

三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する一考察

藤田 安一*

An Inquiry into the Influence about Reform of Trinity at Finance of Local Government

FUJITA Yasukazu

キーワード：地方財政，三位一体改革，財政危機，鳥取県

Key Words : Finance of Local Government , Reform of Trinity , Financial Crisis , Tottori Prefecture

はじめに

三位一体改革の経緯とその特徴

三位一体改革の帰結

三位一体改革の地方財政への影響

地方財政危機の進展と三位一体改革

戦後最大の危機にある地方自治と新中央集権化の進展

おわりに

はじめに

現在，地方財政の深刻な危機を背景に，小泉内閣は鳴り物入りで三位一体改革による地方財政再建策を実行している。これは国庫補助負担金の削減と国から地方への税源移譲および地方交付税の見直し（削減），この三者を同時に行うことによって地方分権を財政面で支え，自治体の自立をめざすものと宣伝されてきた。

地方自治体にとっても，何かと使い勝手が悪く国の地方自治体を統制する手段として名高い国庫補助負担金が削減され，それが自治体に税源移譲され一般財源化できれば，地方にとって有利であるという期待のもとで三位一体改革を積極的に進めていこうとした経緯もある。

この三位一体改革の内容は，以下のとおりである⁽¹⁾。

- (1) 国から地方公共団体に交付している補助金を廃止・縮減し，地方公共団体の判断で自由に使える財源を用いながら，その事務や事業を行う仕組みに変更する。
- (2) 国から地方へ税源移譲を行うことにより，租税総額に占める国税と地方税の割合について，地方税の比重を高める。

*鳥取大学地域学部地域政策学科 地方財政論 地域経済論 専攻

(3) 地方交付税の総額の抑制につながるような地方財政計画の歳出の見直しを行うとともに、個々の団体への交付税額の算定について簡素化を図るとともに、政策誘導的要素の縮小を行い、地方公共団体の地方交付税への依存度を低くする。

本稿の課題は、こうした内容を持つ三位一体改革の本質を明らかにするために、三位一体改革が提示され実行されてきたプロセスとその特徴を検討する、三位一体改革が地方財政にどのような影響を与えたのかを検証する、三位一体改革を現代の歴史的文脈のなかに位置づける。

以上の3つの視点から、三位一体改革の本質を具体的に明らかにすることが本稿の課題である。

三位一体改革の経緯とその特徴

まず、三位一体改革がどのような経緯で打ち出されたかについて検討しておこう。

「三位一体改革」の基本方針が明らかになったのは、小泉構造改革のいわゆる「骨太方針2003」においてであった。地方分権推進会議や経済財政諮問会議の議論を経て出された「骨太方針2003」で地方財政改革は、つぎのような内容で示された⁽²⁾。

- (1) 行政の効率化や歳出の縮減など国・地方を通じた行財政改革を進め、「効率的で小さな政府」を実現する。
- (2) 2006年度までに公共事業も含め徹底的な見直しを行い、補助金は4兆円程度をめどに廃止・縮減する。
- (3) 地方財政計画の歳出を徹底的に見直す。
- (4) 地方交付税総額を抑制し、財源保障機能を縮小する。
- (5) 投資的経費を1990年度から1991年度の水準を目安に抑制する。
- (6) 税源移譲は基幹税を基本として、廃止・縮減する補助金のうち8割程度を目安に移譲する。

このなかで、三位一体改革の内容を端的に表現したものとしては、国庫補助負担金を4兆円程度削減する、その削減した国庫補助負担金のうち8割程度を地方に税源移譲する、地方交付税の財政保障機能を縮小し全体として地方交付税総額を抑制する、という点であった。

こうした基本方向は、すでに2年前の「骨太方針2001」に示されていた⁽³⁾。この時すでに、国庫補助負担金や地方交付税の削減が打ち出され、翌年の「骨太方針2002」においては政府として公式に三位一体改革という言葉を採用することによって国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲のそれぞれのあり方について具体案を取りまとめることを提示した⁽⁴⁾。なかでも、政府が強調したことは年内をめどに国庫補助負担事業の廃止・縮小に関して結論を出すとともに、地方交付税における財政保障機能の縮小を改めて強調し、地方交付税の財政調整機能についても、どの程度行うかについて今後議論を進めるとした。

このような経緯によって三位一体改革はスタートし具体化されていくことになるが、その特徴は国庫補助負担金および地方交付税の削減を先行し、税源移譲に対する配慮にはなはだ欠けていることにある。三位一体と言いながら、そもそもスタート時点から国の都合を優先し、地方自治体にとって不安な要素をたぶんに持っていたことに注目する必要がある。

こうした問題点が露呈されたのは、「骨太方針2003」を受けて策定された2004年度予算と地方財政計画であった。そこでは、6000億円の国庫補助負担金の削減が行われながら、そのうち税源移譲につながったのはわずか2000億円しかなかった。さらに、地方交付税(臨時財政対策債を含む)は対前年度比で12%、金額にして2兆9000億円も削減されてしまった。こうして、国庫補助負担金と

地方交付税が大幅に削減されたにもかかわらず、期待されていた税源移譲はわずかなものに留まった。

この事実が、地方自治体に大きな衝撃を与え、全国的に予算が組めない自治体が続出した。と同時に、これを契機に三位一体改革への疑惑と反発を引き起こすこととなった。

それに対して、総務省は一定の軌道修正を図らざるを得なくなる。これが、2004年4月26日に発表された麻生総務大臣による、いわゆる「麻生プラン」の提示であった⁽⁵⁾。このプランの最大の特徴は、これまで政府が示してこなかった税源移譲の先行決定（住民税10%比例税化による）を打ち出したことであろう。そのほかにも、大幅に削減された2004年度の水準と同じとはいえ、地方税と地方交付税とからなる一般財源総額を前年度と同水準とすることや、施設整備に関する国庫補助負担金の廃止分を税源移譲の対象とすることを示した点である。

この「麻生プラン」に対して、財務省はこれまでの政府が検討してきた「骨太方針」に反するとして猛烈な批判を行った。この批判のポイントは、税源移譲を先行させるのではなく、方針どおり補助金改革を先行させる、一般財源総額を前年度と同水準にするのではなく交付税抑制の方針を貫く必要がある、建設公債を財源とする施設整備の補助金は税源移譲の対象とはできない、というものであった。

こうした「麻生プラン」をめぐる政府内の動きに危機感をいだいた地方六団体（全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市町会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）は、2004年5月25日に「地方財政危機突破総決起大会」を開催し「地方財政危機突破に関する緊急決議」を採択。政府に地方の要求を突きつけることになった。その内容は、このままの三位一体改革では単に国の財政赤字を地方へ負担転化させるだけにすぎず、地方財政の悪化は一層進み、福祉や教育などの住民サービスは低下し地域社会の衰退につながっていく。こうした危機感から、地方六団体は政府に対して次のような5項目に渡る要求を行った。

- (1) 「三位一体改革」の全体像の早期明示と地方間の協議。
- (2) 税源移譲の早期実現。
- (3) 地方の自由度を高めるための国庫補助負担金の廃止と必置規制や基準の義務付けなどの廃止。
- (4) 地方交付税の財源調整機能および財源保障機能の堅持と充実。
- (5) 国直轄事業負担の廃止。

以上の地方六団体の要求を受けて2日後の5月28日、小泉首相は3兆円の税源移譲を行うことを政府内で指示することになったのである。

三位一体改革の帰結

こうした経緯を経て2004年6月3日に閣議決定された「骨太方針2004」において、政府は税源移譲については2006年度までに3兆円をめどにして所得税から住民税への税源移譲の実施を決めるとともに、3兆円の補助金改革に関して地方六団体に具体案のとりまとめを要請した⁽⁶⁾。このような政府の地方団体への要請は、今までにない画期的な試みであった。

地方六団体はこの要請に対して、8月24日に「国庫補助負担金等に関する改革案」をまとめ政府に提出した⁽⁷⁾。そのなかで、三位一体改革の前提条件として、

- (1) 国庫補助負担金改革のみを優先させることなく、税源移譲を一体的に実施すること。
- (2) 提案した国庫補助負担金を廃止し、確実に税源移譲が担保される改革とすること。

- (3) 税源移譲に伴って起きる自治体間の財政力格差に対応するため、地方交付税の所要額を必ず確保すること。
- (4) 施設整備事業が円滑に行われるように、地方債と地方交付税の組み合わせにより財政措置を講ずること。
- (5) 地方自治体への一方的な負担転化は絶対行わないこと。
- (6) 従来の国庫補助負担金と類似の国庫補助負担金を新たに創出しないこと。
- (7) 地方財政計画の作成に当たっては地方自治体の意見を反映させる場を設けること。

以上の内容を示した上で、地方六団体は三位一体改革を第一期と第二期に分け、第一期を2006年度までとし、この間に削減を希望する国庫補助負担金のリストを作成した。その範囲は8府省148事業におよぶ膨大なものとなった。このリストの中には、義務教育費国庫負担金の廃止や、私立保育所の運営費負担金の廃止を盛りこむなど、住民のナショナルミニマムを維持するために必要不可欠な補助金の廃止を要求したという点で大きな問題点を含んではいた。しかし、この分野の国庫補助負担金の廃止の優先順位は低く、あくまでも地方六団体の要求は、税源移譲された場合に地方自治体にとって一般財源として創意工夫が働く余地が大きい公共事業や施設整備に関する、いわゆる奨励的補助金を中心であった。

こうした地方六団体の改革案に対し、各省庁の風当たりは強かった。特に財務省は依然として公共事業の補助金削減に対しては税源移譲を行わないことを強調するとともに、地方財政計画に7兆から8兆におよぶ不適切な「過大計上」があるとして地方交付税を大幅に削減する方針であると主張した。また、国土交通省や農林水産省も自己の権限を維持するため、公共事業関連の補助金削減に反対した。

こうして省益を優先させる各省庁の対応によって、地方六団体の主張は骨抜きにされていく。それを象徴的に示したのが、2004年10月26日に出された政府与党合意の「三位一体の改革について」であった。この合意では、地方交付税について17・18年度は「地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する」という文言により大幅な削減が見送られたものの、国庫補助負担金改革については、地方六団体が要求した公共事業・施設整備関係の国庫補助負担金削減ではなく、もっぱら要求もしていない国民健康保険国庫負担金や児童手当負担金などの補助金の削減が中心を占め、地方六団体の要求と期待は完全に裏切られる結果となった。

三位一体改革の地方財政への影響

ちなみに、金額的に三位一体改革の第一期を終える2006年度までの結果をみると、トータルでつぎのようになる。

まず、国庫補助負担金の改革では、三位一体改革がスタートした2003年度に約5600億円の削減。2004年度では約9000億円の削減。さらに2005年度から2006年度までで約3兆円の削減。合計で、この4年間で4.4兆円の国庫補助負担金が削減された。そのうち税源移譲されたのが3.1兆円だけで、残りの1.3兆円は地方自治体にとって純減となる。さらに地方交付税については、地方財政計画の圧縮を通じて、この4年間で約5.1兆円の削減となった。結局、国庫補助負担金と地方交付税の削減9.5兆円に対して、税源移譲されたのは3.1兆円にすぎない。いかに、削減幅が大きかったかが知れよう。

次に、2003年度から2006年度における三位一体改革による国庫補助負担金の削減によって、地方

自治体に税源移譲された3.1兆円の内訳をみておこう。この3.1兆円のうち約8割は、義務教育費国庫負担金や国民健康保険国庫負担金などの国の負担率を引き下げたものに他ならず、結局この分は国の地方への負担転化となり、地方の自主裁量を拡大するものではない。この種の国庫補助負担金の主な削減項目と削減額、およびこうした削減が、どのような国と地方との負担割合の変更によって行われたかを列挙すると次のようになる。

- (1) 児童手当負担金 - 国の負担割合を2/10から1/10に引き下げることによって1,578億円の削減
- (2) 児童扶養手当負担金 - 国の負担割合を3/4から1/3に引き下げることによって1,805億円の削減
- (3) 義務教育費国庫負担金 - 国の負担割合を1/2から1/3に引き下げることによって12,858億円の削減
- (4) 介護給付費等負担金（施設給付分） - 国の負担割合を25/100から20/100に引き下げることによって1,302億円の削減
- (5) 国民健康保険国庫負担金 - 国の負担割合を50% 45% 43%へ引き下げることによって6,862億円の削減

以上の主な5項目を挙げただけでも、税源移譲の対象となる国庫補助負担金の減額は2兆4405億円にのぼる。この額は、国全体の3兆1176億円の削減額の実に78.3%を占めている。こうした削減が、どのような国と地方との負担割合の変更によって行われたかを含めて表1にまとめておこう。

表1 税源移譲の対象となる国庫補助負担金の削減

区分	国全体の削減額 (億円)	鳥取県(百万円)			備 考
		国	県	市町村	
児童手当負担金	1,578	800	400	400	【根拠法令】 児童手当法 【三位一体改革による負担割合の変更】 国2/10, 県0.5/10, 市町村0.5/10 国1/10, 県1/10, 市町村1/10
児童扶養手当負担金	1,805	192	192	-	【根拠法令】 児童扶養手当法 【三位一体改革による負担割合の変更】 国3/4, 県1/4 国1/3, 県2/3
義務教育費国庫負担金	12,858	7,042	7,042	-	【根拠法令】 義務教育費国庫負担法, 市町村立学校職員給与負担法 【三位一体改革による負担割合の変更】 H15...共済費長期給付, 公務災害補償の一般財源化 H16...退職手当, 児童手当の一般財源化 H17...全国で4,250億円の減額(教職員給与と分) H18...国1/2 県1/2 国1/3 県2/3(教職員給与と分)
介護給付費等負担金 (施設給付分)	1,302	1,057	1,057	-	【根拠法令】 介護保険法 【三位一体改革による負担割合の変更】 国25/100, 県12.5/100, 市町村12.5/100 国20/100, 県17.5/100, 市町村12.5/100 介護給付費負担金(居宅給付分)の負担割合は現行どおり
国民健康保険国庫負担金	6,862	3,377	3,377	-	【根拠法令】 国民健康保険法 【三位一体改革による負担割合の変更】 H17...国50% 国45%, 県5% H18...国45%, 県5% 国43%, 県7%
計	24,405	12,468	12,068	400	

以上の影響が鳥取県財政にどのように現れているか、以下みておこう。

まず、今回の三位一体改革において税源移譲の対象となる国庫補助負担金とは、国が特定の事務事業を実施するために地方自治体に交付する給付金である国庫支出金のうち、国庫委託金を除外して国庫補助金と国庫負担金とを合計したものである。

国庫委託金とは、国会議員の選挙や国税調査のように、本来、国自らが行うべき事務であるが、その事務を地方自治体に行わせ、かかった経費は全額国が負担するものである。国庫補助金とは、国が地方自治体に対して、特定の事務事業の実施を奨励するために交付する補助金のことである。国庫負担金とは、国と地方自治体が法律または政令によって定められた負担割合により経費を負担し合うものである⁽⁸⁾。この国庫補助金と国庫負担金とを合計した国庫補助負担金は、国庫支出金の大部分を占め、鳥取県の場合、その98%は国庫補助負担金で、残り2%が国庫委託金となっている。

そこで、つぎに鳥取県において2003年から2006年までに国庫補助負担金および地方交付税がどれくらい減ったかを検討するが、その前に、これら依存財源の削減が鳥取県財政に与える影響の大きさを確認するため、鳥取県財政の歳入構造をみておこう。

表2は、鳥取県における2006年度予算の歳入状況を示している。一見してその特徴は、自主財源である地方税の歳入全体に占める割合が著しく低い一方で、地方交付税の割合が高く、国庫支出金と合わせると47.3%になる。さらに、県債をプラスすると、依存財源である地方交付税、国庫支出金、そして県債の合計は6割を超え、極めて脆弱で不安定な財政構造にあることがわかる。そのような状況のなかで、三位一体改革によって国庫支出金および地方交付税が削減されていくことが、いかなる打撃を被るかは、容易に予測できる。

まず、国庫支出金の削減からみておこう。

2003年度、鳥取県の歳入における国庫支出金は733億円であり、この内訳は国庫補助金512億円、国庫負担金210億円、国庫委託金11億円である。したがって、三位一体改革の削減対象となる国庫補助負担金は国庫支出金の733億円から国庫委託金の11億円を差し引いた722億円である。同様に、2006年度では国庫支出金は509億円であり、このうち国庫補助金は338億円、国庫負担金は156億円、国庫委託金は9億円。したがって、国庫補助負担金は国庫支出金の509億円から国庫委託金の9億円を引いた494億円となる。こうして2003年度から2006年度の4年間で国庫補助負担金は722億円から494億円へと228億円減ったことになる。この228億円のうち、税源移譲対象の国庫補助負担金として削減された額は141億円であった。

ちなみに、先ほど国全体として国庫補助負担金の削減によって地方自治体に税源移譲された3.1兆円の内訳をみたのと同様に、鳥取県の場合、この税源移譲の対象となる国庫補助負担金141億円の内訳を前掲の表1においてみておこう。表から、鳥取県に移譲される額は、鳥取県全体の自治体に124億6800万円、このうち県に120億8600万円で市町村に4億円となっていることがわかる。この額だけでも、鳥取県に移譲される141億円の約88%にあたる。この税源移譲の対象となる国庫補助負担金の額と項目が、いかに地方自治体が望んできた奨励的補助事業以外の事業であるのかわかる。

加えて、計算上、鳥取県の場合には141億円が税源移譲の対象となるが、実際には移譲される自治体の人口および住民の所得の違いによって格差が生じる結果が、大都市を抱える都道府県に比べて大幅に減り、結局、鳥取県には141億円の半分の76億円程度しか移譲されないことになる。したがって、141億円から76億円を差し引いた65億円の大幅な財政不足が生じる。これでは、税源移譲

とはいいいながら，とうてい自治体財政の自主性を拡大することにつながらないのは明白である。

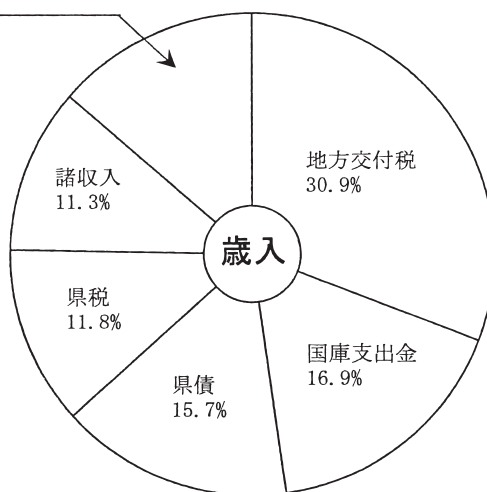
つぎに，地方交付税の削減であるが，2003年度鳥取県の地方交付税は1738億円であったが，2006年度においては1469億円に減っている。実に，この間，276億円もの大幅な減少となった。これは，地方交付税のもつ財源保障機能を弱めることによって，地方交付税額を削減しようとする政府の一貫した姿勢の具体的な現れである。

表2 鳥取県の歳入（2006年度予算）

（単位：百万円、％）

	平成16年度		平成15年度		比較	
	決算額(A)	構成比	決算額(B)	構成比	(A)-(B)	増減額
県 税	49,320	11.8	47,700	10.9	1,620	3.4
地方消費税清算金	13,389	3.2	12,031	2.8	1,358	11.3
地方譲与税	3,365	0.8	2,113	0.5	1,252	59.3
地方特例交付金	1,699	0.4	1,051	0.2	648	61.7
地方交付金	129,333	30.9	134,211	30.8	4,878	3.6
交通安全対策特別交付金	230	0.0	242	0.1	12	5.0
分担金及び負担金	2,247	0.5	5,809	1.3	3,562	61.3
使用料及び手数料	8,280	2.0	8,292	1.9	12	0.1
国庫支出金	70,628	16.9	70,164	16.1	464	0.7
財産収入	1,002	0.2	991	0.2	11	1.1
寄付金	192	0.0	100	0.0	92	92.0
繰入金	6,107	1.5	9,971	2.3	3,864	38.8
繰越金	20,085	4.8	17,629	4.0	2,456	13.9
諸収入	47,191	11.3	47,086	10.8	105	0.2
県 債	65,707	15.7	78,997	18.1	13,290	16.8
（うち臨時財政対策債）	28,589	6.8	39,611	9.1	11,022	27.8
合 計	418,775	100.0	436,387	100.0	17,612	4.0

繰越金	4.8%
地方消費税清算金	3.2%
使用料及び手数料	2.0%
繰入金	1.5%
地方譲与税	0.8%
分担金及び負担金	0.5%
地方特例交付金	0.4%
財産収入	0.2%
交通安全対策特別交付金	0.0%
寄附金	0.0%



地方財政危機の進展と三位一体改革

以上、三位一体改革が提示され実行されるプロセスと、三位一体改革が地方財政にあたえた影響の分析をつうじて、三位一体改革の本質を明らかにしてきた。

先述したように、三位一体改革は国から地方への税源移譲を遥かに上回る国庫補助負担金と地方交付税の削減が行われ、地方自治体の財政危機を一層進めることとなった。さらに、国庫補助負担金の削減によって中央政府の地方へのコントロールが弱まるのではないかと地方自治体の期待は裏切られた。というのは、削減されたのは義務教育費や国民健康保険など義務的経費の削減が行われただけで、地方自治体の裁量権を働かすことができる分野における国庫補助負担金の削減とその一般財源化は進まなかったからである。

結果的に、三位一体改革はもっぱら国の地方への財政配分を少なくし国の財政再建には寄与するものの、その分、地方自治体の財政危機を深刻化させる事態となった。当初の政府の宣伝とは逆に、徐々に三位一体改革の本質が露呈してきたといえるであろう。

現在、わが国の地方財政は「財政危機」から「財政破綻」へとその速度を速め、地方財政の危機的状況は新たな段階に入りつつある⁽⁹⁾。地方財政の破綻と言え、1990年代後半には大阪府、東京都、神奈川県、愛知県など大都市を抱える都府県とその周辺の都市に広がりつつあったが⁽¹⁰⁾、今では地方都市やその周りの自治体にまで財政破綻の危険性がおよびつつある。

こうした大都市以外の地方自治体においても、極めて危機的な財政状況にあることを、地域住民にまざまざと見せつけるきっかけになったのが市町村合併であった。市町村合併が、なぜ必要となったのか。自治体にとっての最大の理由は、言うまでもなく地方自治体の財政悪化であり、合併しないことには、この財政危機を切り抜けられないと自治体が判断した結果にほかならない。

しかし、合併をしても財政が好転するというわけではない。自治体の財政力が衰えていきつつある中での合併であるため、債務を多くかかえた市町村が一緒になればなるほど、合併した自治体全体の借金が増える。加えて、合併に関係する事業を合併特例債で実施することは、より多くの借金を抱えることにほかならず、将来、借金返済の不安を高めることになる。さらに、合併して予定していた交付税が当初の予測よりも減額されたため、予算を立てられない状況に追い込まれた地方自治体も少なくない。一体、何のための合併だったのか、が厳しく問われる事態となっている。他方、合併しないで単独を選択した自治体も依然として財政状況は厳しいことには変わりはない。

こうして、合併した自治体もそうでない自治体も、いよいよこれまでの財政危機から「財政破綻」へと突き進んでいると考えざるをえない。まさに、地方自治体の財政破綻が現実化しつつあると言ってよい。その前兆は、全国自治体のいたる所に見られる。自治体の外郭団体や自治体が経営に参加してきた第三セクター、土地開発公社、住宅供給公社などの経営破産が相次いで起こっている。

こうした破産がいつなん時、自治体の普通会計に影響を与え自治体本体の財政破綻に連動しないとも限らない。現在ではこうして、これまで積み上げてきた基金を取り崩して対応しているが、それも間もなく底をついてしまう。いよいよ、財政破綻が現実化し目の前に迫っている。各地方自治体は、その恐怖に恐れおののいているのである。

このような今日の地方財政の根本原因は、バブル崩壊以降、国が景気対策とアメリカとの公約による「公共投資630兆円計画」を掲げ、大規模な公共事業に自治体財政を動員してきたことにある。その方法は、国が国庫支出金を削減しながら、政府の景気対策に地方自治体を動員していく手段と

して地方に単独事業を拡大させ、そのための財源に地方債の大量発行を認め、地方債の元利償還と一般財源補填のために地方交付税を交付するという手法がとられた。つまり、国は補助金のつかない地方の単独事業についても起債を認め、その元利償還金の一部を地方交付税に算入できる、事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という事態が推し進められたのである。政府による、この地方債の許可と地方交付税の措置とをセットにした地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借金を急増させる結果になった。

現在の地方財政危機が、以上の理由によって引き起こされたのであれば、国はこうした公共事業のために地方財政を動員して行くやり方を止めることはもちろん、国は地方自治体のあり方を容易に左右でき、地方自治体は国に依存しがちであるという、国と地方との財政関係を改めることでなければならない。

具体的には、現在、国と地方との最終的な財政支出が国4に対して地方6の割合であるにもかかわらず、その収入である国税と地方税との割合が6対4になっている。したがって、この入口と出口のギャップを調整するために、地方交付税と国庫支出金を通じた国から地方への大幅な財政移転が行われている。そもそも、こうしたわが国の財政システムが、国の地方への統制と地方の国への依存関係を創り出している根本原因である。

したがって、地方自治体が国からの統制を受けないで自立を促進するためには、本来、国税と地方税との比率を支出に合わせて改革すべきである。そのためには、まず国庫支出金および地方交付税が削減された分の地方への税源移譲をしっかりと行う必要がある。そして、税源移譲によって生じる自治体間の財政格差問題を、地方交付税の財源保障機能および財源調整機能を強化することによって解決すべきであろう。

しかし、すでに考察したように、三位一体改革はこうした国と地方との財政関係の改善に役立たなかったばかりか、わずかの税源移譲と引き換えに、より一層地方財政危機を促進させることになったのである。

戦後最大の危機にある地方自治と新中央集権化の進展

つぎに、この三位一体改革を最近の地方分権や地方自治をめぐる歴史的な文脈の中で位置づけることによって、その本質を検討しておこう。

最近わが国において「地方分権化」が叫ばれて久しい。1993年国会において全会一致で「地方分権の推進に関する決議」が行われて以来、「地方分権推進法」(1995年7月)「地方分権一括法」(1999年7月)と次々と地方分権化を押し進める法整備が行われてきた。

とは言っても、地方分権化はそれ自体が目的ではなく、あくまでも地方自治を発展させるための手段である。地方自治体が国からの独立性を高め、住民の参加によって住民の命と暮らしを守る行政を行う「地方自治」体を創造することこそが、地方分権化を進めることの意義である。

確かに近年、地方分権化は声高に叫ばれ、それが地方自治を発展させつつあるように思える。しかし現在、地方自治は戦後最大の危機に立たされている。なぜ、そのように言えるのか。つぎに、みておこう。

わが国では1990年代に入ってから深刻な経済不況のもとで、個々の政治家や官僚の問題にとどまらず、組織ぐるみの大蔵省、外務省、厚生省など官僚機構による相つぐ犯罪的、反社会的行為の発生は、中央集権的政治・行政システムの弊害を広く国民に認識させる結果となった。

したがって、近年その反省に立って、経済的効率性優先の社会ではなく、地域で生活する人たちが安心して生き生きと生活できるような個性豊かな地域社会をつくることが求められている⁽¹¹⁾。そのためには、地域の状況と、そこで生活する住民の要求を的確に反映できるような政治・行政システムとして、中央集権から地方分権へのシステム転換が求められようになってきた。

そこで国会は、1993年6月、全党一致で「地方分権の推進に関する決議」をおこない、その実現のために、1995年7月「地方分権推進法」にもとづき地方分権推進委員会が総理府に設置された。分権推進委は5次にわたる答申をおこない、政府は1998年5月「地方分権推進計画」1999年3月「第2次地方分権推進計画」を閣議決定し、それらにもとづき、1999年7月、「地方分権一括法」を提案し、議会はこれに付帯条件をつけて採択した。

こうして、地方分権化が進展し、地方自治が発展していくかに見えた。しかし実際には、中央集権化が一層強まっているように思える。たとえば、日の丸・君が代の教育現場での強行や市町村合併の地域への強制⁽¹²⁾、郵政民営化⁽¹³⁾、そして本稿で研究対象とした三位一体改革による地方交付税や補助金の一方的削減など、およそ国民や住民の意思を軽視した国の措置が目立っている。地方分権とは名ばかりで、むしろ中央集権化が強化されつつあるといえる。

加えて、有事法制・自衛隊のイラク派遣法、通信傍受(盗聴)法、住民基本台帳ネットワークに見られるように、国防や外交、公安など従来の国家権力を背景とした公共政策は格段に強化されようとしている⁽¹⁴⁾。したがって、現在の政府の規制緩和・民営化政策に目を奪われて、単なる「小さな政府」を志向しているのだと誤って認識してはならない。「自己責任」と称して国民に負担を転化し、国防や外交、公安などの分野に国家政策の重点を絞ることによって、より「強い国家」をめざそうとしているのである。こうした傾向を、従来の国民生活の隅々にまで規制の対象にしていた中央集権化に比べて、新中央集権化と呼ぶことができよう。

こうしたわが国の中央集権化は、道州制や憲法「改正」によって、ますます強められようとしている。すなわち、道州制は分権なき中央集権化の手段として利用される危険性が高まっているのである。国にとっては、現在の府県よりも数が少なくなる州を束ねて統制することは、これまでに比べてはるかに容易になる。しかも、九条改正を中心とする憲法改正によって軍事的要素が社会システムに強くビルトインされれば、わが国は軍事的中央集権的国家体制へと大きく飛躍し、地方自治はますます形骸化されてゆくであろう。

以上の意味において現在、地方自治は戦後最大の危機に直面しているのである。本稿で対象とする三位一体改革は、こうした現在の日本の歴史的な文脈の中で捉える必要がある。

おわりに

終わりにあたって、本稿の主旨をまとめておこう。

三位一体改革は、2006年度をもって一応の終結をみる。2003年度から始まったこの4年間の改革は、地方自治体にとって全くの期待はずれに終わった。国の「ひもつき補助金」を減らし、その分、税源移譲されれば地方の自主性が高まるのではないか。この観点からすれば、公共事業関係の国庫補助負担金が、まず最初に改革の対象とされなければならないはずであった。しかし現実には、財務省など関係省庁の執拗な抵抗によって、公共事業関係の国庫補助負担金は、ほとんど手がつけられずに終わった。

その代わり、税源移譲の対象になったのは義務教育費や国民健康保険、児童手当など、およそ地

方自治体にとっては裁量の余地のない義務的経費にすぎなかった。この分野の税源移譲が行われ一般財源化された場合、心配なことは第1に、地方自治体によっては教育や福祉の経費が削られ他の分野に回されることも大いにありえること。第2に、地方自治体の人口や所得水準によって財源の地域間格差が拡大することである。それにもかかわらず、本来、この問題に対応すべきはずの地方交付税制度の機能は弱められ、今後ますます地方交付税が削減されていこうとしている。

これでは、地方自治体の自主性が高まり地方分権化が進展するどころか、国庫補助負担金と地方交付税の削減に比べ、わずかの税源移譲と引き換えに、地方財政の危機は一層すすむ結果となったのは当然のことである。そもそも政府にとって、三位一体改革の最大の狙いは、同時期に行われた市町村合併と同様に、もっぱら地方自治体への国の財政支出を削減し、地方分権化に歯止めをかけることにあったと言わなければならない。

注

- (1) 三位一体改革の内容については、久世公堯「もう一つの三位一体改革」(『自治実務セミナー』2005年3月号)46ページを参照。
- (2) 詳しくは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(いわゆる「骨太方針2003」2003年6月27日)を参照。
- (3) 詳しくは、「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「骨太方針2001」2001年6月26日)を参照。
- (4) 詳しくは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(いわゆる「骨太方針2002」2002年6月25日)を参照。
- (5) 詳しくは、「地方分権推進のための『地方税財政改革』」(いわゆる「麻生プラン」2004年4月26日)を参照。
- (6) 詳しくは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(いわゆる「骨太方針2004」2002年6月4日)を参照。
- (7) 詳しくは、「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」 - 」(2004年8月24日)を参照。
- (8) 国庫補助金、国庫負担金、国庫委託金の定義については、石原信雄、嶋津 昭『五訂 地方財政小辞典』(ぎょうせい、2002年)197~198ページを参照。
- (9) 詳しくは、藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要、第2巻第3号、2006年)を参照。
- (10) この状況については、日本経済新聞社編『自治体破産』(日本経済新聞社、2000年)や重森 暁、都市財政研究会編『しのびよる財政破綻 - どう打開するか - 』(自治体研究社、2000年)などを参照。
- (11) こうした観点からの地域づくりを提唱した文献として、藤田安一『地域づくりの新たな発展をめざして』(米子プリント社、2004年)、藤田安一『現代公共政策における地域的課題』(米子プリント社、2005年)、藤田安一『地域政策の思想と実践』(米子プリント社、2005年)、藤田安一『住民主体の地域づくりをめざして』(米子プリント社、2006年)を参照。
- (12) この視点から市町村合併を論じたものとしては、藤田安一「市町村合併と自治体財政」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻第2号、2003年)を参照。
- (13) 郵政民営化を批判したものとしては、藤田安一「郵政民営化の社会経済的考察」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要、第1巻第2号、2005年)を参照。

(14) 詳しくは、藤田安一『現代公共政策における地域的課題』(米子プリント社, 2005年)を参照。

参考文献

- ・「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「骨太方針2001」) 2001年6月26日。
- ・「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(いわゆる「骨太方針2002」) 2002年6月25日。
- ・「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(いわゆる「骨太方針2003」) 2003年6月27日。
- ・「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(いわゆる「骨太方針2004」) 2002年6月4日。
- ・「地方分権推進のための『地方税財政改革』」(いわゆる「麻生プラン」) 2004年4月26日。
- ・「地方財政危機突破に関する緊急決議」 2004年5月25日。
- ・「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」 - 」 2004年8月24日。
- ・「国庫補助負担金等に関する改革案(2) - 3兆円の税源移譲を確実なものとするために - 」 2005年7月19日。
- ・「三位一体の改革について」(政府与党合意) 2004年11月26日。
- ・平岡和久・森 裕之『検証「三位一体の改革」』自治体研究社, 2005年。
- ・土屋丈朗『三位一体改革 ここが問題だ』東洋経済新報社, 2004年。
- ・高木健二『三位一体改革の核心』公人社, 2004年。
- ・高木健二『三位一体改革の検証』公人社, 2005年。
- ・重森 暁, 都市財政研究会『しのびよる財政破綻 - どう打開するか - 』自治体研究社, 2000年。
- ・日本経済新聞社編『自治体破産』日本経済新聞社, 2000年。
- ・石原信雄, 嶋津 昭『五訂 地方財政小辞典』ぎょうせい, 2002年。
- ・久世公堯「もう一つの三位一体改革」『自治実務セミナー』2005年3月号。
- ・梅原英司「地方財政危機と三位一体改革」大阪自治体問題研究所『地方財政危機と住民生活』2003年11月10日。
- ・藤田安一『地域づくりの新たな発展をめざして』米子プリント社, 2004年。
- ・藤田安一『現代公共政策における地域的課題』米子プリント社, 2005年。
- ・藤田安一『地域政策の思想と実践』米子プリント社, 2005年。
- ・藤田安一『住民主体の地域づくりをめざして』米子プリント社, 2006年。
- ・藤田安一「市町村合併と自治体財政」『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻第2号, 2003年。
- ・藤田安一「郵政民営化の社会経済的考察」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要) 第1巻 第2号, 2005年。
- ・藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要) 第2巻 第3号, 2006年。

(2006年5月10日受付, 2006年5月24日受理)