

## 視 点

# 2004 年度予算案にみる「三位一体改革」が もたらした変化

## 目 次

- ・ 2004 年度予算案の内容
- ・ 改革が眠れる財務省を起こす
- ・ 「三位一体改革」の行方
- ・ 今後の地方分権改革

財務省財務総合政策研究所主任研究官・慶應義塾大学客員助教授 土居 丈朗

## 要 旨

2004 年度予算は、2003 年 6 月に打ち出した「三位一体改革」を具現化する初めての予算となった。今回の予算編成時における財務省は、地方財政に対してこれまでになく積極攻勢に出ているとあってよい。2004 年度予算編成時における財務省が、地方財政に関して「いつもと違う」ところを挙げると、地方債の財政投融资による引受けの大幅削減と、1 兆円の補助金削減がある。これは、望ましい方向であり、改革が眠れる財務省を起こしたといえよう。他方、予算編成における「三位一体改革」の対応から、税源移譲に固執し、国の財源保障機能や関与を残そうとする姿勢が垣間見られた。これは、よりよい地方分権に資さないことを本稿で示す。

## ・ 2004 年度予算案の内容

2003 年 12 月 24 日、小泉内閣は 2004 年度予算の政府案を閣議決定した。一般会計歳出総額は 82 兆 1109 億円、そのうち国債の発行でまかなう財源は 36 兆 5900 億円で、公債依存度は過去最高の 44.6%となった。歳出予算では、高齢化の進展等により、社会保障関係費は 19 兆 7970 億円と前年度予算比で 4.2%増えたが、他の一般歳出は軒並み削減され、公共事業関係費は前年度予算比 3.5%減の 7 兆 8519 億円、防衛関係費は前年度予算比 1.0

%減の4兆9030億円となった。一般会計で計上される地方交付税交付金(地方特例交付金を含む)は、前年度予算比5.5%減の16兆4935億円となった。これは、「三位一体改革」の流れを受けてのことである。

2004年度予算は、2003年6月に打ち出した「三位一体改革」を具現化する初めての予算となった。「三位一体改革」の内容は、1.補助金を4兆円削減した上で、2.義務的事業費の削減分については全額、その他の事業費の削減分は8割程度に相当する財源を国から地方に税源移譲すること、3.税源移譲にあてる税源は「基幹税」とする、合わせて、4.地方交付税の総額の抑制をはかるものとした。削減対象になる補助金としては義務教育国庫負担金(2.7兆円)などが挙げられている。

具体的には、2004年度予算案では、義務教育国庫負担金などを含む約1兆円の補助金を削減した。残りの3兆円は2006年度までに削減する方針を打ち出している。また、税源移譲については、2004年度には人口に応じて自治体に配る「所得譲与税」の形で4249億円行われる予定である。

本稿では、2004年度予算案を、「三位一体改革」に関連したポイントに焦点を当てて論評したい。巷間では、これに関しては、改革の進行が手ぬるいとか、辻つま合わせの予算だとする批判的な見解が多いように見受けられる。しかし、これらの批判は表面的なところがたぶんにある。改革の進捗を実際の金額でみれば、必ずしも十分な規模ではないかもしれない。ところが、2004年度予算編成時に決められた内容には、(規模は大きくないかもしれないが)今後の改革に重要な第1歩を記したと評価してよいものがある。

## 1. 改革が眠れる財務省を起こす

今回の予算編成時における財務省は、地方財政に対してこれまでになく積極攻勢に出ているといってよい。2004年度予算編成時における財務省が、地方財政に関して「いつもと違う」ところを挙げると、地方債の財政投融資による引受けの大幅削減と、1兆円の補助金削減がある。これまでの予算編成時の状況は、総務省が地方交付税を増額せよと要求すれば、交付税及び譲与税配布金特別会計で地方交付税のために借金をしてまでも増額し、それでも自治体の財源が足りないとなると、財政投融資資金を使って長期低利の好条件で自治体に資金を貸していた。そういう意味では、「三位一体改革」が転機となって(もちろん、これまでも地道な布石はあったのだが)、眠れる財務省を起こしたといえよう。

それぞれの内容についてみてみよう。まず、地方債の財政投融資による引受けの大幅削減は、既に2002年度と2003年度の予算編成時にも布石はあるのであるが、2004年度予算ではさらに積極的である。これまで、発行される地方債の6割は財政投融資が引き受けていた。財政投融資資金は国債金利とほぼ同じ金利で、民間金融機関から借りるよりも長期低利で、自治体にとっては魅力的な資金である。国と地方自治体には、財力・信用力に

違いがあるはずで、国の方がより低利で借りられることから、地方自治体がそれに依存しきっていたわけである。それでは、地方自治体が地方債を発行するときに、自らの財政状況を改善してより低利で資金を借りようという、金融市場の常識が蔑ろにされてしまう。国の政策的配慮の観点からある程度は認めるとしても、地方債の6割(これは全国平均である。拙稿『三位一体改革』への注文)、『三菱信託銀行・調査情報』2003年5月号でも書いたように、都道府県で見れば、沖縄県は残高の約7割、東京都は約1割と、地方部の自治体により多く財投資金が割り当てられる構造になっている)も、国が自治体の借金のために資金集めをしているというのは、過保護な状況である。そうした状況を、(総務省や自治体は乗り気ではないが)財務省は積極的に改めたのである。

結局、2004年度の財政投融资からの地方自治体への貸付を、2003年度に比べて27%も減らした(地方債計画ベース)のである。その減らした分に対応して、地方自治体には、民間金融機関から資金を借りることを求めることとなった。特に、2004年度の市場公募債の発行は、2003年度に比べて31.7%増やした。福島県、群馬県、岐阜県、熊本県が市場公募債を発行する自治体として、2004年度から新たに加わることとなった。総務省が最近打ち出した方針も後押ししており、こうした取り組みは高く評価されるべきものである。

それに加えて、「三位一体改革」の一環として1兆円の補助金削減を行った。補助金の削減の仕方には色々あるが、無駄な支出を細かくマイクロレベルから積み上げて削減していくことは重要である。それは、国民にとってもわかりやすく、国が努力している姿を見せるにはよい。しかし、そうして削減していても削減額には限りがある。国の一般会計での国債の新規発行は40兆円に迫る勢いでありながら、マイクロレベルから積み上げた歳出削減では数兆円になるかならないかだろう。特に、この数年で公共事業費は多くを削減したから、公共事業費の切りしろはだんだんなくなってきている。到底マイクロレベルからの歳出削減だけでは、国債発行を抑制できないことは明らかである。

そうなれば、トップダウンで総額で歳出削減を指示し、その内容は原局原課で詰めさせる、という手法が有効になる。こうしたマクロからの歳出削減も加えなければ、国債発行を大きく削減して行けない。こうした手法と似た手法は、1980年代の増税なき財政再建のときにも、「マイナスシーリング」として用いられた。しかし、この最大の問題点は、歳出の一律削減であって、削減額にメリハリがつけられないことである。今回の補助金削減は、その問題点を克服できる。当初指示した削減目標額では、国土交通省が3200億円程度、厚生労働省と文部科学省がそれぞれ2500億円程度、農水省が500億円程度などというように、各省の削減額にメリハリをつけた。これは、ここ数年にはない大きな進歩といえる。たかが1兆円であるが、この1兆円削減の打ち出し方は、上記の意味で非常に重く、今後好影響をもたらすと考える。

もちろん、1兆円では不十分だろう。今の国債発行額から見れば、多く削減するに越し

たことはない。しかし、こうした手法がこれまで積極的に活用されていなかった中で、今回用いられたことを考えれば、まずは大きな第1歩といってよい。今後はさらに額を増やしていくべきである。

1兆円の補助金を削減した後、自治体の財政はどうか、という点について言及したい。まず、削減された補助金が付いていた事務事業は、自治体ごとに自ら考えて廃止・縮小するなり、自ら補助金に頼らず単独で行うなりすればよい。廃止・縮小すれば、ウラ負担分(補助事業の地元負担分)の財源が浮く。その分は、改めて国から地方交付税などの補助金を出して財源保障する必要はないし、すべきではない。他方、補助事業を単独事業化する場合、補助金を削減された分だけの財源を地元で捻出しなければならない。これを、「その分だけ税源移譲しろ」と安直に言うのは、真の地方分権ではない。

補助金が削減されて自治体に財源がなくなって困るとなれば、ナショナル・ミニマムの行政サービスを供給する部分までは国が責任を負うべきである(これについては後に詳述)が、それ以上には、自治体には「困れば自分で考えよ」と国が愛情を持って突き放すことが大事である。「かわいい子には旅をさせよ」ということである。それが、真の地方分権というものである。

### 「三位一体改革」の行方

このように、眠れる財務省を起こしたといってよい「三位一体改革」の内容について、ここで吟味してみたい。まず、高く評価できる点を列挙すると次のようになる。地方交付税への依存を低下させるべく、財源保障機能を全般的に見直して縮小することが明記された。特に、基準財政需要額に対する地方債元利償還金の後年度算入措置を見直すことが明記された点は望ましい。地方税の充実確保のために、課税自主権の拡大を図ることが明記された点も重要である。国庫補助負担金の改革は、今後具体策をさらに詰める必要はあるが方向性として望ましい。このように、「三位一体改革」には、個々には望ましい改革のパーツはある。

しかし、「三位一体改革」は、包括的改革のプランとしては重大な欠陥を持っている。「三位一体改革」は、税源移譲と、国の財源保障や関与の現状維持を前提としている。これらを前提としていることは、2004年度予算編成時にみられた方向性からも窺える。それは、税源移譲を国庫補助負担金の削減とセットとして行い、財源保障を担わせたい地方交付税の改革はそれらとはやや独立して行うという方向性である。

税源移譲と国の財源保障・関与の現状維持を前提に改革を始めれば、次のような事態に陥ると予想される。まず、税源移譲を優先すると、経済力のある地域の税収は大きく増えるが、過疎部の自治体の税収はそれほど増えず、地域間財政力格差が拡大する。税源移譲が財政力格差を生み出す要因には2つある。1つ目は税源の偏在で、2つ目は交付税制度

による留保率の違いである。前者は、そもそも地方部よりも税源の多い都市部の自治体では、税源移譲によって大きく税収が増えるが、地方部ではそれほど増えない形で、財政力格差が現れる。

2つ目の要因として、財政力格差は、移譲する税源を100%留保できる東京都のような不交付団体と(基準財政収入額への算入分を引いて)25%しか留保できない交付団体との間で顕著になる。移譲される税源が乏しく、補助金の削減と合わせて歳出削減を迫られる交付団体も多いだろう。しかし、国の関与が残る限り、自治体の歳出削減への「裁量」は制限されかねない。しかも、自治体の財源不足は財源保障として交付税により、埋め合わされることになる。つまり、地方自治体には地域のニーズに即し、かつ無駄のない財政運営を行う「裁量」も「誘因」も乏しいままというばかりか、交付税の抑制も実現しえないのである。

税源移譲をするからには国の支出、特に地方自治体への国庫補助負担金を削減せざるを得ず、国から財源が手当てされていないが義務的に行わなければならない地方自治体の財政支出が拡大する。そうなれば、地方自治体から財政力格差是正や、財源保障への要求が高まる。既存の制度で対応するなら、この要求には地方交付税を増額することになる。地方交付税を増額すれば、国の財政は悪化し、地方の財政依存体質も改善しない。現行制度の地方交付税に依存した地方財政では、自治体の自律的な財政運営は期待できない。それでは、何のために地方分権改革に着手したかわからない結果に墮する。

実際、2004年度の補助金1兆円の削減に伴い、交付税の増額が計画されている。ただ、2004年度から始まる所得譲与税も、2005年度以降に税源移譲するまでのつなぎとして実施される「税源移譲予定交付金(仮称)」も、実質的には新たな補助金制度の創設であり、税源移譲の本来の意図(地方の財政責任の確立)に即したものとはいえない。また、所得税のような基幹税源の移譲を進めるならば、地域間(特に交付団体と不交付団体の間)での財政力格差は一層、拡大するだろう。現行制度のままでは地方交付税はさらに膨張することになりかねない。つまり、地方分権の意図に反して、地方自治体の多くは国への財政依存から脱却できない、あるいはその度合いを一層強めるようになるというわけだ。そもそも、補助金削減を伴う税源移譲は地方の自立を促すための「手段」であるにも関わらず、それ自体が自己目的化し、帳尻合わせに交付税を増額させているというのが政府のいう「三位一体改革」の実態であろう。

こうして考えれば、国の関与と財源保障を縮小し、かつ、全ての自治体を巻き込んだ財政移転制度を構築しない限り、このパズルを解くことはできないのである。ならば、補助金をどのように改革すべきかをここで明確にしたい。

まず、前出拙稿でも書いたが、「税源移譲」だけに依存することは真の地方分権に資さない。目下議論されている「税源移譲」は、国税と地方税のゼロサムゲームで、国から棚ボタ的に収入が自治体に降ってくるだけの話である。自治体の自助努力の賜物ではない。だか

ら、前述の単独事業化をするなら、地方税の税率引き上げを自ら決意して対応すべきである。地方税の改革は、「税源移譲」ではなく「実質的な課税権の移譲」という発想で改革すべきである。

ただし、義務教育や警察、消防などのように、国がナショナル・ミニマムとして保障すべきものは、国の責任で財源を与えるべきである。その観点からすれば、義務教育費国庫負担は、むしろ全額国から支出するぐらいの覚悟があってよい(もちろん、その分だけ地方税から国税への逆の「税源移譲」が必要であろう)。

その観点から言えば、現行の地方交付税の代わりに、ナショナル・ミニマムを保障するための補助金を残しておく必要がある。ナショナル・ミニマムとしては、義務教育、警察、消防、保健衛生等が考えられ、国税を財源としてこの全国一律のサービスに充てるべく、人口に比例した配分金を配分するのが望ましい。

ナショナル・ミニマムを確定するに際し、現行の地方の歳出項目を、ナショナル・ミニマムを確保するべく全国一律給付が望ましい「基礎サービス」と、その他の公共サービス(公共事業を含む)に区分する。基礎サービスに対する補助金は、現行の地方交付税(の基準財政需要額の算定)や国庫支出金を合わせて、用途を特定した「交付金」に換骨奪胎する。

注<sup>1</sup> これにより、基礎サービスを供給するために必要な財源を国が保障することとなる。

ナショナル・ミニマムとして考えられる、警察・消防・義務教育・生活保護・(必要最低限の)福祉は、全て国税を財源として、必要な経費を全額国が負担する形で行うべきである。この経費負担は、国から執行機関(自治体も含む)への特定定額補助金という形で行うのが望ましい。この補助金配分を、現行の交付税制度のような差額補填方式で行う必然性は全くない。むしろ、現行の方法より、実費負担にした方がフェアで説明責任が全うできる。ちなみに付け加えれば、自治体独自に付加する警察・消防・教育等のサービスや、必要最低限以上の福祉は、各自治体で独自の税収を使って独自に行えばよい(原則自由)とすべきである。

ナショナル・ミニマムを保障するために必要な経費は、基本的に国が算定のフォーミュラを決定し、そのフォーミュラに忠実に従って配分すべきである。新たな「交付金」制度の運用に際しては、ナショナル・ミニマムの定義を広げる形での恣意的な補助金の増額は認めず、職員の人件費など客観的な指標の動向に連動して交付金を増減させるルールを定め、それらを事後的に覆せない形で法律に明文化する必要がある。その新たな「交付金」算定のフォーミュラは、移行過程として、現行の地方交付税の基準財政需要額の算定フォーミュラを精査して、純粋にナショナル・ミニマムとして認められるものだけを残す作業を行うことも一案である。

---

注<sup>1</sup> ナショナル・ミニマムの経済学的定義は、拙稿「経済財政白書が提示した地方財政の課題」、『三菱信託銀行・調査情報』2002年1・2月号や、拙著『入門公共経済学』日本評論社を参照されたい。

国がそのナショナル・ミニマムを保障する事務事業を行う際に、行政コスト軽減のために自治体に委託するのがよいなら、その事務事業を自治体に委託してよい。その執行機関、すなわち、国が直営で行うか自治体に委託するかは、行政コストの多寡で決めるべきである。もし国が直営で行う方が安上がりなら、国が行ってもよいだろう。ア priori に自治体が執行機関となることを前提とすべきではなく、あくまで行政コストで判断すべきである(とはいえ、多くの場合は自治体が執行機関となると思われるが、それは結果論というべきである)。例えば、義務教育は、自治体でなくても、アメリカのように「学区」なる現行の自治体とは別の新たな行政区域を設ける方法も一案である。一部事務組合を執行機関としてもっと積極的に活用することも可能である。

この「交付金」は、財源が乏しい地方自治体の財源不足を補填する目的ではないため、財源の多少に関わらず各自治体に配分される。これにより、地方自治体が配分金の増額を目的にモラル・ハザードを起こさせないようにしている。重要なことは、地方自治体の配分金増額行動と配分金の額とを連動させないように制度設計することである。この観点からいえば、現在日本で国や地方自治体で進められている公会計改革や、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)でも提唱されているように、予算や決算・政策評価の仕組みとして、従来のインプット・ベースの規制から、アウトプット・ベース(公共サービスの質を評価する)への移行を積極的に進める必要があるといえる。

現行の三位一体は、三位一体された帳尻合わせに過ぎない。また、目的と手段にも混乱がみられる。税源移譲も市町村合併も地方の財政的自立・効率化を促すための手段であるはずだが、現在はそれ自体が自己目的化し、交付税の上乗せ(「つなぎ交付金」)、合併特例債など国への依存を却って高めてしまう方向で用いられている。それでは、よりよい地方分権は実現できない。

## ． 今後の地方分権改革

よりよい地方分権を進めるには、地方分権改革の目的を今一度明確にすべきである。そこで、最後に地方分権改革の目的について、より詳しく言及しよう。

地方分権改革の目的は、ミクロレベル(地方自治体の実務)での公共部門の効率化と、マクロレベル(自治体全体の財政運営、日本の財政全体の制度)での財政健全化・財政膨張の抑制にある、と考える。これらが達成されることを目的として地方分権改革が行われるべきである。

わが国の地方財政は、目下、国の大きな関与の下に、補助金のみならず政策の企画立案等に至るまで、地方自治体が国に過度に依存する状態に陥り、国も地方も巨額の債務を抱える結果となった。こうした中央集権体制は既にその矛盾を露呈し、破綻の危機に瀕しているといっても決して誇張ではない。これを根源的に改めるには、公共部門のガバナンス

改革(国と地方の役割分担の見直し)を通じた「分権化」によって、自治体間の競争とそれに伴う住民の移住、そして地方債発行を通じた市場での資金調達で地方自治体を規律づけ、地域のニーズ(配分効率)に即しつつ、費用最小化(生産効率)した効率的財政運営を促すことが期待される。しかし、こうした分権化の便益を実現するためには、地方に権限を移譲するのみならず、財政責任を課す必要がある。この「財政責任」は、地方自治体の究極のプリンシパルたる「居住者」(=有権者)に求められているものである。財政責任や自立への誘因の欠如した分権化は放漫財政・歳出拡大圧力を放置させ、公共部門の効率化も財政の健全化も達成されないことになる。したがって、地方の財政責任の確立と自立を促すような分権化の「デザイン」が改革目的の必要条件となる。

とはいえ、第 節で述べた 2004 年度予算編成時における動きは、わが国の財政をよりよい方向に導く予兆を感じさせるものである。この動きを、単に今回限りのものに終わらせることなく、今後も継続して、かつさらに踏み込んだ予算の効率化を行っていくことを期待してやまない。特に、地方分権は、改革の方向を誤ることなく進めて行くことが重要である。

本稿の内容は、全て筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではない。

(12 / 25 記)