

上林得郎講演録

「世の中の動き・政治がわかる」財政セミナー

第1部 入門編「自治体財政のみかた」

第2部 実践編「自治体財政の危機とは何か」

資料 「用語解説」

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

はじめに

本小冊子は、長年、地方自治体の財政分析をライフワークにされてきた上林得郎・神奈川自治研センター顧問の講演記録です。

通読すれば自治体財政の概観がわかっていただけだと思います。また、自治体ごとの財政力の違いと地方交付税の仕組みに関心が及べば他のテキストへと手を伸ばしたくなること請け合いです。さらに、わがまちの財政事情の特徴に関心が及べば「財政沼」の淵に立ったも同然です。

自治体財政はわかりにくい面白い。しかし、面白さがわかるためには「財政沼」を覗いてみるしか術はありません。自治体労働者や自治体議員のみなさんが本小冊子を自治体財政への関心の一步としていただくことを願ってやみません。

なお、「決算カード」による財政分析は、財政分析ソフト「神奈川システム」（神奈川自治研センター）を使用しています。

神奈川自治研センター事務局

目次

世の中の動き・政治がわかる財政セミナーPart1 入門編「自治体財政のみかた」	1
世の中の動き・政治がわかる財政セミナーPart2 実践編「自治体財政の危機とは何か」	22
用語の説明（令和2年版地方財政白書より）	56

世の中の動き・政治がわかる財政セミナー Part1

入門編「自治体財政のみかた」

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上林得郎

日時 2022年3月22日(火) 14:00~

会場 神奈川県地域労働文化会館8階(オンライン会議)

「自治体財政のみかた」というテーマをいただきまして、どうい話をしようかなと思っただけですが、「財政が悪いとか厳しいとか言うけれども、善し悪しを判断しているものはなんだ」とか、「財政にいろんな数字があるけれども肝心なものはどれか」「わが街の財政を評価するポイントは何か」。それから、「財政が悪いってどんな状態なのか」「赤字ってというのはどんなことか」「貯金は多いほうがいいのか借金は少ないほうがいいのか」とか、こういったような質問をいただいておりますが、これを説明するにはかなり全般的な話をしなければなりませんので、ちょっと理屈っぽい話が多くなるかもしれませんがお話をしてみたいと思います。

「地方公共団体」とは何か

まず、財政が悪いとか厳しいということをよく言われるわけですが、自治体の財政当局は「財政が豊かだ」などというところはひとつもありません。どこの自治体も「財政が厳しい」と必ず言うわけです。財政が厳しいとか悪いというのは何を指しているのか。赤字とか黒字というのは何を指しているのかということにもなるわけですね。

そもそも自治体というのは何なのかというようなことから始めると朝までかかりますけれども、少なくとも自治体というの、それぞれの各地域において国から自立したかたちで政治を行う、こういう組織である。自治体のあり方については憲法上の規定で「地方公共団体の組織および運営に関する事項は地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定める」と。このこと自体に問題はないんですが、「地方公共団体」と憲法に書かれていますね。私たちはいつも「自治体」と言っているわけですが、地方公共団体とは何なんだという話であります。「地方」というのと「公共団体」というのをくっつけてしまった。なぜこれがくっついたのかという話になるわけです。

これは憲法制定当時の話まで遡らなきゃいけない。昭和21年ですね。憲法を作るときにマッカーサー憲法草案が示され、それに基づいて憲法が国と当時のGHQ、占領軍との間で議論が重ねられて憲法ができた。そのときの憲法の原案には地方公共団体なんて言葉はなか

ったんですね。地方自治体の種類を府県、市、町などと書き分けてあった。市町村の事務については住民がチャーター（charter、憲章）を作ることができるという原則が書かれていたわけです。チャーターというのは、日本語で言うと憲法、憲章と訳してもいいんですけども、自治体の憲法と言ったほうが分かりやすいと思います。自治体独自で法律を作って、自治体の自治を定めることができる、そういったものができるというのがチャーターという言葉にあるわけです。しかし、それを当時の内務省の官僚が日本語に訳すときに市町村ということにしないで地方公共団体という非常に曖昧な言葉に置き換えたわけですね。「チャーター」を「条例」に換えました。日本語と英語との違いってなかなかやり取りが難しかったようですが、そのことが憲法に「地方公共団体」といういい加減な——私にとってはいい加減な言葉と映るわけですけども——、ことが憲法上書かれるようになってしまった。

日本の法律上では地方自治という言葉が使われているのは地方自治法ですね。第1条に「地方自治の本旨に基づいて」この法律を定めるとしています。憲法に地方公共団体と書かれたものですから、その後の法律上の地方自治体についての名称はすべて地方公共団体と書かれてしまっている。「地方自治体」という名称が全然書かれていないのはこういったことです。

同時に、法律によってかなりがんじがらめに縛られているということになります。憲法に「組織および運営に関する事項は法律でこれを定める」と書かれていますから、その法律とは何かと言うと、基本法としての地方自治法ということになります。地方自治法というのは非常に長い法律でありまして、しかも、何十回となく、毎年と言っていいぐらい改訂が行われているものですから、条文ひとつとってみてもなかなか全部を理解するのに難しい。地方自治法の中に、特に財政の問題についてはかなりきっちりと書き込まれているわけですね。非常に窮屈である。なかなか自由度がないというのが実際の姿になります。

そういう状態の中で各自治体が予算を編成して、それからいろんな仕事をするという段階になったときに、やはり法律に基づいてさまざまなことをやらなきゃいけないということになると、非常に窮屈な状況である。しかも非常に複雑なかたちで仕組みができていているということです。

財政の厳しさとは何か

国という政府と、地方という政府と、その間にある財政関係のやりくりは非常に複雑な関係になっているということを最初に申し上げたいと思います。それから、財政が悪いとか良いとかいうような話の場合に、財政の「量」が足りないのか、それとも「質」が悪いのかというようなことも考えてみないといけないと思っています。

量的に足らないのは当たり前なのです。というのは自分のニーズに従って自治体運営を行っていくということになれば、ニーズというのは非常に多様にあるわけですし、それを満たすだけの財源があるかといったら、それだけあるというところはまずないわけです。ニ-

ズは大きくなるけれども財源は固定されているということになると、昔からの言葉でありますが、「入(はい)るを量(はか)りて出(い)づるを制(せい)す」ということになる。入ることを量って出ていくものを抑えるという言葉があります——『量入制出』——。どれだけ入るかということをもまず量って、出ていくことを抑えるということになるわけです。常に経済の原則はそういうことになるんですが、国の予算を見るとそういうことはどうも言ってはられないような感じがします。逆に、まず出ていくほうを先に決めて、それから入るほうを決めていく。要するに、「出づるを量って入るを制す」というのが国のやり方ではないか。国の予算の要求というのは政治家によってどんどん膨らんでいく。例えば新型コロナの予算を見ればおわかりの通りですね。30兆円ぐらいの大きな予算が一気にポーンと増えてしまうわけです。

まず出ていくほうを決めて、それから入るほうはどうするかということを決めていく。つまり足りない分は国債という国の借金を発行して賄う。ですから、出ていくほうが増えればどんどん借金が増えていくという、こういうのが国の財政です。実際には地方自治体のように、入ってくるのを計算しながら出ていくほうを抑えるというのではなくて、国の場合、逆になっているということです。そここのところが地方自治体と国との違いだろうということになるわけです。そういう意味では自治体の仕組みは、かなり住民のニーズを抑えながら一定程度入ってくる量をはかりながら仕事をしなければいけないということになります。

会計年度と予算の原則

地方自治体の予算については、まず地方自治体の行うさまざまな政策がありますが、その政策を行うとするときには必ず予算を執行することによって政策が行われるということになります。すべての事務事業については予算に計上しなければならないという原則があります(総計予算主義の原則)。そのほか、予算は事前に議会の議決を得ないといけないという原則(予算事前決議の原則)とか、予算は公開されなくてはならないという原則(予算公開の原則)がある。

この原則は地方自治法の中に書き込まれているわけですから、これは崩すわけにはいかないということになります。予算については、皆さんご存知の通り、当初に組む予算のほかに、毎年6月、9月、12月、2月と議会の会期に伴って補正予算というのが組まれますから、最終的な決算に至るまでの間にかなり予算の金額が変わってきます。ですので当初予算だけを見ただけでは自治体財政はよく分からない。当初予算を見ると同時に決算も見なければいけない、こういうことになります。

予算はどういうふうにも組まれていくのか、ということになるわけですが、自治体で仕事をすれば否応なしに予算とも付き合わなければいけない。予算は事前に議会の承認を得なければいけないということになっていますので、議会の承認を得るには、——すべての予算が承認を受けるわけですが——、予算の内容を見ていただきますと、入ってくるお金(歳入)

図表1-5 市町村 歳入予算の款項目の区分 地方自治法施行規則第15条別記

款	項	目
1 市(町村)税	1 市(町村)民税	1 個人 2 法人 1 固定資産税 2 国有資産等所在市町村交付金 1 軽自動車税 1 市(町村)たばこ税 1 釵産税 1 特別土地保有税 1 入湯税 1 事業所税 1 都市計画税 1 水利地益税 1 共同施設税 1 何税 1 旧法による税
2 地方譲与税	1 地方揮発油譲与税 2 自動車重量譲与税 3 地方道路譲与税 4 特別とん譲与税 5 石油ガス譲与税 6 航空機燃料譲与税	1 地方揮発油譲与税 1 自動車重量譲与税 1 地方道路譲与税 1 特別とん譲与税 1 石油ガス譲与税 1 航空機燃料譲与税
3 利子割交付金	1 利子割交付金	1 利子割交付金
4 配当割交付金	1 配当割交付金	1 配当割交付金
5 株式等譲渡所得割交付金	1 株式等譲渡所得割交付金	1 株式等譲渡所得割交付金
6 地方消費税交付金	1 地方消費税交付金	1 地方消費税交付金
7 ゴルフ場利用税交付金	1 ゴルフ場利用税交付金	1 ゴルフ場利用税交付金
8 自動車取得税交付金	1 自動車取得税交付金	1 自動車取得税交付金
9 軽油引取税交付金	1 軽油引取税交付金	1 軽油引取税交付金
10 地方特例交付金	1 地方特例交付金	1 地方特例交付金
11 地方交付税	1 地方交付税	1 地方交付税
12 交通安全対策特別交付金	1 交通安全対策特別交付金	1 交通安全対策特別交付金

については性質別にどうい
う性質のお金なのかとい
うことを区分しながら、それを
「款」に分けて、さらにその款
の中を細かく「項」に分ける。
その下に「目」を作って、さ
らに「節」を作る。「款・項・
目・節」の4段階に予算書と
いうのはできているわけで
すね。ところが実際に議決す
るのは「款」と「項」だけ。
「予算書」と正式に言われて
いるものは「款・項」だけが
書かれているもので、説明が

入っているものは「予算説明書」と一般に言っています。

その款と項については、あらかじめ地方自治法上の、細かく言うと地方自治法の施行規則にどうい
う款を作らなければいけないかということが決められているわけです。それから
出ていくほうのお金については、目的に従って款と項を区別して、それを決めるということ
になります。地方自治法施行規則第 15 条別記（歳入予算の款項目区分、図表 1-5、一部抜
粋）に「款・項・目」が細かく定められている。地方税や地方譲与税、各種交付金、分担負
担金、国庫支出金、都道府県支出金

云々というふう
に決められている。財政の説明
という、この款と項を説明
するのが一般的なルールとい
うこと
になっています。

今日はこの款と項を細かく説明する
時間がないので、一応こうな
っているということを見ておいて
いただければいいと思います。後ほど、
地方税（市町村税）と地方交付税、そ
れから国庫支出金、地方債の4つにつ
いて説明します。この説明を一通りす
ると、冒頭の「財政が悪いのか、厳し
いのか」「赤字なのか黒字なのか」と
いうようなことがわかってきます。4
つの入ってくるほうのお金が分かる

図表1-6 市町村 歳出予算の款項目の区分 その1

款	項	目
1 議会費	1 議会管理費	1 議会費* 2 一般管理費* 3 文書広報費 4 財政管理費 5 会計管理費 6 財産管理費 7 企画費 8 支所及び出張所費 9 公平委員会費 10 恩給及び退職年金費 11 税務総務費* 12 賦課徴収費
2 総務費	2 徴税費 3 戸籍住民基本台帳費 4 選挙費 5 統計調査費 6 監査委員費	1 戸籍住民基本台帳費* 1 選挙管理委員会費* 2 選挙啓発費 3 何選挙費 1 統計調査総務費* 2 何統計費 1 監査委員費*
3 民生費	1 社会福祉費 2 児童福祉費 3 生活保護費 4 災害救助費	1 社会福祉総務費* 2 社会福祉施設費 1 児童福祉総務費* 2 児童措置費 3 母子福祉費 4 児童福祉施設費 1 生活保護総務費* 2 扶助費 3 生活保護施設費 1 災害救助費
4 衛生費	1 保健衛生費 2 清掃費	1 保健衛生総務費* 2 予防費 3 環境衛生費 4 診療所費 1 清掃総務費* 2 塵芥処理費 3 し尿処理費

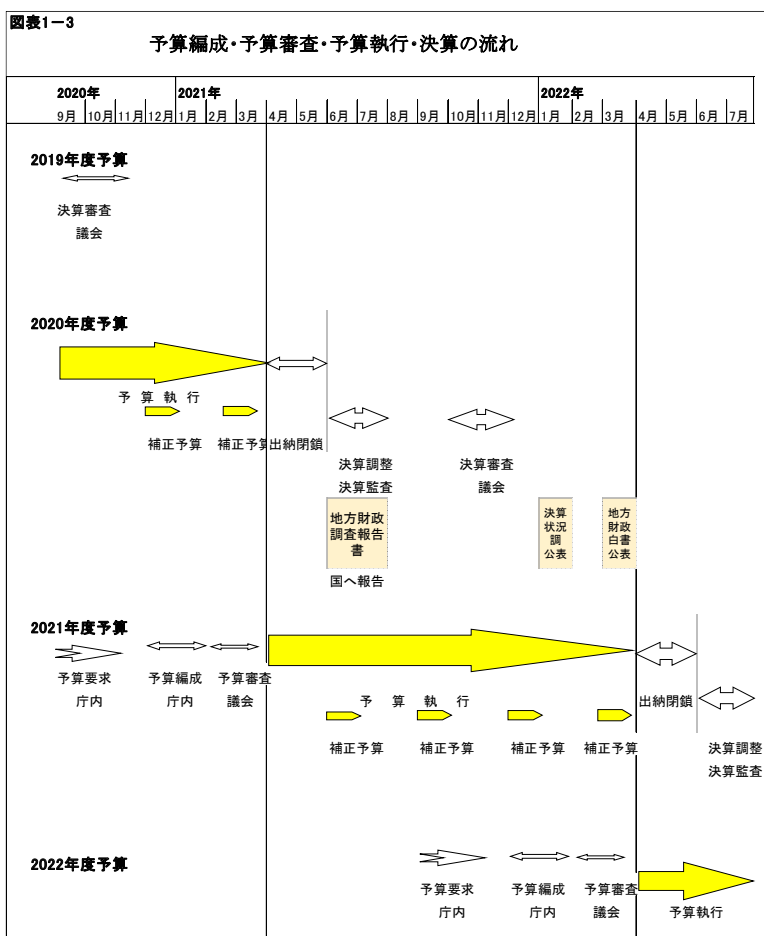
と、財政の仕組みがよく分かるということです。

歳出予算の款項目

次に出ていくお金（歳出）を見てみますと、議会費、総務費、民生費、衛生費などがあり、予備費まで含めて14項目の款に分けられています（歳出予算の款項目の区分、図表1-6、一部抜粋）。目的別に歳出を決めて款項があげられています。歳出のほうは、一応地方自治法上はモデルとしてこれが出ていますが、市町村によってかなり違いがあります。規則には、「指定都市等行政能力の差があるものについては、当該行政能力の差により、必要な款および、または項を設けることができる」と定められています。出ていくお金についてはかなり緩やか、あまり規制されていないということですので、モデルとして14項目の款が指定されています、横浜市はこの款の数が各局別に分かれていますから、局別に20いくつの随分多くの款に分かれています。ですから、予算で他の都市と比べるのは非常に難しい。

従って、私たちが財政分析をするときには予算で見ないで決算で見るという習慣がついているわけです。予算は当初に組んだ予算と補正が入って、最終予算というのができて決算が入る。それらを通じて仕事が執行されていくという、こういうことになるわけです。

自治体が、一定の政策を行うにはまず何が問題なのかという課題を見つける。例えば、保育所の入所希望者が多いけれども保育所が足りないというような課題がある。とすれば、それを直すためにはどうすればいいかということで、課題に基づいて政策を立案するわけです。政策というのは何かと言うと保育所の数を増やす、職員を増やすというようなことになり、課題設定、政策立案、それで政策を決定する。決定したものは議会で承認されて、それから予算を執行する。事業を執行する。執行し終わったものについては、それを評価する。その評価に基づいて次年度もさらに続けるかどうかということ、計画して、課題設定に戻ると



いう PDCA サイクルです。その循環過程を図にしたのが図表 1-3 です。

今は 2022 年の 3 月ですから、ちょうど 2021 年度予算を執行していて、もうじき締め切られる時期に入ります。この予算の執行が終わると 4 月 5 月と出納閉鎖、お金の出入りが止められて、その後で決算が行われる。決算が行われるとその決算に基づいて監査を受け、その監査に基づいて議会に決算の報告をするということになるわけです。同時に今年の 3 月、2022 年度の予算編成が終わって、今、議会で予算が審議されている真っ盛りだろうと思います。新しい年度の予算が議会の議決を経て、新しい年度予算の執行に移っていくという、こういう流れになるわけです。

決算カードと収支の状況

その次に決算に移りますけれども、決算は予算の執行科目に従って歳出歳入ごとに決算を作る。それで会計検査を受け、決算審査を受けて、それから決算状況報告をする。市町村は都道府県を通じて総務省に報告する。政令指定都市は直接総務省に報告する。決算状況が報告されると、その翌年の 3 月、全国の市町村の決算の状況が全部発表されます。それを簡単に表したのが「決算カード」でありまして、今後、財政分析ソフト「神奈川システム」を使うときに出てくる決算カードです。この決算カードの様式に移される前は 100 ページぐらいの厚さの報告書が電子データとして市町村が入力して、県に行く。その入力されたものが国に集まる。それを全部まとめて決算カードに作り直して、それで公表する。もう 1 つは地方財政白書という白書に載せられて、全国の統計として出される。

ここで問題なのが、最初に出てきた赤字なのか黒字なのかという話になるわけです。決算を打って赤字になるか黒字になるかというのはどういうことになるかということ、「一般会計の収支の状況」(図表 3-2) をご覧いただきたいと思います。これは分かりやすく一般会計という会計に従って書かれていますが、入ってくるお金の総額(歳入総額)から歳出総額を引くと、形式的な収支が出る。形式的な収支から翌年度に繰り越すべき財源を引いて、残りが実質収支ということになります。この実質収支額が赤字なのか黒字なのかということが問題になるわけです。2020 年度の決算を見ると市町村で赤字が出たのは 1 箇所だけ。京都市ですね。ほんのわずか、3 億位の赤字になっているん

図表 3-2
一般会計の収支の状況

歳入総額(A)	-	歳出総額(B)	=	形式収支(C)
形式収支(C)	-	翌年度に繰り越すべき財源(D)	=	実質収支(E)
実質収支(E)	-	前年度の実質収支(F)	=	単年度収支(G)
単年度収支(G)	+	積立金(H)	=	実質単年度収支(K)
	-	積立金取り崩し(J)		

翌年度に繰り越すべき財源

通次繰越——事業の執行に数年を要するものについて、あらかじめ予算において継続費の議決を得ている事業費について、翌年度に繰り越して使用できるもの **継続費通次繰越額**
 明許繰越——年度内にその支出が終わらない見込みのあるものについて、予算の定めにより翌年度に繰り越して使用することができるもの **繰越明許費繰越額**
 事故繰越——年度内に支出負担行為をし、避けがたい事故のため年度内に支出を終わらなかったものは翌年度に繰り越して使用することができる **事故繰越額**

ですね。あとはどの自治体も全部黒字です。2019年度は赤字になったところはありません。夕張市の場合は、ほとんど毎年ここが赤になったり黒になったり繰り返していたので、これは怪しいというので監査に入ったところ、怪しさがばれてしまったというこういうことになります（2007年3月に財政再建団体に指定）。

翌年度に繰り越すべき財源には、通次繰越とか明許繰越とか事故繰越とかあります。予算を組むとき、議会にかけるとき、数字が並んで一般会計の予算が出来上がります。必ずその下に継続費というのが組まれます。継続費というのは何かと言うと、例えば学校1つ建てるにしても、土地を買って、建物を建てて、内装を整えて完成するまで3年ぐらにかかるわけです。その3年間の経費を、例えば20億かかるとして、それを3年間かけて20億使うわけです。ですから、あらかじめそれを継続費として、議会に提出して承認を受ける。そうすると、1年目には土地を買っただけなので5億で済む。残りの15億は翌年度以降に繰り越す。これは当然のこととして議決されていますが、繰り越していかなければいけない。これを財政用語では通次繰越という言い方をするんですが、要するに継続して繰り越される、議決を受けて繰り越されるということですね。

繰越明許費も財政用語で非常にややこしいんですが、当初予算が可決されて、決算に至るまでに何らかの事情でその予算が執行できない金額がある、とすればそれをあらかじめ議会にかけて、繰越を明らかにして繰り越す。そういうことを行った、ということをおあらかじめ議決しておけば繰り越せるということです。

それからもう1つ、事故繰越です。事故繰越というのは予算を執行しているときやむを得ない事情で予算を執行できないといったときには、予算を締めた後、議会に提出して議決されればその金額が翌年に繰り越される。これら翌年度に繰り越すべきお金を差引いて残った実質的なお金が実質収支ということになって、この実質収支が赤字か黒字かということが実際に問題になるということです。これが赤字になるということはよほどのことでないと普通は起きないんですね。財政当局が毎月毎月全部締めているわけですから。キャッシュフロー、現金の出入りも含めて全部押さえているわけで、赤字になろうとすれば事業の執行を止めるとかいうことになって赤字にしないようにすることができる。これが赤字になるのは、よほどのことがなければ、ということになります。

京都の場合はちょっと怪しい。わざと赤字にしたのではないかと私は疑っているんですが。赤字にしないようにすれば赤字にしないのでできたのかもしれない。意図的に赤字にしたのではないかと疑いを持っています。それはまたお話をしてみたいと思います。一般的には赤字にならない、ならない仕組みになっているということをお覚えていただければいいと思います。

そういうようにして予算が組み立てられ、執行され、それから決算が打たれるというのが一通りの予算の流れということになります。これで赤字か黒字かという話が1つ終わったわけでありまして。

図表2-1

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	<ul style="list-style-type: none"> ○高速自動車道 ○国道 ○一級河川 	<ul style="list-style-type: none"> ○大学 ○私学助成(大学) 	<ul style="list-style-type: none"> ○社会保険 ○医師等免許 ○医薬品許可免許 	<ul style="list-style-type: none"> ○防衛 ○外交 ○通貨
地方	都道府県	<ul style="list-style-type: none"> ○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 style="list-style-type: none"> ○生活保護(町村の区域) ○児童福祉 ○保健所 	<ul style="list-style-type: none"> ○警察 ○職業訓練
	市町村	<ul style="list-style-type: none"> ○小・中学校 ○幼稚園 	<ul style="list-style-type: none"> ○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) 	<ul style="list-style-type: none"> ○戸籍 ○住民基本台帳 ○消防

国の役割と地方の役割

では財政の質や量の話がどうなのか。実際に財政状況が悪いとか厳しいというのは何を指して言っているのかということになります。というと、やはり入ってくるお金がどうなっているのか。このことが分からないと実際には理解できないのではないかというふうに思

っているところです。

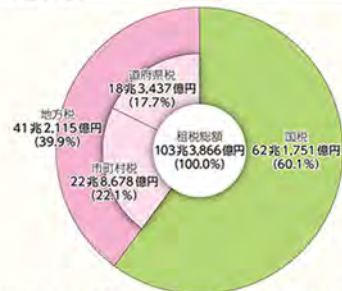
そこで、国と地方との役割分担ということになります。この役割分担はなかなか分かりにくいところですが、アバウトに示すとすれば、「国と地方との行政事務の分担」(図表 2-1)のようになります。全国的に影響のあるものについてはもっぱら国の仕事としているわけです。国がやる以外の仕事はすべて自治体にあるということです。2000年に地方分権改革が行われましたが、地方分権改革が行われる前は、国の仕事を地方がやるという機関委任事務がだいたい7割ぐらいあった。地方分権改革で何が変わったのかと言うと、地方がやる仕事は全部地方の事務だというふうに変ったわけです。それまでは国の仕事を市町村が受けてやる機関委任事務が多かったのですが、分権改革によって地方の仕事として地方が行うというのが原則的になっています。従って、これらをやするために必要な経費は一部分、国が責任を持って対応するという原則になるわけです。

都道府県、市町村とそれぞれ役割分担がありますが、県と市町村とでは明らかに仕事の分担が違っているということが分かると思います。では、実際の仕事とお金はどういうふうになっているのか。「国税と地方税の状況」「国・地方を通じた純計歳出規模(目的別)」(図表 2-2)を見ると、入ってくるお金は、国に6割、地方に4割の税収が入っている。使ったのはどうかと言うと、これを全体で言うと、地方が使ったのは57.4%、国が使ったのは42.6%。国に非常に多く税収が入っているが、実際に使うのは市町村の方が多い。この仕組みが国と地方との財政状態を見る仕組みです。

「国の財政と地方財政の最終支出規模」(図表 2-4)を見ると、2019年度決算では総額172兆円が国全体で出ていった(使った)お金ですが、そのうち国が直接支出したのが73兆円で、地方が支出したのは98兆円ということになる。国から地方へ流れるお金(支出金)が国庫負担金で、財政用語にすると国庫支出金や地方交付税というかたちで地方に入ってくる。こういうことになっているわけです。「国の予算と地方財政計画との関係」(図表 2-7)はそのやり取りを見たもので、よく見る図です。

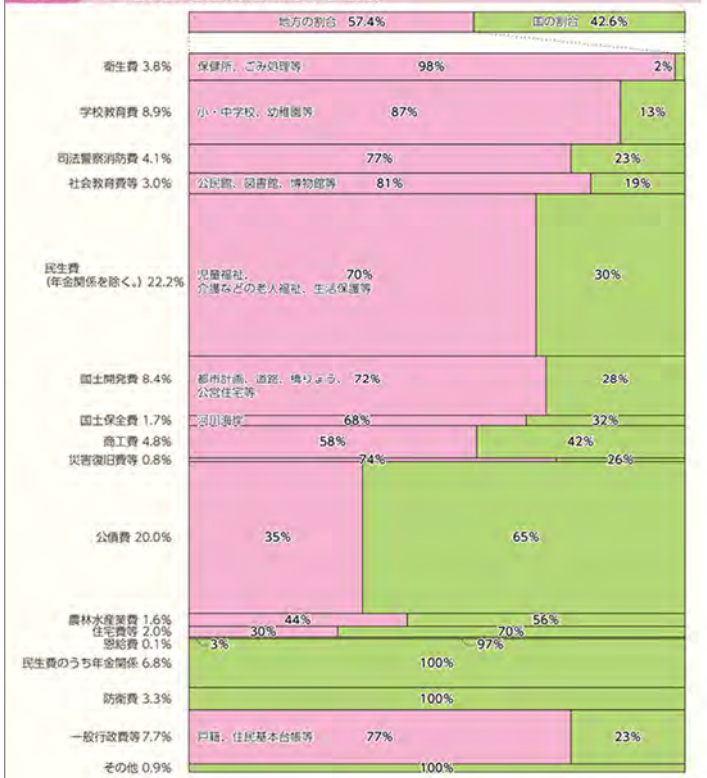
図表2-2

第25回 国税と地方税の状況



(注) 東京都が徴収した市町村税相当額は、市町村税に含み、酒税に含まない。

第2回 国・地方を通じた純計歳出規模 (目的別)



国と地方との税収の比較をみると、国が6、地方が4という割合で税収を配分しているわけですが、その詳細は「国・地方の税目及び税収配分の概要」(図表2-5)のようになります。税目に従って国に入っている税金、地方に入ってくる税金というのが細かく決められています。今日は税の細かい話は一切しませんが、税については地方税法という法律で定められていて、非常に膨大なものになるわけです。

地方交付税制度

国の一般会計の歳入歳出(図表2-7)を見ると、国の歳入では6割が国税収入、3割強が公債金、つまり国の借金ですね。その他が6%ぐらいという具合になっています。地方の税収(地方税)は、さきほど見ましたように地方の仕事を賄うための必要な歳入の4割ぐらいしかありませんから、地方の仕事を行う

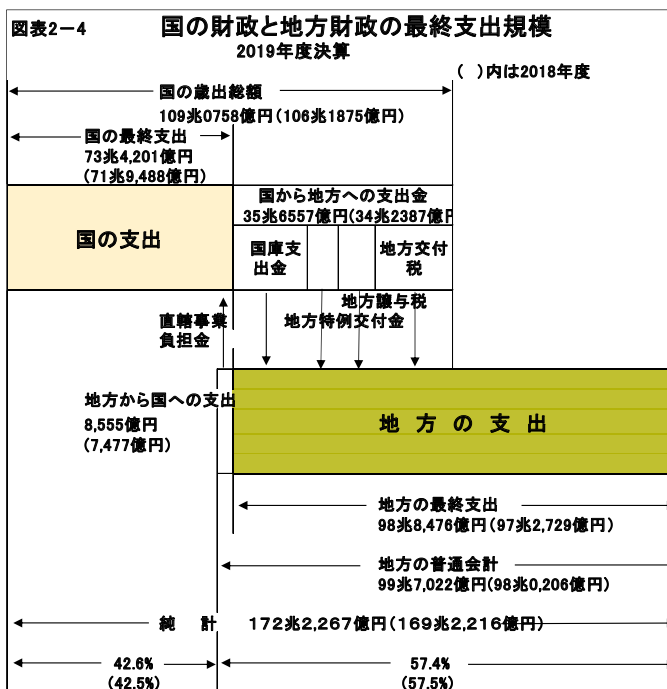
上で地方交付税制度というのができるわけです。地方交付税制度とは、全国1788の自治体があるうち、税収が多いところと少ないところとバラバラなわけですが、どの自治体でも最低限の行政サービスは行わなければいけない。それを行うために財源を保障しなければいけない。自治体ごとの税収のバランスが悪いわけですから、税収が少ないところは足りない分として地方交付税を多く配布するという制度ですね。要するに、標準的な行政を行うために必要な経費を国が賄う。その財源として地方交付税制度があるということです。

ちょっと話が横に飛びますが、今、各市町村で予算の議会が開かれて予算の審議をしているところです。各地の予算を見ると、それぞれ一般会計、特別会計、企業会計がどれぐらいになっているのかというようなことが新聞でも報じられていますが、これを見ると、今年は一般的に税収が上向いていると言われている。どこも税収が上向きになっている。それで

出ていくほうは新型コロナ対策で非常に多い。予算の総額としては昨年度よりもやや多めになっているというようなかたちになっているわけで、今年の税収が全体的には多くなりそうだと。国の予算もそうですね、6%ぐらい増えと言われています。

国の税収の一部を地方に回す。これが地方交付税の基本になります。地方交付税の法定割合では、国税である所得税の33.1%、法人税の33.1%、それから消費税の19.5%、酒税の50%を地方交付税の財源とするとされています。それを財源として地方交付税として

地方に配るということになるわけです。この他に地方の法人住民税の一部を国税に吸い上げて地方法人税というのを作ったのは2016年でしたが、地方の法人税の一部を国税に吸い



図表2-5 国・地方の税目及び税収配分の概要 2019(令和元)年度決算 単位:億円

	所得課税	消費課税	資産課税	計				
国	所得税	191,707	183,527	相続税	23,005			
	法人税	107,971	酒税	12,473	印紙収入	10,232		
	地方法人税	6,042	たばこ税	8,737	その他	0		
	復興特別所得税	4,001	揮発油税	25,248				
	地方法人特別税	20,436	石油ガス税	134				
			航空機燃料税	653				
			石油石炭税	6,383				
			電源開発促進税	3,158				
			自動車重量税	6,713				
			関税	9,412				
			とん税	102				
			特別とん税	127				
			たばこ特別税	1,237				
		国際観光旅客税	443					
	53.1%	330,157	41.6%	258,347	5.3%	33,237	621,741	
地方	個人道府県民税	48,091	地方消費税	47,955	不動産取得税	4,042		
	法人道府県民税	8,212	道府県たばこ税	1,395	道府県固定資産税	80		
	道府県民税利子割	303	ゴルフ場利用税	431	法定外税	464		
	道府県民税配当割		自動車税	15,881				
	道府県民税株式譲渡割		釧区税	3				
	個人事業税	2,114	狩猟税					
	法人事業税	43,851	自動車取得税	1,039				
			軽油引取税	9,948				
			旧法による税	0				
		55.8%	102,571	41.7%	76,652	2.5%	4,586	183,809
	市町村	個人市町村民税	83,251	軽自動車税	2,692	固定資産税	92,860	
		法人市町村民税	23,952	市町村たばこ税	8,539	特別土地保有税	2	
				釧産税	18	事業所税	3,867	
			入湯税	225	都市計画税	13,177		
			旧法による税	0	水利地益税	0		
					法定外税	70		
	46.9%	107,203	5.0%	11,474	48.1%	109,976	228,653	
	50.9%	209,774	21.4%	88,126	27.8%	114,562	412,462	
計	52.2%	539,931	33.5%	346,473	14.3%	147,799	1,034,203	
	所得課税	消費課税	資産課税	計				
国	61.1%	74.6%	22.5%	60.1%				
道府県	19.0%	22.1%	3.1%	17.8%				
市町村	19.9%	3.3%	74.4%	22.1%				
地方	38.9%	25.4%	77.5%	39.9%				
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%				

い上げて、それを地方交付税の財源にしよう。ちょっとややこしいんですが、例えば、東京都などは非常に法人税収が多いわけですね。東京の財源を国が吸い上げて、それを地方に配る、分かりやすく言うとそういうことですね。東京と愛知ぐらいですね、吸い上げられるのは。神奈川県はそれほど吸い上げられるのは少ないんですけども、愛知はかなり多い。

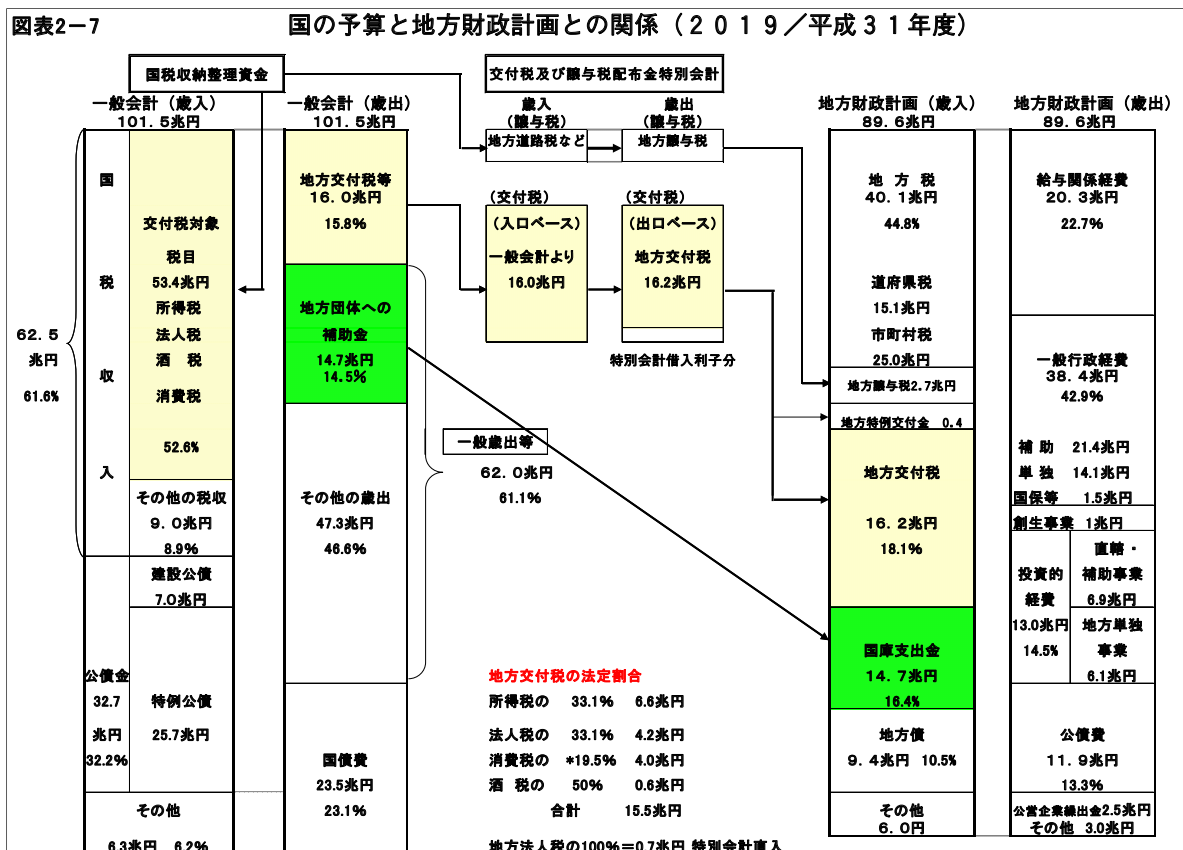
次は、地方自治体に国からの補助金として出されるお金ということになる。補助金というのはいかかといういろいろな種類があるわけですね。国が本来やるべき仕事を地方がやる、例えば今年行われる参議院選挙。国政選挙のお金を地方が持つ必要はないわけですから、それは全額国が持つという制度ですね。国勢調査とかそういう調査も国の費用で行います。それから、

国と地方の両方に関係のある仕事が多いわけですが、その場合に、費用の一部を国が負担する。例えば、義務教育費については3分の1を国が持つ。残りの3分の2を地方が持つ。こうなっているわけです。要するに国と地方に影響のあるものについては補助金が付く。例えば、保育所の運営費などもそうですね。だいたい6割ぐらいが国の補助金です。それらのお金を全部まとめて国庫支出金というかたちで国から地方へくる。

地方財政計画と地方交付税

毎年国の予算が決まると同時に、地方にどれだけ地方交付税を配布するかという地方交付税の総額を決めます。総額を決めて地方にどう配布するのかという計画を作る。その計画が地方財政計画です。地方財政計画は法律的には地方交付税法の中に書かれていまして、翌年度の地方全体の歳入と歳出の見込額を算定し、財源不足額を見積もり、それを補うために、どういってお金をどう地方に配るのかということについて計画として示す。そのことによって地方財政の指針になると同時に、国の政策のあり方を示すものになる。それによって地方は一定程度見込みが立つということになります。国の地方財政計画は毎年暮れに決まります。そうすると国の税収が、2022年度には6%ぐらい増えるだろうと、そして地方の税収も増えるだろうと地方財政計画に書かれます。それを見て地方は予算を組むときに——それなりにそれぞれの自治体で計算しますが——、だいたいその程度税収が増えるだろうということを見込んで予算を立てる。予算を立てる上の指針になるのが地方財政計画ということになります。

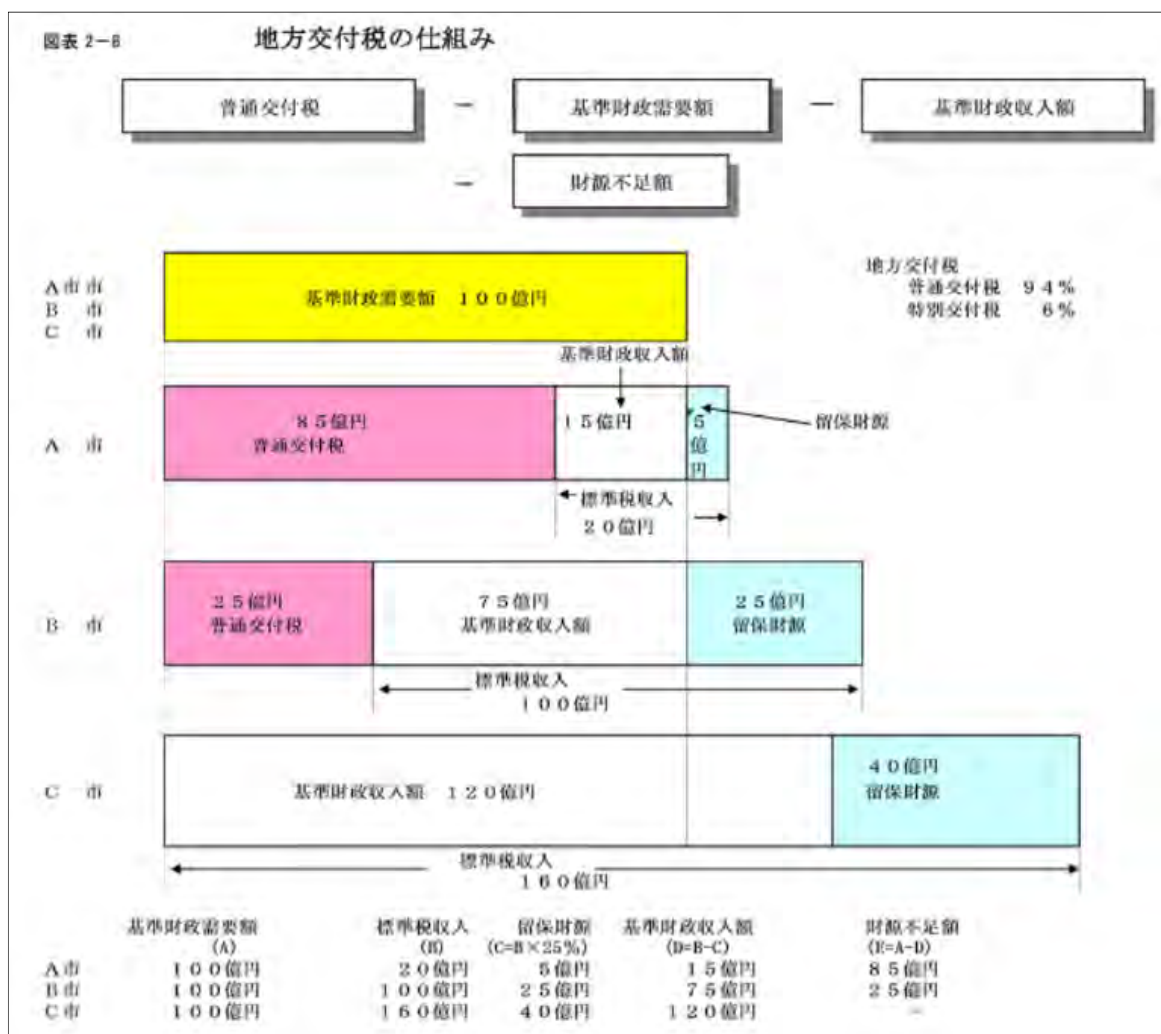
毎年2月に自治労が地方財政セミナーを開いて、その地方財政計画の説明を受けていま



す。今年も2月に、この会館がサテライト会場になって地方財政計画の説明を、総務省自治財政局の審議官が説明していました。審議官の説明資料「地方財政関係資料」に今年の地方財政計画の概要というものが出ていますが、かなり専門用語が並んでいて、これを見てストンと落ちる人はかなりの財政通だと思います。今年は例年になくよくできた説明だなと感心しました。地方財政計画と地方との関係が非常に密接だということがわかります。

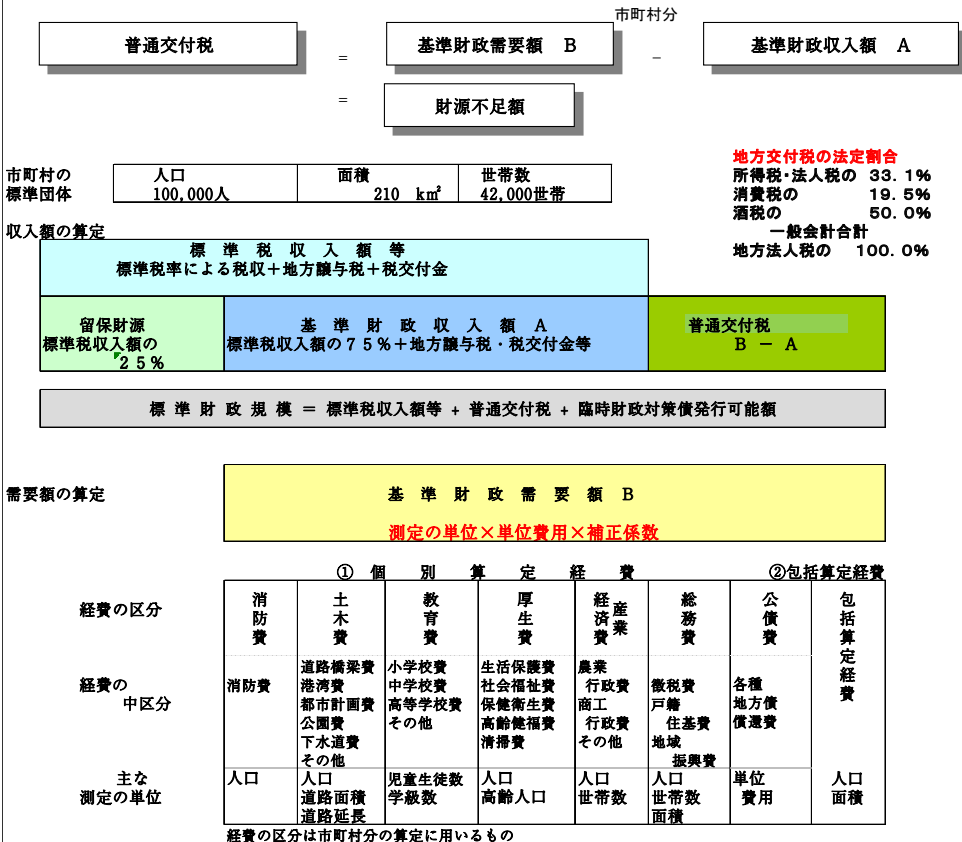
その他に今日は、横浜市、川崎市、横須賀市、藤沢市が出している予算と決算の説明冊子を資料で配っていますが、これをザッと見ていただくと分かるのですが、みんな個性があって、都市ごとにかなり説明の仕方が違います。一番よくできているのは藤沢市じゃないかと思います。川崎市はちょっと独特の編集の仕方、最近は特に増加傾向がみられる扶助費の説明が非常に丁寧に記されている。自治体によってもそういう特徴がある。それぞれの自治体のホームページに載っていますから、皆さんも自分の自治体のものは一度ご覧になっていただくとありがたいと思います。

ただし、これを全部読んで「はい、分かった」となるのはこちら側が勉強しないとなかなか難しいところがあります。県内自治体の多くは、予算に対する広報を見ても地方交付税のことについてはまったく触れられていないですね。地方交付税をもらっているところが少



図表2-9

地方交付税の算出方法の概要



ないからと
いうこと
です。ところ
がそれ以外
の圧倒的な
多くの自治
体は地方交
付税の説明
をしないと
分からない
ということ
です。従っ
て、今日は
最低限の地
方交付税の
仕組みだけ
をお話しし
ないと、最
初の質問で
ある財

政がいいとか悪いとか、という予算の質の問題が理解できないということになります。

「地方交付税の仕組み」(図表 2-8) に地方交付税の仕組みが書いてあります。基準財政需要額から基準財政収入を引いて、財源不足額が出ると、それを地方交付税として市町村や都道府県に配布をするということになります。基準財政需要額というのは標準的な行政を行うのに必要な経費です。行政を行うための経費は市町村ごとに全部違いますので、一定のルールに従って計算したものが基準財政需要額です。税収も計算します。標準的な税収を得られるところに対して標準的な仕事をするのに必要な税収が足りない部分を地方交付税として配る、という仕組みです。

税収の少ない自治体により多く配るのが地方交付税ですが、その配る基準が非常にややこしい。「地方交付税の算出方法の概要」(図表 2-9) にやや詳しく表示しています。地方交付税の法定税率は、所得税・法人税の 33.1%、消費税の 19.5%、酒税の 50%、それから地方法人税 100%で、これらを原資として配られるわけです。

市町村の場合は標準団体というのを作って、人口 10 万人、面積 210km²、世帯数 4 万 2000 世帯をモデルとしています。まず、収入の算定をします。標準税収入額、標準税率というのは、地方税の場合は地方税法によって税率が決まります。例えば、所得の 10%が地方税となります。10%の内訳が県に 4、市町村に 6 というふうに配分されます。その際に、例えば横浜市や藤沢市、川崎市もそうですけれども、標準の税率で課税する以上に税金をとって

るところがあります。超過課税というものですけれども、特に法人の税収から税率を超えて課税をしているところがあります。みどり税という独自の課税をしているところがあります。これらは超過課税になりますので、これらは外して標準的な税率でかけた税収を基準にします。その他、県税として入ったお金が市町村に入ってくるお金（税交付金）もあります。こちらは標準税収に100%算入します。

これらを計算すると標準的な税収が決まります。これは市町村どこでも計算できるわけです。それに対して標準税収入額の75%が基準財政収入額、標準的に入ってくるお金ということになります。25%は市町村が自由に使うお金とみなします。基準財政収入額に対して基準財政需要額が大きい場合、足りない分を地方交付税として配るということになります。

この先が基準財政需要額でもっとややこしいんですけれども。興味のある人はぜひ見ていただきたいんですが、算定経費の種目が細かく定められています。例えば、消防費については人口を基準にするとか、土木費については人口とか道路の延長とかを基準にする。教育費については小中学校の生徒の数とか、小学校の数というふうに、需要をはかる基準のモノサシを決めています。モノサシを決めた上で、それが1単位当たりいくらになるのかという金額が単位費用というものです。ところが実際に測定単位と単位費用をかけると人口の多いところばかりにたくさんお金がいく傾向になります。人口の多いところは効率が良いので経費が少なくすむため割引きをし、人口の少ないところは割高になるので割増をして配らなければいけな

い。それが補正係数です。「主な補正係数」(図表2-11)に示していますが、人口が多いのか少ないのか、人口密度がどうか、寒いのか暖かいのかなどによって費用が変わると細かく補正して計算することになっています。

図表2-11

主な補正係数

名称	補正の内容
種別補正	測定単位のうちに種別があるものについて、その種別ごとの単位あたり費用の差
密度補正	①人口密度等による経費の増減 ②特定の経費の単位あたり比率(密度)を標準団体の密度と比較したときの差
態様補正	自治体の態様による経費の差 ①普通態様補正 a.質量差→都市化、隔遠、農林業地域等の度合に基づく行政質量差による経費の差 b.権能差→市町村間の行政機能の差に基づく経費の差 ②経常態様補正 ・教職員の平均年齢の差による給与単価の差等 ③投資態様補正 a.投資補正→投資的経費の必要度(費目毎に必要度を最も反映する客観的数値を用いて判定) b.事業費補正→投資的経費に係る各団体の現実の財政需要(当該年度の地方負担額または地方債元利償還金)
寒冷補正	寒冷または積雪の度合によって割高になる経費の差 (①給与差、②寒冷度、③積雪度)
数値急増補正	人口等が急激に増加した団体について、経費が割高になる状況
数値急減補正	人口等が急激に減少した団体について、経費が割高になる状況
財政力補正	地方債の元利償還金を算入する際、税収に対するその比率が高い団体の算入率を高める

図表3-8 財政分析指標

$$\text{財政力指数} = \frac{\text{基準財政収入額}}{\text{基準財政需要額}} \quad \text{過去3カ年の平均}$$

地方自治体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値。
財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるといえる。

財政力指数という指標

おおよそそんな具合に基準となる税金、基準となる需要額、それを合わせて多いのか少ないのかを比べて、収入の多い自治体には地方交付税は配らない、収入の少ない自治体にはより多く配るということになります。基準財政収入額を分子において、基準財政需要額を分母において計算すると割合が出てくる。税金が多ければこの割合が1を超える数字になってくる。基準財政需要額が基準財政収入額より大きければゼロコンマいくつという数字になります。その計算をして出された数字が財政力指数という指標になります。この財政力指数を見ればその自治体は税金がより多く入っているかどうかということが一目瞭然になります。

「財政分析指標」(図表 3-8) に財政力指数が図解されています。基準財政収入額を分子

において、基準財政需要額を分母において計算した3年間の平均を出したものが財政力指数ということです。これが1を超えているところは地方交付税がきませんから税金が多いということです。0.9 ぐらい

図表2-14

2021年度普通交付税不交付団体一覧表
1 道府県分 東京都 2 市町村分

都道府県	不交付団体名	不交付団体数	R2不交付団体 → R3交付団体
北海道	泊村	1	
青森県	六ヶ所村	1	
宮城県		0	大和町 女川町
福島県	大熊町 新地町	2	広野町
茨城県	つくば市 神栖市 東海村	3	
栃木県		0	芳賀町
埼玉県	戸田市 和光市	2	八潮市 三芳町
千葉県	市川市 成田市 市原市 浦安市	5	君津市 印西市
東京都	立川市 武蔵野市 三鷹市 府中市	6	小金井市 国分寺市 国立市 瑞穂町
神奈川県	鎌倉市 箱根町 藤沢市 厚木市 寒川町	5	川崎市 海老名市 愛川町
新潟県	聖籠町 刈羽村	2	
福井県	高浜町	1	おおい町
山梨県	昭和町 忍野村	2	山中湖村
長野県	軽井沢町	1	
静岡県	長泉町	1	富士市 御殿場市
愛知県	碧南市 刈谷市 豊田市 安城市 小牧市 東海市 大府市 高浜市 みよし市 長久手市 豊山町 大口町 飛島村 幸田町	14	豊橋市 岡崎市 日進市
三重県	四日市市 川越町	2	
滋賀県		0	竜王町
京都府	久御山町	1	
大阪府	田尻町	1	
兵庫県	芦屋市	1	
福岡県	菊田町	1	
佐賀県	玄海町	1	
市町村合計	53団体 (令和2年度75団)	53	
3 合計	54団体		

(注) 1 埼玉県和光市、愛知県長久手市は財源不足団体であるが、調整率を乗じた結果、不交付団体となったものである。
2 令和3年度に交付団体から不交付団体になった団体は福島県新地町、福井県高浜町である。

の自治体は比較的多い、0.7はやや多い、0.5以下はもう少し少ない。市町村の平均がだいたい0.5ぐらいですね。神奈川県は一番財政がよくないと言われているところでも0.7ぐらいですから、税収の割合が非常に高い。税収の割合が高いということは、よそからくるお金よりも自分とて持っているお金がたくさんあるということで、自由に使えるお金がたくさんあるということでもあります。「質的に財政が豊かである」ということが言えると思います。「量的には足りないかもしれないけれども質的には豊かな財源を持っている」ということがわかるのが財政力指数ということです。

「2021年度普通交付税不交付団体一覧表」(図表2-14)を見ると、神奈川県の場合、鎌倉市、藤沢市、寒川町、箱根町が地方交付税を全然もらっていない。だから税収が非常に高いということですね。2021年度から地方交付税をもらうようになったのは川崎市、海老名市、愛川町。ですから、県内の自治体でもこれだけ、地方交付税をもらっていないところが多いということです。東京都と愛知県の市町村も地方交付税をもらっていないところが多い。こういうところは非常に財政的な質はいいと、こういうことが言えます。

地方交付税の話はとりあえず終わるのですが、実際にはこれで終わらないんですよ。地方交付税の総額が地方の財政の需要額に足りないというのがこの20年以上続いているわけです。足りない分はどうするかというと、国と地方が半分ずつ持って——折半ルールと言いますが——、足りない分を地方自治体が自分で借金をして、地方の収入にして、交付税の代わりにそれを使う。それは借金ですから返さないといけない。返すときには地方交付税の基準財政需要額に算入します(基準財政需要額を増やす=地方交付税が増える)という仕組みにした。その借金が臨時財政対策債というものです。

収支不足の補填…臨時財政対策債

臨時財政対策債は地方の交付税の不足に対処するために投資的経費以外の経費に充てられる特例として発行される地方債ということになります。地方が一旦借金をして、足りない分は穴埋めをする。穴埋めをした分はそれを返すときになると地方交付税の中に含めて返ってくるというのが原則です。ところが神奈川県の場合は地方交付税をもらっていないところが多いわけですから、もらっていない自治体は臨時財政対策債は必要ない。必要がないんですが許可はされる。借金してもいいと許可されるからいい気になってそれを使っちゃうところが多いんですよ。使うと使った分だけ自分で返さないといけないということです。

例えば平塚市とか逗子市とかいくつもあるんですけど、本来は地方交付税をもらっていないんだからこの借金もしなくてもよかったのですが、借金を許可してくれるものだから借金して使ってしまう。地方交付税で返ってこないの自分で返さないといけない。これはおおいに注意したほうがいいということになります。地方債の借金残高は徐々に減っていますが、臨時財政対策債の残高はどんどん増えているというのが実際の姿になります。

国庫補助負担金と地方債

次に見ておかななくてはならないのが国庫補助負担金です。一般的には補助金とか交付金とか言われているものですが、正式には国庫負担金、国庫補助金、国庫委託金の3つに分類されます。

国庫負担金は、国が自治体と共同で行う事務事業について、一定の負担区分に基づいて義務的に負担するものです。義務教育費とか保育所の負担というようなものですね。生活保護費の3分の2は国が持つとか、そうなので、これは国の負担金ということになります。

国庫補助金は、国がこれを仕事としてやるようにと奨励するために補助金を出す、というものです。社会資本整備総合交付金とか、幼稚園就園奨励費補助金などということで、奨励するために自治体に補助金を出すというものです。

国庫委託金は、要するに国の仕事を地方が行うというもので、その経費の全額を国が負担するものです。衆参両院の選挙費用とか国勢調査の費用などがこれにあたります。

その他、地方債を起すことができる経費があります。原則的に財産が残るものに投資するお金については借金でやってよろしい、ということになっている。公共公用の施設の建設事業、公用の土地の購入、それから建物、道路、学校、橋とか、いわゆる公共事業を行うための費用に充てるのは借金をしてよろしいと。なぜ借金していいのかというと、むしろ借金したほうがいいわけです。道路を作って道路を利用する人は何年にもわたってそれを利用できるわけですが、借金をしないで1年限りで全部その費用を払ってしまうと負担するのはその年度にいる人だけが負担して、のちのちの将来の人たちはその負担をしないで済んでしまう。むしろ借金をして長いこと返済することによって、将来の人たちの税金で返していくというそういうようなかたちで負担の公平を行うためにも借金で返したほうが良いという考え方です。

その他、公営企業に要する経費とか出資金・貸付金、地方債を借り換えるための経費なども地方債を起すことができる経費として認められています。かつての地方債の利息が3%とか7%という利子をとられていた時代があります。今はまったく逆で非常に低い利率ですから、昔借りた借金を、新しく借金をしてでも返したほうが得だということになります。借り換えのための経費、これを借換債といいます。そういう費用は地方債を発行できることになっています。それから災害復旧の事業についての借金もこれに該当します。そういうのが地方債で起すことができる経費ということになります。

「国の予算と地方財政計画との関係」(図表 2-7)の一般会計(歳入)を見ると公債金というのがあります。建設公債というのは公共事業をやるために必要な経費として発行する国債です。特例公債とは、要するに税金の収入が少ないので、一般経費に充てるために毎年々特例公債法という法律を作って借金をすることを認めている、赤字国債ですね。赤字国

債のほうがはるかに多いというように、国の財政というのは非常に不健全な状態になっている。新しい年度で言うと 1,000 兆円ぐらいの借金残高になる。地方全体の借金の残高は 190 兆円ぐらいです。国は借金はべらぼうに多いわけですね。そういうような財政状態にあると申し上げておきたいと思います。

地方債の発行が許可制から協議制になりました。2000 年の地方分権改革の前までは、地方が借金したい場合には市町村は都道府県、政令指定都市は国の許可を得ないと借金できませんでしたが、地方分権法によって許可じゃなくて協議によることになった。

借金をするには、市町村は自ら借金することがなかなかできないので、地方公共団体金融機構資金——要するに地方分権後、借金をするための基金ですね、銀行です——そこから借金できるということになった。財政力の強いところ——都道府県とか政令指定都市とかは——、自分のところで自ら借金することができる、民間等の資金を活用することができるようになった。市場公募債という銀行を通じて、——横浜市だったら横浜市債を発行して、それで借金をすることができるようになりました。

国は毎年、地方債計画という計画を立てて借金の総額を決めています。その際に借金できる割合——起債充当率と言います——、例えば 10 億の仕事をするのに借金がいくらまでできるかということも決めます。全部借金でやれということになると総額が決まっていますから、とてもそうはいかないので、それぞれ起債充当率——借金をいくら充てればいいのか——ということが出てきます。一般的には 5 割ぐらいの充当率で学校ひとつを作る、ということになります。30 億で学校を作るとすると 15 億ぐらいは起債で借金、残りの 15 億は一般財源で賄う、ということになります。

国庫補助率・起債充当率と地方交付税

ところが、借金をしても、それを返すときに全額地方交付税に算入してくれる。臨時財政対策債という借金をしても国が全額持ってくればそれはそれでいい。これと同じように国が地方に事業を奨励するときに、例えば、20 年前に合併が起きたね、平成の大合併。合併をする市町村に対しては、例えば新しく庁舎を建てる場合の費用については、起債充当率 90%という非常に高い充当率をとりました。普通は 5 割くらいですが、残りの 10%を一般財源で持てばいいと。それで借金を増やす。その借金を返すときに地方交付税で面倒をみますと。だから合併しなさいと、こうなるわけです。

同じように、もう 1 つ補助金がこれに絡んでくる。国がいろんな事業を奨励したいというふうにする場合は補助金を出します。例えば、10 億ある仕事とすれば半分は補助金でやりますと、残りの半分は地方が持ってくださいと。その半分のうちの 80%は地方債でやってください。地方債でやった残り、ですから全体の 1 割ぐらいが一般財源を使えばその仕事ができるというようなことを勧めるわけです。国庫支出金、地方債、一般財源が微妙に絡んでくるということがあります。

公共施設の適正管理を推進するために「公共施設等適正管理推進事業債」というものを新たに地方財政対策として作りました（2017年度）。その対象となる事業については、充当率90%、交付税措置率50%です。例えば、公共の建築物の耐用年数を延伸させる事業の場合、その改修事業の経費の90%まで起債が認められ、その借金を返すときには財政力に応じて30~50%を地方交付税で面倒みますよと、いうことにした。地方交付税と事業を結びつけて、地方交付税が補助金化しているわけです。そういうような状態におかれている。

要するに入ってくるお金をどういうふうに読み、どういうふうに理解するのか、これによって基本的な仕組みはお分かりいただけだと思います。入ってきたお金の使い道についてはまた別の機会にお話をしてみたいと思います。今日は、ここまでで一旦、お話しは終わりにいたします。

（注）本文中の図表は講演内容に沿って提示していますので、図表番号が前後している場合があります。

質疑応答

質問 立憲民主党が「時限的な5%の消費税引き下げや学校給食の無償化、児童手当の高校3年までの延長という重点政策をまとめた」という報道があります。国、地方を併せた借金が前代未聞の額になっているという報道もあります。学校給食無償化とか児童手当延長とかという、どうしても財源みたいな話が出てきやすい政策ですが、消費税減税という政策は、政策として妥当な方向に向いているのでしょうか。

上林 そうですね、学校給食無償化は政策的には悪い政策ではないと思うんですね。ただ問題は、入ってくるお金との見合いでその選択をするかどうかというのはまさに政治的判断ということになりますよね。国の政策というのは出ていくやつを先に決めて、入ってくるのを増やしていくわけですから、国の場合はそれをやろうと思えばできるわけですね。その代わりそれは間違いなく借金になります。そうするとそのお金は将来の人たちが負担することになります。それが正しいのかどうか。

それから消費税減税ですが、確かに消費税を減税すると、物価がこれだけ上がり始めていますから物価の値段を抑えるという、そういう政策からすると消費税を引き下げるとするのは政策的には間違いではないと思いますが、そのことによって税収は足りなくなるので、つまり足りない分をまた国債に頼る。しかも赤字国債に頼るということになると、これはいかがかなと私は思うわけです。消費税を10%に引き上げたのは、民主党政権の最後のときですね。野田政権と自民党、公明党とが協議して消費税を10%に引き上げる、3党合意で10%するというのを2012年ですね、民主党政権が倒れるその直前にやったわけです。そのことが民主党党内の反発を受けて、民主党が分裂する、選挙でも敗北するというかたちになったんですが。それはそのときの政権がそれを選択して、野党もそれに賛成して成り立った税制ですから、それは国民に約束したものとしてそれをどう実行するかということが問われているのであって、それを借金に振り換えるということになると将来に先延ばしする

のに過ぎないのではないかと。財政をやるものとしてはちょっと問題がある政策ではないかと思います。それを緊急的にやるのならいいと思います。例えば1年間消費税を半額にするとか、短期的に区切ってやるならいいと思いますが、長期的にそれをやるのは、政策的に私は間違っているのではないかと思います。

質問 財政を見るときは量と質というお話をいただきました。また、交付税が国の政策に利用されているというようご指摘もありました。県内で言うと、藤沢市の財政は市の財政白書を見ても新聞報道を見ても量質ともに充足しているというふうにみてもいいのでしょうか、あるいは健全だというふうに言ってもいいという見方は正しいのでしょうか。

上林 藤沢市の財政が悪いと言ったらおそらく世間で笑われます。質的に非常にいいわけですね。地方交付税をもらっていない、税収がたくさん入ってきている。問題はさっき言いましたように需要、行政サービスをどんどん増やしたいという市民の需要というのが増えていきますから、その需要に対して税収が足りるか足りないかと言ったらそれは足りなくなる。藤沢市の試算によると5年間で500億足りないという試算を出します。要するに需要を膨らませれば足りなくなるのは当たり前です。財政の質から言えば、無理しないでもう少し我慢してよということになりますね。同じように厚木市が苦しいと言ったら三浦市の人たちはカンカンになって怒ると思います。三浦市が一番交付税をもらっていますから。地方交付税をもらっていない団体が県内で5つあるわけですから、そういうところが財政が苦しいと言ったら、それは財政運営上のやり方が悪いんであって、質的には悪いわけではない、量の問題ですね。

逗子市はそれまで地方交付税をもらっていなかったんですが、どんどん高齢化して、高齢化率が県内でも一番高い。そうすると個人市民税の税収がガクンと落ちた。従って、苦しくなって地方交付税をもらわないといけなくなった。だからやっていけないかということ、そういうことではないんですね。若干ラスパイレス指数が高かったというところもあったんですけども、そこらをおある程度調整して、今では地方交付税をもらえば標準的な税収、行政を行うには十分足りるわけですから。贅沢をしなければなんとかなると思います。県内の自治体はそういう意味で財政力というのは相対的によいとご理解いただいていると思います。

質問 さきほど財政力指数の話がありまして、川崎市の場合、財政力指数が1を前後していて、今年は交付団体になるということのようです。厳しいというと怒られそうですが、川崎市は、ふるさと納税による税の流出の直撃を受けていまして、結果としてかなりダメージが大きくなっているということのようです。他方、特別自治市制度について、基本的には私もプラスの面が大きいとは思っていますが、国から県への権限移行がない中で今ある県の権限を指定都市に移すことにどれだけの実質的な意味があるのかなというところも感じています。むしろ指定都市であればその地域内の分権がなかなか進んでいないという問題意識も持っています。特別自治市構想についてのお考えがあればお聞かせください。

上林 大都市制度は歴史的に古い話でして、戦前からある話ですね。戦後、地方自治法ができたときに特別市制度というのは法律上入っていたわけですけども、それが都道府県

の反対によって地方自治法上、その条文が削除されて現在の政令指定都市になりました。その流れの中で、大阪が大阪都構想という、とんでもない——財源がないのにあんなことをやってもまったく意味がないわけです——東京都は財源があるから都と市が一緒になって各区が自治区になるというのは意味があるんですけれども——、財源がないところでやってもおそらく都が、大阪で言うと府が儲けるみたいなかたちになる。府の権限が強くなる。地方分権に反している政策ではないかと思うわけです。2000年の地方分権の大きなうねりが終わって現在まで20年経つわけですが、まったく進んでいない。何が進んでいないかというと国の権限を地方に移行するという、そういう意味での分権が進んでいない。むしろ中央集権が進んでいるんじゃないかとすら思います。例えば、さっきから問題になっておりますコロナ対策なども特別交付金という制度ができたわけですが、それは地方にまず計画を立てて、計画を作って中央に上げる。中央がその計画を認めてはじめてお金が地方に交付される。要するに中央に吸い上げるという政策がどんどん進んでいるわけです。そういうような中ではなかなか制度としての政令指定都市が特別自治市になるというのはまったく進まないのが現状ではないかと思えます。

都道府県が承知をしないというのはしょうがないと思いますが、神奈川県で、例えば、横浜市、川崎市、相模原市が自立をするということになると、それはまったく県が成り立たないということになるというのは想像につくわけです。教員の給与の県から指定都市への移管についても地方税10%のうちの8が政令指定都市、2が県というふうに税の配分を変えたわけです。政令指定都市から県に上がるのは2%ぐらいしか上がっていないんです。それがなくなっちゃうと県が運営できないのではないかと県が恐れるのは無理ないと思います。ですから、根本的な制度を変えないとそれは難しいという内容があります。私も5年ぐらい前に東京自治研センターの雑誌に神奈川における政令都市が特別市になった場合の税配分がどうなるのかという試算をしたことがあります。その試算によるとかなりの影響を神奈川県が受けるだろうということは確かなので、今のところ県というよりも地方分権の進め方に合わせてやる、要するに権限の配分を変えないとダメなんではないかということには賛成いたします。