

2021年9月7日 全6頁

資金運用表に表れる自治体財政の悪化要因

2005年を境に変化した自治体の資金構造

金融調査部 主任研究員 鈴木文彦

[要約]

- 一定期間の資金構造の変化を検証する「資金運用表」を、自治体の決算データに基づいて作成してみた。企業分析で一般的な2期分の貸借対照表から作成する方法ではなく、既存の歳入歳出データから直接作成した。すべての自治体について網羅的、かつ30年にわたって作成できるため財政分析の基本表として有効性は高い。ストック面、すなわち借入や積立金等の増減要因を時系列で検証できるのが特長だ。財政運営に用いる場合の着眼点は行政収支と純額ベース建設事業費のバランスである。
- 市区町村データで作成した資金運用表をみると、90年代は旺盛な公共投資を背景に資金不足期だったことがうかがえる。借入残高がピークを迎えた2000年代前半は財政危機に陥る自治体が少なくなかった。もっとも建設事業は既にピークアウトしており、2005年にはピーク時の4割程度となっていた。その後約10年にわたって資金余剰期となる。積立金等が積み上がったのもこの時期である。個々の自治体で見ればバラツキがあり建設事業の抑制ペースが緩やかだった一部のケースは比較的苦しい。

資金運用表の作成方法

自治体財政の貸借対照表分析はいかにして行うか。

自治体財政にも「統一的な基準による地方公会計マニュアル」に基づいた貸借対照表が作られている。ただし、すべての自治体で作成されているわけではなく、2019年度分がウェブサイト公開されている割合は全体の7割弱（1212/1788団体）¹である。そもそも、歳入歳出決算による開示が主流で貸借対照表は副次的な位置づけである。統計情報として網羅的にデータを収集することができないので分析が難しい。

貸借対照表とはいえ企業会計の貸借対照表と同じ見方はできない。道路や橋梁が典型だが、そもそも自治体に属する資産の大部分は売却ができない。担保設定の発想がないので、債権者が融資の安全性を評価する表としては使えない。換価性のない資産が大部分という特性を考えれば、財務分析における貸借対照表の役割は限定だ。

¹ 総務省「統一的な基準による財務書類の作成状況等に関する調査（令和3年3月31日時点）」

他方、歳入歳出決算が示すフロー（収支）情報だけでなく、貸借対照表が示すストック（残高）情報が自治体財政分析に重要なものには変わらない。重要なストック情報として積立基金など換価性がある資産、地方債現在高のような負債情報がある。こうしたストック情報を、期末時点の単なる残高ではなく、前年度末あるいはそれ以前からの変化とその要因について、動的に検証することが重要だ。この目的に適うのが貸借対照表から2次的に作成する資金運用表である。

資金運用表は歳入歳出決算データから作成することができる。原データは総務省の「地方財政状況調査」（決算統計）である。すべての都道府県、市区町村について1989年度から2019年度までの決算データが「政府統計の総合窓口（e-Stat）」を通じて公開されている。

図表 1 貸借対照表を資金運用表に変換

貸借対照表							
資産の部			負債・純資産の部				
科目	前期末	当期末	増減	科目	前期末	当期末	増減
歳計現金	79	74	-5 ^A	地方債現在高	1,704	1,840	136 ^G
有形固定資産	10,650	11,487	837 ^B	国・県の補助金等・累計	2,129	2,286	157 ^H
貸付金、投資及び出資金	140	156	16 ^C	国・県の補助金等・累計	138	274	136 ^I
定額運用基金	87	107	20 ^D	純資産（累積黒字）	7,592	8,067	475 ^J
積立基金	607	643	36 ^E	負債・純資産合計	11,563	12,467	904 ^K
資産合計	11,563	12,467	904 ^F				

資金運用表			
運用の部/キャッシュアウト		調達の部/キャッシュイン	
純額ベース建設事業費 B-H (有形固定資産の増加－補助金等・単年度)	680	単年度行政収支 J (純資産の増加)	475
貸付金、投資及び出資金の純増 C	16	国・県の補助金等(投資財源・単年度) I	136
定額運用基金の純増 D	20	(資金不足 B-H+C+D-J-I)	(105)
積立金等の純増 A+E	31	地方債現在高の純増 G	136
運用合計	747	調達合計	747

注：単位億円。本図表は作成例であり数値はすべて架空のもの。計算式は次の通りで【】は総務省「地方財政状況調査」の調査表中の位置を表す。薄字は地方財政状況調査に存在せず入手不可能

- ・有形固定資産の増加B＝普通建設事業費【13表12行1列】
- ・国・県の補助金等H＝普通建設事業費の特定財源のうち国庫支出金【同2列】＋都道府県支出金【同3列】＋分担金負担金寄付金【同5列】
- ・国・県の補助金等I＝貸付金【同35行】、投資及び出資金【同34行】、積立金【同33行】のそれぞれの特定財源のうち国庫支出金【同2列】＋都道府県支出金【同3列】＋分担金負担金寄付金【同5列】
- ・純資産J＝資産合計F－地方債現在高G－国・県の補助金等（H＋I）。当期末・増減とも同じ
- ・貸付金、投資及び出資金の前期末残高はそれぞれ当期の調整額【30表10列】を加算している
- ・積立基金【29表06行4列】、定額運用基金【同7列】、歳計現金【02表01行3列】（歳入歳出差引）

出所：大和総研作成

まずは貸借対照表から資金運用表への変換関係を図表 1 に示す。科目名は自治体の歳入歳出会計に合わせている。ただ、原データである決算統計から貸借対照表を作成しようとしても有形固定資産の残高が存在しない。減価償却データもないため、公表されている決算統計では作成できない。図表 1 の貸借対照表は架空のデータで例示用に作成したもので、薄字の計数が実際は入手不可能なデータである。

ただし、貸借対照表の 2 期間の変化はわかる。歳出区分の「普通建設事業費」は有形固定資産の単年度増加幅とみなすことができるからだ。この場合減価償却は考慮しない。増減幅であれば、貸借一致から逆算して純資産も得られる。

次に、貸借対照表の科目別増減を整理して資金運用表を作成する。資金運用表の左側（運用の部）はキャッシュアウト、資金の使い道を意味するので、貸借対照表の資産の部に属する科目の純増、または負債科目の純減が転記される。同じく右側（調達部）はキャッシュイン、資金の調達源泉を意味するため、貸借対照表の負債・純資産の部に属する科目の純増、あるいは資産科目の純減が転記される。図表 1 では科目を上から重要な順に並べ替えた。普通建設事業費の歳出額から建設事業にかかる国や県の補助金等を控除したものを「純額ベース建設事業費」とした。また、歳計現金と積立基金はまとめて「積立金等」とした。

純資産の増加（図表 1 中の J）は、資産合計の増加幅（同 F）から、（建設事業費、貸付金、投資及び出資金に用途が限定された）国・県の補助金等²（同 H、I）、地方債現在高の純増（同 G）を控除したものである。企業会計でいうところの営業キャッシュフロー（収支）、ないし減価償却前当期利益だが、自治体は営利企業ではないため「行政収支」としている。

資金運用表の着眼点は主に行政収支と純額ベース建設事業費のバランスである。図表 1 の例でいえば、行政収支（図表 1 では 475）を純額ベース建設事業費（同 680）に充当。貸付金、投資及び出資金等への支出もあり資金不足（同 105）が生じた。これを主に地方債現在高（同 136）で補てんし、最終的な余剰は積立金等（同 31）に回った、と読める。資金不足を地方債現在高と積立金等の資金繰り（財務収支 $136 - 31 = 105$ ）で手当てしたとも言い換えられる。

資金運用表で読み解く市町村の資金の流れ

資金運用表を使って市区町村の資金の流れを読み解いてみよう。直近年度（2019）における 1741 の市区町村の決算データ集計値を基に資金運用表を作成。表の縦横を入れ替え、過去 30 年分を時系列で並べてみた（図表 2）。縦軸が年度別の資金増減を示している。プラスが資金運用表の調達部、マイナスが運用部に対応する。プラス合計とマイナス合計が一致するので上下対称の積み上げ棒グラフとなる。

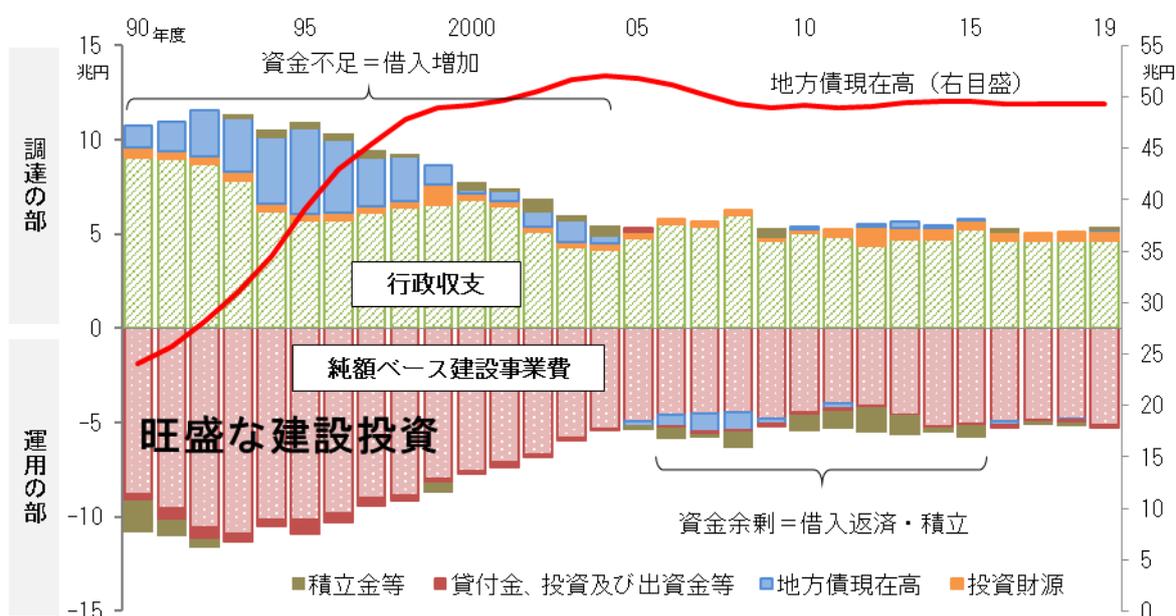
グラフをみると、90 年代は旺盛な建設投資を背景に資金不足期だったことがうかがえる。純額ベース建設事業費は 93 年度をピークに減少に転じていたが、同じく減少傾向を辿っていた行

² 貸借対照表の期末残高は国・県の補助金等の累計であるのに対し、その増加幅は単年度の補助金（収入）であり、資金運用表の補助金も単年度の収入である。注意のこと

政収支の減少ペースのほうが急だった。90年度後半はやや持ち直すも建設事業費をカバーするほどではなかった。後年度に比べれば建設事業費の水準自体も高かった。こうしたことから90年代の地方債現在高は右肩上がり推移し約10年で倍増した。

2000年代に入り地方財現在高の伸びは鈍化し2004年度にピークを迎えた。この頃、借入負担が嵩み財政悪化した自治体が少なくなかった。夕張市が財政破綻したのは2007年である。2005年度は行政収支と純額ベース建設事業費はほぼ均衡。純額ベース建設事業費はピーク時の約4割の水準まで減少した。その後10年程の期間は純額ベース建設事業費が行政収支の水準を下回った資金余剰期といえる。借入返済が進み、積立金等が増えた。

図表2 市区町村の資金運用表の推移



注：グラフにおいて、定額運用基金は「貸付金、投資及び出資金」にまとめ「貸付金、投資および出資金等」とした。積立金等、貸付金、投資及び出資金等、地方債現在高は前年度比増減。図表3も同じ

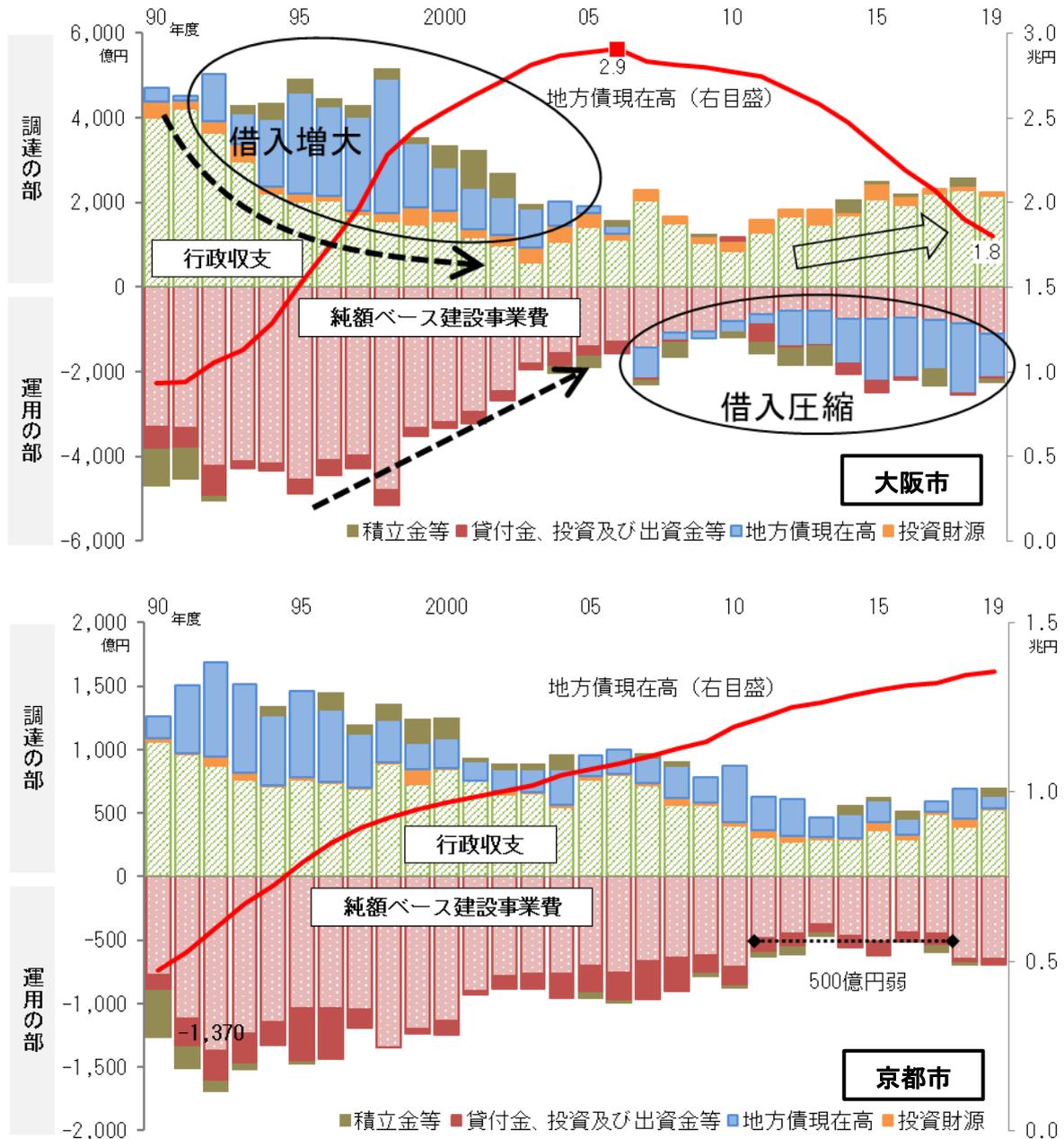
出所：総務省「地方財政状況調査」から大和総研作成

個別自治体の資金運用表分析

次に個別自治体の財政分析に用いてみる。対照例として大阪市と京都市の資金運用表を作成した(図表3)。両市に共通するのは2000年代半ばまでの借入増加である。市区町村の全体動向と同じく資金不足の時期で地方債現在高が膨張した。大阪市のほうが純額ベース建設事業費の減少ペースが急だが行政収支はそれ以上で、資金不足の程度も高かったようだ。

大阪市の地方債現在高は2006年度をピークに減少に転じる。市区町村の全体で見れば2010年代はほとんど横ばいになっていたが、大阪市の後も一貫して減少傾向を辿っている。純額ベース建設事業費は、直近こそ増加傾向をみせているが、それまではピーク時の6分の1程度で推移していた。2010年代に入り行政収支も回復傾向にある。

図表3 大阪市と京都市の資金運用表



出所：総務省「地方財政状況調査」から大和総研作成

対して、京都市は地方債現在高がピークアウトしておらず増加傾向が続いている。市区町村の全体動向でみられる資金余剰期がなく、一貫して資金不足状態にある。危機感の高まりを受け、京都市は本年8月に財政再建に向けた行財政改革計画を公表した。2021年度から5年間の計画で、550人以上の職員数削減など収支改善策に取り組む。計画書には、借入過多の背景としてJR山陰本線の高架化事業、梅小路公園整備をはじめとする平成初期の大規模投資事業が挙げられている。慢性的な赤字の地下鉄東西線に対する財政支援で2017年度まで967億円の市債発行があったという。

たしかに、直近2年度は若干増加したが2011年度から2017年度まで京都市の純額ベース建

設事業費は 500 億円弱とピーク時の 4 割水準で推移していた。削減ペースについていえば市区町村全体の動向にそん色ない。とはいえ、2000 年代まで貸付金、投資及び出資金等の支出が多く、大阪市など改善が進んだ自治体に比べれば建設事業の圧縮が緩かったことがうかがえる。ピーク時の何割まで削減すべきという基準はないが、行政収支の範囲内に抑えれば少なくとも資金不足は生じない。

分析ツールとしての資金運用表の有用性

全市区町村を合算したマクロ動向、個別自治体の資金構造の分析から、自治体分析における資金運用表の意義について整理する。

企業財務が損益計算書と貸借対照表によってフロー、ストック両面で分析されるのと同様に、自治体財政もフロー、ストック両面で分析されるべきである。しかし作成上の制約、自治体の有形固定資産の特性上、貸借対照表を直接分析するのは難しい。その点、貸借対照表から 2 次的に作成される資金運用表がストック分析の代替になる。

自治体財政の分析にあたって着眼すべき 2 つの「バランス」がある。ひとつは、本項で説明した資金運用表の分析のポイント、すなわち行政収支と純額ベース建設事業費のバランスである。純額ベース建設事業費は行政収支の範囲内を旨とし、後年度負担となるほどに地方債現在高を増やさないことだ。本稿では触れなかったが、もうひとつのバランスは、行政収支を構成する行政収入と行政支出のバランス³である。行政収入には地方税、地方交付税などが含まれ、行政支出には人件費、物件費などがある。資金運用表のストック分析に対し、こちらはフロー分析である。現金ベースに修正を施した損益計算書を分析する。

資金運用表は、すべての自治体を網羅的に作成できるため団体種別、人口規模、産業構造など様々な切り口で比較することが可能だ。30 年前に遡って作成できるため、借入過多、積立不足などストック面における財政悪化の要因を検証することができる。なにより貸借対照表はじめ財務 4 表に比べ作成が容易だ。財政分析の基本表のひとつとして今後の普及が望まれる。

以上

【参考文献】

京都市「行財政改革計画 2021-2025」（2021 年 8 月）

総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル（令和元年 8 月改訂）」

³ 自治体の「修正損益計算書」を用いたフロー面の分析については次のレポートを参照のこと。修正損益計算書は自治体版のキャッシュフロー計算書の営業活動の部を抽出したものである。

拙稿「自治体の『損益計算書』で稼ぐ力を見る～経営の発想に基づく分析手法なくして実効性ある地方創生戦略なし」（2015 年 12 月 1 日、大和総研コンサルティングレポート）

https://www.dir.co.jp/report/consulting/reg-revitalization/20151201_010379.html

ちなみに本稿で説明した資金運用表はキャッシュフロー計算書から作成することもできる。資金運用表は貸借対照表の 2 次資料である一方、貸借対照表が諸残高の一時点の「静態」を示すのに対し資金運用表はその「動態」を表す。この点を踏まえれば資金運用表はフロー分析の側面もある