

自治体財政 改善のヒント 第24回

建設投資抑制が基金増加の要因 キャッシュフロー構造から分析

大和総研 金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

10年で1.5倍に増えた市区町村の基金残高

昨年5月の第7回経済財政諮問会議で自治体の基金がここ数年大きく積み上がっていることが議論となった。それを受け、11月に総務省から「基金の積立状況等に関する調査結果」が公表された。2006年度末から16年度末までの10年で基金総額が58.4%増加し、増加額は7兆9439億円だったこと、その主な理由として公共施設の老朽化対策、不景気による法人関係税収の減少、災害等による不測の出費に備えるためという回答が多く寄せられたことが説明された。市町村においては、平成の大合併に伴う特例措置の終了に備えるためという回答も多かった。

実際はどうだったか。決算データを基に、1990年度まで遡って自治体のキャッシュフロー構造を検証してみた。調査対象は市区町村に絞った。都道府県の06年度以降10年の増加率は1.8倍と市区町村を上回るが、その大部分は東京都と東日本大震災の被災3県（岩手県、宮城県、福島県）によるものだった。震災の影響が大きいため、市区町村の検証においても計算対象から被災3県に属する団体を除いている。

基金の範囲も若干変更した。前述の「調査結果」によれば、16年度末における市区町村の基金総額は14兆5690億円で06年度末の9兆7254億円に比べると額にして4兆8435億円、約1.5倍の増加となった。この数字には一部事務組合等が含まれているので、狭義の市区町村を抽出するため一部事務組合等の分を除いた。また、基金総額の範囲は決算科目上の財政調整基金、減債基金及び特定目

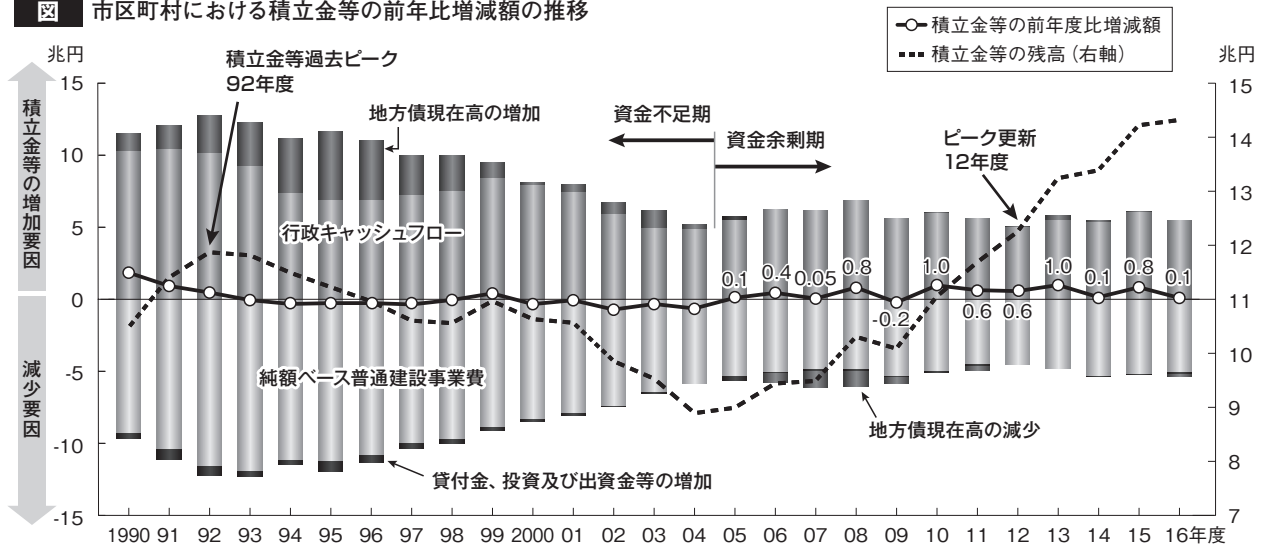
的基金だが、これに歳入歳出差引（歳計現金）を加えた。財政調整基金と同じく、歳計現金も資金の実態（運用先）が現金預金だからである。以降、財政調整基金、減債基金、特定目的基金に歳計現金を加えたものを「積立金等」と呼ぶ。計算の結果、積立金等の16年度末の残高は14兆3083億円だった。06年度末は9兆4305億円だったので、「調査結果」ベースの基金総額と同様に10年で約1.5倍に増えている。

2004年度を境に異なるキャッシュフロー構造

図は積立金等の前年度比増減額とその増減要因を示している。増減は、積立金等を「キャッシュ」とみなしたキャッシュフロー計算書の形式を念頭に要因分解した。つまり積立金等の増減を、第1に普通建設事業費の支出による積立金等の減少、第2に貸付金、投資及び出資金等の増加（または減少）による積立金等の減少（または増加）、第3に地方債現在高の増加（または減少）による積立金等の増加（または減少）、第4に行政キャッシュフローによる積立金等の増加に分解した。

普通建設事業費にかかる支出は、普通建設事業費から、普通建設事業費に紐付いた国庫支出金等を控除した純額ベースである。次に、行政キャッシュフローとは建設事業、貸付金、地方債など資産形成に関係する投資的収支ではない収支をいい、具体的には地方税収、地方交付税などの収入から人件費、物件費その他の支出を差し引いたものである。図の作成にあたっては、積立金等の前年度比増減額に合わせ、純額ベース普通建設事業費、

図 市区町村における積立金等の前年比増減額の推移



出所：総務省「地方財政状況調査」から大和総研作成。合計から被災3県（岩手県、宮城県及び福島県）に属する市町村を除いている。

貸付金、投資及び出資金等、地方債現在高のそれぞれの増減から逆算して求めている。

図を見ると、04年度を境にキャッシュフロー構造が「資金不足期」と「資金余剰期」の大きく2つに分かれている。資金不足期においては、積立金等が92年度末の11兆8590億円をピークに減少し、04年度末には8兆8813億円まで落ち込んだ。特に90年代は、普通建設事業費が行政キャッシュフローの水準を上回り、地方債を増やして普通建設事業費に回していた。

05年度以降は資金余剰期となる。90年代を通じて建設投資は旺盛だったが、借入過多の懸念もあって、93年度をピークに純額ベース普通建設事業費は減少局面に入り、05年度には行政キャッシュフローの水準を下回るに至った。同年度に積立金等が増加に転じ、以降は増加基調をたどっている。05年度から09年度まではキャッシュフローの余剰分は地方債の返済に回された。積立金等は12年度末に12兆2396億円と過去ピークを越え、その後4年連続でピークを更新し現在に至る。

施設老朽化、人口減少…今後は取り崩しも

長期的なキャッシュフロー構造の変遷を見ると、05年度以降の基金積み上がりの主な要因は純額ベース普通建設事業費の減少であることがうかがえる。民間企業の内部留保の積み上がりの要因に通

じる。前述の「調査結果」によれば、基金残高の増加要因は税収変動、災害など不測の出費や施設更新費の増大に対する備えという回答が多かったが、これは将来の使い道であって、積立原資の観点でいえば建設投資の抑制が増加要因となろう。

もっとも、これは市区町村に共通する傾向である。団体区別に見れば町村については行政キャッシュフローが比較的潤沢という要因もある。町村は人口当たりの建設投資額が大きい、財源補てんがそれ以上に大きいからだ。その結果、積立金等に回す余剰が市に比べて大きく、積立金等の増加ペースが市よりも速い。＝詳しくは本誌323号（17年9月4日発行）の連載第18回「小規模自治体の財政は健全だが高コスト」参照

積立金等の今後の見通しはどうか。気になるのは、純額ベース普通建設事業費が11年度の4兆4347億円を底に増加に転じ、その後も漸増していることだ。直近年度も積立金等は前年度比プラスであったが、増加幅は1000億円を割り込み、増加局面に入った05年度以降では3番目に少ない。施設老朽化による更新投資の増加の兆しといえ、積立金等の取り崩し局面に転じる可能性は否定できない。一方、人口減少による税収減で収入見通しは楽観できない。施設需要も人口減少に合わせて減るはずだ。既存施設の廃止や統合を含め、むやみに更新投資を増やさないと工夫が求められる。G