

2023年1月26日 全8頁

# コロナ禍2年目の市町村財政

## 国の支援で財政悪化は回避され積立金も増加。一方で新たな課題も

金融調査部 主任研究員 鈴木文彦

### [要約]

- 新型コロナウイルス感染症の蔓延以来、市町村はコロナ対策に関する財政支出が増えた。しかし、国の潤沢な支援でカバーされ財務状況にかかる影響はほとんどない。とりわけコロナ禍2年目の2021年度においては経常収支がコロナ以前に比べても改善し、前年度に比べ積立金等<sup>1</sup>が約13%増加する結果となった。残高は過去最高を更新した。
- コロナ対策に関する国の支援の中には、2020年に全国民に1人10万円を支給した特別給付金事業のように、自治体の収支を経由するものの直接住民に渡る補助金もある。他方、コロナ対策とはいえ資金使途の幅が広く、地方税や地方交付税をはじめ一般財源に近い補助金もあり、特に地方創生臨時交付金の貢献度が高かった。2021年度は地方交付税の増額もあった。
- コロナ渦中の財政の特徴を踏まえると、コロナ収束後を見据えた課題は3つ上げられる。第1に市町村財政の課題としては支援が一巡した後の財政規律の課題がある。第2は国と地方の負担割合にかかる課題である。2017年に指摘された地方自治体の基金積み上がり問題について今般の経緯を踏まえた議論が必要だ。第3は地域金融機関はじめ地方債の債権者からみた課題である。少なくともコロナ渦中の「好業績」を一過的なものと捉え、先行きを注視することが求められる。

### 2021年度の市町村財政

昨年11月末に公表された2021年度決算にかかる地方財政状況調査（決算統計）を基に、全国1,741市区町村の財政を分析した。2021年度は新型コロナウイルス感染症の影響を受ける決算年度の2年目となる。

本稿では企業会計に準じた方法で自治体の財政分析を試みる。図表1は、コロナ前（2009、2014、2019年度）、コロナ渦中（2020、2021年度）の5期を並べた修正損益計算書である。もともと財務省が財政融資の償還確実性を検証するために使うものだ。元となる残高は1,741市区町村の決算データを合算したものである。合算値をベースに修正損益計算書を作成し、財務分

<sup>1</sup> 本稿の積立金等は財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金に歳計現金を加えたもの

析指標を計算した。直近期の2021年度の右列に前年度、2年度前と比べた増加額を付した。

図表1について注意すべき点がある。2020～2021年度の経常収入及び経常支出から2種のコロナ関連給付金を控除している。1つは2020年度の特別定額給付金である。新型コロナウイルス感染症に伴う緊急経済対策として、2020年、全国民に1人10万円を支給した。コロナ禍に伴う一時的収入は他にもあるが、特別定額給付金はその金額が極端に大きく、ほぼ同額が支出にも計上される。もう1つは、その2021年度の子育て世帯に対する臨時特別給付金である。1人10万円を給付する点で同じだが対象を高校学齢期までに限定した。

例えば、2020年度の経常収入は50兆4,180億円だが、控除前原数値は63兆1,740億円であ

図表1 市区町村の修正損益計算書

単位:10億円	コロナ前			コロナ渦中		前年度比 増加額	2年度前比 増加額	
	2009年度	2014	2019	2020	2021			
<b>経常収入</b>	<b>41,191</b>	<b>43,728</b>	<b>47,590</b>	<b>50,418</b>	<b>54,389</b>	<b>3,970</b>	<b>6,798</b>	
(控除前原数値)				( 63,174)	( 56,238)			
地方税	18,674	18,991	20,508	20,301	20,205	-96	-303	
地方消費税交付金	1,273	1,520	2,276	2,777	3,024	247	748	
地方交付税	8,500	9,534	9,207	9,098	10,386	1,288	1,179	
国・都道府県支出金	9,140	10,174	11,769	14,604	16,515	1,911	4,745	
コ ロ ナ 関 連	特別定額給付金			( 12,756)	( 0)		新規	
	子育て世帯に対する給付金			( 0)	( 1,850)		新規	
	地方創生臨時交付金			-	1,422	922	-500	新規
	その他コロナ対策交付金			-	569	2,735	2,166	新規
都道府県支出金			-	225	252	28	新規	
<b>経常支出</b>	<b>35,806</b>	<b>38,369</b>	<b>42,506</b>	<b>45,108</b>	<b>47,343</b>	<b>2,235</b>	<b>4,836</b>	
(控除前原数値)				( 57,864)	( 49,192)			
人件費・物件費	15,069	15,354	17,146	18,198	19,236	1,038	2,090	
維持補修費	572	646	659	765	789	24	131	
扶助費	8,168	11,867	13,822	14,279	15,488	1,209	1,666	
補助費等	5,360	3,603	4,061	5,016	5,073	57	1,012	
公営企業等繰出金	5,643	6,180	6,434	6,518	6,468	-50	33	
支払利息	994	719	384	332	288	-43	-95	
経常収支	5,385	5,360	5,084	5,310	7,046	1,736	1,962 <sup>pt</sup>	
経常収入比(%)	13.1	12.3	10.7	10.5	13.0	2.5 <sup>pt</sup>	2.3 <sup>pt</sup>	
純額ベース建設事業費	5,531	6,077	5,997	5,995	5,626	-369	-371	
積立金等	10,611	15,952	16,450	16,779	18,984	2,205	2,533	
同・月収倍率(月)	3.1	4.4	4.1	4.0	4.2	0.2	0.04	
実質債務	49,038	41,710	40,707	40,705	38,319	-2,385	-2,388	
同・月収倍率(月)	14.3	11.4	10.3	9.7	8.5	-1.2	-1.8	
同・償還可能年数(年)	9.1	7.8	8.0	7.7	5.4	-2.2	-2.6	

(出所) 総務省「地方財政状況調査」のデータを、財務省「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック」の方法で組み替えて大和総研作成

財務省「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック(令和4年6月改訂)」

[https://www.mof.go.jp/policy/filp/summary/filp\\_local/21zaimujoukyouhaaku.htm](https://www.mof.go.jp/policy/filp/summary/filp_local/21zaimujoukyouhaaku.htm) (2023年1月17日確認)

(注) カッコ数字は合計に含まれない注記である点に注意。また図表の科目名のうち経常収入、経常支出、経常収支について「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック」では「行政経常収入」、「行政経常支出」、「行政経常収支」となっているが本稿では「行政」を省略。内訳科目名も分析の都合から適宜再区分している

る。特別定額給付金にかかる国庫支出金 12 兆 7,560 億円を計算に入れていない。経常支出も同様である。内訳は補助費等から控除している。仮に控除しないと 2020 年度の経常収入が前年度比で約 25% 増えることになるが、財政規模の実態が巨大化したわけではないので評価を誤る。特に、経常収入を分母に実質債務の大きさを測る実質債務月収倍率が見かけ上「改善」するのが問題だ。

さて、2021 年度の経常収支は 7 兆 460 億円で、前年度に比べると 1 兆 7,360 億円の増となった。経常収支は、少なくとも財政健全化法が制定された 2008 年度以降で最高水準である。人件費・物件費、扶助費が増えたが、それを上回る経常収入の増加があった。内訳をみると国・都道府県支出金、地方交付税が増えた。

## コロナ前との比較

コロナ渦中の支出増について検討する。コロナ前の 2019 年度と比べると、人件費・物件費は 2 兆 900 億円増えている。支出目的別にみると増加額のうち 1 兆 3,640 億円が衛生費だった。衛生費には保健所費をはじめコロナ対策にかかる費目が含まれる。これに次ぐのが教育費で、3,120 億円増加した。背景には学校教育の GIGA スクール構想がある。すべての義務教育施設に対し、児童生徒 1 人 1 台行きわたるだけの学習用端末を整備すること、端末を同時接続するのに十分な校内通信ネットワークを整備することを柱とする構想だ。2019 年度から始まった 5 カ年計画だったが、コロナ禍による休校措置に合わせ、2021 年 3 月末に整備完了するよう前倒しされた。これもコロナ対策のひとつといえよう。

2 年度前に比べ扶助費は 1 兆 6,660 億円増えた。これは子育て世帯に対する臨時特別給付金を除いた増加額であり、控除前の原データでは 3 兆 5,154 億円増えている。ただし扶助費支出は国庫補助金をはじめとする支援財源で賄われており、2 年度比増加額のうち支援財源でカバーされない分は 344 億円だった。コロナ禍の影響を捨象した趨勢を把握するため、2009 年度から 2019 年度まで 10 年間の内訳をみると、扶助費を最も押し上げている要素は児童福祉費である。この中には幼児教育・保育の無償化政策などが含まれる。

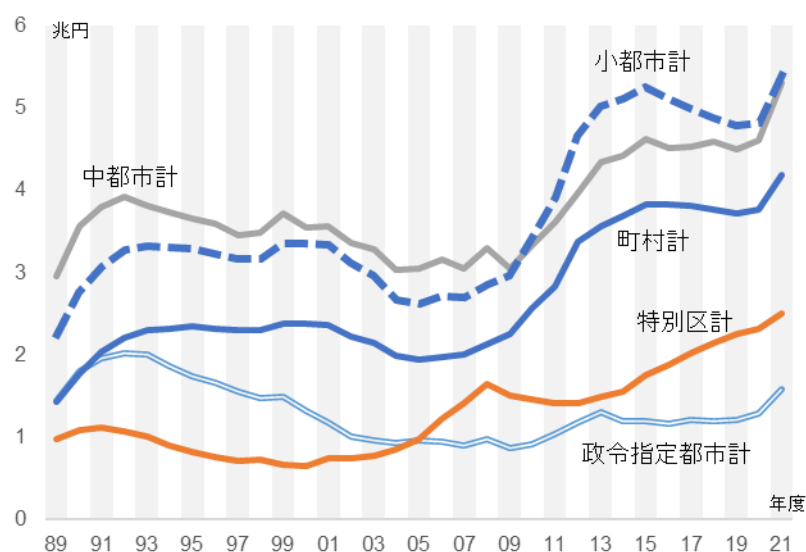
補助費等は 2 年度前に比べ 1 兆 120 億円増えた。増加額を支出目的別にみると商工費の 5,800 億円が最も大きかった。コロナ禍の影響を受けた中小企業に対する様々な経営下支え策に関するものが計上されている。

コロナ渦中の支出増はその大部分が国のコロナ対策交付金によってカバーされている。中でも地方創生臨時交付金の貢献が大きい。決算をみると 2020 年度に 1 兆 4,220 億円、2021 年度に 9,220 億円が計上されている。

## 積立金等の積み増し

経常収支の改善の一方で建設事業費は横ばいで推移したため、余剰は積立金等に回っている。図表 1 から市区町村の合計でみると、2021 年度の積立金等は前年度を 2 兆 2,050 億円、増加率で約 13%増加した。水準は過去最高である。図表 2 の団体区分別にみても軒並み過去最高となった。

図表 2 積立金等の推移



(出所) 総務省「地方財政状況調査」から大和総研作成。期中の被合併団体は後継団体に含めて合算した

図表 3 から団体区分別にみると、積立金等が前年度比で増えたのは 20 の政令指定都市中 17 団体、特別区は 23 区中 21 団体、人口 10 万人以上の中都市は 241 市のうち 178 団体 (73.9%)、人口 10 万人未満の小都市で 531 市のうち 387 団体 (72.9%)、926 町村のうち 718 団体 (77.5%) だった。

住民 1 人当たり積立金等の平均を団体区分別にみると、特別区は別として、小規模自治体であるほど積立金等の水準は高い。町村の 2021 年度末の積立金等は住民 1 人当たり 77 万 8,300 円となっている。前年度の比較では団体区分にかかわらず 1 割程度増えていることがわかる。図表にはないが、積立金等の残高が過去最高を更新したケースは 1,741 市区町村の半分弱、804 団体と多かった。

こうしたことから、積立金等が借入金を上回る実質無借金団体も増えた。直近年度において町村は 189 団体が実質無借金となっている。前年度に比べ 29 団体増えた。

図表3 団体区別にみた積立金等の積み増し状況

団体区分	年度	団体数	積立金等が前年 比増加した団体	同・全数比 (%)	実質無借金の 団体	住民1人当たり積立 金等の平均(千円)
政令指定都市	2019	20	12	60.0	0	46.8
	2020	20	13	65.0	0	49.6
	2021	20	17	85.0	0	61.1
特別区	2019	23	18	78.3	22	318.8
	2020	23	14	60.9	23	321.7
	2021	23	21	91.3	23	346.1
中都市 (人口10万人以上)	2019	240	106	44.2	10	94.9
	2020	240	141	58.8	12	97.1
	2021	241	178	73.9	12	112.0
小都市 (10万人未満)	2019	532	278	52.3	15	201.5
	2020	532	313	58.8	19	205.3
	2021	531	387	72.9	22	233.7
町 村	2019	926	487	52.6	164	678.2
	2020	926	586	63.3	160	697.6
	2021	926	718	77.5	189	778.3

(出所) 総務省「地方財政状況調査」、「住民基本台帳人口」から大和総研作成

## コロナ禍でも良好な財務状況

財務上の問題が疑われる自治体も減少した。決算データに基づき、財務省の診断基準に従って全国 1,741 市区町村における財務状況を評価した(図表4)<sup>2</sup>。分析指標で示される財務上の問題は債務過多と収支悪化の2つある。先に触れておくと特別区はすべての団体で財務上の問題がなかった。

ここで債務過多とは実質債務月収倍率が24か月以上、あるいは実質債務月収倍率18か月以上かつ債務償還可能年数15年以上である<sup>3</sup>。2021年度にこれに抵触する自治体は、政令指定都市で4団体(2019年度11団体)、中都市は該当なし(19年度5団体)、小都市2団体(19年度11団体)、町村5団体(前年度22団体)だった。

次に、収支悪化とは経常収支率が0%以下、または経常収支率10%未満かつ債務償還可能年数15年以上をいう<sup>4</sup>。政令市で2団体(19年度10団体)、中都市で4団体(19年度33団体)、小都市で17団体(19年度85団体)、町村は18団体(19年度122団体)だった。2019年度に比べ債務過多、収支悪化の両方において抵触ケースが減少した。なお2020年度は分析指標の分母となる経常収入が一時的に高くなっている可能性が高いうえ、特別定額給付金等以外の一時的収入を特定し控除するのが困難であることから比較対象から外した。経常収支率、実質債務月収倍率は経常収入を分母とする分析指標であり、分母が大きいと実態に比べ指標が低く示され

<sup>2</sup> 財務省「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック」に基づく

<sup>3</sup> 帳簿外のものを含めた借入水準が年収2年分以上のケース、あるいは2年分未満であっても1年半分以上あり、返済財源たる経常収支が足りず完済に15年以上かかるケースを意味する

<sup>4</sup> 要するに経常収支が赤字(抵触値は0%以下なので厳密に言えば収支トントンを含む)、あるいは借入水準に比べて低い状態である

る可能性がある。

図表4 財務上の問題点の分布状況

団体区分	年度	団体数	債務過多		収支悪化		収支悪化かつ 積立金等月収倍率 1か月未満
			実質債務月収倍率 18か月以上 債務償還可能年数 15年以上	同左 24か月以上	経常収支率 10%未満 債務償還可能年数 15年以上	同左 0%以下	
政令指定都市	2009	18	9	0	5	0	3
	2014	20	13	0	10	0	3
	2019	20	11	0	10	0	4
	2021	20	4	0	2	0	1
中都市 (10万人以上)	2009	249	14	1	52	0	6
	2014	247	8	0	37	0	2
	2019	240	5	0	33	0	2
	2021	241	0	0	4	0	0
小都市 (10万人未満)	2009	519	18	7	58	0	9
	2014	523	13	3	57	0	3
	2019	532	11	1	83	2	4
	2021	531	2	0	16	1	0
町 村	2009	941	6	12	32	3	4
	2014	928	10	2	62	0	0
	2019	926	19	3	110	12	0
	2021	926	0	5	10	8	0

(出所) 総務省「地方財政状況調査」のデータを、財務省「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック」の方法で組み替えて大和総研作成

さて、収支悪化を放置すると積立金等を取り崩さざるをえなくなる。そして積立金等が枯渇して資金ショートを起こしたときに財政破綻となる。こうしたことから、収支悪化基準に抵触しかつ積立金等月収倍率が1か月未満の団体は特に注意を要するものとされる。この考え方で市町村財政を検証すると、2019年度において中都市で2団体、小都市で4団体該当していたものが、2021年度においてはそれぞれ解消したことが確認される。町村はコロナ前のさらに5年前の2014年度において既に該当なく、直近年度において財政面で注意を要するのは政令指定都市1団体のみである。

この10年来の市町村財政の傾向として、借入残高などストック面の問題は解消する一方、子育てその他の福祉対策によってフロー面がタイトになってきた。特に小都市、町村においてそうした傾向が顕著で、図表4でいえば収支悪化に抵触する団体が増えてきたことに表れている。コロナ禍で収支はなお逼迫すると思われたが、実際は大幅に改善し余剰は積立金等に回った。

## コロナ禍2年目の市町村財政を踏まえた今後の課題

コロナ禍2年目にして市町村財政は問題なく推移している。とはいえ、国の潤沢な財政支援を背景にしたものであり、国の財政事情を考えれば持続可能な措置ではない。特に、地方創生臨



時交付金は、「新型コロナウイルスの感染拡大の防止及び感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活の支援等を通じた地方創生に資する事業」<sup>5</sup>であれば実態の資金使途は幅広い。狭義の防疫目的である必要はなく、観光施設にモニュメントを整備する資金に充てた事例もあった。コロナ以前であれば自主財源を充てていた事業にも充当することができるため、使い方次第では自主財源の使い道を広げる効果も期待できた。

こうしたことから、コロナ収束後を見据えた課題として3つ上げられる。第1は市町村の財政運営上の課題だ。それは「好業績」の背景となる国の支援が一巡した後の財政規律である。これまで平成の大合併や東日本大震災を背景に資金使途の自由度が高い補助金が支給された例がある。意図せず財政規律が緩み、年月を経て補助金収入が逡減するに従って支出を減らすことができず、市町村によっては財政危機に陥るケースが散見された。コロナ対策にかかる財政支援についても同様のケースに陥らないよう将来の収入を見据えた財政運営が必要だ。

第2の課題は国と地方の負担割合にかかる課題である。2017年5月の平成29年第7回経済財政諮問会議で、自治体の基金がその数年前から大きく積み上がっていることが議論となった。これを受け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。そこでは主な理由として、公共施設の老朽化対策などの他、災害等による不測の出費に対するものが上げられた。そして2017年度以降、都道府県、市区町村の個別団体別に基金の積立状況が一覧形式で毎年度公表されるようになった。

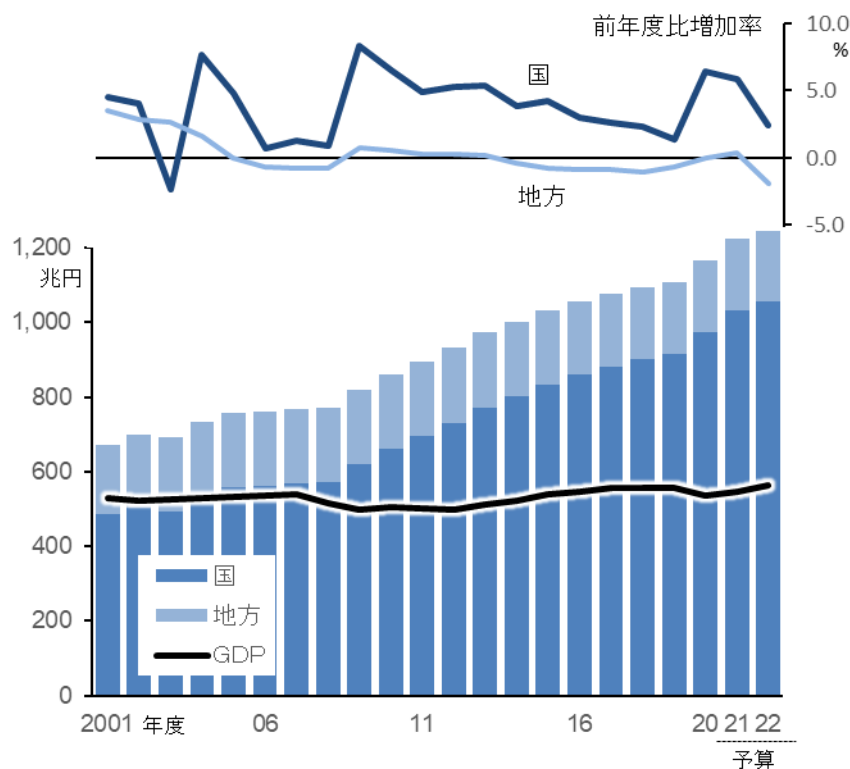
図表5の通り、国と地方の長期債務残高をコロナ以前の2019年度と比較すると、コロナ渦中の債務残高の増加は国によるものとわかる。この間の財政赤字は国が一方的に負担していることが見て取れる。他方、地方はほとんど横ばいだ。基金の中には、地方創生臨時交付金の繰越金が含まれているケースもある。使い道がはじめから決まっている基金も確かにある。他方で、基金のうち流動性が高い歳計現金、減債基金及び財政調整基金に限定しても、2021年度は1,741団体中、約4割の742団体で過去最高水準となった。基金積み増しが財政運営上の余剰が生じた結果である蓋然性は高い。

20年前にGDPとほぼ同水準だった国の債務は2019年度にGDP比170%となり、コロナ禍を経て2021年度は195%となっている。この間、地方の債務残高が横ばいであることを踏まえると、国と地方の負担割合について再考する余地があると考えられる。今後、特に地方創生臨時交付金のような経済対策を趣旨とした補助金については、当初期待した経済効果が税収等を通じて自治体に還流するかに着眼した審査と事後管理が必要だ<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱

<sup>6</sup> 鈴木文彦「補助金の『投資利回り』は何%か～成果と持続可能性にコミットするため補助金に投資の発想を～」(2022年4月28日、大和総研コラム) [https://www.dir.co.jp/report/column/20220428\\_010846.html](https://www.dir.co.jp/report/column/20220428_010846.html)

図表5 国と地方の長期債務残高



(注) 国と地方の重複分は国から控除。21年度は補正後予算、22年度は予算ベース  
(出所) 財務省から大和総研作成

第3は、市町村に対して地方債の貸し手としての利害関係を有する地域金融機関をはじめとする債権者からみた課題である。まずは、コロナ渦中の「好業績」を一時的なものとして捉え、先行きを注視することが求められる。地域によって事情は様々だが、一般的に地方は生産年齢人口の減少や高齢化の課題を抱えており、先細りの税収見通しのうえ、経常収入に占める依存財源の割合が高い。言い換えれば制度リスクに対し脆弱である。コロナ対策の恩恵を受けた自治体ほど、コロナ後の反動減の蓋然性が高いといえる。国の財政を踏まえれば交付金や補助金が現状水準を維持するとは考えにくい。こうしたことを念頭に、自治体の自主財源を増やすべく、特に市町村のメインバンクである地域金融機関のアドバイス機能の重要性が高まるだろう。地域金融機関は地元企業の本業支援も求められているが、これも自治体の税源を涵養する策と考えれば意義深い。

以上