

# 「三位一体改革」の到達点

## 町田俊彦

(社)東京自治研究センター理事長、専修大学経済学部教授



### はじめに

日本における中央・地方の財政関係の特質は、神野直彦教授が「集権的分散システム」と名付けたように、最終支出（政府間の財政移転を除いた歳出）では地方が2/3を占めて「分散的」であるにもかかわらず、課税や起債に関する自治体の権限が制限され、税源配分で6割も中央に配分されている点にある（神野直彦 [1998]）。

このうち課税自主権と起債権限は、機関委任事務の廃止を中心とする第1次分権改革（2004年4月の地方分権一括法施行で完了）で拡充した。課税自主権に関しては、税率決定権の拡大、法定外目的税の導入、法定外普通税における許可制から事前協議制への移行が実現した。起債権限では、公的資金を原資とする地方債、交付税措置を伴う地方債、新たに設定された実質公債費比率が基準を超える自治体の起債を除いては、06年度から許可制から事前協議制へ移行する。

そこで財政レベルの分権化を中心とする第2次分権改革では、税源移譲・国庫補助負担金（以下、補助金と略す）廃止・地方交付税改革を一体的に行い、中央・地方間の最終支出の配分と税源配分の乖離を是正することが主要な課題となった。

小泉内閣が04～06年度を改革期間と位置づけた「三位一体改革」は、所得税から個人住民税への税源移譲など実施は07年度となる改革があるが、05年12月1日の政府・与党合意で一応決着をみたといえる。04年8月に地方六団体が

提案した改革プランでは、06年までは第1期の改革であり、消費税の地方移譲を中心とする第2期の改革が残されている。そこで第2期の改革の課題と明らかにするためにも、現時点での三位一体改革の到達点を検証する。三位一体改革は04年度から本格化するが、03年度にも「芽出し」の改革が行われている。そこで以下、本稿では03～06年度の改革を対象とする

## 1 二つの分権論と政策の対立

### (1) 二つの分権論

三位一体改革の到達点を具体的に検討する前に、改革を規定した分権論と政策決定の場における対立の構図を明らかにしておこう。分権改革の過程で多様な分権論が噴出したが、「競争的」分権システムを目指す考え方と「協調的」分権システムを目指す考え方が対極にある。

「競争的」分権論は、国からの財政移転（地方交付税、補助金）を縮小し、地方税で地方歳出を賄い、「受益と負担の一致」により、地方財政の効率化とスリム化を達成しようとする（例えば吉田和男[1998]）。日本の分権改革にそくしてみると、最終支出の配分と税源配分の乖離の是正を主に地方歳出の削減（スリム化）と課税自主権の行使に求め、税源移譲は副次的な位置にある。

「協調的」分権論では、最終支出の配分に対応した税源移譲が分権改革の主軸に置かれる。中央政府による財政移転の

うち補助金の大幅削減を求め一方、地方交付税では①算定への地方参加と②財政調整と財源保障がともに必要であると。十分な財政調整制度の下で、自主課税は副次的な位置におかれる（例えば金澤史男 [2001.6]、拙稿 [2005.4]）。

留意すべきことは、「競争的」分権主義は、国から地方への財政移転を縮小し、分権改革を国の財政再建に利用しようとする財務省の路線と親和的なことである。

## (2) 政策決定の場における対立

第1次分権改革では、機関委任事務の廃止をめぐる地方分権推進委員会・旧自治省と各省庁の対立が中心で、地方自治体（地方六団体）は後景に退いていた。これに対して三位一体改革では、補助金の廃止をめぐる地方六団体・総務省と各省庁の対立が中心となり、併せて税源移譲の規模と地方交付税の改革をめぐる地方六団体・総務省と財務省、経済財政諮問会議（民間議員）の対立も顕在化した点に特徴がある。地方六団体が全国知事会を中心に内部対立を調整して改革プランをまとめ、政策決定で重要な役割を果たしたことは、日本における政府間関係の歴史においてきわめて画期的なことである。

三位一体改革では、経済財政諮問会議（民間議員）が「競争的」分権主義の立場から、財務省が国の財政赤字削減の立場から主導的役割を果たし、地方自治体側の改革プランを歪めて実現してゆくことになる。

## 2 補助金削減額を大幅に下回る税源移譲

### (1) 補助金削減・税源移譲をめぐる政策の推移

税源移譲を分権改革の柱に据えたのは、01年6月の地方分権推進委員会「最終報告」、02年5月の片山総務大臣が発表したプラン（片山プラン）であった。片山プランの主な内容は、①国税と地方税の比率を1対1に変える、②税源移譲の規模を5.5兆円程度とする（所得税から住民税へ3.0兆円程度、消費税から地方消費税へ2.5兆円程度）、③補助金を5.5兆円程度縮減する、④地方交付税の見直し等を行う、というものであった。

補助金廃止に財務省と総務省を除く各省庁が消極的な中で、小泉首相が改革のリーダーシップをかなり発揮することになった。02年6月に小泉首相は、①補助金、交付税、税源移

譲を含む税源配分の在り方を三位一体で検討し、今後1年以内を目途に改革案をとりまとめ、②補助金について06年度までに数兆円規模の削減を行う、廃止する補助金のうち引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては税源移譲を行う、③交付税の財源保障機能全般について見直し、06年度までに縮小するという内容の指示（文書）を行った。補助金と交付税の削減が前面で出て、税源移譲は補助金廃止後に引き続き地方が主体となって必要があるものという限定がつけられ、税源移譲と結びつかない補助金削減（スリム化）という方式にお墨付きが与えられていることが注目される。財務省の補助金・交付税削減、財政諮問会議民間議員の交付税削減の主張が大幅に取り入れられた点が特徴的である。

事実、02年12月の「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」に基づき「芽出し」として03年度に総額5,600億円程度の補助金削減が行われたが、税源移譲と結びつく削減額は2,344億円、税源移譲額は2,000億円程度にとどまった（図参照、次頁）。

03年6月の総理指示（口頭、経済財政諮問会議）では、06年度までに概ね4兆円程度を目途に補助金を廃止・縮減、経常経費では10割程度、投資的経費では8割程度を目途に税源移譲するとした。03年12月の「三位一体の改革」に関する政府・与党合意に基づく04年度の改革においても、補助金削減8,984億円のうち税源移譲と結びつく削減額は4,749億円、税源移譲額は4,507億円にとどまった。税源移譲が行われない削減額4,235億円は前年度と同様に大半が公共事業関連補助金であり、小泉首相の「8割程度を目途」という数値目標は完全に反故にされた。

04年5月、小泉首相は経済財政諮問会議で今後3年間において4兆円の補助金削減（初年度1兆円、05年度・06年度で3兆円）、05年度・06年度で3兆円の税源移譲は決定済とし、全国知事会に補助金削減の具体案作成を要請した。04年8月、地方六団体は地方向け補助金20.4兆円のうち9兆円程度を廃止、うち8兆円程度を税源移譲するという2期にわたる改革プランを提案した。04～06年度の第1期計画では、補助金削減4兆円の内容は教育1兆1,458億円（中学校教職員給与費8,504億円）、社会保障9,365億円（民間保育所4,127億円、社会福祉施設整備費1,098億円）、公共事業9,996億円（公営住宅1,300億円）、その他1,465億円とし、税源移譲額は3兆円程度、税源移譲の方式は所得税から住民税へ移譲し

て、個人住民税を10%比例税率化するというプランであった。税源移譲額は補助金削減額の3/4にとどめられている。ただし03年度改革に対応する税源移譲は3兆円とは別途措置することを求めている。

地方六団体の提案に対する各省庁、特に義務教育費国庫負担金の廃止に対する文部科学省の抵抗は強く、義務教育費は05年度中に結論を出すとして決着が先送りされ、国保に都道府県負担を導入することで、04年12月に政府・与党合意

(全体像)がなされた。補助金削減額2兆8,262億円(05年度1兆7,681億円)に対して、税源移譲額は1兆7,452億円(同、1兆1,160億円)にとどめられた。

05年6月、経済財政諮問会議は三位一体改革について既往の「基本方針」を再確認し、翌7月、地方六団体代表者会議は改革案(2)を決議した。しかし各省庁の補助金を堅持しようとする姿勢は強く、10月に中央教育審議会は義務教育国庫負担金制度の堅持を答申、地方六団体委員の反対に

図 「三位一体改革」による国庫補助負担金削減額と税源移譲額(億円)

	税源移譲に結びつかない補助金削減	税源移譲に結びつく補助金削減	税源移譲
2003年度	合計 3,281	合計 2,344 義務教育費国庫負担金(共済長期負担金等) 2,344	合計 2,051 所得譲与税(2004年度に実施) 2,051
2004年度	合計 4,235 (スリム化の改革)	合計 4,749 義務教育費国庫負担金(退職手当・児童手当) 2,309 児童保護費等負担金(公立保育所運営費) 1,661 介護保険事務費交付金 305 軽費老人ホーム事務費補助金 167 その他 307	合計 4,507 税源移譲予定特例交付金 2,309 所得譲与税 2,198 2003年度改革分を含む 合計 6,558 所得譲与税 4,249 税源移譲予定特例交付金 2,309
2004年11月26日 政府・与党合意 (全体像)	合計 4,700 (スリム化の改革)	合計 17,539 義務教育費国庫負担金 8,467 要保護及準要保護児童生徒援助費補助金(うち準要保護児童分) 134 国民健康保険国庫負担 6,862 養護老人ホーム等保護費負担金 567 在宅福祉事業費補助金 125 児童保護費等補助金 96 公営住宅家賃対策等補助 641 その他 647	合計 17,452 税源移譲予定特例交付金 8,500 所得譲与税 8,952 2005年度実施分 11,160 2006年度実施分 6,292
2004年11月30日 政府・与党合意 (新規決定分)	合計 951 (スリム化の改革)	合計 6,544 児童扶養手当給付費負担金 1,805 児童手当国庫負担金 1,578 介護給付等負担金 1,302 地域介護等施設整備等交付金 389 公営住宅家賃対策等補助 620 その他 850	合計 6,351 所得譲与税 6,351
	累計(A) 13,167	累計(B) 31,176 補助金削減額(C)=(A)+(B) 44,343	累計(D) 30,094 2006年度 全額、所得譲与税 2007年度 所得税から個人住民税へ移譲 税源移譲率(%)=(D)/(C)×100 67.9

もかかわらず多数決で決定した。同月に厚生労働省は補助率引き下げによる生活保護費負担金の削減を提案、11月に地方六団体は生活保護費国庫負担金の削減に反対する緊急声明を出した。12月1日、「2006年度補助金・税源移譲改革」に関する政府・与党合意がなされ、補助率引き下げを中心とする補助金削減を決定した。補助金削減額は6,540億円に対して税源移譲額は6,100億円であった。

## (2) 低い税源移譲率

以上の03-06年度改革を通じての補助金削減額の累計は4兆4,343億円にのぼるが、税源移譲額は3兆94億円にすぎず、税源移譲率（国庫補助負担金削減額に対する税源移譲額の比率）は67.9%にとどめられた（図参照）。補助金削減のうち約1/3はスリム化分等として税源移譲が行われなかったものであり、三位一体改革が国の財政再建に従属したことが端的に示されている。

## (3) 国と地方の税源配分の変更は途半ばに達せず

現行の国と地方の税源配分をみると、03年度決算では総額78.0兆円、国税45.4兆円（58.1%）、地方税32.7兆円（41.9%）となっている。三位一体改革による税源移譲額約3兆円は総額の3.8%にすぎない。補助金削減額（4.4兆円）に見合う金額が税源移譲されれば総額の5.6%になり、国税と地方税の配分比率を1対1にするという片山プランの半分を達成したはずである。財政再建に従属した三位一体改革では国と地方の税源配分の変更は途半ばにも達していないといわざるをえない。

税源移譲の方式は、05年度までの所得譲与税と税源移譲予定交付金（義務教育費）、06年度の所得譲与税を経て、07年度に税源移譲の法律の適用が開始する。07年度以降、個人住民税・所得割の税率は現行の5%・10%・13%の3段階から10%（都道府県4%、市町村6%）の比例税率となる。個人住民税の最高税率13%のうち3%分は国に移譲し、国税の税率に上乗せされる。そこで所得税の税率は現行の10%・20%・30%・37%の4段階から5%・10%・20%・23%・33%・40%の6段階になる。

個人住民税を5%の税率で納付し、課税最低限が個人住民税所得割よりも高い所得税を納付する必要がなかった者（約300万人）は、個人住民税の税率が10%に引き上げられたことにより増税となる。この負担増は税額控除で軽減される。

現行の個人所得課税の税源配分をみると、04年度決算では国税・所得税15兆954億円（65.4%）、地方税・個人住民税8兆18億円（34.7%）となっている。税源移譲額は個人所得課税額（23兆972億円）の13.2%に相当するので、税源移譲後は所得税52.1%、個人住民税47.9%の配分割合となる。比例税率による個人所得課税は、応益性、安定性、普遍性（自治体間の税収格差が小さい）の面からみて地方税、特に基礎自治体の税に適合している。従って個人所得税で地方のシェアが上昇し、国と地方の配分割合が約1対1に変更されることは、三位一体改革の数少ないプラス面である。

## 3 財政再建を主目的とした補助金削減・交付税削減

### (1) 分権改革に資することが少ない補助金整理

分権改革で補助金整理を行う場合、優先的に廃止されるべき補助金は、地方行財政に対する中立性を基準として選ばれるべきである。補助金の地方行財政に対する影響で最も大きいのは土木、教育、福祉といった個々の行政領域での中央省庁の関与ではなく、地方財政の歳出配分が住民の選好から離れて歪むことである。補助金が手厚い歳出分野が地方の歳出配分で優先されがちである。この点からみれば、地方行財政に対して中立性が最も欠けているのは公共事業関連補助金であり、最優先して廃止されるべきである。これに対して義務教育、生活保護などナショナル・ミニマムの根幹に関わる補助金は、廃止されたとしても、地方歳出の規模や行政の内容に関して地方自治体の自由裁量の余地は小さい。

98年度の地方向け補助金は19.2兆円（一般会計16.1兆円、特別会計3.1兆円）であり、内訳は社会保障関係8.6兆円、文教・科学振興3.4兆円、公共事業関係5.9兆円、その他1.3兆円であった。三位一体改革の補助金整理で問題なのは、第一に公共事業関連の削減規模が地方六団体案を含めて約1兆円と小規模であり、しかも大半が税源移譲を伴わない点である。

そこで数兆円規模の財源を捻出するために、削減対象としては教育関係、福祉関係への依存度高まった。生活保護費負担金については地方自治体の強い反対で撤回されたものの、地方六団体案を含めて義務教育費国庫負担金が補助金削減の中心となったことが第二の問題点である。

補助金削減は国の負担割合の引き下げに大きく依拠しており、この手法では地方自治体の自由裁量が全く拡大しない点

が第三の問題点である。税源移譲を伴う補助金削減約3兆円のうち国民健康保険6,862億円、義務教育費8,467億円、児童扶養手当1,805億円、児童手当1,578億円で計1兆8,712億円、62.4%は国の負担割合引き下げによる補助金削減である。

## (2) 地方交付税の削減

総務省は「三位一体の改革」の成果の一つとして、04～06年度に地方交付税および臨時財政対策債の総額約5.1兆円削減したことを掲げている。地方交付税の削減を主導したのは、地方交付税交付金の圧縮を財政再建の柱と位置づけている財務省である。財務省は投資単独事業の決算が地方財政計画額を大幅に下回っていることを「過大計上」と批判、併せて経常経費・単独事業には敬老祝金のような無駄な支出が多いという批判も行い、地方交付税の圧縮につながる地方財政計画の削減を求めた。

03年6月の「基本方針2003」では、地方財政計画に関して、投資単独事業を06年度までに00～01年度の水準を目安に抑制、06年度までに計画上の職員数を4万人以上純減、経常経費（単独）を現在の水準以上に抑制というスリム化方針が盛り込まれた。

財務省の批判の問題点は、経常経費では計画額が決算を下回っており、投資的経費における計画額と実績との乖離と経常経費の乖離とは金額的にほぼ見合っているという事実を無視していることである。また経常経費・単独事業で敬老祝金等は零細であり、中心は乳児医療費無料化のような住民にとって不可欠な事業なのである。

従って地方交付税改革で求められているのは基準財政需要額における投資的経費から福祉関係を中心とする経常経費へ

の構成変更であり、圧縮ではない。総務省は経済財政諮問会議等で財務省を批判し、投資単独事業と経常経費・単独事業の決算乖離の「同時一体的是正」を進めた。しかし財務省の主張は小泉構造改革の「小さな政府」実現、その一環としての地方行財政のスリム化という重要な政策を反映しているので、完全には否定できない。そこで「同時一体的是正」では削減額が増額を上回り、ネットで削減となった。05年度には投資単独事業で7,000億円の削減、一般行政経費（単独）で3,500億円の増額、ネットで3,500億円の削減となった。06年度には、投資単独事業で2兆円の削減、一般行政経費（単独）で1.0兆円の増額で、ネットで1.0兆円の削減となっており、地方行財政スリム化の政策が強化されている。

地方交付税の大幅削減には、国の財政再建に従属した三位一体改革の性格が現れている。

## 4 地域格差への対応

### (1) 東京都の増収効果

三位一体改革は財源の地域格差を伴う。個人住民税の比例課税化は、現行の軽度の累進性をもった個人順民税と比較して、一人当たり税収の地域格差は縮小する。それにもかかわらず財源面で地域格差が生じるのは、削減される補助金の一人当たり額は大都市圏、特に東京都で小さいからである。

表は三位一体改革による東京の増減収を示したものである。総務省の試算は、地方六団体案で補助金削減がなされた場合の試算で、東京都・区市町村は税源移譲により3,000億円の増収、補助金削減で2,400億円の減収、ネットで600億円

表 「三位一体改革」等による東京の増減収（億円）

	総務省の試算（東京都、 都内区市町村への影響）	東京都の試算（東京都への影響）	
		2006年度	平年度
税源移譲額	+3,000	+2,300（所得譲与税）	+3,050
補助金削減額	-2,400（地方六団体案）	-1,950	-1,950
ネット増収額	+600	+350	+1,100
法人事業税分割基準見直し 上記を含めたネット増収額	-600 0	-1,300 -950	-1,100 0

注：1）東京都の試算による補助金削減額は実施された分ですりム化による削減額は含まれない。

2）東京都の試算によると2009年度に地方特例交付金が廃止されると1,400億円の減収。

出所：総務省試算…参議院総務委員会調査室「地方財政データブック」2005年版、岡崎浩巳「平成17年度の三位一体の改革と税源移譲」『自治研究』第81巻第6号、2005年6月。東京都試算…「平成18年度東京都予算（原案）の概要」2006年1月。

の増収となる。東京都の試算は具体化した改革による東京都への影響額であり、平年度ベースで税源移譲による増収額は3,050億円、補助金削減額（税源移譲を伴うもののみ）は1,950億円であり、ネットで1,100億円の増収となっている。

三位一体改革により競争的分権システムへ移行する中で、総務省は東京都への財源集中を抑制するという戦後一貫して採られてきた政策を堅持する。2004年12月に総務大臣は「三位一体の改革を推進するための地方税財政制度」を発表したが、その中に「財政力格差拡大への確実な対応」が盛り込まれている。

## (2) 法人事業税の分割基準の恣意的な見直し

そこで総務省は05年度税制改正で法人事業税の分割基準の見直しを実施する。複数の都道府県に立地する企業の場合、課税標準となる法人所得、付加価値、資本額は本社ベースでしか算出されない。そこでこの課税ベースを一定の基準で都道府県に配分し、各都道府県はこれに税率を乗じて法人事業税額を算出する。分割基準の基本は法人住民税と同様に従業者数であるが、別の基準も併せて採用されている。例えば銀行業・証券業・保険業では1/2を従業者数、1/2を事業所数としている。05年度改正は、この基準を卸売小売業・サービス業・運輸通信業等とほぼ非製造業全体に拡大するものであり、事業所数のウエイトが決定的に高まる。分割基準の見直しにより、三位一体改革による東京の増収は相殺される。

問題なのは非製造業についての新たな分割基準がほとんど合理的根拠をもたないことである。法人事業税は源泉地主義による応益課税で、事業活動の規模が応益の尺度と考えられる。そこで導入された外形標準課税では、課税ベースの基本を付加価値とし、資本規模が補完している。これに対して非製造業の課税標準の1/2については、10人の事業所が立地する都道府県と1,000人の事業所が立地する都道府県が同等の配分を受けることになる。

事業所数は事業活動の大きさを示す指標にはなりえないのである。東京都の増収効果を打ち消すために実施された改正であり、地方税を歪めたものに変質させている。

こうした総務省による恣意的な分割基準見直しが行われるのには、東京都にも責任の一端がある。補助金削減と税源移譲を一体的に行う分権改革では、東京都の自治体では増収、多くの地方圏の自治体では減収という地域格差が生じるにもかかわらず、東京都はこれへの対応を打ち出していない。東京都が地方財政調整の財源を拠出する「水平方式」の導入についても強く批判している。「協動的」分権システムの下での明示的な自治体間協調としての「水平方式」を拒否することにより、総務省の恣意的な分割基準の見直しを伴う「隠れた財政調整」を温存させているのである。

## むすび

財政レベルの分権改革は06年度改革で完了したわけではなく、第2次改革が求められている。第1次改革のような国の財政再建に従属した分権改革にならないためには、地方自治体の結束により、政策形成能力を強化し、政治力を発揮することが必要とされている。

06年1月に地方六団体が発足させた「新地方分権構想検討委員会」（委員長：神野直彦）は、政策能力強化の面で重要な役割を果たすことが期待される。

## 【参考文献】

- 金澤史男 [2001.6] 「分権改革セカンド・ステージの岐路」『地方税』
- 神野直彦 [1998] 『システム改革の政治経済学』岩波書店
- 町田俊彦 [2005.4] 「地方交付税を巡る論点と展望」『地方財政』
- 吉田和男 [1998] 『地方分権のための地方財政改革』