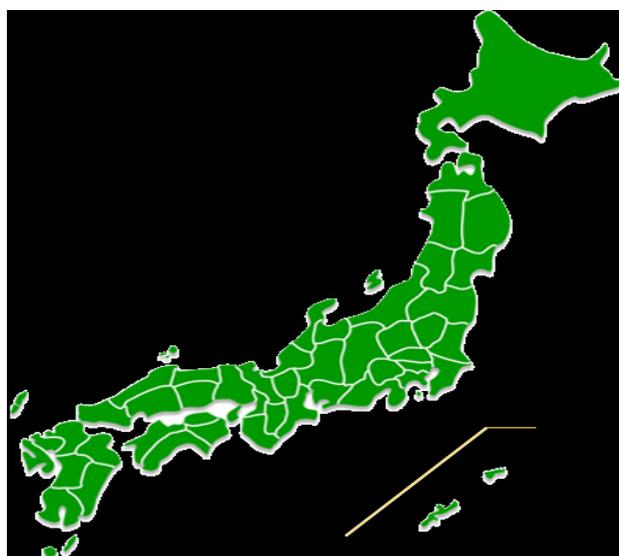


2005 年度公共選択学会 『学生の集い』  
Public Choice Award 2005

『三位一体改革の功罪』  
～官僚と共に～

5



10



*Hosei University*

*Kurokawa Kazuyoshi Seminar*

*31<sup>st</sup> Public Economics part*

15

豊岡 真弓	<i>Mayumi Toyooka</i>	中野 篤史	<i>Atsushi Nakano</i>
光延 友梨子	<i>Yuriko Mitsunobu</i>	矢沢 大祐	<i>Daisuke Yazawa</i>
吉野 真司	<i>Shinji Yoshino</i>	若林 祐介	<i>Yusuke Wakabayashi</i>

## はじめに

5 現在日本において、国及び地方の財政危機からの再建や高まる地方分権論は、解決すべき大きな課題である。そうした中で 2004 年より本格的に始まった三位一体改革は国庫補助負担金の縮減・廃止、それに伴う税源移譲、地方の自立性を抑制してしまう地方交付税の削減の三つを同時に行う財政改革である。これは日本の変革の第一歩であり非常に多くの問題を解決することが期待でき、かつ達成すべき改革である。そして、そのために新たな財政システム・補助金システム等が必要になってくる。

10 しかし、これは財源の移動だけを独立して考える改革と据えてはならない。なぜならその財源を担うのは複数の立場の集団であり、彼らがどのように行動するかを念頭に置く必要があるからである。また、その複数の集団とは国と地方という二極の図式ではなく、国にも政府、各省庁があり、地方にも個々に事情の異なる自治体が存在する。彼らがそれぞれの利害に基づいて行動する時、その行動は「三位一体改革にどのような影響を及ぼすか？」この視点を持つことこそが公共選択論というアプローチなのである。我々はこれらのことを考慮することで、初めて本学会テーマ「三位一体改革の功罪」を明らかにできると考えた。

20 実際に三位一体改革では複数の集団それぞれの利害が存在し、利害の対立あるいは改善なき均衡状態が改革の進行を妨げている。そして、最も利害行動を顕著に現したのは地方交付税を管轄する総務省と、国庫支出金や税源移譲に関わる税源に大きく関わってくる財務省である。いかに良い政策目標を立てシステムを構築しようとも、その政策に関係する各立場の利害を汲み取らないものであれば、それは機能しないのである。つまり、三位一体改革にはよりよいシステムを構築していくとともに、それを管轄する総務省・財務省を改革することが必要不可欠なのである。

25 論文構成としては、第 1 章で「改革発端の背景と政策の見方」を設定し、第 2 章では設定した判断基準に基づいて「三位一体改革の現状」を見ていき、第 3 章で現状からの「三位一体改革の功罪」を明らかにする。そして第 4 章では明らかになった功罪の改善方法として新たな財政システムとともに、改革の妨げとなっていた総務省・財務省の改革を取り込んだ政策を提言していき、第 5 章で結論としていく。

30

35

## 目次

	はじめに	2
	<b>第1章 改革発端の背景と政策の見方</b>	5
	<b>1-1 三位一体改革発端の背景</b>	5
5	1-1-1 国家財政の危機	6
	1-1-2 地方分権の高まり	8
	1-1-3 オーツの分権化定理	9
	1-1-4 地方分権の高まりから始まったもの	10
	<b>1-2 政策の見方</b>	11
10	1-2-1 賢明な政府	11
	1-2-2 現実の政府	12
	1-2-3 公共選択的な視点	13
	1-2-4 三位一体改革の判断項目の設定	13
15	<b>第2章 三位一体改革の現状</b>	14
	<b>2-1 2つの改革案</b>	14
	2-1-1 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案」	15
	2-1-2 政府・与党合意「三位一体の改革について」	17
	2-1-3 地方案と政府・与党合意案の相違点	18
20	2-1-4 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案(2)」	19
	<b>2-2 補助金決定プロセス</b>	20
	2-2-1 補助金決定プロセス	20
	2-2-2 国庫補助負担金配分プロセスにおける問題点	21
	2-2-3 地方交付税配分プロセスにおける問題点	22
25	2-2-4 改革における利害行動の弊害	23
	<b>2-3 三位一体改革の実情</b>	24
	2-3-1 地方交付税・国庫補助負担金への影響	24
	2-3-2 税源移譲への影響	25
	<b>第3章 三位一体改革の功罪</b>	27
30	<b>3-1 4つの項目からの判定</b>	27

	<b>第4章 三位一体改革～官僚と共に</b> . . . . .	29
	4 - 1 問題点と解決の糸口 . . . . .	29
	4 - 2 提言1 地方総務省とブロック構想 . . . . .	29
	4 - 2 - 1 地方総務省の創設意義 . . . . .	29
5	4 - 2 - 2 ブロック構想～地方総務省の配置と新たな交付方法～ . . . . .	30
	4 - 3 提言2 国庫補助負担金改革を進めるための財務省改革 . . . . .	33
	4 - 4 提言3 税源移譲と地方自治体の選択権 . . . . .	35
	4 - 4 - 1 移譲における意識のずれ . . . . .	35
	4 - 4 - 2 源移譲の根本的な問題 . . . . .	36
10	4 - 4 - 3 地方自治体の選択権 . . . . .	36
	<b>第5章 結論</b> . . . . .	38
	参考文献 . . . . .	39

15

20

25

30

35

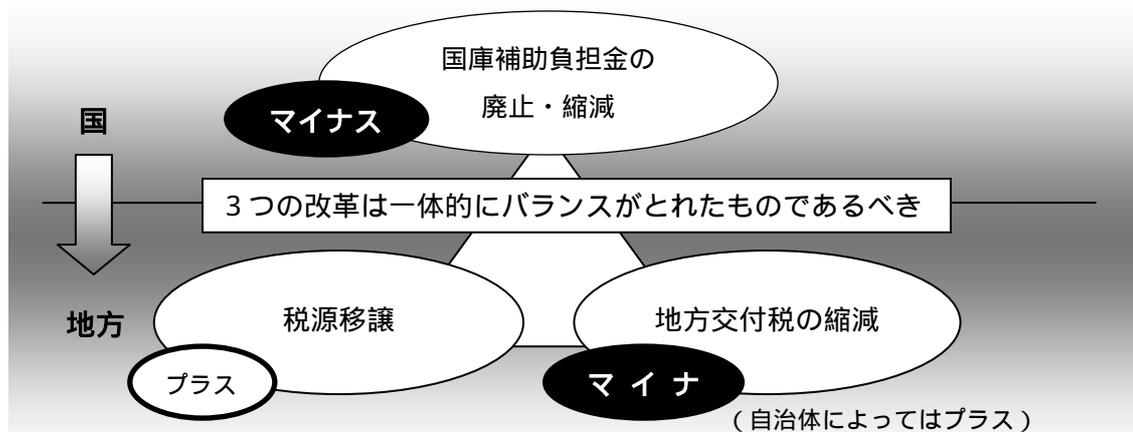
## 第1章 改革発端の背景と政策の見方

第1章では、日本において、三位一体改革を行う発端となった2つの背景と、論題である三位一体改革の功罪を明らかにしていく上で必要となってくる、政策の見方についてみていく。

### 1-1 三位一体改革発端の背景

様々な意味で、あり方が変わろうとしている現代の日本において、2004年より始まった三位一体改革とは、特定補助金である国庫支出金<sup>1)</sup>の縮減・廃止、それに伴う税源移譲<sup>2)</sup>、地方の自立性を抑制してしまう地方交付税<sup>3)</sup>の削減の三つを行う税財政改革である。図1-1のように、3つの改革をバランスよく一体的に行うことで、国から地方へ財源をスムーズに移行していくことが狙いである。では、この三位一体改革の発端とは一体どのようなものであったのだろうか？その要因となった「国家財政の危機」と「地方分権の高まり」という日本の背景を探っていく。

図1-1 三位一体改革の概要図



(出典：「検証 三位一体の改革 - 自治体から問う地方財政改革 - 」平岡和久・森裕之より参照)

<sup>1)</sup> 「国庫支出金」とは国家利害に関係ある地方自治体の事務、または本来国がやるべき業務の経費について、その全部または一部を、国が用途を指定して地方自治体に交付する特定補助金。

<sup>2)</sup> 「税源移譲」とはこれまで国税として徴収されていたものを地方税へ転換していくこと。その手法はある国税の税率を下げ、ある地方税の税率を上げるような税率の変更だけのものや、税目そのものの移譲、課税権自体の移譲など多岐に渡る。

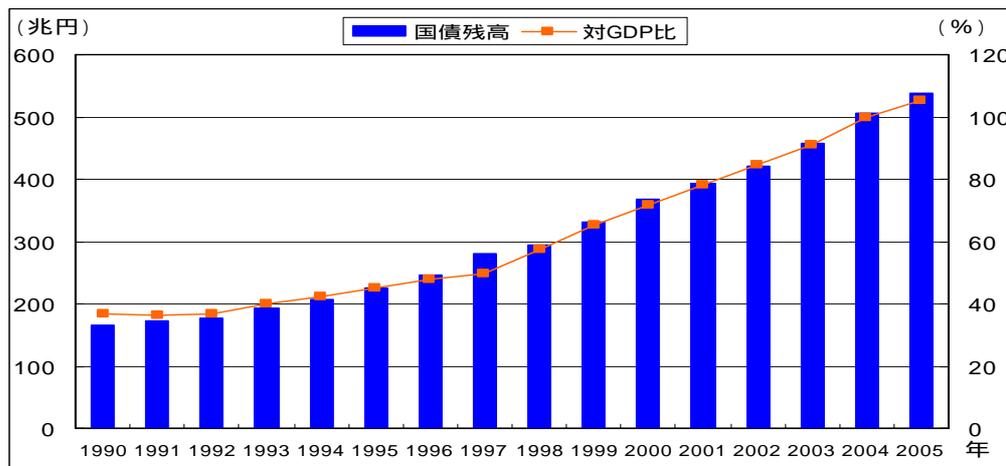
<sup>3)</sup> 「地方交付税」とはすべての地方自治体が必要な財源を確保するための財源保障機能と、自治体間の格差を是正するための財源調整機能を兼ねた用途を指定しない一般補助金。基準財政収入額(その自治体で期待できる税収)から基準財政需要額(その自治体が標準的に運営するために要する経費)の差額分を交付する、いわゆる差額補填方式。

### 1 - 1 - 1 国家財政の危機

まず、三位一体改革の目的は国家財政の再建という一面がある。その背景には深刻な国家財政の危機が挙げられる。国の借金とも取れる国債の残高は現在約 538 兆円にまで膨れ上がっている。毎年の一般会計財政規模はおよそ 82 兆円であり、その額面と比較すれば、

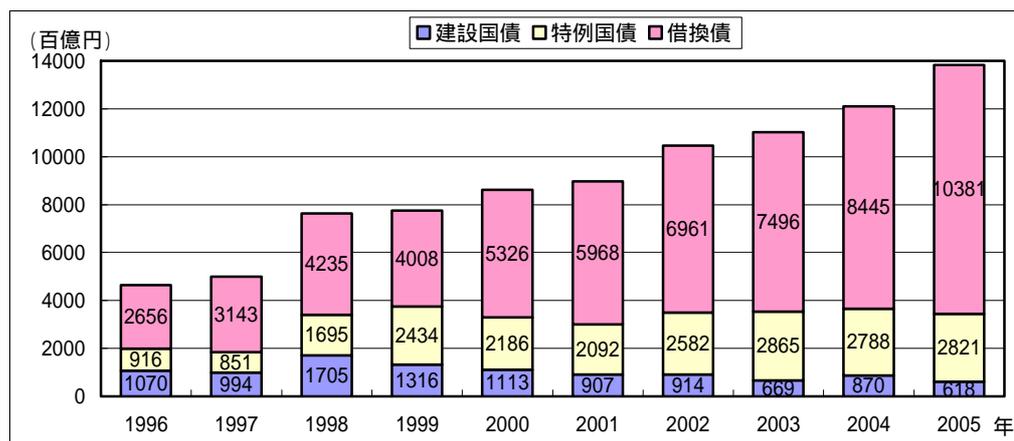
5 いかに残高が大きいかということがよくわかる。ここでは現在のような国家財政状況に陥ってしまうまでの推移を見ていく。

図 1 - 2 国債残高と対 GDP 比の推移



10 (出典：財務省 HP「国債等・国債管理政策『戦後の国債管理政策の推移』」  
<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/siryou/index.htm>より作成)

図 1 - 3 国債発行額の推移とその内訳



15 (出典：財務省 HP「国債等・国債管理政策『戦後の国債管理政策の推移』」  
<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/siryou/index.htm>より作成)

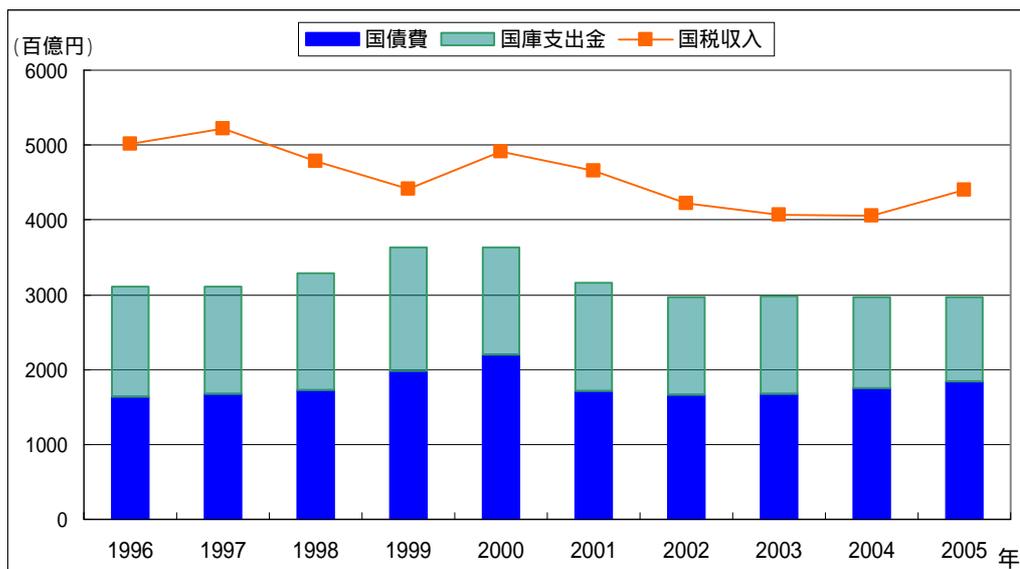
図1 - 2は国債残高とその対GDP比の推移を示したものである。

国債残高は一度も減少或いは停滞することなく上昇を続け、15年間で3倍以上に膨れ上がり、2005年時点で538兆円にものぼっている。また、対GDP比についても残高と比例して上昇をしており、現在100%を超えてしまっている。正確な比較対象ではないが、EUのマーストリヒト条約の収斂基準にある、政府残高のGDP比60%以内を大きく上回り、もはや、これ以上の借金が許されない状況まで来ている。

図1 - 3は国債発行額の推移とその国債の内訳を示したものである。

国債発行額は毎年増加の一途を辿っている。その目的別内訳は建設国債<sup>1)</sup>、特例国債<sup>2)</sup>、借換債<sup>3)</sup>がある。近年、無駄な公共事業への批判が高まるようになり、建設国債は'98年をピークに徐々に減少してきている。一方赤字国債と呼ばれる特例国債は'98年の急増を契機とし、その後も恒常的に増加を続けている。同時に増加した国債の償還補填を目的とした借換債も増加し始め、国家財政を圧迫し続けている。これほどまでに国家財政を圧迫してしまっている原因とはなんなのだろうか。

図1 - 4 国債費・国庫支出金・国税収入の推移



(出典：国債費・国税収入に関しては財務省 HP「予算・決算『各年度決算('05年は当初予算)』」

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/syukei.htm>

国庫支出金に関しては「地方財政統計年報各年度版」と

20 総務省 HP「地方財政分析『平成17年度地方財政計画関係資料

[http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/kei\\_kankei\\_17.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/kei_kankei_17.pdf)より作成)

1) 「建設国債」とは社会資本を目的として発行される国債。

2) 「特例国債」とは、本来禁止されているが、その年の歳入不足の補填を目的として発行される国債。

3) 「借換債」とは前年度までの国債償還の補填を目的として発行される国債。

図1 - 4は国債費・国庫支出金・国税収入の推移を示したものである。

国債費は過去10年間約20兆円前後を推移し、近年の財政規模が約82兆円であることから、それに占める比重が高いことがわかる。また、国債発行額が増加を続けているにもかかわらず、その償還のための国債費の推移にあまり変化が見られない。これが残高の上昇している原因である。しかし、国債費にこれ以上予算を割くことは難しい。その理由の1つとして、国庫支出金が挙げられる。こちらは減少傾向にあるが、財政規模に占める比重はまだ高い。もう1つの理由は国税収入の伸び悩みである。2005年度には持ち返したが、平成不況の煽りを受け、過去10年間でおよそ10兆円の減収である。これにより大規模な経済活性化策などの原資として国債が利用されてきた。国の歳入は減少傾向にある中で、国庫支出金という財源保障は堅持しており、歳入の減少を国債で賄おうとする国の姿勢が読み取れる。以上のように、国家財政を圧迫してきた要因の1つである国庫支出金や減少する国税という悪循環のような背景を解決することが、国側視点から見る三位一体改革の意義である。

### 1 - 1 - 2 地方分権の高まり

三位一体改革のもう1つの背景には、地方分権の高まりという側面がある。これまで日本は効率的に社会インフラを普及させるため、国による画一的な公共財供給にウェイトが置かれてきた。すでに基本的インフラは整い、住民の公共財に対するニーズは非常に多様化してきている。参考資料として、表1 - 1の都道府県別公共サービスの住民満足度ランキングを抜粋したのを見ていただきたい。現在の供給方法によるサービスに対して、全体的に満足度の高いところ、逆に全体的に不満なところ、サービスの種類によって評価の差が大きいところなど、実際にニーズの多様化と対応の遅れが存在していることがわかる。

表1 - 1 都道府県別公共サービスの住民満足度ランキング (一部)

	ごみ処理	病院	図書館	公園緑地	地方道	河川
北海道	13位	18位	41位	5位	2位	10位
富山県	2位	5位	40位	10位	12位	2位
岐阜県	27位	42位	6位	42位	9位	4位
和歌山県	38位	44位	46位	43位	43位	18位
京都府	47位	16位	28位	36位	42位	19位
高知県	25位	6位	17位	47位	45位	1位
宮崎県	6位	31位	3位	1位	1位	3位

(出典：PDF『『公共サービスの満足度について』市民満足度学会 大島章嘉 2002.12.20』

[http://www.word.co.jp/pdf/lecJ\\_other021220.pdf](http://www.word.co.jp/pdf/lecJ_other021220.pdf) より抜粋・作成)

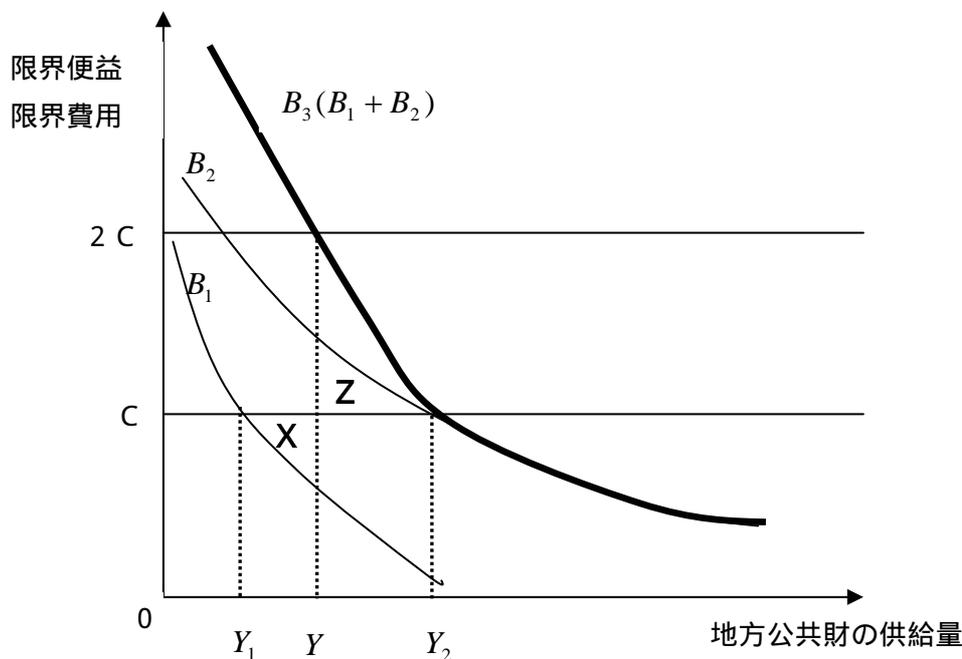
多様なサービスが求められる中で、現在の公共財供給方法では様々な弊害が生じ、住民のニーズに対応しきれなくなってきたと言われている。効率性には距離的・時間的なスピード面での効率と、柔軟に対応できる意味での効率があり、今求められているのは後者のほうである。こうした背景から地方分権が叫ばれるようになった。しかし、なぜ地方分権がニーズ対応の効率性を高める手段になるのか？その答えとして、地方公共財供給における地方分権の根拠をオーツ（W.E.Oates）の分権化定理を用いて理論的に説明していく。

### 1 - 1 - 3 オーツの分権化定理

図1 - 5 はオーツの分権化定理をモデル化したものである。

10 横軸に地方公共財の供給量、縦軸に限界便益<sup>1)</sup>・限界費用<sup>2)</sup>をとる。地方公共財に対する選好の強くない自治体Aと選好の強い自治体Bがいたとし、それぞれの限界便益曲線を  $B_1$ 、 $B_2$  とする。またCが地方公共財の限界費用を表す直線であるとき、供給量（各自治体にとって理想的な供給水準）はそれぞれ  $Y_1$ 、 $Y_2$  となる。これが地方公共財を分権的に供給したケースである。次に中央政府が集権的に同質・量の公共財を供給した場合、限界便益曲線は  $B_1$  と  $B_2$  を足し合わせた  $B_3$  となり、限界費用は  $2C$  となる。すると、自治体AにもBにも供給量は  $Y$  となる。自治体Aにとっては  $\Delta X$  分の過剰供給が、自治体Bにとっては  $\Delta Z$  分の供給不足が生じてしまい、どちらの自治体も供給量に不満を持ってしまう。

図1 - 5 オーツの分権化モデル



20

1) 「限界便益」とは地方公共財の供給量を1単位増やした時に得られる便益の増加分。

2) 「限界費用」とは地方公共財の供給量を1単位増やした時にかかる費用の増加分。

オーツの分権化定理は主に以下のような前提条件がある。

各自治体間に、地方公共財に対する選好の違いが存在する

中央政府よりも地方自治体は住民選好に対して優位な情報を有している

地方公共財にかかるコストは同一である

- 5 に関してだけ、現実と完全には一致しない場合もあるが、『住民に選好の違いがある場合、地方公共財の供給については、各自治体独自のニーズに合わせ、分権的に供給をする方が効率である』ことを証明しており、地方分権を推進する大きな根拠と言える。中央政府による公共財供給よりも、自治体が独自に供給するために、その財源確保として税源移譲が必要になってくるのである。また、国が自治体の最適な供給量を把握できていないならば、
- 10 その財源として中央政府から交付される補助金額に対しても疑問が生まれてくる。(これに関して 2-2-3「地方交付税配分プロセスにおける問題点」(P.22)で詳しく触れる)

#### 1 - 1 - 4 地方分権の高まりから始まったもの

- 15 地方分権の高まりは住民の声だけではない。地方自治体は地方分権に向け、新たな基盤形成を始めている。日本の中央集権体制下で、補助金に依存してきた地方財政は、自治体にとって資源（財源・土地・自然環境等）の制約が認識されにくいものであった。自治体個々がその地域の資源の制約内で、自分たちの選好に基づいて、意思決定することが出来るという分権的意思決定システムが機能していなかったのである。こうした状況で自治体は、自分たちが政策決定し予算を組む際に、自分たちの予算制約はどこまでか、という認識が不足してしまうことになる。さらに、自治体は自分たちが提供している公共財の真の
- 20 コストと負担がどれだけかという発想も持てずにいた。

- 自治体が予算や機会費用を認識できるような、これまでのやり方とは異なる抜本的な改革の手法は必要になってくる。その解決策としてNPM理論<sup>1)</sup>を用いたPFI<sup>2)</sup>など様々な手法の導入がある。'80年代以降の欧米において、行政改革の手法として採用されてきたものだ。その導入された背景としては財政赤字が拡大したことや、当時の政府・行政部門の運営が非効率だった事が挙げられる。これに対し、当事者（住民・企業）にとって利便性の高い行政サービスを提供するため、コスト削減や顧客サービス向上を目的とした民間企業の経営手法が採用されたのである。表1-2はNPM手法の1つである行政評価<sup>3)</sup>の、
- 25 自治体レベル別の導入状況を示したものである。制約を認識した自主運営を必要とする、
- 30 地方分権の前段階として、都道府県から特例市レベルの自治体にかけては、既に導入済みで、市町村レベルにも広がり始めている。住民の声に加え、このような自治体自身の財政

1) 「NPM理論」とは民間企業で活用されている経営手法を公的部門に応用することにより、公的部門のマネジメントの革新を図ろうとする取組み。

2) 「PFI」とは民間の資金・経営能力・技術能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共施設の建設・維持管理・運営等の公共サービスを提供すること。

3) 「行政評価」とは、「政策、施策、事務事業について、事前・事中・事後を問わず、一定の基準・指標を持って、その妥当性・達成度や成果を判定する評価手法。

努力も地方分権に向かっているという表れである。以上 1-1-2、1-1-3、1-1-4 で見てきた背景と動向が、地方分権を推進するという地方側視点から見る改革の意義であり、これと先に見た国側の背景が合わさり、三位一体改革は動き出したのである。

5 表 1 - 2 行政評価の導入状況（平成 16 年 7 月現在）（構成比：％）

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
既に導入済み	46	97.9	13	100	32	91.4	33	82.5
試行中	0	0	0	0	1	2.9	5	12.5
検討中	0	0	0	0	2	5.7	2	5
該当なし	1	2.1	0	0	0	0	0	0
	市区		町村					
	団体数	構成比	団体数	構成比				
既に導入済み	289	45.9	160	6.7				
試行中	117	18.6	95	3.9				
検討中	194	30.8	1097	45.6				
該当なし	30	4.7	1052	43.8				

注：構成比は、それぞれ全都道府県（47 団体）、全政令指定都市（13 団体）、全中核市（35 団体）、全特例市（40 団体）、全市区（630 団体）、全町村（2404 団体）に占める割合である。

（出典：「総務省報道資料『地方公共団体における行政評価の取組状況』」

[http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo\\_2004.html](http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo_2004.html) より引用）

10

## 1 - 2 政策の見方

ここからは我々がどのような視点で、2つの背景を持つ三位一体改革を判断していくのかを明確に示していく。なぜなら政策とは時に見方や視点の置き方により、その是非が大きく変わってくるものであるからである。その最もわかりやすい考え方として、政策と政府の関係を先に触れていく。まず、視点の置き方によって政策の是非が変化するというこ

15 とは言い換えれば、いかなる政府、いかなる政策をもってしても万人を完全に満足させることは、現実には困難であるということである。仮に完全な情報が存在する場合でも、なぜ政府が有効な措置を採り改革を進めることができないのか。それは政府・政策という2要素のみに対する我々の抱く希望的観念と現実とに歪みが生じていることに起因している。

20

### 1 - 2 - 1 賢明な政府

いわゆる賢明な政府とは、比較的完全な情報と豊富な知識を持っていることであり、具体的には次のような政府である。

当面に問題対して、どこが根本的な原因であるかを知っている。

発展傾向を把握しており、問題の根本的な解決方法を知っている。

当面の状況のもとで、どのように適切な方法で正しい方向（速度自体はゆっくりであったとしても）に向かって社会を推し進めるか、を知っている。

このような賢明な政府を前提にしてしまうと、どのような改革措置、改革案、改革政策  
5 を採るかは、「すべて政府（あるいは政策決定者）によって決められることである」という  
考え方に収束してしまう。この場合、改革措置の正確さと有効性は政策決定者の認識の正  
確さによると思われる。改革の必要性が理解できれば、改革することができるはずであ  
ろう。さらに、政策決定者は自らの認識に基づき、可能な措置・政策を採って問題を解決  
10 することになる。事実これまでも、多くの人々は改革に関する問題が政府の施策の問題であ  
るようになっている。または、政府が賢明かどうか、正しい改革戦略や改革施策の実行意  
思を持っているかどうかの問題として捉えている。政府のできないことはないとする。

つまり、政府は、一方では問題に対する正確な認識を持っており、またいかなる問題に  
対しても適切な政策を採って解決することができるように思われている。しかし、政府が  
賢明であるという考え方は政府以外のすべての人が抱いてしまう錯覚或いは願望であり、  
15 現実と乖離している考え方だということは明白である。

### 1 - 2 - 2 現実の政府

しかし、実際の問題の所在は我々が政府それ自体と政府による施策をどのように理解す  
るかということにかかっている。事実上、国全体の経済と社会の観点から政府の問題を考  
20 えると、最も根本的な問題は決して政府自身だけにあるわけではない。たとえ政府（政策  
決定者）が問題に対する正確な認識を持っていると仮定しても、政府自身が様々な要素に  
制約されているため、自由に政策を採れない場合がある。政策の登場人物は当然のことで  
はあるが、政府だけではなく、他にも複数の立場が存在するのである。

彼らは一定の社会的・経済的条件下で、おのおのの利害に基づき異なった合理的行動を  
25 とり、それは利益衝突および力の平衡という問題を生み出すことがある。施策は一定の社  
会的条件を反映した結果なのである。また、政府がどのような形式であるかに関わらず、  
国民による政策に対する反対は政府に対して、様々な影響を生み出す。同時に、国民自身  
が各種の異なる利益集団<sup>1)</sup>から構成されているため、それら間の利益衝突も政策に対す  
る異なる意見と反応を生み出すことになる。政府はそれぞれの利益集団の間に立って均衡  
30 が取れるようにすることが求められるのである。重要なことは、社会における各利益集団  
の経済的利益と集団間の相互作用を理解することと、体制改革の過程と政府の改革政策に  
対して、各利益集団がどのように影響を及ぼしているかを理解することである。同じ政策  
または同じ改革であったとしても、主体が異なれば収益とコストは異なる。ある集団にと

---

<sup>1)</sup> 「利益集団」とは様々な解釈がなされているが、本論文では社会的厚生よりも自らの存在意義・効用  
最大化・予算最大化等を優先し、行動する立場・集団全般を指す。

って利益であることが、別の個人にとっては悪い結果をもたらすかもしれない。ある人にとって収益であるが、別の集団にとってはコストになるかもしれない。特定の立場に視点を固定し、その集団の利益最大化のみに専念すると、その政策はあるいは他の立場の利益最小化につながっていることに気付かないかもしれない。このセクションからわかることは、政策とは政策・政府という2要素だけで判断・評価するのではなく、賢明な政府の成立を妨げている複数の制約要素を汲み取った、中立的な視点で判断・評価をしていかなければならないということである。

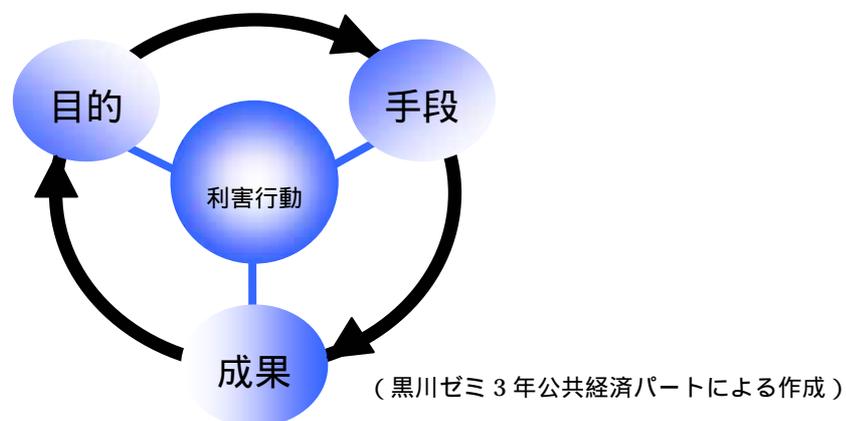
### 1 - 2 - 3 公共選択論からの視点

10 以上のことから政策を判断するという事は各立場の間における利害の対立と相互制約を念頭に置き改革の過程を見ていくことである。そして、制約下での最善の政策を提案していき。これこそが暗黙の了解として賢明な政府を想定してしまっていた従来の経済学にはなかった公共選択論からの視点なのである。この視点をを用いることは、政策の全容が鮮明に把握できると同時に、その解決策が非常に困難かつ複雑なものであることを示すこと  
15 になる。政策プロセスには理不尽な要求・行動をする集団もあるだろう。しかし、その集団をただ拘束・抑圧することは、必ず政策に亀裂を生じさせてしまう。いかにそういった集団にもインセンティブを持たせつつ正しい方向へ導くかが政策の要である。その集団が政策決定に関わる影響力を持っているのならば、尚更である。

### 1 - 2 - 4 三位一体改革の判断項目の設定

20 ここでは先に見た公共選択論からの視点を踏まえ、三位一体改革の功罪を明らかにしていく上で必要となってくる、具体的な判断項目を図1 - 6のように設定した。一般に政策を行う上で、或いは評価する上で明確にすべき項目は政策目的、政策手段、政策成果の3点である。そして、三位一体改革は財源の移動を独立に据えるのではなく、多くの立場・  
25 集団の関係した政策であることから、彼らの「利害行動」を項目に加える必要がある。

図1 - 6 政策の判断項目の概要図



第一に明確にすべきは政策目的である。どのような現状があり、その現状にどのような問題点があり、どのような理念に基づき、どのように変更・改善したいのかを正確に示すことが行政政策のスタートとなる。この点が不明確であれば、実施自体が良いものであったとしても、良い行政政策とは判断できないため、政策目的を明確に示すことは政策を行う上で最も重要である。目的に沿って遂行されているのか？最初の目的設定の時点からそれが正しかったのか？という点について見ていく。

第二に明確にすべきは政策手段である。もちろんこれは手段単体に考えるのではなく、いかに設定した目標を実現するための手段となっているかが重要になってくる。そして具体的に何をどのようにして改善するのか、さまざまな項目・段階別に示す必要がある。また、その政策がどのような分野・立場の存在におよぶのか、また予算などのさまざまな制約を踏まえ、最大限に目的を達成できる規模を示す必要がある。

第三に明確にすべきは政策成果である。掲げた目標・手段が実際にどのような成果・効果を現実社会にもたらしていくのか？その成果は目標に沿ったものになっているのか？具体的な数値だけでなく、これまでと比べた、あり方の変化も含めて、まだ改革途中ではあるが、その過程で生まれ始めている成果・効果を見ていく。

そして最後に見るべき項目は政策に関係する複数の立場・集団の「利害行動」である。上記3点の項目に「利害行動」が改革にどのような影響・弊害をもたらすのか？これが政策を見る上での要でもある。我々は以上の4点を中心的な判断基項目として次章から現在行われている三位一体改革を判断し、功罪を明らかにしていく。

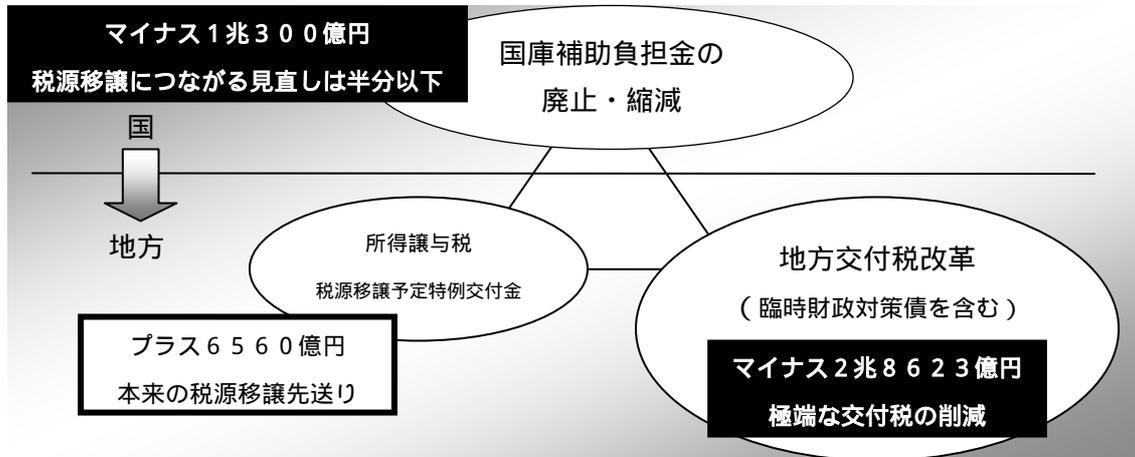
## 第2章 三位一体改革の現状

第2章では、三位一体改革の現状はどのようなものになっているのか、段階を踏んで見ていく。まず、改革の予算案から全体像を捉えていく。そこには亀裂が生じており、その原因を、補助金が決定されていくプロセスを追うことで、解明していく。最後に、問題点の浮かび上がってしまったこの改革が、最終的に地方自治体にどのような影響・効果をもたらしたのかを見ていく。

### 2 - 1 2つの改革案

ここでは三位一体改革における、現状の全体像を捉えていく。図2 - 1の平成16年度予算案の概要図をみてもわかる通り、3つの改革は理想的なバランスを崩し、目的からの乖離、改革手段・規模に対する疑問など、早くも亀裂が生じ始めている。この改革に存在した地方案と政府合意案という2つの改革予算案を比較しながら詳しく見ていく。

図 2 - 1 三位一体改革の現状の概要図



(図 1 - 1 を参考に黒川ゼミ 3 年公共経済パートによる作成)

5 2 - 1 - 1 地方六団体<sup>1)</sup>「国庫補助負担金等に関する改革案(2004. 8. 24)」

改革初年度は地方の意見が反映されることがなく、税源移譲が先送りされたまま、国庫補助負担金や地方交付税の大幅な削減のみが行われた。こうした経緯を踏まえ、地方六団体は「基本方針 2004」に基づき政府から要請のあった、国庫補助負担金の具体的な改革案(国庫補助負担金等に関する改革案)を取りまとめて提出した。

10 表 2 - 1 がその全体像である。平成 17 年度及び 18 年度における移譲対象補助金は 3.2 兆円であり、税源移譲額は平成 16 年度削減分とは別途に 3 兆円程度。また、税源移譲は個人住民税の 10% 比例税率化により、所得税から住民税へ 3 兆円程度移譲するというものである。表 2 - 2 が税源対象補助金の内容である。

15 表 2 - 1 地方案の全体像

	税源移譲 【 8 兆円程度】	国庫補助負担金削減【 9 兆円程度】
第 1 期 (~ 18 年度)	所得税 住民税(10% 比例税率化) 【 3 兆円程度】	16 年度削減分 【約 1 兆円】 17~18 年度削減分【 3 兆円程度】
第 2 期 (19~21 年度)	消費税 地方消費税(1% 2.5%) 【 3.6 兆円程度】	明確に国と地方の役割分担し、第 1 期除外項目を廃止 【 3.6 兆円程度】
第 1 期・第 2 期 を通じた改革	揮発油税 地方譲与税(検討) 【 1.4 兆円程度】	道路目的税を財源とした補助金を、 3 兆円とは別に廃止 【 1.4 兆円】

<sup>1)</sup>「地方六団体」とは、首長の連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会の三団体(執行三団体)と議長の連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の三団体(議会三団体)とがあり、これらの団体はいずれも地方自治法第 263 条の 3 に規定されている全国的連合組織に位置づけられている。(出典:三位一体推進ネット「地方六団体の概要」<http://www.bunken.nga.gr.jp/enkaku/1rokudantai.htm> より引用)

(出典：横浜市財政局『「地方六団体による国庫補助負担金等に関する改革案」の要旨』

<http://www.city.yokohama.jp/me/zaisei/sanmiittai/files/040824tihouan.pdf>より作成)

表 2 - 2 移譲対象補助金の内容 (金額：兆円)

国庫補助負担金の分類		金額	具体的な項目
経常的	補助金	0.6 兆	協同農業普及事業交付金小規模企業等活性化補助金
	負担金	0.6 兆	保健事業費等負担金、公営住宅家賃対策等補助
投資的	施設整備等補助負担金	0.6 兆	公立学校施設整備費負担金、 廃棄物処理施設整備費補助
	公立事業等補助負担金	0.6 兆	農道整備事業費補助、河川改修費補助
	義務教育費負担金	0.8 兆	中学校教職員給与費相当分

5 (出典：地方六団体『国庫補助負担金等に関する改革案』

[http://www.nga.gr.jp/chijikai\\_link/2004\\_8\\_x04.pdf](http://www.nga.gr.jp/chijikai_link/2004_8_x04.pdf)より作成)

地方案の特徴として、次のようなことが挙げられる。 リストに載った国庫補助負担金はすべて廃止し、税源移譲の対象になること。(交付金化や単なる補助金削減は含まれない)

10 財務省等が税源移譲の対象とすることに反対している公共事業や施設整備関係の国庫補助負担金をリストに加えていること。 文部科学省や教育関係団体からの反対が強い、義務教育国庫負担金(中学校分)の廃止・税源移譲が盛り込まれていること。 税源移譲の対象とする国庫補助負担金リストと別に、「税源移譲対象の国庫補助負担金」から除外すべき主な国庫補助負担金のリストをあげていること。 土木費を中心とした国直轄事業負担金の廃止を要求していること。 「三位一体改革」と併せて必置規制や基準の義務付けなどの国による関与・規制の見直しを要求していること。

15 また、問題点として第一に、義務教育費国庫負担金の廃止が金額で言えば、最大の廃止項目になっていること。義務教育費は一般財源化されても義務的経費として歳出されるため、義務教育に関してだけでなく、その他のサービスについても地方の求める「裁量の拡大」につながるとは考えにくい。 第二に公共事業など投資的事業関係の国庫補助負担金の廃止が不十分なものになっていること。本来地方の自由度を高めるために最優先しなければならない投資的事業関係の国庫補助負担金の廃止を中心にすれば、税源移譲の規模が確保されないおそれがあったからである。

20 地方六団体はこのような改革案を提出したが、地方案に対しての各省庁の姿勢はほぼゼロ口回答だった。その後、「基本方針 2004」の目標達成をめぐって、政府の「数字合わせ」の色彩が強まり、政府・与党合意の「三位一体の改革について」は地方案とかけ離れたものになってしまった。次に、その政府・与党合意案を見ていく。

## 2 - 1 - 2 政府・与党合意「三位一体の改革について(2004.11.26)」

5 政府・与党合意における三位一体改革の補助金改革は表2 - 3の通りである。義務教育費国庫負担金については、国の責任を堅持することを前提として地方分（中学校分の廃止・一般財源化 8500 億円）を活かす方針を検討し、平成 17 年秋までに中央教育審議会において結論を得るとされた。結論が出るまでの平成 17 年度予算については、暫定措置を講じることとされ、4250 億円の削減が行われる。

表2 - 3 三位一体改革における補助金改革 (金額：億円)

省庁	金額	対象補助金の例
内閣本府	10	生活情報体制整備等交付金、交通事故相談所交付金
総務省	90	消防防災設備整備費補助金
環境省	530	廃棄物処理施設整備費補助、環境監視調査等補助金
文部科学省	8730	義務教育費国庫負担金
厚生労働省	9340	国民健康保険国庫負担、児童保護費等補助金
農林水産省	3040	治山事業費補助、農道整備事業費補助
経済産業省	180	小規模企業等活性化補助金
国土交通省	6460	公営住宅家賃補助、特定賃貸住宅建設融資利子補給補助
合計	28380	

注：28380 億円のうち、17700 億円は税源移譲、4700 億円はスリム化 6000 億円は交付金化の改革

10 (出典：経済財政諮問会議『三位一体の改革について』

<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1126/item2.pdf>より作成)

15 税源移譲については、概ね3兆円規模を目指すとし、税源移譲につながる国庫補助負担金改革として8割方を決定した。そのうち平成16年度移譲分が6560億円(平成16年度については所得譲与税<sup>1)</sup>及び税源移譲予定特例交付金<sup>2)</sup>で措置)、平成17年度、18年度分が1兆7700億円であり、合わせて2兆4160億円程度となる。よって、約6000億円分が決まっておらず、結論が先送りされた。税源移譲は、所得税から個人住民税への移譲によって行うものとし、個人住民税所得割の税率をフラット化することを基本として実施することを決めた。

20 また、地方交付税の改革については次のように示している。安定的な財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する。国・地方の双方が納得できる

1) 「所得譲与税」とは所得税の収入額のうち所得譲与税法により定められた額について、都道府県及び市町村に対して、2分の1ずつ譲与し、人口を基準に配分する。

2) 「税源移譲予定特例交付金」とは義務教育国庫補助負担金のうち、退職手当・児童手当の国庫負担金の廃止に伴い交付されることになった。都道府県に対して、人口を基準に配分される。財政力指数が1.0を超える都道府県は、人口を補正する。

形で歳出削減に引き続き努める。税源移譲に伴う増収分を、当面基準財政収入額に100%算入(現行は都道府県80%、市町村75%)。地方財政計画の計画と決算の乖離を是正し、中期地方財政ビジョンを策定する。不交付団体(人口)の割合の拡大に向けた改革を検討する。これらを踏まえた具体的な金額は、平成16年度の地方交付税総額が16兆8861億5千億円だったのに対し、17年度は16兆897億9千700万円程度と、117億9千700万円増加しているという結果になった。

### 2-1-3 地方案と政府・与党合意案の相違点

まず、地方案と政府与党合意案の、平成17年度及び18年度における税源移譲の争点は、3兆円程度の枠組みの中に、平成16年度移譲分を含めるか否かで、政府案と地方案で食い違っていたが結局は政府解釈に沿った「平成16年度移譲分を含めて3兆円程度」で決着となった。次に、表2-4は国庫補助負担金の改革の概要を地方案と政府合意案とで省庁別にまとめたものである。金額の大小はあるが、すべての省庁に関して地方案より政府合意案は少なくなっており、トータルで3903億円の違いがある。

表2-4 省庁別の補助金改革 (単位：億円)

省庁	金額	
	地方案	政府合意案
内閣府	11	10
総務省	95	90
環境省	1298	530
文部科学省	11458	8730
厚生労働省	9453	9340
農林水産省	3089	3040
経済産業省	281	180
国土交通省	6598	6460
合計	32283	28380

(出典：神奈川県HP『「専門部会報告」及び「研究会報告」の論点と地方六団体改革案、政府・与党合意案との比較』<http://www.pref.kanagawa.jp/kenzei/kaikaku/zeikura-siryou9-2.pdf>より作成)

さらに、地方案では、このリストに載った国庫補助負担金はすべて廃止し、税源移譲の対象になるとしている。それに対して、政府合意案では、リストに載った2兆8380億円のうち税源移譲につながるのは1兆7700億円であり、その他は交付金化が6000億円、スリム化のための単なるカットが4700億円となっている。そして、社会保障の分野では、地方分権とは関係ないとして地方案に全く盛り込まれていなかった、国民健康保険における地方への権限移譲を前提とした都道府県負担の導入が入った。義務教育費に関しては、

中央教育審議会が秋までに検討するとしておきながらも、2年間で8500億円の削減を決めている。これは、本質的な議論を行うことなく、削減だけを急いでいる証拠である。

5 地方交付税に関しては、地方案には具体的には示されておらず、安定的な地方の財政運営を行うために交付税総額を確保するという政府・与党合意案に納得している。しかし、政府・与党合意案で「一般財源の総額を確保する」としていながら、財務省が、地方交付税を大幅に削減することが必要であると公然と発言していることに対して、地方は引き続き地方交付税所要額確保の主張を行っていかねばならないとしている。

10 今まで地方案と政府・与党合意案の違いを見てきたが、この政府・与党合意案について地方が納得するわけがない。そこで、2005年7月に地方六団体は「国庫補助負担金等に関する改革案(2)」を提出し、地方の意見を真摯に受け止めるとした小泉内閣総理大臣の決意に従い、この改革案を着実に実施し、平成19年度以降も引き続き地方分権改革を推進するよう、強く求めた。次にその地方の改革案を見ていく。

#### 2 - 1 - 4 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案(2)(2005.7.19)」

15 平成18年度の補助金改革については、表2-5の通りである。平成18年度までに3兆円規模の税源移譲を確実に実施するため、不足分6000億円よりも大幅に積み増し、総額9970億円とした。2005年10月17日、地方案への各省庁回答が締め切られた。しかし、各省庁とも事実上のゼロ回答となった。地方が移譲を求める公共事業の施設整備費と、逆に地方が補助金削減を拒否する生活保護費の扱いが焦点だが、協議決着は困難であり、首相裁定にもつれ込む見通しである。施設整備費は公共事業の一部で、生活保護費とは異なり地方の裁量度が高い。だが財務省は、施設整備費は将来の国民負担につながる建設国債を財源にしているほか、国の手を離れることで公共事業費の削減基調が緩むことを警戒し、地方案を拒否した。一方生活保護費に関しては、増加傾向にある生活保護費の移譲は地方への負担転嫁だと移譲を拒む地方に対し、財務省と厚生労働省が受け入れを要求する構図となっ

20

25

ている。谷垣財務相は、10月12日の協議で、地方案以外の外枠での削減もあり得るとし、移譲に生活保護費を含めることを示唆し、地方側から地方案軽視と反発を招いた。

表2-5 移譲対象補助金の内容

分類	金額	具体的な項目
経常的な国庫補助金	1620億円	小規模企業等活性化補助金、在宅福祉事業費補助金
経常的な国庫負担金	2580億円	児童保護費等負担金、公営住宅家賃対策等補助
交付金化されたもの	570億円	次世代育成支援費対策交付金、地域活性化推進交付金
施設整備に関する国庫補助負担金	5200億円	公営住宅建設費等補助、公立学校施設整備費負担金、廃棄物処理施設整備費補助

(地方六団体『国庫補助負担金等に関する改革案』)

30 [http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2005\\_7\\_x08.pdf](http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2005_7_x08.pdf)より作成)

地方交付税の改革については、以前にも述べたように、安定的な地方の財政運営を行うために、交付税総額を確保するという政府・与党案に納得している。しかし、事実上はなんら改善しようという努力が見られないだけである。また、今回の改革案では新たに、真の地方分権を目指して第2期改革を確実に軌道に乗せるため、改革の推進計画及び「国と地方の協議の場」の設置など、改革の推進に必要な体制整備のための新たな法律を制定すべきと主張した。この協議によって、国と地方が対等な立場で、相互の信頼関係に基づき協議を重ねる中で、改革を確実に実行に移すことが必要であると地方は考えているのである。「基本方針 2005」とこの地方案を受けて、政府は11月末に政府案を出すことになっている。試行錯誤を繰り返し、対立の絶え間なかった2年間の改革を見てきたが、抜本的なやり方を変えないのならば、今度の政府案もあまり期待できるものではないだろう。

## 2 - 2 補助金決定プロセス

これまで見てきたような予算・補助金における金額の相違がなぜ起こってしまうのか。なぜ地方案がなかなか取り入れられないのか。ここでは国庫補助負担金・地方交付税を中心に、その金額がどのように決まり、地方自治体に交付されていくのか、というプロセスを追うことでその答えを探り、問題点を解明していく。

### 2 - 2 - 1 補助金決定プロセス

20 図2 - 2 国庫補助負担金のプロセス

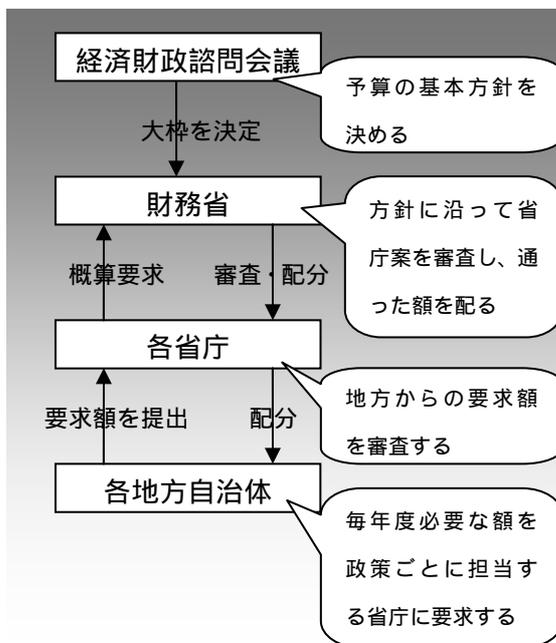
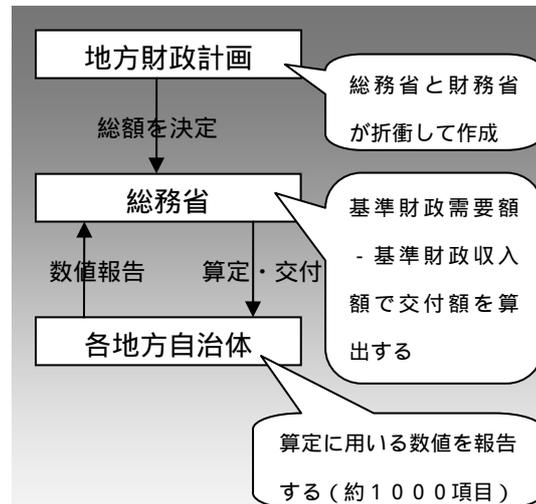


図2 - 3 地方交付税のプロセス



(図2 - 2、図2 - 3ともに黒川ゼミ3年公共経済パートによる作成)

図2 - 2は今回の三位一体改革における国庫補助負担金が決定されていくプロセスである。まず、経済財政諮問会議<sup>1)</sup>で概算要求基準・削減額等の大枠を決定し、関係団体はそれに沿って具体的な項目・金額を検討していく。次に各省庁は予算を獲得するため、概算要求基準の範囲で予算を見積もり、毎年8月末までに概算要求書を財務省に提出する。財務省の査定を経て予算の編成作業を進め、12月末までに政府予算案を決定する。各地方自治体が各省庁に必要な額を自治体案として提出する。これに対し、各省庁は検討し、正式決定する前に首相官邸に提出する。通常国会の審議を経て3月頃に正式決定され、その決定額を各省庁に配る。各省庁は、各地方自治体からの要請に対し、必要性を第一に考えて審査し、各地方自治体に配る。以上が国庫補助負担金の決定プロセスである。

図2 - 3は地方交付税額が決定していくプロセスである。まず、地方財政計画が法定5税<sup>2)</sup>を基本に交付総額を決定する。各地方自治体から報告された数値を基に、総務省が各地方自治体への交付額を算出している。この地方財政計画で先に決められた総額の中で、 $\text{「基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 交付税額」}$ という差額補填方式をとっている。また、算定の基礎である基準財政需要額の算出方法は極めて複雑で、総務省の担当者でなければ正確には理解できないと言われているほどである。また、基準財政需要額を算出するための単位費用、補正係数は、約1000項目ある中から、総務省が選んでいる。

これが地方交付税額の決定プロセスである。これまで見てきた中には、いくつかの問題点があったと我々は認識した。2つの補助金決定プロセスに存在する問題点とその根源を追及していく必要がある。

## 2 - 2 - 2 国庫補助負担金配分プロセスにおける問題点

ここではプロセスの中で三位一体改革における補助負担金改革の足かせとなる構造的欠陥を明らかにしてゆこうと思う。まず、最も大きな問題として指摘できるのは、各省庁が財務省から補助金額を決定された後に、各自治体が事後处理的にしか要求案を提出することができない点である。これでは自治体の要求が省庁案という制約を受けることになってしまう。最終決定をする財務省も各自治体案を審査する過程に在るべきである。逆に補助金を最終的に交付される立場である地方自治体を除外した中で行う、最初のプロセスも問題である。財務省と各省庁間のみでなされる「要求・審査」は、当然各自治体の意見が反映されない過程である。つまり、本来在るべきものがなく、不必要なプロセスがある構造から補助金額は決定されているのである。この複雑なプロセスにより、予算案で見た通り、国庫補助負担金が地方自治体の求める形と乖離してしまっていたのだ。

財務省は補助負担金の額を決定する唯一の省であるが、その財務省がプロセスにおいて、適切な位置にいないため、分配方法に問題が生まれているのである。また、各省庁は概算

1) 「経済財政諮問会議」とは2001年の省庁改編で内閣府に新設されたもので、大蔵省主計局に代わり、予算の基本的な方針を決定していくことを目的とし、関係者や有識者から組織されている会議。

2) 「法定5税」とは国税のうち、所得税の32%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、酒税の32%、たばこ税の25%を地方交付税の財源と定められたもの。

5 要求基準と昨年度の補助金額を考慮に入れて要求額を作成するが、この要求案に対して財務省は決定的な審査基準を持たないことも問題である。表2-6を見ても分かる通り、全補助金額のなかでも多くを占める4所管省庁は予算に占める補助金の割合も高い。この4省庁は当然、補助金の最大化を求めるのである。財務省の現在のようなあいまいな審査基準では各省庁にとって本当に適切な補助金額を捉えることができない。同時に地方自治体にとっても、適切な補助金額を捉えることができないということも意味している。

表2-6 補助金最大化を目指す省庁

	補助金等総額	全省庁予算総額に占める 補助金等割合
厚生労働省	10.78 兆円	57.1%
文部科学省	4.24 兆円	64.5%
国土交通省	3.08 兆円	37.1%
農林水産省	1.97 兆円	66.1%

(出典：「地方財政の変貌と法 財政法講座3」 第5章 P.97 より作成)

10

さらに、各省庁から各自治体への補助金の配分過程も問題がある。省庁は自治体が提出する補助金該当の各政策の国から見た必要性を第一基準にして審査をするため、そこには当然のようにコスト削減に対する自治体の努力は評価されない。また本来ならば、国家財政再建のため、補助負担金を削減したいができないでいる財務省、補助負担金額を最大化したい各省庁というように異なる立場の利害行動がはっきりと見えてきた。しかし、現在の国庫支出金配分プロセスではこのような異なる立場を互いに譲歩させられるようにはなっていない。

15

国庫補助負担金の適切な削減は、国家財政の再建と地方の求める地方分権という三位一体改革の政策目的そのものを達成する手段であるにも関わらず、最終決定者である財務省の統率力の無さとプロセスにおける位置関係が問題の根源なのであると我々は考えた。

20

### 2-2-3 地方交付税配分プロセスにおける問題点

地方交付税配分プロセスには、非常に多くの問題点が潜んでいる。各地方自治体は数値報告をするだけで、その後は総務省が独自に交付税額の算定・交付を行ってしまうという交付税額決定方法そのものが最大の問題点であるという考えに至った。

25

1-1-3「オーツの分権化定理」(P.9)で見た通り、中央政府が各地方自治体の地方公共財供給量を把握できていない現状がある。仮に公共財単一の費用を正確に把握していようと、自治体は本当に必要とする公共財供給量を把握できないのであれば、その自治体の公共財費用を把握できるはずがない。まさに中央政府とは総務省のことであり、必要とする公共財費用とは地方交付税を算定する時に用いられる基準財政需要額のことである。総務

30

省はその基準財政需要額という指標に基づいて交付税を算出しているのである。地方自治体が本当に必要な公共財費用に関しては当然、その地方自治体自身が最も詳しい情報を有しているものだ。よって、本来は総務省が中央という1つの視点だけで、すべての地方自治体の公共財費用を算定できるようなものではないのである。自らが算出した指標を用いて交付税額を算出しているが、それは用いる指標が正確であること（公共財費用を正確に把握していること）が前提に成り立つのである。

問題は算定方法だけではない。三位一体改革の方針は、地方の自立性を抑制してしまっていた、地方交付税の縮減である。しかし、実際には地方と総務省の改善なき均衡状態が起こっていた。これには次の2つの要因が関係している。第一は、地方交付税の配分が総務省の業務において、非常に大きなウェイトを占めているということである。さらに言えば、権力的な意味でも総務省の存在意義を左右するほどの中心的業務である。つまり、その地方交付税の縮減は総務省の業務・存在自体の縮減につながることから、その縮減に否定的なのである。

第二に、地方自治体の立場からすると、地方分権をめざしているものの、これまで国から自動的に交付されてきた、自由財源の急激な縮減に焦りを感じ、現状の維持を望んだのである。特に財政力の低い自治体ほどその傾向がある。しかし、現状を維持しては自治体が歳出削減努力をするということは考えられない。また財政力の高い自治体は交付金をもらえず、低い自治体がもらえるという面での不平等感も現行プロセスの特徴である。

このように2つの立場が地方交付税の縮減に関し、改善なき均衡状態を保ってしまっていることに問題がある。地方自治体の主張は、現状では行き過ぎているが、財政保障機能を保ってほしいという要望からくるものであろう。しかし、総務省に関しては、地方自治体の実情を見渡す能力を欠いたまま、自らの存在意義を堅持しようという考えから、現状を維持しようというものである。これこそ社会的厚生を優先していない行動であり、この総務省の利害行動こそ、地方交付税改革における問題の根源であると、我々は考えた。

#### 2 - 2 - 4 改革における利害行動の弊害

今まで見たように、三位一体改革にはさまざまな立場の集団が存在し、それらの意見が対立する場面が多く見られた。或いは合意する点もあったが、それが改善なき均衡状態であることもあった。そして、全体としては、地方案の提出を要請しておきながら、結局は国・省庁寄りのものになっている。政府は国家財政再建と地方分権という2つの異なる目的を達成する複雑な政策を遂行できていないのである。

それは1-2「政策の見方」(P.11~)で我々が指摘したとおり、利害行動などの弊害を汲み取った政策でないならば、それは成功しないのである。賢明な政府は存在せず、様々な制約を受けた現実の政府だけが存在し、国・国民の公僕であるはずの関係機関、つまり、各省庁の官僚たちも、社会的厚生よりも自らの予算最大化や存在意義を優先した行動を採る利益集団なのである。近年の日本では、公務員・官僚のスリム化という省庁の官僚にと

って不穏な情勢があり、さらに今回の三位一体改革で、自らの業務・存在自体が危うくなった背景を受け、この改革に対して総務省・財務省官僚たちが最大の抵抗を見せたのだ。問題は、改革自体の当事者であり、改革に亀裂を生んだ根源でもある総務省・財務省が、改革手段そのものである、地方交付税と国庫補助負担金の決定的な権限を握ってしまっ

5 いるということである。彼らの利己的な利害行動によって亀裂の生まれた改革は、最終的に地方自治体にどのような影響・効果を及ぼしたのだろうか。

### 2 - 3 三位一体改革の実情

これまで予算案で全体像を掴み、問題点を解明するためにプロセスを確認する、という

10 ように段階を絞ってきた。そして、最終的に地方自治体にとって、三位一体改革とはどのようなものなのか？いかなる成果・影響を及ぼしたのかを検証していく。

#### 2 - 3 - 1 地方交付税・国庫支出金への影響

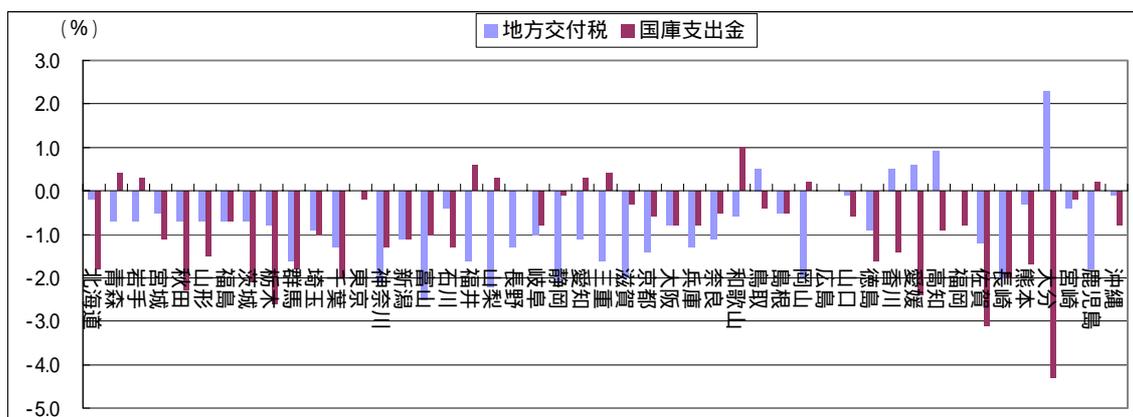
既に実施が始まっている三位一体改革が、各自治体個別の財政にはどのような影響を及ぼしているのか。ここでは改革前後の実際の都道府県データを中心に検証し、その実情を

15 明らかにしていく。具体的には、平成 15 年、16 年、17 年の地方交付税、国庫支出金を見ていく。

図 2 - 4 は平成 15 年度から 16 年度かけての各都道府県予算に占める地方交付税率、国庫支出金率の変化を示したものである。中には大分県のように大幅な国庫支出金割合の減少を補完するように地方交付税割合が上昇しているケースもあるが、改革前から改革初年度にかけて、どちらの項目とも、全体的に都道府県で割合が下がっていることがわかる。

20 これは地方案が取り入れられず、一方的な補助金削減が先行したことの表れである。

図 2 - 4 平成 16 年度 地方交付税率・国庫支出金率の前年比変化

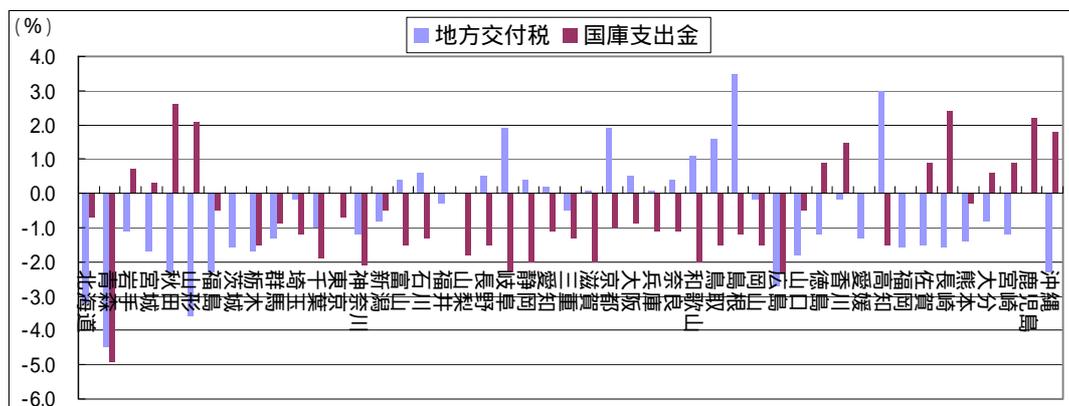


25

(出典：北海道庁 HP「リンクページ 47 都道府県」各都道府県庁 HP

<http://www.pref.hokkaido.jp/etc/link/frame/pre.html> より作成)

図2 - 5 平成17年度 地方交付税率・国庫支出金率の前年比変化



(出典：北海道庁 HP「リンクページ 47 都道府県」各都道府県庁 HP

<http://www.pref.hokkaido.jp/etc/link/frame/pre.html> より作成)

5

図2 - 5は平成16年度から17年度にかけての地方交付税率、国庫支出金率の変化を示したものである。改革2年目は、前年の改革に対する地方の反発をわずかながら考慮されたこともあり、変化が複雑になっていることがわかる。1つの目の特徴として図2 - 3に比べて、どちらの項目も変化の大きい自治体が増えたこと。また、どちらか一方の減少を他方の上昇で補完している自治体も多く見られる。しかし、補助金の減少を補助金で補うという形が果たして地方分権を目指す地方自治体のための、改善方法であったのかは疑問が残る。改革1年目の急激な補助金削減、2年目は補助金・交付金の状況が、地域によって大きく異なる変化を見せてしまった改善方法。改革前年度を入れて3年間という短い期間では、まだ試行錯誤している段階であり、一貫した改革を実行することができなかった。

10

15

これでは当然、地方分権などという目的が達成されるはずもない。明確な準備期間を設定しなかったこと、また改革を長期的なビジョンで据えられていないことが原因であろう。

### 2 - 3 - 2 税源移譲への影響

ここでは地方自治体にとっての税源移譲に、改革がどのような影響をもたらしたのかを見ていく。税源移譲とは、国庫支出金の削減分に合わせて税源を移譲するものであるが、その前に、国庫補助負担金がどのようなものが改めて確認しておく。公共サービスを供給する時、それが全国画一で行われなければならないものなら、それらの経費は国によって保障されなければならない。そのシステムが国庫支出金である。一般に所得の少なく、収益性の低い産業が集積している地域ほど国庫補助負担金の額は大きくなる。税収額に反比例して交付されていた国庫支出金が、独自税源から得る形に変わると、税源の大小、有無に比例して税収は増えていくことになる。全国一律で税源移譲を行うということはそういうことである。現在、政府が税源移譲対象税として挙げている税(地方消費税や個人住民税所得割)と国庫支出金との相関をとってみると、表2 - 7の通りである。国庫支出金と

20

25

は共に負に相関関係があり、税収分がそのまま歳入に繋がる状態になると、国庫支出金の削減額と移譲額のバランスが乱れることになると考えられる。

表 2 - 7 国庫支出金

	国庫支出金	地方消費税	個人住民税所得割
国庫支出金	1		
地方消費税	-0.721722	1	
個人住民税所得割	-0.73361	0.6890889	1

5 (地方財政統計年鑑, 統計局データ: <http://www.stat.go.jp>より作成)

表 2 - 8 都道府県・市町村の所得譲与税による税収増加率

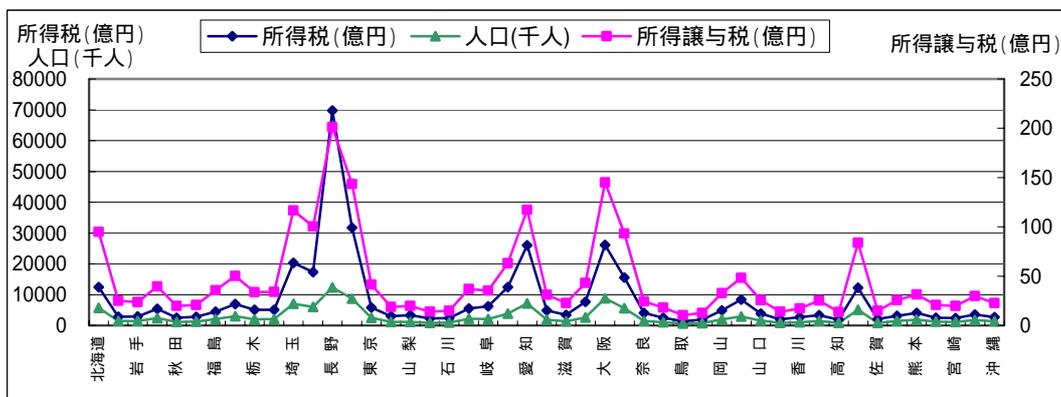
対地方税比率	1%未満	1%~1.5%未満	1.5%~2%未満	2%~2.5%未満	
都道府県数	1団体(東京)	4団体	32団体	10団体	
対税収入比率	1%未満	1%~2%未満	2%~3%未満	3%~4%未満	4%以上
市町村数	269団体	1618団体	981団体	227団体	7団体

(出典: 表 2 - 8、表 2 - 9 共に、朝日新聞社「民力 2004」のデータを基に算出)

10 現在すでに所得譲与税が地方自治体に配られているが、その配布額を試算<sup>1)</sup>してみると、表 2 - 8 の通りである。都道府県も市町村もわずかな増分で、成果と呼べるものではない。その額面の少なさから次年度の平成 17 年には税源移譲の対象税を選定することに混迷を極めた。また人口按分のみを配布基準としているため、当然人口規模によってその額も偏在が大きかった。表 2 - 9 で示しているように所得税と同程度の偏在が起こってしまう。

15

表 2 - 9 都道府県別の所得税・所得譲与税・人口分布



(出典: 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/> より作成)

<sup>1)</sup> 2003 年度の人口を参考に各自治体の所得譲与税額を算出し、地方税収入に対する比率を求めた。

5 これまで見たように、長期的に見据えるべき計画であるのに、税源を移譲することだけを先急ぎしてしまい、自治体の人口規模・その他要素や、本来の”国庫支出金の削減分に合わせて税源を移譲するもの”という概念が抜けている。財政再建のため委譲に抵抗する財務省の影響し、地方自治体にはどうすることもできず、ただ改革が下りてきたというような状態である。

### 第3章 三位一体改革の功罪

10 第3章では、これまで見てきた現行の三位一体改革を1-2-4「三位一体改革の判断項目の設定」の判断項目を用いて、その功罪を判定していこうと思う。

#### 3-1 4つの項目からの判定

##### 1) 政策目的

15 三位一体改革は国家財政再建と地方分権推進が目的である。大きく異なる二つの目的を同時に解決していくという政策目的の大枠自体は評価できる点である。但し、異なる目的を全く同時に解決していくということは、2つの議論がかみ合いにくい事を知った上で、2つのバランスを取りつつ、メリットが相殺されていかないように留意した、目的設定し、それを遂行していかなければならない。しかし、実際にはそのようなことを留意して、20 目的を遂行できていたとは言えない。現状の改革では、地方分権をやや軽視した方向性になっていた。これは、それほど国家財政の状況が切迫していることが原因であることはわかるが、目的を正確に据えないまま、改革を行うこと自体を先行してしまったことが、今回様々な問題点を生み出した始まりである。

##### 2) 政策手段(規模)

25 改革の手段は国庫補助負担金の削減・廃止、それに伴った税源移譲、分権に向けた自治体形成を抑制する地方交付税の縮減という3つの改革を同時に行うことで、目的を遂行していこうという設定であった。しかし、それぞれが元々どういった本質の補助金であり、今後どうあるべきなのかということが見えないものであった。その補助金のどこに問題点があり、なぜ削減するのかという具体的な根拠が示されないまま、削減或いは移譲の金額のみが争点になっていた。綿密な目的設定がされていなかったため、それを実行する政策30 手段がこのようになってしまうのも当然である。

35 また、政策の規模つまり金額も、国庫補助負担金改革に関しては2兆8千億円の廃止を決定したのはいいものの、数合わせの改革に終始し、地方にとって本当に移譲すべき補助金が対象とならなかった。また、セットで行われるはずの税源移譲は地方の同意が得られないままであった。交付税改革に関しては、引き続き政府による安定的な交付税額確保が行われる建前のもと、実質的な進展はなんら見られなかった。

### 3) 政策成果

既に目的・手段の問題が明らかになった、この改革からどんな成果が得られたのだろうか。政策を進めながら試行錯誤を繰り返すこの改革から、地方が具体的に得られたものは成果というよりも、補助金の大幅削減と地方交付税における改善なき現状維持だけであつて、地方分権が進展したなどと言える成果は得られなかった。国庫補助負担金の大幅な削減も、それがどれほど国家財政の再建につながったのか発表されることはなく、具体的な金額面で、成果と呼べるほどのものは、あまり見当たらない。これは政府の方針が一貫していなかったことが原因であろう。しかし、そのような中でも成果として評価できるのは、やはり地方案を要請し、尊重しようという小泉首相の姿勢が挙げられる。今までできなかった方法を採用したといえる。結果的には地方案と政府与党合意案の折り合いがつかなかったことは否定できないが、今までになかった試みである。以上のように政府は三位一体改革によって新たな試みを実行した点は良い。しかし改革が軌道修正を迫られ、一貫した方針に基づいて断行できなかったことを考慮すると大きな成果は残せていないといえよう。

### 4) 利害行動

三位一体改革で見る上で、我々が最も重要視した項目が利害行動である。今回の改革は目的の大枠も、手段の構想自体も評価できるのであったのに、成果はほとんど得られなかった。それは異なる立場の集団による、社会的厚生よりも自らの利益を優先した利害行動が介在していたからである。国庫補助負担金の最大獲得を目指す各省庁と税源移譲額最大化に奔走する地方自治体との対立や、それらの均衡点を提案することしかできず、賢明な政府とはかけ離れた現実の政府。そして最も改革で利害行動を顕著にし、成果を残せないものにしたのは、地方交付税を管轄する総務省と、国庫補助負担金と税源移譲を最終決定する財務省である。総務省は自らの存在意義のために改善なき均衡を起こし、国家財政再建にウェイトを置き過ぎた財務省にとって、分権につながる税源移譲を強い抵抗を見せている。政策を行う時は、関係する立場・団体がどのような行動を起こすかまで把握して行わなければならない。現状の三位一体改革に欠けていたのは、我々が主張したようなそのような「公共選択論からの視点」なのである。

### ) 総合判定

以上4つの項目で判定してきた今、我々が断言できるのは、現状の三位一体改革は「罪」であるということだ。まず、どの場面でも地方にとって、改革が事後処理的に行われたことが問題である。そして、罪の根源は本来改革を推進すべき立場の総務省と財務省の利害行動である。そして政府・政府機関は賢明で忠実であるという前提に改革を進め、各立場の集団が利害行動を起こし、それをも汲み取らなければ良い改革は成り立たないという公共選択論からの視点が存在しないことが最大の罪なのである。第4章では、罪と判定したこの改革を改善する政策を提言していく。

## 第4章 三位一体改革～官僚と共に～

前章で問題を多く抱え、地方分権の推進も、国家財政再建も達成する見込みのない現行の三位一体改革を罪であると判定した。第4章では、問題点を順に解決し、あるべき姿に  
5 導いていくための新たな三位一体改革を提言していく。

### 4 - 1 問題点と解決の糸口

今回の改革で我々の感じた問題点は大きく分けて次の3つである。1つ目は目的設定の  
10 段階で、改革を行うことばかりが先行してしまっていたことと、非常に多くの問題を解決  
しようとしすぎたことである。2つ目は地方にとってこの改革が、常に事後処理的になさ  
れてしまっていたことである。これに関しては、もう1つの問題点が原因であろう。つま  
り、我々が何度も指摘しているように、改革の罪の根源である総務省・財務省の利己的な  
利害行動が最大の問題点だろう。このように解決すべき問題点が明らかになったわけだが、  
それでは、改革を達成するための、問題解決の糸口とはなんなのだろうか？

15 まず、改革に明確な順序をつけることである。闇雲に3つの改革をぶつけ、メリットの  
相殺を狙った結果が、まさに現行の改革である以上、順序立ては重要である。次に行うべ  
きは、事後処理的に改革を押し付けられていた地方のために、政府や各省庁と対等な目線  
で協議できる場を設けることある。そして、最後は「公共選択論からの視点」を持って、  
罪の根源である総務省と財務省を改善していくことである。もちろん改善とは彼らを抑制  
20 したり、排除したりするわけではない。改革の重要な決定権を持っている以上、それは実  
現化可能性の低い話である。重要なことはあえて彼らを取り込み、彼ら自身にもインセン  
ティブがあり、本来の方向性に導いていくことである。これが我々の考える基本方針であ  
り、次よりその具体的な政策を提言していく。

### 25 4 - 2 提言1 地方総務省とブロック構想

まず、我々は現在の総務省を縮小することと、複数の地方総務省を創設し、それらを地  
方に配置すること。またその管轄区域としてのブロックを形成することを提言する。

#### 4 - 2 - 1 地方総務省の創設意義

30 地方交付税改革には財政調整機能を残しつつも、地方自治体に財政錯覚を認識させ財政  
努力にインセンティブを持たせること、複雑かつ地方の実情に合わない算定・交付方法に  
よって、地方に財政錯覚を引き起こさせた総務省を改革することが必要である。

しかし、2-2-3「地方交付税配分プロセスにおける問題点」(P.22)で指摘したとおり、地  
方交付税を縮減しないことに、地方と総務省のメリットが一致し、改善なき均衡状態を起  
35 こしていた。地方は自由財源の急激な縮減に難色を示し、総務省も重要な業務である地方  
交付税の削減・廃止は、自らの業務・存在自体の縮減につながるからである。

交付税改革で地方自治体が心配していることは、過剰な削減によって財政調整まで危ぶまれるのでは？という懸念だが、そこが保障されていれば改革の先に地方分権というインセンティブがあり、根本的な改善に向けさせることはさほど難しいことではない。

5 問題は総務省のほうである。彼らにとって地方交付税の削減は、ただ単なる業務の減少であり、その先にも現状では何のメリットもないので、地方交付税の根本的な改革に反対するし、無理やり彼らを抑圧しようとしてもうまくいかないのは当然である。

では、彼らの問題点を解決しつつも、彼らが納得させるにはどうしたらよいのだろうか？地方交付税の問題点はオーツの分権化定理も用いて示したように、1つの視点から日本全国を見回してしまい、自治体それぞれの実情を把握できずに肥大化し、地方に財政錯覚を抱かせてしまったことである。逆に言えば、もう少し地方に近い視点から見渡せば、これ  
10 までより詳しく実情を把握することができるのである。その「もう少し地方に近い視点」こそが我々の提言する、複数の地方総務省創設と地方への配置なのである。

確かに現在の総務省が中央で一括して正確にこなせる仕事はそれほど多くなく、スリム化していくべきである。しかし本来地方行政に最も携わる省なのだから、総務省はその地方それぞれにもあるべきなのである。中央に1つあることが効率的だと考えられているが、それはスピードを重視した効率のことであり、これからは地方に対応できる柔軟な効率が  
15 大事である。ただ、地方にいなければできないことがあるのと同様に、地方総務省の統括など中央にいるからできることもあるので、現在の総務省も縮小はするもの存続させるべきである。また、総務省の仕事は交付税の算定・交付以外にも統計調査や最近では電子  
20 政府化<sup>1</sup>の促進などがあり、それらも地方で行って中央で統括するほうが効率的であるから、十分に地方総務省を配置する意義がある。これにより全体の仕事を減らすことなく非効率な中央の総務省をスリム化することができ、総務省の仕事減少という不安を解消し、彼らの賛同も得ることが可能なはずである。

#### 25 4 - 2 - 2 ブロック構想～地方総務省の配置と新たな交付方法～

ここでは地方総務省を配置し、その管轄区域の明確化と新たな交付方法のためのブロック構想を提案し、詳しく説明していく。

##### 1) 地方総務省の配置

30 地方総務省を複数創設し、地方に配置することを提言したが、その数をいくつにするかも重要になってくる。まず、市町村ごとに置くことは自治体の存在意義が失われてしまい、都道府県に関しても47個も配置すると、結局相互間のスピードや中央が統括する仕事が

---

<sup>1</sup> 日本の電子政府化は政府機関・行政サービスへのアクセスが可能で、申請書類のダウンロードや提出できるレベル。電子政府先進国のアメリカや韓国では査証、パスポート、出生届・死亡届、免許、許可証などに関する手続きを、オンラインで安全に、かつ、完全にできる。また、駐車違反の罰金、自動車登録料、電気・ガス・水道料金、税金などをオンラインで払うことが出来る。電子調達や政府とのビジネスを簡易化するために、電子署名の使用が認められている。ウェブサイトのセキュリティが確保されている。

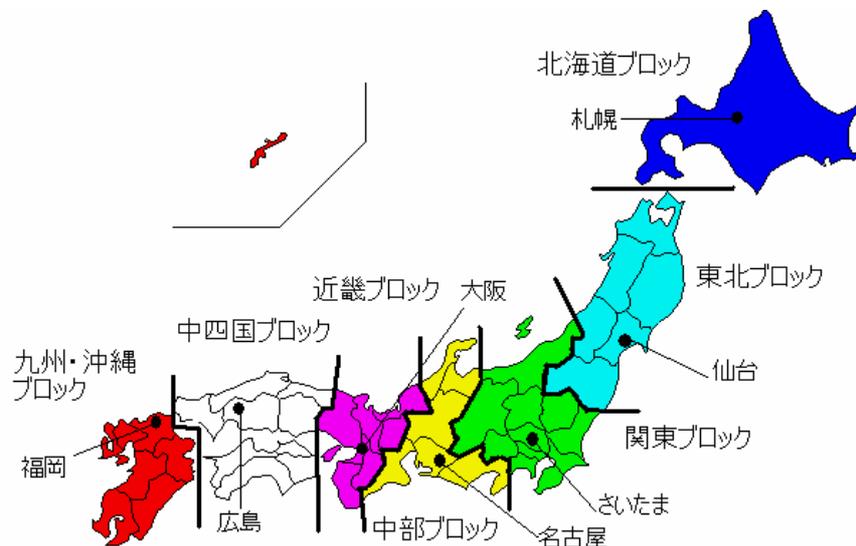
増えて煩雑になってしまう。理想としては、総務省の人員的にも仕事量的にも現状を維持した状態で、スリム化した中央を残しつつ、地方総務省を配置することが望まれる。国と市町村や都道府県との間にワンクッション置いた、ある程度広域な視点が必要なのである。日本の広さから言って、10箇所前後を配置すれば最適であろう。

- 5     そして、それぞれの地方総務省が管轄する区域としてブロック形成する。地方総務省はその管轄内であれば、現在のように中央のみが、すべての自治体の交付額を一括して算定・交付するよりも自治体の実情に合った額を交付できるのでより効率的になるのである。

## 2) ブロック構築

- 10     総務省には既に、行政評価局という内部部局があり、それは北海道、東北、関東、中部、近畿、中国四国、四国、九州、沖縄の9つに区切られている。総務省という一つの省内で同じ区切り方にし、地域住民に密接した行政上の問題点を取り上げ、改善を図る業務を行っている行政評価局からの情報を得ることができれば、効率よく事を進めることができると考えた。また、各ブロックに行政規模の大きな都市を置くことが望ましい。よって、
- 15     広島という政令指定都市がある中国ブロックと四国ブロックを1つのブロックにし、福岡がある九州ブロックと沖縄ブロックを1つのブロックにする。この区切り方は、賦課徴税事務を行う国税局も各ブロックに1つ以上存在する区切り方になっている。

図4 - 1 地方総務省管轄ブロックの概要図



- 20     (注：このブロックは、道州制や都道府県合併、連邦制とは異なるものであり、地方政府を設置するようなことはせず、都道府県・市町村という行政単位も変わらない。)

25

### 3) 新たな地方交付税の配分方法

地方交付税の交付に関して地方総務省を配置し、以前よりも地方の実情に即した算定が可能になっても、これまでと全く同じ算定・交付方法では、また交付税の肥大化、そして地方財政錯覚を招いてしまう。以上のことを考慮して地方交付税の新たな交付方法を提言していく。財源は現在の法定5税のみにし、借金による補填や今後の地方債元利償還金の交付税措置は当然禁止する。そして交付金の交付方法においては、2段階のステップを踏むことを提案する。まず第1段階では、先ほど区切ったブロックごとに中央総務省が分配する。次に第2段階では、ブロックごとに分配された交付額を地方総務省が地域の実情に合わせて各自治体に分配するというものである。

5  
10

まず、第1段階について説明していく。

表4 - 1 各ブロックの基本指標

ブロック名	人口(万人)	一人当たり ブロック内税収(円)	一人当たり 税収割合(%)	調整指数 (%)
北海道ブロック	566	96579	12.9	1.4
東北ブロック	974	94101	12.6	1.7
関東ブロック	4664	156996	21	-6.7
中部ブロック	1722	123222	16.5	-2.2
近畿ブロック	2175	100290	13.4	0.9
中四国ブロック	1183	93276	12.5	1.8
九州沖縄ブロック	1477	83540	11.2	3.1
ブロック名	一人当たり 調整交付金(円)	一人当たり ブロック内交付金 (円)	ブロック内 交付金総額(万円)	
北海道ブロック	1854	134262	75992292	
東北ブロック	2251	134659	131157866	
関東ブロック	-8871	123537	576176568	
中部ブロック	-2913	129495	222990390	
近畿ブロック	1192	133600	290580000	
中四国ブロック	2383	134791	159457753	
九州沖縄ブロック	4105	136513	201629701	

15

(総務省「平成15年度における都道府県歳入中に占める税収入の都道府県別割合」

[www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei\\_seido/pdf/ichiran06\\_h17\\_1800.pdf](http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_h17_1800.pdf)、総務省統計局「統計でみる都道府県のすがた 2005」<http://www.stat.go.jp/data/ssds/zuhyou/5-31.xls>より作成)

表4-1は各ブロックの基準指標を示している。まず、一人当たりの税収割合の基準値として全ブロック平均値の14.3%と設定する。そして、その基準値を一人当たりの税収割合を超えているブロックは超過分をマイナス、基準値に満たないブロックは不足分をプラスすることにより一人当たりのブロック内交付金の調整を行う。この基準値との差をここでは調整指数と呼ぶこととする。また、一人当たりのブロック内交付金は平成17年度地方交付税総額である16兆8979億円を人口で割った132408円を基準とする。調整指数によって算出された一人当たりの調整交付金を一人当たりブロック内交付金の基準額に加減することによって、これらはより偏在が少なくなった。つまり、ブロック化を行うことにより、ブロック間における一人当たりブロック内交付金の格差は是正され、財政調整機能が働いたといえる。中央総務省はこのような分配を行っていくことで各ブロックの税収や人口に見合った財政政策を展開していけるだろう。さらに、これまで地方交付税を与えられていなかった東京都に地方交付税が分配されるというメリットもある。これは地域間における不平等感を失くすという点でも新たな試みといえよう。

#### 15 4) ブロック会議の設置

最後にブロック内の地方自治体で構成するブロック会議の場を設置することを提案する。これは地方交付税の交付方法の第2段階の場でもある。第2段階では、地方総務省が各ブロック交付額を実際に各自治体に交付するわけだが、これまでの地方交付税交付方法あるいは、三位一体改革は、常に地方自治体にとって事後処理的なものであった。

20 交付決定プロセスに地方総務省と同じ立場で参加するため、ブロック会議の設置を提言したのである。これはブロック内で地方自治体の代表者や有識者、民間人等いろいろな人との話し合い場として、意見集約の場として利用し、地方総務省と互いに監視し合い、対等な意見交換を可能にするのが目的であるため、それ以降地方政府に発展するような強制的なものではない。道州制のようなものではなく、これまで通り、都道府県と市町村は存在するソフトな分権のあり方である。

### 4-3 提言2 国庫支出金改革を進めるための財務省改革

財務省の国庫支出金の配分課程を確認したところ本来備わっているべきである、決定権をもつ財務省による個別の政策に対する評価というものが抜け落ちていることを指摘することができた。各省庁が個別の政策を評価し、補助金額を決定するという自治体を除外した補助金規模決定という問題が浮き彫りになった。このプロセス<sup>1</sup>によって補助負担金額は適切とはいえない額面になっているということを先に確認することができた。我々は税源移譲に先立って国庫支出金額の適正化を図るべきだと考える。財務省は国家財政再建を考えるあまり税源移譲には大きく抵抗しているためである。具体的には補助負担金額の規模

<sup>1</sup> 20ページ 図2-2を参照

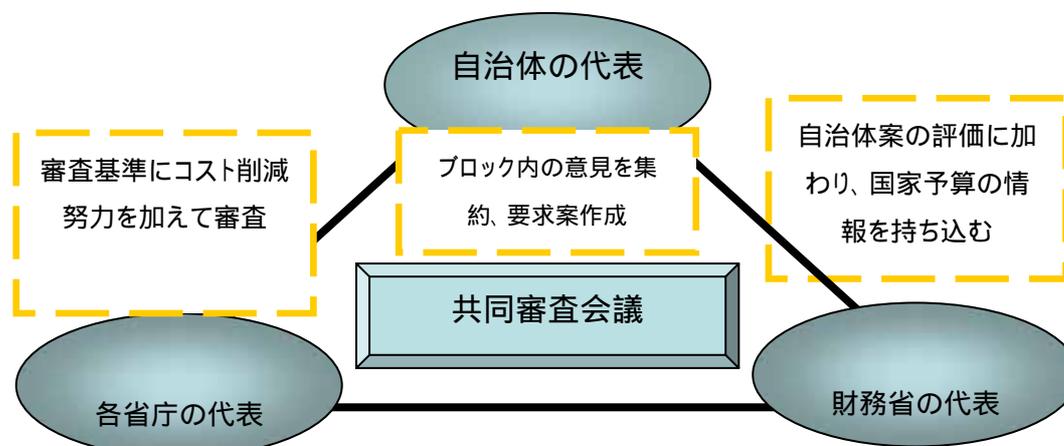
縮小である。そもそも現行の改革では財務省や地方の意見が対立しているため国庫補助負担金の廃止・縮減についても税源移譲についても円滑に進んでいるとは言いがたいのである。よって改革を進めるための環境整備が先決であると考えた。もちろん現行の改革でもスリム化という名目で補助負担金の規模縮減は行われているが、これをさらに本格的に実施するのである。これを行うことによってあえて遠回りすることになっても、財務省が移譲を渋っている額面の大きな公共事業関連国庫補助負担金などの移譲実現性は高まると考える。

### 財務省改革提言

10 我々は補助金規模の適正化にあたり、財務省が各省庁案を適切に審査することができないという問題がもっとも重要であると考え。ここを改善することによってまず財務省から各省庁への補助金の大きな流れを改革することができるからである。本来は最終的に補助金の支出を決定する財務省が自治体の個別の政策に対してチェックすることができれば一番よいのだが、それでは財務省の権限があまりにも強くなってしまふ。また現在間に入っている各省庁の存在を無視することはできない。よって審査をするにあたり、各省庁の既存の審査に財務省が加わることで問題を解決できるとの考えに至った。

15 それと平行して自治体の国庫補助負担金への意識改革を促す必要性がある。これに関してはNPM理論等<sup>1</sup>の積極的な活用によって可能になるであろう。しかし自治体も努力せずに補助金がもらえる現状を国が改めない限り歳出削減努力などしない。そのため国が審査基準として取り入れる必要があるだろう。よって我々は財務省と各省庁及び各自治体が補助金額を協議できる合同審査会議を設立すること、また審査の際には自治体の個別の政策に対するコスト削減努力を評価する基準を設けることを提言する。

図4 - 2 共同審査会議の設立



25 (法政大学黒川ゼミナール3年 公共パートによる作成)

<sup>1</sup> 具体的にはPFI、競争入札、事務事業評価制度等の導入による

具体的には図4 - 2のようになる。各省庁と財務省及び各自治体の三者の代表による共同審査会を設け、各自治体の補助金削減努力及びその政策の必要性を主な審査基準として要求額について協議するのである。具体的には先に述べたブロック会議の代表者が地方の代表として、ブロック内の市町村・都道府県の意見集約をする。ブロックの代表者を選ぶことで各都道府県・市町村ごとに代表を呼んで協議するという煩雑さを解消できる。これは先に総務省を改革し、ブロック会議ができていたから成り立つのである。つまり、言いたいことは改革には順序は重要なのである。共同審査会ではこの地方要求案をもとに協議が行われる。協議は毎年的一般会計、特別会計の予算編成の事前に行うものとして、個別の省庁毎に1つの共同審査会議が開かれるので地方側は複数の審査会議に出席して意見を交換することができる。

このような方法をとることで財務省にとっては縮減額を国家財政再建に回すことができるというインセンティブを与えられ、反対に各地方自治体に対しては縮減が進むにつれて税源移譲の可能性が高まっていくというインセンティブを同時に与えることができる。

こうして異なる立場の存在を一つの協議の場に巻き込むことで現状のような概算要求で見られるような各省庁の補助金最大化行動や多すぎる補助金配分のような問題点を解決できる。また地方六団体が三位一体改革について国と地方の協議の場を求めたことから地方側も協議には積極的な姿勢を見せている。このことから共同審査会は地方にとって受け入れられやすい存在となるだろう。

#### 4 - 4 提言3 税源移譲と地方自治体の選択権

税源移譲を行うには然るべき税収を確保できる財政基盤があつてこそ初めて機能する。経済基盤が脆弱な自治体の存在を認めながらも全国一斉に税源移譲を行うのは非常に危険である。財政力の弱い自治体が行政活動を縮小しなければならないような状況を生まないためには、各々自治体の財政基盤に合わせて税源移譲を行っていかなければならない。そして、地方自治体が自主的に税源移譲を選択できる形態にすべきである。

##### 4 - 4 - 1 税源移譲における意識のずれ

税源移譲に関しても財務省をはじめとする国と地方という異なる立場の違う存在が改革を停滞させてしまっていることを確認した。国側の立場である財務省はとにかく国家財政再建を念頭に置いているため歳入規模を縮小したくないとの考え方から税源移譲には消極的であつて、結果的には数合わせの改革に終始してしまっている。地方が望むのは比較的に一般財源的な性質を持ち、規模の大きな税源移譲である。

政府と地方の税源移譲に対する捉え方を要約すると以下のようなになる。

国：優先すべきは国家財政にかかる負担の軽減であり、税源移譲は埋め合わせである。

地方：使用用途を限定されない自由財源の確保と補助金削減額の満額確保の実現。

これらのことから移譲税は単なる数合わせとなってしまう、計画が杜撰になっている。

#### 5                    4 - 4 - 2 税源移譲の根本的な問題

税源移譲を行う際、受け皿である基礎自治体の財政規模が小さな場合、その自治体は行政サービスを行うために必要な歳入を確保できない。そして税源移譲と同時に行われる各種サービスの負担義務移転はそのような自治体にとって負担の増加に繋がることとなる。もし、そのような自治体が全国に多く存在しているようならば、税源移譲したとしても定められたナショナルミニマムを維持することが困難になり、国は保障義務として再び補助金を交付することとなるだろう。これではなんのために補助金を削減し、税源移譲したのかが分からなくなる。これらのことから税源や権限を移譲する際に念頭においておかないといけないことがある。

#### 15                  「税源を移譲する場合」

受け皿である基礎自治体の財政基盤が脆弱であると確実に税収を得ることが困難である。

#### 「権限を移譲する場合」

自治体が税収を十分に確保出来ない場合、結局国が経費の不足分を保障することになる。

20                  以上の二点に共通して言えることは税源にせよ権限にせよ移譲される基礎自治体にはある程度の財政力基盤が築かれていないと負担を増やすこととなり、結果的に国の負担に繋がる。財務省が補助金の削減を急ぎすぎ、それに伴う税源移譲が単なる数合わせとなっていることが問題となっている。そして、その歪みとして税収の格差がさらに拡大し、負担が増大する自治体が増加することは明らかである。

25                  では、税源移譲を効率的に行うにはどうしたらいいか？それは税源移譲や権限の移譲を論じる前に移譲先である基礎自治体の財政力基盤の強化を行うことである。

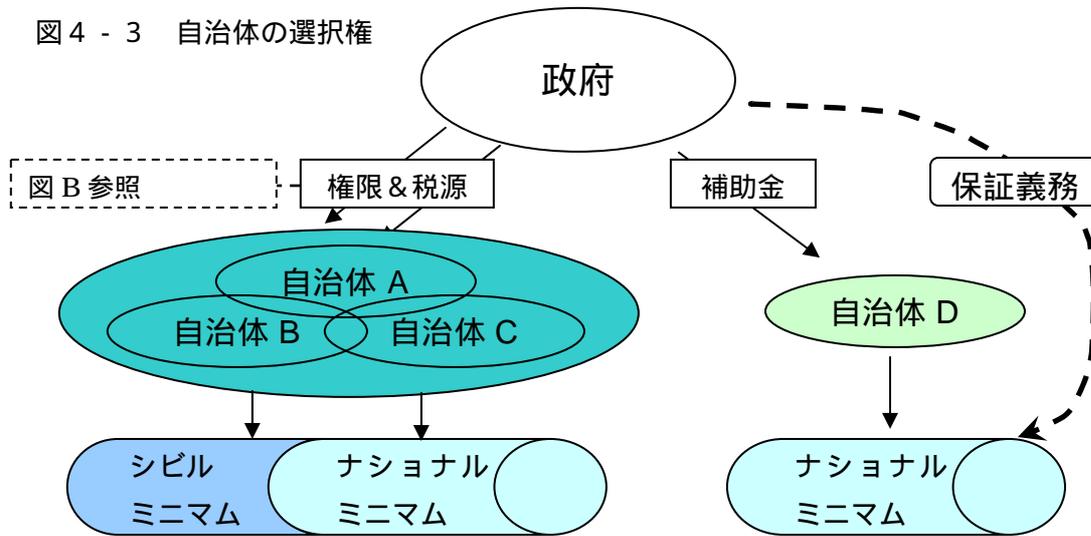
#### 4 - 4 - 3 地方自治体の選択権

30                  全国一斉に補助金削減及びに税源移譲を行うということは財政規模が大小様々な自治体を全て同一のスタートラインに立たせ自立努力を図らせるという無謀な考え方である。これは市町村合併を行わなければこの先破綻するしかないという国側が強制的に合併を推進しようとする意図が読み取れる。国の財政赤字が増え続ける中で少しでも負担を減らしたいということは分かるが、無計画な分権は地方自治体からの反感を買うだけでなく、上記の理由から負担がさらに拡大する可能性が高い。

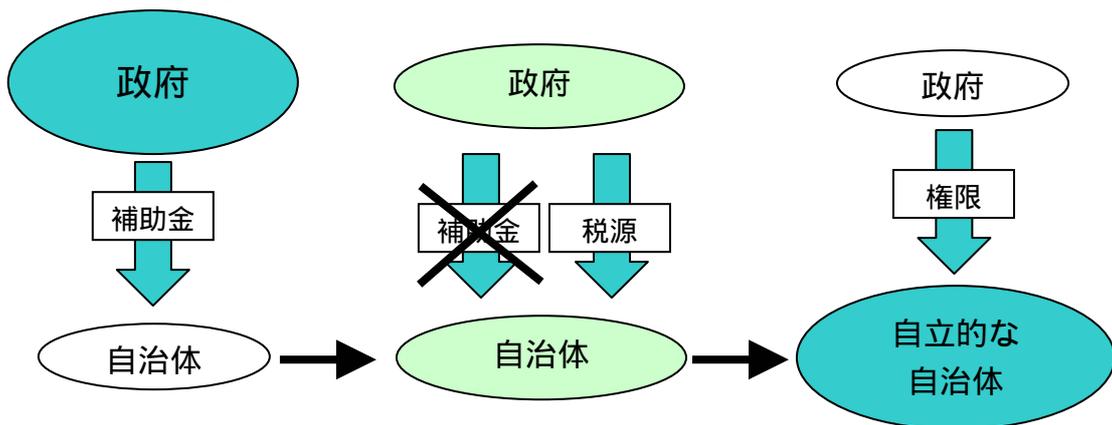
35                  たしかに税源移譲を行うのであればある程度の財政基盤が必要であり、そのための市町村合併も必要となってくる。しかし、それらは強制的に行うのではなく、他にも選択肢を

用意しなければならないと我々は考える。自治体によっては合併を頑なに拒むこともあるだろう。けれど、そのような自治体も基礎自治体として認め、財源を確保出来ないのであれば国が保障すべきである。もちろん補助金の交付に関しては、地方交付税改革、国庫支出金改革においても述べているようにその配布額選定をよりシビアに行っていくべきである。そして、財政規模が大きい地域、つまり税源を移譲したら、それによって十分な税収入を確保出来る地域は財政力規模の段階に応じて順次税源を移譲していき、然るべき財政力規模に達したら、今度はその財政力規模に応じて権限を移譲していくようにする。

10 図4-3 自治体の選択権



25 図4-4 段階に応じた移譲モデル



35 財政力規模の小さな自治体はいつまで経っても税源も権限を移譲されずに不公平かと思われるかもしれないが、財政力規模の小さな地域に税源や権限を移譲したとしても、結局のところ負担の増大に繋がってしまい、うまく機能することはない。しかし、ナショナル

ミニマムの維持に関して政府が保証することを明確に義務化することによって如何なる自治体も存続することが可能である。このように自治体が合併しようが、単独でいようがその生活水準は確保されているような状態で三位一体改革を推進していくべきである。

## 5 第5章 結論

この論文で見てきたように現在政府が行っている三位一体改革は交付税交付金、国庫補助負担金、税源移譲のどれをとっても異なる立場の存在が、それぞれの利害のために改革を断行できないでいる。論文中ではまず異なる利害を持つ存在を指摘し、それら双方にインセンティブを持たせることによって改革を前に進めることを提言してきた。政府の行っている三位一体改革は、異なる利害をもつ存在を認めながらも双方にとって利益を持たせるという方法であるとはいいい難い。そのことが改革第一期における改革の停滞によく現れているだろう。

まず地方交付税改革に関してだが総務省が大幅な改革を断行できないでいる理由は、交付税の算定・配布というプロセスは彼らにとって非常に大きなウエイトを占める業務であるからだと認識した。その認識を踏まえて業務規模を維持しつつ、交付税改革を断行できるように地方総務省の創設を提言した。管轄区域をブロックとして区切ることで地方自治体に本当に必要な額の交付税を配分できるようになる。また業務の縮小に伴う人員削減の必要性がないというインセンティブを総務省に与えることができた。

次に国庫補助負担金改革であるが、これも現行の改革では数合わせの改革に終始してしまっている。その原因を財務省から自治体へ補助金が流れる、そのプロセスの中にあるとの考えに至った。補助金を縮減したい財務省、最大化したい各省庁、廃止して税源移譲を望む地方自治体という3つの異なる考えを持つ存在を確認した。その中で補助金規模を決定する財務省の補助金決定方法の問題点を指摘し提言した。自治体、財務省、各省庁による共同審査会議を設立し、新たな審査基準を設けることで補助負担金の適正額化を目指すものとした。財務省には補助金縮減額を国家の財政再建に充てられるというインセンティブ、地方には税源移譲の可能性の高まりというインセンティブを与えることができた。

税源移譲に関してはそれを望む地方と消極的な国の姿勢の対立をはっきりと確認した。しかし地方の実情を確認したところ、税源移譲によって立ち行かなくなるところが多いと検証することができた。そういった中で財政力の小さな自治体に関しては強制的に合併ということではなく、国による関与を必要としつつも移譲可能な自治体に関しては移譲を実現してゆくと提言した。

このように実際に存在する利害関係の存在とその対立を認めた上、当事者双方のメリットを考慮に入れることで改革が推進する可能性が高めることができた。我々の提言によって逆に遠回りすることになったとしても改革は進んでいくとの結論に至った。

## 参考文献 & URL

< BOOK >

- 安達智則 (2004) 『自治体「構造改革」批判 - 「NPM 行革」から市民の自治体へ』旬報社
- 井堀利宏 (2000) 『財政赤字の正しい考え方 政府の借金はなぜ問題なのか』  
5 東洋経済新報社
- 井堀利宏 (2005) 『改定版 財政学』財団法人 放送大学教育振興会
- 江田憲司 (1999) 『誰のせいで改革を失うのか』新潮社
- 加藤寛 (1999) 『改訂版 入門公共選択 政治の経済学』三嶺書房
- 川瀬雄也 (2004) 『現代財政学の基礎』新評論
- 10 重森暁・田中重博 (2004) 『構造改革と地方財政 分権的税財政システムへの展望』  
自治体研究社
- 自治・分権ジャーナリストの会 (2000) 『英国の地方分権 改革プレミアの挑戦』日本評論社
- 髙信彦 (2000) 『図解 新省庁のしくみと仕事が面白いほどよくわかる本』中央出版
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編著 (1999) 『中央省庁の政策形成過程 - 日本官僚制の解剖 - 』  
15 中央大学出版部
- 神野直彦 (1998) 『システム改革の政治経済学』岩波書店
- 高木健二 (2005) 『三位一体改革の検証』公人社
- 地方財政調査研究会 (2004) 『平成 16 年版 地方財政統計年報』財団法人 地方財務協会
- 中邨章 (2001) 『新版 官僚制と日本の政治 改革と抵抗のはざままで』北樹出版
- 20 日本財政法学会 (2005) 『地方財政の変貌と法 財政法講座 3』勁草書房
- 平岡和久・森裕之 (2005) 『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
- 宮脇洋編 (2005) 『民力 2005 年版』朝日新聞社
- K.Alec Chrystal and Rupert Pennant-Rea (2000), Public Choice Analysis of Economic  
25 Policy (黒川和美訳 (2002) 『経済政策の公共選択分析』勁草書房)

30

35

< URL >

神奈川県HP「『専門部会報告』及び『研究会報告』の論点と地方六団体改革案、政府・与党合意との比較」

<http://www.pref.kanagawa.jp/kenzei/kaikaku/zeikura-siryou9-2.pdf>

5 経済財政諮問会議「三位一体の改革について」

<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1126/item2.pdf>

財務省「国債等・国債管理政策『戦後の国債管理政策の推移』」

<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/siryou/index.htm>

財務省「予算・決算『各年度決算・当初予算』」

10 <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/syukei.htm>

三位一体推進ネット「地方六団体の概要」

<http://www.bunken.nga.gr.jp/enkaku/1rokudantai.htm>

市民満足度学会事務局 大島章嘉「公共サービスの満足度について(2002.12.20)」

[http://www.word.co.jp/pdf/lecJ\\_other021220.pdf](http://www.word.co.jp/pdf/lecJ_other021220.pdf)

15 総務省自治財政局「平成17年度地方財政計画関係資料」

[http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/kei\\_kankei\\_17.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/kei_kankei_17.pdf)

総務省統計局「統計でみる都道府県のすがた 2005」

<http://www.stat.go.jp/data/ssds/zuhyou/5-31.xls>

総務省「平成15年度における都道府県歳入中に占める税収入の都道府県別割合

20 [www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei\\_seido/pdf/ichiran06\\_h17\\_1800.pdf](http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_h17_1800.pdf)

総務省 報道資料「地方公共団体における行政評価の取組状況」

[http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo\\_2004.html](http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo_2004.html)

地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案」

[http://www.nga.gr.jp/chijikai\\_link/2004\\_8\\_x04.pdf](http://www.nga.gr.jp/chijikai_link/2004_8_x04.pdf)

25 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案(2)」

[http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2005\\_7\\_x08.pdf](http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2005_7_x08.pdf)

北海道庁HP「リンクページ47 都道府県」

<http://www.pref.hokkaido.jp/etc/link/frame/pre.html>

横浜市財政局「『地方六団体による国庫補助負担金等に関する改革案』の要旨」

30 <http://www.city.yokohama.jp/me/zaisei/sanmiittai/files/040824tihouan.pdf>

35