

アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 2

「最近における地方税財政改革（三位一体の改革）」について

井 川 博
政策研究大学院大学教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

「最近における地方税財政改革（三位一体の改革）」について

政策研究大学院大学教授 井川 博

1 はじめに

日本では、地方自治の充実を目指して、地方税財政制度改革（三位一体の改革）が進められてきた。三位一体の改革は、地方税財政制度の抜本的な改革を目指し、国から地方自治体への税源移譲、国庫補助負担金の改革、地方交付税の改革という三つの改革を、一体として行なうものである。

本稿では、まず、日本の地方財政の現状と課題について簡単に触れたうえで、地方税財政改革の必要性と三位一体の改革の始動、その目的について述べる。次に、2003年度から2005年度における三位一体の改革の展開を、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」や予算編成の経過などを通じて概観し、最後に、これまでの三位一体の改革の成果と課題、今後の地方税財政改革の方向について考察することとする。

2 地方財政の現状とその課題

2-1 日本の地方財政の現状

1) 地方自治体の主な歳出——多くの役割を担う日本の地方自治体

日本の地方自治体（市町村と都道府県）は、住民生活に身近な行政サービスを中心に幅広い仕事を行なっている。地方財政の国民経済に占める役割も大きく、国内総支出に占める地方自治体の構成比は国の約3倍となっている。例えば、2004年度の国内総支出496.2兆円のうち地方自治体が12.3パーセント(60.9兆円)、国が4.1パーセント(20.4兆円)、社会保障基金が6.5パーセント(32.3兆円)となっている。また、国(一般会計と10特別会計の純計)と地方自治体(普通会計)の歳出の合計から重複分を除いた2004年度の歳出純計額は149兆8,450億円であるが、この歳出純計額を最終支出の主体に着目して国と地方自治体とに分けてみると、国が59兆8,960億円(全体の40.0%)、地方自治体が89兆9,490億円(同60.0%)となっている(注1)。

地方自治体は、小中学校や高校の設置・運営等の教育行政や福祉施設の整備、生活保護の実施等の福祉行政のほかにも、国民生活に大きく影響する種々の仕事を行なっている。例えば、地方自治体は、医療、公衆衛生、精神衛生等に係る業務を実施するとともに、し尿やごみ等の収集・処理を行なっている。また、都道府県により地域社会の安全と秩序を維持するための警察行政が行われ、火災等の災害を防除し被害を軽減するため、市町村等によって消防行政が実施されている。こうしたなかで、国、地方自治体の歳出を目的別でも、「図1」で示すように、国のみが行い支出する防衛費や年金関係の経費は別として、衛生費、学校教育費、司法警察消費費など、国民生活に直接関連する経費の大半は、地方

自治体を通じて支出されている。

2) 地方自治体の主な歳入——地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債など

地方自治体の歳入としては、「表 1」に示すように、地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債などがその主なものとなっている。

地方自治体の歳入の約 3 分の 1 を占める地方税は、地方税法及び地方自治体の条例の定めに従い、地方自治体によって地域内の住民、企業等から徴収される。

地方交付税は、地域の経済力の差によって生ずる財源の均衡化を図るとともに、地方自治体が標準的な行政運営に必要な財源を保障するために国から交付される。地方交付税は、その用途が制限されない一般財源であり、地方税の代替的性格を持つ地方自治体の共有財源であるとされる。その総額は、所得税、法人税、消費税など主要な国税 5 税の一定割合（約 30%、「地方交付税率」という）であるが、現在は地方財源が不足するなかで国の一般会計からの加算などによりその増額が図られている。各地方自治体の交付額は、地方交付税法の規定に従い標準的な財政需要である基準財政需要額と標準的な財政収入である基準財政収入額を用いて算定され、ほぼその差額が各地方自治体に交付される。

国庫支出金は、特定の行政目的を達成するために、特定の事業や施策に要する経費に充てることを条件として国から交付される収入であり、国の負担義務に基づく国庫負担金や奨励的・財政援助的な性格を持つ国庫補助金などからなる。

地方債は、その償還が年度を超える地方自治体の借入金であり、小学校の建設などのように一時に多額の経費を必要とし、その便益が長期間に及ぶものの財源に充てられる。

その他、地方自治体の収入としては、本来地方税に属する税源をいったん国税として徴収したうえで地方自治体に譲与される地方譲与税や、高校の授業料など公の施設の利用等に対し徴収される使用料、住民票の交付など特定の者のために行なう事務に対し徴収される手数料などがある。

3) 厳しい地方財政の状況

国、地方自治体を通じて、その財政状況は非常に厳しいものがある。「表 2」は、国及び地方自治体の長期債務残高を示したものであるが、2006 年度末には、国 600 兆円、地方自治体 201 兆円、両者の重複分を控除した国、地方自治体合計では 767 兆円にも上っている。1995 年度末と比較すると、長期債務残高は、国が 2.0 倍、地方自治体が 1.6 倍、国、地方自治体合計で 1.9 倍と大幅な増加となっている。また、国と地方自治体を合わせた長期債務残高は、国内総生産（GDP）の 1.5 倍となっている。なお、OECD によれば、2007 年の一般政府の債務残高の対 GDP 比は、イギリス 0.5、アメリカ 0.6、ドイツ 0.7、フランス 0.7、イタリア 1.2 であるのに対し、日本の対 GDP 比は 1.7 を超えており、主要先進国と比較しても極めて高い水準にある（注 2）。

地方自治体の長期債務残高は、1980 年度に 39 兆円であったものが、1985 年度に 57 兆

円、1990年度に67兆円と次第に増加してきた。これが、1990年代になると長期債務残高は急増し、1995年度に125兆円、2000年度には181兆円と1990年度の3倍弱まで拡大している（注3）。こうした地方財政の悪化の原因としては、バブル経済の崩壊以降、地方税収に大きな増加がみられないこと、国の景気対策に協力し地方自治体が多く公共事業を行ったことなどが挙げられる。このように、国と同様、地方自治体の財政も極めて厳しい状況にあるといえる。

2-2 地方税財政制度上の課題

こうしたなかで、危機的な財政状況からの脱却とともに、自治体運営の自主性、自立性の確保が地方財政制度上の大きな課題となっている。地方自治体の行財政運営の自主性、自立性を阻害するとして、国庫補助負担金制度、地方債の許可制度が問題とされ、また地方交付税制度も、事業費や公債費の多寡に着目した算定を行なうことにより、地方自治体の施策や運営に影響を与えたと批判されてきた。

そのなかでも、国庫補助負担金は、地方自治体の自主性、自立性を妨げ、効率的、効果的な地域経営を阻害するものとして強く批判されている。国庫補助負担金には、国家的な見地から必要とされる施策（事業）の確保に役立つといった効用（メリット）があるものの、①補助負担金の画一的な交付条件が地域の実情を踏まえた効率的な事業の実施を妨げる、②補助負担金により少ない負担で事業が実施できるため、地域にとって優先順位の低い事業が行なわれる、③補助負担金の交付申請や確認、検査など一連の交付手続が煩雑であり、多くの事務的なコストが発生する、④補助負担金に頼った自治体運営が地域の実情や創意を生かした自主的な行財政運営を妨げる、などの問題があり、国庫補助負担金の整理・合理化が必要であるとされてきた。

一方、国と地方自治体の歳出と租税収入の構成割合に大きなギャップがあるなかで、地方税源の充実も大きな課題とされている。前述のように国、地方自治体を合わせた最終支出の60パーセントを地方自治体が占めるのに対し、租税収入の分配においては、例えば2004年度には、国税が48.1兆円（58.9%）、地方税は33.5兆円（41.1%）となっており（注4）、国と地方自治体の比率が3：2と逆の構造になっている。また、地方税は自治体総収入の3分の1に過ぎず、地方自治体の総支出の半分を賄うこともできない状況にある。こうしたなかで、地方自治体の自律的な財政運営を確保するためにも、国から地方自治体への税源の委譲を行い、地方税収入を増加させる必要があるとされ、地方自治体への税源移譲が、国庫補助負担金の改革と並んで、地方税財政制度上の重要な課題となっている。

3 地方税財政改革（三位一体の改革）の必要性とその意義・目的

3-1 抜本的な地方税財政改革の必要性

国庫補助負担金制度については、1949年のシャープ勧告以来、累次の地方制度調査会や臨時行政調査会などにおいて、その改革、整理・合理化の必要性が指摘されてきた。こう

した指摘などに従い、①国庫補助金を整理し、地方税、地方交付税などの一般財源に振替える、②補助条件や補助金交付手続などの簡素化を図る、③国庫補助負担金の算定基礎となる基準が適正を欠くため理由なく自治体が負担することとなる「超過負担」を解消する、などの改善、合理化が行なわれてきたが、国庫補助負担金制度の問題点を抜本的に解決するような改革には至っていない。

また、2000年4月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）により、①国と地方自治体が分担すべき役割の明確化、②機関連任事務制度の廃止、③国の地方自治体に対する関与の見直し、④地方自治体への権限委譲など、地方自治体の自主性、自立性の拡大を目指した大規模な分権改革が行なわれた。しかし、この第一次分権改革は、行政制度面における改革が中心であり、地方税財政制度面における改革は、地方債の許可制度の見直しなど、限られたものであった。

こうしたなか、第一次分権改革推進の原動力となってきた地方分権推進委員会は、2001年6月14日の最終報告において、地方税財源を充実するため第2次分権改革を始動する必要があると述べ、国庫補助負担金と地方交付税を減額し、その削減額と同額を地方自治体に税源委譲するという「歳入中立」の原則に立って、地方税収入と自治体歳出の乖離を縮小する必要があるとした。

また、6月26日には、小泉内閣になって最初の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」が閣議決定された。このなかで、国庫補助負担金について「全国的、広域的に便益が及ぶものや、国が国民に最低限保障すべき行政サービス水準の維持達成など国の負担が特に必要なものに限定する」と述べるとともに、「国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方を見直しとともに、国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する」こととされた。（なお、地方税財政改革の経過については、「表3」を参照されたい。）

3-2 三位一体の改革の始動

このように抜本的な地方税財政制度の改革に向けた動きが見られるようになるなかで、片山総務大臣（当時）は、2002年5月、「地方財政の構造改革と税源委譲にについて」（片山試案）を公表し、「三位一体の改革」を提唱した。この改革の考え方は、国税から地方税へ両者の差額14兆円の半額である7兆円の税源を移譲することにより、国税と地方税の比率を1対1にしようとするものである。まず、5.5兆円の国庫支出金の整理・合理化と地方税への振替（税源移譲）を先行実施し、さらに地方財政収支の改善を踏まえ地方交付税を地方税に振替えることにより、三位一体で地方税を拡充しようというものである。

また、小泉総理大臣の指示を踏まえ2002年6月25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2002」においても、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む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具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる」とされた。さらに、この基本方

針 2002 は、①地方分権改革推進会議の調査審議も踏まえつつ国庫補助負担金の廃止・縮減について年内を目途に結論を出す、②2006 年度までに数兆円規模の国庫補助負担金の削減を目指す、③地方交付税の財源保障機能全般について見直し、2006 年度までに縮小していく、と述べている。

地方分権推進委員会の後継組織といわれる地方分権改革推進会議は、2002 年 10 月、報告書を提出したが、国庫補助負担金の廃止・縮減や税源移譲については、十分な審議、意見の取りまとめができず、自治体関係者の期待に沿わないものとなった。こうしたなかで 2003 年度予算の編成が行なわれたが、公共事業関係補助金や義務教育費国庫負担金（共済長期負担金等）など、地方自治体に対する約 5,600 億円の国庫補助負担金の削減が行なわれ、三位一体の改革の「芽だし」が行なわれたと評価されている（「表 4」を参照）。

3-3 三位一体の改革の意義と目的

前述のように、三位一体の改革は、地方自治体への税源移譲、国庫補助負担金の改革、地方交付税の改革を一体として行うことであるが、税源移譲、国庫補助金改革、地方交付税改革の何れに重点を置き、何れを先行して行なうかは、それぞれの立場、考え方によって違いが見られる。

地方分権推進委員会の最終報告や片山試案において「国庫補助負担金の削減を先行する」としていることから伺えるように、地方自治関係者や総務省にとっては、地方自治体の自主性、自立性を増加させる国庫補助負担金制度の改革や国、地方自治体間の税源配分の見直しを行なうことに地方税財政改革の重点がある。これに対し、国庫当局（財務省）や経済界の立場からは、国庫補助負担金の削減や地方交付税の改革を進めることにその重点があり、これらの改革による国、地方自治体を通じた財政の健全化にその関心の中心があるように思われる。

このように考えると、三位一体の改革の目的にも二つの側面があるといえる。その一つは、国庫補助負担金改革などによる地方分権の推進であり、第一次分権改革の残された課題である地方税財政制度面における地方自治体の自主性、自立性の拡大である。分権的な地方税財政制度の構築を目指して、その構造の質的転換を図ろうとする改革であるといえる。

もう一つは、危機的な財政状況を踏まえた財政の健全化であり、国庫補助負担金や交付税の見直し、削減を中心に改革を進め、国、地方自治体を通じた歳出の圧縮を図ろうとするものである。効率的で小さな政府を指向し、財政の構造改革を進めることにより、国家財政、地方財政の量的縮減を目指すものであるといえる。（なお、2001 年の基本方針でも、「地方財政計画の歳出を徹底的に見直したうえで、所要の財源を確保して、地方財政の健全化を図る」とされている。）

三位一体の改革には、このような二つの目的があるといえるが、地方自治関係者にとって、地方財政の健全化も重要であるが、三位一体の改革の基本的な目的は、地方自治体の

自主性、自立性の拡大、地方分権の推進であるといえる。これに対し、国庫当局（財務省）の立場からは、国、地方自治体を通じた財政健全化が三位一体の改革の最も重要な目的ということになる。これらの目的の何れを重視し改革を実施していくかによって、三位一体の改革の内容や性格は異なったものとなり、また、その何れを重視して判断するかによって、実施された三位一体の改革への評価にも差異が生じることとなると考えられる。

4 地方税財政改革（三位一体の改革）の展開

4-1 2003 年度における三位一体の改革

2002 年の基本方針において一年以内を目途に行なうとされた改革案の取りまとめは、2003 年度に入ってもなかなか進まなかったが、小泉総理大臣の指示によりようやく決着し、2003 年 6 月 27 日に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」が閣議決定された。この基本方針 2003 では、三位一体の改革の具体的な改革工程が決定され、2006 年度までに、①国庫補助負担金について概ね 4 兆円程度を目途に廃止、縮減等の改革を行なう、②地方交付税の財源保障機能についてその全般を見直し、縮小していく、③個別事業の見直し、精査を行い、補助金の性格等を勘案して 8 割程度（義務的な事業については全額）を目安として、基幹税の充実を基本に地方自治体へ税源移譲する、こととされた。

その後、改革に向けた目立った進展がないなかで、2003 年 10 月から 11 月にかけて、全国市長会から 5.9 兆円の、全国知事会からは 8.9 兆円の補助金廃止リストが提示された。こうしたなかで、「2004 年度予算で 1 兆円の補助金の削減・縮減を目指す」との指示が小泉総理大臣から出され、2004 年度予算編成に向けた動きが活発化することになった。国（厚生労働省、財務省など）の側からは、生活保護費の負担率引下げによる国庫補助負担金の削減やたばこ税による税源委譲が主張されたが、地方自治体や総務省は、補助負担率の引下げによる国庫補助負担金の削減では、自治体の自主性、自立性の拡大につながらない、国から自治体への税源移譲は、基幹税（所得税など）によって行なうべきである、などと主張しこれに反対した。

このような対立が見られたが、最終的には小泉総理大臣のリーダーシップにより決着が図られ、①国庫支出金については、恒久的な一般財源化（2,440 億円）、義務教育費国庫負担金の暫定的な一般財源化（2,310 億円）、公共事業関係国庫補助金等の削減など（約 5,500 億円）により、計 10,300 億円の改革を行なう（「表 4」を参照）、②税源移譲については、本格的な税源移譲までの過渡的な姿として特別の財源（6,560 億円）を地方自治体に交付することとされた。

2004 年度予算における三位一体の改革に対し、①1 兆円の国庫支出金の削減、②生活保護費の補助負担率維持、たばこ税による税源移譲の撤回については、地方自治体側からも一定の評価がなされた。しかし、国庫支出金の削減額に比べ一般財源化される額が少ない、地方自治体の財源を圧縮し国の財政再建を優先するもの、などの批判もみられた。特に、地方税が少なく、多くを地方交付税に依存せざるを得ない地方自治体からは、1.2 兆円

(6.5%) の減少となった交付税総額と地方交付税の代替財源である臨時財政対策債の減少とを合わせると、実質的な交付税総額が 2.9 兆円、12%もの大幅な縮減となるなかで（「表 5」を参照）、一般財源が不足し適切な予算の編成が困難であるといった批判も多く出された。

4-2 2004 年度における三位一体の改革

こうした地方自治体からの批判などを踏まえ、2004 年 4 月、麻生総務大臣（当時）は、「地方分権推進のための「地方税財政改革」（「三位一体の改革」について）」を発表し、3 兆円の税源移譲を先行決定することなどを主張したが、財務省は、国庫補助負担金の廃止・縮減等が確定して初めて税源移譲の額が決まるべきなどとして反対の態度をとった。しかし、小泉総理大臣の指示により、2004 年 6 月 4 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 2004」では、①税源移譲は概ね 3 兆円規模を目指す（所得税から個人住民税への移譲を実施）、②地方自治体に対して 3 兆円程度の国庫支出金改革の具体案取りまとめを要請し、これを踏まえて改革を検討する、③2006 年度までの改革の全体像を 2004 年内に決定する、などが決定された。

全国知事会など地方六団体は、国からの要請に基づき国庫補助金などの地方財政制度に関する改革案を決定し、8 月 24 日に小泉総理大臣に提出した。地方六団体の改革案では、国と地方自治体の協議機関の設置などを求めるとともに、三位一体の改革を第 1 期改革（2006 年度まで）と第 2 期改革（2007～2009 年度）に区分し、全体として 8 兆円の税源移譲、9 兆円の国庫支出金の見直しを行なうことを提案している。第 1 期改革期間には、義務教育費国庫負担金（中学校教職員給与等）8,500 億円、私立保育所運営費補助 2,600 億円など、国庫支出金 3 兆 2,300 億円の削減を行ない、3 兆円程度の税源移譲を行なうこととしている。また、生活保護費負担金等は「移譲対象国庫支出金」から除外すべきとするとともに、地方交付税による確実な財源措置を求めている。

こうした地方六団体の提案に対して各省は強い反発を示した。文部科学省は義務教育費国庫負担金の廃止に強く反対し、厚生労働省は生活保護費の負担率の引下げの逆提案を行ない、また、国土交通省、農林水産省は、国庫補助負担金の廃止ではなく、交付金化による国庫補助負担金の改革を主張した。一方、財務省や経済財政諮問会議の民間議員からは、地方財政計画の縮減や地方交付税改革の推進が強く主張された。

新たに設けられた「国と地方の協議の場」で関係府省と地方六団体との協議が進められたが、両者の歩み寄りには極めて困難な状況にあった。こうしたなかで、2006 年度までの三位一体の改革の全体像について与党を巻き込んだ調整が進められ、11 月 26 日に政府・与党間での合意が最終的に成立した。政府・与党合意では、2005 年度及び 2006 年度において、国庫支出金については、3 兆円程度の廃止・縮減等の改革を行なうこととされ、税源移譲についても、所得税から個人住民税への移譲により、概ね 3 兆円規模を目指すこととされた。問題となった義務教育費国庫負担金については、暫定的に 8,500 億円の減額を行なうこと

が決定され、2005年度には4,250億円の減額を暫定措置として行なうこととされた。また、地方六団体改革案にはなかった国民健康保険への都道府県負担の導入による7,000億円の国庫負担金の削減が決定された。さらに、懸案の生活保護、児童扶養手当に関する国庫負担金の改革や公立文教施設等の施設費の取扱いなどについては2005年中に検討を行ない、結論を得ることとされた。

2005年度予算の編成は、11月の政府・与党合意に従って行なわれ、17,680億円の国庫支出金の改革が行なわれた。そのうち11,240億円が税源移譲に結びつく改革であり、これに対応する税源移譲等の額は、11,160億円とされた。また、2004年度予算で大幅に減少し自治体から強い批判があった地方交付税については、前年度比0.1パーセントの増加となり、臨時財政対策債を含めても約1兆円、4.5パーセントの減少に留まった（「表5」を参照）。

4-3 2005年度における三位一体の改革

暫定措置とされた義務教育国庫負担金や今後検討することとされた生活保護費などの問題が残るなかで、2005年6月21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2005」では、①2004年の政府・与党合意、累次の「基本方針」を踏まえ、改革を確実に実現する、②税源移譲は概ね3兆円規模を目指す（個人住民税所得割の税率のフラット化により所得税から個人住民税への移譲を実施）、③2005年秋までに残された国庫支出金改革の課題の結論を得る、などが決定された。

2005年の基本方針において指摘された課題等については、2005年11月30日の「三位一体の改革について」の政府・与党合意によって決着を見ることとなった。この政府・与党合意では、まず、国庫補助負担金の改革について、これまでに決定された改革に加え、税源移譲に結びつく6544億円程度の新たな国庫補助負担金改革を行なうこととした。これにより、「表4」に示すように、税源移譲に結びつく国庫補助負担金改革は、2003年度改革に係るもの2,344億円、2004年度改革に係るもの4,749億円、2004年11月の政府・与党合意に係るもの17,539億円と合わせ、全体で31,176億円となり、3兆円規模の税源移譲が可能となった。暫定措置とされた義務教育費国庫負担金については、中学校に係る義務教育費国庫負担金の廃止（全廃）ではなく、小中学校を通じて国庫負担の割合を $1/2$ から $1/3$ に引き下げることにより、8,500億円程度の減額を実施することとされた。また、生活保護に関する国庫負担金については従来の負担率が維持されたが、児童扶養手当給付費負担金、児童手当国庫負担金については、それぞれ負担率を $3/4$ から $1/3$ 、 $2/3$ から $1/3$ に引き下げ、合わせて3,380億円の国庫補助負担金の削減を行なうこととなった。

2006年度予算の編成は、政府・与党合意等に従って行なわれたが、恒久的な3兆円規模の税源移譲は、2007年分の所得税の減税、個人住民税所得割のフラット化により行なうこととされ（個人住民税は、道府県民税4%、市町民税6%、合わせて10%の比例税率となる）、2006年度は暫定的に都道府県に21,794億円、市町村に8,300億円の地方譲与税（所得譲与税）をそれぞれ譲与することとされた。

5 地方税財政改革（三位一体の改革）の成果と課題

5-1 これまでの三位一体改革の成果

2006年度予算までの三位一体の改革の成果を整理すると、以下のようになる。

まず、国庫支出金については、「表4」に示すように、2004年度から2006年度の間は46,660億円に上る廃止、交付金化などの改革が行なわれた。2003年度予算で行なわれた5,630億円の改革を含めると、国庫補助負担金改革の総額は、52,290億円となり、2004年度の国庫支出金総額12.5兆円（「表1」を参照）の4割を超える。このうち、税源移譲に結びつくこととされた国庫補助負担金改革の額は、31,180億円であり、残りの21,110億円は、税源移譲に結びつかない国庫補助負担金のスリム化（廃止・削減）、交付金化によるものである。21,110億円のうち、スリム化によるものは13,170億円であり、交付金化によるものは7,940億円である。

税源移譲については、前述のように約3兆円であり、2006年度は移譲額の全額（30,094億円）を所得譲与税で措置することとされた。税源移譲に結びつくこととされたほとんどの国庫補助負担金については、その廃止・減額分が100パーセント移譲されることとなるが、一部、建設国債の対象となる公立学校等施設整備補助金などの施設費補助金については、廃止・減額分の50パーセントが税源移譲されることとなっている。

地方交付税については、臨時財政対策債を含めた実質的な地方交付税総額が、「表5」に示すように、三位一体の改革がスタートした2003年度予算の23.9兆円から2006年度予算には18.8兆円と、5.1兆円（21.3%）の大幅な減少となっている。この間の地方税収の増加による影響もある（32.2兆円から34.9兆円への2.7兆円の増加）が、財政健全化を目指し地方自治体の歳出削減を図るため、地方交付税の総額に密接に関係する地方財政計画の規模が圧縮されてきた影響が大きいと考えられる。地方財政計画の規模は、2001年度をピークに5年連続のマイナスとなっており、2006年度には83.2兆円と、2003年度の86.2兆円と比較して3兆円の減少、2001年度の89.3兆円と比較すると6.1兆円の大幅な減少となっている。

なお、課題とされてきた地方財政計画と自治体決算との乖離の是正も2005年度、2006年度と進められてきた。このほか地方交付税については、複雑であるとの批判がある交付税算定の簡素化、交付税を交付されない地方自治体（不交付団体）の拡大、行財政改革に対するインセンティブの確保を目指した算定方法の見直しなども行われている。

5-2 三位一体の改革に対する地方自治体の評価

三位一体の改革に対する地方自治体の評価は、必ずしも高いものとはいえない。時事通信が行なった知事アンケートによれば、2005年11月の政府・与党合意について、「大いに評価する」は零、「まあまあ評価する」が13人に対し、「あまり評価しない」は20人、「全く評価しない」が5人となっており、過半数の知事が「(あまり) 評価しない」としている（注5）。

こうした評価の背景には、これまでの三位一体の改革では、地方自治体が期待するような自治体運営の自主性、自立性が高まらないことがある。義務教育国庫補助負担金、児童手当国庫負担金のように補助負担率の引下げによる国庫補助負担金の削減では、地方自治体の政策（施策）の形成・実施における自由度は増加せず、むしろ補助負担金事業の実施に伴い地方自治体が負担する一般財源が増加し、地方自治体の行財政運営の自主性、自立性が減少するおそれがある。また、三位一体の改革の実施に伴い、国と地方自治体の財政健全化を目指して、地方財政計画の規模や地方交付税（臨時財政対策債を含む）の総額が大きく圧縮され、地方自治体の行財政運営、施策の実施が困難になってきていることに対する批判もある。

①3兆円の地方自治体への税源移譲が達成されたこと、②国と地方自治体との協議の場が設けられたこと、③国庫支出金についても施設補助金の廃止など一定の整理・合理化が進んだこと、などを積極的に評価する意見もある。しかし、国からの要請により地方六団体がまとめた改革案が尊重されず、国庫支出金の改革が地方自治体の自主性、自立性の拡大に十分結びついていない。また、地方交付税の総額などが大幅に減少するなかで、三位一体の改革が、地方分権の推進ではなく、むしろ財政健全化、特に国の財政再建に重点を置いたものになっているとの批判もみられ、地方自治関係者のこれまでの三位一体の改革に対する評価は、必ずしも高くないと考えられる。

5-3 「基本方針2006」と財政健全化

このような三位一体改革に対する評価がみられるなかで、2006年7月7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2006」では、財政の健全化に重点を置いた方針が決定されている。この基本方針2006では、財政健全化の時期を、2006年度までの第1期、2007年度から2010年代初頭の第2期、2010年代初頭から2010年代半ばまでの第3期に区分し、第2期内の2011年度には、国、地方自治体の基礎的財政収支を確実に黒字化し、国、地方自治体間のバランスを確保しつつ、財政再建を図ることとしている。また、第3期においては、債務残高GDP比の発散を止め、安定的引下げを目指すこととする一方、2011年度までに基礎的財政収支の黒字化に対応必要となる額を16.5兆円と見込み、うち11.4兆円から14.3兆円を歳出改革で対応することとしている。

また、基本方針2006では、地方財政についても、国の取組と歩調を合わせ地方歳出の削減を行うこととし、①5年間で国家公務員と同程度の定数純減（△5.7%）を行なう、②国の公共事業と同じように投資的経費の改革努力をする、③2006年度と同程度の水準に一般行政経費を抑制するなどとしている。一方、地方交付税については、「現行地方交付税率は堅持する」、「上記の歳出削減努力等とあわせ、安定的な財政運営に必要となる地方税、地方交付税等の一般財源の総額を確保する」とされており、その総額の確保に一定の理解が示されている。これに対し、国庫支出金の改革については「廃止・縮小等を図る」との記述はあるものの、財政健全化に関する記述に比べその陰は薄い。そのほか、この基本方針

では、交付税算定における行政改革努力への配慮、再建法制等の適切な見直し、地方行革の新しい指針を策定などの方針を示しており、地方財政についてもその健全化に重点を置いたものとなっている。

前述のように、国、地方自治体を合わせた長期債務残高が GDP の 1.5 倍という危機的な財政状況のなかで、財政健全化は極めて大きな問題となっている。こうしたなかで、地方税財政改革（三位一体の改革）も地方分権から財政健全化にその重点を移しているように思われる。各地方自治体は、これまでも職員の削減や施策の見直しなど、行財政改革を積極的に行ってきたが、地方の長期債務残高が 200 兆円を超えるなかで、各地方自治体がこれまで以上に効率的な行財政運営を行い、自治体財政の健全化に努めることが重要な課題となっている。

5-4 今後の地方財政制度上の課題

このように地方財政の健全化は、地方自治体の財政運営上の重要な課題となっているが、今後、地方税財政制度の改革を進めていく上で、次のような点が大きな課題になると考えられる。

まず、第一に、真に地方分権に資する国庫支出金改革の実現という問題がある。地方六団体は、前述のように 2004 年 8 月、三位一体の改革の全体像を提示し、9 兆円の国庫支出金の廃止が必要であるとした。また、2006 年 6 月には「地方分権の推進に関する意見書」のなかで、国庫補助負担金の総件数を半減することを提案した。こうした改革案を踏まえ、各省庁の強い反対も予想されるなかで、国の負担割合の引下げに終わった国庫補助負担金の再検討などを含め、真に地方自治体の自主性、自立性の拡大に結びつく抜本的な国庫補助負担金改革をどう実施していくかは、地方税財政制度上の大きな課題であるといえる。

第二に、今後の地方交付税改革の展開も大きな問題である。国、地方自治体を通じた財政再建が求められるなかで、地方税財政改革の焦点は、国庫支出金改革から地方交付税改革へ移っているといえる。財務省などからは、①国と比較して地方財政には余裕があり、地方財政計画を削減し、交付税総額を圧縮すべきである、②地方交付税による手厚い財源保障が地方自治体の効率的な行財政運営を阻害しており、地方交付税の財源保障機能を見直すべきである、③地方交付税率の引下げについても検討すべきである、などの意見が出されている。こうした主張に対して、地方自治関係者は、①地方自治体は既に厳しい歳出の削減を行っており余裕があるとはいえない、②地方自治体間に大きな財政力の格差があり、必要な財源を地方交付税により保障する必要がある、③効率的な自治体運営において、より問題となるのは国庫補助負担金であり、地方交付税ではない、④地方交付税率を引き下げるまえに、巨額な地方財政の赤字を解消する必要がある、などの理由を挙げ強く批判している。

また、前述の「地方分権の推進に関する意見書」では、地方交付税の地方自治体の固有財源としての性格をより明確にするため、その名称を「地方共有税」にするとの提案もな

されている。さらに、地方交付税の算定方法についても多くの問題が指摘され、人口・面積を基本に配分する新型交付税の導入、不交付団体の拡大、行財政改革努力に配慮した算定方法の導入、といった方針が総務省から示されている。このように地方交付税制度を巡っては種々な議論がなされており、地方交付税改革が今後どのように展開するかは、地方交付税の総額や算定方法の変更が各地方自治体の行財政運営に大きな影響を与えるなかで、地方自治体にとって重要な問題であるといえる。

第三に、国庫補助負担金改革や地方交付税改革以外の地方税財政制度改革の動向についても注目しておく必要がある。2006年7月、竹中前総務大臣が設置した懇談会は、将来の地方分権の具体的な姿について報告書を取りまとめ、地方債の完全自由化や「再生型破綻法制」の必要性などを指摘した。こうした提案を踏まえ、地方債の発行条件の統一交渉が廃止され、新しい地方財政再生法制の検討が進められているが、地方自治体の「自由、責任、自立」を強調するこうした地方税財政制度改革が、今後どのように進展するかは、地方自治体にとって大きな問題である。また、この懇談会の報告書では、国の権限と責任を根本から見直す「新分権一括法案」を3年以内に国会に提出することが提案され、地方六団体も前述の「地方分権の推進に関する意見書」のなかで「新地方分権推進法」の制定を求めている。こうしたなかで、2006年10月、地方分権改革をさらに推進するためその基本理念や委員会の設置などを規定した地方分権改革推進法が国会に提出されたが、こうした法律の制定などを通じて、今後どのように地方分権改革が推進され、地方自治体の自主性、自立性の拡大が達成されるかについても十分注意していく必要がある。

6 おわりに

最後に、今後の地方税財政改革の方向について、少し述べておきたい。

前述のように、地方税財政改革（三位一体の改革）の重点は地方分権から財政健全化に移っている。しかし、国庫補助負担金について、自治体の政策（施策）の自由度の拡大という観点から、必ずしも十分な改革が行なわれたとはいえない。こうしたなかで、これまで以上に国庫補助負担金の改革を進め、自治体が十分に自主性、自立性を発揮できる地方税財政制度を構築していく必要がある。

地方交付税については、その財源保障の機能が手厚すぎるとして、その役割（機能）を見直し、縮減するとの主張もみられる。しかし、地方自治体に大きな財政力の格差があるなかで、「平等」で「公平」な自治体施策の必要性にも十分配慮し、地方自治体の財源保障のあり方について議論していく必要がある。また、新型交付税の導入や交付税算定の簡素化など地方交付税の算定方法の見直しについては、地方自治体に必要な財源を保障するという地方交付税制度の存在目的を十分踏まえて検討を進める必要があろう。

国、地方自治体を通じた危機的な財政状況のなかで、財政健全化は極めて重要な課題であり、地方自治体は行財政改革を進め、効率的な行財政運営に最大限の努力を行なう必要がある。しかし、地域の実情を踏まえ真に住民が必要とする施策を効果的に行なっていく

ためには、自治体運営における自主性、自立性が不可欠であり、効率的な自治体経営の観点からも財政面での地方分権の推進が重要である。地方自治体の実情を十分踏まえ、地方財政の健全化を図るとともに、これまで以上に財政面での地方分権に取り組んでいく必要があるといえる。

(注)

- 1 総務省編『平成18年度版 地方財政白書』(国立印刷局、2006年4月) 2頁～4頁を参照。
- 2 財務省『Highlights of the Budget for FY2007』(2006年11月) 16頁を参照。
- 3 地方交付税制度研究会『平成18年度 地方交付税のあらまし』(地方財務協会、2006年4月) 70頁を参照。
- 4 地方交付税制度研究会・前掲書4頁を参照。
- 5 官庁速報(時事通信 2005年12月6日)による。

(参考文献)

上記(注)で示したもののほか、以下のような文献がある。

- 1 矢野浩一郎『地方財政制度(第7次改訂版)』(学陽書房、2003年10月)
- 2 岡本全勝「進む三位一体改革—その評価と課題(4)」地方財務625号(ぎょうせい、2006年7月)
- 3 小室裕一「三位一体改革の検証とその再構築に向けて——補助金等による地域格差是正案」自治研究82巻11号(第一法規、2006年11月)
- 4 井川博「自治体施策に対する国の責任と財源保障(下)」自治研究82巻11号(第一法規、2006年11月)

表1 地方自治体の歳入決算額(2004年度)

区分	決算額	構成比
	億円	%
地方税	335,388	35.9
地方譲与税	11,641	1.2
地方特例交付金	11,048	1.2
地方交付税	170,201	18.2
小計(一般財源)	528,278	56.5
国庫支出金	124,598	13.3
地方債	123,753	13.2
その他	157,793	17.0
合計	934,422	100.0

(注) 総務省編「地方財政白書」(国立印刷局 2006年4月)12頁より作成。

表2 国及び地方自治体の長期債務残高

(単位:兆円)

	1995年度末 〈実績〉	2000年度末 〈実績〉	2005年度末 〈実績〉	2006年度末 〈補正後〉	2007年度末 〈予算〉
国	297程度	491程度	590程度	600程度	607程度
普通国債残高	225程度	368程度	527程度	537程度	547程度
地方自治体	125程度	181程度	201程度	201程度	199程度
国と地方自治体の重複分	▲12程度	▲26程度	▲34程度	▲34程度	▲33程度
国・地方自治体合計	410程度	646程度	758程度	767程度	773程度
対GDP比	82.6%	128.1%	150.6%	150.2%	148.1%

(注)

1. 財務省「Highlights of Budget for FY2007」(2006年11月)P11より作成。
2. GDPは、2006年度は実質見込み、2007年度は政府見通し。

表3 地方税財政改革の経過

1993年6月	地方分権の推進に関する決議(衆参両院)
1995年7月	地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足
2000年4月	地方分権一括法施行
2001年6月	地方分権推進委員会最終報告 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(基本方針2001)を閣議決定
2001年7月	地方分権改革推進会議発足
2002年5月	「地方財政の構造改革と税源移譲について」(片山試案)を発表
6月	「基本方針2002」を閣議決定(三位一体で改革を進めることを初めて決定)
10月	地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」を報告
2003年6月	「基本方針2003」を閣議決定(4兆円の補助負担金改革を決定)
2004年4月	麻生総務大臣「地方分権推進のための「地方税財政改革」」を発表
6月	「基本方針2004」を閣議決定(3兆円の税源移譲を目指し、地方に改革の 具体案の取りまとめを要請)
8月	地方六団体の改革案を政府に提出
9月	三位一体の改革に関する国と地方の協議の場発足
11月	「三位一体の改革について」の政府・与党合意
2005年6月	「基本方針2005」を閣議決定(2006年度までに三位一体の改革を 確実に実現するための取組みを決定)
11月	「三位一体の改革について」の政府・与党合意
2006年6月	地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」を提出
7月	「基本方針2006」を閣議決定

表4 国庫補助負担金改革と税源移譲

(単位:億円)

区分	合計額	左の内訳			
		2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
国庫補助負担金改革額	52,286	5,625	10,314	36,347	
うち税源移譲に結びつく改革額	31,176	2,344	4,749	2004年政府・与党合意に係るもの 17,539	
				2005年政府・与党合意に係るもの 6,544	
その他の補助金改革額	21,110	3,281	5,565	6,441	5,823
うちスリム化	13,167	3,281	4,235	3,011	2,640
うち交付金化	7,943		1,330	3,430	3,183
移譲額	30,094 (2006年度)				

(注) 地方交付税制度研究会編「平成18年度地方交付税のあらまし」(地方財務協会、2006年4月)110頁及び
地方交付税制度研究会編「平成16年度地方交付税のあらまし」(地方財務協会、2004年4月)84頁より作成。

表5 地方交付税総額、地方財政計画額等の推移(当初ベース)

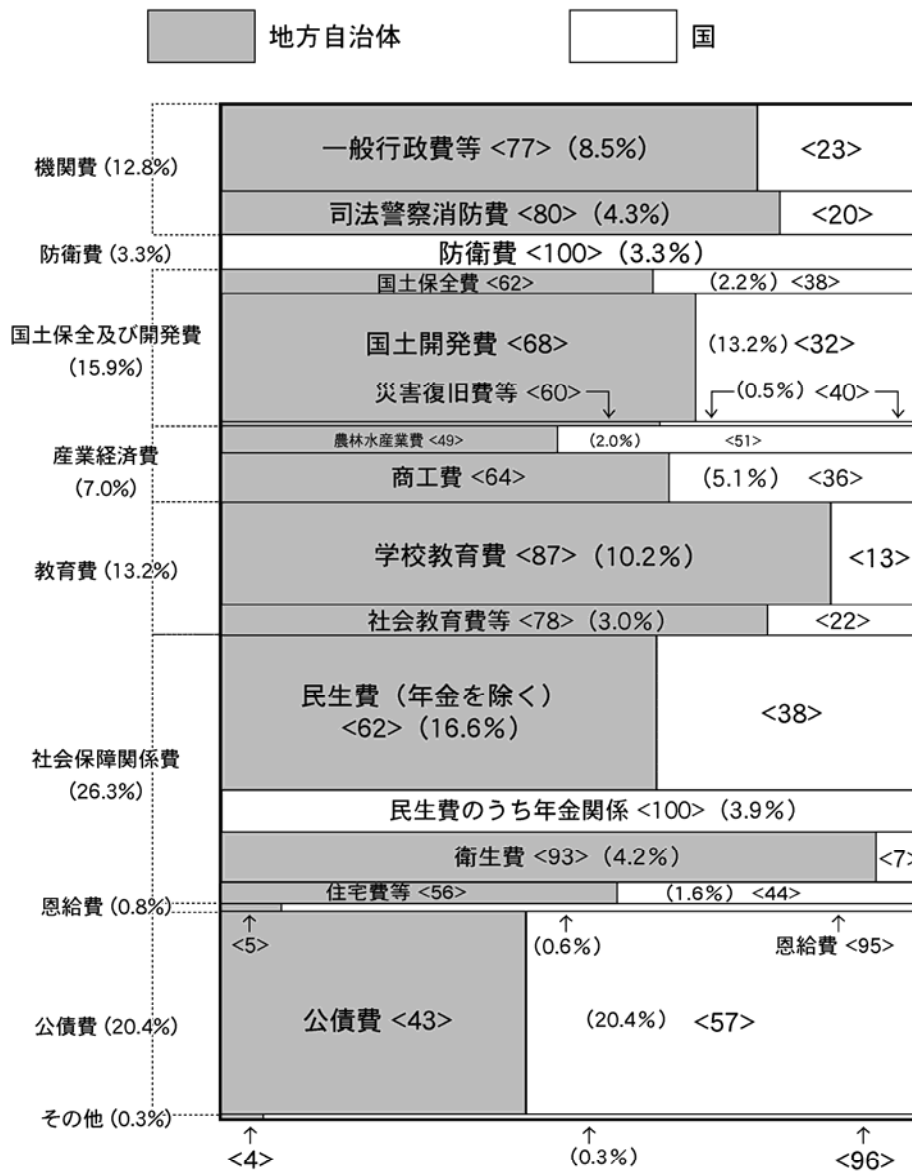
(単位:億円)

区分	交付税総額		臨時財政対策債		実質的な交付税総額		地方財政計画額		地方税額	
	①	伸び率(%)	②	伸び率(%)	(①+②)	伸び率(%)		伸び率(%)		伸び率(%)
2000年度	214,107	2.6			214,107	2.6	889,300	0.5	350,568	▲0.7
2001年度	203,498	▲5.0	14,488		217,986	1.8	893,071	0.4	355,810	1.5
2002年度	195,449	▲4.0	32,261	122.7	227,710	4.5	875,666	▲1.9	342,563	▲3.7
2003年度	180,693	▲7.5	58,696	81.9	239,389	5.1	862,107	▲1.5	321,725	▲6.1
2004年度	168,861	▲6.5	41,905	▲28.6	210,766	▲12.0	846,700	▲1.8	323,231	0.5
2005年度	168,979	0.1	32,231	▲23.1	201,210	▲4.5	837,687	▲1.1	333,189	3.1
2006年度	159,073	▲5.9	29,072	▲9.8	188,145	▲6.5	831,508	▲0.7	348,983	4.7

(注)

1. 地方交付税制度研究会編「平成18年度地方交付税のあらまし」(地方財務協会、2006年4月)116頁などから作成。
2. 地方税額は、地方財政計画上の額である。

図1 国・地方自治体の目的別統計歳出規模



(注)

1. 総務省編「地方財政白書」(国立印刷局、2006年4月)3頁などより作成。
2. ()内の数値は、各目的別経費の構成比を示す。
3. <>内の数値は、目的別経費に占める国・地方自治体の割合を示す。