

# 業務活動収支に着目した 地方自治体の財政評価

——フロー指標とストック指標の組み合わせによる持続可能性評価の試み——

大 川 裕 介

キーワード 地方公会計 財務書類 資金収支計算書 地方債 償還可能性

(目次)

1. はじめに
2. 先行研究のレビュー
3. 主題の設定
4. 業務活動収支の状況
5. 業務活動収支と純負債残高とのバランス
  - (1) 業務活動収支現在価値対純負債比率の算定方法
  - (2) 一般団体にかかる分析
  - (3) 純負債がマイナスとなる団体にかかる分析
  - (4) 業務活動収支がマイナスとなる団体にかかる分析
6. むすび

## 1. はじめに

原則として2016年度決算より、統一的な基準による地方公会計にもとづく財務書類の作成が要請され、これまで大半の地方自治体で財務書類の作成が行われている。しかし財務書類やその背後にある固定資産データを行政運営に活用する取り組みは十分とはいえない。2024年3月31日時点における総務省による地方自治体への調査（総務省 2024）によれば、活用しているとの回答の割合が最も高かった「行政外部に向けての活用（住民への公表や地方議会、その他外部への情報開示等のための活用）」という選択肢においてもその割合は34.7%であるほか、「公共施設等総合管理計画の策定や改訂時に、財務書類や固定資産台帳の情報を活用した」という回答は8.9%、「施設別・事業別等の行政コスト計算書等の財務書類を作成した（セグメント分析等）」という回答は4.8%と、非常に低い水準にとどまっている。

ここで「財務書類等の活用」について留意すべき論点を2点示す。1点目として、財務会計的な機能に十分に目が向けられているか疑問があることが挙げられる。総務省のウェブサイト「地方公会計に関する取組事例集」には全国のさまざまな団体による活用事例が紹介されているが、ここに挙げられているものは固定資産や公共施設の適切な管理、施設

別・事業別のセグメント分析などの事例が中心である。これらはいずれも団体内部において業務の効率化やコストの低減などを指すものであり、いわば管理会計的な活用方策といえる。もちろんこれらの取り組みも非常に重要であり、今後とも研究や実務的な取り組みが求められるが、それとともに外部のステークホルダーに財政状況を適切に開示し、説明責任の履行やステークホルダーの意思決定に貢献する機能にも着目すべきである。2点目として、資産の評価や発生主義情報の比較可能性についての懸念が挙げられる。2016年度当初の固定資産の開始時簿価の算定に当たってはさまざまな簡便な方策が許容され、各団体の算定方法にはかなりの相違があると推測されるほか、その後の新規取得資産の取得原価の算定においても、付随費用を十分に網羅して算入していない事例や、例えば建物と建物附属設備のように耐用年数の異なる複数の資産を単一の資産として計上している事例なども見聞きされる。このため、数多くの団体を対象とした統計的な分析は可能としても、固定資産の帳簿価額や減価償却費などを個別団体の財政評価や特定の団体間の財政状況の比較に用いることには限界があるとも考えられる。

本稿ではこれらの論点を踏まえ、財務書類の情報を地方自治体全体としての財政評価、特に持続可能性の分析に活用する試みを、資金収支情報に着目して行う。財政評価の取り組みはいくつかの先行研究でも行われているが、本稿では資金収支計算書の業務活動収支に焦点を絞り、これまで蓄積された5ヵ年度のデータを用い、かつ全国の団体を対象とすることにより説得力のある分析を行い、地方自治体が行政サービスを継続していくための条件である持続可能性の評価を試みることとする。

## 2. 先行研究のレビュー

地方公会計の財務書類から得られる財務指標に着目した研究はこれまで複数認められる。まず総務省が設けている研究会の報告書（総務省 2018；2019）において、さまざまな指標が提示された。それを受けて鷺見（2020）および馬場ほか（2020）において、これら総務省研究会の報告書を参照しつつ、さらなる指標についての検討や、それらの指標にもとづく具体的な分析などが行われてきた。大川（2021a）でも、これらの先行研究を参照しつつ、「資産形成・維持」、「世代間負担衡平性」、「財政健全性・持続可能性」という3つの分類に諸指標を整理し、それらの指標を用いた分析を行っている。また大川（2021b）においては、実質収支等の従来のフローの財政指標と、財務書類から得られる本年度差額や業務活動収支、フリー・キャッシュ・フローなどのフローの財務指標について、財政状態の変動（資産・負債の増減）に対して説明力を有するかを統計的分析により検討し、財務書類にもとづく諸指標の有用性を見出している。

さらに山本（2021）では東京都の公会計データを用い、特にキャッシュ・フローに着目した安全性分析が行われている。ここでは企業会計における安全性分析の手法を用いたさまざまな分析が行われているが、東京都では「行政サービス活動収支差額」（企業会計における営業活動によるキャッシュ・フローおよび、統一的な基準における業務活動収支に相当）を確実に黒字とし、その範囲内で社会資本整備を行ってきたことを見出している。

このほか三木（2022）においては地方公会計情報を用いた健全化判断比率の改善方策として、有形固定資産の減価償却累計額を将来負担比率に反映させ、その結果についての考察を行っているなど、ここに挙げた以外にも多くの研究が認められる。

### 3. 主題の設定

前節の先行研究のうち、本稿で特に注目するのは山本（2021）におけるキャッシュ・フローを起点とした安全性分析である。先述のように減価償却費などについては個別団体の財政評価や団体間比較に用いることが難しいとも考えられるが、キャッシュ・フローはその総額が従来の決算書の歳入・歳出額に整合するなど客観性が高く、団体間での考え方の相違等も比較的少ないと考えられる。また、大塚（2023, p. 71）に示されている通り、「地方公共団体の資産の大部分は、換金もできず、将来における収入の獲得手段でもない」ものである。営利企業における資産は将来の収益獲得の源泉であり、資産から得られる将来収益の現在価値は、少なくとも帳簿価額と同額かそれ以上である<sup>1)</sup>。このため営利企業では資産が負債を上回っていることが健全性の条件となり、自己資本比率や固定比率等の様々な安全性にかかる指標が利用できる。しかし、地方自治体の資産は収益獲得を目的としたものではないため、貸借対照表から算定された純資産比率が高いとしても、それはその団体の財政が健全であることをただちには意味しないし、行政主体の持続可能性（安全性）を担保するものではない。一方、貸借対照表の負債の部については、概ね将来のキャッシュアウトの予定額だといえる。このため、貸借対照表の資産の部を将来キャッシュ・フローの余剰の現在価値に置き換えれば、負債とのバランスを確認することができる。

この将来のキャッシュ・フローとして、山本（2021）が東京都の行政サービス活動収支差額に着目したのと同様に、本稿では統一的な基準にもとづく資金収支計算書の業務活動収支に着目する。ここで業務活動収支の会計上の意味についても確認しておく必要がある。営利企業では営業活動によるキャッシュ・フローが負債償還の原資となることは一般的な認識と考えられるが、その計算構造は地方自治体においても同様である。図表1は大川（2020）において示した、業務活動収支の余剰額の充当先を図表化したものである。投資活動に係る収入・支出である網掛け部分は概ね同額となると考えると<sup>2)</sup>、業務活動収支の余剰額は、その一部は投資活動の原資として収入の網掛け部分に含められ、地方債の元本償還の原資は業務活動収支の余剰額の残余部分しか認められない。すなわち、業務活動収支の余剰額が地方債の償還原資となるものであり、将来にわたるこの余剰額の現在価値こそが、負債残高と対置されるべきものとなる。

このような認識のもと、本稿では特に業務活動収支が地方自治体の債務償還可能性、す

1) 営利企業においては、ある資産から得られる将来収益の現在価値が帳簿価額を下回っている場合には減損処理が行われ、将来収益の現在価値 $\geq$ 帳簿価額という関係を維持することとなる。

2) 基金残高および貸付金残高等は中長期的には大きな変動はないと仮定し、公共施設等整備費にかかる収支以外の網掛け部分の収支は概ねバランスするものとする。

図表1 業務活動収支の余剰額の充当先

|        |  | 収入                                                  | 支出                                         |
|--------|--|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 業務活動収支 |  | 業務活動収入<br>地方税<br>地方交付税<br>国県補助金（ソフト事業）<br>使用料・手数料 等 | 業務活動支出<br>人件費<br>施設維持管理費<br>支払利息 等         |
|        |  |                                                     | 投資活動支出<br>公共施設等整備費支出<br>基金積立金支出<br>貸付金支出 等 |
| 投資活動収支 |  | 投資活動収入<br>国・県補助金（建設事業）<br>基金取崩収入<br>貸付金回収収入 等       |                                            |
| 財務活動収支 |  | 財務活動収入<br>地方債発行収入等                                  | 財務活動支出<br>地方債元本償還支出等                       |

出所：大川（2020，p.62）

なわち持続可能性を評価するための重要な指標となると考え、2016年度から2020年度までの一般会計等の財務書類データを用い、5ヵ年度のデータが利用可能な全団体を対象に、まず業務活動収支の状況を概観する。さらにフローの指標である業務活動収支とストックの指標である純負債残高とのバランス（業務活動収支現在価値対純負債比率）を算定し、それにより地方自治体の持続可能性の評価を試みる。このような分析をデータが利用可能な全団体について5ヵ年度のデータを用いて行うことで、より説得力のある分析を目指す。

#### 4. 業務活動収支の状況

本稿で使用するデータは、総務省ウェブサイトにおいて公表されている統一的な基準にもとづく財務書類データである。これを2016年度から2020年度までの5ヵ年度分収集し、そのデータから5ヵ年度すべてにおいて一般会計等のデータが公表されている市区町村を抽出したところ、対象となる市区町村数は全1,741団体のうち1,532団体となった<sup>3)</sup>。

通常、各団体は業務活動収支を意識して予算編成や決算を行っていないと考えられるため、業務活動収支は年度によってかなりの増減を生じると推測できる。このため1年度ごとの金額をそのまま用いることはせず、団体ごとに5ヵ年度の平均を算定した。さらに団体規模の影響を除くため、各団体の5ヵ年度平均値を2021年1月1日時点の人口で除した

3) データの出典は以下の通り（最終参照日：2024年1月27日）。

総務省ウェブサイト「地方公会計の整備」（<https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/index.html>）

なお、このウェブサイトにおいてはN年度の財務書類データがN+2年度末頃に公開されるが、N+3年度末頃にはN+1年度の財務書類データとあわせて、N+2年度末には公開されていなかった団体のN年度のデータも追加公開される。このため執筆時点（2024年8月）においては2021年度データまで公開されているが、2021年度データは2024年度末に追加される前のデータであり、公開されていない団体も少なからずあるため、2020年度までのデータを用いる。

人口一人当たりの値を算定した。これらのデータについて1,532団体の記述統計量を図表2に示す。まず各団体の総額では平均値2,115百万円に対して標準偏差は6,106百万円であり、標準偏差を平均値で割った変動係数は2.89とかなり大きいなど分布の散らばりが極めて大きい。これは各団体の財政規模の相違によるものとも考えられる。人口一人当たりでは平均値は55,243円であり、これに対して中央値は37,220円と低く、低位に偏った分布となっていることが分かる。標準偏差は81,375円とやはり平均値に比して大きく、変動係数も1.47と依然として大きい値であるなど、団体規模の影響を除いても散らばりが非常に大きいことが認められる。なお、収支がマイナスの団体は46団体であった。

図表2 5ヵ年度平均業務活動収支の記述統計量

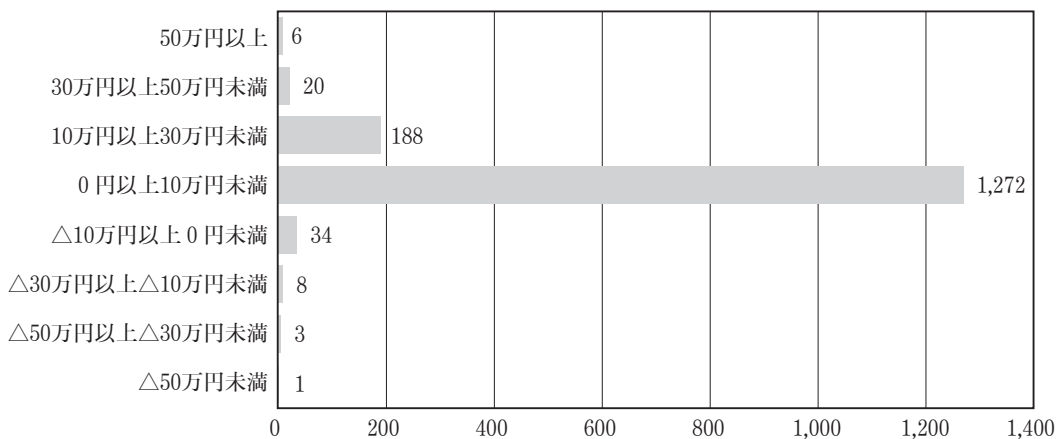
|               | 平均値    | 中央値    | 標準偏差   | 最大値     | 最小値      | マイナスの<br>団体数 |
|---------------|--------|--------|--------|---------|----------|--------------|
| 各団体総額（単位：百万円） | 2,115  | 896    | 6,106  | 163,375 | △27,256  | 46           |
| 人口一人当たり（単位：円） | 55,243 | 37,220 | 81,375 | 990,228 | △809,564 |              |

出所：筆者作成

次に人口一人当たりのデータの度数分布を図表3に示す<sup>4)</sup>。多くの団体は0円以上10万円未満および10万円以上30万円未満の範囲に集中しているが、図表2と同様にマイナスの団体は計46団体ある。5ヵ年度平均値がマイナスということは定常的に業務活動収支がマイナスとなっていると判断できるが、これらの団体では基金の取崩や地方債の借入超過（財務活動収支の余剰）によりこのマイナスを補うほかはないと考えられる。このような財政運営を永遠に続けることは当然ながら不可能であり、早期の是正が求められる。

さらに、この度数分布を総務省の「類似団体別市町村財政指数表」において用いられて

図表3 人口一人当たり業務活動収支の度数分布



出所：筆者作成

4) 以下の図表においては、視認性に配慮するために数値の単位を均等に区分していない場合がある。

図表4 人口一人当たり業務活動収支の類似団体区分ごとの度数分布

|        | 団体数   | △<br>5<br>0<br>万<br>円<br>未<br>満 | △△<br>3 5<br>0 0<br>万 万<br>円 円<br>未 未<br>満 満<br>上 上 | △△<br>1 3<br>0 0<br>万 万<br>円 円<br>未 未<br>満 満<br>上 上 | △<br>0 1<br>0 0<br>万 万<br>円 円<br>未 未<br>満 満<br>上 上 | 1 0<br>0 0<br>万 万<br>円 円<br>未 未<br>満 満<br>上 上 | 3 1<br>0 0<br>万 万<br>円 円<br>未 未<br>満 満<br>上 上 | 5 3<br>0 0<br>万 万<br>円 円<br>未 未<br>満 満<br>上 上 | 5<br>0<br>万<br>円<br>未<br>満<br>上 | 備考<br>(人口区分)       |
|--------|-------|---------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------|--------------------|
| 政令指定都市 | 20    | 0                               | 0                                                   | 0                                                   | 3                                                  | 17                                            | 0                                             | 0                                             | 0                               |                    |
| 中核市    | 59    | 0                               | 0                                                   | 0                                                   | 0                                                  | 59                                            | 0                                             | 0                                             | 0                               |                    |
| 施行時特例市 | 24    | 0                               | 0                                                   | 0                                                   | 0                                                  | 24                                            | 0                                             | 0                                             | 0                               |                    |
| 特別区    | 13    | 0                               | 0                                                   | 0                                                   | 0                                                  | 13                                            | 0                                             | 0                                             | 0                               |                    |
| 都市Ⅳ    | 52    | 0                               | 0                                                   | 0                                                   | 1                                                  | 51                                            | 0                                             | 0                                             | 0                               | 150,000人以上         |
| 都市Ⅲ    | 89    | 0                               | 0                                                   | 1                                                   | 0                                                  | 88                                            | 0                                             | 0                                             | 0                               | 100,000～150,000人未満 |
| 都市Ⅱ    | 225   | 0                               | 0                                                   | 1                                                   | 4                                                  | 220                                           | 0                                             | 0                                             | 0                               | 50,000～100,000人未満  |
| 都市Ⅰ    | 257   | 0                               | 0                                                   | 1                                                   | 8                                                  | 233                                           | 13                                            | 1                                             | 1                               | 50,000人未満          |
| 町村Ⅴ    | 123   | 0                               | 0                                                   | 1                                                   | 4                                                  | 118                                           | 0                                             | 0                                             | 0                               | 20,000人以上          |
| 町村Ⅳ    | 89    | 0                               | 0                                                   | 0                                                   | 1                                                  | 81                                            | 7                                             | 0                                             | 0                               | 15,000～20,000人未満   |
| 町村Ⅲ    | 139   | 0                               | 2                                                   | 0                                                   | 4                                                  | 124                                           | 9                                             | 0                                             | 0                               | 10,000～15,000人未満   |
| 町村Ⅱ    | 199   | 1                               | 0                                                   | 2                                                   | 5                                                  | 149                                           | 41                                            | 1                                             | 0                               | 5,000～10,000人未満    |
| 町村Ⅰ    | 243   | 0                               | 1                                                   | 2                                                   | 4                                                  | 95                                            | 118                                           | 18                                            | 5                               | 5,000人未満           |
| 合計     | 1,532 | 1                               | 3                                                   | 8                                                   | 34                                                 | 1,272                                         | 188                                           | 20                                            | 6                               |                    |

出所：筆者作成

いる類似団体区分ごとに細分化したものを図表4に示す。この類似団体区分では、より広い所掌事務を有している政令指定都市と中核市のほか、施行時特例市、特別区、それら以外の市からなる都市、および町村の区分を設け、都市・町村については人口によりさらに区分している。都市・町村では産業構造に応じてさらなる細区分が設けられているが、過度の細分化は理解可能性を損なうと考え人口による区分のみを用いる。

この図表4から認められることの1点目は、人口一人当たり業務活動収支が10万円以上の団体は、都市Ⅰや町村Ⅱ、町村Ⅰなど、比較的人口の少ない類似団体区分に多いということである。大川（2021a）においても非常に人口が少ない町村ほど将来世代の負担が少ないことを見出していたが、ここでも類似の事象が認められた。2点目としては、業務活動収支がマイナスの団体は多くの類似団体区分に分布しており、特定の傾向は認められないことが挙げられる。このため、業務活動収支を悪化させる要因は団体規模による特性ではなく、それぞれの団体の財政運営に起因するものである可能性が推測できる<sup>5)</sup>。

5) 個別団体について検討することが本稿の目的ではないため団体名は記載しないが、業務活動収支がマイナスの団体の中には、東日本大震災および熊本地震の被災団体が多く含まれている。これらの団体には多額の災害復旧事業費支出を計上している団体が多いが、災害復旧事業費支出を除いたとしてもマイナスとなる場合もあるほか、被災団体でも十分な余剰を生み出している団体も多いなど、その関連性はただちには断定できず、今後の研究が必要と考える。

以上の通り、5ヵ年度平均の業務活動収支を通じて地方自治体の財政状況を概観してきた。これにより財政運営に課題を有する団体を抽出することが一定程度はできたと考えられるが、しかし業務活動収支がプラスであれば十分とはいえず、やはりストック（負債）とのバランスにもとづいてさらに検討する必要があると考えられる。

## 5. 業務活動収支と純負債残高とのバランス

### (1) 業務活動収支現在価値対純負債比率の算定方法

業務活動収支の余剰が負債の償還原資となることは既に述べたとおりであり、この余剰と純負債の残高を対比した指標である「業務活動収支現在価値対純負債比率」を、2020年度末を基準日として算定する。この比率は、業務活動収支の余剰額の現在価値を分母とし、貯蓄性基金（財政調整基金・減債基金）を控除した地方債残高を分子として、以下の数式により算定した比率であり<sup>6)</sup>、この指標が100%を超えると、地方債の償還が困難ということとなる。なお、業務活動収支の現在価値を計算するための年金原価係数は、純負債の基準日の翌日である2021年4月1日時点の財政融資資金の3年据置30年元利均等償還の場合の貸付利率0.5%を用いて計算した<sup>7)8)</sup>。

業務活動収支現在価値対純資産比率（％）

$$= \frac{\text{純負債（地方債残高－政調整基金－減債基金）}}{\text{業務活動収支（5ヵ年度平均）} \times \text{年金原価係数}} \times 100$$

この指標は馬場ほか（2020）において初めて示され大阪府吹田市について算定されたものであり、その後大川（2021a）においても2016年度・2017年度の全国自治体について分析している。大川（2021a）においては、分母である業務活動収支がマイナスとなった団体が多く認められたほか、この比率が100%を超える団体も非常に多数認められた。ただし、単年度の数値を2ヵ年度のみ算定しただけではその信頼性は十分ではない可能性もあるため、本節では前節で算定した5ヵ年度平均の業務活動収支を用いてこの指標を再算定し、より深い分析を試みる。

分析にあたっては、純資産がマイナスではなく、かつ業務活動収支もマイナスではない団体（以下「一般団体」という）とその他の団体を区分する必要がある。分子の純負債がマイナスとなる団体、すなわち地方債残高より貯蓄性基金の残高が大きい団体ではこの指標はマイナスとなるため、一般団体と比較できない。このため純負債がマイナスの団体を

6) 大川（2021a）においては分子には負債総額から貯蓄性基金を控除した金額を用いているが、本稿ではキャッシュ・フローに着目した分析を行う観点から、将来の確定したキャッシュアウトに焦点を当てるために地方債残高を用いることとした。

7) 営利企業における減損会計では、最長で20年間のキャッシュ・フローを見積もることとされているが、地方債の償還年限は最長30年であることから、30年間の年金原価係数を用いる。なお、年金原価係数は27.79405と計算された。

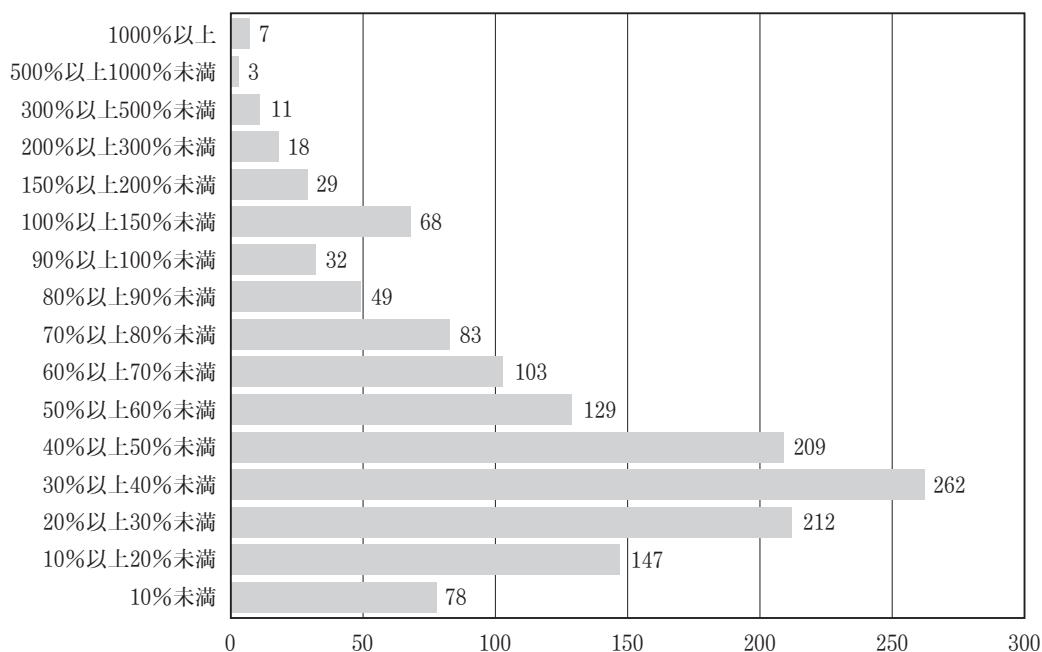
8) 貸付利率は2024年9月1日には1.7%に上昇しているが、2020年度末時点を対象とした分析を行うことから、2021年4月1日時点の利率を用いる。

区分し、マイナスの程度を比較することとする。また、業務活動収支がマイナスとなる団体については前節で概観したところであるが、これらの団体も指標がマイナスとなり一般団体と比較できる数値を得られないため、やはり区分して分析することとする。

## (2) 一般団体にかかる分析

最初に一般団体の分析を行うが、これらの団体の数は1,440団体であり、その指標の値は必ずゼロ以上となる。まず図表5にその度数分布を示す。多くの団体は100%未満、すなわち債務の償還が可能な範囲にあるが、100%以上の団体が計136団体と、全体の9.4%を占めている。特に100%以上150%未満の範囲に多くの団体が含まれており、健全性の維持に努力しつつも100%という閾値を超えてしまっている団体が多い可能性がうかがえる。また、500%を超える団体が計10団体あるなど指標の値が非常に高い団体も多いことも懸念される。業務活動収支がマイナスである46団体だけではなく、これらの団体も非常に厳しい財政運営を強いられることが予想される。

図表5 業務活動収支現在価値対純負債比率の度数分布（一般団体）



出所：筆者作成

さらにこの度数分布についても、類似団体区分ごとに細分化したものを図表6に示す。これを見ると政令指定都市は17団体中10団体が100%を超えているほか、中核市でも100%を超えている団体が15%程度あることが分かる。そのほかの区分は概ね5%前後から10%前後となっており、やはり団体規模による影響は政令指定都市、中核市を除いて認められない。なお、特別区については該当する2団体とも10%未満となっている。

図表6 業務活動収支現在価値対純負債比率の類似団体別の度数分布（一般団体）

|        | 団体数   | 10%未満 | 210%未満 | 320%未満 | 430%未満 | 540%未満 | 650%未満 | 760%未満 | 870%未満 | 980%未満 | 190%未満 | 1150%未満 | 21050%未満 | 3200%未満 | 5300%未満 | 1500%未満 | 100%以上 | 以上の比率 |
|--------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|----------|---------|---------|---------|--------|-------|
| 政令指定都市 | 17    | 0     | 0      | 0      | 2      | 0      | 1      | 0      | 0      | 2      | 2      | 6       | 2        | 1       | 1       | 0       | 0      | 58.8% |
| 中核市    | 59    | 1     | 3      | 5      | 6      | 6      | 3      | 11     | 7      | 5      | 3      | 5       | 2        | 0       | 1       | 1       | 0      | 15.3% |
| 施行時特例市 | 24    | 1     | 2      | 4      | 3      | 4      | 2      | 3      | 4      | 0      | 0      | 1       | 0        | 0       | 0       | 0       | 0      | 4.2%  |
| 特別区    | 2     | 2     | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0       | 0        | 0       | 0       | 0       | 0      | 0.0%  |
| 都市Ⅳ    | 51    | 5     | 4      | 11     | 3      | 5      | 4      | 5      | 5      | 1      | 3      | 4       | 1        | 0       | 0       | 0       | 0      | 9.8%  |
| 都市Ⅲ    | 88    | 5     | 6      | 9      | 19     | 12     | 8      | 10     | 5      | 2      | 3      | 3       | 3        | 1       | 0       | 0       | 2      | 10.2% |
| 都市Ⅱ    | 219   | 7     | 14     | 25     | 33     | 47     | 28     | 22     | 12     | 11     | 5      | 9       | 4        | 2       | 0       | 0       | 0      | 6.8%  |
| 都市Ⅰ    | 248   | 2     | 26     | 35     | 45     | 44     | 28     | 22     | 19     | 3      | 1      | 14      | 4        | 3       | 1       | 0       | 1      | 9.3%  |
| 町村Ⅴ    | 115   | 5     | 7      | 13     | 19     | 21     | 12     | 6      | 6      | 12     | 2      | 5       | 3        | 3       | 1       | 0       | 0      | 10.4% |
| 町村Ⅳ    | 86    | 4     | 12     | 23     | 12     | 11     | 9      | 1      | 3      | 2      | 4      | 2       | 2        | 1       | 0       | 0       | 0      | 5.8%  |
| 町村Ⅲ    | 130   | 3     | 19     | 18     | 38     | 12     | 12     | 8      | 6      | 2      | 3      | 4       | 2        | 1       | 1       | 0       | 1      | 6.9%  |
| 町村Ⅱ    | 183   | 14    | 20     | 37     | 38     | 20     | 13     | 8      | 8      | 7      | 3      | 6       | 4        | 4       | 0       | 1       | 0      | 8.2%  |
| 町村Ⅰ    | 218   | 29    | 34     | 32     | 44     | 27     | 9      | 7      | 8      | 2      | 3      | 9       | 2        | 2       | 6       | 1       | 3      | 10.6% |
| 合計     | 1,440 | 78    | 147    | 212    | 262    | 209    | 129    | 103    | 83     | 49     | 32     | 68      | 29       | 18      | 11      | 3       | 7      | 9.4%  |

出所：筆者作成

### (3) 純負債がマイナスとなる団体にかかる分析

純負債がマイナス，すなわち地方債残高よりも貯蓄性基金残高が多い団体は47団体認められたが，同時に業務活動収支がマイナスの団体が1団体あったため，46団体について分析する。これらの団体ではマイナスの値が大きいほど基金の超過額（余裕資金）が多いと考えられるため，ここでも次の図表7のとおり類似団体区分ごとの度数分布を示す。この図表ではマイナス方向に数値が大きいほど（右方向ほど），財政上の余裕が大きいと考えられる。

この図表のように，純負債残高がマイナスの団体は特別区と町村に限られている。特別区のうちデータが利用できた13団体は，図表6で見た業務活動収支現在価値対純負債比率が10%未満の2団体もしくはこの図表の純負債がマイナスの11団体のいずれかとなっているなど，非常に豊かな財政状況にあることが明瞭に示されている。町村については，現在の地方財政制度の運用において比較的手厚い財源措置を受けている可能性も考えられるほか，電源施設や大規模な空港，防衛施設，観光地などが立地していることが影響しているケースもあると考えられる。

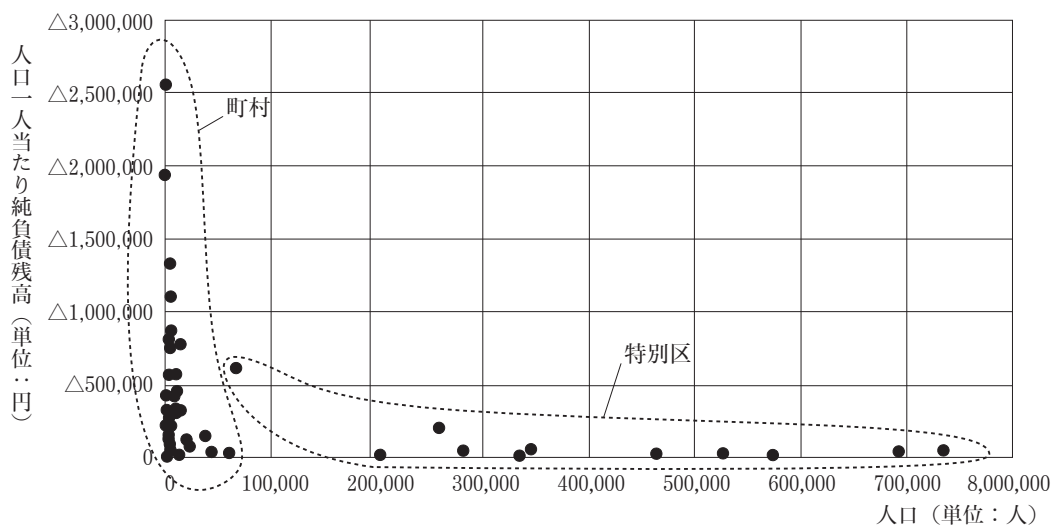
ここでさらに純負債残高のマイナスの大きさ（余裕資金の多さ）と人口の関係についても検討する。図表7の対象である46団体について，人口一人当たりの純負債残高を縦軸（軸を反転させてマイナスが大きいほど上に表示），人口を横軸にして散布図を作成すると図表8のとおりとなる。この図表の人口が5万人以上の団体は1団体を除いていずれも特

図表7 業務活動収支現在価値対純負債比率の類似団体別の度数分布  
(純負債残高がマイナスの団体)

|        | 団体数 | $\Delta 10\%$ 以上<br>0%未満 | $\Delta 20\%$ 以上<br>$\Delta 10\%$ 未満 | $\Delta 30\%$ 以上<br>$\Delta 20\%$ 未満 | $\Delta 40\%$ 以上<br>$\Delta 30\%$ 未満 |
|--------|-----|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 政令指定都市 | 0   | 0                        | 0                                    | 0                                    | 0                                    |
| 中核市    | 0   | 0                        | 0                                    | 0                                    | 0                                    |
| 施行時特例市 | 0   | 0                        | 0                                    | 0                                    | 0                                    |
| 特別区    | 11  | 10                       | 0                                    | 1                                    | 0                                    |
| 都市Ⅳ    | 0   | 0                        | 0                                    | 0                                    | 0                                    |
| 都市Ⅲ    | 0   | 0                        | 0                                    | 0                                    | 0                                    |
| 都市Ⅱ    | 1   | 1                        | 0                                    | 0                                    | 0                                    |
| 都市Ⅰ    | 0   | 0                        | 0                                    | 0                                    | 0                                    |
| 町村Ⅴ    | 3   | 3                        | 0                                    | 0                                    | 0                                    |
| 町村Ⅳ    | 2   | 1                        | 0                                    | 0                                    | 1                                    |
| 町村Ⅲ    | 3   | 2                        | 1                                    | 0                                    | 0                                    |
| 町村Ⅱ    | 8   | 6                        | 1                                    | 1                                    | 0                                    |
| 町村Ⅰ    | 18  | 12                       | 2                                    | 3                                    | 0                                    |
| 合計     | 46  | 35                       | 4                                    | 5                                    | 1                                    |

出所：筆者作成

図表8 人口と純負債残高の関係（純負債残高がマイナスの団体）



出所：筆者作成

(4) 業務活動収支がマイナスとなる団体にかかる分析

まず中核市・施行時特例市・特別区については図表9に該当する団体はないが、政令指定都市については3団体が該当している。加えて政令指定都市には図表6で見たように業務活動収支はプラスでも業務活動収支現在価値対純負債比率が100%を超える団体もかなり多い。都市化が進んだ地域であり税源も比較的豊かと考えられる政令指定都市であるが、その役割に応じて多様な行政サービスの提供を担っていることから、決して財政的に豊かとはいえない団体が多いことが認められる。そのほかの団体は都市Ⅳから町村Ⅰまで分布しており、やはり団体規模による影響というより、各団体の財政運営の結果である可能性

図表9 業務活動収支現在価値対純負債比率の類似団体別の度数分布  
(業務活動収支がマイナスの団体)

|        | 団体数 | △<br>1<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>5<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>3<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>5<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>1<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>3<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>5<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>1<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>3<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 | △<br>1<br>0<br>0<br>0<br>%未<br>満 |
|--------|-----|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 政令指定都市 | 3   | 0                                | 1                                | 0                                | 2                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 中核市    | 0   | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 施行時特例市 | 0   | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 特別区    | 0   | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 都市Ⅳ    | 1   | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 1                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 都市Ⅲ    | 1   | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 1                                | 1                                |
| 都市Ⅱ    | 5   | 0                                | 0                                | 1                                | 0                                | 2                                | 1                                | 0                                | 0                                | 1                                | 1                                |
| 都市Ⅰ    | 9   | 0                                | 1                                | 1                                | 4                                | 1                                | 0                                | 2                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 町村Ⅴ    | 5   | 2                                | 0                                | 0                                | 1                                | 1                                | 1                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 町村Ⅳ    | 1   | 0                                | 0                                | 0                                | 1                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 町村Ⅲ    | 6   | 0                                | 0                                | 0                                | 2                                | 0                                | 0                                | 0                                | 0                                | 4                                | 4                                |
| 町村Ⅱ    | 8   | 0                                | 0                                | 0                                | 3                                | 1                                | 0                                | 2                                | 0                                | 2                                | 2                                |
| 町村Ⅰ    | 7   | 1                                | 0                                | 0                                | 3                                | 1                                | 1                                | 1                                | 0                                | 0                                | 0                                |
| 合計     | 46  | 3                                | 2                                | 2                                | 16                               | 6                                | 4                                | 5                                | 8                                | 8                                | 8                                |

出所：筆者作成

が推測できる。

次に図表内の左右の分布であるが、この図表では左右方向のどちらが財政上の余裕があるかは判断が難しい。分母の業務活動収支のマイナス額が大きい団体および分子の純負債残高が小さい団体は指標のマイナス値は小さくなる（マイナスからゼロ方向に動く）ため、概ね図表の右側に含まれる場合が多いと考えられる。一方で、分母の業務活動収支のマイナス額が小さい団体および分子の純負債残高が大きい団体は指標のマイナス値が大きくなる（マイナス方向に動く）ため、概ね左側に含まれる場合が多いと考えられる。このように図表の左右の分布と財政上の余裕との関係进行判断することは難しいと考えられるが、分子・分母とも中位の団体は図表の中央付近に分布すると考えられる。図表における分布を見ると、実際に中央付近の $\Delta 300\%$ 以上 $\Delta 100\%$ 未満の区分が最頻値を示しており、その左側よりも右側の分布が多い状況にある。この $\Delta 300\%$ 以上 $\Delta 100\%$ 未満の区分に属する16団体には、政令指定都市もあれば人口1,000人に満たない団体もあり、近年の震災の被災団体もあるが、特定の傾向は認められない。いずれにしても図表9では多くの類似団体区分において業務活動収支がマイナスの団体が示されていることは、今後の地方財政について決して楽観できないことを示していると考えられる<sup>9)</sup>。

## 6. むすび

以上、フローである業務活動収支の状況および、ストックである純負債とのバランスを見てきた。その結果、団体ごとに状況はさまざまであるが、これらの指標により非常に厳しい財政状況にある団体も少なからず存在することを見出すことができた。

このような分析に対しては、地方自治体は地方交付税等の財政制度により財源保障されており、地方債の元利償還金の一定程度は基準財政需要額に算入されるほか、留保財源も確保されているため、その制度の中で財政運営を行えば問題は生じないとの意見もあるかもしれない。しかし留意すべきは、この業務活動収支は地方財政制度による財源保障を反映した結果だということである。さまざまな地方財政措置、すなわち基準財政需要額への算入を経て算定された地方交付税や各団体の留保財源などは、税収等収入として業務活動収入に含まれている。そのような財源保障を受けた収入によっても業務活動支出を賄うことができない団体が46団体あったということであり、また業務活動収支がプラスの団体の中にも、税や地方交付税などの財源によっても地方債を返済することが難しいと考えられる団体がさらに136団体認められた。地方債の償還金の少なくとも一部は基準財政需要額に算入されており、地方交付税として交付を受けているにも関わらず、税や地方交付税などの収入から生み出される業務活動収支の余剰が、地方債の償還のためには十分ではない団体も多いということである。これは臨時財政対策債のように元利償還金の全額が地方財政措置される地方債についても同様である<sup>10)</sup>。どのような地方債も、地方財政措置を反映

9) なお、純負債残高および業務活動収支の両方がマイナスであるため指標の値がプラスとなっている団体が1団体ある。当該団体の指標はプラス4.88%であるが、大きな誤解を生じるものではないと判断し、図表9の一番右の列（町村Ⅱ）に含めている。

した業務活動収支の余剰を十分に確保しなければ、最終的には償還することはできない。

このように財政運営において非常に重要な指標となり得る業務活動収支であるが、現状では地方自治体関係者から注目されているとはいえず、地方公会計を推進する立場からも資金収支計算書自体が副次的な書類とみなされる傾向もある。しかし、従来の予算・決算などの法定の会計制度を前提とする限り、発生主義による財務書類を作成するよりも、資金収支計算書と同様の情報を得ることのほうが容易であり<sup>11)</sup>、諸外国においても「ダブルバジェット」を予算会計の基礎とすることにより、発生主義の財務報告を行う以前の予算・決算において、業務活動収支と同様の収支を算出している<sup>12)</sup>。また大川（2020）において示したように、わが国でも予算編成時点において資金収支計算書を作成することも十分に可能であり、財政規律の維持向上に向けた効果も期待できる。

地方公会計は、従来の財政制度、予算・決算制度では得られない情報を得るために導入されたものである。その導入の趣旨を踏まえ、実質収支などの従来の指標のみにとらわれることなく、新たな指標の意味を考える取り組みが進められることを望むものである。

#### 参考文献

- 大川裕介（2020）「資金収支情報の活動別区分による地方自治体の財政規律向上の可能性」『公会計研究』国際公会計学会, vol. 21, no. 2, pp. 48-64
- 大川裕介（2021a）「地方公会計データを用いたストック情報の分析：全国の市町村における類似団体比較」『商學論集』關西大學商學會, vol. 66, no. 1, pp. 37-56
- 大川裕介（2021b）「地方自治体の財政指標と財政状態に関する実証分析：実質収支等と地方公会計の指標の比較」『地方自治研究』日本地方自治研究学会, vol. 36, no. 2, pp. 15-27
- 大川裕介（2022）「地方公会計の推進に向けた阻害要因および対応方策の検討：予算科目と勘定科目の相違による問題を中心に」『経済論集』ノースアジア大学, no. 20, pp. 19-29
- 大塚成男（2023）「地方公共団体における財務書類の活用に向けて」『青山アカウンティング・レビュー』青山学院大学大学院会計プロフェッション研究センター, vol. 13, pp. 70-76
- 鷺見英司（2020）「統一的な基準による地方公会計財務分析指標を用いた地方財政状況」『新潟大学経済論集』108, pp. 53-85
- 総務省（2018）「地方公会計の活用の促進に関する研究会報告書」総務省自治財政局
- 総務省（2019）「地方公会計の推進に関する研究会報告書（平成30年度）」総務省自治財政局
- 総務省（2024）「統一的な基準による財務書類の作成状況等に関する調査（令和5年度末時点）」

10) 臨時財政対策債の発行可能額にかかるにかかる理論償還額は、一旦は基準財政需要額に算入されるが、2018年度まではその概ね全額が基準財政需要額から除外され、新たな臨時財政対策債の発行可能額により財源措置されてきたことにも留意が必要である。なお2019年度以降は理論償還額の一定割合は基準財政需要額から除外されず地方交付税により財源措置されている年度が大半であるが、2024年度においてもその全額が地方交付税により措置されているものではない（各年度の「地方財政計画の概要」において、「既往債の元利償還金分」が新たな臨時財政対策債の発行可能額として示されていることを参照されたい）。

11) 東京都でもキャッシュ・フロー計算書が最初に作成されることは山本（2021, p. 107）を参照。

12) ダブルバジェットおよび諸外国の状況については大川（2022, p. 20）を参照。

総務省自治財政局

- 馬場英朗・横田慎一・保本本薫（2020）「公共経営における財務指標活用の可能性：吹田市のケースからみた公会計情報の有用性検証」『商學論集』關西大學商學會，vol. 65, no. 1, pp. 45-58
- 三木潤一（2022）「地方財政健全化のための判断指標と新地方公会計情報の有機的關係性：地方公共団体における将来負担額の検討」『経済学論究』関西学院大学，vol. 76, no. 3, pp. 75-94
- 山本宜明（2021）「キャッシュ・フローを起点とする安全性分析を用いた東京都の事例研究」『会計検査研究』会計検査院 no. 63, pp. 105-124