

松山大学論集  
第二十二卷第四号  
平成二十年十月発行

「三位一体改革」の進展と

地方分権の展開可能性に関する一考察

妹尾克敏

## 「三位一体改革」の進展と地方分権の展開可能性に関する一考察

妹尾克敏

### はじめに

平成五（一九九三）年六月の衆参両院における『地方分権の推進に関する決議』の採択から『地方分権推進法』の成立（平成七年五月）と同法に基づく「地方分権推進委員会」の設置（同年七月）、さらには『地方分権推進計画』の閣議決定（平成一〇年五月）を経て、四七五本の関係法令をひとまとめにした『地方分権一括法』の公布及び施行（平成一一年七月及び平成一二年四月）から始まったとも言える我が国の地方分権改革の潮流の中で、新たに政府の行財政改革の基本的な方向性は、「三位一体改革」の名の下で「国庫補助金」、「地方交付税」、「税源移譲」をめぐる地方税財政システム全体の改革の動向に焦点が当てられ注目されてきた。こうした動きが、小泉純一郎という特異な政治的指導者によって強力かつ短期間に実施に移された一連の<sup>(1)</sup>新自由主義的な国家的規模に亘る構造改革の主要な部分を為すことについてはすでに異論のないところであろう。

そもそも「三位一体改革」という言葉が取沙汰され始めたのは、小泉内閣総理大臣自身が議長となって運営されていた「経済財政諮問会議」と称する合議体の内部で「交付税を総額にして一兆円程度カットすべきであ

る」等という議論が起こり、それを下敷きにして語られ始めたもので、国から自治体に対して税源の大幅な移譲を行い、それと引き換えに国庫補助負担金の廃止や削減と地方交付税交付金の削減を行うことを検討するということを決定したところからである。つまり、税源移譲と国庫補助金改革と地方交付税改革の三つをあくまでも「同時に」行うことが、大いに意味を持っていたということなのである。<sup>(2)</sup>

「三位一体」という言葉そのものは周知のように元来は、キリスト教の教義において「父と子と聖霊」という三者の関係を表す際に用いられているものである。そして、この言葉を冠しているとは言っても今回の地方財政改革に宗教的な意味合いは一切ないと言われながら、すでに国民の間に広く浸透しているところである。ところが、教義本来の、父たる神を第一順位とし、その子としての人間（キリスト）が第二順位に、そして聖霊が第三順位と位置づけられているように、この際、この三者相互の関係になぞらえて、税源と国庫補助金と地方交付税との優劣関係や相関関係を考察することは、地方分権改革全体の今後の方向性や可能性を検討するうえであながち無駄とも思えないのである。<sup>(3)</sup>

## 一 「三位一体改革」とは何か

平成一三（二〇〇一）年四月二〇日に発足した小泉内閣は、その年の六月二六日に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇一」（「骨太の方針」）を閣議決定し、いわゆるバブル経済の崩壊した後の日本における経済と金融の建て直しのために「構造改革」という名の政策を公表した。そして、翌平成一四（二〇〇二）年六月二五日には「経済財政と構造改革に関する基本方針二〇〇二」が閣議決定され、この基本方針に基づいて国の歳出構造改革の観点から国庫補助金と地方交付税と税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望

ましい姿とそこに至る改革工程とを含む改革案について一年以内を目途に取りまとめることが打ち出された。さらに平成一五（二〇〇三）年六月二十七日にはやはり「経済財政と構造改革に関する基本方針二〇〇三」が閣議決定され、第一部「日本経済の課題」と題する部分では、日本経済の体質強化とデフレの克服という指標を示しながら具体的に次のような三つの宣言と七つの改革を提示している。

すなわち、①民間の活力を阻む規制・制度や政府の関与を取り除き、民間需要を創造するという「経済活性化」宣言（改革①規制改革・構造改革特区・改革②資金の流れと金融・産業再生・改革③税制改革・改革④雇用・人間力の強化）、②持続可能な社会保障制度を構築し、若者が将来を展望でき、高齢者も安心できる社会をつくるという「国民の『安心』の確保」宣言（改革⑤社会保障制度改革）、③財政の信認を確保し、成果を重視するという「将来世代に責任が持てる財政の確立」宣言（改革⑥「国と地方の改革」・改革⑦予算編成プロセスの改革）である。また、それらの改革目標への具体的な取組についても分野ごとにおよそ考えられる限りの具体的手段を詳細に明記している。<sup>4)</sup>

もつとも、それらはあくまでも今後我が国の地方自治ないし地方自治体が向かうべき「方向性」を提示したものであり、当初、改革に要する期間として想定されたのは平成一八（二〇〇六）年度中であったが、内容的に最終的なものが決定されたのは平成一七年末のことであった。そして、あらかじめ設定された数値目標は、税源移譲についてはほぼ三兆円、国庫補助金については総額にして約四・七兆円、地方交付税についてはおよそ五・一兆円をそれぞれ抑制するというものだったのである。

当初、聖域なき構造改革を旗印としてスタートした小泉構造改革の「骨太の方針」では、「個性ある地方の競争―自立した国・地方の関係の実現を目指して」という表題の下で、具体的に言及された国庫補助金の課題や地方交付税の問題点、あるいは地方税を充実させる必要性のあることなどの点から新たな国と地方の関係を

樹立することが求められていたのであるが、平成一四（二〇〇二）年五月に当時の片山虎之助総務大臣が公表した「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」（いわゆる「片山プラン」）を契機として俄かに本格的な検討が加えられることとなったのである。そして、この「片山プラン」において設定された国から地方に対して交付されている「補助金総額の五・五兆円程度の削減」と国から地方への「総額五・五兆円程度（所得税から三兆円、消費税から二、五兆円）の税源移譲」及び「地方交付税の算定方法の見直し」を実施すること、の三点を三元連立方程式と称して「三位一体」改革と位置づけ、三者をあくまでも同時に行おうとしたのである。<sup>5)</sup>

その後、前述の経済財政諮問会議を中心にして総務大臣としての提案を政府としての方針に昇華させるための議論が進められていったわけである。つまり、地方税財政を所管する現職総務大臣による「片山プラン」という名の改革計画の公表自体が本格的な「三位一体改革」の契機となり、少なくともその後の五年間の税財政改革を牽引していったことになるはずである。

### 1 「国庫補助負担金」の削減

かねてからの交付税の抑制論議は言うまでもなく財務省を中心に極めて積極的で一方的な削減を内容とするものであったが、片山プランの登場によって、その論点は、国が法令で義務付けや基準付けを行っている一定水準の行政サービスの提供に際して、いずれの自治体においても同質の国の定めた標準的歳出を賄うために不足する財源を措置するという本来の地方交付税のあり方の変革を促すものとなったのである。つまり、交付税削減よりも先に国庫補助金の整理並びに国の義務付けや基準付けの施されている歳出レベルを自治体の自由に委ねることが重要であり、国庫補助金を少なくし、地方税を充実させることによって、結果として地方交付税

の抑制を達成するという論理である。

片山プランの内容は概ね次の四点に集約することができる。

- ① 国の関与の廃止及び縮減によって、地方税中心の歳入体系を構築し、地方における受益と負担の関係を明確化し、自立的財政運営を可能とするとともに、国と地方とを合わせた歳出全体の効率化を図る。
- ② 国から地方への税源移譲により、歳出規模との乖離を縮小し、国税・地方税Ⅱ一対一を実現する。そのためには、具体的には三・〇兆円の所得税から住民税への移譲、消費税の一分にあたる二・五兆円の地方消費税への移譲を図ることで、税収が安定的でかつ税源の偏在性が少ない地方税体系を構築する。併せて、法人事業税への外形標準課税の導入を図る。

- ③ ②に見合う五・五兆円程度の国庫支出金の整理合理を推進し、地方税への振り替えを先行実施する。なお、奨励的補助金については、地方分権推進計画における縮減対象の七割（二・三兆円）程度を縮減し、経常的経費にかかる国庫負担金を半減（三・二兆円程度）させる。

- ④ 経済活性化等に伴う税収の回復と地方財政収支の改善を踏まえて、地方交付税を地方税に振り替え、最終的に一対一を実現する。

これを機に、地方制度調査会等においても基本的な方向性としては、この三位一体改革が受け容れられ、まさしく「絵に描いた餅」から具体性を伴った改革工程が決定されていたのである。特に、国庫補助金改革のプロセスは、国と自治体や政府と与党という関係各機関相互の調整を重ねながら、平成一七（二〇〇五）年には政府と与党との間で合意が形成され、合計四・七兆円を超える補助金が一般財源化されることとなったところである。<sup>6)</sup>これによって、平成一四（二〇〇二）年六月七日の経済財政諮問会議の席において、小泉純一郎内閣総理大臣自身の口から「地方行財政改革については、国庫補助負担金事業の廃止・縮減について、私が主導

し、各大臣に責任を持って検討していただき、年内を目途に結論を出したい。」という決意が表明され、さらに具体的に「これを踏まえ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿と、そこに至る具体的な改革肯定を含む改革案を、今後一年以内を目途に取りまとめたい。」という明確な示唆が示され、三位一体改革が本格的に始まったのである。<sup>(7)</sup>

その後の状況は、周知のとおり同年六月二五日の『基本方針二〇〇二』を経て、翌平成一五(二〇〇三)年六月二七日の『基本方針二〇〇三』、平成一六(二〇〇四)年六月四日の『基本方針二〇〇四』、平成一七年六月二日『基本方針二〇〇五』の閣議決定へと連なっていたのである。その根底には、地方財政改革に際しての基本的な考え方として、何よりもまず「国の関与を縮小し、地方の権限と責任を拡大することとし、平成一三(二〇〇一)年七月に、国と地方公共団体の役割分担に応じた事務及び事業のあり方ならびに税財源の配分のあり方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項について、地方分権の一層の推進を図る観点から設置された「地方分権改革推進会議」が進めていた調査審議の結果の一部が「事務・事業のあり方に関する意見」という形で同年一〇月三〇日に答申され、国から地方への関与の廃止や縮減を図る観点から一三五項目に上る具体的な措置が提言されたという経緯があったものの、税源移譲を含む税源配分のあり方の検討を同時に行う支店が取り入れられていないのは誠に残念<sup>(8)</sup>であるとか、「特に、義務教育費国庫補助負担制度の見直しは、どのように地方の自主性が向上するのか明示されず、税源移譲による財源措置も明確に示されず、到底受け入れることができない」などと、いわゆる地方六団体をはじめとする強力な反対声明が表明されるなどの混乱を招き、その決着には相当のエネルギーを要したところでもあったのである。<sup>(8)</sup>

その間、国と地方(都道府県や市町村ないしそれぞれの自治体議会の全国的連合組織)や政府と与党(自由

民主党及び公明党」との間においては極めて綿密な調整あるいは協議が重ねられ、そうした模様からも、このたびの三位一体改革がまさしく本格的な「政治」改革であったことを物語っていたといえよう。たとえば、平成一四年度以降の国庫補助負担金改革のおおまかな流れの中でも、三位一体改革の「芽出し」として議論された義務教育費国庫負担金の見直しとそれに伴う財源措置に関する場面における総務省や地方六団体の姿勢に対する文部科学省や財務省や厚生労働省等の一定の譲歩を伴う対応が行われたし、平成一五年度においては、三位一体改革を基本的には、国と地方の双方に通ずる行財政改革の一環として位置づけながら、同時に地方にできることは地方にゆだねるという地方分権推進の観点から取り組むべきであるという考え方の下で、自立的財政運営可能な団体を増加させるためには税源移譲等による地方税の拡充が決定適用であること、地方単独事業にも財源保障が不可欠であること、国庫補助負担金削減には数値目標の設定や具体的補助金の明示等実効的削減計画を策定すべきこと、税源保障は基幹税で実施することなどという意見を表明した片山総務大臣に対して、地方行財政の効率化、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムの見直し、国と地方を通じた行政のスリム化を重視すべきことなどの意見が塩川財務大臣から提起されたりしたのである。この時点における各大臣の見解は大きく相違していたために、後に内閣官房長官と総務大臣、財務大臣及び経済財政政策担当大臣間の四大臣協議が行われ、六月一八日時点では、平成一八年度までの三ヶ年で国庫補助負担金については概ね四兆円程度を用途に廃止、縮減等の改革を行うこと、廃止する国庫補助負担金の対策事業の中で引き続き実施する必要があるものについては基幹税の充実を基本として税源移譲を行うことなどという具体的な指示が総理大臣自身から示されることとなったのである。<sup>9)</sup>

## 2 「地方交付税」の見直し

「交付税制度」が創設されたのは、昭和二九（一九五四）年度のことであり、その対象税目は、所得税、法人税及び酒税という国税の基幹税目としての三税とされてきたところであるが、現在の交付税は平成元（一九八九）年度に新たな税目として消費税とたばこ税が加えられ、合計五つの税目となっている。そして、それぞれの税収に占めるこれら交付税の割合は、地方交付税法（以下、「交付税法」という）第六条において、所得税、法人税、及び酒税収入額のそれぞれ三・三％、消費税収入額の二九・五％、たばこ税収入額の二五％とされている。<sup>10)</sup> この交付税制度の本来の制度趣旨は、当初、これら基幹税目たる三税を組み合わせることによって、収入の伸張性と安定性とを期待することができて、地方の財源として適当であると考えられたからである。たしかに、法人税は景気の変動に敏感ではあっても伸張性が高いという点、それに対して酒税は景気変動に対して安定的である点、さらに所得税は、その二税の中間的な位置で着実な伸びが期待できる点に着目されてその制度の導入に際して特定されたものであったと思われる。なお、地方交付税法第七条の定めるところでは、内閣においては毎年度、翌年度の地方団体の歳入歳出が国見込み額に関する「地方財政計画」という名の書類を作成し、国会に提出するとともに、広く公表しなければならぬこととされている。この「地方財政計画」は、交付税制度本来の趣旨である「合理的かつ妥当な水準の行政サービスを行うための財源保障」という観点から、あくまでの標準的な水準の歳入歳出を計上することとされているところであるが、その策定過程においては、翌年度の地方財政収支の見込みが、交付税総額と収支均衡するか否かが検証されることとなる。<sup>11)</sup> なお、この地方交付税の基本的な性格については、交付税法第六条の定めるところによれば、前述のとおり国税五税の一定割合とされているところであり、地方自治体にその実施が義務付けられることとなる事務事業につき、当該自治体自身の判断に基づいて行われるものの実施に要する財源については原則として自主財源たる地方税で賄う

ことが望ましいこととされている。しかしながら、自治体間ないし地域間の財政力格差の発生はこれらの税源の偏在に原因していることが多いために、相互の格差を調整する仕組みとして、国が自治体に代わって国税として徴収し、一定基準にしたって再配分する「国が地方に代わって徴収する地方税」、換言すれば「地方が供する固有財源」とも言うことができるといわれ、また同時に交付税法第三条第二項においては、交付税の交付にあたっては、条件を付したり、使途を制限してはならず、あくまでも地方自治の本旨を尊重して行われなければならないという点に着目すれば、国の交付する一種の間接課徴形態の地方税たる性格を帯びることとなり、地方税源の地域的な不均衡を是正するために、国が地方自治体全体の財源を国税という形で国民から徴収し、そして、徴収したものを一定基準に基づいて各地方自治体に再配分するというものであるから、地方税と同様に地方自治体が独自にその使い方を決めることの可能な一般財源ともなり得ており、使途や条件が設定されている国庫負担金とは決定的に異なるものと言えよう。<sup>(12)</sup>

以上のような基本的な性格を有している地方交付税制度に期待されている機能は、一方で「財源保障機能」であるといわれ、他方で「財源調整機能」といわれているのはすでに周知のとおりであろう。前者の財源保障機能とは、交付税法第一条の「地方団体が…(中略)…：地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障する」ことであり、後者の財源調整機能とは、同条の「地方団体が自主的にその財産を管理し、…(中略)…：その財源の均衡化を図る」ことを意味するものである。つまり、財源保障機能とは、より具体的には地方自治体の提供する公共サービスに関して、標準的な行政水準を確保するための必要不可欠な財源を調達する仕組みとして地方財政全体のマクロ的側面における財源保障と、義務教育をはじめ、社会福祉、公共事業、災害復旧事業等の国庫負担事業の地方負担分を交付税額の算定に用いる財政需要額に参入するものと、国と地方がその役割分担に応じて「割り勘」的に負担し合うこととされている経費の地方負担分について

交付税で財源保障を行うことが法律によって定められていることなどからも分かるように、各地方自治体において標準的に見込まれる必要経費についてのミクロ的側面における財源保障のことを併せて表現しているといえるのである<sup>(13)</sup>。また、財源調整機能とは、各地方自治体における地方税収入の見込みの多寡に係わらず、標準的に見込まれる経費については、その財源を保障するというものであるから、税収の少ない地方自治体には多額の交付税が交付されるが、反対に税収の多い地方自治体には少額の交付税しか交付されないということになるわけである。こうした財源均衡化の手立てを講ずることによって、それぞれの地方自治体の地方税収入と交付税収入を合算した財源の全体は、押しなべて「均される」こととなるのであり、まさに調整されることとなるわけである。このような国による、極めて温かい制度的配慮の恩恵を蒙ることとなった地方自治体は例外なく、すべからず「フル装備」ないし「ワンセット」の地方公共団体として存立し続けることができたのである。

ただ、この交付税の算定に関してはかねてからその方法が複雑に過ぎて分かりにくいという評価に甘んじてきたところであるが、その本質は、前述のとおり「標準的な地方行政サービス」の提供に必要な経費と「標準的な税収の見込み」との対比に過ぎず、交付税を交付する必然性は、その有意な「差額」を穴埋めするもの他にないものと理解することができよう。交付税法第一〇条及び第一条、第一四条においては、いわゆる基準財政需要額から基準財政収入額を引くという公式を用いることによって算出される各地方自治体に対して交付すべき普通交付税の額が一応は明らかにされる。しかしながら、そうであるとしても、「単位費用」と呼ばれる、それぞれの「行政項目」あたりの単価に「測定単位」を乗じ、さらに「補正係数」を乗じることによって得られる基準財政需要額と、それぞれの税目ごとの地方税収入の七五%（譲与税については一〇〇%）を基準財政収入額とするという算定方式の全貌は結果としては必ずしも決してわかりやすいとはいえないものとなっているのである<sup>(14)</sup>。つまり、単位費用といい、測定単位といい、補正係数といい、さらには行政項目といい、

その用語と概念はあまりにも専門的に過ぎ、しかも国の省庁によって発案ないし発明されたものであるわけで、その限りにおいても一般的に伝わりやすい言語とは言えず、分かりにくいといわれているところである。

ところが、その特殊日本のかつ中央集権のないし後見的な地方交付税制度のあり方全体をめぐって大きな議論が起こり、専ら、その総額のあり方とその算定のあり方についてさまざまに論評され、多角的な評価があらためて繰り返されたのは記憶に新しいところであろう。たとえば、まず数値目標による交付税の削減を唱えるものや、次に基本的な財源保障機能そのものを廃止すべきであるという主張、あるいは財源保障の機能は存続させるけれどもいわゆるナショナル・ミニマムに限定すべきであるという考え方、さらには地方財政計画を二つに分けるべきであるというもの等さまざまである。

なかでも、このたびの三位一体改革の基本的な目標が交付税総額の圧縮のためにあらかじめ数値目標を設定した上で削減を目指し、国家財政全体の収支の改善を図ろうという最も直接的で伝わりやすい主張は看過することができないが、同時に少なからず問題点を含んでもいるといわれているのが第一番目の数値目標による交付税削減論と呼ばれるものである。この考え方は確かに経済財政諮問会議における財務大臣からの要請や国と地方を通ずるいわゆるプライマリー・バランスの改善策として一定程度の説得力を有している。ただ、制度本来の趣旨ないし目的からすれば、交付税というものの存在理由は、あくまでも地方自治体の総体が享有する固有財源であるといわなければならないし、国の立場から国家財政のみの健全化を志向することについては地方自治体サイドの理解を得ることは不可能であろう。また、いわゆるプライマリー・バランスの改善という観点から立論される交付税削減論については、国民や住民に対する行政サービスや職員人件費等の行政コスト等からなる最終支出の縮減や見直しを行わないままに国と地方という二極ないし三極の政府間の移転支出を意味する交付税のみの削減を行うというのであれば、最終支出段階における地方自治体の事務や事業の質量は変

わらないままであり、削減された交付税を地方自治体自身の借入によって賄うこととなってしまい、国の赤字を自治体に付け替えるだけという結果を招くことになるのである。求められているのは、あくまでも国と地方を通じたプライマリー・バランスの改善なのである。要するに、現行交付税制度は国と地方との間の中間支出であつて最終支出ではないということであるから、各歳出項目ごとの最終支出こそが必要なのである。<sup>15</sup>したがつて、以上の点から見てもあらかじめ削減すべき数値目標ありき総額削減論は適切ではないと言ひ得るのである。

同様に、現行交付税制度における財源不足額を補填する「差額補填方式」による財源保障機能を廃止し、残された財源調整機能に特化した財源調整制度を新しく構築すべきであるという、いわゆる財源保障機能廃止論とも呼ぶべき主張がある。これについては、次のような反論が行われている。まず基本的な誤りとして、現行交付税制度が財源保障機能と財源調整機能とを一体不可分の制度として設計されたものであることを没却していること、あるいは治安や防災、教育、社会保障等のように地方自治体の実施にかかる多数の事務事業が国の法令等による行政サービス水準の維持に関する詳細な縛りが設けられている意味は、全国的な水準を確保するために地方自治体に対して事実上の義務付けを行い、その財源となるべき地方税収入が絶対量として少ないことと隔たりの大きい地方的偏在を解消すべく、敢えて国による財源保障を制度化することによって全国一律の行政サービス水準を確保していることを看過していること、等が指摘されているところである。<sup>16</sup>

それでは、財源保障機能の全面的な廃止までは言及しないまでも、保障すべき行政サービスの範囲に関してある程度限定を加えていくことにしてはいかかと言うナショナル・ミニマム言論という主張については如何なる反論が行われていたのであるうか。最終的には、この考え方はミニマムというタムの捉え方如何にも左右されることとなるといわれている。厳密な意味での最低限度の水準なのか、あるいは実質的スタンダードなのかということである。現行交付税制度本来の制度趣旨に立ち返れば、全国一律にその水準が保障されなければ

ばならない行政領域を個別具体的に検証することが求められることとなり、たとえば学校教育については、小学校和中学校だけがフォローされ、高等学校教育は度外視しても構わないこととなるし、ましてや公立学校の設置、管理を越えて私立学校に対する援助や助成など不必要なサービスということになってしまいかねないこととされ、水道法に基づく水道の供給は義務的な行政サービスであつても下水道の整備等は必ずしも視野に入れなくてもよいということになりはしないかという危惧を覚えるのである。つまり、この考え方を敷衍していけば、現行制度の下で作成される地方財政計画に関して一方で国が義務付けている事業と国が明確な基準を定めている事業をミニマムの対象とし、他方でそれぞれの地方自治体の政策選択や予算編成時における傾斜配分に反映させるべくその採否を判断できる経費は地方自治体の自主財源で文字通り自主的に決定することができるといふ地方財政計画二分論にも発展していくものといわれているところである<sup>(17)</sup>。

以上のように、三位一体改革の一翼を担う地方交付税改革の内容は極めて濃密であり、克服すべき課題も決して少なくないことだけは一通り認識することができたといえる。今後は、基本的な姿勢としては地方税の充実を基本としながらも中長期的で持続可能な、しかも予見性の高い制度の設計を志向していくべきであるといわれるところであるが、直接的には財源保障機能と財源調整機能という二つの支柱とも言える機能をどのようアレンジしていくべきなのが中心の論点として論じられることになるのであろう。

### 3 「(税源移譲を含む) 税源配分」の見直し

地方税改革、とりわけ税源移譲のあり方についてはかねてから議論が重ねられていたが、平成一八(二〇〇六)年度の一般的な税源移譲を実施するための税制改正を進めるうえで行われた法律改正の中で中核を占める改正税法によって、その概要が決定され、平成一九(二〇〇七)年度から実施されることとなったのは、国税



とに必ずしも直結しないのではないかと疑念を払拭し得ないところであろう。

なお、元来、「税源移譲」とか「税源配分」という文言の意味するところは、税源を現在の位置づけからどこかに「移し」、「譲る」こととか、いずれか複数の場所や担当者に「配分」することであるといわれても、まったく日本語としてすら理解することができないままであろう。また、今日的な時代背景や歴史的状況の中で理解しようとしても、地方分権一括法登場後の分権型社会構造の構築に際して不可避の作業と位置づけられた三位一体改革の経緯から判断して、国から地方への税源の移譲を表した概念であり同時に地方自治実務関係者によつて定着させられた用法であることだけは容易に理解することができるものの、厳密にはなお不明確な部分が残されたままなのである。本稿においては、取り敢えず、前述したところを踏まえて個人所得課税分野における「国税たる所得税と地方税たる個人住民税との間における税率構造の変更」という結論をもたらした国から都道府県及び市町村へという政府間の税源移譲のこと捉えておくこととしよう。殊に、「税源」とは一定の税制度を適用した後に生じる税収の金額というだけに留まらず、その税収をもたらす経済活動や税の源となる資産や納税者の存在、そして具体的な税収をもたらす税制度という要素をすべて含んだ概念であるといわれているところである。<sup>(19)</sup>つまり、その原因や前提となる社会経済の実情ないし実態と、それを税収に結びつける税制度と結果としての税収の三者を同時に併せ持った概念として規定することができるということなのである。したがって、これらの言葉の用い方などから見てもこのたびの三位一体改革という名の税財政改革が何よりも地方分権を実現するために着手されたものであることを物語っているところである。結局は、納税者たる国民の負担を変えることなく、国と地方自治体への納付割合を変更することを意味しており、税源を移譲する元となり、移譲する先となる国と地方自治体のどちらも本来的には上下の関係にもなく、原則と例外という関係にもなく、文字通り対等かつ協力の関係と位置づけられていたというわけである。<sup>(20)</sup>その後、この税源移譲が実現

されるまでの道程は、平成一四（二〇〇二）年六月二五日の「骨太方針二〇〇二」以降、平成一八（二〇〇六）年三月二七日の改正地方税法（平成一八年法律第七号）の可決、成立に至るまでの四年弱の間に集中的に残されていったのである<sup>(21)</sup>。

その動向の中で盛り込まれた税源移譲を含む税源配分のあり方に関する内容は概ね次のとおりである。

まず、「骨太方針二〇〇二」において三位一体改革で検討されるべき税源配分は税源移譲を含むものとし、地方の自主財源として移譲するということが閣議決定され、翌平成一五（二〇〇三）年度予算の策定においては五、六二五億円の国庫補助負担金の削減、二、三四四億円の共済長期給付や公務災害補償を含む義務教育費等の特例交付金と交付税でそれぞれ二分の一づつ措置する一般財源化、自動車重量譲与税による税源移譲を内容とする「芽出し」が施され、「骨太方針二〇〇三」では、「改革と展望」の期間を平成一八（二〇〇六）年度までとしたうえで、国庫補助負担金については概ね四兆円を用途に廃止、縮小等の改革を行うこととし、平成一六（二〇〇四）年度予算には、補助金改革（一兆円）の分野においては、税源移譲に結びつく四、七四九億円の改革、二、四四〇億円の公立保育所運営費等、退職手当及び児童手当からなる二、三〇九億円の義務教育費、スリム化、交付金貨の改革五、五二七億円を盛り込み、税源移譲等の面では、四、二四九億円の所得譲与税、二、一九八億円の公立保育所運営費等、二、〇五一億円の共済長期等を内容とする義務教育費等、二、三〇九億円の退職手当と児童手当からなる義務教育を含む税源移譲予定特例交付金が明記されたのである。

さらにその後、「骨太方針二〇〇四」では、二〇〇五年度及び二〇〇六年度の二年間に行う三兆円程度の国庫補助負担金改革の工程表と税源移譲の内容、交付税改革の方向性を一体的に盛り込むこととされ、そのためには、概ね三兆円規模の税源移譲を目指し、その前提として地方自治体に対して国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえて検討を進めることとされたのである。したがって、この間の経緯

は、一九九〇年代に始まった地方分権の潮流の中で、議論されはじめ、「機関委任事務」を廃止し、「必置規制」を見直し、「国の関与の法定化」等の制度改革を行った地方分権一括法に集約された第一次地方分権改革の軌跡と重なるものであり、そのうちの地方税財政改革という宿題が残されていたわけである。それらは当初、単に地方税の充実とか、課税自主権の尊重などと表現されるに留まり、いわば総論的な課題が提示されているだけであったが、平成一三（二〇〇一）年六月の地方分権推進委員会の最終報告には国と地方とを通じた租税負担率に変更を加えない前提で地方税源の充実を行うためには、国から地方への税源移譲を行う必要があり、国と地方を通じる構造的財源不足の解消方策を検討し、租税負担率を見直す際には、地方税源への配分を特に重視していく必要があることなどの点について言及されるようになっていたのである。<sup>(22)</sup>そして、この「骨太方針二〇〇二」が閣議決定される直前の五月に経済財政諮問会議の席上、当時の片山虎之助総務大臣の発表した「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」が、いわゆる「片山プラン」と呼ばれるものであるのは周知のとおりであるが、その後、翌年公表された「骨太方針二〇〇三」によって税源移譲の骨格が決定されたといわれているところである。<sup>(23)</sup>

以上のような経緯の中で、特に留意しなければならないのは、国と地方、あるいは政府部内ないし政府と与党等の相互間では如何なる調整が重ねられ、どのように合意形成が果たされてきたのかという点であろう。つまり、地方六団体をはじめ、政府税制調査会や与党税制調査会等は相互にどのような手順で如何なる内容の検討を加えたのか、ということである。特に、政府税制調査会において国税と地方税の各税目に関する分析を通して所得税から個人住民税への移譲を内容とする個人所得課税を適切なものとし、その実現に向けて暫定的にたばこ税の国から地方への移譲を措置することが現実的であるという答申を平成一五（二〇〇三）年に示した<sup>(24)</sup>が、同時に与党税制調査会においても、所得税から個人住民税への税源移譲を実施するとともに、所得税与税

という名で、所得税の一部を国から地方に譲与することとしたのは看過できない点であろう。要するに、自由民主党と公明党の与党はこの与党税制調査会の審議結果を踏まえて所得譲与税法を制定して所得譲与税を新設するに至ったのであるが、政府税調の各年次の税制改正答申は結果的に存在感を示せなくなっていたということなのである。また、地方六団体の方からも政府税調答申に対しては批判が強く、骨太方針二〇〇四の閣議決定の後、政府から補助金改革のとりまとめを要請されており、同年八月二四日には「国庫補助負担金等に関する改革案」地方分権推進のための『三位一体の改革』<sup>(24)</sup>が提出されたところでもあった。さらに、これを踏まえて平成一六(二〇〇四)年末までに、三位一体改革の「全体像」を決定することが予定されており、その趣旨については閣議後の閣僚会議における小泉内閣総理大臣の発言はもとより、内閣官房長官の発言や三位一体改革に関する大臣会合等にも反映され、<sup>(25)</sup>国と地方の協議の場が設けられ、二ヶ月あまりの間に都合七回催されているところも軽んずること等は決してできないところである。このような経緯の中で制度設計された税源移譲の内容は具体的には、次のように集約することができる。つまり、第一に個人住民税の一〇%比例税率化、第二に所得税の税率構造の変更、第三に所得税と個人住民税の課税最低限の相違への対応、第四に住宅ローン減税に関する調整措置、第五に都道府県民税と市町村民税の税率の決定、第六に一〇%比例税率化による税源移譲の効果、第七に所得譲与税による二〇〇六年度の措置、第八に恒久的減税(定率減税)の廃止との関係、の八点である。

こうした観点から総額にして約三兆円に及ぶ規模の税源移譲は平成一七(二〇〇五)年一月三〇日の政府と与党間の合意に基づいて与党税制調査会における平成一八(二〇〇六)年度税制改正で実施することとされたのである。

## 二 「三位一体改革」の成果と課題

本来、如何なる理由や原因があったにせよ、「三位一体改革」という名で国庫補助金・地方交付税・税源移譲の三者を同時に一体的に改革するということは、それまで通用していた我が国の地方財政ひいては財政システムの全体的な構造改革が突如として一気に行われることを意味するのは言うまでもない。実は、そのような手法というかアプローチに関する疑問が本稿の執筆を促した直接の契機となったのは言うまでもなく、それ以上に、そうしたからといって明治維新以来、連綿と持続されてきた特殊日本的で中央集権的な財政構造の根幹的な部分に堆積した一種の「澱」のようなものを払拭することができるのであるか、あるいは、如何に国も自治体も財政赤字という不都合が生じたとはいえ、その深刻な状況が一瞬にして解消されるような特效薬が存在し、然るべき効能が発現するのであるか、等という疑念が少なからず拭い切れず、何か隔靴搔痒の感を覚え続けたからに他ならない。

それでは、当初の目標年次として設定された平成二〇（二〇〇八）年が到来した現時点においては果たして如何なる成果がもたらされ、どれほどの課題が残されているのであろうか。そもそも、「地方分権の推進」という観点から「三位一体の改革」を考察すること自体が、果たして妥当するの否か、どれほどの意味を有しているのか、いまなお判然とはしないところであろう。<sup>26</sup>この時点における地方分権一括法の成立の背景には、かつての地方分権推進委員会において、いわゆる第一次地方分権改革の回顧及び完全実施を求めるための監視活動の結果に加えて、六年間にわたる地方分権推進委員会の活動の集大成とされ、今後の第二次地方分権改革の始動に向けての地方税財源充実確保方策についての提言等が最終報告としてまとめられていたことを忘れる

ことができないうであろう。さらにこれに続いて、経済財政諮問会議や地方分権改革推進会議<sup>(27)</sup>、地方制度調査会<sup>(28)</sup>、財政制度等審議会<sup>(29)</sup>、地方財政審議会等から三位一体改革のそれぞれの側面に関しては、「基本的な考え方」を含めてさまざまに意見や問題点が指摘されながら、それまでの常識を覆すほど速いペースで取りまとめられ、厳密な意味における評価はしばらく措くとしてもその歴史的で画期的な取組みは紛れもなく実行に移された事実としてあらためて銘記されるべきであろう。<sup>(31)</sup> いわゆる新自由主義的で市場経済最優先の小泉構造改革が歴史の風雪に耐えながら評価されるにはいまま少しの時間を必要とするところであろうが、三位一体改革と呼ばれるものの正体はあくまでも国と地方とを通じた全体的な財政再建のための一定のルールを明確にすることに他ならなかったはずである。つまり、多様な行政サービスの各般に亘って、廃止並びに縮減すべき対象としての国庫補助負担金や税源移譲の実質的な内容や具体的な規模ないし計画に関しての定量的あるいは定性的な設計や運用に際しての指針はなおも定まっていなかったということなのである。<sup>(32)</sup>

概ね以上のような模様の中で確認することができるのは、これまでのいずれの内閣においても複雑な仕組みを呈し、そのために国会議員を中心にした政治的な局面においても改革の必要性が実感されないうままであり、加えていわゆる交付団体たる自治体が圧倒的に多数を占めていたことで自治体側の既得権益の温存を図ろうとする政治的圧力も極めて強かったことなどの影響もあって、地方交付税制度全般の改革に必ずしも積極的ではなく、小泉内閣の登場によってはじめて本格的な改革が着手されたといわれているのであり、その限りにおいては高い評価を与えられ、そのうえに地方税改革も国庫支出金改革もあわせて行った点はきわめて重要な意義を有していると認めざるを得ないところであろう。<sup>(33)</sup> たしかに、この一体的改革によって平成一六年度から平成一八年度の三ヶ年における数字の上での成果は、総額一〇兆円を超える規模で目に見える形で得られたことは事実である。たとえば、国庫補助負担金改革の面ではこの三ヶ年で合計四兆六、六六一億円に上る金額がはじき

出されている。また、税源移譲の面においても、所得税から個人住民税への税源移譲は平成一八年度税制改正によって所得税は五%、一〇%、二〇%、二三%、三三%、四〇%という税率構造となり、個人住民税は都道府県が四%、市区町村が六%を担う形で一律一〇%とされたのであり、いずれも平成一九年度から適用されることとされたのである。都道府県に二兆一、七九四億円と市区町村へ八、三〇〇億円が譲与される所得譲与税の総額は三兆九四億円にのぼるといわれ、さらに、地方交付税改革の面においても、地方交付税と臨時財政対策債の総額の抑制によって五兆一、〇〇〇億円が「行政改革インセンティブ算定」制度の創設と拡充をはじめ、企業誘致等による税収確保インセンティブの強化、アウトソーシングによる効率化を算定に反映したり、段階補正の縮小、算定の簡素化、地方財政計画と決算の一体的乖離是正、財政力格差拡大への適切な対応、不交付団体の増加等のような様々な制度改革によって算出されたのである<sup>34)</sup>。また、別の観点からは、多様な価値観を持つ自治体住民の行政サービスの供給に対する満足度が次第に得られなくなってきたために旧来の行政需要だけをメニュー化し、ルーチン・ワークとして処理していたのでは地方自治ないし地方自治体そのものの存在意義を根底から問われかねないような時代状況になってきたこともおそらく紛れもない事実であろう。そのために、ワンセット主義あるいはフル装備と言われる全国的に画一的で標準的な地方自治行政サービスを供給するという姿勢から脱却し、住民の新たな行政需要に応えようとする先駆的自治体づくりが多角的に標榜されることとなっているようでもある。この度の三位一体改革の見据えていた全体的な財政システムの将来像からは、国のお膳立てしたメニューを都合よく選択し続けることで独立した一個の地方自治体たり得た時代がすでに遠い過去のこととなり、豊かな多様性を発揮することが可能な自治体の出現を期待することもできたのではないかと思われるところである。

しかしながら、一方で精力的に推進された「平成の大合併」と機を一にするように極めて短時間のうちに「断

行」されることとなったこの度の「三位一体改革」はいずれも未だに括弧つきで表現されている。そうしたところからも、本来これらの大規模な構造改革が認知されるべき必然性や合理性よりもなおその特異性が強調されているのは、国と地方という当事者それぞれが改革の具体的な内容や工程について完全な合意を形成していないからだといわれていて、それぞれが現状よりも事態が悪化してしまうのではないかとという疑念や不安を払拭し切れていないからではないのかとさえ考えてしまう。<sup>(35)</sup>これはおそらく市町村合併が当面は都道府県自身の利害とは一応切り離されて構想されたのに比して、税財政構造の方は市町村のみならず都道府県をも含めた地方自治体全般を視野に入れることとなるためであろう。要するに人事ではないということなのである。そればかりか、とりわけ国庫補助負担金の廃止や縮減に関しては、国の補助金を配分する「中央省庁」と、一旦配分された補助金をより具体的に箇所付けする専門職たる「官僚」とその行政分野の専門家然として政治的影響力を行使しようとする一団の「族議員」やそれらの補助金の対象事業が専ら公共工事である場合等には、大小様々な規模の「業者」等も交えた深くて広い利権の構造が顕在化することにもなるはずである。<sup>(36)</sup>

「地方分権」という価値の本来の趣旨は、少なくともこのような状況から地方自治運営を切り離して、画一性よりも多様性を求めようとする住民の要請に因應するところにあるのではないかと思われるのであるが、実態はさほど簡単な様相を呈してはいないというべきであろう。それどころか、それまで移譲の財政的危機状況に直面させられている地方自治体、特に合併して区域的には広大な規模となってもなお人口規模や財政規模の面では、いわゆる小規模市町村に甘んじている地方自治体の将来は決して明るくはないのである。<sup>(37)</sup>それは、「規模の経済学」等の通用する事態では決してなく、ましてや効率的かつ効果的な財政運営にも、ともすれば逆行しかねないほど深刻なのである。たかだか三年間の財政構造改革に過ぎなかったかもしれないが、あらためて三位一体改革のもたらした成果をどのように評価するのはこれからの地方自治体あるいはその運営に携わる

首長や議員の見識や判断にゆだねられているというべきであろう。

### まとめにかえて

以上、極めて雑駁な敷衍に終始した憾みが残るが、本稿の当初の問題意識は、三年間に及ぶ税財政構造の根本的改革の企図の一端を分析し検討するところにあつたのである。それを達成することができたか否かもにわかには判断し得ないところであるが、少なくとも旧態依然とした「親方日の丸」的な放縦な自治体運営の余地はなくなり、地方自治行政のみならず国家行政のあり方も含めて、一様に世知辛くなりつつあることだけについては認識を共有することができよう。ましてや、北海道夕張市のように現に存在する地方自治体が事実上「潰れてしまった」という事実を目の当たりにすると、これまで利潤原理ないし企業論理あるいは効率性などという価値基準には必ずしも適合しないけれども特定の地域社会で日常生活をいとなむうえで避けることのできない「公共の福祉」を実現するために、いわば「銭金にならない仕事」を一手に引き受けてきた最も身近な地方自治行政の存在理由を考える契機が至る所に横たわっていることをあらためて認識せざるを得ないところである。夕張市の事例を対岸の火事として見過ごしてしまうか、地方自治行政の在り方を考える貴重な教訓とするか、その判断さえ実はそれぞれの地方自治体あるいはその運営に携わる首長や議員等の関係者、ひいては住民自身に委ねられているのである。したがって、財政的に窮乏しているから住民の行政需要に応えなくても良いという行政は本来的にあり得ないはずであるし、逆に住民からは何ら要望も要請もないにも拘らず、国の補助金対象であるから、然るべき必然性はなくても一定規模の「箱物」を設置しておこうという行政の姿勢も許されないはずなのである。

二二世紀もすでに最初の十年が過ぎようとしている現在では、「公私」の別や「官民」の格差、「国と地方」の違い、等のような価値的な対立軸を根拠とした社会構造ではなく、人間個々人が自らの存在証明を容易に得られるような多様な可能性を実感し、実現することができる成熟した社会を構築すべき時代状況に差し掛かっていると捉えることができよう。三位一体改革という名の構造改革は、税財政改革に特化していたように見えるが、むしろそのような大局的な観点に立った社会構造の改革作業として位置づけることができるように思われる。いずれにしても、その結果としてはわずかに三年間にわたる成果は、総額一三兆円弱の節減が図られたのは紛れもない事実であり、さらに平成一九（二〇〇七）年六月には「地方財政健全化法」という新たな法律が整備されたところでもある。つまり、その歴史的な意味は単に国と地方の行政マンたちの持つべき尺度を提示するのに留まらず、専ら行政に依存しながら「ないものねだり」をしたり大艦巨砲主義ないし事大主義に根ざした不相応の要求をしたりするのではなく、地方自治行政の当事者としてしかなるべき質量の負担を厭わない住民とその集合体としての国民の創出を期しているところに求められるのである。<sup>(38)</sup>

## 註

(1) 当初、「国と地方を通じた危機的財政状況を克服し、今後少子高齢化が一層進展する時代にわが国の活力を回復し維持していくためには、「官から民へ」、「国から地方へ」という考えの下、地方分権を推進することにより、これまでの中央集権的なシステムを転換し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる分権型システムの構築を目指すことが必要である」という意見を公表していた地方分権改革推進会議の「基本的考え方」は理解されたとしても、その成果に対する疑問や不安は少なくなかった。たとえば、関野満夫「三位一体改革で地方財政はどうなる―財政システム改革と税源移譲―」季刊行政政研究第五四号一五―二三頁等を参照。

(2) 佐藤文俊編『三位一体改革と将来像―総説・国庫補助金―』（瀧野欣彌・岡本保編集代表）『シリーズ地方税財政の構造改革と運営』第一卷（二〇〇七年 ぎょうせい）二―五頁等を参照。

- (3) 前掲『三位一体改革と将来像』（第一巻）二頁では、キリスト教の教義における「父と子と聖霊」という三者とは必ずしも直接の関係はなく、三つを同時に行う点を指して一言で表現する言葉として人口に膾炙したというが、「財政の分権」と「財政の再建」という二つの目的を達成する際の方針とそのプロセスはもとより並列的ではないと思われ、時間的な優位順位や実質的な優劣関係を明らかにすることの必要性を感じたということである。
- (4) この点については、自治研究第七九巻第八号一五六～一六二頁、第九号一八四～一八六頁、第二号一五〇～一六二頁、第八〇巻第二号一四四～一五二頁を参照。
- (5) 前掲書（第一巻）一一九頁。
- (6) 前掲書（第一巻）一〇〇～一二二頁、一三三～一三六頁によれば、たとえば児童保護費等負担金のうち公立保育所運営費や介護保険事務費交付金、経費老人ホーム事務費交付金などのように、合計二、四四〇億円に上る、その対象事業を引き続き地方自治体が主体となって実施する国庫補助負担金を一般財源化することとしたのである。また、そのうち、配偶者特別控除の廃止に伴う増収により対応することとした市町村事務取扱交付金を除いた額につき、義務的なものは一〇割、その他のものは八割で税源移譲対象額として精査した額を所得譲与税として財源措置することとしたものである。
- (7) このときの内閣総理大臣の「指示」が明確であったことは補助金改革にかける決意の表れと評価されている。なお、このときの「指示」はほぼ無修正のまま六月二十五日の「基本方針二〇〇二」に反映され、「この改革案においては、国庫補助金について、「改革と展望」の期間中に、数兆円規模の削減を目指す。同時に地方交付税の改革を行う。九割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要がある。このため、この改革の中で、交付税の財源保障機能全般について見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく。他方、地方公共団体間の財政力格差を是正することはなお必要であり、それをどの程度、また、どのように行うかについて議論を進め、上記改革案に盛り込む。これらの改革とともに、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては、以上の所要額を精査の上、地方の自主財源として移譲する。」と言及するに至ったのである。前掲書（第一巻）一一一～一二二頁等を参照。
- (8) この地方分権改革推進会議のもたらした混乱は、一〇月三〇日の答申が総論部分においては問題なく了承されながら、各論部分については関係各省庁との間で合意を形成することができなかったのである。そのために、地方公共団体やその連合組織からの強い反発を招くに至り、反対声明を公表されたわけである。また、それだけに留まらず「国庫補助負担金全体を通ずる見通しの基準と考え方が示されておらず、削減額も明らかにされず、税源移譲の明確な言及もない点は不十分で、特に義務教育費国庫負担金の一部（退職手当と共済長期負担金等）について、財源措置に触れないまま一般財源化を明記した

点は地方への責任転嫁であり、容認できないものである」という現職総務大臣自身による批判を浴びたりもしたのである。さらに、その後も平成一五年度の予算編成に際して「国と地方のあり方については、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、平成一五年度予算に反映させます」という所信表明演説（一〇月一八日の第一五五回臨時国会）において、小泉総理大臣自身の口から直接、三位一体改革の「芽出し」を行うと言明したために、義務教育費国庫補助負担金の見直しとそれに付随した財源措置のあり方が最大の焦点となり、最終段階に至るまで総務省や地方六団体は拒否の姿勢を貫くばかりであったところ、次のような各般の観点から一応の決着が図られたのである。たとえば、文部科学省から①平成一五年度から直ちに学級編成と教職員配置の弾力化など負担金の運用における地方の自由度を大幅に拡大すること、②平成一六年度に定額化や交付金化などのような国庫負担制度の改革のための具体的措置を講じること、③「改革と展望」の期間中に国庫負担金金額の一般財源化について所要の検討を行うことという三点、財務省から①一般財源化に伴う所要額については、他の国庫補助負担金の一般財源化とあわせて基本的なルールで対応すること、②所要額の二分の一は地方特例交付金により、残り二分の一は特別会計借入金により対応し、後年度償還費の四分の三を国が負担するという手段を用いながら、地方交付税の増額によって措置すること、③この②の措置は、三位一体改革の完成までの暫定措置とすること、などという何点かにわたる具体的措置ないし方針が示され、その結果、件数で八件、総額で約二、三〇〇億円に及ぶ一般財源化が行われることとされたのである。さらに、これ以外にも、地方が全体の四分の一を負担する国直轄方式による高速度道路整備の新しい方式の導入や地方の道路特定財源の充実、自動車重量譲与税の地方への譲与割合の四分の一から三分の一への引き上げ、などによって合計約九三〇億円の税源移譲が行われることとされ、三位一体改革の中間とりまとめ的性格を帯びた「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」という閣議報告（平成一四年一二月二四日）において、「自立と自助」にふさわしい国と地方の役割分担に応じた事務事業及び国庫補助負担事業のあり方の抜本的な見直しに取り組み、国庫補助負担金について、「改革と展望」の期間中に、数兆円規模の削減を目指す」ことを再確認し、その上で、国庫補助負担金の廃止や縮減についての基本的な考え方と基準を示し、「これらについて各大臣が責任を持って検討し、国庫補助負担事業の整理合理化を推進する」こととされたのである。そして、総額約五、六〇〇億円を削減するとともに、義務教育費国庫補助負担金の一般財源化に伴い暫定措置を講じることが確認されたわけである。前掲書（第一巻）一一三―一一二五頁等を参照。

(9) これを受けて、六月二七日に閣議決定されたのが「骨太方針二〇〇三」であり、この中で、国庫補助金の改革については、「三位一体の改革の具体的な改革工程」の中で、「国庫補助負担金等整理合理化方針」と題する別添資料に基づいて、約二〇

兆円に及ぶ国庫補助負担金全体を見直し対象とし、概ね四兆円程度を中途に廃止、縮減等の改革を行うことが明記されたのである。さらに、税源移譲を含む税源配分の見直しについては、期限を平成一八年度とした上で、基幹税を基本的に税源移譲を行うことも併せて明記し、その際の税源移譲割合については、個別事業ごとに補助金の性格を勘案しつつ、八割程度を目安に移譲し、義務的事業については、効率化を徹底し、所要額の全額を移譲することとしたのである。前掲書（第一巻）一二五～一二七頁等を参照。

(10) なお、法人税については平成一二年度から、その収入額の三五・八%とすることとされていたが、平成一九年度以降は三〇%で恒久化されることとなった。

(11) この交付税制度創設後のほとんどの年度においては、交付税法第六条の規定する交付税総額では収支不足が見込まれたために、それに対処する「地方財政対策」が講じられてきたのが現実であるという。これらの点については、黒田武一郎編著『三位一体改革と将来像―地方税・地方交付税―』（瀧野欣彌・岡本保編集代表）『シリーズ地方財政の構造改革と運営』第二巻（二〇〇七年 ぎょうせい）一六三～一六五頁等を参照。

(12) 前掲書一六四～一六六頁等を参照。

(13) 交付税法第一〇条の定めるところによれば、それぞれの地方自治体に対して交付すべき交付税額＝基準財政需要額（各地方自治体において「標準的な行政サービスを提供するために見込まれる必要経費」）－基準財政収入額（「標準的に見込まれる税金等」という公式が用いられ、地方財政法第十一条の二を根拠として特定されている行政サービス部門についてはこのような実定法が整備されているということなのである。これらの点については前掲書一六七～一六八頁等を参照）。

(14) こうした交付税法の用いる「大分類」による用語と地方自治法ないし地方自治法施行規則を根拠とする自治体予算の「款・項・目・節」のうちの「款」とを比較してみれば、交付税法の想定する算定項目が自治体の予算項目に準じて法定されていることが判明するのである。たとえば、警察費または消防費、あるいは土木費、教育費、などはまったく同一の用語であり、民生費・衛生費・労働費という予算項目は厚生労働費という算定項目になり、商工費・農林水産業費は産業経済費となり、議会費や総務費は「その他行政費」、災害復旧費・公債費は公債費という具合である。さらに、たとえば最も身近な教育費という分野の「款」の予算は、「教育総務費」「小学校費」「中学校費」「高等学校費」「特殊学校費」「社会教育費」「保健体育費」という「項」に細分され、これらが交付税法では都道府県分「教育費」が「小学校費」「中学校費」「高等学校費」「特殊教育諸学校費」「その他の教育費」とされている。具体的には、教職員一人当たりの人件費（給料各種手当等）を「単価（単位費用）」として、これに全国一律に定められている四〇人学級を維持するうえで必要な教職員の人数（測定単位）を乗じ、そ

れに加えて地域手当や寒冷地手当等の補正係数を乗じてしかるべき補正を施したうえで算定されるのが「小学校費」となるわけである。これらについても前掲書一六八～一七六頁等を参照。

- (15) 前掲書一七七～一九四頁等を参照。結局、国と地方の双方が納得することのできる歳出削減のあり方が模索されなければならぬこととなるのであり、総務省の資料によれば、平成一四年度時点の二七・八兆円に及ぶ赤字は、平成一八年度には一四・四兆円に減少するという当初の見込みであり、その差額(改善幅)は一三・四兆円であったが、国と地方の内訳で見れば国が九・八兆円で、残りの三・六兆円は地方自治体自身の改善した数値ということになるといわれていた。また、その原因は国の場合には税收の増加(四・八兆円)と公共投資等の削減(一・六兆円)に求められ、地方は税收の増加が二・三兆円、人件費や公共投資等の歳出削減が四・七兆円ともなっていたのである(これらの点については、特に前掲書一七九～一八〇頁の図表を参照)。

- (16) 前掲書一八二～一八四頁等を参照。

- (17) 前掲書一八四～一八九頁等を参照。

- (18) 前掲書二～七頁等を参照。

- (19) 前掲書八～一三頁等を参照。

- (20) 「税源移譲」の「移譲」という言葉が「委譲」という文字でないのは、平成一〇(一九九八)年時点で閣議決定された「地方分権推進計画」には「権限委譲」という表現が行われているだけであり、「地方税の充実確保」という記述に留まっていたが、平成一四(二〇〇二)年から平成一七(二〇〇五)年頃から明確に意識されはじめたもので、そのような上下ないし原則と例外という旧来の国と地方自治体との関係を示唆するようなニュアンスを残さなためであったと推測されている。前掲書一～一二頁等を参照。

- (21) 前掲書四三～四四頁の図表1～10「三位一体改革における税源移譲の決定経緯」を参照。

- (22) 平成一〇(一九九八)年に閣議決定された「地方分権推進計画」において、まず、地方税の充実の観点からは、①国と地方の歳出純計に占める地方の割合と租税総額に占める地方税の割合の乖離をできるだけ縮小するという観点に立って地方税の充実確保を図ることといい、②地方自治体の財政面における自己決定権と自己責任をより拡充し、住民の受益と負担の対応関係をより明確化するという観点から、国と地方自治体との役割分担を踏まえつつ、中長期的に、国と地方の税源配分のあり方についても検討しながら、地方税の充実確保を図ることとされていた。また、課税自主権の尊重については、①法定外普通税の許可制度を廃止し、国との事前協議を行う制度に改正すること、②法定外目的税の創設を図ることが明記さ

れ、地方分権一括法の中で制度改正が行われたのである。さらに、三年後の最終報告の「第二次分権改革の始動に向けて」と題する第三章においては、①地方税財源充実の基本的視点、②地方税源の充実策、③地方税源充実に伴い発生する偏在問題、④地方税源充実に対応する国庫補助負担金、地方交付税等の改革、⑤今後の検討について、という五点にわたる指摘が行われていたのである。前掲書四〇～四三頁等を参照。

(23) 平成一五(二〇〇三)年六月二七日に閣議決定された「骨太方針二〇〇三」では、税源移譲を含む税源配分の見直しについては、「改革と展望」の期間中に、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては、税源移譲する。その際、税源移譲は基幹税の充実を基本に行う。税源移譲に当たっては、個別事業の見直し・精査を行い、補助金の性格等を勘案しつつ八割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図ったうえでその所要の全額を移譲する。あわせて、「一八年度までに必要な税制上の措置を判断して、その一環として地方税の充実を図る。なお、必要な場合、地方の財政運営に支障を生じることのないよう暫定的に財源措置を講ずるものとする。」と明記されている。加えて、平成一五年度の義務教育費国庫負担金等の削減分についても併せて対応することとし、地方が納税者の理解を得ながら、課税自主権を活用して地方税の充実確保を図ることは重要な課題であり、課税自主権の拡大を図るとも明言しているところである。さらには、「こうした三位一体の取組みにより、地方歳出の見直しと併せ、地方における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、地方への税源配分の割合を高める。その際、応益性や負担分任性という地方税の性格を踏まえ、自主的な課税が行いやすいという点にも配慮し、基幹税の充実を基本に、税源の偏在性が少なく収税の安定性を備えた地方税体系を構築する。」とも言っているのである。また、その後平成一六(二〇〇四)年四月二六日の経済財政諮問会議の席上、「地方分権推進のための『地方税財政改革(三位一体の改革)』について」が麻生太郎総務大臣自身によって発表され、平成一七(二〇〇五)年度以降の推進方策に関する考え方が示されたのである。それによると、税源移譲の「先行決定方式」と「一〇％比例税率化」という移譲方式を提案しており、国の姿勢を明確に示すとともに、改革の当事者たる地方自治体に改革の先行きについて一定の見通しを持たせ、国と地方の信頼関係の下で、改革全体を確実に前進させるという発想に立つものであり、所得税から個人住民税への三兆円という規模と一〇％比例税率化という内容の税源移譲を先行決定するということが提案されていたわけである。そして、これが、先の「片山プラン」に比して「麻生プラン」と呼ばれるものであることは周知のとおりであるが、このプランが発表された前提には、補助金改革と税源移譲の最終的な姿がどのようなものになるのか、大方針がないままに改革が進めば、地方交付税の削減や補助金削減ばかりが大規模に実施される一方、税源移譲は小規模なものに終わってしまうのではないか等という不安を放置

しておくことができなくなったためであるといわれているところである。前掲書五三〇～五三八頁等を参照。

- (24) 地方六団体のこの改革案では、三位一体の改革を地方分権推進のために実施し、地方が真に自主的、自主的な行財政運営を実施するには、国と地方の最終支出ベースにおける比率が二対三となっているのに対し、国民が負担する租税収入の配分においては、国と地方の比率が三対二となっているという最終支出と税源配分の間の「乖離」をできる限り縮小していかなければならないといい、平成一八（二〇〇六）年度までの具体的な改革案を提示したのである。この点については、前掲書六五〇～七二頁等を参照。

- (25) 当時の細田官房長官、麻生総務大臣、谷垣財務大臣、竹中経済財政政策担当大臣の四閣僚による「四大臣会合」のことであり、ここで政府部内の調整が図られ、解決策が模索されたわけである。そして、一方では与党においても補助金改革のとりまとめや地方交付税の確保等についても検討が重ねられ、関連のある部会や調査会の会合だけでなく、合同部会や全体会議という形態の会議が頻繁に開催されたのもこの時期である。前掲書七五〇～七九頁等を参照。

- (26) ただ、平成一一（一九九九）年六月一日に衆議院が可決した地方分権一括法には、「政府は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自主的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実強化の方途について、経済情勢の推移等を勘案しつつ検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」という附則（第二五一条）が追加修正され、その後七月八日の参議院「行財政改革・税制等に関する特別委員会」においては、「政府は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行に当たっては、住民に身近な行政は地方公共団体に委ねるといふ本法の趣旨を広く実現するよう努めるとともに、特に次の諸点に留意し、その適用に遺憾なきを帰すべきである」と言及し、①「本法の附則による地方税財源充実確保策の検討・措置については、地方における歳出規模と地方税収との乖離を縮小する観点から、国・地方を通じる税法系のあり方について抜本的な検討を行うこと」、②「また、各地域の実情に応じた事業を進めるため、国庫補助負担金の更なる整理・合理化を推進するとともに、存続する国庫補助負担金については、統合・メニュー化を一層促進し、運用・関与の改革を図ること」等を内容とする付帯決議を採択しているのである。このあたりの状況については、椎川忍、岡崎浩巳「地方分権推進という観点からの『三位一体の改革』に関する考察（上）」自治研究第七九巻第九号四七〇～四九頁等を参照。

- (27) この組織は、地方分権推進委員会の後継機関として設置されたものであるが、すでに経済財政諮問会議で議論が続けられていた骨太方針二〇〇二に基づく平成一五年度予算編成過程におけるいわゆる「芽出し」措置が講じられた際、追加的に検討が依頼された「国庫補助負担金の廃止・縮減問題」を専ら所管するものであった。この会議が平成一五年六月六日に提出

した「三位一体改革についての意見」の概要は次のとおりである。まず、基本的なスタンスとしてこの会議は①国と地方の役割分担に応じた税財源配分についての意見を提出するものであり、②国庫補助負担金、地方交付税及び税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、基本方針二〇〇二に示された課題に応える具体的改革方策を提言するものであると自己規定している。

そして、三位一体の改革については次の四点を基本的な考え方としている。第一に、改革の目標は、地方の歳出・歳入両面での国による関与を縮減し、住民が行政サービスの受益と負担の関係を選択することが可能な地方財政制度の構築にある、としている。第二に、そのためには、地方自治体における受益と負担の関係を明確化、地方歳出と地方税収の乖離のできる限りの縮小、国と地方の財政責任の明確化が必要である、という。第三に、改革の基本的方向は、地方自治体の自立性の向上、国及び地方自治体の財政の持続可能性の向上、地方自治体間の格差への配慮、であるという。第四に、三位一体の改革が完結するには長期間を要するために、現状において国の関与の存在等さまざまな制約があっても改革の目標と方向性を明確に示すとともに、その実施に当たっては均衡を失することなく段階的に行う必要がある、という姿勢を示しているのである。

さらに、改革の具体的な内容についても、それぞれ次のような提言を行っているところである。

まず、国庫補助負担金については、国の関与を配し・縮減し、地方自治体の裁量を拡大するとともに、国と地方を通じたスリム化を実現すべきであるという基本的な考え方に立脚して、①廃止と縮小、②交付金化と統合補助金化、③社会保障関係の国庫補助負担金の抑制、等の必要性に言及している。

地方交付税についても、基本方針二〇〇二に示されたように、地方自治体の九割以上が交付団体であるという現状の大胆な是正をはじめ、財源保障機能全般に関する見直しと縮小、財政力格差是正の在り方の検討、地方の財源不足の早期解消と財源保障への依存体質からの脱却等からなる地方交付税改革の方向性と整合性を確保し、将来にわたって持続可能な財政調整制度を構築すべきであるという基本的な考え方に基づいて、①当面は、地方歳出の徹底的な見直しを行い、地方財政計画の規模の縮減を図り、地方交付税の総額を抑制すること、②中長期的には、国の法令による義務付けや国庫補助負担金による関与の廃止と縮減の状況を勘案しつつ、国が地方の歳出を規定してそれを保障するという側面を極力少なくするとともに、税源移譲を含む税源配分の見直し等により地方税の充実が進むことを踏まえ、地方自治体間の財政力格差を調整する機能を強く前面に出す方向で検討すること、あるいは地方交付税の法定率分と法定率以外の部分を明確に区分する等、国民にも分かりやすい形で議論することが地方交付税改革の議論を深めるためにも重要であること、さらには法定率分は、客観的で透

明な方法で配分することにより、原則として水平的な財政調整のための財源と位置づけること、逆に法定率分以外の部分は、国による政策的な経費配分であることを明確化し、毎年の予算編成過程において内閣総理大臣の主導の下でその取り扱いを検討すること、という方向が示された。③「水平的財政調整制度」については、地方分権改革がいつそう進展した後の財政調整制度として位置づけられ、今後の地方行政態勢の見直しも視野に入れ、国の関与の廃止・縮減の状況も見極めつつ地方共同税（仮称）も含めた専門的な検討が進められることを期待する、という意見が表明されている。ただ、②の中長期的な改革の方向性に関しては、交付税率引き上げの代償措置としての赤字地方債や地方交付税特別会計の借入金は、その財源の性格が地方交付税と看做されるべきものであり、法定率分とそれ以外を区別する理由がないという意見が出されたり、国は地方自治体が標準的な行政水準を確保できるよう地方交付税制度を通じて財源保障を行う責務がある、という異論が噴出したりしたといわれている。

そして、税源移譲を含む税源配分の見直しについても、地方財政の自立と地方自治体における受益と負担の関係を明確化するうえで、中核を為すのがこの税源配分であるという認識に立って、配分された税源の元で必要となる税収を住民に向き合って確保することが求められるという前提に立ち、税源移譲を含む税源配分の見直しにあたっては、個人住民税を重視し、その充実を図るとともに、課税自主権が活用されやすい制度改革が検討されるべきであるという基本的な考え方を示している。さらに具体的には、①国庫補助負担金の廃止と税源移譲については、廃止される国庫補助負担金の対象事業で、引き続き地方自治体が主体となって実施する必要があるものについては、移譲の所要額を精査の上、地方に税源移譲する必要があること、また、国庫補助負担金の廃止や縮減と具体的な税源配分の見直しのタイミングがずれる場合には、経過的な財源措置が必要であること、②地方分権改革の観点からの税源配分の見直しについては、地方の基幹税たる個人住民税の応益性を徹底し、広く負担を分かち合うとの観点から、均等割りの課税対象の拡大とその税額の引き上げ、所得割りの諸控除の見直しと課税ベースの拡大、税率のフラット化とそれに伴う所得税との調整を行うべきであること、地方消費税については、清算を行うことにより税収の偏在性が少なく、安定的な基幹税目のひとつとして今後とも大きな役割を果たすことを期待していること、地方自治体が、自らの責任において実際に地方税の増減税が可能となるよう、それを妨げている制度の見直しなど課税自主権が活用されやすい制度改革が検討されるべきであること、③国・地方を通じて安定的な歳入構造の構築に向けて、国と地方の危機的財政状況を踏まえれば、両者を通じて歳出の徹底的な見直しが必要であるが、その上に国税も地方税も増税を伴う税制改革が必要である、と提言しているところである。その概要については前掲「地方分権推進」という観点からの「『三位一体の改革』に関する考察（上）」自治研究第七九巻第九号五三～五五頁、一〇一～一〇五頁の【資料3】の「三

位一体の改革についての意見」のポイント」、行財政研究第五三号（二〇〇三年一〇月）八五～九一頁等を参照。

(28)

これは、正確には第二七次地方制度調査会（以下「二七地制調」という）という組織のことである。具体的には、平成一三年一月一九日に「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について」という内閣総理大臣からの諮問を受け、広く自治体の在り方、ひいては基礎的自治体としての市町村の在り方をはじめ大都市の在り方や都道府県の在り方あるいは地方税財政の在り方等について調査と審議を開始したものである。なかんずくこの調査審議のプロセスにおいてまとめられ同年四月三〇日に公表された「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」の存在意義は大きく、その後の我が国における自治体構造の方向性を示唆するものであることはすでに周知のとおりである。なお、各方面における議論が進行していることを踏まえて地方税財政のあり方については、同年五月二三日にあらためて「地方税財政のあり方についての意見―地方分権推進のための三位一体改革の進め方について―」として取りまとめられたという経緯がある。

この意見の中では、何よりも地方財政の現状と課題について、我が国の内政を取り巻く環境は大きく変貌してきており、今後は、新たな課題に迅速・的確に対応できるよう、国と地方の関係は地方分権型の新しい行政システムへ移行していくことの必要性、また三位一体改革の具体化は、地方分権時代に相応しい地方財政基盤の確立という目的を基本に据えて進めていくことの必要性、併せて現下の非常事態とも言うべき厳しい状況にある現状の地方財政のために、国と地方を通ずる徹底した行財政の簡素・効率化を進め、公共サービスと国民負担のバランスの再検討等を議論していく必要性もあるという認識に立脚して、次のような基本的な考え方を示している。つまり、①三位一体の改革は、地方分権の理念を踏まえ、歳出面で国の関与の廃止・縮減により地方の自由度を高めるとともに、歳入面では地方税のウエイトを高めることを基本とすべきであること。その際、税源移譲・地方交付税の見直し・国庫補助負担金の廃止縮減等の改革を同時並行して一体のものとして相互にバランスを図りながら進めていくことが重要であること、そして、②国庫補助負担金を廃止・縮減した上で、その財源を地方に移譲するとともに、地方交付税の一部も国庫補助負担金の廃止・縮減による移譲額とのバランスを考慮しながら、これを地方税へ振り返ることを基本的な方向とすべきであること、③これにより自立的な財政運営を営むことができる地方自治体を増加させることをめざすこと、という三点がそれである。

そして、まず税源移譲を含む税源配分については、①応益性や負担分任性という地方税の性格に留意しつつ、税源の偏在性が少なく税収の安定性を備えた地方税体系の構築の必要性と、②個人住民税の拡充及び比例税率化、地方消費税の拡充などを中心に進めるべきことに言及し、これらの取組みを進めることによって租税総額に占める地方税のウエイトを高め、国税と地方税の税源配分が一…一となることを目指すべきであるし、地方自治体が課税自主権をさらに活用しやすくなるよう

「三位一体改革」の進展と地方分権の展開可能性に関する一考察

な方策を検討することの必要性を主張している。

また、地方交付税の改革については、①国が地方自治体に対して、仕事の義務付けまたは実質的に地域格差を容認しないことを前提に仕事を委ねるしくみが存続している限りにおいては、地方交付税を通じた財源保障は必要不可欠であるという認識を示し、②税源移譲に伴う地方自治体間の財政力格差の拡大には各種の方策を検討し対応し、なお残る財政力格差に対処するためには財源調整・財源保障機能を一体として果たす地方交付税の役割が重要であること、③水平的財政調整制度については、地方税の基本的性格にかかわる根本的な問題があり、その実現が困難であること、④交付税総額については、国庫補助負担金の廃止・縮減、税源移譲規模等に対応し、バランスを考慮しながら見直すべきこととし、「改革と展望」期間中は地方財政計画の歳出を中期的目標の下に計画的に抑制し、交付税所要額を抑制すること、⑤地方交付税の算定方法については、地方の自主的・自立的・効率的な財政運営を促す方向で見直しを行い、事業費補正・段階補正の見直しを継続して実施すること、という意見を表明している。

さらに、国庫補助負担金の廃止・縮減については、①少なくとも「改革と展望」の期間中に、数兆円規模の削減を目指すべきであること、②その削減方針は、これまでの地方分権論議や各種閣議決定等において、具体的に示されているところを集約した基準を二七地制調として具体的に提示すること、③国庫補助負担金の廃止・縮減の後に、なお引き続き事務事業が存続するものについては税源移譲等により所要の財源措置が講じられることが必要であり、単なる地方への負担転嫁であってはならないという箴言を敢えて呈示しているのである。前掲「地方分権推進という観点からの『三位一体の改革』に関する考察(上)」自治研究第七九巻第九号五五―五六頁、一〇五―一〇七頁の【資料4】「第二七次地方制度調査会【地方税財政のあり方についての意見―地方分権推進のための三位一体改革の進め方について―】の概要」等を参照。

(29) この機関は、平成一五年六月九日に「平成一六年度予算編成の基本的考え方について」と題する建議を財務大臣に提出している。まず総論部分に当たるとしては、持続可能な財政構造を確立することをはじめ、歳出見直しについての基本的な考え方や予算編成における事後評価を充実させること等の各般に亘って言及され各論部分としては歳出の各分野にわたる改革の方向が示されている。

具体的には、各論のⅠ「国と地方」と題するところで、国と地方の関係については、「地方にできることは地方で」の原則の下、地方自治体の自立を基本とした新たな関係の確立が求められており、そのためには地方自治体の自己決定の下に自助努力と自己責任による行財政運営を実現することが重要であるという。その際、国と地方の役割分担の見直し、国の関与の縮減や行政サービスの水準の見直しに依じて、補助金や地方交付税により財源を手当てする歳出の範囲・水準を見直すこと

等により、地方財政における受益と負担の関係を明確化し、地方歳出の効率化・合理化を図っていくことが必要であるという意見を基本的考え方として表明している。

また、地方交付税については、昭和二九年度に創設されたこの制度の本質でもある財源保障機能がこれまでに果たしてきた役割は小さくないが、結果的には地方自治体のコスト感覚を弱め、地方歳出を増加させることとなり、地方が国に依存する状況を作り出し、交付税総額の膨張を招いたことが今日の国の財政圧迫の要因となっているという認識を示している。したがって、今後地方自治体の自助努力と自己責任による行財政運営を実現するには、「自立支援型」の改革を地方交付税制度について進めていく必要があると言及しているところである。そのためにも地方財政計画の今後の方向としては、歳出の抑制と歳入の自立自助の観点からの増加を図る努力を重ねていくことが重要であるといい、地方歳出の各項目に亘って徹底した見直しを行い、交付税総額の抑制につなげていく必要があるというのである。また、何よりも地方財政運営にモラル・ハザードをもたらしている交付税の財源保障機能を将来的には廃止し、税収の偏在に伴う財政力格差を是正する財政調整機能に限定するという仕組みとすることによって地方自治体における受益と負担の関係を明確化することが重要であり、これによって地方自治体に財政規律のインセンティブが与えられることになるのでこの方向での見直しが必要であるという。

さらに、補助金の改革に関しては、国と地方の役割分担に応じて事務事業のあり方を見直し、国の関与を縮減するとともに、国・地方を通じた行政のスリム化・財政の健全化を実現する観点から、改革を行うことが必要であるといい、具体的には、国の関与を縮減し、地方の裁量を拡大する観点から、国庫補助負担金の廃止と縮減ないし交付金化あるいは統合補助金化等の改革を進めることにより国庫補助負担金の交付に伴う種々の義務付けを廃止・縮減し、地方における住民ニーズに即した効率的な事業実施を確保することが重要であると主張しているところである。また、行政が担うべきサービスの範囲・水準を見直し、国・地方を通じた行政のスリム化・財政の健全化を実現する観点から、国庫補助負担金の廃止・縮減を推進する必要があるといい、特に、急速な高齢化の進展に伴い、制度の持続可能性に不安が生じている社会保障の改革に取り組み、給付抑制等により、国庫補助負担金と地方負担の増加を抑制することが重要であると指摘しているところである。前掲「地方分権推進という観点からの『三位一体の改革』に関する考察(上)」自治研究第七九巻第九号五六―五八頁、一〇七―一一一頁の【資料5】「平成一六年度予算編成の基本的考え方について(抄)」等を参照。

(30) この審議会は、平成一五年六月一日に「地方税財政制度改革(三位一体の改革)に関する意見」を総務大臣に提出している。この意見では、まず三位一体の改革を地方分権一括法による事務権限等に関する改革と一体を為すものと位置づけ、三つの改革を一体的に実施することが不可欠という認識に立って、①行政サービスの見直しは、国と地方が連携して国民に

「三位一体改革」の進展と地方分権の展開可能性に関する一考察

理解を求めながら検討すべきであり、国から地方への財源移転の削減を重視することは不相当という。そして、②増税を含む税制改革の際には、地方税の比重をさらに高める必要があるが、歳入中立の改革は増税を待たずして実現可能であり、増税の必要性を理由として、税源移譲を将来に先送りすることは許されないとする。さらに、③国の債務残高を地方に移管するという議論は、三位一体の改革とは別の議論であり、負担区分制度への信頼を失うこととなり、財政規律の観点からも許されないことであり、単なる地方への負担転嫁でもあることから、採り得ない考え方であるという「総括」の下に各分野における論点につきそれぞれ意見を表明している。その概要は次のとおりである。

第一に、「税源移譲を含む税源配分の見直し」については、①地方自治体は、基礎的な行政サービスを広く担っており、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系構築の必要性があること、②地方の歳出規模と地方税収の乖離を縮小し、地方税中心の歳入体系構築の必要性があること、③当面、国税と地方税の税源配分が五・五となることを目指し、国库補助負担金の廃止・縮減と国から地方への税源移譲の必要性があること、④税源移譲は基幹税目を中心に行われることが必要であり、対象税目は個人住民税と地方消費税が適当であること、⑤積極的活用の望まれる課税自主権にも自ずから限界があり、地方税源の充実は税源移譲を含めた国と地方の税源配分の見直しによって行うことが適当であること、等の諸点が表明されている。

第二に「地方交付税」については、①標準的な行政サービスに必要な財源を保障することにより、同時に地域間の財政力格差を調整する機能を一体的に果たす仕組みである地方交付税の、財源保障機能だけを取り出して廃止することは不可能であること、②一定の行政水準が達成されても、その維持のためには毎年度の財源確保が不可欠であり、ナショナル・ミニマムに関する評価を論拠にして財源保障機能の廃止を論ずるのは不相当であること、③地方交付税は、各団体の実際の財政運営の結果として生じた財源不足を補填する制度ではなく、モラル・ハザードや歳出肥大化の原因という指摘は当たらないこと、④財源保障の水準は、地方の自由度の拡大状況等に応じて見直すことが適当であるが、地方が実施責任を負う幅広い行政サービスに必要な財源保障を行うことは、回避することが許されない国の責任であること、⑤地方単独事業にも義務付けのある事務が多く、地方債は所要経費の分割負担であることなどから、標準的な行政サービスにかかる単独事業や元利償還金は、適切な財源保障が必要であること、⑥地方交付税は地方の固有財源であり、法定率分とその他の部分に性格的な差はないし、実質的に不足状態にある現状の交付税率を前提として、法定率分とその他の部分を形式的に区別して制度改正を論じることは不相当であること、⑦行政需要は一人当たり税収に比例せず、地方部では一人当たり必要財源は平均値を大きく上回るため、一人当たり税収を均衡化する財源調整機能に特化することは不可能であること、⑧地方税として一度帰属した

税収を抛出・再配分する水平的調整制度は、制度的な問題が多いうえ、他国でも垂直的調整制度と併用されており、現行制度に替えて導入する意義を見出し難いこと、⑨地方交付税については、地方財政計画規模の計画的抑制を進めるとともに、地方の自主的・主体的な財政運営を促す方向で、事業費補正・段階補正の見直しを進めるべきであること、⑩地方財政の自立性に関しては、不交付団体数の割合よりも不交付団体居住人口の割合に着目することが合理的であること、という意見が表明されている。

最後に「国庫補助負担金」についても、①役割分担に応じた財源負担の原則に基づき、国庫補助負担金や国直轄事業負担金の見直しに取り組むことが適当であること、②最低限の拠るべき法令基準の明確化等により、国庫補助負担金を廃止・縮減しても、行政水準を維持する国の責任は十分に果たし得るものであること、③平成一四年一二月の閣議決定である「国と地方にかかる基本方針」に沿って国庫補助負担金の削減を進めるべきであり、引き続き地方で実施すべき事業については、削減に見合う税源移譲を一体的に実施することが不可欠であること、と言及されているところである。前掲「地方分権推進という観点からの『三位一体の改革』に関する考察(上)」自治研究第七九卷第九号五八―六〇頁、一一―一三頁の「資料6」「地方税財政制度改革(三位一体の改革)に関する意見」のポイント」等を参照。

(31) こうした評価については、椎川、岡崎、前掲「地方分権推進という観点からの『三位一体の改革』に関する考察(下)」自治研究第七九卷第一〇号九三―九六頁等を参照。

(32) これらの背景には、平成一五(二〇〇三)年四月一日の経済財政諮問会議における「三位一体改革は、国・地方を通ずる行財政改革の一環としてのみならず、①「地方にできることは地方に委ねる」という地方分権推進の観点から取り組むべきもの」という『基本的な考え方』が横たわっていたことはすでに周知のところであろう。そして、これは同時に②「国と地方の役割分担と地方財源保障の必要性」という表題の下で、経済政策や各種社会福祉施策や教育、治安、防災等のような国が法令等によって制度を定め、地方がその制度を運用するなど国と地方が一体となって内政を推進して、両者は完全には切り離せないものをはじめ、警察や消防、高校、清掃、戸籍事務等に係る職員給与費や運営費等のように国庫補助負担金を受けずに地方団体が実施する地方単独の施策や事業についても国全体としての行政の方向性に呼応して実施しているところ等から、その財政面での裏づけとして法律に基づく地方財政計画の策定を通じ、国庫補助事業と地方単独事業とを合わせて必要な地方財源を全体として確保する「しくみ」が不可欠であることと、住民に身近な地方団体において行政サービスを実地的に確保することにより、透明性を高めながら、国民のニーズに応じて効率的かつ質の高いサービスをスピーディに提供するという③「国民の側に立った視点」が不可欠であるという三点が片山総務大臣から

提起され、一方で塩川財務大臣からは「地方行財政の効率化」や「ナショナルルミニマムやシビルミマムの見直し」、「地方行政体制の整備」、「地方財政の健全化」等を内容とする資料が提出され、民間有識者議員からも「効率的で小さな政府の実現」をはじめ、「国・地方を通じた財政の健全化」、「歳出の効率化や歳入増の努力を地方が行うしくみの確立」、「自助と自立」の実現」に言及した資料が提出されていたのである。これらの点については前掲「地方分権推進という観点からの「三位一体の改革」に関する考察(上)」自治研究第七九巻第九号五二頁の〔表一〕「経済財政諮問会議における「国と地方」にかかるそれぞれの意見」等を参照。

(33) 土居丈朗『三位一体改革 ここが問題だ』(東洋経済新報社 二〇〇四年一月) 六九〜七二頁等を参照。

(34) これは、厳密には既決定分の三兆八、五五三億円に平成一八年度新規決定分の八、一〇八億円を加えた合計額を表しているが、新規決定分には税源移譲に結びつく改革によって算出される六、五四四億円が含まれているとされている。これらの点については、地方自治制度研究会編集『逐条解説 地方分権改革推進法』(ぎょうせい 平成一九年三月) 二五九〜二六二頁等を参照。

(35) 土居、前掲書七二〜八一頁等を参照。

(36) こうした主張については、たとえば高木健二『三位一体改革の核心 地方そして住民はどうする?』(公人社 二〇〇四年一〇月)「まえがき」;iv頁、「第七章 三位一体改革の核心とは?」八一〜九一頁等を参照。

(37) 当該自治体区域内に六五歳以上の住民の占める割合を指標とした「限界集落」等の呼称の是非は別としても、高齢化社会の到来は都市的自治体ではなく、むしろいわゆる中山間地や島嶼部からなる農山漁村等のような非都市的自治体において顕著にその兆候を看取することができ、それゆえにこそ味わう悲哀をも自覚し得る。さらに、先般来、制度として開始されながら何かと批判や不満の多い後期高齢者医療保険制度等とも相俟つて、一層豊かで長閑な老後の生活を望むことすらできなくなってしまうのが我が国の地域社会の現況であろう。

(38) 二〇〇四年度から二〇〇六年度までの改革の全体像については、木村収「分権改革と地方税」都市問題研究第五九巻第二号(通巻六七四号) 平成一九年二月号三〜一九頁、齊藤慎「地方財政のあり方と国庫補助負担金改革」同誌三四〜四五頁、井堀利宏「地方分権と地方交付税のあり方」同誌四六〜五八頁等を参照。地方財政健全化法については、川瀬憲子『三位一体の改革』・地方財政健全化法と自治体財政」行財政研究No68 一三〜二五頁等を参照。

本稿は、平成一七(二〇〇五)年度松山大学特別研究助成の成果の一部である。