

第4章 自治体の財政

前章では自治体の仕事について見てきましたが、この章では、自治体が行う仕事(行政活動)に必要なお金(財源)について見ていきます。

自治体共通

1. 地方財政のしくみ

国の財政(国家財政)に対して、地方の自治体が行うためのお金(財源)のやりくりを地方財政といいます。国家財政は一つの団体の財政ですが、地方財政は、都道府県・市区町村等の複数の自治体財政の総称です。

国民・住民の福祉の実現を図るため、国と自治体は互いに仕事を分担しあっていますが、そのために必要な財源は最終的には国民(企業を含む。)の所得や資産です。このため、国と自治体の間には、財源配分のしくみ(地方財政制度)が定められています。

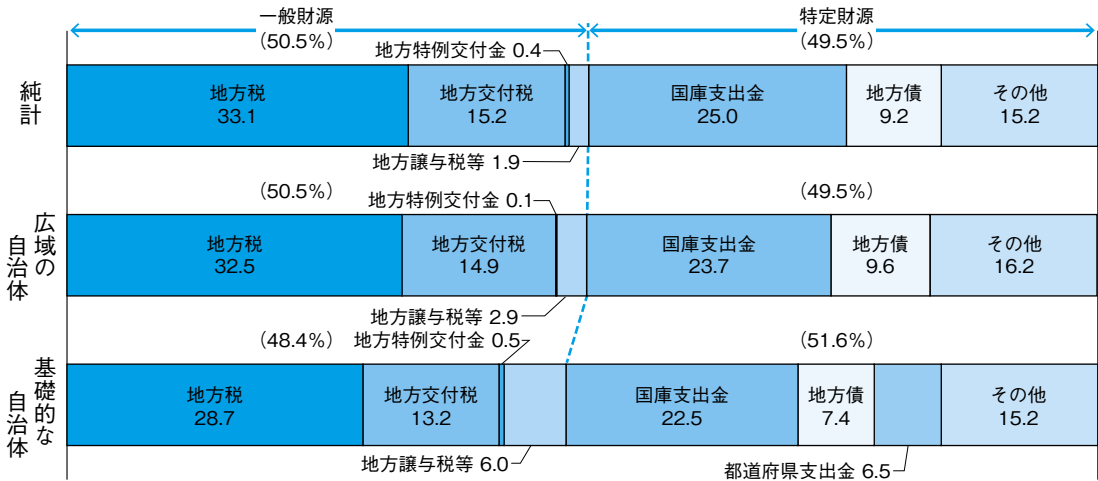
現在、国が行う自治体への財源配分は、主として、①地方税、②地方交付税、③地方譲与税、④国庫支出金、⑤地方債の五つのルートを通じて行われています。このうち、自治体が自由に計画し、使える財源は、地方税と地方債の一部です。その他は、国が徴収した税収入の地方への再配分です。

2. 地方財源の構造

自治体が自ら調達する収入には、地方税、使用料、手数料、分担金・負担金、財産収入、寄附金、地方債(借金)などがありますが、自由に使うことができる収入として自治体財政の中心的役割を担っているのは地方税です。

しかし、特別区を除く基礎的な自治体の収入を決算統計(図表4-1)で見ると、地方税は、28.7%を占めるに過ぎません。地方交付税は、13.2%となっています。国庫支出金は、22.5%となっていますが、新型コロナウイルス感染症対策に係る国庫支出金の増加等によるものです。なお、この収入の構造は、広域の自治体もほぼ同じです。

図表4-1: 令和3年度 歳入決算額の構造比 (特別区を除く)



資料：総務省編 令和5年版「地方財政白書」より作成

つまり、現実には、行政サービスを全国的に一定の水準に保つため、あるいは地域ごとの経済格差による税収の差を埋めあわせるため、国から支出される地方交付税や国庫支出金（補助金・負担金など）が基礎的な自治体の収入の相当部分を占めているということです。

COLUMN 11

仕事の計画とお金の見積り

自治体が仕事を行うためのお金は、会計年度（4月1日～翌年3月31日）

ごとに使いみちとその財源が決めています。この年度ごとの仕事への使いみち（支出）と財源（収入）とを決めるのが「予算」といわれるもので、これにより何の目的のためにどの財源が使われるのかが明らかになります。

予算は自治体の長がその案を作成し、毎会計年度開始前に議会の審議と議決を経て、定められています。財源の予算は、会計年度中のあらゆる収入の見積りで、計画された仕事の実効性を担保するため、確実な予測と確保がきわめて重要なものとなってきます。支出予算は、仕事の計画とそこに使われる経費の上限として長を拘束することとなります。

なお、会計年度が終わった後に、長は、決算とあわせて予算の執行状況をまとめて議会に報告し、審議を経て、その結果を住民に公表しなければなりません。

(1) 自治のバロメータ

自治体にとって、自ら調達できてかつ、使いみちが自由な財源が多いほど、住民のために自主的な仕事の展開がひろがり、好ましいことだといえます。しかし、そのような条件をそなえた財源は地方税しかありません。

地方税は、前述のように、全収入に占める割合は3割しかないことから、自治の弱さを表すものとして「三割自治」と象徴的に使われることがあります。

一方で、使いみちに制限がなく自由に使える財源（一般財源）という視点からみると、地方税のほかに、国に依存する財源である地方交付税や地方譲与税等があり、これらを含めた一般財源の構成比は5割弱となっています。

こうした数値が、ただちに自治体の自立性や豊かな自治を表すものではありませんが、依存財源であっても一般財源の量的な確保は、自治にとって好ましいことではないでしょうか。

(2) 地方税

自治体は地方税法の定める範囲で、税金を課す対象や税金の種類、税率を条例で決めて徴収することができます。税金はつきつめれば住民の所得（財産）ですから、何を対象にどの程度の課税を行うかについて、住民の選挙による議会で審議し、意思決定されなければなりません。（地方自治法第223条、地方税法第2条、第3条）

そのためにも、地域住民（個人や企業）から徴収する税金は、しくみがわかりやすいことが大切です。また、地域住民にとって、税負担は公平で、かつ、広く行政サービスを受けられるよう十分に経費が賄われる必要があります。

① 地方税の体系

地方税は、課税権を持つ自治体の種類からみて広域の自治体の税と基礎的な自治体の税とに、さらに、その税金の性格からみて使いみちが限定されず自由に使用できる税（普通税）と特定の目的のために課税する税（目的税）とに区分されます。（図表4-2）

図表 4-2: 地方税の体系(都・特別区を除く)

地	広域の自治体	普通税	道府県民税、事業税、地方消費税、不動産取得税、道府県たばこ税、ゴルフ場利用税、自動車税種別割、自動車税環境性能割、軽油引取税、鉱区税、 ※固定資産税、道府県法定外普通税
		目的税	狩猟税、水利地益税、道府県法定外目的税
方	基礎的な自治体	普通税	市町村民税、固定資産税、軽自動車税種別割、軽自動車税環境性能割、市町村たばこ税、鉱産税、特別土地保有税、市町村法定外普通税
		目的税	都市計画税、水利地益税、共同施設税、宅地開発税、国民健康保険税、入湯税、事業所税（指定都市等）、市町村法定外目的税

※非常に大規模な工場や発電所、ダムなどの施設がある場合に、特例的に課税される。

② 地方税の特徴

一般的に、広域の自治体の税は法人関係の比率が高いことから、景気の影響を受けやすく、基礎的な自治体の税は個人所得や資産関係の税が中心であることから、安定的ですが伸張性には欠けるといわれています。

また、地方税全体の特色として、道府県民税・市町村民税などのように直接税の比率が高いこと、固定資産税など財産課税の比率が高いことがあげられます。

(3) 地方交付税

国は、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるように、全国の自治体に対し、国税を用いて財源の調整を行っています。

① 財政調整制度の必要性

自治体は、教育、土木、社会福祉、保健衛生などさまざまな行政サービスを提供していますが、そのサービスの内容については、法令や制度によって義務づけられたものが少なくありません。したがって、地域間の経済力にかかわらず、全国的に一定水準の行政サービスが求められることとなります。

自治体が仕事を行うための財源として最も適切なのは、本来、自治体が自主的に入手し、自由に使用できる地方税が望ましいのですが、自治体の経済力の格差、つまり、税源の偏在が大きい現実の下で、一定水準の行政サービスを実施するた

めの財源を、すべて地方税収入によって賄うしくみを設けることは、事実上不可能なことです。

そこで、行政サービスの一定水準の確保と地域間の税源の不均衡を調整するしくみが必要となり、その役割の一つを果たしているのが、地方交付税制度です。

② 地方交付税制度の特色

地方交付税は、国から自治体へ交付される財源ですが、交付された財源の使いみちについて国から干渉されるようなことがあってはなりません。その意味で、自治体の自主性を確保しつつ、地方交付税制度の目的を果たせるような配慮がなされています。

ア 自治体の固有財源

国税である所得税、酒税、法人税、消費税のそれぞれの一定割合及び地方法人税の全額をもって交付税とすることが法律で定められています。これは、これらの国税の一定の割合が当然に地方交付税となることを意味するもので、単に国からの交付金ではなく、いわば、国が自治体に代わって徴収した地方税なのです。

国においても、地方交付税についての議論の中で、交付税の性格について自治体が共有する固有財源であるとの考え方を示しています。(平成17年2月15日衆議院本会議・内閣総理大臣答弁)

イ 使用目的が制限されない一般財源

一定の基準で算定され、交付された地方交付税をどのような仕事に充てるかは、自治体の自主的な判断に任せられています。このように、条件をつけ、又はその使いみちを制限してはならないとする「使途制限の禁止」は、地方交付税制度の大きな特色で、国庫補助金制度とは根本的に異なる制度だといえるでしょう。

③ 地方交付税の種類

地方交付税の総額は、個々の自治体の財源不足額を補てんするために交付される普通交付税と、普通交付税では捕捉されなかった特別の財政需要などに対処するための、いわば普通交付税を補完する役割をもった特別交付税とがあります。

その他、広域の自治体と基礎的な自治体とでは、仕事や財源が異なりますので、それぞれ基準をかえて区分し、算定されています。

COLUMN 12

地方法人税とは

地方法人税は、「地方」とありますが、地方税ではなく、国税とされています。

平成26年度の税制改正の一環により創設された税で、地方消費税率の引上げによる地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るため、地方税である法人住民税法人割の一部を国税化し、地方交付税の原資としたものです。

このことについて、自治体の長や議会からは様々な意見や要望があげられており、例えば特別区長会では「法人住民税の一部を国税化し、交付税原資化することは地方税を充実するという地方分権の進展に逆行」することであるとして強く反対しています。

COLUMN 13

基準財政需要額

個別の自治体ごとに交付すべき普通地方交付税の金額を決定するときに、自治体間に不公平を生むことがないように、各自治体が行っている仕事の内容や水準の実態をひとまず対象からはずして、「一定の行政水準」による標準的な一般財源の必要額（財政需要額）を計算したものが、基準財政需要額です。したがって、各自治体の支出実績（決算額）でも、予算額あるいは決算見込額でもありません。

この「一定の行政水準」は、毎年、閣議決定を経て国会に提出される「地方財政計画」の中で、翌年度の地方財政の規模や収支見通しとして示されます。つまり、基準財政需要額が示すものは、国として自治体に期待し、自治体が行うべきと考える仕事の内容と水準ということになります。

この「一定の行政水準」は、毎年、閣議決定を経て国会に提出される「地方財政計画」の中で、翌年度の地方財政の規模や収支見通しとして示されます。つまり、基準財政需要額が示すものは、国として自治体に期待し、自治体が行うべきと考える仕事の内容と水準ということになります。

しかし、地方財政計画が公表する積算基礎や項目別の金額（投資的経費、給与関係経費など）は、個別の仕事ごとに示されるものではありません。したがって、個別の仕事ごとに算定される基準財政需要額は、地方財政計画の内容を個々の自治体に、より詳細に示す役割をもっています。この意味で、各自治体の予算編成のガイドラインとなるものです。

特別区の特例・特徴

特別区には原則として市の規定が適用されているため、財政制度も市と同様に適用されます。しかし、前章でみたように仕事の配分について、一般的な市とは異なる制度となっていることから、特有なしくみが置かれています。

1. 地方税の特例（地方税の課税権等）

(1) 特別区が課すことができない基礎的な自治体の税

本来、基礎的な自治体が課すことができる税の一部が、特例により都税とされて都が課税するため、特別区の課税権の範囲は、一般の市よりも限られています。

（地方税法第734条～736条）

具体的には、図表4-2（23頁）の基礎的な自治体の税のうち、市町村民税の法人分、固定資産税、特別土地保有税、都市計画税及び事業所税の5つの税が都税とされています。

(2) 都も課すことができる基礎的な自治体の法定外の税

特別区の区域では、都も特別区と同様に基礎的な自治体の法定外普通税及び法定外目的税を課税することができることになっています。（地方税法第734条第5項・第735条第2項）

COLUMN 14

まちづくりと固定資産税

固定資産税を徴収するためには、対象となる土地の大きさや形状、住宅の築年数や延べ床面積、構造などを調査し把握する必要があります。こうして得た自治体内の情報は、その自治体が都市計画や災害対策計画などをつくる際の基礎資料としても欠かせないものとなっています。

ところで、特別区の固定資産税は、都が課税し徴収していますので、個々の特別区が、例えば、まちづくり計画や地域防災計画をつくるときに、東京都主税局から自区内の土地や住宅の情報を提供してもらわなければ、正確な自区内の状況が把握できないということになります。

2. 地方交付税の特例

特別区は市と同じ基礎的な自治体ですが、地方交付税法が対象とする自治体は「都道府県市町村」（地方交付税法第2条第2項）であって、この法律は特別区に適用されません。また、都に対しても特例（同法第21条）を設けています。

この都の特例は、「都区合算規定」といわれ、特別区の区域をひとつの市とみなし、都全域の都分と市分をひとつの団体のごとく合算し、都に適用するというものです。この特例は、算定上の技術的な理由に基づく措置とされていますが、結果的には、財政調整に関しては特別区を都の内部団体として扱っているようにもみられます。

なお、特別区の財政調整制度については、後に説明する「都区財政調整制度」が地方自治法に定められています。

COLUMN 15

いわゆる都区合算規定

昭和15（1940）年に制定された「地方分与税制度」は、昭和22（1947）年の税制改革で全面改正が行われ、翌年に地方配付税制度となり、昭和25（1950）年の地方財政平衡交付金制度に引き継がれます。そして、昭和32（1957）年の法題（法律の名前）改正により現在の地方交付税制度となっています。この間、「都区合算」の考え方は、つぎのように、今日に至るまで揺るぎないものとなっています。

◇ 地方分与税法 第32条

東京都は、道府県分与税の分与に関しては、その全域についてはこれを道府県とみなし、市町村分与税の分与に関しては、その特別区の存する区域についてはこれを市とみなす。

◇ 地方配付税法 第29条

東京都は、道府県配付税の配付に関しては、その全域については、これを道府県とみなし、市町村配付税の配付に関しては、その特別区の存する区域については、これを市とみなす。

◇ 地方財政平衡交付金法 第21条

都は、道府県に対する交付金の交付に関しては、その全区域を道府県とみなし、市町村に対する交付金の交付に関しては、その特別区の存する区域を市町村とみなす。

◇ 地方交付税法 第21条

都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付金の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもつてその基準財政需要額及び基準財政収入額とする。

3. 都区財政調整制度

地方交付税制度の対象にならない特別区には、都区財政調整制度という、地方交付税制度に類似した独自のしくみがあります。(地方自治法第282条)

(1) 地方交付税制度との違い

① 財源配分と財政調整

地方交付税制度が、自治体間の税源の不均衡を調整し、財源を保障するしくみであるのに対して、都区財政調整制度は、広域の自治体と基礎的な自治体との間の仕事の役割分担に伴う財源配分機能と、特別区間の税源偏在による財政力の不均衡を調整し、特別区の財源を保障する機能（特別区財政調整交付金）をもった制度です。

② 基礎的な自治体の税による調整

地方交付税制度は国税による調整制度です。それに対し、都区財政調整制度は、都が特別区の区域で、特例により徴収する基礎的な自治体の税によって行われる制度です。

そして、特別区相互間の調整は、都区の共有財源とされる基礎的な自治体の税によって行われます。つまり、本来は各特別区に属する財源を集めて、自らの財源を調整する制度なのです。

③ 交付金の総額（原資）

地方交付税の交付金総額は、国税の一定割合です。それに対し、都区財政調整制度の原資は、特例で都税とされた固定資産税（市町村分）・市町村民税法人分・特別土地保有税の三税と法人事業税交付対象額・固定資産税減収補填特別交付金（※）の合算額に一定割合（都条例で定める調整率）を乗じた額となっています。

しかし、この「都条例で定める割合」（現行調整率55.1%）については、平成12（2000）年度から現在まで、暫定的な措置となっています。

※令和3年度から令和8年度に限ります。

④ 法定機関「都区協議会」

地方交付税制度には、国が自治体の意見を聴く義務や制度はありません。それに対して、都区財政調整制度の内容について、都知事は条例案を都議会に提出する前に、「都区協議会」に諮り、意見を聴かなければならないことになっています。

これは、本来は特別区に属する税を共有財源とするのですから当然のことといえます。

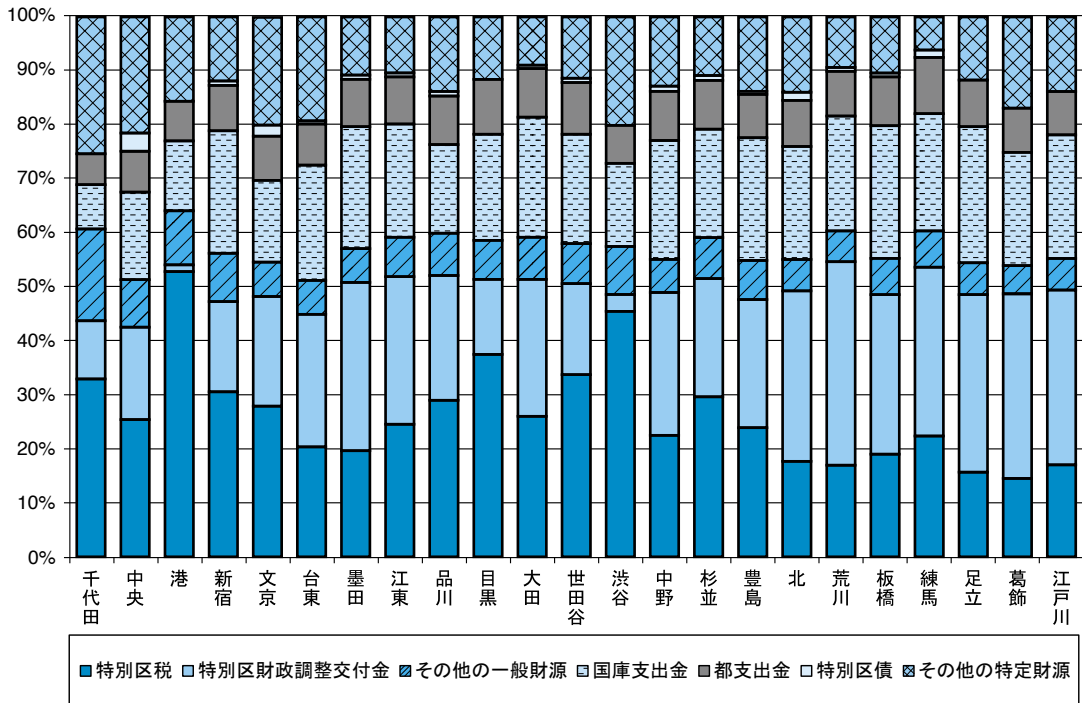
この都区協議会は地方自治法で設置が義務づけられている都と特別区間の連絡調整の機関ですが、都区財政調整は、この都区協議会の下部組織である都区間の実務担当者による協議会で、毎年度協議を重ねて整えられています。

(2) 特別区財政調整交付金

都条例で交付金の総額が定められた後の特別区財政調整交付金は、地方交付税の算定方法に準じて、特別区ごとに財源不足額が算定されます。

なお、交付金総額の95%は普通交付金の原資として財源不足の特別区への交付金となり、残りの5%は災害等の特別の財政需要に対して交付されます。

図表4-3: 令和4年度 歳入決算の内訳(構成比)



資料：東京都総務局行政部政課『令和4年度 特別区決算状況』より作成

COLUMN 16

暫定的な配分割合

平成10（1998）年の地方自治法改正（実施は平成12（2000）年）により、

東京大都市地域（特別区の区域）の制度改革が行われました。この法改正が、平成12年改革といわれるものです。都は、昭和27（1952）年以来、特別区の区域の基礎的な自治体であり、各特別区は都の内部団体（制限自治区）とされていましたが、この平成12年改革により、都は広域の自治体に、各特別区は市と同じ基礎的な自治体に明確に位置づけられたのです。

しかし、東京大都市地域では市の仕事であっても、一体的に処理する必要がある仕事は、広域の自治体である都が行うという仕事の特例が置かれ、都が行う市の仕事の経費に充てるために、税財政制度についても都の特例が置かれました。

したがって、都に財源を配分するために、都が東京大都市地域で、特例として行う市の仕事を特定し、その必要な経費を算定する必要があります。しかし、算定の大前提である「都が特例として行う市の仕事」の範囲をめぐり、都区間に大きな見解の隔たりがあり、「引き続き都区が協議すべき主要課題」とされたまま、いまだに解決をみていないのです。

そのため、平成19（2007）年度から現行の都区間の配分割合（調整率）は、この問題が解決するまでの間、特別区の需要のみを積み上げその不足額を保障していた旧制度の配分割合44%をベースにして、制度改革後の諸事情を考慮し政治決着した、暫定的な割合になっています。