

# 三位一体改革の課題

財政金融委員会調査室 藤澤 進

国庫補助負担金、税源配分、地方交付税の三つの改革を同時に行おうとする三位一体の改革については、昨年6月、政府から地方6団体に削減すべき国庫補助金選定の依頼があり、8月末に地方6団体名で小泉総理に回答された。案の作成に当たった全国知事会議では義務教育国庫補助負担金の扱いなどで異論が出ていたが、提出された地方案に対しても中央省庁の抵抗はさらに激しくなされた。また、地方案提出の際に地方団体側が付した要請に基づいて内閣官房長官の下に「国と地方の協議の場」が設置された。この協議の場では、関係大臣と地方6団体の代表を交えた論議が重ねられたが平行線をたどった。それでも11月26日の政府・与党の協議会において大方の決着が図られた。その結果、「国庫補助負担金改革については、平成17年度及び平成18年度予算において、3兆円程度の廃止・縮減等の改革を行う」ことを確認するとともに、税源移譲については、平成16年度措置分を含め「概ね3兆円規模を目指す」こととなった。個別国庫補助負担金については、義務教育費国庫負担金の暫定措置導入、国民健康保険の都道府県負担導入などが行われることとされた。その後に行われた予算編成や地方財政計画の策定においては、この政府・与党の方針に沿って三位一体改革の肉付けが行われた。

「しかし、その内容について見ると、多くの課題が先送りされるとともに、地方案の趣旨からして不十分な課題が多い」（16.11.29 地方6団体共同声明）ものであった。この機会に改革をめぐる争点を振り返るとともに残された課題を確認しておきたい。

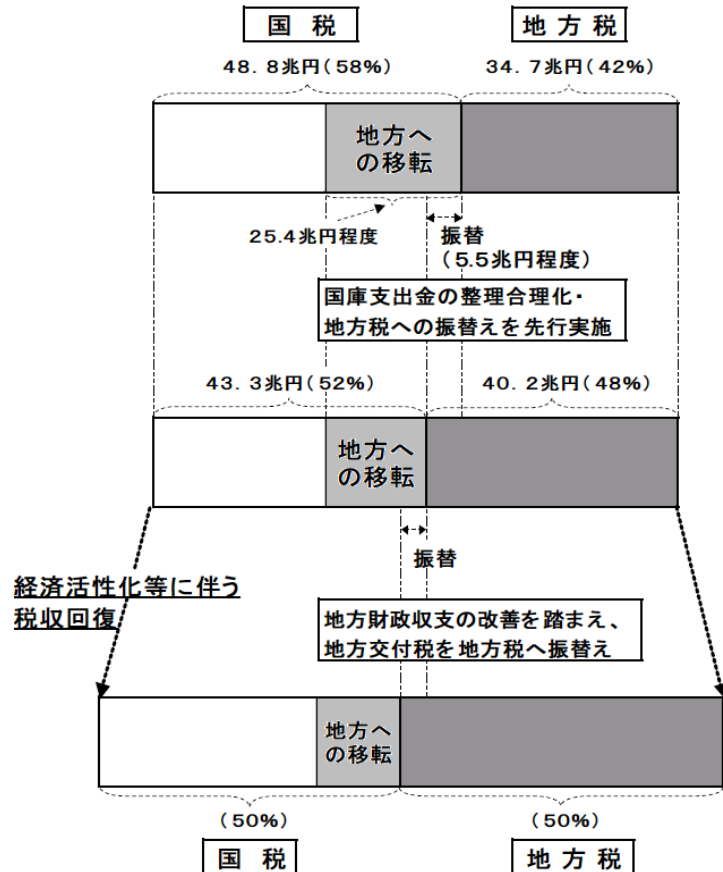
## 1. 三位一体の改革のねらい

最初に「三位一体の改革」の提案があったのは、平成14年5月21日の経済財政諮問会議で、片山総務大臣（当時）からである。提案は、①地方歳出への国の関与の廃止・縮減をすべきこと、②地方は「3割自治」と言われるように、地方税収が総収入の約30%に過ぎないが、これを地方税中心の歳入体系に改め、受益と負担の明確化によって自立的な財政運営ができるようにし、全体

を効率化するべきこと、③地方交付税は、事業費補正や段階補正<sup>1</sup>などの見直しによる算定の簡素化、さらには地方交付税から地方税への振り替えと地方歳出の削減を行うことを通じて国税・地方税の1対1を実現するべきこと、などであった。国・地方の税収の流れを見ると（平成13年度）、租税収入としては国税が48.8兆円（58%）、地方税が34.7兆円（42%）徴収していたが、国から地方へ地方交付税、国庫支出金として移転した後の歳出ベースでみると国が38%で、地方が62%と逆転していることから、税源配分の段階でこれに近づけようとするものであった。そこで、第1段階として、25.4兆円のうち、5.5兆円を地方税に振り替えて国税52%、地方税48%とし、第2段階では、経済活性化等に伴う税収回復を待って残りの振り替えを行い、国税50%、地方税50%とするべきである、という提案であった（図表1）。また、移譲すべき税目として所得税から住民税へ3.0兆円程度、消費税から地方消費税へ2.5兆円程度を上げる一方、縮減する国庫支出金は、奨励的補助金の削減が2.3兆円、経常的経費に係る国庫負担金半減で3.2兆円とした。

三位一体改革の提案は、その後「基本方針2002」<sup>2</sup>に正式に盛り込まれ、具体的改革案を1年以内に取りまとめることとされた。同年末の平成15年度予算

図表1 国から地方への税源移譲の実施案



(出所) 経済財政諮問会議(14.5.21) 配付資料

三位一体改革の提案は、その後「基本方針2002」<sup>2</sup>に正式に盛り込まれ、具体的改革案を1年以内に取りまとめることとされた。同年末の平成15年度予算

<sup>1</sup> 事業費補正は、地方交付税の算定に用いる補正係数の「態様補正」の一種で、地方団体の公共事業費の地方負担額等、実際の投資的経費の財政需要を算定に反映するものである。この補正には「元利償還金によるもの」と「当該年度の事業量によるもの」があり、事業を行う団体のインセンティブになっている。段階補正は、地方団体がその規模の大きさによる経費のスケールメリット・デメリットを反映させるもので、人口規模の小さな団体に手厚く措置してきた。

<sup>2</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」14.6.25閣議決定

編成では、三位一体改革の「芽出し」として先行することとし、①国庫補助負担金の5,600億円の削減、②地方交付税に関し、算定の前提となる地方財政計画の1兆3,600億円程度の抑制、③税源移譲として、自動車重量譲与税の譲与割合の引上げ(1/4→1/3)が措置された。

そして、「基本方針2002」から1年後の経済財政諮問会議(15.6.18)で小泉総理から次のような指示があった。「第1に、国庫補助負担金について、『改革と展望』の期間である平成18年度までに広範な検討を更に進め、概ね4兆円程度を目途に廃止、縮減等の改革を行う。第2に、……税源移譲は基幹税の充実を基本に行う。税源移譲に当たっては、個別事業の見直し・精査を行い、補助金の性格等を勘案しつつ8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図った上でその所要の全額を移譲する。第3に、地方交付税の改革については、……財源保障機能全般を見直して縮小し、交付税総額を抑制する。」というもので、「基本方針2003」<sup>3</sup>には、その旨盛り込まれていった。三位一体改革の全体規模が5.5兆円から4兆円に圧縮されるとともに、税源移譲額はその8割とされた。さらに地方交付税についても総額の抑制が書かれており、当初提案された国・地方の税収の流れを変えるという発想から、地方経費を圧縮する方向が色濃く示されている。その理由は、もっぱら国の財政事情と言えよう(図表2)。国の一般会計歳出に対し税収で賄えるのはほぼ半額に過ぎず、地方に移譲すべき税源に窮している一方、地方交付税等が一般歳出の概ね3分の1に相当するまで膨張し、一般歳出や国債費に大きく切り込む余地がない状況で、三位一体改革が歳出削減の絶好の機会に写ったからであろう。

図表2 国の財政の姿

(単位：億円、対前年度当初比・%)

	15年度		16年度		17年度	
税収	417,860	△10.7	417,470	△0.1	440,070	5.4
国債発行額	364,450	21.5	365,900	0.4	343,900	△6.0
地方交付税等	173,988	2.3	164,935	△5.2	160,889	△2.5
一般歳出	475,922	0.1	476,320	0.1	472,829	△0.7
一般会計歳出	817,891	0.7	821,109	0.4	821,829	0.1

<sup>3</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」15.6.27閣議決定

## 2. 地方が削減案づくり

こうした第2弾を忠実に実行に移したのが平成16年度の地方財政対策であったが誤算が生じていた。同年度の地方向け補助金を1兆300億円削減したものの、これに対する税源移譲等（14年度改革に対する措置を除く）が4,594億円にとどまった。これに加えて、実質的な地方交付税である臨時財政対策債を含む地方交付税額が、2兆8,591億円削減（前年度比12%減）となり、差し引き3兆4,297億円の減少（15年度地方財政計画規模の4.0%に相当）であった。予想を超えた急激な削減で、赤字予算を組もうとする団体も現れるなど地方団体は裏切られた思いを抱いた。

残り3兆円の国庫補助負担金の改革は、17年度及び18年度に行われる予定になっていたが、地方団体側は16年度の措置から見て、「1兆円の削減で移譲税源が4,500億円だとすると、次の3兆円の削減ではせいぜい1兆円程度の移譲財源ではないか」と、国の対応を疑問視するようになり、三位一体の改革への熱気は急速に冷めていった。こうしたこともあって、麻生総務大臣が経済財政諮問会議にいわゆる「麻生プラン」（16.4.26）<sup>4</sup>を提出し、地方の不安を取り除き、三位一体改革を確実に実施するために、所得税から個人住民税への約3兆円の税源移譲を先行決定する必要がある旨主張し、これを受け入れた小泉総理の決断により先行実施することが決まったものである。

こうして次の「基本方針2004」<sup>5</sup>には、改めて「税源移譲は概ね3兆円規模を目指す」と明記するとともに、「その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえて検討する」との一文が入れられた。地方団体への配慮と見られるが、案の作成を地方に任せることは極めて異例であり、「国が決められないから総理が『丸投げ』した」のではないかと、という批判もあった。しかし、「闘う知事会」を標榜する全国知事会はこれを真正面から受け止め、地方案づくりに移った。地方公共団体向け国庫補助負担金の総額でみると、20兆4,000億円（16年度：一般会計17.6兆円、特別会計2.8兆円）<sup>6</sup>に達しており、この中から3兆円に絞り込むというのは、一見して造作のないようにも思えたが、いざ個別具体的な国庫補助負担金をカットするとなると、地方団体にとっても各々の利害が錯綜し、案

---

<sup>4</sup> 内容は、①本格的税源移譲（規模3兆円、個人住民税の10%比例税率化）の先行決定、②補助金削減による移譲すべき額との差額を偏在度の高い地方税の国への逆移譲で調整、③国庫補助負担金の改革は、税源移譲に結びつくものを中心に、3兆円の確実な改革、などである。

<sup>5</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」16.6.4閣議決定

<sup>6</sup> 16年度の国庫補助負担金は、大括りすると、社会保障関係が11.7兆円、公共事業関係が4.8

の取りまとめ作業は手間取った。昨年8月の全国知事会議においては、異例の挙手による採決（賛成40、反対7）で地方案を決定せざるを得なかった。この地方案は、直ちに「国庫補助負担金に関する改革案」として、地方6団体の会長連名で小泉総理に提出された（16.8.24）。

同改革案の柱は、三位一体改革の期間を平成18年度までで終わらせるのではなく、これを第1期改革とし、さらに21年度までの第2期改革を追加している。その上で、①国から地方への税源移譲（8兆円）、②国庫補助負担金の削減（9兆円）、③地方交付税の見直しを柱に据え、当面の17年度及び18年度の第1期に3兆2,283億円の補助金を削減、3兆円程度の税源移譲（16年度削減分については別途税源移譲）すること<sup>7</sup>というものであった。

### 3. 国からの巻き返し

地方6団体は、小泉総理に地方案というボールを投げ返す際、国と地方6団体との協議機関を設置するよう条件を付した。地方案のつまみ食い avoidance、地方の意見を確実に反映させようとする意図からであった。この要請を受けて設置された「国と地方の協議の場」は、第1回の9月14日から12月24日まで延べ8回開催されたが、中央省庁は周囲を巻き込んで厳しく反発し、このような協議の場で収れんさせることができなかった。

中央省庁の抵抗を示すものとして、地方団体側は「改革案に対する反対・妨害等と思われる実態」（16.10.1現在）を公表した。関係団体をして補助金制度堅持を誘導させるアンケートの実施、地方支分部局による国庫補助負担金堅持の意見書採択の要請、市区町村長の不安を増長させる内容のメール送信、改革案提出直後から大量の郵便物による個人名の要請行動など中央省庁のすさまじい切り崩しの状況が明らかにされた。こうした抵抗を見かねた小泉総理も、「関係大臣に地方団体の補助金改革案を真摯に受け止めて積極的に取り組むよう明

---

兆円、文教・科学振興関係が2.9兆円を占めていた。

<sup>7</sup> 全国知事会が、第1期の17年度及び18年度の措置として要求したのは、①経常的な国庫補助金（協同農業普及事業交付金など）0.6兆円、②経常的な国庫負担金（保健事業費等負担金など）0.6兆円、③施設整備に関する国庫補助負担金（公立学校施設整備費負担金など）0.6兆円、④公共事業等投資的な国庫補助負担金（農道整備事業費補助など）0.6兆円、⑤義務教育費国庫負担金の中学校教職員給与費相当分0.8兆円であった。

逆に、移譲対象から外したのは、①国庫委託金、税の代替的な性格を有するなど税源移譲になじまないもの（統計調査事務地方公共団体委託費、国有資産所在市町村交付金など）、②国家補償的性格を有するなど本来国で実施すべきもの、特定地域の特別の事情によるもの（電源立地地域対策交付金、沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業費補助金など）、③災害復旧のためのもの、④社会保障関係の負担金のうち、格差なく国による統一的な措置が望まれるものや制度全般の見直しの中で検討すべきもの（生活保護費負担金など）の4種類であった。

確に指示したところであります。しかし、この明確の指示を何か勘違いしている大臣も中にはいかなせんものでありますので、今後ともよく注意して、大臣が改革に邁進するように強くこれからも指示をしたいと思っております」(161 参本会議録 2 号 16. 10. 14)と述べた。このような小泉総理の援護があったものの、10 月末に対案として提示された関係省庁による検討結果は地方団体にとっては厳しいものであった。国庫補助負担金の廃止・税源移譲額 3 兆 2, 283 億 8, 400 万円の地方案に対し、対案では地方案どおりの受入がわずか 741 億 8, 200 万円(2. 3%)に過ぎなかったからである。

周囲を巻き込んだ中央省庁と地方団体の対立は泥試合にも似た様相を示し、三位一体改革の行方が懸念されたが、11 月 26 日、政府・与党協議会の調整により関係者に不満を残しながらも合意に至り、同日の経済財政諮問会議に報告された。すなわち、平成 17 年度及び 18 年度予算における地方向け国庫補助負担金の 3 兆円の削減は、実際は 2 兆 8, 380 億円程度とされた。内訳は税源移譲が約 6 割の 1 兆 7, 700 億円で、残りは 4, 700 億円がスリム化の改革、6, 000 億円が交付金化の改革となった。

その結果、年末の 17 年度予算編成において、同年度は①税源移譲に結びつく改革が 1 兆 1, 239 億円、②交付金化の改革 3, 430 億円、③国・地方を通じた行政のスリム化の改革 3, 011 億円で、合計 1 兆 7, 681 億円の改革となった。

以下、国庫補助負担金ごとに主な論議を紹介したい。

#### 4. 個別補助金をめぐる論議

##### (1) 義務教育費国庫負担金

義務教育費関係費については、小中学校などを合わせ、原則として費用を国・地方が折半しているが、今回の地方側の要求は、当面義務教育費全額でなく、取りあえず中学校教職員給与相当分のみの移譲(8, 500 億円程度)であった。義務教育費は、戦後一時期全額地方負担になったこともあったが、基本的には 5 割負担の状態が長く続いている。しかし、国からは財政難の都度繰り返し地方財源への振り替えが提起され、そのたびに旅費や教材費(昭和 60 年度)に始まり「トカゲの尻尾切り」のように周辺部分の一般財源化が行われ、教職員の給与本体部分の国費負担は温存されてきた(図表 3)。

国が義務教育費国庫負担金制度を堅持しようとする理由には、①義務教育が憲法に明記された国の責務であり、地方だけに任すことはできず、仮に、地方に任せれば、財政力の弱い団体ほど教育費の切り捨てが行われ、地域格差が生じること、②教育論を抜きにして、財源論だけで削減できないこと、特に、平成 14 年 12 月の「総務・財務・文部科学三大臣合意」では、「義務教育費に係

る経費負担の在り方については、現在進められている教育改革の中で義務教育制度の在り方の一環として検討を行い、これも踏まえつつ、『改革と展望』の期間中（平成18年度末まで）に国庫負担金全額の一一般財源化について所要の検討を行う」としており、性急すぎることで、③義務教育費国庫負担金は本年度から総額裁量制となり、裁量権が地方に委ねられる形で使い勝手が良くなっていること、などであった。

これに対して、義務教育費を地方費に振り替えようとする主張は、①義務教育は、地方の自治事務であり中央政府の専管事項ではないこと、

国は、義務教育標準法による標準的で適切な学級規模の明示や、学習指導要綱によるあるべき学習内容の提示等、統一的、基本的な義務教育の内容・水準を定めることを基本的な役割とすべきであり、地方はその水準・確保を守りながら、それぞれが独自に創意工夫を発揮すべきであること、②義務教育の根幹は、機会均等、水準確保、無償制であり、国庫補助負担金制度の存続とは別の問題であること、現行制度を見ても、小中学校の教職員の人件費の給与本体に関わる部分の2分の1を負担しているに過ぎず、既に義務教育に要する経常経費の3割を切っていること、③現実にも全体を都道府県の一般財源で措置している公立高校の費用について、無茶な切り込みをしているような団体は存在しないこと、教育はプライオリティーが高く、むしろ特色ある高校づくりが進んでいるのが実態であること、義務教育費を一般財源化した場合、都道府県が教職員

図表3 義務教育費国庫負担金の割合の変化

○平成14年度

義務教育関係経費	国庫負担金	割合
8.7兆円	3.0兆円	34.5%

義務教育関係経費 8.7兆円の内訳  
 運営費（旅費、教材費、図書費、光熱費等） 1.2兆円  
 人件費 7.5兆円

○平成15年度

※共済長期負担金分一般財源化(2,344億円)

義務教育関係経費	国庫負担金	割合
8.7兆円	2.7兆円	31.0%

○平成16年度

※退職手当・児童手当分一般財源化(2,309億円)

義務教育関係経費	国庫負担金	割合
8.7兆円	2.5兆円	28.8%

○平成17年度

※教職員給与費の暫定的交付金化(4,250億円)

義務教育関係経費	国庫負担金	割合
8.7兆円	2.1兆円	24.1%

※義務教育関係経費は、経常経費のみ（投資的経費は含まず）で、データの存在する14年度決算と同額で推移するものとして試算。

（出所）「国と地方の協議の場」（第4回）提出資料を基に作成

の給与に関し、必要な確保をしようとしめない事態が万一生じて、国がその是正を求めることにより、その支出を制度的に担保できており、「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」では、文部科学大臣は、学級編成の基準または公立の義務教育諸学校に置かれている教職員の総数について、報告を求め、指導することができることとされるとともに、必要があれば『地方交付税法』に基づき、当該団体に対し是正の勧告をした上で、文部科学大臣の請求を受けた総務大臣は、当該団体から地方交付税の全部または一部を返還させなければならないとされていること、などであった。

こうした双方の主張に対し、政府・与党の取りまとめは、必ずしも地方が望んだようにはならなかった。金額的には地方6団体要求どおりの8,500億円(平成17年度分4,250億円<sup>8</sup>)となったが、「①義務教育制度については、その根幹を維持し、国の責任を引き続き堅持する。その方針の下、費用負担についての地方案を活かす方策を検討し、また、教育水準の維持向上を含む義務教育の在り方について幅広く検討する。こうした問題については、平成17年秋までに中央教育審議会において結論を得る。②中央教育審議会の結論が出るまでの平成17年度予算については、暫定措置を講ずる」とした。

このため、改めて議論が再開されることとなるが、中央教育審議会は委員の選出をめぐって地方団体とは折り合いがつかず、審議会の下に置いた義務教育特別部会を含め、欠員のままスタートしている。現場に責任を持つ地方団体関係者抜きに論議が続くことは極めて憂慮されるところである。

## (2) 社会保障費

社会保障関係では、地方団体側の要求9,440億円に対し、厚生労働省が示した対案は、9,000億円程度であった。数字だけは満額回答に近いが、内容が大きく食い違っており、厚生省が示したのは地方団体が望まない国民健康保険国庫負担金、生活保護費負担金・児童扶養手当給付金であった。

まず、生活保護費負担金・児童扶養手当給付金について、厚生労働省は次のような主張をした。これらの経費は、①地方負担拡大により、生活保護者等の自立・就労支援が容易になること、②地方負担が将来増加するという理由だけで地方が拒否するのは許されないこと、③地方の負担割合が増えれば、当該地

---

<sup>8</sup> 4,250億円は、税源移譲予定交付金となるが、「教職員給与費（義務教育費国庫負担法等に規定する国庫負担額の最高限度の算定内容を勘案して定めた各都道府県の教職員平均給与に標準法定数を乗じた額）を基本として交付」されることとなる。（「平成17年度の地方団体の予算編成に係る財政課長内かん」17.1.19総務省）



方団体が野放図な生活保護の認定をすることがなくなり、これらの経費を圧縮しようとするインセンティブが働くようになること、などであった。

これに対し地方側は、①これらの経費の認定や給付等に際して格差があってはならず、国による統一的な措置が望まれるものであること、②生活保護等は、法定受託事務であり、補助負担率を引き下げるということは、国から地方への単なる負担転嫁に過ぎず、地方の裁量権拡大につながらないこと、③生活保護率の上昇は、社会的要因と経済的要因によるものであり、むしろ、景気・雇用対策など国による総合的政策の推進が重要であることなどを主張し、かみ合わなかった。

このため政府・与党の取りまとめは、「生活保護費負担金・児童扶養手当の補助率の見直しについては、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、平成 17 年度までに結論を得て、平成 18 年度から実施する」こととして先送りになった。

また、国民健康保険国庫負担金については、厚生労働省は、①健康増進計画、医療計画、介護保険事業支援計画の作成主体として都道府県の役割強化を図る必要があること、②医療費の地域差の縮小と保険料の平準化を図る必要があることなどを理由に都道府県負担の導入を提案した。

これに対し地方側は、①都道府県負担の導入は、三位一体改革とは全く無関係の提案で、地方への負担転嫁に過ぎないこと、②国民健康保険は、被保険者に占める高齢者の割合が高いことによる医療費の増嵩に加え、職を持たない若年者やリストラ等による被用者保険からの流入の増加により構造的な問題を抱えており、「医療保険制度体系に関する基本方針」（平成 15 年 3 月閣議決定）に基づき医療保険制度の改革を平成 20 年度から実施するべく見直しが行われている最中に地方の負担割合を引き上げることは問題であるとした。

しかし、政府・与党の取りまとめでは、国民健康保険国庫負担金に関する地方団体側の主張は入れられず、6,851 億円（17 年度 5,449）の税源移譲が行われることとなり、社会保障関係費についての地方の主張は通らなかった。

### (3) 公共事業費

公共事業関係については、税源移譲が一番難しい分野とされてきた。この点についての国の主張は、①公共事業は建設国債対象の事業であり、税の投入がないため税源移譲の対象にならないこと（平成 16 年度も公共事業関係費が削減されているが、税源移譲ゼロであった。）、②災害が多発しているが、災害対策に関して災害復旧事業と災害予防事業は区別が難しいことに併せ、市町村長・知事の中からも国が責任を持つべきであるという申し入れがあること、③河川

などでは、上流・中流・下流それぞれの地方団体の利害が異なり、国が一定の責任を持って対応することが必要であること、などであった。

これに対し、地方側は、①公共投資関係の財源は国債ではあるが、その償還は税金で行われているものであり、そもそも歳入総額の 45%も国債を発行している状況で税源が税か国債かという論議が意味をなさないこと、②災害対策に関しては、災害復旧事業は、改良復旧も含め事後的・緊急的に行う必要があり、かつ臨時・巨額の財政負担を伴うことが多いことから要求しないが、災害予防の事業に関しては、計画的に整備を進めることができ、年度間の事業費も、都道府県単位で見れば平準化されていること、③災害予防事業は、国の直轄事業でない限り現在でも事業の必要性は都道府県が判断し実施しており、財源の出所で補助事業と単独事業に区別されているに過ぎないこと、などを主張した。

公共事業関係についての政府・与党の結果を見ると、当初の地方団体要求の 9,996 億円に対し、結果は、わずかに建設国債と関係のない公営住宅家賃対策等補助 641 億円（17 年度 320 億円）で、地方団体の要求はほとんど歯が立たなかったと言えよう。

## 5. 個人住民税を基本とした税目の移譲へ

税源移譲については、政府・与党協議において、国庫補助負担金の改革の総額 3 兆円に対応した税源移譲額は 1 兆 7,000 億円とされている。このうち 17 年度については、前年度に引き続き所得譲与税(6,910 億円)及び税源移譲予定特例交付金(4,250 億円)として合計 1 兆 1,160 億円の措置がされている。前者が国庫補助負担金の一般財源化に伴うもの、後者が義務教育費国庫負担金の暫定的減額に対応するものである。これに前年度措置分 6,560 億円を合わせた 1 兆 7,451 億円が両年度の合計移譲額となる。

しかし、これらは暫定であり、「平成 18 年度までに、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施する」（「基本方針 2004」）とされているが、その具体化についても政府・与党協議で「個人住民税所得割の税率フラット化することを基本として実施する。あわせて、国・地方を通じた個人所得税の抜本的な見直しを行う」とされている。この点は、政府税制調査会も同様で、「地方税体系の中で個人住民税が応益性、自主性の要請に最も合致している点を踏まえ、所得税から個人住民税への移譲を基本とすべきである。」（「平成 17 年度の税制改正に関する答申」16.11）としている。

この先の論点として、一つは、個人住民税は比較的偏在の少ない税と言われているが、固定資産税などと比べると高いことになりやすく、配分は人口の集積の低い団体に少なく、逆に高い団体に多く傾斜することになり得ない。

そこで国からの振り替え財源の全てを個人住民税にするのか、地方譲与税あるいは地方交付税として一定割合を残す必要がないのか、検討が必要になるろう。

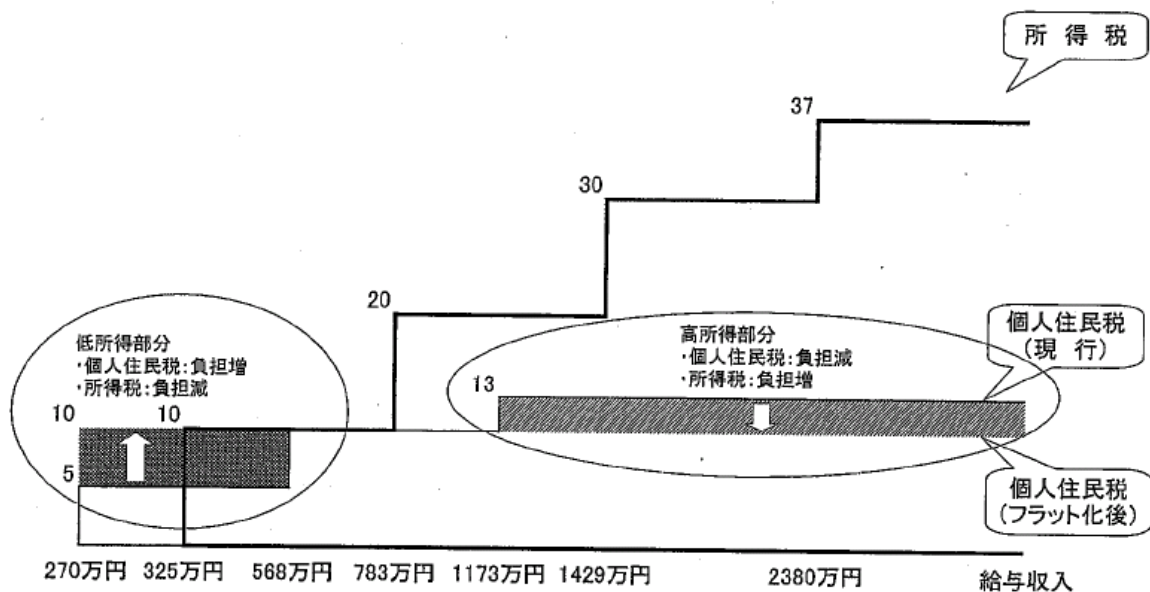
二つ目は、所得税と住民税のブラケットをどうするのか。例えば、言われているように個人住民税のブラケットが10%のフラットな税率だとすると、個人住民税が負担増となる低所得部分(270~568万円)、負担減となる高所得部分(1,173万円以上)があるため(図表4)、所得課税全体としてどのように再設計するのか注目される。中でも税率の実質倍増(5%→10%)が避けられない270~325万円の部分については留意する必要があるろう。

また、個人住民税がフラットな一本の税率になるとすれば、所得割と均等割が応益性という意味において性格が同じようになることから、納税者の負担水準をニュートラルにするという前提を置いた上ではあるが、均等割をなくすとか、逆に所得割から均等割に多少シフトするとか、この点についても考え直す必要があるろう。

図表4 税源移譲にあたっての基本的考え方

所得税法及び地方税法本則の改正により、所得税から個人住民税へ恒久措置として〇兆円の本格的な税源移譲を実施。その際、

- ① 所得税・個人住民税の役割分担を明確化
  - ┌ 所得税：所得再配分機能
  - └ 個人住民税：応益性・偏在度の縮小 ⇒ フラット化
- ② 個々の納税者の負担の変動を極力抑制
- ③ 全体として「あるべき税制」の方向性と整合的な姿を確保



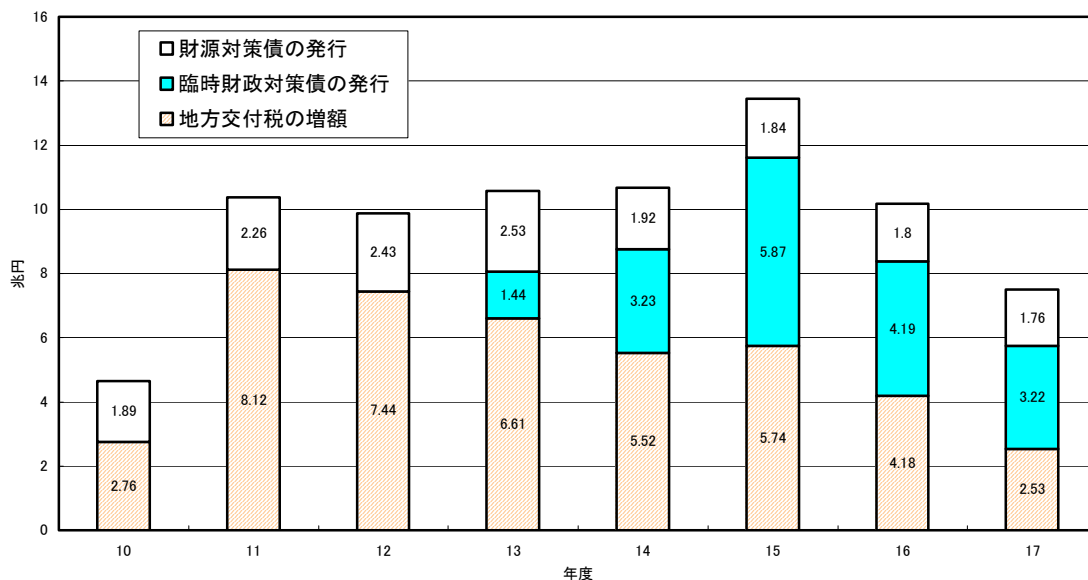
(注) 夫婦2人の給与所得者の場合。

(出所) 政府税制調査会第26回基本問題小委員会(16.11.9)配付資料

## 6. 地方交付税の改革

三位一体改革の三本の内容の一つが地方交付税の改革である。国庫補助金改革・税源移譲の論議に比べ印象は薄いだが、経済財政諮問会議では交付税額の前提となる地方財政計画の在り方などについて激しいやり取りがあった。制度上は、交付税額は国税5税にリンクしその一定割合となっているが、これだけでは地方財政計画で見込んだ歳出を賄うだけの歳入が得られていない。その財源不足が引き続き著しい場合には、制度改正で対処されることとなっているが、実際には各年度の財源不足額は地方交付税の増額、臨時財政対策債の増発などで応急的に手当てされてきた（図表5）。しかし、国・地方の長期債務残高の合計が719億円（16年度末）に達する状況では、そのための負担が国・地方とも重荷になっていた。

図表5 財源不足の補てん方法の推移



この問題の口火を切ったのは財務大臣で、これに民間出身の議員<sup>9</sup>も加わった。その主張は、概ね次のとおりである。①地方交付税は、財源保障と財源調整の二つの機能を持つが、前者の機能により地方は負担感が希薄化し歳出を拡大し続けてきた。例えば、昭和59年度を100として平成16年度の指数を見ると、国の歳出は146であるのに対し、地方一般歳出は163、地方単独事業に至っては180となっている。そのため、地方交付税の持つ機能のうち、財源保障

<sup>9</sup> 民間出身の議員は、地方財政計画の対象とする経費を①地方が採否を判断できる事業に係る経費、②国が義務付けている事業及び国が明確な基準を定めている事業に係る経費に分割し、①に係る経費は自治体が自主的に決定すべきこと、②のナショナルミニマムに相当する経費のみ地方財政計画の対象として国が最低限の財源保障を行うべきであると提案した。

機能の縮減廃止を図り、地方行政における受益と負担の関係を明確化する必要がある。②地方歳出の肥大化により地方財政の悪化を招くとともに、地方交付税も肥大化して国の一般歳出を圧迫していることから、地方歳出のスリム化を図る必要がある。特に、地方交付税の算定基礎となる地方財政計画には、投資単独事業、地方公務員給与など実際の執行額を上回る過大な計上（7～8兆円程度）がなされており、この「過大計上」を平成17年度及び18年度に是正削減すべきである。③地方自治体の財政的自立を促す観点から、交付税の不交付団体の数が増加する方向で交付税の見直しを行うべきである。④交付税の配分について、透明性の高い簡素な算定方法に改めるとともに、事業費補正等について、地方の効率的な財政運営を促進する方向で見直すことが必要である。

これに対して、地方財政で7～8兆円の削減を突きつけられた地方側は次のように反論した。①財政力に違いのある地方団体に対しては、地方交付税の財源調整・財源保障機能を適切に対応させることが必要である。また、国と地方の一般歳出の伸びの比較は、国庫補助負担率の引下げの前年である昭和59年度を起点とするのは適当ではなく、率が現行水準で恒久化された平成5年度を起点とすべきである。これで比較すれば、平成16年度の指数は国一般歳出119に対し、地方一般歳出は102、地方単独事業では96に過ぎない。②地方財政計画は、経常的経費と投資的経費のプラス、マイナスは見合っており、投資的経費だけが過大計上という主張は受け入れられず、仮に是正するならば一体的に是正すべきである。また、給与関係経費は、ラスパイレス指数などを用いて国家公務員並みに置き換えて計上しており、過大計上ではない。③不交付団体の増加は、国から地方への税源移譲や構造改革の推進等による経済の活性化に伴う税収回復等により行うべきで、中期的には不交付団体の人口割合について3分の1程度を目指す必要がある。④地方団体の地方交付税に対する予見可能性を高めるため地方財政計画の中期的な見通しを示すべきである。また、国の関与の廃止・縮減に対応した算定方法の抜本的な簡素・中立化を進めるが、行政サービスの水準を国が義務付けるもの、国民が地域格差を容認しないものについては別途の考慮が必要である。

このように地方交付税に関してはがっぷり四つの攻防が繰り返されたが、政府・与党の合意は、16年度の混乱の繰り返しを避け、「地方交付税については、平成17年度及び平成18年度は、地域において必要な行政課題に対しては適切に財源措置を行うなど、『基本方針2004』を遵守することとし、地方団体の安定的な財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保することとされた。これにより、17年度の地方交付税は、一般会計出口ベースこそ前年度比4,046億円減の16兆889億円となったが、特別会計出口ベースでは前

年度比 117 億円増の 16 兆 8,979 億円となった。また、同年度地方財政計画の規模は、前年度比 1.1%減の 83 兆 7,687 億円にとどまった。

こうして、当面は地方交付税の激変は行われなかったこととなったが、政府・与党合意の中には、「①2010 年代初頭における基礎的財政収支の黒字化を目指して、国・地方の双方が納得できる形で歳出削減に引き続き努め、平成 17 年度以降も地方財政計画の合理化、透明化を進める。②税源移譲に伴う財政力格差が拡大しないようにしつつ、円滑な財政運営、制度の移行を確保するため、税源移譲に伴う増収分を、当面基準財政収入額に 100%算入（現行 75%）する。③決算を早期に国民に分かりやすく開示する。平成 17 年度以降、地方財政計画の計画と決算の乖離を是正し、適正計上を行う。その上で、中期地方財政ビジョンを策定する。④不交付団体（人口）の割合の拡大に向けた改革を検討する。⑤引き続き交付税の算定方法の簡素化、透明化に取り組む。また、算定プロセスに地方関係団体の参画を図る。」として、盛りだくさんの課題を書き込んでいる。

①については、基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化を目指した歳出削減であるが、17 年度を見ると国がマイナス（△15.9%）であるのに対し、地方はプラス（3.2%）である。そうすると国がプラスに転じるための一般歳出についての地方の協力（地方財政の圧縮）を求めたものと言えよう。

なお、「経済財政の中期展望」の「基本（改革進展）ケース」（図表 6）は、政策努力で 24 年度の基礎的財政収支の黒字化をめざしている。国の一般会計の歳出が平成 17 年度から 21 年度までの間に 16 兆円伸ばしているのに対し、地方普通会計は歳出が下回る試算である。特に「地方交付税等」に関しては、国の一般会計出口ベースで 17 年度の 16.1 兆円が、その後の交付税特別会計借入金の償還開始もあり 21 年度には 20.3 兆円まで膨らむが、借入金償還の事情は地

図表 6 国の一般会計・地方普通会計の姿

（単位：兆円）

		17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
国	歳出	82.2	84.5	89.6	93.3	98.3
	地方交付税等	16.1	17.3	19.7	19.9	20.3
地方	歳出	91.3	89.6	89.2	89.3	90.0
	地方交付税等	18.4	17.1	15.6	15.1	14.7

（出所）「構造改革と経済財政の中期展望－2004 年度改定」の参考資料(17. 1. 20 経済財政諮問会議提出)より作成

方も同じで、特別会計出口ベースでは17年度の18.4兆円が21年度には14.7兆円にまで落ち込むこととなっている。地方自身の厳しい対応が求められることになる。

②については、財源移譲額が余裕財源とならないようにする趣旨である。ただ、調整は、依存財源である地方交付税や地方譲与税であれば容易だが、税源移譲により自主財源になるとすれば、その偏在は避けがたい。

③については、地方財政計画と決算の乖離が大きいとして前述のように7～8兆円の計画削減が財務省から主張されている。同計画の個別項目の適切な規模是正措置が必要であるのは言うまでもないが、同計画が担っている役割、すなわち財源保障機能と財政調整機能のうち、前者の機能を放てきすることも含むのだとすると、一気に小規模団体の切り捨てにつながらざるを得ない。周辺の地方自治体との合併でも行わない限り存続は困難になる。

また、「中期財政ビジョン」については、これが何を指すのか、地方財政計画の複数年度化なのか、財政再建計画的なものなのか明確ではなく、早急に詰める必要がある。

④の不交付団体の増加方法には、基準財政収入額の増加と基準財政需要額の圧縮がある。国の財政当局が主張しているのは後者であり、財源の充実した団体の増加を意味するものではない。地方側は前者であるが、地方にとって新たな自主財源拡大の見通しがあるわけではなく、これまでの主張から見れば、実質は地方交付税率のリセット（引上げ）をねらいとしているように思われ、目指す方向は正反対である。

⑤については、我が国の地方交付税の算定は、一定の標準団体を想定しながら個別項目ごとに行政需要を積算して単位費用を算出し、これに測定数値と補正係数を掛け合わせて算定している。極めて精緻な算定方法によっており、素人には計算不可能である。より現実的な財政需要を反映させようとする現れだが、他方で地方交付税は国の事業の補助裏を丁寧に措置し事業執行の停滞を招かないような役割も担ってきた。その意味では、国庫補助負担金を当てにした自治行政から、住民の意思で必要な事業を実施するという観点で住民にも分かりやすく、自治体にとっても予見が可能な算定方法を模索する必要がある。

これらの具体的な手法は今後に積み残されたままである。とても簡単に結論が出る課題とは思えないが、今後の論議の進展に期待したい。

(内線 3041)