

提言：三位一体改革の進め方

－機能を考慮した交付税の抜本改革が最重要－

- ・ 量的改革（補助金削減）から質的改革（新交付税と交付金）へ
- ・ 現行の義務的補助金と税源移譲だけの改革は効果稀薄

赤井 伸郎（兵庫県立大学）

岩本 康志（一橋大学）

佐藤 主光（一橋大学）

土居 丈朗（慶應義塾大学）

（五十音順）

2004年8月27日

目次

はじめに	3
補助金改革のあり方	3
交付税改革のあり方	4
税源移譲のあり方：国と地方の適切な役割分担	5
図表 1 三位一体改革の限界と現行地方財政制度の真の問題点	6
提言：地方財政の望ましい姿	7
図表 2 地方の財源構成の新しい姿（新三位一体改革の目標）	7
移行過程における姿	10
図表 3 現状から改革へのロードマップ	10
図表 4 移行過程の姿	12
おわりに	12

はじめに

2年目に入り、三位一体の地方財政改革が正念場を迎えている。3兆円の税源移譲と補助金削減という数値目標の達成が優先されるあまり、地方への国の過剰な関与、地方の財政責任の欠如、その結果としての財政の膨張というわが国の地方財政問題の本質が見失われているように思われる。われわれ4名は、現在の改革の流れを評価すると共に、望ましい地方財政改革のあり方を提言する。

補助金改革のあり方

三位一体改革は分権改革を実現するための手段であり、その目的は本来、国が最低限の生活水準を保障しながら、地方の自由度を高め、住民の選択と責任の下で効率的に事業を行える制度を構築するところにある。そのために必要なのは、国の過度な関与をなくすことである。補助金改革もこの視点で考えなければいけない。つまり、非効率な事業を誘発する奨励的補助金や公共事業関連補助金が先ず削減されるべきある。

ところが、地方がまとめた補助金削減案では、補助金縮小の量的目標を達成しつつ、自分たちに財政責任が生じない、交付税で手当されることが確実な義務教育費国庫負担金の削減が候補にあげられている。地方では、交付税により一般財源で手当がなされれば、以前よりも自由度が広がることを期待しているが、財源を「一般化」することと国の義務教育への「関与（教員の給与、定員、配置など）」は別問題である。特に、義務教育のような義務的経費は、法律で事業が詳細に定められているため、その法律自体を見直さない限り、国の関与は縮小しない。一般財源化で別の目的に流用できる自由度が与えられるが、流用した後に教育水準が保持できているかを実際に評価できていない現状では、流用＝教育レベルの低下であるという口実で、所管官庁は関与を強めることになろう。関与は全国同一レベルで高まるから、全国的に関与がより一層高まることになる。これは、教育低下のリスクを監視する一方で関与のコストに対する責任が、所管官庁に無いためである。結果として、地方自治は改善しないであろう。

真に必要な補助金改革は、責任分担の明確化と、国の関与の見直しなのである。¹地方に対しては特定財源で財源保障することで事業をやらない口実を封じ、その一方で追加的な部分は地方の裁量にまかせることを徹底することで国の過剰な関与を抑制することができる。以下の改革案で述べるが、責任を一元化して、地方の財政運営をアウトカムベースで評価する一括交付金にすれば、地方に一般財源化と同様の自由度を保ちながら、ナショナル・ミニマムを確保することができる。一般財源化でもって、望ましい国の関与のあり方を真正面から考えることを避けていては、分権化の本筋を見誤ることになる。

交付税改革のあり方

現在の議論で見過ごされているのは、自治の拡大に合わせた地方への財政責任の付与である。

現状の地方財政制度では国の法律で定められた地方税からの収入で、地方の事業の大部分がまかなわれているため、地方の事業の財源は国から与えられるものという意識がめばえ、地方の事業に関するコスト意識がマヒしている。地方の必要経費と自主財源の差額を補填する交付税制度がこれをさらに助長し、財政規律を損なうことを通じて、地方財政の膨張を招いている。すなわち、交付税の（国の危機的財政状態から見て）過剰な財源保障が、地方の「健全な財政運営へのインセンティブ欠如の問題」（ミクロ効果）、その結果としての「交付税膨張の問題」（マクロ効果）を生み出しているのである。

地方で追加的に選択した事業はその地域の住民の追加的な税負担によってまかなわれるようにし、住民のコスト感覚に合わせた事業が選択されるようにすべきである。現行の三位一体改革では税源移譲と補助金カットによる地方収入の変化を緩和するよう交付税が用いられているが、この改革では、地方自治、財政責任の拡充、効率化を通じた財政再建といった真の目標は置き去りとなっている。交付税制度の抜本改革こそが三位一体改革の本丸なのである。

交付税（およびその背後にある地方財政計画）に関しては、目標は明確に定められず、総務省と財務省との間でのアドホックな交渉を通じて毎年対処的に削減幅が決められているだけである。制度の今後のあり方にかかわる議論もなく、長期的な削減ルール・数値目標も無いままの場当たりの改革では、地方は将来の財政状態を描いて、それに向けて準備すること

¹ 構想日本が、教育分野における詳細な関与の見直しに関する提言を行っている。<http://www.kosonippon.org/prj/edu/>

も出来ないであろう。

税源移譲のあり方：国と地方の適切な役割分担

税源委譲を求める議論は、地方のやる仕事は地方の財源で、という考え方に基づいている。確かに、地方が何をやるかを決める際には、住民がその費用を負担することが財政責任を確保する大前提である。一方で、ナショナル・ミニマムを達成する国の関与については、それが適正な水準となるようよう、国レベルでの徹底した議論が必要であり、その際には、関与のコストを明確にするよう、事業を「決める」主体がその財源を用意すべきである。したがって、国が保障すべきナショナル・ミニマムは国の財源で確保すると考えるべきである。

このように、責任を明確化して補助金を改革すれば、地方に必要な事業をベースに、税源委譲のあり方は後から決まってくる。税源移譲の目的は地方の財政責任を高めることにあるのであり、財政責任を曖昧にしている交付税を抜本的に改革した上で、財源を個別の自治体に移譲すべきなのである。また、地方の財政責任は究極的には住民の財政責任である。この観点から、住民にコスト意識をもたせるべく、交付税および税源移譲とあわせて課税自主権の適切な強化を含めた地方税体系の抜本改革も不可欠である。

以上、三位一体をめぐる議論は図表 1 のようにまとめられる。

図表1 三位一体改革の限界と現行地方財政制度の真の問題点

	現行の三位一体改革の限界	地方財政制度の本来の問題点	真に必要な改革
補助金削減	義務的経費の補助金削減（交付税での一般財源化）の限界的効果	国の過剰な関与の問題 非効率な事業の誘導（奨励的補助金、公共事業関連補助金）	関与の縮小 責任分担の明確化
交付税改革	交付税の根本を変えない（長期的ルールの無い）対処的削減の限界	交付税の（国の危機的財政状態から見た）過剰な財源保障と、それに伴う地方の「健全な財政運営へのインセンティブ欠如の問題」（ミクロ効果）、その結果としての「交付税膨張の問題」（マクロ効果）	現行交付税（ソフトな予算制約から過剰な財源保障を生み出す差額補填方式の仕組み）の抜本改革による地方自治、財政責任（地方予算のハード化）の拡充。
税源移譲	「(交付税を含む)地方財源額」と、「国と地方の責任分担における必要額」を明確にしないままの、税源移譲の限界：	課税自主権の問題、あいまいな財政責任	課税自主権の適切な強化（自治の促進）

提言：地方財政の望ましい姿

以下では、地方財政の望ましい姿として、改革が目指すべき新三位一体改革試案を提言する。その内容は、図表2に示されているように、交付税の抜本改革が必要との認識のもと、国が行うべき財源保障の範囲の限定、責任分担の明確化としての交付税の財政調整への特化、過剰な関与の改革としての国庫支出金の交付金化など、地方財政の「質的」転換を図り、それに伴い地方予算のハード化（国が地方の財源不足を事後的に補填しないこと）による持続可能な地方財政の構築をはかるものである。この提言は、赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治著『地方交付税の経済学』（有斐閣）第7章に示された改革案の理念を引き継ぎ、改革の実現可能性に一層の吟味を加えた性格のものである（赤井・佐藤・山下案との主たる相違は、財政調整機能を水平的財政調整ではなく、垂直的財政調整によるものとしたことと、現行制度から望ましい改革にいたる移行過程をあらたに提示したことの2点である）。

図表2 地方の財源構成の新しい姿（新三位一体改革の目標）

一般財源		特定財源	
地方税	「新交付税」 ＝財政調整	新「交付金」＝国 の財政責任（財源 保障）	地方債（後年 度交付税措 置なし）
留保財源	基準財政収入		
	「機会均等分（人口割）」		
その他（公共事業も含む）	「基礎的サービス」		公共事業
	上乗せ	最低保障＝ナショ ナル・ミニマム	

新改革試案の要点は以下のようにまとめられる。

ポイント1：国と地方の役割分担の明確化

現在の幅広いサービスへの手厚い財源保障を改め、国の財源保障の範囲を基礎的サービスの最低水準（ナショナル・ミニマム）に限定する。基礎的サービスとしては消防・警察、義務教育、最低限の社会福祉、災害復旧等を念頭におくが、その基準としては全国一律に保障されるべきで、地方が裁量的に担った場合、社会的にみて過少供給となり、日本全体に悪影響を及ぼす懸念があることが挙げられる。追加的な地方公共サービスについては地方自治体の完全な裁量と責任を求めることで国と地方の役割分担を明確にする。

ポイント2：基礎的サービス（最低保障部分）は財源保障し「交付金化」

地方自治を最大限尊重する観点から基礎的サービスの財源保障部分は、原則その全額を「交付金」として各自治体に配分する。特定財源であるから用途は分野ごとに限定されるが、運営の詳細は（民間委託も含めて）地方の裁量に委ねられる。交付金化と合わせて地方自治体の基礎的サービス供給の実態（アウトプット）を情報公開し、アウトカムで評価する制度を整備する。交付金の増額については、増税でもって措置することで国と地方に財政規律を与え、その膨張を防ぐ。

ポイント3：交付金は所管官庁が責任を持って担当

現在の財源保障は、一部が国庫負担金で残りが交付税で措置されるなど財政責任の所在が曖昧である。基礎的サービスへの財源保障を交付金として所管官庁に一元化し、水準及び関与のあり方の明確な責任を所管官庁に持たせる。

ポイント4：新交付税は公平と機会均等のための財政調整に特化

現在の交付税を、公平と機会均等の観点から財政調整に特化した新交付税に再編成する。この新交付税は各自治体が独自の公共支出を賄うための財源となる。交付税の膨張は、財源保障と財政調整要請が交じり合っていたことが一因と考えられ

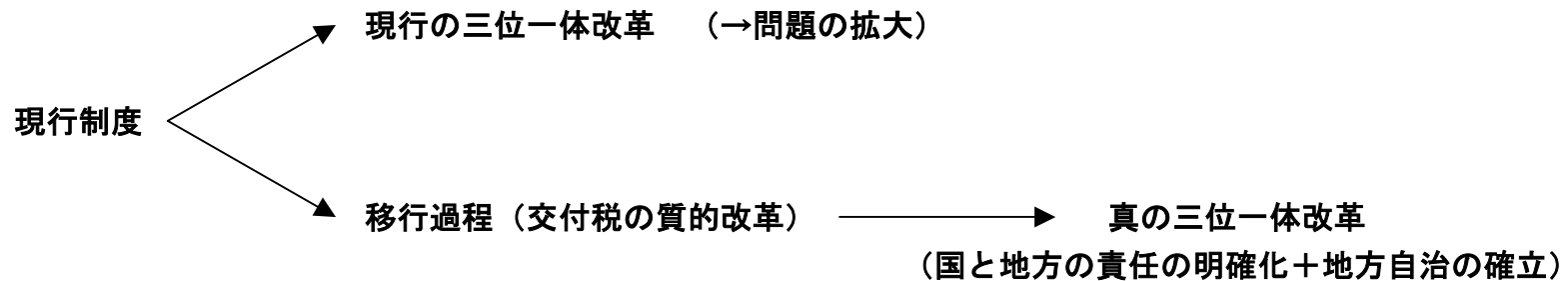
る。財政調整は追加的なサービスを行うための財源配分であることを明確にし、その規模は予めルールで決まった国の主要税収の一定割合として国家財政と連動させ、交付税特会の借入・一般会計からの加算など、財源保障名目での曖昧な裁量の余地を制限することで新交付税の膨張を抑制する。

機会均等確保のためには財政需要を個別項目から積算する必要はなく、人口比例に簡素化して、透明な配分をおこなう。これにより、新交付税と留保財源を除いた収入（現行の基準財政収入額で留保財源を大幅に引き上げたものに対応）の合計が、各地域において一人当たりで均等化することが目指される。このような財政調整としては地方間の財政移転による水平的財政調整も考えられるが、この提言ではその実現可能性は低いと見て、新交付税を利用した垂直的国財政調整をおこなうものとした。均等化目標水準以上の収入のある地域には新交付税は配分されないが、負の交付税も導入しない。均等化の程度は、留保財源率、交付税財源の規模によって決定される。留保財源率が小さいほど、新交付税は、財政力の乏しい地域に配分され、均等化が増す。留保財源の割合は、財政調整の度合いを考慮しつつも現行よりも大幅に引上げ、地方に財政的自立へのインセンティブを与える。

移行過程における姿

しかしながら、現在の制度を新しい姿に再構築するには、時間を要する。そこで最終的にあるべき三位一体改革に向けた移行過程を明らかにし、長期的な改革ルールを定めて、真の目標に着実に進むことが必要である。図表3には、現行の三位一体改革とこの提言が目指す地方財政の望ましい姿を目指した改革と移行過程の関係を示している。

図表3 現状から改革へのロードマップ



まずは、移行過程としては、財源保障の切り込みに向けた、情報公開により透明性を確保した上での徹底的な議論を行い、地方交付税に残され責任の所在が曖昧になっている財源保障部分を明確化し、財政調整との切り離しを行うことから始めるべきである。具体的には以下の4点の改革をおこなう。また、移行過程における地方の財源構成は図表4のようにまとめられる。

ポイント1：基礎的サービスの明確化

基準財政需要と国庫支出金のなかの基礎的サービスを明確にする一方、その財源保障部分は総務省と所管官庁で担当する

こととする。但し、基礎的サービスへの国庫負担金は即「交付金化」し、財源保障部分の切り込みと共に関与の縮小を着実に進める。

ポイント2：新規地方債への交付税措置の廃止

既に約束された地方債の元利償還費への交付税措置については暫定的に継続するが、新規の地方債からは交付税措置は行わない。交付税特会の借り入れや一般会計からの特例加算は停止することで地方予算のハード化をはかる。

ポイント3：交付税算定の簡素化

交付税の基準財政需要のうち基礎的サービスへの財源保障と既存の地方債への交付税措置を除いた部分は人口で按分するなど大幅に簡素化を行う。地方財政の健全的な運営を行うために、交付税を財政調整に特化する準備として、各自治体の財政調整のみを行う部分を明確に作り出すことは、初期の段階にルールとして定めるべきである。

ポイント4：基礎的サービス以外への財源保障の廃止

順次、基準財政需要額中の基礎的サービス部分を交付金に移し、それに伴う交付税による財源保障は廃止していく。基礎的サービス以外の国庫支出金も廃止していく。

図表4 移行過程の姿

一般財源			特定財源		
地方税		地方交付税	国庫支出金	地方債（後年度交付税措置なし）	
留保財源	基準財政収入				
基準財政需要					
人口割		交付税措置	「基礎的サービス」=交付金化	その他	公共事業
その他（公共事業も含む）					

おわりに

これまで問題視されながら、大きな改革がなされてこなかった地方財政制度に、昨年からはじまった三位一体改革がメスを入れようとしていることは評価できる。しかしながら、量的削減のみが自己目的化している今回の改革は、地方への国の関与と地方予算のソフト化による財政規律の弛緩という構造問題を直視していない。本来、地方分権の意図は地方の自治と自立を促進することである。財政的に自立の困難な地域に必要な財源を安定的に充てるためにも、制度は持続可能でなくてはならない。現行の三位一体改革に代わる本稿の提言はこうした目的に即するよう地方財政制度の再構築を目指すものである。議論が活発に行なわれている今こそ、望ましい姿とその姿に向けたロードマップを明確に策定し実行するべきである。