

VI 「三位一体改革」先送りの 「地方財政計画」

江川 雅司

駿河台大学経済学部教授

1 2004年度地方財政の課題

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針03」(03年6月27日閣議決定)にも示されていたように、「国から地方へ」の観点から制度の抜本的見直しを目指して策定された「地方財政計画」であったが、04年度の地方財政もまた、前年度に引き続き厳しい状況下にあるといえる。地方財政は、(1) 国の歳出入制度・政策の見直しと歩調を合わせ、地方歳出を削減すること、(2) 引き続き見込まれる財源不足の下での国と地方の責任分担を明確化し、財政運営のより一層の効率化を推進する観点からの財源措置を図ること等、を課題としていた。

この結果、「地方財政計画」ベースでの地方歳出総額は3年連続の減額(対前年度比 $\Delta 1.8\%$)となる見込みであり、また歳出削減にもかかわらず歳入面でも大幅な財源不足が見込まれており、暫定措置として①地方交付税の増額補填、②臨時財政対策債、及び③財源対策債による財源措置が予定されている。

2 「三位一体改革」の概要と地方財政計画

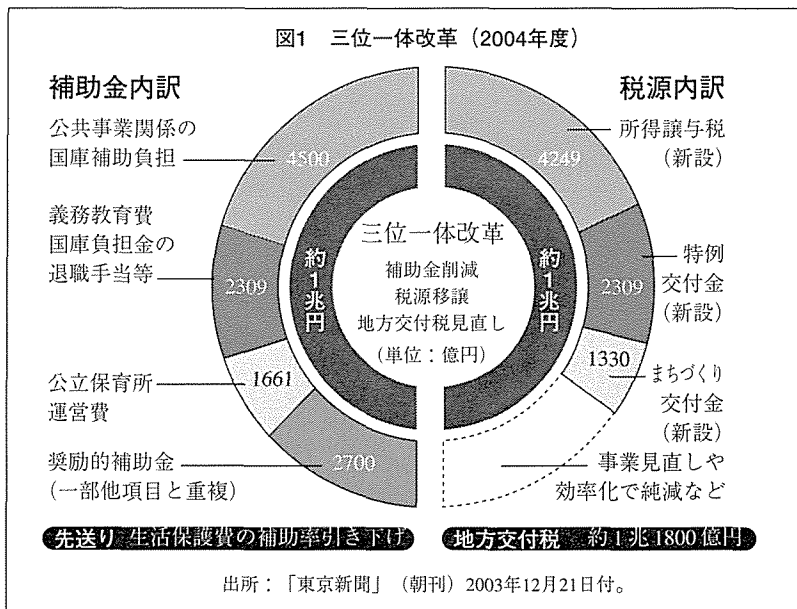
02年6月に閣議決定された「経済財政運営と構

造改革に関する基本方針02」(いわゆる「骨太の方針(第2弾)」)では、「①国庫補助負担金、②地方交付税、及び③税源移譲を含む国と地方の税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る改革工程を含む改革案を1年以内に取りまとめる」ことが示されていた。

これを受けて、03年6月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針03」では、「三位一体改革の具体的改革工程」として、次の方針が出され、「04年度地方財政計画」が策定されている。ここでの基本方針とは、以下の通りである。

- (1) 国庫補助負担金の改革：06年度までの間に、概ね4兆円の廃止・縮減等を実施する。
- (2) 地方交付税の改革：06年度までの間、地方財政計画の歳出を大幅に削減し、地方交付税総額を抑制する。
- (3) 税源移譲を含む国と地方の税源配分の見直し：廃止する国庫補助負担金の対象事業のなかで、引き続き地方が主体となって実施する事業については税源移譲する。また、税源移譲にあたっては、個別事業の見直し・精査を実施し、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うえでその全額を移譲する。

これを踏まえた04年度の「三位一体改革」



の概要は、以下のとおりである（図1参照）。

(1) 1兆円の国庫補助負担金の削減

- ①義務教育費国庫負担制度の改革：(a)「総額裁量制」の導入に伴い、教職員の給与水準等についての地方の自由度を拡大、(b)退職手当・児童手当の一般財源化（将来の税源移譲までの暫定措置：2,309億円）。
- ②公共事業関係の国庫補助負担金の削減（4,500億円）：(a)地方の自主性・裁量性を尊重した「まちづくり交付金」の創設（1,330億円）、(b)「少額補助金」の廃止、採択基準の引き上げ。
- ③奨励的補助金の削減（2,600億円）
- ④国庫補助負担金の一般財源化（公立保育所運営費など4,700億円）
- ⑤但し、地方向け補助金等の総額は、医療・介護・福祉等の社会保障関係費の大幅な増加等により、対前年度で微増となっている（400億円程度）。

(2) 1兆円の地方交付税（一般会計ベース）の

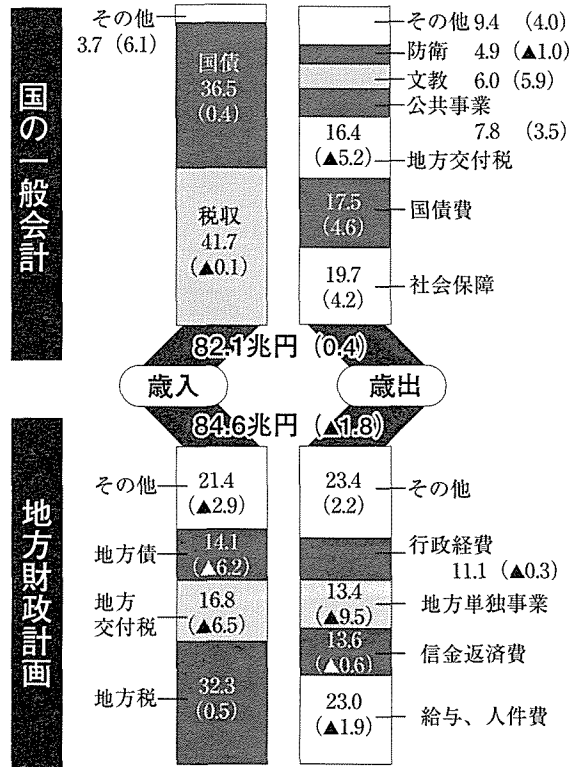
削減

- ①地方交付税改革：04年度の地方交付税額は15.4兆円とし、03年度の16.4兆円より1兆円が削減されている。ちなみに、地方財政計画ベースでは、04年度16.8兆円であり、03年度では18.1兆円であった。
 - ②地方特例交付金：967億円（対前年度比9.8%増）を増大させ、04年度の地方特例交付金総額として1.1兆円（対前年度比0.1兆円増）が予算化されている。
- ### (3) 6,558億円の税源移譲等
- ①所得譲与税（特別会計）の創設（4,249億円）：これは、03年度、04年度の国庫補助金負担金の一般財源化に対応した措置である。
 - ②暫定的な特例的な交付金の措置（2,309億円）：これは、義務教育費国庫負担金の退職手当等の一般財源化に関わる所要額である。

他方、04年度地方財政計画は、上述した地方財政の課題と04年度の三位一体改革案にしたが

図2 国と地方の歳出入の内訳

[当初予算、計画ベース。単位兆円、カッコ内は前年度当初予算比増減率・%。▲は減]



出所：「日本経済新聞」（夕刊）2003年12月20付

って、歳入・歳出総額は84兆6,700億円であり、対前年度比1.8%減、うち国の一般歳出に相当する地方一般歳出は対前年度比2.3%減の68兆1,000億円となっている。地方財政の状況と国の財政状況を比較すると、例えば公債依存度は、国が44.6%（対前年度比0.0%）、地方が16.7%（対前年度比▲0.8%）となっている。また、ストックベースで見ると、04年度末の長期債務残高の見込みは、国が548兆円程度、地方が204兆円程度であり、国と地方の重複分33兆円を調整した国・地方を合わせた長期債務残高は719兆円程度となる。この長期債務残高は、GDP（国内総生産）比で見ると143.4%に達する。

さらに、地方財政計画の歳出面では、地方単独事業を9.5%減の13.4兆円とし、給与・人件費も

地方公務員数を1万人削減し、1.9%減の23兆円に押さえ込んでいる（図2参照）。他方、歳入面では、地方交付税を16.8兆円とし1.8兆円（前年度比▲6.5%）の削減、さらには国と地方が折半して財源不足を補填する赤字地方債も03年度の5.9兆円から4.2兆円減額し14.1兆円（前年度比▲6.2%）としている。しかし、先述したように、三位一体改革として、地方が新たに確保した財源は所得譲与税（0.4兆円）と暫定的な地方特例交付金（0.2兆円）としての税源移譲等が加わり、地方税は32.3兆円（対前年度比0.5%増）が見込まれている。とはいっても、歳出入額で見ると、補助金と地方交付税の削減に比べて財源の伸びが小さく、地方財政は、抜本的な歳出見直しや、歳入面での更なる制度改革が余儀なくされよう。

3 「三位一体改革」先送りと地方財源不足

かくして、国と地方の税財政改革である「三位一体改革」は、04年度から実施されようとしている。04年度の「三位一体改革」では、表面の数字上は、ある程度の進展は見られた。しかし、(1) 国の権限が温存、(2) 財源問題先送り、(3) 06年度までの補助金4兆円削減困難性の懸念などから判断して、「三位一体改革」の本質である歳出抑制と地方公共団体の権限拡大に繋がるまでには、今後も政策の紆余曲折が考えられる。

というのは、第一に関しては、1兆円の補助金削減が決まったが、この内、国の歳出削減に繋がるのは、国土交通省等が所管する公共事業関係の補助金4,000億円程度に留まり、その他の補助事業は、地方交付税の増額等で国が財源手当てをすることになっているからである。つまり、補助金を削減しても、対象事業の権限が国に残っていて、地方が廃止を求めている国の権限の強い「奨励的補助金」の大幅な削減への「メス」が十分に入らなかったからである。国が地方でできる事業の権限を手放し、地方も国への財政依存を縮小するという目標（地方分権化）には、依然と時間を要すると考えられる。

次いで第二の財源問題先送りに関して、税源移譲は、政府の「基本方針2003」では「基幹税を基本に行う」としていたが、今回の予算では暫定的な措置での実施となっている点や、地方が求めている消費税の移譲等から考えて、04年度の税源移譲は、必ずしも十分な評価に値するとはいえないからである。

最後の第三の可能性であるが、05年度から2年間に3兆円の国庫補助負担金の削減は、政府が「04年度から国庫補助負担金の4,000億円（3年間で1兆2,000億円）の削減と義務教育費国庫負担金（2兆7,000億円）の一般財源化」で可能であ

ると試算・実施しているが、各省庁からの合意を得る必要があるため削減対象の補助事業の選定の困難さがあると考えられるからである。

以上のように、04年度は「三位一体改革」の実現への入口はあるものの、ゴールへの過程は厳しく、本格改革は「先送り」されたといわざるを得ない。

この結果、04年度の地方財政収支については、通常収支が、地方歳出の削減等により03年度よりも3.3兆円程度改善されてはいるが、10.2兆円（対前年度比△24%）の財源不足額となっている。この他の財源不足として、(1) 恒久的な減税による影響（3.3兆円）、(2) 03年度税制改正による影響（0.6兆円）、及び(3) 国庫補助負担金の見直し等による影響（0.2兆円）もあり、地方財政収支の状況はむしろ厳しい状況となっている。

4 財源確保としての地方財政対策

現行の地方財政制度は、地方税以外に国と地方政府間の財源配分として、地方交付税制度が大きな役割りを果たしている。しかし、近年、地方交付税の財源である国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、及びたばこ消費税）の一定割合からなる交付税総額と、財源不足団体の財源不足総額との間に大きな乖離、つまり地方交付税総額（法定分）の不足が生じている。このような状況に対応して、地方の一般財源を確保するのが、「地方財政計画」である。

地方財政計画の策定にあたって、地方財政対策が講じられるわけだが、次のような措置が行われた。第一に、先述した通常収支の財源不足の措置として、04年度では(1) 一般会計における加算措置（法定分：2,942億円）、(2) 国負担分の一般会計加算（特例加算：3兆8,876億円）と地方負担分の臨時財政対策債（3兆8,876億円）、(3) 地方債（財源対策債：1兆8,000億円）、及び(4) 臨時財政対策債（02年度補正対策による特別会

計借入償還分等：3,029億円）がある。

次いで第二の恒久的な減税の影響に関わる補填措置として、(1) 地方税の減収（①地方たばこ税の増収措置：1,179億円、②法人税の交付税率引上げ（3.8%）：3,575億円、③地方特例交付金：8,739億円、④減税補填債：4,498億円）、及び(2) 国税減税による地方交付税への影響（①国負担分利払い（一般会計加算：508億円）、②国税減税による交付税の減収：1兆4,271億円、及び③地方負担分利払い（交付税特別会計借入）：526億円）が措置されている。

最後に、第三の03年度税制改正による減収に関わる補填措置として、(1) 地方税の減収（減税補填債：3,521億円）、及び(2) 国税減収による地方交付税の減収（交付税特別会計借入（地方負担）：2,958億円）が措置されている。

以上のように、04年度の地方財政対策においてもまた、財源不足に対し、国と地方の責任を明確化し、地方公共団体の歳出を効率化するとの立場から、01年度以降段階的に縮減してきた交付税特別会計における新規借入金を解消する措置がとられている。

5 「三位一体改革」先送り後のゆくえ

先述したように、わが国の財政は公債依存度

44.6%（地方公共団体のそれは16.7%）、国と地方を合わせた長期債務残高は719兆円にまで達しようとしているが、地方財政に関しても、国の歳出削減に対応する形で一層の歳出削減が実施されているにも関わらず、依然として財源不足が続いている。その抜本的打開策の一つとしても、「地方分権」を進める方向での「三位一体改革」が提起されたのである。

初年度としての「三位一体改革」は、表面の数字上は一定の評価を与えるところもあるが、税源移譲問題や交付税改革は「先送り」されたものと考えざるを得ない。今後、「三位一体改革」がより一層進展するためには、財政のサステナビリティの観点から、最適な財政構造の姿（地方分権化）を展望しつつ、国と地方公共団体との関係を改める必要がある。

地方財政は国の財政の下請け機関としての地位にとどまってきたが、今後は、地方財政と国家財政とは対等の関係としての位置付けを持つための改革が重要である。その際、これまで地方の財政と国の財政のパイプ役として担ってきた補助金・地方交付税の見直しとともに、税源移譲のための税制改革を進める必要がある。今回「所得譲与税」の制度が暫定的に設けられたわけだが、所得税の委譲に向けた議論を積極的に展開し、地方財政の自主性・自律性のための環境整備が急務である。

（えがわ まさし）