



# 自治体財政の実態をあらわす 指標を求めて

## ～修正経常収支比率の分析～

大阪府総務部市町村課 中山 秀人

### はじめに

地方自治体の財政を取り巻く環境は、法人関係の税収入が回復しつつあるものの、地方税収入全体では依然として減少が続き、歳出面では生活保護費などの扶助費が依然として増加するなど、なお厳しい状況が続いている。特に、府内市町村は、全国に比べて税収入の落ち込みが激しいほか、生活保護の保護率の増加も著しく、より厳しい状況にあるといえる。

例えば、財政構造の弾力性を測定する指標として用いられる経常収支比率をみると、平成16年度決算で96.7%（大阪市を除く府内市町村平均）となっており、全国平均に比べ6.2ポイント高くなっている。また、この比率が100%を超える団体も13団体（全国で184団体）となっており、財政の硬直化が顕著であることがうかがえる。

ところで、経常収支比率は、人件費・扶助費・公債費等の毎年経常的に発生する経費に、地方税・普通交付税・地方譲与税を中心とする毎年安定的に収入を見込むことができる一般財源（経常一般財源）がどの程度充てられているかを見ることにより、当該団体の財政構造の弾力性を判断するための指標である。

この数値が小さい、言い換えると、経常経費に充てた経常一般財源の残りの部分が大きいくほど、臨時の財政需要に対して余裕を持つことになり、財政構造に弾力性があるといえる。

経常収支比率は、一般的には、都市にあっては75%、町村にあっては70%程度が適正水準であり、これが各々5%を超えると、当該団体は弾力性を失いつつあるといわれている。

しかし、府内市町村の経常収支比率は、ここ10年間90%以上となっており、さらには、長期間にわたって100%を超える団体すらみられる。こうした一見異常な財政運営が続けられるのはなぜだろうか。

本稿では、この経常収支比率に一定の修正を加えることによって、より財政運営の実態をあらわす指標が出来ないかを模索してみたい。

### 経常収支比率とその問題点

この経常収支比率をもう少し詳しくみてみたい。

経常収支比率は、「一般財源収入」と「一般財源を充当した支出」を、それぞれ「経常的なもの」と「臨時的なもの」に区分し、「経常的なもの」とされた収入に対する支出の割合を算出するものである。

「経常収支比率」の計算式

$$\frac{\text{経常経費充当一般財源}}{\text{経常一般財源等収入}} \times 100 (\%)$$

※平成13年度以降経常一般財源等収入に減税補てん債及び臨時財政対策債を加えている。

このうち、収入における「経常的なもの」とは、当該団体で継続的にかつ安定的に確保でき、あわせてほとんどの団体で収入が予想されるものとされ、それ以外のものが「臨時的なもの」とされる。

同様に、支出における「経常的なもの」とは、性質上毎年度経常的に支出しなければならない固定的経費とされ、それ以外のものが「臨時的なもの」とされる。（表－1）

表一 1 決算統計上の経常・臨時の区分例

(単位：百万円)

区 分	決 算 額	うち 臨時的なもの	平 成 1 6 年 度					
			内 訳		うち 経常的なもの	内 訳		
			特定財源	一般財源等		特定財源	一般財源等	
歳 入	1 地方税	862,466	78,905		78,905	783,562		783,562
	2 地方譲与税	27,214				27,214		27,214
	3 地方消費税交付金等各種交付金	118,219				118,219		118,219
	4 地方交付税	196,604	15,112		15,112	181,492		181,492
	5 分担金及び負担金	21,098	554	506	48	20,544	20,477	67
	6 使用料及び手数料	47,101	2,077	708	1,369	45,023	27,775	6,513
	7 国庫支出金	258,107	24,019	20,969	3,051	234,087	234,087	
	8 都道府県支出金	77,917	12,581	12,488	93	65,336	65,336	
	9 地方債	159,756	159,756	67,043	92,714			
	うち減税補てん債	12,011	12,011		12,011			
	うち臨時財政対策債	79,004	79,004					
10 その他	123,571	108,401	57,670	50,731	15,169	24,962	942	
歳入合計	1,892,052	401,405	159,384	242,021	1,490,647	372,638	1,118,009	
歳入構成比 (%)	100.0	21.2	8.4	12.8	78.8	19.7	59.1	
歳 出	1 人件費	462,176	26,671	3,226	23,444	435,505	27,200	408,305
	2 物件費	222,416	17,536	6,049	11,487	204,880	39,223	165,656
	3 維持補修費	15,693	10	1	9	15,683	1,661	14,022
	4 扶助費	379,620	329	87	242	379,291	264,636	114,655
	5 補助費等	153,959	20,020	2,692	17,328	133,939	10,293	123,646
	6 公債費	198,454	1,260	224	1,036	197,194	4,447	192,747
	7 積立金	27,319	27,319	6,578	20,741			
	8 投資及び出資金・貸付金	38,806	30,055	26,796	3,259	8,751	8,572	178
	9 繰出金	216,230	44,549	1,140	43,409	171,681	21,726	149,955
	10 前年度繰上充用金	12,055	12,055		12,055			
	計 (1~10)	1,726,727	179,804	46,793	133,011	1,546,922	377,758	1,169,165
11 投資的経費	160,424	160,424	107,023	53,402				
うち人件費	5,889	5,889	195	5,694				
歳出合計	1,887,151	340,229	153,816	186,412	1,546,922	377,758	1,169,165	
歳出構成比 (%)	100.0	18.0	8.2	9.8	82.0	20.0	62.0	

ただ、地方財政状況調査（以下、「決算統計」という。）上「臨時的なもの」に区分されているものであっても、歳入でいえば都市計画税など、府内のほとんどの市町村で毎年収入されるもの、歳出でいえば公営企業会計への基準外繰出金など、毎年支出されているものがある。実際の財政運営上も、「臨時的なもの」に区分される経費のうちかなりの部分は、ほぼ毎年支出されている。これは、各団体における臨時経費と経常経費の割合が年度間で大きく変動していないことからもうかがえる。

また、平成16年度の府内市町村決算をみると、臨時一般財源の歳入全体に占める割合は12.8%、臨時一般財源充当経費の歳出全体に占める割合は9.8%となっており、「臨時的なもの」の占める割合は相当高いといえる。

府内市町村の財政構造の弾力性をより正確にとらえるためには、通常の経常収支比率における区分を見直して、「臨時的なもの」のうち、実質的には経常的な性格を持つものも踏まえることが、一つの有効な手段であると考えられる。

そこで、「臨時的なもの」のうち実質的に「経常的なもの」、いわば「経常的な臨時」に当たるもの

を区分しなおして、その内容を改めて見直すとともに、一定の条件の下でシミュレーションを行うことにより、府内市町村の財政の弾力性を少し違った観点から分析してみたい。

## 「経常的な臨時」の抽出

まず、どのようなものが決算統計上「臨時的なもの」と区分されるのかについて見るとともに、そのうち経常的な側面の強いものを抽出してみる。

もちろん、厳密に言えば、各団体の「臨時的なもの」とされている収入・支出すべてを、一定の基準に基づいて、本当に臨時かどうかを吟味すべきであるが、こうした作業は実務上不可能に近いうえに、再現性が極めて低い。

そのため、決算統計の数値だけを利用して試算できるように、かなり便宜的な抽出方法を採用していることを予めお断りしておく。(表一2)(図一1)

### 1. 歳入における「経常的な臨時」

#### ①都市計画税

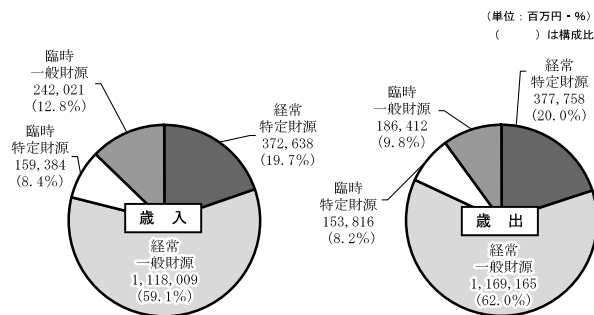
地方税のうち「臨時一般財源」とされているも

表一 2 臨時的一般財源歳入・歳出の構成

区 分	決算額	うち経常的臨時	主な項目
地方税	78,905	78,893	都市計画税
地方交付税	15,112	15,112	特別交付税
分担金及び負担金	48	0	
使用料及び手数料	1,369	0	
国庫支出金	3,051	0	
都道府県支出金	93	0	
地方債	92,714	92,714	臨財債・減税補てん債
その他	50,731	0	
歳入合計	242,021	186,718	

区 分	決算額	うち経常的臨時	主な項目
人件費	23,444	23,444	退職手当(勸奨分)
物件費	11,487	0	
維持補修費	9	0	
扶助費	242	0	
補助費等	17,328	3,230	基準外繰出 (法適用企業)
公債費	1,036	0	
積立金	20,741	0	
投資及び出資金・貸付金	3,259	0	
繰出金	43,409	43,409	基準外繰出 (法非適用企業)
前年度繰上充用金	12,055	0	
投資的経費	53,402	5,882	事業費支弁人件費
歳出合計	186,412	76,208	

図一 1 歳入歳出構成・円グラフ



のは「都市計画税」である。都市計画税は、府内市町村では、課税していない町村が一部あるものの、課税している市町については毎年度収入を見込むことが出来るものであるため、「経常的な臨時」に分類する。

なお、都市計画税は都市計画事業等に要する経費に充てられる目的税であるが、充てられるべき経費は、都市計画事業に係る公債費など相当幅広く認められていることから、一般財源に近い側面を持つ財源として、ここでは「経常的な臨時」として取り扱うこととする。

## ②特別交付税

地方交付税のうち「臨時一般財源」とされているものは、「特別交付税」である。特別交付税については、当該年度の特別な財政需要等に応じて交付されるものではあるが、普通交付税を補完す

るために毎年経常的に算定される項目も多く、実態的には災害などが無い限り急激に増減することが少ないため、「経常的な臨時」に分類する。

## ③地方債

地方債のうち「減税補てん債」及び「臨時財政対策債」は、実質的に地方税や地方交付税の代替的な財源であることから、平成13年度より経常収支比率の算出に当たっては、経常一般財源総額に加えられている。ここでも同様に、「経常的な臨時」として取り扱う。

## 2. 歳出における「経常的な臨時」の抽出

### ①繰出金・補助費等

「繰出金」のうち「臨時的なもの」とされているものは、下水道事業会計や国民健康保険事業会計に対する基準外繰出金であるが、現実的には、ほぼ同水準で毎年度支出されており、各事業会計においても経常的な運営に充当されていることから、「経常的な臨時」に分類する。

なお、基準外繰出などの赤字補てんのための支出は、本来行うべきではないが、ここでは実態として毎年支出されていることに着目して「経常的な臨時」に区分していることを念のために申し添えておく。

また、上水道事業会計や病院事業会計等、いわゆる法適用企業会計への基準外繰出金は「補助費等」に分類されるが、同様の趣旨から「経常的な臨時」として取扱う。

### ②人件費

人件費のうち「臨時的なもの」には、勸奨退職に係る退職手当などがある。

多くの団体では、財政健全化計画等で職員数の削減を挙げており、計画的に職員数を削減していくために、勸奨退職を制度化している団体が多い。また、勸奨退職者は、人数にバラツキはあるものの、ほぼ毎年発生している。特に近年、勸奨退職者数が増えており、その影響は無視できない水準となっていることも踏まえ、ここでは「経常的な臨時」に区分する。

### ③事業費支弁人件費

「普通建設事業費」には、実際の建設に係る経費に加えて、事業の執行に必要な事務に係る人件費が含まれている。

これも、現実には職員人件費の一部であることから、「経常的な臨時」に区分することとする。

### 「修正経常収支比率」の試算結果

以上のとおり抽出した「臨時的なもの」のうち経常的な要素を持つものを経常収支比率の算式に加えることにより、比率がどのように変化するかについて検証することとする。

本稿では、この「経常的な臨時」収入及び支出を加えて試算した経常収支比率を「修正経常収支比率」と呼ぶこととする。

#### 「修正経常収支比率」の計算式

$$\frac{\text{経常経費充当一般財源} + \text{経常的な臨時支出}}{\text{経常一般財源等収入} + \text{経常的な臨時収入}} \times 100 (\%)$$

平成16年度の府内市町村の試算結果は、表-3のとおりとなった。

修正経常収支比率の府内市町村平均は、95.6%となった。経常収支比率が96.7%であったから、1.1ポイントの減少である。

修正経常収支比率が100%を超える団体数は11団体となった。経常収支比率が100%を超える団体は13団体であるから2団体の減ということになるが、それでも実に府内の約3割の団体が100%超という結果になった。

経常収支比率と比較すると、もっとも下落した都市で8.7ポイント、町村で3.6ポイントの下落、逆に、もっとも上昇した都市で3.9ポイント、町村で6.6ポイントの上昇となった。

これを、相関図にすると図-2のようになる。

この相関図の縦軸は修正経常収支比率、横軸は経常収支比率である。したがって、45度線よりも上に位置する団体は修正経常収支比率が経常収支比率を上回り、逆に45度線の下に位置する団体は、修

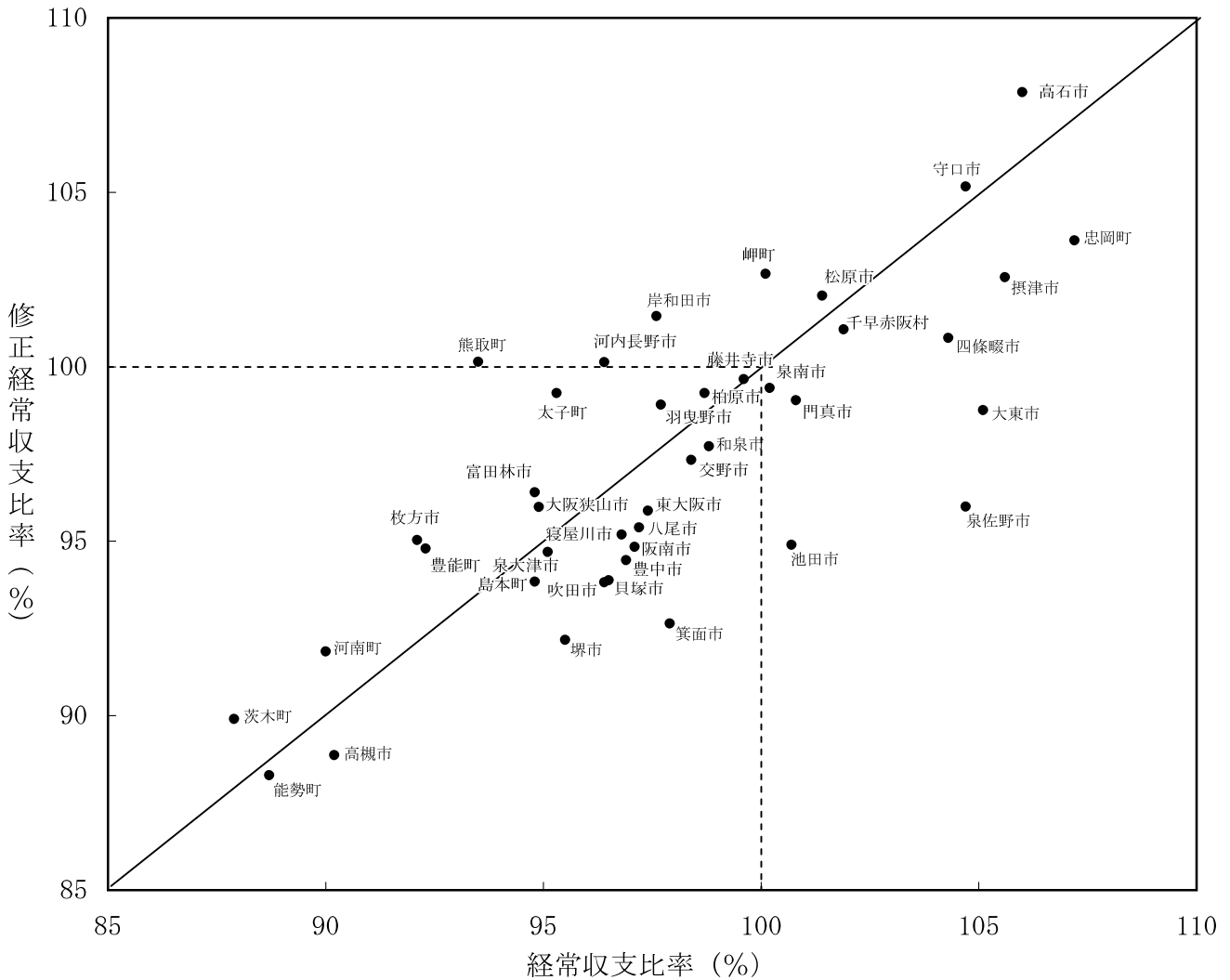
表-3 平成16年度 府内市町村「修正経常収支比率」比較対象表

(単位：%)

市町村名	経常収支比率	修正経常収支比率	増減
堺市	95.5	92.2	▲ 3.3
東大阪市	97.4	95.9	▲ 1.5
枚方市	92.1	95.0	2.9
豊中市	96.9	94.5	▲ 2.4
高槻市	90.2	88.9	▲ 1.3
吹田市	96.4	93.8	▲ 2.6
八尾市	97.2	95.4	▲ 1.8
茨木市	87.9	89.9	2.0
寝屋川市	96.8	95.2	▲ 1.6
岸和田市	97.6	101.5	3.9
和泉市	98.8	97.7	▲ 1.1
守口市	104.7	105.2	0.5
門真市	100.8	99.0	▲ 1.8
松原市	101.4	102.0	0.6
大東市	105.1	98.8	▲ 6.3
富田林市	94.8	96.4	1.6
箕面市	97.9	92.6	▲ 5.3
河内長野市	96.4	100.1	3.7
羽曳野市	97.7	98.9	1.2
池田市	100.7	94.9	▲ 5.8
泉佐野市	104.7	96.0	▲ 8.7
貝塚市	96.5	93.9	▲ 2.6
摂津市	105.6	102.6	▲ 3.0
柏原市	98.7	99.2	0.5
交野市	98.4	97.3	▲ 1.1
泉大津市	95.1	94.7	▲ 0.4
藤井寺市	99.6	99.6	0.0
泉南市	100.2	99.4	▲ 0.8
高石市	106.0	107.9	1.9
阪南市	97.1	94.8	▲ 2.3
大阪狭山市	94.9	96.0	1.1
四條畷市	104.3	100.8	▲ 3.5
熊取町	93.5	100.1	6.6
島本町	94.8	93.8	▲ 1.0
豊能町	92.3	94.8	2.5
岬町	100.1	102.7	2.6
忠岡町	107.2	103.6	▲ 3.6
河南町	90.0	91.8	1.8
太子町	95.3	99.2	3.9
能勢町	88.7	88.3	▲ 0.4
千早赤阪村	101.9	101.1	▲ 0.8
田尻町	69.2	74.5	5.3
町村計	92.9	95.1	2.2
都市計	96.9	95.6	▲ 1.3
市町村計	96.7	95.6	▲ 1.1

正経常収支比率が経常収支比率を下回る団体ということになる。

図一 2 相関図



このグラフを見ると、24団体（57%）が45度線をやや下回る位置にある。これは、臨時的とされている歳入によって経常的な歳出をまかなっているのではないかと当初の予想を裏付けるものである。

もっとも、逆に修正経常収支比率が経常収支比率を上回る団体も18団体ある。特に大きく45度線から乖離している団体について、その要因を調べると、ほとんどは、他会計への基準外繰出金の影響によるものであった。

45度線から大きく下に乖離している団体は、下水道事業会計等への基準外繰出金が極端に少ないという傾向が見られた。これらの団体は、財政健全化計画等に基づき、他会計への基準外繰出金を大幅にカットしている場合が多い。

逆に、45度線よりも上に位置する団体は、下水

道事業や国民健康保険特別会計等への基準外繰出金が多額に上っている団体が多い。こうした団体は、通常の経常収支比率で把握されるよりも財政硬直度高いといえるため、特に比率が100%を超えるような団体は、かなり厳しい状態であるといえよう。

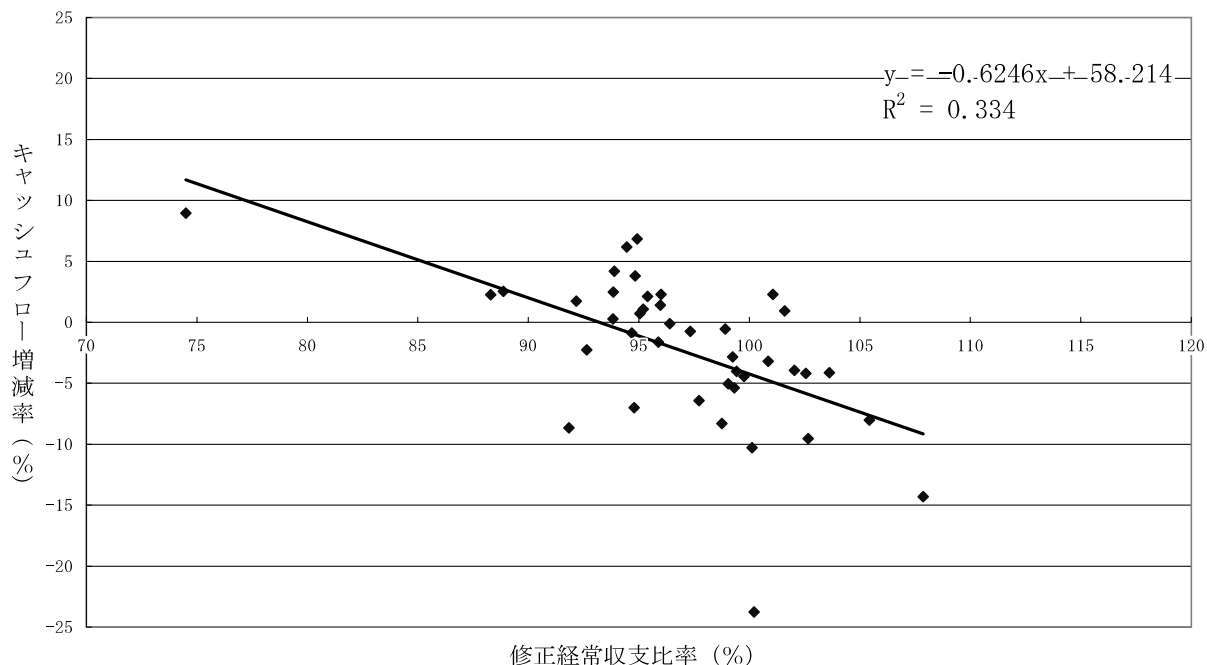
## ■ キャッシュフローとの対比分析

### 1. 修正経常収支比率のもう一つの意義

ここまで見てきたとおり、修正経常収支比率は、経常収支比率の算式に「経常的な臨時」の歳入・歳出を加味することによって、より財政硬直度の実態を把握するために考案した指標である。

見方を変えると、修正経常収支比率は、歳入歳出総額から「毎年度見込むことができない不安定な収入」と「(投資的経費を中心とした) 政策判断によ

図-3 修正経常収支比率とキャッシュフローとの相関図 I



って増減できる支出」を除いた収支のバランスを表していると言い換えられる。つまり、この指標は、各団体のキャッシュフローの状況を相当程度説明するものであると考えられる。

これを証明するため、次に各市町村のキャッシュフローと修正経常収支比率との関係について分析してみる。

## 2. キャッシュフローとは

最近、バランス・シート作成や行政コスト計算書と同時に、キャッシュフロー計算書を作成する自治体が増えつつある。キャッシュフロー計算書とは、歳入歳出決算書を、企業会計にならって(1)行政活動の収支、(2)投資活動の収支、(3)財務活動の収支、に3区分することによって、資金面での行政活動を分かりやすく説明しようとするものである。

ここでは、一般財源の増減を把握するために、こうした厳密なキャッシュフローではなく、単純に、以下のとおり定義してみる。

$$\text{算式 I} = (\text{単年度収支} + \text{基金増減})$$

この算式によって求められたキャッシュフローを標準財政規模(概ねその年度の経常一般財源に相当)

で除した比率と、修正経常収支比率との相関を、回帰分析の手法を用いて見てみることにする。

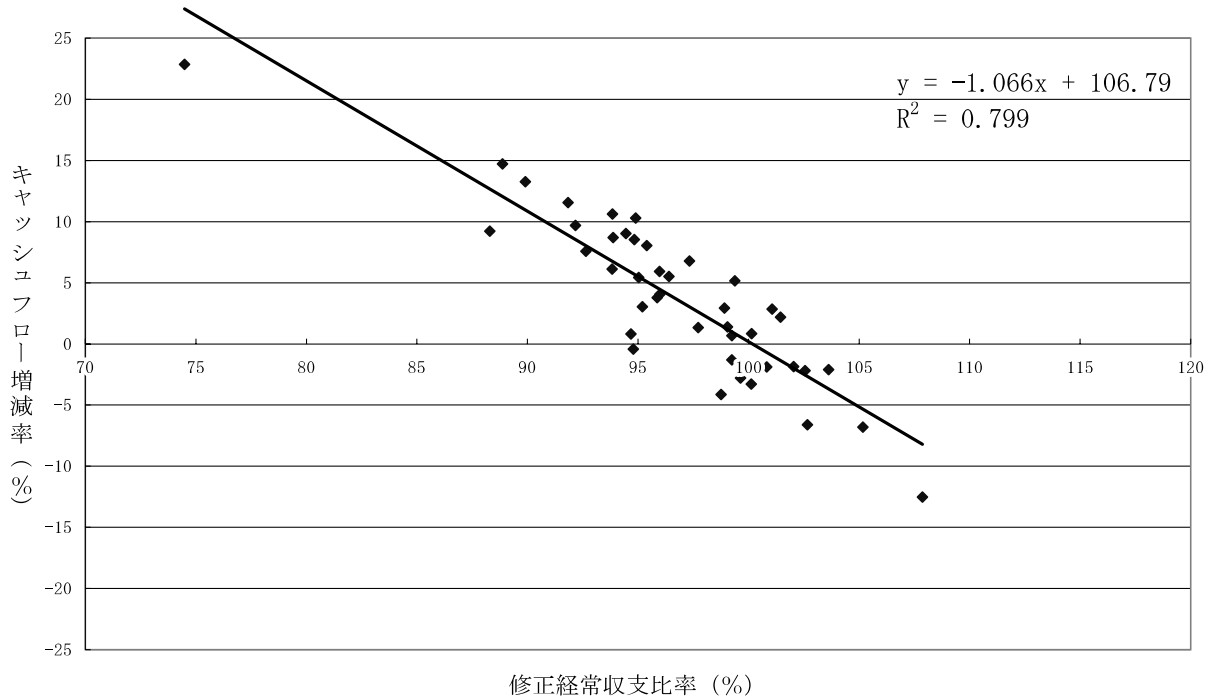
## 3. 回帰分析の結果

回帰分析によると、単回帰式は、 $y = -0.6246x + 58.214$ 、決定係数 $R^2$ は、0.334となっている。決定係数が1に近づけば近づくほど、一方の要素がもう一方の要素によって決定されていることを示すので、統計上、修正経常収支比率は、各団体のキャッシュフローを3割程度説明していることとなる。(図-3)

決定係数がそれほど高くならなかったのは、上記のキャッシュフローの算式には、投資的経費に充てられた一般財源と特定目的基金取崩額が考慮されていないためであると思われる。つまり、投資的経費に充てられた一般財源や基金取崩額は、キャッシュフローの算式には反映されるが、修正経常収支比率の計算上は考慮されないことから、こうした結果となったものと思われる。

ところで、投資的経費に充てられる財源に占める一般財源の割合は、各団体によって大きく異なっている。これは、財政状況に余裕のある団体ほど投資的経費に充てる一般財源が多く、逆に財政状況が厳しい団体ほど、投資事業の抑制を行うとともに、地

図-4 修正経常収支比率とキャッシュフローとの相関図Ⅱ



方債や基金を充てることによって一般財源負担を減らそうとするためであると考えられる。

特に近年は、財政健全化債など地方債の充当率がかさ上げされていることもあり、場合によっては、ほとんど一般財源の負担なく建設事業を実施できる。したがって、各団体がどの程度の一般財源を投資的経費に充てたかを考慮しないと、資金収支の実態をみることはできないと考えられる。

そこで、先ほどの算式を以下のように修正してみる。

$$\begin{aligned} \text{算式Ⅱ} &= (\text{単年度収支} + \text{基金増減}) \\ &+ \text{投資的経費に充当した一般財源} (\ast) \\ &+ \text{投資的経費に充当した基金取崩額} \end{aligned}$$

(※) 地方道路整備臨時交付金は、決算統計上は一般財源扱いされているが、実質的には道路整備のための国庫支出金であることからここでは控除している。

算式Ⅱによって求めたキャッシュフローを標準財政規模で除した比率と実質経常収支比率とを説明変数とする単回帰式は、 $y = -1.066x + 106.79$ 、決

定係数 $R^2$ は、0.799となる。これは、非常に高い相関度であり、修正経常収支比率は、実質的な市町村のキャッシュフローをきわめて正確に説明しているといえよう。(図-4)

つまり、修正経常収支比率が高い団体はキャッシュフローがマイナスとなり、修正経常収支比率が低い団体はキャッシュフローがプラスとなるという負の比例関係となる。より具体的にいうと、概ね『標準財政規模×(100%－当該団体の修正経常収支比率)』に相当する額が、その団体の財政的な余裕、すなわち投資的経費を含む政策的経費や基金の積立に充てることができる財源であるということができよう。

端的にいえば、修正経常収支比率が100%を超えている団体は、投資的経費にまったく一般財源を投入しなくても単年度収支がマイナスであり、基金取崩しや財政健全化債などの地方債の増発により対応せざるを得ない非常事態にあるといえる。

基金の取崩しや地方債の増発、財産売却など一時的な財源調整では限界がある。こういった団体は、財政構造改革に早急に取り組む必要があるだろう。

その際に、修正経常収支比率の引き下げは、財政健全化の目標の一つとして活用できるのではなかる



うか。

## おわりに

この分析の当初の目的は、自治体財政の弾力性をより実態に近い形で表すことであった。そのために修正経常収支比率という指標を考案したのだが、分析の過程で、この指標は地方自治体の実態的なキャッシュフローを説明する指標としての意味合いが強いことが分かった。

もちろん、修正経常収支比率は完成されたものではないが、既存の分析指標である経常収支比率や実質収支比率などでは見えない、キャッシュフローベースでの実力をみる指標として、有効に活用できるものと思う。

今後、地方分権の推進により行政のアカウンタビリティ（説明責任）は一層求められるようになるだろう。地方分権は、国と地方自治体を対等・協力の関係にすると同時に、地方自治体と住民を参画・協働の関係にすることをめざすものである。住民が必要な情報を得られ、説明を受けることができることが、両者のパートナーシップの基礎となる以上、より多くの情報をより分かりやすい形で住民に提供することを行政は常に意識しなければならない。

特に財政に関する情報は難解であり、自分が住んでいる地方自治体が、現在どのような財政状況にあり、今後どうなっていくのかといったことを、十分な説明なしに住民が理解するのは難しいだろう。

しかし、住民の参画を得て、真の地方自治を実現するためには、住民一人一人がこうした判断ができるような材料を提供していかなければならない。そのためには、地方自治法などで定められた内容を従来のやり方で公開するにとどまらず、よりの確で分かりやすい指標やその提供方法を模索し、住民の理解を求めていく努力が必要である。

今回紹介した修正経常収支比率を、これまでの分析指標を補完する指標や財政健全化の目標の一つとして、さらには情報提供のツールとして活用していただければ幸いである。