「三位一体改革」とは何だったのか（Ⅰ）*

梅　原　英　治**

（目　次）

はじめに――本稿の課題と視角――
第１章　「三位一体改革」の出発点
　第１節　地方分権推進委員会最終報告
　第２節　基本方針2001と地方税財政改革
　第３節　2002年度予算編成過程における諸議論と地方財政計画の特徴
　（以下，次号以降）
第２章　基本方針2002と2003年度地方財政計画
第３章　基本方針2003と2004年度地方財政計画
第４章　基本方針2004と2005年度地方財政計画
第５章　基本方針2005と2006年度地方財政計画
第６章　「三位一体改革」の総括
第７章　「三位一体改革」の地方財政への影響
　おわりに――ポスト「三位一体改革」の課題――

はじめに――本稿の課題と視角――

（１）本稿の課題

2006年度地方財政計画において，地方税は34.9兆円（歳入全体の42.0％），地方交付税は15.9兆円（同19.1％），国庫支出金は10.2兆円（同12.3％）であり，この３つで歳入全体のおよそ４分の３を占める（後掲の表２参照）。この３つの基幹的な歳入項目を一体として改革しよう，すなわち国から地方への税源の移譲，国庫補助負担金の廃止・縮減，地方交付税の見直しを同時に実行しようというのが，いわゆる「三位一体改革」（または「三位一体の改革」）である[1)]。

＊ 本稿は本学特別研究費に基づく研究成果の一部である。

＊＊ 本学経済学部教授

1）三位一体とは，本来，キリスト教主流派の中心的な教義の一つで，「父なる神」と「ロゴス（λογος）である子なるイエス・キリスト」と「使徒などに下された聖霊」の３つが，それぞれ尊さが等しく，神は固有の三つの位格でありながら，実体は同一であるという意味であるが（インターネット上のフリー百科事典『ウィキペディア（Wikipedia）』http://ja.wikipedia.org/wiki/，参照），ここでは「相互に関連する３つの要素を一緒に扱うこと」という程度の意味で「三位一体」という言葉が使われている。

「三位一体改革」は小泉内閣の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（2002年６月25日閣議決定，以下「基本方針2002」と略）において国の方針とされ，2003年度予算で「芽出し」が行われた後，2004年度予算から本格的に始まり，そして2006年度予算で一区切りをつけることとなった。その間，「三位一体改革」は郵政民営化などと並んで国政上の最重要争点の一つとなってきた。

いったい「三位一体改革」は地方財政をどう変えた（変えつつある）のか，その意義と問題点は何か，そしてポスト「三位一体改革」の取り組みはどうあるべきか，などについて明らかにすることが本稿の課題である[2)]。

（２）分析の視角――「三位一体改革」をめぐる４つの立場――

「三位一体改革」については様々な文献が出ているが[3)]，本稿ではとくに「三位一体改革」の政治的決定過程に重点を置いている。

2）本稿で使用する政府・自治体等の文書の多くはインターネットを通じて入手している。各ホームページのアドレスは以下の通り。
- 首相官邸 http://www.kantei.go.jp/
- 国と地方の協議の場 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/index.html
- 行政改革会議 http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html
- 経済財政諮問会議 http://www.keizai-shimon.go.jp/
- 地方分権推進委員会 http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/index-bu.html
- 地方分権改革推進会議 http://www8.cao.go.jp/bunken/index.html
- 総務省 http://www.soumu.go.jp/
- 地方制度調査会 http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html
- 地方財政審議会 http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/shingi/singi.html
- 地方分権21世紀ビジョン懇談会（総務省） http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/060112_1.html
- 財務省 http://www.mof.go.jp/
- 財政制度等審議会 http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/top.htm
- 政府税制調査会 http://www.mof.go.jp/singikai/zeicho/top.htm
- 地方六団体，全国知事会 http://www.nga.gr.jp/
- 三位一体改革推進ネット（地方六団体）http://www.bunken.nga.gr.jp/
- 新地方分権構想検討委員会（地方六団体）http://www.bunken.nga.gr.jp/newBunken/new_chihoubunken.html

3）例えば，「三位一体改革」をタイトル，サブタイトルとした単行本だけでも以下のものがある。平岡和久・森裕之『Ｑ＆Ａ地方財政構造改革とはなにか――「三位一体の改革」と自治体財政――』自治体研究社，2003年；同『検証「三位一体の改革」――自治体から問う地方財政改革――』自治体研究社，2005年；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，2004年；同『三位一体改革の検証――地方財政の国・地方による「共同決定」の時代――』公人社，2005年；神野直彦・香山充弘・小寺弘之『三位一体改革を検証する』東京市政調査会，2004年；土居丈朗『三位一体改革・ここが問題だ』東洋経済新報社，2004年；加茂利男編『自治体自立計画の実際――「三位一体の改革」と町村――』自治体研究社，2004年；澤佳弘・尾形宣夫『自治体あすへの胎動――市町村合併，三位一体改革，住民との協働――』ぎょうせい，2004年。

「三位一体改革」の政治的決定過程をめぐっては，「財務省 vs. 総務省」（例えば経済財政諮問会議における塩川財務大臣と片山総務大臣，谷垣財務大臣と麻生総務大臣の対立）や「国 vs. 地方六団体」（「闘う全国知事会」，国と地方の協議の場における文部科学省・厚生労働省など中央官庁と地方団体の対立など）の華々しい攻防に目が奪われがちであるが，本稿ではとくに経済財政諮問会議を中心舞台として，4「人」のアクターに照準を合わせて見ることにしたい。

4「人」のアクターとは，第1は経済財政諮問会議（とくに小泉首相と竹中大臣と民間議員），第2は財務省とその関連の審議会（税制調査会，財政制度等審議会など），第3は総務省と地方六団体，第4は地方分権推進委員会で補助金・税財源グループ座長を務めた神野直彦氏のグループである。

第1のアクターのうち経済財政諮問会議の民間議員とは，牛尾治朗氏（ウシオ電機株式会社代表取締役会長，元経済同友会代表幹事），奥田碩氏（トヨタ自動車株式会社代表取締役会長，日本経営者団体連盟会長，2002年5月から日本経済団体連合会会長），本間正明氏（大阪大学大学院経済学研究科教授），吉川洋氏（東京大学大学院経済学研究科教授）で，彼らは経済財政諮問会議発足時からのメンバーであり，財界と学界の立場から新自由主義的な構造改革を主張してきた[4]。

すなわち，経済のグローバル化に対応した競争力強化を目指す経済社会全体の仕組みづくり（つまり構造改革）のため，行政改革・規制緩和と並んで分権改革を「民間にできることは民間へ」「地方にできることは地方へ」と転換する場とすることによって，国に依存しない「自立した個人」と「自立した地域」の自己責任・自助努力に基づく「簡素で効率的な政府」と競争的社会を形成し，もって「高コスト構造の是正」（企業負担の軽減）と「新事業・新産業の育成」（企業活動領域の拡大）を通じて経済成長率の向上を図ろうとしてきたのである[5]。

2001年4月の小泉内閣発足時に入閣して学界から政界に身を転じた竹中平蔵経済財政政策担当大臣（2006年9月に与謝野香氏と交替）は，そうした民間議員と政界の橋渡し役を担いながら，民間議員の主張する新自由主義的構造改革路線を内閣の基本方針に取り込んできた。

そして「構造改革なくして景気回復なし」「改革なくして成長なし」をかけ声とする小泉純一郎首相は，基本的に彼らと同調すること（もちろん政治的に許容できる範囲におい

4）構造改革や地方財政改革についての民間議員の考えについては，奥田碩『人間を幸福にする経済――豊かさの革命――』ＰＨＰ研究所，2003年；本間正明編『概説・市場化テスト――官民競争時代の到来――』ＮＴＴ出版，2005年；同編『財政危機「脱却」――財政構造改革への第一歩――』東洋経済新報社，2001年；本間正明・斉藤慎編『地方財政改革――ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用――』有斐閣，2001年；吉川洋『構造改革と日本経済』岩波書店，2003年，などを参照されたい。

5）小泉内閣の構造改革の全体像については，渡辺治『構造改革政治の時代――小泉政権論――』花伝社，2005年，が詳しい。

てであるが）によって経済財政諮問会議を舞台に「政治主導」「官邸主導」の政策決定を行ってきた[6]。

正確には，小泉首相，竹中大臣，民間議員をそれぞれ分けた方がよいのかもしれないが，ここではあえて１「人」としておくことにしたい。

第２の財務省は，第１の立場と連携しながら，財務省の税財政に関わる権限を固守しつつ，財政再建を優先する立場から「三位一体改革」に臨んできた。財務省の立場は政府税制調査会，財政制度等審議会など，関係審議会等を通しても表明されてきた。

第３の総務省は，統治機構としての地方公共団体の確立とそれを通じた国民の統合を任務とし，その限りで地方公共団体の利害を取り込みながら，内閣の方針を貫徹し，自らの権限を拡大しようとしてきた。「三位一体改革」においても地方団体の意見・要望を代弁しながらも，同時に「上から」市町村合併，地方行革などを強力に推進している。

地方六団体（全国知事会，全国都道府県議会議長会，全国市長会，全国市議会議長会，全国町村会，全国町村議会議長会）は，都市圏を代表する全国市長会と地方圏を代表する全国町村会では意見が異なるところもあるし，首長の中には新自由主義的な構造改革論者もいれば，革新系の反構造改革論者もいるというように多彩であるが，組織としての六団体は各団体の事務局を掌握している総務省の考えが浸透しやすい仕組みにあり，総務省と連携しつつ行動していることが多い。

第４の神野氏らは，第３の立場と連携しつつ，スウェーデンをモデルにした「協力原理」「ワークフェアー（workfare）原理」の考え方にもとづき「地方に税源を」を主張し，地方公共団体に影響を与えてきた[7]。

「協力原理」「ワークフェア原理」とは，①社会には家族や地域社会など協力原理にもとづく非市場領域がある，②教育・医療・福祉などの対人社会サービスはそもそも家族内部や地域社会内部の共同作業・相互扶助によって供給されてきたが，家族機能・地域共同体機能が縮小して地方政府が代替しなければならなくなった，③「協力」としての「労務提供」から解放されて働く人々はその対価として勤労所得の一部を地方政府に拠出しなければならない，④「協力原理に基づく比例的所得税」を地方税の基幹税に据えるために，所得税の基礎税率部分を地方に移譲すべきである，というものである[8]。

これらの４「人」のアクターを主役として，「三位一体改革」は展開されてきた。議論は錯綜し，同床異夢・呉越同舟などと言われてきたが，じつはそれらの議論には基本において共通しているキーワードがある。それは「国依存からの脱却」・「地方の自立」・「受益

6）経済財政諮問会議を舞台にした経済財政政策決定過程の変容を取材したものとして，清水真人『官邸主導――小泉純一郎の革命――』日本経済新聞社，2005年，がある。

7）神野直彦氏は東京都税制調査会会長などを務められている。

8）神野直彦・金子勝編『地方に税源を』東洋経済新報社，1998年；神野直彦・金子勝編『「福祉政府」への提言――社会保障の新体系を構想する――』岩波書店，1999年；神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店，1998年；同『地方自治体壊滅』ＮＴＴ出版，1999年，同『財政学』有斐閣，2002年，など。

と負担の関係の明確化」であり，一言でいえば「地域単位の受益者負担主義を担う自治体づくり」を肯定していることである[9]。

この地域的受益者負担主義による自治体づくりを，第1の立場は「小さな政府」と個人・地域・自治体の自立の観点から，第2の立場は国家財政の負担削減の観点から，第3の立場は統治機構の再編の観点から，第4の立場は「福祉政府」の構築の観点から，それぞアプローチしている。そのため，「三位一体改革」のあり方をめぐって激しい議論がなされてはきたものの，最終的に決裂することなく，決着するに至ったのである。同床異夢の「同床」，呉越同舟の「同舟」が，たんに同じテーマで行われているとか，議論を闘わせる場が同じ会議場であるという形式的な意味ではなく，議論の内容そのものが共通した土俵のもとで行われているという実質的な意味として理解する必要がある。

したがって，そこには共通して地域住民の人権保障（それは自治体の公共性につながる）という観点から地方自治を拡充し地方財政を強化するという発想がない。構造改革を批判し「人間のための経済」「『希望の島』への改革」を唱える第4の立場にも[10]，「強者の論理」が潜んでいる[11]。人権保障（さらには自治体の公共性）の欠落が「三位一体改革」の問題点を形成するのである。

（3）本稿の方法――中心舞台としての経済財政諮問会議――

以上のような課題と分析視角にもとづき，本稿は「三位一体改革」の経過をトレースしていくが，その際，経済財政諮問会議を中心舞台に据えて整理することにしたい。

2001年1月の中央省庁再編以降，とりわけ同年4月の小泉内閣成立以降，経済財政政策の基本方針は経済財政諮問会議において調査審議され，内閣総理大臣に答申されてきた。その答申は閣議決定され，政府の方針とされてきた。小泉内閣発足以降，毎年6月の基本方針（いわゆる「骨太の方針」）の策定と年末の政府予算案の決定が経済財政政策をめぐる議論の山場となり，それ以前とは予算編成の「歳時記」が変わっている。「三位一体改革」の決定過程もまた同様である。そのため，本稿でも各年度の基本方針と次年度予算（地方財政計画）を軸に「三位一体改革」の経過をまとめることとする。

また，「三位一体改革」といいながらも，その実態は国庫補助負担金の整理合理化と税源移譲の組み合わせに地方交付税の削減が加わった「二位プラス一位の改革」であった。とくに焦点となってきたのは，義務教育費国庫負担金や生活保護費国庫負担金など国庫補

9）二宮厚美「分権化時代の自治体改革をめぐる争点」『ポリティーク』第6号，2003年3月，51ページ。

10）神野直彦『「希望の島」への改革――分権型社会をつくる――』日本放送出版協会，2001年；同『二兎を得る経済学――景気回復と財政再建――』講談社，2001年；同『人間回復の経済学』岩波書店，2002年；同『地域再生の経済学――豊かさを問い直す――』中央公論新社，2002年；同『痛みだけの改革，幸せになる改革――「迷路」から脱け出すための経済学――』ＰＨＰ研究所，2002年，など。

11）二宮厚美「分権化時代の自治体改革をめぐる争点」前掲，60～63ページ。また，行方久生「自治体の『自立』と地方税財源」室井力編『現代自治体再編論』日本評論社，2002年所収。

助負担金の見直しとそれに対応する税源移譲のあり方であり，地方交付税制度の見直しは先送りされてきた。そのため，本稿でも「二位」の国庫補助負担金の整理合理化と税源移譲の方に重点をおくこととなる。地方交付税制度の改革はポスト「三位一体改革」の焦点となる。

なお，紙数制限のため，本稿は数回にわたる連載となることをお断り申し上げる。

第１章　「三位一体改革」の出発点

「三位一体改革」は，小泉内閣の「基本方針2002」において，「地方行財政改革については，これを強力かつ一体的に推進する必要がある」，「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，それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を，今後一年以内を目途にとりまとめる」[12] と謳われたことから取り組みが本格化するが，その動きは前年６月に出された２つの文書，すなわち地方分権推進委員会最終報告と小泉内閣の「基本方針2001」から始まっている。

第１節　地方分権推進委員会最終報告

（１）「三位一体改革」の発端としての最終報告

「三位一体改革」の発端は，地方分権推進委員会の「最終報告――分権型社会の創造：その道筋――」（2001年６月20日，以下「最終報告」と略）にあるといってよい。その理由は４つある。

第１の理由は，最終報告が分権改革を「未完」と捉え，「次なる第２次分権改革の焦点」を「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策」に据えたことである。

第１次分権改革は，1993年６月の国会決議を経て，1995年５月の地方分権推進法の成立，同年７月の同法施行と地方分権推進委員会（委員長・諸井虔，以下「分権委員会」と略）の発足によって始まり，2001年６月の改正地方分権推進法の失効によって終了する（**表１**）。

その中で，分権委員会は５次にわたる勧告と２つの意見をまとめ，とくに５つの勧告は２つの地方分権推進計画と「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」（いわゆる「地方分権一括法」，1997年７月成立・公布）に結実する。とりわけ明治以来わが国中央集権的行政システムの中核を形成してきた機関委任事務制度を廃止し，法定受託事務と自治事務に仕訳し直したことが第１次分権改革の成果であり，その象徴とされるものである[13]。

しかし，分権委員会最終報告は，この第１次分権改革について，「今次の分権改革の成

12）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（2002年６月25日閣議決定）第４部３「国と地方」より。

13）第１次分権改革について詳しくは，西尾勝『未完の分権改革――霞ヶ関官僚と格闘した1300日――』岩波書店，1999年；高木健二『分権改革の到達点』敬文堂，1999年；室井力編『現代自治体再編論』前掲；村上順『日本の地方分権』弘文堂，2003年，などを参照されたい。

表１　　第１次地方分権改革の推移

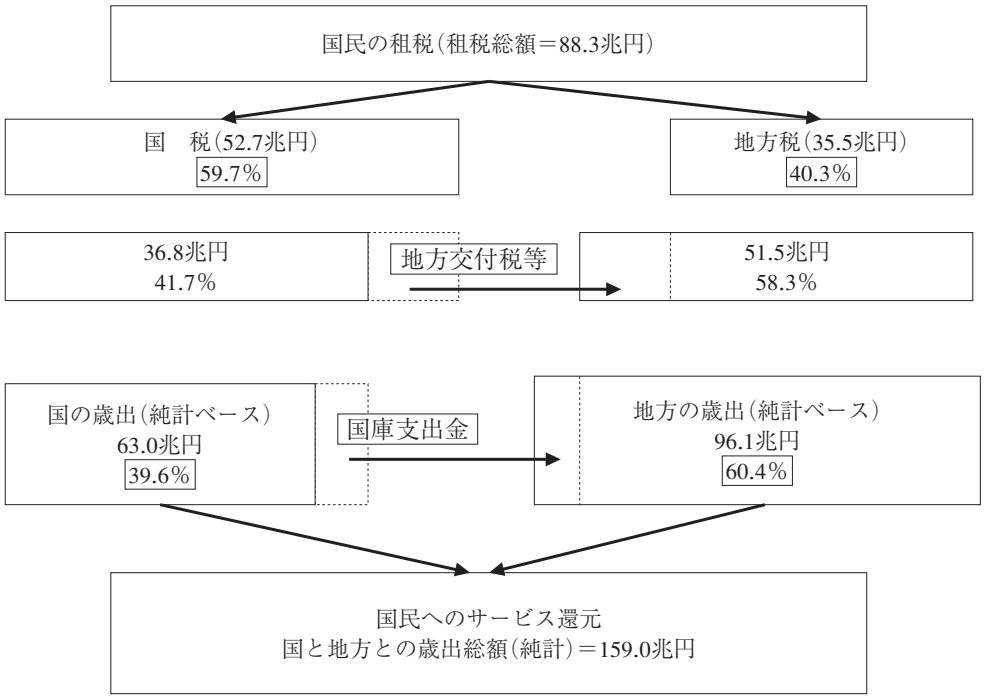
年	月	日	内容	備考
1993	6	3	衆議院「地方分権の推進に関する決議」	
	6	4	参議院「地方分権の推進に関する決議」	
	10	27	第３次行政改革推進審議会「最終答申」	規制緩和と地方分権に重点
1994	9	26	地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」	
	11	22	第24次地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」	
	12	25	閣議決定「地方分権の推進に関する大綱方針」	
1995	5	19	地方分権推進法成立	
	7	3	地方分権推進法施行	
			地方分権推進委員会発足	
1996	3	29	地方分権推進委員会中間報告	
	12	20	地方分権推進委員会第１次勧告	・機関委任事務制度の廃止
				・国の関与の新たなルール，　権限委譲等
				・国庫補助負担金・税源に関する中間取りまとめ
1997	7	8	地方分権推進委員会第２次勧告	・事務区分，国地方関係調整ルール，必置規制
				・都道府県と市町村関係，　行政体制の整備
				・補助金・税財源等
	9	2	地方分権推進委員会第３次勧告	・地方事務官，　事務区分（駐留軍用地特措法）
	10	9	地方分権推進委員会第４次勧告	・係争処理手続，事務区分，国の関与，権限委譲等
	12	24	「機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方等についての大綱」	
1998	5	29	閣議決定「地方分権推進計画」	
	11	19	地方分権推進委員会第５次勧告	
1999	3	26	閣議決定「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案(地方分権一括法)」	
			閣議決定「第２次地方分権推進計画」	
	3	29	地方分権一括法案国会提出	
	7	8	地方分権一括法成立	
	7	16	地方分権一括法公布	
2000	4	1	地方分権一括法施行	
	5	12	改正地方分権推進法成立	有効期間の１年延長
	5	19	改正地方分権推進法公布・施行	
	8	8	地方分権推進委員会意見	・国庫補助負担金の整理合理化と当面の地方税源の充実確保策
				・法令における条例・規則への委任のあり方，個別法における諸点
	11	27	地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」	
	12	1	閣議決定「行政改革大綱」	地方分権を行政改革の重要課題の１つとして位置づけ
2001	1	6	中央省庁再編	
	6	14	地方分権推進委員会最終報告	・第１次地方分権改革の回顧
				・監視活動の結果報告と要請
				・地方税財源充実確保策についての提言
				・分権改革のさらなる飛躍の展望
	7	2	地方分権推進法失効	

（出所）地方分権改革推進会議ホームページなどから作成。

果は，これを登山にたとえれば，まだようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎない」と評価し，「今次の分権改革は第１次分権改革と呼ぶべきものであって，分権改革を完遂するためには，これに続いて第２次，第３次の分権改革を断行しなければならない」と述べ，「次の段階の改革の焦点は，地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策である」と指摘したのであった[14)]。

14）地方分権推進委員会「最終報告――分権型社会の創造：その道筋――」（2001年６月20日）第１章

図１　国・地方の財源配分（2000年度）



（出所）　税制調査会第15回基礎問題小委員会配布資料，2002年５月21日。

分権改革を実質化するには地方自治体の財政基盤を強化することが必要であり，分権改革の次なる課題が「地方税財源の充実確保方策」の構築にあるという最終報告の指摘そのものは衆目の一致するところであった。

（２）歳入中立型の改革

第２の理由は，最終報告が「地方税源充実への取り組みに関する基本的方向」として，歳入の質の改善，すなわち歳入の自由度の向上を目的として，地方歳入における地方税収の割合の引き上げと地方交付税，国庫補助負担金の減額を掲げ，地方税・地方交付税・国庫補助負担金の三者連動の改革を謳ったことである。

わが国の国と地方の財政関係は「集権的分散システム」と名付けられ[15]，行政の権限では国が多くを握り，事務事業の執行では地方が多くを担うという構造になっている。とくに財政面でみれば，最終支出ベースでは国：地方≒2：3であるのに，租税収入は国：地方≒3：2となっており，この乖離は国庫補助負担金や地方交付税など，国から地方への

Ⅳ。

15）「集権的分散システム」については，拙稿「『集権的分散システム』はいつ形成されたか――『集中－分散』の側面を中心に――」大阪経済大学日本経済史研究所『経済史研究』第８号，2004年３月，を参照されたい。

財政移転によって埋め合わされてきた（**図１**）。その結果，国は地方を下請機関のように見下し，地方は国を「お上」とする意識が強く，住民にとっては受益と負担の対応関係があいまいになるなどの弊害が生じているとされてきた。

最終報告は，第３章「第２次分権改革の始動に向けて――地方税財源充実確保方策についての提言――」において，地方税源については，地方分権を更に推進するため，「地方の歳出規模と地方税収との乖離の縮小，住民の受益と負担の対応関係の明確化などの観点から，その充実確保を図っていくべきである」として，次のような改革を提言したのだった。

①「地方歳出と地方税収の乖離縮小のためには，歳入・歳出両面の見直しが必要であるが，歳入面に関しては，基本的に歳入の質を第一に考え，歳入面での自由度を増し，地方歳入中に占める一般財源，特に地方税収入の割合を高めることで受益と負担の関係を強化することができる。地方公共団体の施策の実施に必要な財源の相当部分は当該地域からの税収で賄い，財政力の弱い地域には一般的な財政調整制度で対応し，個別事業に係る国庫補助負担金は真に必要なものに限るという方向が，望ましい方向である。」

②「歳入面での自由度を増す観点から，地方税収入の割合を高めていくことは，現在の国・地方を通ずる厳しい財政状況等を踏まえた観点に照らしても，必ずしも地方公共団体の歳入の量自体を増やすことを意味するものではない。国・地方を通じた現在の租税負担率に制度的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により地方税源の充実を図っていく必要があり，その際には，税源移譲額に相当する国庫補助負担金や地方交付税の額を減額するなどにより，歳入中立を原則とすべきであると考える。」

③「歳出についても，国の関与の廃止・縮減や法令等による歳出や事務事業の義務付けの見直しを行い歳出の自由度を高めていくことが必要であり，これにより歳入･歳出両面の自由度を併せ増していくことが地方分権の実現にとって不可欠な要素である。」[16]

このように，最終報告は，「歳入面での自由度を増す」ことを最重要視し，そのために国から地方への税源移譲によって地方税源の充実を図り，その税源移譲額に相当する国庫補助負担金や地方交付税の額を減額するという「歳入中立」型で三者連動の改革（今日でいうところの「三位一体改革」）を提言したのである

このような「歳入中立」型の改革は，１つには分権委員会が地方分権の推進に当たって「国から地方への事務権限の委譲」よりも「地方に対する国の関与の縮小廃止」を重視してきたことの延長線上にあるものであるが[17]，もう１つには，分権委員会が「地方分権の推進を専らの任務」としており，「国・地方を通ずる財政構造改革という極めて複雑かつ総合的な課題について多角的に調査審議する権能を十分には持ち合わせていない」ため，「国と地方を通じて国民の租税負担率に制度的変更を加えないとの仮定に基づき歳入中立

16）地方分権推進委員会「最終報告」前掲，第３章Ⅰ。
17）この点は，西尾勝『未完の分権改革』前掲，参照。

を前提」とせざるをえないことによるものでもある[18]。

（３）財務省の反対を押し切って書き込まれた「税源移譲」

第３の理由は，最終報告がその後の「三位一体改革」をめぐる財務省と総務省の対立の戦端を切り開いたことである。

すなわち，最終報告にある「国から地方への税源移譲による地方税源の充実」という文言について，財務省は強く反対していたのである。

例えば，最終報告決定直前に開催された分権委員会第242回委員会（2001年５月28日）の関係省庁ヒアリングにおいて，財務省は次のような反対論を展開していた。

①「報告書は，補助金を削減し，国税を移譲するように書かれているが，補助金の削減は現下の深刻な財政状況の下ではまず借金の削減に充てるべきである。」

②「税源移譲では，地方が汗をかくわけでもなく，住民負担も変わらない。地方分権が求める受益と負担の関係の明確化という観点から，税源移譲などを主張する前にまず，超過課税など課税自主権の活用を検討すべきである。地方団体ができることをできる限りやる，ということを報告書に書くべき。」

③「やや言いすぎかもしれないが，『国破れて地方あり』ともなりかねない。」

④「とにかく現在の借金を返すことが重要である。税源移譲を行えば既にスペイン・ポルトガル国債並みの日本の国債の格付けが更に下がることになり，地方債の格付けもそのことにより下がるであろう。」[19]

分権委員会はこのような財務省の強い反対を押し切って，最終報告に「税源移譲」を書き込んだのだった。最終報告が，地方分権推進法に規定された分権委員会の所掌事務である「勧告」（第10条第１項）や「意見」（同第２項）ではなく，法律上の位置づけのない「報告」という形式をとることになったのもそのためである。

この点について神野氏らは，「特に地方税財源の充実に関して，これまでのように，政府の関係省庁と調整を行い，調整しつくした上でとりまとめを行うということは，きわめて困難であり，この際，この問題に関する様々な見解や種々の立場がある中で，あえて，政府とひざ詰めの調整を行い報告の内容をトーンダウンさせるよりは，委員会としての立場で，将来を見据えた骨太の見解を示しておくことが必要であるとの観点に立った決断を行ったということが背景にあります」[20] と説明している。

18）地方分権推進委員会「最終報告」前掲，第１章Ⅴ。

19）神野直彦・伊藤祐一郎編『どうなる地方税財源――分権委最終報告から見た地方税財源充実の視点――』ぎょうせい，2002年，164～170ページ。なお，税源移譲問題に対する財務省の立場を代言すべく，政府税制調査会が中期答申「わが国税制の現状と課題――21世紀に向けた国民の参加と選択――」（2000年７月）において同様の議論を提示している。この点について詳しくは，拙稿「税源移譲と地方交付税をめぐる議論の整理・検討――地方交付税改革をめぐって――（中）」『自治と分権』第８号，2002年７月，74～75ページ，を参照されたい。

20）神野直彦・伊藤祐一郎編『どうなる地方税財源』前掲，３ページ。

しかし，それは財務省から強い反撃を呼び込むことになり（後述する地方分権改革推進会議の分裂騒動など），以後の「三位一体改革」の取り組みは財務省と総務省の攻防によって彩られることとなる。

もっとも，税源移譲をめぐる両省の対立は必然であるから，最終報告が財務省から合意を得ようと得まいと関係はない。いずれにせよ，「三位一体改革」をめぐる前哨戦がすでに最終報告の時点で起こっていたのである。

（4）経済財政諮問会議 vs. 総務省

第4の理由は，最終報告がその後の「三位一体改革」をめぐる財務省と総務省の対立の戦端を切り開いただけでなく，経済財政諮問会議と総務省の対立の戦端をも切り開いたことである。

最終報告のすぐ後に小泉内閣の「基本方針2001」が発表される。それは最終報告とほぼ並行して策定されたものであるが，地方税財政改革に対するスタンスは最終報告とは異なったものである。それは財務省の立場に近いものであるが，考え方は財務省とは異なっている。その意味で，最終報告はその後の「三位一体改革」をめぐって，小泉構造改革の司令塔である諮問会議との間でも戦端を切り開くものとなっている。この点は節を改めて述べることにしよう。

第2節　基本方針2001と地方財政改革

（1）基本方針2001と予算編成の変化

分権委員会最終報告から6日後の2001年6月26日，経済財政諮問会議（議長・小泉純一郎内閣総理大臣）は答申「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」，以下「基本方針2001」と略）を決定し，同答申は即日閣議決定されて国の方針とされた。

「基本方針2001」は，2001年1月6日の中央省庁再編によって設置された経済財政諮問会議にとって初めての経済財政運営に関する基本方針であるとともに，同年4月に登場し「改革断行内閣」を標榜する小泉内閣にとって初めての構造改革に関する基本方針でもあり，新しい「この国のかたち」の下での経済財政運営のあり方を象徴したものである。これ以降，毎年6月に基本方針が策定されることとなり，予算編成の「歳時記」は変更された。

そこで，やや遠回りになるが，中央省庁の再編と経済財政諮問会議の位置・役割について述べておかねばならない。

（2）内閣機能の強化と経済財政諮問会議

橋本内閣で始まった行政改革は，1996年11月の行政改革会議（議長・橋本龍太郎内閣総理大臣）の設置，1997年12月の同会議最終報告を経て，1998年6月の中央省庁等改革基本法の成立と中央省庁等改革推進本部の設置，1999～2000年における関連法令等の制定，そして2001年1月の新府省の発足，同年4月の独立行政法人への移行に結実する。

それは，「肥大化・硬直化し，制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを根本的に改め，自由かつ公正な社会を形成し，そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい，簡素にして効率的かつ透明な政府を実現すること」を“要諦”あるいは“基本理念”とし，「徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し，民間にゆだねるべきはゆだね，また，地方公共団体の行うべき事務への国の関与を減らすこと」を“大前提”として，具体的には，①「内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化を図り，かつ，中央省庁の行政目的別大括り再編成により，行政の総合性，戦略性，機動性を確保すること」，②「行政情報の公開と国民への説明責任の徹底，政策評価機能の向上を図り，透明な行政を実現すること」，③「官民分担の徹底による事業の抜本的な見直しや独立行政法人制度の創設等により，行政を簡素化・効率化すること」を目指したもので，「日本の国民になお色濃く残る統治客体意識に伴う行政への過度の依存体質に訣別し，自律的個人を基礎とし，国民が統治の主体として自ら責任を負う国柄へと転換すること」へ結び付け，もって「この国のかたち」（司馬遼太郎）を「再構築」することを意図したものである[21)]。

とりわけ目的の第１に据えられた「内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化」について，行政改革会議最終報告は，「『行政各部』中心の行政（体制）観と行政事務の各省庁による分担管理原則は，従来は時代に適合的であったものの，国家目標が複雑化し，時々刻々変化する内外環境に即応して賢明な価値選択・政策展開を行っていく上で，その限界ないし機能障害を露呈しつつある。／いまや，国政全体を見渡した総合的，戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムが求められている」と指摘し，「内閣機能強化の骨格」として以下の４点を提言した。

①「内閣が『国務を総理する』任務を十全に発揮し，現代国家の要請する機能を果たすためには，内閣の『首長』である内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できるような仕組みを整えること」。

②「そのため，まず，合議体としての『内閣』が，実質的な政策論議を行い，トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり，新たな省間調整システムの要として機能できるよう，『内閣』の機能強化」を行うこと。

③「さらに，内閣が内閣総理大臣の政治の基本方針を共有して国政に当たる存在であることを明らかにするため，『内閣総理大臣の指導性』をその権能の面でも明確にする」こと。

④「以上の強化方策を実効あらしめるため，『内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制』について，内閣なかんずく内閣総理大臣の主導による国政運営が実現できるようにするとの観点から，抜本的変革を加え，その強化を図る」こと[22)]。

この提言に基づき，次のような内閣機能の強化が実行された。

「ア　内閣総理大臣の『内閣の重要政策に関する基本的な方針』の発議権を明確化した

21）行政改革会議「最終報告」はじめに，第Ⅰ章より。
22）同上，第Ⅱ章１より。

こと（内閣法第４条第２項）

イ　内閣総理大臣の直接補佐体制（内閣官房）を強化したこと（内閣法の改正など）

ウ　内閣府を設置し，内閣が行政各部をリードする体制を強化したこと（内閣府設置法の制定）

エ　内閣府に，重要政策に関する企画立案及び総合調整などの事務に資するため，４つの合議制機関［経済財政諮問会議，総合科学技術会議，中央防災会議，男女共同参画会議］を設置し，重要政策を総理大臣主導で機動的に策定することとしたこと（内閣府設置法）

オ　内閣府に特命担当大臣を設置し，強力な調整権限を付与したこと（内閣府設置法）」[23]

経済財政諮問会議は，以上のような「内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化」の柱の一つとして，経済財政政策面における「内閣総理大臣の指導性」の発揮，とりわけ「内閣の重要政策に関する基本的な方針」の発議権を実質化するため，各省より「一段高い立場から」企画立案・総合調整を行う組織（知恵の場）として設置されたものである。

（３）経済財政諮問会議の役割

経済財政諮問会議は，内閣府設置法によれば，「内閣総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の基本方針，財政運営の基本，予算編成の基本方針その他の経済財政政策（第４条第１項第１号から第３号までに掲げる事項について講じられる政策をいう。以下同じ。）に関する重要事項について調査審議すること」（第19条第１号），および「内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて国土形成計画法（昭和25年法律第205号）第６条第２項に規定する全国計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について，経済全般の見地から政策の一貫性及び整合性を確保するため調査審議すること」（同第２号），および「前２号に規定する重要事項に関し，それぞれ当該各号に規定する大臣に意見を述べること」（同第３号）を所掌事務とし，内閣総理大臣を議長して10名以内の議員によって構成される（第20，21条）。議員の10分の４以上は「経済又は財政に関する政策について優れた識見を有する者」でなければならないとされている（第22条第３項）。

経済財政諮問会議が「政府の最重要課題である経済財政政策に関する総合戦略の具体化」を任務としていることはいうまでもないが，設置の本質的な狙い・役割は次の３点にあるといえる。

第１は，内閣総理大臣のトップダウン型政策決定により，政策決定過程から自民党内の族議員や業界団体などの影響を排し，旧来の利益誘導型政治から脱皮することである。

構造改革，すなわち経済のグローバル段階に対応した企業の競争力強化をめざす経済社会づくりは「高コスト構造の是正」（企業の税・税外負担の軽減）と規制の緩和を直接の

23）岡本全勝『省庁改革の現場から――なぜ再編は進んだか――』ぎょうせい，2001年，53～54ページ，［ ］は筆者追加。

目的とするが，それには補助金・保護政策を手段として農業や都市自営業者から支持を獲得するという利益誘導型政治が桎梏となる。従来の利益誘導型自民党政治では，予算配分など経済財政政策の決定は自民党政務調査会の事前承認を必要とし，そこに「族議員」（政）・「各省庁）」（官）・「業界団体」（業）の緊密なネットワーク（いわゆる「鉄の三角形」）が圧力をかけるという仕組みであったが，それが構造改革の進展を阻んでいた。それを内閣機能の強化によって内閣総理大臣のトップダウン型政策決定によって変えていこうというのが行政改革の目的であり，その根幹組織が経済財政諮問会議であった。

この点での意識はとくに４人の民間議員に濃厚であった。例えば，本間議員は，発足当日の第１回諮問会議（2001年１月６日）において，「これまでは政治と行政が融和型，融合型で行政と政治が非常に密着した意思決定。このため外から見えにくい形になっていた。今後，政治と行政の間をより明確に区分して独立型，分離型とする必要があり，本会議が果たす役割を整理すべき」と発言し[24]，さらに第３回諮問会議（同年２月２日）では，４議員一致の文書「経済財政諮問会議の当面の運営について」を配布して，「今後の経済財政運営は，景気，経済構造改革，行財政改革を敵対する目標と位置づけず，一体的，整合的に追求すべきである。早急に，経済財政諮問会議を通じて，総理がより明確な指針と具体策を提示し，積極的にリーダーシップを発揮していくことが求められる」，「設置法に明記されている通り，新しい経済財政運営システムのもとでは，予算編成等において，経済財政諮問会議が明確な基本指針に基づき，横断的な総合調整機能を発揮していかなければならない。そのため本来は，まず，中長期の経済財政計画（「財政運営の基本」等）を策定して，あるべき経済財政の姿を示した上で，それと整合的な形で，毎年の予算や補正予算，経済対策等のあり方を決定していかなければならない。また，逆に，毎年の経済動向に応じて，中長期の経済財政計画を改訂する必要がある。こうしたフィード・バックを通じて，短期の経済運営と中長期の経済運営との整合性を確保することが可能になる」，「経済財政諮問会議としては，平成14年度を新しい経済財政運営システムへの初年度として位置づけ，以下に述べるような政策課題について，総理のリーダーシップが発揮されるような仕組みを検討する。それを踏まえ，従来の概算要求基準等予算編成のプロセス全体を通して基本方針を経済財政諮問会議が調査審議する」ことを提案した[25]。

第２は，以上のために予算編成を財務省主導から内閣主導に切り替えることである。

具体的には，「基本方針2001」第５章２「中期的な経済財政計画の策定と予算編成プロセスの刷新」をおいて，「毎年の予算編成に際しては，まず経済財政諮問会議において経済財政政策全般についての横断的な検討を行い，重視すべき分野や政策変更の必要性など政策の基本的方向とともに，その時点での景気動向についての判断などを示す。平成14年度については，本『基本方針』が示され，この方針が各省庁の行う概算要求の準備作業等に反映されることとなる。また，新規に重要性を増し，かつ各省庁にまたがる分野（例え

24）「第１回経済財政諮問会議議事要旨」2001年１月６日。

25）本間議員提出資料「経済財政諮問会議の当面の運営について」第３回経済財政諮問会議配布資料，2001年２月２日。

ばＩＴ，バイオ，ナノテクノロジー等の先端的分野，循環型社会，都市再生等）については，有識者の識見等を活用しつつ，内閣が中心になって，分野ごとの重点等について強力に調整を行い，諮問会議は必要に応じ，こうした作業に方向付けを行う。これを踏まえ，財務省は具体的な予算編成を行う。さらに，諮問会議は，経済見通し，中期経済財政計画の改定などと並行して，『予算編成の基本方針』を示し，これに基づいて政府予算の最終的なとりまとめが行われることとなる。こうしたプロセスを通じ，予算編成の透明性が高められるとともに，メリハリの効いた予算編成が行われるなど予算編成プロセスを刷新する」と謳っている。すなわち，諮問会議による「基本方針」の策定→「各省庁の概算要求」→財務省による「具体的な予算編成」→諮問会議による「予算編成の基本方針」の策定と「経済見通し・中期経済財政計画の改定」→「政府予算の最終的なとりまとめ」という，年間通して隙間のない諮問会議主導による予算編成プロセスを提示したのである。

これは実際には，諮問会議による「基本方針」の策定（６月）→諮問会議による「予算の全体像」の策定（2002年度以降）と財務省による「概算要求基準」の策定（７月）→各省庁からの概算要求書の提出（８月末）→財務省による予算編成作業→諮問会議による「予算編成の基本方針」の策定（12月）→予算案（財務省原案→政府案）の決定（12月末）→諮問会議による「構造改革と経済財政の中期展望」の策定（１月）という形で実現していく。従来，年末の予算案の決定を大きな山場，８月の概算要求を小さな山場として予算陳情が繰り広げられていた予算編成の歳時記はこれ以降，大きく様変わりした[26]。

第３は，経済財政政策の決定過程に経済界の取り込みを図ることである。

自民党政権による構造改革の実行の遅れはいわゆる「93年の政変」を招き，非自民連立政権を作り出した。経済界からの支持を失った自民党は，構造改革の政党へと変身を余儀なくされた。政策決定過程に経済界を取り込み，経済界の支持を得ることは，政権の社会的認知度を高め，党内の反構造改革勢力（いわゆる「抵抗勢力」）を抑制し，農業や都市自営業者から大都市上層へと支持基盤を移し替え，政権政党としての基盤を再建・強化することになる。しかし，それは経済界の意思が政策決定に直接反映されやすくなるとともに，構造改革の「痛み」をこうむる階層からの支持を失うことにつながるリスクをもつものでもある。

（４）基本方針2001における地方財政改革方針

「基本方針2001」は，第４章「個性ある地方の競争――自立した国・地方関係の確立――」において，次のような改革を提示した。

①地方自治と言いつつ，地方行財政に対し補助金や地方交付税により財源を手当てしながら国は過度に関与してきた結果，地方の個性が失われ，国も地方も財政規模を拡大し，財政赤字を膨張させてきた。「自立した地方が，それぞれの多様な個性と創造性を十分に発揮し，互いに競争していく中で経済社会の活力を引き出す」ような地方制度の抜本的な

26）清水真人『官邸主導』前掲，254～255ページ，参照。

改革が必要である。

②そのためには，国はこれまでの「均衡ある発展」を重視する考え方をあらため，「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」を重視する方向へと転換するべきである。また，地方は，国に依存せず，「自助と自律の精神」のもとで，「各自治体が自らの判断と財源で，行政サービスや地域づくりに取り組める仕組みに是正する必要がある」。

③「自立し得る自治体」を確立するには，「まず，受け皿となる自治体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上を促」さねばならず，「市町村合併や広域行政をより強力に促進し，目途を立てすみやかな市町村の再編を促す」とともに，「団体規模等に応じて仕事や責任を変える仕組みをさらに検討する」。

④次に，行政サービスの供給について「地方の自律的判断」を確立するため，国の関与を「国民に最低限保障すべき行政サービス水準に関するものや，便益が地域に限定されず全国的，広域的に及ぶもの，効率性等の観点から全国統一的に定めることが望ましい国民の諸活動等に関する準則に関するものに限定」し，受益と負担の関係を明確化して「地域に必要なサービスを住民が負担との見合いで自主的に選択し得る仕組み」を作るため，国庫補助負担金を「全国的，広域的に便益が及ぶものや，国が国民に最低限保障すべき行政サービス水準の維持達成など国の負担が特に必要なものに限定する」とともに，「補助金や地方交付税，あるいは地方財政計画により財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮小する」。

⑤その上で，地方財政制度の抜本改革については，「自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向」に切り替えるため，「特定の事業の地方負担を交付税で措置する仕組み（地方債の償還費を後年度に交付税措置する仕組み等）」は縮小し，段階補正（団体の規模に応じた交付税の配分の調整）も見直しを図る。地方交付税は「できるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組み」にする。「地方税の充実確保」については，「税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する。その際，国・地方それぞれの財政事情や個々の自治体に与える影響等を踏まえる必要がある」。また，税の水準について「各自治体の自主的な判断や努力」が望まれ，法人事業税の外形標準課税は「景気の状況等も勘案して導入を図る」。

⑥以上のような制度改革は，とくに「『14年度の国債発行を30兆円以下とすることを目標とし，歳出を徹底的に見直す』としている国の財政健全化への取組み」と歩調を合わせて行い，その後も，「プライマリーバランスを黒字にすることを次の目標とする国の財政再建への取組み」と歩を一にして地方財政の健全化を進める[27)]。

このように，「基本方針2001」は地方行財政改革について，地方歳出を縮減し，国庫補助負担金と地方交付税を限定・縮小したうえで，「税源移譲を含めた国と地方の税源配分の見直し」を行うものとされ，全体として量的縮減型の改革を構想している。また，税源

27)「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年６月26日閣議決定）第４章１～６より。

移譲については，「その際，国・地方それぞれの財政事情や個々の自治体に与える影響等を踏まえる必要がある」と述べて，どちらかといえば消極的なスタンスを示している。

この立場は財務省のそれに近いものである。ただし，財務省がもっぱら財政再建優先の立場から議論を展開しているのに対し，諮問会議は「自立した地方」の確立と地域間競争による経済活力の創出という立場，いわゆる新自由主義的な立場から議論を展開している点で違いがある。

（５）経済財政諮問会議における税源移譲をめぐる議論

実際，諮問会議での議論を振り返れば，諮問会議全体が税源移譲に賛成しているわけではないことが分かる。

上記「基本方針2001」第４章は，第８回諮問会議（2001年５月18日）に提出された牛尾治朗・本間正明両民間議員の「国と地方のあり方に関する論点整理」（以下「論点整理」と略）をベースにしたものと考えられるが，ここには税源移譲という言葉は登場しない[28]。

論点整理は，「原則として，国は口もお金も出さず，地方は各々自己の財政力と知恵で，個性ある地域の発展を図っていく」ことを「目指すべき姿」として描き，「『自助と自律』のためには，地方税を充実することが必要である。その基盤となる経済力の発展や，サービス水準と負担を考えた税の水準について，特に，各自治体の自主的な努力が望まれる」として，地方税の充実については「各自治体の自主的な努力」――これは言い換えれば増税，外形標準課税，独自課税（法定外課税と超過課税）のことである――に求め，税源移譲には触れていない。

そのためか，第９回諮問会議（同年５月31日）に提出された基本方針の「目次案」では，「地方税の充実――自助・自律の観点から，地方行財政の効率化などを前提に地方税を充実して基本的な財源に」としか書かれていなかった[29]。

そこで，総務省から，「３番目の『地方税の充実』は，国と地方の税源を考えないというのはおかしく，『税源移譲』という文言を入れるべき」との要求がなされ[30]，それを配慮して基本方針確定直前の第10回諮問会議（同年６月11日）に提出された基本方針の「素案」では，「国と地方の税源配分を見直し，そのあり方を検討」するという文章が載せられた[31]。

それを受けて第10回諮問会議では，あくまで「税源配分の見直し」にとどめようとする塩川財務相と，「税源配分の見直しでは小泉改革としてインパクトがない」として「税源

28）牛尾治朗・本間正明「国と地方のあり方に関する論点整理」第８回経済財政諮問会議配布資料，2001年５月18日。

29）「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（目次案）」第９回経済財政諮問会議配布資料，2001年５月31日。

30）「第９回経済財政諮問会議議事要旨」第10回経済財政諮問会議配布資料，2001年６月11日。

31）「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（素案）」第10回経済財政諮問会議配布資料，2001年６月11日。

移譲を含め検討」という文言を挿入しようとする片山総務相との間で激論が交わされ，諮問会議としては「総理の裁定に委ねる」こととなった。

小泉首相は，「２，３年は徹底的な民営化，地方移譲，むだな歳出削減を行えば様子が変わってくる」と発言し[32]，これを受けて「基本方針2001」に「税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直す」という文章が入れられたようである。

このように，基本方針における「税源移譲」という言葉は小泉首相と総務省の意向を反映したものであり，諮問会議の民間議員側では消極的な雰囲気にあったといえる。

（６）経済財政諮問会議における地方交付税機能縮小論

なお，「基本方針2001」は，地方交付税制度について補助事業に対する交付税措置や事業費補正の見直し，段階補正の見直し，客観的かつ単純な基準による算定を指摘するにとどまっているが，上述の牛尾・本間両氏の論点整理では地方交付税制度の機能縮小論，とくに財源保障機能縮小論を提案している[33]。

すなわち，論点整理は，「地方税を充実して地方行政の基本的な財源となるようにするとともに，補助金や地方交付税を必要最小限なものとする。／この場合，地域間で行政サービス水準に違いが生じることが起こり得るが，従来の画一的なナショナル・ミニマムの保障ではなく，今後はこうした地域差を是認する方向で見直していく」と述べて，地方交付税の縮小を主張し地域間格差を容認する。

その上で，「地方交付税は，地方税源の偏在からくる財政力格差を是正する財政調整機能と，地方の標準的歳出を保障して収支不足を補てんしている財源保障機能を有する」が，「地方の自立及び受益と負担の関係の明確化という観点から，財政力格差是正の必要性を踏まえつつ，財源保障する歳出の範囲・水準について，国の事務・事業への関与の縮小，地方税の充実等を図りつつ，制度のあり方を見直し，縮小していくべきである」と述べて，財源保障機能を縮小し，財政調整機能にシフトすべきだと提案している。

しかし，一方で「地域差を是認する」と述べながら，他方で「財政力格差是正の必要性」をいうのは矛盾する。もちろん，本音は前者にある。

論点整理は「参考資料」として，財政調整制度のあり方として，①現行制度＝財源保障プラス財政調整，②財源保障縮小型＝財源保障の範囲・規模を限定，③自立・調整型＝財政調整のみの場合，④完全自立型＝財源保障・財政調整ともにない場合，という４つのタイプを掲げている[34]。論点整理では，当面は財政調整機能を全面否定するのは現実的でないという判断からであろうと思われるが，①から②への移行を提案している。しかし，「目指すべき新たな国と地方の姿」としては，「原則として，国は口もお金も出さず」として，③ないし④を描いている。

32）「第10回経済財政諮問会議議事要旨」第11回経済財政諮問会議配布資料，2001年６月21日。

33）牛尾治朗・本間正明「国と地方のあり方に関する論点整理」前掲。

34）同上。

第３節　2002年度予算編成過程における諸議論と地方財政計画の特徴

（１）基本方針2001決定後の経済財政諮問会議における議論

「基本方針2001」決定後も，諮問会議においては「税源移譲」をめぐって上記と同様の議論が繰り返し展開されている。

例えば，第25回諮問会議（2001年11月２日）では，民間４議員は，資料「21世紀型地方行財政制度の確立に向けて――地方にできることは地方へ――」において，「『地方の自立』と『国の財政の立て直し』を両立させていく必要がある。／今後，国・地方を通じて本格的な財政再建を進める一環として，国民負担のあり方を議論する中で，国と地方の役割分担の見直しを踏まえ，地方交付税等のあり方の見直しとともに，税源移譲を含め国と地方の税源配分の抜本的見直しを行いそのあり方を検討することが肝要である」と述べて[35]，税源移譲を財政再建と絡ませて展開しようとした。

それに対し片山総務大臣は，「５ページ目の『地方税の充実確保』に関しては，（３）の『「地方の自立」と「国の財政と立て直し」を両立させていく必要がある』という部分は次元が違う。国の財政の立て直しも重要だが，地方の自立は国の財政の立て直しとパラレルにやるものではない。21世紀は地方の時代，地方分権推進ということで，別の観点で進めるべき。／結果としてつながるかもしれないが。『本格的な財政再建を進める一環として，国民負担のあり方を議論する中で，役割分担の見直しを踏まえ，地方交付税のあり方の見直しとともに，税源移譲』は，税源移譲と言うまでに制約が多い。まず国民負担の在り方，国と地方の役割分担の見直し，地方交付税の在り方を見直して最後に税源委譲，こういう順序ではできない。私は逆じゃないかと思う」，「最後の『中期経済財政計画のあり方』も気になる。交付税制度の改革の方向性を示すことは必要だが，同時に国庫補助負担金制度の改革，税源委譲，そういうものと合わせてやらず，交付税だけ直せ，ほかはその後だというのでは中期経済財政計画としては問題がある」と批判した[36]。

本間議員は，「片山議員指摘の点は，順序でやれと言っている訳ではない。連立方程式を解くように，相互依存性について留意をしながら全体の制度設計をというのが本来的な主旨」と反論し，財政再建と税源移譲などとの「相互依存性」を強調した[37]。

また，第30回諮問会議（2001年11月27日）では，「予算編成の基本方針」とともに提出された中期経済財政計画「構造改革の道すじとそれが目指す日本の姿（仮称）」――当日の議論によって文書名が「構造改革と経済財政の中期展望」に変更される――には税源移譲という文言が登場しなかった[38]。

これに対し，片山総務大臣は，「それから，表現の問題だが，10ページの『21世紀の政

35）牛尾治朗・奥田碩・本間正明・吉川洋「21世紀型地方行財政制度の確立に向けて――地方にできることは地方へ――」第25回諮問会議配布資料，2001年11月２日。

36）「第25回経済財政諮問会議議事要旨」2001年11月２日。

37）同上。

38）経済財政政策担当大臣「構造改革の道すじとそれが目指す日本の姿（仮称）――概要（案）――」第30回経済財政諮問会議配布資料，2001年11月27日。

府のあり方』で『民間でできることは民間で』,『地方でできることは地方で』を原則には結構だが，その次が『官民の役割分担』。官民の役割分担はあるが，国と地方の役割分担はどこにも無い。並べるのなら，官民の役割分担と，国と地方の役割分担があるべき。／11ページの『国民負担のあり方』で,『例えば，地方の自立や，将来にわたって持続可能な社会保障制度』と国民負担のあり方を言っている。負担と給付あるいは国民負担率，私は社会保障制度の構築の方が先だと思う。地方の自立で，交付税を増やすならば別だが，順序を考えて欲しい。その下の『21世紀にふさわしい税制』に，骨太の方針に書かれている地方への税源移譲が無いのはおかしい。位置付けて欲しい」と要求した[39]。

こうした議論を受けて策定された「構造改革と経済財政の中期展望」（2002 年１月18日閣議決定）では，第３章「構造改革を中心とする経済財政政策の在り方」の（３）「政府の在り方」において,「地方の自律性を高めるためには，地方行財政の効率化を前提に，自らの判断で使える財源を中心とした『自助と自律』にふさわしい歳入基盤を確立することが重要である。そうした観点から，地方税を充実確保することとし，国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ，国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税の在り方の見直しとともに，税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しその在り方を検討する。その際，国・地方それぞれの財政事情や個々の自治体に与える影響等を踏まえる必要がある」というように[40],「税源移譲」を盛り込んだ文章にされた。

これは「基本方針2001」と変わらない文章のように思われるが，それすらも「改革と展望」に盛り込まれるには上記のような議論を経ねばならないところに税源移譲に対する諮問会議の消極的姿勢が伺われる。

（２）片山プラン

なお，若干遡るが，片山総務大臣は2001年８月30日の第17回諮問会議に「平成14年度に向けての政策推進プラン」（いわゆる「片山プラン」）を提出した。そのポイントは以下の通りである。

①地方税中心の歳入構造の構築と地域における受益と負担の関係の明確化のため，国からの税源移譲等により，国税と地方税の比率を１対１にすることを目指す。その際，個人住民税，地方消費税など偏在性の少ない税目の充実を図る。法人事業税への外形標準課税の早期導入を図る。

②地方交付税については，地方公共団体の自主的・主体的な財政運営を促す方法で，事業費補正の縮小，段階補正の見直し，税収確保努力へのインセンティブの強化のため，留保財源率の見直し検討等の改革を行う。

③地方財政計画の歳出については，地方の個性ある活性化，まちづくり等いわゆる重点７分野の経費を拡充する一方で，既定経費の見なし，定員の計画的削減，ハコ物投資の抑

39）「第30回経済財政諮問会議議事要旨」2001年11月27日。

40）「構造改革と経済財政の中期展望」2002年１月18日，第３章。

制，地域情報化等のインフラ整備への重点化等により地方単独事業費の削減（平成14年度はマイナス10％程度）等によって計画規模を抑制することにより，地方財源不足額の圧縮・借入金の抑制を図る[41]。

これは，総務省の2002年度概算要求の内容を説明したにすぎず，国庫補助負担金改革が含まれていないので「三位一体改革」としての内容ももたないが，①の税源移譲による個人住民税・地方消費税の充実によって国税と地方税の比率を１対１にするという提案は，翌2002年５月21日の第13回諮問会議に片山総務大臣が提出する「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」（いわゆる「片山試案」）につながるものである。

（３）2002年度地方財政計画の特徴

さて，2002年度予算編成過程においては，小泉首相の掲げる「国債発行額30兆円以内」という方針の実現が主要課題とされた。それに関わって，塩川財務大臣をはじめ財務省から「地方交付税１兆円削減」発言が繰り返された。

「地方交付税１兆円削減」発言は地方団体から激しい反対にあい[42]，次第に後退していき，後述のように形を変えて実現されることとなる。また，片山プランが「国と地方は構造改革のパートナー」と言うように，国の歳出見直しと歩調を合わせた歳出削減策がとられていった。

こうして策定された2002年度地方財政計画は，大枠として，次のような特徴を持つものであった。

第１は，地方財政計画策定以来初めての全体規模の縮小である。2002年度地方財政計画は，地方単独事業の前年度比10％削減をはじめ，人件費の抑制など一般歳出の減額（前年度比3.3％減）によって，その規模は前年度より１兆7405億円，1.9％減らされて87兆5666億円とされた（**表２**）。

第２は，財源不足の補てん策では，臨時財政対策債を大幅に増やし，交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特会」と略）借入金を減らしたことである。2002年度の財源不足は前年度より0.2億円ほど増加して14.2兆円と見積もられた。その内訳は通常収支の不足10.7兆円，恒久的な減税の実施に伴う影響額3.5兆円である[43]。

41）片山虎之助「平成14年度に向けての政策推進プラン」第17回経済財政諮問会議配布資料，2001年８月30日。なお，文中にある「重点７分野」とは，「基本方針2001」が2002年度予算において重点的に推進すべき分野として掲げた，①循環型経済社会の構築など環境問題への対応，②少子・高齢化への対応，③地方の個性ある活性化，まちづくり，④都市の再生，⑤科学技術の振興，⑥人材育成，教育，⑦世界最先端のＩＴ国家の実現，の各分野で，政策効果が顕著なものをいう。

42）例えば，全国町村会は2001年７月５日に37年ぶりの臨時大会を開催した。また，地方六団体は2001年９月12日に「地方税財源充実確保緊急全国大会」，11月21日に「地方税財源充実確保全国大会」を開催し，税源移譲を基本にした地方税財源の充実，地方交付税の総額確保などを要望する決議をあげた。

43）なお，恒久的減税の影響分については，地方税の減収分は国のたばこ税の一部移譲，法人税の交付税率の引き上げ，地方特例交付金及び減税補てん債により補てんし，地方交付税の減少分は交付税

表２　地方財政計画の推移（2001～2006年度）

（単位：億円，％）

区分		2001年度			2002年度			2003年度			2004年度			2005年度			2006年度		
		金額	構成比	増減額	金額	構成比	増減額	金額	構成比	増減額	金額	構成比	増減額	金額	構成比	増減額	金額	構成比	増減額
歳入	地方税	355,810	39.8	5,242	342,563	39.1	－13,247	321,725	37.3	－20,838	323,231	38.2	1,506	333,189	39.8	9,958	348,983	42.0	15,794
	地方譲与税	6,237	0.7	96	6,239	0.7	2	6,939	0.8	700	11,452	1.4	4,513	18,419	2.2	6,967	37,324	4.5	18,905
	地方特例交付金	9,018	1.0	－122	9,036	1.0	18	10,062	1.2	1,026	11,048	1.3	986	15,180	1.8	4,132	8,160	1.0	－7,020
	地方交付税	203,498	22.8	－10,609	195,449	22.3	－8,049	180,693	21.0	－14,756	168,861	19.9	－11,832	168,979	20.2	118	159,073	19.1	－9,906
	国庫支出金	130,745	14.6	361	127,213	14.5	－3,532	122,600	14.2	－4,613	121,238	14.3	－1,362	111,967	13.4	－9,271	102,015	12.3	－9,952
	地方債	119,107	13.3	7,836	126,493	14.4	7,386	150,718	17.5	24,225	141,448	16.7	－9,270	122,619	14.6	－18,829	108,174	13.0	－14,445
	その他とも合計	893,071	100.0	3,771	875,666	100.0	－17,405	862,107	100.0	－13,559	846,669	100.0	－15,438	837,687	100.0	－8,982	831,508	100.0	－6,179
歳出	給与関係経費	236,509	26.5	－133	236,998	27.1	489	234,383	27.2	－2,615	229,990	27.2	－4,393	227,240	27.1	－2,750	225,769	27.2	－1,471
	一般行政経費	205,994	23.1	8,907	208,068	23.8	2,074	210,263	24.4	2,195	218,833	25.8	8,570	232,857	27.8	14,024	251,867	30.3	19,010
	公債費	127,901	14.3	6,910	134,314	15.3	6,413	137,673	16.0	3,359	136,779	16.2	－894	133,803	16.0	－2,976	132,979	16.0	－824
	投資的経費	271,705	30.4	－12,482	245,985	28.1	－25,720	232,868	27.0	－13,117	213,283	25.2	－19,585	195,211	23.3	－18,072	168,889	20.3	－26,322
	直轄・補助事業計	96,705	10.8	－2,482	88,485	10.1	-8,220	84,068	9.8	－4,417	78,583	9.3	－5,485	70,300	8.4	－8,283	67,978	8.2	－2,322
	地方単独事業計	175,000	19.6	－10,000	157,500	18.0	－17,500	148,800	17.3	－8,700	134,700	15.9	－14,100	124,911	14.9	－9,789	100,911	12.1	－24,000
	その他とも合計	893,071	100.0	3,771	875,666	100.0	－17,405	862,107	100.0	－13,559	846,669	100.0	－15,438	837,687	100.0	－8,982	831,508	100.0	－6,179

（参考）財源不足とその補填措置

通常収支の不足		105,923	100.0	7,250	106,650	100.0	727	134,457	100.0	27,807	101,723	100.0	－32,734	75,129	100.0	－26,594	57,044	100.0	－18,085
補填措置	特別会計借入金償還繰延	17,334	16.4	17,334	－	－	－17,334	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－
	財源対策債	25,300	23.9	1,000	19,200	18.0	－6,100	18,400	13.7	－800	18,000	17.7	－400	17,600	23.4	－400	16,500	28.9	－1,100
	一般会計特例加算（既往法定分）	5,695	5.4	－1,805	2,978	2.8	－2,717	1,945	1.4	－1,033	2,942	2.9	997	3,657	4.9	715	4,443	7.8	786
	一般会計特例加算（臨時財政対策分）	14,368	13.6	14,368	31,326	29.4	16,958	55,416	41.2	24,090	38,876	38.2	－16,540	21,641	28.8	－17,235	7,029	12.3	－14,612
	交付税特会借入金	28,738	27.1	－36,154	20,886	19.6	－7,852	－	－	－20,886	－	－	－	－	－	－	－	－	－
	臨時財政対策債	14,368	13.6	14,368	32,261	30.2	17,893	58,696	43.7	26,435	41,905	41.2	－16,791	32,231	42.9	－9,674	29,072	51.0	－3,159
恒久的な減税の影響		34,330	100.0	－696	34,510	100.0	180	32,437	100.0	－2,073	33,296	100.0	859	34,720	100.0	1,424	30,376	100.0	－4,344
補填措置	国たばこ税の一部移譲	1,328	3.9	30	1,281	3.7	－47	1,250	3.9	－31	1,179	3.5	－71	1,135	3.3	－44	1,142	3.8	7
	法人税交付税率引き上げ	4,499	13.1	719	4,246	12.3	－253	3,463	10.7	－783	3,575	10.7	112	4,375	12.6	800	4,962	16.3	587
	地方特例交付金	9,018	26.3	122	9,036	26.2	18	8,890	27.4	－146	8,739	26.2	－151	8,888	25.6	149	7,456	24.5	－1,432
	減税補てん債	4,948	14.4	189	4,855	14.1	－93	4,534	14.0	－321	4,498	13.5	－36	4,800	13.8	302	4,520	14.9	－280
	一般会計加算	328	1.0	328	－	－	－328	420	1.3	420	508	1.5	88	601	1.7	93	686	2.3	85
	交付税会計借入金	14,537	42.3	－1,452	14,764	42.8	227	13,879	42.8	－885	14,796	44.4	917	14,922	43.0	126	11,610	38.2	－3,312
先行減税の影響		－	－	－	－	－	－	6,873	100.0	6,873	6,479	100.0	－394	1,772	100.0	－4,707	－	－	1,772
措置補填	減税補てん債	－	－	－	－	－	－	2,410	35.1	2,410	3,521	54.3	1,111	783	44.2	－2,738	－	－	783
	交付税特会借入金	－	－	－	－	－	－	4,463	64.9	4,463	2,958	45.7	－1,505	989	55.8	－1,969	－	－	989

（出所）総務省「地方財政計画の概要」各年２月，より作成。

このうち通常収支の財源不足10兆6650億円については，前年度の制度改正を踏まえ，財源対策債等による補てん分を除いた残余について，国と地方で折半し，国負担分については一般会計からの繰り入れにより，地方負担分については特例地方債（臨時財政対策債）により補てん措置を講じることを基本として対応することとされた。ただし，国・地方の財政運営を勘案して，国負担・地方負担とも，その４分の１は交付税特会借入金により補てんすることとされた（表２下段の財源不足とその補てん措置，参照）。

ここで，前年度の制度改正とは，2001年度地方財政対策において，大蔵省（現・財務省）と自治省（現・総務省）の間で交わされた合意のことである。すなわち，①2001～2003年度間の交付税会計借入金の償還を2007年度以降に繰り延べる，②そのうえで生ずる財源不足（恒久的な減税の影響分を含まない通常収支分）から建設地方債の増発（いわゆる財源対策債分）等を除いた残余を国と地方が折半して補てんすることとし，国負担分は一般会計から特例加算（臨時財政対策加算）により，地方負担分は臨時財政対策債（地方財政法第５条の特例として経常経費にも充てうる地方債――いわゆる赤字地方債）により補てんする，③臨時財政対策債の元利償還金は全額を後年度の基準財政需要額に算入する，④以上は2001～2003年度の３年間の措置とする，⑤ただし，2001年度に限り，地方交付税の減少による地方団体への影響，一般会計加算による国の歳出増等を勘案して，半分は従前の交付税会計借入金方式を併用する，というものである。

そのポイントは，地方交付税を減額し臨時財政対策債に振り替えることによって，従来，財源不足を交付税会計借入金によって補てんしてきた方式を2001年度と2002年度の２年がかりで取りやめ，一般会計からの特例加算と臨時財政対策債（赤字地方債）によって補てんする方式へ切り替えようというところにある[44)]。

それに基づき，2002年度は，通常収支の不足に係る交付税特会借入金を前年度より7852億円減らす一方，臨時財政対策債を１兆7893億円増やされることとなったのである。

第３は，地方交付税の減額と制度改革である。地方財政計画歳出の縮減と財源不足補填措置における臨時財政対策債への振替によって，地方交付税は前年度より8049億円減らされ，19兆5549億円とされた。見た目は１兆円に近い削減であるが，内実は臨時財政対策債に振り替えられており，地方交付税と臨時財政対策債を合わせれば，前年度を9700億円上回る金額となっている。

地方交付税の制度面の改革では，「基本方針2001」に基づき段階補正の見直しや事業費補正の見直しなどが行われた（留保財源率の変更は2003年度実施）。

段階補正は，スケールメリットが働かず行政経費が割高になる小規模団体について，普通交付税の基準財政需要額の算定において，人口１人当たりの経費を割り増して計算する仕組みであるが，小規模団体優遇とか市町村合併の阻害要因という批判を受けてきた[45)]。

特会借入金により補てんし，国・地方折半で償還するものとされた（表２下段の財源不足とその補てん措置，参照）。

44）地方交付税の減額と臨時財政対策債への振り替えについては，拙稿「地方交付税の減額と臨時財政対策債への振り替え措置の検討」『大阪経大論集』第53巻第４号，2002年11月，を参照されたい。

2002年度の地方交付税制度改正では，割増率の算出を従来，全団体の平均を基礎としていたのを，より効率的な財政運営を行っている上位３分の２の団体の平均を基礎とする方法に変更された（2002年度から３年間かけて実施）。それによって「職員の兼務や外部委託等により合理的・効率的な行財政運営」を行うことを求める趣旨であるが[46]，地方交付税の減額と臨時財政対策債への振り替えとともに，「兵糧攻め」による市町村合併促進の狙いを秘めたものと解される。

事業費補正は，普通交付税の算定において，公共事業等の地方負担額の多寡を基準財政需要額に反映させる仕組みであるが，ムダな公共事業やハコ物建設を助長しているとの批判を受けてきた[47]。2002年度の地方交付税制度改正では，①公共事業関係では，事業費補正等による交付税の算入率を引き下げ，標準事業費方式に振り替える，②地方単独事業では地域総合整備事業を廃止する一方，重点７分野にかかる基盤整備事業などに限って財政支援を行う「地域活性化事業」を創設し，同事業の財政措置は従来に比べて簡素で，措置率を引き下げたものとするとされた[48]。

第４は，国庫支出金の減額である。国庫支出金が公共事業関係の補助金の削減によって，前年度比3532億円減の12兆7213億円とされた。なお，国庫補助負担金の整理合理化については，統合補助金が大幅に拡充された。「緊急対応プログラム」とあわせ，公共事業における統合補助金に準じて，非公共事業における統合補助金が創設され（農林水産業分野の施設費），既存の統合補助金の拡充が図られ，新たに農業集落排水事業をすべて統合補助金とするなど，統合補助金の拡充が図られた。なお，財務省調べでは，2002年度当初予算において，地方公共団体関係補助金について，整理87件，合理化減額361件，統合・メニュー化による減少31件，終期の設定79件等が実施されている[49]。

第５は，臨時財政対策債を除いた地方債の減額である。2002年度地方財政計画では，地方債は前年度比7386億円（6.2％）増の12兆6493億円であるが，臨時財政対策債３兆2261億円を除けば前年度より１兆387億円（9.9％）少ない９兆4232億円になる。

「三位一体改革」という観点からみれば，2002年度地方財政計画ではほとんど何の取り組みもなされていないが，この年度から現在に至る地方財政計画の規模の縮小が始まる。その意味では，2002年度地方財政計画は量的縮減型地方財政改革の起点をなすものといえよう。

（以下続く）

45）段階補正の見直しについては，岡本全勝『地方財政改革論議――地方交付税の将来像――』ぎょうせい，2002年，109～119ページ，参照。

46）地方財務協会編『改正地方財政詳解（平成14年度）』地方財務協会，2002年，254～255ページ。

47）事業費補正の見直しについては，岡本全勝『地方財政改革論議』前掲，94～109ページ，参照。なお，事業費補正が公共事業，なかんずく地方単独事業を促進してきたことについては，拙稿「地方単独事業の拡大と地方債・地方交付税措置」鹿児島経済大学地域総合研究所編『分権時代の経済と福祉』日本経済評論社，1996年所収，を参照されたい。

48）地方財務協会編『改正地方財政詳解（平成14年度）』前掲，262～263ページ。

49）同上，91ページ。