
Quarterly "Urbanization" 2015 vol.2

季刊「都市化」2015 vol.2

「政策的補助金の事業検証」

—EU 構造改革補助金を例にとって—

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2015 年 10 月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

政策的補助金の事業検証
—EU 構造改革補助金を例にとって—

2015年10月22日

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

I. 政策目的交付金

政府は、地域経済の再生を通じた人口減少対策として、地方創生に意欲的な自治体に新型交付金を配分するほか、都市部の高齢者に地方移住を促す「日本版 CCRC」構想、官民一体で観光地と地域資源の一体的なブランド開発を支援する「日本版 DMO」の形成などを目指して、平成 28 年度予算編成に反映させることとしている。地方圏から東京圏への人口流出が地方経済沈滞の大きな原因であるとして、平成 32 年までに地方で 30 万人分の若者の雇用を創出する「総合戦略」の目標達成に向け、平成 28 年度から事業を本格化させることとするというものである。

新型交付金は、先駆的な取り組みを実施する自治体に自由度の高い予算配分を実施する方針である。これまでのような「縦割り」による事業や経費の制約を緩め、複数の自治体や官民が共同で実施する高齢者移住のモデル事業などを対象とする。併せて、交付金を配布した自治体には、定期的に事業の進捗度を見直すプロセスの導入を求めている。

このように、従来の施設整備に対する補助金から、一定の政策目的達成のための交付金が実施されるようになった一つの契機は平成 16 年度の「まちづくり交付金¹」である。これは、既存の縦割り補助金を一定程度統合化すること、使い方に関してはある程度自治体の裁量に委ねることを特徴とするものであった。

これら政策目的補助金は、各省の縦割り補助金を統合化していることから使い勝手が良いとする反面、「バラマキになりかねない」「選定プロセスに客観的基準に欠ける」「事業実施効果の検証が明確ではない」等の批判がある。

そこで、ここでは、EU の政策目的交付金である構造改革基金を例にとって、「対象事業の決定のあり方」「事業実施の検証のあり方」等について考えてみることにする。

¹地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図るため創設された制度。

II. EU 構造改革基金の概要

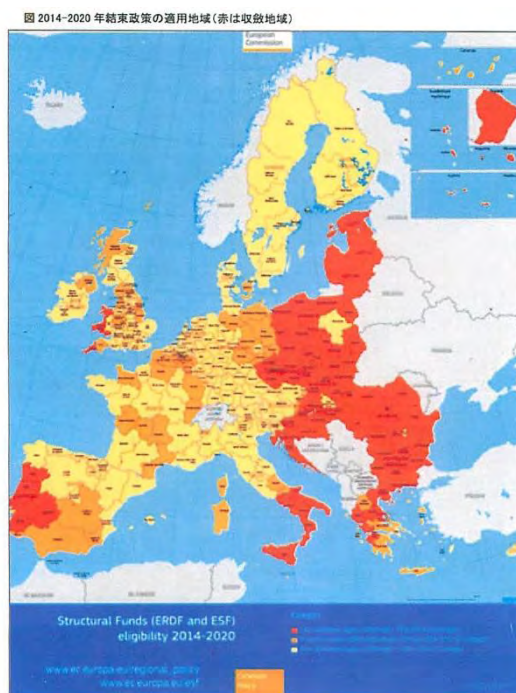
1. 構造改革補助金のメニュー

構造改革基金（Standard Fund）には3つの基金がある。即ち、①欧州社会資本基金（ESP）②欧州地域開発基金（ERDF）③結束基金(Cohesion Fund)である²。

欧州社会資本基金（ESP）は、最も古い歴史を持つもので、既に EU の前身である EEC を設立したローマ条約の中にあり、1960 年からイタリア、フランス、ドイツ、ベネルクス 3 国の EC6 カ国で、ヨーロッパにおける移民労働者の管理に使われてきた。続いて失業対策にシフト、現状では基本的に雇用問題、社会問題を対象とする基金となっている。

欧州地域開発基金（ERDF）は、1975 年に創設された。アイルランド、イギリス等が加入して EU の拡大が始まり、EU 各国の地域格差是正のための措置としての性格を持つ。

結束基金（Cohesion Fund）は 1994 年に作られた。これは、一人当たり GDP が EU 平均の 90%以下の地域を対象とするものである。対象となる地区は、クロアチア、ブルガリア、ルーマニア、キプロス、スペイン、エストニア、ギリシャ、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、マルタ、ポーランド、ポルトガル、チェコ、スロバキア、スロベニア、の国全部又は国の一部（右図の赤い部分）である。これは、ERDF と同じくキャッチアップを政策目的とする。EU には更に、東欧等も加入³したが、それらが、キャッチアップするためのもの。



² なお、構造改革基金に準ずるものとして、①欧州田園農業開発基金②欧州海洋漁業基金がある。

³ 2004 年、キプロス、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキア、スロベニアが加盟。2007 年、ブルガリアとルーマニアが加盟。更に、2013 年、クロアチアが加盟した。

2. EU 構造改革補助金の運用

2-1 期間別政策目標

2000 年以來これら補助金の方向性は 7 年の期間規定で行うこととなった。期間は、①2000 年～2006 年、②2007 年～2013 年、③2014 年～2020 年となっている。各期間の政策目標は次のとおりとなっている。

① 2000 年～2006 年

国レベルの政策目標としては、(1)欧州インフラ投資(2)地域振興、雇用、活性化(3)技術革新を起こし、その経験を共有する。がある。

地域レベルの政策目標としては、(1)知識革新・経済化 (IT 関係) (2)環境と環境防止(3)輸送交通整備がある。

② 2007 年～2013 年⁴

この期間から、国レベル及び地方レベルでの **Operation Program** を作るようになった。

国レベルの政策目標としては、(1)持続的雇用創出のための企業への直接投資(2)R&D、テレコム、環境、エネルギー、交通関連のインフラ整備(3)地方間開発や都市と地方間の協力支援のための財務上の **Financial Tool** がある。

また、地方レベルの目標としては、(1)キャッチアップ(2)地域競争力及び雇用(3)EU 内での地域間の協力がある。

③ 現在の 2014 年～2020 年

大項目として、(1)成長と雇用の見直し、小項目として、(1)研究・技術開発 **Innovation** (2)IT **Network** の質的向上(3)中小企業の質的競争力の強化(4)低酸素政策(5)気候変動対策とリスクマネジメント(6)環境保全、資源の有効活用(7)持続可能な交通インフラにおけるボトルネックの解消(8)社会的包摂 (**Integration**) (貧困、差別の解消) (9)障害教育の向上(10)公共機関等の組織能力の向上がある。

更に、結束資金は経済的遅れを **Catch Up** するために、これらの他に⑩項を追加して補助金を出すことが可能である。そして、ヨーロッパ全体の格差を縮小して社会問題を解決していこうとすることを目指すものである。なお、これら補助金を受ける相手 (対象) は、行政体、第三セクター、及び民間企業、非営利団体となる。

⁴ 2015 年の EU 予算

- ・ 成長と雇用・競争力拡充
- ・ 持続的開発・自然資源
- ・ 農業政策 (農地政策も含まれる)

がキーワードとなっている。

2-2 地域割り

地域は、3つの地域に分かれる。①後進地域：一人あたり GDP が 27 カ国平均の 75%未満の地域（前地図の赤色）②移行地域：同上 75～90%（Transition Area）（同黄土色）③中心地域；同上 90%～（同黄色）

これら地域毎に補助金の額が異なる。

EU と各国の補助金の双方が共同して実行される。すなわち、EU 補助金のみではダメ。必ず国が一定の割合を出す連動型となる必要がある。また、一定割合の比率は項目ごとに決まっている。

2-3 基金の具体的な決定方法（EU と国と地域の資金分担）

地域の特性に応じて、支払われる割合は決まっている。最も遅れた地域はある特定の事業に対して EU が最大 75%（国が 25%）～平均 50%（国が 50%）以下となる。

結束地域のインフラ整備についても EU 補助金を 80%まで認める。それ以外の地域は EU が 25～50%（国が 75～25%）の比率で資金を出す。

基金の具体的な実施方法は、まず、EU が基金総額を決め、その後、国ごとの総額を決めていくこととなる。次に、総額の中から個別目標毎に国毎に分けていく。

フランスを例にとると、3つの Cohesion Fund+農業関係基金+漁業関係基金合計で総額 270 億ユーロ規模となる。これは、ERDF と ESF に限ると 155 億ユーロである。これを国レベルで分配していく。そして、国—州契約⁵の中に EU 補助金を組み込んでいく。従って、国は EU の出先機関の役割を果たすこととなる。地方は、国の出先機関が EU の補助金の管理を行う。そして、地方自治体が予算を立てて国の補助金を入れて決めていく。なお、国が共同ファイナンスを行う場合は、国の中で EU の出先として働く部分と国として働く部分とに分かれる。

大方針が決定されると、国レベルと地方レベルで Operation Program を出し合っ、具体的な補助金額が決定される。

EU の裁量に関することは、①全体の金額②地域決め③重点戦略の決定のみとなる。即ち、全体の予算と各国の振り分けを行うことで終わりとなる。但し、最後の評価、監査は EU が関わるので不当、不明瞭なことがあった場合は改善命令を行うこととなる。

EU+国の裏負担が全体の補助金となる。国の負担は義務であり、国は必ず支出する義務がある。他に、EU の農業補助金、教育補助金等もある。大規模で本格的な補助金の場合は EU が承認する必要がある。なお、EU からの補助金に関して国や地方自

⁵ フランスにおいては、国が州に出すときに契約（Contrat,英語の Contract）を締結する。

治体の議会は関係しない。

他に政府が恣意的な補助金を出すことはあり得る。(例：農業分野における政府の牛乳買取制度)。但し、最初に綿密な予備調査 (Feasibility Investigation) を行った上で行うこととなる。そして、その効果予測 (Potential や Effectiveness) を見て決める・

地方分権の中で、国が出す金額は地方が出す場合もある。この場合は地方議会の承認が必要となってくる。

国別では、「国から EU への支出 (負担金)」:「EU から国への支出」の比率がある
6. フランス及びドイツは国から EU への支出の方が多い。

3. 資金の額の決定と運用段階におけるチェック

まず、Operation の目標を立てる。実際にかかる費用が補助金対象額 (母数) となる。そして、活動のために、直接必要となった費用に限定して資金が支出される。具体的費用項目は、①人件費②直接費用③不動産関連費用④現物供与がある。例えば、雇用の改善費用等は職業訓練の費用 (直接費用に限定される) で各国別にバラつきがある。

次に、各項目毎に、成果目標を立てる。成果によって補助金を増額させる場合もある (増額幅は約 6%)。

その上で、一定期間毎に評価を行う。例えば、失業率の改善に関しては、「職業訓練で何人に資格を取らせる」等の KPI に対しての実績を記し評価が行われる。成果があまりに低い場合には、まず、国が修正するように指示を出す。この指示に従わなかった場合は補助金を停止又は返還要求を出すこととなる。

対象 (補助金の母数) は EU と各国とで精査する。書類が提出されてから国の専門機関が適切であるかどうかを精査する。その上で、決定委員会が判断する。

目標水準の設定の仕方は、可視的であることが必要で、具体的な KPI を設定し、それについて具体的な数値を設定する。例えば、

- ① 失業率を〇〇%下げるというよりは、例えば、〇の有資格者を〇〇人増やすという形にする。
- ② 他の要因がなるだけ入らないようにする。
- ③ 事前評価の段階で現状 (従前) をきちんと精査する。

達成できなかった場合、評価追跡委員会が事業評価を行う。きちんとしていない場合は、途中で支出停止又は返還を求める。

⁶ 日本の場合の各県の還流率 (「国から還元される金額 (補助金+交付金等)」/「各地方から国税にいく部分」) と同じ考え方。

なお、地域補助金の母数が明確でない場合には、次のように行う。

- ① 何らかの **KPI** を出す（例えば、雇用関係。但し、一時的要素があるものは拙い）。
- ② かつ事前、中間、事後目標をきちんとしておく（例：A 地域の目標にどのように貢献するか。観光客を増やす。高齢者移住を増やす。）
- ③ 具体的アクションのスケジュールを策定する（例えば、用地の確保、）。

その上で、段階支払いを行い、支払う段階でチェックを行う（**Finance** については証明書も添付する）チェックに関して、段々厳しくなっている面もある。

Ⅲ. 地域創生交付金への示唆

わが国において、現在、地域創生が喫緊の課題と考えられ、これは、従来の施設整備型補助金で解決することは難しい。これは 90 年代の地域総合整備債で過疎地に膨大な赤字施設ができ、その効果は微々たるものであったことから言えよう。しかし、（施設整備型ではなく）政策目的型補助金・交付金の場合には、EU の事例から見るように次の点に留意することが必要であろう。

第一に、政府が大きな政策を数値目標化して立てることである。本件においても、一定期間内に一定人数の東京圏から地方圏への人口分散が唱えられている。しかし、具体的数値も明確ではないし、また、現実的でもない。そもそも、「人の移動」といったものが政策目標として適切かどうかとも議論があるところである。

第二に、選定基準を明確にすべきである。この際、効果が見込める地域にある程度絞ることが必要ではないか（これに該当しない地域はおそらく別途の補助金の対象となることとするのも一案であろう）。

第三に、各地域ともに、補助金の対象を明確にすることである。この際、東京圏からの人口還流といった **Outcome** レベルの政策目標は曖昧になるのではないだろうか。現実に I ターン人数を設定するのであるだろうか。確かに、EU も構造改革補助金の創設期に、人口増加数値や犯罪現象件数といった数値目標を立てていた時期があったが、これは外的要因に影響される度合いが強いし、チェックすることが難しい。そこで、政策目標を達成するための **Output** レベルのツールとなっている。わが国においても、この政策目標及び補助金の対象及びチェック方式を明確にすることが必要である。

第四に、国と広域自治体とで共同で資金を拠出していくことが必要である。国と地域のみで政策目標を達成することは極めて難しい。（特に、小規模自治体の場合は）広域自治体と協働して政策目標を達成していくことが望ましいのではないだろうか。効果が広域的に現れることもありえる。この際、広域自治体からも一定の補助金を出していくこともあり得るのではないか。

第五に補助金交付金の政策効果のチェック体制である。この点はEUの構造改革補助金はかなり参考になる。年度が終わった後にではなく、中途段階でチェック、指導を行い、政策目標の随時変更等を行うことをビルトインすることはどうであろうか。これを明確、公平に行っていく委員会を設置して客観的に行っていくことが望ましい。なお、Output level で途中で目標が達成できずに補助金の返還を要求されるとしても、決して非難されるべきものではない。また、遡及するような損失を被る補助金返還の仕方はあり得ない。

以上