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、地方の自治体が仕事を行うためのお金（財源）のやりくりを地方財政といいます。地方財政は、都道府県・区市町村の財政の総称です。

国と自治体は、国民福祉の増進という共通の目的に向かって、それぞれ役割を分担しています。なかでも自治体は、福祉、教育や社会基盤の整備等、国民生活に密接に関連する幅広い分野を担っており、地方財政は、国の財政と並ぶ車の両輪として、とても重要な地位を占めています。

国民・住民が負担する税の割合は国税 ： 地方税で約 6：4 である一方、国と地方自治体の歳出額は約 4：6 であり、比率が逆転します。これは、国税収入の一部が、地方交付税、地方譲与税や地方特例交付金、国庫支出金等として自治体に移転していることを示しています。

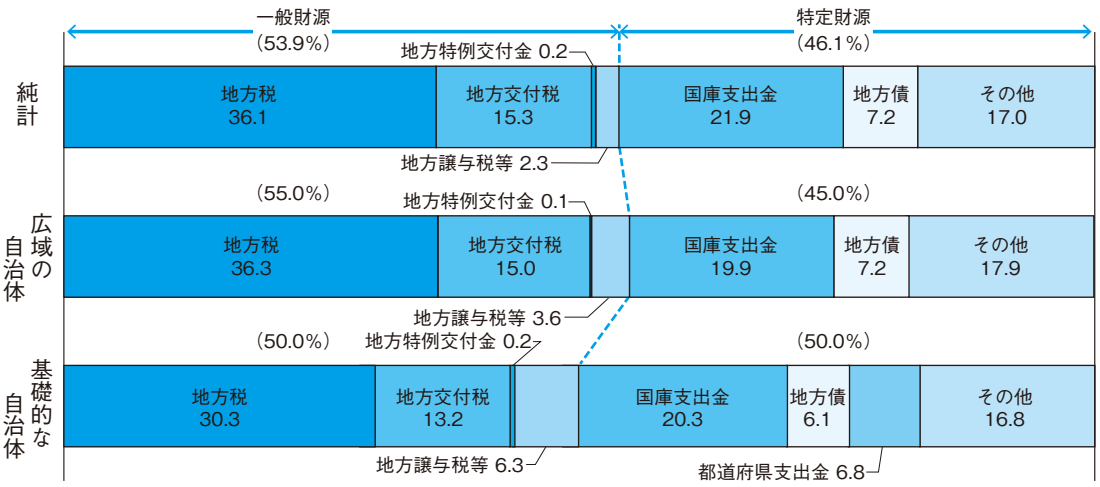
2. 地方財源の構造

自治体の主な収入は、地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債です。

自治体が自ら調達する収入、いわゆる自主財源には、地方税、使用料、手数料、分担金・負担金、財産収入などがありますが、使いみちに制限がなく、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）でみると、地方税の占める割合は 30.3% に過ぎず、以下、国庫支出金 20.3%、地方交付税13.2%と続きます。この構造は、広域の自治体もほぼ同じです。

これは、地域ごとの経済格差や景気の変動による年度間の差に伴う税収の増減に関わらず、必要な行政サービスを提供するために、国から支出される地方交付

図表４－１：令和４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６年版「地方財政白書」より作成

税や国庫支出金（補助金・負担金など）が収入の相当部分を占めていることを示しています。これらの収入は、自主財源に対して依存財源と呼ばれます。

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られています。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、地方税のように自ら調達できてかつ使いみちが自由な財源が多いほど、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、収入全体に占める地方税の割合は、令和 4 年度実績で全自治体の純計ベースでも36.1%であり、過去には、自治の弱さを表すものとして「三割自治」などと言われたこともありました。

一方、国の決定や割り当てによる収入、いわゆる依存財源の中でも、地方交付税や地方譲与税等は、使いみちに制限のない一般財源です。それらを含めた一般財源は、収入全体の 5 割を超えています。自主財源・依存財源の別にかかわらず、一般財源の量的な確保は自治にとって望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（個人や法人）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に、さらに、そ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）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）

地方税	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
	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りなく、全国的に一定水準の行政サービスが求められることになります。

自治体が仕事を行うための財源としては、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ですが、自治体の経済力の格差、つまり、税源の偏在がある中、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地方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、そ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、国庫支出金制度とは根本的に異なるものといえるでしょう。

③ 地方交付税の種類

地方交付税には、個々の自治体で仕事をするために必要な額（基準財政需要額）と税収等の収入見込額（基準財政収入額）の差である財源不足額を補てんするための普通交付税と、そこ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特別交付税があります。

COLUMN 12

地方法人税とは

地方法人税は、名前に「地方」とありますが、地方税ではなく、国税です。

平成 26 年度の税制改正により創設された税で、地方消費税率の引上げに併せて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。

この地方税を国税化して再配分する手法について、特別区長会では、応益負担や負担分任という地方税の本旨を無視したものであり、国の責任において地方交付税の法定率を引き上げ、地方税財源総体を拡充するべきであると主張しています。

COLUMN 13

基準財政需要額

各自治体に交付すべき地方交付税の金額を決定するときに、不公平を生むことがないよう、各自治体が行っている仕事の内容や水準の実態そのものではなく、「一定の行政水準」による標準的な一般財源の必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）、予算額あるいは決算見込額とは異なります。また、広域の自治体と基礎的な自治体では仕事が異なるため、それぞれ別の基準を用いて算定しています。

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、翌年度の地方財政全体の規模や収支見通しとして示され、自治体ごとに基準財政需要額を算定する時に用いる計算式の基礎数値に反映されます。

各自治体の基準財政需要額は、個別の仕事ごとに算定して積み上げていきます。つまり、基準財政需要額とは地方財政計画の内容を仕事ごとに示したものであり、算出された額は、国として各自治体に期待し、自治体が行うべきと考える仕事の水準ということになります。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

地方交付税の対象は都道府県及び市町村**（地方交付税法第２条第２号）**とされています。特別区には適用されず、都に対して特例**(同法第 21 条)**が設けられています。

この特例は、特別区の区域をひとつの市とみなし、都全域の都分と特別区の区域分を合算して都に適用するというもので、「都区合算規定」と呼ばれています。都と特別区の間には道府県・市町村の関係とは異なる事務配分、財源区分があり、一般的な地方交付税の算定式を適用することが技術的に困難であることから採られている方法です。

なお、都区間の財源配分と特別区間の調整制度については、後述する「都区財政調整制度」が地方自治法に定められており、地方交付税制度と併せて、都と特別区の財源を保障するものとされています。

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、広域の自治体である都と基礎的な自治体の特別区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財政調整制度です。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、都区財政調整は、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、各特別区に属する財源を集めて、都と特別区の財源を調整し直す制度と言えるでしょう。

③ 交付金の総額（原資）

地方交付税の総額（原資）は、国税の一定割合です。それに対し、都区財政調整制度の交付金総額（原資）は、特例で都税とされた固定資産税・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（都条例で定める配分割合）を乗じた額であり、現在の割合は 56%となっています。ただし、都と特別区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、まだ課題が残されています。

※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。

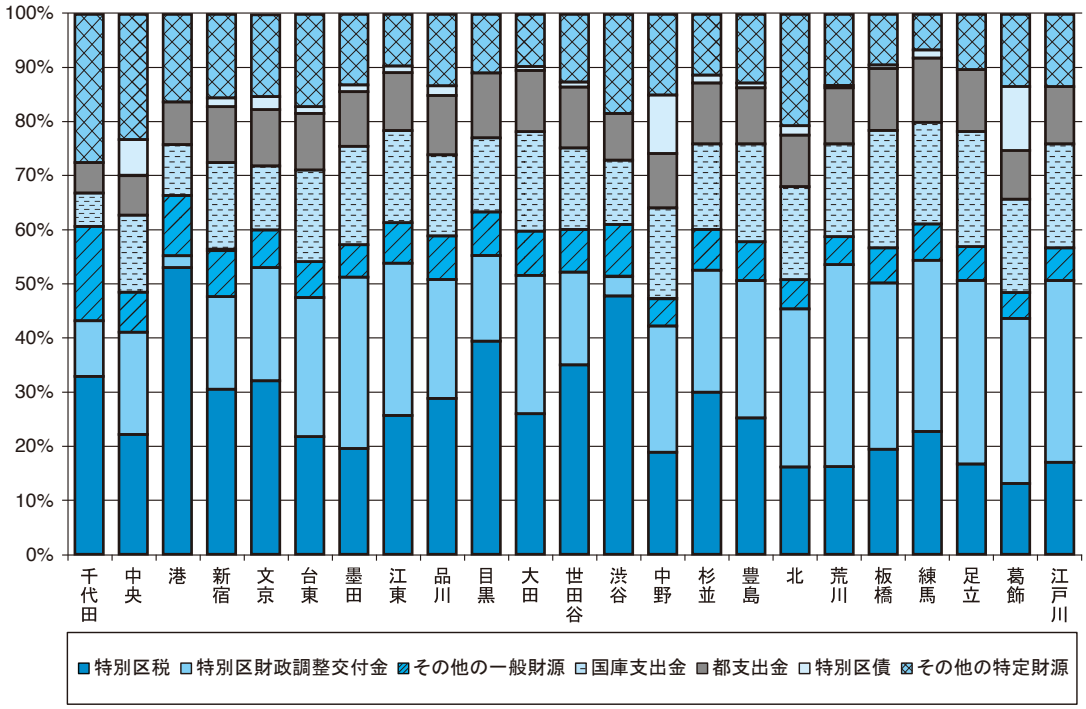
この都区協議会は地方自治法で設置が義務づけられている都と特別区間の連絡調整の機関ですが、都区財政調整は、この都区協議会の下部組織である都区間の実務担当者による協議会で、毎年度協議を重ねて整えられています。

(2) 特別区財政調整交付金

特別区財政調整交付金は、その総額の 94% を普通交付金として、6% を特別交付金として各特別区に交付されます。

算定方法は地方交付税に準じており、普通交付金はそれぞれの区の財政不足額に応じて、特別交付金は災害等の特別の財政需要がある区に対して交付されます。

図表 4-3：令和5年度　歳入決算の内訳(構成比)



資料：東京都総務局行政部区政課『令和５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。昭和 27（1952）年以来、都が広域自治体と特別区の区域の基礎的な自治体を兼ね、各特別区は都の内部的団体（制限自治区）とされていましたが、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。一方、特別区の区域である大都市地域の行政の一体性・統一性を確保するために、通常市の仕事とされているものでも一体的に行う必要がある事務を都が処理する特例があり、その特別な役割分担に応じて都と特別区の間で財源を分ける必要があります。しかし、「都が特例として行う市の仕事」の範囲について、過去の都区協議を通じても明確にされていないため、財源配分のあり方が未解決の課題となっています。

現行の都区間の配分割合は、平成 12 年改革前の配分割合である 44% をベースにして、そこにその後の制度変更等を反映させた、「暫定的な配分割合」とも言えるものなのです。