

市町村の積立金現在高累増は年度間調整だけのためか

伊藤 敏 安

- 一 趣旨
- 二 研究の方法と特徴
- 三 積立金現在高の推移
- 四 基礎的財政収支からみた要因分析
- 五 おわりに

一 趣旨

地方自治法第二四一条において、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる」とされている。その積立金（基金）の現在高が二〇〇〇年代後半から増高している。「平成の大合併」が一段落した二〇〇九年度には都道府県七兆一五〇二億円、市区町村等一〇兆七一九億円、合計一七兆二二二一億円であったが、二〇一五年度には都道府県七兆八七一四億円（一〇・一％増）、市区町村等一五兆四六三九億円（五三・五％増）、合計二三兆三三三三億円（二五・五％増）に増大した（総務省「地方財政状況調査」）。とりわけ市町村において、積立金のなかでも財政的に余裕があると

きに積み立てられる財政調整基金が増加していることから、積立金の積み増しに関する議論が持ち上がった。

二〇一七年五月一日に開催された政府の経済財政諮問会議では、積立金の現在高や増加幅が顕著な自治体を取り上げられ、「その背景・要因について、実態を把握・分析するとともに、各自治体において説明責任を果たすよう促すべき」と指摘したうえで、「国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて地方財政計画への反映等の改善方を検討すべき」との提言がなされた。その二週間後の五月二十五日に発表された財政制度等審議会『「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議』でも、「各団体の基金の内容・残高の増加要因等を分析・検証し、こうした地方団体の決算状況を地方財政計画へ適切に反映させることにより、国・地方を通じた財政資金の効率的配分につなげていく必要がある」とされた。

これに対し全国知事会は、同年七月二十八日の「地方税財源の確保・充実に関する提言」において、「基金の積立等により年度間調整をせざるを得ないのであり、地方の基金残高が増加していることをもって地方財政に余裕があるかのような議論は妥当ではなく、断じて容認できない」とすぐさま反論した。その背景として、地方は国以上に行財政改革と歳出抑制に取り組んできたことに加え、金融・財政政策や税制に関する権限が限定されているため、災害や景気変動などの不測の事態に伴う財源不足に対応するには歳出削減が基金取崩ししかないからだとしている。

こういった地方の主張は、もちろん尊重しなくてはならない。にもかかわらず、積立金現在高の累増については「年度間調整」という能動的理由だけでは十分に納得できないような気もする。近年、企業の現金・預金が増大し、金融機関の準備預金現在高が増加しているが、そのような状況にもどこか似て、地方自治体においても積立金をいわば非能動的に積み増している面もあるのではないだろうか。上掲の建議で指摘されているとおり、あらためて「基金の内容・残高の増加要因等を分析・検証」してみる必要がある。

そこで本稿は、市町村における積立金現在高の変化を分析することで、より実効ある議論と対策を導くための基礎資料を得ることを意図する。以下、第二節で研究方法や関連研究を紹介する。第三節で市町村における積立金現在高の動向を概観する。第四節では基礎的財政収支（プライマリーバランス）の点から積立金現在高の変化要因を検討するとともに、積立金現在高をめぐる都道府県・市町村間の関係ならびに市町村相互の関係について考察する。

二 研究の方法と特徴

(1) 研究対象

本研究の対象年次は、「平成の大合併」が一段落した二〇〇九年度と現時点で最新の数値が得られる二〇一五年度である。以下で扱う一七―一八市町村には特別地方公共団体である東京特別区を含まない。「被災地」とは、二〇一一年三月に発生した東日本大震災で甚大な被害を受けた岩手・宮城・福島三県の一二七市町村のことである。「合併群」とは「平成の大合併」を経験した五九〇市町村をいう（単独市制施行の場合は「非合併群」に分類した）。二〇〇九年度の数値については、年度間で比較するために二〇一五年度時点の市町村に組み替えている。

(2) データ

積立金関係については、総務省「地方財政状況調査」、同「地方財政統計年報」による。歳入、歳出、繰越金、地方債、公債費のうち元利償還金、および人口については、同「市町村決算状況調査」による。総務省「市町村決算状況調査」では、市町村の積立金に関する統計に一部事務組合や広域連合を含まないが、総務省「地方財政状況調査」、同「地方財政統計年報」では、市町村の積立金に関する統計に一部事務組合や広域連合が含まれるため、これらを除外して

集計した。金額は名目値である。

(3) 用語

積立金は、年度間の財政不均衡を調整するための財政調整基金、将来の地方債償還に備えるための減債基金、その他の特定目的基金から構成される。各年度末積立金現在高は、以下によって求められる。これは、財政調整基金、減債基金、その他の特定目的基金という内訳についても同様である。

当該年度末積立金現在高 \parallel 前年度末積立金現在高 $+$ 歳出決算額 $-$ 取崩し額 $+$ 歳計剰余金 $+$ 調整額

歳出決算額とは、基金造成のために毎年度の予算に計上され、実際に支出された額である。歳計剰余金とは、歳入の収納済額から歳出の支出済額を控除した額のことである。調整額は、前年度現在高の事後修正や、基金の設置目的変更による現在高の修正などが生じた場合に計上される。

基礎的財政収支は、以下の定義による（総務省「財務書類の記載要領（改訂版）」、二〇一〇年三月、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」、二〇一四年六月改訂）。基礎的財政収支は、名目経済成長率と財政赤字の国内総生産比の関係をみた「ドーマーの条件」に関連して、財政の持続性に関する指標として使われる。しかし、本稿では単純に財源の使途に着目して、この指標を使用する。基礎的財政収支をみるとときには、三種の積立金のうち財政調整基金と減債基金を対象とし、特定目的基金は含まれない。

基礎的財政収支Ⅱ（歳入－繰越金－地方債－財政調整基金・減債基金の取崩し額）

Ⅰ（歳出－地方債元利償還金－財政調整基金・減債基金の積立額）

この式は、以下のように書き換えることができる。次式の右辺第一項はいわゆる実質収支であるが、本稿では第二項を「地方債収支」、第三項を「積立金収支」と呼ぶことにする。

基礎的財政収支Ⅱ（歳入－繰越金－歳出）－（地方債－地方債元利償還金）

Ⅰ（財政調整基金・減債基金の取崩し額－財政調整基金・減債基金の積立額）

(4) 本稿の特徴

二〇一七年五月の経済財政諮問会議と財政制度等審議会による問題提起からしばらくして、石川（二〇一七 a）、石川（二〇一七 b）、鈴木（二〇一七）が相次いで発表された。

石川（二〇一七 a）は、二〇〇〇年代後半以降、都道府県・市町村において標準財政規模に対する財政調整基金現在高の比率が拡大している理由として、歳出削減などの財政健全化への取り組みの結果であると同時に、家計における「予備的動機に基づく貯蓄」と同様、地方自治体における「将来不安」のあらわれではないかという仮説を提示している。また、石川（二〇一七 b）では、地方債償還のための減債基金現在高は、一九九〇年代初頭のピーク時の半分以下の水準であるため、今後は減債基金不足問題が顕在化するおそれがあるとしている。

市区町村における積立金現在高の推移を検討した鈴木（二〇一七）は、積み増しの背景として、短期的には東日本

大震災からの復旧・復興事業が影響しているが、もっと長期には普通建設事業費の抑制が考えられること、小規模市町村では積立金現在高の増加率は高い半面、市区町村全体への寄与度では大規模自治体のほうがはるかに大きいことなどを指摘している。

経済財政諮問会議と財政制度等審議会による問題提起とは関係ないが、宮下・鷺見(二〇一七 a)は、「平成の大合併」を経験した市町村(被災地三県の市町村を除く)を対象に、二〇〇六―二〇一三年度のパネルデータを用いて、財政調整基金の変化要因を分析している。その結果、合併市町村は、いわゆる合併算定替によって増大した普通交付税を財政調整基金の積み立てに使用していること、都市に比べて町村は財政基盤が脆弱であり、いわゆる一本算定への引き戻しによる影響が大きいと予想されるため、財政調整基金の積み増しに積極的であることなどが明らかにされた。さらに宮下・鷺見(二〇一七 b)は、非合併市町村を対象に同様の分析を試みたものである。これによると、高齢者人口比率が高い自治体で財政調整基金の規模が大きく、積立金を確保するために公債費負担の削減によって財源を生み出したことなどが指摘されている。

本稿では、これらの関連研究を補完するため、公共選択論的なアプローチから積立金現在高の変化要因を探ることにしたい。第一に、基礎的財政収支の構成要素の変化を調べることにより、積立金現在高にかかわる市町村の行動を検討する。第二に、近隣の地方自治体の積立金現在高の動きにかかわる参照行動の有無を点検する。非合併市町村を対象にした宮下・鷺見(二〇一七 b)によれば、財政調整基金の積立に際して同一都道府県内の市町村を参照したようにはみえないとされる。本稿では、市町村の行動は都道府県の行動にも影響されるのではないかとの問題意識のもとで、単純な方法を用いて参照行動の可能性を検討してみることにする。

三 積立金現在高の推移

最初に、二〇〇九～二〇一五年度における市町村の積立金現在高の変化を概観しておこう（表1）。市町村の積立金現在高は、二〇〇九年度七・八兆円、二〇一〇年度八・七兆円、二〇一一年度九・七兆円、二〇一二年度一一・四兆円、二〇一三年度一二・三兆円、二〇一四年度一二・六兆円、そして二〇一五年度一二・九兆円と経年で増加している。

二〇〇九～二〇一五年度における積立金現在高の増加率は、都道府県全体では一〇・二%であったのに対し、市町村全体では六六・二%に達した。この間の増加幅五・一兆円の構成をみると、基金の種類では財政調整基金の増加幅二・二兆円（七九・四%増）と特定目的基金の増加幅二・四兆円（五八・三%増）が拮抗している。これを財源からみると、歳出決算額の増加幅は〇・七兆円、歳計剰余金の増加幅は七一七億円にすぎないが、それでも取崩し額の増加幅の〇・五兆円を上回ったため、積立金現在高は増加した。これらの結果、積立金現在高全体に占める特定目的基金の割合は五三・〇%から五〇・七%にやや低下した。減債基金については一〇・九%から一〇・三%へ横ばい気味であったが、財政調整基金については三六・一%から三九・〇%に拡大した。

二〇〇九～二〇一五年度における積立金現在高の増加率は、非被災地では四八・五%であったが、被災地では四五・九億円から二・一兆円へ四・五倍も増加した。積立金現在高全体に対する被災地の割合は、五・九%から一五・九%に拡大した。そのなかでも被災地の特定目的基金現在高は六倍以上増えて一・五兆円となった。二〇〇九年度における被災地の積立金現在高の内訳は非被災地とあまり変わらなかったが、二〇一五年度になると、財政調整基金については三八・九%から二〇・九%へ、減債基金については九・〇%から四・八%へ低下する一方、特定目的基金については五二・一%から七四・三%に上昇した。非被災地の場合、積立金現在高に占める財政調整基金の割合は三五・九%から四二・四%へ上昇したが、減債基金については一一・〇%から一一・四%へ横ばいで推移し、特定目的基

金については五三・一%から四六・二%へ低下した。

市町村合併の有無別にみると、二〇〇九(二〇一五年度における積立金現在高の増加率は、合併群七一・三%、非合併群六〇・六%であり、一ポイント近い較差がある。このうち財政調整基金現在高については、合併群・非合併群ともにほぼ八〇%増加した。減債基金現在高の変化率については、非合併群で一八・〇%増であったのに対し、合併群では

表1 積立金現在高の構成と変化 (2009 ~ 2015 年度)

(十億円、%)

		前年度現在高	歳出決算額	取崩し額	歳計剰余金	当年度現在高	
2015年度	全 国	財政調整	4,771	464	377	181	5,038
		減債	1,267	154	90	6	1,337
		特定目的	6,514	1,018	986	1	6,549
		合 計	12,552	1,637	1,452	187	12,924
	被災地	財政調整	403	48	60	37	428
		減債	90	14	7	0	99
		特定目的	1,716	364	558	0	1,524
		合 計	2,209	426	624	37	2,050
	その他	財政調整	4,368	416	317	144	4,610
		減債	1,176	140	83	6	1,238
特定目的		4,798	655	428	1	5,025	
合 計		10,343	1,211	828	150	10,874	
合 併	財政調整	2,461	204	167	98	2,597	
	減債	793	86	43	4	839	
	特定目的	3,500	512	497	0	3,515	
	合 計	6,754	802	708	101	6,951	
非合併	財政調整	2,310	260	210	83	2,441	
	減債	474	68	46	2	497	
	特定目的	3,015	507	488	1	3,034	
	合 計	5,798	835	745	86	5,973	
2009 ~ 2015年度変化率	全 国	財政調整	75.3	27.9	-2.9	63.6	79.4
		減債	47.5	42.9	-29.3	32.3	58.3
		特定目的	59.2	125.8	138.9	11.2	58.8
		合 計	63.6	77.5	56.5	62.0	66.2
	被災地	財政調整	138.7	99.7	157.2	383.2	141.2
		減債	130.1	159.9	58.8	-20.2	140.0
		特定目的	616.9	1,505.9	2,203.7	1,362.0	541.8
		合 計	393.8	715.6	1,106.6	366.9	349.7
	その他	財政調整	71.1	22.8	-13.2	39.8	75.2
		減債	43.5	36.6	-32.2	36.5	54.1
特定目的		24.5	52.9	10.2	6.5	29.3	
合 計		43.1	39.2	-5.5	39.4	48.5	
合 併	財政調整	77.6	6.7	-11.3	66.0	79.1	
	減債	85.3	54.8	-30.6	133.4	98.6	
	特定目的	64.8	107.8	169.7	-54.0	60.9	
	合 計	71.6	62.6	62.6	66.8	71.3	
非合併	財政調整	72.9	51.5	5.0	60.8	79.7	
	減債	10.0	30.1	-28.0	-20.6	18.0	
	特定目的	53.1	147.3	114.0	84.7	56.5	
	合 計	55.2	94.7	51.2	56.7	60.6	

(注) 1. 総務省「地方財政状況調査」から作成。
 2. 東京特別区、一部事務組合・広域連合等を含まない(以下同じ)。

九八・六％増、ほぼ二倍になっている。ただし、もともとの規模は大きくないため、積立金現在高に対する減債基金の割合は、合併群では一〇・四％から二二・二％への上昇にとどまり、非合併群では逆に一一・三％から八・三％に低下した。積立金現在高に占める財政調整基金の割合は、むしろ非合併群において高くなっている。合併群でも三五・七％から三七・四％へ上昇したが、非合併群では三六・五％から四〇・九％に拡大した。この間における増加幅を分母にして寄与度をみると、非合併群では二・三兆円の増加幅は、財政調整基金四八％と特定目的基金四九％に二分されている。これに対し、合併群における二・九兆円の増加幅は、特定目的基金四六％、財政調整基金四〇％に次いで、減債基金一四％も比較的大きい。

積立金現在高全体に占める特定目的基金現在高の割合を再掲すれば、二〇〇九年度には市町村全体で五三・〇％、被災地五二・一％、非被災地五三・一％、合併群五三・八％、非合併群五二・一％であり、ほぼ横並びであった。二〇一五年度の場合、全体で五〇・七％、うち合併群五〇・六％、非合併群五〇・八％であり、合併の有無別の差はない。ところが被災地については七四・三％、非被災地については四六・二％であり、大きな差が生まれている。

なお、二〇一五年度の場合、被災地の市町村では特定目的基金の取崩し額の規模が大きく、積立金現在高の合計は前年度の二〇一四年度より約〇・二兆円少なくなっている。

四 基礎的財政収支からみた要因分析

基礎的財政収支を実質収支、地方債収支および積立金収支に分解して、これらの構成の変化や積立金現在高ならびに地方債現在高への影響を検討する。基金取崩し額と積立額は財政調整基金と減債基金の合計であり、特定目的基金を含まない。市町村の規模を考慮し、以下は人口一人あたりでみた数値である。

(1) 基礎的財政収支の構成

二〇一五年度の場合、市町村全体では、歳入・歳出差額と繰越金を考慮した実質収支二五〇〇円、地方債・元利償還金差額をみた地方債収支マイナス四三〇〇円、取崩し額・積立金差額をみた積立金収支マイナス二八〇〇円であり、基礎的財政収支は九六〇〇円であった(表2)。二〇〇九年度に比較すると、実質収支はマイナス一〇〇〇円から改善され、積立金収支はマイナス六〇〇円からマイナス二八〇〇円に積立額超過幅が拡大したものの、地方債収支のマイナス幅、つまり元利償還金超過額は一万一七〇〇円から七〇〇円以上減少した。市町村全体については、二〇〇九年度から七カ年連続して地方債収支と積立金収支がマイナスであり、元利償還金と積立金が超過している。その結果、二〇一五年度の基礎的財政収支を分母として構成要素の寄与度を計算すると、実質収支二六%、地方債収支マイナス四五%、積立金収支マイナス二九%に分散している。これに対し、被災地三県の市町村においては、地方債収支の寄与度はゼロ%であり、実質収支の五六%と積立金収支のマイナス四四%に二分されている。被災地において

表2 市町村の基礎的財政収支 (人口1人あたり)

(千円、%)

	2015年度					2009～2015年度変化率				
	全 国	被災地	その他	合 併	非合併	全 国	被災地	その他	合 併	非合併
歳入	457	789	441	479	440	9.2	85.3	5.4	10.2	8.3
繰越金	14	58	12	16	12	14.7	318.2	-2.4	20.4	9.0
地方債	42	50	42	48	37	9.4	21.9	8.8	11.8	7.2
積立金取崩し額	4	12	4	4	4	-9.6	149.4	-18.3	-15.3	-4.3
歳出	441	724	427	460	425	8.1	75.4	4.8	9.1	7.3
元利償還金	46	50	46	51	43	-7.5	-10.4	-7.3	-5.5	-9.3
積立額	7	18	6	7	6	37.0	172.7	28.1	28.6	46.5
基礎的財政収支	10	13	9	9	10	-14.7	-16.6	-14.5	-23.0	-7.9
地方債現在高	463	515	461	490	440	1.0	4.6	0.8	4.4	-2.0
積立金現在高	109	368	96	129	92	65.8	362.5	47.9	73.0	58.5
財調・減債	54	95	52	64	45	74.1	147.9	69.6	85.3	62.9
特定目的基金	55	274	44	65	47	58.4	560.1	28.8	62.5	54.4

(注) 総務省「地方財政状況調査」、同「市町村決算状況調」から作成。

は繰越金の規模が五万七九〇〇円（全体平均一萬四〇〇〇円）と大きい、歳入・歳出差額のプラス幅が大きいおかげで、実質収支は七四〇〇円であり、市町村平均の三倍近くになっている。

地方債収支のマイナス幅が比較的大きく、元利償還金超過で推移したため、市町村全体の人口一人あたり地方債現在高は、二〇〇九年度の四五万八六〇〇円（被災地は四九万二三〇〇円）から二〇一五年度には四六万三二〇〇円（同五一万四九〇〇円）へ一・〇％（同四・六％）の増加にとどまった。一方、積立金収支のマイナス幅も比較的大きく、積立金超過で推移したため、財政調整基金と減債基金に関する人口一人あたり積立金現在高は、二〇〇九年度の三万八〇〇円（同三万八二〇〇円）から二〇一五年度には五万三六〇〇円（同九万四六〇〇円）へ七四・一％（同一四七・九％）増加した。

二〇一五年度について合併群と非合併群に分けてみると、実質収支については二六〇〇円と二三〇〇円であり、あまり差はない。しかし、地方債収支についてはマイナス二七〇〇円とマイナス五七〇〇円、積立金収支についてはマイナス三四〇〇円とマイナス二四〇〇円と差が大きく、基礎的財政収支については合併群の八七〇〇円に対して、非合併群では一萬五〇〇円になっている。基礎的財政収支を分母とした構成要素の寄与度は、非合併群では実質収支二二％、地方債収支マイナス五五％、積立金収支マイナス二三％であり、元利償還金の増加が半分以上のウエイトを占めている。他方、合併群においては実質収支三〇％、地方債収支マイナス三一％、積立金収支マイナス三九％に分かれているが、そのなかでは積立金増加による寄与度が相対的に大きい。

(2) 被災地・非被災地、合併群・非合併群の比較

このような被災地と非被災地、合併群と非合併群の違いを比較するため、表3は、実質収支、地方債収支および積

立金収支の変化、さらに地方債現在高と積立金現在高の変化を整理したものである(該当市町村の算術平均であり、表2の加重平均の数値とは必ずしも一致しない)。

これによると、第一に、二〇〇九～二〇一五年度に実質収支は全般に改善されており、特に被災地でプラス幅が大きい。第二に、おそらくは東日本大震災からの復旧・復興事業の影響により、地方債収支は、市町村全体では元利償還金超過から地方債発行超過へ転換している(表2の加重平均では元利償還金超過である)。そのなかで合併群においては、おそらくは合併特例債の償還開始が関係していると考えられるが、両年度とも元利償還金超過である。第三に、両年度を通じて積立金超過であるが、積立金収支の変化幅は小さい。むしろ合併群においては、積立金超過の度合いが二〇一五年度に少し強まっている。第四に、被災地では地方債現在高と積立金現在高の両方が大幅に増加している。第五に、非合併群は合併群に比較して地方債現在高と積立金現在高の変化幅が大きいことが指摘される(表2の加重平均では合併群の増加率が上回っている)。

表3 基礎的財政収支の構成要素の変化(人口1人あたり)

(千円)

		全 体	被災地	その他	合 併	非合併
実質収支	2009 年度	4.1	1.1	4.4	3.0	4.7
	2015 年度	6.8	16.8	>> 6.0	4.4	< 8.0
	変化幅	2.6	15.7	>> 1.6	1.4	3.3
地方債収支	2009 年度	-28.3	-25.8	-28.5	-21.6	> -31.8
	2015 年度	1.1	13.1	> 0.2	-5.9	<< 4.8
	変化幅	29.4	38.9	28.7	15.7	<< 36.6
積立金収支	2009 年度	-10.2	-10.0	-10.2	-5.7	>> -12.6
	2015 年度	-9.2	-9.7	-9.1	-8.5	-9.5
	変化幅	1.0	0.2	1.1	-2.8	< 3.1
現在高変化幅	地方債	20.3	64.0	> 16.8	14.1	23.5
	財調・減債基金	88.8	126.7	>> 85.8	74.0	<< 96.5
	特定目的基金	86.6	557.2	>> 49.0	58.6	< 101.2

(注) 1. 総務省「地方財政状況調査」、同「市町村決算状況調」から作成。
 2. 該当市町村の算術平均。記号は対象群の有意差検定結果。2つは1%水準、1つは5%水準で有意。記号の方向は大小関係を示している。

(3) 地方債現在高と積立金現在高の変化

表4は、地方債収支の変化と地方債現在高の変化ならびに積立金収支の変化と積立金現在高の変化の関係を調べるため、それぞれの相関係数をみたものである。一七一八市町村全体のほか、被災地三県の一二七市町村、合併経験のある五九〇市町村についても比較してみた。

二〇〇九年度から二〇一五年度にかけて地方債収支の変化幅がプラスであるということは、地方債発行額が元利償還金を相対的に上回るということである。当然、地方債現在高は増加するはずだから、地方債現在高の変化幅とは正の関係にあることが予想される。実際、両者の相関係数は、市町村全体について〇・一五五（一％水準で有意）、被災地について〇・八三四（同）、合併群について〇・〇九八（五％水準で有意）であり、いずれも有意な正の相関がみられる。一方、積立金収支の変化幅がプラスであれば、取崩し額が積立額を相対的に上回るため、積立金現在高の変化幅とは負の関係にあると予想される。実際、両者の相関係数は合併群を除いて有意ではないものの、符号はすべて負である。

表4 地方債と積立金に関する指標間の相関係数（人口1人あたり）

	地方債収支 変化幅			
地方債現在高変化幅	0.155 ** 0.834 ** 0.098 *	地方債現在高 変化幅		
積立金収支変化幅	-0.041 0.101 0.027	-0.217 ** 0.080 -0.065	積立金収支 変化幅	
積立金現在高変化幅	0.297 ** 0.118 0.293 **	0.005 0.117 -0.037	-0.018 -0.133 -0.085 *	積立金現在高 変化幅
特定目的基金現在高変化幅	0.081 ** 0.074 0.132 **	0.029 0.080 0.035	0.086 ** -0.034 -0.194 **	0.268 ** 0.675 ** 0.370 **

- (注) 1. 総務省「地方財政状況調査」、同「市町村決算状況調」から作成。
 2. 上段は市町村全体 (N=1718)、中段は被災地の市町村 (N=127)、下段は合併市町村 (N=590)。
 ** は1％水準、* は5％水準で有意。
 3. 積立金現在高は、財政調整基金と減債基金の合計をみたものである

少し意外なのは、市町村全体について、地方債収支の変化幅と積立金現在高の変化幅のあいだに有意な正の相関がみられると同時に、積立金収支の変化幅と地方債現在高の変化幅のあいだに有意な負の相関がみられることである。これは、元利償還金に比べて地方債発行額が相対的に多いと積立金現在高の増加幅が大きく、積立金の取崩し額より積立額が相対的に多いと地方債現在高の増加幅が大きいということである。これらのことから、市町村の多くは、地方債の元利償還に配慮しつつ基金造成を進めてきたと解釈されるのではないだろうか。このことは、以下の点にも示唆されている。

第一に、二〇〇九年度と二〇一五年度を通じて地方債収支がマイナス、つまり元利償還金が相対的に多い市町村は八五一団体（四九・五％）あり、両年度を通じて積立金収支がマイナス、つまり積立金が相対的に多い市町村は九九二団体（五七・七％）を占めている。さらに二〇一五年度の場合、地方債収支と積立金収支の両方がマイナス、つまり元利償還金超過であると同時に積立金超過である市町村が半数近い七七七団体（四五・二％）に達している。

第二に、市町村が地方債の元利償還よりむしろ基金積立に重きを置いてきたであろうことは、端的にはそれぞれの現在高の推移にみてとることができる。すなわち表 1 でみたように、市町村全体の積立金現在高は二〇〇九年度の七・八兆円から二〇一五年度には一二・九兆円へ四〇％近く増加した。その一方、市町村全体の地方債現在高については二〇〇九年度五四・四兆円、二〇一〇年度五四・五兆円、二〇一一年度五四・二兆円、二〇一二年度五四・三兆円、二〇一三年度五四・七兆円、二〇一四年度五四・九兆円、二〇一五年度五五・〇兆円となっており、七カ年を通じてほぼ五四兆円台で推移している。

ところが第三に、基礎的財政収支でいう積立金は財政調整基金と減債基金から構成されるが、両基金のみ積み増しされているわけではない。表 3 に示されるように、財政調整・減債基金現在高の変化幅と特定目的基金現在高の変化

幅のあいだには比較的高い有意な正の相関がみられる。前述のとおり、財政調整・減債基金現在高と特定目的基金現在高の構成比は被災地を別にすればほぼ同じであることから、市町村は、財政調整・減債基金と特定目的基金におおむね均等に振り分けながら積立金を積み増ししてきたと考えられる。

(4) 都道府県と市町村の関係

表5は、繰越金・歳入比率などの指標について、道府県の数値と各道府県下の市町村の算術平均の相関をみたものである（東京都と都下の市町村を除く）。

これによると、二〇一五年度の場合、地方債現在高・歳入倍率について相関係数が〇・六を超えているほか、繰越金・歳入比率、地方債・歳入比率、元利償還金・歳出比率についても相関係数が〇・四を超えており、それぞれ1%水準で有意である。有意な相関がみられる指標は、二〇〇九年度から二〇一五年度にかけて増えている。しかもこれらの指標については、市町村全体ならびに各道府県の市町村間での較差が小さい。

二〇一五年度における人口一人あたり歳入を例に取ると、市町村

表5 道府県の数値と市町村の算術平均の相関係数

(係数、倍)

	道府県と市町村の相関係数		市町村の変動係数		最大・最小倍率	
	2009年度	2015年度	2009年度	2015年度	2009年度	2015年度
繰越金・歳入比率	0.126	0.487 **	0.70	0.70	2.6	2.6
取崩し額・歳入比率	0.192	0.285	1.75	1.68	4.7	3.4
地方債・歳入比率	0.061	0.410 **	0.44	0.45	3.2	3.3
積立額・歳出比率	0.096	0.151	1.01	1.04	3.2	3.7
元利償還金・歳出比率	0.620 **	0.463 **	0.32	0.35	2.7	3.0
元利償還金・地方債倍率	0.480 **	0.123	0.74	0.65	7.5	4.9
地方債現在高・歳入倍率	0.362 *	0.613 **	0.27	0.31	3.2	4.6
積立金現在高・歳入倍率	0.206	0.332 *	0.85	0.89	4.2	4.7

- (注) 1. 総務省「地方財政状況調査」、同「都道府県決算状況調」、同「市町村決算状況調」から作成。
 2. 東京都と都下の市町村を含まない。第1～2列は、道府県の数値と各道府県の市町村の算術平均について相関係数をみたものである。第3～4列は、当該指標に関する1679市町村全体の数値である。第5～6列は、当該指標について道府県ごとに市町村の変動係数を計算し、46道府県間で最大値・最小値を比較したものである。
 3. ** は1%水準、* は5%水準で有意。

全体の変動係数は〇・八四、各道府県に属する市町村間の変動係数を四六道府県で比較した最大・最小倍率は七・〇倍である。ところが、たとえば二〇一五年度における地方債現在高・歳入倍率については、市町村全体の変動係数は〇・三一、各道府県に属する市町村間の変動係数の最大・最小倍率は四・六倍であり、人口一人あたり歳入の場合に比較してきわめて低い。

地方債現在高・歳入倍率、繰越金・歳入比率、地方債・歳入比率、元利償還金・歳出比率については、同一道府県下の市町村間のバラツキが小さく、それらの算術平均は道府県の数値に相関しているようにみえる。このことから市町村は、最寄りの道府県や近隣の市町村の水準を参考にしながら、地方債収支や積立金収支の額を決めている様子が見えてくる。

五 おわりに

二〇〇九年度から二〇一五年度にかけて、市町村全体の地方債現在高は六七二九億円、一・二％の増加にとどまる一方、積立金現在高は五・一兆円あまり、六六・二％も増加した。この間、人口は〇・三％増、地方税収入は一・四％増にすぎなかったものの、大型の経済対策が相次いで打ち出されたこともあって、歳入は九・五％増加して五四・四兆円、歳出は八・四％増加して五二・四兆円の規模となった。このような財政規模の肥大化と歳入・歳出差の拡大のなかにすでに積立金積み増しのモーメントが働くと考えても不自然ではなからう。

実際、積立金造成のために予算に計上される歳出決算額は、二〇〇九年度の〇・九兆円から二〇一五年度には一・六兆円へ七七・五％増加した(特定目的基金を含む)。市町村が歳出決算額を経年で増やしているのは、ある種の学習行動といえるかもしれない。このうち財政調整基金に毎年度四〇〇〇〇〇〇〇億円、減債基金に毎年度一〇〇〇〇〇

二〇〇〇億円が確保され、残りは特定目的基金に充当されている。そのため歳出決算額合計に対する財政調整基金・減債基金の割合は五・一・二%から三七・八%に低下した。

この間、歳計剰余金も増加している。二〇〇九年度には一一五六億円であったが、二〇一〇年度に二〇〇〇億円強となり、その後少し減少して二〇一五年度には一八七三億円になっている（特定目的基金を含むが、全体の1%に満たない）。地方財政法第七条において、「地方公共団体は、各会計年度において歳入歳出の決算上剰余金を生じた場合においては、当該剰余金のうち二分の一を下らない金額は、これを剰余金を生じた翌年度までに、積み立て、又は償還期限を繰り上げて行なう地方債の償還の財源に充てなければならぬ」とされている。しかし、みてきたように地方債償還への貢献は小さい。財政調整基金に限定していえば、歳出決算額は二〇〇九～二〇一五年度に二七・九%増加したが、繰上償還金は逆に一八・七%減少している（総務省「市町村財政状況調」）。

このようにして市町村は、積立金のストックを使って地方債の元利償還を進めてはいるのだが、その規模は地方債現在高がせいぜい横ばいで推移する程度にとどめ、財政調整基金・減債基金だけでなくその他の特定目的基金の積み増しをしてきたようにみえる。これはなかなかしたたかな行動ともいえることからすれば、市町村が純粹に将来の財政見通しを憂いて、つまりは「年度間調整」だけのために積立金を累増させてきたとはいえないのではないだろうか。もちろん予期せぬ自然災害や経済変動への対応といった事情は考えられるにしても、財政規模と歳入・歳出差が高止まりするなか、多くの市町村は、最寄りの道府県や近隣市町村の行動を参考にしながら、幅広い目的のさほど能動的とは思えない積立金造成をしてきたようにも見受けられる。

このことは市町村だけに帰せられる問題ではないといえ、民間部門が全般に資金をかかえ込んでいるなかで政府部門の行動として望ましいわけでもない。貴重な財源をより有効に活用するためにも、現場の行政ニーズに迅速・的確・

柔軟に対応すべく、生活者や地域企業に最も身近な政府部門の裁量権を大幅に増強するなど、国・地方を通じた制度改革を検討していく必要がある。

【注】

(1) 二〇一五年度の場合、市区町村等の積立金現在高は合計で一五兆四六三九億円である。その内訳は、東京特別区一兆六〇六四億円(一〇・四%)、一部事務組合・広域連合等九三三七億円(六・〇%)、そして市町村二兆九三三八億円(八三・六%)となっている(総務省「地方財政状況調査」)。

(2) 特定目的基金現在高変化幅を除外した四指標の場合には、相関係数と偏相関係数の値はほぼ同じである。しかし、特定目的基金現在高変化幅を加えて五指標で見ると、有意水準ではないものの相関係数と偏相関係数の符号が逆転する箇所がごく一部にみられることから、指標間での相互影響があると考えられる。

(3) 通常、この種の財政分析では標準財政規模を分母にする。しかし、本稿では基礎的財政収支の構成要素に着目しているため、歳入・歳出を分母にしている。二〇一五年度の場合、一七二八市町村平均で歳入は標準財政規模の一・九倍にあたる。

(4) 主要な経済対策として、円高への総合的対応策(二〇一一年九月)、日本再生加速プログラム(二〇一二年十一月)、日本経済再生に向けた緊急経済対策(二〇一三年一月)、地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策(二〇一四年二月)などがある。

【文献】

- 石川達哉(二〇一七 a)、「増大する地方公共団体の基金残高(その 1)——基金が増えることは問題なのか——」、ニッセイ基礎研究所「研究員の眼」、二〇一七年五月三二日号、一〜四頁
- 石川達哉(二〇一七 b)、「増大する地方公共団体の基金残高(その 2)——実は拡大している積立不足——」、ニッセイ基礎研究所「研究員の眼」、二〇一七年七月三日号、一〜三頁

鈴木文彦（二〇一七）、「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」、大和総研『金融資本市場』、二〇一七年八月二二日、一～一五頁

宮下量久、鷺見英司（二〇一七a）、「合併自治体の財政調整基金に関する実証分析」、日本地方財政学会編『地方創生』と地方における自治体の役割』、勁草書房、一二五～一四九頁

宮下量久、鷺見英司（二〇一七b）、「財政調整基金の決定要因に関する実証分析」、第四〇回日本計画行政学会全国大会資料、二〇一七年九月九日、青山学院大学