

三位一体改革と地方の行革

林 宏 昭*

(関西大学経済学部教授)

1 . はじめに

2003年、地方分権改革推進会議の報告、経済財政諮問会議の「基本方針2003」と、それぞれに地方財政の“三位一体改革”の方向付けを行い、地方団体にとってはその実現がどのようなかたちで進められていくのかが大きな関心事となった。2000年度に施行された地方分権一括法によって、機関委任事務の廃止など、地方の行政運営に関する権限の委譲は進んだと言われているが、地方の税財源の充実は残された課題として先送りされた状態になっている。地方税財源の充実は地方分権一括法へとつながった90年代の地方分権推進委員会や政府税制調査会の答申などでも強調されてきており、長く“三割自治”が指摘されていた地方団体からは、三位一体改革を通じて税源移譲が進むことに大きな期待が寄せられている。

他方、現在は国、地方を問わず、借入金が拡大し危機的な財政状況に陥っている。そして事実、多くの地方団体がすでに行政改革プログラムや財政再建プログラムを策定してそれへの取り組みにかかっている。このような状況下で、三位一体の改革がどのような意味を持つものであり、地方団体の側ではどのような対応が求められるのかは重要な検討課題である。

本稿では、次節2において三位一体改革が国と地方、それぞれにとってどのようにとらえられ、どのような意義を見出すのかについて述べる。そして、3では、地方財政全体の動向から、すでに小泉改革に先立って2000年度から地方団体の歳出削減に結びつく行革がはじまっていたことを示し、全国の市町村データを用いて、その行財政改革の背景にある財政事情を分析する。そして4において、三位一体改革が動き出そうとする現在、各地方団体の行財政改革には何が求められるのかを検討したい。

2 . 地方の三位一体と国の三位一体

“三位一体改革”が、地方の主要な財源である地方税、地方交付税、そして国庫支出金の総合的な改革を意味することは明らかである。しかしながら、その受け止め方や期待するものは必ずしも同じではない

*1958年生まれ。1981年関西学院大学経済学部卒、1987年関西学院大学大学院経済学研究科単位取得。

博士（経済学）。帝塚山大学経済学部助教授等を経て、現在関西大学経済学部教授。専門：財政学・地方財政学。主な編著書は『世界はこうして財政を立て直した』（共編著、2001年、PHP総合研究所）、『これからの地方税システム - 分権社会への構造改革指針』（2001年、中央経済社）、『どう臨む 財政危機下の税制改革』（2002年、清文社）など。日本財政学会、日本地方財政学会、日本経済学会等に所属。

ように思われる。

地方の財源に関する改革はこれまでもさまざまなかたちで実施されてきたが、残念なことに従来の改革はこれらの3つの制度の改正がばらばらに展開されてきた。1970年代のオイルショックの後、長期化する財政悪化への対応として行政改革が求められ、同時に地方分権の観点から使途が限定された特定補助金の弊害や問題点が指摘されてきたこともあって、80年代半ばからは、補助金の整理合理化が進められた。85年度には、補助率の高い補助事業についてその引下げが行われ、たとえば生活保護は、それまでの補助率80%から70%へと引き下げられた。この補助率のあり方についてはその後も議論が重ねられ、この生活保護の補助率は最終的には現在の75%まで戻されて決着する。このような国庫による補助率の変更が行われるときには、地方税制に関する調整は実施されず、財源不足が拡大する地方団体では地方交付税が増加するかたちでその金額が吸収されていったのである。

地方税については、たとえば89年度の消費税導入時に、地方間接税の整理とともに所得課税のフラット化のための所得割住民税の税率区分の簡素化が行われた。この例に代表されるように、これまで日本で実施されてきた地方税の改革は、国税の変更にあわせて実施されるケースが多かったのである。

1997年度に地方消費税が導入されたが、これも89年度の改正時に電気税など比較的規模の大きかった地方間接税の廃止による税収減を補うために消費税の一部が地方譲与税化されていたものを変更したかたちであり、95年に先行実施された住民税の減税分を補って、さらにトータルで見た地方の歳入が大きく変化しないように調整を行った結果である。ただ、地方消費税導入時には、それが地方税として相応しいものであるかどうかといった地方税制そのもののあり方についての議論もされており、最近では道府県税の事業税について外形標準課税のあり方が検討されるなど、地方税制を取り巻く議論は活発になってきている¹⁾。

国が定めた一定の行政水準を確保する上で、各地方団体の税収が不足する場合の調整のために交付されているのが地方交付税である。その交付額は、国の定めた一定の基準に基づいて算出された歳出額から上記の国庫支出金や地方債といった特定の財源を差し引いた額（基準財政需要額）と、地方税等自主財源の一定比率（基準財政収入額）との差額として求められる。この基本的な仕組みは、地方交付税制度の創設以降、変更は加えられていない。

国の側から見た交付税の財源は、所得税、法人税、酒税、たばこ税、消費税のうちそれぞれ一定割合（交付税率）と定められている。このうち、たばこ税と消費税は、89年度の税制改革時に交付税財源の総額を維持するために加えられたものであり、これまで実施されてきた交付税率の変更と同様に、国税の変更時に、その時点での総額確保のために実施されたものである。

交付税はもともと、次のような特性を持っている。つまり、好況期にはその必要額が減少し、財源である国税が拡大する。そして、不況期にはそれぞれ逆の方向に動く傾向を示す。1980年代に入り、交付税財源の確保のために交付税特別会計で借入れが生じるようになったのはこのためである。だが、80年代後半からバブルへとつながる時期には、国税、地方税ともに増加していくが、本来縮小していくはずの交付税の規模も拡大する。

基本的な仕組みは変更されていないにもかかわらず生じたこの時期の交付税の増加は、地方団体全体の財政規模を決定する地方財政計画の拡大と併せて、基準財政需要額の算定において地方が実施する事業の規模と範囲を拡大することによってもたらされた。これは地方交付税の変質とでもいうことができるが、バブル崩壊後は、財源不足額が顕著になり、交付税特会の借入、そして地方債への振り替えが拡大してきている。

2002年度以降は、90年代にその拡大をもたらした基準財政需要額算定における補正が縮小され²⁾、総額

1) 事業税の外形標準化は2004年度から導入予定。

2) 人口規模が少ない団体に適用される段階補正などが縮小された。

も抑制傾向が見られるようになったが、依然として地方交付税制度のあり方についての根本的な議論は残されていたのである。

これまでに行われてきた地方財源に関する改革は、冒頭で述べたようにそれぞれ個別に展開されてきたものであるが、地方交付税の交付団体では、国庫支出金の変更（補助率の引下げ）は地方交付税の拡大となり、また地方税や国税の変更は従来とほぼ見合う財源が確保されるような交付税の変更をとらう、というように、各制度は互いに密接に関連したものとなっている。しかし、地方分権を進め、財政的な自立を求めてきた地方団体には、このような改革が、国と地方の間での税収配分の変更に結びつくものではなかったことに大きな不満があったのであろう。つまり、様々な改革を経ても、一般に言われるように、国と地方の純計ベースで見た歳出の比率は6対4であるのに対して、税収の比率は逆転している状態は変わらなかったのである。

そのような状況下で三位一体の改革が唱えられ、税源移譲という言葉が大きく取り上げられたわけであり、地方にとってはかつてないようなチャンスと受け止められたということである。その意味では、政府が目指した4兆円の国庫支出金の削減に対して4兆円の税源移譲を地方が望むのは当然といえる。

一方、国の財政の観点からは、この入れ替えは非常に厳しいものとなる。つまり、現状では、国は約40兆円の税収で80兆円の予算を組んでいる。30兆円を超える国債発行に依存せざるを得ない状況で、国の歳出である国庫支出金と同額の国税収入が減少すれば、予算全体の国債依存度はさらに上昇する。

そこで財務省の側からは、「国庫支出金削減額の8割の税源移譲」や「地方の歳出合理化を進めた上での10割」というような声も当然出てくることになる。その後、いくつかの地方団体や知事グループからの提言の中では「義務的な経費の国庫支出金については10割、それ以外のものについては8割」といった提案もなされているが、国庫支出金カットとそれに対応する税源移譲の割合は、三位一体改革の中で大きなポイントになる。

さて、以上は当面進められようとしている地方税と国庫支出金に関する課題であるが、これにさらに地方交付税の改革を含めて、三位一体となる。上記のように現在の地方財政制度の中には、経費のうち地方税で調達する必要のある基準財政需要額を実際の収入である基準財政収入額で賄うことができない団体には、地方交付税が交付される。このような現在の交付税制度のもとでは、国庫支出金の削減と税源移譲は、次のような結果を引き起こす。つまり、国庫支出金の削減は基準財政需要額の拡大となり、税源移譲は基準財政収入額の増加をもたらす。しかし、基準財政収入額には地方税収の75%が算入されることになっているため、個々の団体において国庫支出金の削減額と税収額が同額であれば、現在地方交付税が交付されている団体ではその交付額が拡大することになる。

これは国庫支出金の削減と税源移譲とのバランスが取れている地方団体の場合であって、実際には、このネットの効果は、地方団体ごとによりかなりの差が生じる。それでも、交付税制度を現行制度のまま維持しておけば、地方団体にとっては、従来と同額以上の歳入が確保されることになる。この点は、かりに総額ベースで税源移譲の規模が国庫支出金の削減額よりも小さい場合であっても同様である。

一方、国の財政の側から見れば、先に述べたように国庫支出金に対応する税源移譲を10割以下に抑えたとしても、交付税の形での財政移転へのシフトが生じる結果になる。したがって、地方交付税制度の改革をとらなう、はじめて“三位一体”が完成するということになる。三位一体の改革を通じて、地方の側からすれば税源移譲が行われることに、そして、国の側からすれば、地方交付税までの改革を含めることに期待が寄せられ、それぞれがメリットを得ようとしているのが現状である。

このような状況に照らせば、三位一体の改革を実際に進展させることには、国と地方で大きな利害の対

立があり、さらに地方団体の間でもネットの効果に様々な違いが生じることが予想される。しかし本来、地方分権の進展と国の財政の健全化は、どちらかにとってのみ重要なのではなく、日本全体にとって共通した課題である。

三位一体改革を通じて、地方に期待されるのは、地域の受益と負担の関係を明確にして、財政的な自立を実現していくことである。地方団体にとって見れば、国からの関与（コントロール）なしに、これまでと同じ歳出規模を維持できれば、従来よりも地域住民の満足度を高めることができるはずである。だが、これまで述べたように国・地方を通じた財政状況を考慮すればこれは難しい。たとえば、使途の定められた10の財源が7や8の財源になっても、それを地方団体の裁量に基づいて活用することで、従来と変わらない満足度を維持するような努力が求められるということである。そのためには、バブル期以降、急速に膨らんだ地方の歳出規模についての徹底した見直しと各事業ごとの検討が必要である。つまりは行財政改革の実現である。

そして実は地方の歳出規模を抑制する行政改革は、すでに全国的にはじまっている。次節では、近年の地方、特に市町村における行財政改革の動向についての分析を行うことにする。

3. 地方の行財政改革

言うまでもなく、日本の地方財政は47の都道府県と3,200を超える市町村の二層制であり、それぞれに行財政改革に取り組んでいる。特に都道府県では、多くの団体が行財政改革の計画を策定し取り組んでおり、ホームページなどでも紹介されている。また、国庫支出金のうち事業としては最も規模の大きい義務教育に関するものが都道府県を交付対象としていることから³⁾、その動向が注目を集めることが多く、三位一体改革に関してさまざまな提言や要望を表明しているのも都道府県が中心である。

だが、地方分権の推進、地方の自立、そして超少子高齢社会に期待される地域福祉といった住民が主役の行財政システムを確立するためには、基礎的な自治体である市町村の財政状況の改善は不可欠である。三位一体改革はもともと国と地方との間での財源の配分が中心的な課題であるが、都道府県と市町村との間の財政関係も大きな問題をはらんでおり、都道府県への国庫支出金の削減が市町村財政に対して大きな影響を及ぼすことも十分に予想される。

市町村財政については、その対象が3,000以上と非常に多いことから各団体ごとに捉えた分析は多くない。以下では、できる限り団体の財政的な特性を見ながら市町村の行財政改革の状況を分析し、三位一体改革の中で求められるこれからの方向性について考察を進めることにする。

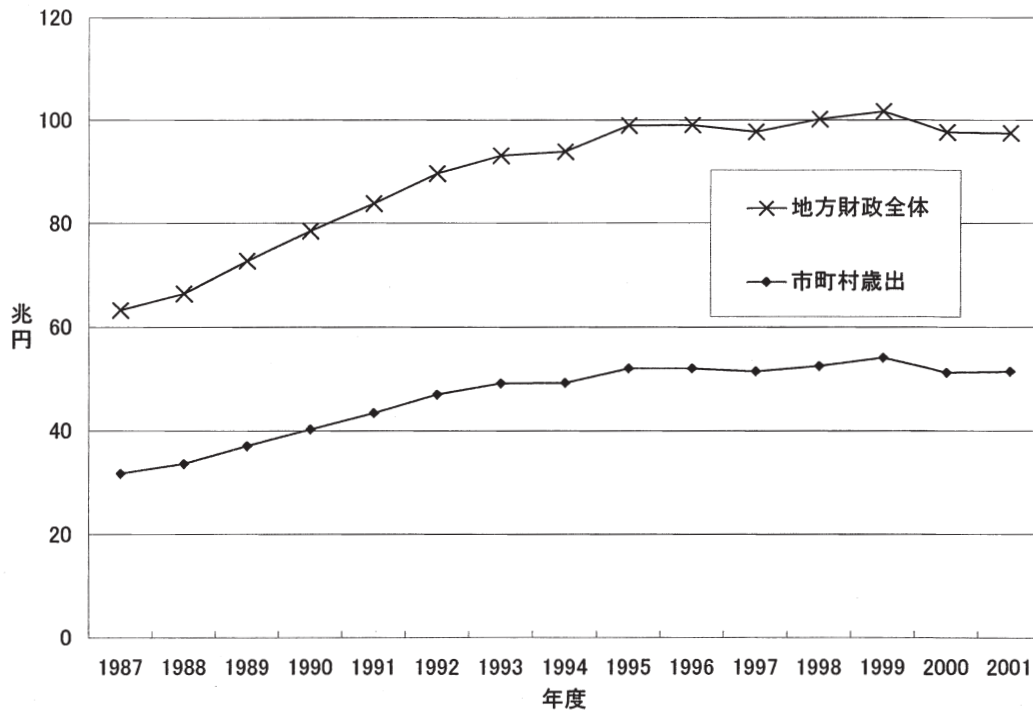
図1は1987年度以降の地方財政全体の歳出と市町村の歳出総額の推移を見たものである。全体の規模では、1999年度に101兆円を超え最大になる。また、市町村も同じ年度に54兆円に達している。いずれも2000年度から減少に転じており、歳出の抑制という形で行財政改革の効果が現れていることがわかる。なお、都道府県についてはピークが98年度で、市町村よりも1年早い。

表1は、バブル期の1990年度以降の市町村の歳出の推移を性質別の費目別に見たものである。99年度までに総額では13兆8,000億円の増加となっており、そのうち普通建設事業費による部分は2兆5,000億円である。人件費、物件費、扶助費、公債費といった経常的な歳出もそれぞれ大きく増加していることがわかる。

ただ、これはバブル期をはさんで、地方の公共事業が急膨張し、その事業が財政の足を引っ張ってきた

3) 義務教育費国庫負担金は、2003年度予算で約2兆8,000億円。

図1 地方の歳出の推移



資料) 『地方財政統計年報』。

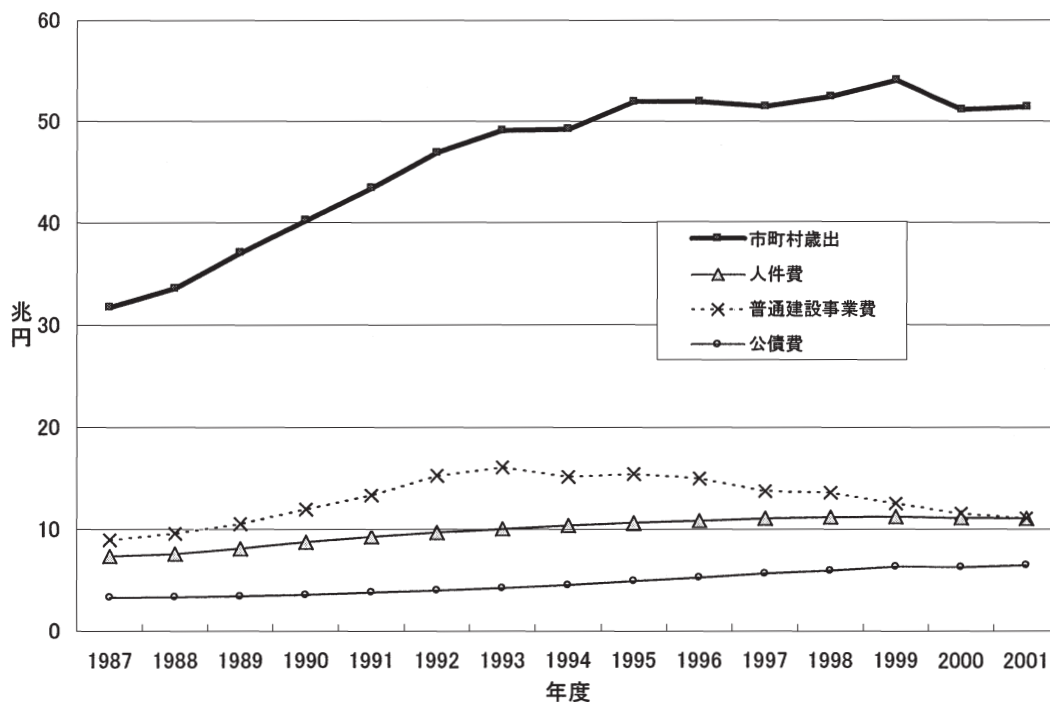
表1 1990年度から99年度, 2001年度への市町村歳出規模の変化

	1990年度	1999年度	2001年度	90⇒99	99⇒01
総額	40.2	54.0	51.4	13.8	-2.6
人件費	8.7	11.2	11.0	2.5	-0.1
物件費	3.7	6.2	6.2	2.5	0.0
維持補修費	0.6	0.7	0.7	0.1	0.0
扶助費	3.0	5.5	5.0	2.5	-0.5
補助費等	2.2	4.0	3.4	1.8	-0.6
普通建設事業費	11.9	12.5	11.0	0.5	-1.4
災害復旧事業費	0.3	0.3	0.2	0.0	-0.2
失業対策事業費	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
公債費	3.5	6.3	6.4	2.7	0.2
積立金	2.8	2.0	1.2	-0.8	-0.8
投資及び出資金	0.2	0.3	0.3	0.1	-0.1
貸付金	1.2	2.0	2.0	0.8	0.0
繰出金	1.8	3.0	3.9	1.2	0.8

資料) 『地方財政統計年報』。

という通常の認識とは状況が異なっている。そこで、性質別分類のうち、規模が大きなものだけを取り出して、図1と同じように推移を示したのが図2である。いわゆる公共事業を代表する普通建設事業費は1980年代後半から急速に拡大するが、93年度にピークを迎えその後は減少する。これにはいくつかの要素が影響しているものと考えられるが、行政改革の効果と言うよりも、むしろ後述の歳入面で、93年度に市

図2 市町村歳出の推移



資料)『地方財政統計年報』。

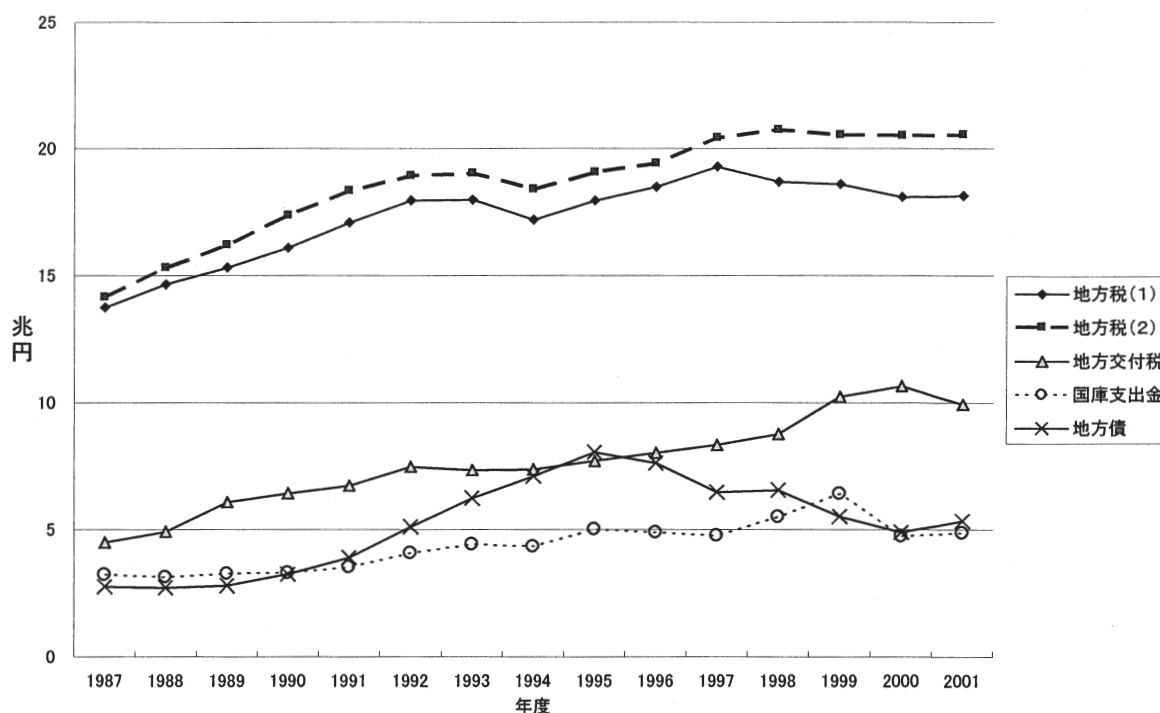
町村において税収がピークに達したことと関連している。バブル期を迎える80年代後半に策定されたさまざまな建設計画は90年代になって実施されていったが、93年度、94年度といった時点では、まだ経済環境もその後今日に至る状況ほど深刻化しておらず、明確な形での公共投資拡大策は採られていなかった。

一方、人件費をはじめとする経常経費は、93年度以降も増加が続く。90年頃に実施された建設事業の財源は、当然地方債の発行をとともなうものであったことから、公債費も増加を続ける。そして2000年度にはそれ以前から減少していた普通建設事業費だけではなく、人件費などの経常経費も減少し、2001年度はほぼ横ばいとなる。このような歳出の動向を見ると、市町村がその財政規模の縮小につなげる形で行財政改革に取りかかったのは2000年度あたりと見なしてよい。

図3は、同じ期間における市町村の歳入の推移を示したものである。市町村の場合、地方税として導入された地方消費税が道府県税として設定され、一旦都道府県に入った後にその2分の1が市町村に地方消費税交付金として配分される仕組みになっている。このような例は他にも利子割住民税、ゴルフ場利用税などがあり、これを市町村税に含めるかどうかで規模が異なってくることから、図では、市町村税のみを地方税(1)、道府県税からの交付金を含めたものを地方税(2)として示している。地方税収はいずれもバブル経済の影響を受けて80年代後半から大きく増加するが、93年度をピークに一旦減少する。その後、地方税(1)は所得減税、固定資産税の減少によって下降するが、(2)のほうは、地方消費税および利子割交付金の増加によってほぼ水平に推移する。上記のように市町村の普通建設事業費のピークは、最初の市町村税のピークである93年度と一致しており、その後、普通建設事業費が減少を続けるのは、地方債発行の抑制と連動したものとなっている。

小泉内閣の成立以降、「構造改革が先か、景気対策が先か」、あるいはまた「財政再建と景気回復はどち

図3 市町村歳入の推移



資料) 『地方財政統計年報』。

らが大切か」といった議論が方々で展開されてきた。しかし、純計ベースで見た国と地方を通じた歳出全体のうち6割を占める地方財政では、すでに公共投資を削減して経常経費へと向かう動きが見られ、また公債費の増加によって政策的な経費へのウエイトが低下している状況を考慮すると、財政構造の改革は、小泉改革以前にすでに始まっていたのである。さらには、1999年度をピークとして、歳出規模の縮小も行われてきていたということである。

以上は、地方財政全体を眺めた姿であるが、地方団体の財政状況にはそれぞれの特性があり、また2000年度からの行財政改革に至る財政運営にも違いがあるはずである。

そこで以下では3,200を超える各市町村について、90年代財政運営と最近の行財政改革との関連をいくつかの視点から分析してみることにする。分析の対象とするのは全市町村であるが、1990年度から2001年度にかけて合併や町村から市制の施行といった行政組織に変化があったものを除く3,197市町村である⁴⁾。99年度から2001年度にかけて団体ごとに歳出規模を比較すると、全体の3分の2以上の2,417団体が減少

表2 1999年度から2001年度にかけて生じた歳出の縮小

20%超	10%～20%	0%～10%
387 団体	827 団体	1,203 団体

4) この間に行われた中核市へのシフトは考慮できていない。

している。表2は、この間の歳出規模の縮小をその規模(割合)で区分して示したものであるが、実に3分の1の団体が2年間で10%以上歳出を削減していることがわかる。

このような歳出規模の縮小をとまなう行財政改革の進展には、それぞれの団体が持っていた財政構造や、それまでの財政運営が影響しているのであろうか。

これにはいくつかの要素が考えられる。一つは、この時期の行革に至るまでの、税収が減少に転じる中で拡大を続けた1990年代における歳出の伸びである。つまり、バブル期を経て歳出が大きく増加した団体ほど大きな規模の歳出削減を余儀なくされるのではないかということである。

回帰分析によって両者の相関を求めると、次のような結果が得られた。

$$\text{削減額} = 445.79 + 0.207 \times [\text{90年代の増加額}]$$

(9.0) (80.3)

カッコ内はt値(以下同じ)

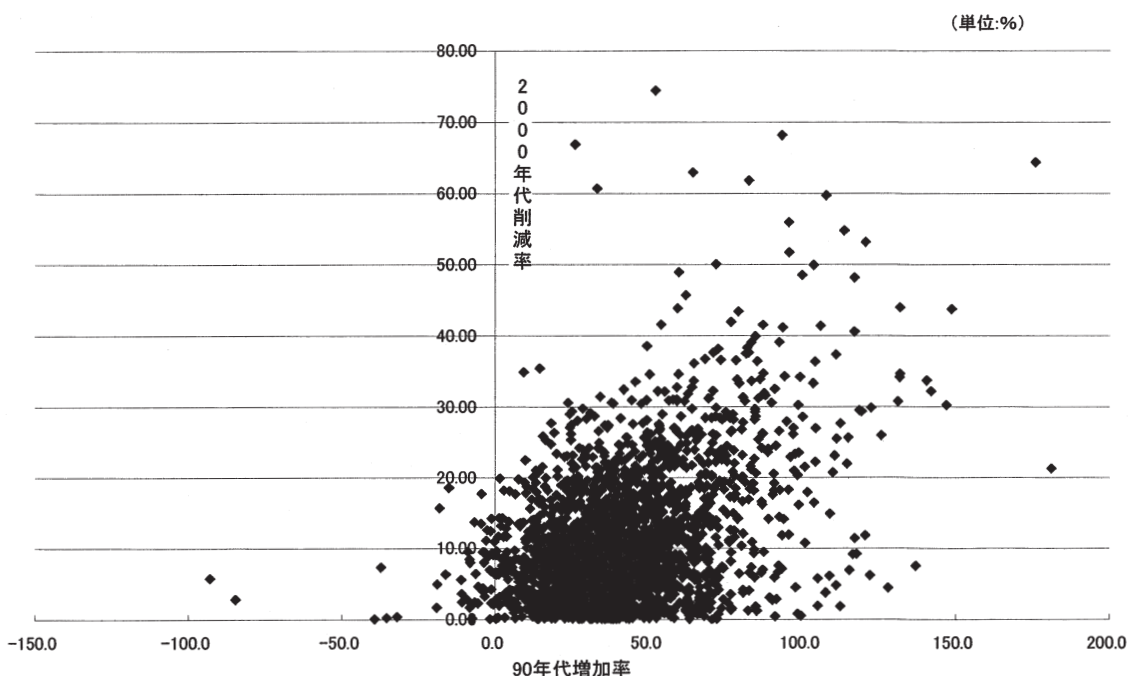
自由度修正時決定係数：0.73

両者の相関を示す相関係数は0.85とかなり高くなっている。この推計式において、90年代の歳出増加額の係数がプラスに推計されているということは、90年代を通じた歳出増加の規模が大きい団体ほど、2000年度以降の歳出削減の規模も大きくなる傾向を持っていることを意味している。

ただしこの推計結果は、単に歳出規模が大きい団体ほど伸びも削減も大きくなることを反映したものである。そこで、90年度から99年度にかけて生じた歳出の伸び率と、それ以降の削減率を用いて相関を求めてみることにする。

図4は、1990年度から2001年度にかけて歳出規模が縮小した市町村について、横軸に90年代の歳出の伸び率を、99年度以降の歳出削減率をとって示したものである。図から見て取れるように原点の周辺に多くの団体が集まっているため、やや分かりにくくなっているが、全体的な傾向としては90年代の歳出規模の

図4 90年代の歳出増加率と2000年代の歳出削減率の相関



拡大が大きい団体ほど近年の削減額は大きくなっている。両者の関係の推計結果は以下の通りであった。

$$\text{削減率} = 5.23 + 0.157 \times [\text{90年代の増加率}]$$

$$(17.6)(25.3)$$

自由度修正済決定係数0.22

両者の関係を示す相関係数は0.47で、推計の当てはまりの良さを示す決定係数は低くなるが、90年代における歳出の増加率の高い団体ほどそれ以降の削減率が高くなるという傾向を示していることがわかる。

さて、地方団体が行財政改革や歳出削減に取りかかるきっかけは、財政再建団体転落の回避といった差し迫った状況に直面して、という場合もあれば、経常収支比率などの財政指標の健全化をめざした行財政改革もある。

そこで次に、2000年度からの歳出削減に、個々の財政状況がどのように影響しているのかを見てみよう。具体的には、その後の財政運営に影響するのではないかと考えられる1999年度の財政的な特徴と歳出削減率に相関があるかどうかを求める。

まず歳入では、地方税収入が財政運営においてどれだけのウエイトを占めているかという点である。図5は、2000年代に歳出を削減している市町村について、地方税の割合と歳出の削減率の関係を示したものである。

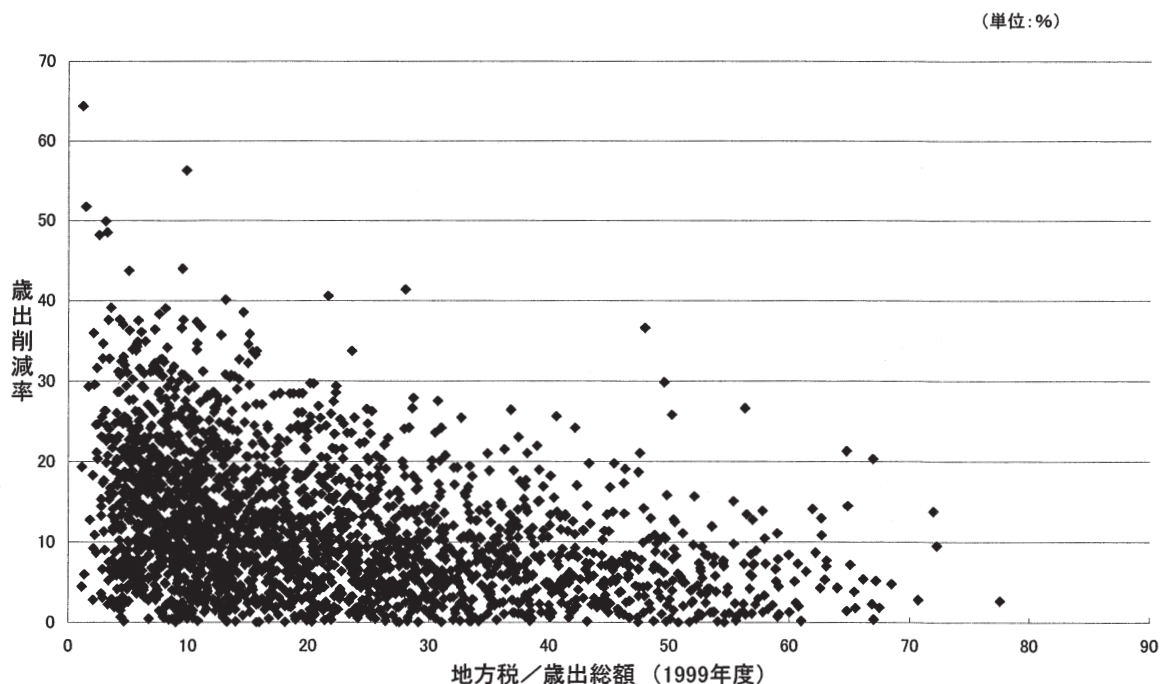
図からは、少なくとも上方の包絡線が右下がり、つまり地方税の割合が高いほど削減率が低くなっているように見える。両者の相関を回帰分析によって求めてみると、以下のような結果になった。

$$\text{削減率} = 16.08 - 0.208 \times [\text{地方税} / \text{歳出}]$$

$$(57.8)(-19.1)$$

自由度修正済み決定係数：0.13

図5 歳出総額に対する地方税の比率と歳出削減率の相関



相関係数は0.36で、傾向としては地方税の割合の高い団体ほど歳出の削減率が低くなっている。

歳入に関しては、このほかに、1999年度における地方交付税、国庫支出金、地方債収入の歳出に対する割合を用いた推計も行った。だが結果的には、地方交付税、国庫支出金の歳出削減率との相関はきわめて低く、それぞれ0.095、0.0067であった。

今日の地方財政における収入の構造を簡単に示すと、歳出所要額から国庫支出金、地方債の特定財源を差し引いた金額、つまり地方税で賄うべき部分を地方税と地方交付税とで調達しているという関係にある。近年の財政悪化のもとでは、地方税が減少しても地方交付税で補填される地方交付税の交付団体よりも、地方税の減収をそのまま受け止めることになる主として都市圏に位置する不交付団体のほうが厳しい対応を迫られるという状況が見られたことから、地方税収入のウエイトの高い団体ほど削減率が高いのではないかという仮説を検証するために相関を見たのであるが、全体的な傾向としてはむしろ地方税のウエイトが低い団体で、歳出削減の規模が大きかったという結果になった。これには、いくつかの要因が考えられる。

一つは地方交付税の動向である。図3で示されたように、税収が減少する中でも地方の歳出拡大を可能なものとしてきた地方交付税が2000年度をピークに減少し始める。地方税で賄うことができるという意味での財政力が非常に弱い地域での90年代の歳出拡大が、地方交付税および国庫支出金の抑制によって歳出規模の縮小を余儀なくされているということである。

地方交付税、国庫支出金とは違い、やや歳出削減率と相関の見られたのが地方債収入の割合である。2000年代の歳出削減率と1999年度の歳出総額に対する地方債収入の比率との相関を求めると以下のような結果であった。

$$\begin{aligned} \text{削減率} &= 4.26 + 0.676 \times [\text{地方債収入} / \text{歳出}] \\ &\quad (13.0 \times 25.6) \\ \text{自由度修正済み決定係数} &: 0.21 \end{aligned}$$

相関係数は0.46で、地方債への依存度が高い地域ほど歳出削減率が高いという傾向が見られる。

以上は、歳入の状況を単年度で見た場合であるが、地方団体の歳出の動向は、その動きによっても制約を受ける可能性がある。そこで、1999年度から2001年度にかけて生じた地方税収、普通地方交付税、国庫支出金の動きと歳出削減額に相関があるかを求めてみた。

その相関係数は、地方税が0.19、普通地方交付税が0.24となった。ただし、普通地方交付税については負の相関になっている。歳出規模との関連で最も相関の強かった歳入は国庫支出金であり、推計結果は以下の通りであった。

$$\begin{aligned} \text{削減額} &= -380 + 1.84 \times [\text{国庫支出金の減少額}] \\ &\quad (-6.14 \times 58.2) \\ \text{自由度修正済み決定係数} &: 0.58 \end{aligned}$$

相関係数は0.78と高く、この間の歳出削減の規模が、国庫支出金の削減による影響を強く受けていたことがわかる。

次に、歳出削減に結びつく行財政改革の推進には、各団体における歳出構造も大きく影響していると考えられる。そこで、1999年度の時点で、人件費、公債費といった義務的な経費と投資的経費である普通建設事業費が歳出に占める比率と2000年代の歳出削減率との相関も求めてみることにした。

その結果、このなかで歳出削減率と正の相関が生じていたのは普通建設事業費の比率だけであり、相関係数は0.51となっていた。つまり、必ずしも歳出に占める人件費や公債費の比率の高いことが歳出削減に結びついているわけではなく、むしろ、投資的経費の割合の高さが歳出削減に結びつく結果になっている。義務的な経費の割合の上昇が財政運営の自由度をなくしてしまい、財政再建に追い込まれているのではないかと、という予測もできたが、削減率を基準にすれば一般的な傾向としてそのような傾向は見られなかった。

歳出削減は、投資的事業を抑制することで達成しやすく、また、上で見た国庫支出金の削減が建設事業の抑制につながり、結果的に歳出削減に結びついているということかも知れない。

4．三位一体改革と地方の行財政改革

三位一体改革は、地方の財源の構成を、国からの特定補助金から、自主的な財源であり一般財源である地方税を柱にしたものに変えていこうとする動きである。自らが徴収した財源での財政運営は、必然的に納税者に対してその用途や意義を明確に説明する必要が生じる。その場合、従来展開してきたすべての事務事業に、同じように資金をつぎ込むのかどうかは重要なポイントとなる。

地方分権推進委員会の後に設置された地方分権改革推進会議が2003年5月に発表した報告は、国庫支出金の見直し、地方交付税の改革がメインであって地方への税源移譲を先送りするものであるとして地方団体などから大きな批判を受けた。この背景には、「三位一体改革は、地方分権のためであって財政再建のためではない」という根強い認識があったものと思われる。確かに、財政再建を優先すると、増税という手段を除けば、歳出の効率化、削減しか途はない。だが、地方の自主財源の充実に向けた方向付けが行われない形での改革は、地方分権、地方の自立とは相容れないものであり、税源移譲を含めない議論は不十分であると言わざるを得ない。

2003年夏以降の三位一体改革の議論では、まず国庫支出金（補助金）と税源移譲のセットが国の側からも地方の側からも提案されている⁵⁾。小泉首相は、2004～6年度の3年間で4兆円の補助金を削減して税源移譲を行う方針を示したが、この税源移譲が、補助金削減のどれだけになるのかは2003年11月時点ではまだ明確になっていない⁶⁾。しかし、仮に100%の税源移譲が行われたとしても、税収には大きな地域間格差があり、経済力格差の存在を前提とするかぎり、補助金削減よりも税収増加が小さい地域が数多く発生すると予想される。国庫支出金と税源移譲の組み合わせだけを行うと、従来型のシステムを前提とすればネットで歳入減になる地域では地方交付税が増加して調整される、だが、今回の三位一体は地方交付税の改革も同時に行われることが明らかにされている。地方交付税に関しても、交付財源が実際に交付する金額を下回り、交付税特別会計の借入や地方債への振替で対応しているのが現状であり、改革の結果、地方交付税の総額、つまりは国から地方への資金移転がネット減収分を補うほど大きなものになるとは考えにくい。

したがって、今後、三位一体改革が進行していく中で、地方団体はますます行革、歳出の効率化を進めなければならない。これまで見てきたように、三位一体改革に先立って現在、歳出削減をとまなう行革を

5) 全国知事会（会長試案）、21世紀臨調案など。

6) 2004年度に実施されることになった1兆円の補助金削減に対しては、予定も含めて約6,500億円の税源移譲となった。

実施してきているのは全市町村の3分の2以上の団体である。そしてそれは、90年代の財政運営において歳出規模の拡大が大きい、地方税収入のウエイトが低い、地方債収入のウエイトが高い、そして建設事業費の割合が高い、といった特徴を持つ団体であったが、今後は、この動きがさらに広がっていくものと考えられる。

ここで改めて、1990年代(90年度～99年度)に市町村の歳出規模の拡大の状況がどのようなものであったのかを見ておくことにしよう。表3は、この間の歳出の伸び率で区分した団体数である。表は1999～2000年度に歳出が減少した団体と増加した団体に分けて示したが、極端なケースでは100%(2倍)を超

表3 1990年度から1999年度にかけて生じた歳出の拡大

< 1999～2001年度に歳出が減少した市町村 >

90～99 伸び率	60%超	40%～60%	20%～40%	20%未満	減少
団体数	432 団体	685 団体	964 団体	348 団体	48 団体

< 1999～2001年度に歳出が増加した市町村 >

90～99 伸び率	60%超	40%～60%	20%～40%	20%未満	減少
団体数	63 団体	173 団体	311 団体	192 団体	41 団体

えるものを含めて60%以上増加しているが合計で約500団体、40～60%増加しているのが850団体ある。

1990年代、日本のGDPは約10%増加している。それに照らせば、この地方財政の拡大がいかに大きなものであったかは明らかである。いくら財政状況が厳しいからといって、住民は財政負担の増加には容易に同意しない。おそらく、「行政改革、歳出削減が先」との主張が強く表明されるだけである。行政改革、歳出の削減をどこまで進めるかについては、これまでの財政運営を振り返り、どの時点の水準にまで規模を落とすのかを検討する必要がある。そして、これからの地方団体は、住民の満足度というレベルでみて、三位一体改革で期待される自由度の向上を図ることで規模の縮小をどこまでカバーできるのかが問われるのである。

2004年度の地方財政計画では、1兆円を超える地方交付税の削減など、3兆円近い地方歳入の減少となる見通しが示された。都道府県、市町村を問わず、この歳入減への対応には相当の歳出削減努力が必要となることは言うまでもない。そのなかで、改めて地域にとって不可欠である歳出を明確にし、必要とあれば住民に負担を求める姿勢をも表明できるような地方自治の確立を期待してやまない。