

日本総研『政策観測』

No.12

2009年5月1日

株式会社日本総合研究所調査部

国直轄事業負担金制度見直しの行方

《ポイント》

- ・ 経済危機によって一層加速する地方財政の悪化を受け、公共事業をめぐる国と地方の役割と負担の見直しを求める動きが生じている。
- ・ 見直しの焦点は、国が行う公共事業（国直轄事業）の費用の一部を地方が負担する「国直轄事業負担金」（以下、負担金）である。本制度の趣旨は主に以下の3点。
 - ① 地元自治体は国直轄事業からメリットを受けるため、一定の負担義務が当然発生する。
 - ② 地方負担分によって総事業量が増え、迅速、着実な施設整備が可能となる。
 - ③ 負担金によって地方のモラルハザードを回避し、効果的な事業の採択が可能となる。
- ・ これに対し、地方が見直しを求める主なポイントは以下の3点。
 - ① 事業費の使途、内訳、積算根拠等の詳細な情報が開示されない。
 - ② 事業分野や実施箇所の選定、スケジュール等について地方の意見が反映されない。
 - ③ 地方には、事業完了後も国の施設の維持費を継続的に負担する義務があり、国と地方の役割分担上問題がある。
- ・ 2009年度予算編成にあたり、負担金の一部計上を見合わせた大阪府と新潟県、負担金の明細開示に努めた香川県など自治体側の行動が見直し論議の端緒となり、全国知事会と国の府省との意見交換、地方分権改革推進委員会での知事ヒアリング等が行われた。その結果は以下の通り。
 - ① 府省 負担金の内訳、積算根拠等に関する情報は開示。その他の自治体側の主張に関する知事会側との定期意見交換、論点整理については検討課題。当面の措置として、追加景気対策に盛り込まれた公共事業の円滑な執行のため、負担金の時限的軽減を実施。
 - ② 分権委 総務大臣に対し、情報開示および国と地方の協議の充実、維持管理費負担金の廃止等を求める「意見」を提出。
- ・ 国直轄事業負担金は、国が単独で行った決定事項を、一片の通知で地方に義務づけるもので、第一次分権改革（1993～2001）において打破が目指された「国と地方の上下・主従の関係」を依然残す制度といえる。本問題は時限的な地方負担の軽減措置にとどめるべきではなく、国と地方の役割を踏まえた負担のあり方を根本的に検討する必要がある。短期的には、事業に関する透明性向上、維持管理費負担金の廃止、地方への施設移管・管理費移譲が急務であり、長期的には国直轄事業を精選して件数・予算を限定する一方、地方に権限と財源を移し、必要な事業の内容、量、優先順位については自治体の自己責任、自己決定に委ねることが重要である。

地方自治体の 2009 年度予算編成が大詰めを迎えた 08 年末から 09 年初にかけ、公共事業の財政負担をめぐり、国と一部自治体との間に対立が生じた。国の行う公共事業の建設費（整備費）と維持管理費の分担義務を地元の都道府県・政令指定都市に負わせる「国直轄事業負担金（以下、負担金）」について、複数の府県が一部の計上を拒み、所管府省がこれを「法律違反」としたことから、同制度の存在が広く知られる結果となった。

その後、負担金をめぐる対立は個別自治体と府省の問題にとどまらず、全国知事会と国との意見交換、内閣府地方分権改革推進委員会による知事ヒアリングと「意見」（注 1）提出等が行われ、同制度をめぐるのは、今後も国と地方の間で論議が続く見通しである。以下では制度の概要、国と地方の主張と今回の見直し論議の経緯等を整理し、国直轄事業負担金の行方について展望した。

（注 1）地方分権改革推進委員会の職責のひとつで、分権改革の重要事項に関して行う見解の表明。

1. 国直轄事業負担金制度と論点

（1）国直轄事業負担金制度の概要

本制度は、国の直轄する公共事業の費用のうち、新築・改築については概ね 3 分の 1、完成後の維持管理、修繕については概ね 45%の負担を、事業サイトがある都道府県・政令指定都市に義務づけるものである。

負担金制度そのものは地方財政法に規定され、道路や河川、都市公園、港湾など事業分野によって異なる詳細な負担割合は、道路法、河川法、空港法等に個別規定が置かれている。負担金額（2007 年度決算ベース）の総額は 1 兆 200 億円、うち 1900 億円が維持管理費負担金である。2007 年度までの 5 年間の平均伸び率をみると、負担金全体では 1.5%、維持管理費負担金では▲2.6%となっている。

国の直轄事業でありながら地方に負担を求める理由として、国の挙げる主なポイントは以下の 3 点。

- ① 国の直轄事業であっても、実際にメリットを受ける自治体がコストを一部分担すべきである。
- ② 国が全額負担すると、総事業費の制約によって事業サイトが限定されるなど、インフラ整備に時間がかかる。
- ③ 国が全額負担すると、地方は不要不急な事業を国直轄で実施しよう要望し、効果の薄い事業が横行する恐れが強い。

（2）国直轄事業負担金制度の概要

負担金制度について、地方自治体は制度導入後間もない 1950 年代から問題点を指摘してきた。近年では、総理大臣の諮問機関である地方分権推進委員会（1995～2001 年）、地方分権改革推進委員会（2007 年～）に対し、全国知事会名の意見書が再々提出されているし、自治体単独で国土交通省や農林水産省など所管府省に制度見直しを提案・要望するケースもみられる。

自治体側の主張する負担金制度の主な問題点は以下の 3 点。

- ① 負担金を構成する国の事業経費の内訳、明細、積算根拠等について情報開示がほとんど行われない。請求額にどのような費目が含まれ、いかなる用途のため支出されているのか、金額自体が自治体の受けるメリットの対価として適当か否か、等については不明である。
- ② 直轄事業の採択、実施地域の選定、環境変化に伴う事業内容・費用等の変更について、国と地方間で十分な協議・調整がなされていない。事業の詳細は国単独で決定・執行され、自治体には一方的に内容が伝達される。例えば、国から「〇〇川改修事業」の実施が通知されるものの、実施理由、対象サイト、工事内容、その効果等詳細は不明である。

- ③ 公共事業の実施費用のみならず、設備完成後の維持管理費についても地方負担が求められる。これを、国庫補助を受けて地方が整備した施設（例えば県道）と比較した場合、国には県道の維持管理費負担義務はないにも拘らず、地方は国道の維持管理費を支出しなければならないなど、国と地方の役割分担に照らして偏った制度である。

これらの問題点により、地方では以下のような弊害が生じている。

- ① 負担金の原資となる税金を収める住民に対し、自治体は事業の必要性や住民の受けるメリット、金額の妥当性等に関する説明責任を果たせない。
- ② 自治体側の事情とは無関係に負担金額が通知されるため、自治体の財政運営が制約される。具体的には、住民や地域社会にとって優先順位の高い事業や行政サービスであっても、自治体独自の財源に制約があり、負担金支出を優先するため延期を余儀なくされることもありうる。
- ③ 地方の裁量の及ばない経費が継続的に発生することにより、自己決定、自己責任に基づく自治体経営が阻害される。例えば、県道・市道であれば、清掃や美化作業を外部委託や地元の自主管理等に切り替えてコスト削減を図ることが可能であるが、地方よりも高コストな（注 2）国道の管理作業に自治体の裁量は及ばない。また、国道と県道では植木や修繕、除雪や清掃等も別々に企画・実行されるため、作業効率が低下するうえ、大雪や事故等の発生に際し、機敏な対応が取れないケースもある。
- ④ 地方が一部負担する国直轄事業と、国庫補助を受ける地方の事業は、国と地方のコスト分担という点において同一であるにも拘らず、事務負担の点では甚だしい格差がある。すなわち、国庫補助事業で河川を改修する場合、地方は流量の試算、氾濫の可能性の低減状況、水需要の予測等多方面にわたる資料を作成し、地方出先機関のみならず東京の本省に赴いて事前説明や申請活動を行い、明細を添えた費用請求から完了報告に至るまで詳細かつ大量の事務作業が必要である。さらに、当該事業の費用対効果や手続きの妥当性等について、所管府省に加え会計検査院の審査も受けなければならない。これに対し、国直轄事業の場合、国は翌年度の事業計画と負担金額を自治体に通知するのみであり、事業内容や効果について地方のチェックが及ばない。このような著しい格差は、国と地方の関係を対等・協力と位置づけ、相互の役割分担の明確化を図る地方分権改革に逆行する。

（注 2） 地方分権改革推進委員会第 81 回における猪瀬委員提出資料 1 記載の国道と都道の清掃費比較によると、1 キロメートル当たり国道 400 万円に対し、都道 308 万円である。

2. 国直轄事業負担金制度の見直しの経緯

（1）2009 年度予算編成時の府県の対応

負担金制度がクローズアップされたのは、金融危機による税収減少見通しのなか行われた自治体の 2009 年度予算編成においてであった。08 年 12 月、大阪府の橋下知事は国の負担金請求額 424 億円から建設費の 2 割、維持管理費の 1 割相当の 31 億円を削減して予算案を作成した。深刻な財政危機に直面する大阪府では、建設事業費を 5 年前の 75%に抑制するなかで負担金額が 1.4 倍となり、府の公共事業予算全体に占める負担金比率が倍増したことに対する措置であった。計上見送りを法律違反と指摘した政府に対する知事の激しい反論（注 3）がメディアで取り上げられたこともあり、負担金制度への注目度が高まった。

09 年 2 月には、新潟県の泉田知事が新幹線建設費用負担金（注 4）として 220 億円の追加負担が請

求されたのに対し、割高な工事単価、唐突かつ巨額な追加請求等に関する説明不足を理由に予算計上を見送った。3月に入ると香川県の照会が契機となって、国土交通省の出先機関である地方整備局が、同局職員の退職金や手当、現地工事事務所の移転費や改築・建設費を、地方の負担金から支出していたことが判明した。国の説明は「直轄事業の関連経費であるため問題ない」というものであったが、地方からは制度の趣旨から外れた支出として反発が強まり、国土交通省は同様の事例について調査を余儀なくされた。その結果、08年度だけで、33都道県・政令市に対し、44か所の事業所の移転・改築費用、約118億円が負担金として請求されていたことが判明した。

(2) 国の府省と全国知事会の意見交換

このような状況を受け、全国知事会は09年2月、負担金制度の見直しに向けた協議を国に求め、4月に知事会側と公共事業担当（国土交通省、農林水産省）大臣と総務大臣による意見交換会が開催された。席上、知事会側は当面の要望として、情報開示の徹底、事業内容等に対する地方の意見の反映、維持管理費負担金の廃止、の3点を、中期的には国直轄事業の限定と財源・権限の地方移譲による負担金制度の抜本的見直しを求めた。これに対し、政府側は積算根拠や内訳の開示に着手する姿勢を示したものの、それ以外の要望については意見交換の継続と論点整理に言及するにとどまった。さらに、制度の抜本的見直しについては、地方が応分の負担をする合理性を主張し、現行制度を維持する姿勢を示した。

この背景には、当時固まりつつあった15兆円の追加経済対策の影響が看取できる。すなわち、需要創出のため大量の公共事業を予定した国に対し、急激な税収不足に見舞われた自治体の多くは、地元で求められる負担金の手当がつかない、として事業執行の打診に難色を示した。これに対し、政府は急遽「地域活性化・公共投資臨時交付金（仮称）」を新設し、負担金の最大9割を国が引き受け可能とする方針を打ち出した（注5）。本措置はあくまで時限的措置であるが、公共事業費の大半を負担することで国の発言力が強まった一方、地方の勢いがトーンダウンした側面は否めなかった。

(3) 地方分権改革推進委員会での討議と「意見」表明

国と地方の役割分担を討議する地方分権改革推進委員会（以下、分権委）も、09年3月に入り、負担金制度を取り上げた。背景には、08年12月の第二次勧告において、府省の地方出先機関の整理・統合を求めたのに対し、政府が消極的対応に終始していた状況がある。地方の指摘する負担金制度の問題点の多くに地方出先機関が関与していることから、大阪府、新潟県等の知事をはじめ関係者を招いてヒアリングと討議を行った。

4月24日、分権委は総務大臣に「国直轄事業負担金に関する意見（以下、「意見」）」を提出した。「意見」の主要なポイントは以下の3点。

- ①直轄事業の縮減 国直轄事業は国が本来行うべき少数に限定し、残りは地方に任すことにより、地方の負担軽減と国の出先機関の縮減・廃止を進めるべき。府省と自治体による早急な検討、具体的結論を強く求める。
- ②透明性の確保・充実 国の不十分な情報開示が、負担金制度に対する地方の不信感を招いたことを踏まえ、経費内訳・積算根拠の徹底開示、および直轄事業の内容・経費に関する国と自治体の事前協議の充実を強く求める。
- ③負担金のあり方 維持管理費負担金については廃止。建設費負担金については、自治体のモラルハザードを回避する効果を勘案しつつ自治体の負担すべき範囲を見直し。本問

題に関する国と地方の定期協議を実施。

総じて、「意見」の内容は現行制度を前提に、情報開示や国と地方の協議の充実など運用面の改善を求めており、地方主導の公共事業に向けた国直轄事業の大幅な見直し・廃止には言及していない。むしろ、「意見」からは、負担金の詳細な情報開示によって地方出先機関の具体的活動内容を明らかにし、それらが国以外には担えない機能か否かを問うことで出先機関のスリム化を図る意図がうかがえる。すなわち、負担金自体の改革に取り組むというより、同制度の見直しを出先機関改革の推進力と位置づける戦略といえる。分権委としては、出先機関改革の達成が公共事業分野での地方主導につながり、最終ゴールは一致すると判断したものとみられる。

(注3) 橋下知事は国からの非難を受け、「(違法と指摘された行為は) 知事の政治判断」、「地方は国の奴隷」、「国の請求書は、ぼったくりバー」といった激越な言動で注目を集めた。実際には、知事は08年夏から、近畿地方整備局との協議、庁内での検討など準備を重ねつつタイミングを計り、国の非難を織り込んで計上見送りという強硬措置に踏み切ったと思われる。

(注4) 新幹線建設費用は、厳密には国直轄事業ではないが、不透明な地方の負担割合や請求額、地方の意見の反映されない事業の進行管理等、同様の問題点を抱えており、ここでは直轄事業負担金と同列に論じる。

(注5) 本措置は時限的であり、時間のかかる建設費の軽減効果が最終的にどの程度になるかは未知数であるし、維持管理費負担金は工事終了後長期にわたり発生することから、財政難の自治体にとって全面的に歓迎できるものとはいえない。知事会側の立場としては、新交付金は当面の経済危機を乗り切る緊急避難であり、負担金制度自体の見直しは別途進める必要がある、というものである。

3. 今後の見通しと課題

国直轄事業負担金は、国単独で決定・執行される事業について、一片の通知で財政負担を地方に負わせる制度であり、第一次分権改革(1995～2001年)において打破が目指された「国と地方の上下・主従の関係」を依然残す制度といえる。この点を踏まえると、本制度の見直しが時限的な負担軽減措置に矮小化される事態は大いに問題であり、国と地方の役割分担を踏まえた負担のあり方を検討し、国の役割の限定、組織・人員の整理統合等につなげることが望まれる。すなわち、短期的には、事業に関する透明性向上、維持管理費負担金の廃止とそれに伴う国直轄事業完了後の施設・財源の地方移譲が急務であり、長期的には国の事業を精選して件数・予算を限定する一方、地方に権限、財源、人材を移し、必要な事業の内容、量、優先順位については自治体の自己責任、自己決定に委ねることが重要である。

しかしながら、今後を展望すると、同制度をめぐる改革の行方は容易ではない。当面、分権委の意見表明を受け、政府は今秋以降に策定予定の地方分権大綱に負担金制度の見直しを盛り込む運びとなろう。その内容は、負担金の内訳等に関する情報開示の徹底、事業サイトや工事内容に関する国と地方の協議の充実等にとどまり、地方の求める負担金の廃止は将来的課題とされる見通しである。ましてや、公共事業における国主導體制の抜本改革は等閑に付される可能性が高い。背景には、経済危機と来る衆議院選挙への対応に追われる政府与党内で、分権改革の推進力が相当低下していることがある。例えば09年3月の分権委第2次勧告に対する政府の取り扱い、すなわち勧告の求める府省の地方出先機関の整理統合および人員削減の工程表について、具体的数値目標等の記載が見送られたことから明らかである。

国の消極姿勢に抗して少しでも公共事業の見直しを進めるには、自治体側の取組みが鍵を握ろう。国に改革を求める以上、自治体も自身の振る舞いを見直すことが強く求められる。具体的には以下の

3点が必要である。

- ① 従来、自治体は、3分の1の負担で実現できる国直轄事業を歓迎し、これを積極的に誘致するため、国の府省への陳情、地元選出議員への要望等に務めてきた。現在でも、国直轄事業のスキーム維持を求める自治体は存在している。国に制度変更を求めるには、自治体が利害調整を重ねて意見の統一を図り、分権委とも連携しつつ、強力な交渉態度を取る必要がある。
- ② 都道府県のなかには、域内市町村に対して十分な説明無しに事業サイトを指定する、明細を欠いた負担金を請求するなど、国と同様の行動を取るケースが指摘されているが、このような対応は速やかに改める必要がある。
- ③ 分権委第1次勧告により、一級河川・国道の移管が実現可能となったにも拘らず、都道府県の大半は財源も移管されるか否か不透明なことを理由に消極姿勢に終始しており、公共事業改革に不安を抱かせる。自治体は域内の社会基盤の整備と維持管理に、自己責任、自己決定で臨むことを明らかにする必要があり、具体的には域内市町村や近隣都府県と調整・連携のうえ、地域の公共事業計画の策定、実行、見直しに取り組むことが求められる。

現在の負担金論議は、国と地方の間で公共事業費用をどう分担するかという「押し付け合い」に終始している感が強い。自治体は「ニア・イズ・ベター」の理念に立ち返って国直轄事業負担制度の見直しに取り組むことが重要である。すなわち、国よりも住民に近い立場を活かし、地域事情を踏まえた有効な事業プランを立て、優先順番を定め、執行時期やスピードにも配慮して建設を進める、という点を丁寧に説明し、国民の理解を得なければ、成功は覚束ないといえよう。

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈に独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記までお願いいたします。

調査部 ビジネス戦略研究センター

高坂 (Tel : 03-3288-4246 Mail : kohsaka.akiko@jri.co.jp)