## 自治大学校における研修講義の紹介②

# これからの自治体の財政運営

# 関西学院大学大学院経済学研究科·人間福祉学部教授 小西 砂千夫

本稿は、平成 31 年 3 月 4 日 (月) に自治大学校で行われた 第 2 部課程第 185 期における研修講義の内容を整理したもの です。

#### 1. 自治体の財政は事務配分が起点

自治体の政策運営では常に財政が課題となる。 お金のある団体、ない団体の差はけっして小さくない。その差はどこから来るのか。一方、自治体には法律上、義務付けられた事務があり、その執行に財政上、困難が生じることはあってはならない。一定の財源保障がされている。それでは、財源保障があることと、自治体間の財政力に歴然と差があることは、どのような意味で両立するのか。その視点に立つことが、地方財政制度を理解するうえでの手がかりとなる。

### 【表 1】 ※拡大したものを本稿末尾に掲載

#### 国と地方との行政事務の分担

分	野	公共資本	教 育	福祉	その他	
国		○高速自動車道 ○国道 ○一級河川	〇大学 〇私学助成(大学)	○社会保険 ○医師等免許 ○医薬品許可免許	〇防衛 〇外交 〇通貨	
地	-	○国道 (国管理以外) ○都道府県道 ○一級河川(国管理以外) ○走湾 ○公灣住宅 ○市街化区域、調整区域 決定	○高等学校・特別支援 学校 ○小・中学校教員の給 与・人事 ○私学助成(幼~高) ○公立大学(特定の県)	○生活保護(町村の区域) ○児童福祉 ○保健所	〇警察 〇職業訓練	
方		〇都市計画等 (用途地域、都市施設) 〇市町村道 〇準用河川 〇港湾 〇公営住宅 〇下水道	〇小・中学校 〇幼稚園	〇生活保護(市の区域) 〇児童福祉 〇国民健康保険 〇介護保険 〇上水道 〇ごみ・し尿処理 〇保健所(特定の市)	〇戸籍 〇住民基本台帳 〇消防	

【表1】は、総務省のホームページに掲載されている地方財政制度に関する資料一覧のうちの1枚目の表である。「国と地方との行政事務の分担」とあるが、いわゆる事務配分を示している。国の財政と異なる地方財政の特徴は、事務配分を所与とすることである。わが国は、いわゆる融合的事務配分(国、広域自治体、基礎自治体の所掌事務が切り分けられない事務がある、典型は義務教育)の下で、国は地方に法令に基づいて事務配分をしている。地方公共団体におい

ては、法律的には、国が一定の事務を委任することが予定されている。実存としては、地域共同体があって国家があるのであるが、法令上は逆であり、そのことが地方分権の推進や地方自治の尊重の根拠となる。

国は地方公共団体に事務配分を行う以上、それにふさわしい財源を付与する責務がある。ただし、どの程度まで丁寧に保障するかについては、一定の幅があり、国によって大きく異なる。 国が地方に課税権を保障するだけで事足りるという割り切りも可能である。

#### 【図1】 ※拡大したものを本稿末尾に掲載

#### 地方財政計画(通常収支分)の歳出の分析

地方財政計画(通常収支分)の歳出の大部分は、補助・地方単独ともに、小中高教職員・警察官等の人件費や社会保障関係費など、国の法令や制度等に基づく経費である。



さて、【図1】である。本図は、先の総務省資

料の3枚目にある。表題は「地方財政計画(通常収支分)の歳出の分析」となっている。地方財政計画の説明は、同資料ではあとから改めて行われているので、唐突感は否めない。逆にいえば、手順前後を怖れず、なぜ同図を前に持ってきたのか。【図1】の吹き出しは、先の【表1】とまったく同じではないが対応関係にある。すなわち、地方財政計画の歳出というかたちで、国は、地方への事務配分に対して、その財政需要を国の責任で見積もったうえで閣議決定までしているということになる。これは驚くべきことである。

事務配分を法令で付与することは、近代国家ならば当たり前のことである。しかし、事務配分に対する財政需要を、地方財政全体に対して測定し、所要額として決定することは、基本、わが国でしか行われていない。なぜなら、大別して次の2つの困難が伴うからである。1つはどのように見積もるかという技術的理由、もう1つは、財政需要を見積もった以上、それと同額の歳入を国の責任において確保する責務が生じることである。

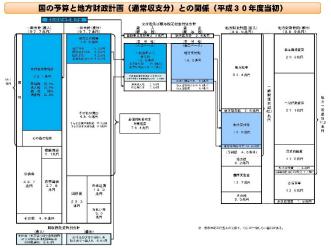
わが国で、国が地方の財政需要を見積もることを始めたのは、昭和24年のシャウプ勧告が契機である。シャウプ勧告の平衡交付金の発想は、個別団体ごとに所要額を算定するものであったが、昭和25年度から始まる地方財政平衡交付金の運用では、地方財政計画に基づいて所要額をマクロで確保し、個別団体に配分する方法を採用した。その後、昭和29年度から地方交付税に転換したが、地方財政計画で所要額を確保する運用は現在に至るまで続いている。事務配分を起点に、地方財政計画を通じてそれにふさわしい財政需要を見積もって、所要額を確保することが、わが国の地方財政制度の基本である。

#### 2. 量出制入か量入制出か

【図2】は、国の一般会計の歳入歳出と、国の特別会計である交付税及び譲与税配付金特別会

計の歳入歳出、地方財政計画の歳入歳出の関係を示している。通称、6本図と呼ばれ、マクロの地方財政制度を示す代表的な図である。

#### 【図2】 ※拡大したものを本稿末尾に掲載



左側の3本における3つの網掛け箇所が、地方交付税の財源とその原資を示している。一方、右側の3本のうちの2つの網掛け箇所は、自治体に交付される地方交付税である。交付税及び譲与税配付金特別会計を中心に、それぞれ入口ベースの交付税、出口ベースの交付税と呼ばれる。

注意すべきことは、地方財政計画の歳出と歳 入が一致している理由が、歳入にあわせて歳出 を決定しているのか、歳出にあわせて歳入を決 めているのかである。答えは後者であって、そ の際、財源所要額に対する不足額を地方交付税 (及び臨時財政対策債)で埋めている。地方交 付税の財源は、国税4税の法定率分+地方法人 税の全額であるが、現実には、毎年度、地方財 政対策としてさまざまな財源手当を行っている。 その意味で、地方交付税は国税収入によって決 まると考えるのは誤解である。

漢文であるが、量出制入(出ずるを図りて入るを制す、歳出所要額を基に歳入を決めていく)か量入制出(入るを量りて出ずるを制す、歳入見込みを制約にして歳出を決めていく)というのがある。財政の基本はどちらか。

自治体では、財政の基本は同様に量入制出と

考えられることが多い。確保できる財源に限り があるので、その範囲で歳出予算を押さえ込む ことが財政だという。しかし、財政の基本が、 本来、量入制出であるはずがない。もしもそう だと、国民・住民が税負担に応じてくれる範囲 で歳出を行うということになる。先に税負担を お願いしたところで、その理解は得られないで あろうから、財政規模はきわめて小さなものと なる。むしろ、提供すべき公共サービスを先に 示したうえで、それにふさわしい税負担をお願 いするという量出制入こそ、財政の基本である。

それではなぜ、自治体の財政担当者が、量入 制出が財政の基本と感じるのか。それは【図2】 で示したように、事務配分を基本にして、地方 財政計画の歳出を積み上げて、同額の歳入を地 方交付税等によって確保するという、量出制入 を地方財政計画ベースで行い、それを地方交付 税の算定等を通じて公平に自治体に配分してい るので、事務配分にふさわしい財源は確保でき ている構図だからである。本来、量出制入であ るはずが、量入制出と感じられるのは、まさに 地方財政制度が機能している結果である。

なお、地方財政計画の歳出で捕捉されてない あるいは量的に十分でない財政需要に対して、 自治体が住民に対して特に税負担を求めようと する場合には、超過課税や法定外税の実施が可 能である。そのときには、自治体もまた量出制 入を行っているといえる。

#### 3. ミクロの配分へ

地方交付税の算定とは、【図2】で決まった地 方交付税の総額を、地方財政計画の歳出を前提 に、各団体に配分することである。普通交付税 については全体計画を策定して、単位費用を確 定させ、補正係数の種類とともに、地方交付税 法の改正で法定し、最終的に省令で補正係数を 確定させて普通交付税額を決定する。一方、特 別交付税は、2回に分けて算定される。

それでは、地方財政計画と地方交付税の間に

はどのような関係があるのか。それは、筆者が、 財源保障の定義式と呼んでいる以下の式で示さ れる。

交付団体ベースの一般財源

- =地方税(除く不交付団体水準超経費)等+ 地方交付税等
- =基準財政収入額+留保財源+特別交付税+ 普通交付税(=基準財政需要額-基準財政 収入額)
- すなわち、交付団体ベースの一般財源は、特 別交付税(個別団体の実情に沿って財源保障さ

=特別交付税+基準財政需要額+留保財源

れる部分)、基準財政需要額(個別団体の外形的 な条件を基に標準的な額として財政需要を算定 する部分)、留保財源(基準財政需要額に算入し ないで、財源保障の対象としない部分)に区分 される。

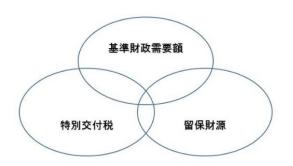
国が法令等で定めた標準的経費、というよう な表現がされることがあるが、それは、地方財 政計画の歳出を指す(厳密には、不交付団体水 準超経費を除いた額)。したがって、交付団体べ ースで一般財源ベースの「標準的経費」は、特 別交付税、基準財政需要額、留保財源の3つの うちのいずれかで対応されることとなる。いい かえれば、基準財政需要額を標準的経費と考え るのは間違いである。標準的な額として算定す るとか、標準的経費の一部を算入するとかいう 表現ならばよいが、その額をもって、地方財政 計画で想定している財政需要の全額を賄うこと はできない。

標準的な額と割り切って算定する部分がある ことを示す例に除排雪費用がある。普通交付税 で寒冷地の場合には寒冷地補正が適用され、そ のなかには暖房費のほか除排雪費用に伴う財政 需要の補正も含まれているが、現実の積雪量に 応じて算定はされない。積雪量が多い年度で除 排雪費用が特段に大きくなると特別交付税が交 付されるが、逆に積雪量が極端に少ない年度で も、普通交付税の返還が命じられるわけではな

い。人口や面積等の財政需要を決める外形的な 条件は、算定のうえで一定程度反映されるが、 あくまで概算と割り切るのが普通交付税、それ では不足額が甚大すぎるとみたときに、年度途 中で不足分の一部を埋めるのが特別交付税とな る。

基準財政需要額には、義務付けの高い経費ほど優先的に算入するが、義務付けが弱くなるほど、一部算入あるいは全額非算入(すなわち留保財源対応)となる。すなわち、特定の財政需要は、特別交付税、基準財政需要額、留保財源のどれか1つで対応するとは限らず、【図3】のように、2つまた3つ全部で対応することもある。

#### 図3 3つの財源で財政需要に対応



投資的経費における事業費補正は、全額算入ではなく一部であることが通常であり、残りは留保財源対応である。不交付団体で特別交付税が不交付のことがあるのは、基準財政需要額では捕捉できない特別な財政需要があっても、留保財源あるいは財源超過額で対応できるとみなされているからである。

標準的な財政需要に対して、留保財源対応の部分があることで、自治体には財政力格差が生じる。下水道事業など公営企業には繰出基準があるが、繰出し額のうち基準財政需要額に算入されているのは一部である。したがって、税収に乏しい団体では公営企業の経営に伴う財政負担はけっして小さくない。

以上のような地方財政の基本を知ることはきわめて重要である。地方財政制度は、この国の

国柄を決めるほどの影響力がある。自治体職員 である以上、その制度理解に努めていただきた い。

#### 著者略歴

関西学院大学 大学院経済学研究科・人間福祉学部教授 小西 砂千夫 (こにし さちお)

1960年 大阪市の生まれ

1983年 関西学院大学経済学部卒業

1997年 博士 (経済学)

助手、助教授などを経て1998年度から教授

2008 年度から現職

# 国と地方との行政事務の分担

分	野	公 共 資 本	教 育	福 祉	その他
	围	〇高速自動車道 〇国道 〇一級河川	〇大学 〇私学助成(大学)	〇社会保険 〇医師等免許 〇医薬品許可免許	<ul><li>○防衛</li><li>○外交</li><li>○通貨</li></ul>
地	都道府県	○国道(国管理以外) ○都道府県道 ○一級河川(国管理以外) ○二級河川 ○港湾 ○公営住宅 ○市街化区域、調整区域 決定	○高等学校・特別支援 学校 ○小・中学校教員の給 与・人事 ○私学助成(幼~高) ○公立大学(特定の県)	<ul><li>○生活保護(町村の区域)</li><li>○児童福祉</li><li>○保健所</li></ul>	○警察 ○職業訓練
方	〇都市計画等 市 (用途地域、都市施設) 〇市町村道 町 〇準用河川 〇港湾 村 〇公営住宅 〇下水道		〇小・中学校 〇幼稚園	○生活保護(市の区域) ○児童福祉 ○国民健康保険 ○介護保険 ○上水道 ○ごみ・し尿処理 ○保健所(特定の市)	〇戸籍 〇住民基本台帳 〇消防

#### 地方財政計画(通常収支分)の歳出の分析

地方財政計画(通常収支分)の歳出の大部分は、補助・地方単独ともに、小中高教職員・警察官等の人件 費や社会保障関係費など、国の法令や制度等に基づく経費である。

- p.t. r.t. = 1 mm / mm		o at m				
7.别以計画(平	成30年度)【86兆8,97	3思円』			(単位: (	意円)
191	補 助 56,528		SERV	費	15,499	
		地	方	費	41,029	小中学校教職員等
給与関係 経 費	地方単独 146,616	地	方	費	50,637	地方警察官 21,298 消防職員 12,313 高校教職員 17,026
203,144		地	方	費	95,979	ケースワーカー、公立保育所保育士等の福祉関係職員等
7	補 助 202,356	E		費	89,135	生活保護、介護保険(老人ホーム、ホームヘルハ・一等) 後期高齢者医療、障害者自立支援等
		地	方	費	113,221	
一般行政	地方単独 140,614	国の事業団等への出資金等 1,664		資金等 1,664		
経 費 370,522		地	方	費	138,950	警察・消防の運営費、ごみ処理、道路・河川・公園等の 管理費、予防接種、乳幼児健診、義務教育諸学校運営 私学助成、戸籍・住民基本台帳 など
	国保·後期高齢者 15,052	地	方	費		都道府県繰入金、保険基盤安定制度(保険料軽減分 国保財政安定化支援事業等
	まち・ひと・しごと創生事業費 10,000	地	方	費		
	重点課題対応分 2,500	地	方	費		
	直轄·補助 (公共事業等) 58,104	THE RESERVE AND DESCRIPTION OF THE PERSON.	害事等	W. C. W. W. W.	金 5,612	
投資的		国		費	26,994	
経 費		地	方	費	25,498	
116,180	地方単独 58,076	地	方	費		→ 清掃、農林水産業、道路橋りょう、河川海岸、都市計画 公立高校 など (注) 小・中学校、ごみ処理施設、社会福祉施設、道路
0	債 費 2,064	地	方	費		の事業で、いかりる国庫補助事業の継ぎ足し単独 補助事業を補完する事業等、国庫補助と密接に関係 する事業も含まれる。
公営企	公営企業繰出金		償還	こ係るも	න 15,846	
	,584	上記以外 9,738		PRI MANAGES	上下水道、病院(高度医療等)等	
_	の 他 .479	地	方	費		

# 国の予算と地方財政計画(通常収支分)との関係(平成30年度当初)

