

## 論 文 (日本語増補版)

## 日本の三位一体の改革を振り返る\*

平 嶋 彰 英<sup>†</sup>

## 要 旨

日本で地方税財政に関する「三位一体の改革」とは、2002年度以来小泉内閣の下で進められ、2006年度予算編成過程で決着をみた地方税、国庫補助負担金、地方交付税を一体として見直した地方税財政制度改革を指す。その評価は様々だが、厳しいものが多い。「地方が決定すべきことは地方が自ら決定する」という地方自治の本来の姿を実現するための改革を目指した三位一体の改革、2001年の地方分権推進委員会最終報告が提言した税源移譲は実現したものの、国庫補助負担金の改革は主に義務的経費に係る補助負担率引下げによって行われ、税源移譲額は国庫補助負担金の削減額を大幅に下回り、所得税から住民税への税源移譲は交付税率の実質的な引き下げを伴った上、併せて地方財政計画の歳出の見直しによる地方交付税の削減も行われた。三位一体改革で地方、地域が疲弊したとの指摘も数多い。三位一体改革全体の総括はいまだに難しいが、地方税財政制度改革に関し、国と地方の税源配分の見直しは引き続き課題として残されていると見て差し支えないだろう。本稿は、かつて、日本において行われた税源配分議論について、当時、政府内で三位一体改革に近いところで勤務した者として、改めて当時の経過を振り返り、筆者なりに現時点での総括を行うものである。

## はじめに

日本で地方税財政に関する「三位一体の改革」とは、2002年度以来小泉内閣の下で進められ、2006年度予算編成過程で一応の決着をみた地方税、国庫補助負担金、地方交付税を一体として見直した地方税財政制度改革を指す。小泉純一郎内閣総理大臣は、その決着後、2006年1月

\* 本稿は、文在寅大統領の下で、地方税財政制度改革として、三位一体改革に取り組もうとしていた韓国から、筆者が、韓国の地方財政学会等から、日本の三位一体改革について、取材を受けていたのであるが、その関係であろう、2018年春に、韓国の地方財政共済会から、横浜市立大学の鞠重鎬先生を通じて、機関誌『地方財政』に日本の三位一体改革について総括して書いて欲しいとの依頼を受け、日本語で記述した上で当時ソウル大学にサバティカルで行っておられた鞠重鎬先生に御願いで韓国語に翻訳いただき、韓国の地方財政共済会の機関誌『地方財政』（通巻39号 2018年3号、pp.30-54）に「日本の三位一体改革の回顧」として、掲載された原稿の、元の日本語原稿についてその後、筆者が、新たな文献や当時の資料等を見直した上で、新たに大幅に改訂したものである。

<sup>†</sup> 立教大学経済学部特任教授 akihide.hirashima@rikkyo.ac.jp 筆者は、三位一体の改革に関連する地方分権改革推進会議の事務局に参事官として約2年間勤務し、2005年1月から2011年8月まで総務省自治財政局に勤務し、その後自治税務局に異動した。

表1 「三位一体の改革」の成果

(2004~2006)

国庫補助負担金改革	約 4.7兆円
税源移譲	約 3兆円
地方交付税改革 (地方交付税及び臨時財政対策債)	約△5.1兆円

(出所) 総務省資料より平嶋作成

23日の衆議院本会議で評価について問われ、「三兆円の税源移譲、四兆七千億円の補助金改革などを行うこととなり、地方からも画期的な改革であると評価されていると承知しております。」と答弁している(表1)。通常国会での施政方針演説に対する質疑に対する答弁である。同じ通常国会の衆議院本会議で竹中平蔵総務大臣は、「一部に補助率引き下げが含まれており、それだけでは地方の自由度は高まらないという指摘も承知しております。しかし、その一方で、例えば、公立保育所運営費や学校、社会福祉施設の施設整備費等の一般財源化によりまして、地方みずからの創意工夫と責任で政策を決められる幅も着実に拡大しております。三兆円の税源移譲の実現による地方の自主財源の強化ともあわせて、今回の改革全体として地方分権の進展に資するものと考えているところでございます。」と答弁しており、国庫補助負担金の改革に関し、補助率引き下げによる地方の裁量が拡大しないものがあることを認めている<sup>1)</sup>。

地方公共団体側の評価は、厳しいものが多い。三位一体改革が、2005年11月30日の「三位一体の改革について」(政府・与党)で決着した直後の12月1日、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)は共同声明を発表した。その中では、小泉総理が答弁で述べているとおり、「3兆円という大規模な税源移譲を基幹税により行うこととしており、これはこれまでにない画期的な改革であり、今後の地方分権を進めるうえにおいて大きな前進である。」と述べている。しかし、共同声明はそれに加え、「児童扶養手当や児童手当、義務教育費国庫負担金の負担率の引き下げなど我々地方が主張してきた真の地方分権改革の理念に沿わない内容や課題が含まれている。」とも述べている。さらに、同日開催された「国と地方の協議の場」<sup>2)</sup>終了後の記者会見において、麻生渡全国知事会長(福岡県知事)は、共同声明に加えて、「義務教育については8,500億円を削減することになったが、そのやり方として3分の1の負担を小学校、中学校で共通して行うということについては、一般財源化の主張に沿うものではなく残念である。その他に、

1) 2006年2月16日民主党田村謙治衆議院議員の質疑に対する答弁。

2) 小泉総理からの指示により、安倍晋三官房長官を中心にした関係閣僚と地方六団体の代表によって開催されることとなった会議である。地方六団体から2004年8月24日に「国庫補助負担金等に関する改革案」が提出され、8月24日の経済財政諮問会議で説明が行われたことを踏まえたものである。2004年9月14日から三位一体改革が一段落する2005年12月1日まで計14回開催された。

表2 「地方の改革案」に対する状況

(単位：億円)

	地方の改革案に 含まれるもの	うち義務教除く分
2005年度	10,711	2,211
2006年度	1,682	1,682
合 計	12,393	3,893
地方の改革案	32,284	23,784
地方の改革案全体に 対する比率	38.4%	12.1%

※数字は政府・与党合意案ベース

(出所) 第14回国と地方の協議の場(2005年12月1日) 地方六団体提出資料(未定稿)  
より平嶋作成

補助金、負担金の具体的な削減内容は、地方案からとるということになっていたが、実際には金額ベースで見ると38%ぐらいになってしまった。しかもそれが負担率の変更という本来我々が求めている地方の創意工夫を活かす、自由度を高めるということにならなければならないが、その目標から見ると不十分であるという考えである。以上が全体的評価である。」と述べている(表2)。

この最終決着の前、2005年の秋頃から地方分権を牽引してきた有力な有識者からは、期待の一方で、懸念を強調する声が寄せられていた。地方分権推進委員会で第一次地方分権改革を牽引した西尾勝(国際基督教大学大学院教授(当時))は、2005年9月26日付の日本経済新聞の「経済教室」に「『三位一体』こそ改革の本丸」として寄稿した。その中では、「この三位一体の改革の第一段階が義務教育費国庫負担金や生活保護費国庫負担金などの国の負担率の引き下げにとどまるようなことになれば、それは構造改革の名に値しない。国の官僚機構をスリムにすることにも全く寄与せず、政策の取捨選択と優先順位を決定する実質的な権限を『国から地方へ』移すという三位一体の改革の究極の目的にも全く寄与しないからである。全国津々浦々の自治体関係者の期待は大きく裏切られ、その失望と怒りは頂点に達するであろう。」と述べていた(西尾2005)。

また、地方分権推進委員会で補助金税財源グループの座長を務めた神野直彦(東京大学教授(当時))は、同じく日本経済新聞の2005年11月2日の「経済教室」に「分権改革の第2弾 消費税の地方割合高めよ」と題して寄稿し、その中で、「小泉内閣が毅然として三位一体改革の趣旨に沿った補助金の削減を推進しなければ、改革は頓挫してしまう。」「義務教育費国庫負担金も地方案のように第一段階で中学校、第二段階で小学校と拡大していくことを否定して、補助率を引き下げて帳尻合わせをするのであれば、分権に逆行する。ましてや生活保護の補助率引き下げなどは言語道断の振る舞いである。」と述べていた(神野2005)。

このように、地方分権を推進する立場の関係者の間では、税源移譲見合いの国庫補助負担金の削減は一般財源化によるべきであり、国庫補助負担率の引き下げでは地方分権としては意味がないことが広く共有されていた。また、そうであるにも関わらず、地方への関与を残したい中央省庁の意向等から、国庫補助負担率の引き下げ等の地方の裁量権の拡大につながらない措置が行われる危険性を強く感じていたことが分かる。

最終結果には、個々の知事からも厳しい批判が寄せられた。浅野史郎（宮城県知事（当時））は、三位一体改革の決着について「地方の期待を裏切るものであった。」「3兆円の数値目標は達成された。しかし、政府はそれに見合う金額の補助金つき施策を廃止するのではなく、義務教育、児童手当、児童扶養手当の国庫負担率を3分の1に引き下げるという奇策をもって、『決着』としたのである。」「この『決着』を小泉首相が『地方の意見を尊重したいいい内容になったね』と評するのを聞いて、改革の趣旨が首相本人にも正確に理解されていないとの疑念を抱いた。せいぜい『国と地方、痛み分けの決着だったね』と言うべきものである。」とコメントしている（浅野 2006）。また、片山善博（鳥取県知事（当時））は、2006年2月27日の衆議院予算委員会の公聴会に公述人として出席し、浅野知事と同様、国庫負担金負担率の引き下げについて「地方には何のメリットもありません。」と述べた後、「税源移譲の『功』を上回って余りある『罪』」と、税源移譲は一定の評価をしつつ、所得税から住民税への税源移譲分の32%分は地方交付税の原資であるにも関わらず、手当がなされないまま税源移譲だけが行われたため、一兆円の交付税が自動的に減ってしまったと指摘している。後に、総務省は、民主党政権下の2009年10月15日の「平成22年度地方交付税の概算要求」において、「三位一体改革で削減された地方自主財源を復元する（事項要求）」として所得税に係る交付税率の8%の引き上げを事項要求し、実質的に片山が述べた効果があったことを公式に認めている<sup>3)</sup>（復元額所得税税源移譲額の交付税率相当額として1兆1,512億円（試算額 所得税の8%相当 = 1兆1,512億円）として、税源移譲のベースとなった平成18年度当初予算を前提にすると交付税率は、40%となる、としていた）。

三位一体改革は、結果として、税源移譲につながる国庫補助負担金の改革は主に義務的経費に係る国庫補助負担金の補助負担率引き下げによって行われ、税源移譲額は国庫補助負担金の削減額を大幅に下回り、所得税から住民税への税源移譲は当時の政治状況の中で、所得税に係

---

3) 筆者は、当時、交付税総額の概算要求を担当する総務省自治財政局財政課長であったが、この概算要求は、当時の民主党を中心とする連立政権において、民主党や社会民主党の予算要望にも取り上げられ、民主党の「『平成22年度予算重要要点』では、「地方財源の充実」の項で『三位一体改革で削減された地方交付税と地方の歳出を復元充実する観点から平成22年度から地方交付税相当額1.1兆円』と「社会民主党の『2010年度予算に対する異体的要望事項』（2009年12月14日）では、『地方交付税について、三位一体の改革で削減された地方自主財源を復元する（所得税の税源移譲額の法定率分相当額1.2兆円を加算）』」と記述され、その問題が総務省の概算要求に基づいて、各党間で共有されていたことが分かる。

る交付税率の実質的な引き下げを伴い、その上、地方財政計画の歳出の見直しによる地方交付税の大幅な削減が行われた。三位一体改革で地方、地域が疲弊したとの指摘も数多い<sup>4)</sup>。このような結果となった三位一体改革全体をどう評価するかは難しい。現在まで数多くの政治過程の分析や評価が行われており、現在でも様々な分析があり新たな視点を提示してくれているので、筆者もまだその総括を十分に言い述べる段階にはないが、当時、三位一体改革の議論の一端を担った地方分権改革推進会議に参事官として勤務し、その後総務省自治財政局及び自治税務局に勤務した者として、三位一体改革における地方税財政制度改革の議論を改めて振り返り、当時の一次資料を含めて見直して記録に残しておくことは、当時、官僚といえども、事務方として直接携わった者として、また、現在研究者の端くれに名をつらねる者としての責務であるとも考え、今回、このように、当時の議論を改めて振り返ることとした次第である。

## 1. 三位一体改革の考え方

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（2003年6月27日閣議決定）は、三位一体の改革は、地方が決定すべきことは地方が自ら決定するという地方自治の本来の姿の実現に向けた改革であると述べる。その上で、「改革のポイント」として下記を掲げる。

「官から民へ」、「国から地方へ」の考え方の下、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していく必要がある。このため、事務事業及び国庫補助負担事業のあり方の抜本的な見直しに取り組むとともに、地方分権の理念に沿って、国の関与を縮小し、税源移譲等により地方税の充実を図ることで、歳入・歳出両面での地方の自由度を高める。

これにより、受益と負担の関係を明確化し、地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やし、真に住民に必要な行政サービスを地方自らの責任で自主的、効率的に選択する幅を拡大する。

同時に、行政の効率化、歳出の縮減・合理化をはじめとする国・地方を通じた行財政改革を強力かつ一体的に進め、行財政システムを持続可能なものへと変革していくなど、「効率的で小さな政府」を実現する。

---

4) 例えば、皆川、2008。また、2009年11月25日に開催された政府招集全国都道府県知事会議では、当時の鳩山由紀夫内閣総理大臣から三位一体改革が結果として地域を大変苦しめた、あるいは原口一博総務大臣から、三位一体改革で地域が疲弊したという趣旨の発言があった。また、自民党の衆議院議員でも、「地方の疲弊問題」と題するコラムで「地方に対する三位一体の改革が中途半端に終わったために、地方へのしわ寄せがボディーブローのように効いています。」と述べるものもある（坂本2006）。

また、『2006年版地方財政白書』においては、三位一体改革の背景を次のとおり説明している（総務省 2006）。

現在の地方財政の構造は、地方公共団体が行政サービスの提供主体として大きな役割を果たしている反面、地方税収入の構成比については、2006年度地方財政計画においては4割程度にとどまっている。今後、地方分権の更なる推進を図るためには、地方公共団体の安定的な財政運営に必要な一般財源を中心とした歳入体系を構築するとともに、地方歳出に対する法令基準や国庫補助負担制度を通じた国の関与の廃止・縮減を進め、歳入・歳出の両面において、地方の自由度を高め、地方の自立に向けた構造改革の実現に取り組む必要がある。

このうち歳入面については、地方における歳出規模と地方税収入とのかい離をできるだけ縮小するという観点に立って、自主財源である地方税を基本としつつ、国からの財源への依存度合いをできるだけ縮小し、より自立的な財政運営を行えるようにすることが望ましい。このことは、地域における行政サービスによる受益と負担の対応関係のより一層の明確化と国・地方を通じる行政改革や財政構造改革の推進にもつながるものと考えられる。

このような地方の自立に向けた構造改革を推進するためには、国庫補助負担金、税源移譲を含む税源配分のあり方、地方交付税を相互に関連付けつつ検討し、これらを一体的に見直すことが必要である。この「三位一体の改革」は、地方分権の理念を踏まえ、地方の自主財源を充実し、地方の創意工夫と責任に基づく政策決定を進め、地域の真の自立を目指すものである。

果たしてこのような改革の考え方は政府部内で共有されていたのか、三位一体の改革の経緯を検証していきたい。

## 2. 三位一体改革の経緯

### (1) 地方分権推進委員会最終報告

三位一体改革は、日本における地方分権改革・地方自治史の中の重要な局面の一つである。また、第2次臨時行政調査会から始まる我が国の行政改革・税財政制度改革全体の歴史においても、さらに、官から、政治主導へという政治改革の流れの中においても、中央省庁改革後に行われたということもあり重要な意義があり、我が国の政治行政史においても、後々も振り返られるであろう重要な歴史的イベントであったとすることができるであろう。その日本における地方分権改革に関し、起点をいつと考えるべきかについて、西尾は、一連の地方分権改革は行政改革の流れに加えて政治改革の動きが加わったことによって初めて動き出したのであるから、1993年6月の国会の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」に直接の起点とみる

べきであるとする（西尾 2001）。

では、地方分権改革、政治改革、行政改革、税財政制度改革としても三位一体改革が重要であるとする場合、その経緯は、どこを起点と考えてどこまで遡って記述されるべきか。小西砂千夫は、「平成でも21世紀になると、地方財政制度は、激動の時期を迎えることとなった。小泉内閣の三位一体改革が最も大きな出来事である。」と評している（小西 2020, p.2）。「行政サービスの権限を住民に近い場に」を基本原則として、国庫補助負担金を整理合理化するとともに、国の地方に対する関与の縮小に応じて、地方交付税制度を見直す。特定の事業について、地方の負担意識を薄める仕組みを縮小するなど、制度の簡素化を行う。また、地方行財政の効率化などを前提に、地方税の充実確保により、社会資本整備・社会保障サービス等を担う主体として地方行政の基本的な財源を地方が自ら賄える形にすることが必要である。」と記述した2001年6月の「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）とするものもある（例えば、石井 2005）。「個性と活力のある「地方」の構築、真に必要な性の高い事業の厳選などの観点から、国の関与する事業は限定し、地方の主体性を生かした社会資本整備に転換する必要がある。このため、国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す。」と記述した2002年6月の「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」（2002年6月25日閣議決定）をスタートとし、そこから記述を始めるものは、多い（総務省 2006, 瀧野 2006）。また、その基本方針の決定に至る過程で、片山虎之助総務大臣（当時）が経済財政諮問会議に「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」（いわゆる片山プラン）を提出した時点を重視するものも多い（佐藤 2006, 西尾 2007, 林 2018）。

しかし、筆者は、第一次分権改革を牽引し、三位一体改革で実現した所得税から個人住民税への三兆円の税源移譲について初めて提言した地方分権推進委員会の最終報告（2001年6月14日）が起点であり、そこから記述すべきと考える<sup>5)</sup>。また、地方分権推進委員会の後継機関として2001年7月に閣議決定（政令）で設置された「地方分権改革推進会議」の議論の迷走が、以後、第三者機関の審議等に依存することなく、経済財政諮問会議等における政治主導で行われることになったことにつながったことも忘れてはならないことである<sup>6)</sup>。また、三位一体改革が、大きな政治課題となった背景を考えると2001年4月26日に、「構造改革なくして日本の再生と発展はない」という信念の下で、経済、財政、行政、社会、政治の分野における構造改革を進めることにより、「新世紀維新」とも言うべき改革を断行したいと思います<sup>7)</sup>と

5) 筆者と同様の考え方を、梅原英治は示唆している（梅原 2006a）。

6) 筆者は2001年7月から2003年7月まで内閣府の地方分権改革推進会議事務局に参事官として勤務していた。この地方分権改革推進会議事務局勤務時代には三位一体の改革に直接関わっていたが、それ以後約二年間関わりのない部署にあり、2005年1月に総務省自治財政局地方債課長となった後も、基本的には所掌ではないので、直接、三位一体の改革に関わった訳ではない。

7) 2001年5月7日 「第百五十一回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説」より。

聖域無き構造改革を掲げて登場した小泉内閣の誕生があったことが大きな影響を与えたことは忘れてはならない。

また、三位一体改革につながる第一次地方分権改革と並行して行われていた、「中央省庁改革」において、「中央省庁等改革基本法」によれば、「経済財政政策、総合科学技術政策、防災及び男女共同参画に関し、国務大臣、学識経験を有する者等の合議により審議し、必要な意見を述べるための合議制の機関」として、2001年1月6日（内閣としては森内閣時代）に内閣府におかれた経済財政諮問会議がスタートしていたことも見逃してはならない。その後、小泉純一郎内閣総理大臣は2001年4月26日の組閣において、経済財政政策担当大臣に、小渕内閣の経済戦略会議の委員などを務めた民間学識経験者であった竹中平蔵氏を任命し、国地方の問題を含め、経済財政政策の多くを経済財政諮問会議での議論に委ねたことから、経済財政諮問会議がその存在感を示していくことになる。三位一体改革は、地方分権改革の論議であると同時に、小泉内閣の経済財政政策としての意義も大きかったと考えられる。

小泉内閣になって、最初の経済財政諮問会議は、2001年5月18日の平成13年第8回である。当時の委員のうち、後に経済財政諮問会議の議論を竹中経済財政政策担当大臣とともにリードしていくことになるいわゆる民間議員は、経済同友会代表幹事でウシオ電機（株）代表取締役会長の牛尾治朗氏、当時は日本経営者団体連盟（日経連）会長で、後に経団連と統合されて創設された日本経済団体連合会会長の初代会長となるトヨタ自動車（株）取締役会長の奥田碩氏、竹中経済財政政策担当大臣とも交流の深かった本間正明大阪大学大学院経済学研究科教授、それに吉川洋東京大学大学院経済学研究科教授の4名であった。後に、この4名に経済財政政策担当大臣、事務局を加えた4人会なるもので議論され、経済財政諮問会議に提出される、「民間議員ペーパー」なるものが、後々、経済財政諮問会議の議論のテーマ設定に重要な役割を果たしていくことになる<sup>8)</sup>。

その2001年5月18日の平成13年第8回経済財政諮問会議の議題は、「議事要旨」によれば、(1)基本方針策定に向けた当面の進め方について、(2)国と地方の関係について、(3)経済の活性化について、(4)その他、とあり、本格的な議論のスタートから、三位一体改革につながる「国と地方の関係について」が議題となっている。当初、地方分権改革の問題は、経済財政諮問会議でどのように取り上げられていたのだろうか。実は、これがあまり明確ではない。どのような議論の結果前述の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（2003年6月27日閣議決定）が、三位一体の改革は、地方が決定すべきことは地方が自ら決定するという地方自治の本来の姿の実現に向けた改革であると述べることにつながるのか、どのような問題意識を、主要メンバーがもっていたのか、2001年5月18日の平成13年第8回経済財政諮問会

---

8) 大田（2006, p.266）は、経済財政諮問会議の改革の仕掛けを構成する重要な要素三つのうちの一つに「民間議員ペーパーによる議論の牽引」をあげている。また、「民間議員と担当相は綿密に準備し、首相と担当相もまた会議前に必ず打合せの時間をとった。」と記している。



議の議論を少し追ってみたい。

第8回経済財政諮問会議の議題は、「議事要旨」によれば、議題の「基本方針策定に向けた当面の進め方について」については、議事進行役の竹中経済財政政策担当大臣が「これは私が個人的に用意したものであります。有識者の議員の総意とかいうものでは全くありません。恐らく1か月少し後くらいにこういうものについて国民にメッセージを出さなければいけないのではないだろうか。どういう項目を議論しなければいけないかということのを少し整理させていただきました。」と説明した上で、「新世紀維新のための経済財政政策（検討すべき論点） 竹中議員提出資料」という資料に基づき説明を行っている。後の民間議員ペーパーの原型のようなものであろうか（である以上有識者議員には、事前に論点として説明していたのであろう）<sup>9)</sup>。その中では、「3 構造改革の道筋」の中に「(3) 新しい役割分担」という項目があり、その中には、「官民の役割」と「国と地方の役割分担」が項目として掲げられている。従って、骨太方針に向けて、この時点から、国・地方の問題が大きな論点として認識されていたことが分かる。

さらに議事録を見ると竹中経済財政政策担当大臣は「更には、税制の在り方。人々、企業にインセンティブを与えるような税制の在り方というものがやはり活力を取り戻すという意味では避けて通れない課題になるのではないかと私は個人的には思っております。」と述べており、税制を相当程度意識していたことが分かる。さらに「第3番目が、そういった仕組みを変えるに当たって、新しい役割分担というのが出てくるのではないだろうか。これは官と民の役割分担、総理が長年主張しておられる郵政の民営化というのはまさに官民の役割分担の典型だと思えます。政府系の機関についても大きな改革が必要だということを、石原大臣は今手掛けていらっしゃるわけですが、その方向性、ブルー・プリントが必要だと思えます。」と郵政民営化に触れ、「官と民の役割分担で必要になってくるのは、官の中での国と地方の役割分担ではないかと思えます。」と述べた後、「これについては、地方交付税を中心とした税の仕組みそのもの。地方の課税権とか、そういったところに踏み込む必要があるのではないかと思います。」と、小泉内閣の主要課題と郵政民営化にも触れ、併せて国と地方の役割分担という言葉とともに「地方交付税を中心とした税の仕組みそのもの。地方の課税権とか、そういったところに踏み込む必要がある」とも述べていることが注目される。当時の竹中経済財政政策担当大臣にとって、国・地方の役割分担の問題とは「税」を議論するための素材であったのではないだろうか。また、であれば、それは、多分に小泉総理の意向を反映したものだっただけではない

---

9) 大田は、「民間議員と担当相は綿密に準備し、首相と担当相は綿密に準備し、」と述べている（大田 2006, p.266）。また、「2001年に歳出改革に着手した際に歳入側の税制改革も議題にすべきだという意見は、当然のことながら民間議員にも、事務局にも事務局内部にもあった。しかし、財務省の反対で本格的な検討はできず。事務局内に勉強会をつくって一応の準備を始めるのが、せめてもの着手だった。」とも述べている（大田 2006, p.59）。

だろうか<sup>10)</sup>。また、本間正明は、後に言論NPOのインタビューに応え、「地方が主張する税源移譲の問題は、特に実務レベルでの国と地方の関係の中で、パワーバランスの問題も含めて最も難しい問題でした。これを補助金と削減しながら、税源移譲に結び付けていこうということで議論が始めることができたわけです。」と述べている（本間 2006）。

当日の議論はその後、塩川財務大臣から、会議への要望等が出され、「例えば国と地方との問題等がございますが、役割分担する前に、これは総務大臣の関係で私から申すのも口幅ったいのでございますが、この問題を具体的なものとして出していただかないと、過去におきまして、地方分権推進委員会など、諸井さんの委員会がございましたね。7年間検討されましたけれども、具体的な方針が出なかったということもございますので、是非ひとつ出していただきたい。」といった発言がある。また、「構造改革というのは、財政の問題について申しますならば、プライマリー・バランスを取るということが中長期展望において是非必要なことでございます」とその後のプライマリーバランス論の嚆矢となる発言もなされている。一方その後、議事録によれば、片山総務大臣から、地方分権推進委員会の論議の経過とそれへの評価が「あの委員会があったから、地方分権推進一括法、去年の4月から施行されましたが、この法律もできたんです。機関委任事務の廃止だとか、国の関与の縮小だとか、今の補助金の見直しによる統合化だとか、私は大変効用があったと思います。」と述べられ、その後継機関としての「地方分権改革推進会議」の創設に関する説明がある。「そこで、地方分権も事務権限の移譲はやりましたけれども、これは一段階です。これからもっと地方でやれることはやってもらう仕組みにしていかなければいけませんし、税財源は息の長い話ですけれども、国と地方の基本的な関係を見直しながら、税財源配分というのも考えていかなければいけませんので、その辺の御理解を賜りたいと思います。」と問題提起をしている。これに対し塩川議員からは、「一番根本は、方針は出たけれども、なかなか改革が進んでいかないのは、根本は地方公共団体の行政能力の問題で、」とその後三位一体改革の過程を通じて議論される、地方分権の受け皿論を提起し、さらに「ここに手をつけないで、推進委員会で決められたことがなかなか実施されないと、そこが非常にまどろっこしい。だから、これをどうして推進するかということ等は、今度の経済財政諮問会議の中で触れておいていきたい。」と発言し、「それと、その問題は地方交付税の在り方に重大に影響してきますので、是非お願いしたいと思います」と、市町村合併の問題と地方交付税の問題をからめて議論していく姿勢が示されている。その後、再度、片山総務大臣から、提出した資料に言及しつつ、竹中ペーパーの「国と地方の役割分担」ではなく「地方の自立と地方行財政の構造改革」としていきたいとのコメントがある。

その後、民間有識者議員からの議論として、牛尾議員が、小泉総理の国債30兆円枠や塩川大臣のプライマリーバランス論への評価がなされ、さらに、吉川議員から構造改革と不良債権処

---

10) 大田は、「首相と担当相もまた会議前に必ず打合せの時間をとった」と記している（大田 2006, p.266）。

理の問題が提起される。民間有識者議員だった本間正明は、後に、「小泉内閣による『聖域なき構造改革』は、『不良債権の最終処理』によって過去を清算し『徹底的な規制改革』によって未来への足掛かりを構築し、『財政構造改革の断行に』によって経済と財政のミスマッチを克服することを課題としていました。この中で『三位一体改革は、財政構造改革の断行を具体化する対応策として政治の舞台に登場したのである。』」と評している（本間 2019, p.20）。

竹中経済相から最後に、「確認しておきますけれども、6月を目途に骨太の方針をとにかく策定するということでありますので、この5月、6月に、今、事務的に考えておりますのは4～5回集中的にこの会議を開催して審議を行う」とこととされ、最後に「○国と地方の関係について」ということで、片山総務大臣と、塩川財務大臣が、それぞれ提出した資料に基づいて、説明していくが、片山総務大臣は、「租税全体の国と地方の割合は、国が6割、地方が4割でございますが、私は昨日も衆議院の総務委員会で、目安を言えと、もっと具体的に言えというものですから、5対5だと、新聞に今日ちょっと出ておりますけれども、そういう意味では非地方歳入は地方税を中心にしていただきたい。とにかく、自分の責任で取るのは33%ですから、3分の1ですが、残りは人からもらうんですから。だが、その割に受益と負担の関係があいまいで、それが国庫補助金や地方交付税からの振り替えをやっていただく」と、さらに、法人事業税への外形標準課税の導入についても述べ、さらに地方行革の状況、市町村合併推進の状況についても述べている。ほぼ後に論点となる事項は網羅している。「所得と消費と資産をバランスよく地方税体系にも取り込むためには、個人住民税の充実をやると。できれば所得税からの税源移譲をしていただければ、大変いいんですが、これから塩川大臣と、また御相談しなければいけません。地方消費税は今、5%のうちの1%が地方消費税でございます。これは安定的でございますので、地方6団体は、地方消費税の充実を大変熱望しております。」と地方分権推進委員会最終報告を先取りしたような、議論を行っている。

その後で、民間有識者議員の本間議員から、ペーパーに基づき、三位一体改革の中でも議論されたような「この現行の国と地方の行財政関係というものが、過度に国に依存をし、そして個性を地方で失わせるという結果を生み出したということでもあります。」との発言があり、「タックスペイヤーにおける納税と受益の関係を直接的にリンクするということが、非常に重要になってくるのだろうと考えております。」との発言もある。また、市町村合併について「市町村の再編というものはコスト及びマネジメントの両面から避けて通ることはできないだろう」との発言もある。また、牛尾議員からは、「6月の骨太の方針で、地方の場合は直接痛むわけですから、相当悲鳴が上がると思うんです。しかし、これをやらないと歳出は減らないわけですから、だからそういう点では、小泉路線を実現させるためには、相当痛みに耐えて協力して欲しい」との発言もある。国の財政の歳出改革の一環として、それに資するよう「国と地方」の問題を議論しようとしているようにも見える。それを受けて、片山総務大臣は、「国に関連する歳出が7割、そこを見直さない」と発言、塩川財務大臣も「だから、国を減らさな

ければしょうがないから、だから国のシビルミニマムを減らさなければならない。」と呼応する。最後に竹中大臣から「この国と地方の問題というのは、小泉改革のある意味でエッセンスみたいな部分があると思います。」との発言がある。

小泉総理からは、最後に「6月中旬まで集中的に、是非とも今言った議論を現実的な施策に乗せるような形でまとめていただきたいと思います。そして、当然抵抗があると思いますけれども、まさに「恐れず、ひるまず、とらわれず」の意欲で、何とか実現に向けて頑張りますので、最後まで御協力よろしくお願ひしたいと思います。」との結びの発言があるが、地方分権改革に関する特段の発言はなかったようである。

また、小泉内閣の成立から間もなく、地方分権推進委員会の最終報告がなされ、地方分権推進委員会の後継機関と目された「地方分権改革推進会議」の発足とほぼ時期を同じくして、その活動を本格化させたことも、後に、三位一体改革の議論が、経済財政諮問会議の場を中心に行われることとなった経過も考えると、その関係も、十分に認識しておかなければならないであろう。

地方分権推進委員会がその一連の勧告によって成し遂げた改革は画期的なものだった。国と地方の役割分担と機関委任事務の廃止を提言した1996年12月の第一次勧告に始まって、具体的な機関委任事務の扱いや国の関与の体系を定めた1997年7月の第二次勧告、地方事務官制度や駐留軍用地特別措置法に基づく土地収用に関する事務の扱い等に関する1997年9月の第三次勧告、国と地方の係争処理手続等を提言した1997年10月の第四次勧告、これら「分権型社会の創造」という副題をつけて行われた一連の勧告は、1998年5月に政府の「地方分権推進計画」（閣議決定）にとりまとめられた。その上で、法律改正が必要なものは「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（案）」（いわゆる「地方分権一括法」）としてとりまとめられ第145国会に提出され、一部修正を経て可決成立して7月16日に公布、「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」（1999年法律第87号、以下「地方分権一括法」という。）による多くの改正規定は、2000年4月1日から施行された。その成果を掲げれば、国と地方公共団体が分担すべき役割を明確化し、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へと転換することを掲げたこと、機関委任事務制度と地方事務官制度を廃止し、地方公共団体の処理する事務を自治事務と法定受託事務に再構成したこと、地方自治法に、関与に係る基本原則、関与の基本類型、関与の手続き及び関与に係る係争処理手続を規定したこと、さらに、権限委譲と必置規制の見直しを行ったことなどがあげられる。

税財源問題については、地方分権推進委員会に神野直彦専門委員・東京大学教授（当時）を座長とする「補助金・税財源検討グループ」を設けて議論が行われ、地方分権推進委員会第2次勧告の「第4章 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保」で、基本的な方向を示した。第2次勧告は、国庫補助負担金の問題点として、「①国庫補助負担金の交付により、国と地方公共団体の責任の所在の不明確化を招きやすい、②国庫補助負担金の交付を通じた各

省庁の関与が、地方公共団体の地域の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがちである、③国庫補助負担金の細部にわたる補助条件や煩雑な交付手続等が、行政の簡素・効率化や財政資金の効率的な使用を妨げる要因となっている、等弊害も少なからず見られる。」と明確に指摘した。その上で、国庫補助負担金の廃止縮減と合わせて、地方税を充実確保していくことにより、地方における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小することを目指すこととした。第2次勧告は、「国と地方の歳出純計に占める地方の歳出の割合は約3分の2であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約3分の1となっており、歳出規模と地方税収入との乖離が存在している。地方税については、基本的に、この地方における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、課税自主権を尊重しつつ、その充実確保を図っていくべきである。」との基本スタンスを明確にしている。また、このほか、地方税財政制度に関しては、法定外税制度に係る許可制度の協議（合意を必要とする。）への移行、法定外普通税制度の創設、地方債許可制度の廃止と協議制度への移行、地方交付税の算定に係る地方団体<sup>11)</sup>の意見申し出制度の創設などを勧告し、これらは地方分権一括法により実施に移された<sup>12)</sup>。

しかしながら、地方税源の充実に関しては、地方分権推進委員会が最終報告で「この後今日に至るまで、目に見えるような規模での地方税財源の充実は行われていない。」と認める状況であった<sup>13)</sup>。

そこで委員会は、最終報告にあたって、国庫補助負担金の廃止・削減先行ではなく、「国と

---

11) 地方交付税法は、地方交付税の交付を受けることのできる対象を、地方公共団体のうち地方自治法上の普通地方公共団体である都道府県及び市町村としており、地方交付税法第2条第1項において、都道府県及び市町村を総称して「地方団体」としている。

12) 西尾は、「『第2次勧告』は地方税財政制度の改革についても相当に幅広い勧告をしていたのである。」としつつ「しかし、このうちで自治省（のちに総務省）単独で実施可能であった事項については比較的誠実に実施に移されたものの、各省庁と大蔵省（のちに財務省）の理解と協力を要する事項の多くは着実に実現されたとは到底言えない。なかでも、国庫補助負担金の整理合理化と国税から地方税への税源移譲は、再度の挑戦を要したのである。」としている（西尾 2007, p.93）

13) こうした状況となったことについて、西尾によれば、当時、橋本龍太郎内閣総理大臣の下で総理経験者等をメンバーに設置された財政構造改革会議で、別途、財政健全化のための方針として「財政構造改革の推進について」（平成9年6月3日閣議決定）が検討、決定され、その中で、地方公共団体に対する補助負担金については、制度的補助金（仮称）とその他の補助金に分けて改革することを決定していたこと、その手法は、地方分権推進委員会が第2次勧告で検討していた地方財政法上の国庫負担金と奨励的補助金を区分した整理合理化と考え方が類似していたため、これに期待したこと、しかし、実際は大きな国庫補助負担金の削減は行われなかったことを指摘する（西尾 2007）。検討過程において、当時自治省財政局財政課に在籍していた筆者も、この両方の論議に関わっていたが、政治的な力や橋本総理の力の込め方、大蔵省の動向などから、財政構造改革に期待することが現実的と考えていた。しかし、その整理合理化方策の内容でもあるが、現実には、財政構造改革は、景気の悪化に伴い、「財政構造改革法」そのものが施行から間もなく停止に追い込まれてしまい、実行されなかったことの影響も大きい。

地方の税源配分のあり方の改革とこれに伴う国庫補助負担金・地方交付税のあり方の改革という切り口から地方税財源の充実確保方策について再検討してみる」ことにし<sup>14)</sup>、地方税源については、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の方針を打ち出す。さらに税源移譲について大蔵省が強硬な反対姿勢であったため<sup>15)</sup>、それまでの地方分権推進委員会の勧告でとら

---

14) 地方分権推進委員会最終報告。西尾によれば、「従来の路線は国庫補助負担金の廃止・削減→税源移譲・地方交付税措置という手順であったのに対して、新しい路線は税源移譲→国庫補助負担金の廃止・削減→地方交付税制度改革という手順に変わった」ということである（西尾 2007）。

15) 西尾（2006, p.112）によれば、「勧告原案をまとめ大蔵省との水面下の折衝を始めたが、大蔵省は、国の財政が破綻状態であるこのときに国税から地方税への税源移譲を行うことなど全く考えられないと歯牙にもかけない対応であった。」という。「同時に、公共事業関係の国庫補助負担金は、建設国債を財源としているもので、これらが、廃止・縮小されたとしても、これによって浮く財源は税源移譲の対象になり得ないとする年来の主張を繰り返した」という。こうした大蔵省の主張は、三位一体改革の過程でも、財務省から、強力に主張された。旧大蔵省と財務省の主張は、それが、筆者の長く旧大蔵省・財務省と付き合ってきた実感として言えば、その、時代を経ても変わらぬ主張の一貫性は、他の霞が関の事業官庁から旧大蔵省・財務省が信頼される基盤ともいえるものであり、首尾一貫していたといえ、首尾一貫していたのである。委員会側は、「大蔵省の態度がこれほどに強硬では、この改革案を首相に尊重義務が発生する『勧告』にすることは無理があると判断し、これを首相に尊重義務の生じない『提言』として提出する方向で大蔵省と水面下の折衝を続けた。」が、「しかし大蔵省は『提言』の形態であってもそこに「税源移譲」を謳うことには断じて承服しがたいと最後まで言い張った。」という。さらに西尾（2007, p.112）は、「ここは委員会にとって最後の正念場であった。委員会は、ここで最後の意地を張り、上記の『提言』を『最終報告に盛り込む決意をかためたのであった。』」という。こうして、最終報告（平成13年6月）に『税源移譲』という文言が盛り込まれたことを聞いた時には、途中経過の厳しさも側聞していただけない、職務上旧大蔵省、財務省の霞が関や政権中枢への影響力を身に染みて感じていた者として、正直「よくできたものだ」と驚きとある種の感銘を覚えたことをよく覚えている。また、その後継機関と目されていた地方分権改革推進会議事務局参事官への内示を受けた際には、委員会が築いたものを、どう進めるのか、「最終報告までの委員会の多大なご労苦の結果残されたものの重さを感じると、次をどう進めればいいのか、進めることができるのだろうか」と身が引き締まる思いと同時にここまで来たのは推進委員会の委員長以下主要な委員の方々の揺るがぬ信念と尽力の賜である。その後継機関と目される新しい分権改革会議が、地方分権推進委員会と同様に、大きな成果を果たして出せるのか、と、最終報告の際の中心人物の一人神野直彦委員が地方分権改革推進会議の構成員に残られたので、そのお力にすがらないと思いつつも、地方分権改革推進会議が、最終報告を先に進めるどころか、「最終報告に懲りた財務省の巻き返しや、財務省を中心とする霞が関の各省庁が改めて抵抗を強めることによって、地方団体の期待に応じて最終報告を先に進め、分権をさらに進めるどころか、後退させるようなことになったりしないだろうか。」それだけは何とかしなければならぬと、赴任直後から先行きに不安を感じたことも、記憶によく残っている。後に、残念ながらその不安は、現実のものとなってしまったのであるが。なお、その筆者が頼りにしていた神野教授自身も「残された課題に対応するために、東芝の会長であった西室泰三議長のもとに地方分権改革推進会議が設けられる。ところが地方分権改革推進会議には諸井庚氏も、西尾勝氏も参加しない。私はたった一人、残された存在として、地方分権改革推進会議に参加することになったのである。」と記述している（神野 2018b）。

れていた関係省庁と合意に達した事項に限られる勧告の形式<sup>16)</sup>を断念し、最終報告は2001年6月に内閣に提出されている。最終報告は、上記の方針に基づき、地方税源充実は、地域的偏在の少ない地方税体系の構築が必要であり、特に基幹税目の充実が不可欠とした上で、具体的には、個人住民税は所得税からの税源移譲により最低税率を引き上げ、比例的な税率構造の構築と課税ベースの拡大を図ること、地方消費税については、その位置づけを高め充実を基本に検討し、地方交付税原資に組み入れられている消費税の一定部分の地方消費税への組み替えも検討すること、法人事業税に外形標準課税の早期導入を図ること、などを提言した。この提言によって、地方団体関係者の中で、地方税財政改革への期待が大きく高まったのだった。

## (2) 小泉内閣の成立と経済財政諮問会議の本格始動と片山イニシアティブと基本方針2002への三位一体改革の記述

地方分権推進委員会の最終報告(2001年6月14日)は、小泉内閣の成立と、竹中経済財政担当大臣の任命による、経済財政諮問会議の本格始動と、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(2003年6月27日閣議決定)、さらには、地方分権改革推進会議の創設(2003年7月3日)の間に行われている。その前に、経済財政諮問会議において、片山虎之助総務大臣は5月18日の経済財政諮問会議で、地方分権推進委員会の最終報告を先取りするような形で、改めて6対4の国と地方の割合5対5を目指して、国庫補助金や地方交付税から地方税への振替えを行っていききたいとの考えを明らかにした<sup>17)</sup>。その後、2001年の「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。以下「基本方針2001」という。)では、「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あり方を見直しとともに、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あり方を検討する。」と記述される。三位一体改革との文言こそないが、「基本方針2001」では、三位一体改革に沿った趣旨の記述が行われたのだ。奇妙なことは、地方分権推進委員会最終報告については、その提出後、経済財政諮問会議において、それについて報告されたこともなく、議論もなされていないことだ。これを踏まえ、2001年8月30日の経済財政諮問会議において、片山総務大臣は、「国からの税源移譲等

16) 地方分権推進委員会最終報告。地方分権推進法第11条は内閣総理大臣の地方分権推進委員会勧告の尊重義務を記しており、このため逆に実行可能な、つまり関係省庁と合意をした内容しか勧告に記述できないということとなっていた(西尾2007等)。

17) 翌年の経済財政諮問会議に提出された「片山プラン」とは区別し「片山イニシアティブ」と呼びたい。その前日の2001年5月17日の衆議院総務委員会で、片山虎之助総務大臣は、税源移譲は、国と地方の税源配分5対5を目指していききたいと答弁している。

により、国税と地方税の比率を1対1にすることを目指し、検討する。」との方針を改めて示し、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とともに、法人事業税への外形標準課税の早期導入を図りたいとの方針を示した。さらに、2002年に入ると3月15日の経済財政諮問会議に片山総務大臣が提出した「地方税制を取り巻く現状と課題」の議論の中で、小泉総理が「特に税の方は、地方分権の審議会でもやっていると思いますけれども、地方にできることを地方がやるんだったら、当然税源も移譲しなければならないし、そうでないと何でも中央に陳情が来るでしょう。これは大きな問題ですね。」「ひとつの結論を出してもらわないといけない。よろしくお願いします。」と述べる。さらに3月29日の経済財政諮問会議における税制に関する議論を経て、5月21日の経済財政諮問会議において、片山総務大臣は「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」いわゆる、「片山プラン」を提出する。内容は、国と地方の税源配分を6対4から5対5にするため全体として5.5兆円の税源移譲を行うこととし、個人住民税を10%の比例税率化することにより所得税から住民税に3.0兆円を移譲、さらに地方消費税を2%に引き上げることにより2.5兆円を移譲しようとするものである。その見合いで、奨励的補助金を7割程度縮減(2.3兆円程度)、経常的経費に係る国庫負担金を半減(3.2兆円程度)し、国庫支出金を5.5兆円程度縮減する、というものだった<sup>18)</sup>。この片山プランから論議が加速したことは間違いない。6月7日の経済財政諮問会議で、小泉総理が「地方行財政改革については、国庫補助負担事業の廃止・縮減について、私が主導し、各大臣に責任を持って検討していただき、年内を目途に結論を出したいと思います。これを踏まえ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿と、そこに至る具体的な改革工程を含む改革案を今後1年以内を目途にとりまとめたいと思います。」と指示を行う<sup>19)</sup>。その結果、「基本方針2002」には、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、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。」と記述されたのである。「基本方針2002」閣議決定の6月25日、小泉総理は地方分権改革推進会議の西室議長と水口議長代理を呼び、「三位一体の改革につながる国と地方の事務事業のあり方、国庫補助負担金の廃止等に関する原案を十月を目途に作成し、私に提出してほしい。」と要請した(平嶋 2002a)。8月28日の経済財政諮問会議では、三位一体改革に向けた小泉総理は「三位一体、これは何度

18) このほか、この時点では、地方交付税消費税分の地方税への振替等の可能性にも触れられていたのも、地方分権推進委員会の最終報告と同様である。なお、この経済財政諮問会議において片山総務大臣が、「税と補助金と交付税は、三位一体なんです。三元連立方程式なんです。1つだけでは答え出ませんよ。」と言ったことから、段々と三位一体の改革と呼ばれるようになっていく。この片山プランについて、岡本全勝(当時総務大臣官房総務課長)は、地方分権推進委員会最終報告の延長にあるが、「具体的に税目と金額を明示しての『要求』は、これが初めてであった。」と指摘している(岡本 2004a)。

19) 指示は、詳細な文書を伴っていた。



も言うようですけれども、『補助金、交付税、税源移譲』、これを4年間でやるということでありますので、来年度には是非とも芽を出していただきたい。」とその決意を述べている。

### (3) 地方分権改革推進会議の議論

地方分権改革推進会議は、地方分権推進委員会の後継機関として3年間の時限を設定して新たな地方分権推進体制として2001年7月3日に設置されたもので、前述の地方分権推進委員会の5次にわたる勧告における委員会と各省庁との軋轢や地方分権推進委員会の最終報告をめぐる、地方分権推進委員会と財務省の協議のもつれを受けてか、地方分権改革推進会議の設置、位置づけ、どういう構成(委員及び事務局)でスタートするかを始め、また会議が、どのようなテーマでどのような審議スケジュールで行っていくかも含め、あらかじめ、内閣官房の古川内閣官房副長官及び財務省出身の竹島一彦内閣官房副長官補のところで関係省庁とも十分に調整し、地方分権に消極的ないし懐疑的だった財務省ほかの各省庁と総務省自治三局関係の合意を得た上で、2001年7月に発足したものである(平嶋、2001及び筆者の当時の記録や記憶による)<sup>20)</sup>。このようなことから、地方分権改革推進会議は、地方分権推進委員会の最終報告が、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思われる。」としているにも関わらず、地方分権改革推進会議は、「当面、事務事業の在り方から重点的に審議を行うこととし」たのである(平嶋2001)。こうした審議の段取りも、前述のような地方分権改革推進会議設立時の竹島内閣官房副長官補のところで、会議設置前に各省庁との協議で合意がなされていたようである。また、それが国土交通省等の事業官庁ではとばっちりを受け止められていたことは前述脚注のとおりである。

このようなことでスタートした会議の議論は、その年の12月の中間論点整理、2002年6月の「事務・事業の在り方に関する中間報告」のとりまとめまではまあ順調であったが、2002年6月25日に小泉総理から国庫補助負担金の廃止等に関する原案作成の指示を受けた後、迷走を始める。文部科学省は、2002年8月30日の平成14年第25回経済財政諮問会議で遠山敦子文部科学大臣が、義務教育費負担金について共済費長期給付、公務災害補償基金負担金等を国庫負担対象経費からはずして総額の削減を行うという、地方公共団体の裁量の拡大につながらない単なる負担転嫁の案を表明した<sup>21)</sup>。この文部科学省案を支持するか、それとも義務教育費国庫負

20) 当時地方分権推進委員会の第5次勧告で地方分権推進委員会との調整に苦勞し、最後は竹島官房副長官補に整理を頼るなど苦勞した国土交通省などは、雰囲気的に、当時の総務省の旧自治省系(自治三局)と内閣官房・財務省が合意したのだからしかたがないが、最終報告が地方税財源問題を扱っていたのに、地方分権改革推進会議が、また、事務事業の在り方から議論することになり、税財源問題で総務省自治系と地方財務省がおりあわなかったためにやむをえないとしても大変に迷惑であるというような趣旨のことを水面下では語っていた。

21) 筆者は、地方分権改革を財政再建に利用しようとする意図から事務局の財務省関係者及び、財務省本体からも、1985年からの高率補助率の一律カットの過程で大蔵省と文部科学省が合意の上でもちだ

担金全額の一般財源化を目指す方針とするか、さらにその義務教育費国庫負担金の減額分について、税源移譲を記述するかどうかで地方分権改革推進会議の議論は紛糾する。最終的には、11人の委員のうち5人の委員から文部科学省案の受け入れは責務の放棄であるとの反対意見書が提出されるが、それを押し切って意見を2002年10月30日に小泉総理に提出することとなった。地方団体関係者からは、批判の声が相次ぎ、地方六団体は「税源移譲を含む税源配分の在り方の検討を同時に行う視点が取り入れられていないことは、誠に残念である」、「負担対象経費の見直しを始め義務教育費国庫負担制度の見直しは、……どのように地方の自主性が向上するのか明示されず、税源移譲による財源措置も明確に示されず、到底受け容れることはできない。」と公式に表明した（地方六団体会長談話 2002）。また、改革派知事と言われる6人の知事や、地方制度調査会からも批判的な意見が提出されたのであった（平嶋 2002c, 地方制度調査会 2002）。

#### （4）2002年度における改革の経過

こうした経過を辿った上で、結局、2003年度予算においては、改革の「芽出し」として、義務教育費国庫負担金の負担対象経費について、共済長期給付及び公務災害補償に係る部分（2,184億円）を一般財源化することとされたほかいくつかの補助金が一般財源化され、これらに伴う所要財源（2,344億円）については、その2分の1は地方特例交付金により、残りの2分の1は地方交付税の増額により、暫定措置を講じることとされた（総務省 2006）。なお、2003年度予算概算の閣議決定が行われた12月24日には、「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」が経済財政諮問会議及び閣議に報告されている。

#### （5）2003年度における改革の経過

2003年6月6日には、地方分権改革推進会議から地方交付税の在り方等を含めた「三位一体改革に関する意見」が提出された。その際も委員間で意見がまとまらず、4名の委員が反対を表明、1名の委員が記名を拒否するという事態となった（平嶋 2002c）<sup>22)</sup>。ただ、その審議過

---

し、地方及び自治省の反発で結局時間をかけて元に戻った案を、再度蒸し返すということにしかみえず、提案に際して、「大蔵省の頼みは聞いておいた方がよい」という文部科学省の事務方のトップの判断があつたのと聞いており、旧大蔵省・財務省と霞が関の事業官庁の間の固い絆を思い知らされた思いがしたことを記憶している。なお、後に中央教育審議会で義務教育費国庫負担金の1/2堅持を強く主張した関係者から、この実質的な補助負担率引き下げに過ぎないこの提案についてどのような総括と評価が行われているのか筆者は寡聞にして承知していない。

22) 神野は、この間の地方分権改革推進会議の審議について、「地方分権改革推進会議でも「三位一体改革」の具体案をめぐって議論をするけれども、目的が地方分権の推進から逆方向へと転換し、審議は混乱する。」と述べている（神野 2018b, p.194）。地方分権改革推進会議の委員であった森田朗は、筆者の手元の記録によると、2002年4月22日の「分権自治ジャーナリストの会」の定例勉強会での講演で、地方分権改革推進会議の雰囲気や「委員構成について、「経済、財政の専門家の方が多く、必

程での迷走が明らかになっていたことなどから、地方分権改革推進会議の意見は三位一体改革に大きな影響を与えることはなかった<sup>23)</sup>。むしろ、地方団体から注目されたのは、地方分権改革推進会議の委員で、地方分権推進委員会の補助金税財源検討グループ座長であり、地方分権改革推進会議の委員であった神野直彦が、地方制度調査会の諸井虔会長（元地方分権推進委員会委員長）からの求めに応じて地方制度調査会専門小委員会に提出した「分権型社会における地方税財政（メモ）—三位一体改革の検討試案」（いわゆる「神野私案」）であった。神野私案は、税源移譲によって、国民さらには地域住民の自己決定権を強化するため、国民の少なくとも半分以上が、地方交付税に依存しない基礎的自治体で生活できるように、税源移譲を実施

---

ずしも地方自治を専門にしてきたわけでもない。その意味で、議論の仕方、問題の取り組み方が違い、財界関係の忙しい人が多いため、じっくり専門的な観点から議論するより、事務局の資料を踏まえた上で議論、大きな枠組みについて議論する形になっている。「専門委員」は制度上は置けることになっているが、11人の委員だけで続けている。私の印象では、キリスト教徒の中にいたのが、いきなりイスラム教徒の中にいるような気分がしないわけではない。それほど発想も話の仕方も違っている。最近、すこし慣れてきたが、と述べ、また、3番目は、事務局のあり方がかなり変わってきた。前は、総務庁と自治省が中心になり、特に自治省が主導的な役割を果たしてきたが、今回は財務省と総務省、かつての大蔵省と自治省が入っており、両者の考えが必ずしも同じでないことから、事務局の体制のあり方も変わってきたという気がする」と述べていた。神野は、「混乱のうちに6月6日、地方分権改革推進会議は、意見の取りまとめを強行する。」と記述し、さらに、「私は地方分権改革推進会議に提出されたまとめ案に反対し、妥協することなく信念に殉じたのである。」と記している（同じく神野 2018b, p.194）。岩崎は、「地方分権改革推進会議（以下分権会議と略）は、「三位一体の改革についての意見」を6月6日総理に提出した。11人の委員のうち、反対4名、留保1名が明記された意見書であった。これは、意見書がそれに賛成する委員だけの意見であることを意味しており、合意形成の努力もなく、意見集約もせず、両論併記もいままの意見書など、政府審議会の意見書としての効力をもちえるものではない。「案」自体の正統性が問われながらそれに答えることなく、その「案」の「修文」で意見書を取りまとめることに終始し、強引とも言えるやり方で審議をうち切って出された意見書である。筆者は、最終局面における最終手段として、意見書につけられる委員名簿の自分の名前にアスタリスク（\*）を付け反対であることを明記することを求めた。これ以外に不同意であることを公式に表明する方法はなかったからであるが、その一方でこれは会議が分裂状態にあることを公にし、「地方分権改革推進」会議としての仕事を果たせなかったことを広く知らせることになった。」と記している（岩崎 2003）。また、会議の委員であった谷本正憲石川県知事はインタビューに答えて「しかしながら、これまでの審議を振り返ると、国の財政再建に力点が置かれ、残念ながら『地方分権の推進』という本来の使命からほど遠いものであった。どうも、審議を進める側に「地方は放漫な財政運営を行っている」という前提に立ち、地方の歳出をカットすることが国の財政再建につながるという考えが根底にあったように思えてならない。たしかに、財政再建は大きな課題であり、国民的な議論を進めることは大切であるが、同会議は地方分権推進のための三位一体の改革について審議することが使命であったはずである。こうした基本認識について委員間に相違があったことが残念でならない。」と述べている（『ガバナンス』2003年1月号）。

- 23) 砂原は、「交付税を縮減しつつ地方への一方的な負担転嫁を避けた改革の方策として、地方分権改革推進会議は補助事業の改革を含めた包括的な改革を志向したものの、関係するアクターの信任を獲得することができず、同会議は改革への説得的な提案を行なうことができなかった。」と評価している（砂原 2008, p.132）。

表3 三位一体改革の主な経緯

2002年	6月	「基本方針2002」閣議決定 ※ 三位一体改革推進を政府として初めて決定
	12月	2003年度政府予算 ※ 義務教育費国庫負担金（共済長期等）等の一般財源化（2,300億円）
2003年	6月	「基本方針2003」閣議決定 ※ 4兆円の補助金改革を決定
	12月	2004年度政府予算 児童保護費等負担金等の一般財源化（2,400億円） 所得譲与税、税源移譲予定交付金の創設
2004年	6月	「基本方針2004」閣議決定 ※ 3兆円の税源移譲を目指し、地方に補助金改革具体案を要請
	8月	地方の改革案を政府に提出
	11月	三位一体の改革に関する政府・与党合意
2005年	6月	「基本方針2005」閣議決定
	7月	地方の改革案（2）を政府に提出
	11月	三位一体の改革に関する政府・与党合意
2006年	3月	税源移譲に関する地方税法等改正案等関係法律案の成立 国庫補助負担金の見直しに関する関係法律案の成立
2007年	6月	税源移譲の実施

(出所) 平嶋作成

すべきであるとし、所得税から住民税への税源移譲のほか、地方消費税の拡大、相続税の交付税原資化など、幅広い提案を行っている。地方制度調査会は、これを下にも議論を進め、5月23日には「地方税財政のあり方についての意見—地方分権推進のための三位一体改革の進め方について—」をまとめ総理に意見を提出している。そのほか、関係の審議会等についていえば、総務省の地方財政審議会、財務省の財政制度等審議会からそれぞれ意見、建議が提出公表されている。

そうした中で、6月18日の経済財政諮問会議で、三位一体改革の大枠を定める指示を小泉総理が行う。国庫補助負担金については2006年度までに広範な検討を更に進め概ね4兆円程度を目途に廃止、縮減等の改革を行うこと、引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについて基幹税の充実を基本に税源移譲すること、地方交付税の改革については、財源保障機能全般を見直して縮小し、交付税総額を抑制することを主な内容とする。これらの経過を経て、6月27日には「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」が閣議決定された。その中では、三位一体の改革を進めることを通じ、不交付団体（市町村）の人口の割合を大幅に高めていくことも明記され、神野私案の提案が採用されている。この後、9月に、片山虎之助総務大臣が退任し、麻生太郎総務大臣が就任する。

11月18日の経済財政諮問会議で、小泉総理から全体が3年間で4兆円なので、2004年度予算では1兆円を目指すべきとの指示が行われた。この小泉総理の指示を踏まえ、2004年度予算においては約1兆300億円の地方公共団体向けの国庫補助負担金の改革を実施することとされた。内容は、児童保護費等負担金のうち公立保育所運営費分等である。その対象事業を引き続き地方が主体となって実施する必要がある国庫補助負担金（計2,440億円）については2004年度から一般財源化することとされた。ただ、2003年度予算において改革の「芽出し」の一般財源化分を合わせても税源移譲につながる額は4,249億円であり、小泉総理指示の1兆円の指示の半分弱に留まるものとなった。この税源移譲額については2006年度までに所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施するまでの当面の措置として創設した所得譲与税により移譲することとされた<sup>24)</sup>。また、義務教育費国庫負担金及び公立養護学校教育費国庫負担金のうち退職手当及び児童手当に係る部分（2,309億円）については、暫定的に一般財源化を行うこととし、税源移譲予定特例交付金を設け、地方の財政運営に支障が生じないよう財源措置を講じることとされた。

なお、国庫補助負担金改革の決着の後、2004年度の地方財政対策において、地方交付税が前年対比6.5%減の16兆8,861億円、一般財源確保のための臨時財政対策債が28.6%減の4兆1,905億円となり、合わせると2兆8,623億円の減となったことが、地方団体に大きな衝撃を与えることとなった<sup>25)</sup>。基本方針2003に沿って、地方の歳出の徹底的な見直しを図り、地方財政計画の歳出が前年度と比べて1兆5,438億円抑制されたこと等によるものであったが、地方団体側からは、突然で、大幅ということであったことは否めなかったであろう。この地方交付税の削減は、その後の三位一体の改革や市町村合併に大きな影響を与えていく。また、この地方財政対策においては、地方財政計画の歳出の大幅な圧縮による地方交付税の抑制が行われ、これに加え、所得譲与税とされた分の所得税の地方交付税法定率分について、特に対策が講じられな

---

24) この点に関しては、税制調査会が、2004年度においては「本格的な税源移譲を行うまでの間の暫定的措置として、国のたばこ税から地方のたばこ税への税源移譲を行うことが現実的である。」と答申するまでになっていたものが、自民党税調の場において、総務大臣を退任し、参議院予算委員長に就任し税調の最高幹部会委員（いわゆる「インナー」）に就任していた片山虎之助前総務大臣の尽力により、所得譲与税による措置となった経緯があるようである。

25) 例えば、全国知事会長が2004年2月に出したコメントでは、「「三位一体の改革」の名の下に、地方交付税及び実質的にこれと一体の臨時財政対策債が、突然に前年度比12%も大幅に削減され、平成16年度の地方公共団体の予算編成にも著しい支障を来している。」とし、「極めて遺憾である。」との異例の言及が行われている。全国市長会や全国町村会も新年早々の異例の時期に、要望を行っている。全国市長会の要望では、2004年度の地方財政計画について、「収税が落ち込む都市自治体の財政にあまりにも大きな影響を与えており、各都市の2004年度予算編成において過大な収入不足を招くなど極めて重大な状況となっている。」と述べている。全国町村会も、「地方交付税及び臨時財政対策債が大幅に減額されていることは、税源に乏しい個々の町村の財政にとっては深刻な事態であり、2004年度の予算編成にも重大な支障をきたす状況に立ち至っている。」と述べている。「地財ショック」とも呼ばれていた（務台 2007、皆川 2008等）。

かった。このことが、税源移譲の際に交付税率の調整が行われなかったことにつながっていったと思われる。

#### (6) 2004年度における改革の経過

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」の策定過程においては、「基本方針2003」の基本的な方向に沿って、2006年度までの三位一体の改革の全体像を2004年秋に明らかにし、年内に決定することは一致していた。しかし、税源移譲の規模を3兆円と示して国庫補助負担金の改革案を地方に示すよう求める提案を行った麻生太郎総務大臣と、税源移譲規模をあらかじめ示すことに否定的な谷垣禎一財務大臣との間で、5月28日の経済財政諮問会議で激しい議論が交わされる状況だったが、小泉総理の指示で、3兆円の税源移譲を行うことを先行決定するとともに、地方六団体に補助金改革案の作成を要請することとなった<sup>26)</sup>。その結果、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(2004年6月4日閣議決定)には、「税源移譲は概ね3兆円規模を目指す。その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえ検討する。」との文言が記述された<sup>27)</sup>。

これを受け、6月9日、政府は2006年度までの三位一体の改革の全体像の作成に当たり、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、全国町村会及び全国町村議会議長会)に国庫補助負担金改革の具体案の取りまとめを要請した(内閣府2005、総務省2006)。

地方六団体は、全国知事会で具体案をまとめることとし、7月15日、8月18日、8月19日の3日間にわたる全国知事会議で議論の結果、原案に少数意見を付して政府に提出することを決定した<sup>28)</sup>。国庫補助負担金等の改革案は、具体的には、義務教育費国庫負担金中学校教職員給与費相当分0.8兆円を含め、移譲対象補助金を3.2兆円、税源移譲額を3兆円程度とすること等を提案するものだった。その際には、その前提条件として、国と地方の協議機関の設置、また、具体的前提条件として、税源移譲との一体的実施と確実な税源移譲、地方交付税による確実な財政措置、施設整備事業に対する財政措置、負担転嫁の排除、新たな類似補助金の創設禁止、地方財政計画の作成に当たっての地方公共団体の意見の反映などを確実に実行することを求めるものだった。

以上のような経過を辿って、8月24日の経済財政諮問会議に、地方六団体は共同で「国庫補

26) 2003年秋に、全国知事会や政令指定都市市長会、全国区市長会などから補助金改革案が提示されていたことが背景にある。なお、当時の総務省の林省吾自治財政局長は、麻生総務大臣の政治力が大きかったと指摘している(林2018)。

27) この税源移譲の先行決定については、西尾は「感無量であった。」と述べつつ、「これ以降の様相は一変することになった。」と述べている(西尾2007)。

28) 全国知事会では最終的には採決を行い、その結果、賛成40、反対7で可決された。他の団体は、知事会案に賛同することとなった。

助負担金等に関する改革案」を提出した。この経済財政諮問会議では、小泉総理が、官房長官を中心に協議機関を設置することと合わせて「政府は責任を持って皆さんの提言を真摯に受け止め、この地方分権の本旨にのっとった三位一体の改革に向かって対応」していく旨を表明した。

その後、政府は、「国と地方の協議の場」を8回開催して地方六団体と協議を行い、11月26日、政府・与党は、平成18年度までの三位一体の改革の全体像（「三位一体の改革について」2004年11月26日政府・与党）を公表した。内容としては、国民健康保険国庫負担、養護老人ホーム等保護費負担金、公営住宅家賃対策等補助のうち公営住宅家賃収入補助分などの税源移譲に結びつく改革が行われたが、義務教育費国庫負担金については、暫定措置として8,500億円程度の減額を行うこととされている。これらの内容について、地方六団体は共同声明で、国と地方が対等の立場で真剣に協議を重ねたことは画期的なものと評しつつ、その内容については「多くの課題が先送りされるとともに、地方の改革案の趣旨からして不十分な点が多い。」としている（地方六団体、「三位一体の改革について」の共同声明）。

#### （7）2005年度における改革の経過

2004年11月26日の政府・与党合意以降、その中でいずれも2005年秋までに結論を得ることとされた義務教育制度、生活保護費及び児童扶養手当、公立文教施設等建設国債対象経費である施設費の取扱い、残り約6,000億円の税源移譲に結びつく国庫補助負担金の改革の扱いが焦点となっていく。義務教育制度については中央教育審議会において、生活保護費及び児童扶養手当は地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行うこととされた。このうち残り約6,000億円の税源移譲に結びつく国庫補助負担金の改革については、2005年4月28日に開催された国と地方の協議の場において麻生総務大臣から地方案の提出の再要請があり、全国知事会長からも地方案をまとめていきたい旨の発言があった。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」においては、政府・与党合意を概ね踏襲した内容が記述された。なお、2005年2月には地方側から三位一体改革を牽引してきた梶原拓全国知事会長が岐阜県知事退任に伴って交代し、麻生渡福岡県知事が就任している。

地方六団体からは7月に「国庫補助負担金等に係る改革案（2）」（2005年7月20日）が内閣総理大臣に提出された。これらに基づき、5回にわたり国と地方の協議の場が開催された。このような経緯を経て、2005年11月30日、政府及び与党は、「三位一体の改革について」（2005年11月30日政府・与党）を決定、4兆円を上回る国庫補助負担金の改革、税源移譲については3兆円を税源移譲を行うことを決定した。ただ、議論の焦点となった主な国庫補助負担金についてみると、義務教育費国庫負担金については、義務教育制度の根幹を維持し、当該国庫負担制度を堅持するとの方針の下、費用負担について、小中学校を通じて国庫負担の割合は3分の1とすることとされた。また、地方案にない内容として、児童扶養手当給付費負担金について

は国庫負担率を4分の3から3分の1に、児童手当国庫負担金については国庫負担率を3分の2から3分の1にそれぞれ引き下げることとされた。なお、生活保護については、国庫負担率の引き下げは行わないこととされた。なお、税源移譲については、個人住民税所得割の税率を10%比例税率化すること等により、所得税から個人住民税への恒久措置として行い、2007年分の所得税及び2007年度分の個人住民税から適用することとし、2006年度予算においては、税源移譲額の全額を所得譲与税によって措置することとされている。

このように、三位一体の改革は、約4.7兆円の国庫補助負担金の改革、約3兆円の税源移譲、約5.1兆円の地方交付税及び臨時財政対策債の改革（縮小）等を行うこととなったのである。

### 3. 三位一体改革を振り返って

#### (1) 三位一体改革の政治過程を振り返って経過について印象的なこと

なぜ、三位一体の改革がこのような経過をたどり、このような結果になったのか、筆者自身まだ十分に整理ができていないわけではないので、今後再検討の余地があるものであることを留保しつつ、現時点において、印象的だったこととして考えていることを数点述べておきたい。

第一には、第二の点とも関連するが地方分権の理念、必要性、効果についての考え方が、三位一体改革を政策課題として提示した小泉純一郎内閣総理大臣も含め主要なアクターの間で共通の理解として浸透していなかったという現実があったと思われることである<sup>29)</sup>。筆者には、この点が、同じように重要な政策課題として掲げられた、郵政民営化と三位一体改革が、違う道筋をたどることとなった原因であるように思えてならない。前述のとおり、地方六団体が第一次分権改革の成功に伴って、これに続く第二次分権改革・地方税財政制度改革への期待は、地方六団体関係者や地方分権に携わってきた者には極めて大きかった。しかし、一般にはまだ、地方分権についての認識はそれほど広がっていなかったのであろう。

国庫補助負担金の改革という個別分野における「お金」の問題となった途端に、地方に委ねることへの不安、懸念、拒否感が関係各省庁やその関係団体等各分野で広がる一方、国庫補助負担金の弊害については、必ずしも広くは共有されていなかったのではないかと<sup>30)</sup>。また、義務

---

29) 当時、三位一体の改革を推進していた側である総務省の幹部も事後にその点を指摘している。例えば、林省吾総務事務次官（2005年当時）は後に当時を振り返って、「ことは国家の仕組みにかかわることであり、関係筋との十分な連携のもとに、総理と政府与党のリーダーシップに支えられて腰を据えて取り組む必要があったと反省している。」と述べている（林 2018）。また、瀧野欣彌自治財政局長（2005年当時）はその三位一体改革の決着の直後に、三位一体改革の議論について、「国と地方の役割分担は何かについての共通認識が必要であるにもかかわらず、この点の認識が不十分であったといわざるをえません。」と述べている（瀧野 2006）。

30) 全国知事会の「国庫補助負担金改革案」に関連し特に、2005年度における中央教育審議会義務教育特別部会における議論などは、そうだったように感じる。



的経費に関する単なる国庫負担率の引き下げが地方の裁量権の拡大につながらないこと、適切な財源措置がない場合には単なる負担転嫁に過ぎないことも関係者以外にはなかなか理解が広がらなかった。ましてや、義務教育費国庫負担金における共済長期や災害補償負担金等の一般財源化が負担率の引き下げと同様、地方自治体の裁量権の拡大にはつながらないことの理解を求めることは困難なことであったように思われる。また、自治事務である義務教育費国庫負担金の一般財源化がどのように地方分権に資し、教育の活性化につながるかを浸透させていくことも難しかった<sup>31)</sup>。知事でも見解が異なるものが一定割合存在した位で、中央教育審議会の教育関係者等に理解が広がらないことも無理からぬ面はあったように思われる。2002年5月に、片山プランが経常的経費に係る国庫負担金を半減（3.2兆円程度）するという提案をした際から、経常的国庫負担金で地方の裁量が拡大するものとしては義務教育費国庫負担金の全面的な一般財源化を検討せざるをえないことは明らかだったはずである。従って、地方分権改革推進会議の中でも義務教育費国庫負担金の全面的な一般財源化の議論が行われたのも当然だった。しかし支持が得られず、給与費の一部である共済長期負担金等の一般財源化という文部科学省の提案を評価するという意見となってしまったのである。

地方分権の理念等が共有されないまま、義務教育費国庫負担金問題の議論が中央教育審議会に委ねられたこと、厚生労働省が生活保護費の負担率の引下げ提案を行ったことも大きく影響したように思われる。最後は、義務教育国庫負担金の負担率の引下げと生活保護費の負担率の引下げを実施しないことが、相打ちのようにさえ見える展開となってしまったのである<sup>32)</sup>。

第二には、重要な政策課題の実行に際して、その改革を重要な政策課題として提示するリーダー自身が、その改革の意義を十分に咀嚼し、そこに信念をもってプレーヤー（主演者）として行動するか、また、そのリーダーに近いところにいて補佐する役目を担う者に、同様に改革の意義を十分に理解している者がバイプレーヤー（助演者）として存在し、リーダーと協調してどのように行動したかが、結果に大きく影響を与えるのではないか、そのこともまた、極めて重要なのではないかということである。

その意味では、三位一体改革が、全体としては厳しい評価を受けざるを得ない結果であったとしても、曲がりなりにも「3兆円の税源移譲」という結果を遺すことができたことに関しては、三位一体改革のスタート時の片山総務大臣の存在が全体を通じて極めて大きいことは認識

---

31) 沼尾波子日本大学経済学部助教授（当時）は、日本経済新聞社のインタビューに応え、「改革で公共サービスがどう改善し、国民にどんな利点があるのかかが、全く見えてこない。これでは国民の関心をひかない。例えば、義務教育費国庫負担金とそれに伴う権限を地方へ移せば手のかかる学年に教員を重点配置するなど、地域ごとに柔軟な教育ができることをもっと説明すべきだ」と語っていた（日本経済新聞 2005年11月3日31面 東京首都圏経済—三位一体改革私の意見）。

32) しかも地方側にとって「当初の提案にはなかった児童扶養手当の四分の三から三分の一への引き下げが決ったことは、「痛み分け政治」の典型であり、分権改革の観点からは納得できる内容とはいえない」との評価もある（大森 2006）。

しなければならぬだろう。後述のように、小泉内閣総理大臣の改革に対する態度が定まらなかったにも関わらずである。自治省行政局行政課長を経験され、根っからの地方分権論者であった片山虎之助氏（林 2018, p.793）<sup>33)</sup>が総務大臣等の要職にいなかったら、三位一体改革はスタートすらしなかった可能性すらあり、氏が予算委員長当時、自民党税調の幹部として、地方分権の信念をもって行動しなかったら、所得税の税源移譲どころか、たばこ税の税源移譲でお茶を濁されていた可能性もあったのではないだろうか。後述の大田（2006）のとおり、三位一体改革を巡っては、総務相と財務相の間で、激しい議論が行われることは何度もあったと承知しているが、片山自身が、日本経済新聞のインタビューに答えて、「塩川正十郎財務相を相手に大げんかだ。補助金削減には賛成だが、税源移譲には反対した。私は地方の裁量が比較的大きい経費は『8割の額を移譲すべきだ』と主張したが、塩川さんは『5割だ』と言う。塩川さんは瞬間湯沸かし器みたいな性格で、こちらも引かない性分だから大声でやりあった」、最後は小泉純一郎首相の執務室で、福田康夫官房長官と竹中平蔵経済財政担当相を交えて折衝したが再びけんかになり、首相が『明日もう一度』と引き取った。終わった後、福田、竹中両氏に『このままでは地方は全部離れてしまう』と言った。翌日の諮問会議ではほぼ私の主張通り首相が裁断した。』と述べている。「03年6月に閣議決定した骨太方針には06年度までに補助金を4兆円削減することと交付税総額の抑制、基幹税を中心に税源を移譲することを盛り込んだと答えている」<sup>34)</sup>。片山総務大臣と、塩川財務大臣のやりとりの激しさについては、当時の、古川内閣官房副長官が、講演で、「エピソードを申しあげますと、小泉総理と相談しようと、片山総務大臣と塩川財務大臣、私が総理執務室に入って協議したとき、片山さんと塩川さんの言い分が食い違い、両大臣が怒鳴りあう事態になりました。総理は啞然として口を挟む余地ありません。私にとっても、結構年配の大物大臣があれば怒鳴りあうのに遭遇するのははじめてで、おそらく今後もないだろうと思われるほど激しいものがありました。それほど真剣な思いで三位一体改革が進められたのです。」と述べている<sup>35)</sup>。

33) 筆者自身も、自治省入省後、北海道庁に赴任し、北海道庁や、当時の北海道庁地方課に研修に来ていた北海道各地の市町村職員の優秀さ、勤勉さ、誠実さを知ったことが、後の地方自治への信頼や地方分権推進への確信につながった面があると自認しているが、片山総務大臣には、同じ自治官僚であった者として、同じようなものが感じられたように思うのである。片山総務大臣は、1958年自治庁入庁直後、長崎県に赴任し、その赴任の同日に、九州大学を卒業後の内閣官房副長官古川貞二郎氏が長崎県庁に入庁し、出会ったというエピソードがあったようである。片山の長崎県庁赴任を古川は、「若い時に地方の実情を十分体得させるためだ」と古川は記す（古川 2005, p.53, 古川 2015, p.22）。古川はその頃の県庁の活発な議論等の様子や片山総務大臣やその後任者である自治省キャリアとの交流等を記しているが、そうした交流等から得た地方の雰囲気への理解は地方分権への考え方にも影響を与えたのではないだろうか。

34) 日本経済新聞 2020年4月5日夕刊。

35) 「これからの時代における市町村の責務 元内閣官房副長官 古川貞二郎氏講演録、市町村アカデミー開設30周年記念特別講演会～人口減少時代の政策課題～」『アカデミア』vol.124, 2018, 市町村職員中央研修所。

もう一つ気になっていることは、「不良債権処理」や「郵政民営化」では小泉総理の意向を受けて改革をリードした竹中平蔵経済財政担当大臣が、地方分権に関し、どういう考えをもっていたかが、結局あまり判然としないことだ<sup>36)</sup>。ということは、実は小泉総理自身の地方分権に関する考えの基本が必ずしも定まっていなかったことの表れではないだろうか。三位一体改革における義務教育費国庫負担金問題の決着の時には、竹中平蔵氏は要の総務大臣であったにも関わらず、結果を簡単に受容し、経済財政担当大臣当時も、調整に存在感を示したことはあまりなかったように思われるのだ<sup>37)</sup>。竹中大臣にもその時点では地方分権改革についての理念等が共有されていなかったのではないか。総務大臣となった竹中氏は、三位一体改革の決着後、側近である高橋洋一総務大臣補佐官とも相談の上「地方分権21世紀ビジョン懇談会（太田弘子座長）」を立ち上げるのだが、第1回の懇談会で「まず、地方の、今の国と地方の制度の問題というのは大変複雑な制度になっていてですね、現状をどうするかということから入っていくと議論が必ず行き詰ってしまう。そういう点の反省も踏まえて、出口から、具体的には10年後のあるべき姿というのを、まず自由に議論をしてみて、その上で、そういったあるべき姿に向かって、今後具体的にですね、そのプロセスをどのように改革していったらいいかという議論をしようではないか。」と述べているが、会議においては、最後に「国は地方を批判し、地方は国を批判するという不幸な構図から脱却して、我々が明確に責任を果たしながら、財政健全化実現のための改革、そして何といても地方行革がしっかりと進むような枠組みが必要だと思えます。」と述べ、まるで、財務省のように我が国の国・地方のプライマリーバランスの達成を目指すための手段としての地方分権の議論であるかと思いがうような姿勢をあきらかにしている。

お仕えした身として申し上げるのもなんであるが、直接お話ししても、結局、我が国の統治機構のあり方でもある国と地方の役割分担や地方自治について、根っからの地方分権論者であった片山虎之助氏のような実感を伴った信念があったようには感じられなかった。当時の状況

---

36) 竹中大臣は後に「私自身、大学を出て30年間経済学と経済政策の勉強をしてきたつもりだったが、地方財政を担当する総務大臣を経験して初めてわかったことがたくさんあった。」と述べ、さらに「翻っていえば、地方財政に関していろいろ発言している人はたくさんいるが、地方財政制度について熟知した上で発言している人はきわめて少ないということでもある。」と述べている（竹中 2008, p.150）。

37) 竹中大臣は後に、「その上で何を実行すべきか。」「それは分権一括法を徹底的に見直すことである。国が行うべきことはすべて国が責任を持って行う。一方、地方が行うべきことはすべて地方が責任を持って行う。もちろん、そのための財源は地方が責任を持って行う。もちろんそのための財源は地方に回るようにする。そして、受益と負担が明確になるような単純明快な地方分権にする。」「それが、2006（平成18）年に、私が総務大臣として出した結論だった。」と記している（竹中 2008, p.163）。この義務教育費国庫負担金の一般財源化の議論は、竹中氏も「自治事務」と認める「義務教育」（竹中 2008, p.161）について、その「結論」に沿った改革を行うまたとないチャンスだったはずなのであるが。

を考えればやむをえないことと認めざるを得ないが、竹中大臣が、財務省の見解や事業官庁の主張にも気持ちが揺れ前記脚注に記したような総務大臣就任後に得たような結論を信念としてもちえず、それに基づく調整を、十分にできなかったことも、三位一体改革が迷走した原因の一つだったとも感じられないことはないのである。大田は、大田(2006, p.229)で、経済財政諮問会議が三位一体改革に果たした役割について「三位一体改革は、極めてむずかしい改革である。それを、数値目標を定めることで強引に進めてきた。数字合わせと批判されようとも、これがなければ、一兆円の補助金すら改革できなかっただろう。諮問会議は、改革の方向性や数値目標を骨太方針に盛り込むことで、三位一体改革の突破口を開いた。骨太方針を策定した後は、具体的内容を決める舞台が、関係閣僚の会合や「国と地方の協議の場」など諮問会議の外に移ったが、ここでも竹中担当相が諮問会議での審議や合意内容を紹介して議論を牽引することで、諮問会議はそれなりに役割を果たしてきた。諮問会議内部に総務相・財務相の激しい対立があったものの、首相のリーダーシップが発揮されることで、ようやく牽引役を果たしたといえる。」と経済財政諮問会議の三位一体改革の議論で竹中担当相の役割が限定的であったことを認めているような記述をしている。

また、これについて、小泉純一郎内閣総理大臣が、例えば、小泉内閣が成立し竹中平蔵経済財政担当大臣の任命により、経済財政諮問会議が、経済財政制度の構造改革の議論の場として活動を開始し、地方分権改革推進会議が活動を開始した当時、どのような認識と覚悟をもっていったかは、前述のとおりで2001年5月18日の平成13年第8回経済財政諮問会議の議論を振り返っても必ずしも明らかではない。前述のとおり、小泉内閣総理大臣(当時)は、就任後初の所信表明演説を1989年5月7日に行っており、その冒頭で、「新世紀維新を目指して」と題する項において「「新世紀維新」とも言うべき改革を断行したい。」と構造改革に取り組む決意を述べ、「行政の構造改革一民間にできることは民間に、地方にできることは地方に一」と述べてはいる。そして、「郵政民営化を中心とした『官から民へ』の改革とともに、小泉改革の柱となったのが『国から地方へ』の改革である。」と指摘する向きもある(飯島2006, p.296)が、この所信表明の印象は国の行政の改革についての発言という趣旨が強く、また、国・地方関係についてどのように進めていくかについての言及はなく、また、「地方分権」という文言も出てこない。そもそもが、国会の地方分権の推進に関する決議や「地方分権推進法」、それから、地方分権推進委員会の勧告や、地方分権推進計画の内閣による閣議決定、地方分権一括法の国会提出・成立、という一連の過程の節目において、小泉純一郎という政治家が、積極的に何か関わっていたという印象・記憶が筆者にはほとんどないのである。小泉純一郎内閣総理大臣のリーダーシップが推進力となって、大きな政治課題となったと言われる三位一体改革であるが、小泉純一郎内閣総理大臣本人にどの程度、国家の仕組みに関わる「国と地方の役割分担」「地方分権改革」に対し、思い入れと信念があったのだろうか。少なくとも「郵政民営化」ほどの思い入れや信念はなく、当初は、聖域なき「構造改革」といっている以上、「国と地方」の間

題も何かしなくてはならないが、周囲のまとまったものに、乗っかっていった、というようなものであったのではないだろうか。

さらに、小泉内閣の成立から、竹中経済財政担当大臣の任命後、小泉内閣総理大臣の構造改革の重要な舞台装置とも（飯島 2006, p.21）、経済財政政策を中心としつつも、構造改革の指令塔ともなった（牧原 2005）ともいわれる経済財政諮問会議が、小泉内閣になって本格的に議論を開始した最初の経済財政諮問会議は、2001年5月18日の平成13年第8回であるが、第8回以降<sup>38)</sup>、第9回会議（2001年5月31日）、第10回会議（2001年6月11日）、第11回会議（2001年6月21日）、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（2003年6月26日閣議決定）の決定を経て、さらに7月3日に内閣府に地方分権改革推進会議が設置された直後には第12回会議（2001年7月10日）と、相当の頻度で小泉純一郎首相本人の出席の下で経済財政諮問会議が開催されている。しかし初回であり「（1）基本方針策定に向けた当面の進め方について」と並んで「（2）国と地方の関係」が議題に上がっていた2001年5月18日の平成13年第8回こそ、前述のとおり片山総務大臣や塩川財務大臣、本間議員らの間で突っ込んだ議論が行われているが、その初回も小泉純一郎議長（内閣総理大臣）からは、地方分権改革に関する特段の発言はなかったようであるし、また「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（2003年6月26日閣議決定）の決定までの会議でも地方分権改革に関して、小泉首相から、特段の議論を決定づけるような発言は行われていない。

そして、第二には、小泉純一郎首相の、政治のリーダーシップの変化が印象的である。スタート時点では、地方分権改革に対して、このようなあいまいな姿勢だった小泉首相が、その後変化するとはいえ、なぜ、ある時期から三位一体改革に、積極的なリーダーシップを発揮するようになっていくのか。三位一体改革が曲がりなりにもこれだけの規模で実行されたのには、小泉総理の主導と、小泉内閣が政治的に力強かったことが要因であるとみる見方は多い<sup>39)</sup>。しかし、小泉首相のリーダーシップ、国庫補助負担金改革の内容を詰める最終段階になって、地方の裁量が拡大しないような国庫補助負担金改革を容認したように、リーダーシップが感じられなくなっていったにせよ、なぜ、小泉総理は、2001年の骨太方針時から、三位一体改革を政策課題として取り上げるようになっていったのか。ここからは、筆者の推測の域を出ないのであるが、小泉総理は、聖域なき構造改革といいつつ、税財政については、「国債30兆円枠」をいいつつ、税制については、消費税の任期中の引き上げに終始慎重な姿勢を崩さなかったのであるが、税財政、中でも聖域なき構造改革という以上、諮問会議の民間委員の中でも早い段階

38) 内閣府 website 「<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2001/index.html>」（最終確認日 2020年6月26日）による。

39) 例えば、西尾（2005）では、「経済財政諮問会議を活用し、これを改革の司令塔にした小泉内閣の改革手法と折々の小泉首相自身の積極的な介入なしには、三位一体の改革はここまで進まなかった。この点は高く評価している。」とする。

から税制を議論する必要があることは議論されていたようである<sup>40)</sup>。小泉総理自身税制を議論する必要を感じつつも取り上げ方によっては財務省の主導ないし自民党税調中心の議論によって消費税の引き上げの議論になってしまうことを恐れて、税制の構造改革を議論する形として「三位一体改革」が、ふさわしいと考えたのではないだろうか。その後、経済財政諮問会議で、税制も議論させてもらうということのために、総理が訪ねることは異例のことと知りながら、2001年12月に自民党税調の重鎮山中貞則自民党税調最高顧問を訪ねたことなども考え合わせると、筆者には、そう思えてならないのである。それとの関係は明確ではないが、地方分権推進委員会最終報告が課題の一つとして掲げていた法人事業税への外形標準課税（付加価値割）の導入は、その後、自民党税調の重鎮山中貞則自民党税調最高顧問の決断により、平成15年度の税制改正で実現したのである<sup>41)</sup>。

当初の段階で2004年度には、谷垣財務大臣の主張を抑えて、麻生総務大臣の主張するとおり、税源移譲の規模を3兆円と示して国庫補助負担金の改革案を示すよう地方六団体に求め、さらに、地方六団体から国庫補助負担金の改革案報告を受けた8月24日、それに加え31日にも、政府は責任を持って地方団体の提言を真摯に受け止め対応する旨を述べていた。また、11月4日にも中山成彬文部科学大臣に対し、地方の意見を尊重してやってもらいたい旨の発言を行っている<sup>42)</sup>。ただ、10月22日の経済財政諮問会議では、できる限り総理判断によらずにまとめてほしいという旨の発言も行っている<sup>43)</sup>。このことが、それまでの経済財政諮問会議における総理の裁断も含めた議論で決定されるのではなく、その前段階でまとめるべきということにつながった可能性は高いのではないか。小泉内閣は、最初の所信表明演説において「首相公選制について、早急に懇談会を立ち上げ、国民に具体案を提示します」と述べたこともあり、大統領的な首相を目指していたとも受け止められていたと言われる（牧原 2005）。一方で、「小泉首相のリーダーシップへの最大の批判は「丸投げ」である、」とされる（牧原 2005）。たとえば、「『改

40) 大田（2006）は、「2001年に歳出改革に着手した際に、歳入側の税制改革も議題とすべきという意見は、当然のことながら民間議員にも事務局内部にもあった。しかし、財務省の反対で本格的な検討はできず。」と記している。

41) 「平成15年度税制改正大綱」（自民党・公明党・保守党、2002年12月13日）は、「また、国と地方の関係の見直しは重要な課題である。地方に委ねることは地方にという構造改革の考え方に沿って、真の地方分権、地方自治を確立するため、景気に左右されず、地方の公共サービスの財源を安定的に確保し、地域住民のニーズに応えるべく、法人事業税に外形標準課税を導入することとしている。」とその導入が地方分権の観点からのものであることを述べている。

42) 経済財政諮問会議議事録によると、「だめだ、だめだ、反論ばかりじゃだめだよ、文部科学省は。地方の意見を尊重してやってもらわなきゃ。」と述べている。

43) 「ここはよく協議を進めてくださいよ。できれば、私に判断してくれというようなことはないようにしてもらいたいね。うまく調整して、」と発言している（経済財政諮問会議議事録）。なお、「できれば、」以下の部分は、当時、会議後数日で公表されていた「議事要旨」には記述がない。小泉総理がリーダーシップ発揮をためらいだしていることが明らかになることの懸念から、削除された可能性があるのではないだろうか。

革』への態度も、『抵抗勢力』が抵抗すると、自らはできるだけ介入を避ける傾向にあるといった評価である（大嶽秀夫『日本型ポピュリズム』）とされる」（牧原 2005）。

そのほか、「小泉は実質的な政策決定の多くを官房長官に任せた。」とされる（牧原 2005）。そのことは、三位一体改革における義務教育費国庫負担金をめぐる議論の最終の結論の場面においても踏襲されたとみることでもできよう。義務教育費国庫負担金の扱いについては、「文部科学大臣は、4大臣、つまり官房長官、それから財務大臣、総務大臣、そして経済財政政策担当大臣の4大臣のもとで各省が折衝をしたわけでございますし、また、与党側の政調会長、会長代理と議論を重ねてきたわけでございますが、」 「安倍晋三官房長官のほうから、義務教育費は小学校・中学校を通じて3分の1とし、8,500億円を税源移譲の対象にするとの提案があり、義務教育費国庫負担制度の堅持が大前提であり、その点を文書に入れるということで、決着した」ということとされている<sup>44)</sup>。

また、郵政選挙後の組閣をめぐって、小泉総理の後見役とも言われ、文教族の重鎮とも言われていた森喜朗の影響力があつたことも考えられる。森がある会合で「知事や旧自治省の役人が勝手に決め、それを日本の教育に押しつけることは断じて許せない。親友の小泉さんでもこれだけは承服できない。政治家として命をかけて反対する」といったといわれる（讀賣新聞政治部 2005）。また、同じく讀賣新聞政治部（2005）は、森は、「福田康夫前官房長官の長男（現衆議院議員福田達夫氏か）の結婚披露宴で隣り合わせになった小泉に『三位一体改革は、党の与謝野馨に任せろと何度も忠告した』」とされる。また、小泉政権の始めに自民党幹事長を務め小泉首相の盟友ともいわれる山崎拓首相補佐官（当時）も11月2日に「このままでは党内がガタガタして、政権がもたなくなるぞ。郵政民営化と三位一体改革のどっちを優先するんだと進言し、小泉首相は、「改革の本丸は郵政民営化だ」と答えたという。」（讀賣新聞政治部 2005）。その3日後の副大臣との会合で、三位一体改革に話が及ぶと小泉首相は、同席した細田博之官房長官を見て「官房長官に丸投げしているおれのところに持ってこないでね、と」。「小泉は森、山崎の進言を受け入れ、細田と与謝野に調整を委ね、前面に立つことを避けたのだ。」とされる（讀賣新聞政治部 2005, p.206）。

これらに加え、前述の、議事要旨からは削除されていた経済財政諮問会議における小泉総理の発言を考えると、小泉首相は郵政選挙の後の第3次小泉内閣の組閣に際しても、後見役ともいわれる森元首相から、様々なアドバイスをされていたといわれ、組閣において、当時財政担当大臣だった竹中平蔵氏を郵政公社を直接所管する総務大臣・郵政民営化担当に任命し、内閣官房長官に安倍晋三氏を、経済財政諮問会議を担当する経済財政担当大臣に与謝野馨氏を任命している。この組閣の時点で、既に、小泉首相は、郵政民営化を最優先し、三位一体改革では、義務教育費国庫負担金制度については、無理をしないという方向とすることをある程度考えて

---

44) 第53回中央教育審議会（2005年12月8日）における文部科学省玉井官房長の説明より。

いたのではないだろうか。

2002年末の段階では、地方の自由度の拡大にこだわりをみせていた小泉総理も<sup>45)</sup>、この頃以降そういった発言は見受けられなくなる。ある時期、多分、いわゆる郵政解散から、郵政民営化や政策金融改革も進んでおり、様々な政治状況を勘案した可能性が高いと思われる。また、地方との協議も、官房長官が中心となった国と地方の協議の場で行われることとなったことも影響した可能性がある。また、国庫補助負担金改革の内容については、官房長官、経済財政担当大臣、総務大臣、財務大臣による4大臣会合で協議されることが多くなり、そこに積極的に総理が関与していった様子は見られない。小泉総理は、三位一体改革の報告を受けた11月26日の第30回経済財政諮問会議で、小泉総理の出番なくまとまったことに、謝意を示している<sup>46)</sup>。さらに翌年になると、議論の場が中教審等になったこともあり、三位一体改革そのものが経済財政諮問会議でとりあげる機会が少なくなり、小泉総理の発言も、5月18日の方針は変わらないという発言、解散総選挙の後も10月4日に地方六団体が「国庫補助負担金等に関する改革案(2)」を持参した際も、地方の意見を尊重する旨の短い発言にとどまっている。さらにその後の組閣で、それまで三位一体改革を牽引してきた麻生総務大臣が外務大臣に異動し、竹中経済財政担当大臣が総務大臣に、経済財政担当大臣には与謝野馨氏が就任し、内閣官房長官も細田博之氏から、安倍晋三氏に交代したことも影響した可能性がある。結局、国庫補助負担金改革の具体案は、三位一体改革に関する政府・与党の11月30日の決定直前の経済財政諮問会議でも取り上げられることはなかった。

第三に、財務省が、地方交付税の財源保障機能の縮小と総額の削減を強く働きかけ始めたことが、影を落としていたように思われる。小泉内閣になると、小泉総理の消費税の引き上げを行わない方針に加え、国債30兆円枠への対応から、地方交付税批判を強化し、財政制度等審議会等において、様々な活動を展開する(財政制度等審議会 2001等)。そして、「基本方針2001」では、2002年度に「経済財政全体とのバランスも考慮して、『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同様に、地方財政計画の歳出を徹底的に見直したうえで、所要の財源を確保して、地方財政の健全化を図る。」と記述されたのである。地方分権改革という改革に、当時からの日本の極めて厳しい財政事情から財政再建という異なる要素が組み合わせられたことが、問題を複雑化させたことは否定できない<sup>47)</sup>。総務省自身が三位一体の改革を推進した背景に、財政再建路線の中での地方

45) 2002年12月17日の片山総務大臣記者会見では、小泉総理と「義務教育についても国庫補助負担金の削減をする場合には、それに見合う自由度、地方側の裁量の余地を拡大すると。これが一番ポイントだ」というコメントがあった、ないし一致したというような発言がある。

46) 経済財政諮問会議の議事録によれば、「私の出番なくしてまとめてくれてありがとうございます。」「地方案を真摯に受け止めてくれたんだから、これはありがとうございます。」と述べている。

47) 岡本(2004a)は、三位一体改革には、「二つの川が流れ込んでいる。」とし、一つは財政の地方分権の流れ、もう一つは財政再建の流れであると指摘している。



交付税削減への抵抗、地方交付税批判への対抗という面があったことは否めない。また、そのことが地方分権に伴う地方税財政制度改革の理念や意義、必要性、さらには国庫補助負担金の弊害といった問題に対する理解が広がる前に、やや強引に、三位一体の改革が進められた背景ともなっていると思われる<sup>48)</sup>。また、そうしたことが最後の決着にも影響した可能性はある。

このように述べてくると、三位一体改革の迷走の原因は、小泉内閣総理大臣の地方分権に対する姿勢が「郵政民営化」のように定まっていなかったことに全てを帰することになりかねないのであるが、そこには、もちろん、本来、経済財政諮問会議の前に三位一体改革の本来の議論の場であるはずだった、地方分権改革推進会議が、地方分権推進委員会最終報告で「税源移譲」と記述された財務省と、財務省と一体となって危機感をもった事業官庁が、一体となって審議の過程で反地方分権のベクトルで抵抗したこともあげられなくてはならないだろう。また、第一次分権改革の時に影をひそめていた「財務省旧大蔵省+事業官庁共同体」の影響力の復権を当時事務局にいた筆者は感じていた。そもそもが、地方分権企画推進会議の議長に、地方交付税批判を繰り返してきた財政制度等審議会の財政制度等分科会の西室泰三議長が議長として就任し、また審議の多くをしきった議長代理に、同じく財政制度等審議会の主要メンバーでもあり、証券会社のいわゆる MOF 担として財務省と親しかったことでも知られていた水口弘一氏<sup>49)</sup>が就任したことから、地方分権改革推進会議の議論に期待できないことは、早い段階から、懸念されていたのであった。また、事務局内部においても、地方分権推進委員会とその事務局における自治省からの出向者を批判する声も強く、よく自治省も「霞が関の最低のルールは守れ」というような発言を、財務省からの出向者や事業官庁からの出向者から聞かされたものである。

また、会議の議論は、小泉総理が掲げた「国債30兆円枠」の達成に、会議としても協力するためには何ができるかという雰囲気があり、国の財政再建に寄与しないならば、地方分権には意味がない、というような雰囲気すらあった。

そういう会議の雰囲気は、事務局に職員を出向させていた総務省や財務省等の各省庁だけでなく、関係者には伝わっていたはずなのであるが、総務省や地方六団体関係者等には危機感があったが、「地方分権」と名を冠した会議であり「地方分権推進委員会」と同様、いずれはそ

---

48) 林は「当時は国・地方の財政の健全化が重要課題とされ地方交付税の削減がターゲットにされて守勢にあったため、これに対抗するために分権改革を表舞台に取り出し、国と地方の税財政改革という切り口で議論を主導する必要もあり、内閣府からの提案を踏まえて地方税財政の長年の課題に取り組むこととしたが、根回しが不十分なままでの総務省からの一方的な挑戦と映ってしまったことを何よりも反省しなければならぬと思っている。」と述べている（林 2018）。

49) 『中央公論』の2003年3月号の「人物交差点」は、水口弘一氏について「企画・調査畑の水口の武器は霞が関との交遊。各種審議会の委員を歴任しているが、こうした経歴だけなら珍しくない。財務省との折衝窓口を意味する「MOF 担」として、野村証券の若手時代から培った霞が関の人脈は、偉いさんになってからの付け焼刃ではない。証券界では空前にして絶後だろう」と記している。

の趣旨を踏まえた方向に向かうだろうという雰囲気があり、意見提出に至るころまで、特段の大きな動きはなかったように記憶している。ましてや、官邸関係者や内閣官房内閣府の経済財政諮問会議関係者にも特段の動きはなかったように記憶している。

## (2) 三位一体改革とは何を指したものであったのか。その意義等について

前述のとおり、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(2003年6月27日閣議決定)は、三位一体の改革は、地方が決定すべきことは地方が自ら決定するという地方自治の本来の姿の実現に向けた改革であると述べる。その上で、「改革のポイント」として下記を掲げていた。これらは、当時まで、地方分権改革に携ってきた者には違和感なく共有されていた内容であろう。

「官から民へ」、「国から地方へ」の考え方の下、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していく必要がある。このため、事務事業及び国庫補助負担事業のあり方の抜本的な見直しに取り組むとともに、地方分権の理念に沿って、国の関与を縮小し、税源移譲等により地方税の充実を図ることで、歳入・歳出両面での地方の自由度を高める。

これにより、受益と負担の関係を明確化し、地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やし、真に住民に必要な行政サービスを地方自らの責任で自主的、効率的に選択する幅を拡大する。

「地方が決定すべきことは地方が自ら決定するという地方自治の本来の姿の実現に向けた改革」さらに、「国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していく必要がある。」としており、三位一体改革は、地方分権改革の一環に位置づけられるものと認識されていたことは、間違いないだろう。

そして、第一次地方分権改革以来、地方分権を牽引した、地方分権推進委員会の委員であり、地方分権改革推進委員会の委員でもあった西尾勝は、「地方分権改革には二つの路線がある」とし(西尾, 2018), 「地方分権改革を推進する方策には大きく分けて二つの路線がある。一つは、国と広域自治体(都道府県)と基礎自治体(市区町村)の間の行政サービス提供業務の分担関係を変更し、行政サービスの提供業務をできるだけ住民に身近なレベルの自治体に移譲していく路線であるとし、(これを、「事務権限の委譲路線」と呼ぶ)とし)。もう一つは、国と都道府県と市区町村の間の行政サービス提供業務の分担関係は変更せずに、都道府県による行政サービス提供業務に対して国から加えられてきた立法的及び行政的な種々の関与や、市区町村による行政サービス提供業務に対して国および都道府県から加えられてきた立法的及び行政的な関与を減らしたり弱めたりする路線である」とし、(これを、「関与の縮小廃止路線」

と呼ぶ」とし) (西尾, 2018)。そして、西尾は、「三位一体の改革」もまた「関与の縮小廃止路線」に属す改革である」と指摘している。その上で「これが元々の意図どおりに実施されていたとすれば、この改革はどのような性質の改革だったのであろうか。「事務権限の委譲路線」に属す改革だったのか、それとも「関与の縮小・廃止路線」に属す改革だったのか。」との問いをたて、これに対し、結論としては、「この改革が元々の意図どおりに実施されたとしても、自治体全体の歳入規模が拡大するわけではないので、個々の自治体においても、法令で義務付けられている行政サービスの提供対象を拡張したり、行政サービスの水準を引き上げたりする財政上のゆとりが生まれるものでもない。また、法令で義務付けられていない任意の事務事業に回せる余裕財源が増えるものでもない。」そうした意味で、これは「事務権限の委譲路線」または「自治体の所掌事務拡張路線」に属する改革ではなかったとし、「その反面、この改革が元々の意図どおりに実施されたとすれば、そのときは、使途目的制限の付いていない、使い勝手の良い一般財源の占める構成比率が従来よりも高くなってははずなので、どの行政サービスにどれだけの財源を配分するかという予算編成過程における自治体の自由度が拡充されていたはずである。したがって、この「三位一体の改革」もまた、「関与の縮小・廃止路線」または「自治体の自由度拡充路線」に属す改革だったと言えるのである。」と結論付けている。

その上で、「この改革は元々、当面は国税・地方税の増税は行えないという状況判断の下で、国の財政収支と自治体の財政で収支のいずれにも影響を与えない仕方で地方税財源の充実確保を図る方策としては、自治体の歳入に占める一般財源（地方税収入および地方交付税交付金収入）の構成比率を高め、特定財源（国庫補助負担金等）の構成比率を低める改革、裏返して言えば、使途目的制限の付いた、使い勝手の悪い特定財源の構成比率を低め、使途目的制限の付いていない、使い勝手の良い一般財源の構成比率を高めるとい改革しか考えられないという認識に立っていた。」ともしている (西尾 2018)。すなわち、「地方税財源の充実確保を図る方策」にも、「関与の縮小・廃止路線」または「自治体の自由度拡充路線」の二つの路線があるとの整理に基づいて、区別するならば、「三位一体改革」は地方税財源の充実確保を図る方策のなかでは、「関与の縮小・廃止路線」に区別されるという理解であろう。

それでは、当時、三位一体改革を推進していた地方六団体関係者等が、三位一体改革を、地方税財政制度における「財源における『関与の縮小・廃止路線』」として理解して、運動していたのか、という点、確かに、最終局面で、国庫補助負担率の引き下げや、これに類する、義務的な補助対象経費の縮減等では、地方分権改革としての意義がないと主張していた場面では、「関与の縮小・廃止路線」という側面をもっていることが、十分に認識されていたと感じるが、その一方で、筆者は、あれだけ、三位一体改革が地方六団体関係者の注目と期待を集めた背景には、さらには、小泉総理がある程度のリーダーシップを発揮した背景には「関与の縮小・廃止路線」ということだけでは割り切れないものがある。そこには、やはり象徴的に、地方分権推進委員会の最終報告が提示した「税源移譲」という言葉がもつ、地方自治を根本から拡充し改

革するという意味合いを関係者が広く、共有していたことがあるように感じられてならないのである。仮に、「関与の縮小・廃止路線」であることを関係者が、広く共有していたとしたら、一般財源化に際して、財政力の弱い地方自治体、町村等は国庫補助負担金の削減に見合った財源を税源移譲に求めるのではなく、地方交付税に求める方が自然ではないだろうか。当時は、町村等も含め、税源移譲を主張していたのである。財政再建を主張する財務省等が、税源移譲に強く抵抗していたことが、逆に、「税源移譲」の意義をより強く認識させた可能性はあるが、やはり、その意味で、「税源移譲」という言葉がもつ、地方自治を根本から拡充するという意味合いを改めて確認しておきたい。

そのためにも、税源移譲を提起した、地方分権推進委員会最終報告の記述を確認しておきたい。最終報告は「地方税源充実への取組みに関する基本的方向」として、第2次勧告同様地方税源については、地方分権を更に推進するため、既に第2次勧告等で述べたように、「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。」としている。その上で、「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、」、「歳入中立を原則とすべきであると考え。」となって、前述の、「関与の縮小・廃止路線」のニュアンスを強めていく。しかし、「住民の受益と負担の対応関係の明確化」という文言からは、団体自治の強化としての「関与の縮小・廃止路線」とは異なる「『住民自治』の強化」というニュアンスが強く感じられるのではないだろうか。西尾(2018)のいう「関与の縮小・廃止路線」も「事務権限の委譲路線」もいずれも地方自治体、地方公共団体の「『団体自治』の強化」である。これに対し「税源移譲」を合い言葉としたかのような三位一体改革が広く関係者の支持を集めた背景には、この「住民自治の強化」にヨーロッパ地方自治憲章と同様、グローバル化し、市場化傾向を強める社会経済の中で、不安を感じる人々が、地方自治の強化と「住民自治の強化による民主主義の再強化」というメッセージを感じとったからではないだろうか。その趣旨は、前述の、地方制度調査会に神野が提出し議論された「分権型社会における地方税財政(メモ)―三位一体改革の検討試案(いわゆる「神野私案」)においても、「ゆとりと豊かさの実感できる」社会を実現するために、地方分権を推進しようとするれば、行政面ばかりでなく財政面でも、地方自治体が住民の意志に基づいて「自己決定」できる財政制度を確立しなければならない。」と記されている。

当時、地方分権推進委員会の専門委員で、「補助金・税財源グループの座長であった神野直彦東京大学経済学部教授は、「地方分権改革が行政面では、機関委任事務の廃止が実現した以上、財政面での税源移譲が地方分権改革の制改革の残された課題となる」と考えていたようである(神野 2008b, p.192)。しかも財政面での地方分権では「付加価値税と所得税という二つの基幹税を、国税と地方税とにどのように配分するかが決定的な意義をもつと考え」さらに「地方消費税の創設を達成していることから、もう一つの基幹税である所得税の税源配分を見直すことが遺された課題である」と認識していたようである(同じく神野 2008b, p.192)。そ

してそれまでは国税としての所得税も、地方税としての所得税である住民税もいずれも累進税率で課税されていた。しかし、国税は応能原則で、地方税は応益原則で課税することが、租税原則の基本であり、そこで国税としての所得税は累進税率で課税し地方税としての住民税は比例税率で課税すべきということになる。しかも住民税を比例税率に改めると、その当時でいえば三兆円の税収を、国家財政から地方財政に移譲することが可能となっていたのである。そこで、神野は「国税の所得税を移譲と組み合わせ、地方税の住民税を比例税率に改めることを提唱する」こととし、金子勝氏とともに『地方に税源を』を記したと述べる。そして、この構構が、「三位一体改革に影響を与えたことは間違いない。」とする（神野 2008b, p.192）。

この『地方に税源を』（神野直彦・金子勝、1998）で、神野及び金子が訴え、強調していたのは、筆者の感じとったところでは、「地方政府の機能拡充」と機能拡充を迫られる「地方政府」に税源を、さらに、これに伴う「ワークフェア原理による地方税」ではないだろうか。やはり、ヨーロッパ地方自治憲章と同様の問題意識の下で、グローバル化し市場経済化が進む国民国家において、ボーダーが管理できないので資本も労働も自由に動くようになり、中央政府が十分に所得再分配機能や経済安定化機能を担うことが困難となる。そうすると中央政府のオルタナティブとして地方政府に社会防衛という任務を分任させようとする動きが生じるというのだ（神野・金子 1998, p.12）。ところで、地方政府は本来的にボーダー（国境・境界）を管理する政府ではないので、地方政府も、租税と貨幣供給できるよう所得再分配を行うことは困難であるので、個々人に割り当てるのが可能な福祉、医療教育などの「準私的財」の供給を通じて所得再分配を実施することになるという。この点について、後に神野は、「もっとも、地方分権改革の潮流は、日本だけに見い出せる現象ではない。一九八〇年代からヨーロッパを中心とする先進諸国にとって、「共通の道程（common paths）」だといってもよい。こうした共通の現象の背景には、経済がボーダレス化し、グローバル化したために生じた「国民国家の黄昏」という現象の存在することがある。」と記した上で、「アメリカが主導するグローバリゼーションに対して、ヨーロッパはヨーロッパには「ヨーロッパのやり方」があるとして、「ヨーロッパ社会モデル」を追求していく。こうした動きは一九八五年の「ヨーロッパ地方自治憲章」に結実し、この「ヨーロッパ地方自治憲章」が国際的に地方分権改革のうねりを巻き起こしている。」とする（神野 2018a）。

そこで、このように機能拡充を迫られる「地方政府に税源を」となるのだが、その上で、こうした地方の税源を拡充するシナリオを作成するにあたっては、ワークフェア原理をキー・コンセプトにするという。なぜなら、「地方政府に対して需要が急増する「準私的財」は、これまでは家族や地域社会が共同作業や相互扶助によって供給してきた財・サービスである。ところが、家族や地域社会の機能縮小に伴い、地方政府が肩替わりして供給することによって家族や地域社会をサポートせざるをえなくなっている。地域社会の共同作業や相互扶助は、その構成員の労務提供によって実施される。したがって共同作業や相互扶助の代替として地方政府が

公共サービスを提供するのであれば、地域社会の構成員は労務提供の代価として地方税を支払えばよい。こうした地方税課税原則を「ワークフェア原理」と呼ぶこととする。」というのだ。「ワークフェア原理による地方税」に関しては、地方分権改革推進会議に勤務していたときに、神野（2001）で学んだのであるが、これが地方分権推進委員会最終報告で提言した住民税の10%比例税率化による、国税から地方税への税源移譲の考え方なのか、と目からうろこが落ちるような思いがして、感銘を受けたことを記憶している。この趣旨は地方制度調査会に神野が提出し、議論された「分権型社会における地方税財政（メモ）—三位一体改革の検討試案」（いわゆる「神野私案」）でも「（1）地方自治体の提供する公共サービスが、福祉・教育などの相互扶助的対人社会サービスの供給に、重点をシフトしていくことを考えれば、累進税率をとっている個人住民税を比例税率として、所得税から個人住民税への税源移譲を行うべきである。」と、記述されている。こうした主張が、順次受け入れられていったことも、三位一体改革が、地方分権推進委員会最終報告をスタートとしつつも、関係者の理解を得て、大きな政治課題となっていく背景にあったのではないだろうか。そのことの意義は、もう少し認識されても良いような気がしている。

また、このような形での税源移譲が行われる場合地方交付税のあり方はどうなのか。この点については、税源移譲に伴って、地域間の財政力格差は拡大する傾向にあることから考えても地方財政調整制度である地方交付税は機能は強化されなければならないはずである。この点について、神野は、神野・池上（2003, p.253）で「行政任務と課税権との非対応」が存在するかぎり、地方交付税が地方税を補完する形で垂直的財政調整機能、言い換えれば財源保障機能を担うことは当然である。また地方交付税の水平的財政調整機能は、むしろ強化される必要がある。というのも、垂直的財政調整を分権型にすれば、水平的財政調整機能を強化しなければならないからである。」と述べる。そもそも垂直的財政調整が集権型であれば、地域間の財政力格差は問題にならない。地方財政のウェイトが小さければ、そこでの格差是正を無視しても影響は小さいからであると述べていた<sup>50)</sup>。この趣旨は、「（5）地方自治体に配分される税源あるいは課税権が拡大することによって、地方自治体が自立すればするほど、地方自治体間の相互理解・協力のもとに、一定レベルの行政水準を保障しあう財政調整が有効に機能するようにはしていかななければならない。」と、神野私案では述べられていた。その上で、神野私案は、「（3）一般財源の割合を高めるに際し、受益と負担の明確化を図り、地方自治体の自己決定権を強化するため、地方税収入の割合を高め、地方交付税への依存度を低下させるべきである。」とも述べていたのである。しかし現実には、小泉内閣における国債30兆円枠への削減への対応等から、地方財政計画の歳出規模の抑制等により、地方交付税総額は一方的に削減され、地方自治体と地域は疲弊していった。これが、三位一体改革が失敗とされる大きな原因となっ

---

50) 神野・池上（2003, p.253）。

たことも、強く認識し、地方税財政制度を論じる際には地方財政調整制度の重要性を充分認識しておかなければならないという教訓ともなるものと考ええる。

### (3) 三位一体改革の評価と受け止め

ここまで述べてきた、三位一体改革そのものの評価は難しい。以下、現時点における筆者の受け止めを述べるが、それは最終的なものではなく、現時点のもので、変更がありうることをご理解いただきたい。

全体としてみれば、迷走し、失敗した改革という評価が多いこと<sup>51)</sup>は当然でありそのことは否定できないし受け止めるべきだろうと考える。

あるべき地方税制という面で考えれば、それなりの意義はあったと考える。まず、所得税から住民税への3兆円にのぼる税源移譲は、前述の三位一体改革の趣旨も考えれば、例え見合いの国庫補助負担金の削減が地方の裁量が拡大するものでなかったとしても、代替財源として、経済成長に伴って伸張が見込まれる個人所得課税が充実したのであり、そのことも合わせて考えれば、評価してもよいと考える<sup>52)</sup>。過去には、義務教育費国庫負担金が、予算編成の際のシーリング対策として代替財源もなく少しずつ補助対象経費の一部の一般財源化が行われ、縮減されてきたこと、義務教育費国庫負担金そのものが少子化に伴って減少傾向が見込まれることも、考慮に入れて評価する必要がある。さらに、地方分権推進委員会最終報告が提言していた

---

51) 代表的な例として西尾(2018)は、「議論は迷走に迷走を重ね、最終的には誰も予想していなかったような結末に終わってしまったのである。そこで、国の各府省の側には厭戦気分が漂い、自治体の側には期待を裏切られた徒労感と幻滅感が蔓延し定着してしまった。政治主導による改革がときとして陥る落とし穴の怖さを痛感させられた一幕であった。したがって、「三位一体の改革」は失敗に終わった改革と言わざるを得ない」と記述する。また、澤井(2006)は、「三位一体の改革」は、「地方交付税モラルハザード論を振りかざして地方財政を抑制することを第一の課題とする人々との妥協と補助金を所管する各省の抵抗や逆提案などによって、結果としては分権と地方自治を確立するための改革とは遠いものになったと言わざるを得ない。」としている。また、青木(2006)は「暴風雨は通り過ぎたが、地方の空はすっきりと晴れ上がらない。これが地方関係者の偽らざる心中であろう。数年にわたる「三位一体改革」の嵐を何とか乗り越え、懸案の税源移譲が実現することになったとはいえ、いまだ戸惑い・困惑と将来への不安が渦巻いているように思われる。」と地方関係者の複雑であろう心境を描写している。

52) 総務省自治財政局幹部が実質的には執筆している『改正地方財政詳解』では、「租税は当該団体の涵養努力で伸長させることが十分可能であり、また、経済成長とともに拡大することは当然予想される。」と評している(地方財務協会2006)。また、金澤(2006)は「三位一体の改革の着地点、をどう評価するか。まず、指摘されるべき最大の成果は、国から地方への税源移譲が、基幹税である所得税を対象とし、当初予定していた3兆円規模で実現したことである。」とし、「地方財政はモラル・ハザードを起こしているとして地方交付税の大幅削減や市町村合併を求めながら、税源移譲は先延ばししようとする動き、基幹税の移譲を回避しようとする動き、税源移譲につながる国庫補助負担金削減案の作成に抵抗する動きなど、次々と障害が立ち現れた。これの一つ一つ克服して税源移譲という目標に到達したことは、高く評価できる。」とする。

個人住民税のフラット化による税源移譲が実現した意味も小さくない。地方分権推進委員会最終報告の「個人住民税のより比例的な税率構造の構築と課税ベースの拡大により、広く住民が地域社会のコストを負担する仕組みとすべき」という提言は、神野の「ワークフェア」という考え方を反映したものであろう。神野は、地方税原則で応益原則が掲げられているのは、地方政府が国境を管理しない入退自由な政府であるからとし、家族やコミュニティが無償労働による相互扶助で供給していた準私的財を地方政府が代替して供給するのであれば、その財源は構成員が所得に比例して負担すべきであり、比例税率で課税される所得税又は一般消費税が地方税にふさわしく、累進税率で課税されている個人住民税を比例税率にして、所得税を国税から地方税に移譲し、地方消費税のウェイトを高めればよいと主張していた（神野 2007）。また、住民税はサラリーマンの給与等からの特別徴収に当たってボーナスからは徴収しないこともあるので、税源移譲の結果、多くのサラリーマンにとって毎月の定例給与からの天引き額は、所得税の源泉徴収額よりも個人住民税の特別徴収額の方が大きくなることになる。このことは、地域住民による地方公共団体の行政の監視がより強くなることを意味すると考えてもよいのではないかと思われる<sup>53)</sup>。

地方税に関しては、地方分権の流れの中で、1994年の地方消費税の創設、法定外目的税制度と法定外税に係る許可制度の協議制度への移行が実現した。地方分権委員会最終報告に書かれている事項としては、税源移譲と個人住民税の比例税率化のほかにも、法人事業税の外形標準課税が三位一体改革の論議が激しく行われていた2004年度の税制改正で、資本金1億円以上の大法人限定での導入が決定され、その規模、割合も当初は、それまでの所得割の4分の1の規模であったが、税収中立で実現した。そして、2014年度以降の法人実効税率の引き下げをめざした法人課税改革の中で、順次拡大され、2016年度には、8分の5まで拡大されている。地方消費税の充実も、2012年の社会保障と税の一体改革の中で一定程度実現した。

その結果、片山プランが当初掲げた国と地方の税源配分1対1は現時点においてどうなっているのか。国と地方の税源配分1対1は、三位一体改革後、2007年に設置された地方分権改革推進委員会の第4次勧告でも目標として維持された<sup>54)</sup>。しかし、その後は、2012年に成立した社会保障と税の一体改革における消費税率引き上げ分の消費税と地方消費税間の配分において、基礎年金国庫負担分の二分の一への引き上げ分の財源等年金への対応も含めた社会保障4経費に応じて配分されることとなった関係から、国分の消費税への配分が大きくなり、2016年度決

53) 『改正地方財政詳解』（地方財務協会、2006）はこの点について、住民から見ると「これまで以上に地方行政への関心を持つこととなると考えられる。」と述べている。

54) 地方分権改革推進委員会第4次勧告（2009年11月9日）は、「第一に、地方税を充実することによって、地方財源に占める地方税の割合が高まり、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うための基盤が形成される。そのためには、国と地方の歳出比率が4：6であるのに対し、税源配分が6：4であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを考慮し、国と地方の税源配分を5：5とすることを今後の改革の当初目標とすることが適当である。」と記述している。



算で、国60.5%、地方39.5%、2018年度地方財政計画ベースで国61.4%、地方38.6%となっている。もとより、歳出においても、国の割合がやや上がっていることは考慮に入れる必要があるが、今後、さらに、消費税・地方消費税の10%への引き上げが行われれば、税源配分は国にシフトするものと思われる。この点、国と地方の税源配分割合1：1は逆に、遠のいた感は否めない。

国庫補助負担金の改革、地方交付税の改革を含めた全体について言えば、「失敗に終わった改革と言わざるを得ない。」(西尾 2018)等の有識者からの厳しい指摘を率直に受け止めざるをえないように思われる。当時の総務省幹部も、税源移譲の意義は主張しつつも、「地方団体からは、地方交付税の削減だけが残り三位一体改革は失敗だったとの厳しい批判も寄せられた」(林 2018)、国庫補助負担金改革が「地方団体の自主性を高めることにつながらなかった点は深く反省しなければならない。」(林 2018)、「地方の財政面における自主性、自律性を大幅に拡大するという趣旨からみれば、改革の具体的内容が不十分であったことも、率直に認めざるを得ない。」(佐藤 2006)等と述べている。

国庫補助負担金改革に関しては、国からの要請に基づいて地方六団体が提出した国庫補助負担金改革案が、再三の「地方の意見を尊重する」との小泉総理の発言にも関わらず、ほとんど実現していないに等しい状況となってしまった。中でも、義務教育費国庫負担金の顛末は、残念なものだった。文部科学大臣が委員を任命し、教育関係者を主なメンバーとする中央教育審議会で議論することに整理されたことが、結果に大きく影響したように思われる。

全国知事会が異例の採決を行っても中学校分の義務教育費国庫負担金の一般財源化を提案するに至った背景について、2005年5月25日の中央教育審議会で、石井正弘岡山県知事が次のように説明している。国庫補助負担金改革の具体案について政府から要請を受けたこと、地方分権一括法が施行され、義務教育も自治事務とされたこと、その一方で、1985年以降、2003年の共済の長期給付と公務災害補償基金負担金まで国の一方的な都合によって、なし崩し的に、しかも必ずしも税源移譲を伴わないという形で一般財源化が進められてきたことを述べ、一般財源化し、税源移譲によって義務教育の財源を確保するという方が義務教育費国庫負担金にたよるよりも確実であると、考えるに至ったと。義務教育費の制度については長い沿革があるが、それについて文部科学省や中央教育審議会が、十分な認識をもっているのか、という疑問を感じる場面もあった(平嶋 2005)。地方分権の理念への理解に欠けると感じられたことに加え、現実に義務教育を実施している地方政府への不信感のようなものも感じられた中央教育審議会の議論だったが、結局、中央教育審議会は、「負担率2分の1の国庫負担制度は今後も維持されるべきである。」との答申を多数決で決定し、2005年10月26日に公表した。政府・与党合意において、「費用負担についての地方案を活かす方策を検討」することとされていたのに、ほとんど何も示されなかった。文部科学省と安倍晋三官房長官の間で、義務教育費は小学校・中学校を通じて3分の1とし、8,500億円を税源移譲の対象にするとの提案があり、義務教育費国庫負担制度の堅持が大前提であり、その点を文書に入れるということで、決着したというこ

ととされている<sup>55)</sup>。

また、地方交付税に関しては、当初の片山プランにおいて、税源移譲に際して地方交付税原資を確保するためには交付税対象税目・交付税率の見直し、再設定が必要なが記述されていたが、地方交付税に対する厳しい批判が行われていた時期でもあったため、所得譲与税の創設や税源移譲の際に交付税率の再設定は行われず、結果として、片山（善）が前述の2006年2月27日の衆議院予算委員会公聴会で主張したように、3兆円の税源移譲のうち約1兆円は国庫補助負担金の改革からではなく、地方交付税から地方税への税源移譲となってしまった。その後、民主党が政権交代をした2010年度の予算編成においては、民主党政権の政務三役の意向も踏まえ総務省は三位一体改革で削減された地方自主財源（約1兆円）を復元するために所得税の交付税率の8%の引上げ（32%から40%）を事項要求することとなった。その要求への共感はいずれの広がりを見せ、地方交付税の増額にはつながったが、交付税率の再設定には至らなかった。もとより、この間、国と地方の厳しい財政状況から地方財源不足の補填に折半ルールが適用されているため、その影響をどう考えるかは難しいが、いずれにしても、課題として受け止めるべきであろう。

## おわりに

この2005年11月30日の政府・与党合意には、「地方分権に向けた改革に終わりはない。政府・与党としては、18年度までの改革の成果を踏まえつつ、国と地方の行財政改革を進める観点から、今後とも、真に地方の自立と責任を確立するための取組を行っていく。」とある。この点に期待した者は多かったはずだ<sup>56)</sup>。確かに、その後も、地方分権改革推進委員会の下での改革、民主党政権下での地域主権改革、自公政権になってからの地方分権改革有識者会議の下での改革と、逐次、地方分権は行われている。民主党政権下での維持管理費に係る直轄事業負担金の廃止等の成果もあった。しかし、以後、この三位一体改革の時のようなエネルギーは感じられない。逆に、再び、中央集権が進んでいるのではないかとすら感じられる時がある。それ程、日本において地方分権というのは、理念としては分かっているが難しいものなのだろう。

それでも、時の流れの中で、その時は気が付かなかったことが、時間の経過とともに次の成果の礎となることもある。筆者が入省から数年後に行われた高率の国庫補助負担率の一律引き

---

55) 第53回中央教育審議会（2005年12月8日）における文部科学省玉井官房長の説明より。

56) 当時の瀧野欣彌自治財政局長は、「『改革に終わりはない。』これは、今回の政府・与党合意のもう一つのメッセージです。」と記している（瀧野 2006）。また、当時の林省吾総務事務次官は、「2002年に始まるいわゆる「三位一体改革」は、地方税財政面での分権改革の幕開けともいえる制度改正への取り組みであり、歴史に残る改革の初動であったと考えている。」とした上で、「改革はスタートしただけで、今後の取り組みに強く期待していることを記しておきたい。」と記している（林 2018）。

下げによって、保育所の国庫負担率は8/10から1/2に引き下げられた。それが長い時間を経て、三位一体改革での公立保育所運営費の一般財源化につながったのだろう。また、三位一体改革を契機に始まった「国と地方の協議の場」は、その後、民主党政権下で法制化され、現在も重要な役割を果たしている。地方分権は、大正デモクラシー以来の課題、長期的な視点が必要なことは間違いない。

#### 参考文献

- 青木宗明, 2006, 「税源移譲—「三位一体」の評価・教訓と今後の進路」, 『地方財務』, ぎょうせい, 2006年6月号
- 浅野史郎, 2006, 「「本物の改革」へ道半ば」, 『朝日新聞』「時流自論」2006年2月6日第12版
- 飯島勲, 2006, 『小泉官邸秘録』, 日本経済新聞社
- 石井隆一, 2005, 『分権型社会の創造』, 万葉舎
- 岩崎美紀子, 2003, 「三位一体改革と地方分権改革推進会議」, 『地方自治』2003年7月号
- 梅原英治, 2006a, 「『三位一体改革』とは何だったのか(Ⅰ)」, 『大阪経大論集』第57巻第2号  
—, 2006b, 「『三位一体改革』とは何だったのか(Ⅱ)」, 『大阪経大論集』第57巻第3号  
—, 2006c, 「『三位一体改革』とは何だったのか(Ⅲ)」, 『大阪経大論集』第57巻第4号
- 大田弘子, 2006, 『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社
- 大森彌, 2006, 「三位一体改革」, 『月刊自治フォーラム』第556号
- 岡本全勝, 2004a, 「進む三位一体改革—その評価と課題(1)」, 『地方財務』第602号  
—, 2004b, 「進む三位一体改革—その評価と課題(2・終)」, 『地方財務』第603号  
—, 2005, 「進む三位一体改革—その評価と課題(3)」, 『地方財務』第612号  
—, 2006, 「進む三位一体改革—その評価と課題(4)」, 『地方財務』第625号
- 岡本保・清水治・佐藤文俊・小熊博・務台俊介・平嶋彰英・黒田武一郎・丸山淑夫, 2006, 「新春座談会平成17年度地方財政の回顧」, 『地方財政』2006年1月号
- 金澤史男, 2006, 「三位一体の改革から分権改革のサード・ステージへ」, 『地方財政』第45巻第2号
- 木寺元, 2008, 「機関委任事務の「廃止」と地方六団体—「アイディアの回路」と「政治の回路」の視点から—」, 『公共政策研究』第7巻, pp.171-175
- 小西砂千夫, 2017, 『日本地方財政史』, 有斐閣  
—, 2020, 『地方財政改革の現代史』, 有斐閣
- 財政制度等審議会, 2001, 「平成14年度予算の編成等に関する建議」, 財務省
- 坂本哲志, 2006, 「地方の疲弊問題」, <https://www.tetusi.com/> (2006年11月5日) (最終確認日2020年6月25日)
- 佐藤文俊, 2006, 「三位一体改革の経緯」, 『三位一体改革と地方税財政』, 神野直彦編, 学陽書房
- 澤井勝, 2006, 「国庫補助負担金とその改革」, 『地方財務』第624号
- 椎川忍, 2005a, 「『三位一体の改革の全体像』に至る過程とその評価(上)」, 『自治研究』第81巻第4号  
—, 2005b, 「『三位一体の改革の全体像』に至る過程とその評価(下)」, 『自治研究』第81巻第5号
- 神野直彦, 2001, 「『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  
—, 2003, 「分権型社会における地方税財政(メモ)—三位一体改革の検討試案—」, 地方制度調査会専門小委員会  
—, 2005, 「分権改革の第2弾 消費税の地方割合高めよ」, 『日本経済新聞』「経済教室」2005年11

月2日

- , 2006, 「三位一体改革の意義と課題」, 『三位一体改革と地方税財政』, 神野直彦編, 学陽書房
- , 2007, 『財政学 改訂版』, 有斐閣
- , 2018a, 「新しいステージでの分権改革」『地方自治法施行七十周年記念自治論文集』, 総務省
- , 2018b, 『経済学は悲しみを分かち合うために—私の原点』, 岩波書店
- 神野直彦・池上岳彦, 2003, 『地方交付税何が問題か』, 東洋経済新報社
- 神野直彦・金子勝, 1998, 『地方に税源を』, 東洋経済新報社
- 神野直彦・小西砂千夫, 2014, 『日本の地方財政』, 有斐閣
- 砂原庸介, 2008, 「中央政府の財政再建と地方分権改革—地方分権改革推進会議の経験から何を学ぶことができるか」, 『公共政策研究』第7巻, pp.132-144
- 税制調査会, 2003, 「平成16年度の税制改正に関する答申」, 税制調査会
- 全国市長会, 2006, 「三位一体改革に関する緊急要望」, 全国市長会
- 全国知事会, 2006, 「地方交付税等の大幅削減に対する緊急コメント」, 全国知事会
- 全国町村会, 2006, 「町村財政運営に関する緊急要望」, 全国町村会
- 総務省, 2006, 「地方財政の状況」, 総務省
- 総務大臣, 2002, 「地方分権改革推進会議『事務・事業の在り方に関する意見』に関する総務大臣談話」, 総務省
- 竹中平蔵, 2008, 『闘う経済学—未来をつくる [公共政策論] 入門』, 集英社インターナショナル
- 瀧野欣彌, 2005, 「三位一体の改革の展望」, 『自治研究』第81巻第6号
- , 2006, 「三位一体の改革と今後の課題」, 『地方財政』第45巻第1号
- 地方財務協会, 2006, 『改正地方財政詳解』, 地方財務協会編
- 地方制度調査会, 2002, 「当面の地方税財政措置に関する意見」(2002年11月29日), 地方制度調査会
- , 2003, 「地方税財政のあり方についての意見—地方分権推進のための三位一体改革の進め方について—」, 地方制度調査会
- 地方六団体, 2002, 「地方分権改革推進会議の意見について」(地方六団体会長談話), 全国知事会, 全国都道府県議長会, 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
- , 2004a, 「国庫補助負担金に関する改革案」, 地方六団体2004年8月24日
- , 2004b, 「『三位一体改革について』の共同声明」, 地方六団体2004年11月29日
- 内閣府, 2005, 「『基本方針2004』の総点検結果 各項目の取組状況に関する詳細(その1)」, 経済財政諮問会議2005年4月7日配付資料
- 西尾勝, 2001, 『分権型社会を創る—その歴史と理念と制度』, ぎょうせい
- , 2005, 「『三位一体』こそ改革の本丸」, 『日本経済新聞』「経済教室」2005年9月26日
- , 2007, 『地方分権改革』, 東京大学出版会
- , 2018, 「地方分権改革を目指す二つの路線」, 『地方自治法施行七十周年記念自治論文集』, 総務省
- 西田安範, 2006, 「平成18年度補助金改革(三位一体の改革)について」, 『ファイナンス』第41巻第11号
- 林省吾, 2018, 「三位一体改革のねらいと課題」, 『地方自治法施行七十周年記念自治論文集』, 総務省
- 平嶋彰英, 2001, 「地方分権改革推進会議の今後の審議等について」, 『地方財政』第40巻第10号
- , 2002a, 「『事務・事業の在り方に関する中間報告—自主・自立の地域社会をめざして—』について(上)」, 『地方財政』第41巻第7号
- , 2002b, 「『事務・事業の在り方に関する中間報告—自主・自立の地域社会をめざして—』について(下)」, 『地方財政』第41巻第8号
- , 2002c, 「『事務・事業の在り方に関する意見—自主・自律の地域社会をめざして—』について」,

- 『地方財政』第41巻第12号
- , 2005, 「義務教育の政府間関係」, 『都市問題』第96巻第4号
- , 2017, 「独立税を中心に地方税制を考える」, 『税』第72巻第11号
- 古川貞二郎, 2005, 『霞が関半生紀』, 佐賀新聞社
- , 2015, 『私の履歴書』, 日本経済新聞出版社
- 本間正明, 2006, 「三位一体とは何だったのか」, 言論NPOインタビュー, <http://www.genron-npo.net/politics/archives/895.html> (2006年6月5日) (最終確認日 2020年6月23日)
- , 2019, 「地方財政学はどこまで進んだのか」, 日本財政学会第76回全国大会, 報告論文, 修正
- 牧原出, 2003, 『内閣政治と「大蔵省支配」』, 中央公論新社
- , 2005, 「小泉“大統領”が作り上げた新「霞が関」」, 『諸君』第37巻第2号
- 皆川健一, 2008, 「地方と都市の共生に向けた財政力格差の是正」, 『立法と調査』第277号
- 務台俊介, 2006, 「三位一体改革の到達点 国庫補助負担金の改革」, 『三位一体改革と地方税財政』, 神野直彦編, 学陽書房
- 讀賣新聞政治部, 2005, 『自民党を壊した男—小泉政権一五〇〇日の真実』, 新潮社