

マニフェストに求められる長期的ビジョン

PHP総合研究所 主席研究員

荒田英知

<政策のどこが、なぜ変わったか>

2005年衆院選と2007年参院選の与党マニフェストのうち、行財政分野の項目について比較してみた。特に「何が変わらずに」「何が変ったか」をチェックすることで、行財政改革を巡る「潮目」の変化と、マニフェスト自身の構造的な課題が見えてきた。

自民党は16項目のうち、「公務員制度改革」「公共サービス改革」「電子政府の推進」「社会資本整備の重点化」など8項目が同一の内容であり、「財政構造改革」「公益法人改革」「地方分権改革」など6項目がほぼ踏襲されている。公明党を見ても、18項目中「公務員数1割削減」「行政のオンライン化」「公共事業の縮減」「市町村合併の推進」など9項目が同一内容であり、「天下り問題の抜本的解決」「公務員給与の削減」など5項目が前回マニフェストをほぼ踏襲している。政策の連続性・継続性という観点からすれば、マニフェストの大枠が基本的に踏襲されていくことは当然のことといえる。

ここで着目すべきは、「どこが変わり」「なぜ変わったのか」である。それは自民党マニフェストに顕著に見ることができた。16項目中14項目が前回マニフェストと共通していると指摘したが、新たに加えられた2項目は「地域間・地方自治体間の財政力格差の調整」と「ふるさとへの貢献を支援する税制や寄付金の検討」である。

いずれも地方財政に関する施策であるが、その背景には三位一体改革がある。三位一体改革とは、小泉政権において「国から地方へ」の方針の下に、2004年度から2006年度までの3年間に、「国庫補助負担金の廃止・縮減」を約4兆7千億円、「地方交付税の削減」を約5兆1千億円、「国から地方への税源移譲」を約3兆円それぞれ行い、地方財政の自立性を高めることを目指した政策であった。

ところが、差し引きすればわかるように、地方全体では約6兆8千億円の財源縮小となり、地方自治体間の格差もかえって広がる結果となった。もともと税源に乏しい自治体では税源移譲の効果よりも交付税削減の影響が大きく、自主財源が増えた自治体でも法令の義務付け廃止などが手付かずだったため、財政的自由度は高まらなかった。このように、三位一体改革は政策の意図と結果がかけ離れてしまう結果となったのである。

<マッチポンプ化した三位一体改革>

この結果が与党に対する逆風になるであろうことは、すでに2007年参院選を控えた時点で認識されていたと考えられる。だからこそ、三位一体改革に対する軌道修正策として、地方対策を意識した2つの項目が付け加えられたと見るのが妥当であろう。公明党の参院選マニフェストにも同じ2項目が加わっており、与党は危機感を共有していたと考えられる。

しかし、参院選では「地方の反乱」により与党は大敗し、安倍総理の退陣を受けて発足した福田政権では「地域再生」が大命題となった。そのため、先の2項目について福田政権は迅速に具体化を図っている。

まず「財政力格差の調整」では、法人地方税の偏在を是正して東京都などの大都市から財政状況の厳しい地域に重点的に配分するという方策が取られた。そのため、2008年度税制改正で、地方税である法人事業税のうち約2兆6千億円を地方法人特別税として国税化し、これを財源に「地方法人特別譲与税」として都道府県に配分するとともに、「地方再生対策費」として市町村も含めて4千億円を支出することになった。

また、「ふるさと支援」については、2008年度から居住地以外の自治体に寄付を行った場合に、個人住民税額の一割を上限に税額控除できるという「ふるさと納税」制度が導入された。マニフェストが迅速に具体化されたことで、両項目とも本白書の進捗度評価では高めの評価がなされている。

しかし、2つの施策はあくまで現行地方税体系の中での配分方法の変更に過ぎず、抜本的な国から地方への税源移譲につながるものではない。前者に関しては、地方税をいったん国税に移し替えるという地方分権に逆行した手法であるし、後者については、税収増の効果は限定的と予想され、逆に活用されれば受益と負担の面での矛盾を露呈してしまう。

つまり、三位一体改革で生じた歪みに対して、対症療法的に編み出されたのが2つの新たな税制であり、彌縫策という言葉こそ似つかわしい。政策の一貫性から発想するなら、三位一体改革で派生した制度的な諸課題に速やかに手を打ち、本来期待された効果を現出させるべきであった。それが地方分権を一気に進めるエンジンにもなったはずだ。

そうならなかった背景には、三位一体改革が3年度限りの部分的な改革として構想され、それに続く全体像が提示されなかったことがあると考えられる。2007年マニフェストの地方分権関連項目を見ても、公明党こそ「将来的に国—地方の税源比率1対1をめざす」と明記しているものの、自民党は「3年以内に新地方分権法案を提出する」とするにとどまっている。これは、中長期的なビジョンなしに、単に選挙後の任期だけを想定したマニフェストは、マッチポンプの局地戦になりかねない面があることを示唆しているといえる。

<次期衆院選は「道州制選挙」に>

反面、自民・公明ともに、2005年衆院選と2007年参院選で一貫性を維持している項目に「道州制の導入の推進」がある。小泉政権が検討に着手し、安倍政権において「道州制ビジョン」の策定が表明され、それを福田政権が引き継ぐという流れになっている。福田総理は地方分権改革や道州制に対して必ずしも積極的ではないともいわれるが、党のマニフェストにはしっかりと位置づけられていることを忘れないでほしい。

一方、民主党では小沢一郎氏の代表3選が決定したが、小沢氏はかねてから国一基礎自治体の二層制を持論として、国一道州一基礎自治体の三層制となる道州制の導入には否定的な見解を示してきた。民主党マニフェストを見ても、2005年衆院選では「道州制の導入」を掲げていたものの、小沢氏が代表に就任した後の2007年参院選では消えている。

代わりに示されたのは、農業の「戸別所得補償制度」創設と、補助金を全廃して地方に一括交付するという点だけで、「分権国家」を実現するとしながらもその全体像は提示されていない。農家に対する所得補償は、参院選において民主党への支持を広めた一因といわれているが、財源の裏づけがないという批判が党内からもあり、次の総選挙では国と地方のあり方についての総合的な政策が問われることになるだろう。

これは、従来になく政権選択選挙の様相を帯びるであろう次期衆院選で、地方分権に関しては与野党に明らかな政策の違いがあり、異なる選択肢が提示されるであろうという意味では望ましいことである。与党は、これまでのマニフェストでも再三示してきた、地方分権改革及び行財政改革に関する個々の改革項目が最終的にたどり着くべきゴールとして、「道州制」の導入意思を明確化することが、国民に対する選択肢の明示という面からも重要である。

数値目標や実現手法にこだわるマニフェスト型選挙は、ともすれば局地戦に陥る弊害があることを、「三位一体改革」を巡る政策展開で見た。わが国が政権交代可能な二大政党制を目指す上でのツールがマニフェストであるなら、個々の政策は決して場当たりのものではなく、党として「この国をこうしたい」と掲げる長期的なビジョンから導き出されるべき性格のものであろう。その意味で、次なる総選挙は、内政面の政策を巡っては「新たな国のかたち」を問う「道州制選挙」になることを期待したい。