



JRI news release

緊急提言

先送り許されない三位一体改革 - 期待される小泉首相のリーダーシップ -

2003年6月16日

株式会社 日本総合研究所
調査部 経済・社会政策研究センター
<http://www.jri.co.jp/>

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す知識エンジニアリング企業です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称:株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創 立:1969年2月20日

資 本 金:100億円

従 業 員:2,542名

社 長:奥山 俊一

理 事 長:柿本 寿明

東京本社:〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700(代)

大阪本社:〒550-0013 大阪市西区新町1丁目5番8号 TEL 06-6534-5111(代)

本レポートに関するご照会は、下記宛にお願い致します。

調査部 経済・社会政策研究センター 湯元

(tel:03-3288-4737 e-mail: yumoto.kenji@jri.co.jp)

経済・社会政策研究センター 蜂屋

(tel: 03-3288-4522 e-mail: hachiya.katsuhiko@jri.co.jp)

< 要旨 >

【現状評価】

現在の「三位一体改革」論議は、財務省、総務省、各省庁の利害が複雑に絡み混迷状態。しかも、以下の3点において大きな問題を孕んでいる。

第1は、補助金の削減目標から公共投資が除外されている点。補助金削減の本来の目的は、国の画一的な基準による無駄・非効率な公共事業（補助事業）を削減し、地方自身が自らの判断で地域住民にとって真に必要な事業を選択できる仕組みを構築することにあるはず。現在の議論は、義務教育や保育関連の補助金削減とそれに相当する税源移譲問題に矮小化されてしまっている。

第2に、義務教育や保育関連の補助金削減に伴いその7割を税源移譲するとの議論は納得性・妥当性を欠く。

国・地方ともに財政赤字の解消に努力すべきことは当然。であれば、国・地方の歳出削減をいかなる分野を優先して行うべきかを決めることが先決。義務教育や保育関連支出の削減先にありきは、本末転倒な議論。

勿論、義務教育や保育関連事業においても、一段の効率化の余地はありその努力は必要。したがって、7割税源移譲先にありきでなく、効率化の余地を徹底的に検討した上で、最終的な必要額を全額税源移譲するのが筋。

第3は、地方交付税の改革論議が十分煮詰まっていないこと。現在の地方交付税の仕組みは、制度としてサステナビリティを著しく欠く、補助金と相まって、行き過ぎた地方への所得再分配を生んでいる、地方の

自立と活性化の阻害要因となっている、等の重大な問題を抱えている。したがって、交付税制度の抜本的な改革は、三位一体改革の要と位置付けるべき。

【政策提言】

三位一体改革の目的は、地方の自立と活性化に真に資する地方分権の推進、国・地方双方の財政バランス回復の同時達成にある。これを踏まえて、日本総研は以下の改革を提言する。

1．公共事業関連を含めた補助金の削減

地方分権改革推進会議が掲げた見直し11項目の補助金総額9.3兆円を5年以内に全廃（公共事業関連は税源移譲なしで全廃。義務教育・保育関連等は、徹底的な効率化を図った上で、残りを全額税源移譲）。

2．地方交付税制度の再構築

過度の財源保障機能は排し、所得再配分機能に特化。法定税率分を上回る移転を廃止することで、税収の増減に合わせて、移転額が増減するフレキシブルな制度に再構築。

3．国・地方の歳出削減と基幹税の税源移譲

国・地方双方の歳出レベルをナショナル・ミニマム、ローカル・オプティマムに抑制。その上で、税源移譲は、所得税の一部移譲と地方消費税の引き上げ等、基幹税で実施する必要。

見直し11項目と関連する補助金等の額(平成15年度予算額)

(億円)

社会保障(厚生労働省)		
・ 保育所制度		
保育所運営費関連		5,447
・ 保健所長医師資格要件の廃止		
・ 保健制度、サービス水準の見直し		
介護保険事務費交付金		305
教育・文化(文部科学省)		
・ 義務教育費国庫負担制度		27,879
・ 教員給与の一律優遇の見直し		
・ 学級編成の基準の設定権限などの県から市への権限移譲		
公共事業(国土交通省)		
・ 地方道路整備臨時交付金の運用改善		7,033
・ 市町村事業などに係る国庫補助負担事業の原則廃止		51,253
・ 事業主体としての国と地方の役割分担の明確化		
産業振興(農林水産省)		
・ 農業委員会・改良普及事業		410
その他(警察庁)		
・ 交通安全対策特別交付金の見直し		822
合計		93,149
公共事業(除く地方道路整備臨時交付金)		51,253
その他		41,896

三位一体改革の核心

現在の「三位一体改革」論議には、誤解や理解不足に起因する議論の迷走や的外れな批判が散見される。そこで以下では、三位一体改革の核心は何かについて、整理する。

プライマリー赤字を前提に議論せよ

国と地方の財政収支は、現在プライマリー赤字の状態。これは、一国全体の税収規模に比べて、一国全体の歳出規模が大き過ぎることを意味する。その重要な要因として、国から地方への補助金・地方交付税の肥大化が地方財政の肥大化を招き、これがさらに補助金・地方交付税の肥大化を招くといった悪循環が指摘されている。こうした悪循環を断ち切り、歳出規模をナショナル・ミニムム、ローカル・オプティマムに抑制することが、三位一体改革の大前提とならなければならない。

「補助金・地方交付税の削減分を全額税源移譲する」との議論は、現在のようなプライマリー赤字下では成立しない。地方分権を推進すべき根拠が、「地域の受益と負担の関係の明確化」であることを勘案すると、地方への財源移譲のために国の収支が赤字になっている現状では（*）、地方は補助金・地方交付税の削減に伴う税源移譲だけではなく、一段の歳出削減または、必要な行政サービスを確保するための借金や増税も辞さない覚悟が必要。地域住民が自らの判断と負担で真に必要な事業を選択できる仕組みを構築することが真の地方分権。

国・地方間の資金の移転の財政バランスへの影響

（SNAベース、2001年度）

財政収支（貯蓄投資残高）		（10億円）	
	国	地方	
財源移転前財政赤字	5,834.0	▲ 38,824.8	
経常移転（純）	▲ 30,724.5	30,724.5	
資本移転（純）	▲ 6,510.1	6,510.1	
財源移転後財政赤字	▲ 31,400.6	▲ 1,590.2	

プライマリーバランス

	国	地方
財源移転前プライマリ・バランス	13,371.7	▲ 34,379.1
経常移転（純）	▲ 30,724.5	30,724.5
資本移転（純）	▲ 6,510.1	6,510.1
財源移転後プライマリ・バランス	▲ 23,862.9	2,855.5

* 通常、国で超過した税収が地方に移転されていると理解されているが、実際には、税収の超過分と借入金に移転されている。2001年度の国のプライマリ・バランス（SNAベース）を計算すると、地方への資金の移転がなければ、国のバランスは13.4兆円の黒字、地方は34.4兆円の赤字。これが、補助金・交付金等の移転支出によって、国が▲23.9兆円の赤字、地方が2.9兆円の黒字となる（上図）。

三位一体改革の核心

真の地方分権を目指せ

地方分権の眼目は、受益と負担の関係の明確化を通じて、行政サービスに対する住民の満足度向上や、財政支出の効率化を図ること。

補助金、地方交付税の縮小 税源の移譲 受益と負担の明確化 行政サービスの効率的提供 行政サービスの質の向上（または、歳出規模の抑制 税負担の軽減）

通常、上記のような経路が主張されるが、受益と負担の関係の明確化の観点からは、本来、下記のように、税源移譲だけでなく増税、新規借入の移譲も考えなければ、バランスを欠く。

補助金、地方交付税の縮小 税源移譲、増税、新規借入 受益と負担の明確化 行政サービスの効率的提供 行政サービスの質の向上（または、歳出規模の抑制 税負担、増税規模、新規借入規模の縮小）

改革の目的のバランスをとれ

三位一体改革の目的は、次の3点。どの目標が最重要か（または優先か）ではなく、三つの目標のバランスを取ることが重要。

地方分権の推進

補助金の削減を通じて国の地方行政に対する関与を縮小することで、地域の実情に合った地域独自の政策が可能となる。また行政サービスの提供を地方自治体の自由裁量に任せることで、住民の満足度の向上も期待できる。

補助金、地方交付税の肥大化による弊害の軽減

地方の裁量拡大と税源移譲をセットで行うことで、地方の受益と負担が明確化し、補助金・地方交付税を財源にする場合に比べて、財政支出の効率化が期待できる。

国・地方合わせた一国の歳出規模の縮小・適正化

プライマリー赤字という現実を勘案すると、現状では、歳出削減を目的にした補助金、地方交付税の削減も考慮に入れる必要。

三位一体改革の核心

公共事業こそ早急に地方の裁量に委ねるべき

財務大臣の改革案では、公共事業以外の補助金を3年以内に削減し、税源移譲は70%、公共事業は毎年3%ずつ削減となっているが、先述の改革の目的を勘案すると、公共事業こそ早急に地方の裁量に委ねるべき。

第1に、住民一人当たり国庫支出金（補助金）が地方ほど多いことを勘案すると、地方ほど受益と負担の関係が曖昧。このような住民一人当たり国庫支出金の地域格差の主因は、公共事業を中心とする投資的経費向け。

第2に、公共事業の方がそれ以外の事業に比べて、公平性より効率性が重視されるとみられるため、より地方分権に馴染むと考えられる。

根拠の乏しい数値目標ではなく、よりきめ細かい議論を

改革論議をみると、「国税と地方税を1対1に」や「補助金削減の70%を税源移譲」というような明確な根拠が乏しい数値目標がみられるが、本末転倒。個別の補助金毎に、真に有効な補助金か、不必要な補助金かを峻別し、税源移譲の要不要を決定するのが本来の姿。よりきめ細かい議論が求められる。

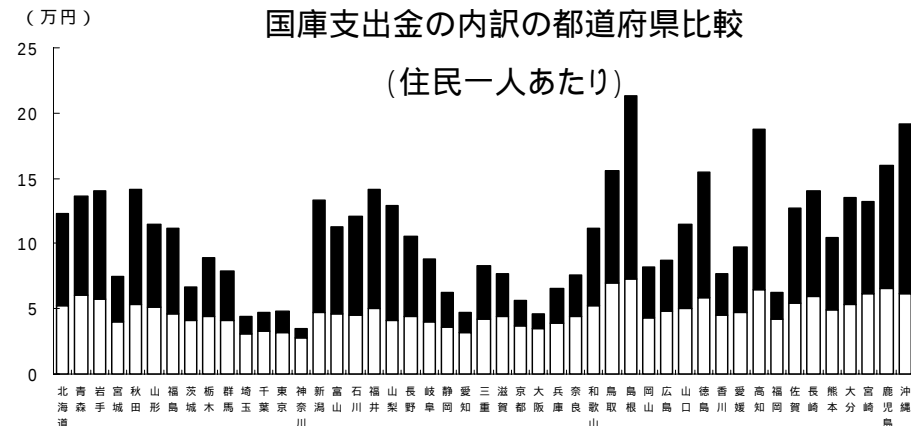
将来の財政需要を念頭に議論せよ

義務教育国庫負担金など税源移譲が本来必要な補助金の削減を短期間で実行するのであれば、当然、全額税源移譲すべき。しかしながら、補助金を中長期で削減し、その間に国税の引き上げが予定されるのであれば、将来の国税負担の引き上げに代わって、地方税負担を引き上げても、将来的に地方の税源が厚くなる点では変わらない。この場合、税源移譲は、将来の税源配分に向けた一つの選択肢に過ぎない。「地方分権改革推進会議」の意見書では、こうした点も念頭に置かれており、これに対して「税源移譲の先送り」とする批判は、近視眼的かつ短絡的と言わざるを得ない。

もっとも、現在の議論では、義務教育、保育関連など税源移譲の必要な補助金削減を3年以内に実施し、その間の国税負担引き上げも未定であるため、そうした補助金の削減分に相当する税源は原則として全額地方に移譲すべき。

国庫支出金の内訳の都道府県比較

(住民一人あたり)



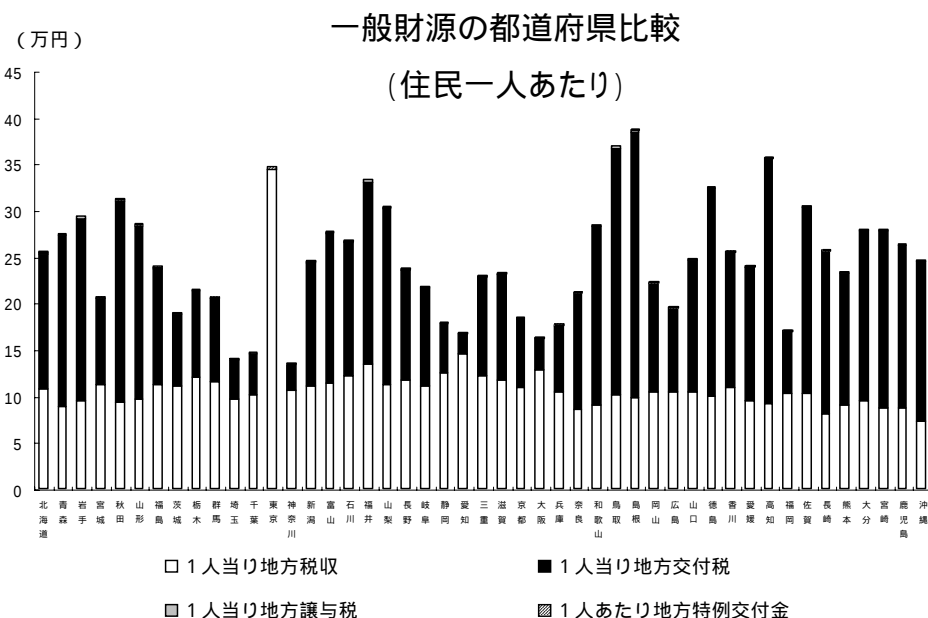
□義務的経費等 ■投資的経費

三位一体改革の核心

地方交付税の規模を適正化せよ

地方交付税は、財源の乏しい地域の行政サービス継続のために必要不可欠ながら、規模が肥大化している点で問題であり。サステイナブルな規模に適正化する必要。

実際、地方交付税の交付を受けている自治体は全体の97%にも上っており、地方分権の推進を目指すならば、大幅な規模の縮小は必須。とりわけ、地方においては、一人当たり一般財源に占める地方交付税の比率が高く、過度な所得再配分が行われる結果となっている。



地方交付税の原資をみると、法定率分に、一般会計での特例加算、特別会計での借入による加算、などが加算されている。これは、地方の財源不足額（基準財政需要額 - 基準財政収入額）に合わせて、地方交付税額を決定しているため。しかしながら、こうした制度は、サステナビリティを確保できないことに加えて、地方分権の推進を阻害すると思われる。地方分権の精神に則るならば、地方交付税の規模は、あくまで法定率分に止めるべき。

地方交付税の原資

(億円)

地方交付税（地方の歳入ベース）	180,693
一般会計分（国の歳出ベース）	163,926
国税5税	112,651
所得税・酒税	49,738
法人税	32,628
消費税	27,993
たばこ税	2,293
精算分	▲ 6,509
加算	2,141
加算	228
臨時財政対策特例加算額	55,416
交付税特別会計分	16,767
交付税特会借入金	19,515
特会借入金償還	▲ 799
借入金等利子充当分	▲ 6,150
剰余金の活用	4,200

(資料) 総務省『平成15年度地方財政計画』

(注1) 加算 は過去の交付税及び譲与税配付金特別会計借入金に係る利払い分等。

(注2) 加算 は補助金の見直しや配当課税見直しに伴う財源不足の補充分。

三位一体改革の具体案

日本総研は、地方の財政構造改革に関して、2001年秋にあるべき姿を提言（Japan Research Review 2001年11月号）。以下では、その後の地方分権論議を織り込んだうえで、改めて政策提言する。

1．地方の公共事業向けの補助金を全額削減し、税源移譲を行わない。

- ・ 地方の社会資本整備には、事業の公平性よりも効率性が重要になると考えられることから、地域毎の受益と負担の関係を明確にすることが求められる。
- ・ 以下の理由から、公共事業向け補助金削減に伴う**税源移譲は必要ない**。
 - 公共事業向けの補助金は、それ以外の事業向けの補助金に比べて、地域格差が著しく、地方への行き過ぎた配分となっている可能性が高い。
 - このような過度な配分が、現在のプライマリー赤字の一因と考えられる。
 - 社会資本整備には公平性よりも効率性が重視されることから、「借金や増税してまで必要か」といった厳しい視点での事業評価が重要である。
- ・ 具体的には、以下を提言する。

普通建設事業補助負担金（3.8兆円）の削減
基準財政需要額への投資的経費（約9兆円）の不算入
特定財源（目的税）による社会資本整備を廃止

- ・ 補助金削減後の地方の社会資本整備は、補助事業の地方負担分（3.4兆円）と地方単独事業費（14.9兆円）の範囲内に収まるよう事業内容を吟味し、それを超える事業を継続する場合には、地域住民の合意形成の上で、地方が独自で増税または地方債を発行することで実施する。
- ・ ただし、公共事業向け補助金の単年度での全額削減は非現実的であり、5年程度の期間をかけて段階的に実施。

三位一体改革の具体案

2．義務教育や社会保障・福祉事業向け等の補助金を削減する際は、効率化の余地を徹底的に吟味した上で、残りを全額税源移譲によってカバー。

- ・2001年の提言では、義務教育や社会保障・福祉事業向け等、公共投資関連以外の補助金は、以下の理由から一切縮小する必要はないとした。

義務教育や社会保障・福祉事業については、効率性よりも公平性が重視され、国家レベルでの最低限の水準の保障が求められるため、引き続き国が財源面の充実に責任を持つ必要がある。

義務教育や社会保障・社会福祉向けの補助金は、地域格差が小さく、過度な配分が行われているとは考え難い。

- ・もっとも、その後の地方分権論議では、義務教育や社会保障・福祉事業向け等の事業について、地方による事業の自由度を高めるために、地方の裁量に一部任せる方向性に。この場合には、歳出全体の効率化の余地を徹底的に吟味した上で、補助金削減額の全額を税源移譲すべき。
- ・削減される補助金の規模によるものの、削減規模が数兆円に上るようなら（現在の議論では4兆円）、当然のことながら、基幹税の税源移譲が不可欠。
- ・この際、所得税から住民税への税源移譲に重点。地方消費税については、将来の社会保障の主要財源として重点的に引き上げることで、地方の税源を厚くする。

三位一体改革の具体案

3. 地方交付税制度の抜本改革

地方交付税は、地域における受益と負担の関係をより明確化する、制度のサステナビリティを高めることを目的に改革する必要。財源保障機能は、最低限の行政サービスに必要な財源のみを保障し、裁量的な行政サービスの財源の保障は行わない形に止め、原則的には、地域間の所得再配分機能に特化する形とする。具体的には以下の通り。

1. 地方交付税の必要性

地方交付税制度は、独自財源の乏しい地域の住民に対して、最低限必要な行政サービスを提供するために不可欠。

2. 地方交付税の問題点

規模自体が肥大化、過度な再配分、基準財政需要額の算定方法が複雑、地方債の元利償還金まで賄われる、地方の税収確保のインセンティブを抑制、地方の歳出抑制のインセンティブを抑制

(1) 地方交付税の総額を法定率分で固定、法定税率分を上回る移転（一般会計加算や借入れ）は廃止する。

基準財政需要額の削減

- ・基準財政需要額への投資的経費（約9兆円）の不算入。
- ・基準財政需要額への新規の地方債発行に伴う元利金償還金の不算入（税源移譲なし）。

基準財政収入額への地方税収等の算入割合の引き下げ

- ・上記の基準財政需要額の削減を行なうと、地方交付税額を法定率による規模以下に縮小可能。そのため、地方交付税総額を現在の法定率分に維持すると、基準財政収入額への地方税収等の算入割合を引き下げることが可能に。シミュレーションによると、算入割合の2割程度の引き下げが可能。
- ・この政策によって、地方の独自財源は実質的に増加 事実上の税源移譲

(2) 地方交付税財源を一般会計に計上せず、地方交付税特別会計に直接繰入

- ・国税のうち法定率分は絶対に確保し、国の歳出削減の一環として地方交付税が安易に削減されることを防止する一方、不景気等によって地方交付税の財源が不足する場合でも、一般会計からの特例加算や特別会計借入に安易に依存せず、原則として、基準財政需要額への算入基準の厳格化や、基準財政収入額への地方税の算入割合の引き上げで対応する。

改革シミュレーション

参考として、日本総研案の三位一体改革を行った場合の財政収支への影響を試算する。

< 前提 >

(1) 2003年度の国（一般会計）、地方（普通会計）に三位一体改革の具体案を適用

- ・義務教育や社会保障・福祉事業の削減に伴い、所得税3.5兆円を、住民税に移譲。
- ・地方の公共事業向け補助金の縮小分は税源移譲せず、同額の公共事業規模が縮小すると想定。事業継続のための増税や地方債の発行は見込まない。

(2) 税収は、国・地方とも2000年度決算値を想定

- ・小泉政権発足後の歳出健全化努力にもかかわらず、プライマリー赤字が縮小しない原因が、デフレによる税収の減少である点に配慮。
- ・本想定によって、税収減に起因する赤字の拡大が排除されることから、小泉政権下でのこれまでの歳出健全化努力がシミュレーションに織り込まれる。

(3) 国、地方とも財源移転後の財政収支のプライマリー均衡を目指す（注）。

- ・補助金、地方交付税以外の歳出（直轄事業や事務経費など）の削減も行なう。

（注）名目長期金利が名目経済成長率を上回って推移する場合には、プライマリー均衡ではなくプライマリー黒字が必要となり、その場合には、一段の歳出削減努力が必要となることに留意。

シミュレーション結果

国は、14兆円、地方は8兆円規模の歳出削減が必要

公共事業向け補助金は4.6兆円削減

地方交付税等の規模は5.7兆円(うち特例交付金1.0兆円)縮小

プライマリー・バランスは均衡化

	現状		改革後		
	兆円	名目GDP比 %	兆円	名目GDP比 %	削減額 兆円
グロス歳出(国+地方)	168.0	33.7	145.5	29.2	▲ 22.5
国	81.8	16.4	67.6	13.6	▲ 14.2
地方交付税の特別会計への直接繰入後			53.9	10.8	▲ 27.9
地方	86.2	17.3	77.9	15.6	▲ 8.3
財源移転後のプライマリーバランス(国+地方)	▲ 21.0	▲ 4.2	0.0	0.0	21.0
国	▲ 19.6	▲ 3.9	0.0	0.0	19.6
地方	▲ 1.3	▲ 0.3	0.0	0.0	1.3
補助金・地方交付税の規模(地方歳入ベース)	31.3	6.3	17.5	3.5	▲ 13.9
地方交付税+特例交付金	19.1	3.8	13.4	2.7	▲ 5.7
国庫支出金	12.3	2.5	4.1	0.8	▲ 8.1
公共事業向け	4.6	0.9	0.0	0.0	▲ 4.6
それ以外	7.6	1.5	4.1	0.8	▲ 3.6
地方歳入に占める補助金・地方交付税の比率	36.3%	-	22.4%	-	-
地方歳入に占める地方税・地方譲与税の比率	38.1%	-	51.0%	-	-
基準財政需要額	41.7	8.4	34.0	6.8	▲ 7.6
基準財政収入額	25.5	5.1	21.4	4.3	▲ 4.0
基準財政収入額への地方税等の算入割合	76.8%	-	54.9%	-	▲ 21.9%