

## 三位一体改革のシミュレーション分析

木 村 真<sup>\*</sup>

(財関西社会経済研究所)

吉 田 素 教<sup>\*\*</sup>

(大阪府立大学経済学部助手)

橋 本 恭 之<sup>\*\*\*</sup>

(関西大学経済学部教授)

### 1. はじめに

昨年末に小泉総理が平成16年度予算において1兆円規模の補助金削減を指示したことにより、三位一体改革はわずかに前進した。平成16年度における補助金削減と税源移譲の概要は、表1のようにまとめることができる。まず、義務教育費国庫負担金における教員の退職手当相当部分の削減などで2,309億円が削減される。この部分は将来的には税源移譲するものとして、特例的な交付金で手当される。国からの補助金は削減されるものの、当面は国からの交付金の形で100%手当されるわけである。公共事業関係の国庫補助負担金については、4,527億円を削減し、その代わりに地方の自主性、裁量性を尊重したまちづくり交付金が1,330億円配布される。地方にとっては使い道が自由になるものの、事業量は大幅に削減されることになる。奨励的な補助金については、2,600億円程度が廃止の対象となり、税源移譲の対象とはならない。国庫補助負担金の一般財源化として公立保育所運営費などが2,440億円削減され、新たに創設され

<sup>\*</sup> 1975年生まれ。2000年大阪大学経済学部卒。同年大阪大学大学院経済学研究科博士前期課程入学。2004年現在、同博士後期課程在学中。また同年より財関西社会経済研究所に勤務。公共経済学、財政学専攻。日本経済学会、日本財政学会、日本地方財政学会に所属。主な著書・論文は「財政改革と国民負担」(共著、ESRI Discussion Paper No. 72, 2003)、「財政・社会保障改革による国民負担への影響」(共著、国際税制研究 No. 11, 2003)、「地方政府の財政赤字と政府間移転政策」(H14年度日本経済学会秋季大会報告論文)など。

<sup>\*\*</sup> 1969年生まれ。大阪府勤務を経て、99年大阪大学大学院経済学研究科博士前期課程入学、2002年同博士後期課程中途退学、現在に至る。公共経済学、財政学専攻。日本経済学会、日本財政学会、日本地方財政学会に所属。主な著書・論文は「地方自治体の厚生水準からみた政策評価」(共著、ファイナンシャル・レビュー61号、2002)、「地方行政の広域化における効率性について」(大阪大学経済学第52巻第1号、2002)、『2002年版現代用語の基礎知識』中『税金』部(共著、自由国民社、2002)など。

<sup>\*\*\*</sup> 1960年生まれ。1983年関西大学経済学部卒、1985年関西大学大学院経済学研究科前期課程修了、1989年大阪大学大学院経済学研究科博士後期課程単位取得後退学、1989年桃山学院大学経済学部助教授就任、1995年関西大学経済学部助教授就任、1999年関西大学経済学部教授就任、2003年財務総合政策研究所特別研究官就任(兼任)、現在に至る。専攻は財政学、公共経済学。日本財政学会、日本地方財政学会、日本経済学会、日本NPO学会に所属。主な著書・論文は、『税制改革の応用一般均衡分析』(関西大学出版部、1998)、『税制改革シミュレーション入門』(税務経理協会、2001)、「雇用主負担の経済効果」(総合税制研究、No. 12, 2004)、「エネルギー税のCO<sub>2</sub>排出抑制効果とグリーン税制改革 応用一般均衡モデルによるシミュレーション分析」(共著、日本経済研究、No. 48, 2004)など。

表 1 平成16年度予算における補助金削減と税源移譲の概要

補助金約 1 兆円削減		財源の手当	
義務教育費関連 (退職手当及び児童手当)	2,309億円	基幹税移譲予定交付金	2,309億円
公共事業関係・奨励的補助金	5,564億円		
内 公共事業関係	4,527億円	まちづくり交付金	1,330億円
内 奨励的補助金	2,639億円		
(注1:内数の合算が5,564億円とならないのは、両方に属する補助金があるため。)			
公立保育所運営費等	2,440億円	所得譲与税	2,198億円
		(注2:所得譲与税総額は4,249億円)	

る所得譲与税によって手当される。所得譲与税とは、国税である所得税収の一部を人口に応じて各地方団体に配分するものである。税源移譲の割合は約9割で、移譲額は、2,198億円(ただし、所得譲与税総額では、平成15年度における義務教育費国庫負担金等の一部一般財源化見合い分も含まれるため、4,249億円)となる。

結局、平成16年度には、約1兆円の補助金を削減し、将来税源移譲される予定の特例的な交付金をいれると、4,507億円が税源移譲されることになったわけである。この平成16年度の改革のうち、補助金を削減し、その代わりに税源移譲をおこなうことで地方の自主性を高めるといふ本来の三位一体の改革の理念に沿ったところはそれほど多くない。教育の退職手当などは義務的な経費として、どの地方団体でも保障されねばならない部分である。公共事業関係の補助金削減についても、税源移譲ではなく、まちづくり交付金という名前を変えた国からの補助金に置き換えられた。実は、平成16年度予算において地方団体向けの補助金総額は、平成15年度よりも400億円ほど増加している。三位一体改革によって1兆円規模の補助金を削減したものの、既存の補助金における社会保障関係の補助金が人口の高齢化の進展などにより大幅に増加したためである。地方交付税については、地方財政計画上人員の削減や投資単独事業の削減といった地方歳出の見直し(約1.5兆円削減)を通じた基準財政需要の圧縮、ならびに税源移譲による基準財政収入の増加の結果、総額が約1.2兆円削減されることになった。

これらの改革により、地方団体の財政収支は、平成15年度と比べるとかなり改善できるとされている。赤字地方債(臨時財政対策債+減税補てん債)は平成15年度の5.9(約6.6)兆円から4.2(約5.0)兆円に減少し、公債依存度は平成15年度の17.5%から16.7%へ低下するとされている。

しかし、平成16年度の改革では、政府が計画している総額4兆円規模の補助金削減の一部を実施したのみで、三位一体改革の残る二本柱である基幹税の税源移譲、地方交付税の抜本的改革については未だ着手に至っていない。

そこで本稿では、総額4兆円規模の補助金削減と基幹税の税源移譲、ならびに両改革に伴う地方交付税の変化が各地方団体の財政状況に如何なる影響を最終的に与えるのかについて、シミュレーション分析を通じて明らかにする。そして、分析結果を基に、現在政府が進めている三位一体改革について評価するとともに、残された課題である地方交付税の抜本的改革の方向性について考察する。

## 2. 三位一体改革のシミュレーション手法

三位一体の改革が各地方団体にもたらす影響を正確に把握することは意外と難しい。補助金の削減の影響を調べるには、削減対象となる補助金項目がどの地方団体にいくら交付されたかを調べなければならない。しかし、国から交付される全補助金情報を掲載している『補助金総覧』日本電算企画(株)にも、当該情

報は記載されていない。税源移譲の影響を調べるには、所得や消費などの課税ベースについての詳細なデータが必要とされる。しかし、市町村別の所得分布のデータは入手困難である。また、地方交付税の分析においては、税源移譲により基準財政収入が変化し、補助金削減により基準財政需要が変化するという相互依存関係を考慮しなければならない。これらの制約により、三位一体改革のシミュレーション分析は、とりわけ個別市町村レベルにおいてはかなりの誤差を生じざるをえない。この節では、本稿でおこなったシミュレーションの詳細を明らかにすることで、われわれの試算の限界も明確にしておく。

## 2.1 補助金削減のシミュレーション方法

各地方団体が受け取っている補助金額は、決算統計を集計した『地方財政統計年報』(財)地方財務協会および『市町村別決算状況調』(財)地方財務協会に掲載されている。なお、前者からは、各都道府県のデータが、後者からは、各市町村のデータがそれぞれ得られる。これら資料に掲載されている補助金額は、義務教育費負担金や普通建設事業費支出金といった決算統計上の国庫支出金内訳区分に従い示されているが、ここで問題となるのは、個別の補助金を削減した場合に、決算統計における国庫支出金のどの内訳区分にどれだけの影響が出るのかが分からない点である。そこで、本稿では総務省自治財政局が作成している『地方財政状況調査作成要領<sup>1)</sup>』に基づき、『補助金総覧』の各補助金項目と決算統計における国庫支出金の内訳区分とのリンク関係を調査したうえで各団体での補助金削減額を推計することにした。

具体的な推計手法は以下のとおりである。なお、以下の推計は、都道府県レベルと市町村レベルで別々に行った。

ステップ1：具体的な削減対象補助金項目を決定し、本稿で調査したリンク関係をもとに、当該補助金項目が決算統計上における国庫支出金のどの内訳区分に属しているかを調べる。

ステップ2：ステップ1において特定された決算統計上の区分に関する各地方団体の全国総額に対するシェアを求める。

ステップ3：ステップ1で削減対象とされた個別補助金の交付総額を、ステップ2で求めたシェアに応じて各地方団体に割り振ることで各団体での補助金削減額を推計する<sup>2)</sup>。ただし、実際には、削減対象補助金と削減対象補助金が属する内訳区分のそれぞれの対全国総額シェアは必ずしも一致するとは限らないため、各団体の削減額推計値には誤差が生じている可能性がある点を留意されたい。

ステップ4：最終的には、削減対象補助金項目毎にステップ1～3を実施し得られた各補助金削減額推計値を積算することにより、各地方団体における補助金削減総額の推計値が得られる。

## 2.2 税源移譲のシミュレーション方法

三位一体改革での税源移譲については、来年度予算において国税である所得税収の一部を所得譲与税と

1) 総務省が各地方団体へ交付している決算統計作成マニュアル。

2) 『補助金総覧』には、個別補助金毎に、交付総額ならびに交付対象、すなわち、交付対象が都道府県なのか市町村なのかもしくは都道府県と市町村双方なのかに関する情報が明記されている。このうち、交付対象が都道府県と市町村双方である補助金の都道府県レベル・市町村レベル別交付総額は次の計算により推計している。

当該補助金の都道府県レベル交付総額

$$= \text{当該補助金の交付総額} \times \frac{\text{当該補助金が属する決算統計区分の都道府県合計値}}{\text{当該補助金が属する決算統計区分の都道府県合計値と市町村合計値の合計}}$$

市町村レベル交付総額も同様に導出、決算統計は最新統計利用

して各地方団体に配分することになった。しかし、4兆円規模の補助金削減をおこなう場合の最終的な税源移譲の税目、規模は現時点ではいまだに決定されていない<sup>3)</sup>。そこで、本稿では税源移譲の対象として地方消費税と個人住民税のいずれか、ないしその組み合わせが選択されるものと想定した。税源移譲が地方消費税の税率引き上げという形でおこなわれるならば、各都道府県への影響を試算することは簡単である。本稿では、平成13年度の決算額における各都道府県別の地方消費税のシェアを固定して、地方消費税による税源移譲のシミュレーションをおこなった。

一方、個人住民税による税源移譲に伴う各都道府県の税収の変化を推計することは、それほど簡単ではない。個人住民税の税収の変化を推計するには、各都道府県別に所得階層別の所得のデータと世帯数のデータが必要とされる。しかし、『県民所得統計』等では、都道府県別の平均所得のデータしか得られない。このため、齊藤(1989)は、各都道府県の所得分布が対数正規分布と仮定して、都道府県別の住民税のデータから都道府県別の所得分布を推計している。また、大竹・福重(1987)は『全国消費実態調査』の個票データを入手し、都道府県別の税収額を計算している。本稿では、『賃金センサス(平成14年版)』労働省政策調査部を利用して、都道府県別の所得分布を推計することにした。『賃金センサス』には、都道府県別に年齢階級別かつ企業規模別のデータが記載されている。わが国の賃金体系は年功序列を慣行としているため、所得水準の違いは年齢の違いを反映したものと考えてよい。企業規模の違いも所得水準の違いを生む。そこで、本稿では、都道府県別かつ企業規模別3階級の産業計男子労働者の年間給与と労働者数をそれぞれ、所得と所得分布のデータとして利用することにした。

具体的な住民税税収は以下の手順で求めた。

ステップ1：都道府県別の年齢階級別所得のデータに現実の住民税の控除、累進税率表を適用し、年齢階級別税額を求め、所得分布を乗じることで都道府県別税収額を算出する。

ステップ2：ステップ1で求めた税収額は、サラリーマンを対象とした『賃金センサス』のデータにもとづく税収額であるため現実の税収額とは一致しない。そこで、ステップ1で求めた都道府県別税収額を2001年度(平成13年度)の都道府県別、市町村別税収で割って、調整係数を求める。

ステップ3：都道府県別の年齢階級別所得のデータに改革後の税制を適用して年齢階級別の税額を求め所得分布を乗じることで都道府県別税収額を算出する。なお所得控除としては人的控除、社会保険料控除を考慮している。

ステップ4：ステップ3でもとめた税制改革後の都道府県別の税収額にステップ2で求めた調整係数を乗じれば、税制改革後の都道府県別、市町村別の税収額が計算できる。

## 2.3 地方交付税のシミュレーション方法

政府を中心に現在進められている議論では交付税改革を、現行制度の枠内で交付税総額を抑制し、不交付団体(市町村)の人口割合を高めることと位置づけている<sup>4)</sup>。そこで本稿では、交付税については基本的に現行制度に従うものとしてシミュレーションを行い、交付税総額と不交付団体への影響をみることで、政府の考えている交付税改革に対する補助金削減と税源移譲が持つ潜在的な影響を明らかにする。

現行の交付税制度を前提とした場合でも、実は三位一体改革の影響を分析するには現段階では情報が不

3)平成16年5月現在。平成16年4月26日に公表された総務大臣による『地方分権推進のための「地方財政改革」(「三位一体の改革について」)』では個人住民税の10%の均一税率化による税源移譲が主張されている。

4)「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(以下、「基本方針2003」)を参照。

足している。国庫支出金の削減に伴い税源移譲が行われることは、基準財政収入を増加させることにつながる。この基準財政収入の変化額については、留保財源比率が固定されたままならば、税源移譲の金額から簡単に推計することができる。本稿では税源移譲の75%が新たに基準財政収入に算入されるとして推計することにした。しかし、基準財政需要については、政府の改革案の詳細が固まらなないと判断できない部分がある。義務的な補助金や奨励的な補助金を削減した場合、たとえ税源移譲の対象となるとしても、基準財政収入の増加が交付税を減少させる効果を持つために、各地方団体はそれまでおこなってきた事業を廃止せざるをえない状況に追い込まれる可能性がある。義務的な補助金については、生活保護など本来国の仕事を地方に運営させているという側面もあり、補助金が廃止されたからといってその事業をやめるわけにはいかない。奨励的補助金についても、税源移譲により地方団体に自由度を与えるといいながら、地方交付税の減少をとまなう場合には、地方団体が奨励的補助金の対象となる事業を全くできなくなる可能性が高い。このような状況を避けるためには、補助金削減の一部を基準財政需要に新たに含めるような措置がとられる可能性がある。実際、平成16年度の改革においても、義務的補助金削減分については基準財政需要に算入されている。一方、奨励的補助金については、平成16年度の改革では実質的に廃止扱いであったために、今後政府が単独事業化する分を基準財政需要に算入するのか分からない。

そこで本稿では、義務的補助金削減分については効率化後の分を基準財政需要に算入し、奨励的補助金削減については全く基準財政需要に算入しないケースと税源移譲の対象とした補助金相当額は算入するケースの双方をシミュレーションすることにした<sup>5)</sup>。なお、両ケースとも、補助金削減額のうち廃止事業相当の地方負担分だけ基準財政需要を減少するとした<sup>6)</sup>。これは、補助対象事業が削減されれば付随する地方負担も無くなると考えられるためである。

### 3．三位一体改革の影響

この節では、前節の手法にもとづき、三位一体改革のシミュレーション分析を実施した結果についてみていこう。

#### 3.1 補助金削減の影響

本稿では改革の期間と補助金削減の規模について「基本方針2003」に従い、平成16年度から平成18年度までの3年間で4兆円の削減規模とする。ただし、政府の議論でも補助金削減の中身については方針が決まっていない。そこで具体案として、表2に示したとおり、義務教育費国庫負担金廃止などからなる義務的補助金中心型ケースと、奨励的補助金全廃（電源立地促進対策等交付金などの特定交付金を除く）などからなる奨励的補助金中心型ケースの2ケースを設定した。

義務的補助金中心型ケースの特徴は、義務的補助金のなかでも都道府県を交付対象とする総額約2.8兆円という非常に大きな補助金である義務教育費国庫負担金を全廃することである。総額4兆円の枠から見ると義務教育費国庫負担金だけで半分以上を占める形となり、平成16年度の改革で別に約7,700億円（義務教育費国庫負担金の重複分を除く）を削減したことを考慮すると、見直せる補助金は残り少なくなる。

5) 本稿では、奨励的な補助金を地方財政法上の「国庫補助金」、一方、義務的な補助金を地方財政法上の「国庫負担金」ならびに「国庫委託金」とそれぞれ定義している。

6) 裏負担については、『地方財政統計年報』の建設事業施行状況と財源内訳から、補助事業財源のうち補助金と一般財源の比率を都道府県、市町村について算出して使用した。

表2 4兆円の補助金削減案(平成15年度当初予算ベース)

I. 義務的補助金中心型ケース

(単位 億円)

性質上区分	決算統計区分	削減対象補助金の想定詳細	補助金削減額			
			計	都道府県	市町村	
義務的補助金 (国庫負担金)	義務教育	義務教育費国庫負担金	全廃	27,920	27,920	0
	義務教育以外	児童保護費負担金	「保育所運営費負担金」	4,221	1,330	2,891
		普通建設事業費支出金	「まちづくり総合支援事業費補助」	730	523	207
計			32,871	29,773	3,098	
奨励的補助金 (国庫補助金)	公共事業関係	普通建設事業費支出金	「地方道路整備臨時交付金」	7,033	5,036	1,997
	公共事業関係以外	その他	「農業委員会交付金」	116	116	0
	計			7,149	5,152	1,997
合計			40,020	34,925	5,095	

II. 奨励的補助金中心型ケース

(単位 億円)

性質上区分	決算統計区分	削減対象補助金の想定詳細	補助金削減額			
			計	都道府県	市町村	
義務的補助金 (国庫負担金)	義務教育	義務教育費国庫負担金	退職・児童手当分	2,309	2,309	0
	義務教育以外	児童保護費負担金	「保育所運営費負担金」	4,221	1,330	2,891
		普通建設事業費支出金	「まちづくり総合支援事業費補助」	5,507	4,289	1,218
			「公営住宅建設費等補助」 「河川改修費補助」他			
計			12,037	7,928	4,109	
奨励的補助金 (国庫補助金)	公共事業関係	普通建設事業費支出金	各種特定交付金を除き全廃	18,380	13,056	5,324
	公共事業関係以外	普通建設, 災害復旧 以外		9,583	7,141	2,442
	計			27,963	20,197	7,766
合計			40,000	28,125	11,875	

(備考1) 補助金削減は、平成15年度当初予算ベースで算定。

(備考2) 都道府県と市町村への削減配分額は、各補助金の交付内容や当該区分における両者の最新決算規模にもとづき決定。

(備考3) 本稿では、公共事業の定義を決算統計上の「普通建設事業費」と「災害復旧事業費」を合わせたものとしており、通常の公共事業より対象が広がっている。

(備考4) 具体的な削減対象補助金は、平成16年度の補助金削減内容並びに『基本方針2003』において示された国庫補助負担金等整理合理化方針に則して決定している。

しかし実際、全国知事会が平成15年11月に発表した「三位一体の改革に関する提言」によると、小中学校の教育に関する施策の弾力化の観点から、義務教育費国庫負担金が廃止して税源移譲すべき対象として挙げられており、これを無視することはできない。

一方、奨励的補助金中心型ケースの特徴は、総額で約2.8兆円の奨励的補助金を全廃している点にある。平成16年度の改革では、総額1兆円の補助金廃止・縮減のうち奨励的補助金はわずか2,600億円程度にとどまった。しかし、国が義務を負っている義務的補助金と異なり、地方公共財の性質を持つ事業でありながら国が政策的配慮から交付している奨励的補助金を廃止・縮減して税源移譲後に事業を再考してもらうことは、地方分権の本来の主旨に沿ったものである。残る3兆円という補助金削減枠を考えた場合、国の補助金政策を中身から吟味し直すためにも、奨励的補助金の削減枠を増やすことが必要である。

以上のように、4兆円の補助金削減を考えた場合、大きく二つの案が考えられる。そこで本稿では、このような改革案が各地域の財政状況にどのような影響をもたらすのかを比較してみることにした。

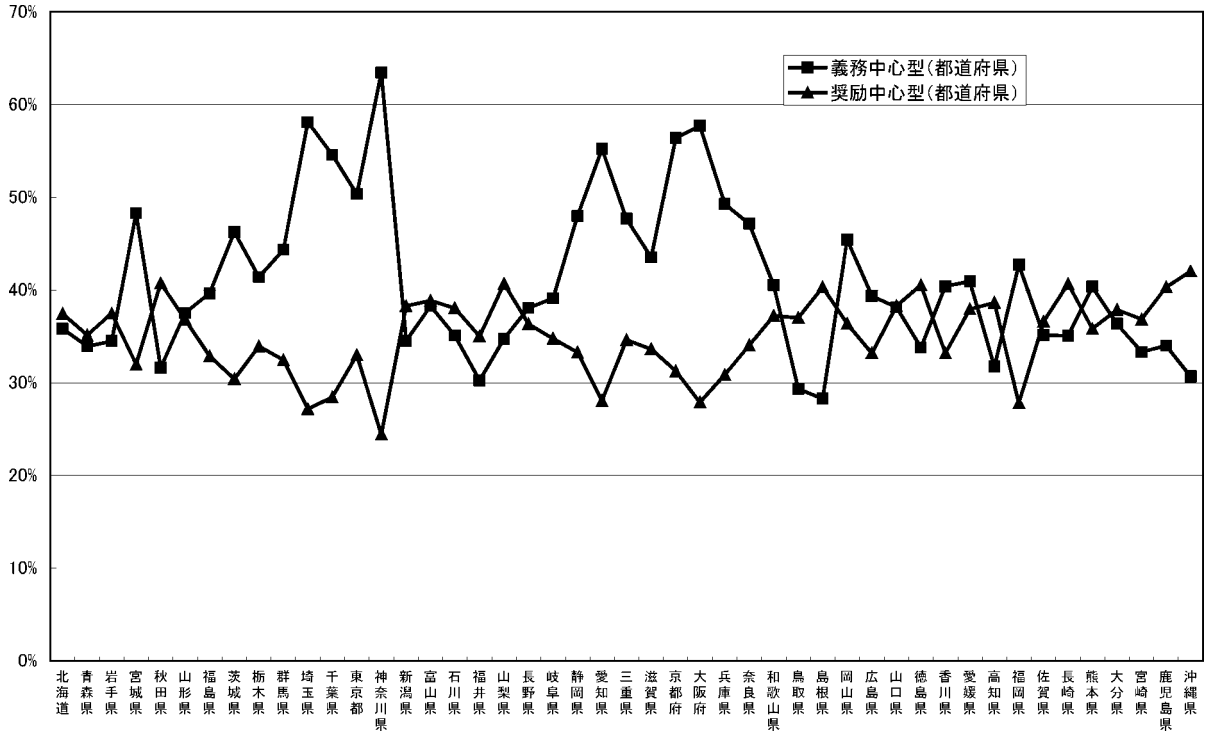


図1 国庫支出金減少率 (対平成15年度比, 都道府県)

図1と図2は、義務中心型と奨励中心型の両削減案において国庫支出金が平成15年度に比べてどれだけ減少するかを、それぞれ都道府県と市町村について比較したものである。なお、市町村については、団体ごとにシミュレーションを行った後、人口規模別に集計したものである。両図から分かることは、図1の都道府県で見ると奨励中心型に比べ義務中心型のほうが大都市圏の減少率が大きく、両ケースで反対の影響を示すのに対し、図2の市町村で見ると削減規模の違いはあるが、ほぼ同様の影響を示している点である。これは、奨励的補助金が地方に厚く交付されているのに対し、都道府県を対象とする義務教育費国庫負担金は大都市圏ほど交付額が多いことが影響している。さらに市町村については、両ケースとも削減規模の違いのみで、義務的補助金と奨励的補助金の構成はほぼ同じであるために、同様の影響を示すものと考えられる。

これらの傾向以外に注目しなければならない点として、両削減案で補助金減少の影響に地域間の格差が無いのはどちらか、ということが挙げられる。そこで、図1、図2で示されている両削減案での国庫支出金減少率について地域間の変動係数(=標準偏差/平均)を計算した。その結果、都道府県については、義務中心型の0.21に対し奨励中心型が0.12と、奨励中心型のほうが影響の格差は小さいことが分かった。また市町村についても義務中心型の0.234に対し奨励中心型が0.230と、わずかながら都道府県と同様に奨励中心型のほうが影響の地域間格差は小さいことが分かった。したがって、補助金削減について、削減の影響に地域間の差が無い方が良いとするならば、義務中心型よりも奨励中心型のほうが望ましいといえる。

### 3.2 税源移譲の影響

三位一体改革に伴い国から地方へ税源移譲を図る場合には、いかなる税を対象とすべきだろうか。補助金の削減は、地域間の財政力格差を拡大させることになる。したがって税源移譲については可能な限り地

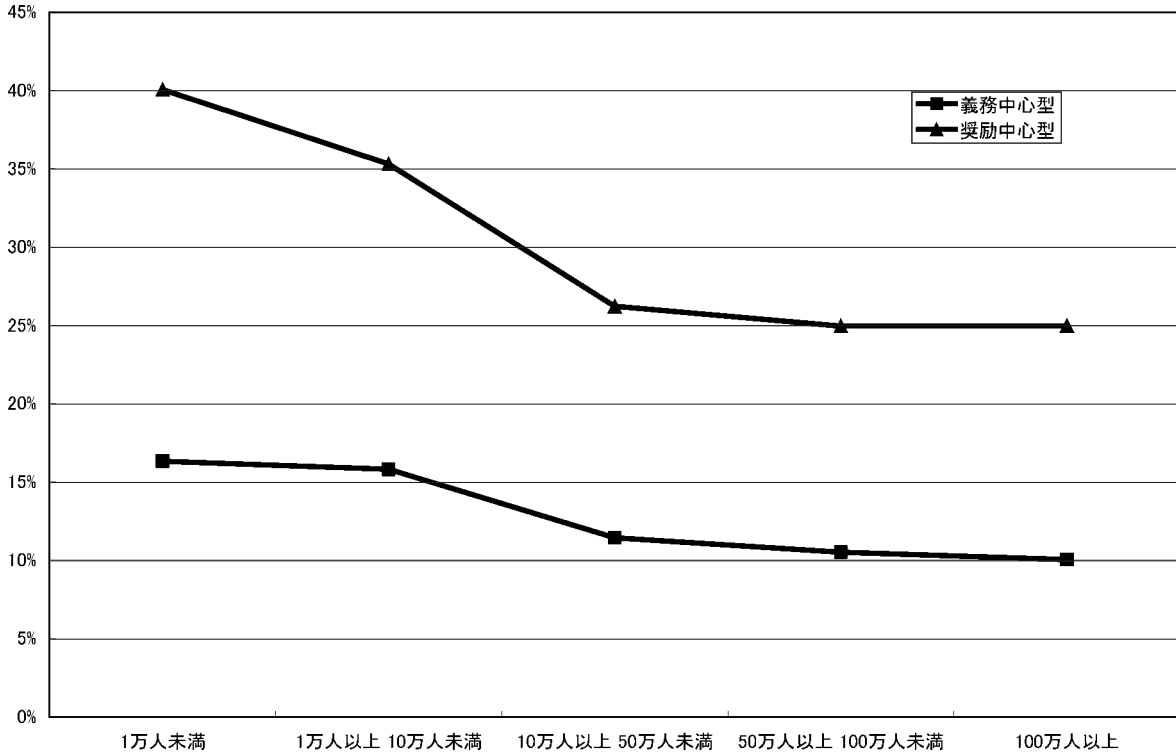


図2 国庫支出金減少率 (対H15年度比, 人口規模別市町村)

域間での税収格差を生じない税を移譲対象とすべきである。また、4兆円規模の補助金削減をおこなうならば、かなりの額の税源移譲が必要とされる。これらの条件を考えると、三位一体改革における税源移譲の対象としては、所得課税ないし消費課税が望ましいと考えられる。

図3は、平成13年度(決算額)の都道府県別の個人住民税(都道府県+市町村)と地方消費税の税収を描いたものである。図からは、地方消費税における地域間の税収格差はそれほど大きくないこと、個人住民税の税収が東京、神奈川に集中していることが読みとれる。個人住民税の税収が東京、神奈川に集中している理由は、住民税が累進税率表を持っているためである。累進税率表のもとでは、所得が上昇するにつれて税負担が急速に増大する。東京、神奈川における所得水準の高さが個人住民税の税収の集中をもたらしているわけである。一方、地方消費税は、一旦国税当局によって徴収された消費税税収を各地域の小売消費額を基準として再配分する仕組みが取られているために、地域間の格差が小さくなる。しかし、この結果は、あくまでも現行税制による税収配分を示したものにすぎない。個人住民税による税源移譲をおこなう方法としては、神野・金子(1998)に代表されるように、税率表をフラット化して、10%程度の均一税率化すべきだという意見もある。そこで、本稿では、均一税率を持つ個人住民税と地方消費税による税源移譲の2つの改革案を比較してみることにした。

図4は、10%の均一税率での個人住民税と地方消費税による税源移譲額を比較したものである。地方消費税は10%の均一税率をもつ個人住民税が採用された場合に予想される税源移譲額約2.6兆円と税源移譲の規模を揃えている。この図からは、地方消費税による税源移譲は個人住民税による税源移譲と比べると東京、大阪などの大都市圏に税収が集中し、千葉、神奈川、兵庫など大都市圏の周辺での税収が相対的に減少することが読みとれる。これは個人住民税が居住地を基準として納税されるのに対して、地方消費税が小売り基準で再配分されることで説明できる。東京や大阪での消費は、それぞれ神奈川、兵庫など周辺での居住者による消費も含んでいると考えられるのである。したがって、地域間の税収格差是正を目的と



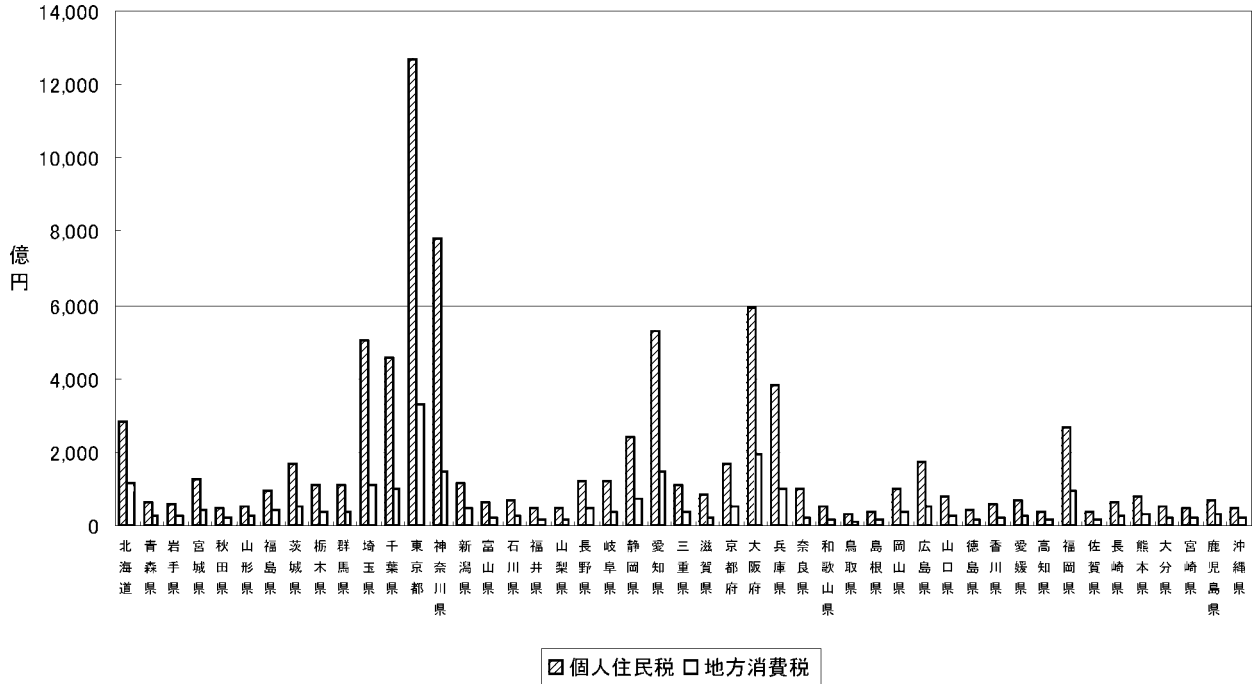


図3 都道府県別税収配分の現状（平成13年度決算額）

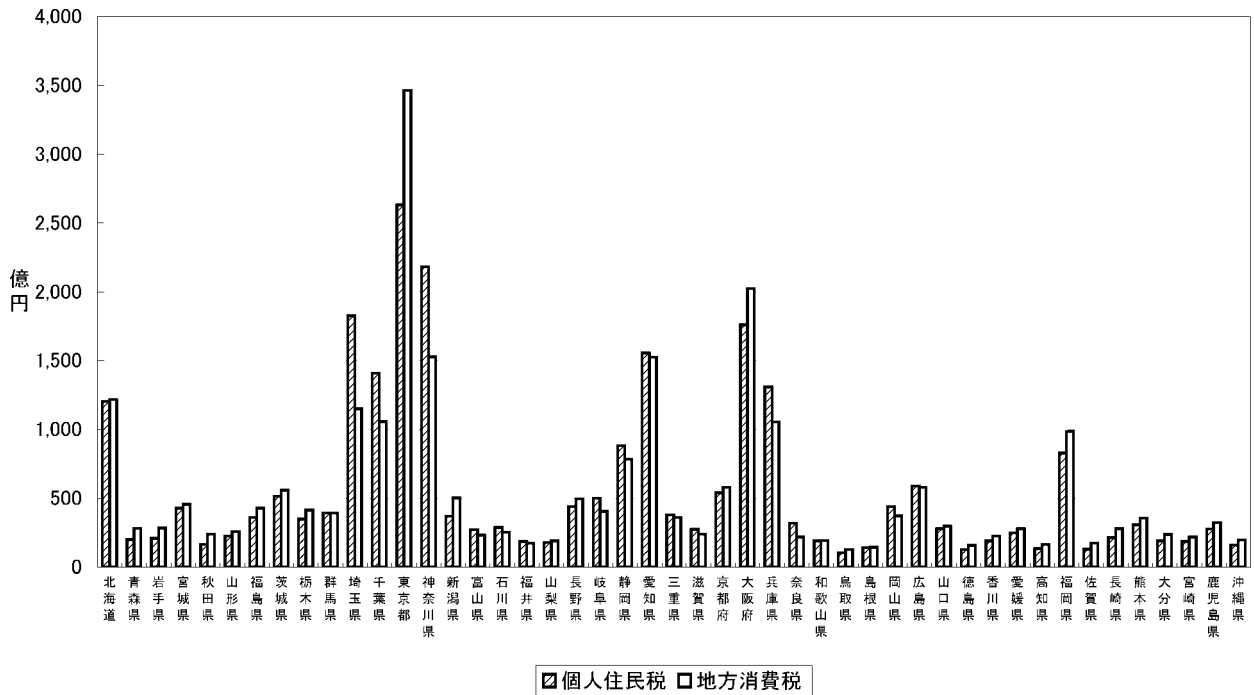


図4 個人住民税と地方消費税による税源移譲の比較

するならば、税源移譲の手段としては、地方消費税よりも個人住民税を均一税率化したうえで税源移譲を行った方が望ましいと言えよう。ただし、個人住民税による税源移譲をおこなった場合には、国税である所得税を減税しなければ、個人の税負担を増加させてしまうことになる。さらに均一税率化は、個人住民税における高所得層の税負担を軽減し、低所得層の税負担を増加させることになる。改革の実現性を高め

るためには、国税である所得税について低所得層の限界税率を引き下げ、高所得層の限界税率を引き上げることで、できるかぎり改革前後の所得階層間における税負担中立性を維持する努力が必要となろう。

一方、地方消費税による税源移譲の場合には、消費税全体の税率は維持したままで、地方消費税の割合だけを変更すれば、家計の税負担を変えずに、国と地方の税率比率を変更可能であるというメリットを保持している。さらに地方消費税による税源移譲は、住民税の10%の均一税率化と比べると地域間の税率格差を発生させるものの、現行の地方税体系よりも地域間の税率格差を縮小することができる。このように、均一税率の個人住民税と地方消費税による税源移譲の二つの改革案はそれぞれメリット・デメリットを有している。個人住民税と地方消費税のいずれを税源移譲の対象とするかについては、実現可能性についての政治的な判断に委ねるべきともいえよう。

### 3.3 総合的な影響

この節では、補助金削減、税源移譲の影響に、両改革に伴う地方交付税の変化による影響を合わせた総合的な影響についてみていこう。ただし、現段階では政府案の最終的な姿があきらかにされていないので、独自の想定をおこなった箇所がある。補助金削減の中身については、地方団体の自由度の向上につながる奨励的補助金削減中心型を採用した。税源移譲の規模については、「基本方針2003」において、補助金削減対象事業のうち義務的なものについては、徹底的な効率化を図った上でその所要の全額を移譲、義務的なもの以外については、補助対象事業の見直し・精査を行い、補助金の性格等を勘案しつつ8割程度を目安として移譲する、との方針が示されている。本稿でも、基本的に同方針に従う形で税源移譲の設定をした。まず補助金削減対象事業のうち義務的なものについては、1割の効率化を想定し、そのうえで全額を移譲することにした。ただし、平成16年度改革において、義務教育費国庫負担金中の退職手当等分2,309億円の削減に対して、同額の税源移譲予定特例交付金が措置されている。そのため、当該補助金に関する税源移譲額はこの措置に従い例外的に10割とした。一方、補助金削減対象事業のうち奨励的なものについては、先の方針に従い存続事業の8割を税源移譲することにした。しかし、現段階では対象事業の存廃について明確にとらえることはできないため、どれだけ廃止するかの想定によって税源移譲の規模が変わってくる。この点については、今後、国と地方が協力して精査のうえ決定していくものと考えられる。そこで本稿では、総務省から示された「麻生プラン」に従って、住民税の10%均一税率化を中心とする総額3兆円規模の税源移譲を行うことにした。そして、奨励的補助金の削減に伴う補助対象事業の存廃については、上記総額3兆円規模の税源移譲に合致するように決定されるものと仮定した<sup>7)</sup>。

このような独自の想定にもとづく補助金削減と税源移譲に関する改革案は表3にまとめることができる。税源移譲に対応する税目としては、住民税の他に地方消費税を組み合わせた。住民税の10%均一税率化は、平成15年度ベースで計算すると約2.6兆円の移譲に相当し、3兆円の規模には不十分である。また都道府県と市町村の税源移譲の比率を補助金削減と合わせようとする、10%比例住民税では細かい税率設定をしない限り合致しない。そこで不足分を補うため、都道府県と市町村の配分比率を変更できるという意味で地方消費税を用いた。具体的には、地方消費税0.15%分を地方に税源移譲することになった。さらに、都道府県と市町村での移譲所要額に対応するため、都道府県から市町村に配る地方消費税交付金の割合を、従来の1/2から3/5に引き上げた。交付税については、2.3節で述べたように交付税の基準

7) 総額3兆円の枠の中で、前述した税源移譲のルールを適用すると、奨励的補助金削減の対象事業のうち15%程度(4,293億円)が廃止対象となる。平成16年度において奨励的補助金は2,639億円が税源移譲の対象とならずに廃止されたので、結果、平成18年度までに残り1,654億円を追加的に廃止しなければならないことになる。

財政需要算入に関して二つのケースを想定した。そこで、以下では、奨励的補助金削減のうち単独事業化を見越した分について基準財政需要に算入にするケースを交付税Aケースとし、算入しないケースを交付税Bケースとする。

表3 補助金削減と税源移譲に関する改革案 (単位 億円)

性質上区分	決算統計区分	補助金削減額			税源移譲額			
		計	都道府県	市町村	計	都道府県	市町村	
義務的補助金 (国庫負担金)	義務教育	義務教育費国庫負担金	2,309	2,309	0	2,309	2,309	0
	義務教育以外	児童保護費負担金	4,221	1,330	2,891	3,799	1,197	2,602
		普通建設事業費支出金	5,507	4,289	1,218	4,956	3,860	1,096
	計		12,037	7,928	4,109	11,064	7,366	3,698
奨励的補助金 (国庫補助金)	公共事業関係	普通建設事業費支出金	18,380	13,056	5,324			
	公共事業関係以外	普通建設, 災害復旧 以外	9,583	7,141	2,442			
	計		27,963	20,197	7,766	18,936	13,677	5,259
合計			40,000	28,125	11,875	30,000	21,043	8,957

税源移譲の設定：住民税10%（都道府県4%，市町村6%），地方消費税0.15%（市町村への交付割合1/2 3/5）

表3に示した改革を実行した場合のマクロ的な影響をまとめたものが表4である<sup>8)</sup>。改革による変化をみると、交付税Aでは交付税総額が約0.8兆円増加し、最終的に2,000億円の地方の歳入減少となった。交付税総額増加のマクロ的な要因としては、補助金廃止後も存続する事業に対して税源移譲と同額の基準財政需要算入をしたため、税源移譲のうち留保財源分だけ普通交付税が増加する効果が出たと考えられる。一方、交付税Bでは交付税総額が約1兆円減少し、最終的に約2兆円の地方の歳入減少となった。奨励的補助金削減を基準財政需要に算入しないことで、約1.8兆円の総額抑制効果が出たことになる。

表4 三位一体改革のマクロ的影響

改革による変化				改革による不交付団体数への影響					
(億円)	計	都道府県	市町村	不交付団体数			人口比		
				計	都道府県	市町村	(市町村)		
税源移譲額	29,918	20,948	8,970						
住民税	26,322	19,690	6,632						
地方消費税	3,596	1,259	2,337						
国庫支出金	-40,000	-28,126	-11,875						
交付税									
交付税A	8,002	5,632	2,370						
交付税B	-9,715	-7,363	-2,353						
歳入									
交付税A	-2,081	-1,546	-535						
交付税B	-19,798	-14,540	-5,258						
				H15推計	104	1	103	9.18%	
				交付税A 変化	改革後	113	1	112	10.16%
					うち 交 不	9	0	9	0.98%
					うち 不 交	10	0	10	
						1	0	1	
				交付税B 変化	改革後	132	1	131	14.35%
					うち 交 不	28	0	28	5.17%
					うち 不 交	28	0	28	
						0	0	0	

23区を除く

さらに改革が不交付団体数に与える影響についてみると、都道府県については両ケースとも変化は無い。一方、市町村については、交付税Aで9団体、交付税Bで28団体の純増となっている。純増の内訳は、交付団体から不交付団体になったのが交付税Aで10団体、交付税Bで28団体、逆に不交付団体から交

8) 税源移譲額が表3とわずかにずれているのは、きりのいい税率設定を行ったための誤差である。

付団体になったのが交付税Aで1団体、交付税Bでは無しとなっている。その結果、不交付団体(市町村)の人口比は9.18%から、交付税Aで10.16%へとわずか1%程度の増加にとどまるのに対し、交付税Bでは14.35%と5%増加する<sup>9)</sup>。したがって、政府の掲げる交付税総額の抑制と不交付団体の人口比を大幅に上昇させるという目標を達成するには、より大規模な税源移譲によって基準財政収入を増加させるか、基準財政需要の算定において単独事業の算入を減らすか、廃止した補助事業を単独事業化する際に算入率を低くするか等の抜本的な手段によって基準財政需要の圧縮を図らなければ達成できないことが分かる。

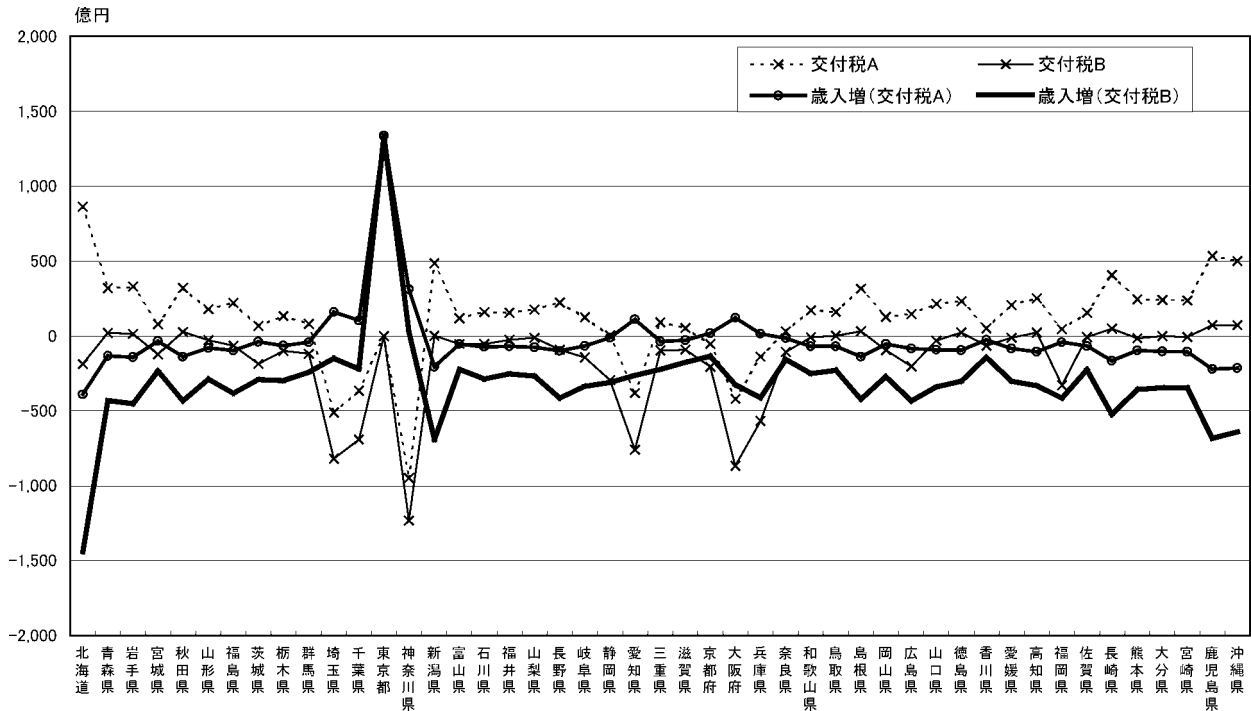


図5 歳入と交付税の増加額(都道府県)

図5は、都道府県別に改革による歳入と交付税の増加額を表したものである。図からは、大都市圏の地方団体ほど交付税の減少傾向が見られる。交付税のAとBの違いは、基準財政需要へ補助金削減の一部を算入するか否かの違いであり、Aケースでは改革の総合的な影響として地方交付税が増加する地方団体が生じる可能性があることがわかる。たとえば北海道や沖縄などの過疎地域を含む道府県では、過疎地域に手厚く交付されてきた奨励的補助金削減額が税源移譲額を大きく上回ることになり、地方交付税への依存体質が改革前よりも強まるという皮肉な結果をもたらすことになる。交付税の増加を避けるために、補助金削減額の一部を基準財政需要に算入することをやめた交付税Bケースでは、これらの過疎地域を含む地方団体の交付税の抑制が可能になる。ただし、その結果これらの団体の歳入は大きく減少してしまうことになる。また、不交付団体である東京については、交付税の金額は変化せず、税源移譲にともない歳入が大幅に増加することになる。これは、現行の交付制度が交付団体と不交付団体の間での財政調整機能を持たないことから生じる当然の帰結である。

図6は、人口規模別に集計した市町村の改革による税収(住民税および地方消費税)、交付税、国庫支出金の増加率と平均的な歳入増加額を表したものである。特徴は、10万人以上50万人未満の都市、次いで50万人以上100万人未満の都市で交付税が最も減少する点である。これは、他の階級に比べ補助金削減に

9) 東京23特別区は地方交付税の交付対象ではないため除いている。

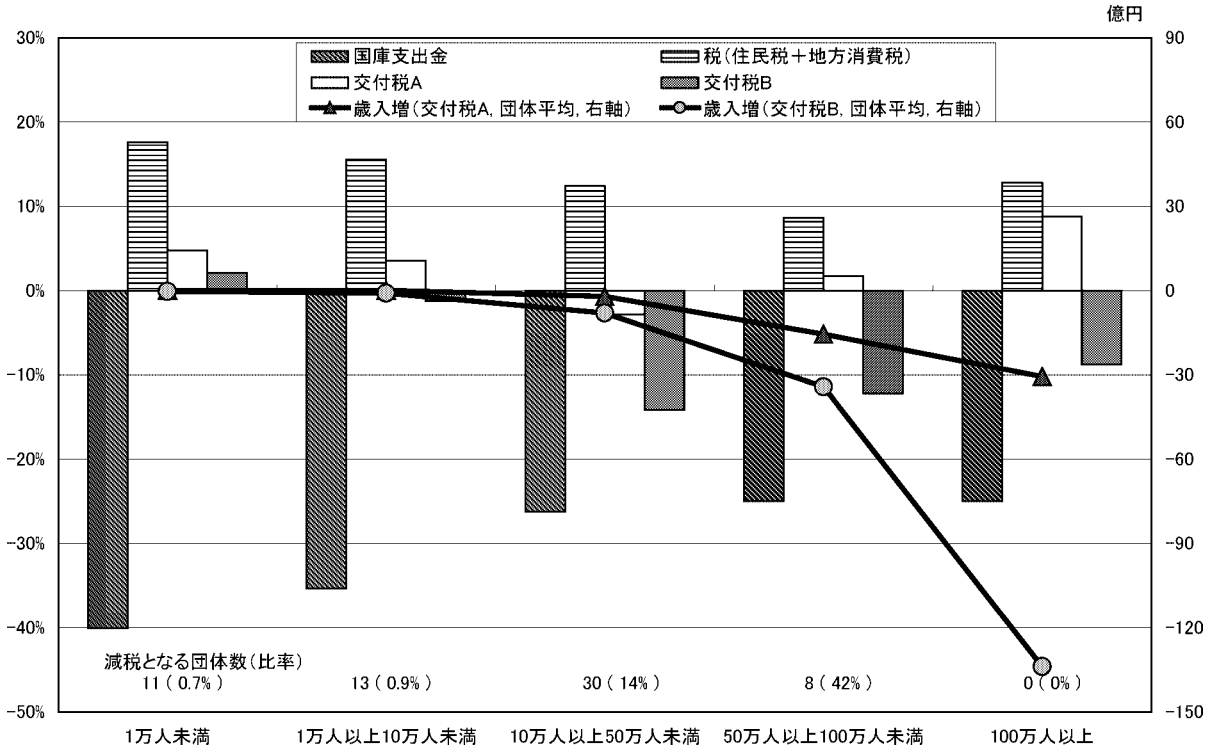


図6 税（住民税+地方消費税）, 交付税, 国庫支出金の増加率および歳入増加額（人口規模別市町村）

対して税源移譲が比較的多くなされていることを意味する。さらに各階級の交付税の変化に影響を与える要素として、6%という市町村民税の税率設定で減税になる団体が発生する点が挙げられる。図6には、各階級において減税となる団体の比率が示されている。これをみると、50万人以上100万人未満の都市では実に4割の団体が減税になっている。これが、同階級の交付税が10万人以上50万人未満の都市に比べ増加する主要な要因となっている。したがって市町村の交付税の変化要因としては、ミクロでは都市階級によって補助金削減と税源移譲のバランスが異なることと、団体によっては減税にもなる税率設定とが大きく影響しているといえる。

#### 4. 地方交付税改革の方向性について

本稿では、三位一体改革が各地方団体の財政状況にいかなる影響をあたえるのかをみてきた。シミュレーション分析の結果からは以下のようなことが指摘できる。三位一体改革の本来の目的は、国庫支出金、地方交付税という国から地方への財政移転を縮小し、地方税を拡充することで、地方の自由度の拡大をはかり、地方財政の効率化を図るところにあると考えられる。この目的にかなう改革とするためには、国庫支出金の削減対象は奨励的な補助金を中心におこなうべきである。しかし、本稿のシミュレーションで明らかになったように現行の補助金が過疎地域に手厚く交付されていることを反映して、奨励的補助金の削減は過疎地域を含む地方団体によりおおきな財政的な影響を及ぼすことになる。したがって、税源移譲に際しては、できる限り地域間の税収格差を是正するような形でおこなわなければならない。税収格差是正の観点からすぐれているのは、個人住民税の均一税率化である。ただし、10%の均一税率化は、改革前後において所得階層間の税負担の中立性を保つことが難しい、都道府県、市町村の税率設定によっては改革前よりも税収が減少してしまう市町村がでてしまうなどの問題点を抱えていることもわかった。

本稿で想定したような奨励型補助金削減と税源移譲が実現した場合、各地方団体の地方交付税の配分額、総額は、基準財政需要、基準財政収入の変化を通じて自動的に変化する。交付税についての最終的な数字は、国庫支出金削減後も存続する事業に対して、国がどこまで財政責任を果たそうとするかによってかわってくる。かりに補助金削減により事業そのものが継続困難になるのを防ぐために、奨励的補助金の削減額の一部を基準財政需要に算入するならば、地方交付税の総額は三位一体改革前よりも約0.8兆円増加することになる。しかし、交付税総額が改革前よりも増えるような措置をとることは、当初の目的から逸脱することになる。そこで、奨励的な補助金削減については、基準財政需要であらたに手当てしないものと想定した場合には、地方交付税総額は約1兆円減少することがわかった。さらに本稿の想定にもとづく改革では、交付税の削減と不交付団体の増加がそれほど期待できないことがわかった。交付税総額の圧縮と不交付団体の増加を図るためには、地方交付税制度の抜本改革が必要となる。

現在の地方交付税制度は、基準財政需要の算定が行政のナショナル・ミニマムを大きく逸脱しており交付税不交付団体が圧倒的に少ない<sup>10)</sup>、必要交付税額が交付税原資である国税5税収入を大きく上回りマクロで実質赤字となっている<sup>11)</sup>、交付税不交付団体の超過財源を財政調整の対象とできないといった多くの問題を抱えている。

今後、地方交付税制度については、過剰な財源保障機能を改めるため、ナショナル・ミニマムを超える需要分、例えば、投資的経費に占める単独事業分を基準財政需要から外すなどのドラスティックな財源保障機能の圧縮、交付税不交付団体から交付団体への水平的な財政調整の導入<sup>12)</sup>、といった抜本的な改革を実施すべきだと考えられる。このような抜本的な地方交付税改革を含めた形での三位一体改革のシミュレーションについては、別稿にゆずることにしたい。

#### [ 参考文献 ]

- 関西社会経済研究所 (2003) 『「三位一体改革」への緊急提言』「国・地方の行財政健全化に関する研究」研究成果報告。
- 齊藤慎 (1997) 「転換期を迎えた地方交付税」『都市問題研究』第49巻第10号。
- 日本地方財政学会編 (2002) 『財政危機と地方債制度』勁草書房。
- 橋本恭之 (1995) 「地方分権とその財源」『季刊TOMMORROW』第9巻第4号。
- 橋本恭之 (1995) 「地方分権化と地域間税収配分」『地方分権をめざした地方税のあり方に関する研究』日本租税研究協会。
- 橋本恭之 (1998) 「地方交付税の諸問題」『都市問題』第89巻第1号。
- 橋本恭之・前川聡子 (2000) 「地方分権下における個人所得税・住民税のあり方について」『国際税制研究』No. 4。
- 林宏昭 (1995) 『租税政策の計量分析 家計間・地域間の負担配分』日本評論社。
- 兵谷芳康・横山忠弘・小宮太一郎 (1999) 『地方交付税』ぎょうせい。

10) 平成15年度当初予算ベースで、都道府県の交付税不交付団体は東京都のみ、市町村の交付税不交付団体は111団体にすぎない。また、齊藤 (1997) では、地方税収がピークであった平成3年度でも、都道府県の91.5%、市町村の94.8%が交付税交付団体であったことが示されている。

11) 平成16年度当初予算ベースでは、法定国税5税収入は111,560億円、交付税総額は168,861億円である。両者の乖離は、一般会計からの特例加算42,326億円 (うち臨時財政対策債分38,876億円) や交付税特別会計借入17,755億円などで補填している。

12) 齊藤 (1997) や橋本 (1998) 他において、水平的財政調整制度として「逆交付税」の導入が提言されている。実際、「逆交付税」は、東京都特別区間において、「特別区財政調整納付金」として実施されている。この詳細は、兵谷他 (1999) を参照されたい。

本間正明・大田弘子編（1998）『民からの改革』納税協会連合会。

本間正明・齊藤慎編（2001）『地方財政改革 ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用』有斐閣。