

国家予算・補助金のしくみと政治

—各省補助金の特徴—

広瀬道貞*

~~~~~ 内 容 ~~~~~

- I わが国の予算編成の特徴
  - II 福祉厚生予算
  - III 補助金制度を越えて  
質疑・討論
- ~~~~~

## I わが国の予算編成の特徴

一体どういう経過と形とで予算ができてくるのか、きょうは、いわば予算編成の政治力学といったものをお話ししてみたいと思います。

日本の予算の編成は諸外国に比べて相当、変わっていると思うんです。大蔵省が独善的に決めていくというようなことをよく言いますがこの点については、どこの国の場合も予算局 — 大蔵省主計局に当たるような役所 — があるわけで、日本独自のものだという感じはいたしません。しかし外国に比べて見た場合に悪い方面にですが、非常に目立つ点が3つあると思うんです。

それは第1に画一主義、2番目は政治主義、3番目は政権党の選挙に役に立つのを厚くする票田主義です。

### 1 画一主義

まず画一主義についてですが、大体各省の予算の編成作業は、毎年、夏に始まるわけで、7月ないし8月に各省が大蔵省に対して概算要求を出します。55年夏の場合には財政が苦しいときだから、防衛だけは9.3%までの要求は認めるが、他は一律7%までに上限を切ってくれということで始まりました。

そのあと大蔵省の各省担当の主計官と各省の予算担当官の間で事務的な折衝が始まっていく。ここでパスすればこれ以

\*ひろせ・みちさだ/朝日新聞社調査研究室

降削られることはないわけで、ここでパスしたものが12月のいわゆる大蔵原案という格好で出てくるわけです。

それで画一主義というのは何かと言いますと、一律に概算要求は前年の7%増にして、大蔵原案の段階でさらに3%増まで一律に削るというようなやり方です。各省間に差別をつけるということは、日本の場合にはまずないわけです。たとえばエネルギーの問題は大変だから、エネルギー対策には金をつけますよとか、物価対策にも金をつけますよ、というようなやり方はきわめて例外に属します。

56年度予算の場合は補助金を約200件削るというのが政府の計画にあったわけですが、200件削るという場合に、国民にとって不要不急のものを選んだ上で削るというのではなく、大蔵省は各省に対し、自分のところの手持ちの補助金件数のうち、一律5%ずつ削って持って来なさいといった格好でやるわけです。

すべていまの必要度あるいは不必要度に応じて、増やしたり削ったりしていくというのが当然と思うんですけれども、そういうことはやられていない。

## 2 政治主義—政治家と官庁の癒着—

次に政治主義といったものなんですが、これは予算編成の際に各省が自民党の政治家を利用していくという手法です。各省ともそれぞれの応援団とも言うべき政治家を抱えていてその力を借りつつ大蔵省との折衝を進める。これは大蔵原案が

できる段階にもモノを言いますが、そのあとの復活折衝などで特に力を発揮してきます。

外国にもロビー活動というようなものがありますけれども、各省がそれぞれの自分の省の利益を代表する政治家グループをつくって、これと一緒に大蔵省ないしは総理大臣と交渉していくということが恒常化している形というのは、日本だけじゃないかという気がします。

たとえば毎年12月に入り、大蔵原案が発表される前後になると、官庁街の近くの大きなホテルはほとんど各種の業界団体が借り受けてしまう。特に公共事業関係が強いんですけれども、そのホテルで、たとえば建設省の道路関係だと、自民党の道路族と言われる議員たちと、道路協会という業界人と、それに各地方自治体の知事さんとか市町村長さんとか、こういう人たちが集まって道路予算の増額を要求していく。実際のところ、この県知事や市町村長は、12月の段階は本当は関係がないわけです。12月というのはたとえば静岡県のごくこの道路をつくるというような、そういう決定—個所付け—をするわけではなくて、国全体の道路予算をいくりにするかというだけの話なんです。しかし、やはり道路予算が全体でいくりにするかという大事な時期に、顔を出して建設省の応援をしておかないと、個所付けの時期—翌年の5月とか6月という時期なんです—に、建設省の道路局にまったく顔がきかない。

政治家の場合も同様です。で、12月の大会に出て来て一生懸命がんばっておると、ちゃんと道路局のエンマ帳に二重丸などが付いて、その自治体は非常にいい個所付けがもらえるわけです。

そういうように道路は道路、治山治水は治山治水、それから下水道、運輸省では港湾、それに農水省の土地改良と……こういう公共事業関係の応援団というのが毎年12月頃に活発に動いていくわけです。

それから公共事業関係以外で動きが激しいのは、年金とそれに文教族です。文教族は教科書の無償配布などというのがありますが、さらに私大の補助金というようなのが大きな狙いになるようです。

結局大蔵原案の画一主義に若干のプラスを復活折衝でつけるためには、大変なエネルギーが要る。そのエネルギーの度合いによって、上増し分が決まってしまうというような状況です。

大蔵原案を見ますと、いま申した、たとえば道路だとか、下水道、港湾、土地改良などというのは、結局差がつけられずに前年度に比べて伸びがほぼ一線に並べてある。それにあとで政治力でプラスマイナスがついていくという格好になっております。このように政治家と中央官庁と地方自治体とが癒着して上増しをはかっていくのが政治主義で、2番目の特徴だと思えます。

### 3 票田主義

3番目の票田主義は、こうしてでき上がった予算というのがいかに政権党、つまり自民党に都合のいい案であるかということなのです。

#### 1) 補助金漬けの農業

たとえば自民党が伝統的に非常に大事にしてきたのは、農林関係の予算です。日本では専業農家というのはだんだん減りまして60万戸しかありません。それから兼業ではあるが農業に比重がやや高いという第1種兼業農家が90万戸で、この2つを合わせても日本国中で農家というのは、150万戸まで減ってきてしまったわけです。

一方そういう農村向けの補助金がいくらあるかと言いますと、農水省全体の予算は3兆6,000億円という膨大なもので、このうち農村向けの補助金(林業や水産業を除いた分)、つまりさっき言いました150万戸向けの分だけで、1兆6,000億円ほどあるわけです。したがって、農家1戸当たり年間100万円余りということになります。

農村は自民党の票田だとよく言われます。事実、最近の選挙の投票を分析してみますと、都会地ではもう自民党の票というのは2割と3割の間、つまり4分の1政党か5分の1政党とかいう得票なんです。一方農村部ではほぼ5割以上の得票を占める。

「農村はもともと保守なんだ」と考えられていますけれども、放っておいても

保守ということじゃなくて、やっぱり毎年毎年補助金で票田を育てている。

それにしても1戸100万円の農業補助金というのは大変なことで、農家の場合には何をやるにしても補助金がもらえるという仕組みがあります。たとえば米をつくれれば高価格の買入れが保証されている。高価格で保護されているために米ができ過ぎて、転作を奨励するわけですが、たとえば小麦に転作するとどうなるかと言うと、これに対する国の持ち出しは米の場合の3倍にも4倍にもなるわけです。転作奨励金だとか、水田再編成対策補助金というようなのがそれです。

それから農家が野菜をつくろうと思えば、温室の補助金が出るし、機械を導入しようと思えば機械の補助金が出る。土地改良というのは田んぼを方形の大きなものにつくり直して、機械を使いやすくするわけなんですけれども、それについても膨大な補助金が出ている。そういう農村対策が非常に膨らんでしまった。

そういう膨大な補助金を出して、いずれ農家が一本立ちできるようになり、土地改良のおかげで米も小麦も安くつくれるようになるという見通しでもあれば、国民も納得するんですけれども、だんだん国際価格から開いていくばかりです。つまり生産性はまったく上がらないわけです。

そういうお先真っ暗な農政がまかり通っているのも、結局は農村が政権党の票田であるためで、これがそうでない分野

ならとっくの昔に問題にもなるし是正されていたと思います。こうした補助金漬けの農業というのは、実は農家にも非常に不幸な話で、いつまでたっても自立できないということにもなっているんじゃないかと思います。

## 2) 土建業界への補助金

それからこの票田主義でもう1つ取り上げてみたいのは、公共事業です。公共事業というのは実は土建業界の生命線でもあるわけです。昭和53年頃、私は政治部で予算担当のデスクをしていたんですけども、あのころ福田総理が、景気対策のためということで公共事業の大増額をした。そして建設省だとか農林省、運輸省といったところから出ていた要求を上回る公共事業予算をつけたわけです。こんなに予算が使い切れるだろうかといった話も出ていたぐらいなんですけど、54年にはやはり景気対策ということでさらに増やした。55年、財政再建だとうるさくなってきたころ、ようやく前年並みということで拡張はストップした。しかし53年54年の伸びた分はそのまま維持されたわけです。それで今度(56年度)も昨年並みということで、さすがに伸びはしなかったけれども縮めなかった。

ケインズ派の経済学者の理論では、世の中が不景気なときには公共事業に資金を投入すれば、そこから経済が動き出して景気が回復して来る。税収もふえる。回復してから再び公共事業をぐっと縮めればいいということが通説になっていま

す。そこから公共事業を景気浮揚の手段として使う手法が出てきているわけですが、わが国の場合では、いったん公共事業を膨らますと2度と縮まない。現にいま財政が非常に悪いと言われますけれども、悪くなったのは紛れもなく、景気対策として公共事業を拡げていったその時期からなんです。

そのころまでは、たとえば国民総生産の中で占める国の予算の割合というのは、大体11%で収まってきたんですが、それ以後景気対策として赤字覚悟で公共事業を増やしていく政策が始まってから、14~15%になり今年は17%というところまで拡がってしまった。この拡がった公共事業をたとえば2兆円でも縮めるならば、今年増税も必要なかったし、法人税をあれだけ増税したならば、むしろわれわれみんなの所得減税さえできたぐらいなわけです。

それがどうしても公共事業を削減しようとしなないのは、票田主義と言うか、票の役に立つところには手がつかないという実態があると思うんです。

公共事業によって自民党が何を得るかと言え、まず第1に政治献金がある。政治献金を業界別にみると、土木建設業界が53年以後いつもトップなわけです。政治献金ばかりじゃなくて、また票を集める上でも、この土建業界というのは独特の力がある。そういう土建業界の金だとか票というのを、やっぱり自民党はなかなか無視できないんだなという感

じがします。

#### 4 防衛予算の場合

以上のように日本の予算の編成の仕組みはいまの3つが非常に重要なポイントじゃないかという気もするわけです。しかし、このあまり感心できない仕組みの中から「不幸中の幸い」みたいなことも出てくるわけです。

たとえば56年度の防衛予算の問題を考えてみますと、概算要求の段階でアメリカから強い要求があって、前年比9.7%増まで認めるということになったわけです。要求の段階から6%台まで削ってしまったんでは、日米間に大きな問題が出るということもあって、要求額を9.7%まで特別扱いにした。

ところが最終的に前年度比で7.6%増に落ち着き厚生関係を初めて上回ったとはいえ、0.01%だけだったわけです。私は、防衛費増を求めるアメリカの強い声があったこと、あるいは自民党が選挙であれだけ大勝したあとであること、それからまたタカ派的な発言が横行していたことを考えるなら、この7.61%というのは、非常に低く収まったほうじゃないかという気がします。

どうしてこういうふうになんか低く収まったんだろうかと考えてみますと、まず第1は防衛については有力な政治家がいないということがある。第2は防衛と票の結びつきが比較的薄いということがある。

まず政治家ですが、この防衛予算を増

やすべきだということ、それがアメリカの強い要求だということをお訴えたのは、金丸信さんや坂田道太さんや三原朝雄さんなど防衛庁長官経験者だったわけですが、たとえば、金丸さんは一方で道路族のボスであって、12月のあの正念場では道路予算の獲得のほうに走り回っていたんです。それから坂田さんは文教族の親分で、教科書の無償配布だとか私大援助のほうに走り回っている。三原さんは、この人は恩給議員であって、恩給のほうをやっていた。そう見てきますと国防族の議員が、早い時期に言うだけは言うておくんだけど、最後の場面ではむしろ自分たちの本物のほうの仕事に没頭してしまって、防衛予算の増額の代表者で

はなかったという感じがするわけです。

それからアメリカにしてもフランスにしても、防衛産業というのがあれだけ肥大してきますと、関連の企業も大きなものが出てくる。従業員も大きな票田になってくる。そういう国での国防議員というのは業界からの献金も潤沢だし、票のほうも関連企業の従業員の支援もあってほとんどが心配要らない。そういう人たちが多いいんですが、日本の場合は防衛産業というのはごくごくわずかで、専門の議員を抱えるほど育っていないということがあると思います。

ということであれだけ騒がれながら、防衛予算は結局小さなところで済んだんじゃないかという気がいたします。

## Ⅱ 福祉厚生予算

次に、福祉厚生予算というのは一体この先どうなるんだろうか、政治的な状況から見てどうなんだろうかということをお、若干お話ししてみたいと思うんです。

大蔵省は財政が苦しいと言いますが、たとえばまだ公共事業費などが膨れっ放しになっていること1つを見ても、そんなに苦しいもんじゃないということは分かります。それでも56年度予算の伸びが結局9.9%に収まらざるを得なかったように、財源はだんだん苦しくなっている。そうするとこれまでみたいに、福祉厚生予算も大幅な伸びは期待できないであろうという感じはいたします。

### 1 福祉厚生予算を膨らませたバネ

過去を振り返って見て、ある時期これだけ福祉厚生予算が膨らんできたのはどうしてだろうか。福祉厚生というのは、大きな票田があるわけでもなく、自民党では代表議員の最も少ない分野です。その予算が増えてきたというのは、さっきお話しした予算編成の政治力学に反するんじゃないか、という気もなさると思います。

#### 1) 革新自治体の拡がり

考えてみますと福祉厚生予算を膨らます大きなバネになったのは、やはり革新自治体の出現じゃないかと思うんです。

革新自治体は昭和48～49年にいちばん数が増えました。革新自治体では財政の放漫さだとか、あるいは職員の給料を安易に上げていったこと等マイナス面もありましたけれども、福祉関係の予算、厚生関係の予算を、思いきり増やしたというのはここが初めてだったわけです。

そして自民党も、初めはきびしく批判したが、結局同じような手法を取らなければ、だんだん自治体が革新政党側に取りられるんじゃないかという危機感から、中央政府が後追いする形で予算をつけてきたわけです。特に革新自治体にとって幸いだったのは、高度成長期ということもありまして、そう苦勞をすることもなく財源が確保できたことです。

## 2) 住民の要求

2番目はやはり住民のニーズと言いますか、結局だんだん経済的なものに限らずもっと高度の福祉を政府に対して要求するようになってきたということがあると思います。たとえば共働きだとか、寝たきり老人の問題だとか、それをすべてとは言いませんけれども、公共的なものに求めていくようになってきた。育児にしても同じです。

## 2 予算のゆくえー地方分権の

### 動きー

それではこれからはどうなるだろうということを考えてみますと、先ほど申しました財政難のほかに、注目すべき動きが2つあると思うんです。1つは地方自治体の問題で、行政改革の取材で各地を

回ったときに、かなり多くの知事さんや市長さんたちが言うのは、断固行政改革を進めるべきだということです。いまの日本の政治というのはあまりに中央集権であると。

確かに言う通りなんです。憲法では知事や首長の公選あるいは議会の公選、あるいはその優位さというのをいろいろ言っていますけれども、肝心のところ、つまりどの仕事を中央政府がやり、どの仕事を地方に任せるかという、仕事の区分については、不幸なことに憲法にも触れていないわけです。

外国の場合を考えてみますと、アメリカにしてもイギリスにしても西ドイツにしても、連邦政府と州政府がやるべきもの、中央政府と市町村がやるべきもの、それを定めるところに相当の条文を費やしている。日本の場合にはそれが無い。

### 1) 補助金による中央集権

そこで新憲法のもとでも旧憲法下での中央集権的な仕事の区分がそのまま残ってきたわけです。それを実質的に残す手段は法律などではなく、補助金制度であったと見ていいと思います。

たとえば小中学校の教育というのは、市町村に教育委員会ができたことから分かりますように、本来市町村の仕事である。それが先進国一般の考え方であるわけですが、日本の場合にはどうしたかと言いますと、義務教育費国庫負担金というのをつくって、小中学校でかかる費用、つまり先生の人件費の半分を国が持

つということにしたわけです。外国は、小中学校は市町村の固有の仕事だからそういう金も全部市町村でみるという原則です。

そうしますと、たとえば40人学級が目標だと文部省が言えば、その40人学級に見合うような補助金が地方に流れて行く。仮に42人も1クラスに生徒を集めるような市町村があると、これは補助金規定に違反するということで金を配らない。金で縛って全国一律の基準を守らせていくという、そういう制度をとっているわけです。

昭和24年にシャープというアメリカの財政の専門家が日本にやって来た。当時は占領下だったわけですがけれども、どうも新憲法になってからも日本の中央集権がさっぱり拭えないということもあって、GHQがシャープを招いたわけです。彼はいろいろ勧告していますけれども、いま申しました義務教育費の問題についても異議を唱えた。彼によればやっぱりすべて市町村でやるべきで、そのためには補助金をなくすべきだ、というのです。補助金をなくす代わりに平衡交付金というのを県や市町村に渡す。つまり財源を国から市町村に渡すから、それでもってまかないなさいと、そう勧告したんです。

カネに国のヒモがつかないとなると、教育に熱心な県や市町村は、良い先生を集めるために教員の人件費も高くする。あるいは1学級当たりの生徒数も減らそうと思えば減らせる。そういう自主性が

直ちに府県や市町村のものになるわけです。事実、勧告は占領軍の力で陽の目を見た。しかしどういふわけか、占領が終わりますと早速旧に復してしまった。いまは、またまた義務教育費国庫負担金というような制度があるわけです。

## 2) 地方分権＝小さな中央政府

話を元に戻しますが、このように行政のあらゆる分野で補助金をつけて一律に行なうのはおかしいんだ、という批判が最近地方自治体の間で活発になっています。

保健所につきましても、多くの知事さんたちは、もう国が手を放してすべて自分たちに任せるべきじゃないかと言っています。厚生省に言わせると、「もしそういうことをするならば早速県や市町村は、こうした環境衛生の予算などを削ってしまうに違いない。何しろこの分野では有力な政治家のバックもないわけだし、環境衛生予算を小さくして、土木などの方面に使うようになるんじゃないか」と心配するわけです。

こういう意見に対して私の会った知事さんたちのほとんどは、「それは中央官庁の独善主義もいいところだ。いまの時代に、だれが保健所を潰すようなことがあるもんか」と。特に知事さんたちが強調しておりましたのは、「運営費の補助を見てもすべて結核中心だ。自分のところには癌が多いとか、あるいは喘息があるとか言っても、その関係に金を使うわけにはいかず、もう患者もいないような

結核ばかりの補助金になっている」とか、「補助金がつくと運営も実情に合わせてやっていくというわけにいかない。この点から見てもマイナスじゃないか。一切合切、県や市町村任せにしてもらいたい」というようなことです。

これから第2次臨時行政調査会が行政改革の作業を始めますが、「小さな中央政府」というのを目指すのではないかと思います。もちろん直ちにそうした小さな中央政府になるかと言えば、おそらくそうじゃないと思います。中央の官僚の抵抗というのはこれは大変なもので、そう簡単にはいかないと思いますけれども、方向としては「小さな中央政府」を模索する時代になってくる。

その場合に、では何が地方に移されるかと言いますと、年金だとか医療保険だとか、こうした制度は国の一本のものとして残さざるを得ないんですが、保健だとか環境衛生といったもの、あるいは福祉施設だとか、こうしたものは中央からどんどん削って行って、地方に移すということになるんじゃないかと思います。

そうなった場合に、福祉厚生予算全体つまり国、地方を合わせた予算全体が増えるのか減るのか。県や市町村の首長の性格によって、相当増えるところも出て来るが減るところも出て来て、これまでにないバラつきが現れるのは確実なわけですが、総体として向上していくのか下がっていくのか、この辺は非常に見通しのむずかしいところかなという気がし

ます。

私はあえて言えば地方に任せたほうが良くなっていくんじゃないかという気がするんです。

### 3 予算のゆくえー行政サービスの民間委譲ー

これからの予算がどうなるだろうということを考えるとき、もう1つ注目すべきことは、これも小さな政府と関連しますが、中央にしる地方にしる民間がやるべきか役所がやるべきかということです。

例をとって考えてみましょう。朝日新聞にも女性の記者が増えていますが、最近共稼ぎの人が多くて、乳幼児をどうしても預けざるを得ない。

ところが都だとか区の施設だと2万数千円から3万円位で、安くてかつ施設は安全なんだが、何しろ夕方5時にはちゃんと引き取りに来てくれと言われる。しかし新聞記者が5時に帰るとするのはどうしても不可能で、迎えに行くだけの人をまた別に雇わなくちゃいかん。

つまり現在の場合、乳児と幼児の場合で大分違うようですけども、月間8万円とか5万円ぐらいの金を国が出して、それに都や区も上積みして、ちゃんと資格のある保母さんを雇う。それで保育は十分だけれども何しろ役所がやると時間ぴっちりの融通のきかない運営にしかない。いま民間のベビーホテルの劣悪さが問題になっていますが、同じ資金を出すのならこれを民間に提供し、民間に

運営してもらったほうがサービスはよくなるのじゃないか、というようなことも考えてみるわけです。

つまり各分野でそうした公的なものややっていくのがいいのか、私的なものに

任せていくのがいいのか、今度の臨時行政調査会で、この点も相当問題になってくるだろうと思います。その場合、福祉や厚生も例外ではないと思います。

### Ⅲ 補助金制度を越えて

補助金は現在、ともかく自民党の選挙に役に立つものは増えている。ということは能率だとかそういうこととは関係なく、政治的に補助金がつくられていくというケースが多い、だからわれわれ国民の立場から見ますと、原則としてやはりこうした補助金は少ないに越したことはないという感じがするわけです。

補助金の最大の特徴は、配分のためのいろんな規律はあるけれども、最終的には国が、政府が、あるいは政治家が、その交付先を決める権限を持っているという点です。それがかなり恣意的な場合もあり得る。法律できちっとやられる補助金も相当数ありますけれども、恣意的にならざるを得ないような補助金もまたたくさんある。後者はわれわれとしては少ないほうが、民主主義の本旨に則するという感じがするわけです。

一面、日本の行政というのは公務員の数や予算の規模をとって見て世界のレベルからいったらどうなんだということになりますと、これは必ずしも「大きくなり過ぎた」というのではないのです。比

較的、安く運営されている。理由の1つは中央集権だからだろうと思うんです。規格が統一されている。例外が許されない。いろいろ研究したあと、いちばんやりやすいのはこうだという規格品を市町村に与える。ノウ・ハウを開発するのは中央一本で済むわけで、そうした研究開発の費用も府縣市町村にかからないわけです。

しかし民主主義という点からいくとマイナスが非常に大きい。府県や市町村の、あるいはその住民の個々の創意がなかなか生かされる格好にはなっていない。私は、やはり将来は中央政府に物事を頼むとか、あるいはやってもらうというのではなくて、むしろ住民が主体になって何かを進めて行く。それに市町村や国がバックアップするというような格好が望ましいと思うわけで、そのためにはいまの補助金制度、中央集権的なものをそのまま今後も残していくことには、若干問題があるんじゃないかという気がいたします。

## 質議・討論

### 1 厚生省の補助金の特徴

**質問** 厚生省の予算といってもいろいろあって、法律に基づくお金とか、そうでない部分もあると思うんですが、厚生予算の中で、さっきお話をされたようなことがどう現われているかということ、簡単にお聞かせ下さい。

**広瀬** 厚生省関係の予算は、最近は全予算の大体20%あたりまで増えております。補助金に限って言いますと、国の予算のほぼ3分の1が補助金で、56年度の場合は約14兆円ぐらいになるわけです。その4分の1強が厚生省関係、つまり社会福祉関係の予算になっております。そのうちの大半は「社会保険費」といわれる、法律で決められた国民年金とか厚生年金、あるいは共済年金、その種の年金に対する国の負担分というものです。残りが「保健衛生」の費用「社会福祉」の費用とかいうことになってきます。

「保健衛生」の費用のうち医療費というのは独特のもので、これはむしろ年金に近いような法律による決まり方ですが、その他のものは必ずしもそうじゃない。たとえば保健所に対する設置費補助、これは全国一律なんですけれども、運営費のほうはいくつもの補助金があってあるところは厚く、あるところは薄いというように、かなり弾力的です。

もう1つ、「社会福祉」の費用の中では、たとえば生活保護は画一的に、つま

り生活保護1所帯あたりにいくらと配分が決まってくる。しかし、その他のもの、たとえば保育所をつくる費用とか福祉会館をつくる費用とかいうものは、明らかに市町村からの陳情という行為があり、その陳情に対する査定という行為があり、そして決定という、これは非常に政治色の出てくる種類のもので、こういう具合に社会福祉と一言に言っても、その中で画一的なもの、比較的的政治的色彩のあるものがあるということがいえると思います。

ただし、社会福祉関係は全体から見ると、どちらかといえば政治的色彩の薄いほうだという気がします。薄いのが故に、政治家の肩入れの度合もだんだん少なくなってきているんじゃないかという気がします。この関係の議員連盟の総大将格はここ10数年変わらず灘尾弘吉さんですが、灘尾さんは高潔な人物で曲がったことのできない人です。それだけにまた政治力もそれほどでないということもあるかと思うんです。

それから医療費だけは特別でありまして、医療費の問題はすぐ薬価が絡んでくる。薬価のほうは相当関心の強い議員も多いようです。というのは、やはり製薬会社というのはふんだんに金を出す業界の1つでありまして、中央社会保険医療協議会（中医協）で医療費を決めていく中で薬価をどう位置づけするか、部分的

な問題ですけれども、その辺で政治的な動きもあると思うんです。ただし、それはあくまでも議員と製薬会社の関係であって、必ずしもこれが直ちに予算に結びつくものじゃない。厚生省の予算は灘尾さんの人柄のせいもあって、他のに比べると正攻法的な応援団じゃないかという感じがしますね。

**質問** 先ほど、補助金の額ですか、件数ですか、非常に農業関係とか土木関係が多いと伺いましたけれども、補助金総額に占める比率から見ると厚生省は36%でトップというふうに聞いていたんですが。

**広瀬** 補助金の中では確かに福祉厚生関係がいちばん大きいんです。この補助金の中で4分の1強が社会福祉、4分の1弱が公共事業なんですね。

ところが公共事業の場合には補助金だけじゃなくて国の直轄事業というのがあります。たとえば大きな河川の改修だとか、海岸堤防だとかいうのは、補助金じゃなくて国の費用が直接つくわけですね。それから財政投融资の利用という手法もしきりに使う。だから補助金の額は厚生よりも落ちるけれども、全体としてはえらく大きなものになる。公共事業は本来、削るも増やすも、ときどきの必要に応じて動かしやすい事業なんだけれども、それが実際には減らすほうには動かないということですね。

**質問** 来年度の予算をみますと一般会計予算が前年度比で9.9%の伸び率に対

して社会福祉は7.6%、厚生省も7.5%で低かったわけですね。過去何年かを見ると、一般会計の伸び率よりも高い時代もあったわけですね。そこで福祉の今後の伸び率ですが、高福祉高負担ということていくのか、それとも国全体の経済状況がもう少し回復すれば、まだまだ伸びていく可能性があるのか、そこら辺はどういうふうにお考えでしょうか。

**広瀬** 実は9.9%の伸びでは、物価に見合う分だけ事業費を増やしていくというのは、各省庁とも相当無理なんですね。その中で福祉厚生の場合には、年金制度が物価スライド制になっているという点もあって、金額的には伸び易い分野です。ただしそれは決してプラス・アルファをつけるということじゃなくて、物価に追いつく程度にやっていく。だから現状維持というのが当分続くんじゃないですかね。財政再建が一段落するまで、つまり今後7~8年というのは。

## 2 法律補助と予算補助

**質問** さっき農水省で農家1戸当たり平均100万円という国のお金がいろいろな形で直接いってるということだったんですけれども。厚生福祉関係なら、たとえば寝たきり老人が全国の家庭に約30万人といわれますが、この人たちに国のお金が100万どころか、何10万という単位で流れているわけでもないと思うんですね。

どうしてこんなに違うのでしょうか。補助金の中でも法律に基づくものと、そ

うでなく、政治力のほうで動くものとは、額もつき方もものすごく違うと思うんですね。農家についてのお金は法律に基づく補助金ですか。それとも政治力で動く補助金なのでそんなにたくさんつくのですか。

広瀬 いま農水省が農政の目玉だといってやってるのは「農業構造改善事業」というもので、これは1次、2次と終わりましたして今度は3次です。実際には3次と言わずに「新」と言っていますが、これは一切法律によらないんです。予算がつけば執行していいというもので、予算補助と言います。それで農業補助金の中でたとえば「土地改良」の補助金にも2種類あって、いまの構造改善事業としてやれるものは予算補助だし、そうでなくて土地改良事業法に拠る分もあるわけです。だから農村向けの補助金は、かなりの部分が予算補助で、一部が法律補助ということですよ。

質問 そうすると、予算補助の場合は政治力学でたくさん取ったりということがありますが、法律補助というと保健所にしたって補助率は3分の1ですし、額は小さいのでしょうか。

広瀬 それはまたちょっと違います。たとえば保健所の場合などは人口何万人にいくつという基準に基づいて単価が出てくるんですが、法律補助による土地改良事業でも、国が何分の1補助するという規定だけで、総額はまさに毎年ワイワイ決めればいんです。総額については

法律は何も言ってないわけだから、やはり法律補助の中にも政治力の対象になるものが相当に多いということです。

質問 補助金を整理していくというとき、予算補助金と法律補助金とではどちらが整理し易いかというような違いはあるのでしょうか。

広瀬 それはありますね。つまり法律で決められたものというのは、削るにも与野党の合意がいりますからそういうのを無理に突破して削ってしまおうということは自民党はしないですね。法律補助金で削られるのは与野党合意のあるものに限られるでしょう。

一方、予算補助金のほうはその気になれば政府の一存というか自民党の中の一存で削れます。

### 3 補助金行政の功罪—中央と地方の政治不信—

質問 先ほど、日本の予算の特徴の1つに画一性ということが出てきましたね。そのことと行政改革のむずかしさというのは関連しているように思うんです。それから画一性というのは公平でいいですよけれども、裏返せば本当に現状を見て、そして本当に必要な政治が行なわれていないとも考えられるわけですね。それは結局、ちゃんとしたリーダーシップのとれる政治が行なわれていないからだと思いますが。

広瀬 その通りだと思います。昭和39年に第1次臨時行政調査会というのがで

きて、国の仕組みは一体いいのか悪いのかということの本格的に政府外の人が研究したことがあったわけですが、そこで最初に出てきた問題がまさにそれなんです。

内閣総理大臣は非常に権限を持っているように見えるけれども、肝心の予算について判断もリーダーシップも何も示し得ないでいる。従って内閣に予算局を作れば、今年からは福祉を重視するんだとか今年からはエネルギー対策だというような予算編成の大方針を決めて、それに従って編成していくこともできるんじゃないかと言われていました。つまり、その頃から総理大臣のリーダーシップが問題になっていたわけですね。その後も全然改正されていない。

画一主義というのは好き好んで行なわれているわけじゃなくて、それ以外にはどうしようもないわけですね。たとえば、今年農水省の予算を削って別の省のほうに回します、というようなことを大蔵大臣が言えば、即刻、農林水産省が反発し、農林族の議員たちが動き出し、前言を取り消すかクビになるか、それぐらい追い詰められると思うんですね。

従って、何をやるにも各省平等でないと動かない。それぐらい各省がそれぞれに強いということだろうと思うんです。佐藤首相のときに行政改革をやりましたけれども、あのときは1省1局削減、どこの省も1局削ってくれということだったんですが、こういうものならば比較的

通り易い。自治省はあのとき確か局は4つしかなかったと思いますが、そういう省も、10いくつある通産省も、どこの省も一律に局を減らして局長の数を減らすというふうにしたんです。一緒にやるならば若干のことも我慢するけれど、おれのところだけが損することだけは絶対に認めないという、それがいまの役所のいちばん悪い点じゃないかと思います。

**質問** 裏返して考えてみますと、画一的ということがない限り政府に対してそれほど信頼できないということも言えるのではないですか。全部お手盛りでやりなさい、知事、市町村長にお好きなようにお使い下さいと言うときに、80%以上の支持でも持つてる首長でしたら選挙民の考えに添うでしょうけど……。政治不信が国民の根底にあるだけに、画一的は必ずしも悪いとは言えない。

だから、たとえば保健所の補助金をパッパッと切って交付税回しにするのは心配だし、切ることに對する抵抗が出てくるということじゃないでしょうか。保健所なんて必要でないと言ってますよね。けれどもそれは、なくなってしまった時に、本当によかったのかって……。後悔先に立ちませんか。

**広瀬** 厚生省のお役人たちに会って話をする限り、みんなそのように言いますね。「確かに結核患者はいなくなった。それで、結核ばかりにお金を出すのはおかしいと言うかもしれないが、それは、これだけ補助金をつけて、年に2回もみ

んなでレントゲンを撮ってるから撲滅状態にあるわけで、やめてしまったらまた増えるという心配があるからその補助金を出している」と言うわけですね。あるいはまた、保育所の補助金にしても、「補助金をなくせばどこの市町村もそんな保育所をつくらなくなってしまう」と。奨励する意味でも補助金制度は必要だというわけです。

やってみて全く失敗したら取り返しがつかないわけですがけれども、保健所はまずおいて保育所のほうから考えてみますと、保育所を1か所つくるのに、約200万円の補助金なわけですね。実際の費用は敷地だ何だといえればおそらく2,000万円も3,000万円もすると思います。それで、ある市長が補助金はどうせ大した金額じゃないからそれはアテにせず、保育所をつくらうと言うと、必ず役所の内部や議会から「せっかく補助金制度があるのにそれをもらわずにつくるとは何ごとか。補助金がつく道路の方を優先せよ」というような反対が出る。そうすると、市長も動きがとれなくなる。いっそんな補助金制度がない方がつくりやすいということです。逆に、「今年補助金がついたから、是非ともこの事業を今年の予算に計上してやってもらいたい。そうでないと来年は国の補助金がつくつかないかわからんよ」というようなおどし方もされる。

そういう具合に、福祉だけをとってみても問題がある上に、補助金はいまのと

ころ圧倒的に産業基盤整備のほうに厚いわけですね。補助率も高いし全体のワクも大きい。現に県や市町村の予算のほとんどの部分がそういう土木だとか農業方面重視で、自己財源のかなりの部分がその裏負担のためにすうっと吸い取られているわけです。

そうすると確かに保健所にしろ保育所にしろ、福祉関係の予算は国の補助金にやっと支えられているようにも見えるけれども、実質はそうじゃなくて、土木とか農業に吸い取られた残りカスのほうになっているという恐れもあるわけです。つまり、保健所関係だけの、保育所関係だけの補助金がなくなるというんじゃないで、補助金制度全体が見直されてくれば、むしろ住民本位の福祉厚生などの予算が増えるかもしれないという気もするわけです。やったところがないのでなかなか分らないんだけど、必ずしもマイナスばかりじゃないとも思いますかね。

**質問** 一せいにそういうように、民主主義の原点に立ってやっていくんでしたら分るんですけど、現実にはそうではありません。たとえば保健医療の中でも、開業医や病院の医療については医療保険で、全国一律にその費用をすべて補償していくと。そして病気にならないような予防とかあるいは看護という面については、補償がなくて、知事さんのお気に召すままというのでは……。

地域では看護はいっぱい必要です。本当の国民ニーズは、そこに寝たきりがい

るんですから、大変なんですよ。そういうところでも市町村長のお考えによって切られていくというのは、やはり弱者切り捨てという考えが非常にあるんじゃないかと思って、心配なんですけど、先生はそれをどう思われますか。

**広瀬** わたしが市長さんたちから聞いた限り、たとえばいまの寝たきり老人の問題にしても、「国の基準というのはかなり厳しい。国から補助金が出るので、国の基準に引っぱられて、自治体独自のプラス・アルファがむずかしい。補助金を切ってしまうと、その財源はもともと地方に来るわけだから、国の基準に足を引っぱられることなく、もっとやっていけるんだ。むしろ国から解放されたほうが議員の要求も強いだけに増えるであろう」というような話のほうが多いですよ。その場合に、福祉厚生に金を使いすぎないかと心配する人のほうが多かったですね。

#### 4 地方交付税のうまみ

**質問** 保健所への補助金を地方交付税に回すことについて、大蔵省はどう言っていたのですか。

**広瀬** このあいだ大蔵省の主計官に「地方があんなに保健所を渡せと言っておるものをどうして大蔵省は頑張るのか。厚生省の意向とあなたたちは同じなのか」と質問したんですが、彼は、「基本的には厚生省の言い分が正しいと思う。つまり地方に全部持っていくと非能率になる。

それから事業が活発化するところも相当あるけれどもそうでないところもあって、それは若干危険なことだ」と言っていました。

彼の言い方によると、地方がそんなに言うんならば、この分は地方に渡そうじゃないかという話は相当なところまでいったそうです。厚生省も「仕方ありません」という話だったと。ただし、当事者つまり地方の保健所の職員の抵抗が、やはり非常に強くて地方の首長が賛成でも当事者が反対だということで見送りになったと。もし地方が本気で地方に移管してくれと言うならば、まずそこに働く職員の人達の同意を求めてくるべきで、頭から反対してるわけじゃないということも言っていました。

**質問** 特にわたしどもは、補助金が交付税回しにされるというふうに言っておりましたとき、やはり過疎指定町村とか、あるいは離島振興法によるところの町村とか、そういう非常に財政力規模の弱い町村がいちばん困るんじゃないかと心配しておりました。

**広瀬** いまはあらゆる行政が一切合切、補助金を通じて行なわれていくことを前提にして、財政力の弱い地域のことは、離島振興法や過疎法で補助率を他よりもこれだけ積み増しするという趣旨になっているはずですね。

けれど補助金が前提だというその前提がなくなれば、むしろ地方交付税の配分のとき離島、へき地などはいままでより

ずっと大きな配分がいくという、格好になることは考えられませんでしょうか。

**質問** 金は確保できたとしても、人間がそこに行かなければならないとき、金だけでそこに人材が確保できるかどうか。法律でやっと人材確保できている場合もあるんです。

**広瀬** 確かに知事の力量といいますか、どこに行政のポイントを置くかでそれぞれ変わってくると思うんですが、本当はこの問題はさっきも言ったように憲法事項なわけです。それを新憲法が明文の設定を設けなかったのは、おそらく中央政府が従来通り中央集権でいきたいと思ったからでしょう。それに対して当時地方側には、それは地方自治の趣旨に反するんだというほどの声もなかった。うまくしてやられたという気がします。

**質問** 補助金をなくしていったいいんだというふうに知事会の意見としてまとまっているということですが、本当に全体としてまとまっているのか。それとも大きな県で、自分たちの収入はあっても、やりたいようにやれないカセばかり感じているところが言っているのでしょうか。

**広瀬** 全国知事会も全国市長会も同趣旨の要望書を出しています。しかし確かに市長会ではそういう報告を出しておるにもかかわらず、補助金をめぐる市長会のセミナーでは何人かの市長さんは反対だと言っていました。

道路予算の論議だったんですが、「自分の市には山坂があって、その山坂でか

かる部分をいま建設省は補助額の引き上げでもってみている。それが交付金になった場合にはそういう特殊性もおそらくみてくれないであろう」と。だから正式の陳情は全国市長会、知事会で出ているけれども、それは全員ということではなく、やはり若干の反対意見はあるんだという感じがしました。

ただ国の収入、県や市町村の収入というものの総額は変わらないわけですね。補助金か交付税かということは、同じお金を国のポケットから出すか、まっすぐ行くかという違いだけであってね。交付税の部分がより大きくなるほうが、貧しい自治体と裕福な自治体の財政力の差がゆるくなるとみていいんじゃないでしょうか。

いま、中央政府が貧しい地方にたくさん補助金を配っているようなことはないと思いますよ。むしろ、交付税の部分が大きくなることのほうが、貧しい県にとってはやり易くなり、東京都みたいなところが若干損をするということになるんじゃないですかね。

**質問** 交付税になれば補助金みたいな政治力と票田の力学がなくなるんじゃないんですけど、交付税になったときにはその力学がかえって強くなるんじゃないでしょうか。

**広瀬** 確かにいま、県会議員は選挙に金がかかる割におもしろ味のない仕事なんですよね。中央政府で道路の個所づけまで決まるものですから。従って、地方

に移すことでいちばん喜ぶのは県会議員だろうという感じがしますね。いよいよ道路予算も全額県庁で決めるとなれば、それぞれ権限も増えるわけだし。

**質問** いま、知る権利の法律化ということで、情報公開というのが考えられているようですが、それが発展しないで全く現状のままで、ただ財源だけが地方に移管ということだけがされるものなんですか。もしそうだとすればやはり不安が残るわけです。

**広瀬** 情報公開は目下のところは国よりも地方のほうが1歩先んじてるという感じがありますね。ただしそれは、地方が隠すべき大した情報を国ほどに持ってないから1歩先んじてるだけで、財源が地方に移った場合、なおかつ地方が相当の分野で公開していくかとなると、これは必ずしもそうじゃない。やはり住民の側かの相当な運動がなくてはできないだろうという感じがしますね。

アメリカでも情報公開法が実質的に動き始めたのは本当に数年前のことなんです。日本の場合も始まったばかりで、今後の運動次第では、予算の決定過程とかいうようなことはもう少しガラス張りになってくるんじゃないか。少なくとも、とうとう最後まで分らんというんじゃないかと、数か月後には明らかになるようなシステムができるんじゃないかという感じもしますね。

## 5 補助金は整理されるか

**質問** 国は54年から58年の4年間に、各省庁4分の1ずつ、どうしても補助金を整理したいという方針があるようです。私たちがこれから国会議員に働きかけるか、県会議員に働きかけるか、分れ目だと思ふんですけども。

**広瀬** これは実行されないですね。非常にはっきりしているのは、補助金を減らすという閣議決定をしたんですが、新規に増える分は増えたっていいんだということなんです。従って、毎年200数十件減らすんだけれどもほぼそれに近い数の新たな補助金が出てきている。

たとえば農村の連帯感を醸成するために、昭和54年に突然農村を抱えている市町村1か所当たり確か6,000万円の補助をつけて、テニスコートをつくってもいいし集会所をつくってもいいという制度ができたんですが、それは55年の行政改革のときに早速削る対象になった。しかしまったく同じものが別の名前で55年にできたんです。56年もやはり削って、しかしこれもそっくりなものが新しくできた。あの決定は、ひらたく言えばインチキで、同種のものがちゃんと生まれておるので、純粹に減るということはどうもだめですね。

**質問** そのときに、似たようなものでも、ある局のある課が持ってたものを削って、それが違う部局に移っていくのか、それとも、もとの通りの所管のお金としてつくんでしょうか。

広瀬 それは両方あるようですね。さっき申し上げた農水省の事業は所管が変わったんですが、変わらないものもありまして、たとえば野菜指定産地生産安定補助金は、次の年もやはり野菜作物安定補助金として野菜関係の課がやっていますね。だから、かなりいい加減だということでしょうね。

質問 まったく同じ課で名目を変えるだけだと補助金整理にはならないと思うけれども、いらなくなったものをやめて違った事業にそのお金を回すということであれば、額は減らなくてもやっぱり補助金の整理になると思いますが。

広瀬 その通りです。ところがここでも画一主義なんです。補助金の中身を調べて、必要・不必要に応じて削るのではなく、一律何%という削り方ですね。各省とも削りやすいものに手をつける、というのが実態です。

## 6 厚生福祉は民間の分野

質問 先ほど、これから民間に渡すものとして福祉厚生分野もその対象に考えられるんじゃないかというお話がありました。その理由を聞かせて下さい。

広瀬 役所の立場からいけば、日本の役所は常に自分の管轄範囲を増やすことに血道をあげてきたんですから、厚生省が自らそういう分野から手を引いていくということはありません。ところが「小さな政府」が大きな世論になって、具体的な方針を臨時行政調査会

が出したとしますね。その場合、民間に渡すべき事項の多いリストができると思うんです。専売とか、特殊法人のいくつかの移譲が真先だと思いますが、厚生省関係は保健だとか衛生というのは相当論議になって、お役所仕事でなくたってできるんじゃないかというのが比較的多い分野だという感じがするんです。

質問 たとえば先ほどの保育所の例で言いますと、確かに公立の場合はいま5時とか6時までが限界ですけども、それを民間に委託するんじゃなくて、預る時間を7時とか8時に延長していくという、そういう方向だって考えられていいと思ってたんですね。

広瀬 実際にもしそれができれば、東京都内でも相当もうなっていると思うんですね。ところが実際できないのは、組合とかそういう問題があるんじゃないかという気がします。

一方民間が同じような金額でそこらにどんどんできてきた。そうすると、確かに施設の危険性とか何かが伴うけれども、もしそこに国や県、市町村の費用が出てきて、施設だけは公費でつくってあとの運営は民間に任せるといような格好になってくることも考えられる。安全で、金額が公的なものと変わらず、しかもサービスがいいとなると、自由競争のもとでも公的なものが敗けていく。そういう敗ける例が1つでも2つでも出てくると、いまの行政が一気に見直されるきっかけになるんじゃないかという感じもします

な。

**質問** いまのベビーホテルの話、実際に取材したものを読むと、結局誰が犠牲になるかと言えば経営主じゃなくてそこで働く保母さんと子どもなんですね。低賃金で重労働、だから企業として成り立っていくと、経営主は言ってるわけですね。だから民間に移せばというのは、疑問に感じます。

**広瀬** 確かに、民間がどうしてやっていけるかと言えば、それは公機関よりも非常に安い賃金でやっているという面が

あると思います。しかし公的機関は1人当たり8万とか5万とかいう人件費補助をつぎ込んでいるのに保育料が民間とそう変わらなくて、しかもサービスが悪いということになると、おそらく公的なものが見直されることになるかもしれない。それだから長い目でみるならば、民を中心に、そこでの賃金の保証だとか、資格のある人を雇えだとか、安全な施設でなければならぬとか、いろいろな条件をそろえるのに国が力を尽くすというような形がいいんじゃないかと思うんです。

(1981年2月20日 医療行財政研究交流会にて)

## The State Budget : Subsidies and Politics

Michisada Hirose

*Asahi Shinbun Publishing Company*

The Health and Welfare Ministry subsidizes the personnel expenses of nurses employed at public health centers throughout the country. Last year, the Finance Ministry proposed to transfer this subsidy to tax allocated to local governments as a revenue source granted by the state with no strings attached. JNA opposed this proposal. The proposal must be evaluated from the viewpoint of securing a revenue source that will help improve the medical, nursing and welfare services.

The way subsidies are administered now differs considerably depending on the ministries concerned. Therefore, this study tries to clarify the actual condition of today's system of subsidies by comparing the way subsidies are handled in the Health and Welfare Ministry with the way in other ministries.

In process that subsidies are drew up each year by the Finance Ministry, political power play an important role.

Three features characterize the political power in Japan :

1. Standardization — In July and August, Finance Ministry asks each ministry that the rate of increase are kept uniform.
2. Political collusion — In December, when the Finance Ministry prepares its budget estimates, state and local bureaucrats cooperate with Liberal Democratic Diet members to negotiate budget increases designed to further their own interests.
3. Vote gathering — The budget bill compiled in this fashion benefits the supporters of the ruling Liberal Democratic Party, such as farmers and contractors, and results in their overprotection. The overprotected reciprocates by voting for the ruling party.

Thus, while the system of subsidies is on the whole strongly colored by centralization of administrative power, administrative services related to health and welfare have been promoted mainly by local governments unhindered by the subsidy system. In the future, we must promote decentralization of power and build a system that will tap the creative resources of local governments and local residents.

*February 20, 1981*