

戦後民主主義の変容をもたらす 分権改革のインパクト

岡本全勝氏 総務省大臣官房総務課長

今後、三位一体の改革は国や地方のあり方にいかなる影響をもたらしていくのか。現役官僚として地方分権について論陣を張る総務省大臣官房総務課長・岡本全勝氏にこれまでの改革の経緯と併せてうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド 代表取締役 反町勝夫

二つのベクトル

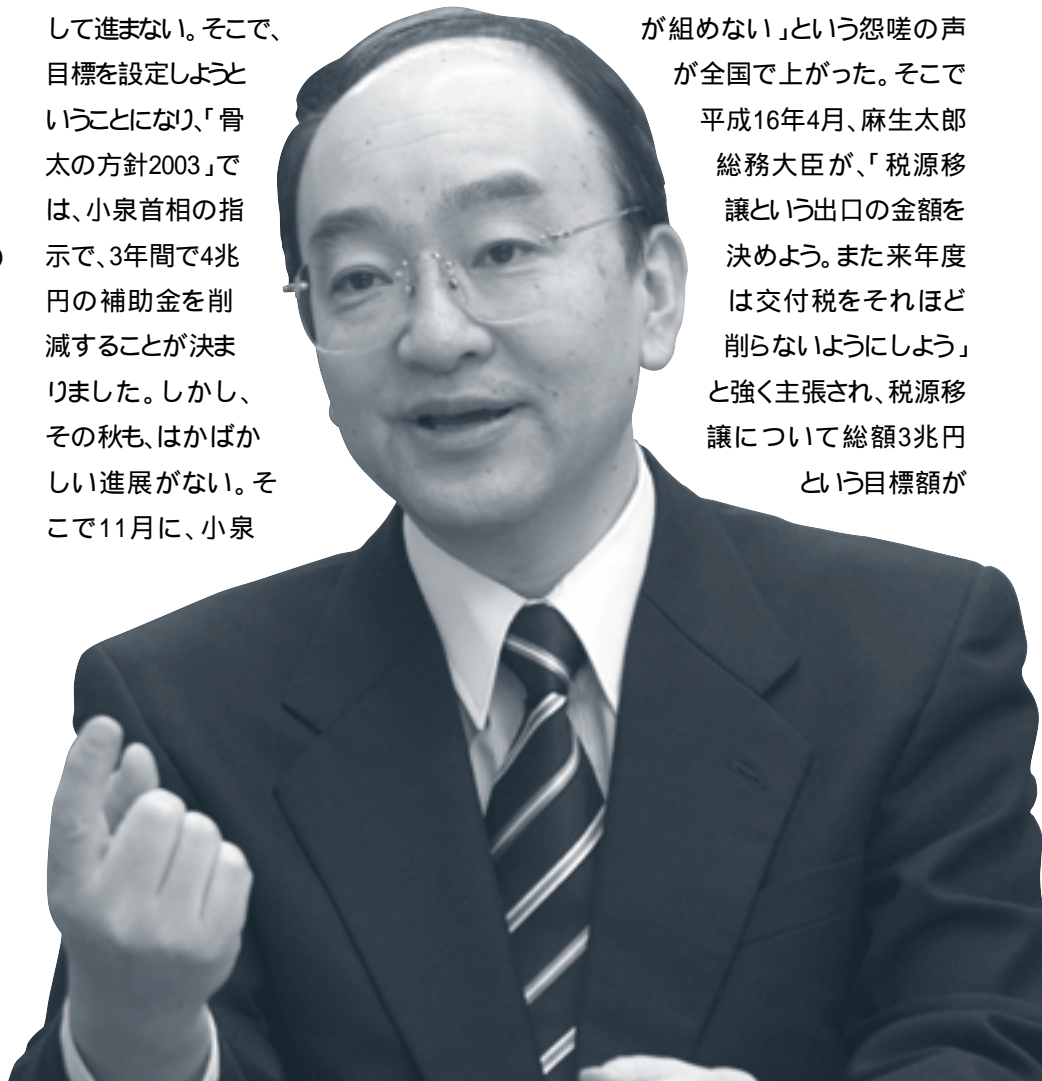
反町 三位一体改革は、財政面の地方分権と国全体の財政再建という目的が絡んでいるために議論が複雑になっているようですが、まず、これまでの経緯についてご説明ください。

岡本 発端は、平成13年の省庁改革の際に創設された経済財政諮問会議が「骨太の方針2001」で「交付税を削れ」と迫ったことです(右頁・資料参照)。総務省は指摘された交付税の段階補正や事業費補正の縮減などを実行しましたが、翌年、片山虎之助総務大臣(当時)が反転攻勢に出ます。各省の補助金を削減しそれを税源移譲して、国税と地方税の割合を1対1にする。その第一段階として5.5兆円の税源移譲を求めるといって「片山プラン」を発表したのです。「三位一体」という言葉を最初に使われたのも片山大臣です。

反町 発端から財政再建と地方分権という二つのベクトルが錯綜していたということですね。

岡本 その通りです。三位一体と呼ばれますが、実は2つの違ったことをやろうとしているのです。「片山プラン」を受け、「骨太の方針2002」に三位一体改革が書き込まれ、平成15年度予算が組まれました。しかし、20兆円もの補助金のうち、改革できたのは6,000億円に満たなかった。これでは改革が遅々と進まない。そこで、目標を設定しようということになり、「骨太の方針2003」では、小泉首相の指示で、3年間で4兆円の補助金を削減することが決まりました。しかし、その秋も、はかばかしい進展がない。そこで11月に、小泉

総理がもう一度指示を出して、16年度は1兆円の補助金削減を行うことになった。ところが、補助金は1兆円削られながら、税源移譲は5,000億円にとどまった挙げ句、交付税の方は類似の財源を含めていきなり2.9兆円もカットされた。これに地方団体が激しく反発しました。平成16年の1月から2月頃にかけて、「とても予算が組めない」という怨嗟の聲が全国で上がった。そこで平成16年4月、麻生太郎総務大臣が、「税源移譲という出口の金額を決めよう。また来年度は交付税をそれほど削らないようにしよう」と強く主張され、税源移譲について総額3兆円という目標額が



資料 地方財政改革の経緯

平成13年	6月14日 地方分権推進委員会「最終報告」
	6月21日 経済財政諮問会議「骨太の方針」
	8月30日 諮問会議で「片山プラン」発表(段階補正・事業費補正見直し、留保財源率検討)
平成14年	5月21日 諮問会議で「片山プラン」(「税源移譲案」)発表
	6月21日 諮問会議「骨太の方針2002」(「国庫補助負担金・税源移譲・地方交付税の三位一体改革」)
12月	15年度予算案(一般財源化の芽だし)
平成15年	4月1日 経済財政諮問会議で、小泉総理からハッパがかかる。
	6月18日 小泉総理三位一体改革決断(3年間で4兆円の国庫補助金削減、相当額を基幹税で税源移譲)
	6月26日 経済財政諮問会議「骨太の方針2003」(3年間で4兆円の改革)
	11月18日 諮問会議で総理から「16年度予算で1兆円の補助金削減・縮減や税源の移譲を目指す」との指示
	12月10日 16年度分の国庫補助金削減案決定(児童保護費負担金(公立保育所)などは一般財源化、義務教育費負担金(退職手当等)は「税源移譲予定交付金」に、その他は事務の廃止縮減)

12月18日	平成16年度地方財政対策決定(一般財源化分は「所得譲与税」で、暫定分は「税源移譲予定交付金」で。交付税総額は1.2兆円減少)
平成16年	4月26日 麻生大臣「三位一体改革のプラン」を発表(「所得税から個人住民税への税源移譲(3兆円)の先行決定、残り3兆円の国庫補助負担金改革、17年度の一般財源・地方税・地方交付税等」総額を前年度と同水準に)
	5月28日 総理「3兆円税源移譲」指示
	6月3日 経済財政諮問会議「骨太の方針2004」決定(18年度までに3兆円の税源移譲。補助金削減案は地方団体に作ってもらう)
	8月19日 全国知事会「補助金削減案」を決定。6団体合意。
	8月24日 6団体が総理に「案」を提出。経済財政諮問会議に提出。
	9月14日 閣僚と地方団体代表との協議会(その後継続)
	11月26日 政府・与党全体像「三位一体の改革について」決定
	12月18日 17年度地方財政対策決定(交付税総額は横ばい、臨時財政対策債は1兆円削減。所得譲与税は7千億円、税源移譲予定特例交付金は4億円)

岡本全勝氏作成資料

決まりました。

反町 ポイント、ポイントでは政治主導で議論が進められたということですね。

岡本 そうです。ところが、目標金額は政治主導で決まりますが、廃止の対象となる補助金はなかなか決まらない。何しろ日本の政治権力を握る自民党と官僚機構が相手ですから、そう簡単にことが進むはずがありません。そこで、小泉首相と麻生大臣からウルトラCが繰り出されました。廃止すべき3兆円分の補助金について、「どの補助金を削るか、地方で考えてください」と地方六団体にボールを投げたのです。それを取りまとめるため、全国の知事が昨年8月、新潟県に集まり、深夜まで激論を戦わせました。おそらく霞が関の官僚の多くは、まとめ切れないだろうとタカをくくっていたのではないのでしょうか。地方公共団体と言っても、規模も違えば、財政力も違う。抱えている問題も、事情も異なりますから。ところが中央の予想に反して、地方は結束して意見をまとめてきた。シンボリックだったのが石原慎太郎都知事の発言です。ご自身は、義務教育費の国庫負担の一般財源化に反対されていましたが、「知事会としてまとめるなら折れる。国が

らボールを投げられて、地方が返せなかったら癪ではないか」と。それが全自治体の思いだったのでしょ。

反町 地方団体が小異を捨て、大同団結したと。

岡本 そうです。小泉首相や麻生大臣が、官僚ではなく、直接、地方団体に意見を求めた。この件は、150年前の黒船騒動のとき、幕府の老中筆頭・阿部正弘が列侯などに意見を求めた故事に例えられます。あの時は、それぞれが意見を述べた。しかし今回は、意見を一つに集約したのですから、幕末の時より一段と難しかったはず。将来、地方分権の歴史を振り返るとき、また日本の政治が変わったときに、この件が転換点として記憶されることになるのかもしれない。

反町 財政再建という目的を本当に追求するなら、補助金制度そのもの、あるいは特別会計¹の問題が大きいのではないのでしょうか。

岡本 ご指摘の通り、そこが重要です。土光臨調(第2次臨時行政調査会)以来、シーリングをかませ歳出を抑制しましたが、それは一般会計だけです。さらに特別会計があり、特殊法人や独立行政法人があって、日本の公的支出は3層に

なっていますが、その連結決算がない。連結予算もない。つまり、全体としての監視もコントロールもできていないのです。

問われる民主主義

反町 交付税制度の改革についてはどのように進められていますか。

岡本 既に算定方法を見直すとともに、総額を大きく削減してきています。しかし、17年度でも法定5税分の地方交付税の実力が12兆円に対して交付税総額は17兆円という現実がある以上、総額は今後とも絞らざるを得ません。ただし、分権を進め、「使い方はそれぞれ自主的に決めてください」となれば、市町村はそれぞれ合理的な用途を選ぶようになるはず。そこはまさに自治にかかるところですが、おそらく義務教育や福祉はしっかりやるが、交通量があまり望めない道路といった公共事業は減らしていくのではないかと。この歳出削減効果は大きいと思います。そのとき邪魔になるのが、国の補助金制度です。これが、市町村の合理的な選択を妨げます。ムダなものでもつくってしまう。さらに、それに伴う申請、許可、交付、検査などの事務は国民経済の無駄です。

反町 国はどこまで全国一律に保障すべきか、奨励的補助金と義務的負担金の関係が問われるということですね。

岡本 高度成長期以来の日本の政治は、「均衡ある国土の発展²」というキャッチフレーズのもと、東京に住もうが、山の中の一軒家に住もうが、同じ生活を享受できるようにしよう、ということで進められました。右肩上がりの経済の時はそれで良かった。しかし、財源がなくなったときにも「均衡ある国土の発展」を続けた。福祉や教育などの「均衡」は分か

1 特別会計：財政法第13条「【1】国の会計を分つて一般会計及び特別会計とする。【2】国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り、法律を以て、特別会計を設置するものとする。」
2 均衡ある国土の発展：東京の富を地方に配分し、全国できるだけ均一な発展を目指すという方針。戦後日本の国土政策の哲学であり、自民党の基本政策であった。

地方分権・三位一体改革が
日本を再生する!!
～戦後民主主義の変容～

すが、補助金を注ぎ込み、立派な舗装道路を山奥まで通す必要があったのか。

反町 相違を「格差」ではなく、「特色」ととらえる視点が欠けていたのかもしれませんが。

岡本 改めて考えてみれば、自分で山奥に住みたいなら自分で道路をつくる。それくらいの割り切りがあってよかったのかもしれない。今日の財政状況を考えれば、国家が財源保障する最低ラインを、もう少し低く設定し直す必要があるということです。

反町 国家財政は破綻の危機に瀕している。一方、地方財政を破綻させるわけにもいかない。交付税はどこまで削るべきなのでしょう。

岡本 理論的には、はっきりしています。国が国民に保障しなければならない行政サービス、すなわち警察、消防、義務教育、介護、生活保護、それら財政難の自治体でも必ずやらなければならない仕事は、交付税でカバーしなければならない。逆に言えば、それ以外のジャンル、総務管理費や議会費、あるいは地域振興や産業振興などは自分たちで集める税金で、できる範囲でやっていただきたい、ということになるのでしょう。

反町 行政サービスについて自治体間の競争が始まるということですね。

岡本 そうです。そしてそれは、二つの面で激しくなるはず。一つは、いかに魅力ある地域づくりをするか。もう一つは、役所として業務をいかに効率的に行うか。効率性についてはさまざまな指標があり、住民から見えやすいため、より厳しく検証されることとなります。

反町 民間に任せられる業務は任せていく、といった取り組みがいつそう求められますね。

岡本 現に保育所を直営にしているか、民間に委託しているか、それで倍ほどコ

ストが違ってきます。もう一つの魅力あるまちづくりという競争ですが、こちらの方は競争条件が異なるため比較が難しい。気候がよく、自然も多くて住みよい地域もあれば、乱開発された地域もある。しかし要は、どれだけマネジメント能力のある市長を選ぶかです。開発政策が終了し高齢化が進むと、地域経営の評価基準が変化していきます。従来のように立派な道路や大きな文化会館をつくることではなく、教育や福祉などのソフトに移っていく。2～3年ではそれが見えてこないかもしれませんが、5年から10年も経てば、おそらく見えてくるはず。です。

反町 税源移譲をうまく進めなければ、自治体間の財政力格差はより拡大すると思われ。財政調整の方法はどのように見直すべきでしょうか。

岡本 まず前提として、日本は、地方政府は多くの行政サービスを担いながら、それに応じた税源を十分に割り当てられていない。反対に中央政府は事務量以上の税源が与えられている、という事情があります。国と地方は税収配分でおよそ3対2、支出では2対3であり、それを調整しているのが補助金や交付税です。では、三位一体の改革が進むとき、どうすればよいか。仮に廃止される補助金と移される税源が等しいなら、自治体間の格差は交付税制度で調整できます。問題は、交付税の総額が減るときです。現在、ほぼ固まっているのは個人住民税を10%均一にする方法です。それにより、すべての自治体にかなりでこばこなく財源を渡すことができます。しかし現在進めている3カ年計画の改革の後、麻生総務大臣の言葉を借りれば、「三位一体パート2」を進めようということになれば、この方法は使えません。そのとき、選択肢としては消費税の国と地方

の取り分を変える、さらには地方消費税の割合を大きくするかたちで増税に踏み切るしかないでしょう。

反町 他の税目として、法人税は地域間の格差が大き過ぎることになりますね。

岡本 はい。日本のGDPは約500兆円ですが、東京都心の大手町、丸の内、有楽町という半径500メートルほどの「大丸有エリア」に本社を置く企業の売上高を合計すると100兆円に達するそうです。法人税には、それほど極端な地域偏在があります。

反町 アメリカの地方財源は固定資産税が中心ですが、そこを増やすわけにはいかないのでしょうか。

岡本 連邦国家のアメリカは州ごとに異なる地方消費税を設定できても、日本の場合は、全国定率がいいでしょう。これを基礎的財源と位置付け、その上に10%の個人住民税を乗せ、さらにその上に固定資産税を乗せる。これらを基本的な収入とします。そして絶対必要な仕事を行うのに足りなければ交付税で補う。それ以上に仕事をしたいなら、各自治体で固定資産税をアップするか、個人住民税の税率を上げる。その二つが将来の地方自治体の選択肢になるのではない。国は消費税、住民税、固定資産税の定率部分までは法令で決め、地方自治体が上乗せしたいならそれぞれ住民を説得して、自分たちで決めていたたく。いわば現在の日本型とアメリカ型の折衷案です。

官僚の存在意義

反町 権限、税源の移譲は、住民自治のあり方にどのような変化をもたらすとお考えですか。

岡本 自治体と住民の関係を大きく変容させると思います。試算したところ、今回の改革が行なわれると、国民の約8割

は所得税より住民税の方が多くなります。つまり、サラリーマンが自分の給与明細書を見ると、住民税の方が多くなる。それを毎月毎月見せられれば、どうなるか。行政に不満があるとき、総理大臣ではなく、地域の首長や議員に不満を抱くようになり、いい加減なことすれば、厳しく追及するようになるでしょう。私は「住民自治が大切だ」、「市民よ目覚めよ」と100万回唱えるより、1枚の給料明細書の方が、大ききものを言うて見えています。

反町 負担と給付の関係が明確になることが住民自治、民主主義を育てると。

岡本 そう期待したいですね。新憲法ができて60年、日本の民主主義は片面的でした。アメリカの独立のきっかけとなったボストン・ティー・パーティー³ではないが、民主主義社会では、発言あるところに負担あります。ところが、日本の戦後民主主義は「配る自治」「使う自治」でした。地方団体は、国から金をもらうのが仕事で、自分では増税を議論しない。これは中央政府も同じでした。実は、日本はここ50年間、基幹税目で増税をしたことがないのです。所得税は減税を繰り返してきた。経済成長が大きかったので、それでもやってこれた。対外的にも、防衛も他国に任せ、国際貢献も金で片付けた。今、負担や貢献を考えると意味で、真の民主主義が問われる時代に入ってきたということでしょう。いずれ消費税アップの議論が避けられなくなる時、地方がしっかりと対応して、住民を説得できるか、それが試金石です。逆に言えば、それを乗り越えれば、地方自治は本物になると思います。

反町 今後、広域自治体の都道府県の役割はどのように変化するのでしょうか。

岡本 市町村合併がさらに一段と進み、人口10万、30万の市が出そろってくると、

その地域では、県の出番が少なくなっていく。都道府県は生き残りのため、国に対して、さらに仕事を移すことを求めることになるはず。そのとき、今回の三位一体改革で、地方六団体が意見を集約した経験が重要な意味を持って来るはず。今まで別々に陳情ばかりしていたが、一丸となれば国に物申せるこ

とが分かった。今後、国の意思決定のプロセスに影響力を行使するとき、内政問題ならわれわれにお任せを、と国に迫る。これまでは47団体がバラバラだったから威力に欠けるところがあったが、全国知事会の総意、さらには地方六団体の総意として突き付けられれば、内閣も与党も無碍にはできません。他方、存在意義が問われているのは官僚機構の方です。補助金に己の存在意義を求めている場合ではない。これからは金を配ることではなく、情報を出すことで生きていかなければなりません。

反町 国家の大きな方向を政策として組み立てることに力を入れていただきたいですね。

岡本 小学校の先生の給料を国が払うか、地方が払うか、保護者が気にかけているのは、そんなことではなく、学力低下であり、学級崩壊であり、不登校です。先生の数や校舎の面積などのインプットではなく、教育の質というアウトプットを議論しなければならない。

反町 明治のはじめには何もなかったから、国家が責任を持って教師、校舎、教科書を揃えることにも意義がありました。

岡本 地方がまとまれば、内政について



その意志がより反映される時代になる。その流れの中、霞が関はどう動くべきか。国際貢献を考え、世界で生きる日本をつくっていくべきでしょう。外交や防衛、マクロの経済政策などでがんばる。内政は国が最低限保障することだけ考え、中身はどんどん地方に任せていく。まさに幕末のように大きく時代が変わりつつある中、自己改革を拒絶し、旧来の権限にしがみ付けば、官僚のステイタスを落とすだけです。

総務省大臣官房総務課長

岡本 全勝(おかもとまさかつ)

1955年奈良県生まれ。1978年東京大学法学部卒業、自治省入省。鹿児島県財政課長、自治大学校教授等を経て、1992年自治大臣秘書官、1994年富山県総務部長、1998年内閣省庁改革本部参事官。2001年総務省自治財政局交付税課長。2002・2003年度東京大学教授(大学院総合文化研究科)併任。2004年総務省大臣官房総務課長(現職)。主な著書に『新 地方自治入門 行政の現在と未来』(時事通信社・2003)、『地方財政改革論議 地方交付税の将来像』(ぎょうせい・2002)、『省庁改革の現場から なぜ改革は進んだか』(ぎょうせい・2001)等がある。

記事の参考ホームページ

岡本全勝氏ホームページ

<http://homepage3.nifty.com/zenshow/>

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

3 ボストン・ティー・パーティー[Boston Tea Party]: 1773年12月16日、イギリス政府の制定した茶条例(Tea Act)によって紅茶にかけられた税金に反発したアメリカの市民が、ボストン港に停泊していた紅茶運搬船を襲撃、茶箱を海中に投げ捨てた事件。