

# 半数以上の市町村で基金減額

## 二〇一七年度道内市町村決算の概要

辻道 雅 宣

道内市町村の二〇一七年度決算は、歳入歳出とも五年連続で増加した。一方、九年連続で増加していた基金は微減した。

二〇一九年度の地方財政対策は、前年度のように経済財政諮問会議と財務省（財政制度審議会）からの、基金積立は自治体の財政に余裕があるから、との圧力の影響を受けるとことなく決定された。自治体基金の多くは使途が決まっており、環境変動への対応や、安定した自治体運営のために、基金を積んでおくことは必要である。今後とも財政制度審議会等の議論動向には注意が必要だ。

後掲にある財政状況一覧表の指標を中心に、市町村財政はどのような状況にあるのかみてみよう。

### 1 基金取崩で実質単年度収支赤字に

二〇一七年度の基金残高の全道計は六九六三億円で、前年度比〇・二五%減とわずかだが減少した。財政調整基金・減債基金・その他特定目的基金の合計額が減少したのは九九九自治体、財政調整基金を取り崩したのは一〇一自治体だった。

基金積立と繰上償還の黒字要素、基金を取り崩した赤字要素を加味した実質単年度収支は一三二二自治体で赤字となり、全道合計は二年連続で赤字になった。毎年一二月に道が公表する「市町村別

の財政状況」の一覧では、二〇一六年度決算から、単年度収支と実質単年度収支が記載されるようになった。財政制度審議会の基金積み立ては自治体財政に余裕があるとの主張に対し、基金を取り崩してなんとかやり繰りし、二つの収支は赤字であり、自治体財政に余裕はない、ということを示すためだと思われる。なお、この収支が赤字だからと、直ちに問題になるわけではない。留意しなければならぬのは、実質収支の赤字と実質赤字比率が発生している場合である。

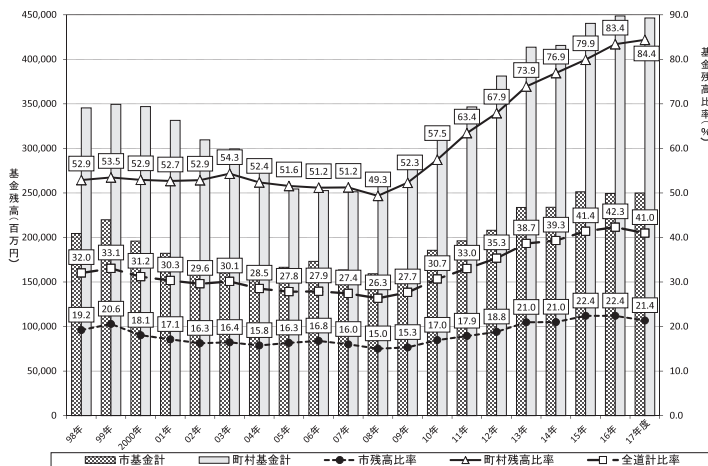
標準財政規模（交付税十譲与税等十標準税収入額）に対する基金残高の比率は、町村平均八四・四%、市平均二一・四%となっており（図1）、各自治体の基金残高の水準を把握する場合はこの平均値が目安になるだろう。さらに残高比率が一〇〇%を超えているのは、五〇町村二市で、基金が多いと将来負担比率が低いか発生していない。

基金の内訳をみると、使途が決まっている特定目的基金が最も多く、全体の五割を超え、財政調整基金は三割、借入金返済に充てる減債基金が一割強となっている。

### 2 借金残高と残高倍率は微増

二〇一七年度の地方債残高は三兆五〇五九億七

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（道市町村課）より作成

一〇〇万円で、前年度より五一億二七〇〇万円増えた。過疎債の残高が四四二億八五〇〇万円、臨時財政対策債残高は三六七億三〇〇万円増えたため、全体の借金残高は増加した。町村の臨時債残高は減少したが、市全体の残高は増えた。町村は過疎債の残高が二八九億九四〇〇万円で、前年度比三〇七億八八〇〇万円の増となった。市の過疎債残高は一一二億六五〇〇万円、前年度比一三四億九六〇〇万円の増。過疎指定の多い町村の残高が市を上回っている。町村は過疎債が起債残高に占める割合は、二八・

二％、臨財債の占める割合は三二・二％で、両者で六〇・五％となる。市は臨財債が残高に占める割合は三七・七％で、札幌市を除くと三一・八％と低下し、札幌市の臨財債の占める割合は四五・七％と高くなっている。市は、一般単独事業債残高が、臨財債について多く、前年の二〇一六年度決算では、一般単独事業債と臨財債を合わせると残高の六二・二％を占めている。

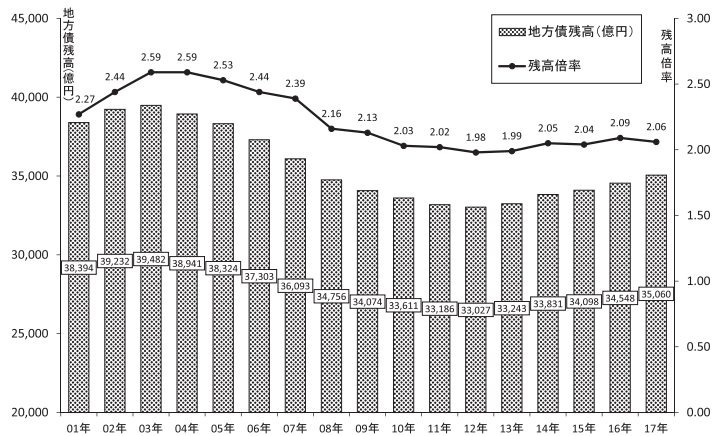
市、町村とも臨財債の残高が最も多い。財源不足を補填する臨財債の発行は二〇一一年度からはじまり、三年間とされた臨時的措置が続いており、臨財債の残高は毎年、累増してきた。このため、地方六団体をはじめ自治体の側は、臨財債に依存しない財源不足対策と交付税の確保を求めている。二〇一九年度は、国と自治体が折半する財源不足が一年ぶりに解消されたため、臨財債の発行は七〇〇億円抑制されることになった。今後も発行の縮減が必要だろう。

市全体の地方債残高は前年度比三三三億円増加したが、残高倍率は前年度の二・二〇から二・一一へと微減したのは、計算の分母となる標準財政規模が増えたからである。一方町村は、地方債残高が増えたのに対し、交付税の減額により標準財政規模が縮小したため、残高比率はやや上昇し一・九四倍となった。

地方債残高倍率が二・〇倍（二〇〇％）を超えると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く、財政運営は厳しいといえる。

二〇一七年度、倍率が二・〇を超えているのは七八市町村（一六年度七〇市町村）と前年度より増えた。このうち三・〇倍を超えているのは、夕

図2 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。

張市、後志管内寿都町、上川管内東川町、オホーツク管内大空町の四自治体(図2)。  
地方債残高が増えても、それ以上に標準財政規模が増えれば、残高倍率は低下することがある。その逆に、残高が減っても、標準財政規模がさらに縮小すれば、残高比率は上昇する。

### 3 経常収支比率は微増

経常収支比率の全道平均値と町村平均値は微増し、市平均値は前年度と同水準だった。義務的、

経常的経費(人件費、公債費、扶助費、繰出金、補助費等、経常的な物件費、維持補修費など)に、地方税、普通交付税、譲与税といった経常一般財源をどのくらい充当したかをみる比率で、自治体財政の弾力性を示す比率として用いる。

札幌市は小中学校教職員の人件費を負担することになったため市全体の人件費も増額したが、人件費の財源として道から札幌市へ移譲される道民税所得割臨時交付金の創設により、譲与税等が増えた。さらに、福祉系統の扶助費と借金返済の公債費は減額したため、市平均値の比率は大きく変動しなかった。

町村は人件費、扶助費、公債費の支出は前年度より減っているが、交付税の減額により比率計算の分母となる経常一般財源も減額したため、比率はやや上昇した(図3)。

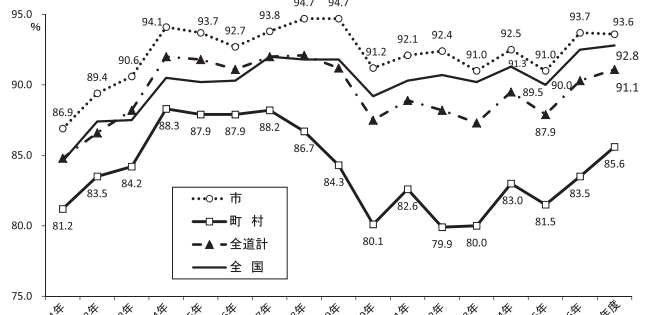
比率が九〇％を超えると財政運営は窮屈で、新たな行政需要への対応が難しくなってくる。一〇〇％を超えると一般財源の残余がなくなるので苦しい財政運営となる。夕張市、美唄市、日高管内えりも町の三自治体が一〇〇％を超えている。夕張市は財政再生振替特例債の元利償還が多額なため、高比率の状態が続いている。

これまで、借金返済の公債費が経常収支比率を高くしてきたが、近年では、民間への委託料を含む物件費、上下水道や病院などの他会計への繰出金、維持補修費が比重を占めてきている。

### 4 健全化判断比率

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、二〇〇八年年度施行)では、以

図3 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

下の四指標のうち一つでも基準を超えると早期健全化自治体か財政再生自治体になり、自治体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自治体はない。各指標の状況みてみよう。

①実質赤字は1自治体、連結実質赤字なし

二〇一七年度決算は西興部村で実質赤字比率が発生した、道内市町村では〇八年度決算以来のこと。同村は一七年度の建設事業の一部が翌年度に繰り越されたため、補助金が翌一八年度に交付されることになり、歳入不足が生じ赤字になった。赤字比率は一・六三%と早期健全化基準の一五%

を下回り、次年度には解消される。

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、各自治体の標準財政規模に応じた健全化基準(一一・二五%～一五%)と、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水準をみる比率なので、黒字だと「赤字は発生していない」ことになる。

黒字だと、毎年度秋に各自治体が公表する「健全化判断比率及び資金不足比率」では表示されない。決算カードでも空欄になっている。健全化判断比率の算定内容等で四指標の全てを公表している自治体もあるので、ほかの自治体でも公表は可能だろう。後掲の一覧表では、分かりやすいように黒字の比率を正の値で表示してある。

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。

連結実質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、自治体のすべての会計収支を合算した赤字をみる指標。二〇一五年度決算以降、道内自治体で連結赤字は発生していない。

これまで連結赤字が発生していた自治体は、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、トータルの収支が黒字であれば、連結赤字は発生していないことになるので、注意が必要。赤字または資金不足が発生している会計は、健全化の取り組みが必要になる。二〇一七年度は一六の自治体病院で資金不足が発生したが、資金不足比率はいずれも公営企業の経営健全化基準の二〇%を下回った。

連結赤字の比率も発生していない、つまり黒字だと、表示されない。後掲の表では黒字の比率を正の値で表記してある。

②実質公債費比率さらに低下

二〇〇六年度から地方債の発行は許可制から、協議制に移行したことにより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、三カ年の平均値で借金返済の重さをみる。

一般単独事業債が制限される二五%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となる。一八%を超えると、公債費負担適正化計画の策定が義務付けられ、地方債の発行は許可制となる。

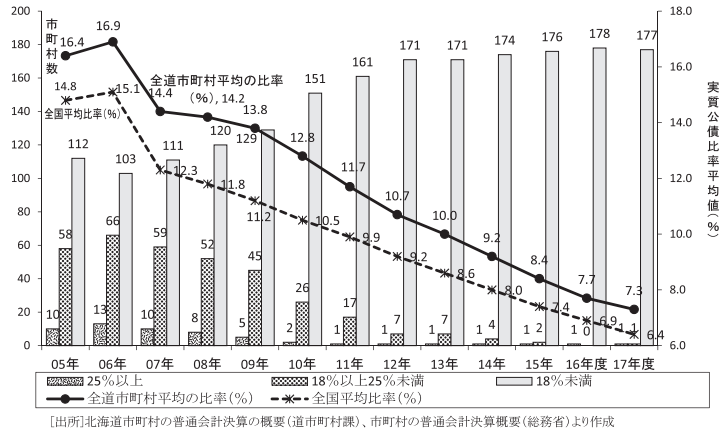
健全化計画の策定義務などが適用された二〇〇八年度決算では、七市町が健全化基準の二五%を超えて健全化自治体となり、二〇一一年度までに全自治体が健全化計画を完了した。

再生自治体の夕張市は、再生振替特例債の元利償還が多額なため、実質公債費比率は七三・五%と再生基準を超えている。同市は、再生振替債の償還が完了し、実質公債費比率が再生基準を下回る二〇二九年で再生計画を終える。

起債事業の抑制と地方債残高の減少により、市町村平均の比率は一貫して低下し、全道平均値は七・三%となった(図4)。起債が許可制となる一八%以上の自治体も一貫して減少してきた。一七年度、空知管内由仁町が一八%を超えたのは、元利償還費の増額に対し、比率計算の分母となる標準財政規模が減額したことが影響した。なお、単年度の比率が上昇または低下しても、比率は三

力年の平均値を用いるので変化がない場合がある。空知管内新十津川町と上川管内幌加内町は比率がマイナスになっている。借入返済の元利償還金等から、返済に充てた特定財源と交付税措置分(基準財政需要額算入分)を差し引くとマイナスになり、標準財政規模(交付税措置分を除く)で除した実質公債費比率はマイナスになる。地方債の繰上償還により、借入返済は終わっているが、償還分の交付税措置があり、この公債費相当額を元利償還額等から控除するため、比率がマイナスになったり、小さくなったりする。

図4 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

比率が低い、マイナスだから問題はないという結論にするのではなく、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である。

③将来負担比率「発生しない」町村4割強

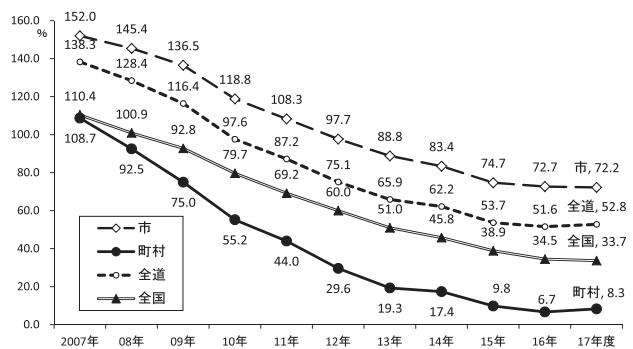
将来負担比率は、将来負担するべきまち全体の借金の重さをみる指標。特別会計、公営企業会計、一部事務組合、広域連合、地方公社、第三セクターも含め、一般会計が負担する負債の標準財政規模に対する比率。

早期健全化基準は市町村三五〇%以上、政令指定都市と都道府県は四〇〇%以上、再生基準の設定はない。比率は一貫して低下し、二〇一七年度の全道平均値がやや上昇したのは、町村の比率上昇が影響した。町村全体では借金残高が増額し、充て可能な基金の減額、そして比率計算の分母となる標準財政規模が縮小したことが影響した。それでも、町村の比率は八割と低い(図5)。一〇〇%以上の自治体も減少傾向にある。起債残高は減少傾向にあり、このうち元利償還は交付税措置されるものが多いため、比率は低下傾向にある。

将来負担比率が発生していないのは六五町村と二市、ただし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、公債費負担の基準財政需要額算入見込み額などが、将来負担の額よりも多くなるため、計算上比率がマイナスになり、将来負担比率が発生しないことになる。

町村の四割強で将来負担比率が発生していないため、町村平均値の比率は一〇%未満と低く推移している。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、計算上比率は低くなるか、マイナスになる。

図5 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

一方、一〇〇%以上の自治体は、起債残高が多いのに対し、積立金残高は少ない状況にある。

財政健全化法施行以降、各自治体は財政指標の改善に取り組み、指標の上では、全体的に財政の健全な状況にある。しかし、とすれば財政指標の改善そのものが目的化することがある。健全な財政運営は当然のことだが、各指標の裏側には、自治体で暮らす住民の生活、現場で働く人たちの努力がある。地域で暮らす人々が、生活しつづけることができるようにすることが自治体の使命であり、最適な費用で最大の住民福祉を実現するのが自治体財政の役割である。

へつじみち まさのぶ・北海道地方自治研究所研究員