

減債と特定目的で基金残高の六割以上

二〇一六年度道内市町村決算の概要

辻道雅宣

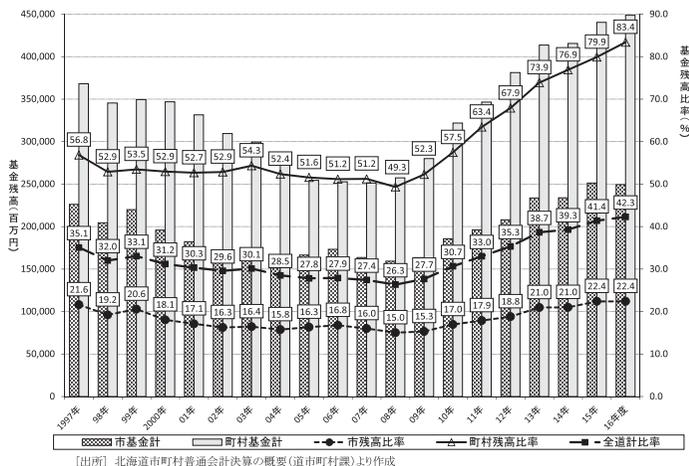
道内市町村の二〇一六年度普通会計決算は、歳入歳出とも四年連続で増額、基金残高の総額は六九八一億円と九年連続で増加した。経済財政諮問会議と財務省（財政制度審議会）は、近年の自治体基金残高の増加傾向は、基金を積み立てる余裕が自治体にあると捉え、これを地方財政計画に反映させて、交付税を削減する圧力をかけている。一八年度はこうした圧力の影響を受けることなく地方財政対策が決定されたが、基金の増加が自治体財政の余裕を示すものといえるのだろうか。主な指標から道内市町村財政をみてみよう。

1 基金の六割以上が用途を特定

二〇一六年度の基金残高（積立金残高）六九八一億円（前年度比六四億円増）の標準財政規模に対する残高比率は四二・三％となり、最大だった一九九三年の四三・六％より下回るが、当時の基金残高六六六二億円より上回っている。

市の基金は前年度より約一九億円微減したが、標準財政規模も縮小したため、残高比率は前年度同率の二二・四％だった。町村の基金は前年度より約八三億円微増し、残高比率は八三・四％とわずかに上昇した（図1）。

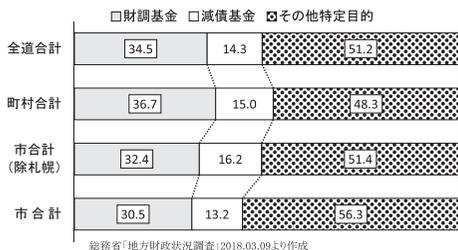
図1 基金残高と現在高比率



[出所] 北海道市町村普通会計決算の概要(道内市町村課)より作成

残高比率が一〇〇％を超えているのは一市五二町村（前年度二市五〇町村）、比率の高い自治体は、後でみる将来負担比率が発生していないことが多く、また、比率が高いのは標準財政規模の小さな

図2 基金残高の種類 構成比—2016年度



総務省「地方財政状況調査」2018.03.09より作成

表1 市町村の基金残高（2016年度）

	財調基金	減債基金	特定目的基金
市合計	76,140,743	32,830,606	140,435,423
市計(除札幌)	62,752,629	31,336,438	99,311,101
町村合計	164,683,260	67,120,011	216,882,951
全道合計	240,824,003	99,950,617	357,318,374

総務省「地方財政状況調査」2018.03.09より作成

町村で、今後のインフラ老朽化対策をはじめ財政規模に対して、大きな規模の事業に備え基金残高の割合が高くなる傾向にある。基金の内訳は、予期しない収入減や緊急的な支出に充てる「財政調整基金」が二四〇八億円（構成比三四・五％）、借金の返済に充てる減債基金一〇〇〇億円（同一四・三％）、使いみちが決まっている「特定目的基金」三五七三億円（同五一・二％）。減債基金と特定目的基金を合算すると、基金の六割強は用途が特定されていることになる（図2、表1）。

二〇一七年、総務省は全自治体の積立金状況等の調査を行い、道は二〇一六年度分の道内市町村の調査をまとめた。それによると、基金積立の財源として、複数回答（三つ選択）のうち「税収如何にかかわらず、行革、経費削減等により捻出した額」を第一に上げたのが六一％と最大、経費の削減努力で積み立てていることが明らかになっ

た。さらに財調基金の積立の理由は「公共施設等の老朽化対策の経費増」二二％、「交付税の推計困難」一七％、「人口減少による税収減」一六％。特定目的基金の使途で基金数が多かったのは「庁舎以外の公共施設整備」「農林水産業振興」「まちづくりの推進」で、残高では「庁舎外公共施設」「まちづくり」が多かった。また今後の増減見込みでは分からないと回答したのが多いものの、財調では四一％、特定目的では二六％が残高は減少すると見込んでいる。多くの市町村は、施設の老朽化対策やまちづくりなど将来の備えとして基金を積んでいて、財政にゆとりがあるわけではない。

なお、「道内市町村における基金の積立状況等に係る調査結果」は道のホームページ（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/file.jsp?id=1077853>）を参照いただきたい。

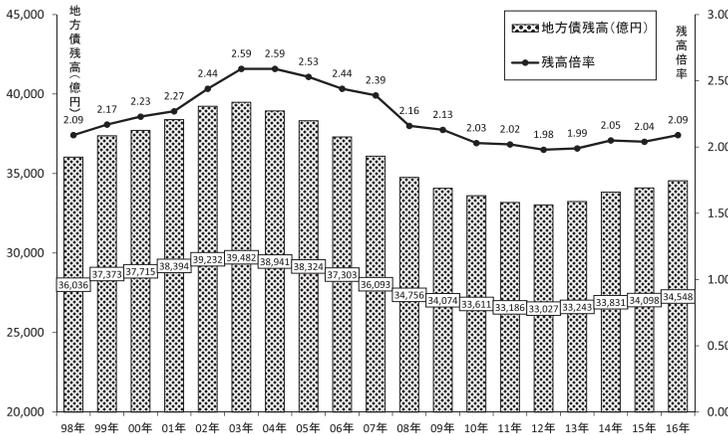
2 借金残高と残高倍率は微増

借金の地方債残高は三兆四五四八億円で、前年度より四五〇億円増加した。臨時財政対策債の発行は減少したが、災害が多かったため災害復旧事業債の増加に加え、過疎債と臨財債の現在高がそれぞれ三〇〇億円以上増えたため、全体の借金残高は増加した。一方、交付税と地方剰余税の減額により、指標計算の分母となる標準財政規模が減少したため、地方債の残高倍率はわずかに上昇して二・〇九となった。

借金返済の多さが市町村財政を圧迫していたため、二〇〇三年度の三兆九四〇〇億円（残高倍率二・五九）をピークに、投資事業の抑制により以

降、残高は減少してきたが、二〇一三年度から微増傾向にある（図3）。二〇〇一年度から、自治体の財源不足を補填するため、交付税の代替財源として、当面三年間の措置とされた臨時財政対策債の発行が二〇一八年度まで一三年つづいている。臨財債の返済は、後年度の交付税で措置されることになっているが、これは将来の交付税を先食いしていることになる。近年、臨財債の発行は抑制されてきたとはいえ、地方債の目的別残高で臨財債が最も多くなり、将

図3 地方債残高と残高倍率



【出所】北海道市町村の普通会計決算の概要(道・市町村課)を元に作成。

来の財政運営が懸念される。財源不足は交付税率の引き上げによる交付税の増額か、国から地方への税源移譲で補填するのが当然だろう。

市、町村とも地方債の目的別残高（二〇一五年度）では臨財債が最も多く、市は全残高のうち三五・三％、町村は三四・〇％を占めている。次いで市で多いのは一般単独事業債の二六・三％、町村は過疎債が二三・六％となっている。

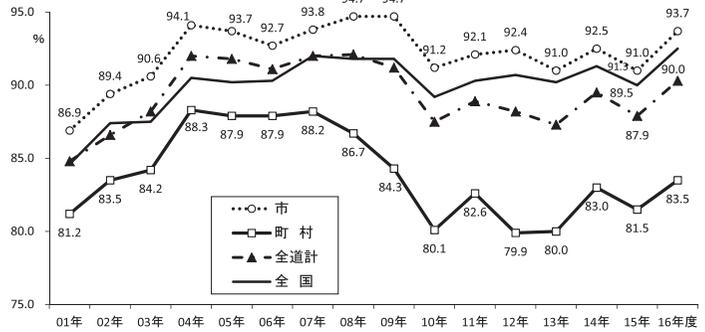
借金残高倍率が二・〇倍（二〇〇％）を超える借金返済で財政運営は窮屈になり、三・〇倍（三〇〇％）を超えると返済の負担が大きいため、将来の財政運営は厳しいといえる。

二〇一六年度二・〇倍以上は七〇市町村で、一五年度の四九市町村より増えた。残高が微増し、標準財政規模が縮小したのが影響した。うち三・〇倍を超えているのは、前年と同じく、夕張市、後志管内寿都町、上川管内東川町の三自治体。夕張市は再生代替債の残高が多く、一六年度は七・六一倍（一五年度七・七二倍）、東川町同三・一六倍（同三・二二倍）、寿都町同三・二七倍（同三・三六倍）で、いずれも前年度より低下した。

3 経常収支比率は上昇

自治体財政の弾力性をみる経常収支比率は、全道平均値、市と町村の各平均値、そして全国市町村平均値も上昇した。計算の分母となる経常一般財源の交付税と地方消費税交付金が減少し、義務的経費の人員費と借金返済の公債費の支出は減少したが、扶助費が増加したため、比率は前年度より上昇した（図4）。

図4 経常収支比率の推移



【出所】北海道市町村の普通会計決算の概要(道市町村課)、市町村普通会計決算の概要(総務省)より作成

全道平均値が九〇%を超えたのは二〇〇九年度以来。九〇%を超えているのは、二五市(一五年度二〇市)、二二町村(同一一町村)とそれぞれ増加した。夕張市の比率が一二〇%と高いのは、〇九年に発行した再生振替債三〇〇億円の元利償還を行っているためで、経常収支比率の公債費分は七〇%を超えているの対し、人件費分は一八%と低率になっている。

義務的、経常的な経費は、人件費、扶助費、公債費のほか、物件費、維持補修費、補助費、繰出金があり、経常収支比率の計算に反映される。民

間委託がすすむと物件費の委託料が増え、一部事務組合の負担金は補助費等に現れ、最近では上下水道や病院などの他会計への繰出金が比重を高めてきている。今後は公共施設等の老朽化にともない、維持補修費が増えてくるだろう。

4 健全化判断比率

二〇〇八年度から施行された自治体財政健全化法(地方公共団体の財政の健全化に関する法律)では、以下の四指標のうち一つでも基準を超える早期健全化自治体か財政再生自治体になり、財政の健全化と再生を図ることになる。再生自治体の夕張市を除き、健全化基準を超える市町村ない。各指標の状況をみてみよう。

①実質赤字と連結実質赤字はない

二〇〇九年度決算から実質赤字の発生している自治体はなく、一五年度からは連結実質赤字比率が発生している自治体もなくなった。

実質赤字比率は、一般会計等の赤字の標準財政規模に対する比率で、一定の基準を超えると健全化自治体になり、赤字比率が二〇%を超えると再生自治体となる。これらの比率は、赤字の程度をみる指標なので、黒字だと「赤字は発生していません」あるいは「該当なし」として公表され、決算カードでも「」で表記される。後掲の表では分かりやすいように黒字の比率を正の値で記載している。

実質赤字比率は、これまでの実質収支比率とほぼ同じであり、経験的に三%〜五%程度の実質収支の黒字が望ましいとされてきた。

連結赤字比率は健全化法に基づく新しい指標で、普通会計に加え、特別会計、病院や上下水道といった公営企業など、まちのすべての会計収支を合算した赤字をみる指標。

この比率も黒字だと「発生していない」「」などと表記される。後掲の表では黒字の比率を正の値で表記してある。連結赤字をみる指標なので、どの程度の黒字の水準が望ましいかは示されていない。

道内市町村で連結赤字が発生していたのは、病院事業会計の資金不足によるケースが多かったが収支全体では赤字を解消した。ただし、ある会計が赤字であっても、トータル収支が黒字であれば、連結赤字は発生しないことになるので注意が必要。赤字または資金不足の発生している会計は健全化の取り組みが必要になる。

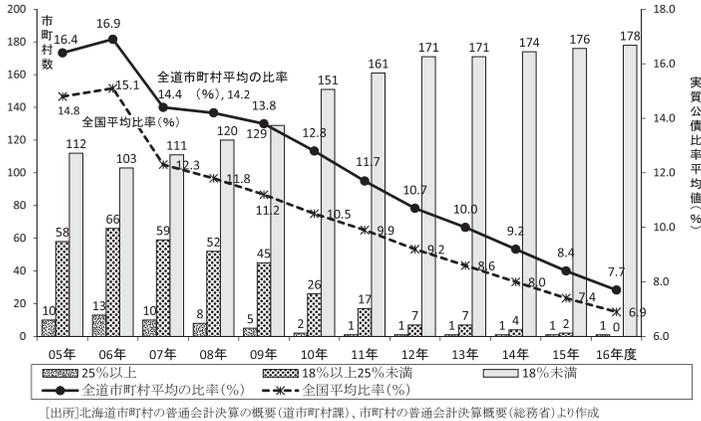
②実質公債費比率八%を下回る

二〇〇六年度から地方債発行は許可制から、協議制に移行したことにもない実質公債費比率で起債の制限を行い、健全化判断比率としても用いる。一般会計が負担している他会計の借金返済も含めた比率で、三力年の平均値で返済の重さをみる。

一般単独事業債の発行が制限される二五%以上が健全化基準に、公共事業債が制限される三五%以上が財政再生基準になった。一八%を超えると、公債費負担適正化計画の策定が義務づけられ、市町村の地方債発行は道の同意が必要になる。

二〇〇八年度決算で夕張を除き七市町が二五%を超え健全化自治体となったが、一一年度に全自治体が健全化計画を完了した。比率が一八%以上の自治体は一貫して減少し、一六年度は一八%未

図5 実質公債費比率の段階別推移



〔出所〕北海道市町村の普通会計決算の概要(道市町村課)、市町村の普通会計決算概要(総務省)より作成

満が一七八市町村となった。投資事業の抑制により、全道平均値、全国平均値とも一貫して低下傾向にあり、全道の平均値は一六年度七・七％、全国は同六・九％まで低下した(図5)。

財政再生自治体の夕張市は、再生替債の元利償還があるため比率は七六・八％と再生基準三五％を大きく上回っている。再生替債の返済が完了し、実質公債費比率が再生基準を下回る二〇二九年が再生計画の終了年となる。

一方、新十津川町は比率がマイナスになっている。比率の計算式は、分子に置く「一般会計の元

利償還金と準元利償還金」の合計から、償還に充てた「特定財源と元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額」を差し引くとマイナスになり、分母に標準財政規模(需要額算入分を除く)を置いて計算すると比率はマイナスになる。

つまり、繰上償還などにより地方債の償還は終わっているが、交付税の基準財政需要額算入分があり、その分は比率の計算から控除されるため、比率がマイナスになったり、小さくなったたりする。比率が小さい、マイナスだから問題はないとせず、高比率の場合と同様に、経年変化や事業選択、政策選択の分析が必要だろう。

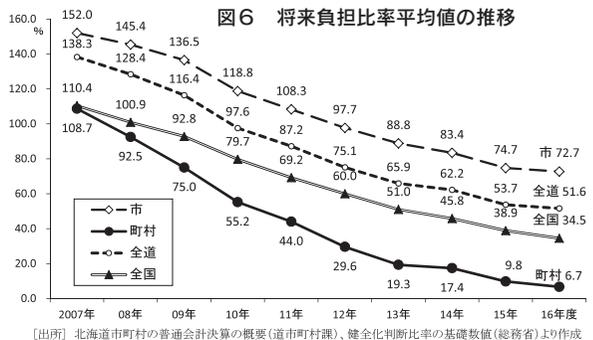
③ 将来負担比率「発生しない」町村が半数

将来負担比率は、将来負担すべきまら全体の借金(の重さ)をみる指標。特別会計、公営企業会計、一部事務組合、広域連合、地方公社、第三セクターも含め、一般会計が負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率。全職員の退職金見込み額も含む。

早期健全化基準は市町村三五％以上、政令指定都市と道府県は四〇％以上。比率は一貫して低下し、とくに町村の低下が顕著で、二〇一六年度は六・七％まで下がった(図6)。町村は将来負担比率「発生していない」のが七一と町村のほぼ半数を占め、全体の比率を下げている。一〇％以上の自治体も減少傾向にある(表1)。

比率が発生しないのは、将来の負担がないことを意味しない。返済に充当可能な基金、地方債償還費の基準財政需要額算入見込み額などが、将来の負担額より多くなるため、計算上比率はマイナスになり、

図6 将来負担比率平均値の推移



〔出所〕北海道市町村の普通会計決算の概要(道市町村課)、健全化判断比率の基礎数値(総務省)より作成

表2 将来負担比率の段階別状況

	(市町村数)									
	07年	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年度
発生していない	24	26	29	37	45	54	62	64	72	73
100%未満	50	60	80	92	91	93	91	89	86	87
100%以上200%未満	83	79	60	47	40	30	25	24	20	18
200%以上	23	15	10	3	3	2	1	2	1	1

〔出所〕北海道市町村の普通会計決算の概要(道市町村課)より作成

将来負担比率は「発生しない」となる。このため、広報や決算カードでは「発生しない」「」と記される。後掲の表では、比率が発生していない自治体はマイナスで表記してある。基金が多いと比率はマイナスが低くなっている。ただしほとんどの市町村は基金の半分以上は使い道が決まっているので、基金の全てを返済に充てることはできない。

二〇〇八年度の健全化法施行以降、各自治体は健全化指標の改善に取り組み、指標の上では全体的に健全な状況にある。しかし、ともすれば指標の改善そのものが目的化することがあり、健全な財政運営を行うことは当然だが、最適な費用で最大の住民福祉を実現するのが自治体の役割である。

へつじみち まさのぶ・北海道地方自治研究所研究員