

三位一体改革のねらいと課題

林 省 吾

「地方分権」が我が国内政の避けて通れない重要課題とされてから四半世紀が過ぎた。

一九九五年に推進法が、九八年に推進計画が閣議決定され、九九年には一括法が施行されて、機関委任事務制度の廃止、国・都道府県の関与の新ルールの法定化と係争処理制度の創設、都道府県と市町村の新しい関係の整備など、行政面での分権に向けての改革は、幾度の地方自治法の改正を通じて進んでいたが、私が自治財政局長に就任した二〇〇二年一月時点で、税制面では法人事業税の外形標準課税が実現していたものの、財政面での改革は地方債の許可制度の廃止のみにとどまり、手つかずの状態にあった。

二〇〇二年に始まるいわゆる「三位一体改革」は、地方税財政面での分権改革の幕開けともいえる制度改正への取り組みであり、歴史に残る改革の初動であったと考えている。その成果については、他方面から分析が行われ厳しい評価もあるが、この改革に着手した当事者として、改革に至る背景と経緯、改革のねらいと今後の課題について一稿を残しておくこととする。

改革はスタートしただけで、今後の取り組みに強く期待していることを記しておきたい。

一 改革の背景と経緯

二〇〇二年度の地方財政対策は、巨額の財源不足に対する補てん措置が焦点であったが、二〇〇三年度も過去最大の財源不足が予想されていた。一九五兆円に上る借入金残高を抱えた地方財政にとって、その健全化は最大の課題であり、財源の確保と歳出の抑制により財源不足を圧縮し、健全化に向けて舵を切る必要があった。

国の財政も同様財政の再建と健全化が最重要課題とされていたが、予算の中で最大の規模を占める地方交付税交付金の削減が俎上にのぼり、地方分権推進会議（西室議長）においても、地方交付税の財源保障機能を巡って極端な議論が行われるような異常な環境にあった。

小泉内閣がかかげる「構造改革」の一環として、国と地方の財政制度の見直しも避けて通れない雰囲気があったが、財政局においては、地方交付税の機能を守りつつ、地方分権の要請に沿った改革を進めることとし、そのための戦略として、国の関与を縮小し、地方の自主的な財政運営の幅を拡大するための長年の懸案であった国庫補助負担金の改革に挑戦することとしていた。

シャープ勧告の中でも「補助金制度はややもすれば国の地方公共団体に対する支配統制の手段として使われやすく、且つ、国と地方公共団体との行政責任を財政の面から混乱させる原因にもなるので可及的に縮減し、一般財源に振り替えることが必要である」と指摘されており、昭和五〇年の臨時行政調査会の答申の中でも「補助金の対象事業のうち地方公共団体の自主性、自律性にゆだねてよいものは、原則として一般財源措置への移行を図

る必要がある」とされているにもかかわらず、それまで放置されていたものであったが、思い切った改革を行うことにより、地方団体の自主性を高めつつ、地方の歳出を抑制しながら地方財政の健全化に向かう切り札とすることを考えたが、これは小泉構造改革の一環としても評価されるものと考えていた。

ちょうどそのころ、内閣府から、私に直接接触があり、「国庫補助負担金の廃止・削減により国から地方への税源移譲を図り、合わせて地方交付税の改革を行う」という大改革をやらなにかという提案があった。小泉構造改革の目玉にしたいという目論見であったが、国庫補助負担金の改革を目指していた我々にとっては、地方への税源移譲というこれまで表舞台に立つことのなかった大きな課題までを対象とした改革は願ってもない提案であり、私としても、これまで自治関係者が望みながら果たせていない年来の課題に取り組むチャンス到来と興奮を覚えたことを思い出している。しかしながら、この改革には、財務省と補助金を握る各省庁の抵抗が予想され、十分な国庫補助負担金の改革ができない場合は、税源移譲はもちろん、地方交付税の削減だけが残って地方への負担転嫁となり、地方分権に逆行する改革に終わるリスクがあった。現に、この提案を受けた主計局長からはさすが反対の連絡があり、小泉総理を後ろ盾にしている内閣府の本気度も図りかねるところがあった。

片山虎之助大臣に相談することとして大臣室を訪ねた時のことを、今も鮮明に記憶している。片山大臣も、自治省行政局長を経験された方であって根っからの地方分権論者であり、内閣府の提案に興味を示されたが、改革の大きさ、困難さに思いが至り、しばらく腕組をして熟考されていたが、「小泉ならやるかもしれない」とつぶやかれ、重い決断を下されることとなった。すぐさま、諮問会議に提案する改革案を作れという指示を受けることになったが、これが片山大臣が名づけたいわゆる「三位一体改革」の始まりであった。

その後は、経済財政諮問会議における「片山プラン」の提出とこれを受けた総理指示、骨太方針の決定、「芽出し」に終わる地方財政対策・・という経過をたどることとなったが、総務、財務大臣間の激しい議論を経ながらも何とか改革の狙いを逸脱することなく初年度を終えることができてほつとしたことを思い出しているが、大改革でもあり至難の折衝の始まりであった。

次の麻生大臣は具体的な数値目標を入れた「麻生プラン」を提出され、その政治力で悲願であった国から地方への税源移譲を三兆円規模で先行決定され、また、補助負担金の改革については地方六団体に見直し案の取りまとめを依頼するなど非常に戦略的な手法で終始改革を主導された。最終段階で生活保護費の地方への負担転嫁を主張する財務省の動きを小泉総理との直談判で撤回に追い込み、地方案に盛り込まれていた公立保育所運営費の一般財源化を実現された御手腕は記録に残しておきたいと思う。

二 改革のねらいとその本質

「三位一体改革」とは、地方分権改革の税財政版であった。そのため、そのねらいは地方団体の自主性の拡大であり、三割自治といわれてきた財政構造を改善し、国庫補助負担金等の依存財源を縮小しながら地方の自主財源を拡大するための改革であった。

国庫補助負担金の改革については、以前から課題とされ議論されてきたものの大きな成果を上げられないままに今日的な課題とされていたが、地方税等の自主財源の拡大については、これまで地方消費税の実現のみで、国

から地方への税源移譲は議論の俎上にも上がることがなかったものである。今回の改革については、今後の課題とするものが多く残される結果となったが、税源移譲が住民税という基幹税でしかも三兆円という規模で実現したことは、地方税財政史に残る画期的なことであった。

さらに、私見を恐れず述べておいていただくと、今回の改革は、単に地方税財政の自主性の拡大という観点だけでなく、高度成長亡き後の我が国の内政政策の在り方として取り組むべき国家の重要な構造改革の一環でもあったと考えている。

戦後の国主導の中央集権的、縦割りの、画一的な行財政制度は限界にきており、中曽根内閣の下でまとめられた第四次全国総合開発計画が主張しているように、首都機能の移転と地方定住型の均衡ある多極分散型の国土の形成を目指すためには、地方分権が避けて通れない課題とされたが、この「三位一体改革」は、単に国から地方への権限と財源の移譲という側面だけで考えるのではなく、新しい時代の国づくりに当たっては、国と地方が役割を分担しながら、国は外交、経済などの国家戦略に専念して国の安全と平和を守り、内政は地方にまかせて、地方団体が主体的・自主的に内政を担うための体制を整備する改革として仕上げる必要があると考えていた。

したがってこの改革は、国と地方の対立的な構図で捉えるものではなく、我が国が今後とも活力を維持しながら持続的な発展を期するための国家戦略としての改革ととらえなければならぬものと考えていた。

このため、財政局と税務局など三位一体改革の関係者は、なぜこの改革が必要なのかについて共通理解を深め、その基本となる改革の趣旨と理念を確認し、その基本線から外れないような改革に仕上げてゆかなければならないと決意を固めていた。事務事業の整理、権限の移譲にあわせて、税財政面での地方の自由度、特に裁量権の拡

大につながるような改革とし、すでに決定されていた地方分権推進計画を着実に実施するような改革に仕上げてゆくためにも、戦略的には三つの課題が荷崩れしないように三位一体で地方財政基盤を拡充するための改革にながてゆかなければならないと考えていた。

内閣府の幹部もそのように考えていたようであるが、残念ながら、財務省や各省庁にはそのような改革と理解してもらえず、国と地方との税財源をめぐる権限争いのように受け止められ、対立だけが目立ったのは残念であった。戦後においてナショナルミニマムを達成するため補助負担金制度を活用しながら内政政策に果たした各省庁の功績は多とするものの、いまだに零細補助金や施設整備費補助金にまで固執する各省庁の姿勢や、本来は国と地方との役割分担を考えながら国の税財政制度の在り方に責任を持つ立場の財務省までが、地方への負担転嫁とは思えないような改革案を持ち出してきた態度は、今思い起こしても、腹立たしい限りであった。

地方団体からは、地方交付税の削減だけが残り三位一体改革は失敗だったとの厳しい批判も寄せられたが、国庫補助負担金改革が補助負担率の引き下げ等にすり替えられて本旨に沿った改革ができなかったために、折角の税源移譲による財源も地方団体の自主性を高めることにつながらなかった点は深く反省しなければならない。また、収支を改善し財政の健全化に向かうため地方歳出の思い切った削減を図ったことが地方交付税の削減という結果になったが、財政力の弱い市町村に対する配慮が十分でなかったことも反省材料である。国庫補助負担金の廃止縮減によって地方に移譲された税源を地域の実情に合わせて主体的に有効に活用し、全体として歳出の合理化を図り財政の健全化に向けた改革の流れを実現しようとしたが、当初の志が適わなかったことは残念であっ

た。この改革で終始ご指導いただいた神野先生（当時分権推進委員会の委員であった）が「絶望からの出発」という言葉をくださったのが忘れられない思い出である。

三 今後の課題

今振り返って、反省点と課題も記しておくこととする。

何よりも、反省点とすべきは、国家的なスケールの大きい内政制度の構造改革であったのにも関わらず、政府内、与野党、地方団体の十分な理解と協力が得られる見通しのないままに性急に取り掛かったことである。当時は国・地方の財政の健全化が重要課題とされ地方交付税の削減がターゲットにされて守勢にあったため、これに対抗するために分権改革を舞台に取り出し、国と地方の税財政改革という切り口で議論を主導する必要もあり、内閣府からの提案を踏まえて地方税財政の長年の課題に取り組むこととしたが、根回しが不十分なままでの総務省からの一方的な挑戦と映ってしまったことを何よりも反省しなければならないと思っている。

ことは国家の仕組みにかかわることであり、関係筋との十分な連携のもとに、総理と政府与党のリーダーシップに支えられて腰を据えて取り組む必要があったと反省している。それだけに、道半ばのこの改革が、今後関係者一体となってさらに本旨に沿った形で進められることを強く願うばかりである。

二〇〇二年度に始まっていたいわゆる「三位一体改革」は、地方税財政面での分権改革のスタートであって、今後

とも粘り強く実のある改革に仕上げていってほしいと願っているが、その際に心得ておくべき点を書き留め、今後の課題として伝えておきたい。

第一に、「改革の必要性」について、時の内閣、政府与党のみならず野党を含めて理解を深めてもらえるよう十分な気運の醸成が必要である。与野党一致で地方分権改革の必要性が唱えられた九〇年代のような環境づくりが必要であるが、そのためには各党の政調部会等における議論を仕掛ける必要がある。ことは、国と地方との対立ではなく、経済成長なき後の国家の統治構造に関わる避けて通れない改革であることを共通認識として取りかかることが必要である。

第二に、政府内部での改革に向けての共通理解が不可欠である。特に、財政当局と補助負担金を政策手段としている各省庁との間で、改革の必要性、改革の手法等について十分な理解が得られるよう協議と議論を重ねる必要がある、そのうえで改革に取り掛かる必要がある。一九九〇年代の補助負担金改革は、時の大蔵省、建設省、農林省と自治省との間で、改革の必要性について認識の一致を見たうえで動き出し、それなりの成果を得ることができたが、関係省庁との意見の一致がなくては実のある改革はむづかしく、国と地方との対立、抗争といった図式にならないよう気をつける必要がある。

特に、補助負担金制度については、高度経済成長に支えられて、国の長期計画に基づき国主導で全国各地のインフラを整備し、地域の生産基盤と生活基盤の整備を進めるために活用した政策手段であるが、ナショナルミニムを達成した今日では、弊害が目立つものが多い。零細な補助金や施設整備費補助金などは、地方の自主性を阻害するだけでなく無駄な投資を誘導する可能性もあり、思い切って廃止すべきものと考えている。また地方の自主

性に委ねてよい分野の補助負担金は、廃止または交付金化を図る必要がある、三位一体改革に臨んで地方六団体から政府に提出された改革案に政府は真摯に対応すべきであろう。

第三は、地方団体にも改革の必要性を認識してもらうための十分な手順が必要であることである。知事会、市長会、町村会の決議を受けて取り組むくらいの体制づくりが必要であろう。財政状況の厳しい中で、新しい国家像を作り地域社会の活性化と自主的な運営に資するための改革であって、多少の痛みは覚悟しなければならぬ改革であることも理解してもらう必要がある。国も地方も、改革の苦しみを乗り越えるくらいの覚悟が必要な統治構造の大きな改革であるからである。地方交付税制度についても、その財政調整機能と財源保障機能は堅持しつつ、今後の地方消費税の増税にあわせて、都道府県と市町村間の配分も見直しながら、交付税に依存しない団体を増やしてゆくべきであろうと思われる。

最後に、国家の力の源泉は地方基盤の安定と活力であり、今後とも我が国が他国から尊敬される活力ある国づくりを進めてゆくためには、これまでの経済成長による国民生活の豊かさを維持しながら、国家の統治構造を国主導型から、国と地方とが役割分担したうえでの地方分権型に改革してゆくことが避けて通れないと考えていることを再記し、今後の取り組みに期待しておきたい。

(一般財団法人地域総合整備財団会長)