

国家財政の観点から検討する 三位一体改革の課題

田近栄治氏 一橋大学大学院経済学研究科長・経済学部長

危機的状況にある国家財政という観点からはどのような地方財政改革が求められるのか。税制調査会の委員として三位一体改革の一環としての税源移譲について検討された一橋大学経済学部長・田近栄治氏にうかがう。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

交付税の構造的問題

反町 わが国では、地方分権の必要性が唱えられながら、財政面の改革は立ち遅れています。国全体の財政を考えると、三位一体の改革はどのように位置付けられるのか、また、どのような課題があるのか、それについて、うかがってまいりたいと思います。

田近 いわゆる「三位」のうち、まず地方交付税改革にかかわる問題ですが、日本には二つの予算があります。一つは一般会計という国の予算で、もう一つは地方財政計画(15頁・註2参照)という地方の予算です。地方財政計画は、国が地方の活動を支えていくためのメカニズムであり、総務省が所管しています。二つの予算は、ほぼ同規模ですが、平成17年度の地方財政計画は、すべての都道府県、市町村を合わせた地方全体で83.8兆円で、歳入を見ると、地方税が33.3兆円となっており、国が地方に付ける国庫支出金や地方債などもろもろを含めても16.9兆円足りません。それを埋めているのが地方交付税です。

反町 一般会計の歳出によって地方財政計画の不足分を埋めているかたちですね。

田近 つまり地方財政の問題は、社会保障の問題とよく似ているわけです。基礎年金の支払いの3分の1は一般会計から出ている。国民健康保険や介護保険も一部は国からの支出で賄われている。その点、地方財政のシステムも同じであり、いずれも規模が大きくなれば、負担が大きくなり、そのツケが国に自動的に戻ってくる点も同じです。特にバブルが弾けてからの1990年代に、景気回復のため、という名目で盛んに財政支出が行われました。地方に公共事業をして景気回復をしてもらわなければならないと補助金を付け、交付税を厚くした。その

効果のほどはともかく、重要なポイントは、それが直接的、間接的に国民の税金で負担することになる、ということです。

反町 景気刺激のために歳出を拡大することにより、また、地方の不況と減税で地方歳入が減少したことにより、それを埋めるために交付税が肥大化したということですね。

田近 昨年末、交付税の中身について財務省がクレームを付けました。地方公務員の給料が適切なのか、あるいは一般行政経費の中に予算として計上するの

にふさわしくない



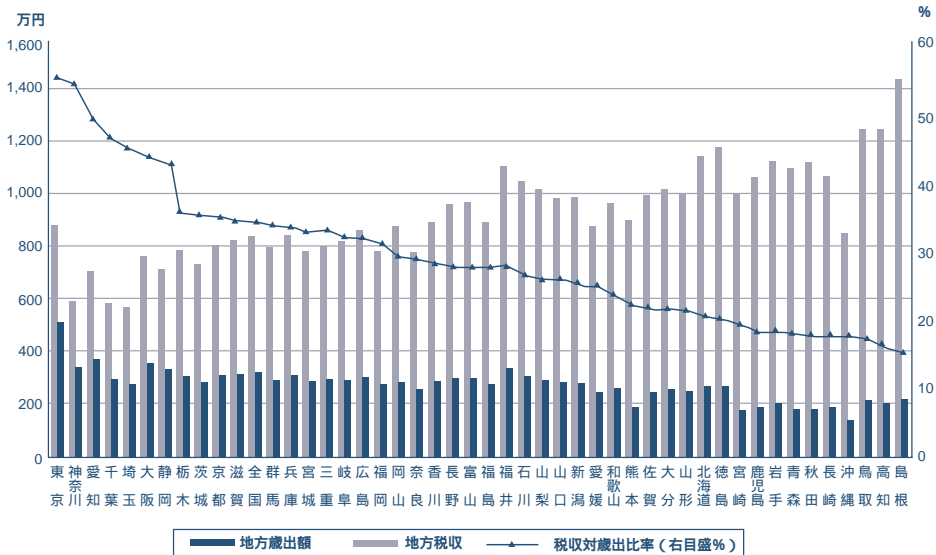
ものが含まれているのではないかと。地方交付税法においては、交付税は自治体が自由に使える、と定められている。総務省の立場からは、法律上用途自由な交付税交付金について、あれこれ言うのは法律違反ではないか、ということです。財務省はそれに再反論して、「そうではない」と。今や国も地方も大変な赤字を抱えている。そして自治体の財政は国からの財源移転に大きく依存している。とりわけバブルが弾けてから公共事業を盛んに行ってきた。そのツケを一般会計に回し続けている限り、国債の発行残高は増え続け、国民の首を締めることになる。国では、そのような議論が行われています。地方は地方で言い分があるでしょう。失われた10年間に、国の経済政策に協力して、日本の経済を支えてきたのはわれわれではないか、と。ただ私が言いたいのは、過去において景気回復のために地方が財政拡大を担当してきたことが事実としても、現在問われているのは、ここまで肥大化した交付税制度を将来に向けて維持し続けられるのかということです。そこから目を逸らすわけにはいきません。地方の側に、これまでと同じような支出を考え、「足りなければ、国が交付税で助けてくれる」という気持ちがある限り、財政規律が緩み、なかなか身の丈を下げようとしなないかもしれない。一方、地方の立場からすれば、突然、交付税を大幅に削減すれば、自治が成り立たないと強く反発したくなるのも分かります。そういう国と地方を巻き込んだ構造的な問題がある。三位一体改革を進めるとき、その問題を解かなければなりません。

税源をめぐるせめぎ合い

反町 地方住民の自主性を高め、地方産業の活性化を図りつつ、いかに財政規律を実現するか、そのような観点で見たとき、「三位」の一つ、補助金にはどのような問題があるのでしょうか。

田近 2000年度のデータで、都道府県と県内の市町村のデータを足し合わせて、各県

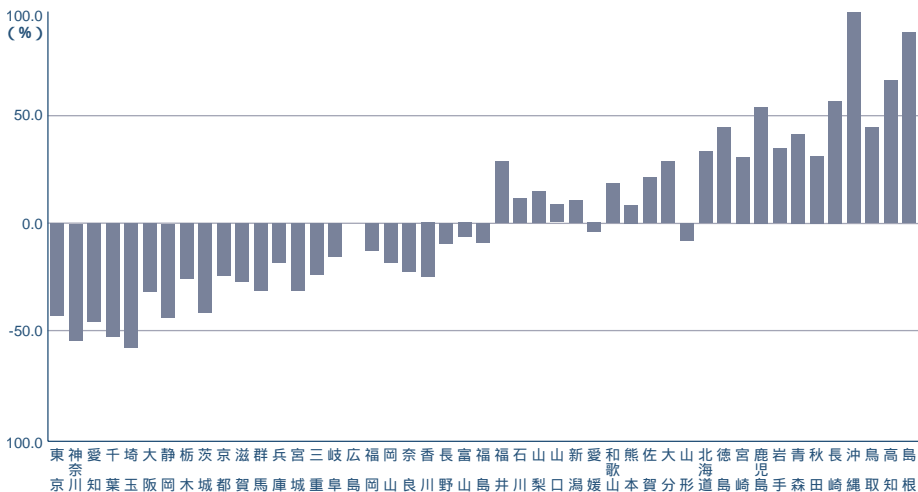
資料1 1人当たり地方歳出・地方税収



(注)地方歳出額、地方税収とも、都道府県と市町村の合計額。ただし、歳出額は、単純合計額から都道府県支出金を控除してある。2000年度。総務省『地方財政統計年報』平成12年度より作成。

田近栄治氏・油井雄二氏作成資料

資料2 1人当たり国庫支出金の地域格差:国庫支出金総額



(注)各地方団体の1人当たり国庫支出金総額の全都道府県平均額からの乖離率(%)を示している。2000年度。総務省『地方財政統計年報』(2000年度版)より作成。

田近栄治氏・油井雄二氏作成資料

における一人当たりの歳出に占める税収の割合を調べたことがあります(資料1参照)。その割合が最も高いのは当然ながら東京都ですが、とはいえ、100%ではない。東京都にしても借金をしていきますし、補助金ももらっています。それに神奈川県などが続いています。最低は島根県で、財政支出のわずか15%しか自らの税収はない。次に補助金の地域配分を調べて、興味深いことが分かりました。あらゆる補助金を含めるとい

う意味で、ここでは「国庫支出金」と言いますが、一人当たりの国庫支出金の地域格差について、財政力の強いところから弱いところまで並べると(資料2参照)、前の図とまるで同じような順番に並ぶのです。そこから見えてくるのは、補助金も再配分の機能を果たしている実情がわかります。つまり、バラまきと言われても仕方のないような配分がなされてきたということです。

反町 財政の弱い自治体に対して、財源

地方分権・三位一体改革が
日本を再生する!!
～戦後民主主義の変容～

保障・調整機能は交付税のみならず補助金も同じだと。

田近 さらに補助金の中には、かなり不明朗なカタチで使われているのではないかと疑念を持たざるを得ないようなものもあります。例えば一人当たりの生活保護を調べると、大阪や京都などが抜きん出て多い。補助金は、自治体に何かの仕事をしてもらうために国が地方にお金を出す性格のものですが、補助金の配分がしっかりとコントロールされているのか、そこを改めて問い直さなければなりません。

反町 「三位」のうち、残る税源配分の見直しについては、どのような課題がありますか。

田近 まず、どの税目で税源を移譲するかという課題ですが、地方法人税は税収の偏在や税源の有無など不安定性があり、経済のグローバル化が進む中で、国際競争力を高めるためには、あまりウエイトを高めるわけにもいきません。

反町 既に日本の地方法人税は、外国に比べ高過ぎると言われています。

田近 国税5税のうち個人住民税が応益性や自主性からして最も適していると思われれます。ただ、住民税の所得割の分と地方消費税について地域ごとの一人当たりの金額の格差を調べますと、やはり住民税の方が差が大きい。

反町 お金持ちや人口数の少ない自治体は減収となる、という問題があるわけですね。

田近 三位一体改革の議論で焦点となった義務教育の負担金について言えば、小学校、中学校の先生の給料の半分が文部科学省の補助金ですが、地方団体の側は、その一般財源化を求めています。つまり、自分たちで主体的に使えるお金にしてほしい、という要求です。現在、その予算規模は全体で6兆円ほどで、うち3兆円の補助金を文部科学省が配っています。その3兆円の補助金を止めて、地方へ所得割の住民税のかたちで税源を渡す。その際、交付税は今のままにすると仮定すれば、得をするのは

所得税が入るところ、つまり経済力、財政力の強い自治体です。ところが、義務教育の支出とは本来、教育の義務を負担する国がすべての国民に保障すべき項目です。減収となる自治体の反応としては当然予想されるのが、地方財政計画に入れてほしい、という要求です。地方分権のためには地方の自主性・自立性が必要であり、それには自前の財源を確保しなければならない。したがって補助金をカットしたら、その分、税源を移譲してほしい、と。そこまでは分かります。しかし「税源を移した上で、さらに交付税を増やせ」というのは虫が良すぎる。少なくとも国家財政の観点からは認められません。税源移譲により地方の財政需要を満たせないところは、権限と税源を与えてもらい、その上に交付税を増やしてほしいということになります。

反町 特に町村の自治体のような税源に乏しいところは、切実ですね。

田近 しかし、そのような意見がまかり通るようでは、財政規律どころではない。だからこそ国は、補助金を地方に移すときは、その額の8割しか税源委譲をしないと、投資的な経費については税源委譲はしない、など財政規律論を持ち出しながら反論を展開しているわけです。もちろん、そこには省庁なりの思惑も働いているのでしょう。自分たちの権限とか補助金をカットされたくないための理屈といった側面のあることは私も否定しませんが、国と地方にそういうせめぎ合いがある。それをいかに解いていくか、そこが問題です。

交付税のルール

反町 地方に税源を移すとき、地方団体にどれだけの財源保障をしなければならないか、そこが重要ですね。

田近 そこがこの議論の要点です。それぞれの市町村が必要とする財政需要を測定するためのものが基準財政需要額(8頁・資料4参照)です。基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた額を、国が各地

方団体に配分している。では、その基準財政需要額はどのようにして決められているのか。見かけ上、複雑な積算が行われているようですが、実態としては、これまでは鉛筆をなめて決めていたようなものです。予算の過程で、地方が求めるものを積み上げていき、これだけの基準財政需要額になる。そのように決めていた。そのように事後的なカタチで決めるのではなく、事前に算出するルールを明確に定めておき、それに則って決めるようにしなければならない。一言で言えば、基準財政需要額を最後に決めるのではなく、最初に算定のルールを決める。そこが重要なポイントです。

反町 そのルールはどのようにつくればよいのでしょうか。

田近 まずは、地方交付税法の定める「地方団体が等しく行うべき事務」とは一体何か、交付税でまかなうべき項目は何か、それを国と地方で協議しながら決めることです。これまでは景気浮揚や地域振興など政策的な配慮がなされてきましたが、今の財政状況を踏まえれば、そのような要素は排さなければならない。本来、公共投資などは含むべきではないでしょう。年金や医療など社会保障政策で個人に支給するものは、はずす。国の財政状況を念頭に置いて、ぎりぎりの線をリストアップする姿勢が求められます。

反町 基準財政需要額の積算のルールの決め方において重要な点は、

田近 基本的な発想としては、基準財政需要額の算定を今までよりシンプルな方法にすることで、国民にもより分かりやすいものにするということです。測定単位や補正係数を見直せば、必要なものもあれば、不必要なものもあるはずですが、高齢者比率などは必要でしょうが、寒冷補正に果たしてどれだけの妥当性があるのか。寒い暑いといって、日本国内のことで、どれだけ差を付けるべきなのか、そのようなことについて国と地方で議論をして決めていかなければなりません。

反町 現在の地方交付税法に定めのある

「基準財政需要額の算定方法」を、地方自律の見地から、見直すということですね。

田近 現在の交付税制度の基本的な枠組みを残したまま、一言で言って、どのような改革が必要なのか、と問われれば、公式を今と逆さまにして、最初に基準財政需要額を決め、その方程式から交付税が客観的に導き出されるようにする、ということになります。また、それによって給付と負担の関係が明らかになるという利点があります。

反町 地方交付税には、地方団体間の財政力の格差を解消する財政調整機能と財源保障機能がありますが、その性格が変わるということですね。

田近 つまり、財政調整機能が残り、財源保障機能がなくなる、ということです。貧しいところも豊かなところも、ある一定のサービスを可能にするための調整は国が責任を持たなければなりません。問題は対象とするサービスの範囲です。

膨らんだ基準財政需要額

反町 地方団体の側は、国からの自律をメーンとして、三位一体改革をそのきっかけとする、としているようです。

田近 しかし地方財政の改革という視点で見れば、三位一体改革のポイントは、交付税制度にどこまで踏み込めるかです。そこに手を付けない「改革」なら、それほど意味はないと思います。地方がある額の税源委譲を求めれば、その8割ほどを移譲して、欠けた分は交付税措置して、全体としては3兆円に近い水準を保つ。それなら利害の異なる地方団体も合意しやすいかもしれませんが、そのような名ばかりの改革では財政問題の根幹を正すことができません。

反町 財政再建を考える財務省などは、それでは埒が明かないというスタンスですね。

田近 最近の財務省の考え方は、「今までと比較することにどれだけの意味があるのか」ということです。そもそもこれまで地方に配ってきた基準財政需要額の設定が高過ぎるのではないかと。それはバブル崩壊以

降、地域活性化や景気対策などのために膨らんだ基準財政需要額をカットしようというとき、前と比べてプラスマイナスという「損得」などを持ち出されては改革などできない。少なくとも交付金のうち1990年代に肥大化した分はカットしようと思えばできるはずなので、1990年以前の規模に戻すべきだ。財務省は総務省に対して、そのような考え方で対応しているわけです。妙な表現ですが、交付税は総務省の地方への補助金のようなものですから。

反町 財政再建は重要としても、いきなり交付税の総額を大きく削れば、財政力の弱い町村は自治権や存立そのものが危うくなるのでは。

田近 地方財政が厳しいことはよく分かりますが、現状を維持するため、いつまでも地方が求める交付税を配っていきりがない。足りない分は国が払ってくれる。そのような意識を許す限り、モラルハザードを招く可能性が残されます。それぞれの自治体は、行政コストをさらに見直し、マネジメント能力のある人材に行政運営を任せる。より一そう真摯な取り組みが求められるはずですよ。

反町 所得分配の機能についてはどのように担保すべきでしょうか。

田近 もし困る人が出るようなら、社会保障でカバーすべきです。所得分配は個人に対して行う。福祉は必ず施設を建てなければ実現できないものではないはずですよ。そもそも経済的に困る個人を地方交付税で見ようとするからおかしなことになる。あるべき構造変化を交付税で措置しようという発想がいけない。

反町 交付税制度の改革が、地方の構造変化を進めるということでしょうか。

田近 結局、財政状況が国と地方のかたちに変革を迫っているということですよ。今



後、合併が進み、一つの県に大きな市がいくつあるかたちになっていきます。地形的な要因などから合併という道を選ばず、独立した行政単位として機能できない町村は広域連合を形成として分権の受け皿となる。そのとき、県の存在意義は薄れ、県に代わる道州制という流れが現実味を帯びてくるのかもしれませんが。財政面から判断する限り、日本はそういう局面にきているということです。

反町 良かれ悪しかれ、三位一体改革、特に交付税改革を通して、日本の地方自治が21世紀の「日本のかたち」を創生するきっかけとなることは間違いありません。私達は、国民であると同時に住民でもあります。自らの問題として真剣に考えなければなりませんね。

本日は大変お忙しいところありがとうございました。

一橋大学大学院経済学研究科長・一橋大学経済学部長

田近 栄治(たぢか えいじ)

1949年生まれ。1973年一橋大学経済学部卒業、アジア経済研究所入所。一橋大学経済学部助教授を経て、現在同教授、同経済学部部長、大学院経済学研究科長。経済学博士(ミネソタ大学大学院経済学部)。専門は財政学。主な著書に、『昭和財政史6 租税』(共著/東洋経済新報社・2003)、『年金の経済分析』(同・1996)、『昭和財政史6 租税』(同・1989)などがある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

地方分権・三位一体改革が
日本を再生する!!
~戦後民主主義の変容~