

ヒアリング記録

【ヒアリング対象者(五十音順、旧自治省採用年次と現在の役職を記載)】

○岡本 全勝 氏 …P1～

※昭和 53 年自治省採用、公益財団法人全国市町村研修財団学長

○佐藤 文俊 氏 …P9～

※昭和 54 年自治省採用、地方公共団体金融機構理事長

○西村 清司 氏 …P26～

※昭和 49 年自治省採用、公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所常務理事

○平嶋 彰英 氏 …P37～

※昭和 56 年自治省採用、立教大学経済学部経済研究所研究員

○務台 俊介 氏 …P44～

※昭和 55 年自治省採用、衆議院議員

(参考)ヒアリングシート …P52～

※ヒアリング開始時に事前準備をしたもの。ヒアリング対象者が関わった政策決定過程は様々であり、各ヒアリングにおける実際の質問内容はそれぞれ異なっている。

研究事業： 地方公共団体金融機構

若手研究者のための地方財政研究助成事業(令和5年度)

研究課題： 社会保障制度に関する政府間財政関係の改革

－第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析－

研究責任者： 原田 悠希(東海大学政治経済学部政治学科 特任講師)

岡本 全勝氏へのヒアリング

ヒアリング日時： 2023 年 12 月 25 日(月) 10:00～11:20

場所： 市町村職員中央研修所会議室

出席者： 岡本 全勝氏

(市町村職員中央研修所 学長)

原田 悠希

(東海大学政治経済学部政治学科 特任講師)

◇ ヒアリングの趣旨について

原田)この度は、ヒアリングについてご快諾いただきましてありがとうございます。今般私が手がけております研究は、「社会保障制度に関する政府間財政関係の改革－第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析－」と題しておりまして、地方財政政策を所管する旧自治省・総務省の視点から、社会保障制度に関する政府間財政関係について分析することを目的としています。

地方公共団体金融機構から助成金(若手研究者のための地方財政研究助成事業)をいただいて研究を進めておりまして、政策決定過程が記載された文書の収集のほか、第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程に携わった旧自治省採用の元官僚へのヒアリングを通じて、研究を深めていければと考えております。

岡本学長は、第 1 次地方分権改革には動き出しの頃に関わられたほか、三位一体改革には交付税課長・官房総務課長として関わられていたと承知しています。また、第 1 次地方分権改革・三位一体改革期に関し、様々な論考を執筆されておられます。更には、現在全国市町村研修財団の学長として市町村職員への研修を担っておられます。本日は、第 1 次地方分権改革や三位一体改革の頃のお話をお伺いできればと考えております。

◇ 第 1 次地方分権改革前夜、第 1 次地方分権改革期の議論について

原田)岡本学長は、1993(平成 5)年 6 月の衆参両院での「地方分権の推進に関する決議」がなされた前の時期には、交付税課や官房総務課で大臣秘書官をされていたらっしゃいました。この時期に分権改革にどのように関わられていらっしやったのか、また、分権改革前の時期に、どのような考えの下で地方分権を進めていくべきだと考えられていたのかをお聞かせいただけないでしょうか。

岡本)第 1 次地方分権改革については、改革が動き出すまでの時期については関与した部分があります。改革が動き出してからこの時期については、1994(平成 6)年 7 月から富山県に出ていて、1998(平成 10)年 7 月に戻ってきて中央省庁改革の担当になったので、直接は関与していません。

改革が動き出すまでの時期の話についてですが、社会党のシャドーキャビネットで自治大臣になっておられた五十嵐広三さん(後に官房長官)に協力して、社会党が地方分権推進法の制定を提唱するのをお手伝いしたことがあります。社会党は、1992(平成 4)年 12 月に「自立する地方－地方分権推進法案とプログラム」を取りまとめて公表するのですが、その案の作成に、佐藤文俊君(注:昭和 54 年自治省入省、本研究においてヒアリングを実施。)と一緒に携わりました。このことは、五十嵐先生の回顧録(『官邸の螺旋階段－市民派官房長官奮闘記－』ぎょうせい、1997 年)に、「当時、私は自治省の優秀な若い官僚の方々と共同作業で勉強しておりましたから、内容的にもとてもしっかりとしたデッサンをえがくことができたと思います」と書かれて

います。

この頃、社会党以外の各党も地方分権の推進を提唱するようになっていましたが、具体的に分権の動きが進んでいったのは、1993(平成5)年6月の衆参両院の国会決議からだと思います。当時は、行政改革が流行りの時代でした。それらの行政改革は、法律を作って審議会を設置する、政府はその審議会の答申を尊重するという形で進んでいました。地方分権についても同じように、法律を作って地方分権に関する審議会を設置し、その答申を政府が尊重する形で進めていくのが良いのではないかとというのが、多くの人の頭にあったわけです。ただ、この最初の法律を作ることが進まないの、法制定に先だって国会で決議をすることを考えてはどうかと、五十嵐先生と相談をしたことを覚えています。

当時私は、交付税課の課長補佐をしていました。この頃の交付税課の業務分担は、課長が与党対策、補佐が野党対策ということで、年2回の交付税法の改正法案を通して貰うために、私は野党の先生のところへ頻繁に出入りしていました。当時は、公明党も野党だったし、民社党や共産党も野党でしたが、野党第一党で一番頼りになったのは社会党でした。当時の社会党は、政策審議会(政審)がしっかりしていて、地方行政部門は自治労が支えていました。五十嵐先生や、北海道の炭鉱出身で自治労の中澤健次先生が、様々な議論を仕切ってくださっていたのを思い出します。

地方分権については、五十嵐先生や中澤先生から呼ばれて「手伝って欲しい」ということでした。我々自治省は分権を進める立場ですから、願ってもない話です。ただ、地方分権の中身の話となると私の能力を超えるので、当時行政課にいた1年年次違いの佐藤文俊君に、声をかけて手伝ってもらいました。だから、分権推進法などの中身は、五十嵐先生と佐藤君が考えたといえます。私がお役に立てたのは進め方の部分で、地方分権推進法案をどうやって国会を通していくかということ、先生と一緒に考えました。地方分権というと、大蔵省を筆頭に各省庁が反対をするわけです。また、野党の社会党から法案を出すと、与党の自民党は良い顔をしない。そうした中で、推進法の前に分権推進の決議をするという案を二人で考えました。「こういう手順で本当に動くかどうかはやってみないと分かりませんね」と五十嵐先生と話していたことを思い出しますが、とりあえず決議をやってみようということになりました。実際には、この決議に「地方分権を積極的に推進するための法制定」が盛り込まれたことで国会の約束になり、推進法が制定され、物事が進みだしたのだと思います。行政改革とは違って地方分権推進については反対勢力も多かった中で、決議を先に出したというのは一つの工夫だったと思います。

富山県から戻ってきたら、私は中央省庁改革事務局勤務になりました。地方分権改革の方が中央省庁改革よりも先に議論が進んでいましたが、結果的に追いついて、国会には同時に法案を出して同時期に審議することになりました。両方の法案とも膨大な量で、分権改革をやっていた佐藤君と、「お互い重要な仕事をしているね」と話していたのを覚えています。戦後長らく自治省は地方分権改革、とりわけ機関委任事務制度の廃止を主張していたのですが、実際に機関委任事務制度を廃止した後どのような制度としていくかについては、必ずしも整理し切れていなかったのです。戸籍や旅券など、地方団体に完全に任すわけにはいかない事務がある中で、法定受託事務という仕組みを、佐藤君たちが考えた。第1次地方分権改革はそういう意味でも本当に大変な仕事だったと思います。

◇ 第1次地方分権改革後の現場の変化について

原田) 貴重なお話をありがとうございます。第1次地方分権改革で機関委任事務制度の廃止についてお話がありました。岡本学長は改革前、改革後双方の地方自治体の姿を見てこられていると思います。機関委任事務制度の廃止によってどのように地方自治体が変わったとお考えでしょうか。また、現在から見て第1次地方分権改革をどのように評価されていらっしゃいますでしょうか。お考えをお聞かせいただくと幸いです。

岡本) 機関委任事務制度が廃止されて、一つの階段を上ったのは事実ですが、そこから先は制度論ではなくて、自治体が手に入れた権限をどのように運用するかという運用論に変わっていくわけですね。当時私が書いた書籍(『新 地方自治入門—行政の現在と未来』時事通信社、2003 年)の中で、私は地方分権の柱は、①事務の分権、②財源の分権、③規制の分権であると書いています。②財政の分権はその後の三位一体改革が手を付けて、③規制の分権もずっと続けられています、②・③は未だ道半ばだと思います。地方自治体が、補助金を貰いに国に行っている、国の通知どおりに事務をしているだけでは、なかなか変わらない。①事務の分権は進んでいるのだから、様々な実務と通じて、国に頼らずに自分たちで自分たちのことは考えますという自治体職員の気構えがもう少し出てきて良いと思うのですが。生活保護が代表例です。ナショナルミニマムの部分は国として自治体に任ずることはできないのだけれど、ここから先はご自由という部分があると思います。自治体の裁量になっている部分は、自治体が自分で考えていくべきなのだけれどそれができていない面はあると思います。

社会保障関係でいうと、最後に入った大きな制度は介護保険でしょう。介護保険ができてからも 20 年以上が経つわけで、制度は運用を通じて修正していく時代になっていると思います。そうした中で、最近課題として浮かび上がってきているのは、孤独・孤立の問題や、若年介護者(ヤングケアラー)の問題、子どもの貧困の問題などです。これまで厚生省を中心に大蔵省・自治省が一緒になって整えてきた社会保障制度からこぼれ落ちるような事象です。こうした事柄については、非営利団体が頑張ってくれていますが、本当はこういう部分こそ、各地方自治体が対応していくべきなのではないかと思っています。

一方で、ここ数年のコロナ対応を見ていると、最初国も地方も混乱したけども、地方自治体は試行錯誤あるいは切磋琢磨しながら、上手に乗り越えていったように感じます。ワクチンの確保などは明確に国の仕事です。他方で、ワクチン接種など現場に近いところの事務は自治体に任じて、うまくいった。コロナ対策をみると、国の職員が現場の実情を分かっていないという問題も見えた。東日本大震災の仕事をしていたときも感じましたが、現場経験の少ない国の職員に如何にして現場感覚を持たせるかという点も課題に感じます。今般の第 33 次地方制度調査会の答申(注:ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申(令和 5 年 12 月 21 日))では、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態の時には、分権とは逆方向の形で国が直接乗り出しますよということが書かれていますが、それも経験の結果なのだと思います。

社会保障に関しては、年金のように国の事務になっているものもあれば、福祉関係のように自治体が大きな役割を担っているものもあります。更には先ほど述べたように、非営利団体が担ってくれているものもあります。国地方関係だけでなく、広い日本全体の視野から、国が直轄した方が良い部分、地域の総合行政を担う自治体が実施するのが良い部分、そして国や自治体が手を出しづらい部分に領域を分けて議論をしていくことが必要なのだと思います。

原田) 今のお話と被るところかもしれませんが、岡本学長は、富山県総務部長時代に富山県職員研修所から「明るい係長講座 初級編・中級編」を出版されて以降、長らく地方公務員の人材育成に携われておられます。第 1 次地方分権改革から約四半世紀が経過しましたが、改革が地方公務員の働き方や意識に与えた影響などについて、現在感じられていることをお聞かせいただけないでしょうか。

岡本) 自治体職員が分権で変わったかと言われると、厳しいかもしれませんが、未だ道半ばかなと思います。自治体職員には、もっと自分で考えて欲しいと思います。今ある制度を運用しているだけでなく、新しい地域の課題を拾っていくという部分において、頑張ってもらいたいと思います。非営利団体が担ってくれている部分について全部公共部門がやるべきという訳ではありません。非営利団体の人たちから教わりながら、情報を出したり、補助金を出したりと、連携していけば良いのだと思います。私が関わった仕事でいえば、震災時の孤

立・孤独防止のための見回り活動において、市町村が NPO に委託して見回りをしたのは、一つの良いモデルなのではないかと思えます。

◇ 三位一体改革について

原田)岡本学長は、当時の論文において財政の分権に関する今後の改革方向を論ずる中で国庫補助負担金改革に関し、「地方の努力の余地がない全国一律の金銭給付は国費で行い、地域で工夫できる対人サービスは地方負担で行うのがよいと考えている」と述べておられます(「今後の課題と展望」佐藤文俊 編『三位一体の改革と将来像—総説・国庫補助負担金』ぎょうせい、2007 年)。当時このように考えられていた理由や、改革から約 20 年が経過した現在の国庫補助負担金をめぐる国地方の関係などについて、お考えになられていることをお聞かせいただけないでしょうか。

岡本)現金給付というのは例えば年金で、国が決めた規則通りにお金を配るだけだから国がやればよい。一方で、対人サービスというのは、介護にしろ、生活保護にしろ、相手を見ながらやらなくてはいけない事務なので、これは自治体がやるべきでしょう。その切り分けを述べたのです。

教育の話では、三位一体改革の時は義務教育の国庫負担金のあり方が議論になりました。当時 2 分の 1 の国庫負担でしたが、これは例えば生徒 40 人に対して先生 1 人とか基準に沿って配っているわけです。こういう基準に沿って算式で配っているものは、一般財源化したら良いではないかと自治省は主張していました。困難校における先生の加配だとか、そういう基準では単純化できない部分があるのであれば、文科省が面倒を見るべきだと思いますし、それが文科省の責務でしょう。ですが、基準通りの部分は交付税できちんと配れば問題ないはずです。当時の初等中等教育局は、国庫補助負担金を配るのが自分たちの仕事だと思っていて徹底的に抵抗したけれども、機械的な事務作業に官僚の労力を割くのはもったいないと思います。かつてのような、学校が作れない、教師の給料を払えないという時代ではないのです。文科省は、いじめの問題だったり、教育困難な子どもへの支援だったり、そういった難題に頭を使うべきです。社会保障の対人サービスについても、補助金を配ることが厚生労働省の主たる仕事ではなく、機械的に算定できない部分に目配りするべきだと思います。

原田)岡本学長が当時書かれていた記事を拝見すると、行政改革の流れの中で交付税総額を圧縮するという話と地方分権の話と、2 種類の改革が同時に動いて三位一体になっているということを強調されています。結果として、平成 16 年度に地方交付税・臨時財政対策債が併せて 2.9 兆円削減され、地方財政ショックと呼ばれる事態も生じました。こうした点については、当時どのように思われていたのでしょうか。

岡本)我々の理想としては、財政の分権をやりたかったのだけれども、それは財務省と、補助金を手放したくない各省が抵抗します。先ほど義務教育国庫負担金の話をしました。基準通りに算式で配れる部分は一般財源化して、特殊な部分に特化していけば良い。それに転換できずに、霞が関の官僚は時代に乗遅れたと思います。橋本行革の次に、国の重点を、これまでの施策から漏れている人たちを救うことに移していかなくてはならなかったのだけれど、できなかった。それはまた、官僚、業界、族議員という鉄のトライアングルが壊れなかったということです。

当時の片山虎之助総務大臣が、分権だけを主張しても進まないで、交付税改革と補助金改革もセットで行こうと判断された。結果としては、1 兆円ショックと呼ばれるような地方一般財源が減る事態が生じて、こんな改革だったらいらないと自治体から言われた。けれども、当時としてはこうしないと前に進まなかったと思います。その点では、財務省の力に総務省が負けたということでもあるのでしょう。当時私は交付税課長だったので、地方財政措置全体の話は所管外でしたが、交付税の簡素化については交付税制度の基本を守りつつ改革を進めたつもりです。

この点に関しては、後に麻生太郎内閣ができて、私が首相秘書官で官邸に行った時期に、麻生総理が財務省に指示を出して 1 兆円分を戻したということがありました。これは、大蔵省出身の相澤英之衆議院議員が麻生総理の指南役だったのですが、ある日相澤先生が麻生総理を尋ねてこられて話をされました。その中に、1 兆円地方財政に穴が空いたのを戻してやりなさいということと、公営企業金融公庫の貸し出し対象を一般会計にも広げてあげなさいということがありました。総理執務室で 2 人がお話をされた後、私が呼ばれて総理から財務省に指示を出せといわれました。私は、私が総理に振り付けたみたいに思われて財務省が怒るのではないかと心配しましたが、この総理指示を受けて 1 兆円が戻り、公営企業金融公庫は、地方公営企業等金融機構を経て、一般会計債も対象とする地方公共団体金融公庫になりました。相澤先生は、大蔵次官経験者ですが、大所高所からこのような助言をしてくださったのだと思います。

原田) 岡本学長は、三位一体改革に交付税課長・官房総務課長として関わられておられました。諮問会議の対応や、関係省庁との調整、政治家との調整などに関し、印象に残っていらっしゃることでお話いただけることがあればお聞かせいただけないでしょうか。

岡本) 官房総務課長になってから三位一体改革で関与したことの中に、国庫補助負担金の廃止リストの案を地方六団体に提案して貰うという案を考えたということがあります。小泉純一郎総理から廃止対象補助金を各省に出しなさいと指示を出しても、各省は抵抗して出てきませんでした。麻生総務大臣は小泉総理と、閣議の後など、しばしば一対一で総理執務室で話をされていました。三位一体改革に限らず、様々な案件に関してだと想像します。ある日、各省から補助金廃止のリストが出てこないことが論点になって、このままでは前に進まないけれどどうするのかという宿題を、麻生総務大臣が小泉総理から貰ってこられました。総理との会談後に、麻生大臣から私が大臣室に呼ばれて、この話になりました。私はとっさの思いつきで、「地方団体に案を出して貰うという方策はどうでしょうか」と進言しました。麻生大臣が目でニヤッと笑われたのを覚えています。

この案の意図するところは、補助金を貰っている地方団体が不要だというものについては、各省がそれ以上抵抗できない。もし地方団体の側が廃止リストの案を出せなかったら、補助金廃止を主張する地方団体は口先だけということになって、それ以上は進まない。どちらに転んでも小泉総理としては自分はやるべきことをやった、進まなかったのは自分のせいではないと言える。この案を麻生大臣が小泉総理のところを持って行って、2004(平成 16)年 5 月 28 日の経済財政諮問会議で小泉総理が地方団体に案を出して貰うということを発言されました。

この後は既に書かれているように、知事会が揉めに揉めました。各省が都道府県に圧力をかけて補助金の廃止を提言させないよう画策する中で、梶原[拓]知事会長(岐阜県知事)を中心に深夜まで議論して、最終的には多数決をとって意見を決定しました。当時の言葉では「戦う知事会」になって、見事に霞が関にボールを打ち返したわけです。私が第 1 次地方分権改革や三位一体改革に関し貢献できたところがあるとするならば、冒頭に述べた分権決議という手法を五十嵐先生と一緒に考えたことと、この麻生総務大臣に補助金廃止の挙証責任を地方六団体に回しましょうと進言した点かなと思います。

当時、財務省と補助金官庁の強さ、逆に言うと補助金にしがみついた官僚の情けなさを感じました。それが今の官僚の地盤沈下に繋がっているとも思います。先進国の仲間入りをする 1980 年代までは補助金中心の行政で良かったのかもしれませんが、しかし、先進国の仲間入りをした今、補助金で道路を作ったり、学校の先生に給与を払ったりすることが、官僚の重要な仕事とは思えません。

原田) 岡本学長が当時書かれている論考を拝読すると、財政再建をすべき、増税をすべきということを書かれているのが印象的です。

岡本) 社会保障の支出が増えていくわけだから、増税をして財源を増やさざるを得ない。増税すれば、増えた分

の財源で予算を重点的に配分していくことができます。しかし、財源が増えなければゼロサムゲームで何処かを減らさないと別のところの予算を増やすことができません。社会保障の関係でも、高齢者中心の予算を子ども若者に振り向けられない。増税をして財源を増やせないのであれば、日本全体の視点に立って高齢者に辛抱して貰って子ども若者への予算を増やすということをしなればいけないはずで。そういう辛抱するということが、今の日本の政治・行政にはできない。予算を減らされることには抵抗する勢力が当然いるわけだから、なかなか財源の付け替えは進まない、子ども子育て施策が重要であることは誰しも理解しつつも、予算がなかなか増えないのはそうした要因がある訳です。

ヨーロッパ諸国では消費税率は 20%です。ヨーロッパ各国よりも高齢化率が高い日本が、消費税 10%のまま大丈夫という計算は成り立たちません。新しい政策は赤字国債で実施して将来世代に負担させているのは、本当に情けないことだと思います。子ども子育ての財源を赤字国債に頼るとするのは、将来の納税者である子どもたちに負わせるということであり、子どもたちからするとひどい話だと思います。「ブラックジョークだ」と言った人がいます。

原田) 今までお話いただいた部分と重なる部分がありますが、三位一体改革は当時凄い熱量で議論され、最終的には 4.7 兆円の国庫補助負担金改革と約 3 兆円の税源移譲が実現しました。また、約 5.1 兆円の地方交付税改革(地方交付税・臨時財政対策債削減)がありました。三位一体の改革の開始から約 20 年が経過しましたが、現在から見た三位一体改革の評価などについて、お考えになられていることをお聞かせいただけないでしょうか。

岡本) 今回お話しするために、当時自分が執筆した論考を読み直してみました。そこには、これから進めていかないといけないのは、更なる税源移譲や、規制の改革だと書いていました。こういったことはその後、はかばかしい進展はないと思います。

何で進まなかったのかということも考えてみました。まず、三位一体改革に懲りて地方自治体が分権改革の推進に乗ってこなくなったということがあります。またもう一つは、制度が変わって自治体職員が能力を発揮するようになったかという、さほど変わっていないということです。分権改革の成果を踏まえれば、自治体職員が国を突き上げて新たな改革を進めていくということがあっても良いはずですが、今の地方分権の提案募集制度による改革内容を側聞していても、大きな改正は行われていないのではないのでしょうか。

また、マスコミや国民の関心も地方分権から遠のいてしまったと思います。その背景には、総務省や地方自治体が次の提案を出せなかったということもありますが、日本全体の課題が変わってきたということもあると思います。分権改革以外の行政改革なども下火になっています。日本全体の課題としては、まず第 1 に経済が長期的に停滞しているということがあります。そして第 2 に孤独・孤立に代表される、社会的に包摂されていない人たちの問題が大きくなってきています。行政改革をいくら進めてもこういう問題は解決できません。社会保障関係の業務はどんどん増えているのに、厚生労働省の職員はそれに応じては増えていません。行政改革は、進めすぎたのかもしれませんが。省庁を超えた定員の付け替えも政治主導でなければ進まない事柄ですが、先ほどの補助金の廃止の話と同じように、辛抱させるということが今の日本の政治にはできません。

原田) 予定させていただいてたご質問内容は一通り全てお伺いさせていただいたのですが、最後に 1 つだけお伺いさせていただければと存じます。社会保障制度を見ていくと、10 分の 10 の国庫委託金になっているものと、地方負担が一部あるけれど裏負担は全て交付税措置で基準財政需要額に算入するので面倒を見ている財源保障をしているというものと、大きく 2 種類あるように思うのですが、この違いを自治省の方はどのように捉えられているのでしょうか。政策決定過程を見ていると、自治省が当初 10 分の 10 の委託金と主張したものが、結果として交付税で裏負担の面倒を見るという形で決着しているものが多いのですが、自治省の方はどのように考えていらっしゃるのかお伺いしたいです。

岡本)先ほども義務教育国庫負担金の話をしましたが、普通交付税で機械的に配れるものだったら、交付税に任せてくれれば、自治体にとっても悪いようにはならないし、国にとっても悪くはありません。ただ、国としての責任を果たしているということをどういう形で担保するのかという点に関して、議論が分かれることはあるでしょう。私は、負担金だから国の責任を果たしているという単純なものではないと思っています。義務教育費の基本部分のように機械的に配れるものについては、全部交付税で措置しても国が責任を持って財源措置をしていると言えると思っています。その上で、先ほども述べたように、機械的に計算できない部分について、文科省が加配を補助金で配分するのが筋だと思います。

原田)三位一体改革の時には補助率の引き下げも行われましたが、補助率を引き下げて交付税で面倒を見るようにすると東京が損をするという帰結になるのではないかと理解しています。逆に言うと、補助率引き下げは不交付団体、主に東京が損するだけだから自治省としては妥協しやすいという側面はあったのでしょうか。

岡本)必要な経費については、全団体に対して国庫負担金と地方交付税を組み合わせることで財源保障をしています。不交付団体には地方交付税がいきませんが、税収で実施できます。国庫補助金を廃止して、一般財源に振り替えると、不交付団体から交付団体になったりすることもあります。東京の場合は財源に大きな余裕があるから、よほどの大きな金額の一般財源化でない限り、交付団体になることは想定されません。そういう意味で、主に東京が損をするというのはその通りだと思います。

補助率を引き下げ一般財源化したりすると、財務省からしてみると不交付団体分、主に東京都分だけ地方財政計画では財源が浮くという計算になります。義務教育の国庫負担金を例にしてみると、一般財源化すると財務省は必要となる国費総額を圧縮できたはずで。

原田)地方財政計画全体の中では面倒を見ている勘定だけでも、必要な国費総額は減るということですね。

補助率引き下げや一般財源化に関し、そういう効果を実は考慮に入れていたということはないのでしょうか。

岡本)それは、ありません。あくまで付随効果です。東京都との関係を考えても、この話を総務省側から正面きつてするという事は考えにくいと思います。

原田)ありがとうございます。本日はお忙しい中、お時間を取ってくださいありがとうございました。

岡本 全勝（おかもと まさかつ）

1955（昭和30）年1月1日生、奈良県出身、東京大学法学部卒業

経歴

1978（昭和53）年4月	自治省入省
1983（昭和58）年5月	鹿児島県学事文書課長
1988（昭和63）年5月	自治大学校教授
1990（平成2）年4月	自治省財政局交付税課長補佐
1992（平成4）年12月	自治省官房総務課長補佐・大臣秘書官事務取扱
1994（平成6）年7月	富山県総務部長
1998（平成10）年7月	中央省庁等改革推進本部事務局参事官
2001（平成13）年1月	総務省自治財政局交付税課長
2004（平成16）年1月	総務省大臣官房総務課長
2006（平成18）年7月	内閣府大臣官房審議官（経済社会システム）
2008（平成20）年9月	首相秘書官
2009（平成21）年9月	消防大学校長
2010（平成22）年7月	自治大学校長
2011（平成23）年3月	内閣府東北地方太平洋沖地震被災者生活支援特別対策本部事務局次長
2011（平成23）年6月	東日本大震災復興対策本部事務局次長
2012（平成24）年2月	復興庁統括官
2015（平成27）年3月	復興事務次官
2016（平成28）年6月	復興庁福島復興再生総局事務局長
2021（令和3）年10月	市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）学長

佐藤 文俊氏へのヒアリング

ヒアリング日時： 2023 年 11 月 16 日(木) 13:30～15:40

場所： 地方公共団体金融機構 理事長室

出席者： 佐藤 文俊氏

(地方公共団体金融機構 理事長)

原田 悠希

(東海大学政治経済学部政治学科 特任講師)

◇ ヒアリングの趣旨について

原田)この度は、ヒアリングについてご快諾いただきましてありがとうございます。今般私が手がけております研究は、「社会保障制度に関する政府間財政関係の改革－第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析－」と題しております、地方財政政策を所管する旧自治省・総務省の視点から、社会保障制度に関する政府間財政関係について分析することを目的としています。

地方公共団体金融機構から助成金(若手研究者のための地方財政研究助成事業)をいただいて研究を進めておまして、政策決定過程が記載された文書の収集のほか、第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程に携わった旧自治省採用の元官僚へのヒアリングを通じて、研究を深めていければと考えております。

佐藤理事長は、1999(平成 11)年の地方分権一括法の制定と、その後の三位一体改革に携われました。本日は、その時期のお話をお伺いできればと考えております。

佐藤)よろしく申し上げます。第 1 次地方分権改革から 20 年以上経っていて、記憶も薄れていますし、思い込みなどもあって、正確にお話しできないところもあるかと思いますが、ご承知おき下さい。

◇ 第 1 次地方分権改革について

佐藤)事前にお送りいただいた質問票を見ました。第 1 次地方分権改革のことについては、改革が本格的に動き出す前に少し携わったことがあるのですが、1995(平成 7)年に地方分権推進法ができて、地方分権推進委員会が動き出して逐次勧告を出してという時期は、私は山梨県に勤務していたのです。だから完全にノータッチなのです。この頃のことについては、西村[清司]さん(注:昭和 49 年自治省入省、本研究においてヒアリングを実施。)が一番詳しいから、是非お話を聞いてください。1998(平成 10)年 4 月に山梨から帰ってきて、直ぐに地方分権推進計画の策定に携わって、それから地方自治法の改正を中心に地方分権一括法の立案に携わりました。成立したのが 1999(平成 11)年 7 月です。施行が 2000(平成 12)年 4 月なので、その間は、地方団体が必要な条例・規則を作るなどに関して、助言をしていたというのが私の第 1 次分権改革の関係との関わりなのです。

質問の⑥(第 1 次地方分権改革から 20 年超が経過して、社会保障制度に関する中央地方関係に関し、分権改革の成果が活かされているかなど、現在どのような印象を持たれているか)については、感想めいたことにならざるを得ないのですが、社会保障の分野はかなりのところ自治体が担っています。年金とかそういうものを除けばかなりのところ自治体が担っているので、自治体の意見を聞きながら制度設計をするというのが素直だし、いい結果を生むだろうと思うのです。

かつての厚生省、今の厚生労働省も、近年は、大きな制度改正をするような場合には早い段階から地方 3

団体と接触をして、一緒に考えていくというやり方をするようになってきたと思うのです。それは大変いいことです。意見を聞けば面倒くさいこともままあるのだけれど、やはり現場を担当してる人たちの意見を聞くというのは、現場の実態を踏まえて、いい制度を作るということだから、そういう意味で厚生労働省の姿勢も、良い方向に随分変わってきたなと思っています。これはちょっと根拠が不明確だけど、私は若い頃、厚生省の人たちの間に「現場の意見を聞かない方がいい」、「聞くことややこしくなるし良いものがない」というような声があるということを知ったことがあります。真偽は分かりませんがね。私は、制度官庁として、それはけしからんと思ったのです。ただ同じようなことを、当時の大蔵省でも聞いたことがあります。現場なんか知らない方がいいのだと、知ると情が移って予算を切れないのだと。そうじゃなくて役所は現場の実態をよく掴んだ上で制度改正をする、全部現場の言うとおりにするとか、現場に妥協するとかいうことではないのですよね。だけど、現場を知らないでやるっていうことはあり得ないだろうということです。そういう意味では、第1次地方分権改革以降、良い方向に動いてきているなと思っています。

自治体の方も国に対して積極的に意思表示するようになったと思います。場合によっては言いたい放題言っているな、好き放題言っているなと思うこともあるかもしれないけれど、そういうことも含めて割と遠慮しないで意見を言うようになったと思います。その背景はいくつかあるのですが、一つは市町村が合併して市が増えた、合併したところは規模が大きくなったでしょう。そうして自信をつけたってことがあると思うのです。それから、もう一つは国と地方の協議の場というのが、法律上の制度としてできました。これは三位一体改革の時に補助金の整理をやる場として事実上できて、その後、民主党政権の時に制度化が実現した。国側は総理大臣以下関係大臣ですから、国と地方の非常に高いレベルでの協議の場ができたというのも背景の一つあると思います。

更には、変な言い方になりますが、三位一体改革をやって自治省が信頼を失ったこともあると思うのです。これは後で話をしますが、三位一体改革で交付税がバサッと随分削られました。地方から見た場合、それまでは地方財政というのは、何か非常に複雑で難しく良く分からないけれど、毎年末に国の予算編成と並行して地方財政対策をやって、来年度の交付税の総額とかが決まってくるわけです。そうすると、良く分からなかったけれど、自治省に任せておけば大丈夫だったと。それまでは、そういう意味での信頼感はあったと思うんです。ところが、三位一体改革の時に、平成16年度の地方財政対策において、16年ショックとか言われていますが、交付税などを大幅に削った。それで結局任せておけないってことになった。そこから、我々が「皆さん心配しないで。自治省は上手くやるから」と言っていたのが、地方団体からすると「分からんぞ」ということになって、地方財政対策だけじゃなくて地方団体に関係する制度改正については、積極的に自分たちも首突っ込んで物を言わなくちゃいけないのだという風になってきたのではないかなと思うのです。そんなことが背景としてあって、結構自治体も自分たちの意見を遠慮せずに言うようになったのではないかな。

これは、制度設計をする人と現場の行政を担う人が一緒になって良い制度を考えるということだから良いことだと思うし、また、日本の自治体というのは非常にレベルが高いのです。諸外国と比べても、特に基礎的自治体のレベルは相当高いと思うし、市町村長にも色々な人がいるけれども、選挙で選ばれるから基本は常識的な人が多い。そして、一旦納得すれば、一所懸命やろうという姿勢を持っていると思うのです。そういう土壌の上に今のやり方というのは、結構うまく回っているのではないかなというのが私の最近の印象です。第1次地方分権改革で法律のここがこういうふうに変ったからこうなったんだというわけじゃないけれど、合併も含めた全体の改革の流れの中でこういった風になってきたのかなと、そういう印象を持っています。

原田)ありがとうございます。私は分権改革前の国と地方の関係を実際に実務として体感していないので良く分からないのですが、今でも国の言うことを自治体は聞いて動いているなと感じることがあります。分権改革があったというけれど余り何も変わっていないのではないかなという意見は、学者の先生方を含めてあると思うの

ですが、こうした見解とはお考えが少し違うということでしょうか。

佐藤) 国の言うことは聞いちゃいけないってことはないのですよね。自治体は色々な人の意見を聞いて、良いと思えばそうするし、駄目だと思えばそうしない、あるいは抗議するということでもいいのであって、国が悪者で何か悪いことを自治体に押し付けていると考えると国の言うことを聞くのはけしからんとなるかもしれないけれど、そうじゃない。国の役人だってよかれと思ってやっているわけで、私は、殆どは国と地方で方向性は一致すると思うのです。だから殆ど国の言うことを聞いてやっているようにみえるということは、別に悪いことではない。ただそれが、不満があったり、おかしいと思っていたりするのに、黙って仕方ないなと我慢しているかどうかが問題ということですよ。細かいところではちよこちよこそういうこともあるかも知れないけれど、さっきも言ったように大きな制度改正する時には自治体と相談しながらやっているから、全くおかしいことを押しつけられたり、方向違いのことを強いられたりということにはなっていないと思うのです。何も変わっていないというのは、紋切り型で一時代前のような認識なのではないかと思えます。

原田) 結構、自治体の側の意識が変わっているということですね。

佐藤) 機関委任事務がなくなったでしょう。機関委任事務というのは、知事や市町村長を国の出先機関として構成したものだったのです。理論上国は上位にあって、上司だったわけだ。だから、通達で上意下達することがあったし、国の言う事が理不尽でも上司の言うことは従わなくちゃならないということだったのです。役所の中で局長の言うことに課長が従い、課長が言うことに係長が従いということと全く同じような図式が、機関委任事務制度の下では形成されてきたわけです。

国の仕事は自治体にやらせない場合は国が自ら出先を作ってやる必要があるのですが、そうはしなかった。その代わりに機関委任事務制度を作った。戦前は知事が官選だったから、まさに国の部下だった。市町村長は部下じゃなかったのだけど、都道府県と市町村との間に機関委任事務という制度があった。戦後、それを国と都道府県との間にも拡大したのです。そうして、国は知事や市町村長を自分の部下のように使うという仕組みができた。

それが、戸籍とか旅券みたいに誰が見ても国の仕事だろうと考えられる事務に限定される場合には、別に問題なかったと思います。国の組織を拡大しないで済むし、割と良い制度だと思ってもいいと思うのです。ただそれが、もの凄く増えてしまったのです。例えば、福祉の分野では生活保護とかがそうだったかな、都市計画とかそういうものも機関委任事務にされた。更に悪いのは、実際の自治体の事務には、機関委任事務じゃない仕事もありますが、それらもみんな含めて現場では、これは機関委任事務だから厚生省の言うことを聞くことにした、これは違うから聞かなくても良いのだと、こういう区分をしていない。例えば福祉の分野でも、機関委任事務も何もかも一緒くたになって厚生省が言うことに全部従っていたわけです。国の方も厚生省の側も機関委任事務かどうかとかは意識していないから、あれやこれや何でも通達を出していました。そういう意味で機関委任事務制度はまずくて、運用が拡大しちゃったためにおかしくなって、これが国と地方の関係を上下主従の関係にさせている背骨みたいなものになっているという認識があったのです。だから、第1次地方分権改革は、機関委任事務を廃止するという判断をしたわけです。第1次地方分権改革の前までは、機関委任事務に限らず、自治体の仕事全体について、やっぱり国の言うことには従わなくちゃいけないという雰囲気、国にも自治体の側にもあった。だから今とはだいぶ違っていると思います。

仕事の実態が第1次地方分権改革のときに変わったかという、当時の野田[毅]自治大臣が国会で答えていたのだけれども、今回の改革はレールのポイントの切り替えのようなものだ。何か急に景色が変わったことではないけれども、しばらく経ってみれば、随分と違うところに行くはずだと。景色が違って来るはずだと。まさにその通りだと思います。分権というと権限移譲、昨日まで国がやっていた仕事を自治体にやらせるとか、そういうものも一部あったけれど、日本の自治体は元々仕事を沢山やっている。機関委任事務制度の

下で元々沢山仕事をやっていたけれど、それをやるやらない、あるいはどういうやり方をするかという決定権がなくて、それは国が持っていた。こうやれああやれというのを国が指示していたと。第1次地方分権改革は、ここが問題の中心だという認識だよ。だから、国のコントロールを縮小しましょうよと、いわば自治体に取りつてみれば規制改革なのです。それが第1次地方分権改革の本質だと私は思っています。

◇ 三位一体改革前の時期の様子について

佐藤) こっちのペースでずっと喋ってしまっているけど、こんな感じでいいですか。

原田) 事前にお送りしたヒアリングシートについて、お話しいただく内容を準備してくださって本当にありがとうございます。一通りお話をいただいた後に、私の方からお伺いしたいことを順次お聞きできればと思います。

佐藤) 分かりました。では続けますね。

次に、第1次地方分権改革が終わって三位一体改革に入る前までの様子なのですが、地方分権推進委員会が最終報告を出した。委員会は財政問題に取り組もうという意思が、最初はあったと思うのです。ただ、やっている間にとってもそこまでは、手が回らなくなるとなると、財政問題は地方債の自由化とか、法定外税の拡大とか、そういう部分的なものに留まっちゃった。国と地方の財政関係を根本的に見直すっていうのは、ほぼ手付かずだったのです。そこで、分権委員会最終報告で、次の課題の一つ大きな柱は税財政だという問題提起をしていたのです。行政制度面でのコントロールの縮小というのは第1次地方分権改革で相当できた。ただ、財政面でのコントロールの縮小が残っているよねと。補助金がコントロールの手段だから、それをできるだけやめて自主財源である地方税を充実させようというのが、最終報告のエッセンスだったわけです。

ただね、(笑いながら) みんなそう簡単にできるとは思っていなかった。というのは、第1次地方分権改革は主として行政制度面の話だったのだけれど、これは金目の話になるよね。各省まさに自分のところの予算に手を突っ込まれることになるわけですよ。ですから、行政制度面での話以上に深刻になっちゃう。特に補助金を廃止して税に振り替えるとかになったら、各省自分のところの予算が縮小しちゃう。財務省にしてみたって、何で国も税収が足りないと言っているときに地方に渡さないといけないのってことになる。だからこの時は誰もできると思わなくて、もしできるとすればパイが大きくなる時、つまり、国地方を通じて税収が大きくなる時に、できるだけ地方の取り分というのは地方税で貰うと。増税した場合に、それをどういう風に国と地方でシェアするかといういろんなやり方がある、国税と地方税で分ける方法もあれば、国税で取って交付税の原資に入れて交付税を配るという方法もある。分権の理念から言えば地方税の充実拡大ってことだから、パイが増えるときに、できるだけ地方税で貰うようにすると、そういうのが現実的じゃないかっていうことだったと思います。

モデルになったのが地方消費税の導入なのです。消費税率は平成元年に3%で導入されて、その時は国税だった。それが平成9年から5%に上がるときに地方消費税という地方税が導入された。これも誰もできるとは思っていなかったのだけれども、できた。平成6年の法律改正での議論ですから、分権の雰囲気非常に高まってきた頃だった。それで、できそうもなかった地方消費税というのができたわけです。そういう風に、パイが拡大するときに、地方の取り分を地方税という形で貰うというのがよいと当時はそういう感覚だったと思うのです。

そうしている間に小泉[純一郎]政権になって、財政再建が一つの重要政策課題に挙げられましたね。小泉さんは、自分のときは増税しない、歳出改革、歳出削減だということでやっていって、諮問会議を非常に活用した。その時の歳出改革の三本柱が、社会保障、公共事業、地方財政だった。要するに端的に言えば、削るぞってことです。諮問会議のやり方は今と全然違って、いきなり諮問会議で民間議員ペーパーなるものが出てきて、そこに大胆なことが書いてある。事前の調整なんか何もしない。一つの手法だと思いま

すけど、それで侃侃諤諤の真剣勝負をやって、方針を決めていくっていうやり方をとったわけです。

我々は、このままで行くと一方的に地方歳出、交付税が削減されるっていうことを心配した。そうはさせてはならないということを出したのが、平成14年5月の「片山試案」です。そこに補助金の削減と税源移譲をぶつけたわけです。交付税は、例えば国が法令で義務付けたり、基準を作ってこれでやれって言うていたりするもの、一定水準の行政サービスを提供しなさいと言っているものは、あまねくどの団体でもできるようにするために配分するものです。なので、交付税だけを一方的に削減するってことではなくて、国庫補助金を整理して国のコントロールを縮小する、義務付けを外して自由にさせることで補助金を小さくして、地方税を充実することになれば、結果として交付税が抑制されると。そういうことで考えるべきだっていうのが片山試案で、そこで三位一体の改革、三つは不可分だと言って諮問会議に提示したわけです。それに対して、各省・財務省から大反対があったわけだけれども、小泉さんが片山試案に乗ったということです。それだけ説得力あったってことだと思うのです。一つは第1次地方分権改革のときに積み残した大きな地方税財政制度の改革が残っているねということがあり、一方に、歳出改革、財政再建を進めていかないといけないというのがあり、片山試案はこの2つの流れをがっちゃんこさせたわけです。

原田) 当時の雰囲気分かるお話をありがとうございます。事前に沢山準備いただいてしまって恐縮です。

◇ 社会保障制度に関する改革方針など(ヒアリングシート①～③)

佐藤) 順次、三位一体改革期の事前に貰った質問に答えていきますね。

まず①ですが、補助金の削減に関して何をどうするという議論は、各省の中でもあったでしょうが、この時の特徴は中央省庁が動かなかったから自治体に案を作らせたということですよ。その時の私達の考えとすれば、現金給付と現物給付では性格が違うのだろうという感じが強かったのです。地方案もそういうことで出来ていると思うのですけれど、金銭給付で所得再配分みたいなものは国の責任が大きい分野で地方の裁量が小さい。これをいじってみても、お金を通じたコントロールを縮小しようという意味では、あんまり効果がないだろうという意識があった。一方で現物給付の方は、地方のやり方の自由度が増せば実態に即したサービス提供が可能になってきて、地方の裁量が大きくなると現実合った望ましい結果が得られるのではないかと、そういう意識があったと思います。ただし、後から言いますけど、国庫補助金の改革を進めていく中でぐちゃぐちゃになっちゃう。最後は、理屈なしの数字合わせになってしまったという面は否めない。これは後の質問に繋がるのだけれど、4兆円の国庫補助金を削減して3兆円の税源移譲するのだという目標を設定したことから出ていると思う。そのやり方は必ずしも悪いとは私は思っていないのですが、これは後で言います。

それから②は、この地方分権改革推進会議というのは、一言で言えばお粗末だった。これは法律に基づくものではなかったけれど、第1次地方分権改革の時の地方分権推進委員会のいわば後継組織として積み残された課題をやるべく作られた会議です。議長の西室[泰三]さんは、政府の審議会の仕事を沢山された人で財務省の財政制度等審議会の会長でもあった。議長代理の水口[弘一]さんを含め、分権改革を進めるための提言すべきところのだけれど、そういう意識に乏しかったのではないかと。さっき言ったように三位一体というのは分権と財政再建と大きな流れが合流しているから非常に複雑になっているのだけれども、この人たちは財政再建の方ばかり頭にあった感じです。それで答申(注:「三位一体の改革についての意見」(平成15年6月6日))を出すときに反対意見が出たりしちゃった。

原田) 凄いですよね。初めて読んだときに、アスタリスクが付いているのを見てびっくりしました(注:答申の委員名簿部分で「*のついている委員は本意見に反対である。」との付記がなされ、答申に反対の委員が4名居ることが明らかにされている。)

佐藤) 凄いですね、吉永みち子さんなんか記名拒否しているから。やり方もひどかったわけだ。会議資料をずっと

出さないでいきなり当日出して、賛成する人だけ根回しておいて、反対派には出さないで、いきなりそこで採決しちゃうみたいな動きをすとか、甚だ民主的でなかったわけです。そういったこともあって内部分裂になっちゃって、審議会の体をなさなくなっちゃった。現実問題、この会議がいくつかの報告や提案を出しているけれども、殆ど顧みられることはなかった。三位一体改革に対する影響力はほぼゼロって言うていいのではないか。

三位一体改革はその前から、諮問会議の方が議論の主戦場だったわけです。第1次地方分権改革は各省にとって地方分権推進委員会の議論が主戦場だった。政府はそれを尊重してやりましょうということで政府が動き出しているところがあるのだけれど、三位一体はそういう感じじゃなかった。主戦場は諮問会議で、諮問会議での宿題を地方分権改革推進会議に投げたり、地方側に補助金のリストを作れと投げたり、そういう感じだった。地方分権改革推進会議は社会保障のことも提言しているのだけれど、これもその一環なのです。先ほど言ったように、小泉政権は、社会保障、公共事業、地方財政を削減の三本柱に据えたわけだけれど、社会保障はその一つだった。

我々は社会保障を改革することに対して反対ではなかったです。ただ、社会保障は法律や制度でかなりの部分がきっちり決まっているものだから、単に国の負担を小さくするために、地方に付け回すというのは駄目だと。国地方を通じる歳出の抑制、削減に繋がるようなものでないと駄目だということは主張していた。総務省とすれば、当時どんどん歳出は膨れ上がっていったわけだから、国地方を通じたスリム化のために社会保障制度が改革されるというのは、それは避けられない課題だと。ただし、単なる国から地方への負担の付け替えは駄目ですよと思っていました。ただ、社会保障の歳出削減というのはサービスの低下だから、間違いなく国民的な合意がある、それは容易じゃないということも分かっていました。

それから③の折衝過程についてですが、地方分権改革推進会議が機能しなかったから、地方分権推進委員会のグループヒアリングみたいな場は全くなかったでしょう。この時は本当に諮問会議のガチンコ勝負だったのです。片山[虎之助]総務大臣と塩川[正十郎]財務大臣が総理の前で怒鳴り合いをしたり、本当にそういう感じだったのです。それだけ真剣だったんだな。調整が付いたものを諮問会議に上げてこれで良いですっていうスタイルではなかった。

原田) 諮問会議に出す資料とかを各省で事前に交換したりとかも全然なかったのでしょうか。

佐藤) 諮問会議のあの時のやり方は、民間議員ペーパーがまず出てくるわけです。それは、こうしたらどうかとか書いてある問題提起ペーパーです。諮問会議は大体夕方にやるのだけれど、その日の昼に出てくるのです。それまで竹中[平蔵]大臣のところのがっちり情報管理していて、外に出て行ってなかった。我々の準備もできなかった。私はその時、諮問会議の準備を担当する調整課長だったのだけれど、昼まで待たなくちゃいけない。それまではこんなこと言うてくるのではないかと頭の中で体操をしているしかないんだけど、実際に出てきたら予想を超えることもないことが書かれていたりするわけです。それを夕方の諮問会議の場へ上げて民間議員が説明し、それについて財務・総務・関係大臣がいや違うとかそうだとか、わーっとやるわけです。

原田) それは、めちゃめちゃ大変そうですね。

佐藤) 大変よ。だから私たちは昼ぐらいにやっと民間議員ペーパーを入手すると、バタバタって資料作って大臣に説明して、こう言ってくださいとか、諮問会議が開かれる度に毎日そんな感じだった。ですから、事前に省庁間で集まって調整するという機会は、極めて少なかったのではないかと思います。(笑いながら) やっても意味ないしね、民間議員ペーパーに何が書いてあるかなんて、財務も総務もどっちも分からないわけだから。

原田) その時は、財務も持っていなかったのでしょうか。

佐藤) 財務はどこかからか入手したかも知れないけれど、あの時は持っていなかったのかも知れないな。竹中さ

んは事務方を使わなくて、特定の役人個人を自分の秘書みたいに使ってやっていたから。案外財務も把握しきれなかったのではないかな。

原田)片山[虎之助]大臣だからなんとかできたみたいなどころはあるのでしょうか。

佐藤)まさにそう。本当に頭の回転、飲み込みが早いからね。我々は普通 100 を聞いて 10 を知り 1 を喋る感じでしょ。片山さんはね、(笑いながら)1 を聞いて 10 を知り 100 を喋るんだよ。そういう意味でお仕えするのは大変でしたけど、やっぱり力がある人で、三位一体改革の最初の路線を引くときに、片山虎之助さんが大臣だったのは凄く大きかったと思います。

◇ 数値目標・期限の設定の影響について(ヒアリングシート④)

佐藤)④は、国庫補助金 4 兆円削減しますというのは、その後にあった税源移譲 3 兆円しますというのと併せて、三位一体改革を牽引したものだと思います。本当ならば、国の地方に対する財政面でのコントロールを縮小するために、この補助金はもうなくても良いですよ、という議論をひとつひとつして行って、それを積み上げて、例えば 1 兆円になったから 8,000 億円税源移譲しましょうかというのが本来の姿だったかもしれない。みんながそうだねって志を合わせてやるならばできたかもしれないけども、そうはいかなかった。各省庁は自分のところの予算を削られることに対しては徹底的に抵抗するし、何回案を出せと言ったって数十億とか、せいぜい数百億ぐらいしか出てこないでしょ。全然規模感が違うわけです。それで業を煮やして 4 兆円、3 兆円というのを先に決めちゃったわけだ。乱暴と言えど乱暴です。ただ、こういう状況においては、やむを得ない手法だったのではないかと私は思います。

小泉さんの改革は、これに限らずいっぱいあったのだけれど、やり方は大体共通していますね。抵抗勢力と言ったでしょ。本当ならば改革っていうのは、関係者が集まってまあ仕方ないですよ、こんなもんですよ、こうやりましょうねと合意ができて実行に繋げていくのが一番穏やかだし良いやり方だと思うけれど、殆どの場合そんなことはできない。そうすると何かブルドーザーでなぎ倒すみたいな、抵抗勢力を駆逐して叩き潰してやるのだというのも、私は改革のひとつのやり方だと思うのです。小泉改革はそういうのが多かった。ただそうなると、良いも悪いも全部なぎ倒しちゃうわけです。その後のフォローがやっぱり必要なのであって、力づくでなぎ倒した後に、傷んでいるところはないかとか、困っているところがないかとか、やり過ぎたことがないかとか丁寧にケアをして、それでまた新しい改革に向かうというプロセスが、私はあるといいなと思っていたのだけれど、残念ながらそれはない。だからみんな改革疲れになっちゃった。

大分痛んだことがあったと思います。財政は大きくみれば所得の再配分という面があるから、それを小さくするということが弱い人や弱いところにシワ寄せが行くわけです。だから、当時何故国民の多くが小泉改革に賛成するのかと不思議に思っていた。結局国民は、小泉さんの個人的なキャラクターとか、刺客を送るとかそういう政治ショーとかを楽しんだのだらうね。小泉改革がどういう風に自分たちに影響を及ぼすかということについて、あんまり深い考えはなかったかも知れない。

話を戻すと、目標設定が議論を牽引したということです。このメリットは、目標設定があったので税源移譲 3 兆円が実現できた。我々を含め、これは当時誰もできるとは思っていなかったわけです。パイが増えていない中で、国税の所得税から地方税の住民税に移せという話だから。財務省としてみたら、国が楽ならともかく国だって苦しんでいるのに何を言っているのだ堪忍してくれよと、気持ちはわかりますよね。それから、もう一つのメリットは、目標設定してからも各省が殆ど動かない中で、地方が案を作ったということです。地方に案を作るのを投げたということは今までになかったわけで、それは画期的だと思います。また、投げたときには、できないだろうという感じもありました。補助金について地域によって利害が違ふんです。ある補助金で手厚く恩恵を受けているところと、別の補助金を受けているところが違ったりするわけです。だから反対派からしてみ

ると、地方には案をまとめられないだろうと高をくくっていた感じもあったのだけれど、それを侃々諤々議論して作っちゃったということです。

デメリットは目標が掲げられてしまったから、それを達成しなくてはいけないということで、最後は数字合わせになってしまった。義務教だとか、児童手当・児童扶養手当の補助率引き下げという自由度の拡大に繋がらない、コントロールの縮小に繋がらないものが、数字の大宗を占めてしまったということですよね。

難しいのだけれども、分権を推進しようという立場からすると、この 4 兆円 3 兆円という目標設定のやり方は、乱暴だけれども良かったんじゃないかと思います。これをしなかったら、殆ど出来なかったのではないかというのが、今の実感です。

◇ 社会保障制度に関する各論の改革内容(ヒアリングシート⑤)

佐藤)それから、⑤で各論に入っていくのだけれども、やはり生活保護はシンボルだったわけです。今何のための補助金改革をしようとしてるのかっていうと、それは分権のためだと。財政的なコントロールを縮小しようとするためだと。厚生労働省が苦し紛れに出してきた生活保護の補助率引き下げでは、何も変わらないじゃないかと。(笑いながら)何も変わらないから、厚生労働省も出しているわけです。厚生労働省もノルマが与えられたから、それを果たすために金額も大きいから額が稼げると、そういうことだったんだらう。一番国の責任が重たいと思われる分野について単に補助率を引き下げるとするのは、分権推進派からしてみると全く分権に資さないという、シンボルになったわけです。

また一方で、こういったナショナルミニマム的な給付に関しては、地方の負担を大きくすると自治体がそれを嫌って避けようとする。そうすると弱者の追い出しに繋がって、社会保障、ナショナルミニマムの維持ということ自体が達せられなくなるという財政理論もあったと思います。これは厚生労働省も失敗したと思うのだけれど、当初自治体の事務のやり方がずさんだから、生活保護の給付率に地域差があるようなことを言ってしまったものだから、それを検証しようということで検討の場が作られた(注:生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会)。そこで結果的に厚生労働省は説明できなかったでしょ。それで最後は生活保護の引下げが潰れるという、そういういきさつでしたね。

それから公立保育所は、最初の 1 兆円削減の時に出てきたのです。これも言ってみると、苦し紛れという面がないことはない。ただあえて言うならば、公立保育所というのは自治体が運営します。私立保育所は民間なのだけれども、この運営者に対する信頼の度合いというのがあったのではないかと。公立保育所に関しては負担金がなくなっても自治体はやるだろうし、そんなおかしいことはやらないだろうと。もし運営の自由度が高まれば、現物給付なので、もっと上手くやるかもしれないという期待もあった。一方で、民間の保育所については、子供を預かるという重要な仕事だから、コントロールを緩められないという考えがあったのかもしれない。だから公立保育所の分だけ切り出してやったという理屈も立たないこともないね。ただこれも、1 兆円達成するのに民間まで出すことないよという数字合わせみたいな面もあったのだと思います。

原田)総務省の立場からすると、民間も含めて現物給付だから私立も移譲したらどうかとなりそうです。

佐藤)うる覚えではあるのだけれど、当時、我々の立場から公立私立を分けてどうのこうのという記憶はあまりないんです。1 兆円というノルマがある中で、公立分だけで足りたってということかな。これは厚生労働省にしてみると、公立に対する負担金はなくなったけど住民の需要があれば市町村は運営主体だからやるでしょう。一方、民間に対しては負担金はきちっと維持しましたよと説明が付くわけです。

原田)総務省からしてみると公立の保育所は高コストだから、私立に移行させたいとかそういう意図はなかったのでしょうか。

佐藤)確かに公立の場合、職員の体制だとか、保育士の給与水準だとかそういうことがあってコストが高くなって

いる。施設だって立派なものを作るから。しかし、その部分で、公立の負担金をなくしたらもっと安く上がる、私立に移行させようという発想はなかったんじゃないかな。

それから、国民健康保険は記憶がないんです。貰った質問票を見て、そうか都道府県負担を入れたのはここだったかと。そう思い出した感じなんだよね。

原田) 細かな質問で申し訳ないです。国民健康保険の都道府県負担は、ずっと歴史的に自治省は反対していたにもかかわらずここに入っていて、何でなんだろうと思った次第です。

佐藤) これは誰かに聞いてください。私は平成 15 年 1 月に調整課長を変わったのだけれど、その後の調整課長が詳しいと思います。

それから、児童手当・児童扶養手当についてだけれど、児童扶養手当は生活保護と一緒に議論されたでしょう。だけど生活保護が結局現状維持になって、そこでびよっと出てきたのが児童手当・児童扶養手当で、だからいわば生活保護の身代わりだね。経緯を言えば、(笑いながら)もうみんな疲れ切っているわけよ、省庁の調整だとよくあるでしょ、ずっと議論してきてもう嫌だと。最後のどん詰まりで、ここまで来たらもう数字を合わせなくちゃなんないんだ、もうやむを得ないという判断だね。確かに白紙から考えれば、生活保護は駄目で、何で児童手当・児童扶養手当はいいのかと。理屈に合わないじゃないかといわれれば、(笑いながら)そうなんだよ、理屈じゃないのよ。

原田) 一番生活保護が反対運動が大きかったから、残りで数字を合わせようという。

佐藤) そうだね。さっきも言ったように、生活保護の議論はシンボルだったわけです。何のための改革なのかというこの議論をする時のシンボルだったから、やっぱり分権推進派としてここは譲れないところ。一方で厚生労働省に聞いたら、大きなノルマを課せられて、それを達成するためには生活保護をやらざるを得ないという判断。自分たちだって、制度官庁として生活保護を緩められないというのは分かるし、緩めたらナショナルミニマムを維持できないというその矛盾は分かりつつも、出さざるを得なかった。

それでシンボルが、結局現状維持になったんで、総務省は「ああ良かった」と。その時に、生活保護と一緒にいた児童扶養手当と、一番最後に児童手当が出てきた。当時、もう 1 回バトルやるかっていう時間もなかったし、元気もなかったんじゃないかな。

原田) 当時の座談会の記録(注:『地方財政』2006 年 1 月号掲載の「<新春座談会> 地方財政の回顧と展望」)を読むと、11 月 29 日の夕刻に開かれた 4 大臣会合の場で安倍官房長官から調停案が提示され、そのまま翌 30 日に政府・与党合意になったと書かれています。

佐藤) お尻を切られたでしょ。政府全体とすれば、最後は 4 兆円 3 兆円という目標を実現しなければならないというプレッシャーがあったわけです。それでみんな疲れ切って、理屈はともかく、もう仕方ないじゃないかという感じです。そうなっている時に、いやいや駄目だ、児童手当・児童扶養手当は理屈に合わない、分権に資さないと行って頑張れるのかっていうことですよ。

原田) そういうことだったのですね。本当にずっと不思議で、理屈からすると児童手当・児童扶養手当と比べて、まだ生活保護の方が現物給付的な要素もあるのではないかと考えていたんです。

佐藤) そうですね。

原田) 実は、私は厚生労働省時代に児童扶養手当の担当をしたことがあって、着任したときに国庫負担率が 3 分の 1 と知って、社会保障給付の中で最も低い部類で低すぎないかと思ったことがあるのです。

佐藤) その前は、負担率はどうだったのだけ。

原田) 児童扶養手当は制度創設当初は 10 分の 10 だったのですけれど、臨調の時に地方負担が入って 10 分の 8 になり、その後補助率の一律カットを経て 4 分の 3 になり、そして最後にこの三位一体の時に 4 分の 3 から 3 分の 1 に一気に下がった感じですよ。

佐藤)ものの性質からすると10分の10というのは良く分かるな。本当は、福祉の分野、社会保障の分野については、国の責任、国の関与の度合い、給付の性質、そういったものに応じて補助率を綺麗に整理できればそれに越したことはないと思う。生活保護や児童扶養手当というのはランキング1番手だ。10分の10がいいのか、10分の8が良いのかというのはあるけれど、地方団体の裁量も殆ど関係ない世界だから、かなり高いところに位置すると思う。こういうものでないものは、3分の2、2分の1、3分の1としていっても良いけど。それにしても、児童扶養手当が3分の1になっているけれど、3分の1というのは本来奨励補助だよ、ちょっと色を付けるから頑張ってみなという世界でしかないと思います。本来こういった整理ができれば一番美しいのだろうし、実際、第1次地方分権改革の時に事務の整理と併せてこういう整理をやらうと考えたときもあったんだけど、結局できなかった。それは、1つは膨大な作業だということ、また各省の予算に直接影響を及ぼすということ、それから最後に一生懸命やっても世の中がそう変わるわけでもないということ。労多くして、結局何のための整理なのか、自己満足でしかないのではないかということになっちゃうから、あんまりできなかったのだらうなと思います。

一つの制度について長い期間で経過を見ていくのは面白いね。財政の問題や予算というのは、最後はどうしても「来年度上手く回ればいいや」となりがちです。私も調整課長をやったけれど、この負担率の問題については物差し、原則がないんだよね。行き当たりばったりみたいなのところもあり、また、感覚的にこれは国の責任が重そうとか軽そうとか言って決めていることもある。その結果、継ぎ接ぎ、ジグザグな感じの制度になっているのは否めないね。

◇ 国庫補助負担金の改革が地方財政に与える影響(ヒアリングシート⑥)

佐藤)⑥に関して、三位一体の改革というのは何度か言っていますけれど、財政再建と地方分権の二つの大きな改革の合流だから、非常に内容が複雑になって、評価も人によって様々、見る目によって違うということになった。国庫補助負担金の整理削減というのは、分権的要素が非常に強い。第1次地方分権改革で積み残した課題、財政面での国の関与を小さくしていこうという改革だった。ただし、財政再建の面もあって、国地方を通じてその仕事はいらないんだということで単純にやめちゃったものもあった。それから、地方に任せれば効率的に使うでしょうとか、あるいは手続とか配分コストが要らなくなるでしょうという意味では、財政再建にも資する。補助金の中で10割税源移譲に持っていったものと、スリム化で終わってしまったものと、それからその間にあった8割税源移譲というものがあって、この8割移譲というのは今のような考えに基づくものです。

それから税源移譲は、自主財源、地方税を拡充するということで、殆どが分権という視点です。同時に、この時に累進課税じゃなくして、長年の懸案だった税率10%フラット化が実現した。これは、住民税の会費的性格を強めたということで、分権に資すると。一方で財政再建の面でいえば、自主財源にすれば、地方団体も大事に効率的に使うでしょう。そういう意味においては、財政再建に資するという面もあるということです。

最後に交付税は、これは主としてスリム化、財政再建に資するということだったと思います。あえて言えば、基準財政需要額を細かく算定していて、事実上自治体がそれに拘束されているんじゃないかという批判があった。それに関して、コントロールの縮小という面において細かい算定をやめることによって拘束が小さくなる、分権に資することなのだとはいえなくもない。

こうすることで、国庫補助負担金の削減と税源移譲というのはいわば不可分のセットになっているわけです。この時は国庫補助金の削減によって、あるいは補助率の引き下げもそうですが、地方の負担が増した部分については完全に交付税で100%算定することにしたので、補助金を削って税源移譲したから問題があったということはなかったといえます。ただし、同時にやった交付税の削減が非常に厳しい痛手になったわけです。

これが 16 年度地方財政ショックと地方団体に言われているものであって、補助金と税源移譲の議論とは関係ないのだけれども、一般財源である地方税、地方交付税、赤字地方債（臨時財政対策債）の総量を大幅に削減した（注：平成 16 年度は、地方交付税の総額が△1.2 兆円（△6.5%）、臨時財政対策債が△1.7 兆円（△29%）の減となり、併せて 12%の減額があった。それは一般財源総額の 5%削減に相当する。）。

例えば、ある自治体が予算を 5%削減することを考えてみると、普通に考えるとそのくらいであれば節約すれば良いではないかと思われるかも知れない。ただ自治体というのは、一般財源をどういう風に当て込むかという、まず借金返してこれは節約のしようがない。それから、裏負担。例えば、生活保護費の地方負担分ですが、これを削減しようと思ってもできない。そういうのを積み上げていって大体 9 割ぐらい埋まっちゃうと。そうすると、残りの 1 割のところ自治体は自分がやりたいこと、地方自治らしい仕事をしているわけです。そこで 5%削減となると半分なくなるということで、これはもの凄い大変なことなのです。100 あるものの 5 節約しなさいと言われるのとは違って、10 あるものの 5 を節約しなさい、あなたがやっていた事業の半分をやめなさいと言われるようなもので、これは知事・市町村長からみたらもの凄くダメージが大きかった。それで地方自治に相応しい単独事業ができなくなるということになって、非常に我々も批判されたわけです。ここを強調する人たちは、三位一体改革ってとんでもなかったということになるんですね。3 兆円の税源移譲を評価する人は、パイが増えない中で良くできたなという。見る面で評価が違うということなのです。

◇ 三位一体改革から約 20 年が経過して

佐藤)最後に⑦現在に対する影響なのですけれど、一般財源を大きく削って地方を大変な目に遭わせちゃった。総務省も信頼を相当に失って、任せておけないと言うことになった。実利を重んじる立場からは、名を取って実をやられたという感じは強かったと思うのです。そこで、私達も反省して、その後は、この一般財源総額を確保するというのを毎年度の地方財政対策の最大の課題に位置づけて努力をすることになったわけです。ちょっと時間が経ってからですけど骨太の方針に 3 年ルールというのをにおいて、一般財源の総額は、いついつの水準を維持するっていうことを 3 年ごとに書くようになりました（注：いわゆる「一般財源総額実質同水準ルール」、民主党政権下の「財政運営戦略」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）で導入。）。要するに平成 16 年度の時は年末に一気に削ってしまったから、年明け予算編成できないとみんな騒ぎ出したわけです。その時は財政調整基金とかを持っていたので、それを崩して充てて取りあえずやった。こんなのが続いたら、いずれ基金が枯渇して出来ないぞということで騒いだわけです。そういうふうに闇討ちみたいに年末のどん詰まりに来て、5%削減、あなたの仕事は半分なしでというのは酷いじゃないかというのは良く分かるんですよ。そういうことをやっぱりやっちゃ駄目だということで 3 年間は今の水準を維持する、無茶苦茶削ったりしませんから安心して仕事してくださいというメッセージを発することにしたわけです。それ以降今日に至るまで、一般財源総額の確保というのが合言葉みたいになって、実際にずっと安定的に確保してきました。だからそれ以降、地方から余り批判は出ていないし、上手くいっているんじゃないかと思います。

この 20 年間、高齢者を中心に社会保障関係経費が一層拡大した。地方の歳出も増えて、交付税の算定も増えているのです。ただ、それはずっと適切に反映されていて、今のところ地方は対応できています。だから、一般財源の総量を確保するという方針で、それを実現する中で、今のところ社会保障税制度に関するファイナンスというのは、適切に行われてきているという風に私は思っています。こんなところです。

◇ 国庫補助率の考え方などについて

原田)ここからはお時間が許す限り、順不同でお伺いしていきたいと思います。社会保障制度を見ていくと、10 分の 10 の国庫委託金になっているものと、地方負担が一部あるけれど裏負担は全て交付税措置で基準財

政需要額に算入するので面倒を見ている財源保障をしているというものと、大きく 2 種類あるように思うのですが、この違いはどのように捉えられているのでしょうか。政策決定過程を見ていると、自治省が当初 10 分の 10 の委託金と主張したものが、結果として交付税で裏負担の面倒を見るという形で決着しているものが多いのですが、自治省の方はどのように考えていらっしゃるのかお伺いしたいです。

佐藤) その違いをどう考えているのかというのは、難しいね。財源保障、負担金・補助金と交付税の組み合わせ方というのは、経緯を引きずっているものが多くて、事務の性質から綺麗に整理されるものではない。例えば、誰が見ても国の仕事を請け負ってやっているんでしょっていうのは国政選挙です。これは 100% 委託費なっています。ところが、旅券の発給はというと、補助金は一切ないわけです。戸籍も国の事務でしょうが、補助金なんかない。こういう風にこれだけ見てもバラバラなんです。

私は、最近コロナの関係で交付金が大流行で、あれはものすごい良くないと思っています。例えば、選挙みたいにやる事が決まっている事務、選挙の七つ道具を作って交付するとか、投票用紙を印刷するとか、投開票所を準備して人員を確保するとか、そういうものは 10 分の 10 でもいいと思う。無駄遣いしないから。だけど、そうではないものは、10 分の 10 にするとモラルハザードが起これると思う。今回コロナの交付金についていえば、あれも中身を分けるべきではないかと思う。例えば、ワクチンを打つというのは 10 分の 10 でもいいと思う。金額も大きいし、緊急性を考えたら、国がワクチンを配付するから、場所や打ち手を確保して、住民に案内を出して、そんな事務にモラルハザードは生じない。ただ、コロナに起因して色々な手当をしたでしょ。商売やっている人をどうするかとか、地域振興みたいなものとか。それにはやっぱり地方負担を入れるべきだと思う。地方は地方負担がいくらかでも入れば、きちんと査定する。一番悪いのは 10 分の 10 ですからっていうさきさきよ。そうすると殆ど査定なんかしない。

児童扶養手当や児童手当は 10 分の 10 でもいいのかな。生活保護は、やっぱり一部負担あった方がいいかもしれない。というのは、認定の問題があるでしょう。そこを 10 分の 10 にすると、易きに流れるのということもありうる。現金給付と現物給付で色分けしていくべきというのも、そこにつながってくるのだよね。やっぱりうまく綺麗に整理できると一番いいんだけどね。自治省の人に聞いても、人によって考え方が違うかもしれないけれど。

原田) 地方財政を勉強してきた中で私が素朴に疑問に思っていたことについて、端的にお話しただけで大変勉強になりました。理屈としてはお話いただいた感じだけれど、歴史的に様々経緯があるということですね。

佐藤) 今言ったような考え方が素直な感覚だと思うのだけれど、実際にはそうっていない。バラバラ。かつ、その状態を綺麗にしようという動機付けが弱いんだね。それやると、各省の予算にも凄く大きな影響がある、抵抗も大きくなる。それでもやるのだという動機づけが起これないということですよ。

原田) 多分それを一番整理しようとしていたのが臨調の時期で、当時の補助金問題検討会の記録を見ていると関係者間で大激論しているのですがその時も綺麗に整理できなくて、その後は何か数字合わせばっかりだなと思っていて、社会保障制度を見ているとこれどういう風に説明するんだろうというものは多いです。

佐藤) それはそうだと思う。特に、色々な制度を横に並べて統一した説明をしようとする、できないわけです。(笑いながら) これは永遠の課題かも。

原田) このことを永遠の課題だと仰っていただいたこと自体が、とても面白いと思います。

佐藤) なんだろう、私はこういうときは、今日考えて明日できるとは思えないんだけど、例えば、一定の方向性みたいなのをしっかり維持して、10 年 20 年 30 年と経ったときに、そういう方向に収斂させていければ良いなという感じはある。一挙に解決しようとか、短時間で解決しようとは思わないし、できないと思うけど、一定の着地点を見据えて常日頃から考えていくというのは一つのやり方かも知れないな。

◇ 第1次地方分権改革前夜、第1次地方分権改革期の議論について

原田) 第1次地方分権改革について佐藤理事長が関わられたのは、1998(平成10)年4月に山梨から帰ってこられてからだと思います。その前の話になってしまうかもしれませんが、第1次地方分権改革について、自治省の中で財政局と行政局とで意見が分かれるようなことはあったのでしょうか。例えば、法定受託事務の定義について、当初想定されていた地方財政法の国庫委託金の定義を引かなくなって、段々相対化していくといったこともありましたけれど、財政局が財政と絡めるのに反対し、行政局側の原案に反対したといったことはあったのでしょうか。西尾[勝]先生のオールラウンドヒストリーを読んでいると、少しそういったことが書かれているのですが、当時の省内の議論でもし教えていただけることがあればと思います。

佐藤) 今の話は私が山梨にいた頃の話だから分かりません。私の感覚からすると、財政局は財政の問題にまで及んでくるとちょっとややこしくなるなという感じはあったかも知れない。分権の問題が、事務の再整理みたいなものに併せて、国の負担、補助金の率の整理をしましょうとか、そういう話に及んできたら大変だなという感覚はあったのではないかなと思う。

原田) 例えば当時神野[直彦]先生とかは、そこまでやったら良いじゃないかと仰っていたみたいなんですけれど、そうならないようにした方が良いと財政局は思っていたということでしょうか。

佐藤) そこは分からない。補助負担率の整理のような問題は、さっき言ったように非常に難しい、手間暇かかって実質的な効果はあんまりない。そこまでやるとなったら、大変なことだという感覚に財政局はなったかもしれない。

原田) そこまでやらなくても行政局的な機関委任事務の廃止という整理だけでも、かなり分権は推進するだろうという感じで自治省は動かれていたということでしょうか。

佐藤) それは、機関委任事務の廃止というのは、分権推進委員会の発足する前は誰も思わなかったよね。余談になるけれど、一番最初に「地方分権推進法」を提唱したのは確か社会党です。政権交代前夜、社会党がシャドーキャビネットを作ったのです。そのシャドーキャビネットの自治大臣になったのが、五十嵐広三さんという、旭川市長から国会議員になって、後に建設大臣[細川内閣]や官房長官[村山内閣]をした方です。その時に、岡本全勝さん(注:昭和53年自治省入省。復興事務次官等を歴任。)に呼ばれたわけよ、岡本さんは当時交付税課の課長補佐で野党の担当をされていた。五十嵐さんに、シャドーキャビネットを作ったんだけど何も実績がない、自分は分権なんかをやりたいんだけど何をどうしたらよいのか相談に乗ってくれと言われたのです。その時、私は行政課の課長補佐でしたから、岡本さんに呼ばれて一緒に行こうとなってね。その時に短期間で作ったのが地方分権推進プログラム、地方分権をこういう手順で進めましょうという、その中の一つの大きな柱が地方分権推進法の制定だったわけです。

それまで私が持っていた知識、機関委任事務の「整理・縮小」だとか、補助金の整理だとか、地方財源の充実とか、そういうものを全部乗っけて、それを法律にして、計画を作って進めるのだというのをプログラムの形でまとめたわけですよ。野党社会党こう言ってますけど手伝っても良いですから、当時、上司にお伺い立てたんだよ。そしたらね、(笑いながら)「まあできないから良いよ」ってね。当時、一月ぐらいで作ったのではないかな。五十嵐さんは凄く喜んでくれてね。それを社会党のブレーンの学者たちに諮って、最終的にまとめたんだよ。それが、多分地方分権推進法案が世の中に出てきた最初だと思います。1次分権前夜にそんなことがあったのだよね。

その後、細川[護熙]内閣になったでしょ。細川さんも熊本知事をやって、非常に分権に熱心だったわけだ。バス停一つ動かすのも国の認可が必要だと、当時はそうだった。おかしいじゃないかと言って颯爽と登場した。それで機運が盛り上がってきた。残念ながら1年足らずで細川内閣は退陣しちゃったけれど、その後村山[富市]内閣になった。村山さんの時に地方分権推進法ができた。私はその時企画官をやっていて、地方

制度調査会の事務方の担当をしていた。地方制度調査会に、地方分権推進法を作れという答申をして貰ったのです(注:第24次地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」(平成6年11月22日))。会長の関経連[関西経済連合会]の宇野[収]さんの鞆持ちで答申を持って官邸に行ったら、五十嵐さんが官房長官です。君も入りなさいよと五十嵐さんに言われて、昔の官邸の総理執務室に入った。そしたら村山総理が「難しいんだよ、これは」、「分権っていってもな、各省庁がな」って言うのです。そうだろうなと思っていながら出てきたら、五十嵐さんが「これはやっぱ難しいんだ、なかなか」とか言うからね、私は「失礼ですけどシャドーキャビネットでやると言ったじゃないですか、今はようやくやろうと思えばできるお立場になったじゃないですか、是非やってください」と言ったんだ。(笑いながら)生意気だよ。面白いね、ああいうのが動く時って、やはり巡り合わせがあるんだね、色んなものの。

自民党も分権ということに対して、総論では反対できない。各論では、多分ものすごい反対はあるだろうけど。総論では反対できないから、最初に推進法なるものを作ってしまえば、あとは動くのだろう。動いていけば、何か実になるものが出来るかもしれないというのが、私が最初に分権推進プログラムを考えたときの発想だったわけです。

こんなエピソードは分権前夜のほんの一コマに過ぎない。あの頃は、色々と大きな力が働いていたと思う。細川内閣の時期の改革の機運もあったよね、政治改革もその時だから。バブルが弾けて、このままじゃ駄目だという感じがあったのです。その中の一つに行き過ぎた中央集権っていうのが問題提起されて、そこから分権というのが出てきている。何か色々なものが上手くかみ合うんだね、こういう時って。

原田)とても貴重な興味深いお話をありがとうございます。市政調査会から出ている本で、五十嵐さんが地方分権推進法の制定について語られているものがある(注:東京市政調査会編『地方自治史を掘る』2009年、第20章)ので、後ほど照らし合わせて読んでみます(注:同書の339-340頁に、自治省若手の課長補佐クラス二人の協力を得て推進プログラムを作ったことが語られている。)

佐藤)その時でも、私は機関委任事務の「廃止」とはよう書かなかった、書けなかつた。それは、自治省に入って12年目の頃に行政課の課長補佐をやったのだけれど、それまでの過去の地方分権に関する文献、地方制度調査会の答申とかをずっと読んでね、流石に廃止というのを書いているのはなかつたように記憶している。だから、五十嵐さんに渡した紙も、機関委任事務の「大幅な整理・縮小」までだった。本当に国家的な事務及びそれに準ずるものぐらいまでぐっと縮小しましょうということだった。それは、さっき言ったように、本当に範囲が限定されれば機関委任事務というのはなかなか上手く出来た制度という見方もできるのよ。ただ、それが必要以上に拡大されて使われ、また普通の事務も全部ごちゃごちゃになって、全部が機関委任事務みたいになっているところにおかしさがあつたので、やっぱりその体質を転換しようと思ったら、廃止が一番良い方法だったのかな。

多分、機関委任事務を絞るとなつた時は、ひとつひとつ事務を取り上げてどうするのかという議論を延々したのだろうね。そういう議論は、機関委任事務を廃止した後、法定受託事務と自治事務に分けるって議論をしたときにもあつたのだよね。あつたのだけれど、法定受託事務も自治事務も結局両方地方の事務にしちゃつたから、そこは機関委任事務と全然違うところ。機関委任事務というのは戦前からあつた制度で、戦後拡大されて活用されてきた、それなりによく考えた制度なのです。また、総合行政を重視すると、機関委任事務だろうが何だろうが自治体がやっているということが大事だという見方もあると思うのです。例えば、戸籍は法務省の出先が、都市計画は建設省の出先が全部やりますとなつたら、地方団体に残るものは非常に小さかつたと思う。機関委任事務という変な紐が付いていても自治体が引き受けてやっているから、曲がりなりにも総合行政を展開することができたという面もあつたと。もし機関委任事務ではなくて国の出先の事務だったら、第1次地方分権改革だつてできなかったのではないかな。国の事務を全部よこせ、権限移譲しろという話にな

つちやうから。何倍も難しい話になっていたと思います。

私は、かつて論文(注:地方分権推進室長時代の『自治研究』への連載記事、第76巻第2号の89頁に該当記載)に書いたこともあるのだけれど、機関委任事務というのは、自治体が(首長が)仕事としてやってきた。そのことが結果として第1次地方分権改革に繋がった、そういう風な見方もできるのではないかと。

原田) 細かな話で恐縮なのですが、一括法の国会審議のご担当をされていたときのことでお伺いできればと思います。一括法に対して総論では誰も反対しなかったと思うのですが、社会保険関係の地方事務官の部分については反対があって、最終的に議員修正で地方公務員法の附則改正が行われることとなり、国家公務員化された後も、7年間は自治労に入り続けることが出来るようにするになりました。この議員修正のプロセスについて、何か覚えていらっしゃる事があればお話いただけないでしょうか。

佐藤) そういうことがあったんだっただけかな、そういわれてみるとそうだったような気がするけれど、余り記憶がないな。あんまり国会審議で大反対を受けたという記憶はないのよ。中央省庁再編法と特別委員会で一括審議したんだよね、毎日予算委員会方式で。国会回しで苦労したという記憶はあまりないんだよね。野党としても地方事務官の問題があったとしても、全体として反対するわけにはいかない。

1個1個条文単位で細かい議論は色々ありました。江田五月さんが質問に立ったりして、こちらは野田[毅]大臣だった。当時、自民党を離れて小沢一郎さんと一緒に自由党に居たんだよね。小沢さんが役人に答弁させるなといっていたから、野田さんは全部自分で答弁していたよ、あの膨大な内容を凄い能力だよ。想定問答は書いていたけれど、さっき言った「レールのポイントの切り替え」みたいな答弁も全部自分で考えられて。地方事務官問題は勧告で仕切られた後だから、もう一勝負法案の段階で本気になって体を張ってやろうというところまではいかなかったんじゃないかな。

◇ 国民健康保険について

原田) 三位一体の各論の話で恐縮なのですが、国民健康保険に関してお伺いできればと思います。臨調のときに都道府県負担の問題が出てきて自治省はずっと反対していて、この三位一体の時に都道府県負担が入った形です。また、最近の改正だと、平成30年4月から都道府県単位の財政に引き上げたりしているような形です。国民健康保険のような、社会保険の類も自治体にやらせた方が良いというのが基本的な発想なのか、この辺りのお考えをお聞かせいただけないでしょうか。

佐藤) そもそも何故国民健康保険って市町村を保険者にしているのですでしたっけ。

原田) 基本的には市町村以外に出来るところがなかったということなのかなと理解しています。健康保険の方が先に出来ていて、国民皆保険にするときに、自営業や農民の方を地域保険で入れるということだったのかなと理解しています。

佐藤) やっぱり保険料の徴収を考えたんじゃないか。誰が徴収するのがいいのか、国なのか、都道府県なのか、市町村なのか。現実問題として徴収の手足が市町村しかいなかったんじゃないのかな。その後社会が大きく変わってきて、もはや自営業者の保険じゃなくなって、高齢者や無職者が多くなってきた。保険単位として小さすぎじゃないのかって議論が前からずっとあったでしょ。

都道府県が頑として反対だったわけだよ。都道府県単位にすべきじゃないかみたいな意見はあった、自治省の中でも将来の意見としてあったと思うんだ、私もそう思っていた。だけどこれは知事会に行くと、けんもほろろに蹴っ飛ばされていたわけだよ。それで長年そういう状況にあったのだけれど、知事会が大反対するのを自治省がそうすべきだとまで言う感じでもなかったと思うんだよ。また、厚生省自身も都道府県単位で再編成したいと強く言っていたわけでもなかったのではないかな。だから、ご本尊が言っていないのに、こっから言うこともないという感じかな。

それが変わったのは、山田[啓二]知事会長(注:昭和 52 年自治省入省。京都府知事等を歴任。2011 年 4 月から 2018 年 4 月の知事退任まで全国知事会長。)の時からです。山田さんと私は行政課で机を並べていたのだよね。なおその時も、知事会全体としては、国保という厄介者を引き受けるのは、迷惑施設が建つみたいなき感じだったのです。でも山田さんは偉かったな、国保は個別の市町村で抱えているのは無理だろうと。重たい病気が 1 人出てくると市町村の保険料がぐっと上がったりしてね、保険料の平準化策とかもやっているけど継ぎ接ぎになっている。県をかませてもっと広域単位で運営しないと保険として回らないのではないかという発想が山田さんにもあったんだ。知事会の中も、山田さんが会長の時に議論を仕掛けて、段々仕方ないなと言う感じになってきたのではないかな。

原田)第 1 次地方分権改革の時の法定受託事務と自治事務の整理の議論ですが、国保について、行政局は自治事務にしたがっていて、財政局は法定受託事務にしたがっているみたいことを西尾先生がオーラルヒストリーで語られているのを見たことがあります。国保については、自治省内でも見方が色々と違うのかなという印象をうけていたところですよ。

佐藤)自治事務にすると財政的な意味で国が負担を軽くする方向に動くみたいなきことかな。

原田)西尾先生はそのように語られています。当時都道府県負担が入っていない時期なので、財政局が都道府県負担に繋がるような自治事務化はやめてくれと。

佐藤)その懸念は財政局の感覚として良く分かるな。厚生省も国保の国庫負担金確保で四苦八苦しているわけですよ、毎年医療費がどんどん増えているから。地域による医療費の差なんかも財務省に指摘されていて、ずいぶん苦勞していたし。だから財政局にしてみると避けたいところがあったのではないかと思うね。

原田)興味深いお話ありがとうございます。国保を地方財政の視点から見ていくというのは、研究テーマとして、とても面白そうです。これからも、地方財政の理論を踏まえながら、社会保障制度を題材に中央地方関係について研究していきたいと思えます。

予定したお時間を超過してお話いただいてしまい恐縮です。本日は本当にありがとうございました。

佐藤 文俊（さとう ふみとし）

1956（昭和 31）年 10 月 6 日生、福島県出身、福島県立福島高校、東京大学法学部卒業

経歴

- 1979（昭和 54）年 4 月 自治省入省
- 1989（平成元）年 4 月 総務庁人事局参事官補佐
- 1991（平成 3）年 5 月 自治省行政局行政課長補佐
- 1993（平成 5）年 4 月 自治省財政局財政課長補佐
- 1994（平成 6）年 1 月 自治省財政局財政課理事官
- 1994（平成 6）年 4 月 自治省官房総務課理事官
- 1994（平成 6）年 7 月 自治省官房企画室環境対策企画官兼総務課理事官
- 1995（平成 7）年 7 月 山梨県総務部長
- 1998（平成 10）年 4 月 自治省官房参事官兼消防庁消防課消防職員企画官〔地方分権推進室長〕
- 2001（平成 13）年 1 月 総務省自治財政局調整課長
- 2003（平成 15）年 1 月 総務省自治財政局地方債課長
- 2005（平成 17）年 1 月 総務省自治財政局財政課長
- 2005（平成 17）年 8 月 総務省自治財政局財政課長兼総務省消防庁国民保護・防災部参事官
- 2008（平成 20）年 6 月 総務省自治財政局財政課長兼総務省消防庁国民保護・防災部参事官
兼総務省自治財政局調整課長
- 2008（平成 20）年 7 月 総務省官房審議官（税務）
- 2010（平成 22）年 1 月 内閣官房副長官補付内閣審議官
- 2010（平成 22）年 10 月 兼内閣官房社会保障改革担当室審議官
- 2011（平成 23）年 7 月 総務省政策統括官（情報通信担当）
- 2012（平成 24）年 9 月 総務省自治財政局長
- 2015（平成 27）年 7 月 総務省総務審議官（自治行政担当）
- 2016（平成 28）年 6 月 総務事務次官
- 2017（平成 29）年 10 月 野村総合研究所顧問
- 2020（令和 2）年 8 月 地方公共団体金融機構理事長

西村 清司氏へのヒアリング

ヒアリング日時: 2023年10月26日(木) 13:30~15:10

2023年11月30日(木) 13:30~14:40

場所: 後藤・安田記念東京都市研究所 常務理事室

出席者: 西村 清司氏

(後藤・安田記念東京都市研究所 常務理事)

原田 悠希

(東海大学政治経済学部政治学科 特任講師)

ヒアリング 1 回目(2023年10月26日(木))

◇ ヒアリングの趣旨について

原田)この度は、ヒアリングについてご快諾いただきましてありがとうございます。今般私が手がけております研究は、「社会保障制度に関する政府間財政関係の改革—第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析—」と題しておまして、地方財政政策を所管する旧自治省・総務省の視点から、社会保障制度に関する政府間財政関係について分析することを目的としています。

地方公共団体金融機構から助成金(若手研究者のための地方財政研究助成事業)をいただいて研究を進めておまして、政策決定過程が記載された文書の収集のほか、第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程に携わった旧自治省採用の元官僚へのヒアリングを通じて、研究を深めていければと考えております。

西村常務理事は、1995(平成7)年7月に総理府の地方分権推進委員会事務局に参事官として着任され、1998(平成10)年4月に公務員課長として自治省に戻られるまで、2年9か月にわたって第1次地方分権改革に携われました。本日は、その時期のお話をお伺いできればと考えております。

西村)原田さんは、公務員課に出向経験があるとのこと、私も若い頃に公務員課にいて、公務員課長も経験しており、労働省からの出向補佐には初代の藤井さん(注:桜井(藤井)龍子氏(労働省女性局長、最高裁判所判事等を歴任))以降、何人もの方にとってもお世話になりました。第1次地方分権改革の時期のことをお知りになりたいということなので、お話をできればと思います。よろしくお祈りします。

原田)私は厚生労働省の採用で、本年3月までの2年間、総務省の公務員課で課長補佐をさせていただいておりました。旧労働省時代から続く伝統あるポストに着任させていただき、大変勉強になりました。西村常務理事が公務員課長をされていたのも存じ上げており、お話をさせていただけるのをとても楽しみにしておりました。本日は、よろしくお祈りいたします。

◇ 第1次地方分権改革の流れについて

西村)各論の話に入る前に、第1次地方分権改革の全体の流れをお話しできればと思います。

第1次地方分権改革は、1993(平成5)年6月の衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」から始まったとされます。私個人としては、福井県での勤務期間に細川護熙政権が誕生しており、1994(平成6)年4月に東京に戻ってきたときに、細川内閣の与党八党の地方分権プロジェクトチームの担当をすることになりました。私は行政課の課長補佐(注:1988(昭和63)年5月の第21次地方制度調査会答申を担当。同答申には

地方公共団体への国の権限移譲等が盛り込まれている。)として仕事をしていたことがあり、その頃から自治省は国から地方への権限移譲を主張していたのですが、霞が関の中では1対21、当時の霞が関の省庁数は22ですから、全省庁が反対という状況でした。そうした状況だったにもかかわらず、政治情勢が変わり、政界を挙げて地方分権を進めようという話になっていたことに驚いた記憶があります。

その後、私は消防庁で仕事をしていましたが、地方分権推進法が成立した1995(平成7)年5月に辞令を受け、総理府に設置される地方分権推進委員会の事務局参事官になることになりました。そこから、第4次勧告までの勧告業務に携わり、公務員課長として自治省に戻るまで事務局で仕事をしたことになります。

改革の流れ、議論の進み方として理解しておいていただかないといけないのは、この改革が、政策分野ごとに議論が進められたのではなく、機関委任事務制度を廃止していくという大きな方向性がまず定まっていき、その後、その大きな枠組みを前提に各法律への当てはめの議論が行われていく形になったということです。ただ、このような進め方は、委員会が始まった当初から決まっていたわけではありませんでした。10月にくらしづくり部会・地域づくり部会の2つの部会ができて、基本的な考え方を示す文書(注:「地方分権推進にあたっての基本的考え方」及び「行政分野別課題審議に当たって留意すべき事項」)を出しましたが、その頃は、例えば福祉分野など、主だった政策分野ごとに議論していくとともに、大きな分権改革の考え方・方向性を示せば、後は政府の方でやるのだらうと思っていました。しかし、諸井[虔]委員長から機関委任事務制度をどう考えるのか、どうするのが定まらないうと話が進んでいかないうとのお話があり、大きく流れが変わっていきました。

原田) 政策分野別に議論していくつもりだったものが、機関委任事務制度の廃止という大方針が決まって、その方針に沿って各種の事務をどうしていくかを当てはめていくような議論に変化していったということですね。

西村) そうです。政策分野別に地方分権を進めていくための方策を検討していくという手法は、臨調・行革審をはじめ、これまでもずっと行われてきた個別法ごとに整理合理化するという方法に代えて、政府の行革推進本部の地方分権部会から提案されたものでした。ただ、この手法で膠着状態になってしまっていた訳です。こうした状況の中で、分権改革を更に進めていくためには、機関委任事務制度をどうするかという点に踏み込んでいかなうといけないという判断をされたのは、経営者として物事の本質を見抜いていらした諸井委員長の慧眼だと思います。

そこから「仮に機関委任事務制度を廃止した場合に、従前の機関委任事務をどうするか」という形での議論が進んでいきました。12月末に検討試案を出したのですが、それ以降、各省庁との議論が進んでいきました。最初はどの省庁も機関委任事務制度を廃止できるとは思えないという感じでしたが、1996(平成8)年3月の中間報告を経て議論の方向性が固まっていく中で、各省庁の考え方も機関委任事務制度が廃止された後の個別の事務をどうしようという形に変わっていきました。そうこうしているうちに、従前の機関委任事務を全て洗い出して、全部委員会の方で整理して欲しいということになってしまいました。最終的に475もの法律の改正に繋がった訳ですが、最初から委員会の方で全て仕切ってやろうと思っていた訳ではなく、物事の成り行き上、全ての事務を一つ一つ整理せざるを得なくなったというのが実情です。

原田) 私も元国家公務員なので、霞が関の全ての事務を洗い出すという作業がいかにか大変かは良く理解できます。機関委任事務制度の廃止にまで踏み込んだからこそ、これまで解決することができなかった積年の課題をまとめて全て処理することができたという側面があるのでしょうか。

西村) その側面は大きいと思います。地方事務官制度などはまさにその典型だと思います。戦後直後から半世紀にわたって存続していた地方事務官制度は、機関委任事務制度の廃止という絶好の機会がなければ廃止できなかったと思いますし、私もそのことは強く意識して仕事をしていました。全ての事務を洗い出して検討する作業は本当に大変でした。今のように便利なパソコンもない時代、良くやったなと本当に思います。

◇ 地方事務官制度について

西村) 地方事務官制度の見直しについては、膨大な過去の経緯があり、また関係者の意見も様々である中で、極めて難しい改革であったといえます。機関委任事務制度を廃止する以上、地方事務官制度のことも何とかしたいという強い気持ちを持っていましたが、この問題が容易にはいかないということも理解していました。

私は若い頃に行政課にいましたから、地方事務官の関係で、毎年度地方自治法施行規程の改正作業というものがあつた訳です(注:地方自治法の附則に基づく暫定措置として国家公務員とされていた地方事務官が担当する事務やその定員は、当時地方自治法施行規程において定められており、毎年度、自治省の行政課において政令改正作業が行われていた。)。古い時代から引きずっている問題でしたが、定例作業があることもあり、行政課に配属された若手にとってはなじみのある課題となっていました。過去の経緯を勉強する中で、暫定措置を廃止し、地方公務員化すべきという自治省の先輩達の考えは『地方自治』などの雑誌にも残されていましたから、よく承知していました。

地方事務官制度は、社会保険関係と職業安定関係の2種類が残っていましたが、この2つでも状況が大きく違い、ねじれが生じていたわけです。職業安定関係の地方事務官は、公共職業安定所の指揮監督を仕事にしていて、都道府県知事が指揮監督する地方事務官が国の組織を指揮監督するという極めて変な制度だった訳です。そのため、このままの状態ですら所掌事務も変わらないのであれば、国の直接執行事務とし、引き続き国家公務員とするほかないと思っていました。全国知事会など、都道府県サイドは職業安定関係の地方事務官を欲しがっていましたが、それは、各地域における雇用政策を担いたいという思いがあつたからです。しかし、地方事務官がそういった事務をしていたかという点、実際にはそうではないわけです。

私は、若い頃に秋田県に出ていることがありましたが、そのときに不作で農家が現金収入を確保できないから何か対策をしなければならぬということがありました(注:1981(昭和56)年の冷害への対応)。作物の出来には地域差がありますから、同じ県内でも現金収入が減った農家で働きに出たい人たちが沢山いる地域と、そうでない地域がでてくる訳です。そのような場合、同じ県内の中でも雇用情勢に差がでてくる訳ですから、求人があるところに人を流すような仕組みができれば良いわけです。こういうことこそ県庁にいる地方事務官の仕事だと思ったのですが、聞いてみるとどうやらそういうことはやっていない、地方事務官は公共職業安定所の指揮監督しかしてなくて、公共職業安定所は管内の求人しか紹介しない。例えば、秋田と大曲の公共職業安定所同士で求人情報の交換をしているのかといたたしてないもので、そういったことをするのであれば、県庁の仕事としてやるしかないという状況だったわけです。

原田) 今ではハローワークの求人はオンラインシステムが繋がっていて全国で見ることができますが、当時は全然状況が違ったのですね。

西村) そうです。だから、当時労働省の人たちには、公共職業安定所の指揮監督のみをする現在の制度のままではとてもじゃないけれど県の事務にする理屈が立たないと言っていました。また、職業安定関係の地方事務官は、労働組合も全労働加入が多数を占め、引き続き国家公務員であり続けることを希望していたということがあつたわけです。この点で、社会保険関係の地方事務官が、自治労加入が多数を占め、地方公務員化を希望していたのと状況が大きく異なっているわけです。こうした背景があり、職業安定関係は、国の直接執行事務とし、国家公務員とすることにしたのですが、それに併せて、国だけが雇用政策を担うのではなく地方自治体もやるのだということを明らかにし、国と地方自治体との連携協力に関する規定も整備することにしました。今地方自治体は無料の職業紹介をできるようになっていると思いますが、地方自治体の雇用政策を担いたいという思いに配慮しつつ、地方事務官制度の廃止に道筋をつけていったという訳です。

一方、社会保険関係は、職業安定関係と大きく事情が違いました。社会保険関係の地方事務官の多くが

自治労に加入し、委員長が地方事務官というところもありました。全く変な話ですが、都道府県における当局との団体交渉に国家公務員たる地方事務官が出てきていた訳です。地方事務官を地方公務員にという運動は、社会保険関係の地方事務官によって行われていたものであり、自治労の組織問題とかかわって、労働運動としては大きなインパクトがあるものでした。

そうした中で、社会保険関係の地方事務官制度の拠り所となっていた機関委任事務制度をなくすということで、どうしていくのかということになった訳です。この時に強く意識したのは、地方事務官の身分関係をどうするかということではなく、この社会保険関係の事務が、本来国の事務なのか、本来地方の事務なのかということです。この点、国全体で一つの社会保険を運営していくという国営事業で、地方自治体に裁量の余地がある事務ではありませんから、国の事務ということに異論はない訳です。では、次に実際の実務を地方自治体ではなく、国でできるのかという問題が生じてくるわけです。その点を当時の厚生省に尋ねると、「できる」と言うわけです。住民に関する情報は市町村にありますから、「本当にできるの」という感じでもあるわけですが、原田)座談会の記録(注:地方自治制度研究会 編『地方分権 20年のあゆみ』ぎょうせい、2015年)で拝見しました。「一点の曇りもなく」ですね。

西村) そうそう。辻[哲夫]さん(注:昭和46年厚生省入省、厚生労働事務次官等を歴任。)が、国民年金の徴収事務や、年金受給者の生存確認事務について、「国で直接やった方がむしろ上手くいきます」、「私の申し上げていることには一点の曇りもありません」と力強く演説される訳です。そこまで言うのであればという感じでもありました。

原田) 今でこそ、日本年金機構は住民基本台帳の情報を J-LIS(地方公共団体情報システム機構)から得て、また、マイナンバー情報連携の仕組みを使って地方税の情報を各自治体から得て仕事をしていますが、当時そういうシステムが未だない中で「できる」と言い切ったわけですね。私も年金局で仕事をした経験がありますが、厚生省、随分と思いついたなと思います。西尾[勝]先生のオーラルヒストリーの中で、自治体職員から助言を受けたという話が出てきますが、この辺りの経緯はご存じでしょうか。

西村) 西尾先生のところには話をしていたのは、多摩の自治体職員たちです。彼らは、都道府県と市町村の関係を特に問題視した上で、社会保険関係事務は国に返上した方が良いという考えを持っていました。社会保険関係事務は都道府県の地方事務官のみによって担われていたのではなく、実務ベースでは更に市町村に仕事が下ろされていたわけです。その部分で、法律上の明確な根拠がないにもかかわらず市町村に仕事をさせているようなものがあって、例えば、生存確認事務みたいなものは、法律上の根拠は何処にも書かれていないわけです。西尾先生は、自治体職員たちとのネットワークを活かして、細かな実務まで本当によく勉強されていました。私たち事務局も法令に表れてこない事柄についてまでは分からないわけですが、グループヒアリングにおいて西尾先生は実務ベースで本当に細かいところまで、厚生省に見解を問いただしていました。自治体職員たちから話を聞き、自ら考えられる中で、西尾先生は、都道府県と市町村との間の関係を綺麗に整理した上で、国の直接執行事務としていくという方向性を固められていったのだと思います。

原田) 国の直接執行事務にするという結論は、旧自治省の地方事務官に対する伝統的な考え方とは異なるわけですが、その辺りの反発はなかったのでしょうか。

西村) 先ほどもお話したとおり、私自身行政課で働いていましたので、先輩達の考えはよく理解していました。しかし、機関委任事務制度を廃止するという決断をする以上、私は国の直接執行事務にするしかないと思いました。社会保険関係事務も含めて、地方事務官が担ってきた仕事を見たときに、理屈上、本来的に国の事務であるということに相違ないわけです。この第3次勧告の結論は、西尾先生と私とで相談してまとめたという感じです。その結論に対して、自治省から大きな反発はありませんでした。

原田) 西尾先生のオーラルヒストリーを読んでいると、西村参事官(当時)へ厚い信頼を寄せられていたことが本

当に良く分かります。自治省の伝統的な考え方に反する結論での第 3 次勧告の原案作成を西尾先生が担当されるに当たって、西村参事官から賛同を得られていたことは大きかったのではないかと拝察します。

西村)第 3 次勧告の結論に対し自治省内から大きな異論が出なかったのは、やはり西尾先生のリーダーシップが大きかったということです。

原田)地方団体からの反発はなかったのでしょうか。委員会の中で、全国知事会の長野士郎会長(注:昭和 17 年内務省採用、自治事務次官、岡山県知事等を歴任。『逐条地方自治法』の編著者として地方自治に名を残す。)が、地方自治体の事務とし、地方公務員化することを主張している資料を読みました。また、西尾先生のオーラルヒストリーでは、知事会の事務総長が熱心に主張されていると書かれていました。

西村)そう、知事会の砂子田[隆]事務総長(注:昭和 27 年地方自治庁採用、行政局長、消防庁長官等を歴任。)はそういう主張でした。自治省が地方事務官を地方公務員としようと主張していた時代の先輩です。その頃から比べると、私たちの世代の意識は変わっていたといえるかも知れません。

地方団体が熱心だったのは、社会保険関係ではなく、職業安定関係の地方事務官の方でした。これについて、地方自治体も国と連携協力しながら雇用政策を担う規定を新たに設けた上で、国の直接執行事務にするという結論としたことは先に述べたとおりです。実際のところ、社会保険関係の地方事務官を欲しいと思っていた都道府県知事はいなかったのではないのでしょうか。社会保険関係の地方事務官は、知事が指揮監督していることになっているものの、実質的には知事がこれまでコントロールできていなかった人たちであるわけです。そういった人たちを引き受けるよりも、国に返したいというのが本音だったのではないのでしょうか。第 3 次勧告に対し、地方団体から強い異論を受けることは一切ありませんでした。

原田)その後、2007(平成 19)年には年金記録問題が明るみに出ました。かつての地方事務官制度の存在も、問題発生の要因の一つと指摘されています。

西村)そうですね。知事たちは、良く分からないものを分権改革の時に引き受けていなくて良かったと心から思ったのではないのでしょうか。自治労の中にも、あの時国に返しておけて良かったという人がいたという話を小耳に挟んだこともあります。

◇ 機関委任事務の廃止と国庫補助負担金の改革の関係について

原田)少し時代が遡りますが、1996(平成 8)年 12 月の第 1 次勧告に向けた議論の過程で、機関委任事務の廃止と国庫補助負担金の改革を連動させないという改革方針が決定されました。この頃のお話をお聞かせいただけないでしょうか。

西村)機関委任事務を廃止して、法定受託事務と自治事務に振り分ける時に、法定受託事務の定義をどうするかというのは大きな問題になったわけです。様々な案があった中で、その中には、法定受託事務の定義に地方財政法の定義(注:同法第 10 条の 4 の国庫委託金に係る規定において用いられている「もっぱら国の利害に関係のある事務」)を用いるという案もあったわけです。ただ、全額国庫で負担している機関委任事務は数えるほどしかなく、財政面での調整を考えるとこの案をとることは難しいという判断になりました。私の当時の上司の石井[隆一]さん(注:昭和 44 年自治省採用、地方分権推進委員会事務局次長、消防庁長官、富山県知事等を歴任。)は財政畑の人ですから、特にこの案に慎重だったといえます。

また、財政との関係では、臨調・行革審の時の補助率カットがずっと引っかかっていました。大蔵省が福祉関係の事務について国庫補助率を引き下げるとの方便のような形で、機関委任事務の「団体事務化」が行われたわけです。何が変わったのかと言われれば、福祉関係の法律において「都道府県知事」が「都道府県」になっただけという酷い話だった訳です。この時に忸怩たる思いをした経験は、財政との関わりで物事を考えるのではなく、地方自治の制度としてしっかりと理屈が通るものを作りたいという思いに繋がりました。

そうした中で、1992(平成 3)年に久々に自治法改正があり、職務執行命令訴訟制度が見直され、知事の罷免の制度が廃止されたのです。罷免という究極の関与がなくなってみた時に、機関委任事務制度は、そもそも国の事務だという事務の種類ではなく、地方公共団体に対する国の特別な関与と捉えることができるのではないかと思います。そのように捉えれば、機関委任事務制度の廃止もできるのではないかと思います。細川内閣の地方分権プロジェクトチームの担当をしていた当時、中川[浩明]さん(注:昭和 43 年自治省採用、行政局長、消防庁長官等を歴任。)に私案を作って見せた記憶もあります。法定受託事務と自治事務も、国による関与の必要性にグラデーションがあるという考えで整理すれば良いと考えました。関与のルールを決めて、国地方係争処理委員会を作るというのも、その発想の延長にあります。

◇ 第 1 次地方分権改革から四半世紀が経過して

原田)第 1 次地方分権改革から 20 年超が経過しましたが、今の中央地方関係をみられて、どのような印象を持たれているかお聞かせください。

西村) 当時からかなりの時間が経過して、改革後の制度しか知らない人が増えてきているというのは実感しています。最近の自治体職員、もしかすると総務省の自治系の職員だって、昔、機関委任事務制度があったなんていうことは知らないかもしれない。地方事務官なんて、もっと知らない。また、最近の自治体職員が、この事務が法定受託事務か自治事務かを意識しながら仕事をしていると言われると多分していないのでしょう。

今でも私としては、地方自治体が、また、自治体職員が、自ら考えて行動することが何よりも大切だと思っています。やはり地域によって事情は様々なわけですから、その地域のことを一番知っている自治体職員が自由な発想で物事を考えていく、これが地方分権の精神だと思っています。昨年西尾先生が亡くなり、この秋、大森[彌]先生や松本[英昭]さん(注:昭和 39 年自治省採用、行政局長、自治事務次官等を歴任。『逐条地方自治法』の著者として地方自治に名を残す。)も亡くなりました。そういう時期だからこそ、分権改革当時のことを後世に語り継いでいかないといけないと思っています。

私は、地方自治の主役は地方公務員だと思っています。地方自治制度のことを考えるときには、併せて、現場の自治体職員のこと考えないといけない。昔の庁舎(注:建替前の旧 2 号館、通称「人事院ビル」)の時は行政課も公務員課も同じフロアだったのが、今の庁舎ではフロアも分かれてしまっているでしょう(注:現在の中央合同庁舎第 2 号館では、行政課は 4 階・公務員課は 8 階)。何となく、公務員制度は別物で、国家公務員制度に準拠しておけば良いというような風潮がありますが、国家公務員と地方公務員は仕事が全く違うのだから、地方公務員独自で制度を考えないといけないと思っています。私が公務員課長の時は、そういう意識で塩野[宏]先生が会長の研究会(注:地方公務員制度調査研究会)の運営に携わっていたりしました。

原田)公務員課で勤務させていただいた際に勉強させていただきました。20 年以上前の報告書(注:「地方自治・新時代の地方公務員制度」(平成 11 年 4 月 27 日))ですが、中途採用や人材育成、人材の広域的確保など、今の公務員課の課題と同じことが書かれているのではないかと驚いた記憶があります。

西村) 当時、将来課題になりそうなものは何でもしっかり書き込もうとしていました。私が公務員課長を異動した後ですが、三セク派遣法(注:公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律)のように、国家公務員にはない仕組みが制度化されることになりました。やはり地方公務員が主役であり、地方公務員が存分に活躍することができる地方自治制度・地方公務員制度を作っていくことが、総務省の仕事だと思っています。

ヒアリング 2 回目(2023 年 11 月 30 日(木))

◇ 第1次地方分権改革の前史について

原田)先月に引き続き、ヒアリングのお時間を取っていただきましてありがとうございます。先月のヒアリングで事前にご用意させていただいた質問項目の多くについてお話をさせていただきましたが、本日は先月お聞きできなかった事柄について伺っていければと考えております。どうぞよろしくお願いいたします。

西村)よろしくお願ひします。

原田)まず、前回のヒアリングの中で、第1次地方分権改革前に行政課で働かれていた頃のお話を何度かしていただきました。その当時のことについて、お伺いできればありがたいです。

西村)私は、行政課の課長補佐時代に、第21次地方制度調査会の答申(注:1988(昭和63)年5月)を担当しました。当時、世間で首都移転が取り上げられていたときに、自治省としては、自治体に権限移譲をすれば東京一極集中は解消できるだろうと主張をしていました。前回、霞が関の中で1対21だったという話をしましたが、地方制度調査会の答申を持って各省に説明しても、自治省が勝手にまとめたものという認識で全く相手にされませんでした。夏の暑い時期に一生懸命各省を歩いて回ったのに徒労に終わったのをよく覚えています。この時の議論は、地方分権推進委員会でやったような詰めたものではなく、自治省の中で過去の地方制度調査会の答申などを踏まえながら議論していたわけですが、こういう内向きの議論の進め方だとなかなか物事は動かないなと思ったのがこの時です。それから1990(平成2)年4月に福井県に出て、1994(平成6)年4月に自治省に戻ってきてまた担当させて貰ったという経緯です。

その頃にやり方を考えようと思って、以前公務員課にいた時の繋がりもあったので、自治労の政治政策局と議論をする機会を持ったりしました。また、当時の経団連にも行って、経済界の人たちの考えを聞いたり、地方自治の重要性、地方分権の意味を説明させて貰ったりしていました。彼らも興味を持ってきて、自治体の現場の視察に行って貰ったような記憶もあります。こうした経過もあって、地方分権推進委員会の事務局にも、日経連からでしたが職員を出向して貰うことができました。経済界にも理解を貰わないと分権が進まないと思ったのが、この時です。

原田)第1次地方分権改革が始まる前の時期からの積み重ねがあるということですね。

西村)そうです。それでその後、松本[英昭]さんが行政課長になった際に(注:1989(平成元)年4月に行政課長に着任)、今の広域連合制度の創設に向けた検討を行政課で始めて、勉強会を立ち上げたりしていました。その時に、関西経済連合会が熱心で、EUをモデルとした連合について機関誌で特集をされていました。経済界でこんなに地方分権について考えてくれるところがあるのだと驚いて、早速行政課から連絡を取って、私達も広域連合制度を考えているのですという話をした記憶があります。そうしたことがあって、地方分権推進委員会の事務局には、関経連からも来て貰うことができました。

原田)当時、意識的に経済団体を引き込もうとされていたということですね。

西村)こういう風にやっていると進まないと思いますと言いながら、松本さんに了解を貰って進めていましたね。関経連の事務局で熱心に取り組んでいたのが、栗山和郎さんという方で、都道府県連合について論文を書かれたりしていました。今関西広域連合というのがありますが、それは栗山さんが、松本さんの作った広域連合制度を使って実現したものというわけです。

原田)道州制ではなく、広域連合をとということでしょうか。

西村)当時自治省は、道州制では必ず国の出先機関になってしまうから、自治体の連合の方が良いと言っていました。当時、行革審で道州制を進めていくべきではないかという議論もあった中で、それに対してどうやって対案を出していくかということもあって、広域連合の勉強を始めたのです。行革審の事務局も、実現可能性のある改革を期待される中で、道州制に関する議論をどうしようかと困っていた部分がありました。そこで、松本さんから行革審の事務局に広域連合制度が考えられるというのを話されて、答申に入れて貰ったというこ

とだったと思います。それが、その後の地方自治法改正に繋がりました。このことも、地方制度調査会だけでやっても進まないと当時考えて、土俵を広げて実現したことのように思います。この課長補佐の時期に苦労した経験が、私自身の土俵を広げて幅広い理解を求めていかなければ地方分権を進めていくことが出来ないという考えに繋がっていると思います。

◇ 地方分権一括法の国会審議時の議員修正(地方事務官関係)について

原田) 前回、地方事務官の関係についてはお話をいただきましたが、地方分権一括法の国会審議時の議員修正についてお伺いできればと思います。第3次勧告提出後も、社会保険関係の地方事務官の関係では自治労を中心に反対運動が続けられていたと理解しています。最終的に成立した地方分権一括法においては、衆議院での議員修正により地方公務員法の改正が追加され、職員団体に関する経過措置(注:一括法の施行後7年間、従前どおり自治労への加入を可能とする内容の経過措置)が置かれました。この調整過程はどのようなものだったのでしょうか。

西村) 今の話は、私が公務員課長の時のことです。前回お話ししたとおり、当時公務員課では塩野先生が座長の研究会を行っており、そのメンバーには自治労も入っていましたから、日常的に自治労と色々な意見交換はしていました。ただ、その過程では一切自治労側から要望はありませんでした。

話が出てきたのは、法案の国会審議が始まっていよいよ採決するかという時だったと記憶しています。私としても当然この部分について反対はあり得ると持っていました。当時の公務員部長のところなどにも、自治労の事務方から働きかけがあったと思います。ただ、機関委任事務制度を廃止する以上、地方事務官制度が残ることはないわけで、そのことは良く自治労も分かっているわけです。従って、仮に何か対応するのであれば、地方公務員法上で一定期間組合に残れるという形の経過措置を認めるという案が落とし所としてあるのではないかと、私から上司には話をしていました。7年というのは、職員団体の役員として専従が認められる期間です。現に自治労の県本部の役員に専従でなっている地方事務官がいる中で、そここのところは手当をしないといけないのではないかと、逆に言えばそこまでの手当が限界ではないかという考えです。ただ、最後の衆議院での採決が控えている時期に、私はジュネーブで開催されるILO総会に参加する関係から日本を長期間離れました。なので、実際の調整がどのように行われたのかは分からないのですが、内容としてはこういうことです。一応ここまで修正すれば、ここまでやったのだからと、自治労や、自治労から要請を受けていた野党側の顔も立つのではないかという考えでもありました。

◇ 第4次勧告における国民健康保険関係の調整について

原田) 次に、国民健康保険についてお伺いできればと思います。1997(平成9)年10月の第4次勧告において、機関委任事務の取扱いが未確定だったものの最終的な整理が行われ、国民健康保険法の事務についてその大部分が法定受託事務とされました。この点、西尾勝先生のオーラルヒストリーの記録を確認すると、行政関係検討グループでは自治事務とすべきとの整理だった一方で、委員会の場で持永[堯民]元自治事務次官が法定受託事務とすべきと発言されその後整理をし直した、自治省内でも行政局と財政局で見解が分かっていたとされています。この調整過程について、ご存じの点があればお話しただけではないでしょうか。

西村) 持永さんが委員会で発言されたときに、私もびっくりして、どうしたのかと思ったのでそのことはよく覚えています。持永さんが反対意見を発言されるという話は、行政局から何も聞いていませんでした。なので、発言直後は意外な気がしたのですが、よく考えたら、これは財政局の話だなと思いました。前回話をしましたが、昭和60年の補助率一律カットの時に団体事務化するという大義名分で補助率を下げたことがありました。逆にいうと財政局は、自治事務化するという事で国庫負担を軽くされる、都道府県負担を導入させられる口実

になることを心配したということだと思いました。私自身は、勧告をまとめる最終段階で忙しくて、その時直接
財政局に確認した訳ではないのだけれど、多分そうだろうとは思いました。

この時の議論は、市町村の国保実施事務ではなく、都道府県の国保関係の事務について法定受託事務
にするかどうかという議論なわけです。都道府県は、国保連[国民健康保険団体連合会]などに対して実際
に相当額の補助金を出しているわけです。自ら進んで財政負担をしていると考えられる訳だから、自治事務
にしないと都道府県に怒られると私は思っていたのですが、一方で確かに調整交付金など国庫からの負担
があるのも事実なわけです。自治事務になったから、それも全部都道府県が負担しろとなったら財政局は困
るわけで、多分そこに話が及ぶのを嫌ったのではないかとは思いますが。

◇ 改めて第 1 次地方分権改革当時を振り返って

原田) 本当に沢山のことを教えていただきまして、私からお伺いさせていただきたい事項は一通りお聞きしたよ
うな形ですが、この他に、改めて第 1 次地方分権改革当時のことを振り返ってお話いただけることが御座いま
したら、お聞かせいただければ幸いです。

西村) 今回こうやって話を聞きにきて貰って、私の方でも当時『地方自治』に書いたものを読み返したりしたの
ですが、今みたいなパソコンがない時代、メールもなく通信手段は FAX という時代に、良くここまで膨大な作業
に取り組んだなと思います。最終的な勧告を書く作業もちろん大変だったのですが、勧告に至るまでの過
程がとても大変でした。委員会での審議の過程や、議論の経過などについて残しておかなくてははいけないと
思って、当時部下だった河内[隆]さん(注:昭和 57 年自治省採用、内閣府事務次官等を歴任。)や、末宗
[徹郎]さん(注:昭和 58 年自治省採用、復興庁事務次官等を歴任。)の協力を得て、当時忙しい中でした
が、夜に家に帰ってから『地方自治』に載せる原稿を書いていたことを思い出します。通り一遍のことではなく、
実はこういう議論があったのだということが後から見て分かるように、中間報告の時から随時、ギリギリ文字に
残しても良さそうだなと当時判断したことまでは書いて残していました。

第 4 次勧告の最後に、別添として国地方係争処理委員会の調査審議過程における試案を載せているの
も同じような考えからです。普通の勧告だったら検討段階の案を載せたりはしないと思うのですが、こんな案
も検討したのだけれど最後はこの案で勧告したのだということを残しましょうと強く主張して、勧告の最後に掲
載して貰ったのです。第 2 次勧告で機関委任事務制度の廃止を提言しているのです、本当ならばその時から
係争処理の部分についても方針が固まっていなくてシステムとして完結していないのだけれど、当時時間が
なくてちゃんとまとまらなかったわけです。結局先送りしたわけですが、第 2 次勧告の時にはこんなことを考
えていましたということ、第 4 次勧告がまとまったときに残したというわけです。

原田) 自治省の方は仕事に思い入れがあるというか、しっかりと考え方を記録に残しているなという印象を受けま
す。研究者として記録を探している時に、他の省庁と比べて自治省の記録は良く見つかると感じます。

西村) 私達は制度官庁として地方自治制度を所管しているので、その制度ができた成り立ちもきちんと残してお
かないと、後で制度を変えるときに困ってしまうという意識はあると思います。地方分権推進委員会の時は、
委員会が始まった時点ではどういう風に着地するのか全く見通せなかったわけで、骨抜き勧告になってし
まうのではないかという危惧もあったわけです。そうした中で、こういう検討・議論はしたのだという経過を、
折々で残していくことは重要だと思っていました。「分権型社会の創造」というのが委員会の勧告の題な
のですが、『地方自治』に載せていた原稿は、『分権型社会の創造』のために」ということで一貫して連載して
いました。事務局のものとしての思いをここに書き記していた形です。

原田) 本当に当時の熱量を感じます。勉強させていただきたいと思います。

西村) 当時のことを思い起こすと、地方事務官制度は知る人ぞ知るという感じの課題だったのですが、それがな

くなったというのは、改革の中身としては非常に大きなものだったなと思います。地方事務官制度とか、法定外公共物の問題など、今までずっと余り表に出ないまま引きずってきた問題が解決できたのは大きなことだと思います。地方事務官制度の廃止は、それだけで一つの審議会を立てて決めるような大きな改革です。第3次勧告、第4次勧告まで残っていた問題には難しい積年の課題のようなものが多く、例えば海岸法の問題（注：海岸法は農林省・運輸省・建設省の3省の共管法で、農地海岸、建設海岸、港湾海岸など海岸の区分ごとに所管が異なっている）なども、未だ不十分かも知れませんが、成田[頼明]先生にお願いをして勧告をしました（注：3大臣が共同で海岸保全基本方針を定め、国としての海岸保全に関する基本的な方針を決定するなど）。こう考えると、機関委任事務制度という根幹の部分にある制度を廃止すると、付随して大きな制度改革に繋がるのだなと思いました。

委員会が始まった当初は、どこまで改革をしていくのか全然絵姿が決まっていなかったわけですが、進んでいく中で色々出てきて、それに一つ一つ対応していく中で、結果として凄く大きな国と地方の政府間関係を変える改革になったと思います。当時の委員会の仕事では、『地方分権 20年のあゆみ』の座談会に出てきてくださった先生方をはじめ、本当に多くの先生方と一緒に議論させていただきました。改めて、先生方と一緒に、このような大きな改革に関わらせて貰ったことに感謝したいと思います。

西村 清司 (にしむら きよし)

1950 (昭和 25) 年 8 月生、 京都大学法学部卒業

経歴

1974 (昭和 49) 年 3 月	自治省入省
1990 (平成 2) 年 4 月	福井県県民生活部長
1992 (平成 4) 年 4 月	福井県総務部長
1994 (平成 6) 年 4 月	自治省大臣官房付
1994 (平成 6) 年 7 月	自治省消防庁救急救助課長
1995 (平成 7) 年 7 月	総理府地方分権推進委員会事務局参事官
1998 (平成 10) 年 4 月	自治省行政局公務員部公務員課長
1999 (平成 11) 年 7 月	広島県副知事
2002 (平成 14) 年 4 月	総務大臣官房審議官
2003 (平成 15) 年 4 月	日本郵政公社理事
2007 (平成 19) 年 10 月	郵便局株式会社監査役
2012 (平成 24) 年 10 月	日本郵便株式会社監査役
2013 (平成 25) 年 6 月	日本郵便株式会社 顧問
2014 (平成 26) 年 6 月	公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 常務理事

平嶋 彰英氏へのヒアリング

ヒアリング日時： 2023 年 12 月 21 日(木) 13:30～15:00

場所： 地方公共団体金融機構会議室

出席者： 平嶋 彰英氏

(立教大学経済学部経済研究所研究員)

原田 悠希

(東海大学政治経済学部政治学科 特任講師)

◇ ヒアリングの趣旨について

原田)この度は、ヒアリングについてご快諾いただきましてありがとうございます。今般私が手がけております研究は、「社会保障制度に関する政府間財政関係の改革－第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析－」と題しておりまして、地方財政政策を所管する旧自治省・総務省の視点から、社会保障制度に関する政府間財政関係について分析することを目的としています。

地方公共団体金融機構から助成金(若手研究者のための地方財政研究助成事業)をいただいて研究を進めておりまして、政策決定過程が記載された文書の収集のほか、第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程に携わった旧自治省採用の元官僚へのヒアリングを通じて、研究を深めていければと考えております。

平嶋先生は、三位一体改革に内閣府地方分権改革推進会議事務局の参事官として関与された時期があるほか、三位一体改革期に関しご論考(注:「日本の三位一体改革を振り返る」立教経済学研究第 74 巻第 1 号、2020 年)を執筆されておられます。本日は、第 1 次地方分権改革や三位一体改革の頃のお話をお伺いできればと考えております。

平嶋)よろしく願いいたします。

◇ 三位一体改革に至る流れについて(高率国庫補助負担金の一律引き下げとの関係)

平嶋)三位一体改革について研究している方に共通して話していることがあって、まず、そのことから話をしたいと思います。それは、三位一体改革は、昭和 59 年、60 年にかけて行われた高率国庫補助負担金の補助率一律引下げの流れに乗ったもので、そのリベンジみたいなものであるということです。

その時の改革では、まず昭和 59 年に昭和 60 年度の 1 年間に限った暫定措置として、一律 1 割補助率を引き下げるということをやったわけですが、昭和 61 年度以降の補助率の在り方を議論するため、補助金問題検討会という有識者会議が作られました。自治省からは首藤[堯]さん(注:昭和 22 年内務省入省、自治事務次官等を歴任。当時、公営企業金融公庫総裁。)、大蔵省からは長岡[実]さん(注:昭和 22 年大蔵省入省、大蔵事務次官等を歴任。当時、日本たばこ産業株式会社社長。)という双方の一番の大物が出てきて、議論したわけです。その時は結局ハッキリした結論が出なかったわけだけど、財務省からしてみればもう一度その時の議論をやり直したという話であるわけです。だから総務省からしてみると撃退するしかないっていう話になるわけだけど、交付税削減に対する財務省の執念を前にして、総務省としても改革を打ち出していかなければならないということがあり、「三位一体」という形で対抗手段として出していったという面があるわけです。

保育所の話が出てくるのもこの臨調・行革審の時の議論の流れで、当時大蔵省主導で、福祉関係の事務について、機関委任事務を団体事務化するという話がありました。そして措置費の国庫負担を 2 分の 1 まで

一気に下げたわけです。生活保護についても同じ流れで、元々100分の80だった補助率が一律1割カットで100分の70になり、その後補助金問題検討会の議論などを経て、最終的には100分の75で折り合ったという過去の経緯があるわけです。財務省が引下げに再チャレンジしようという話で、総務省からするともう一遍持ち出してこれでも困る、引き続き徹底して抵抗するほかないわけです。生活保護の前には、その前年に議論された児童扶養手当の話もあるわけです(注:昭和58年に厚生省に児童福祉問題懇談会が設けられ、児童扶養手当への地方負担導入を議論)。

原田)10分の10だった児童扶養手当に2割の地方負担を導入したときの議論ですね。

平嶋)そう。結局、このことが厚生省の成功体験になっているのだと思います。シーリングが厳しくて何も要求できないときに、補助率を下げて地方に負担を押し付けられれば、そこに隙間ができる。そうすれば自分たちが別の何かを要求する隙間ができるわけです。昭和58年の成功体験をまたやろうとしたのが昭和59年からの一律カットで、それをもう一回やろうとしたのが三位一体の時の議論なわけです。新自由主義的な改革の流れの中でシーリングが厳しく設定されるわけだけど、それを全部地方に厚労省が押し付けようとしたとみることができるのではないかと思います。

ゼロ・シーリングというのは、大物大蔵次官と言われた山口[光秀]さん(注:昭和26年大蔵省入省。大蔵事務次官等を歴任。)がはじめたわけだけど、大蔵省も始めて予算を抑え込むことに成功したのは良いものの、その後、色々とにつちもさつちもいかなくなるころがでてきて、色々と穴を開けて何かを作ろうとしたわけです。その最初が児童扶養手当であり、その後には、地方交付税の特例交付金をやめるとか、交通安全対策特別交付金を一般会計から交付税特別会計に移すとか色々ありました。変な工夫を沢山したわけです。その流れの中で、補助率一律1割カットも山口さんから石原[信雄]さん(注:昭和27年地方自治庁入省。自治事務次官、内閣官房副長官等を歴任。)に、持ちかけていたという説もあります。石原さんは協力してくれるかもしれないと大蔵省は思っていたのかもしれないけれど、後任の財政局長の花岡[圭三]さん(注:昭和28年地方自治庁入省。自治事務次官等を歴任。)が、こんな理屈に合わないことは地方公共団体を説得できないと言っただけの凄く頑張ったのです。私は当時、財政課で補助金の整理を担当していました。石原さんも花岡さんも今年続けて亡くなりましたが、お仕えさせていただいた当時のことを思い出します。

原田)石原さんの本を読ませていただくと、1割カットには強く抵抗したと書かれています。一方、国と地方は「車の両輪」でやっていかなきゃいけないということもよく書かれています。

平嶋)1割カットは石原さんというよりも、その下が強く抵抗したということですね。「車の両輪」という言葉については、使ってはいけない言葉だと、昔首藤さんから言われたことを思い出します。国の財政政策に地方を協力させるために使うものだから、そんな言葉に乗せられてはいけないということです。

原田)自治官僚の中でも、少しずつ微妙に考え方が違うということですね。

平嶋)石原さんは、その時の考え方として、国の財政そのものが立ち行かなくなるから協力をした方が良いのかなと思ったのではないかと思います。また、私の想像が半分入っているかも知れませんが、大蔵省側にも東京都にお金があったために老人医療費無償化などが全国に波及したことへの抵抗感があり、大蔵省側にも東京都問題をなんとかしたいという問題意識がありました。補助率一律カットに花岡さんも最後協力したのは、結局のところ実は主に東京都が損をするという政策だからというところがあるからではないかと思います。結局補助率カットした分の殆どは交付税で埋めたわけです。補助率を下げたり、一般財源化したりした場合に、一番影響を受けるのは、不交付団体で最もロットが大きい東京都なわけです。その頃、東京都にお金が貯まりだしているのを自治省の人も知っていたから、地方全部ではなく、東京都が傷むだけだったらしょうがないという気持ちもあったのかもしれない。東京都は余裕があるとみんな思っていたから。この問題の裏面史みたいになっちゃうけれど。

原田)私もこの点は是非お伺いしたいなと思っていた点で、三位一体改革の時も含めて、補助率をカットした上で交付税を使って埋める以上、結果的に不交付団体の財源を削るという効果が生じると思うのですが、自治体全体からそんなに悪くはいわれない一方で主に東京の財源で削れるということで、自治省としても妥協しやすいという側面があるのではないかと推察していました。実際に、そういったことはあったのでしょうか。

平嶋)あったのではないかと思います。やはり、1980年代の改革の議論の流れがずっと続いている、そういう文脈の中で三位一体改革を理解することが極めて重要だと思います。

◇ 三位一体改革の社会保障制度に関する各論の改革内容について

平嶋)保育所の話についていえば、私立を含めて完全に一般財源化するというのが筋としてあるわけです。そうでなければ理論的におかしいのだけれど公立だけになったというのは、私立については厚労省が勘弁してくれと言ったからだと思います。元々幼保一元化の議論があったから、幼稚園も保育所もみんな含めて現場の自治体に任せ方がよいのではないかと考えが総務省側にはありました。そうやって少しずつ一緒にしていけば、色々な人の支持も得られやすくなったのではないかと思います。

原田)結果的に公立だけの一般財源化となっていて、その後の政策動向を見ると、補助金が残っている私立保育所の方が増えているようにも感じます。

平嶋)どこまでの考えがあったのか分からないけれど、そうなっても構わないと厚労省が思ったということですね。また、私立には政治力がありますが、その私立を補助金で守ってコントロールできれば良いということもあるのかもしれませんが。総務省としては、公立保育所は一般財源化してきちんと運営されるのではないかと、私立に移行するといっても市民から抵抗が出てなかなか直ぐにそういうことにはならないのではないかと考えていたのかもしれませんが。

児童手当の話については、最後に厚労省が勝手に出してきたことであって、だからこの点については総務省側に聞かれても答えようがないことです。

原田)生活保護が駄目になって、最後に児童扶養手当と児童手当で数字を合わせたということですね。

平嶋)そう。この頃、厚労省側で議論の中心にいたのは辻[哲夫]さん(注:昭和46年厚生省入省、厚生労働事務次官等を歴任。)ですが、総務省側の認識として「あの人がいい加減だったからこうなった」という感じではあります。特に第1次地方分権改革の時の国民年金の改革の議論で、「国直轄にした方がうまく出来ます」と言い切ったにもかかわらず、その後直ぐに収納率が下がったことが凄く印象的です。

生活保護については、地方負担を増やせば必ず適正化して保護費を減らすことができますと当時厚労省が言っていました。これはとても酷い話で、そもそも生活保護という制度は、捕捉率が低い制度です。対象となり得る人が次々に申請したらパンクするような制度にしておきながら、その問題を糊塗するために補助率カットと厚労省は言っているわけで、これは官僚の態度としていかがなものかと正直思いました。

原田)厚労省が、生活保護を受給させない水際対策の強化を地方自治体に奨励しているような感じですね。

平嶋)そうなんだよ。福祉のマインドを持って、寄り添いたいと思って働いている自治体職員がかわいそうだよね。

原田)国民健康保険について、三位一体改革の時に都道府県負担が入っているのですが、この点についてはいかがでしょうか。歴史的に自治省は、都道府県負担導入に反対し続けていたと理解しています。

平嶋)私は、国保に関しては社会保険である以上、規模が小さい保険というのはおかしいと思っています。だから、国保の都道府県運営というのはあり得るかなとは思っていました。ただ、そういうことが言えるのは、自治省の人間は、国保の現場を知らなくて、数字だけを見ているからかもしれません。

一点、私が当時の議論で納得いかないところがあって、都道府県負担を入れるのだから厚労省は市町村への調整交付金をやめるのだろうと思っていました。しかし、結果的には、都道府県負担を新たに導入しつ

つ、市町村への調整交付金も残すということになりました。厚労省が、市町村に言うことを聞かせるツールとして絶対に手放さなかったわけですね。都道府県に任せるという理屈だったからには、全額都道府県に渡して都道府県から市町村に調整交付金を配ってくださいますなら分かるけれど、市町村への直接の交付金も残すというのは全然首尾一貫していませんよね。

◇ 第 1 次地方分権改革への関わりについて

原田) 平嶋先生は、第 1 次地方分権改革の頃は、財政局や山梨県にいらっしゃいました。この頃のお話をお伺いさせていただければと思います。

平嶋) 私は、当時、財政局では財政課と地方債課にいました。第 1 次地方分権改革の財政面の内容については、かなりの部分関与をしました。地方分権の推進に関する大綱方針(平成 6 年 12 月 25 日閣議決定)の解説を『地方自治』に書いたのを覚えています。

原田) 地方債の協議制導入についてもご担当されたのでしょうか。

平嶋) 議論が始まったときに地方債課にいましたし、最後、二橋[正弘]さん(注:昭和 39 年自治省入省。自治事務次官、内閣官房副長官等を歴任。)が決断したときにも、財政課に財政企画官でいました。香山[充弘]さん(注:昭和 43 年自治省入省。総務事務次官等を歴任。)が財政担当の審議官で、議論を主導していたのを覚えています。地方分権といっている中で地方債許可制度が無傷というわけにはいかないぞということで、遠藤[安彦]さん(注:昭和 38 年自治省入省。自治事務次官等を歴任。)が局長で、瀧野[欣彌]さん(注:昭和 46 年自治省入省。自治事務次官等を歴任。)が地方債課長で、当時色々と代案を考えるよう指示を受けたことを覚えています。その中の一つの案が残って、協議制度になったという形です。

また、補助金改革について、西尾[勝]先生が、大蔵省が制度的補助金とそれ以外の補助金とに分けて整理合理化するという方針を財政構造改革の中で立てたのでそれに乗っかって進めていくということにしていたのだが、大蔵省が結局何もしなかったので補助金改革は殆ど手付かずだったということ、どこかの本に書かれていたのではないかと思います。この点、西尾先生に、大蔵省がこういう財政構造改革方針でいるから、これに乗るしかないのではないのでしょうかと言いにいったのも私だったと記憶しています。

後は、手数料の話も思い出深いです。税の税率を自由化した方が良いと主張する経済学者もいるような中で、そもそも手数料すら全部国が一律に決めているのはどうなのかという話がありました。そういうわけで、第 1 次地方分権の時の各種文書には、手数料について地方に任せなさいと結構厳しく書いているわけです。パスポートや運転免許証を所管している外務省や警察庁が西尾先生に直談判をしたようですが、西尾先生が一生懸命説得してくださりました。そのことも西尾先生の本に書かれていると思います。

原田) 第 1 次分権改革の時に、機関委任事務を廃止し、法定受託事務と自治事務に変えていくときに、補助率とも連動させていくべきではないかという議論もあったと神野先生の文章などでは書かれています。この点についてはいかがでしょうか。

平嶋) 私はその議論に絶対的に反対したわけです。地方財政法は、地方公共団体の事務は事務の性格によらず全部地方公共団体が負担することを原則にした上で、後は特に国の側で何か必要と思ったものだけ補助金・負担金を出すという原則になっています。この原則枠組みは良く出来ているのだからそれに従うべきではないか、それをきちんとやるべきだというのが補助金問題検討会の時の結論だからそれで行くべきなのではないかと、私からは神野先生にお話したような記憶があります。

現実的にも、法定受託事務と自治事務で国の関与の度合いによって補助率を変えるというようなことはできないと思っていました。例えば戸籍のことを考えると、戸籍は機関委任事務で残るだろうと。一方で、戸籍に今から国庫負担を入れるのかというと、現状交付税と手数料でやることになっているのだから、そういうこと

も無理でしょう。だから地方財政法の原則に従ってやりましょう、これを変えると、それこそ始末が大変なのでやめましょうと言っていました。

原田)この議論について神野先生が残念がられているようなことを書かれていて、また、西尾先生の本では自治省の中でも色々と議論があったということが書かれていました。財政局畑の方は特に慎重だったのだなと、今伺いして改めて理解をしました。

平嶋)補助金に関して、私が第1次分権改革の成果として評価していることに、地方財政法上の負担金と補助金の区分を大蔵省に認めさせたということがあります。それまで大蔵省は、独自の整理をして補助金要覧を作っていたのですが、この時から補助金要覧に地方財政法第10条の負担金とか第16条の補助金とか、そういうことがちゃんと書かれるようになりました。ここの整理からきちんと始めないといけないと駄目というのが私の意見で、神野先生にもそのような説明をした記憶があります。神野先生は、負担金制度そのものを辞めてしまって、シャープ勧告の原則に近づけていきたいというお気持ちがあったのではないかと思います。ただ、地方団体にとってみれば負担金はきちんと持っていていけばいいわけです。変に負担率をカットしてみたり、超過負担を作ってしまったりするのが問題なので、それをやめさせましょうと。また、意味のない補助金をやめさせましょうと。そういうところからですと説明した記憶があります。

◇ 三位一体改革期の議論について(各論の改革内容以外)

原田)三位一体の改革に関し、社会保障制度の関係では国庫補助負担金の改革が中心となりました。社会保障制度については、現金給付と現物給付の別によって自治省の方は議論を進められていたような印象を受けますが、この点についてお話をお聞かせいただければと思います。

平嶋)これは、神野先生の影響が大きかったように思います。

原田)神野先生がよく言われている、マスメイクやオーツの財政理論の影響ということですね。

平嶋)そうです。これからの社会保障は、現物給付中心で福祉を進めなくてはいけないだろうということで、その部分を出来るだけ地方自治体の自由におくことが必要だというイメージがありました。後は、介護保険に大森[彌]先生が深く関与していたというのもあったかもしれません。当時、地方分権の話と介護保険の創設が並行して進んでいました。現物給付の一番大きいところである介護保険が、丁度スタートしていたところだったというのは大きいかもしれません。

原田)平嶋先生は、地方分権改革推進会議の参事官として働かれていました。この頃の話は、過去のご論考でも先生は沢山触れられていますが、当時の議論を振り返って、お話いただけることがありましたらお願いできればと思います。

平嶋)総務省から参事官として出向しましたが、やはり、財務省から来ている人たちと全然上手いかなかったですね。先ほども話をしましたが、財務省は、高率国庫補助負担金の補助率一律引下げのリベンジをしてくるわけです。当時、義務教育費国庫負担金の共済費長期給付等分の一般財源化という補助率の引き下げ以外の何物でもない案を仕掛けてきたわけです。それも、大蔵省が自分で提案するわけではなく、文科省に出してこいというわけです。乗る方も乗る方ですが、自主的に出してきたらこれで許してやる、それで国庫負担が下がった分はちゃんとシーリングの中で要求を認めてやるというスタンスであるわけです。そうやって文科省に出させておいて、厚労省に対しては、文科省はちゃんと出してきたけれど厚労省はどうするのですかと迫るわけです。

原田)財務省からすると補助金を削減し国費総額を圧縮できることが大きくて、その分は地方に飲み込んで貰おうということになるわけですね。

平嶋)そう。そして、各省庁にしてみれば、シーリング対象経費が減るから、要求する枠ができる。しかも協力した

のだから、ちゃんと付けるよねと財務省に言えると。この議論は、財務省と総務省と、各省庁の 3 つのプレイヤーがそれぞれ別々の思惑を抱きながら交渉している「三位一体」とも言えるわけです。

原田)最後に、三位一体の改革の開始から約 20 年が経過しましたが、社会保障制度に関する中央地方関係に関し、改革が影響を与えているかどうかなど、現在どのような印象を持たれているかお聞かせください。

平嶋)やはり厚労省の地方自治体への接し方が変わって、少しは地方の意見を聞くようになったのではないかと思います。地方の側も、これだけしか負担していないのに色々言ってくるなという感じで、地方から厚労省へ文句を言っても良いという雰囲気も出てきたように思います。それまでは、厚労省は絶対的で、地方の側から意見を物申すというのにはありえないという感じでした。市長会町村会などを通じて、意見を言うようになったと思います。

原田)ありがとうございます。お忙しい中、お時間を取ってくださりありがとうございました。

平嶋 彰英 (ひらしま あきひで)

1958 (昭和 33) 年 6 月 29 日生、福岡県出身、東京大学法学部卒業

経歴

1981 (昭和 56) 年 4 月	自治省入省
1991 (平成 3) 年 4 月	自治省大臣官房総務課課長補佐
1991 (平成 3) 年 6 月	国際観光振興会サンフランシスコ観光宣伝事務所
1994 (平成 6) 年 7 月	自治省財政局財政課課長補佐
1995 (平成 7) 年 6 月	自治省財政局地方債課課長補佐
1996 (平成 8) 年 1 月	自治省財政局地方債課理事官
1997 (平成 9) 年 4 月	自治省財政局財政課財政企画官
1998 (平成 10) 年 4 月	山梨県総務部長
2001 (平成 13) 年 7 月	総務省大臣官房企画官 (併) 内閣府地方分権改革推進会議事務局参事官
2003 (平成 15) 年 8 月	総務省大臣官房企画官
2004 (平成 16) 年 4 月	消防庁長官付 (併) 総務課国民保護準備室国民保護企画専門官
2004 (平成 16) 年 8 月	消防庁総務課国民保護室長 (併) 内閣官房内閣参事官 (内閣官房副長官補付)
2005 (平成 17) 年 1 月	総務省自治財政局地方債課長
2007 (平成 19) 年 7 月	総務省自治財政局公営企業課長 (併) 内閣官房内閣参事官 (内閣官房副長官補付)
2008 (平成 20) 年 7 月	総務省自治財政局財政課長
2010 (平成 22) 年 4 月	総務省大臣官房審議官 (財政制度・財務担当)
2011 (平成 23) 年 8 月	総務省大臣官房審議官 (税務担当)
2014 (平成 26) 年 7 月	総務省自治税務局長
2015 (平成 27) 年 7 月	自治大学校長

※総務省退職以降、地方職員共済組合理事長、立教大学大学院経済学研究科特任教授、ヴァンフォーレ山梨スポーツクラブ取締役等を歴任

務台 俊介氏へのヒアリング

ヒアリング日時： 2023 年 11 月 30 日(木) 9:30～10:20

場所： 衆議院第 1 議員会館 403 号室

出席者： 務台 俊介氏

(衆議院議員)

原田 悠希

(東海大学政治経済学部政治学科 特任講師)

◇ ヒアリングの趣旨について

原田)この度は、ヒアリングについてご快諾いただきましてありがとうございます。今般私が手がけております研究は、「社会保障制度に関する政府間財政関係の改革－第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析－」と題しておりまして、地方財政政策を所管する旧自治省・総務省の視点から、社会保障制度に関する政府間財政関係について分析することを目的としています。

地方公共団体金融機構から助成金(若手研究者のための地方財政研究助成事業)をいただいて研究を進めておりまして、政策決定過程が記載された文書の収集のほか、第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程に携わった旧自治省採用の元官僚へのヒアリングを通じて、研究を深めていければと考えております。

務台先生は、2004(平成 16)年 4 月に総務省の自治財政局調整課長に着任され、2 年 3 か月にわたって三位一体改革に携われました。本日は、その時期のお話をお伺いできればと考えております。

務台)よろしく願いいたします。

◇ 三位一体改革当時の議論の様子について

務台)細かな質問に入る前に、私が認識している当時の議論の背景を話したいと思います。

税源移譲と補助金改革、地方交付税改革、これらを同時に行おうというのが三位一体改革で、「三位一体」という言葉を使いながら改革を主導したのは、片山[虎之助]大臣だったわけです。ただ、この 3 つだけでなく、市町村合併の推進も併せて議論されていたのです。地方分権を進めていくために権限と税源を自治体に委ねていくのであれば、それに見合った「受け皿」を用意しないといけないという理論がありました。

補助金を削減して一般財源化する、税源を移譲して地方交付税を減らすということになると、小さな自治体ではやっていけなくなるのではないかと、当時の総務省はそういう不安が蔓延する中で自治体に合併を勧めていました。実際に三位一体改革の過程で交付税の総額が伸び悩んだこともあって、政府の意向に沿って合併を選択した自治体も多かったわけですが、20 年経ってみてみると、残念ながら合併した地域の方が疲弊している実態があります。周辺の旧町村部からは行政の庁舎もなくなり、人もいなくなり、地域を代表する地方議会議員もいなくなり、全くもって疲弊しています。一方で、当時何とか生き延びられると思って合併を選択しなかった独立志向の自治体の方が、その後交付税の水準が戻り、過疎債も沢山ついて、のびのびとやっています。まさに「鶏口牛後」とはこのことということだと思います。

税源移譲についても、3 兆円の移譲が実現したから何が変わったの？自主性は増えたの？と言われるところでも頭が痛いところです。当時は行革に対するプレッシャーが大きかった時代です。今では自治体の事業で婚活を支援するのは当たり前の世の中になっていますが、当時、財務省方面から「お見合いに交付税が使

われている」と大々的にキャンペーンを張られたのを思い出します。行政のスリム化と地方分権という当時の議論の組み合わせの流れがあつて、運動論として行われていたのが三位一体改革であり、受け皿の整備としての市町村合併なのではないかと思ひます。そうした文脈の中で、私も総務省の課長として一生懸命汗をかいて、改革の具体的な内容について各省と協議をしていたということです。

私は調整課長として補助金改革の担当をしていたわけですが、4兆円という数値目標が決まったわけです。それで、各省に額を割り当てて、箱物だとか、奨励補助金といった様々な切り口の基準を作って「削減候補を出しなさい」というわけですが、全然出てこないわけです。そうした中で、額が大きな義務教育国庫負担金の一般財源化と、生活保護の補助率引き下げの2つが大きなテーマとなっていました。義務教は、教育というサービスを現物給付するものなのだから一般財源化になじむでしょうというのが総務省の考えで、公立高校には国が補助金を出していなくても問題が起きておらず、義務教育部分も法律で枠組みを構築し財源保障をしさえすれば大丈夫でしょうということに対して、文科省は大反対です。生活保護については、厚労省は国庫の負担を軽くしたい、自治体の負担感に訴えた方が給付の適正化が図られるというのですが、自治体からしてみると裁量のない事務の補助率引き下げをされても困るわけで、総務省も一緒になって抵抗していました。そうこうしてずっと議論していく中で、最後は目標額を何とか達成しないと格好が付かないということで、色々と妥協をしながら改革内容が決まっていた大きな議論の様子としてはそんなところでした。

◇ 社会保障制度に関する改革方針など(ヒアリングシート①～④)

原田) 当時の空気感が良く分かるお話をしていただき、ありがとうございます。ここからは事前にご用意させていただいたヒアリングシートに沿ってお話を伺えればと思いますが、1番目、社会保障制度に関する国庫補助負担金改革について、総務省サイドではどのように整理すべきと考えておられたのでしょうか。どんなものは一般財源化しようとか、どんなものは厚労省が維持するのもしょうがないと思っていらっしゃったのでしょうか。務台) 質問文に現物給付と現金給付というのが書かれているけど、まさにそうした考え方が一つの考えでした。

行政サービスは地方自治体で、お金を配るのは国だという大きな給付の種類によって、国と地方の役割があるだろうという感覚は当時からありました。だから、生活保護はまさにお金を配るわけだから現金給付だと。そうではなくて他の介護サービスとか、そちらの方は現物給付なので、それは自治体がやるべき分野だろうという大きな基準の中で、国庫補助負担金を仕分けていたということがありましたよね。方針としては。

ただそういう仕分けあるけど、4兆円という数値目標がありました。その数値目標に近づけるために、こういう仕分けの原則の中で、どのぐらい額を出せるかってことで議論があつた。文教予算は社会保障とは違うけど、ある意味で社会保障的です。社会政策として。だから、学校の先生というのは学校の先生のサービスを子供に与える、これはもう完全に現物給付の世界だ。学校の先生の給料をどう負担するかは、これは現金給付じゃなくて給料ですから、これはやっぱり自治体の負担にして、それは地方財政措置がしっかりしていればいいじゃないかと。そういう原則です。高校の先生の給料は、県立高校は全て県が出しているよね、小中学校と変わらないよね。事実上、もうほぼ100%高校に行っているわけだから。それが一般財源で賄っていて何も不都合ないでしょう。小・中学校も一緒でしょう。そういう論理立てで文科省を説得しようと思いました。だからこの現金給付と現物給付というのは大きな仕分けのメルクマールとして正しいです。

原田) やはり総務省としては、現金給付は国でということだったのでしょうか。

務台) 現金給付を地方自治体がやると何が起きるでしょうか。選挙目当てでうちの自治体はあなたに沢山やるよと。そういう競争が働いてしまいがちです。だから、現金給付を自治体に任せると、やっぱり選挙目当てで良いように使われちゃうよね。そういう傾向もあるのでモラルハザードに繋がるだろうと。そういう財政論的な理由もありました。

原田)当時の資料を見ていると、財政理論の観点から神野先生も現金給付は国でと良く書かれています。

務台)そうです。マスグレイブの財政学の理論があるわけです。しかしその理論を超えて、4兆円を積み上げるという目標があったのです。4兆円はすごい額です。だから、そこでこの原則通りにきちんと綺麗に行ったかどうか、やっぱりちょっとそこは問題が残るかもしれませんね。

原田)4兆円3兆円というのは、総務省サイドから投げかけたのでしょうか。

務台)これはどうかな。僕は作業員だったから。これはマクロ的な数値目標だから、やはり経済財政諮問会議とかの方です。大きなところは、財務省が仕掛けているのでしょからね。

原田)それで後で苦労したという、そういう感じでしょうか。

務台)正直言って、こんな数字誰が積み上げるのかと思ったけどね、こちら事務作業側からみていると。天から降ってきた数字で、それを誰がそれを判断したのかという諮問会議で決めたというしかないわけです。当時は、諮問会議のメンバーで政治的に決められたってことかな。でもやはり財務省の方が仕掛けないとだね、財務省が官邸に行って「これでいきますからね」、「だったらしょうがないな、できるのか」というね、そういう議論だと思いますよ。

原田)総務省サイドから批判的に捉えられている地方分権改革推進会議については、どのような印象を持たれていましたか。

務台)どちらかという自治体のスリム化を主張するメンバーが多かったので、関係者から批判的に警戒されたことは事実ですね。分権の名の下にスリム化を図ろうという、財務省主導ですよ。ただそういう思惑があって作られたにしても、その中でどういう風に議論が展開されているかということで見ればいいのではないのでしょうか。総務省は、全体的な枠組みは認識しつつ、精一杯自治体の立場で、ものを言っていたと思います。

原田)三位一体改革の話は、諮問会議の議事録を追うことはできるのですが、裏での各省の交渉みたいなものはどのような感じでされていたのでしょうか。社会保障の関係だと、財務、総務、厚生労働の3省が関係するわけですが、結構普段から課長級とか局長級とかでやり取りをしていたのか、それとも諮問会議で一発勝負だったのか。この辺りについて、もし教えていただける範囲があればと思います。

務台)これは、岡本保さん(注:昭和49年自治省入省、自治財政局長、総務事務次官等を歴任。)に聞いた方が良いでしょう。当時の局長ね。今CLAIR(注:一般財団法人自治体国際化協会)の理事長をされているから。このレベルの話は、岡本さんが当時の勝[栄二郎]さん(注:昭和50年大蔵省入省、財務事務次官等を歴任。)とやっていたから。諮問会議から降りてきた話は、勝さんと岡本さんと話して、それがこちら課長レベルに降りてくるって感じでしたね。

原田)4番目は先ほどもちょっとお聞きして数字合わせというお話もありましたけれど、数値目標・期限の設定が、社会保障制度に関する改革に与えた影響についてお考えを伺えればと思います。

務台)そうだね、これはちゃんとシミュレーションしなきゃいけないね。4兆円規模の補助金を削減した結果、今の補助金の額にどう影響あったかってことは統計を取った方が良いでしょう、推移を見てみた方が良いでしょう。三位一体改革の後でぐっと減ったけど、実はまた伸びているのではないかな。特に社会保障費、どんどん伸びているから。あの時に補助金のスリム化が図られたのだけど、その後、社会保障関係経費を中心に伸びていって、結局当時のスリム化の影響が全部飲み込まれてると思います。しかもその後のいろんな経済対策で、観光政策だってどんと出だし、それからコロナ補助金だってボンと出て、もう全部もうこれだけ飲み込まれているよね。地方創生臨時交付金とかも含めて、あの時の改革は何だったのというぐらい増えていると思います。

でも確かに義務教育国庫負担金の補助率下がったので、これは下がった分の値引きはずっと下がっていると思うね。生活保護は負担率はそのままだったけれど、生活保護費自体が増えているから、結果として額全体が増えているということだよ。あの時に補助率が下げられたものは下がっているけど、手付かずのもの

は伸びているし、別の要素で入っている補助金もあるから、結局あのとときの改革の理念がその後引き継がれているかという、そうでもないということですね。

◇ 社会保障制度に関する各論の改革内容など(ヒアリングシート⑤・⑥)

原田)5 番目は各論で恐縮なのですが、生活保護は結局最終的にも回避された一方で、公立保育所が一般化されて、国保に都道府県負担が入って、児童手当・児童扶養手当の国庫負担が引き下げられていてというところで、総務省側の立場に立つと色々疑問に思うところもあるわけです。生活保護に何故そこまで一貫して抵抗したのか、保育所は何故公立だけだったのか私立は含まれなかったのか、歴史的に抵抗してきた国保の都道府県負担を何故容認したのか、生活保護以上に現金給付である児童手当・児童扶養手当の改革という帰結を何故容認したのか、全く議論がされていなかった児童手当の補助率引き下げはどこから出てきた案だったのか、こうした個別の論点について総務省の視点からご教示いただければありがたいです。

務台)最後の児童手当の話は僕も良く分かりません。ただ、最後 3 兆円の目標載せる必要がある中で、生活保護をやらない、児童扶養手当を下げるだけでは足りないという中で、やむなく同額を捻出できるものを持ってきたということだった、数合わせということだと思います。だから論理的じゃない、余り論理的に議論していないからハッキリした記憶もないということです。財務省も生活保護に匹敵する嫌なものを出してくる、年末が近づいてきて予算を決めていかなきゃいけない中で、まとまって一番お金が出やすいのはこういうもの、それだけということ。この案だったら、厚生省も反対しないし。

生活保護について一貫して抵抗したのは、これは国が全国一律の基準でやる話だから、自治体の裁量の余地がないということです。また、特に都市部の自治体がすごく抵抗したからということです。

保育所の運営費は、公立については公務員の人件費だから、公務員の人件費は良いじゃないかという話です。また、私立については、自民党に対して政治的に非常に力が強いわけです。更に、これは僕の独自の見解だけど、自治体は自分で公立保育所を持っているから、そっちが大事なのです。同じ子供がいても、公立保育所に入ってくださいというわけです。イコール・フッティングの観点で見ると、自治体は常に公立を優先するマインドが働くわけですが、それに対して私立が頑張っていきたいっていうと、国からの補助金というハンディキャップを付けてあげないと良くないという発想がどこかにあったのではないのでしょうか。公立は税金で運営する一方で、私立は原則自主的にやっつけていかなきゃいけないわけです。そうした中で自治体からの補助金が出にくいので、その呼び水となるために国の補助金があった方が、私立は存続しやすいということです。これは、保育所だけではなくて義務教育の小中学校だって同じです。小中学校年代で子供が減っている中で、私立の学校が何とかしようとする、どうしても公立と競争になるわけです。また、国庫補助金がないと、私立に定員を絞れとか色々言ってくる勢力があるわけで、その防波堤に国庫補助金があるということだと思います。そういう政治的な側面もあると想像しています。

原田)財政理論的には、公立だけ補助金なくすということは、公立の保育所の数を絞って私立を増やすみたいな形になるかと思うのですが、当時の総務省にそのような発想はなかったのでしょうか。この 20 年くらいの帰結を見ると、私立の保育所が増えているとは思いますが。

務台)そういう見方もあるとは思いますが、一方で公立だって地方財政措置はしっかりとしているわけです。特定補助金でしっかりと財源措置をするか、一般財源の中で財源保障しているかの違いで、本来は平等な筈なのです。補助金があった方がしっかりと政策が貫徹できるという「気持ち」はあるよね。その違いだけです。公立が減り私立が増えるという結果に繋がっているとしたら、長い目で見てそうした政策効果をもたらしたかも知れない。確かに公立保育所の方が給料高いから、人件費を減らすために民間の安い方にシフトしようという論理も実際には働いたかも知れない。ただ、それは結果を見ながら喋っている感じになるかな。当時の

我々としてはそうしたことまで意図した訳ではなくて、公立でやるか私立でやるかはそれぞれの地域の判断だしねという考えでした。実際に、僕らの地元(注:長野県松本市など)は、未だに公立保育所が多い地域です。

政治家になって思うのは、政治的な観点で見ると私立にシンパシーを感じるのは事実です。だから議論を主導したのはむしろ政治じゃないかと。この話は、僕は役所の中でやったから、理屈としては、公立は公務員の人件費だから一般財源がなじむとそういう感じでやったけど、外でやっている人たちからすると、公立保育所に補助金を出さないで一般財源でやって貰った方が公立の財源が厳しくなる、そうすると私立の方に設置形態が変わってくるから良いだろうと。そういう政治的な思惑があったのかもしれないね。政治の思惑と役所の思惑が同床異夢で進んだのかも知れない、役所は正しい・美しい論理で説明するけど、それを仕切る政治の方では別の思惑があったのかも知れない。当時の改革の結果、公立から私立にシフトしたという誘導効果が生じたのだとすると、それは凄く面白い話だから、原田さん是非研究してみて貰えると良いと思います。

原田)公立保育所の一般財源化が、その後の公私の保育所の設置にどのような影響を及ぼしたのか、今後、是非研究テーマにしてみたいと思います。本日は当時の総務省目線の意図がお聞きできてよかったです。

務台)正直、今お話したようなことは深く考えていない、とにかくもう4兆円財源確保するというノルマで手一杯で、むしろそういうことを心配したのはそれぞれの業界だよ。僕らはそういう心配よりも数合わせだから、さっきの生活保護が駄目だから児童手当にしたという話と同じで、論理的じゃない。

国保の都道府県負担の話は、当時から僕は入れたら良いと思ってたよ。だって、その後現に国保については都道府県単位の財政にしたわけでしょう(注:2018(平成30)年4月施行の国民健康保険法の改正)、当時の都道府県負担導入はその呼び水だったわけだよ。小さいところがあるから市町村ごとの保険なんて無理で、都道府県単位の財政にしないとどうしようもないと思っていたのだけど、三位一体改革の時の改正は、その後の制度のあり方の一つの出発点になったと思うね。全国一律になっちゃうとそれぞれの地域で医療費を削減しようという誘引の努力がなくなるというところがあるから、保険数理としてどの範囲でやるのがいいのか、やはり都道府県単位が一番良いのだと思う。

総務省が抵抗してきたというけれど、僕は当時抵抗してなんかなくて、むしろ良いんじゃないかとそういう考え方だったね。抵抗していたのは全国知事会だよ、結局自分が財政負担をするのが嫌だ、面倒くさいことをしたくないというだけだよ。総務省側はむしろ、知事だって県民の健康をどうするかという当事者意識を持ってやってほしいという風に思って動いていたと思うよ。総務省は抵抗してたんじゃなくて、むしろ知事会が抵抗したのを総務省が説得していたんだよ。財政負担するのが嫌というだけで引くなよなという感じです。

原田)財務・厚生が押してきたから、総務省はやむなくという感じなのかなと推察していたのですが。

務台)財務・厚生が押していたのは事実なのだけど、総務省の中にもそれはそうだよなって意見も多かったと思うよ。僕もそういう意見ですから。総務省ではなく、全国知事会が抵抗してきたと捉えて貰った方が良いね。

最後は、児童手当・児童扶養手当の現金給付の件、これは生活保護ができなかった中で、結局厚労省の中でノルマ出せて言われたわけです。生活保護で総務省を説得できなかったから、後はもうなんか同額を出せるものを探してくるという作業になるわけで、探してきたらこれになったと。これなら業界も何もないから、誰も抵抗しないわけ。児童手当だったら、保育所の業界が反対するとかないわけですよ。要は背景に圧力団体がいない現金給付のタマが出てきたってだけの話。自治体だけ納得すれば良いものを選ばれたわけ。生活保護だって自治体だけなんだけど、同じ自治体が反対するものの中で、両方嫌なんだけど、まだ児童手当・児童扶養手当の方がましかという話かな。強いて言えば、高齢者への給付が中心の生活保護よりも、子供向けの現金給付の方が、自治体が負担を引き受けるのを嫌がりたくないということはあるかな。そういう屁理屈を考えることはできるかも知れないけれど、結局のところ、数値目標と期限が決められた中での数字合

わせというのが本音だったわけです。

原田)6番目は、少し技術的な話になりますが、国民健康保険、児童手当、児童扶養手当の改革で自治体の裏負担が増えると、裕福な自治体、交付税を元々貰っていないような自治体は全部を支払わなければならないなど、国庫補助負担金を大きく変えたことによって地方財政に大きな影響があったのではないかと思います。この辺りどのように考えられていたのかお聞かせください。

務台)これはもう都市部は、不交付団体はみんな文句を言っているよね。でも超過財源あるんだからいいじゃないかと、飲み込んでよとそういうことですよ。

原田)自治省からすると10分の10国庫負担をするものと、地方財政措置をして全額裏負担の面倒を見ているからいいでしょうと、国が面倒を見ているというときに2パターンあるのかなと理解しているのですが、この辺りはどのように考えられているのでしょうか。

務台)国家政策としてやるものは10分の10でしょうと、国が地方に頼んでお金を配って貰うのは10分の10ですよ。ただ、多少でも自治体の責任があるものについてはその分だけ自己負担してくださいと。ただ、地方財政措置でしっかりやりますからと、そういう気持ちの問題だよ。ものによって国庫負担率も色々あるけれど、最終的にはマクロ的に財源保障するんだから良いでしょうと。それでも、都市部は、この時期の改革はきつかったかもしれない、ただ、でもその後東京が財政破綻したかといったらそうではないんだから、大きな問題にはなっていないと思いますよ。東京一極集中でお金は集まっているんだから、そこは結果オーライだと思います。

原田)これは私が勝手に推測していることなのですが、現金給付の補助率を下げることによって、都市部の超過財源を削るという意図はあったのでしょうか。

務台)それは結果論で、最初からそういう意図でやったとは思えないけれどね。ただ、東京都からすると、俺たちのところあてにしてやったと思われるかもしれないけれど、ここでやろうとする意図はなかったね。そういう話だと、譲与制限とか他で勝負するわけで、補助金の世界で勝負しようということはないと思います。個々の補助金の積み上げで、東京都の超過財源を調整しようなんてそんなことは考えてない、少なくともこっちの意図は。ただ、東京都がどう受け止めるかというのはあるけれど。

原田)そういう効果はあるかもしれないけれど、意識はされていないということですね。

◇ 三位一体改革から約20年が経過して

原田)最後、所感をお聞きできればと思うのですが、三位一体改革から約20年が経過して、社会保障関係もそれ以外のものも含めて、どういう形で中央地方関係に影響を与えたとお考えかをお聞かせください。

務台)あの時の改革は、国も地方団体もとても疲弊したわけです。全然ものが進まなくて、最後えいやとやったんだけど、塹壕戦みたいなことになっていたよね。だいぶ疲弊して、今でもあの時の厭戦気分が残っているね。社会保障制度に関する中央地方関係にどんな影響を与えたかっていうそういうマクロ的な議論をする気になっていない。だから、今冷静になって、そういう風に影響したのかをそろそろ調べるのは有意義だと思うね。ただ、僕の感じからすると、三位一体改革がその後の社会保障制度に大きな影響を及ぼしたということはないかもしれない。さっき言ったように、その後の社会保障の給付費の爆増があるわけです。改革で多少のインパクトはあったかもしれないけど、その後の激増が全て飲み込んでしまったことじゃないのかな。

むしろ社会保障制度どうするかという議論は別の議論で、デジタル化が一番いいのではないかと思います。例えば、マイナンバーカードを活用して、個々の患者ごとの医療データを全て集約すると、無駄な医療行為を明らかにしていくことができるわけです。そういう政策が社会保障制度に対する適正な資源配分することに繋がるので、今デジタル化が進んでできるようになっているから、それを大いに進めるべきだと思います。

そうやって社会保障制度を全体として適正化した中で、初めて国地方関係をどのようにするかというのを考えた方が良くないと。補助金と交付税の世界で、それをどうにかしようというのはちょっと手段、処方箋が違うという感じを持ちます。

原田)ありがとうございます。臨時国会会期中のお忙しい中、お時間を取ってくださりありがとうございました。

務台 俊介（むたい しゅんすけ）

1956（昭和 31）年 7 月 3 日生、長野県出身、長野県立松本深志高校、東京大学法学部卒業

経歴

1980（昭和 55）年 4 月	自治省入省
1988（昭和 63）年 8 月	群馬県総務部財政課長
1990（平成 2）年 4 月	自治省行政局公務員部福利課長補佐
1992（平成 4）年 4 月	自治省財政局調整室長補佐
1993（平成 5）年 7 月	自治省税務局府県税課長補佐
1994（平成 6）年 4 月	自治省税務局企画課長補佐
1995（平成 7）年 1 月	自治省税務局企画課理事官
1995（平成 7）年 6 月	自治省官房総務課理事官
1997（平成 9）年 4 月	茨城県総務部次長
1998（平成 10）年 4 月	茨城県総務部長
2000（平成 12）年 7 月	自治省官房企画官兼総理府地方分権推進委員会事務局参事官
2001（平成 13）年 7 月	総務省消防庁防災課長
2004（平成 16）年 4 月	総務省自治財政局調整課長
2006（平成 18）年 7 月	総務省官房参事官
2007（平成 19）年 7 月	自治体国際化協会ロンドン事務所長
2008（平成 20）年 8 月	総務省退職
2010（平成 22）年 4 月	神奈川大学法学部教授
2012（平成 24）年 12 月	衆議院議員
2016（平成 26）年 8 月	内閣府大臣政務官兼復興大臣政務官（第 3 次安倍再改造内閣）
2021（令和 3）年 10 月	環境副大臣兼内閣府副大臣（岸田内閣、11 月第 2 次内閣で再任）
2023（令和 5）年 10 月	衆議院環境委員長

ヒアリングシート

東海大学政治経済学部政治学科
特任講師 原田 悠希

この研究は「社会保障制度に関する政府間財政関係の改革―第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析―」と題する研究で、政策決定過程が記載された文書の収集、政策決定に携わった元官僚へのヒアリングを通じて、地方財政政策を所管する総務省(旧自治省)の視点から社会保障制度に関する政府間財政関係について分析することを目的としています。

※地方公共団体金融機構から助成金(若手研究者のための地方財政研究助成事業)を得て研究を実施。研究期間:2023年10月3日～2024年3月31日。

<第1次地方分権改革期>

- ① 機関委任事務制度を廃止し、個別の事務を自治事務、法定受託事務、国の直接執行事務に振り分けていくに当たって、社会保障制度に関する事務についてどのような方針で作業を進められようとしていたかをお聞かせください。また、折衝の過程で、当初の方針から転換が図られた点があれば、併せてお聞かせください。
- ② 1996年12月の第1次勧告に向けた議論の過程で、機関委任事務の廃止と国庫補助負担金の改革を連動させないという改革方針が決定されましたが、この方針決定に影響を与えた事柄(他省庁・他部局の反対の有無、委員会内部での議論の状況など)についてお聞かせください。また、この改革方針の決定が、厚生省との社会保障制度に関する折衝に影響を与えたか、お考えをお聞かせください。
- ③ 1997年9月の第3次勧告において、地方事務官制度の見直しとして、社会保険関係事務を国の直接執行事務とする改革方針が決定されましたが、この方針決定に影響を与えた事柄(厚生省の見解、自治省の見解、地方団体の見解、職員団体の見解、委員会内部での議論の状況など)についてお聞かせください。
- ④ 1997年10月の第4次勧告において、機関委任事務の取扱いが未確定だったものの最終的な整理が行われ、国民健康保険法の事務についてその大部分が法定受託事務とされましたが、この方針決定に影響を与えた事柄(厚生省の見解、自治省の見解、委員会内部での議論の状況など)についてお聞かせください。
- ⑤ その他、地方分権推進委員会のグループヒアリングにおける厚生省との折衝に関し、印象に残っていることをお聞かせください(印象に残っている案件、他省庁との交渉スタイルの違いなど)。
- ⑥ 第1次地方分権改革から20年超が経過しましたが、社会保障制度に関する中央地方関係に関し、分権改革の成果が活かされているかなど、現在どのような印象を持たれているかお聞かせください。

上記のご質問をさせていただいた上で、お聞きした内容を踏まえて何点か深掘りしてご質問をさせていただくことを想定しております。お答えいただける範囲で、ご回答くださりましたら幸いです。

<三位一体改革期>

- ① 三位一体改革は、「国庫補助負担金、地方税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討」するもの(骨太の方針2002)であり、社会保障制度の関係では国庫補助負担金の改革が中心となりました。社会保障制度に関する改革についてどのような方針で作業を進められようとしていたかをお聞かせください。また、社会保障制度の中でも、制度の種類(現金給付と現物給付の別など)によって方針が異なるのであれば、併せてお聞かせください。
- ② 総務省サイドからは批判的に捉えられている地方分権改革推進会議の「三位一体の改革についての意見」(2003年6月6日)を見ると、「国と地方を通じたスリム化」が強く謳われ、「社会保障関係の国庫補助負担金の抑制」という方針が示されています。社会保障制度を削減していくという見解に関し、総務省からはどのように捉えられていたのかをお聞かせください。
- ③ 三位一体改革期の政策決定過程(省庁間の調整過程)については、経済財政諮問会議の議論を追っていくことで分かる部分がありますが、会議の場以外の事務的な折衝についてはどのような形で進められていたのでしょうか。地方分権推進委員会のグループヒアリング方式と比べた際の違いなどもあれば、併せてお聞かせください。
- ④ 国庫補助負担金の廃止・縮減等に関しては、「2006年度まで」、「4兆円程度」(骨太の方針2003)という数値目標・期限の設定がなされました。この具体的な数値目標・期限の設定が、社会保障制度に関する改革に与えた影響について、お考えをお聞かせください。
- ⑤ 2004年度予算から2006年度予算までの3ヵ年の調整の結果、生活保護に関する見直しが回避された一方で、公立保育所運営費の改革(2004年度予算)、国民健康保険への都道府県負担導入(2005年度予算)、児童手当・児童扶養手当の国庫負担率引下げ(2006年度予算)といった改革が行われました。この一連の帰結に関しては、例えば以下のような疑問が生ずるところですが、これらの各テーマに関する議論の状況(総務省のスタンス、地方団体のスタンス、厚生労働省・大蔵省とのスタンスの違いなど)についてお聞かせください。
(疑問点)
 - ・生活保護について一貫して抵抗したのはなぜか(見直された他制度との違い)
 - ・保育所運営費の改革は、なぜ「公立」だけという帰結となったのか
 - ・歴史的に抵抗してきた経緯のある国民健康保険の改革を容認したのはなぜか
 - ・最も地方に裁量がない現金給付(児童手当・児童扶養手当)の改革という帰結に至ったのはなぜか
 - ・議論されてこなかった児童手当の国庫負担率引下げ案が出てきたのはどのような経緯か
- ⑥ 国庫補助負担金の改革は、裏負担の増加といった形で、個別の地方団体の財政に直接影響を与えます。また、三位の一体改革では、地方税・地方交付税の改革も行われています。地方交付税の財源保障機能など地方財政に与える影響について、どのように考えられていたのかをお聞かせください。
- ⑦ 三位一体の改革の開始から約20年が経過しましたが、社会保障制度に関する中央地方関係に関し、改革が影響を与えているかどうかなど、現在どのような印象を持たれているかをお聞かせください。

上記のご質問をさせていただいた上で、お聞きした内容を踏まえて何点か深掘りしてご質問をさせていただくことを想定しております。お答えいただける範囲で、ご回答くださりましたら幸いです。