

平成30年度 江津市議会議員個人研修会参加報告

- 【日 程】 平成30年10月10日（水）
【会 場】 名古屋ダイヤビルディング
【主 催】 地方議員研究会
【研修内容】 講師 程岡俊和 公益財団法人寝屋川市保健福祉公社常務理事兼事務局長
I. 「財政の質問のポイント 議員が知っておくべき財政の話 基礎編1」
II. 「財政の質問のポイント 議員が知っておくべき財政の話 基礎編2」

I. 「財政の質問のポイント 議員が知っておくべき財政の話 基礎編1」

1. 財政の基本的知識と用語の解説
 - ①地方財務 ②予算の種類・内容
2. 歳入・歳出、科目別予算のあらまし
3. 役所の予算編成から決算まで（当初予算、補正予算、決算）
 - ①予算の種類 ②予算の編成・執行 ③決算
4. 事業の着眼点と事業の評価方法
 - ①決算の分析と財政の健全化
 - ②地方公会計（地方公会計制度について、固定資産台帳について、財務書類の活用について）

II. 「財政の質問のポイント 議員が知っておくべき財政の話 基礎編2」

1. 地方交付税制度の徹底解説
 - ①地方財政計画とは ②地方交付税とは ③普通交付税の算定
2. 臨時財政対策債のカラクリと議会答弁の真実
 - ①臨時財政対策債とは
3. 地方債と基準財政需要額の関係事例を解説
 - ①地方債（地方債の役割、地方債の法制度、地方債協議制度、地方債の年間スケジュール）
補助事業に対する交付税措置
4. 予算化されやすい予算要望とは

【講義内容】

I. 「財政の質問のポイント 議員が知っておくべき財政の話 基礎編1」

- ・市長のマニフェストと議員の公約の重みには差がある。
 - ・自治体の「健康診断」をすることが大切。市の財政の基準、考え方を明らかにする。
1. 財政の基本的知識と用語の解説
 - ①地方財務（財務）

地方自治体の様々な仕事の手段として、多くの場合で金銭の出し入れが伴うものである。これらの金銭の出し入れについては、その見積もりがあらかじめ「予算」で決められ、最終結果は「決算」という書式に整理されることになる。地方自治体が行政活動をする上で、一定の秩序に従って、収入や支出、予算や決算、契約、財産等に関する事務を総称したものを「財務」という。財務の組織には、議会、地方自治体の首長、出納責任者、監査委員の4つの組織がある。
 - ②予算の種類・内容

予算とは、一般に一定期間における収入と支出の見積もりまたは計画をいう。
予算の原則・・・民主的で明確なものであることを強く要請されるため、次のような原則がある。
ア. 総計予算主義の原則（内容に関する）・・・一切の収入と支出を歳入歳出予算に計上する。

- イ. 単一予算主義の原則（形式に関する）・・・単一の見積書にあらゆる歳入歳出を包括。
- ウ. 予算事前議決の原則（準備に関する）・・・議会の議決を経て始期と同時に効力を生ずる原則。
- エ. 会計年度独立の原則（執行に関する）・・・会計年度内の支出する経費は当該年度の収入で賄う。
- オ. 予算公開の原則（予算過程に関する）・・・住民に対して積極的に公開する。

「予算の内容」

自治法 215 条では、次の 7 事項を定める。

- ・歳入歳出予算（法 216 条）
- ・地方債（法 230 条）
- ・継続費（法 212 条）
- ・一時借入金（法 235 条の 3）
- ・繰越明許費（法 213 条）
- ・歳出予算の各項の経費の金額の流用（法 220 条 II）
- ・債務負担行為（法 214 条）

2. 歳入歳出、科目別予算のあらまし・・・省略

3. 役所の予算編成から決算まで（当初予算、補正予算、決算）

①予算の種類

予算の種類には、その対象経費によって一般会計予算、特別会計予算など会計名が付けられた種類と編成時期の違いによる当初予算、補正予算、予算の性格の違いによる暫定予算、本予算、骨格予算、肉付け予算などさまざまな種類がある。

「暫定予算と本予算」

当初予算は年度開始前に成立するのが通例であるが、何らかの理由で成立しない場合もある。この場合、そのまま放置されると行政活動がストップすることになり、住民に対して影響が大きいので、会計年度の一定期間に限った予算が認められている。この予算のことを暫定予算という。

本予算成立後は、暫定予算の効力は失われ、本予算にすべて吸収される。

②予算の編成・執行

ア. 予算編成方針の策定・・・長の施策方針や財政方針及び財政状況の見通し。

イ. 予算見積書（概算要求書）の提出・・・事業部局は予算要求書を提出し、財政担当課がまとめる。

ウ. 予算査定・・・予算見積書をもとに歳入歳出の総合調整を行う。

エ. 予算の組立・・・一定の様式に基づき、歳入、歳出にそれぞれ区分する。

オ. 予算書及び予算に関する説明書の作成・・・議会に提出する時には一定の説明書を提出する。
事項別明細書及び給与費明細書、継続費に関する調書、債務負担行為に関する調書、地方債に関する調書、その他必要書類

カ. 予算の議会への提出・・・新年度開始の 20 日前まで（3月12日）に提出する義務がある。
議会は予算の議決をしなければならない。→住民への予算の公表をしなければならない。

・予算の執行

ア. 予算執行計画の策定・・・予算の収入・支出を実行する計画を立てること。資金計画も立てる。

イ. 予算の配当・・・予算に計上された金額を分割して各部局に割り当てて配ること。

ウ. 経費の流用・・・使徒が決められている経費を抑制し、他の支出費目に充当すること。
各款の流用は禁止されているが項については流用が認められている。

エ. 事故繰越し・・・予算上避けがたい事故のため、年度内に支出が終わらなかったものについて、長の権限で翌年度に繰り越して使用すること。

③決算

・決算の意義

決算とは、一会計年度の歳入歳出予算の執行の結果の実績を表示するために調整される計算書。
予算執行の結果を客観的に検証するための手段に使われる。

・決算の調整

会計管理者は、毎会計年度、出納が閉鎖された後 3 ヶ月以内に決算及びその附属書類を調整し、長に提出する。

・決算の審査と認定・・・監査委員の意見とともに議会の認定に付さなければならない。

・決算の公表・・・決算の要領を住民に公表しなければならない。

- ・歳計剰余金の処分・・・一会計年度で出た剰余金は次の方法で処分しなければならない。
 - ア. 積み立てまたは地方債の償還財源に充当（1/2以上が条件）
 - イ. 翌年度には繰り越さずに基金に編入
 - ウ. 一般財源としての処分（アおよびイにより処分された額を控除した残額）

なお、剰余金がなく決算上赤字になると、翌年度歳入の繰上げ充用により措置することになる。

4. 事業の着眼点と事業の評価方法

①決算の分析と財政の健全化

- ・決算の分析と決算統計

決算には、予算の執行状況を示すだけでなく、財政の健全性を確かめるバロメーターとしての役割もある。

地方自治体の決算状況等を示す統計として、地方財政状況調査がある。これを集計・分析して毎年度、「地方財政白書」として国会に報告される。

- ・財政状況を表す指標

具体的に決算の分析を行う際には、次の事項を念頭に見ていくことが重要である。

- ア. 収支が均衡しているか。→形式収支、実質収支、単年度収支、実質単年度収支
- イ. 財政に弾力があるか。→経常収支比率
- ウ. 長期的に見て安定しているか。→実質公債費比率

- ・財政健全化法・・・財政問題の早期発見の重要性、会計間の連結ルール、わかりやすいデータの公表と責任の明確化が望まれる。

健全化4指標→→実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率

早期健全化基準・・・健全化4指標のどれか1つでも基準を超えれば、「早期健全化団体」となり、財政健全化計画を定めなければならない。

財政再生基準・・・健全化4指標のうち将来負担比率以外の3指標のどれか1つでも財政再生基準を超えれば、「財政再生団体」となり、財政再生計画を定めなければならない。

【基準を超えた場合の影響】

- ・早期（計画）の段階から議会が責任を持って関わる仕組み。
- ・財政悪化の要因分析を行い、実行可能な計画を立てる。
- ・計画策定の翌年度から実施状況を毎年9月30日までに公表。

→上記計画に基づく財政運営健全化に国が関与する。⇒「勧告」「同意」その他、地方債の制限等

②地方公会計

ア. 地方公会計の意義

- ・住民や議会に対する財務情報のわかりやすい開示をする。また、財政の効率化・適正化のため。
- ・具体的内容（財務書類の整備）

○現金主義会計

現行の予算・決算制度は、現金収支を議会の民主的統制下に置くことで、予算の適正・確実な執行を図る。

補完

○発生主義会計

発生主義により、ストック情報・フロー情報を総体的・一覽的に把握することにより、現金主義会計を補完

- ・貸借対照表
- ・行政コスト計算書
- ・純資産変動計算書
- ・資金収支計算書

- ・財務書類整備の効果

発生主義による正確な行政コストの把握（減価償却費、退職手当引当金など）の明示
資産・負債の総体の一覽的把握

イ. 官庁会計の3つの欠如

- 資産・負債のストック情報が把握できない
- 資本的取引と損益的取引の区別がない。
- 正確なコストが把握できない。

ウ. 固定資産台帳について

固定資産台帳により保有資産に関する詳細なストック情報がわかる。(各資産の取得価額・耐用年数・減価償却費等)

【固定資産台帳と公有財産台帳の主な相違点】

	公有財産台帳	固定資産台帳
管理の主眼	財産の保全、維持、使用、収益等を通じた現物管理	会計と連動した現物管理
対象資産の範囲	建物・土地・備品等が中心	すべての固定資産
資本的支出と修繕費	明確な区分なし	区分あり
付随費用	明確な区分なし	区分あり
金額情報	なし	あり
減価償却	なし	あり

・固定資産台帳の必要性

過去に建設された公共施設等がこれから大量に更新時期を迎える一方で、地方公共団体の財政は依然として厳しい状況にある。

人口減少等により今後の公共施設等の利用需要が変化していく。

市町村合併後の施設全体の最適化を図る必要性がある。

エ. 財務書類等の活用方法

人口減少が進展する中、限られた財源を「賢く使うこと」につなげる。

《マクロ的視点》

- ・財政指標の設定
資産老朽化比率を踏まえた公共施設等マネジメント
- ・適切な財産管理
将来の施設更新必要額の推計
未収債権の徴収体制の強化

《ミクロ的視点》

- ・セグメント分析
事業別・施設別の行政コスト計算書を作成してセグメントごとの分析が可能になる
予算編成への活用
施設の統廃合
受益者負担の適正化
行政評価との連携

II. 「財政の質問のポイント 議員が知っておくべき財政の話 基礎編2」

1. 地方交付税制度の徹底解説

①地方財政計画とは

- ・一般財源総額の確保等

一般財源総額において、子供子育て支援等の社会保障関係費やまち・ひと・しごと創生事業費 1 兆円の歳出を適切に計上すること等により、前年度を上回る 62.1 兆円を確保。

また、精算減の繰り延べ、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用等により地方交付税の原子をできる限り確保し、地方交付税を 16 兆円確保。あわせて臨時財政対策債を前年度比 0.1 兆円抑制。

平成 30 年度の地方財政の姿

〔通常収支分〕

ア. 地方財政計画の規模	86 兆 9000 億
イ. 地方一般歳出	71 兆 2700 億
ウ. 一般財源総額	62 兆 1159 億
エ. 地方交付税	16 兆 85 億
オ. 地方税及び地方譲与税	42 兆 48 億
カ. 臨時財政対策債	3 兆 9865 億
キ. 財源不足額	6 兆 1783 億

●国の予算と地方財政計画（通常収支分）との関係

一般会計 〔歳入〕 98 兆円

一般会計 〔歳出〕 98 兆円

交付税及び譲与税配布金

国 税 58 兆 円	交付税対象税目 50.1 兆円
	<ul style="list-style-type: none"> ・所得税 33.1% ・法人税 33.1% ・酒税 50% ・消費税 22.3%
	その他の税収
公債金 33.7 兆円	建設国債 6.1 兆円
	赤字国債 27.6 兆円
その他	4.9 兆円

地方交付税等 15.5 兆円	
<ul style="list-style-type: none"> ・法定率分 14.7 兆円 ・ 0.5 兆円 ・臨財債対策 0.2 兆円 ・地方特例交付税 0.2 兆円 	
その他の歳出 58.9 兆円	
・	
国債費 23.3 兆円	元金返済 14.3 兆円
	利払い等 9.0 兆円

特別会計 〔歳入〕
自動車重量税等 2.6 兆円
〈交付税〉一般会計から受入
<ul style="list-style-type: none"> ・地方交付税 15.4 兆円 ・地方特例交付金 0.2 兆円
財政投融资特別会計 0.4 兆円
<ul style="list-style-type: none"> ・その他 0.2 兆円
〔歳出〕
地方譲与税 2.6 兆円
〈交付税〉
<ul style="list-style-type: none"> ・地方交付税 16.0 兆円 ・地方特例交付金 0.2 兆円 ・借入金等予備費 0.1 兆円 ・借入金貸付 0.4 兆円

〔地方財政計画（歳入）〕 86.9 兆円

地方財政計画（歳出）〕 86.9 兆円

地方税 39.4 兆円
地方譲与税 2.6 兆円
地方交付税 16.0 兆円
地方特例交付金 0.2 兆円
(臨財債 4.0 兆円)
地方債 9.2 兆円
国庫支出金 13.7 兆円
その他 5.9 兆円

給与関係経費 20.3 兆円
一般行政経費 37.1 兆円
投資的経費 11.6 兆円
維持補修費 1.3 兆円
その他 1.0 兆円
公債費等 13.8 兆円
水準超経費 1.9 兆円

【地方交付税】 地方交付税について、地方の基金残高の増加は影響していない

地方交付税の推移

年度	23	24	25	26	27	28	29	30
地方交付税	17.4	17.5	17.1	16.9	16.8	16.7	16.3	16.0

●臨時財政対策債の抑制

臨時財政対策債 3兆9865億円（前年度比 ▲587億円、▲1.5%）

- ・折半ルール分 1655億円
- ・元利償還金分等 3兆8210億円

●公共施設等の適正管理の推進 4800億円（前年度 3500億円）

公共施設等の老朽化をはじめ適正管理を推進するため「公共施設等適正管理推進事業費」について、河川、港湾等の長寿命化事業やユニバーサルデザイン化事業を対象に追加するなど内容を拡充し、事業費も増額。

- ・地方財政計画の計上 「公共施設等適正管理推進事業費」を増額。
- ・地方財政措置の拡充 「公共施設等適正管理推進事業債」の対象事業及び地方交付税措置の拡充

対象事業	充当率	交付税措置率
ア.集約化・複合化事業 床面積の減少を伴う集約化・複合化事業	90%	50%
イ.長寿命化事業（拡充） 【公共用建物】 施設の使用年数を法定耐用年数を超えて延伸させる事業 【社会基盤施設】 所管官庁が示す管理方法に基づき実施される事業。 （道路、農業水利施設、 <u>河川管理施設、砂防関係施設、海岸保全施設、治山施設、港湾施設、漁港施設、農道</u> ）太字・・・追加事業	90%	30% ↓ 財政力の応じて 30～50% 【拡充】
ウ.転用事業 多用途への転用事業		
エ.立地適正化事業 コンパクトシティの形成に向けた事業		
オ.ユニバーサルデザイン化事業【新規】 バリアフリー法に基づく公共施設等のバリアフリー改修事業 公共施設等のユニバーサルデザイン化のための改修事業		
カ.市町村役場機能緊急保全事業 S56年の新耐震基準導入前に建設され、耐震化が未実施の市町村の本庁舎の建替え事業等	90%	交付税措置対象分 75%の30%
キ.除却事業	90%	—

●まち・ひと・しごと創生事業費の確保

地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、H27年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、平成30年度においても1兆円を確保。

●歳出特別枠の廃止及び必要な歳出の確保

公共施設等の老朽化対策・維持補修のための経費や社会保障関係の地方単独事業費の増加に対応した歳出を確保（1950億円）した上で、危機対応モードから平時モードへの切り替えを進めるため、歳出特別枠を廃止。

②.地方交付税とは

標準的な行政の実施に必要な財源が不足する団体に対し、一定の方法によって国から交付されるものが地方交付税である。交付税の総額は、国税4税（所得税、法人税、酒税、消費税）の一定割合と地方法人税の全額。

- | | | | |
|--|---|-----|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・法定率分 所得税の33.1% 法人税の33.1% 酒税の50% 消費税の22.3% 地方法人税の全額 | } | 合計額 | <ul style="list-style-type: none"> ・特例加算分 法定率分の合計額が、必要な額に足りない場合に特例措置としてやりくり。（国の一般会計からの上乗せ） |
|--|---|-----|--|

【地方交付税の種類】

- 普通交付税＝客観的・機械的に算定され財源不足団体に対し交付（交付税総額の94%）
毎年、4月、6月、9月、11月の4回に分けて交付される。
- 特別交付税＝普通交付税で捕捉されない特別の財政需要に対し交付（交付税総額の6%）
普通交付税算定日後の生じた災害への対処など。12月、3月の2回に分けて交付される。
平成28年度以降、段階的に4%へ移行されることになっていたが、災害の多発、多様化により、今後も当分の間維持することになっている。
- 震災復興特別交付税＝東日本大震災により生じた特別な需要または減収した分に対し交付。

③【普通交付税の額の決定】

• 普通交付税額＝基準財政需要額－基準財政収入額

基準財政需要額＝各地方公共団体の標準的な財政支出を算定するもので、行政分野ごとに人口や面積などの客観的なデータに基づき、地域特性を反映させて算出する。

算定式：測定単位×補正係数×単位費用＝基準財政需要額

基準財政収入額＝各地方公共団体の標準的な収入を算定するもので、標準税収入（地方税を標準的な税率で徴収した時の収入額）の75%

算定式：標準的な地方税収入×75%＋地方譲与税等（100%）＝基準財政収入額

2. 臨時財政対策債のクラクリと議会答弁の真実

①臨時財政対策債とは

- 平成13年度に創設された地方債で本来、地方交付税で交付されるべき額の一部を振り替えて発行される特例地方債。後年度に元利償還金相当額の100%を基準財政需要額に参入される仕組み。
- 臨時財政対策債の発行額は、2013年度から「財源不足額基礎方式」により算出される。

⇒地方交付税と考えるか地方債と考えるか。本当に100%基準財政需要額に参入されているか。

3. 地方債と基準財政需要額の関係事例で解説

①地方債とは、地方公共団体の長期借入金のこと。公共施設（図書館、道路等）の建設事業の場合、建設年度に多額の費用が必要となる。10年後、20年後も継続して利用されることになるため、建設当時の住民だけが費用を負担するのではなく、将来世代の住民にも負担してもらい、世代間の費用負担を公平にしようとする制度。

②地方債の役割

ア.財政支出と財政収入の年度間の調整⇒後年度に財政負担を分担させる。

イ.住民負担の世代間の公平のための調整⇒地方債の償還期限は、その地方債で建設した公共施設の耐用年数を超えてはならない。

ウ.一般財源の補完⇒地方税、地方交付税等の一般財源の不足額を保管する機能を有する。

エ.国の経済政策との調整⇒国の行う経済政策も地方財政と一体になって行わなければ実効性に乏しいが、地方を通じて実施される建設事業費の財源となる地方債は、その発行量の増減によって事業量を調整することが可能であり、景気対策等において重要な機能を果たしている。

※地方債は、原則として投資的経費（建設事業関係の経費）の一定部分に当てられる。

③地方債の法制度

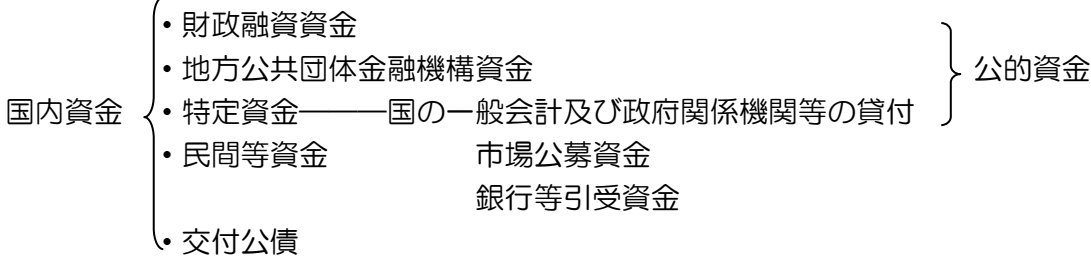
ア.地方債を起すことができるのは、地方自治法第1条の3の規定のうち、普通公共団体（都道府県、市町村）と特別地方公共団体（一部事務組合、広域連合等）。

イ.地方財政法第5条⇒「歳出は地方債以外の歳入でその財源としなければならない」が、ただしがきにおいて、地方債の対象とすることができる経費を下記の通り示す。

- 公営企業に要する経費
- 地方債の借り換えに要する経費
- 公共施設、公用施設建設事業費
- 出資金及び貸付金
- 災害復旧事業費及び災害救助事業費

エ.地方債の資金と形態

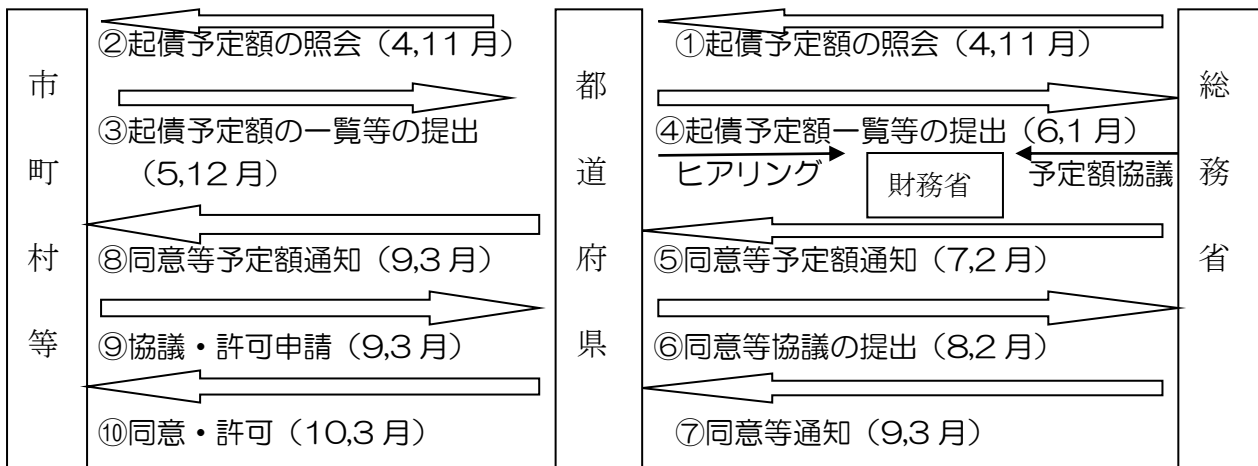
〔地方債の資金の分類〕



〔地方債の形態〕

- 地方債を発行形態により分類すると、証書貸付と証券発行によるものに分けられる。
証書貸付とは、借入先に借用証書を提出して資金の貸付を受ける方法。財政融資資金と地方公共団体金融機構資金はすべてこの方法で行っている。
また、銀行等引受資金においても、大半がこの方法である。
証券発行の方法とは、地方公共団体が地方債証券を発行し、それを金融機関が引き受けたり、市場において公募することによって資金を調達する方法である。
地方債証券は当初に引受けた金融機関や購入した投資家からの他の金融機関や投資家に売却され、市場で流通することも多い。

オ.地方債の年間スケジュール



【感想】

これまで、分かったつもりでいた予算書や決算書、あるいは地方財政計画、地方交付税、臨時財政対策債などの仕組みについて、あらためて勉強し直して、あいまいな理解であったことを感じた。

今回は、特に地方財政計画と地方交付税の関係や、地方交付税の仕組み、臨時財政対策債などについて勉強をしたかったため、この講座を受講した。

今やどの自治体も、交付税も当然ながら、臨時財政対策債や地方債の起債がなくては予算が組めない状況が続いている。その結果、地方債残高は一般会計予算規模を大きく上回るまでに膨らんで、それでも毎年、新たな起債をしなければ予算を組めない状態である。江津市は、幸いにも基金残高が徐々に積み上げ高が増えている状況であるが、少子高齢化・人口減少、ならびに施設の老朽化による補修、修繕、改修、建替え等を考える時、将来の財政負担は決して楽観できない状況である。

50億から60億の地方交付税に頼らざるをえない財政状況から、これからの江津市のあるべき姿をしっかりと考え、取り組んでいかなければならないと再度、自分に言い聞かせて感想とする。