

2017年8月22日 全15頁

市区町村の基金残高が増えたのは財政に余裕があるからか

インフラ老朽化問題の帰趨によっては減少に転じる可能性も

金融調査部
主任研究員 鈴木文彦

[要約]

- ここ10年にわたって市区町村の基金積立残高は増加傾向にあり、直近の水準は90年代初期のピークを上回る。ただし近年の急増については震災復興の影響が大きい。自治体のキャッシュフローと純額ベース普通建設事業費の推移から、基金の積み上がり傾向は普通建設事業費の長期的な抑制傾向と関係があると考えられる。
- 団体区分別に見ると、政令指定都市をはじめ大規模自治体は、基金の実残高が大きく、市区町村全体の基金積み上がりに対する影響が大きい。とはいえ自治体の財政規模に比べれば積立て水準がとりわけ高いというほどではなく、財政に余裕があるとは言い難い。
- 他方、町村をはじめ小規模自治体の財務状況は良好である。積立て水準は増加傾向を辿り、財政規模と比べた水準も高い。小規模自治体は住民1人当たり行政コストの水準が高いが、財政補てんが奏功してそれをさらに上回る経常収入を確保している。もっとも、積立金等の絶対水準が低いため、市区町村の基金全体に対する影響は大きくない。
- 公共インフラの老朽化等を背景に普通建設事業費が今後拡大傾向を辿り、基金の積み上がり傾向が一服し減少に転じるシナリオもあり得る。今後人口減少が確実視される中でむやみに拡大しないよう機能再編やダウンサイジング、官民連携等を検討しつつ慎重に対処してゆくべきだろう。小規模自治体については、行政サービスの効率性と持続可能性の論点もあることから、財政調整機能の再点検を含め今後の議論が待たれる。

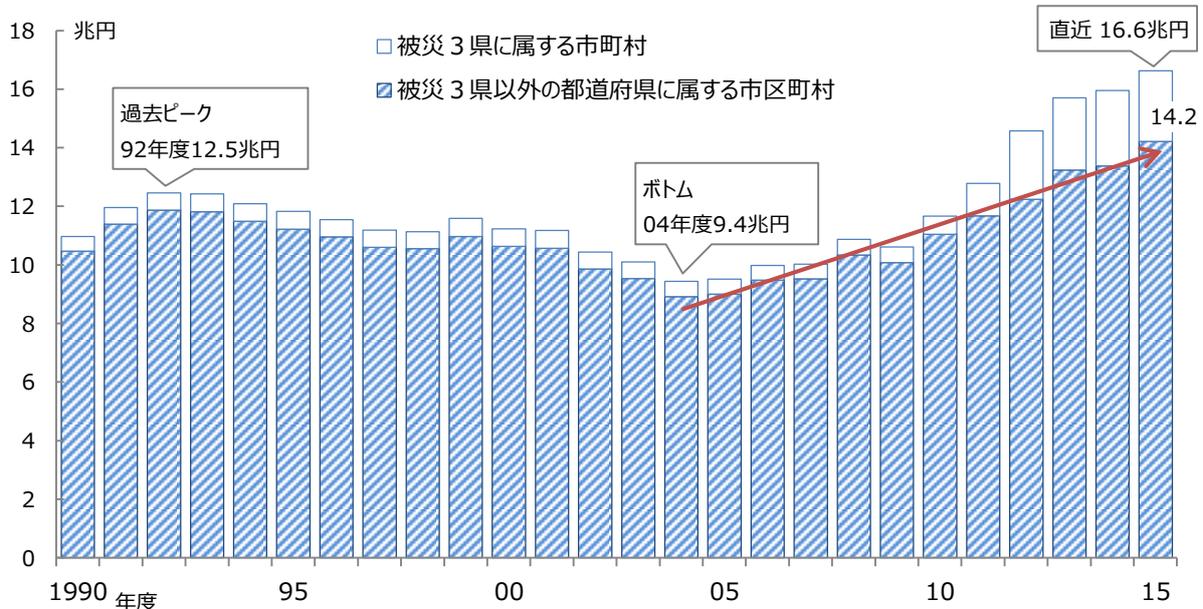
1. 基金の積み上がり傾向

2017年5月の平成29年第7回経済財政諮問会議で、地方自治体の基金積立残高の伸びが近年著しく、15年度末で21兆円に達したことが俎上に上げられた。説明資料によれば、積立て水準が高い自治体には、財政力が弱く、65歳以上の人口比率が高いところが多く含まれていた。総じて住民1人当たりの民生費の水準が高いことも指摘されていた。議事要旨にも「財政力指

数の低い村や離島が上位に挙がっており、財政力が弱いところで基金が積み上がる理由がよくわからない」という意見があった。財政力指数とは税収など自主財源の、財政需要に対する割合をいう。財政力が低い、つまり収入に占める自主財源の割合が少なく、国その他上位団体からの財政補てんが多い自治体ほど基金が潤沢なのはなぜかという問題意識である。このような状況を受け、有識者議員からは「顕著に増加している自治体については、実態と背景を分析し、自治体が説明責任を果たすよう促すとともに、国・地方を通じた地方財政計画への反映等の改善方策を講じるべきではないか。また、2018年度の間中評価に向けて、地方財政の財政調整機能の再点検を行うべきである」という提言があった。

こうした問題意識に沿って、本稿では、1990年度以降の決算データを分析し、最近の基金の積み上がり傾向とその背景について考察する。対象は市区町村に絞るものとする。はじめに、基金の積み上がり傾向について確認する。90年度以降の積立金等¹の残高の推移（図表1）をみると、92年度の12兆4,568億円をピークに減少傾向を辿っていたが、04年度の9兆4,416億円を底に増加傾向に転じ現在に至る。とくに近年は増加ペースが加速しているが、これは震災復興の影響が大きい。積立金等の団体区分別の内訳をみると、東日本大震災があった10年度以降、甚大な被害をこうむった岩手県、宮城県及び福島県の3県に属する市町村が突出して大きいことがうかがえる。これらを除いた積立金等の推移をみると、05年度以降の増加ペースはほぼ一定である。15年度の積立金等は16兆6,248億円と04年度の約1.8倍となった。そのうち被災3県に属する市町村の分を除くと14兆2,109億円で04年度の約1.6倍である。

図表1 市区町村における積立金等の推移

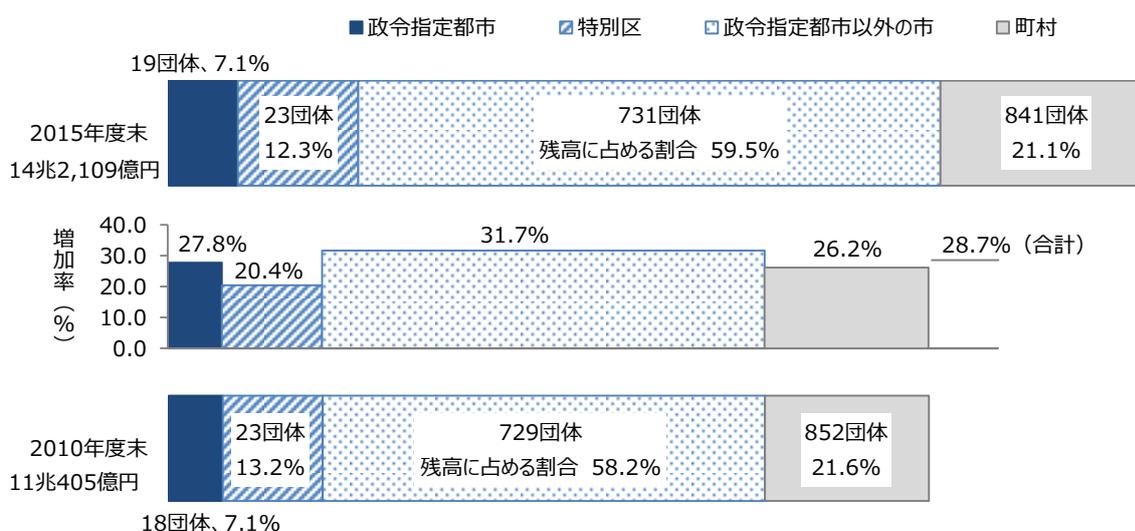


(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

¹ 本稿において「積立金等」は、財政調整基金、減債基金、特定目的基金及び歳計現金の各年度末の合計。

次に、被災3県以外の都道府県に属する市区町村の積立金等の増加傾向を団体区分別に見る。ここで一旦注意が必要である。団体区分別に長期時系列で比較するのは難しい。いわゆる平成の大合併によって04年度を境に団体の数が大きく減少しているうえに、合併を機に町村から市に移行したケースが多く、町村と市の割合が大きく変化しているからである。そこで、平成の大合併が収束した10年度を基準に比較するものとする。図表2によれば、10年度末から15年度末にかけて政令指定都市が27.8%、特別区が20.4%、政令指定都市除く市31.7%、町村が26.2%の増となった。全体では28.7%の増となっており、団体区分別の増加率に際立った違いは見られない。15年度末における構成比を見ると、政令指定都市以外の市が59.5%と最も大きく、積立金等の増加に対する寄与が大きいがうかがえる。次いで町村が21.1%であった。町村の数は841あることを考えれば団体当たりの積立金等は小さい。対して、特別区は全国で東京都の23団体しかないが、積立金等の全国シェアは12.3%に上る。政令指定都市は被災県に属する仙台市を除き19団体だが7.1%の全国シェアがある。特別区、政令指定都市は団体当たりの積立金等の残高が大きい。

図表2 団体区分別の割合および増加率（2010年度→2015年度）



(注) 被災3県を除く。

(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

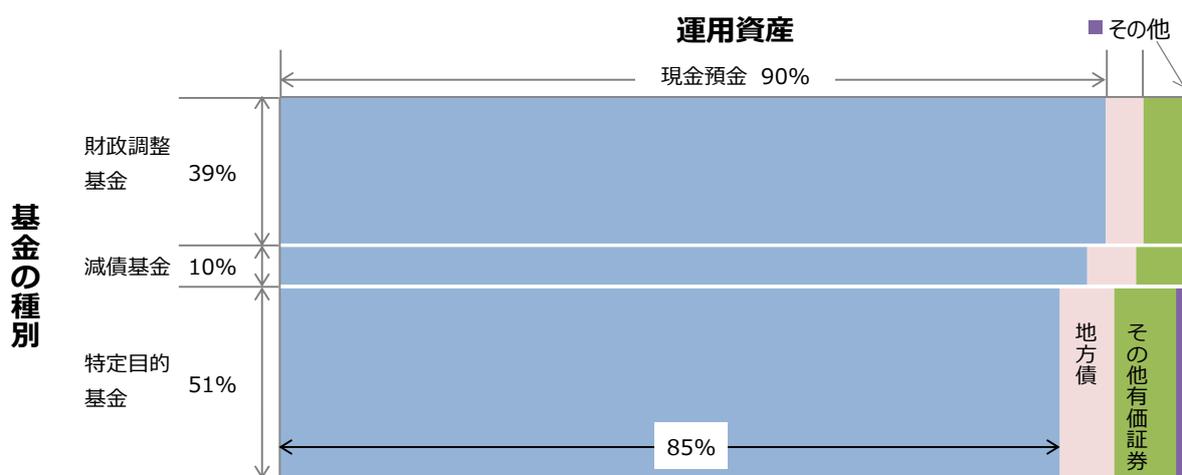
2. 基金の運用先

本稿において「積立金等」は、財政調整基金、減債基金、特定目的基金及び歳計現金の合計としている。これは、自治体の財務分析にあたって使用する指標のひとつ、「積立金等月収倍率」における定義である。

そもそも、基金とは、地方自治法第241条に基づき、条例の定めるところによって設けられる勘定である。年度をまたいだ資金繰り調整のための財政調整基金、満期一括返済の地方債の

償還のために計画的に積み立てられる減債基金、そして、条例で定められた目的に沿って積み立てられる特定目的基金の3つに区分される。特定目的基金は目的別に設置される積立基金の総称で、それぞれの積立基金には「新庁舎整備基金」や「スポーツ振興基金」など積立目的を反映した名称がつけられている。例えば秋田市は「公共施設等の修繕等」または「公共施設等の統合および更新を伴う整備」に充てることを目的とした「公共施設等整備基金」を設置している。これは企業会計でいう修繕積立金、減価償却積立金に通じる。

図表3 市区町村の積立基金の種類別、運用資産別の構成（2015年度）



（出所）総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

地方自治法に「確実かつ効率的に運用しなければならない」と定められていることもあって、基金は保守的に運用されており、15年度の決算資料によれば、基金の大部分は現金預金で運用されている。このように、自治体の「基金」は流動性が高い（図表3）。

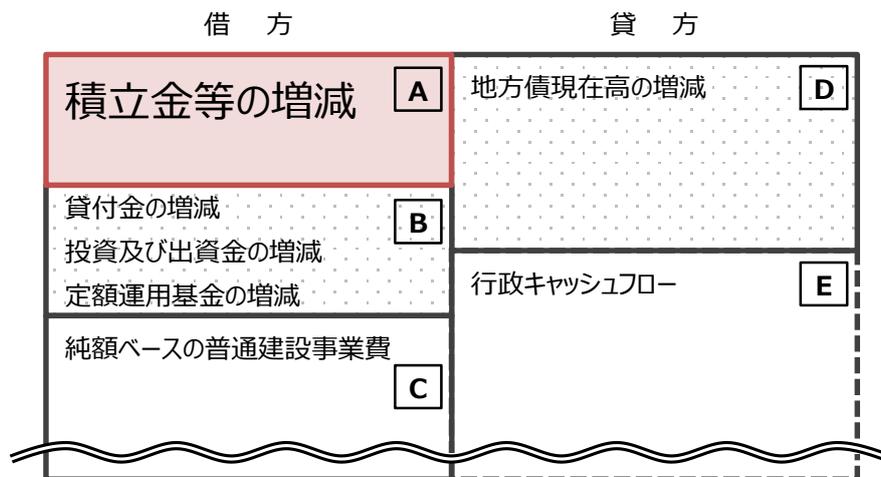
3. 基金の積み上がり傾向と普通建設事業費の推移

市区町村のキャッシュフローと普通建設事業費の推移から、長期的にみれば、市区町村における積立金等の増加の背景には普通建設事業費の抑制があると考えられる。ここで「行政キャッシュフロー」とは、借入増減、設備投資とその財源に関する収支以外の、税金、地方交付税などの経常的な収入と、人件費、物件費、各種の補助金などの経常的な支出の差額である。企業会計でいう営業キャッシュフローの「営業活動」を「行政活動」に言い換えたものである。普通建設事業費は自治体の歳出科目のひとつで、建設事業に関する支出をいう。

自治体には企業会計に準拠した財務諸表はないので、自治体の決算データが掲載された統計「地方財政状況調査表」から計算する必要がある。はじめに行政キャッシュフローの計算方法について説明する。まず、2期の貸借対照表の差分を貸借対照表様式に整理したものを想定する（図表4）。あくまで計算の便宜上の貸借対照表である点に留意されたい。データの出所である地方

財政状況調査表に掲載されている残高項目から想定上の貸借対照表を作成する。まずは、この表の借方に、積立金等、貸付金、投資及び出資金、そして特定目的基金とは別の基金の類型である「定額運用基金」のそれぞれ増減額を計上する。固定資産の項目である設備造作や建物の増加額については、建設関連の支出である普通建設事業費を計上する。ここに計上する普通建設事業費は、地方財政状況調査表に掲載されている普通建設事業費から、普通建設事業費に充当される国庫支出金、都道府県支出金、負担金を控除した「純額」である。

図表4 貸借対照表と行政キャッシュフロー



(注) A～Eには次の関係がある

$A + B + C = D + E$ 貸借一致

$A + B + C - D = E$ 行政キャッシュフローを求めるための式

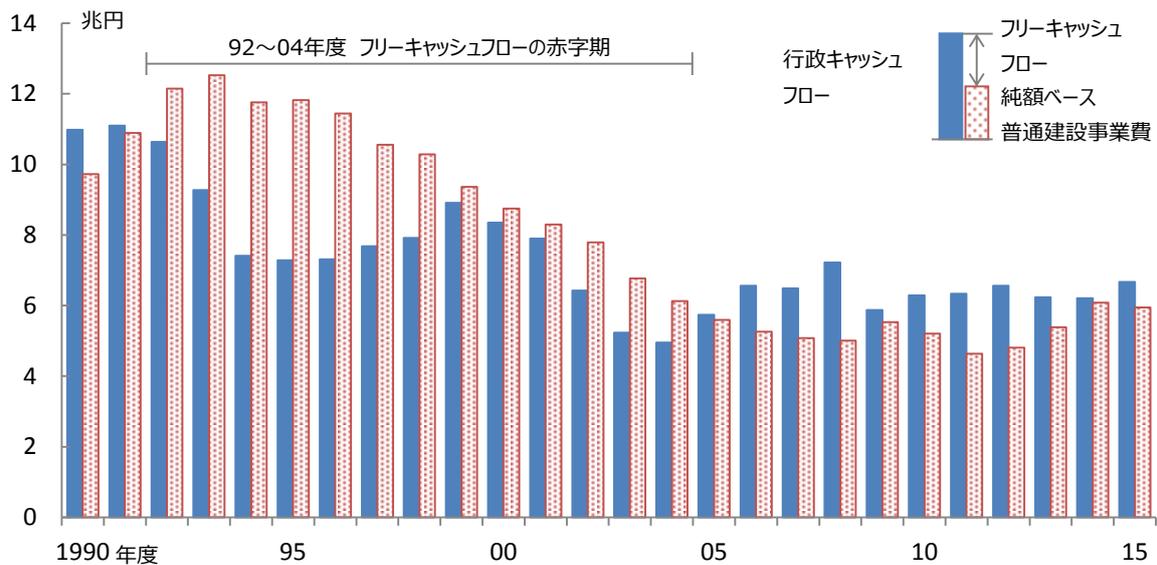
$E - C + D - B = A$ 積立金等の増加を説明するための式（キャッシュフロー計算書の形式）

(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

貸方項目には、長短の借入金の残高を意味する自治体の残高項目、「地方債現在高」の増加額を計上する。そして、これまで計上した借方と貸方の差額が、貸借対照表のいわゆる純資産の部の増加額に相当する。キャッシュフロー計算書でいえば営業活動によるキャッシュフローに相当するものだが、自治体であるため営業活動を「行政活動」と読み替える。それで「行政キャッシュフロー」である。

このようにして行政キャッシュフローを計算し、純額ベースの普通建設事業費を時系列で比較したものが図表5である。本稿では、行政キャッシュフローと純額ベース普通建設事業費の差額をフリーキャッシュフローと呼ぶこととする。フリーキャッシュフローが赤字であれば、新たに起債し地方債現在高を増やすか、積立金等を取り崩すかの対応となる。そうでなければ資金ショートしてしまう。逆に黒字であれば、地方債の返済を進めることで地方債現在高が減るか、積立金等を増やすかの対応となる。

図表5 市区町村の行政キャッシュフローと純額ベース普通建設事業費の推移



(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

図表5を見ると、行政キャッシュフローは91年度の11兆円をピークに減少に転じた。途中90年代後半に若干の盛り上がりを見せたものの、その後再び減少傾向となった。04年度にピーク比約半分の5兆円となった後は若干盛り返し15年度に至るまで6兆円台前半の水準で推移している。純額ベースの普通建設事業費は、93年度の12兆1,444億円をピークに減少に転じる。05年度以降はペースを落としながら減少傾向は11年度まで続いた。11年度の4兆6,317億円はピーク比3分の1強の水準である。その後増加に転じ、直近2年は約6兆円だった。行政キャッシュフローと純額ベース普通建設事業費の差額、フリーキャッシュフローは、92年度から04年度まで赤字だった。特に行政キャッシュフローが急減した93、94年度とそれに続く4年度間における赤字幅が大きい。この間、フリーキャッシュフローの赤字に充当するための借入が増えたと考えられる。

次に、フリーキャッシュフローがどのように充当されたかを見るため、図表4の貸借対照表の2期比較表をキャッシュフロー計算書の形式に並べ替えた(図表6)。そのうえで、フリーキャッシュフローの赤字期を含む96年度から05年度の10年と、積立金等の増加局面にあった06年度から15年度の10年におけるそれぞれの累計を比較した。図表6を見ると、96年度から05年度の10年はフリーキャッシュフローが赤字で、06年度から15年度の10年は黒字という違いがある。そのため、96年度から05年度の10年は赤字額の14兆5,571億円を、ほぼ同額の地方債現在高の増加で賄った。06年度から15年度のほうは、フリーキャッシュフローの11兆5,185億円の黒字のうち3兆2,021億円が地方債現在高の圧縮に充てられた。残りは貸付金、投資及び出資金、定額運用基金、そして積立金等に配分された。その結果、06年度から15年度までの10年で積立金等が7兆1,121億円増えた。

図表6 市区町村の行政キャッシュフローと純額ベース普通建設事業費の推移

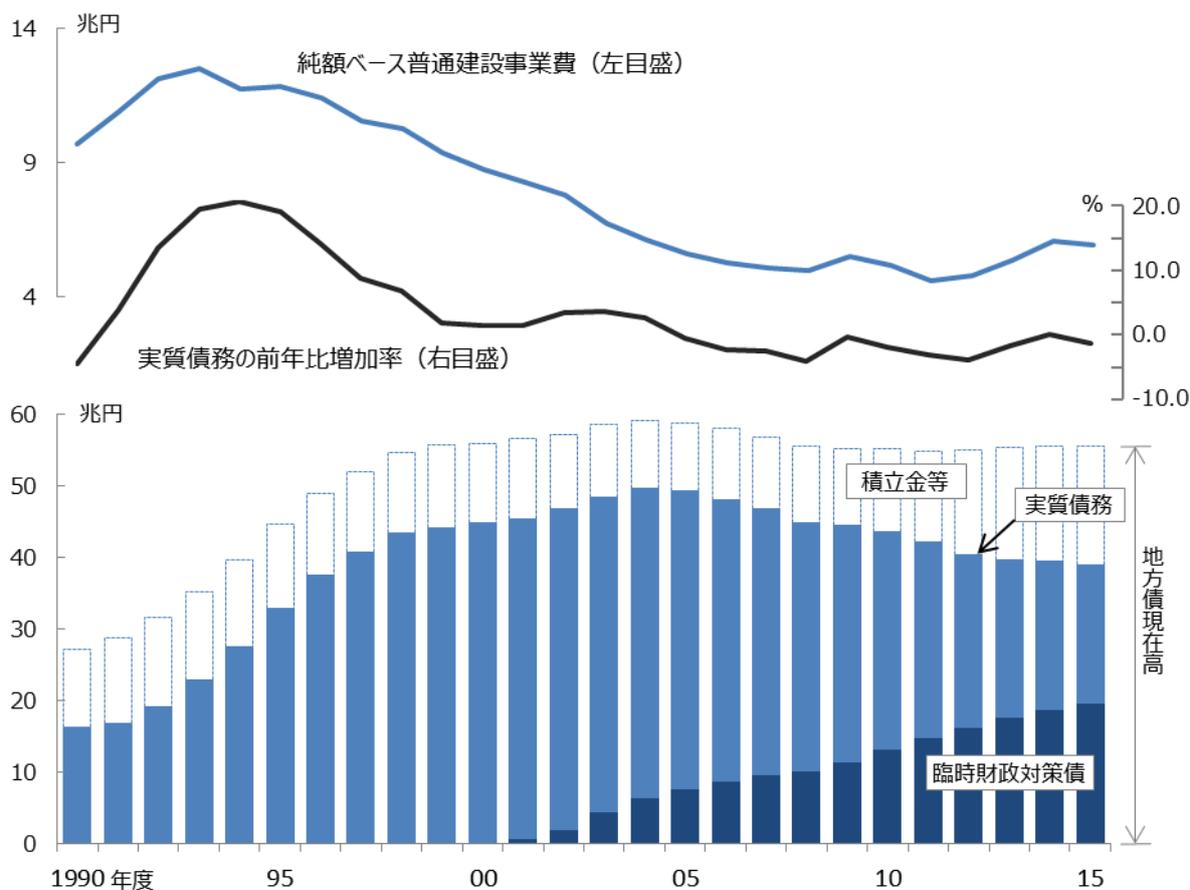
		1996年度～05年度累計	06年度～15年度累計
行政キャッシュフロー	A	704,191	644,525
純額ベース普通建設事業費	B	849,762	529,340
フリーキャッシュフロー (A - B)	C	-145,571	115,185
地方債現在高の増加	D	141,482	-32,021
貸付金、投資及び出資金、定額運用基金の増加	E	19,055	12,043
積立金等の増加 (C + D - E)		-23,145	71,121
各累計期間における積立金等の期初残高		118,271	95,126
同・期末残高		95,126	166,248

(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

これを、06年度から15年度の10年において積立金等が増加した要因は何かという角度で見ると、それは純額ベース普通建設事業費がその前の10年に比べて大きく減少したことにより、フリーキャッシュフローが黒字転換したからということができる。フリーキャッシュフローが黒字のとき、その充当の仕方によって、地方債現在高が減少するか、あるいは積立金等が増加するかのいずれかとなる。より本質的にいえば、フリーキャッシュフローの黒字によって地方債現在高と積立金等の差額すなわち実質債務が減少する。

実質債務はフリーキャッシュフローに連動し、フリーキャッシュフローは純額ベース普通建設事業費の影響を受ける。これを検証するのに、実質債務と純額ベース普通建設事業費の推移を表した(図表7)。まずは積立金等を控除する前の地方債現在高を見ると、04年度がピークで、その後現在に至るまで横ばいで推移している。次に実質債務を見ると04年度をピークに減少に転じている。積立金等が増えたことが背景にある。ここで、実質債務の前年比増加率の推移をみると、純額ベース普通建設事業費に連動していることがうかがえる。普通建設事業費の長期にわたる抑制傾向がフリーキャッシュフローの増加をもたらした。積立金等の増加傾向はその表れ方のひとつである。

図表7 実質債務、普通建設事業費の推移



(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

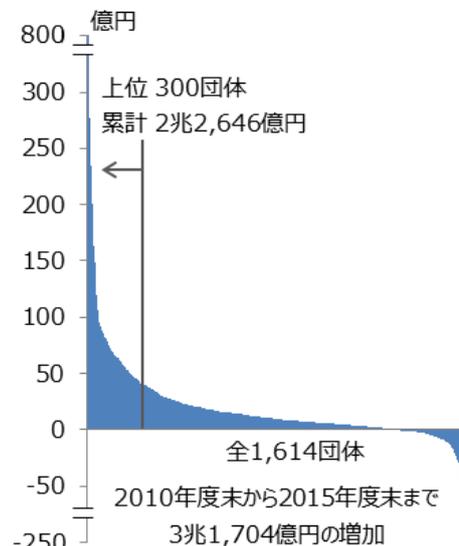
ちなみに、地方債現在高の内訳を見ると赤字地方債である臨時財政対策債が増えてきており、15年度には地方債現在高の3分の1強、実質債務の約半分を占めるほどになっている。借入金の資金使途に占める建設事業費の割合が年々減少していることがうかがえる。

4. 団体区分別に見た基金積み上げの特徴

まず、市区町村全体の基金積み上げに与えた影響について、団体区分別の特徴を考察する。結論を先にいえば、大規模自治体における基金残高の増加による影響が大きい。しかし大規模自治体の積立金等の水準は財政規模に比べれば決して大きいものではない。積立金等月収倍率の水準が高いのは小規模自治体に多いが、積立金等の実残高が少なく、市町村全体の基金積み上げ傾向に与える影響は大きくない。

図表8は、10年度末から15年度末までの5年間における市区町村別の積立金等の増加額を、増加額の大きい順番に並べたグラフである。10年度末から15年度末にかけて、被災3県を除いた市区町村の増加額の合計は3兆1,704億円。このうち、増加額の上位300団体の増加額の合計は2兆2,646億円だった。上位2割弱の団体で、全体の増加額の約7割に上る。これら300団体について、15年における国勢調査人口と15年度の積立金等月収倍率を見た(図表9)。

図表8 10年度末から15年度末までの積立金等の増加額の自治体別内訳



(注) 被災3県に属するものを除く
(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

図表9 積立金等の増加額上位300団体における人口規模および積立金等月収倍率

団体数/増加額(億円)

積立金等月収倍率	政令指定都市以外の市町村						特別区	政令指定都市	横合計
	3万人未満	3万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 30万人未満	30万人以上				
3ヵ月未満	0 / 0	0 / 0	3 / 122	16 / 876	19 / 1,479	0 / 0	11 / 2,368	49 / 4,845	
3ヵ月以上6ヵ月未満	1 / 35	7 / 321	25 / 1,231	46 / 2,846	14 / 1,736	6 / 628	0 / 0	99 / 6,798	
6ヵ月以上9ヵ月未満	10 / 402	26 / 1,243	30 / 1,854	16 / 1,333	0 / 0	8 / 1,958	0 / 0	90 / 6,790	
9ヵ月以上12ヵ月未満	15 / 670	12 / 745	12 / 785	3 / 475	0 / 0	2 / 233	0 / 0	44 / 2,908	
12ヵ月以上	14 / 688	2 / 125	1 / 166	0 / 0	0 / 0	1 / 327	0 / 0	18 / 1,305	
縦合計	40 / 1,795	47 / 2,434	71 / 4,157	81 / 5,530	33 / 3,215	17 / 3,146	11 / 2,368	300 / 22,646	

(注) 被災3県に属するものを除く

(出所) 総務省「地方財政状況調査表」、「平成27年国勢調査」から大和総研作成

積立金等月収倍率は財政規模に比べた積立金等の大きさを示す指標である。これは財務省が自治体財政の審査に使う分析指標のひとつである。財務省は地方自治体に資金貸付を行っている。これを財政融資という。貸し手である財務省が融資の償還確実性を確認するために借り手である自治体の財務分析を実施している。その際に、自治体の決算書類を民間企業の損益計算書、厳密に言えば金融機関が企業格付けに使う現金ベースに修正した損益計算書の様式に準拠

して組み替え、分析の基礎資料としている。損益計算書の経常収益に相当するのが、自治体版の損益計算書においては地方税や地方交付税その他の経常収入である。また、財務省は、歳計現金、減債基金、財政調整基金を現金預金とし、さらに「その他特定目的基金」を加え「積立金等」としている。積立金等月収倍率は、積立金等が経常収入の何ヵ月分あるかを示す指標である。大きいほど自治体財政の資金繰りリスクに対する耐性が高いことを意味する。財務省の診断目安によれば、原則として積立金等月収倍率が3ヵ月未満のものについて「積立低水準」とされる²。

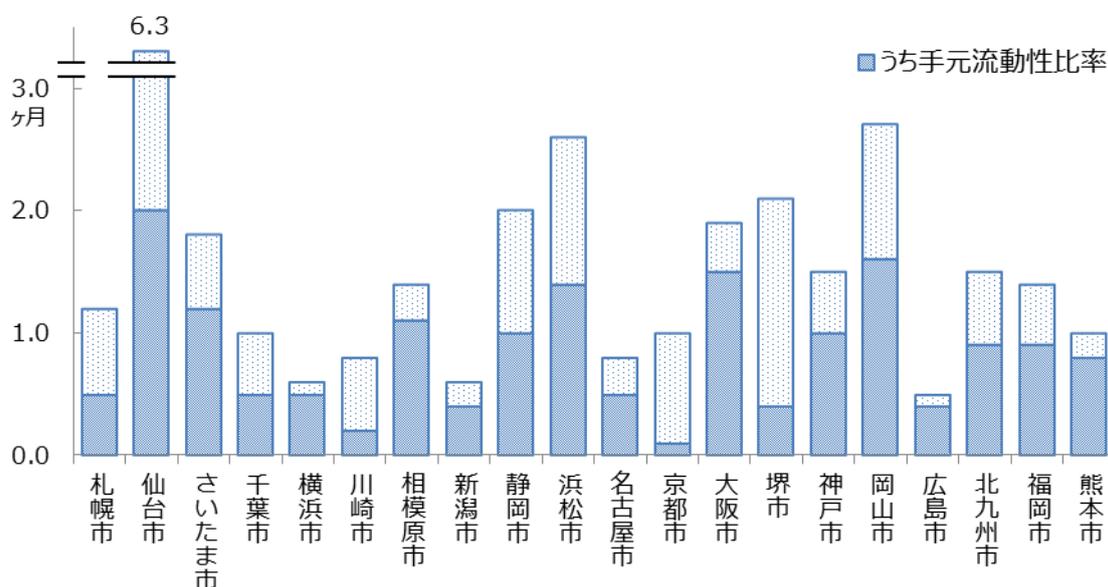
増加額上位300団体の属性を見ると、人口規模が小さい団体よりも大きい団体のほうが増加額に対する寄与が大きい。ただし、人口規模が大きい団体について積立金等月収倍率の水準を見ると積立金等月収倍率が高いものが少ない。人口30万人以上については6ヵ月以上の団体、政令指定都市は3ヵ月以上の団体が皆無である。また、経済財政諮問会議で話題になった小規模自治体についていえば、たしかに積立金等月収倍率の水準が高く潤沢である。人口3万人未満の層にいたってはほとんどの団体で6ヵ月以上である。しかし、積立金等の実残高が小さいため、基金全体の積み上がり傾向に対する影響度は限定的である。

² 厳密には積立金等月収倍率が3ヵ月未満かつ行政経常収支率が10%未満、または積立金等月収倍率が1ヵ月未満のものを「積立低水準」としている。

政令指定都市の状況

大規模自治体、とりわけ政令指定都市は基金積み上がり傾向に対する影響が大きい。被災地である仙台市を除けば、15年度末における積立金等の残高、過去5年間の増加額ともに最も大きかったのは大阪市である。増加幅上位300団体の中に、仙台市を除く政令指定都市19団体のうち11団体が含まれる。とはいえ、政令指定都市の積立金等月収倍率を見ると、震災復興要因と思われる仙台市を除きすべて3ヵ月未満だった(図表10)。政令指定都市の積立金等は実額こそ大きい、財政規模に比べてみればとりたてて余裕があるとはいいいにくい。とくに現金預金の月収比、いわゆる手元流動性比率は1ヵ月前後の団体が多い。

図表10 政令指定都市の積立金等月収倍率(15年度末)



(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

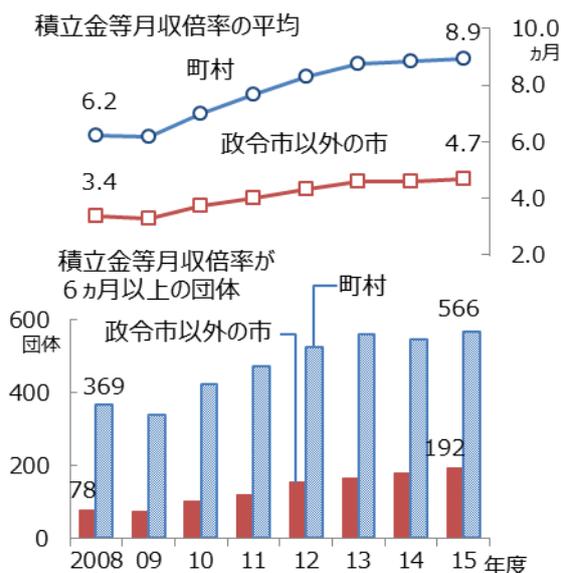
政令指定都市以外の市町村

政令指定都市以外の市町村については、人口規模が小さいほど財務状況が良好で、財政規模に比した積立金等が潤沢である傾向が見られる。しかし積立金等の実額が小さいため積み上がり傾向に対する影響は大きくない。

政令指定都市以外の市町村の積立金等月収倍率は、市、町村ともに08年度からの7年で1.4倍に上昇した(図表11)。15年度の水準を見ると、政令指定都市以外の市(図表中では「政令市以外の市」と表記)の平均が4.7ヵ月、町村が8.9ヵ月と安全性の目安となる3ヵ月を上回り、とくに町村の積立水準が高い。積立金等月収倍率が6ヵ月以上の団体を数えると、政令指定都市以外の市では192団体と同区分の約4分の1、町村では566団体と町村全体の約7割の団体が該当する。

有利子負債から積立金等を控除した実質債務の大きさを月収比で示す実質債務月収倍率を見ると、政令指定都市以外の市、町村ともに低下傾向を辿っており、15年度は市の平均が10.1ヵ月、町村の平均が5.8ヵ月となった(図表12)。とくに町村は7年前の約半分の水準である。実質債務月収倍率が0ヵ月以下、すなわち実質無借金の町村が15年度で136団体あり、7年前の2倍以上に増えた。

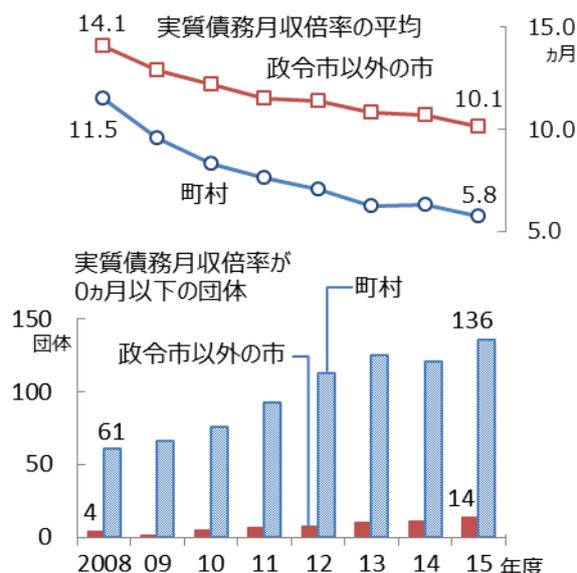
図表11 積立金等月収倍率の推移



(注) 被災3県に属するものを除く

(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

図表12 実質債務月収倍率の推移



政令指定都市以外の市町村において、積立金等月収倍率が高い団体に共通する特徴は何だろうか。積立金等月収倍率の階層別に、財務データの平均を比べてみた。具体的には、個々の市町村について11年度から15年度まで5年分の決算データを合算し、現金ベースに修正した損益計算書を作成した³。これを積立金等月収倍率の階層別に分類し、それぞれの平均値を求めた。表に整理するにあたって、規模が異なる団体を比較するため、修正損益計算書の項目を、経常収入を100とした指数の形式に置き換えている(図表13)。

経常収入から人件費その他の経常支出を差し引いたものが経常収支。これに一過性の損益を加減したものが行政収支、先述の「行政キャッシュフロー」である。これは、民間でいえば帳簿上の当期利益に減価償却費など非資金性損益項目を加減したもの、一言でいえば現金ベースの当期利益にあたる。行政収支から純額ベースの普通建設事業費⁴を減算した余剰がフリーキャッシュフローである。これが借入返済または基金の積立てに回る。つまりフリーキャッシュ

³ 作成方法は財務省方式の地方公会計の方法に拠る。詳しくは財務省「財務状況把握」のウェブサイトから「地方公共団体向け財政融資 財務状況把握ハンドブック(平成29年6月改訂)」を参照のこと。

(http://www.mof.go.jp/filp/summary/filp_local/21zaimujoukyouhaaku.htm, 2017年8月17日閲覧)

⁴ ここでは、普通建設事業費から、普通建設事業費の特定財源である国庫補助金、都道府県支出金を控除したものととして算出。

ローの黒字は、借入と積立金等の差額、いわゆる実質債務の減少を意味する。

この図表をみると、積立て水準が高い団体は経常収入に対する経常収支の比率、いわゆる「収益率」の水準が高い。例えば町村において、積立金等月収倍率が3ヵ月未満の層では経常収入に対する経常収支の比率が8.6%であるのに対し、12ヵ月以上の層では24.2%である。経常支出の内訳をみると、積立金等月収倍率が低い町村ほど、特に扶助費の割合が低い。積立金等月収倍率が3ヵ月未満の層では経常収入に対する扶助費の比率が16.8%であるのに対し、12ヵ月以上の層では7.5%である。もともと町村で生活保護を自前で手掛けるところはほとんどなく、生活保護費が分類される扶助費の水準は低くなる。逆に、政令指定都市以外の市で積立金等月収倍率が3ヵ月未満の団体は27.6%と高い。国庫負担があるとはいえ、扶助費が経常収支の悪化要因になっていることがうかがえる。

図表 13 積立金等月収倍率の階層別にみた修正損益計算書

	2015年度の積立金等月収倍率							
	政令指定都市以外の市				町村			
	3ヵ月未満	3ヵ月以上 6ヵ月未満	6ヵ月以上 12ヵ月未満	12ヵ月以上	3ヵ月未満	3ヵ月以上 6ヵ月未満	6ヵ月以上 12ヵ月未満	12ヵ月以上
経常収入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
経常支出	90.7	87.2	82.9	79.1	91.4	86.2	82.2	75.8
うち人件費	20.5	20.2	19.5	18.9	22.6	20.9	20.8	19.7
うち物件費	15.6	15.8	15.6	15.9	18.0	17.8	17.7	19.2
うち扶助費	27.6	23.6	19.8	16.7	16.8	13.9	11.5	7.5
うち補助費等	11.7	12.0	12.5	13.1	16.9	16.8	16.4	15.1
うち繰出金	12.5	12.9	12.9	12.5	14.4	13.7	13.1	12.0
経常収支	9.3	12.8	17.1	20.9	8.6	13.8	17.8	24.2
行政収支 A	10.3	13.6	17.7	21.7	9.6	14.9	18.7	25.7
純額ベース								
普通建設事業費 B	10.5	12.7	14.3	15.1	10.7	14.2	15.1	18.4
フリーCF (A - B)	-0.2	0.9	3.4	6.5	-1.1	0.7	3.6	7.3

(注) 被災3県に属するものを除く 経常収入を100とした指数の形式で示したもの

(出所) 総務省「地方財政状況調査表」から大和総研作成

また、積立て水準が高い団体は普通建設事業費に対する支出が多いが、それでも行政収支の範囲内である。行政収支から普通建設事業費を差し引いたフリーキャッシュフローの、経常収入に対する比率は、積立金等月収倍率の水準が高い団体ほど高くなっている。フリーキャッシュフローは積立金等の積み増しの原資になるので、積立金等月収倍率が高い団体は、積立金等の増加ペースも速いということになる。

次の図表 14 は、前の図表と同じく修正損益計算書の財務データの5年平均を積立金等月収倍率の階層別に整理したものだが、こちらは人口当たりの数値を計算している。まず、人口規模が小さいほど積立て水準が高い。政令指定都市以外の市において、「積立低水準」とされる積立金等月収倍率が3ヵ月未満の団体の人口の平均は15万7,204人。これに対し12ヵ月以上の層は平均4万2,355人である。町村は3ヵ月未満の団体が平均2万1,164人であるのに対し、12

ヵ月以上では平均 5,302 人とおよそ 4 分の 1 の水準になる。

図表 14 積立金等月収倍率の階層別にみた人口当たり修正損益計算書

	2015年度の積立金等月収倍率							
	政令指定都市以外の市				町村			
	3ヵ月未満	3ヵ月以上 6ヵ月未満	6ヵ月以上 12ヵ月未満	12ヵ月以上	3ヵ月未満	3ヵ月以上 6ヵ月未満	6ヵ月以上 12ヵ月未満	12ヵ月以上
経常収入	316	355	429	471	367	503	634	1,028
うち地方税	141	134	124	138	131	121	118	171
(経常収入比)	(45)	(38)	(29)	(29)	(36)	(24)	(19)	(17)
経常支出	286	308	352	368	332	426	511	764
うち人件費	64	71	84	89	81	105	132	201
うち物件費	49	55	66	74	65	92	114	212
うち扶助費	86	81	82	77	56	59	60	60
うち補助費等	39	44	53	61	67	87	106	151
うち繰出金	39	46	55	57	51	66	79	114
経常収支	30	47	77	103	35	77	123	264
行政収支 A	34	50	79	106	39	82	129	282
純額ベース								
普通建設事業費 B	34	46	61	71	41	76	103	197
フリーCF (A - B)	0	4	18	35	-2	5	26	86
(参考) '15年人口	157,204	97,221	57,047	42,355	21,644	16,019	11,007	5,302

(注) 被災3県に属するものを除く 金額単位千円、経常収入比は%、'15年人口(平均)は人
(出所) 総務省「地方財政状況調査表」、「平成27年国勢調査」から大和総研作成

そして、積立て水準が高い団体ほど人口当たりの経常収入が大きい。積立金等月収倍率が12ヵ月以上の町村は、原発立地自治体の影響もあって地方税の額が大きいですが、それでも他の階層に比べて経常収入に占める地方税の割合は小さい。人口当たりの経常支出の内訳を見ると、政令指定都市以外の市、町村のそれぞれにおいて、扶助費を除き積立て水準が高いほど人口当たりの額が大きい。経済財政会議でも、積立て水準が高い団体は65歳以上の人口比率が高く、住民1人当たりの民生費の水準が高い点を指摘しているが、この指摘とも整合している。

また、図表からは人口規模が小さいほど人口当たりの経常支出が大きいことがうかがえる。人口当たりの経常支出が大きいですが、地方税以外の依存財源、例えば地方交付税や各種の補助金による補てんが大きく、割高な行政コストを補って余りある経常収入の水準を確保している。

5. まとめと今後の見通し

市区町村の全体の基金積み上がり傾向の背景としては、短期的には震災復興、長期的には普通建設事業費の抑制傾向の影響がうかがえる。留意すべきは、これまでの基金積み上がり傾向の主要因が普通建設事業費の抑制にあったとすると、今後、公共インフラ老朽化の進捗によって普通建設事業費が拡大するシナリオもあることである。その兆しは直近の決算データ(前掲図表5)にもうかがえる。その場合、積立金等の取り崩しが相次ぐことによって減少に転じる可

能性もある。もっとも、今後人口減少が確実視される中で、耐用年数を経過した公共インフラをあまねく更新することは合理的なシナリオではない。公共インフラのダウンサイジングを考慮し、民間事業者による公共インフラ整備の土壌を整えてゆくことで、普通建設事業費が野放図に増えないようにする努力が必要なことに変わりはない。

次に、冒頭の問題意識である、財政力の低い村や離島において積立てが潤沢である理由は、やはり補てん財源の手厚さが反映しているように考えられる。もちろん、個々の自治体においては老朽化した公共インフラの更新経費に充当するために積み立てたなどの事情もあるだろう。しかし、現状においても人口当たりの普通建設事業費の水準は高い。人口減少によって公共インフラのニーズが縮小する可能性を踏まえると、今後の更新投資の拡大については慎重に考えるべきと思われる。もともと行政コストが割高な小規模自治体については、過疎化が進む中で行政サービスの持続可能性の観点と合わせて、さらなる再編統合や都道府県との垂直補完なども選択肢に対策を議論すべきと考えられる。並行して、地方財政の財政調整機能の再点検の議論も進めるべきであろう。もっとも、小規模自治体は市区町村の基金の全体の積み上がりにはそれほど影響していない。

市区町村の基金の全体の積み上がりに対する影響が大きいのは大規模自治体である。特に政令指定都市については、経済財政諮問会議でいう「顕著に増加している自治体」に違いなく、基金の実残高の水準も極めて高い。とはいえ個別団体をみると財政規模に比べて特別に大きいとまでは言い難い。これまで資金繰りに余裕がなかったのが若干改善し、通常運転に回復した印象さえある団体もある。

以 上