

2005.10.12  
三重県地方自治労働文化センター

三重県地方自治研究センター主催

「やさしい財政講座」第2回

講座 「自治体財政のしくみ」

講師 三重県市町村財政室税グループリーダー 主幹 中尾 治光氏

講演要旨(概略)

## はじめに

第1回の講座で同志社大学の今川教授から地方主権のまちづくりにあたり、今後の行政側の課題は「縦割り行政の弊害を克服し、組織内相互に自治体財政状況の把握や総合的政策の共有化を必要とするとともに、住民間の自律的調整機能を高めうるような仕掛けをしていかなければならない。」といった講義をいただきました。

したがって、本日の講義は自治体財政の仕組みについて、自治体で財務を経験していない職員ならびに一般の方を対象にお話し申し上げます。財務担当をしている方には少し物足りないものになるかもしれませんが、今後こういった説明を住民の方たちにされる参考になればと思います。

## 1 住民にとっての自治体財政

それでは、自治体財政の説明に入らせていただきます。

「財政」という言葉を聞きますと大変難しいものにとらえがちですが、どこの家庭にでもある家計簿と同じであり、「私たちが何らかの形で出した税金を元にした住民の共同家計簿」と考えていただきますとわかりやすいかと思えます。

そして、その共同家計簿（自治体財政）は私たちが生活をしていく上で必要なサービスの一つである公共部門を担っており、その仕組みを知ることは自治体の活動を知ることにつながっていきます。また、日本の地方自治の特徴として公共サービスの8割くらいは地方自治体が担っており、自治体の比重が圧倒的に高いことです。

では、そのお金はどのように流れているかといいますと、よく「3割自治」という言葉を耳にするかと思えます。それは、自治体独自で集めている税収は全国平均では3割程度であるということです。しかし、これはあくまでも平均であって自治体ごとに大きな違いがあります。県内においても4.4%のところもあれば全国でもトップクラスの77.9%のところもあります。皆さんも自分の自治体がどうなっているか一度見て下さい。それでは、自治体が残りの平均7割の財源をどうしているのかといいますと、これもすべてが国民の負担（税金等）で国から交付税や補助金等としてもらっています。租税は国60%地方40%となっており、国民へのサービスの提供の方は国40%地方60%となっていま

す。租税とサービスで逆転現象があるわけです。逆転している隙間を埋めているものが先ほど申し上げました交付税や補助金等となるわけです。

また、市町村でのお金の使い道を目的別に見ると民生費、土木費、公債費が多くなっています。性質別には人件費、普通建設事業費及び公債費などが大きな比重を占めています。人件費、扶助費、公債費は義務的経費として必ず必要な経費であり、自治体財政を見るときの大きな「カギ」となるものです。



講演する中尾主幹

## 2 自治体予算のしくみ

では、なぜ予算書を作るのでしょうか。

予算は、自治体の活動や市町村長の政策をお金で表したものです。そのお金にも必ず限度があり、政策の優先順位を決めていかなければなりません。一方、本来予算は住民の意思によるコントロールの手段ですから、優先順位の決定を住民の意思を代表して審議するのが議会です。最近では地方主権の新しいまちづくりの姿として、政策づくりや予算編成の段階から住民が参加するといった動きも出てきています。自治体の予算は決算とともにその自治体の今を知るための手引きとなりますのでしっかり見ていかなければなりません。

次に予算のルールについてですが、まず会計年度は行政の場合単年度で4月～翌年の3月、そして総計予算主義といひまして、その年度に活動することはすべてその予算書に計上してあります。逆にいえば、「予算書に書いてないことはできない」ということとなります。また、その予算は事前に議会での議決が必要ですので、当初予算については通常3月の議会で議決され、4月から執行となるわけです。予算は一般会計と特別会計に分かれていますが、特別会計というのは税金以外の対価を得て運営しているもの、たとえば水道や病院などの会計がそれにあたります。

民間企業などと大きな違いのあるのが収入支出の整理方法です。自治体（官庁）では現金主義で整理をしますのでお金をもらった時点で収入となります。

例えば、その年度におこした起債（自治体ができる借金）も収入に入ります。一方、このような現金主義の予算だけでは実際にその自治体の財政がわかりにくいという面もあり、現在、多くの自治体で現行の予算書とともにバランスシート（貸借対照表）を導入しての財政分析を試行しています。

また、予算の形については、ここからは少し言葉の説明になりますけれども法律で決まっています。

□歳入歳出予算、□継続費、□繰越明許費 □債務負担行為、□地方債、□一時借入金 □歳出予算各項の経費の金額の流用の7つがあり、歳入と歳出の分類方法としては、目的別に款→項→目の順に細かくなっていきます。さらに各項について性質別に節で区分をしています。

一方、予算のルールには例外もあります。

・補正予算・・・当初予定していた歳入や歳出に過不足が生じた場合9月議会に多く行われることが多いようですが、その段階で予算の組換えを行うことができます。

・暫定予算・・・何かの問題があって(合併に伴う首長の不在とか)新年度までに議決が得られない場合、期間を限定して自治体が行わなければならない必要経費のみの予算を作ります。

・骨格予算・・・4月に首長選挙が行われる場合などに、首長が判断すべき政策的な経費を除いて予算を作り、新しい首長が決まってから政策的経費をのせて、本格的な予算(肉付け予算といったりもします)として議会で議決し、執行していきます。

・継続費・・・何年もかかる事業に対して年割額を決めて支払う予算をいいます。

・繰越明許費・・・歳出予算のうち、その性質上又は予算成立後の事由等により年度内に支出を終えられない見込みのものについて、翌年度に繰り越して執行するものをいいます。

・債務負担行為・・・その年度に契約などを行ってしまうが、その経費の支払いを翌年度以降にのばしたものをいいます。

・地方債・・・自治体はその年度を超えて行う借金で、その返済を将来の歳入で賄うものです。(将来の住民が返済を分担することになります)

・一時借入金・・・短期的資金繰りで、その年度の内に返済できるものです。

・経費の金額の流用・・・同じ款の中の項同士で限定的に融通することをいいます。

それでは、予算書だけで本当に自治体の仕事の中身がわかるのでしょうか。予算は見積もり段階で事業を分解し、必要経費を積み上げて作成していきます。その結果、自治体の予算書は料理に例えると「材料リスト」でしかありません。したがって、予算書だけでは具体的にどのような事業をするかはわかりません。そこで作られているのが「予算に関する説明書」です。全国共通の5種類の書類以外に、「その他」として各自治体で独自に工夫してわかりやすくしようとしている資料があります。

自治体の予算事務は当該年度を含め3年にまたがっています。前年の夏ごろから政策の優先順位の調整や、今申し上げた必要経費の積み上げなどが行われ、

3月の議会で承認を受けた後、4月から執行に入り、翌年3月まで事業を行い、5月末までの出納整理期間において前年度の支払いを終え、8月までに決算を迎え、その後9月または12月の議会で決算の承認が行われるという具合です。

### 3 歳入の大黒柱～地方税

さて、ここからは予算の中の歳入面を見ていきましょう。

まず、その前に私たちがなぜ税金を支払うのか。税の原則について少し考えてみましょう。税は最初にも申し上げましたが、私たちの生活の一部を支える公共サービスをみんなで分担しているものです。そして、税のしくみで最も大事な原則は「公平」「中立」「簡素」と言われています。これは何に税をかけるかも含め、「誰もができる限り平等にそして納得できる制度」が必要、ということだと思います。現在自治体の税金はどこでもほぼ同じです。約40種類の税金の内、市町村税がその1/3程度となっています。そして、住民サービスと直結する地方自治体にとって、本来望ましい地方税の条件としては、税とサービスの関係がはっきりしていること、対象が全国にあり税収が安定していることが必要だと思いますが、「何に税をかけるのか」ということを含めなかなか難しいことです。同時に滞納をなくしていくことも「納税者全体の理解を得る」という観点から重要な課題としてクローズアップされています。

次に「市町村税にはどのようなものがあるか」というと、何といたってもその主役は市町村民税と固定資産税です。全体ではこの2つの税で85%を占めています。市町村民税均等割は、その自治体構成員の会費のようなもので、同じく所得割や法人税割は所得税（国税）の自治体版ということになります。しかし、この所得割・法人税割については地域によって偏りもあります。事業所の多いところでは法人税が増えたり、勤労者の多いところでは所得割が増えたり、また景気に左右されるという面もあり、安定性に違いがあります。なお、現在三位一体改革に伴う税源移譲として、住民税のフラット化(一律10%)が予定されています。

固定資産税というのは、土地・家屋・償却資産に課税されるものです。償却資産というのは例えば工場の設備とか鉄道の車両といったようなものがあります。固定資産税の評価は市町村長が決めています。現物が目に見え、地域とのつながりも明確な、典型的な地方税といえます。

その他の市町村税としては軽自動車税や入湯税などがあります。また、これら税の親戚のようなものとして国や県から一定の基準により配分される譲与税や交付金があります。

次に地方税はどこまで自由に変更できるかということです。しくみの大枠は地方税法で決められていますが、自治体が自由に決められる余地もあります。例えば三重県においても産業廃棄物税を導入していますが、現実にはこのような法定外税の導入には総務大臣の同意などかなりハードルが高いものとなっており、また、税率も現実にはほとんど横並び状態になっています。

### 4 国からやってくる二つのお金

交付税と補助金の話に移ります。お金でみると国と地方がどう繋がっている

のでしょうか。よく国と地方は「親」と「子」の関係とか、国から流れるお金を「仕送り」に例えられますが、私はあまり適切でないと思います。国と地方は「共同経営者」であり、お互いにお金を分担しあって活動しているのです。

最初の方で「租税は国 60% 地方 40% となっており、国民へのサービスの提供は国 40% 地方 60% となっている」とお話ししましたが、その差を埋めているものが地方交付税や補助金です。国は年末に翌年度の地方の収支見込（地方財政計画）を作成していますが、これは地方がやらなければならない仕事と、その財源となる税、交付税・補助金の見込みを出したものです。今まさに問題となっているのは、こうしたしくみのあり方です。

これまでは「意思決定は国がし、実行は分散して地方がする」という方法を取ってきました。（東大の神野先生は「集権的分散システム」と呼んでおられます。）このしくみでは、国からの財政移転で財源が確保されますが、納税者側から見たときに「負担と受益の関係が結びつきにくくなってしまう」という難しさも含んでいます。国から地方への税源移譲が行われれば「地方が決め地方のお金で実行する」ということができるようになる、というのが分権改革の主旨です。

地方交付税についてももう少しお話ししますが、よくマスコミが「地方交付税は自治体の赤字の穴埋めではないのか。」というような論調で記事を掲載しています。確かに自治体の財源はその住民の負担によるのが原則です。しかし、何度もお話ししますが税収には自治体間にはかなりの偏りがあります。その税収をならすために財政調整が必要となり、また、法律によって自治体がやらなければならないとされている平均的なサービスの提供に必要な財源保障として、理論的に推計した自治体の収支の差額を交付税額としているものです。その財源は、たばこ税、酒税、消費税などの国税 5 税の一部であり、また、あくまで平均的な値を基に推計しているので、決して現実の財源不足が完全に埋まるものではなく、したがって冒頭の「赤字を埋める財源」という主旨のものではありません。

次に補助金の話ですが、補助金にはその性格により、負担金、委託金、補助金に分けられ、地方の歳入の 14% を占めています。地方の財源としては必要かつ効果的なものですが、基準が細かく決められていたり、使い道が限定されているため、自治体の政策的な自主性に欠けるとか、国との対等でない力関係を生じるといったジレンマを生みます。例えば、「ある自治体が早急に実施したい事業があっても補助金が見つからないためその事業ができない」逆に、「もう少し先でもよいと思っていたが、たまたま補助金がついたために事業がすぐに着手されてしまう。」というようなことが起こります。本来自治体で判断すべき優先順位が変わってしまいます。

このように、自治体としてのトータルの費用対効果の問題が、現在盛んに言われています三位一体改革と結びついてきます。

## 5 資金繰りの代表格～地方債と基金

まず、地方債についてお話しします。

地方自治法には「その年度に使う経費にはその年度の収入を充てる」という

原則があります。しかし、例外的な運用として、将来の世代も恩恵を受ける事業（例えば施設だとか道路など）に対しては、借金の返済という形で将来の受益者が負担するというのが地方債のしくみです。これは世代間の公平にも繋がりますし、節度を保てばとても有効な財源となります。しかし、借金ですから一定の歯止めがあり、使い道が限定されていますし、県や国の許可が必要とされています。この許可制の部分については 2006 年度から協議制に変わり、協議による同意が得られなかった場合も議会への報告等により起債をすることはできますが、同意の得られなかった起債は国の資金の充当が得られなくなります。自由に借りられるようになる反面、貸し手側から自治体の財政力等を選別され、他の自治体との利息の違いや借金そのものがないようなことも想定されます。

地方債に関連して公債費の話をし少しします。公債費は地方債で借りた元金と利息を支払うために充てられる経費ですが、自治体で必ず必要になってくる経費（義務的経費）の中でもその代表格です。家計におきかえるとローンの支払いのようなもので、将来にわたり自治体財政を縛るという面から、負担の推計をし、また歳出全体とのバランスを分析することが必要です。

次に基金についてですが、自治体でいう基金というものは家庭におきかえれば貯金のようなものと考えていただければいいかと思います。基金にはおおまかに財政調整基金とその他の特定目的基金があります。財政調整基金は年度間のやりくりに使われ、その他の特別目的基金は条例でその目的（庁舎建設や学校建設など）を決めています。また、その運用については有利かつ確実な運用をすることとなっていますので、通常は定期預金で運用されていることが多いようです。基金は将来の経費増への備えの役割を持ちますが、一方で財源として有効活用することも重要です。

## 6 予算のここに注目しよう

予算の見方についてお話します。予算も決算も実は一体のもので、予算に基づいて行った結果が決算となるだけです。予算の本質である「その自治体の政策や優先順位」及び「自治体が行おうとする行動」を見ることが重要です。また、「決算を検証すること」も別の意味で重要です。

まず、歳入全体を見るということからお話します。どちらかということ自治体財政を見る時に歳出に注目しがちですが、歳入がなければ歳出はできないわけですから歳出並みの意識をもって歳入を見ていく必要があると思います。

予算において歳入とは何かといえ、それは入ってくるお金の見込み額であり、見込みには必ず何らかの根拠があります。

具体的な歳入全体の見方としては、主な税や補助金、交付税が歳入全体に占めるそれぞれの割合はどのようになっているか。前年度予算と比べてどのように変わったか。その原因はどこにあるのか。また、周辺の市町村と比べてどう違うのか。あるいは国や県の制度に変更があり影響があったのか。例えば減税がされれば当然税収が減ることになります。

次に、歳入の項目ごとに見ていきます。税収の総額はどのくらいあるか。そしてそれが、歳入の中でどのくらいを占めるのか。全国的に見れば1%から77%

台までいろいろあります。さらに、個人住民税や法人住民税の割合や伸び、また、固定資産税の内訳及びその伸び率を順次見ていきます。家屋は新しい家がたくさん建てば伸びますし、償却資産が伸びていけば企業の設備投資がなされていることがうかがわれます。全国的には土地、家屋、償却資産の比率は土地4、家屋4、償却資産2となっていますが、三重県においては土地3、家屋4、償却資産3くらいになっています。自治体によって特徴があり、それによって将来の税収の安定度を考えることができます。

地方交付税は全国的な平均としては予算の20%程度を占めているものです。地方財政計画で全体的な数字は出ますが、自治体ごとの数字は出てきません。また、総務省から経費の伸び率の目安も示されますが、税収の動向に大きく左右されますので、地方交付税についての見積もりはなかなか難しいものです。実際の予算編成にあたっては、自治体特有の状況も総合的に判断して堅く見込みをしているといった状況です。あくまでも見込み額ですので決定後に補正すればいいのですが、予算割れした場合どうするのかまで含めて考えておかなければなりません。

また、特別交付税は、交付税総額の6%ですが、特別な事情（例えば災害など）を踏まえて交付されるものですので、さらに見込を出すのが難しくなります。他の自治体で災害が起きれば、こちらの配分が減っていくということもありますので、できれば予算計上しないというのが一番いいのですが、一方で突然ゼロになるということでもありませんので、様々な状況を考慮してより堅く見積もっていく必要があります。

地方債については前半の方でお話しましたが、目的や条件を決めて借りています。また、「借りてまでする仕事」ですのでその自治体にとって重要な事業です。つまり、その自治体の将来まで見てウエイトの高い大きな事業であるということが言えます。一方、過去の残高はどのくらいあるとか、歳入の見込だとか基金の残高なども含め、返済計画をバランス感覚を持って考慮しながら運用していくことが重要なこととなります。

基金については、それだけを取り上げるのではなく、予算全体の中で考えていくことが重要です。基金を取り崩せばそれは歳入の「繰入金」になり、基金に積み立てるときは歳出の「積立金」に計上されます。例えば財政調整基金を取り崩していれば、通常その年の財源確保が難しい場合が多いと考えられます。（とりあえず大きな事業のために使って後で戻すこともあります）また、その他の特定目的基金が取り崩されていけばその使い道に合致する大きな事業が実施されていることが多いと考えられます。逆に、もし使われていない特定目的基金があるとすればどう運用していくのかということも大きな問題です。今、市町村合併が進んでいますが、新設合併すればそれまでの自治体の条例は、すべて効力を失うこととなります。ですから、もし、そのような基金があれば合併を機会に同じような趣旨の基金と統合するなり、その目的に合った基金が必要であれば残すなどということを検討していかなければなりません。

最後に三位一体改革（税、補助金、交付税の一体的な改革）と自治体財政についてお話します。地方分権一括法の制定以降、私たちが最も考えていかなければならないことは「分権型社会をどう作るか」ということだと思えます。そ



して三位一体改革は、分権型社会の構築に向け、地方自治体の歳入の自律を促す改革ということになります。税源移譲によって地方税が増えれば、自治体にとっては最も自由になる一般財源が増えるわけですが、その分、責任も増すことになります。しかし、歳入全体で考えると単純に増えるわけではありません。例えば、税源移譲によって全体の税額が増えるわけですから、滞納率を同じとすると滞納される税も増えてしまい自治体の税収はその分伸びないこととなります。また、自治体ごとに税収の基になる個人の所得の偏りがありますし、同時に税源移譲と引き換えに国庫補助金の削減もあります。税源移譲につながる補助金削減は残り約 6000 億円といわれていますが、補助金については関係省庁の抵抗もあり不透明で、今後の動向を注視していかなければならない状況です。

一方、地方財政全体の効率化（縮減）が求められており、地方財政計画の収支見込など全体を見直すことによる所要一般財源の減少＝地方交付税の減少も懸念されます。

これまでお話した内容は自治体財政の最も基礎的なしくみに関することです。もう少し勉強したい方は、インターネットなどでいろいろな資料が取れますのでそれらを活用してみてください。

活用できるホームページ例

- ・ 市町村のホームページ
- ・ 総務省「地方財政白書」(平成 15 年度決算)
- ・ 全国知事会などのホームページ

また、この講座の次回は決算と歳出について、講座 では決算カードを用いた財政分析も予定しておりますので引き続き参加いただければと思います。

ご清聴ありがとうございました。

(講義中の意見にわたる部分は講師の私見となります)

文責 三重県地方自治研究センター