

# 基礎研 レポート

## 地方財政の健全化は進んだのか?—その1:財政収支の動向

経済調査部門 主任研究員 石川 達哉  
(03)3512-1820 ishikawa@nli-research.co.jp

### 1—はじめに

決算指標を通じて、財政状況の健全度に対する自己点検をすべての地方公共団体に求め、警戒水準を超えて悪化が進んでいる団体には早期是正を促すルールを明確化した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（地方公共団体財政健全化法）の本格施行が始まったのはちょうど5年前の2008年4月である。しかし、この年に生じたリーマンショックによる世界的な景気後退に伴って、翌年度以降は税収が激減し、また、2011年には一部の地方公共団体が東日本大震災の深刻な被害を受けるなど、財政運営を巡る過去5年間の環境は決して良好なものだったわけではない。こうした状況を踏まえたうえで、長期的に見て地方財政の健全化は進んでいるのかどうか、当レポートでは、最も基本的な指標である財政収支に焦点を当てて、検討を行う。特に、国に対する集合体としての「地方」という観点からだけでなく、都道府県と市町村、あるいは、政令指定都市と一般都市、町村という現実の地方公共団体をイメージできるレベルに視線を据えて、財政収支の動向と変化の要因を明らかにする。

### 2—「国民経済計算」ベースで見た地方政府の財政赤字

#### 1 | 1990年代半ば以降は国とは対照的に収支が改善

地方公共団体の財政状況を示す指標としては、普通会計決算統計をはじめ、地方公共団体財政健全化法によって定められた4種類の健全化判断比率など数多くの統計・指標が公表されている。これらは、現実の地方行財政の遂行結果としての決算に基づくものであり、裏返して言えば、決算やその前提となる予算の内容は財政運営を映す鏡だと言える。しかし、意外なことに、国・地方を問わず、「財政収支」という名称の項目は日本の予算・決算資料の中には存在しない。

いわゆる「財政収支」、例えば、目標値が設定される中期財政フレームや財務省から毎年公表される財政関連資料の中で「国・地方の財政収支(赤字)」とされているものは、すべて「国民経済計算(SNA)」ベースの数値であり、様々な会計の歳入・歳出項目が組合せられ、複雑な概念調整が施されたうえで算出されたものである。非常に残念なことではあるが、個別の地方公共団体の財政関連資料は豊富にあるのに、財政収支を直接表す統計や項目がないため、我々が直接知ることができるのは、国民経済

計算ベース、集合体としての「地方」の歳入・歳出に関するデータが二次加工、三次加工されたうえで算出された「財政収支」のみにとどまっている。地方公共団体の歳入・歳出に関する詳細な項目を含んだ普通会計ベースの決算統計に基づいて「財政収支」を把握する試みは次節での分析に委ね、まず、正式な数値として使われる国民経済計算ベースの「財政収支」の推移を国と地方について比較することとしたい。

図表-1 が示すとおり、いわゆる「バブル崩壊」に伴って日本経済が長い低迷の時代に入ると、急減に財政収支が悪化し、90年代半ばまで赤字が拡大したことは、国にも地方にも共通している。しかし、90年代後半になると、地方の赤字幅が少しずつ縮小したのに対して、国の赤字はさらに拡大し、両者の動きは対照的なものになったのである。

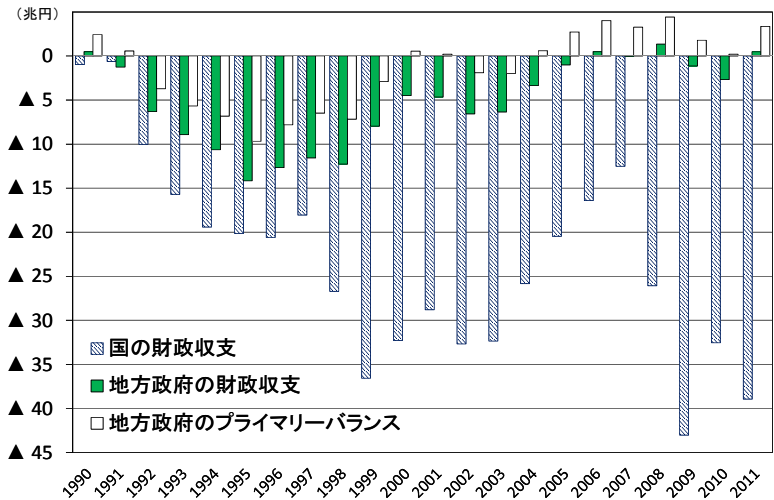
2000年代に入っても、地方の収支は緩やかながらも改善傾向を示している。2006年度に黒字化した後、2009年度以降は景気後退や東日本大震災の影響で小幅悪化しているが、基調に変化がみられるというほどではない。財政収支から利子の支払と受取を除外した概念、すなわち、プライマリーバランスで見ると、2003年度以降、地方は黒字を続けている。

一方、国は今日に至るまで30兆円前後の財政赤字を続けている。

こうした推移に対しては、「国は地方の赤字を肩代わりしている」、「地方が収支均衡に至れたのは、国が赤字を引き受けているから」という指摘もしばしばなされる。国と地方の間には、制度的に様々なルートを通じた財政移転、資金移転が行われる関係があり、国の収支と地方の収入をそれぞれ独立したものであるかのような見方をするのは、確かに適切ではない。例えば、国から地方へは毎年16兆円前後の地方交付税が交付されているから、地方の財政収支に対して地方交付税は16兆円もの黒字要因として働いていることになる。

ただし、こうした国からの資金移転が地方財政を支えていることと、その構造が強まったか否かとは峻別したうえで、収支改善の主因を探るべきであろう。前述のとおり、国民経済計算における財政収支を構成する各項目は、会計ベースの歳入・歳出項目に単純に対応している訳ではなく、また、国民経済計算概念に固有の表象方式もあるため、厳密な検証を行うことはできない。しかし、国民経済計算における各項目を適切に整理・統合すれば、会計ベースの歳入、歳出を構成する主要項目に対応す

図表-1 国と地方の「財政収支」(国民経済計算ベース)



(注) ①国は「中央政府」、地方は「地方政府」、財政収支は「純貸出(+)/純借入(-)」  
 ②国の財政収支に関して、1998年度の一般会計による国鉄清算事業団及び国有林野事業特別会計からの債務継承、2006年度の財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計への繰入れ、2008年度の財政投融资特別会計から一般会計・国債整理基金特別会計への繰入れ、2009年度の財政投融资特別会計から一般会計への繰入れ、はすべて除外した計数を使用

(資料) 内閣府「国民経済計算年報」に基づいて作成

る系列を幾つか得ることができる<sup>i</sup>。このうち、歳入に対応する項目を、地方税等、国からの経常移転および資本移転、他部門からの経常移転および資本移転、財産所得受取の4つに統合して推移を見たのが、図表-2である。

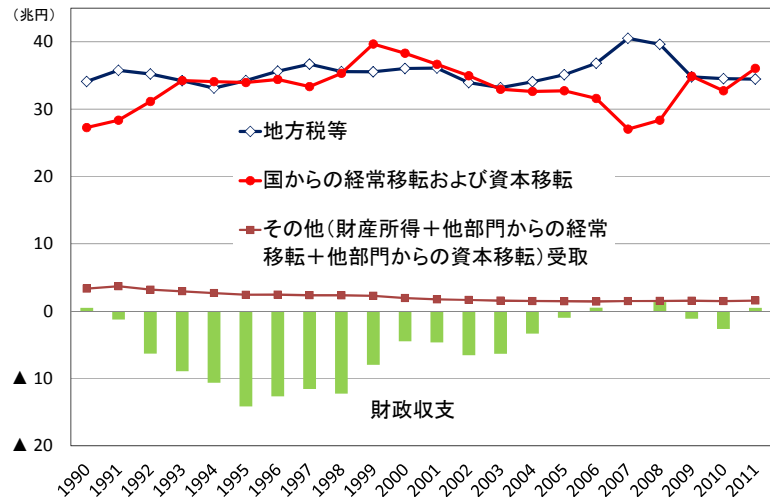
会計ベースでの地方交付税・地方特例交付金・国庫支出金などの資金移転額は、国民経済計算では、「国からの経常移転および資本移転」に反映されており、地方の財政赤字縮小が顕著に進んだ1990年代半ばから2000年代半ばにかけての期間に着目すると、1999年度以降はむしろ減少しており、国からの資金移転額が増えたことによって、地方の財政収支が改善したと見るのは難しい。

2006年度以降に限れば、「国からの経常移転および資本移転」は大幅な増加傾向を示している。ただし、これに先立つ2002～2007年度の期間において、三位一体の改革による国からの税源移譲と景気拡大局面で

の税収増加を反映して「地方税等」が増加した際は、この項目は大幅に減少した。そして、その後の景気後退による地方税収減の際に増加するというように、全期間を通じて、「国からの経常移転および資本移転」は「地方税等」とほぼ正反対の動きをしている。個別の地方公共団体に対する地方交付税が「基準財政需要額と基準財政収入額の差額」として算定される仕組みがあり、地方交付税が地方税を補う関係が総額ベースでも成り立っていると見ることもできる<sup>ii</sup>。

なお、国税としての所得税率が引き下げられて、その分、個人住民税率が引き上げられる税制改正は2007年度に実施されたが、その後は景気後退によって課税所得自体が減少してしまったため、地方税収が平常時においてどれだけ増えたのかを現時点の国民経済計算統計で判断することはできない。

図表-2 国民経済計算ベースの財政収支における  
地方府県の受取項目の内訳(概念調整後)



(注) 財政収支は「純貸出(+)/純借入(-)」、地方税等は「生産・輸入品に課される税」と「所得・富等に課される経常税」の和、国からの経常移転および資本移転は「一般政府内の経常移転(受取)」と「他の一般政府部門からの資本移転(受取)」、他部門からの経常移転および資本移転は「その他の経常移転(受取)」と「資本移転(受取)」の和から前出項目を控除した残額。  
(資料) 内閣府「国民経済計算年報」に基づいて作成

<sup>i</sup> 所得支出勘定および資本調達勘定に同額かつ別の呼称を持つ項目として受取と支払の両方に計上される項目を除外すると、効果的である。国民経済における政府消費は、政府が提供する公共サービスに対して受益者が直接支払う対価では賄われぬ部分を政府が自家消費したものとして扱ったものであり、コスト面から人件費として公務員の給与や退職金が内数として反映されているが、退職金相当額は政府消費以外にも、支払項目としての無基金雇用者社会給付と受取項目としての帰属社会負担に同額が計上されている。受取と支払から無基金雇用者社会給付と帰属社会負担を除外しても、財政収支に影響を与えない。国民経済計算固有の項目が少なくなって、会計ベースの項目との対応関係が見極め易くなる。また、複数回計上されている固定資本減耗は政府消費の内数に反映されており、支払・受取のいずれにもカウントせずに政府消費額から控除すれば、財政収支へは影響を与えずに、減価償却費を計上しない会計ベースの概念に近づけることができる。

<sup>ii</sup> 地方全体の交付税総額は、地方財政計画において、歳出額と他の歳入見込額とセットで決められ、個別の地方公共団体における積算の結果として決まるものとは言えない。何ら対策を講じなければ、総額として決まる額と積算額の間には乖離が生ずるが、財務省と総務省の協議を経て策定される地方財政対策によって、潜在的な不足額に対する財源が割り当てられるため、策定された地方財政計画では乖離は解消されている。こうした仕組みも踏まえたうえで、地方交付税がどのようなメカニズムによって究極的に決定されるに関しては、大きな論争がある。

いずれにしても、1990年代半ば以降の大きなトレンドとして、地方全体の財政収支が改善してきたことの主因を歳入面に求めることは、困難である。

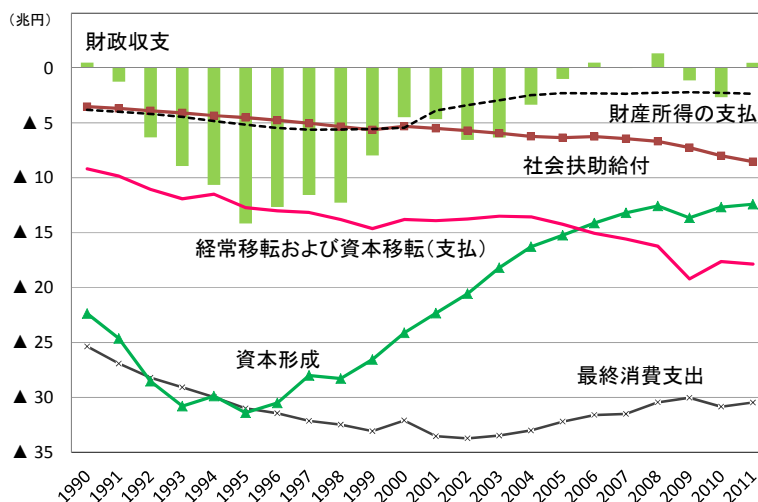
## 2 | 地方の財政収支改善は投資減が主因

一方、国民経済計算ベースにおける財政収支に対する受取項目と会計ベースの歳出項目の呼称や概念の違いは歳入項目以上に大きい。

しかし、項目間の統合によって、図表-3のように、財産所得の支払、経常移転および資本移転(支払)、社会扶助給付、最終消費支出、資本形成等(固定資本形成、在庫品増加、土地の純購入)の5つに整理すれば、集計対象や金額面での差異は残るものの、普通会計ベースにおけるそれぞれの関連項目である公債費中の利子、補助費、扶助費、人件費・物件費・維持補修費、投資的経費と概ね対応づけることができる。

このうち、全期間を通じて財政収支とほぼ同じ動きをしているのが資本形成等である。ピークの1995年度には31兆円に達したが、2011年度には12兆円まで減少している。社会扶助給付は増加傾向を続けていることもあって、ピーク時からの資本形成等の減少幅は財政収支の改善幅をも上回っており、公共投資の縮減が地方の財政収支改善の主因と言える。

図表-3 国民経済計算ベースの財政収支における  
地方政府の支払項目の内訳(概念調整後)



(注) 財政収支は「純貸出(+)/純借入(-)」。支払項目は負値表示。資本形成は「固定資本形成」と「在庫品増加」の和に「土地の純購入」も加えた。最終消費支出は「最終消費支出」から「固定資本減耗」を控除した(会計ベースでは減価償却費は計上されないため)。経常移転および資本移転(支払)には、便宜的に生産物・輸入品に係る補助金も含めた。

(資料) 内閣府「国民経済計算年報」に基づいて作成

## 3——個別の地方公共団体毎に見た財政収支

### 1 | 会計ベースの財政収支

以上の議論は、集合体としての地方公共団体に関するものであり、都道府県と市町村に分けて見たとき、あるいは、個別の地方公共団体毎に見た時にも当てはまることとは限らない。国と地方の財政状況に対して国民の関心がかつてないほど高まっているにもかかわらず、このような基本的な事実が明らかではないのは、冒頭で述べたように、地方公共団体毎の「財政収支」を直接表す統計が存在しないからである。言い換えると、地方公共団体毎の「財政収支」を把握するには、公表されている決算統計の項目を組み替えることにより、国民経済計算概念での「財政収支」に相当する額を算定する作業が必要となる。

財政収支は多種多様な項目の加算と減算の結果として算定されるため、そのひとつひとつを会計ベースの項目と対応づけることは困難である。しかし、収支尻としての側面に着目すれば、フローとス

トック間には以下の関係が成り立っている。

財政収支 = 「政府の現金・金融資産残高 - 政府の負債残高」の前年度からの変化幅

あるいは

財政収支 = 「現金・金融資産増、負債減をもたらす取引」 - 「現金・金融資産減、負債増をもたらす取引」

これらの関係式は、地方公共団体の普通会計決算統計にも当てはめることができる。まず、ストック統計からは次式が得られる<sup>iii</sup>。

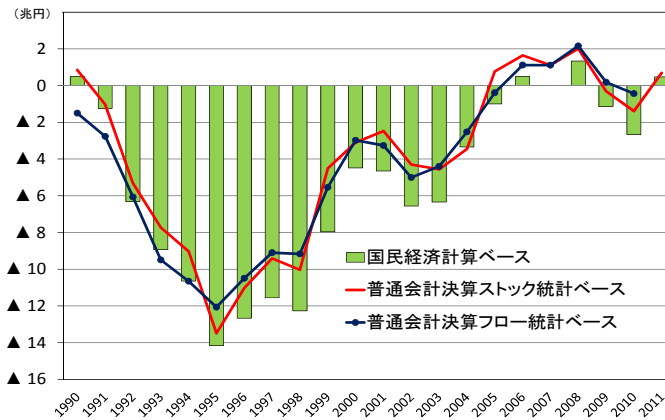
財政収支 = 「積立金残高 + 実質収支 - 地方債残高」の前年度からの変化幅

また、フローの決算統計からは、次式が得られる<sup>iv</sup>。

財政収支 = 「金融資産増・負債減をもたらす取引」 - 「金融資産減・負債増をもたらす取引」 + 「歳入 - 歳出」  
 = 「歳入において金融資産減・負債増をもたらす項目以外の項目」 - 「歳出において金融資産増・負債減をもたらす項目以外の項目」  
 = 「歳入総額 - 地方債 - 財産収入 - 諸収入 - 繰越金」 - 「歳出総額 - 地方債元金償 - 積立金 - 投資・出資・貸付金 - 前年度繰上充用金」

図表-4は、都道府県と市町村と合わせたベースで、普通会計決算に基づくストック統計とフローと統計を利用して、財政収支を算定し、国民経済計算ベースのそれと比較したものである。概念の統一が完全ではないため、金額の不一致は残っているが、普通会計決算ベースでも国民経済計算ベースの動きをほぼ再現できることが分かる<sup>v</sup>。

表-4 普通会計決算統計ベースの財政収支



(資料) 内閣府「国民経済計算年報」総務省「地方財政統計年報」「平成23年度普通会計決算の概要」に基づいて作成

<sup>iii</sup> 実質収支とは、決算における歳入と歳出の差額から翌年度に繰越すべき財源を控除した金額であるが、地方公共団体会計においてはこの金額も翌年度以降へ繰り越されるため、累積キャッシュフローに相当するものであり、実態はストックとしての手持ち現金だと考えられる。企業会計に当てはめれば、流動資産と流動負債の差額に相当する。

<sup>iv</sup> 「地方債以外の歳入 - 元金償還以外の歳出」と表すことができる国の一般会計と比べると、地方公共団体の普通会計決算ベースの財政収支やプラマリーバランスの定義式は複雑である。なお、財産収入の主要部分は財産売却収入、諸収入の主要部分は貸付金元金回収だが、それ以外の項目も含まれることや、元金と利子とが分離されていない場合もあるため、本来の概念に見合った算式とはならず、ストックベースの算定結果と一致しない。算式上の具体的な歳入項目は、地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、交通安全対策特別交付金、国有提供施設等所在市町村助成交付金、分担金・負担金、国庫支出金、使用料・手数料、繰入金などである。また、具体的な歳出項目は、人件費、物件費、維持補修費、扶助費、補助費、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費、繰出金、地方債利子、一時借入金利子などである。

<sup>v</sup> 国民経済計算の地方政府は、普通会計を基本としつつも、住宅事業や公務員住宅賃貸を集計対象外とする一方、下水道事業会計や畜事業会計、財産区・港湾局に係る会計も集計対象としているので、普通会計ベースとは一致しない。

## 2 | 都道府県と市町村の財政収支

そこで、普通会計決算のストック統計に基づいて都道府県と市町村の財政収支を試算した結果を示したものが、図表-5 である。これを見ると、全般的な推移は似ているものの、市町村の方が1990年代半ば以降の赤字は小さく、2005年度以降は黒字を維持していることがわかる。

さらに、市町村の内訳については、市町村合併時に適正な試算結果が得られないストック統計の代わりにフロー統計を利用し、政令市、一般都市、町村、特別区（東京23区）に分けて、財政収支の推移を示したのが、図表-6 である<sup>vi</sup>。

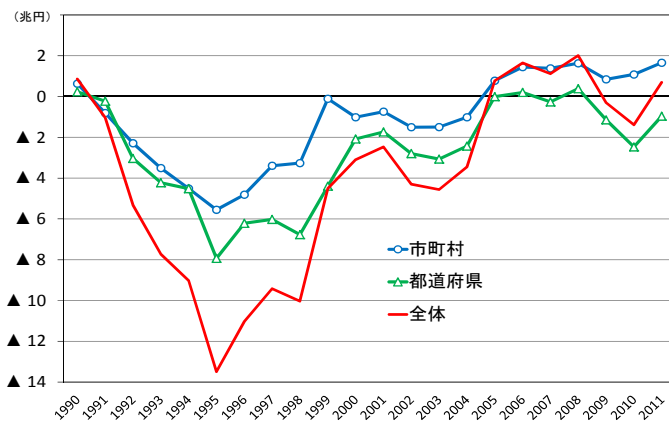
これを見ると、大きな変化の方向性、特に、1990年代半ばまでの悪化とその後の改善に関しては、政令市、一般都市、町村、特別区に共通の傾向が見られる。ただし、年々の振幅も1990年代半ばから近年に至る改善幅も、一般都市が特に大きく、町村がそれに次いで大きい。また、市町村全体の变化に対する影響は大きくないが、特別区は2000年度頃から黒字に転じている模様である。

## 3 | 市町村合併と財政収支改善の関係

地方全体の財政収支の改善傾向を支えてきた主因が、歳出における公共投資の縮減であることは既に見たとおりである。ここでは、都道府県と市町村、あるいは、市町村を政令市、一般都市、町村、特別区と分けたうえで、全体と同じことが当てはまるのか、確認したい。

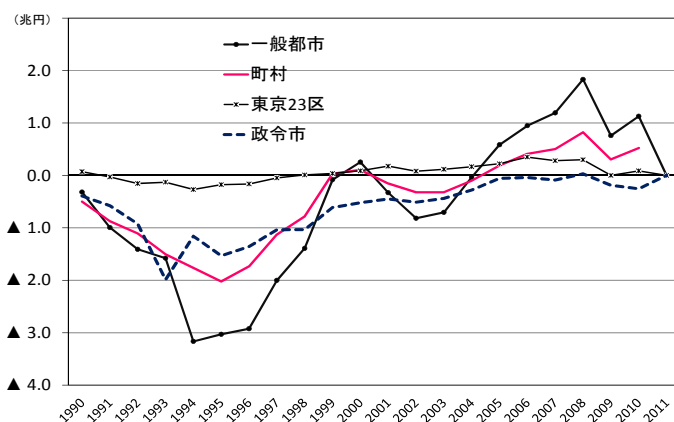
まず、図表-7 は、国民経済計算ベースの

図表-5 都道府県と市町村の財政収支（普通会計）



(資料) 総務省「地方財政統計年報」「平成23年度普通会計決算の概要」に基づいて作成

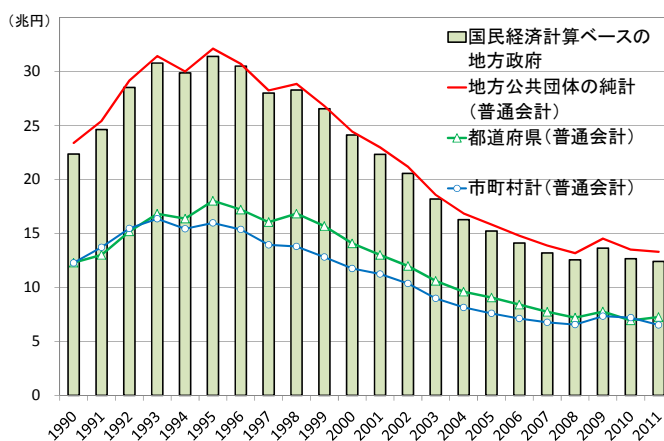
図表-6 市町村の内訳で見た財政収支（普通会計）



(注) 一般都市は、中核市と特例市を含む。市町村合計には含む「一部事務組合」(複数の市町村が事務の一部を共同処理するために設立した広域連合)は図示していない。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」等に基づいて作成

図表-7 都道府県と市町村の投資的経費（普通会計）



(注) 全体の数値は、各都道府県、各市町村の相互取引による部分を相殺した「純計ベース」の計数を利用しているため、単純合計とは一致しない。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」等に基づいて作成

<sup>vi</sup> 全体の数値を計算する際はストック統計の方が正確である。フロー統計に基づく財政収支の定義式において、歳入総額から控除する必要のない元金以外の部分が「諸収入」には含まれているが、把握できないため、算定された収支は本来よりもやや過小に推定されているはずである。

投資(固定資本形成、在庫投資、土地純購入の和)と、普通会計決算統計ベースの投資的経費(普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費)とを対比させたものである。概念や集計対象の違いはあるものの、地方全体の金額は非常に似通っている。また、都道府県についても、市町村についても、全体と同じく、1990年代半ば以降の減少傾向が続いている。

図表-8は、市町村を政令市、一般都市、町村、特別区に分けて、投資的経費の推移を見たものである。一般都市、町村、特別区のピークが少し早かったことを除けば、2003年度頃までの低下のトレンドは全体と大きく異ならない。

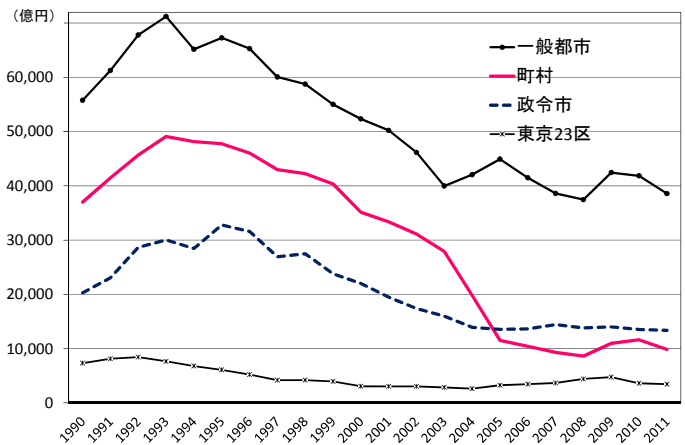
しかし、2003年度から2005年度にかけて、町村の投資的経費が大きく減少しているのに対して、一般都市は2003年度以降も横ばい圏の中での変動にとどまるなど、市町村全体とは異なる動きもある。

実は、この時期は、「平成の大合併」によって、市町村の数が激減した時である。個々の地方公共団体の規模を一定水準以上に大きくすることで行財政運営の基盤強化と効率化を意図したもので、2003年度時点で2443あった町村は2005年度には1044にまで減少している。一方、一般都市は同時期に676から763に増加している。

そこで、一般都市と町村に焦点を当てて、1団体(1市町村)当たりの投資的経費の動きを示したのが、図表-10である。

これを見ると、1993年度をピークに低下へと転じたことは一般都市と町村に共通している。しかし、一般都市に関しては、2003年度までのトレンドの方が顕著であるものの、その後も緩やかな減少傾向が続いているのに対して、2003年度以降の町村はほぼ横ばい圏の中での変動にとどまっている。

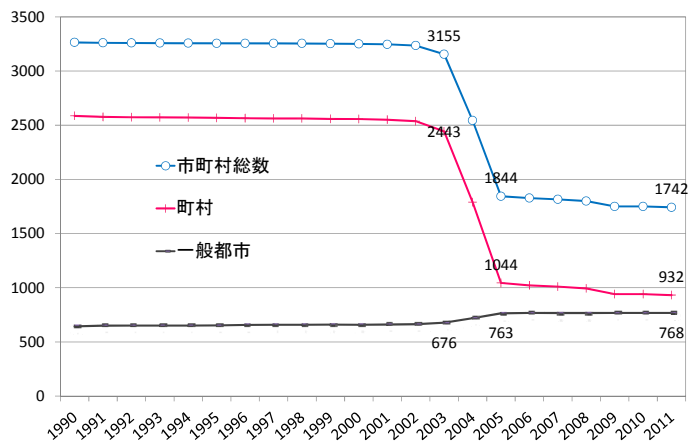
図表-8 市町村の内訳で見た投資的経費(普通会計)



(注)図表-6と同じ

(資料)図表-6と同じ

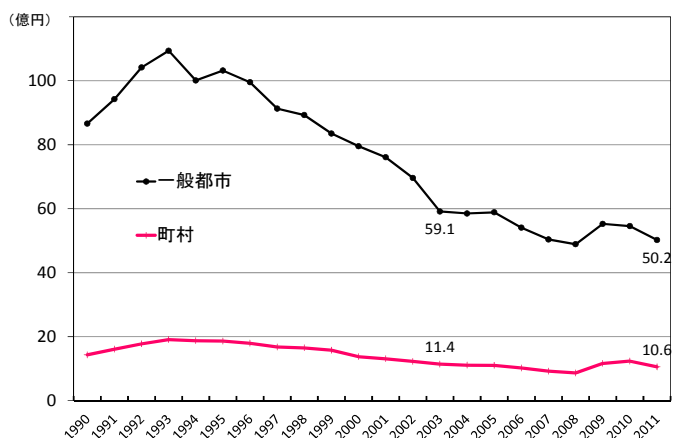
図表-9 市町村数の推移



(注)年度末の数。市町村総数には政令市と特別区も含む

(資料)総務省「地方財政白書」に基づいて作成

図表-10 1市町村当たりの投資的経費の推移



(資料)総務省「地方財政統計年報」「地方財政白書」「地方公共団体の主要財政指標一覧」等に基づいて作成

したがって、2003 年度から 2005 年度にかけての町村全体の投資的経費急減は、町村数の減少によるものだと分かる。一方、一般都市の方は団体数が増えたものの、1 団体当たりの水準がこれを相殺するように低下したため、一般都市全体の投資的経費は横ばいとどまったものと言える。2000 年代半ば以降も市町村全体の投資的経費が減少傾向を続けてきた背景には、このような合併に伴う影響が少なからず反映されている。

一般的には、地方公共団体には、その規模にかかわらず必要とされる施設や支出が存在するため、市町村合併が行われれば、市町村数減少に伴う必要施設総数減少の効果が出やすいと考えられる。その反面、1 市町村の規模は大きくなるので、1 市町村当たりの歳出は増えても不思議ではない。しかし、一般都市については、1 都市当たりの投資的経費も低下した。これについては、合併対象市町村がそれぞれ従前から保有していた施設が効率よく組み合わせられることで新設投資が節約されたためと解釈することもできるが、合併とは無関係に投資減が続いている可能性もある。

公共投資に関して重要なのは、投資の結果としてのストックの水準であり、住民が受ける便益とそのためのコストが他の公共サービスに対する支出と比べて適切かどうか問われるべきである。言い換えると、単純に歳出額の変化だけを見て、かつてのフローの投資水準が過剰であるとも、現在の投資水準が過小であるとも言えることはできない。社会資本の分野毎に物理的な数量単位でストックの水準が妥当かどうか、老朽化によってサービスが低下していないかどうか、別途検証することが必要であろう。

#### 4—おわりに

地方の財政収支については、以下のように総括できる。

第 1 に、長期的に見ると、集合体としての地方は、1990 年代半ばから改善傾向を続けている。2009 年度以降は景気後退や東日本大震災の影響で小幅悪化しているが、基調に変化がみられるというほどではない。

第 2 に、決算統計を利用して、都道府県と市町村の別に財政収支を試算すると、推移は似ているものの、市町村の方が良好で、2005 年度以降黒字を維持している。さらに、市町村を政令市、一般都市、町村、特別区に分けると、一般都市と町村は 2000 年代以降も顕著な改善がみられる。

第 3 に、財政収支改善の主因は、公共投資の大幅な縮減を続けてきたことにある。2000 年代半ば以降は、合併によって市町村数が減少したことも総額の減少につながっている。

このように、地方の財政収支で見た財政健全化は長期的には進んでいるが、ごく最近に限れば、どのような団体、どのような区分から見ても顕著な改善が見られるという状況ではなくなっており、引き続き動向を見守っていくことが必要である。決算統計を利用すれば、都道府県、市町村、あるいは政令市、一般都市、町村、特別区という区分による集計値だけではなく、個別地方公共団体の財政収支を試算することが可能であり、住民の立場で監視の目を向けることが最も重要だと思われる。

もちろん、財政収支は財政状況の一端を示すに過ぎないのも事実である。歳入、特に地方税や地方交付税、健全化判断比率などの面では、財源基盤の強化や健全化が必ずしも進んでいるとは言えない部分もあり、それらの点については次回、次々回のレポートで検討することとしたい。