

はしがき

地方財政を見通すときには、地方自治体における行財政運営の工夫という観点（自治体財政論）と、国として地方財政制度をどのように仕組むことを通じて国全体の地域間バランスと地方自治の保障を両立させる観点（地方財政制度論）の2つがある。

前者については、筆者はこれまで『地方財政改革論』（日本経済新聞社、2002年）などによって表し、近年では（財）関西社会経済研究所におけるガバナンス評価という形で、行政評価などの特定のテーマに着目したピースミールの政策ではなく、地方行財政運営の全体について、包括的な見方を示そうとしてきた。後者については、これまで地方財政制度全体に関する筆者自身のビジョンを示すことができなかった。本書はその最初の機会ということになる。

研究の世界では、基本的に現場や原典に根ざした研究でなければ評価されない。たとえば歴史研究では、二次資料だけで歴史を語ったところで学問の成果としては評価されないと聞く。地方財政のような現実との接点が強分野では、現実との接点を多く持って、そのなかで問題意識を膨らませていくことが重要である。財政学ではしたがってフィールドを研究するという意識もまた重要となる。

地方財政にとってのフィールドは、先に述べた2つの観点のそれぞれについてある。地方行財政運営の現場は地方自治体であり、地方財政制度が作られている現場は国であるが、とりわけ総務省自治財政局とそのカウンターパートとしての財務省主計局、近年ではそれに経済財政諮問会議が加わり、そして国民の目にはよく見えないが、強い力を持っている自民党政務調査会などがある。それぞれについて、地味なフィールドワークをしなければ地方財政の制度運営の実態は見えてこない。

2つのフィールドのうち、地方自治体については研究者になれば接する機会が増えるので、努力すれば見えてくるものも多い。しかし自治体も千差万別であって、たとえば東京23区を見てこれが平均的な自治体と考えることはできない。一定の経験がなければ、自治体の財政運営の実態はなかなか見えない。見るためには自治体を組織と見て、その組織が持っている行動原理や風土を見抜かなければ

ばならない。組織風土を診断するにはちょっとした歴史観のようなものも求められる。

国というフィールドはさらに見えにくい。中央省庁の研究会の委員になったところで、きれいに整理された情報に接するだけで、それを取りまとめる際に内部的にどのような議論が積み重ねられたかを見て取るには、それぞれの組織が持っているマインドと使命感、その省が誰に頭を押さえられているかの構図を知る努力が必要になる。最近では、ウェブサイトには研究会等の資料や議事録が出るようになったので、研究会の委員にならなくても情報は共有できる。しかしそれを読み取るセンスを磨くには一定の経験が必要だ。そのためには、新聞記者がするような取材技術すら必要になる。役所が作った資料に目を通すだけでは、そこで語られている本当のものはなかなか見えてこない。自分の目で見て、耳で聞いて、自分がその役所の担当者のポジションに身を置いたとして、どのような組織の論理を背負って、誰とどのように関わざるを得ないのかを考えてこそ、国というフィールドに対する見識が得られる。

このように考えると、地方財政全体の構図を見通すには相当な努力と経験が必要であり、識者であっても全体が見えていなくて当たり前ということになる。全体像がなかなか見えないにもかかわらず、そこでなにがしかの議論が行われ、闇雲に改革が進み、思いつきの議論がまかり通って制度設計されていることに気づかされる。改革が進まないのではなく、ときに思いつきの改革論に振り回されている現状こそが本当の課題であると、筆者は危機感を持っている。自治体の首長、職員、大臣や国会議員、中央省庁の官僚には少数だが、全体が見えている者がいる。しかし、けっして見えている者だけで改革が進むわけではない。改革をしようとすれば、むしろ見えていないほうが有利である。極端に現状を斬ってみせ、簡単に考え、大胆に進められるからだ。改革を進める時期には、むしろそのような乱暴な動きが必要という側面もある。訳知りは訳を知っているだけに何も動かさないことが欠点となりがちだ。

しかし、本来は、文脈を大切にしながらも、それを十分踏まえた上で何をどのように変えるかについて英断をするのが正しい改革像である。文脈を無視した改革は必ず頓挫し、中途半端に終わる。しかし文脈を守りすぎると、結局は何も変えられず、全体的な社会の流れのなかで取り残され、いつか世間から「抵抗勢力」とのレッテルを貼られることになる。いったん抵抗勢力となれば、今度は激しい

バッシングに遭い、根こそぎつぶされるのが世の常である。本来は残すべきよきものも含めて、容赦なく破壊される。文脈を守ることにより一生懸命になりすぎると、改革の大波が来たときには吹っ飛ばされて、結局は何も守れないことになりがちである。訳知りが文脈を変えるのは本当に難しく、それには大変な自己改革が必要となる。しかし、それこそがいま求められていることであろう。

本書は、多くのページをこの地方財政制度の文脈の理解に割いている。筆者が自分自身の経験のなかで、地方財政制度の本質について見てきたことを、読者にもぜひ共有していただきたい。存在するものにはすべて理屈があるといわれるように、それらはおおむね現実感のある整然とした世界であり、歴史的必然性もあり、それなりに「美しい」ものでもある。しかしその一方で、その根本にあるのは「統治の知恵」であるだけに、わかりにくいものであって、また統治する側の気持ちにならなければ共感は得られない。大衆は統治を理解しようとしない。しかし「よき」統治がなければ大衆に平安はない。ポピュリズムの世の中にあっては、統治の論理はときに曲解され、それによって支えられている側からさえ反発を受け、常に世論の支持を受けるとは限らない。

文脈を無視した改革劇場は終わりにしなければならない。繰り返すが、文脈を理解した上で、その文脈を変えていく勇気を持たなければならない。そこに現代日本における政策論の難しさがある。本書はそのような課題を自らに課して書かれたものである。ここで描かれる地方財政の改革ビジョンは、現実の動きと制度運営の文脈のなかでぎりぎりのバランスをとろうとしたものであり、けっして万人の耳に快い改革ではない。増税などは、その最たるものであろう。しかし、増税に反対が多いから小さな政府をめざすべきという議論は間違っている。それこそ本末転倒であるからだ。多くの者に拍手喝采をあげる改革ビジョンは、往々にして文脈を無視した危険なものである。読者の辛らつな批判を受けて、さらに筆者自身の考えを深めたいと願う次第である。

本書は2007年3月に最終原稿をまとめた関係で、その時点までに網羅できる事実については可能な限りフォローしている。地方財政・地方自治などの地方制度は、近年、大きく変動しているが、2007年3月はつかの間の静寂を迎えている。しかし、4月からスタートする地方分権改革推進委員会によって、また新たな変化が予想されるところである。

本書は、地方財政制度をめぐって日々制度の設計や運営に力を尽くしている、総務省、財務省、内閣府および都道府県や市町村の関係者からの詳細なご教示や、数多くの対話の結果として生まれたものである。そうした方々にこの場を借りて謝意を表したい。

大学関係者では、関西学院大学の山本栄一教授、林宜嗣教授、高林喜久生教授に日々接していただけることは筆者の研究環境にとって何物にも代え難い知的刺激である。学界関係者でご指導いただいている先生をすべて挙げることはできないが、吉田和男京都大学教授、神野直彦東京大学教授、深谷昌弘慶應義塾大学教授、本間正明大阪大学教授、齊藤慎大阪大学教授、中井英雄近畿大学教授のお名前は特に挙げさせていただきたい。

また、読売新聞東京本社の青山彰久編集委員、朝日新聞の菅沼栄一郎氏、神田誠司編集委員、天野剛志氏など、多くの地方自治に精通したマスコミ関係者などの意見交換は、考えをまとめる上でたいへん有益であり、日頃からのご交情に感謝申し上げたい。

筆者と日常的に研究活動をともにしていただき、地方財政アカデミーと自称している研究グループにご参加いただいている関西、北海道、山梨、三重、熊本、長崎の自治体関係者の方々や、沖縄の愛すべき仲間には本書のわずかばかりの成果を受け取っていただきたい。

厳しい出版事情のなか、本書の公刊にご尽力をいただいた有斐閣の伊東晋氏（現、有斐閣アカデミア代表取締役）と編集の労をお取りいただいた柴田守氏には心より感謝申し上げたい。

最後に私事ながら、日頃の筆者の研究活動に理解を示してくれる家族に、このささやかな成果を捧げたい。

晴れ間の覗くスコットランドのカフェにて、またバンコクの喧噪のなかで
2007年3月

筆 者

目 次

はしがき i

序 章 制度全体を見通す必要性と市場主義的改革への疑問…………… 1

1. 地方財政についての2つの観点と異なるセンス 2
2. 問題の所在の全体像を知る難しさ 4
3. 市場主義的改革ビジョンとそれへの疑問 7
4. 地方自治を育ててこなかった反省が必要 9
5. 本書の構成 10

PART1 改革の背景・経緯・理論…………… 13

第1章 地方分権改革の系譜のなかでの三位一体改革…………… 14

1. 地方分権改革を前進させた原動力とは 14
2. 地方分権推進委員会による第1次分権改革 16
3. 地方分権改革推進会議以後の第2次分権改革 20
4. 地方財政改革のあるべきすがた 24

第2章 「受益と負担の一致」と財源保障のあり方…………… 26

1. 受益と負担の一致の意味 26
2. 「格差是正は必要だが差額保障はよくない」をめぐって 29
3. マクロにおける受益と負担 33

第3章 税源移譲と「東京問題」の克服…………… 36

1. 「税源移譲から入る」は実現したのか 36
2. 三位一体改革の本来のすがた 40
3. 三位一体改革の現実のすがた：税源移譲か地方税の増税か 41

4. 税源移譲と東京問題	45
--------------	----

PART2 三位一体改革から歳出・歳入一体改革へ 49

第4章 地方分権改革における三位一体改革の位置づけ 50

1. 分権改革の課題と相互の関連性 50
2. 三位一体改革がスタートする経緯 54
3. 地方交付税への評価と税源移譲の是非をめぐる対立 58

第5章 三位一体改革の過程と成果（2003年度）：

税源移譲の総理指示 61

1. 2003年度におけるいわゆる芽だし部分 61
2. 税源移譲の総理指示が示された2003年4月の経済財政諮問会議 62
3. 国庫補助負担金4兆円削減等を定めた「基本方針2003」 65
4. 三位一体改革の初年度のすがた 70
5. 三位一体改革の国庫補助負担金改革の切りシロ 72
6. いわゆる地財ショック 73

第6章 三位一体改革の過程と成果（2004・05年度）：

全体像の提示と決着 75

1. 三位一体改革2年目に向けての仕切り直し 75
2. 3兆円の税源移譲を決めた「基本方針2004」 77
3. 地方6団体による改革案と「国と地方の協議」 80
4. 三位一体改革の全体像 82
5. 最終年度、残り6000億円をめぐる攻防 86
6. 国庫補助負担金改革を振り返っての総括 88

第7章 三位一体改革による量的縮減 94

1. 税源移譲の形と地方財政計画のすがた 94
2. 地方の財政運営への影響 95

3. 第2期改革への期待は大きいが 100

**第8章 量的改革としての歳出・歳入一体改革，質的改革としての
ビジョン懇**…………… 103

1. 量的改革としての歳出・歳入一体改革 103
2. ビジョン懇最終報告による分権改革は格差拡大を指向 104
3. ビジョン懇の提言がめざすもの 109

**第9章 分権一括法・新型交付税・破たん法制：
神野委員会とビジョン懇の対比**…………… 119

1. 「義務づけの見直し」についてのアプローチの違い 119
2. 地方交付税改革をめぐる相違点 124
3. 公会計制度のあり方と破たん法制について 131
4. 道州制を含めた今後の改革のあり方 134

PART3 制度改革の課題：地方税・地方交付税・道州制—— 139

第10章 地方交付税における財源保障のあり方…………… 140

1. 統治の側から見たときの地方交付税 140
2. 義務教育の財源確保の歴史にみる財源保障のあり方 142
3. 財源保障の方法，国庫負担金の財政調整機能 144
4. 地方交付税制度が持つ多様な性格 148

第11章 地方交付税の真の問題点と改革のあり方…………… 155

1. 地方交付税批判のキャンペーン 155
2. 地方財政における財源不足の実態 160
3. 地方交付税の収支均衡を図る原則 163
4. 地方財政計画のレジティマシー（正当性） 164
5. 地方交付税の制度運営の経緯と収支不足の原因 168

第 12 章 税源移譲に伴う地方税改革のあり方 175

- 1. 税源移譲と地方税の原則 175
- 2. 税制調査会による論点整理 178
- 3. 税源移譲のすがたと偏在度縮小へのさらなる課題 182

第 13 章 道州制・市町村合併と地方財政改革のあり方 189

- 1. 「平成の大合併」をめぐる国の動き：政治主導の合併 189
- 2. 西尾私案と地方財政制度の行方 194
- 3. 道州制とその行方 197
- 4. 第 28 次地方制度調査会答申の意義 200
- 5. 地方財政制度改革と道州制との接点 202

PART4 地方債改革と再生（破たん）法制のあり方 205

第 14 章 地方債の協議制移行で何が変わったか 206

- 1. 協議制移行と破たん法制による激変 206
- 2. 分権改革における協議制移行のねらい 207
- 3. 地方債の安全性と協議制移行 216
- 4. 協議制の下での起債発行のすがた 223
- 5. 協議制に移行した 2006 年度地方債計画のすがた 225

第 15 章 金融市場の論理と地方債のあり方 231

- 1. 自治体と金融機関の変わりゆく関係 231
- 2. 金融市場における地方債 234
- 3. 統一条件交渉の廃止 237
- 4. 地方債制度はどこまで改革すべきか 238

第 16 章 資金繰りと償還能力を踏まえた地方債の発行管理のあり方
..... 242

- 1. 地方債の発行管理の考え方と財政運営のあり方 242

- 2. 債務管理におけるバランスシートの効用 246
- 3. 現行の財政指標の有効性と課題 253
- 4. 財政分析の手法と結果, その応用としての「地方債の発行管理」
255
- 5. 赤字地方債の解禁と発行管理 262

第17章 再生（破たん）法制の導入の課題とそのすがた 264

- 1. 再生（破たん）法制に関するビジョン懇報告書の内容 264
- 2. 夕張ショックと再生（破たん）法制への影響 267
- 3. 再生（破たん）法制整備の課題 269
- 4. 再生法制（地方財政健全化法）の骨格と考え方 274

PART5 めざすべき改革のすがた 283

**第18章 これまでの地方分権改革を踏まえた地方財政改革
のビジョン** 284

- 1. 三位一体改革などの改革を踏まえたあるべき将来像 284
- 2. 改革の7つのポイント 286
- 3. 小泉改革の成果を今後にどのようにつなげていくか 302
- 4. 「地方は小さな政府をめざさない」という意味 304
- 5. 地方が身を切る改革とは 305

おわりに：時代的風潮との折り合いのなかで発想すれば 309

主要参考文献 311

索引 313

序章

制度全体を見通す必要性和 市場主義的改革への疑問

本書は、近年の地方分権改革、小泉内閣の下での三位一体改革、歳出・歳入一体改革の成果を踏まえて、さらなる地方財政改革を進めていくためには、どのような課題があり、それを解決する上でどのようなビジョンが成り立つかを提示するものである。

地方財政制度の全体を見通し、そのなかで課題を見つけ、どのように改革すべきかの処方箋を書くためには、相当に広範囲な知識が必要となる。本書の目的は、ビジョンを世に問うだけでなく、改革の全体像を展望するために必要な素材を提供し、地方財政制度に関してこれまで延々と積み上げられてきた制度運営の文脈の理解に資することにある。制度運営の文脈を正確に追えば、あるべき改革のあり方は自ずと少数の選択肢の中に収まるはずである。よく考えられた改革像は暴走することはない。哲学の違いが改革像を異ならせるのであれば、哲学を整理すると落としどころは見えてくる。しかし思いつきの改革像は暴走し、危険である。現代のように改革している姿を常に見せないとアピールできない時代では、見せかけだけの改革がもてはやされる危険と常に隣り合わせである。

改革像を掲げると同時に、本書は、小泉政権の構造改革の一環として進められた三位一体改革と歳出・歳入一体改革など、地方財政についての諸改革（あるいはそのための改革提言など）についても論評を加えている。それらは歴代の内閣では例がないほどの大きな動きであった反面、多大なエネルギーが必ずしも建設的でない形で費消され、すべてが意味のある改革であったとはいえない。構造改革は日本経済にとって大きな一歩であるが、革命は一代で終わらないがごとく、次がなければ成果は水泡に帰する。次なる改革は、これまでのようにともかく変えるというスタンスではなく、より鮮明に先の見通しを持った改革でなければなら

ない。本書はその「より鮮明な見通し」を与えることをめざす。

1. 地方財政についての2つの観点と異なるセンス

筆者は地方財政を見通すときには、2つの観点があると常々感じてきた。1つは、国が作った地方財政制度の下でいかに地域住民のニーズに合わせた行財政運営を行っていくかという、いうならば「地方財政運営」の観点（自治体財政論）である。もう1つは、国として地方財政制度をどのように構築することが、国としての政策目的に適いつつ、かつ地域ごとの自治の自由度を確保するかという「地方財政制度運営」の観点（地方財政制度論）である。この2つを担うのは、前者が地方自治体ならば、後者は国（主として総務省）ということになる。

もちろん、どちらが優先されるべきということはない。どちらも重要であり、いうまでもなく相互に関連している。最も大切なことは、両者には異なるセンスが求められており、そして、地方財政全体に対して見識を深めるには、両方のセンスが必要であるということだ。

前者である地方財政運営については、三重県の北川正恭前知事時代の改革が皮切りとなって、さまざまな首長が自らこそが改革派と名乗りを上げ、よい意味で覇を競ってきた。バランスシートや行政評価の導入に始まり、近年の動きでいえばローカル・マニフェストの導入が注目されている。このような財政運営に関する改革の目的は、最終的には、住民の行財政運営への関心を高め、住民参加の途を開き、それらを通じて、住民が役所への信頼を高め、自ら公共性を担うことによって住民自治を充実させていくということに尽きる。前者で求められるセンスは、住民自治を実現させるには、役所は住民に対してどのような姿勢で、情報を提供し、対話を求め、何を約束し、どのような形で審判を仰ぐかという「関係づくり」にある。

これに対して、後者の動きはこれまで地方制度調査会などが中心となって持続的に改革が進められ、第2次臨時行政調査会（いわゆる土光臨調）から始まる行政改革と、宮澤内閣から細川内閣にかけてスタートする地方分権改革の流れのなかで、徐々にではあるが進められてきた。そして小泉内閣になってから、三位一体改革として大きな注目を集め、それまではけっして動かないと考えられてきたものを、一気に変えるだけのエネルギーを示した。後者で求められるセンスは、

国家として地方自治体に一定の事務を配分する（あるいは権限や行政任務の付与といってもよい）ことによって、一定のサービスをどの地域においても等しく享受できるようにし、それ以外の分野では地域ごとに差異が出ることを容認するかという「統治の知恵」であり、地域間所得格差を前提とした「統治と自治のバランス」に関する舵取りということになる。あるいは、地方自治体は単立ではなく、全体として相互扶助の仕組みにある「共同体の思想」によってつくられた制度のなかにあるという側面もある。

現代日本の風潮として、「統治の知恵」や「共同体の思想」は、ないがしろにされがちである。特にエコノミストは、統治や共同体という観点が経済学の体系に入りにくいこともあって、主流経済学の枠組みのなかで発想するという意識が強いほど、統治のあり方や共同体の思想に対しては冷淡である。しかし、所得格差がある諸地域を一体的にまとめるという国家統治と、相互扶助の共同体という観点において、社会的・政治的に容認できないほどの地域格差をもたらすことは絶対に避けなければならない。そのことは、とりわけ地方財政における制度設計や制度改革では無視できない部分である。

2つの観点があるとして、それぞれに当事者はいるので、当事者は自らの観点では一定の見通しがある。地方自治体関係者には地方財政運営の観点についての知識は豊富だが、地方財政制度運営について発言をするときには、常に当を得た意見であるとは限らない。筆者から見て、ときに自分たちが拠って立つ基盤についてあまりに無神経な批判であると感じるときがある。

その一方で、地方財政制度運営については、そのノウハウはそれに関わった少数の者だけが共有できるようになっており、それを一般国民に知らしめる努力はそれほどできてこなかった。制度を守ってきた当人たちにはけっして悪気はないにしても、広く一般に理解されない制度は、現代のポピュリズムにおいては打破すべき制度として、断頭台に追いつけられる危険があるが、それにはあまり敏感ではない。少なくとも竹中平蔵総務大臣の登場までは、敏感ではなかったというべきであろう。

国家統治の観点で作られてきた制度は、地方自治を育てるという観点で機能するとは限らない。完璧に統治しようとすれば自治を育てる芽が結果的に摘まれる。しかし、自治が育っていないことへの結果責任が問われるのが現代という時代の怖さであり、地方財政についての小泉構造改革が勢いを持ったのも、地方に対す

る識者の不信感が背景にある。また総務省は、国の組織にあつて自治体を統制する主体なのか、利益を代表する主体なのか、その両方を巧みに使い分けてきたことに対する批判にも耳を傾けるべきである。地方自治体に対する姿勢において、総務省がその両者でおれることがあれば一種のご都合主義であり、総務省が地方自治・財政制度のなかで大切にしてきたことに対する評価にも傷がつくことになる。

2. 問題の所在の全体像を知る難しさ

「地方にできることは地方に」という小泉内閣のスローガンは一見わかりやすいが、地方にできることはまだまだあつて、どんどん任せていくことが望ましいというニュアンスを醸し出している。しかし問題としては、「どこまでを地方に任せるべきか」「任せるとして、そのためにはどのような制度的工夫をしなければならないか」という制度設計に関するビジョンこそが求められている。小泉内閣の構造改革路線では、とにかく改革することが大切であつて、何をどのように変えるかについては、十分に考えられた「知恵」があるのか首をかしげたくなる部分があつた。ときに場当たりのであり、ときにその発想は大衆迎合的であつた。

地方財政制度について、表も裏もすべて見えているのは、年末の予算編成に先立って行われる地方財政対策（そこで次年度の地方財政計画の骨格を決定する）の当事者である総務省と財務省の担当者であろう。地方財政対策の決定の場は、各省間の文脈のぶつかり合いであり、近年であれば毎年6月に定められる「基本方針」（正式には「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」、「基本方針」や「骨太の方針」と呼ばれるときもある）や概算要求基準に始まり、両省の折衝を経て地方財政計画の総額を決定し、その際に生じる地方財政に関する財源不足をどのように解消するかを決める。そのプロセスは虚々実々の駆け引きであり、最終的には両省の合意という形になるが、生産的であるかはともかくとしても、おそらくすさまじい知恵比べの世界であると想像される。

決定の場では、番外でもそれぞれ激しい政治的な動きがある。財務大臣の諮問機関である地方制度等審議会は、予算編成に先立って建議を行うが、近年では地方財政に対しては特に厳しい意見を表明している。それに対して、総務省は地方自治法や地方交付税法などの法律の規定を盾に、地方財政計画の正当性を財務省

に認めさせようとし、さらには地方6団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会などの連合組織）が与党に対して大きな政治的プレッシャーとしての役割を果たす。

財政健全化を最大の政策目標とする財務省としては、地方財政制度にかかる筋論はともかく、地方財政にかかる国家財政の赤字の発生をやすやすと認めるわけにはいかない。しかしその一方で、増税は政治が簡単には認めず、歳出の圧縮以外に財政収支を均衡状態に近づける方法がないなかで、何とか理屈を構築して、歳出の圧縮をしようと、あの手この手で総務省を攻めることとなる。いわば敵失をねらってムダとわかっている弾を打ち続けるわけである。総務省としても対応を間違えれば大やけどをするので、全力で弾を撃ち返す。やがてタイム・リミットがやってきて、撃ち方止めとなって地方財政対策として「握る」瞬間がやってくるが、すぐにまた次年度に向けての闘いが始まる、という形がこれまで延々と続けられてきた。

2005年度の地方財政対策の決定の際には、第11章でも取り上げたが、地方財政計画における決算乖離（地方財政計画の計画額と実際の地方財政の決算を比較すると、内訳で見て投資的経費の実績が計画よりも過小で経常費である一般行政経費の実績では計画額よりも過大になっていること）を財務大臣が強く問題にし、乖離分だけ地方財政計画を圧縮しようとしたが、最終的な地方財政対策では、総務省の言い分が通った形となった。決算乖離は地方財政計画の内訳を変える理屈にはなったが、総額を圧縮する理由にはならなかった。その反面で、決算乖離是正分は、国と地方で折半してきた財政赤字の負担を、すべて地方がかぶる形で決着している。いずれにせよ国・地方を通じた財政赤字は同じであるにもかかわらず、その対応に両省は多大なエネルギーを費消し、国の財政負担を軽くする決着となった。これも財務省が投げってくるくせ球の典型例である。

以上のように、当事者である国の官僚には細部が見えているが、彼らはときとして自らの庭先をきれいにする議論に陥る。そのようなムダなエネルギーを避けるのはどうすべきかという発想にはなかなか至らないし、至ったところでそれを変えることは難しい。一種の戦闘集団に徹して他省と闘い続けることはできるが、そのなかで長期的なビジョンを構築することはできない。

本来、それをウォッチするマスコミや研究者が、全体の構図をどのように転換するかの問題提起をできればいいのだが、自戒の念を込めていうならば、研究者

に全体が見えているとは限らない。偏った情報源に拠ったり、思い込みで議論を展開する懸念がある。中立的であるはずが、ときには政治的な動きさえする。官僚が持っている文脈をひと当たり理解するには大変な時間と努力を要するが、その努力を惜しんで、向こう受けのする意見を言いたい誘惑には、なかなか抗しきれないものがある。

ある意味で、全体の構図がすべて見えていて、何をどのように変えるかが見えているのは、皮肉なことに、世間では否定的なニュアンスで語られることの多い、本来の意味での族議員である。専門性を持って勉強してきた族議員には、全体の構図を見通して、何をどのように変えるべきかのポイントがわかっていることがある。しかしその一方で、政治にはポピュリズムと背中合わせになっている部分があって、理屈の世界だけで政治は動かない。本当の意味での族議員が政治的力を持つとは限らない。政治は常に曲線的にしか動かない。貸し借りや利用される世界がつきものである。そのなかであるべき姿に向かう改革が進むことに過大な期待はできない。

経済財政諮問会議はそのような状態を脱して、首相のリーダーシップで政策の大方針を決め、迅速にトップダウンで改革を進めるための仕組みとして構想された。しかしそこで問われるのは、首相が正しい大局観を持っていることと、世論に迎合せず、世論を説得するカリスマ性を持っており、そこで決めた方針を、各省の政策運営の場に下ろし、政策運営を徹底させるだけの理論を構築できるかである。この理論構築が甘い場合には、経済財政諮問会議はきれい事だけを言って、各省に政策を丸投げすると批判されることになる。経済財政諮問会議で扱う問題があまりにも広範囲であり、いかに英知を結集したとしても、あらゆる政策課題について正しく全体像をとらえて、的確に政策運営の舵取りを行うことは個人の能力として難しい。また総理や担当大臣の政治スタイルによって、経済財政諮問会議という枠組みを使い切れるとは限らない。

一言で言えば、「改革課題の全体像を見えている者が少ない」ということが、現代日本の改革を難しくしている。現実の複雑な文脈を知ってしまうと擁護派となり、全体像が見えないから改革派となるとすれば、実に不幸なことである。複雑な文脈が入り組んで、それぞれに現実のさまざまな問題が関わり、どれも簡単にさわると大きな影響をもたらすような複雑な問題であっても、現代の風潮では、大胆に切り込んで、簡単に理解し、極端に切って捨てることがもてはやされる。

まさにポピュリズムの世の中である。本来は、文脈を正しく理解した上で、現実擁護だけでなく、変えてはいけないところと変えるべきところを正確に腑分けし、何をどのように変えるかについて見識を持たなければならない。それは本当に難しい課題である。

3. 市場主義的改革ビジョンとそれへの疑問

現代日本において構造改革は革命的であったとさえいえる。小泉純一郎総理の出現によって、この世の中の課題でタブーといわれるものはもはやなく、どのように難しい課題であっても首相のリーダーシップがあれば、少なくとも着手は絶対にできることを証明した。バブル崩壊後の閉塞状態を破って、世の中は変えられることを証明したのは、誰もなしえなかった偉業とも言える。

しかし革命は一代では完結しない。明治維新でも、長州は、吉田松陰だけで革命ができたわけではない。松陰の没後も担い手を次々と代えながら、少しずつ理念を修正し、新しいパラダイムを構築していったわけである。担い手が代わると同時に役割も変わり、そのなかでどのような社会をめざして改革を進めるかの全体像が固まり、理念らしきものが見えてきた。最初から革命の完成後の姿が見えていたわけではない。徐々に明らかになる完成後の姿を真剣に求めることなく、闇雲に進んでも迷走するだけである。革命を進行させながら、最終的な着地点を見いだすことが必要であり、それが「小泉後」の課題である。

財政問題のネックは、結局は財源不足であるから、増税問題とどのように向き合うかである。しかし、最初から何が何でも増税あるのみでは、国民の理解は絶対に得られない。国民から増税の理解を得られるまで、長々と改革を押し進め、けっしてよいことではないが、そのなかで象徴的な犠牲者が出てしまう（現代ではそれが特殊法人であり、郵便貯金であり、そして公務員給与であり、このまま小さな政府路線が続くと、高齢者や障害者などの弱者に深刻な影響が及ぶ）。その過程では、残念ながら残しておくべきものまでが葬られることもある。そうした犠牲を払っても、財政再建はなお遠いとわかったときに、はじめて増税を国民に認めてもらえる可能性が出てくる。小泉改革の最後に出てきた、歳出・歳入一体改革は、徹底して歳出削減を行い増税の必要量を小さくする方針であり、まさにそのような構図である。

三位一体改革は、1993年に始まった地方分権改革の最大の難題である地方財政改革をとにかくも動かし、とりわけ地方の宿願であって税源移譲を実現したという意味では画期的な成果といえる。しかし、地方自治体の関係者の評価は低い。財源が総額として圧縮されたからである。その最大の理由は、次章以降で詳しく述べるが、結局は小泉内閣が増税を封じたからである。財源の総額を圧縮することと引き替えに、税源を移譲してもらった構図である。そして、真の意味での地方分権という果実は十分に実現したとを感じる者は少ない。税源移譲も国庫補助負担金の削減もできたことは偉業であるが、そこで終わってしまったはいかにも中途半端である。

今後、三位一体改革を同じ構図で、もっと大きな規模で進めようとしても、あまりよい成果は期待できない。地方がもっとやれと声を上げて、国の方は、国庫補助負担金改革で再び振り回されるのはごめん被りたいという雰囲気が漂っている。各省は三位一体改革が進んだ3年間の調整で多大なエネルギーを使って消耗している。政治の世界も、さらなる分権改革を進めよと意気込んでいるわけではない。改革の進め方のルールと改革像への構想を変えないと、次には進めないうところに来ている。その構想づくりに寄与することが本書の目的である。

三位一体改革から歳出・歳入一体改革になり、地方分権 21世紀ビジョン懇談会の報告書が出てみると、小泉改革における特徴は、市場主義・小さな政府論であり、それは地方財政制度改革においてもけっして例外ではないことが明らかとなった。さて、この「市場主義的 地方財政制度」をどのように評価すべきであろうか。

筆者は大きな方向性としてそれには与することはできないと考える。地方財政制度を市場主義的に改革してもよいものか。国の財政と地方財政の違いは、地方財政制度は共同体の思想で設計され、そのなかには相互扶助の精神が内包されていることである。そのことへの無自覚が、現在のように自治体財政における非効率な現象を起こしている側面はあるが、だからといって、地方財政制度の根幹の部分を変えてよいものなのか。竹中総務大臣による一連の改革提言に対して、筆者はそのような疑問を持った。本書は、相互扶助の制度として、地方財政制度を立て直していくという方向で、制度のあり方を構想している。

また、日本社会において、本当に小さな政府が理念として受け入れられるかも筆者には疑問である。税負担の「小さな政府」が受け入れられているだけであっ

て、公共サービスでは小さな政府を受け入れる覚悟はあるのだろうか。公共サービスの圧縮ができないことを官僚の抵抗の責任に置き換えているが、本当に小さな政府となると、すぐに不満が噴き出すのが日本国民の本音ではないのか。そのギャップを無視して改革と叫んだところで、真のあるべき形には到達しそうにはない。

そこで、本書では、今後は地方財政制度の規模を基本的に大きくし、もちろんそれに伴う国民負担を伴う方向で、地方財政制度を構想している。本書の構想は、国税であるか地方税であるかは別としても、増税が実現しなければ成り立たないものである。

4. 地方自治を育ててこなかった反省が必要

日本の農政を痛烈に批判した言葉に、「農家は保護したが、農業は育ててこなかった」というものがある。それが事実かどうかは別としても、地方財政の制度運営についても構図は基本的に同じであり、地方を保護してきたが、地方自治を育てる制度ではなかったといえる。三位一体改革や歳出・歳入一体改革が進んできたが、筆者の見るところ、意外なほど自治体側は冷淡であり、いささか当事者意識を欠いている。むしろ、地方自治体は総務省に批判的な姿勢を示すことも多く、地方財政制度の制度運営の根幹のところを理解し応援する声が多いとはけっしていえない。地方財政制度の運営のポイントは、総務省の関係者には周知されても、現場である自治体とは十分に共有されていない。

それは、霞ヶ関にあつて、総務省はときに地方自治体を規制する側と、利益を代表する側の両者を使い分け、それを通じて総務省の立場を守ってきたことの裏返しではないかと思われる。つまり、総務省は地方にとってのエージェント（利益代表）であると同時にレギュレーター（規制者）であり、地方財源の確保のように国の内部に対する働きかけではエージェントとして声高に地方の利害を訴えるが、自治体の不祥事や財政悪化など地方に何か問題が起きるとレギュレーターのように振る舞い、自分は傷つかずに地方を味方につけて政治的に優位に立つという行動に出がちである。それが組織防衛の知恵であるとはいえ、まさに諸刃の剣である。

これらの点を総務省は深く反省し、方向転換をしなければならない。本来はも

はや遅きに失したところがある。国民の関心が地方財政に向かう前に自らはレギュレーターとなり、他にエージェントの役目を譲り渡すことをやり遂げておくべきであった。バッシングが始まると冷静な議論はできなくなる。世論は生け贄を求めたがるからだ。エージェントの役割は地方6団体に担わせて、総務省はレギュレーターに徹しておれば、小泉内閣の構造改革のなかで竹中総務大臣の下で破たん法制等で大きく揺さぶられることはなかったのではないか。

文脈を大切にすることは、総務省ならずとも官僚の得意なところである。しかしあまりに大切にしすぎると身動きが取れなくなる。それが専門家が陥りやすい欠点である。地方自治・地方財政の枠組みを守ることをあまりに完璧にやると、かえって身動きが取れなくなり、結果的には地方自治を育てないことになってしまう。統治と自治のバランスと、言葉で言うのは簡単だが、統治の論理を優先させ、自治の論理を抑えることになりがちである。地方財政制度を完璧に仕組むあまりに地方自治を育ててこなかった。その結果、地方自治体は総務省の政策をあまり評価しないという構図になっているように思われる。その点が、今後の地方財政改革のビジョンの確立にどうしても必要な観点である。

5. 本書の構成

本書では、PART 1「改革の背景・経緯・理論」で、本書の全体を見通すための分権改革の文脈、受益と負担についての考え方、改革の格差拡大への影響について述べている。ついで、PART 2「三位一体改革から歳出・歳入一体改革へ」では、三位一体改革の立ち上げから完成までのプロセスと歳出・歳入一体改革の内容について、克明にそのプロセスを追いかけて、そのなかで浮上した問題について明らかにしようとしている。PART 3「制度改革の課題：地方税・地方交付税・道州制」では各論として、地方交付税のあり方、地方税のあり方、一連の財政制度改革と道州制との関連性、およびこれまでの改革が地域間格差に与える影響について取り上げている。また、PART 4「地方債改革と再生（破たん）法制のあり方」では、地方債の協議制への移行を再生（破たん）法制導入の課題について取り上げている。そして、最後にPART 5「めざすべき改革のすがた」では、本書のなかで述べてきた改革課題を改めて整理して示している。

なお、本書は、『経済セミナー』（日本評論社）の連載「財政危機下の地方財政

改革」(1)～(11)(2005年4月号～2006年2月号)と『地方財務』(ぎょうせい)の小稿(2006年1～3月号,7月号,8～9月号),『都市問題』(東京市政調査会)の小稿(2005年3月号,2006年9月号),『三重の自治』(三重県政策研修センター)の小稿(2006年9月号),『季刊中国総研』(中国地方総合研究センター)の小稿(2006年,35号)などをもとに大幅に加筆・修正し再構成したものである。

なお,本書において個人名を引用する際には,原則として,その事象が起きている時点での肩書きとして,特に必要とするケース以外には(当時)などの表記はしていない。