」『地方財政』第44巻第4号、2005年4月）。義務教育費国庫負担金が、大正7年（1918年）にできたときの教育費に対する補助率は1割ですよ。

実際は市町村がみんな均等割とかを増税して賄ったのですね。そうしたら農村は疲弊して、娘を売ったとか、そういう話が出てくるようになった。それで国と地方の負担区分をしっかりと定めようということで、昭和15年(1940年)の改革のときに奥野誠亮先生とか荻田保さんとかが頑張ったのがその「2分の1ということをやしましょう」という制度だった。そのためでしょうか、「三位一体の改革」のときも、奥野先生などは最後までその2分の1を3分の1に下げるとに反対していたということのようでもあります。

これからは、とにかく子どもたちには日本の文化と日本語などの教育をちゃんと受けてもらう。アメリカ、カナダの初等中等教育は、外国から来た移民の人たちの子どもたちが、その社会に包摂されていくという過程を学校教育の中でやっていますね。日本もそういう教育を幼稚園から行う、場合によっては義務教育のスタートを6歳からではなくて5歳から引き下げるとか、議論はあると思うのです。今、地方に権限を渡せば、ひょっとしたら外国人の子どもたちが多地域で、もっと早いうちから日本語教育をやらなくてはいけないと思ったら、その年齢を下げることもあるかもしれません。地方で選挙で選ばれている人は絶対教育にかかるお金をケチることはないとは私は信じています。

○池上：生活保護についてはいかがでしょうか。

○平嶋：生活保護についても議論がありまして、「三位一体の改革」のときに厚労省は何と言ったかという、「生活保護の国庫負担率を4分の3から2分の1に引き下げれば、地方団体の人は自分のところの負担が増えると思って、生活保護の審査を厳しくしますよ。だから生活保護費の総額は減りますよ」と言ったのです。本当に、大見得を切った。そんなことは全くありません。結局これは「国庫負担率を2分の1に下げたら、地方の負担が増えるから、水際作戦を厳しくしろ」と言っているだけのことなのです。「私は生活保護を受けたいので申請書をください」と言ったときに、「申請書はあげません」と対応する。こういうのを「水際作戦」と言っていますね。そういうことをやれば確かに生活保護の保護率は下がるのです。ところが、厚労省は、そうではなくて、就労支援を一生懸命やるのがいいのだと言っていたはずなのです。

結局、現状の財源配分のままでは、日本の生活保護制度は、受給者に該当する人全員が生活保護の申請をして規定どおり認めたら破綻するという制度なのです。受給資格がある人の中の一部しか生活保護を受けないことを前提に成り立っている制度です。それでいいわけがない。結局、生活ができない人に就労支援をする、あるいは日常生活のアドバイスのような生活支援をする、そういう現物サービスの世界はどう考えても国が決めることではなくて、現場の地方自治体の人が決めることしかできないのですね。やはり生活保護も何から何まで国が決めて権限を離さないことの弊害が今も出ているような気がします。

○池上：森元先生、お願いします。

○森元：生活保護費は、現金支給です。現物給付は地方自治体、現金給付は国と仕分けるのであれば、本来は国の事務です。それをなぜ自治体が担っているのか。同じようなことは、国民健康保険もそうです。組合健保とか協会けんぽは地方ではないのに、リタイアして無職になったら市町村が保険者になる。これは行きがかり、経緯でそうなっているだけです。医療サービスの面は自治体がふさわしいが、保険料の徴収をなぜ自治体がしなければ

ばいけないのか。しかも、一番負担能力のない人たちが集まるところを市町村が負っている。そういうことから、いつも国民健康保険が赤字になってしまう。

私は日本の生活保護の大きな問題は二つあると思う。一つは、これはよく行政には見られることですが、自分の庭先はきれいにしておきたいと思うことです。一旦、生活保護に認定されると、決して豊かなとは言いませんが、それなりの生活ができる。どういうことかと言うと、同じぐらいの収入しかないときに、生活保護が認定されなかった人が生活保護された人並みの生活をしようと思ったら、1.4倍の収入がないとできないと言われている。なぜか。それは生活保護をもらおうと、住居費も対象になり、健康保険料、介護保険料も生活扶助の対象になり、年金保険料は免除される。社会保険料の負担、住居費、就学費、そういうものが支援対象になるとならないとの差が大きい。それが一つです。しかも、生活保護に認定される基準が非常に厳しい。100万円、200万円の貯金があったら、それを全部使い果たさないと駄目。親から引き継いだ家屋が少しでもあれば、それも売り払わないと駄目。あるいは、何親等かまでの親族に養ってくれる人がいたら駄目。要するに認定基準が厳しいから、そこでシャットアウトしている。ですから、欧米の国に比べて、日本の生活保護認定率は極端に低い。日本の貧困の最大の原因は、ここにあるとさえ言えるのではないかと、思っています。厚労省は、今でさえアップアップしているのに、認定を緩くしたらたいへんなことになると思って、窓口でシャットアウトしているわけですが、本当にそれが日本のためになっているのか、日本人のためになっているのか、それが国のあるべき姿なのかということからすると、「貧すれば窮する」で、財政が不如意、財源が足りないことが一番の問題だと思うのです。なぜこうなったかと言えば、バブルがはじけて税収が減ったのと、景気対策で減税をやったからです。消費税は税率を10%に上げたが、その前に住民税、所得税、法人税を下げている。増減税トントンでやるならまだしも、減税が先行して増税が追いついていない。これが今の日本の姿です。こんな状態のままで、日本は立ち直れるのか、蘇るのか、私は無理だと思っています。

○池上：デウィット先生、生活保護あるいは格差の問題について、コメントがありましたら。

○デウィット：先ほど教育と海外からの移民の受入れについてのお話がありました。最近是非常に大変なチャレンジになっていると思います。ご存じのように、スウェーデン、デンマークなどの国々で反移民の傾向が目立っています。人的資本を重視するカナダでは政治問題はまだそんなに大きくなっていませんが。一方、米国における世論調査ではヒスパニック系、ブラック・アメリカン系、その他の少数派が移民に対してかなり保守的になっています。また、それは単に短期的なポピュリズムの問題ではなく、かなり長期的なトレンドだと思われています。日本における移民受入れについてどうすればいいのでしょうか。海外の失敗や成功から学び、より良いパラダイムを生み出すチャンスはいくらでもあると思います。しっかりとしたパラダイムを実現しなければ、社会における格差などの政治的な問題が深刻化する危険性があると懸念しています。

○池上：それでは、参加者の皆さんから質問をいただければと思います。いかがでしょうか。

○質問者 A：本日はありがとうございました。私は国土交通省の技官として補助金を担当していたことがあるのですが、森元先生に2つ質問がございます。1つは、国の直轄事業に対する地方の負担金はなくすべきでしょうか。その辺のことを伺いたいのと、もう1つは、日本でも戦前とか戦後のお金がない時代にはこういう負担金というのは、貧しい人同士がみんなでお金を出すという側面もあって、インフラ整備などに貢献できたと思うのですが、途上国のようにお金もない制度もないところでは、この負担金制度はいまも有効だと思われるかどうか。この2点をお願いしたいのですが。

○池上：森元先生、お願いします。

○森元：直轄事業は維持管理費の負担金はなくなりましたが、建設事業は残ったわけです。一番の問題は、たとえば、国庫補助負担金だと、事細かく規制があって、事前に設計図まで、今は詳しい実態を知りませんが、膨大な書類を持って延々と協議しなければいけない。箇所づけまで国が決めるというような状態だったわけですが、一方、直轄事業の負担金はどうかという、極端に言えば納入通知一枚なわけです。要するに、事業の中身とか、使途の範囲は、全く説明がない。書類もなければ説明もない。一枚持ってきて、これ払ってね、で終わりです。極端なことを言うと、たとえば対象となる範囲が違う。人件費をどこまで入れるかとか、そういうものの差さえわからない、明らかでない。もし国庫補助負担金も納付通知書一枚で済むように国が変えるなら、直轄事業の負担金もそれでいいかもしれませんが、あまりにもひどいではないですか、というのが私の意見です。

○質問者 A：途上国の場合についてはいかがですか。

○森元：事業地域の受益者が負担金を払うという発想について、いいか悪いかは別にして、以前の日本ではそうせざるを得なかったからそうしていた、という面が強いのではないかと思うのと、日本では今は、割り当て寄付は法律的に禁止になっている。ですから、そのところは制度的に歯止めをかけたのだと思います。ただし、実態的には、農道と町村道があったときに、農道は、農道ができることによって受益を受ける人が土地を抛出する、あるいは作業を手伝う。そういうことで、どちらが安くできるかと言えば、農道のほうが割安にできる仕組みが、今もかなり残っているのではないかという気がします。

私は最近、豊島区に引っ越してきたのですが、豊島区は狭い路地が多い。救急車だけでなく、消防車が入れない。危険ですから、家を建て替えるときには、それに合わせて道路を拡幅する。あらかじめ区が決めた範囲まで家屋の建設を後退しなければいけない。無償で土地を抛出しなければいけない。ですから、途上国の場合も含めて、受益者負担的な考え方をどこまで取り入れるか、それをどこまで一般の人に納得してもらえるか、ということが最後の線引きではないかな、という気がします。

○質問者 B：今日はいろいろと、これまでの分権、それから実務の話、それから政策的な面で非常に貴重なお話をいただき、ありがとうございました。

それで、これからいろいろな制約、特に財政的な制約もある中で、国と地方がいろいろな形で財政面を含めて改善していかなければいけないと思うのですが、私は豊島区のSDGs 国際大使を務めています。10年前に豊島区は23特別区で唯一の「消滅可能性都市」と言われ、今はそれを克服しつつあるのですが、それに関連してお尋ねします。今日は先

生方から教育と福祉の改善についてお話があり、さらにクリティカル・ミネラル、あるいは資源、食料、それから国際問題もあるのですが、国としての大きな課題には少子化、高齢化もあると思います。高齢化についてはいろいろな議論があって、対応が進んできているのですが、少子化というのがものすごく大きな課題としてあって、これは国と地方が手を携えていかなければいけないのですが、官僚、政治家、さらに経済界、学者、世論、ここが今ひとつ力が入らないようです。これについて財政的に何か進めるとして、補助金、地方交付税、税制など、いろいろな方法があると思うのです。何かヒントになるようなものがあれば、3人の先生から一言ずついただければと思います。

○池上：それでは、森元先生から。

○森元：私は、一番のポイントは、結婚をしたいと思っている人が結婚できる社会にしなければいけない。結婚しないで、事実婚で子どもを産み育てるという雰囲気は、まだ日本の社会にはないと思うのです。ですから、まず結婚したい人ができるようにしないと行けない。そのためには、女生は年収400万円ぐらい、相手の男性に収入を求めているのですが、適齢期の7割の人は年収300万円ぐらいしかない。なぜかと言えば、非正規労働者が増えてしまったから、貧しい若い人が増えている。ここを変えない限り、いくら生まれた子どもに対する手当や、保育所を増やすなど、いろいろなことをやっても、そもそも結婚している人が少なければ、生まれてくる子どもが少ないわけですから、少子化対策は成果を上げられないと思います。

それともう一つ、なぜ皆さんがあまり危機感を持たないかと言えば、よくある話として、「人口1億2,000万人は日本には多すぎる。明治の初めは3,000万人だった。日本はせいぜい5,000万人ぐらいでいいのではないか」という人が多いわけです。それはそうかもしれませんが、5,000万人で止めるためには、どこかの時点で出生率が2.07まで回復しなければいけない。ところで「あなたはいつどの時点でどうすれば、そこまで回復すると思っているのですか」ときいても、答えがないわけです。このまま行ったら、300年先には限りなくゼロに近くなる。さりとて外国人に来てもらうかと言えば、観光客で来てもらうのは大歓迎だけど、居住されるのはちょっと、という雰囲気もまだあるので、なかなか外国人を受け入れて補っていくことにもならないのではないかな。ですから、私としては将来的には悲観的な見方しかできないです。

○池上：平嶋先生、いかがでしょうか。

○平嶋：先週、少子化問題についてニッセイ基礎研究所のセミナー（講師：天野馨南子研究員）を聞いて、非常に有益だったのですが、とくにジェンダーギャップをなくすことが大事だと言われていました。女性も結婚したいと思っているけれども、実は男性も女性も共稼ぎでいいと思っている。だから、日本に残っている家父長支配を変えていく努力をしないと変わらないでしょう。先ほど森元先生がおっしゃった婚外子をいいと言う感じがするのは確かにそうで、日本は結婚したうえで子どもが圧倒的に多い。それは韓国もそうです。その一方で、婚外子を差別しないということもやっていかないと行けないと思います。特に、民主党政権ができたとき、自民党の中では、民主党が勝った原因のかなりの部分を子ども手当が占めていると思っておられた方が相当多かったです。実際、子ども手当

はシングルマザーの方々の切実な思いにも応えていたのですね。シングルマザーも子どもを立派に育てられるようにすることが必要ではないかと思います。それから、若い人がみんな結婚を拒否するわけではなく、できればしたいと思っているのではないのでしょうか。

○池上：デウィット先生から何かございましたら。

○デウィット：消滅する危機があると指摘されてからの豊島区の取組はかなり注目されています。しかし、先進国のほとんどでは出生率が低下しています。カナダの場合、移民がとて多いので、カナダでの出生率が低下していても、人口はかなり増えています。対照的に、イタリアでは出生率を引き上げるための補助金などの支援策が多いのですが、出生率がなかなか上がっていないし、人口が減っています。

○池上：ありがとうございました。

○質問者 C：今日は、詳しい実務的なお話も含めて、ありがとうございました。いろいろ勉強になりました。それについて、2つ質問があります。

1つ目にお伺いしたいのが「三位一体の改革」です。報告されましたように、地方税3兆円の増、補助金が4兆円の減、地方交付税が臨時財政対策債を含めて5兆円ぐらい減った。そのことを踏まえて「三位一体の改革」をどう評価するかという問題です。私は、補助金が減って地方税が増えれば、地方交付税の計算上の仕組みから、地方交付税が減るのは当然だと思います。実際に、総務省が発行している『地方財政白書』を見ると、地方税が増えて、補助金が減って、地方交付税も減っています。私はそれを評価しています。今日のご報告ではあまり芳しくなかったという評価だったけれども、あんなに世を挙げてみんなでやった改革を、やはり理論的に評価すべきではないか。そのように考えているのですが、どなたでも結構ですので、コメントをお願いします。

もう1つは、今日は補助金の話ですので、事業費補正と地方交付税の関係です。事業費補正は昭和37年に発足したのですが、当時の自治省の交付税課長は、地方交付税のそういう改革をすれば補助金化してしまって将来に禍根を残す、と解説していました。その5年後、事業費補正を削減して、特定地方債に振り替えたのです。その後、地方交付税と事業費補正の関係は、そのときどきの時代の流れの中で変わっており、新設されたり整理されたりしています。そのように時代とともに変わっていく事業費補正というものをどう評価するかをうかがいます。

○池上：平嶋先生、どうぞ。

○平嶋：「三位一体の改革」の評価について、私がどう思っているかを申し上げます。私は『立教経済学研究』に「三位一体の改革」を振り返る論文を書きましたので（平嶋彰英「日本の三位一体の改革を振り返る」『立教経済学研究』第74巻第1号、2020年）、立教大学の学術リポジトリ（RIKKYO Roots）からダウンロードしてご覧いただけます。私が評価できるのは1点、つまり、これからの世の中を考えると、地域でみんながお金を出し合ってその地域をつくっていくという意味で、所得課税である個人住民税に10%のフラット税率を入れたことにより3兆円の税源移譲ができた。そのことはたいへん評価しております。

ただし、重大なミスが1つありまして、住民税所得割はすべて10%フラットというわ

けではないのです。あのときに金融所得、つまり利子・配当・株式譲渡益の分離課税の改革を議論しなかったので、今も分離課税の税率は地方が住民税所得割5%、国が所得税15%、合わせて20%です。あのとき金融所得に対する地方の住民税所得割は税率10%にすることを議論しておくべきだったし、今も地方は金融所得に対する住民税所得割を税率10%にするように主張すべきだと思います。それにより、若い人たちと子育てに関する施策の財源ができると私は思います。

それと、事業費補正については、やはりその時々のお考え方があって、やはりバランスとしてどうかということだと思うので、それを一概に悪いというのは、私はあまり好きではないです。

○森元：1つ目の「三位一体の改革」は、4兆円の国庫補助負担金を減らして3兆円の税源移譲をしたら、それでトントンというのはわかるのですが、地方交付税の5兆円の減額のどこが改革なのですか。

○質問者C：補助金の裏負担分を整理していけば、当然その基準財政需要額は減るわけでしょう。地方交付税は減るわけですね。計算上はそうならないですか。

○森元：いや、そうはならない。要するに、補助金は来なくなるけれど、仕事はしないとイケないでしょう。

○質問者C：それもあります。もちろん細かく言えば、仕事が続いているものもあれば、減っているものもある。実際には、補助金は減っているのです。

○森元：だから補助金を減らした分だけ仕事をしなくなるというなら、おっしゃる理屈もわかるのです。そうではないわけです。大半は補助負担率を引き下げただけです。

それから事業費補正は、それが問題になったときに対象件数が増えたのは、あの当時アメリカから内需拡大で430兆円、公共投資を増やせと言われた。そのとき地方団体が単独事業で協力しないと、国の補助負担金の対象事業だけだと430兆円まで行かない。どうすれば地方団体に協力してもらえるかというときに、地方債の元利償還費を事業費補正で算入しないと、そもそも留保財源回しになっているものがかなりあり、地方交付税の対象になっていても、単位費用で入れているだけでは、仕事をやってもやらなくても、自治体から見れば、地方交付税は変わらない。そういうやり方では自治体にインセンティブが働かないこともあって、それで事業費補正を単独事業にかなり広げたのです。それは事実だと思うのです。

ただし、私が思うのは、ご紹介された見解は確かに正論なのですが、同時に、国庫補助負担金があるために、地方自治体の総合行政が損なわれているわけです。河川は河川、道路は道路、土地改良は土地改良でお金が来るわけですから、我が町をどうするかという観点から、一体的な整備をバランスよくできない。その調整をやっているのは単独事業です。その単独事業をもう少しやりやすくして、補助負担金の弊害とまでは言いませんが、限界みたいなところを、単独事業でつなぎ合わせる役目をしてもらうという意味もあったのではないかと私は思っています。

○池上：たいへん盛り上がっているところで、学会であればもう1つセッションをつくって議論を続けたいところですが、残念ながら、スケジュールの関係で、本日はここまでと

させていただきます。補助金政策につきまして、国と地方の関係、あるいは資源関連産業との関係、そして私からお願いした教育、生活保護など、さまざまな角度からお話をいただきました。

3人の先生のご講演及びそれをめぐる議論について、私は、地方分権を進める方向性と具体策、資源政策の方向性、原子力発電の安全性・経済性など、論者によって見解の分かれる問題について、さらに学術研究と議論を重ねていくべきだと考えています。本日の記録は『立教大学経済研究所年報2024』に収録されて、経済研究所ウェブサイト及び本学の学術リポジトリ *RIKKYO Roots* (<https://rikkyo.repo.nii.ac.jp>)にも掲載されますので、皆さんに活用していただき、学術的な議論を深めていきたいと思っております。

皆様、本日はたいへんありがとうございました。

それでは、最後に荒川経済学部長がご挨拶します。

## ■閉会の挨拶

荒川 章義

経済学部長の荒川でございます。今日は日本の補助金政策の行方ということで、3人の先生にご講演いただきました。デウィット先生のお話というのは、まさに温暖化対策にとってクリティカル・ミネラルというのが正の外部性を持っているということで、まさに補助金を出さないといけないというお話だったと思います。平嶋先生、森元先生の話というのは本当に図らずも国と地方の話でして、お二人とも地方分権を進めなければいけないという観点からお話をいただきました。私も本当に大賛成で、経済学のロジックで考えても、地方のことは地方が一番よくわかっているはずなので、地方に任せればよいよね、裁量も財源もということだと思っておりますけれども、それがなかなか進んでいかないということで、一方で、おそらくそれこそお話に出てきました文部科学省の方のような中央集権論者もいるのかなと思いますので、もし機会があれば、中央集権対地方分権で対決するような講演会があると面白いかな、と思いながら聞いておりました。本日は誠にありがとうございました。