

三位一体改革と評価

シンポジウム

小泉改革の検証と次期政権への課題

-日本の行財政改革の軌跡とその成果を踏まえて-

20060721

赤井伸郎

akai@biz.u-hyogo.ac.jp

内容：論点

三位一体改革で何が変わったのか？

その結果をどう評価すべきか？

その後の改革案（ビジョン懇談会、検討会）

● あるべき姿と次期政権での実行可能性

三位一体改革1 (総務省資料より抜粋)

(H¹⁶~H¹⁸)

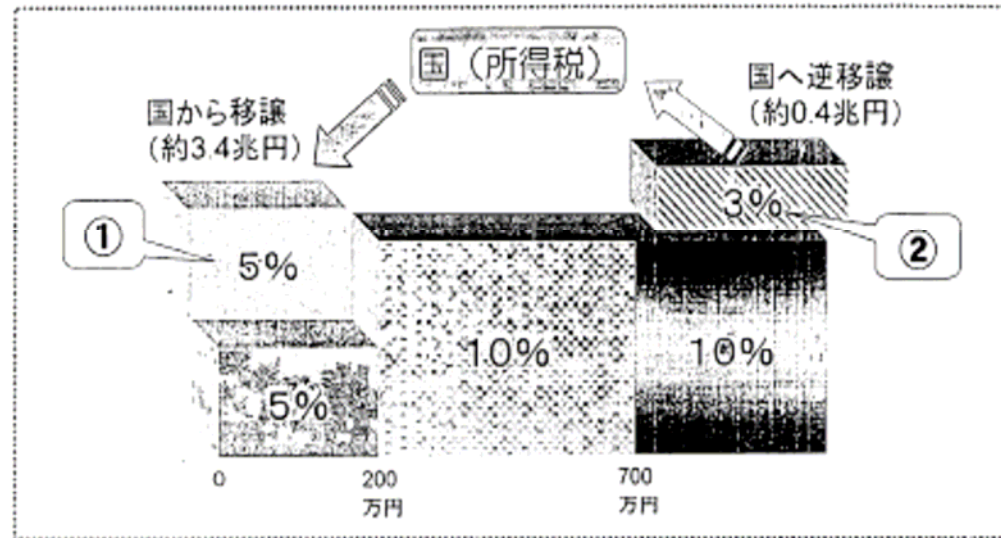
国庫補助負担金改革	約 4.7 兆円
税源移譲	約 3 兆円
地方交付税改革 (地方交付税及び臨時財政対策債)	約△ 5.1 兆円

国庫補助負担金改革

○既決定分	3兆8,553億円
○18年度新規決定分	8,108億円
(うち、税源移譲に結びつく改革)	6,544億円)
合計	4兆6,661億円

三位一体改革2 (総務省資料より抜粋)

個人住民税所得割の10%比例税率化による税源移譲の仕組み



(ポイント)

1. 税源移譲は国・地方合わせれば、税収中立

①地方税が増える部分は、国税を減らし、②地方税が減る部分は、国税を増やす。
個々の納税者の負担が極力変わらないようにする。

2. 10%比例税率化によって、地方税収の偏在是正効果

②によって地方税が減る影響は、高額所得者が多い団体に大きく作用し、
①によって地方税が増える影響は、全ての納税者に発生することから、全ての団体に作用する。

(参考) 東京の現行税収シェア(17%)による3兆円の移譲→東京 5,100億円増
個人住民税10%比例税率化による3兆円の移譲→東京 3,300億円増(▲1,800億円)

3. 所得にかかわらず等しく10%の税を納めることで、地方税の応益原則が強化

三位一体改革3

(総務省資料より抜粋)

地方交付税改革

○総額の大幅な抑制

- ・ 地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制 (H^{①⑥}~H^{①⑧})

△5.1兆円

○主な制度の改革等

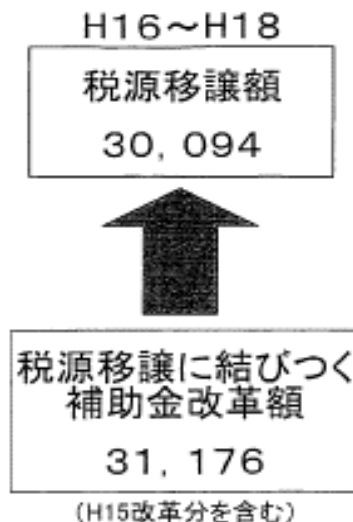
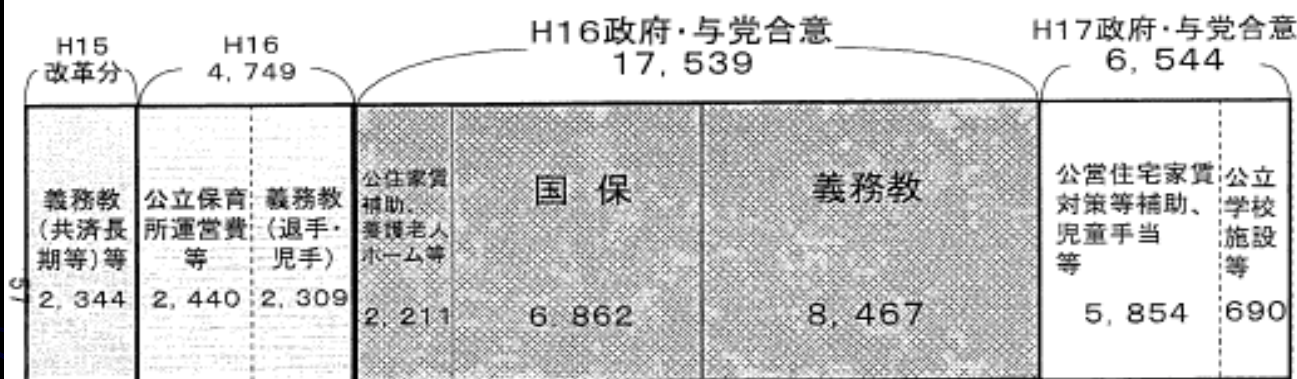
- ・ 「行政改革インセンティブ算定」の創設・拡充
- ・ 財政力格差拡大への適切な対応 (税源移譲分を基準財政収入額へ100%算入 (当面の措置))
- ・ 不交付団体の増加 人口割合 (市町村) H^{①②}11.5% → H^{①⑦}18.4%

等

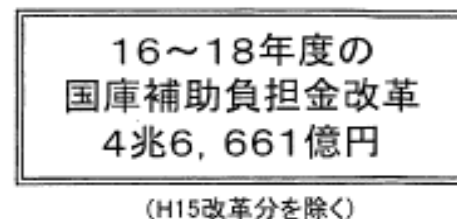
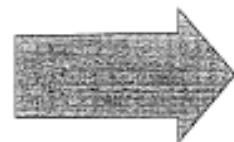
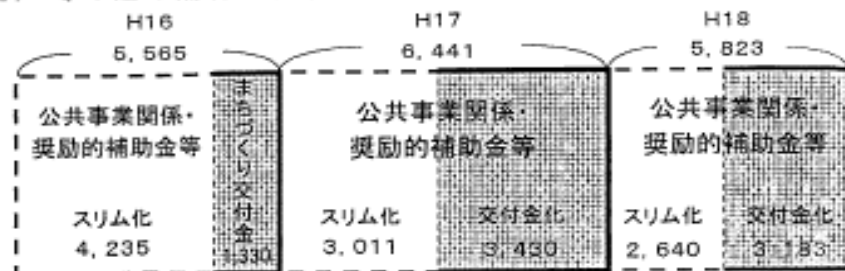
三位一体改革4 (総務省資料より抜粋)

税源移譲に結びつく補助金改革のイメージ

(単位:億円)



(参考) その他の補助金改革



評価

数値目標達成のための義務教育

折衷案としての比率変更(実質効果なし)

真に必要なものはいくらで、何かを議論しないまま
での無理な数値目標設定

逃げ道を与えてしまった改革

新たな流れ：竹中総務大臣

地方分権21世紀ビジョン懇談会の中間取りまとめ

(平成18年4月28日)

問題意識

- ・「国から地方へ」の改革の加速
- ・地域の創意工夫を活かせる仕組みの構築
- ・国への依存を止め、無駄のない地方財政

現状の問題点

- ・行過ぎた国の関与と地方の財政的依存
- ・地方の累積債務の増大
- ・人口が減少する中での持続性の劣化
- ・地域独自の魅力の形成が不十分
- ・住民参加、住民による監視（ガバナンス）が不十分
- ・不透明な地方行財政の実態

対応の方向性

1 総論

- ・国と地方の関係を「複雑重層から単純明快へ」「縦型から水平対等へ」
- ・地方においても簡素で効率的な「小さな政府」
- ・全国一律ではない、独自の魅力と活力に溢れた地域をつくる
- ・国に依存することなく、受益と負担に関する住民の選択、住民による監視をエンジンにした住民自治の実現
- ・住民が他の地域と比較できる明確な基準を設定し、情報開示を徹底。透明性を確保。

2 各論

- (1) 新分権一括法の提出
- (2) 地方債の完全自由化
- (3) "再生型破綻法制"の整備
- (4) 税源配分
- (5) 交付税改革
- (6) 補助金改革
- (7) 地方行革
- (8) 道州制、市町村合併、都道府県と市町村の関係の見直し

(出所) 地方分権21世紀ビジョン懇談会平成18年4月28日配布資料より要約。

原文は、http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/060112_1.html

新地方分権構想検討委員会の中間報告

(2006年5月11日)

分権改革の5つの視点

- (1) 暮らしの安全・安心をつくる
- (2) 東京一極集中から多様な地域をよみがえらせる
- (3) 自分たちのまちのことは自分たちで決める
- (4) 住民に近いところへ力を集める～ニア・イズ・ベター
- (5) 内政の政策立案に地方が参画し、更なる分権改革を断行する

【分権改革への地方の参画】

提言1 : 「地方行財政会議」の設置～「国と地方の協議の場」の法定化

【分権改革の税財源面での具体的方策】

提言2 : 地方税の充実強化による不交付団体の大幅増

提言3 : 「地方交付税」を「地方共有税」に～法定率を見直し、特別会計に直入、特例加算・特別会計借入を廃止

提言4 : 国庫補助負担金の総件数を半減（一般財源化）して約200とし、地方の改革案を実現

提言5 : 国と地方の関係の総点検による財政再建

提言6 : 財政再建団体基準の透明化、首長・議会責任の強化、住民負担の導入

【分権改革の推進方策】

提言7 : 「新地方分権推進法」の制定～今、改めて、国民・国会の力で分権を

(出所) 新地方分権構想検討委員会中間報告(概要版)平成18年5月11日を中心に作成

原文は、<http://www.nga.gr.jp>

大和総研レポート「
Public Sector Review 5月号 -
地公体～2つの地方分権委員会
の中間報告」より抜粋

両提言の主張と評価

骨格はほとんど同じ。

- **違う方向**: 方向は違うが、その方向の正当性を明確に示す根拠はなし

必要な財源確保VS現行の財源確保

- **ずれる議論**: 主張は同じ(新分権一括法)

基準が無いなら人口・面積などで財政調整

基準があるから、財源保障(基準が無い場合については、地方が一体ではないので踏み込めず)

- **違いは、地方債のあり方のみ**

地方財政改革のあり方 地方財政計画(H18)でのイメージ

赤井・佐藤・山下(2006)「地方財政計画(H18ベース)
で見た地方分権改革の姿」をベースに作成

改革案の特徴

・21世紀ビジョン懇談会において「地方交付税のフォーミュラの簡素化」が提言されているが、これを実行可能にするには、現在、基準財政需要に算入されている「国が財源保障すべき」部分を切り離す必要がある。(財源保証は確実に確保。)

・国の権限・責任のあるものは国の財源でという原則の下、現在の国から地方への曖昧な財政移転を、原則、「財源保障を目的とした交付金」にまとめる。(政策目的を明確にし、その目的に沿っているか否かで、省庁ごとに政策評価を可能にする。)

・財源保障後、各地域で行う追加的サービスの財源に関しては、原則自己財源でまかなうが、現在の地域財源の偏在を踏まえると、地域間格差を埋める調整制度は不可欠。これを、財政調整機能だけを担う、簡素化されたフォーミュラをもつ「新交付税」が担う。

・新地方交付税の原資は地方共同税として、従来の法定分の税率を見直した上で、原資とするほか、(東京都を巻き込んで調整をする方法として)法人事業税も含むことが望ましい。また、交付税措置が約束された地方債の元利償還費に対しては、「新」交付税の原資の一部を優先的にあてる。

改革案の効果

- ・「地方交付税のフォーミュラの簡素化」の実現を可能にする。(機能分離によって、財源保証は確実に。)
- ・国の権限・責任のあるものは国の財源でという論理を徹底 => 政策目的を明確にし、その目的に沿っているか否かで、省庁ごとに政策評価を可能にする。また、「財政再建」の観点から交付金の水準も「現行」の規模がいいのかを徹底して議論できる。
- ・交付金による自由度の増大。交付金は地方の主体性を確保できるよう用途は指定しても、その用途の詳細は地方にゆだね、アウトプットベースで地方のパフォーマンスを評価するものとする。パフォーマンスの著しく劣る自治体には国、ないし上位政府が改善勧告、改善指導を行えるものとする。 => 事前的規制から事後的規制への移行
- ・国と地方を分離することで、今後、新交付税の増額は、(国税からの拠出分ではなく) 地方共同税率の引き上げで賄うという「地方の自己責任」の徹底を可能にする。追加サービスのコストに対して、国民の前に明らかにできる。交付税の原資も(拠出額の見直しを合わせて)削減する余地があり、それも国民と議論できる。

改革案の具体化

- **国の財源保障の範囲と水準を地方財政法10条で試行的に設定。今後より精査が必要。**
- **交付金の対象を「基本ケース」では「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務で(中略)国が進んで経費を負担する必要がある」(地方財政法一〇条)義務教育や社会福祉、災害復旧事業 自治体から負担の押し付けとの批判もある国の直轄事業への自治体の負担金(直轄事業負担金)の二つに限定**
- **さらに、警察・消防費を加えたケース、交付税目的税に「法人事業税」を加えたケースも示す。**
- **平成18年度の地方財政計画に従い、新交付税、交付金の下での新たな地方財政計画を作成する。**

参考:地方財政計画(H18)

歳入 現状

地方税	348,983
地方譲与税	37,324
地方特例交付金	8,160
地方交付税	159,073
法定分	125,267
国庫支出金	102,015
1普通補助負担金等	61,937
地財10条(義務教育職員給与分の国庫負担額)	16,763
地財10条(義務教育職員給与分を除く国庫負担額)	37,333
地財10条-3(災害救助事業、災害弔慰金見舞金)	3
地財34条(引揚者の援護も要する経費)	0
上記以外	7,836
2公共事業費補助負担金	30,007
(1)普通建設事業費補助負担金	29,706
地財10条-2(普通建設事業、公営住宅建設)	15,969
(2)災害復旧事業費補助負担金	301
地財10条-3(災害復旧事業)	299
上記以外	2
3失業対策事業費負担金	50
4国有提供施設等所在市町村助成交付金	251
5施設等所在市町村調整交付金	64
6交通安全対策特別交付金	835
7電源立地地域対策等交付金	1,245
8特定防衛施設周辺整備調整交付金	135
9特別行動委員会関係特定防衛施設周辺整備調整交付金	33
10石油貯蔵施設立地対策等交付金	64
11地方道路歳暮臨時交付金	7,393
地方債	108,174
臨時財政対策債	29,072
使用料手数料	16,450
雑収入	51,329
歳入合計	831,508

歳出

給与関係経費	225,769
1給与費	204,825
(7)義務教育教職員	61,572
地財10条(義務教育職員給与分)	50,290
上記以外	11,282
(4)警察関係職員	24,139
(5)消防職員	11,843
(I)一般職員及び特別職等	107,271
2退職手当	20,448
3恩給費	496
一般行政経費	251,857
1国庫補助を伴うもの	107,286
地財10条(義務教育職員給与分を除く)	95,629
地財34条(引揚者の援護も要する経費)	0
上記以外	11,657
2国庫補助を伴わないもの	134,785
3国民健康保険関係事業費	9,786
公債費	132,979
維持補修費	9,768
投資的経費	168,889
1直轄事業負担金	11,269
2公共事業費	56,610
(7)普通建設事業費	56,194
地財10条-2(普通建設事業、公営住宅建設)	30,329
上記以外	25,865
(4)災害復旧事業費	416
地財10条-3(災害救助事業、災害弔慰金見舞金、災害復旧事業)	395
上記以外	21
3失業対策事業費	99
(直轄・補助事業計)	67,978
4一般事業費	61,737
(7)普通建設事業費	60,593
(4)災害復旧事業費	1,144
5特別事業費	39,174
(7)過疎対策事業費	8,289
(4)地域活性化事業費	1,930
(5)合併特例事業費	10,000
(I)防災対策事業費	1,700
(4)旧地域総合整備事業費	700
(4)特別単独事業費	12,344
(4)地域再生事業費	3,000
(7)施設整備事業費(一般財源化分)	1,211
(地方単独事業計)	100,911
公営事業繰出金	27,346
1収益勘定繰出金	14,243
2資本勘定繰出金	13,103
水準超経費	14,900
歳出合計	831,508

地方財政法第十条
地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要があるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する。例えば、教育や厚生に関する経費。

地方財政法第十条の二
普通建設事業費に要する経費、公営住宅の建設に要する経費。

地方財政法第十条の三
災害救助事業に要する経費、災害弔慰金及び災害障害見舞金に要する経費、災害復旧事業に要する経費。

地方財政法第三十四条
引揚者の援護に要する経費

改革案の4ケース

・財源保障交付金の範囲

財政法第10条	14.6兆円
10条 - 2	3.0兆円(公共事業費)
10条 - 3	4千億円(災害復旧費)
34条	100万円

・4ケース

(ケース1) 単純合計

(基本:ケース2)・10条-2の公共事業を対象からはずし、その代わり、直轄事業の地方負担を加える。

(ケース3)・10条-2の公共事業を対象からはずし、その代わり、直轄事業の地方負担を加える。また警察官と消防職員の人件費を加える。

(ケース4)・10条の中身を精査する案。たとえば、児童扶養手当、児童手当、森林、国土計画関係(項目の15、19、22、23、24、26)をなくす。(合計1兆2800億円ほど(ほとんどは児童手当)をカット。)

改革案ケース1 (H18)

- ・地方特例交付金を新交付税に統合
- ・地方譲与税(所得譲与税3兆94億円を含む)を地方税に移譲

ケース1

交付金	176,643	一般行政経費	地財10条(義務教育職員給与分を除く経費)	95,629
			地財10条(義務教育職員給与分)	50,290
			地財10条-2(普通建設事業、公営住宅建設)	30,329
			地財10条-3(災害に関する経費)	395
			地財34条(引揚者の援護に要する経費)	0
地方税(地方譲与税含む)	386,307	給与関係経費(義務教育職員給与分を除く経費)		175,479
		一般行政経費(交付金対象分野を除く除く経費)		156,228
地方債	108,174	公債費		132,979
使用料手数料	16,450	維持補修費		9,768
雑収入	51,329	投資的経費(交付金対象分野を除く除く経費)		138,165
小計	562,260	公営企業繰出金		27,346
新交付税	92,605	水準超経費		14,900
合計	654,865	合計		654,865
歳入合計	831,508	歳出合計		831,508

注)義務教育職員給与の金額には、退職手当、退職年金手当及び退職一時金並びに旅費は含まれない。

これは、国と地方の役割分担を明確にした際の、姿(数値)を絶対額で見ることである。ここで、国から地方への移転総額は、改革前と同じであることが重要。すなわち、地方での調整次第では、まったく損得なしの状態も可能であり、改革案の評価で必要となるのは地方でのミクロ効果であるが、それは地方での分配で決まる。

国の責任

地方の責任

改革案ベースケース2 (H18)

- ・地方特例交付金を新交付税に統合
- ・地方譲与税(所得譲与税3兆94億円を含む)を地方税に移譲

ケース2

交付金	157,583
地方税(地方譲与税含む)	386,307
地方債	108,174
使用料手数料	16,450
雑収入	51,329
小計	562,260
新交付税	111,665
合計	673,925
歳入合計	831,508

一般行政経費	地財10条(義務教育職員給与分を除く)	95,629
	地財10条(義務教育職員給与分)	50,290
	地財10条-3(災害に関する経費)	395
	地財34条(引揚者の援護に要する経費)	0
投資的経費	直轄事業地方負担	11,269
給与関係経費(義務教育職員給与分を除く経費)		175,479
一般行政経費(交付金対象分野を除く除く経費)		156,228
公債費		132,979
維持補修費		9,768
投資的経費(交付金対象分野を除く除く経費)		157,225
公営企業繰出金		27,346
水準超経費		14,900
合計		673,925
歳出合計		831,508

注)義務教育職員給与の金額には、退職手当、退職年金手当及び退職一時金並びに旅費は含まれない。

国の責任

地方の責任

改革案ケース3 (H18)

- ・地方特例交付金を新交付税に統合
- ・地方譲与税(所得譲与税3兆94億円を含む)を地方税に移譲

ケース3				
国の責任	交付金	193,565	一般行政経費 地財10条(義務教育職員給与分を除く経費)	95,629
			地財10条(義務教育職員給与分)	50,290
地方の責任	地方税(地方譲与税含む)	386,307	地財10条-3(災害に関する経費)	395
			地財10条-3(引揚者の介護に要する経費)	0
	地方債	108,174	給与関係費 警察	24,139
			消防	11,843
	使用料手数料	16,450	投資的経費 直轄事業地方負担	11,269
	雑収入	51,329	給与関係経費(義務教育職員給与分を除く経費)	139,497
	小計	562,260	一般行政経費(交付金対象分野を除く除く経費)	156,228
	新交付税	75,683	公債費	132,979
	合計	637,943	維持補修費	9,768
	歳入合計	831,508	投資的経費(交付金対象分野を除く除く経費)	157,225
		公営企業繰出金	27,346	
		水準超経費	14,900	
		合計	637,943	
		歳出合計	831,508	

注)義務教育職員給与の金額には、退職手当、退職年金手当及び退職一時金並びに旅費は含まれない。

改革案ケース4 (H18)

- ・地方特例交付金を新交付税に統合
- ・地方譲与税(所得譲与税3兆94億円を含む)を地方税に移譲

ケース5

交付金	169,459
地方税(地方譲与税含む)	386,307
地方債	108,174
使用料手数料	16,450
雑収入	51,329
小計	562,260
新交付税	99,789
合計	662,049
歳入合計	831,508

一般行政経費	修正:地財10条(義務教育職員給与分を除く経費)	82,791
	地財10条(義務教育職員給与分)	50,290
	地財10条-3(災害に関する経費)	395
	地財34条(引揚者の援護に要する経費)	0
給与関係費	警察	24,139
	消防	11,843
給与関係経費(義務教育職員給与分を除く経費)		139,497
一般行政経費(交付金対象分野を除く除く経費)		169,066
公債費		132,979
維持補修費		9,768
投資的経費(交付金対象分野を除く除く経費)		168,494
公営企業繰出金		27,346
水準超経費		14,900
合計		662,049
歳出合計		831,508

注)義務教育職員給与の金額には、退職手当、退職年金手当及び退職一時金並びに旅費は含まれない。

注)修正地財10条には、児童扶養手当、児童手当、森林、国土計画関係に関する経費が含まれない。

実行可能な改革案 (その他要素考慮)

・地域間格差の是正としての水平調整の埋め込み=>事業税の共同税化

・既存地方債償還費の考慮(新交付税から明確に分離し優先的に配分)

(元利償還費措置は新交付税のフォーミュラに「紛れ込ませる」のではなく、共同税を原資としつつも、新交付税とは分離し補助金として配布。国民の前に資金用途を透明で明確に。)

(ケース1)の単純合計ケースのみ

改革案ケース1 (H18)

- ・地方特例交付金を新交付税に統合
- ・地方譲与税(所得譲与税3兆94億円を含む)を地方税に移譲

- ・法人事業税額を新交付税の財源へ移行
43,389
- ・新交付税の一部を元利償還基金へ移行
45,000 H16年度基準財政需要額の公債費

ケース1

交付金	176,643
地方税(地方譲与税含む)	342,918
地方債	108,174
使用料手数料	16,450
雑収入	51,329
小計	518,871
新交付税	135,994
合計	654,865
歳入合計	831,508

一般行政経費	地財10条(義務教育職員給与分を除く経費)	95,629
	地財10条(義務教育職員給与分)	50,290
	地財10条-2(普通建設事業、公営住宅建設)	30,329
	地財10条-3(災害に関する経費)	395
	地財34条(引揚者の援護に要する経費)	0
給与関係経費(義務教育職員給与分を除く経費)		175,479
一般行政経費(交付金対象分野を除く除く経費)		156,228
公債費		132,979
維持補修費		9,768
投資的経費(交付金対象分野を除く除く経費)		138,165
公営企業繰出金		27,346
水準超経費		14,900
合計		654,865
歳出合計		831,508

注)義務教育職員給与の金額には、退職手当、退職年金手当及び退職一時金並びに旅費は含まれない。

新交付税(拠出分を控除)	90,994
基金に拠出分	45,000
地方税+新交付税	433,912

国の責任

地方の責任