

2022年3月 関西大学審査学位論文

地方自治体における財政規律の維持に向けた
公会計情報の活用可能性

19D4001

大川 裕介

関西大学大学院商学研究科 商学専攻

論文要旨

地方自治体において発生主義会計の考え方を導入する、いわゆる地方公会計改革の取り組みが始まって長い年月が経過し、2016年度決算からは固定資産台帳の整備と複式簿記・発生主義会計の導入を前提とした、統一的な基準にもとづく地方公会計による財務書類の作成が要請されている。しかし、その一方で依然として公会計情報の活用が不十分という声がある現状を踏まえて、本論文では特に財政規律の維持の観点から、地方公会計の財務書類がどのような意義を有しているのかを検討した。

その際には、まず従来の地方自治体の会計制度が、財政規律の維持において十分な役割を果たしてきたかどうかを検討した。フローとしての資金収支とストックの増減をもたらす資金収支の区分がなされていない現金主義会計にもとづく従来の会計制度は、各種の資産や負債などストックの増減を直ちに把握できるものとはなっていない。このため、資産の取崩しや過度の借入れにより、財政状態の悪化を顕在化させずに総体的な資金収支をバランスさせることも一定程度は可能であるし、過去にそのような事例が認められたのも事実である。

それに対して、地方公会計においては複式簿記が導入されていることから、フローとストックの区分は必須の要件となる。それに加えて、資金収支計算書の作成も求められていることから、従来の地方自治体の会計制度と同様に現金の収入および支出のみに着目しつつ、その収支を活動別に区分することで、それぞれの区分された収支の意味を明確なものとしているほか、資産・負債残高の増減も示すことができるなど、従来とは異なる新たな資金収支情報が示されている。

そこで、本論文では地方自治体の財政運営や財政評価において、地方公会計から得られる情報がどのような可能性を有するのか、財政規律の維持に向けて地方自治体における従来の実務を改善するツールとなりえるのかを、地方公会計による新たな資金収支情報および発生主義会計にもとづく情報の両面から検討した。

まず第1章では、公会計と財政規律の観点から先行研究のサーベイを行っている。ここでは先行研究を、(1)公会計改革を根拠づける理論に関する研究、(2)各国の会計制度に関する研究、(3)データ分析による研究という3つのカテゴリーに区分し、1980年代以降のイギリスなどにおけるNPMの潮流から、現在までの政府・地方自治体の会計改革に関して行われてきた研究について、本論文の着眼点との関係を踏まえながらその全体像を鳥瞰した。その結果として、以下の3つの論点が認められた。第一の論点は、純粹に理論的あるいは技術的に改革の必要性を主張することへの疑念および発生主義会計への純朴な信奉に対する疑念が挙げられる。第二の論点は、公会計の前提となる予算制度にかかる検討の必要性が挙げられる。第三の論点は、統計データなど、具体的なデータにもとづく研究が増えつつあることが挙げられる。

第2章では、第1章によって抽出した論点にも立脚しながら、地方自治体の財政運営や財政評価、さらには財政規律の維持において、従来の地方自治体の予算制度にどのような問題があるのかを検討している。過去には、大阪府や夕張市などの財政状況の悪化に際して、従来の地方自治体の会計制度のもとで基金等の資産を急激に取崩すことや、隠蔽された状況下で過度に負債を増加させることにより、総体としての資金収支がバランスしているように見せかけ、財政状況の実態が明らかになることを先延ばしするという問題が生じていた。このような問題に対しては、業務的な収支と資本的な収支を区分した会計制度を適用すること、さらには地方公会計の資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることにより、財政の実態がより明瞭に資金収支情報に反映され、より早期に関係者に注意喚起を行うことができる可能性が示された。

第3章では、大阪府吹田市の協力を得て、2019年度当初予算のデータに地方公会計の資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることで、どのような情報が読み取れ、財政運営の実務にどのような改善をもたらすことができるかについてのアクション・リサーチを行った。その結果、予算情報に地方公会計の考え方を取り入れ、活動別に区分することにより、財政規律の維持の観点から、地方自治体の財政運営の新たなツールとなる可能性が認

められた。一方で、その活動別の区分がどのような点で財政規律の維持に有用となるのか、その論点を明確とし、具体的な貢献を示していくことの必要性などの課題も示された。

第4章では、第3章の議論をより深めるために、吹田市とは規模や環境の異なる2団体についても、同様に2019年度当初予算の資金収支情報に活動別区分を設けることにより、それらの情報が地方自治体の財政規律の維持にどのような面から具体的な有用性をもたらすかについて、論点を整理したうえで実務担当者へのインタビューを通じて検証した。さらに、そのうちの1団体に関しては、2027年度までの将来財政推計についても活動別区分を行った。その結果、予算などの資金収支情報を活動別に区分することによって、財政状況を悪化させる兆候が生じるとそれが予算資金収支計算書に明瞭に表示されて、地方自治体の財政規律の維持に有用な情報をもたらす、という仮説を検証することができた。

第5章では、総務省ウェブサイトにおいて公開されている2016年度および2017年度の全国市町村の一般会計等財務書類データを、データベースとして利用可能な形式に整理したうえで、地方公会計から見た財政状況の全体像を示すことを試みた。現時点では多くの地方自治体において財務書類が導入されたばかりであり、これらの地方公会計に関するデータの整理や分析はあまり進んでいない状況にある。第5章の分析の結果、人口の少ない団体区分ほど住民一人当たりの資産および負債が多いことや、地方自治体全体としての財政状況は悪化傾向が認められることなどが明らかになった。

第6章では、第5章で整理したデータを用いて、従来の実質収支等の財政指標と地方公会計から得られる財務指標を統計分析によって比較検討した。具体的には、財政状態すなわちストックの状況を表象する財務指標について、2ヵ年度における増減を算定してそれを被説明変数にするとともに、従来からの地方自治体の会計制度における各種のフローの財政指標あるいは地方公会計から得られるフローの財務指標を説明変数として、従来からの財政指標と地方公会計から得られる財務指標のいずれが、ストック指標の変動に対して

説明力を有するかを検証した。その結果、従来のフローの財政指標では、それらの指標が数値的に良好であるにもかかわらず、ストック指標が悪化する分析結果が多く認められたのに対して、地方公会計から得られるフローの財務指標では、その良否とストック指標の変動には概ね想定したとおりの相関関係が認められたことから、地方公会計による財務指標が健全な財政運営を維持するための有用なツールとなる可能性が示された。

最後に第7章では、地方公会計の考え方を取り入れた資金収支情報や発生主義会計にもとづくフローの財務指標を被説明変数とするとともに、人口や地方税収など地方自治体にとって所与となる非裁量的要因、および地方債残高や職員数など行政運営の結果としての裁量的要因を説明変数として、どのような要因が地方自治体の財政状況に影響を与えるかについて検証した。その結果、説明変数として用いた裁量的要因と、地方公会計から得られる指標との間に概ね有意な相関関係が認められたことから、地方自治体における財政健全性の維持に対して影響を与える要因を統計的に抽出することができた。

以上の第2章から第7章までの分析により、地方自治体の財政健全性、さらには公共経営の健全性を評価するツールとして、地方公会計の財務書類やそこから得られる財務指標が、様々な形で活用可能であることを検証できたものと考えている。歳入歳出にもとづく従来の総体的な資金収支指標では財政の健全性を評価することは困難であったが、統一的な基準にもとづく地方公会計が導入されたことにより、財政規律の維持に公会計情報が役立つ可能性を定性的かつ定量的に見いだせたことは、本論文の主たる貢献と考えられる。

地方自治体における財政規律の維持に向けた公会計情報の活用可能性

序章 地方公会計改革の意義	1
1 地方公会計改革の経緯と本論文の着眼点	1
2 本論文の構成	4
第1章 先行研究のサーベイ	8
1 本章の目的と構成	8
2 公会計改革を根拠づける理論に関する研究	8
3 各国の会計制度に関する研究	13
4 データ分析による研究	18
5 先行研究のサーベイにもとづく主題の設定	20
第2章 従来 of 予算・決算制度における問題点	22
1 はじめに	22
2 検討すべき課題	23
3 わが国の予算・決算制度の計算構造とその問題点	24
3-1 地方自治体の予算・決算制度の全体像	25
3-2 予算および法定の決算における計算構造の問題点	26
3-3 地方公会計の考え方の導入による改善可能性	28
4 わが国における諸事例	31
4-1 大阪府の事例（その1）：資産の取崩しによる資金収支のバランス	31
4-2 大阪府の事例（その2）：過度の借入れによる資金収支のバランス	33
4-3 夕張市の事例：過度の借入れと会計主体間の資金移動による弥縫策	35
4-4 わが国の3事例の総括	37
5 結論と今後の検討事項	39
第3章 予算における資金収支情報の活動別区分の試み	41

1	はじめに	41
2	検討すべき課題	42
3	研究手法－大阪府吹田市を対象としたアクション・リサーチ	43
4	予算資金収支計算書の作成およびそれに関する課題	44
4-1	作成可能性の検証	44
4-2	作成に際して生じた技術的な課題	45
4-3	予算資金収支計算書にあらわれた特徴	47
5	予算資金収支計算書の意義	48
5-1	基礎的な財政収支の表示	48
5-2	資産・負債残高の増減状況の表示	49
5-3	有形固定資産の管理に関する意義	51
6	結論と今後の検討事項	52
第4章 資金収支情報の活動別区分による財政規律向上の可能性		54
1	はじめに	54
2	検討すべき課題	55
3	研究手法	57
3-1	インタビュー調査の概要	57
3-2	予算および将来財政推計資金収支計算書の概要	59
4	予算資金収支計算書に関するインタビュー	60
4-1	コントロールすべき収支の明確化に関するインタビュー	60
4-2	資産・負債の管理に関するインタビュー	62
4-3	情報の一覧性・理解可能性に関するインタビュー	64
4-4	インタビュー結果に関する考察	66
5	将来財政推計資金収支計算書に関するインタビュー	67
5-1	将来財政推計資金収支計算書の概要	67

5-2	コントロールすべき収支の明確化に関するインタビュー	69
5-3	資産・負債の管理に関するインタビュー	70
5-4	情報の一覧性・理解可能性に関するインタビュー	71
5-5	インタビュー結果に関する考察	72
6	結論と今後の検討事項	73
	<補論：活動別収支の計算構造に関するさらなる検討>	74
第5章 地方公会計データを用いた全国市町村の類似団体比較		78
1	はじめに	78
2	検討すべき課題	79
3	本章で取り上げる財務指標	81
4	類似団体別の各財務指標の分析	85
5	複数の財務指標の組み合わせによる分析	99
6	結論と今後の検討事項	104
	<参考：各データの記述統計量>	105
第6章 地方自治体の従来の財政指標と地方公会計の財務指標の比較		107
1	はじめに	107
2	検討すべき課題	108
3	仮説設定およびその演繹的検討	110
4	分析手法およびデータ	111
4-1	データおよび分析モデル	111
4-2	期待符号	115
5	分析結果	116
5-1	サブ仮説①に関する検証：従来の財政指標を説明変数とした分析	116
5-2	サブ仮説②に関する検証：地方公会計の財務指標を説明変数とした分析	117
6	分析結果を踏まえた考察	118

6-1 従来の財政指標について.....	118
6-2 地方公会計から得られるフローの財務指標について.....	120
6-3 分析結果の総括.....	121
7 結論と今後の検討事項.....	122
第7章 地方自治体の財政健全性に関する要因分析.....	124
1 はじめに.....	124
2 検討すべき課題.....	125
3 分析モデルおよびデータ.....	126
4 分析結果.....	133
5 分析結果の検討.....	141
6 結論と今後の検討事項.....	143
終章 公共経営の健全性維持に貢献する公会計研究に向けて.....	145
<参考文献>.....	149

謝 辞

本論文の執筆に際しては、関西大学大学院において、指導教員である馬場英朗先生から真摯な指導をいただきましたほか、統計分析手法に関しましては、関西国際大学の川脇康生先生から非常に丁寧な指導をいただきました。また、本論文の執筆に至るまでの学会報告に際しましては、フロアの先生方から数多くの貴重なコメントをいただきました。

さらに、第3章および第4章の執筆にあたりましては、吹田市理事の保木本薫氏（当時会計室長）をはじめとした会計室、企画財政室の皆様にご貴重なデータを提供いただき、インタビューにも応じてくださいました。そのほかにも、匿名の2団体の皆様にもデータを提供いただくとともに、インタビューにも応じてくださいました。

お世話になりましたすべての皆様に心より感謝申し上げます。

論文初出一覧

序章

書き下ろし。

第1章

書き下ろし。

第2章

大川裕介（2020）「地方自治体の財務報告におけるキャッシュ・フロー情報の重要性」『公共経営とアカウントビリティ』政府会計学会, vol.1, no.1, pp.24-36（査読付き論文）を加筆，修正。

第3章

大川裕介（2020）「地方自治体における予算情報の活動別区分による有用性向上：新たな財政運営ツールの導入に向けたアクション・リサーチの試み」『公会計研究』国際公会計学会, vol.21, no.1, pp.38-50（研究ノート）を加筆，修正。

第4章

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（査読付き論文，国際公会計学会 2020 年度学会賞（論文部門）受賞）を加筆，修正。

第5章

大川裕介（2021）「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（査読なし論文）を加筆，修正。

第6章

大川裕介（2021）「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（査読付き論文・印刷中）を加筆，修正。

第7章

大川裕介（2020）「地方自治体の財政健全性にかかる要因分析：地方公会計データに基づく実証分析」『地方自治研究』日本地方自治研究学会, vol.35, no.2, pp.1-12（査読付き論文）を加筆，修正。

終章

書き下ろし。

序章 地方公会計改革の意義

1 地方公会計改革の経緯と本論文の着眼点

地方自治体において発生主義会計の考え方を導入する、いわゆる地方公会計改革の取り組みが始まって既に長い年月が経過している。2000年には自治省より「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」が公表され、決算統計（地方財政状況調査）のデータを用いた貸借対照表の作成方法等が示された。

その後、東京都においては2006年度より複式簿記を取り入れた新たな公会計制度の運用が開始されたほか、2007年には総務省から「新地方公会計制度実務研究会報告書」が公表され、基準モデルと総務省方式改訂モデルという2つの作成モデルにもとづく公会計の整備が要請された。前者の基準モデルは複式簿記を取り入れたものであるが、後者の総務省方式改訂モデルは決算統計データを加工することにより財務書類を作成する旧総務省方式を改訂したものであり、固定資産台帳の整備と複式簿記の導入を前提とはしておらず、多くの地方自治体はこの総務省方式改訂モデルを採用していた。

このように複数の財務書類作成モデルが並立する状況を踏まえて、2015年には「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」と題された総務大臣通知が発出され、原則として2016年度決算から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た。それを受けて大半の地方自治体において、固定資産台帳の整備と複式簿記の導入を前提とした財務書類の作成が進められている¹。

その一方で、会計年度終了後から1年以上を経過しても財務書類の作成が完了しない団体があるなど、財務書類の作成が適時に行われていないと言われるほか、公会計情報の活用は依然として不十分との声がある。総務省（2021）に示されているように、例えば「財務書類等の情報を基

¹ 以下、単に地方公会計という場合、統一的な基準による地方公会計を指すものとする。

に、各種指標の分析を行った」団体は全体の 53.9%である一方、「決算審査の補足資料とするなど、議会における説明資料として活用した」団体は 12.2%、「簡易に要約した財務書類を作成するなどし、住民に分かりやすく財政状況を説明した」団体は 26.8%にとどまっている。このように財務書類が十分に活用されない状況について、大塚（2020）は開示情報が縮小されていることや、作成作業が外注されていること、伝票と財務書類が断絶されていることなど、様々な要因を指摘している。

本論文の主題は、以上のように地方公会計の財務書類が十分には活用されていないと指摘される状況に対して、特に財政規律の維持の観点から見た場合において、地方公会計の財務書類がどのような意義を有しているのかを検討することである。この際には、まず従来の会計制度が財政規律の維持について十分な役割を果たしてきたかどうかを検討する必要がある。

従来の会計制度においては、歳入および歳出を款・項・目・節という予算科目により区分し、それによって現金の収入および支出のみを管理する現金主義会計が採用されている。そして、歳入および歳出をそれぞれ合計した後、その歳入合計と歳出合計の差額である形式収支から、翌年度に繰り越すべき財源を控除した収支指標として実質収支を算定し、その実質収支を主たる財政指標として公表している。

しかし、ここで用いられている款・項・目・節という予算科目は、フローとしての資金収支とストックの増減をもたらす資金収支の区分がなされておらず、例えば、資産を取得するための支出と維持補修のための支出が同じ予算科目に計上されている。さらに、すべての収入と支出を合計し、その差額としての収支差引額を主たる財政指標としている。このように、個々の予算科目においても、それらを集計する段階においても、従来の地方自治体の会計制度は複式簿記では前提となるフローとストックの区分がなされていないことが指摘できる。そのため、フローとしての基礎的な資金収支が把握できないだけでなく、各種の資産や負債などストックの増減を直ちに把握できるものとはなっていない。このような特徴を不適切な形で用いれば、資産の取崩しや過度の借入れを顕在化させないままに、財政状態を悪化させつつ総体的な資金収支をバランスさ

せることも一定程度は可能であり、過去にそのような事例が認められたことも事実である²。

それに対して、地方公会計においては複式簿記が導入されていることから、フローとストックを区分することが財務書類を作成するための必須要件となっており、貸借対照表により資産および負債というストックの残高が明瞭に示されるほか、フローの財務指標としての純資産変動額も示される。さらに、営利企業のキャッシュ・フロー計算書に相当する資金収支計算書では、従来の地方自治体の会計制度と同様に現金の収入および支出に着目しながらも、その収支を活動別に区分することで、それぞれの収支の意味を明確なものとしているほか、資産・負債残高の増減も示すことができるなど、従来の地方自治体の会計制度とは異なる新たな資金収支情報が示されている。

そこで本論文では、以上のような従来の会計制度と地方公会計の相違点を踏まえながら、従来の会計制度にはどのような問題があり、それらの問題に対応するために地方公会計がどのように貢献できるのかを検討する。従来の会計制度から得られる情報に特に不足がないならば、あるいは地方公会計が従来の会計制度では得られないような新たな情報を提供できないのであれば、地方公会計の導入の意義は認められないことになる。しかし、従来の会計制度には地方自治体の財政規律の維持において問題点があり、地方公会計を導入することによってその問題点が改善されるのであれば、地方公会計を導入する意義を確かなものとすることができると考える。

さらに本論文では、地方公会計から得られる情報の重要性について、発生主義会計にもとづく情報だけではなく、地方公会計の考え方を取り入れた資金収支情報についても検討する。フローとしての資金収支とストックの増減をもたらす資金収支が区分されていない地方自治体の資金収支情報を、営利企業のキャッシュ・フロー計算書のように活動別に区分することにより、比較的容易に地方自治体の財政運営を一定程度は改善できる可能性も考えられる。地方公会計における資金収支情報は、現金収支に着目しているという点では従来の地方自治体の会計と同様であり、

² 「財政状況」は総務省や地方自治体において、地方自治体の財政の良否を示す用語として一般的に用いられており、「財政状態」は企業会計において資産・負債の状態を示す用語として用いられている。本論文においてもこれらと同様の意味で「財政状況」および「財政状態」の用語を用いている。また、実質収支や健全化判断比率などの従来から地方自治体の財政評価に用いられている指標は「財政指標」と表記し、地方公会計から得られる各種の指標は「財務指標」と表記する。

発生主義会計にもとづく情報に比べて地方自治体の職員にも理解されやすく、実務にも取り入れやすいと考えられる。

もちろん、地方公会計から得られる主たる情報としては、活動別に区分された資金収支情報よりも、発生主義会計にもとづくフローおよびストック情報のほうが重要であると考えられる。従来の会計制度では明瞭にはあらわれなかった各種ストックの残高やその増減、固定資産の使用や職員の雇用に伴って生じる様々なコストを明らかにすることが、地方公会計の導入の主たる目的であるといえる。これらを踏まえながら、地方公会計から得られる情報の活用可能性、すなわち、地方自治体の財政運営や財政評価において、地方公会計による情報がどのような可能性を有するのか、財政規律の維持に向けて地方自治体における従来の実務を改善するツールとなりえるのかを、地方公会計による新たな資金収支情報および発生主義会計にもとづく情報の両面から検討したいと考えている。

2 本論文の構成

上述したように、従来の地方自治体における会計制度では、資金収支を予算科目により分類しているが、これら従来の予算科目においては、フローとしての資金収支とストックの増減をもたらす資金収支が区分されていないため、経常的な活動に関する資金収支や、基金や負債などのストックの増減を直ちに把握することは非常に難しい。一方で、地方公会計の財務書類においては、発生主義会計にもとづく情報だけではなく、フローとしての資金収支とストックの増減をもたらす資金収支を明瞭に区分した、従来とは異なる新たな資金収支情報を得ることもできる。

そこで、本論文の前半（第2章～第4章）においては、地方公会計の考え方を取り入れた新たな資金収支情報を、地方自治体の財政規律の維持に向けてどのように活用することができるか、事例分析やアクション・リサーチ、インタビュー調査などの手法により検証を行う。そして、後半（第5章～第7章）においては、資金収支情報に限らず地方公会計から得られる新たな情報が、従来の会計制度から得られる情報と比較して、地方自治体の財政規律の維持に向けてより高い有

用性を示すことができるかなどについて、統計的な検証を含めたデータ分析により考察する。

まず第1章においては、公会計と財政規律の観点から先行研究のサーベイを行う。ここでは先行研究を、(1)公会計改革を根拠づける理論に関する研究、(2)各国の会計制度に関する研究、(3)データ分析による研究の3つのカテゴリーに区分し、1980年代以降のイギリスなどにおけるNPMの潮流から、現在までの政府・地方自治体の会計改革に関して行われてきた研究について、本論文の着眼点との関係を踏まえたうえでその全体像を鳥瞰する。

前半の最初の章となる第2章では、第1章によって抽出した論点にも立脚しながら、地方自治体の財政運営や財政評価、さらには財政規律の維持において、従来の地方自治体の予算制度にどのような問題があるのかを検討する。過去には大阪府および夕張市などが、基金等の資産を急激に取崩す、もしくは隠蔽された状況下で負債を過度に増加させることにより、財政状況の悪化が露見することを先延ばしするという問題を生じていた。このような問題に対して、業務的な収支と資本的な収支を区分した会計制度を適用し、さらには地方公会計の資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることにより、財政の実態がより明瞭に資金収支情報に反映され、財政状況の悪化にかかる兆候をより早期に把握して関係者に注意喚起を行うことができることを明らかにする。

第3章では、大阪府吹田市の協力を得て、2019年度当初予算のデータに地方公会計の資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることで³、どのような情報が読み取れ、財政運営の実務にどのような改善をもたらすことができるかに関するアクション・リサーチを行う。これにより、予算に地方公会計の考え方を取り入れ、活動別に区分した予算情報を示すことを通じて、財政規律の維持のための新たな財政運営の新たなツールが得られる可能性を考察する。

さらに第4章では、第3章の議論をより深めるために、吹田市に規模や環境の異なる2団体を加えた3団体に関して、同様に2019年度当初予算の資金収支情報に活動別区分を設けることにより、それらの情報が地方自治体の財政規律の維持にどのような有用性をもたらすかについて、

³ 本論文では、企業会計における「キャッシュ・フロー計算書」に相当する書類は、統一的な基準による地方公会計で用いられている名称に従って「資金収支計算書」と表記する。

実務担当者に対するインタビューを通じて検証を行う。特に、そのうちの1団体では2027年度までの将来財政推計に関しても活動別区分を行うことで、複数年度にわたる情報を参照する。このように、コントロールすべき収支の明確化、資産・負債の管理、情報の一覧性・理解可能性という3つの論点を示しながら、3団体に対し半構造化インタビューを実施している。

後半の最初の章となる第5章では、総務省のウェブサイトに公開されている全国市町村の2016年度および2017年度における一般会計等財務書類の情報を、データベースとして利用可能な形式に整理することにより、地方公会計から見た財政状況の全体像を示すことを試みる。現時点では、多くの地方自治体において財務書類が導入されたばかりであり、これらの地方公会計に関するデータの整理や分析はあまり進んでいない状況にある。そこで本章では、財政健全性・持続可能性という観点に着目して地方公会計データから主要な財務指標を抽出し、それを総務省が示している類似団体の区分ごとに比較するとともに、複数の指標を組み合わせた指標間の相関関係の分析などを行う。なお、第4章以前では、主として地方公会計が新たに提示する資金収支情報に着目しているが、第5章以降では資金収支情報だけではなく、発生主義会計にもとづく各種の指標やデータも用いることにより、地方公会計から得られる情報の可能性をより広範囲に検討する。

第6章では、第5章で整理した地方公会計データも活用しながら、従来から用いられてきた実質収支等の財政指標と、地方公会計から得られる財務指標を統計分析によって比較検討する。具体的には、財政状態、すなわちストックの状況を表す指標に関して2ヵ年度における増減を算定してそれを被説明変数とするとともに、従来の地方自治体の会計における各種のフローの財政指標および地方公会計から得られるフローの財務指標を説明変数として両者を比較することにより、従来の財政指標と地方公会計から得られる財務指標のいずれが、ストック指標の変動に対して説明力を有しているかを検証する。

最後に第7章においては、地方公会計の考え方を取り入れた資金収支情報や、発生主義会計にもとづくフローの財務指標を被説明変数とするとともに、人口や地方税収など地方自治体にとって所与となる非裁量的要因および地方債残高や職員数など行政運営上の裁量的要因を説明変数とすることにより、どのような非裁量的要因あるいは裁量的要因が地方自治体の財政状況に影響

を与えるかについて検証する。

第1章 先行研究のサーベイ

1 本章の目的と構成

地方公会計による情報の活用可能性を考えるにあたり、これまでの公会計改革、すなわち地方自治体を含めた公的部門の会計に発生主義会計および複式簿記の考え方を取り入れようという諸改革に並行して、世界各国においてどのような研究がなされており、どのような成果が蓄積されているのかを理解する必要がある。そこで、本論文の着眼点である資金収支情報ならびに発生主義会計にもとづく情報が、地方自治体における財政運営の効率性向上や財政規律の維持にどのように貢献できるかを検討するにあたり、これまでに先行研究で行われてきた議論について精査をしておきたい。

本章では、主として財政規律の維持という観点から、公会計に関するこれまでの先行研究のサーベイを行うことを目的としているが、公会計に関する研究にはその手法、対象、内容などにおいて多種多様なものがある。そのため本章では、(1)公会計改革を根拠づける理論に関する研究、(2)各国の会計制度に関する研究、(3)データ分析による研究の3つのカテゴリーに区分をすることにより、それぞれの分野についてサーベイを行う。

2 公会計改革を根拠づける理論に関する研究

これまでの公会計改革、すなわち公的部門の会計に発生主義・複式簿記会計の手法を取り入れようとする諸々の改革と並行して、その改革について理論的に根拠づけることを目的とした様々な研究が行われてきた。さらには、実際に公会計改革が実際に進展していくのに伴って、それら改革の効果に対して懐疑的な議論も提示されてきた。

そこで、公会計に関する諸研究がどのような理論的基礎にもとづいているかというサーベイを行っている、いわゆるメタ分析 (meta-analysis) を実施した研究である Jacobs (2012) および Jacobs

(2016) を取り上げる。Jacobs (2012) は、主要な学術誌で 1992 年から 2008 年までに発表された公会計 (public sector accounting) に関する研究を分析し、そのうち 37%は明示的には特定の理論にもとづいていないこと、47%は何らかの理論にもとづいていることを明らかにするとともに、その理論的根拠のうち 25%は組織の構造に着目した新制度論 (neo-institutional theory) であり、また 20%はエージェンシー理論や交換コスト分析に着目した経済的理論であることを示した。その一方で、ハーバーマスやフーコーなどの学説に依拠した、社会的あるいは哲学的なアプローチにもとづく研究も少なからず認められること、さらには多くの研究では複数の理論を混合するなど、理論的な多様性が認められることが示されている。

それに続く Jacobs (2016) では、Jacobs (2012) での研究をさらに進め、Broadbent and Guthrie (1992 ; 2008) において行われているメタ分析も踏まえて主要な 4 つの学会誌を選択し、それらの学会誌から最も頻繁に引用されている 2015 年 3 月以前の研究を各学会誌から 12 本ずつ抽出したうえで、それらの研究がどのような理論にもとづいているかを分析している。その結果として、アカウントビリティ論、New Public Management (NPM) 論およびハーバーマス主義という 3 つの重要かつ支配的な理論的アプローチが認められたことが示されている。

Jacobs (2016) はそれらの主要な理論的アプローチのうち、まずアカウントビリティ論の主要な研究として、Pallott (1992) や Sinclair (1995), Robert (1991) を挙げている。Pallott (1992) は、公的部門における共同体資産の概念を通常の固定資産から区別することが、公正なアカウントビリティのシステムを可能にすると結論付けている。Sinclair (1995) は、公的部門のアカウントビリティの本質を NPM に関連づけて議論し、アカウントビリティの概念には政治的 (political)、公共的 (public)、管理的 (managerial)、専門的 (professional)、個人的 (personal) という 5 つの側面があることを指摘している。Roberts (1991) は、ハーバーマスやメルロ・ポンティといった幅広い思想家の著作を引用しつつ、アカウントビリティの階層的な形態 (hierarchical form) と社会的な形態 (socializing form) を区分し、それら 2 つの形態のアカウントビリティの対立および相互依存について分析している。

これらの研究に対して Jacobs (2016) は、例えば Sinclair (1995) が示しているマクロ的な区分

は、組織の管理者によるミクロ的な実務に対する洞察を欠いていると指摘している。さらに Jacobs (2016) は、これらアカウンタビリティ論はいわゆるプリンシパル－エージェント関係の理論を前提としているが、そのようなアプローチを特に教育や医療などの社会的なケアのための専門職業の分野に用いることについて、疑問を投げかけている研究として Broadbent et al. (1996) を取り上げている。

次に Jacobs (2016) においては、NPM 論に関して最も引用されている研究として Hood (1995) が挙げられている。Hood (1995) では、OECD 諸国における 1980 年代の NPM の内容や進捗は多様であること、この多様性とマクロ経済のパフォーマンスや政府の政治的な立場との間には単純な関連性は認められないことが示されている。また Jacobs (2016) によれば、NPM に関する理論の構築を目指す研究は多くはないが、Lapsley (1999) では NPM において会計がどのような役割を果たすのかについて理論的な検討が行われている。このほか、Jacobs (2016) には取り上げられていないが、NPM の基本的な考え方を明確に示した研究としては Hood (1991) が挙げられる。これは、NPM の導入されてきた背景にある 4 つの大きな潮流（小さな政府、民営化、情報技術の導入、国際的な議論）および、NPM に関する議論における 7 つの学理上の構成要素（実践的な専門的管理、明示的な基準と業績評価、産出管理の強調、公的部門の脱集権化、公的部門における競争の促進、民間セクターの管理スタイルの強調、資源の利用における統制と節約の強調）が示されているなど、NPM の理論的な基礎を提示した研究といえる。Hood (1991) にあらわれたこのような考え方は、アカウンタビリティ論の根底にあるプリンシパル－エージェント関係に依拠し、プリンシパルである市民に対し、エージェントとしての公的部門が最大限に奉仕する構造がその前提とされているものと考えられる。

ハーバーマス主義の理論的アプローチにおける代表的な研究としては、Jacobs (2016) はイギリスの NHS（国民保健サービス）に生じた財務的および管理的な変化を評価している Broadbent et al. (1991) を挙げている。この研究では、ハーバーマスの「生活世界の植民地化」（colonization of lifeworld）の概念を直接的に用いて NHS の組織運営の変化を描写している。また、Jacobs (2016) は、NPM に関する様々な議論に関して、Public Private Partnership（PPP）の議題設定をした研究

として Broadbent and Laughlin (1999) を評価している。Broadbent and Laughlin (1999) は、Private Finance Initiative (PFI) の手法を用いた組織に対する制御をハーバーマスの用語としての「制御メディア」(steering media) として捉え、政府が PFI の手法により NHS のような保健サービスのための組織を制御することで、時には生活世界において必要とされている保健サービスから乖離してしまうことを指摘している。このほか、Jacobs (2016) は Parker (2002) および Broadbent and Laughlin (2003a ; 2003b) なども、ハーバーマス主義にもとづく研究として挙げている。特に、Broadbent and Laughlin (2003a) は、PPP にも焦点を当てることにより、改めて PFI および PPP における会計の役割について検討している。その一方で、Llewellyn (2003) は、これらの理論は現実から遊離した、どのようにも解釈可能なグランド・セオリーであると批判している。

なお、Broadbent and Guthrie (1992 ; 2008) においてもメタ分析が行われている。まず、Broadbent and Guthrie (1992) においては、Jacobs (2016) と同じ 4 つの学会誌を主要な対象として、それらにおいて発表されている研究を、組織にとってのコンテキストの重要性と⁴、公的部門の改革における会計の影響力の 2 点においてどのような仮定を置いているかにより、3 つのカテゴリーに分類している。1 つ目は、改革における会計のテクニカルな影響力を強力なものと考え、組織の置かれたコンテキストを重視しない立場 (technical accounting) である。2 つ目は、テクニカルな問題に関与しつつ、組織の置かれたコンテキストを変革のプロセスに影響を与えるものとして重視する立場 (technical contextual accounting) である。3 つ目の立場は、組織の置かれたコンテキストをまず重視し、その中でのテクニカルな会計の変化を分析する立場 (contextual technical accounting) である。Broadbent and Guthrie (1992) では、第一の立場を伝統的なアプローチとみなし、残り 2 つの立場を従来とは異なる新たなアプローチとしている。そして、その後の Broadbent and Guthrie (2008) では対象とする学会誌の範囲を広げて、8 つの学会誌における 1992 年から 2006 年までに発表された研究についてメタ分析を行っているが、従来は伝統的であったテクニカルなアプローチにもとづく研究は少なくなり、行政活動のおかれたコンテキスト、すなわち社会の様々な状

⁴ 以下、組織が活動し、様々な改革が行われる環境や状況、それまでの歴史や経緯、公的部門を取り巻く状況という意味で、コンテキストという言葉を用いる。

況やこれまでの歴史、公的部門を取り巻く人々の意識などを考慮したうえで、会計技術をそのコンテキストによって媒介された変化に関連付けられたものとして捉える研究が多くなっていることが示されている。

このほか、頻繁に引用されてはいるが、明示的には特定の理論フレームワークにもとづいていない研究として、Jacobs (2016) では Guthrie (1998) を例示している。Guthrie (1998) においては、従来の公会計に関する研究への批判として、発生主義会計の導入の利点を強調するのみで、具体的なコンテキストの中でのケーススタディや、それによって生じうる問題に対する研究がほとんどないこと、また会計とはインプットに着目するものであることから、発生主義会計を採用したとしても、現金主義会計よりもアウトカムを容易に測定できるとは限らないこと、などの指摘がなされている。この指摘は、会計情報はそれ単独で行政運営に十分に生かせるものではなく、アウトカムの情報などと組み合わせることでその意義を見いだせるものと指摘していると考えられる。

公会計改革の理論に関する研究はこれらのほかにも多数あるが、Jacobs (2012;2016) におけるメタ分析以降の重要な研究として Steccolini (2019) が挙げられる。Steccolini (2019) によれば、NPM が隆盛だった時代は、公的部門の会計に関する研究にとって“golden age”ではなく、“golden cage”となっていた側面もあり、NPM から公共性 (publicness) に注意を転じることで、その「鳥かご」から抜け出す新たな研究の道を示そうとしている。

以上の諸研究においては、まずアカウンタビリティ論の前提として、営利企業に関してしばしば用いられるプリンシパル－エージェント関係を公的部門に適用してきたことが指摘されている。そして、1980年代以降に広まってきた NPM 論の考え方についても、このプリンシパル－エージェント関係を前提としながら、より高い成果と効率性、さらには小さな政府と財政規律の維持を主眼としているものと考えられる。また、その一方では NPM において主たるツールの一つとなっている発生主義会計にもとづく公会計に対しては、具体的にどのような利点を有するのかが明確でないことや、効率性を追求することが行政活動の公共的な側面に必ずしもよい影響を与えないことなどの懐疑的な指摘がなされている。

3 各国の会計制度に関する研究

各国における公会計改革の状況を網羅的に比較検討した研究としては、まず Caperchione and Mussari (2000) が認められる。この著作のなかには、英語圏のアメリカ、イギリス、ニュージーランドのみならず、スペイン、フランス、ロシア、中国、日本、マレーシア、イタリア、オランダ、ベルギーの各国について、特定の国の地方政府の会計について分析した研究や、複数の国を相互比較した研究など、数多くの研究が収められている。そのなかでも Vela (2000) では、コンティンジェンシー・モデルにもとづきヨーロッパ各国における政治・行政的環境と地方政府の会計システムとの関係を比較分析している。また、Yamamoto (2000) でも同じくコンティンジェンシー・モデルを用いながら、各国のガバナンスの形態に応じて、どのような会計制度が用いられているかを詳細に検討しており、日本については市民の政策決定への参加や公的部門に関する資本市場の発達が不十分であることから、引き続き現金主義会計が継続する可能性が高いことが示されている。

さらに、Brusca et al. (2015a) では、ヨーロッパの 14 か国における公会計および公監査の実務に関するケーススタディならびに、European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) の動向を踏まえた基準設定に関する議論が行われているが、そこで紹介されている大陸系諸国の予算制度には一定の共通性が認められる。フランス、イタリア、スペインでは、いずれの国においても修正現金主義会計にもとづく予算制度のもと、それを組み替える形で発生主義会計の財務報告が行われているが、現金主義会計の予算においても業務的な収支と資本的な収支の区分が明確になされている。特にスペインでは、営利企業のキャッシュ・フロー計算書と類似した形で、予算制度における資金収支が業務・投資・財務という 3 つの活動に区分されており、本論文にとって重要な示唆をもたらすものと考えられる (Portal 2015 ; Rossi 2015 ; Brusca et al. 2015b)。

また、ドイツでは連邦政府および 16 の州のうち連邦政府および 13 州では発生主義会計による

財務報告は行われていないが⁵、3つの州において発生主義会計による財務報告が行われており、うち一つの州では予算制度においても発生主義会計が取り入れられている。地方政府レベル（日本の市町村に相当）では⁶、13州に含まれる地方政府において発生主義会計による財務報告が行われており、そのうち10州の地方政府では予算制度においても発生主義会計が取り入れられている。さらに、現金主義会計にもとづく会計報告を行っている政府機関のいずれにおいても、上述のフランスやイタリアの例と同様に、行政予算 (administrative budget) と財産・資本予算 (property or investment budget) に区分した報告を行っている (Berber and Heiling 2015)。

一方、イギリスでは1990年代より「資源会計および予算」(Resource Accounting and Budgeting) として予算および会計制度の改革が行われるなかで、2000年より中央政府に発生主義会計が導入され、2010年度からはすべてのレベルの政府に発生主義会計の導入が義務付けられた。なお、地方政府における予算の形式や内容はそれぞれの主体が決定すべき事項であるが、中央政府においては伝統的な現金主義会計による予算を維持しつつ、それに発生主義会計の要素を含めた予算の導入が行われている (Jones and Caruana 2015)。

さらに予算制度については、Anessi-Pessina et al. (2016) において、ヨーロッパ各国の公的部門の予算制度に焦点をあてて主な学術誌の研究に関するサーベイが行われている。Anessi-Pessina et al. (2016) での結論としては、予算制度自体が十分に研究されておらず、理論化が進んでいない現状が見いだされている。このほか視点は異なるが、ヨーロッパ各国を横断的にリサーチした研究としては、EPSAS が EU 各国における政府会計の調和に対する役割を十分には果たせていないことを示した Sforza and Cimini (2017) や、国際公会計基準 (IPSAS) により政府会計と国民会計の間の調整を行うことができるかを検討した Jorge et al. (2016) も認められる。

個別の国に関する研究としては、まず統計的な実証分析の手法を用いて、ドイツの地方政府における発生主義会計の導入がコストの効率性に正の影響を与えていることを示した Lampe et al.

⁵ 連邦政府においては、財産・資本会計の予算執行結果としての貸借対照表が作成されているが、すべての資産および負債を網羅したものではなく、また発生主義会計にもとづく財務業績の計算も行われていない。

⁶ ドイツでは州政府の独立性や権限が非常に強く、州内の地方政府に対して指導的な役割を果たしていることから、Berber and Heiling (2015) では州政府を地方政府とはみなしていない。

(2015) が認められる。ドイツについては亀井 (2004) が、1960 年代の財政改革から近年の NPM の考え方にもとづく公会計制度の変革までをまとめているが、Berber and Heiling (2015) にも示されていたように、従来の現金主義会計すなわちカメラル簿記のシステムを用いるドイツにおいても、1969 年の財政改革以降は行政予算と財産・資本予算が区分されていることを示している。さらに、亀井 (2008) においては、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の新公会計モデルにもとづき、予算の記帳を複式簿記の記帳に統合していく手法が示されている。

イタリアに関する研究としては、Nasi and Steccolini (2008) が 237 の地方政府における公会計改革をサーベイし、発生主義会計は有意義なツールではなく、発生主義会計に対する組織の内的な要請や発生主義会計と管理システムとの連携は認められないと指摘している。スペインに関する研究としては、Torres and Pina (2003) がスペインの地方政府の会計基準と、アメリカの地方政府の会計基準である GASB ならびに IPSAS との比較を行ったところ、スペインにおける地方政府の会計基準は IPSAS よりも GASB に対して高いレベルの整合性を有していることを示している。

英語圏の国々については、オーストラリアに関する研究として Evans and Bellamy (1995), Ryan (1998; 1999) などが認められる。Evans and Bellamy (1995) では、営利企業における利益数値のような共通したボトムラインを持たず、複数の目標が存在している政府の業績評価においては、コスト会計が重要な機能を果たすことを示している。Ryan (1998) は、どのような背景にもとづきながらどのようなアクターの活動により、オーストラリアの政府会計に発生主義会計が導入されつつあるかを詳述しており、続く Ryan (1999) では Public Sector Accounting Standard Board (PSASB) や政府当局者の相互作用を精査することにより、オーストラリアにおいて公的部門の財務報告基準が形成されてきたプロセスを分析している。

イギリスおよびニュージーランドに関しては、既に Pallott (1992), Hood (1991; 1995), Lapsley (1999) などの研究について上述しているが、このほかに Lapsley and Pallott (2000) はスコットランドとニュージーランドに関する 4 つのケーススタディを行うことにより、NPM にもとづく道具主義的な観点と、新制度論者が提唱する社会的な観点から構築された合理性との競合を見い

だしている。また、Bailey (2012) は 2004 年からイギリスにおいて導入された Prudential Borrowing Framework (PBF) という地方政府の借入れをコントロールする制度について、グラスゴー市政府でのケーススタディを通じてその利点と弱点を分析している。さらに、東 (2012a) はイギリス中央政府による発生主義会計にもとづく財務統制や、財政規律を強化するための財政制度の見直しを紹介するとともに、東 (2012b) でも発生主義会計による財務情報を政策評価に活用する取り組みを紹介しており、いずれもわが国の財政・行政運営にとって参考になる事例としている。また、大森 (2012) ではイギリス、オーストラリア、ニュージーランドにおいて作成されている公的部門全体の財務諸表について、財政指標との関係を整理しながら財政規律への活用可能性を検討している。

そして、わが国に関する研究も数多く認められる。茅根 (1991) は、ストックとフローが区別されていない従来の地方自治体の記帳形式の問題点を指摘し、ストック会計を導入する必要性を指摘している。隅田 (2001) は、現行制度は財産の変動を総合的に明示する仕組みになっていないことを指摘したうえで、複式簿記を導入すべきことや、測定の焦点を現金のフローから経済資源のフローに変更すべきことなどを主張している。兼村 (2001) は、発生主義会計による会計情報が地方自治体の財政にもたらす有用性と危険性について議論している。特に危険性としては、営利企業とは異なり資産に収益性が認められない地方自治体においては、貸借対照表が債務超過になっていないとしても財政の健全性を担保するものではないにもかかわらず、債務超過ではないことにより財政の健全性が主張されるというミスリーディングが生じるリスクが示されている。宮本 (2008) は、地方自治法にもとづく従来の会計における貨幣の一方的計算に内在する理論的な問題点を指摘するとともに、2006 年に総務省より公表された地方公会計の 2 つのモデル (基準モデルおよび総務省方式改訂モデル) の計算構造に対する課題も指摘している。

また、地方自治体の財政制度から地方公会計の意義を検討している研究としては小西 (2008 ; 2009) がある。この研究では、建設公債主義を前提とする地方自治体の財政制度のもとでは、貸借対照表を作成したとしても債務超過となることはないため、資金収支にかかる分析が重要となることや、貸借対照表は債務償還能力を示すものではなく、税金の用途を開示することに意義が

あるということなどが主張されている。収益獲得を目的とする営利企業とは異なり、保有する資産に収益性がほとんど認められない地方自治体において、貸借対照表が債務超過ではないことをもって、債務償還能力があるとはいえないことは兼村（2001）も指摘しているところである。さらに、小西（2008）は経常会計と資本会計を区分するダブルバジェットの有用性を主張しているが、これはドイツなどヨーロッパの大陸系諸国の予算制度と類似したものであり、非常に示唆に富む主張であると考えられる。それに加えて、わが国の地方財政制度の意義やこれまでの経緯を詳細に検討している小西（2004;2013;2014）なども、地方公会計の導入の前提となる従来の地方自治体の会計制度や財政制度を整理した研究として非常に重要なものと考えられる。このほか、地方財政健全化法やそれにもとづく健全化判断比率を踏まえながら、地方公会計の情報を監査する際の改善策を提示することにより、地方自治体の監査をより充実させようとする試みとして益子（2008）が認められる。

一方、それまでのわが国の地方公会計に関する研究とは異なる方向性を示すものとして、大川（2012）、大塚（2015）、石田（2017）などが挙げられる。これらは、財政上の困難に直面した地方自治体を対象とした事例研究であり、いずれも発生主義会計による情報を活用する前の段階として、まずは資金収支情報を活用すべきことを提言している。すなわち、資金収支情報を営利企業のキャッシュ・フロー計算書と同様に区分することや、特定の収支情報に着目することによって、財政運営に困難が生じている場合においても、早期にその状況を把握あるいは開示ができるようになることを示している。

さらに、2016年度決算より導入された統一的な基準による地方公会計に関する研究としては、大塚（2020）が認められる。この研究では、地方公会計の財務書類が作成されても、単なる資料として保存されるだけという「空洞化」が生じていると指摘している。その要因として、2016年度以前には多くの団体が依拠していた総務省方式改訂モデルに比べて、統一性な基準では開示情報が縮小されていることや、財務書類をウェブサイト等で開示していない団体が相当数認められるという情報開示の停滞が示されている。さらには、財務書類の作成が外注されていること、日々の会計処理における伝票と財務書類が断絶していることなど、様々な問題点が列挙されている。

以上の諸研究においては、公会計の意義について様々な立場からの言及がなされている。発生主義会計の導入を中心とした公会計改革が、財政規律の維持に重要な役割を果たすという研究もあれば、公会計改革は組織運営上の要請に応えていないという研究もある。また、多くの国々において建設公債主義が財政運営の前提とされていることを踏まえ、この建設公債主義にもとづく財政運営がなされていれば、財政の健全性を損なうことはないという指摘もある。その一方で、多くのヨーロッパの国々では、業務的な収支と資本的な収支を区分した予算制度を採用したうえで、それを基礎としながら資金収支情報による決算を組み替えることによって発生主義会計にもとづく財務情報を作成している。わが国においても同様に、予算制度に業務的な収支と資本的な収支の区分を設けたダブルバジェットを導入すべきという提案も認められるほか、近年では財政規律を維持する観点から資金収支情報に着目した研究も複数認められる。

4 データ分析による研究

公会計の分野において、統計的なデータ分析を取り入れた研究は多くはないといえる。その中で Pina et al. (2007) は、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドおよび EU に属する 15 か国を対象として、財務報告およびその他の政府に関する情報が ICT により公開されているか否かを数値化して国際的な比較を行っている。その結論として、制度面の改革を伴わない情報公開は、財務的なアカウンタビリティの向上に対して限定的な効果しか有さないことを示している。また、Pina et al. (2009) は EU 内 20 か国における 51 の地方政府に関して、財務報告に発生主義会計が導入されている程度を IPSAS の適用状況にもとづいて数値化して比較した結果、ヨーロッパの大陸諸国の地方政府は、現金主義会計による予算情報に発生主義会計の要素を加えたデュアルシステム (dual system) を導入することにより、組織を大きく変化させることなく発生主義会計を推進していると指摘している。このほか、Lampe et al. (2015) は統計的な実証分析の手法を用いて、ドイツの地方政府における発生主義会計の導入がコスト効率性に正の影響を与えていることを示している。

わが国における統計的なデータ分析に関しては、土居ほか（2011）は統一的な基準による地方公会計が導入される以前の研究として、財務省理財局が作成方法を提示している「行政キャッシュフロー計算書」から得られる指標と、健全化判断比率等の財政指標との相関関係について統計的な実証分析を行っている。なお、この行政キャッシュフロー計算書は地方公会計における資金収支計算書と類似したものであり、地方公会計の考え方の一部を先取りしたものと考えられる⁷。このほか、佐藤（2013）は盛岡市および周辺の地方自治体を対象として、総務省方式改訂モデルによる地方公会計データを用いることにより、様々なグラフにより財政状況を分析している。

統一的な基準が導入された以降の研究としては、地方公会計による財務指標と従来の経常収支比率や実質公債費比率などの各種指標との相関関係について統計的な実証分析を行っている佐藤（2019）や、2016年度決算において財務書類が公表されている732市を対象として、湯沢市を中心とした比較分析を行っている水上（2020）、同じく2016年度決算について全国市町村のデータの分析を行った鷺見（2020）、大阪府吹田市のデータを用いながら、総務省が示していない新たな指標の検討を行っている馬場ほか（2020）が認められる。さらに小川（2021）は、道府県全体の財務状況の2016年度および2017年度の経年比較を行うとともに、全国の市における2016年度の財務指標を算定するという予備的分析を行っている。また、佐藤・松尾（2019）は地方自治体の総合計画を中心とした行政管理の質が、地方公会計による財務書類の活用に対する期待にどのような影響を与えているかについて実証分析を行っている。このほか、地方公会計を取り巻く領域に関する実証的な研究として、生方ほか（2019）は茨城県日立市職員に対して質問紙実験を行うことにより、資産老朽化情報が予算要求額の抑制に対して効果があることを示している。

上記以外にも直接的には地方公会計を対象とするものではないが、地方財政の領域に関する研究として、地方自治体を取り巻く様々な環境や地方自治体の行動などが財政状況におよぼす影響を実証的に分析している林・Suwanrada（2000）、山下ほか（2002）、山下・赤井（2005）、田近・宮崎（2008）、林・後藤（2009）、金坂ほか（2011）、菅原（2013）、前田（2017）、広田・湯之上（2018）

⁷ 本論文では原則として「キャッシュ・フロー」と表記するが、この「行政キャッシュフロー計算書」は、財務省が提示している名称であるため、そのまま表記する。

といった数多くの研究が認められる。また、和足（2014）は地方債の発行に関する規制が、地方財政の赤字にどのような影響をおよぼすかについて国際比較による実証分析を行っているほか、赤井・石川（2019）は、健全化判断比率によるガバナンス効果についての実証分析を行っている。

これらデータ分析にもとづく統計的な研究は、その多くが財政規律の維持や財政の健全性に関連したものであるといえる。データ分析による研究は、数値により地方自治体の財政状況を示すとともに、財政状況に影響を与える要因を見いだすことができるため、より客観的かつ検証可能性のある分析を行うことができるという強みがあり、財政規律や財政健全性についての検証を行う際には比較的適用しやすいと考えられる。財政規律の維持に向けた地方公会計情報の活用可能性を主題とする本論文においても、事例分析やインタビュー調査などの定性的な研究に加えて、このようなデータ分析による統計的な研究手法を用いることにより、より説得力の高い考察を進める必要があると考える。

5 先行研究のサーベイにもとづく主題の設定

ここまで、主として1990年代以降における公会計に関する諸研究をレビューしてきたが、そこから見いだされたこの30年間における公会計研究の主要な論点として、以下の3点を指摘することができる。

第一の論点として、理論的あるいは技術的な改革の必要性を単純に主張することへの疑念および、発生主義会計への純朴な信奉に対する疑念が挙げられる。1980年代以降、公的部門の改革に関する基礎となっていたNPMについて、営利企業における会計技術や組織運営の方法を安易に適用することに対して、その有効性に疑問を投げかける研究が多くなされているほか、発生主義会計を導入することが公的部門の業績評価には直接的には結び付かないことが主張されている。

第二の論点として、公会計の前提となる予算制度にかかる検討の必要性があげられる。ヨーロッパ各国の会計制度を網羅的に紹介した研究においては、各国の予算制度についての概要が示されているものが多くあるほか、一部の国の予算制度に関して複式簿記との関係を分析している研

究なども認められる。しかし、その一方で予算制度自体が十分に研究されておらず、理論化が進んでいないという指摘もなされている。予算においても発生主義会計が導入されている国々がある一方、予算では従来の現金主義会計を維持しつつ、発生主義による財務報告を行っている国々もある。しかし、それら現金主義会計による予算制度を維持している国々も、わが国の予算制度とは異なる仕組みを導入していることが認められる。このため、これら諸外国との相違点を踏まえ、わが国の予算制度の問題点を検討する必要がある。

第三の論点として、統計データなど、公会計を対象とした具体的なデータにもとづく研究は増えつつあるものの、多いとはいえないことが挙げられる。いかなる学問領域においても、根拠にもとづいた論証の必要性はより強く意識されつつあるところであるが、会計領域もその例外ではない。上述したように、わが国の地方財政の領域においては、実証分析の手法を用いる研究が既に主流となっているが、地方公会計の分野においてもそのような研究が求められると考える。

以上の主要な論点にもとづき、本論文においては、地方公会計の導入によりもたらされる情報が、従来の予算制度や決算制度に比して、地方自治体の財政規律に維持に関する有用なツールとなりえるのかを検討する。発生主義会計や複式簿記は、当然のことながら導入すること自体が目的となるのではなく、財政健全性の維持や公共経営の発展に資するものでなくてはならない。ただし、筆者の問題意識は、公的部門の業績評価を行うことや、New Public Governance (NPG) などの新たな公的部門のガバナンスのあり方を議論することではなく、本論文では地方自治体の財政規律の維持に対して、地方公会計が果たす役割を考えることに主眼を置く。なぜなら、地方自治体の財政規律、すなわち財政健全性を維持することは、公的部門が継続して一定水準以上の行政サービスを提供し、住民の福祉の増進を図っていくうえでの必要条件になるからである。

本論文では、このような主題について、事例分析やインタビュー調査などの定性的な手法に加え、地方公会計のデータを統計的に分析する定量的な手法も用いることで、より客観性と検証可能性の高い検討を行うことを目指している。

第2章 従来の予算・決算制度における問題点

1 はじめに

わが国の地方自治体における会計制度は、一般的には現金主義会計および単式簿記によるものとされており、現金による収入もしくは支出が生じた時に取引を記録するという特徴を有している。一方、第1章で示したようにフランス、イタリア、スペインなどにおいても、修正現金主義会計による予算制度を基礎として、それを組み替える形で発生主義会計の財務報告が行われている（Portal 2015 ; Rossi 2015 ; Brusca et al. 2015b）。この点に関しては、現金主義会計にもとづく決算情報から発生主義会計による財務書類を作成しているわが国と類似しているともいえる。しかし、これらヨーロッパ各国では、予算において業務的な収支と資本的な収支の区分が設けられており、同様にドイツにおいても、1969年の財政改革以降は行政予算（administrative budget）と財産・資本予算（property or investment budget）に区分した予算制度が導入されている（亀井 2004 ; Berber and Heiling 2015）。

これらのヨーロッパ各国の制度とは異なり、わが国の予算・決算制度においてはこのような業務的な収支と資本的な収支の区分は設けられていない。本章の主題は、このような区分がなされていないわが国の地方自治体における従来からの予算・決算制度が、財政運営にどのような影響を与えるか、どのような問題を生じうるかを明らかにすることである。現在、ほとんどの地方自治体において発生主義会計にもとづく財務書類が作成されているが、予算・決算制度の法的位置付けに変更はないため、意思決定としての予算編成や決算に関する財務報告は、依然として従来と同様の予算・決算制度にもとづいて行われている。このため本章では、まず従来からの予算・決算制度の計算構造を探るとともに、過去に著しい財政状況の悪化に直面した事例の分析をあわせて行うことにより、その問題点を明らかにしたい。

2 検討すべき課題

本章では、地方自治体における従来の予算・決算制度には何らかの問題点があるのか、あるとすればどのような問題点なのかを顕在化させることを目的とする。

このような観点から、特に予算制度の問題を取り扱う先行研究を検討したところ、まず発生主義会計への移行状況やその必要性を検討する文脈から、従来の予算制度の問題点を指摘している研究が認められる。例えば、Caperchione (2000, p.72) は従来の会計制度に関する問題点について、世代間の公平性の評価の困難さの観点から「資産および負債の価値を決定する能力および発生主義による費用と収益の認識の能力の欠如、並びにしばしば起きる節度を欠いた借入れへの依存」が生じると指摘している。また、Nasi and Steccolini (2008, p.181) も「従来の予算会計における技術的な特徴は、ある世代が分相応の暮らしをしているかどうかを評価することを不可能としている。さらに、単式簿記は借入れとキャッシュ・インフローを同等視するため、しばしば過度の借入を助長している」と述べている。

わが国における先行研究としては、茅根 (1991, p.39 ; p.49) では、従来の地方自治体会計の特徴として「経常的収支と資本的収支が区分されておらず、その結果、各会計年度における歳入歳出の適正な期間的対応が行えない」ことから、「官庁会計方式の改善がストック会計導入の第一歩となろう」と指摘しているほか、兼村 (2001, p.43) では、地方自治体の会計制度に関する歴史をたどる中で、「歳計現金等を遺漏なく合法的に管理する」という目的のもと、客観的で正確な記録・計算・報告が求められ、明瞭性より合目的性が重視されてきたことにより、「外部の住民等には非常に分かりにくい決算報告が作成されてきた」と指摘している。さらに、隅田 (2001, p.6) においても、「経常的収支と資本的収支とは区分されず、歳入歳出決算には当該年度のすべての現金収支が計上され、経常的な収入と支出の適正な期間対応を表示し得ない」など、本章と概ね一致する問題意識が提示されている。

ただし、これらの先行研究では、いずれも発生主義会計・複式簿記を導入することによって、課題の改善が図られると考えている。例えば、茅根 (1991) の問題意識は、貸借対照表の作成に

よるストック会計の導入であるほか、兼村（2001, pp.44-48）では上述した指摘に続いて、貸借対照表の導入をはじめとした発生主義会計の適用が地方自治体の財政運営にもたらす意義についての検討が行われている。そして、隅田（2001, p.12）でも「地方公会計制度の改革に当たって、先ず最初になすべきことは、会計決算制度導入の出発点として、複式簿記法を採用することである。」と述べられている。

これに対して、小西（2008）では、発生主義会計・複式簿記を前提とはせず、新地方分権構想検討委員会が2006年に提言した、経常会計と資本会計を区分するダブルバジェットの導入を提案しつつ、実質収支をはじめとする様々な財政指標の意義について検討を行っている。この経常会計と資本会計を区分するという考え方は、フローとしての収支とストックの変動をもたらす収支を区分するものであり、第1章において紹介した、ヨーロッパ各国における業務的な収支と資本的な収支を区分する予算制度と同様のものといえる。

本章では、発生主義会計および複式簿記の導入について議論をするのに先立って、小西（2008）で示されたダブルバジェットの考え方を念頭に置きつつ、従来の現金主義会計にもとづくわが国の予算・決算制度の全体像およびその計算構造を確認したうえで、この予算・決算制度に内在する構造的課題を洗い出すことに取り組む。そのうえで、大阪府や夕張市で生じていた財政悪化や財政破綻の事例を分析することにより、必ずしも発生主義会計・複式簿記によらなくても、資金収支情報を活動別に区分することで、これらの問題点が改善される可能性があることを示したいと考えている。

3 わが国の予算・決算制度の計算構造とその問題点

ここではまず、地方自治体の予算・決算制度および、財政規律の維持のために現在用いられている主たるツールである健全化判断比率を含めた、地方自治体の会計制度の全体像を確認する。さらに、それらの予算・決算における計算構造がどのような問題点を有するのか、また地方公会計により導入される新たな考え方にもとづけば、それらの問題点に対してどのように対応できる

可能性があるのか，などについて論点整理を行う。

3-1 地方自治体の予算・決算制度の全体像

わが国の地方自治体の予算・決算制度は単一の制度にもとづくものではなく，複数の法令等により，複層的な制度が設けられている。

まず，予算制度およびそれにもとづく法定の歳入歳出決算は，地方自治法第9章「財務」において定められているものであり，すべての資金収入を歳入として，すべての資金支出を歳出としてそれぞれ予算に計上し，その予算額に対して実際の収入済額と支出済額を対比させる形で決算が調製されている。

この予算における歳入および歳出は款・項・目・節といった予算科目により区分されている。歳入（収入）における款は，税，国庫支出金，使用料及び手数料，地方債といった概ね性質別の分類により区分されているが，歳出における款は，議会費，総務費，民生費，土木費といった行政目的別の区分がなされており，その下に項，目が置かれることにより行政目的の体系にもとづいてピラミッド状に細分化されるとともに，さらに目の下位に位置する節においては性質別の区分がなされている。この予算科目により，歳入であれば，款（市税など），項（市民税など），目（個人など），節（現年課税分など），また歳出であれば，款（総務費など），項（総務管理費など），目（一般管理費など），節（需用費など）といった予算科目に細かく区分されている。

これらの予算科目に沿って，歳入のすべてを合計し，また歳出のすべてを合計したうえで，歳入総額と歳出総額が均衡するように予算が編成される。予算は議会の議決を経て成立し，地方自治体の様々な事業はこの予算に沿って執行され，日々の経理業務も予算科目に従って行われる。予算の執行結果として調製される決算書は，各地方自治体の議会において認定を受けるべき法定の決算書としての性格を有している。この決算においては，歳入総額と歳出総額の差額が歳入歳出差引額（形式収支）となり，それから翌年度へ繰り越すべき財源を控除したものが，実質収支という地方自治体における最も基本的な収支指標として用いられている。

このような法定の決算書とは別に、決算統計（地方財政状況調査）も作成されている。これは、地方自治法第 252 条の 17 の 5 第 1 項の規定にもとづき、総務大臣が地方自治体に対して提出を求める統計調査である。このため、決算統計は法定の決算書としての位置づけは有していないが、法定の決算と同様に形式収支や実質収支などの収支指標が算定されるほか、基金や貸付金、地方債などの一部のストックの残高やその増減も記載されている。なお、決算統計は地方自治体の一般会計のほか一部の特別会計を包含して作成されており、一般会計にかかる法定の決算とは一致しないのが通例である。また、決算統計で用いられる科目は予算科目とは異なっており、決算統計の作成時には予算科目から決算統計の科目への読み替え作業などが発生している。

この決算統計から得られる各種の財政指標、例えば実質収支比率、経常収支比率、起債制限比率などが、2008 年度までは地方自治体の財政規律を維持するために参照される主たる財政指標であったが、2009 年 4 月に全面施行された地方財政健全化法にもとづき、健全化判断比率と総称される、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率という 4 つの財政指標が新たに導入された。現在は、これらの財政指標の水準に応じて財政健全化計画などの策定義務の有無が判断されるなど、健全化判断比率は地方自治体の財政規律維持のための主たるツールとして用いられている。

3-2 予算および法定の決算における計算構造の問題点

以上のような複層的な制度である地方自治体の予算・決算制度であるが、まず、あらゆる予算・決算事務の基礎となる、予算および法定の決算の計算構造とその問題点を概観する。

上述したように、予算の歳入および歳出は款・項・目・節という予算科目により区分されている。この予算科目においては、上述のようにヨーロッパ各国の予算制度において導入されている業務的な収支と資本的な収支の区分はなされていない。その具体的な内容を示すと表 1 のようになる。

表1 業務的な収支と資本的な収支が混在する予算科目の例

	予算科目	摘要
歳入	款：諸収入一項：貸付金元利収入	元金回収収入と利息収入が混在
	款：使用料および手数料 款：諸収入一項：雑入 など	現年分と滞納繰越分が混在している科目が多い
歳出	節：委託料	一般的な委託料（物件費）と資産取得の付随費用となる支出（設計委託料等）が混在
	節：工事請負費	資産取得に関する工事費と、維持補修、災害復旧に関する工事費が混在
	節：備品購入費	資産計上されない少額物品（物件費）と資産取得が混在
	節：補償、補填及び賠償金	一般的な補償金・賠償金等と、資産取得の際の補償費が混在
	節：償還金、利子及び割引料	地方債の元金償還金と、地方債利息、さらにはその他の返還金等が混在

出所：筆者作成

歳入（資金収入）については、区分が困難な予算科目は多くはないが、貸付金元利収入という元金回収と利息を区分しない科目が設けられているほか、使用料・手数料、雑入など様々な科目において、過年度に収入すべきであった歳入（滞納繰越分）が混在している。これらは、前年度末における未収金の回収収入であり、資産の増減を伴うものといえる。税については大半の地方自治体において、現年課税分と滞納繰越分の区分が節のレベルでなされているが、その他の科目については、必ずしも現年分と滞納繰越分の区分がなされていない⁸。

さらに、歳出（資金支出）については、款・項・目の下位に位置する節において、十分な区分が行われているとはいいがたい。歳出の節は、地方自治法施行規則の別記（第15条関係）において27の区分が定められているが、これらはフローとしての支出とストックの増減をもたらす支出という観点では区分されていない。このように、予算科目のピラミッド構造において最も下位に位置づけられる節の各科目において、業務的な収支と資本的な収支の区分がなされていないことが認められる。

⁸ なお、業務的な収支と資本的な収支を区分した場合も、前期以前に収入すべきであった未収金の回収（滞納繰越分の収入）と当期の収入（現年分の収入）は区分されないが、後述する地方公会計における資金収支計算書も同様の限界を有しており、現時点ではやむを得ないものとする。

次に、それぞれの予算科目を合算し、形式収支や実質収支などの余剰または欠損に関する指標を算出するプロセスについても検討する。まず、歳入については予算科目においてある程度の性質別の区分がなされているため、表1で指摘した点を除けば、予算科目から業務的な収入と資本的な収入を区分することは可能となっている。

ただし、それを歳入総額として合計することにより、税金等のように純資産の増加要因となるフローとしての収入と、地方債発行収入のように負債の増加をもたらす収入が同じ歳入として扱われることになる。歳出についても、すべての予算科目の款・項・目・節に計上された金額を合計することにより、人件費や補助金などのように純資産の減少要因となるフローとしての支出と、施設整備や地方債償還などのようにストックの増減をもたらす支出が同じ歳出として扱われることになる。このように、個々の予算科目だけではなく、歳入歳出を合算して総体的な資金収支である実質収支等の財政指標を算定する際にも、業務的な収支と資本的な収支の区分がなされていない計算構造を有していることが認められる。この点で、わが国の予算制度は、上述したヨーロッパ各国の予算制度や、小西（2008）で提案されているダブルバジェットとは大きく異なるものと考えられる。

このような計算構造から生じる問題としては、不適切な資産の取崩しや過度の借入れを行うことにより、財政状態を悪化させつつ総体的な資金収支をバランスしているように見せかけることも一定程度は可能な制度となっていることが挙げられる。税金等が不足して各種の支出をまかなうことができない場合も、基金の取崩しや法令で認められる範囲内での地方債の増発などにより、一時的には収支をバランスさせることはできる。しかし、そのような対応策は資産の減少や負債の増加を招くものであり、抜本的な解決策となるものではなく、むしろ問題解決の先送りに用いられる懸念もある。

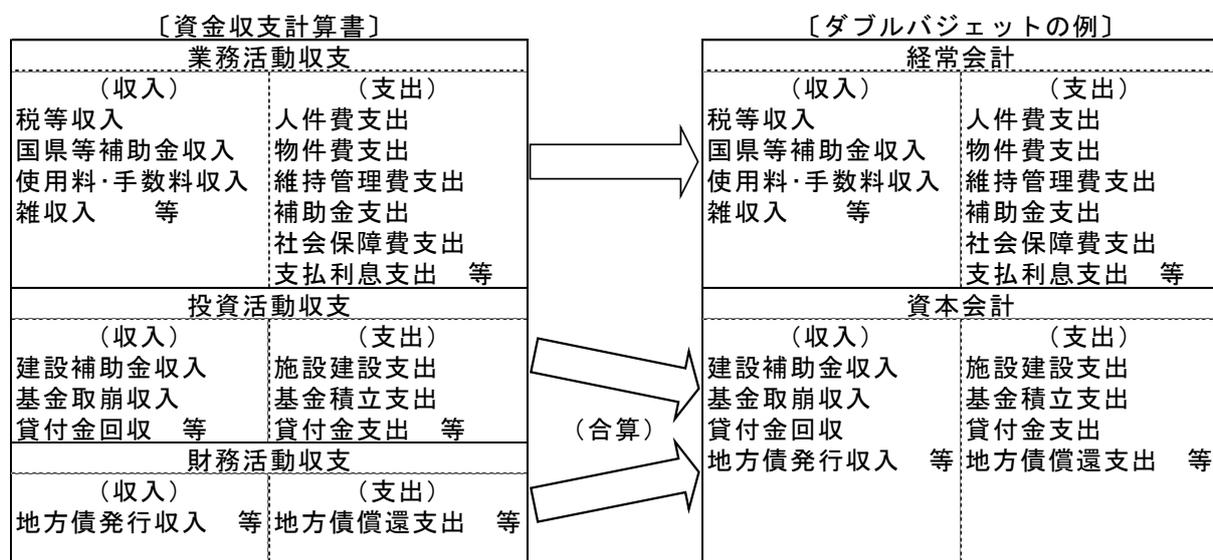
3-3 地方公会計の考え方の導入による改善可能性

上述したような法定の決算書や決算統計等に加えて、2016年度決算より、地方公会計の財務書

類の作成が全国の地方自治体に求められている。総務省（2019b, pp.7-8）によれば、地方公会計の主たる目的は、資産等のストックを可視化することや、発生主義会計を採り入れることで減価償却費、退職手当引当金等のコスト情報を可視化することが考えられる。ただし、地方公会計の財務書類には、発生主義会計にもとづく貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書だけではなく、現金主義会計にもとづく資金収支計算書も含まれている。この資金収支計算書は、営利企業におけるキャッシュ・フロー計算書に相当し、資金収支を業務活動収支・投資活動収支・財務活動収支という3つの活動に区分するものである。

この活動別区分は、上述したヨーロッパ各国における業務的な収支と資本的な収支の区分や、小西（2008）で提案されているダブルバジェットと相似的なものと考えられる。両者の関係を図1に示すが、資金収支計算書の業務活動収支は、ダブルバジェットの経常会計と概ね同じものと考えられる。また、投資活動収支と財務活動収支を合算すれば、ダブルバジェットの資本会計に概ね相当するものとなると考えられる。

図1 地方公会計の資金収支計算書とダブルバジェットの対応関係



出所：筆者作成

このように従来の法定の決算書における資金収支を活動別に区分することで、純資産の増減要因となるフローとしての収支、すなわち業務的な収支と、ストックの増減をもたらす収支、すなわち資本的な収支が区分される。これにより、会計全体の相対的な収支とは別に、投資活動や財務活動における収支を把握できるほか、それらの活動を除いた、純資産の増減要因となるフローとしての収支である業務活動収支によりどの程度の余剰を生み出しており、投資活動や地方債の返済のための原資が確保されているかを把握することができる⁹。

さらには、各活動の内訳を見ていくことにより、例えば基金の取崩額と積立額の多寡、地方債の発行額と償還額の多寡などを比較することで、ストックの増減状況を把握することも可能となる。図1のとおり、基金や貸付金、地方債などの増減をもたらす収支はそれぞれ対応して示されるため、この収支の差し引きを確認すれば、それぞれのストックの増減は容易に把握できる。

これに対して、決算統計においても基金や貸付金、地方債などのストック残高やその増減は示されており、従来の制度がストックを考慮していないとはいえないという意見や、決算統計においては財政調整基金の積立・取崩、地方債の繰上償還の影響を除外するなどの調整を行った実質単年度収支という指標も算定されているという意見もある。しかし、決算統計においてストック項目は一覧性の乏しい形で示されているのみであり、積極的に公表されているとはいえない。また、実質単年度収支において調整されている項目は数多くの資産・負債科目のうちの一部であり、フローとストックを区分しない総体的な収支であることは実質収支と同様である。しかも、地方自治体の財政の健全性を測るための指標である健全化判断比率の4指標においても、そのうちの2つ（実質収支比率、連結実質収支比率）では実質収支を基礎として算定されており、実質単年度収支は用いられていないなど、一般的に実質単年度収支が財政評価に活用されているとはいえない。

以上のように、従来の法定の決算書や決算統計だけでは財政運営のための十分な情報が得られず、上述したように財政状態を悪化させつつ総体的な資金収支をバランスさせることも一定程度

⁹ 投資活動支出の一部および財務活動支出の財源としては、業務活動収支から生じた余剰（プラス額）以外は認められないことは、第4章の補論において確認している。

は可能であるという問題には十分に対応できない可能性が高い。それに対して、資金収支を活動別に区分することにより、実質収支などの総体的な収支では示せない活動別の収支やストックの増減について一覧性をもって表示されることから、新たな財政運営のツールとなる可能性があると考えられる。このような地方公会計の考え方による決算制度の改善の可能性を踏まえつつ、従来の決算書や決算統計の問題点について、大阪府および夕張市の事例にもとづき、次節においてより具体的に分析することとする。

4 わが国における諸事例

ここでは、1990年代後半から財政状況の悪化が指摘されてきた大阪府ならびに、2006年に財政破綻が表面化した北海道夕張市を事例として取り上げる。大阪府については、1997年頃から2007年までの期間の主として前半において行われた資産の取崩しと、期間の後半において行われた過度の借入れという2事例に区分して検討する。これら計3事例は、いずれも借入れや資産の取崩しを用い、財政状況の悪化の表面化を一定期間にわたり遅らせてきたものであり、わが国の地方自治体の中では非常に極端な事例ではあるが、本章の検討課題に該当する典型的な事例と考えられる。以下、それぞれの事例について詳述する。

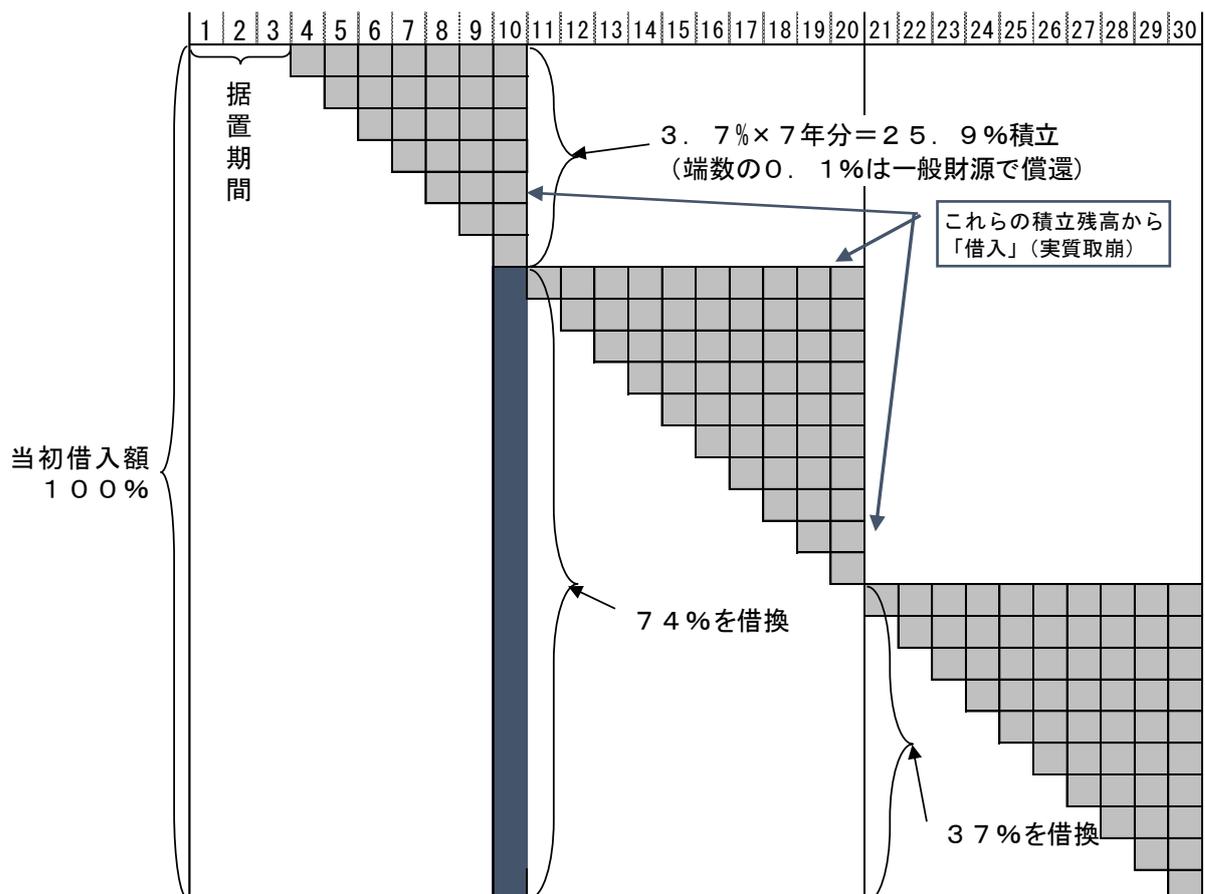
4-1 大阪府の事例（その1）：資産の取崩しによる資金収支のバランス

大阪府では1990年代後半より財政状況の悪化が表面化した。その対応として、1997年度には財政調整基金を290億円取り崩したほか、1998~1999年度には第三セクターに対し長期貸付金1,454億円の早期償還を求め¹⁰、さらに1997~2000年度にかけては文化、福祉等に関する特定目的

¹⁰ なお、貸付金の早期償還を行った各第三セクターには、資金不足を補うため、毎年度4月1日に大阪府が資金を貸し付け、3月31日に返済を受けるという「単年度貸付」を行ったが、これにより年度をまたぐ2日間について第三セクターは民間金融機関から資金を借り入れる必要が生じ、のちに「オーバーナイト」といわれる手法として問題視されていた（総務省 2015, p.5）。

基金から 1,533 億円を「借入れる」という処理を行って資金を確保する、いわゆる財源対策を行って実質収支を調整してきた。この借入れは、自らの貯金に相当する基金から借りることであるため、実質的には基金の取崩しといえる。それに加えて、2001~2007 年度には総額 5,202 億円に上る減債基金からの借入れを行ってきた（大阪府 2018）。この減債基金は随時取崩可能な貯蓄ではなく、満期時に一括償還される地方債の償還に備えるため、総務省からの通達にもとづき、図 2 のように元本の一定割合を毎年度積み立てるものであった。このため、実質的に地方債の償還を遅延させる行為であり、他のいわゆる財源対策と比較してもより深刻度の高いものであったといえる。

図 2 減債基金の積立とその「借入れ」の仕組み



出所：大川（2012, p.23）に加筆

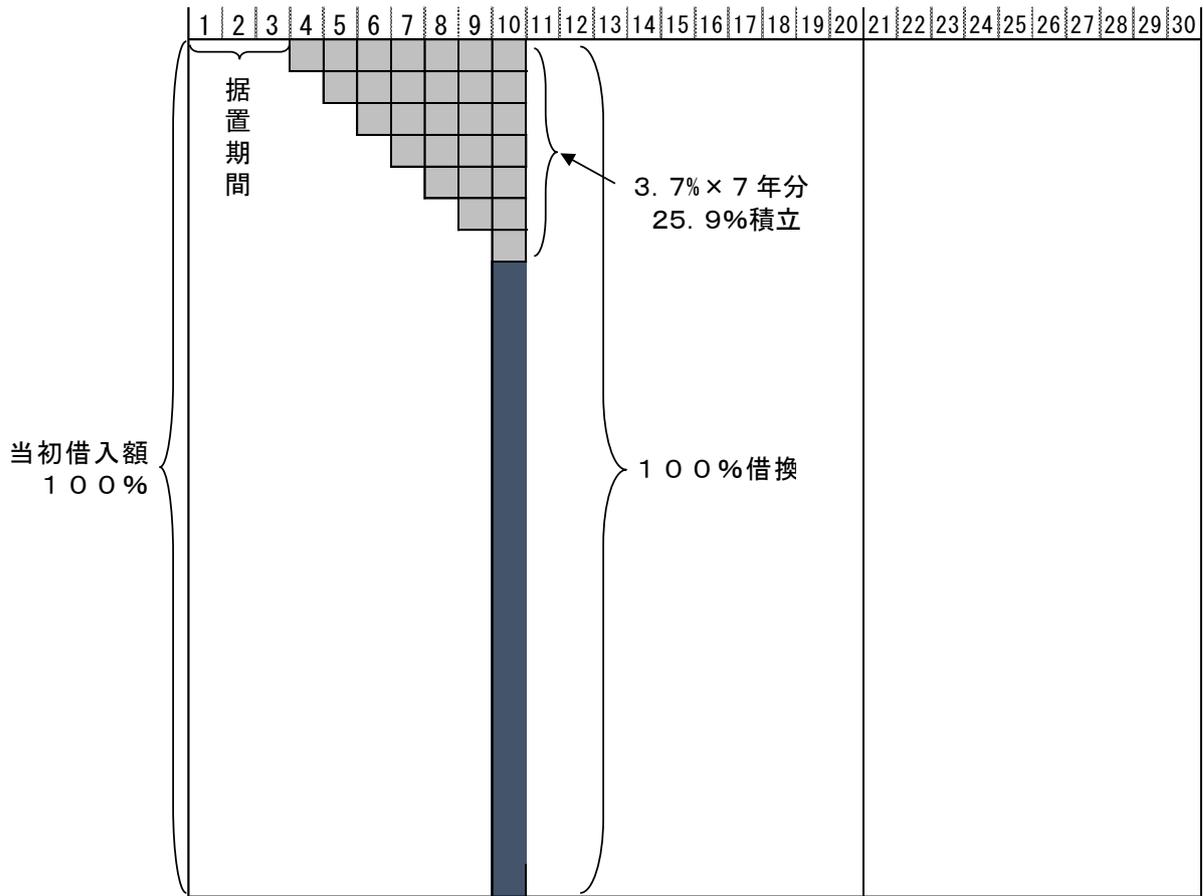
これらの財源対策は、当然ながら自らの資産を取り崩すものであり、その歳入は純資産を増加させるものではなく、自らの資産残高を減少させることで当座の資金を確保するものであった。このため、もしこの当時に地方公会計による資金収支計算書が作成されていたならば、投資活動収入（もしくは財務活動収入）に計上されるべきものであり、このような財源対策を安易に実施することは難しかったと考えられる。

4-2 大阪府の事例（その2）：過度の借入れによる資金収支のバランス

もう一つの大阪府の事例は、前項で示した減債基金からの借入れに伴って、その減債基金の実際（借入後）残高も枯渇すると予想されることを受け、2004~2007年度に行われていたものである。通常であれば、満期一括償還債の借換時には図2のように、未積立額を限度として借換えをするものであるが、大阪府では図3のように、本来は借入れが認められない額についても借り入れるという「借換債の増発」を行い、増発により得た資金を減債基金に積み立てた上で再び「基金からの借入れ」を行っていた¹¹。

¹¹ このような処理は当初は大阪府から公表されていなかったが、朝日新聞（大阪版）2007年12月30日および31日の朝刊などにおいて報じられている。

図3 大阪府における「借換債の増発」の仕組み



出所：大川（2012, p.26）

このような処理による減債基金からの借入額および借入後の実際の基金残高、借換債増発の累計額は大川（2012）において表2のように取りまとめている。この処理も、経常的な活動に関する実質収支の悪化を、過度の、かつ隠蔽された借入れにより補填していた事例であり、そのような状況は、やはり歳入・歳出に資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることで、より早期に明らかにできたものと考えられる。

さらに、仮に資金収支を活動別に区分していた場合、この処理がどのように反映されていたかも大川（2012）において表3のように示している¹²。表3のとおり、業務活動収支と投資活動収支の合計は一貫してマイナスであり、不足する資金を財務活動収支で補っているが、財務活動収支

¹² 表2および表3は、総務省ウェブサイトにおいて公表されている「地方財政状況調査関係資料」および大阪府（2018）より筆者が作成した（最終参照日 2019年5月11日）。

支がプラスである場合、それだけ有利子負債（借入残高）が増加したということになる¹³。

表 2 減債基金借入額と借換債の増発額

(単位：億円)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
減債基金借入残高	577	1,722	2,742	3,452	4,092	4,522	5,202
実際（借入後）基金残高	2,553	2,412	2,424	2,731	2,508	2,496	2,221
借換債増発累計額	—	—	—	528	1,746	2,930	3,500

出所：大川（2012, p.25）

表 3 大阪府の資金収支計算書の経年比較

(単位：億円)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
業務活動収支	627	252	△232	△572	△1	803	1,236	290	500	△344
投資活動収支	△2,419	△2,129	△1,811	△1,541	△1,453	△1,170	△1,468	△1,217	△1,062	△995
財務活動収支	1,566	1,922	2,075	2,194	1,442	354	323	1,036	629	1,582

出所：大川（2012, p.28）

4-3 夕張市の事例：過度の借入れと会計主体間の資金移動による弥縫策

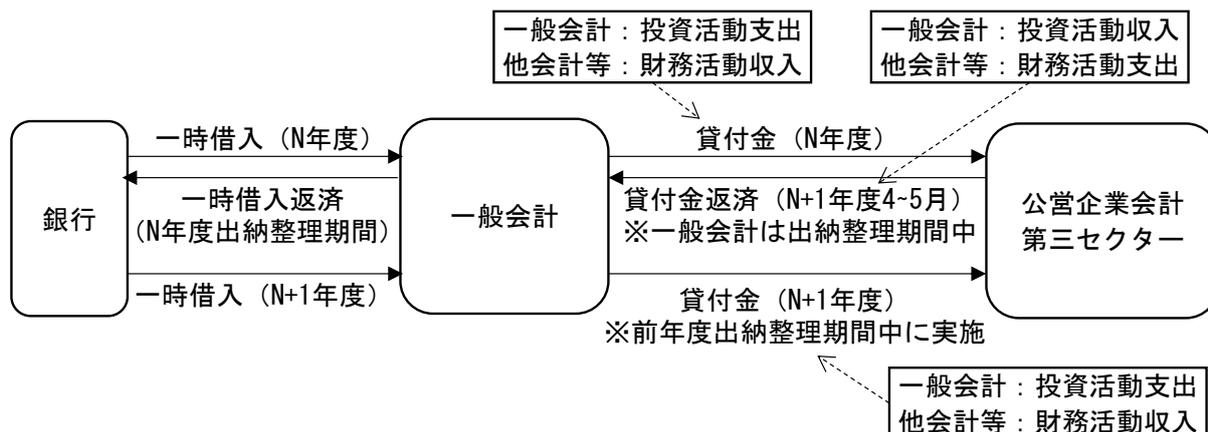
夕張市の事例は、公営企業や第三セクターにおいて生じていた資金不足を、一般会計との資金移動により隠蔽していた事例であり、そのような資金の動きは、歳入・歳出に資金収支計算書と同様の区分を設けることにより明らかにできたものと考えられる。

夕張市において行われていた会計処理は、出納整理期間を有する一般会計と、それを有さない公営企業会計および市出資の第三セクターとの間で資金を移動することにより、当該公営企業会

¹³ 大阪府では基金からの「借入れ」および「借換債の増発」は2008年度以降行っていないが、2008および2009年度も財務活動収支は大きくプラスとなっている。これは、2008年度のリーマンショック後の税収の急激な減少を受け、赤字地方債である臨時財政対策債の発行が急増したことなどによるものと考えられる。

計や第三セクターにおける資金不足を隠蔽するというものであった。詳細は北海道（2006）および石田（2017）に述べられているが、以下の図4ではその処理を概説したうえで、資金収支計算書における活動別区分を適用した場合にどうなるかを示している。

図4 夕張市の会計処理の資金収支計算書への影響



出所：筆者作成

図4のとおり、一般会計においては「貸付金支出」が生じ、これが投資活動支出に計上されるとともに、出納整理期間中の返済が「諸収入（貸付金元利収入）」として生じるが、これが投資活動収入に計上される。また公営企業等においては、一般会計からの借入れが財務活動収入に計上されるとともに、翌年度の返済額が財務活動支出に計上される。

以上の処理に伴い、夕張市の決算においては、2001年度の貸付金支出が40億円超、諸収入が60億円程度となっており、さらに2004年度には貸付金支出90億円超、諸収入100億円程度となっていたが、現在はこのような処理を行っていないため、いずれもほぼゼロの水準まで低下している（石田 2017, p.8）。この一連の会計処理の結果、2005年度の一時借入額は、標準財政規模の6倍を超える275.9億円に上っていた（北海道 2006, p.3）。

以上のような会計処理は、仮に資金収支計算書と同様の区分を歳入・歳出に設けていた場合、一般会計においては投資活動収入および投資活動支出の増大という形でより早期に明らかにできたと考えられる。また、公営企業会計・第三セクターにおいても、一般会計からの借入額の増

加に従い、財務活動収入の増大が生じていたこととなる。

4-4 わが国の3事例の総括

以上、わが国の地方自治体における財政状況の悪化が顕在化した3事例（2団体）を見てきたが、いずれも、あらゆる歳入を合計する、ということを前提に、資産（基金）の取崩しや、借入れによる収入により資金収支をバランスさせる、すなわち実質収支を改善させることで、各年度の予算編成を行ってきたものと考えられる。

それに対して、仮に資金収支情報に活動別の区分を設けていれば、表4のような事象が検出される。ここでは、それぞれの収支に対するプラスの影響を「↑」で、マイナスの影響を「↓」で表しているが、このように資金収支情報への影響を表すことにより問題を早期に開示することが可能であったと考えられる。

それぞれの影響を具体的に説明すると、まず大阪府の事例その1については、税収の落ち込みや費用の増加により、業務活動収支の悪化が生じ、それに対応するために基金の取崩しや貸付金の早期回収などを行ったものであり、投資活動収支をプラス方向に変化させるような影響が生じる。なお、基金の取崩しをあくまで借入れとして考えるのであれば、財務活動収支をプラス方向に変化させる影響が生じる。一方、大阪府の事例その2においては、業務活動収支の悪化を、隠蔽された借入れにより賄っていた。このため、その借入れを資金収支計算書に反映させれば、財務活動収支をプラス方向に変化させる影響が生じる。

夕張市においては、一般会計と公営企業会計等で生じる影響は異なる。一般会計においては、公営企業会計等への貸付支出とその償還収入が生じるため、投資活動収支をプラス方向とマイナス方向の両方に変化させる影響が生じる。なお、一時借入金については毎年度の出納整理期間終了までには返済されていたため、純額で計上される一時借入金の影響は財務活動収支にはあられない。ただし、公営企業会計等の資金不足額が毎年度拡大していたことから、投資活動収支における貸付支出および償還収入は毎年度増加し、それにあわせて一時借入の額も拡大していたと

考えられる。さらに、企業会計等においては、業務活動から生じた資金不足を補うために毎年度一般会計から借入れを行い、翌年度4月もしくは5月にその借入金を返済するが、翌年度の資金不足を賄うため、前年度より多額の借入れを一般会計から行う。このため借入額が償還額を上回ることとなり、財務活動収支をプラス方向に変化させる影響が生じる。

表4 各事例の活動別の資金収支への影響

	大阪府		夕張市	
	事例その1	事例その2	一般会計	企業会計等
業務活動収支	↓	↓	/	
投資活動収支	↑	/		↓
財務活動収支	(↑)	↑	↑ ↓	↑

出所：筆者作成

地方自治体の主たる財政指標である実質収支は、これら活動別の区分を設けず、すべての資金収支を合計するものであるため、このような活動別の分析が行えないところに最大の問題があると思われる。しかし、地方公会計の考え方にもとづき、資金収支情報を活動別に区分することにより資金収入および資金支出の性格を明確にし、現金主義会計の枠内においても、地方自治体の財政状況をより明確に示すことができると考えられる。

以上のように、わが国において認められた過去の事例では、資金収支が区分されていないため、あらゆる歳入・歳出科目が同レベルで並列されていることを前提に、経常活動における資金の不足を、借入れ（財務活動）および基金の取崩し（投資活動）により補うことが行われてきたと考えられる。それに対して、資金収支計算書の活動区分にもとづき、資金の増減総額（従来の制度における形式収支）の活動別要因を簡単な式で示すと以下のようなになる。

$$\text{資金増減総額} = \text{業務活動収支} + \text{投資活動収支} + \text{財務活動収支}$$

一般に地方自治体においては、歳入と歳出はバランスするように予算が編成されるため、上式の左辺は概ねゼロになると仮定したうえで、業務活動収支を左辺に移項すると以下ようになる。なお、税金等の不足や行政活動に関する過大な支出により、業務活動収支はマイナスになる状況を想定しているため、下式の左辺はプラスになると考えられる。

$$\text{業務活動収支（の絶対値）} = \text{投資活動収支} + \text{財務活動収支}$$

この式が想定するとおりに、税金の不足や過大な行政支出などに起因した業務活動収支のマイナス額が発生した場合、投資活動もしくは財務活動から財源を補填せざるを得ない。その具体的な手段として、顕在化されない資産の取崩しや、過度のかつ隠蔽された借入れが、一部の地方自治体において行われてきたと考えられる。

5 結論と今後の検討事項

ここまで、従来の地方自治体の予算・決算制度の問題点を、その計算構造の確認および過去の事例の分析を通じて検討してきた。その結果、業務的な収支と資本的な収支が区分されていない、すなわち資金収支の活動別区分がなされていない予算・決算制度においては、資産（基金）の取崩しや借入れによる収入で補填することにより、財政状態の悪化を顕在化させずに資金収支をバランスさせることが一定程度は可能であり、それによって実質収支が改善したように見せかけながら各年度の予算編成を行ってきたという実例が認められた。

それに対して、資金収支に地方公会計の資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることにより、純資産の増減要因となるフローとしての収支である業務活動収支にどの程度の余剰が生み出されており、投資活動や地方債の返済のための原資が確保されているかを把握することが可能になる。さらに、基金や貸付金、地方債などのストックの増減も把握できるようになることから、財政の実態がより明瞭に示されるとともに、財政状況の悪化に対する兆候をより早期に把握して

関係者に注意喚起を行うことができる可能性も示唆された。開示された情報をどのように用いるか、それにもとづきどのような意思決定を行うかは、選挙民に選ばれた首長および議会の判断に依存するものであるが、実態が適切に開示されることが、あらゆる意思決定の前提として必要になるものと考えられる。このような情報開示の手段の一つとして、資金収支情報の活動別区分には大きな意義があるのではないかと考える。

さらなる検討課題としては、決算情報だけではなく予算情報、すなわち地方自治体が意思決定を行う際の歳入・歳出情報についても、活動別の区分を行うことで地方自治体の運営に貢献ができるか、ということが挙げられる。予算編成の時期において、リアルタイムに資金収支を活動別に区分し、各地方自治体の財務管理者がそれを意思決定に利用することができれば、財政運営に有益な効果をもたらすのではないかと考えるが、この点については地方自治体の実務担当者との議論なども含めた分析が必要であり、第3章以降においてさらに検討を深めていきたい。

第3章 予算における資金収支情報の活動別区分の試み

1 はじめに

地方自治体の予算・決算制度は、あらゆる歳入（資金収入）を同列に並べ、同様にあらゆる歳出（資金支出）を同列に列挙し、その資金収入と資金支出を均衡させることを基本的な構造としている。この構造により、地方自治体の会計には純資産の増減要因となるフローとしての収入・支出、すなわち業務的な収支と、ストックの増減をもたらす要因としての収入・支出、すなわち資本的な収支が明瞭には区分されていない、という特徴があらわれていると考えられる。

第2章においては、従来の予算・決算制度においては業務的な収支と資本的な収支が区分されていないという特徴を利用し、資産（基金）の取崩しや借入れによる収入によって資金収支がバランスしているように見せかけて実質収支を改善させることが可能となっていることや、実際にそのような手法を用いて各年度の予算編成を行ってきた事例が認められたことを明らかにした。さらには、地方公会計の資金収支計算書において、資金収支の活動別区分が採り入れられているが、この資金収支計算書と同様の活動別区分を決算情報に導入することで、財政の実態がより明瞭に資金収支情報に反映されて、財政状況の悪化に対する兆候をより早期に把握することができる可能性が示唆された。

ただし、第2章においては決算情報に焦点を当てて、従来の制度の問題点と資金収支の活動別区分の可能性を検討してきたが、地方自治体の意思決定を反映するものとしての予算についても着目する必要がある。決算制度と同じく、従来の予算制度では、業務的な収支である税金等や各種の費用となる支出と、資本的な収支である各種のストック残高の増減要因としての収入・支出を明瞭に区別できない。そのため、地方自治体の財務的な意思決定プロセスにおいて、行政活動のための現金預金以外の資源の増減や、将来の資源流出をあらゆる負債の増減が適切に考慮されないという問題を引き起こす可能性が懸念される。現実には、地方自治体の議会において審議される予算案においては、当該予算の執行の結果として、基金等の残高がどのように増減するか、ま

た地方債残高がどのように増減するかは示されていない。このことが、第2章で指摘した、過去に複数の地方自治体で生じた問題の要因となったとも考えられる。そこで、本章では地方自治体の予算情報に、資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることにより、予算情報の有用性向上と新たな財政運営ツールの導入について、実践的な示唆を得ることを試みる。

2 検討すべき課題

本章は、従来の予算制度の問題点について着目したうえで、その改善の可能性を検討するものである。先行研究としては、まず、第2章においても取り上げた、Caperchione (2000) や, Nasi and Steccolini (2008) が挙げられる。これらの先行研究においては、従来の予算制度では借入れとそのほかの資金収入が区別されないため、結果として過度な借入れが生じる可能性が指摘されている。このほか、Torres and Pina (2003) および Pina et al. (2009) では、発生主義会計への移行状況やその必要性等を検討する文脈において、各国の地方自治体および地方政府の会計がどれくらい発生主義会計を導入しているのか、導入している会計基準がどの程度、IPSAS（国際公会計基準）と合致しているかなどを分析して、地方自治体等における会計改革の進捗状況を俯瞰している。また、Yamamoto (2000) では、各国の公的部門の変革を検討する視点から、ガバナンスの形態に応じて、どのような会計制度が適合するのかを詳細に検討している。いずれも、いわゆる公会計改革の状況や、進むべき方向性を検討している研究と考えられる。

わが国における先行研究としては、やはり第2章でもとりあげた茅根 (1991) や兼村 (2001)、隅田 (2001) に従来の官庁会計方式に関する問題点が指摘されているが、特に隅田 (2001, p.6) においては、「経常的収支と資本的収支とは区分されず、歳入歳出決算には当該年度のすべての現金収支が計上され、経常的な収入と支出の適正な期間対応を表示し得ない」など、本章と概ね一致する問題意識が提示されている。ただし、これら茅根 (1991)、兼村 (2001)、隅田 (2001) で提示されている改善の方向性としては、しばしば主張されているように、貸借対照表を作成するなど発生主義会計・複式簿記を導入することにとどまっている。

その一方で、本章の考え方と類似した研究としては、大川（2012）、大塚（2015）のように決算時点の資金収支情報の有用性に着目した研究が認められるほか、石田（2017）では夕張市で行われた不適切な会計処理を把握する一つの方策として、資金収支情報に着目する手法が紹介されている。従来 of 地方自治体における法定の決算情報では、資産・負債の増減が明瞭には示されていないが、決算情報に資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることにより、過去に複数の地方自治体で現実発生したような財政状況の悪化が生じていれば、それをより早期に把握できる可能性があった。ただし、地方自治体における決算とは、予算の編成および議会での審議という意思決定を経て策定された予算を執行した事後的な結果であるが、財政状況の悪化を防ぐためには、予算編成および議会審議の際に利用される事前的な情報に焦点を当てる必要がある。

このため、本章では地方自治体の財務的な意思決定が反映されたものである予算に着目し、我が国の予算制度にどのような問題があるのか、また、それをどのように改善できるのかを、予算情報を活動別に区分する試みを通じて考察したい。

3 研究手法—大阪府吹田市を対象としたアクション・リサーチ

本章の研究は、大阪府吹田市からの協力を得ることで進める。具体的には、吹田市から提供を受けた 2019 年度当初予算の詳細データを用いて「予算資金収支計算書」を作成する手法を考案する。そして、その結果を吹田市と共有するとともに、この予算資金収支計算書が予算編成プロセスにおいてどのような意義を有しうるのかについて、実務担当者とのディスカッションを行うことを通じて¹⁴、予算資金収支計算書の作成方法の妥当性、あるいは予算資金収支計算書によって得られる情報の活用可能性などに関して、実践的な示唆を得るというアクション・リサーチを試みる。

現在、統一的な基準にもとづく地方公会計として、ほぼすべての地方自治体において、資金収

¹⁴ ディスカッションの対象者は、吹田市における地方公会計の担当部署である会計室の保木本薫室長（肩書きは当時）および会計室職員 3 名である。

支計算書を含む財務書類が作成されている。しかし、予算制度および法定の決算書は従来そのままであり、業務的な収支と資本的な収支が未分離の予算科目（款・項・目・節）にもとづいている。本章においては、従来の制度にもとづく予算から、資金収支の活動別区分を設けた予算資金収支計算書の作成を試みることで、地方自治体の意思決定にどのような影響を与えるかについての検討を行う。

このアクション・リサーチの試みにより、予算情報の活動別区分が地方自治体の意思決定プロセスにどのような影響をおよぼすかを明らかにし、予算情報の明瞭化や、理解可能性および意思決定有用性の向上について検討するとともに、予算資金収支計算書に新たな財政運営ツールとして活用されうる可能性が認められるか、という観点から研究を進める。そして、この試みによって得られた成果について、どのように実務へと反映することができるか、吹田市と議論をしながら提案を行うものである。

4 予算資金収支計算書の作成およびそれに関する課題

4-1 作成可能性の検証

上述したように、現在の地方自治体における予算科目では、例えば資産となる支出と維持補修費となる支出、地方債の償還元金と支払利息など、業務的な収支と資本的な収支が未分離となっている。それぞれの予算科目において、業務的な収支と投資的な収支がどのように混在しているかは、第2章の表1において示した通りである。

それに対して、吹田市の予算データには、歳入の全項目を列挙すると数百レコード、歳出の全項目では数千レコードのデータが登録されており、それぞれのレコードに款・項・目・節などの予算科目だけではなく、様々な属性情報が付されている。このため、これらの予算科目および各種の属性情報にもとづき、それぞれのレコードの予算科目が資金収支計算書のどの科目に対応するかを概ね判別することができた。そのうえで、表計算ソフトのワークシートにおいて、すべて

の歳入・歳出のレコードに、それらに対応する資金収支計算書の科目名を付記し、それら資金収支計算書の科目ごとの金額を集計することにより、大きな困難はなく予算資金収支計算書を作成することが可能であった。

ただし、予算資金収支計算書の作成に関する技術的な課題として、以下の2点が認められた。まず、吹田市の予算データでは、貸付金の回収収入について、元金回収額と受取利息の区分がなされていなかった。また、リース資産に関する債務返済支出も、他の使用料・賃借料と区分されていないため、予算資金収支計算書においてもこれを区分することはできず、いずれも物件費支出に含めざるを得なかった。

なお、作成した予算資金収支計算書の表示科目については、総務省（2019b）において示される統一的な基準による地方公会計における資金収支計算書の様式に概ね準拠している。ただし、統一的な基準においては「物件費等支出」として合算されている物件費支出と維持補修費支出を区分するほか、他の基金と合計で示されている財政調整基金に関する収支も区分掲記している。

4-2 作成に際して生じた技術的な課題

以上のように作成した予算資金収支計算書は、図1のとおりである。

職員とのディスカッションにおいては、次の2点の質問を行った。まず、この予算資金収支計算書を、例えば予算の編成途中の時点において作成することは可能かという点について質問した。それに対しては、今回作成したワークシートを用いて、同様に各レコードに対応する科目を付記すれば、予算の編成途中においても予算資金収支計算書を作成することは難しくはない、との回答が得られた。ただし、実際に作成するかどうかについては、庁内でさらなる議論が必要であるという意見も認められた。

次に、吹田市の予算の区分と予算資金収支計算書が整合していない箇所を変更し、両者を完全に整合させる可能性について質問した。それに対しては、予算資金収支計算書と整合するように予算科目を区分することができれば、予算科目と複式簿記による仕訳との対応関係が明確となり、

予算執行データをただちに仕訳に変換することが可能になるという意見が得られた。さらには、そのように予算科目を修正することによって、予算に計上された収支には、純資産の増減要因となるフローとしての収支と、資産・負債残高の増減をもたらす収支という性質が異なる収支があることについて、職員等の意識を高められるのではないかという意見も導き出された。ただし、予算科目の変更については、従来からの実務や法令等との整合性も考慮する必要があるために庁内での議論が必要であるという意見も職員から示された。

図1 2019年度当初予算資金収支計算書

(単位：千円)

科目	金額	科目	金額
【業務活動収支】		【投資活動収支】	
業務支出	111,852,085	投資活動支出	9,598,466
業務費用支出	51,134,423	公共施設等整備費支出	8,956,475
人件費支出	24,729,145	基金積立金支出（その他）	279,745
物件費支出	23,186,216	投資及び出資金支出	1,923
維持補修費支出	2,505,815	貸付金支出	360,323
支払利息支出	444,343	その他の支出	0
その他の支出	268,904	投資活動収入	1,608,659
移転費用支出	60,717,662	国府等補助金収入	220,420
補助金等支出	19,628,103	基金取崩収入（その他）	1,037,230
社会保障給付支出	29,459,413	貸付金元金回収収入	351,008
他会計への繰出支出	11,630,146	資産売却収入	1
その他の支出	0	その他の収入	0
業務収入	114,908,778	財政調整基金算入前収支	△ 7,989,807
税収等収入	76,142,236	財政調整基金収支	5,599,981
国府等補助金収入	33,067,999	基金積立金支出（財調）	19
使用料及び手数料収入	2,674,579	基金取崩収入（財調）	5,600,000
その他の収入	3,023,964	投資活動収支	△ 2,389,826
臨時支出	200,900	【財務活動収支】	
災害復旧事業費支出	200,900	財務活動支出	5,192,377
その他の支出	0	地方債償還支出	5,192,377
臨時収入	0	その他の支出	0
業務活動収支	2,855,793	財務活動収入	4,776,400
		地方債発行収入	4,776,400
		その他の収入	0
		財務活動収支	△ 415,977
		本年度資金収支額	49,990
		前年度末資金残高	0
		本年度末資金残高	49,990

出所：筆者作成

4-3 予算資金収支計算書にあらわれた特徴

今回作成した予算資金収支計算書と、過年度の決算において吹田市が作成し、公表しているキャッシュ・フロー計算書を比較したところ¹⁵、表1のとおり、かなりの金額の相違が認められたため、この相違について職員とのディスカッションにおいて質問した。

表1 2016～2018年度決算と2019年度当初予算の主な相違

(単位：百万円)

	2016決算	2017決算	2018決算	2019予算
物件費支出	19,285	17,430	19,387	23,186
公共施設等整備費支出	11,385	10,931	9,278	8,956
その他の支出（財務活動）	1,531	1,108	1,172	0
国府等補助金収入（投資活動）	2,162	2,595	1,561	220
財政調整基金取崩収入	0	0	0	5,600

出所：筆者作成

まず2019年度予算にのみ財政調整基金の多額の取崩額が計上されていることについては、吹田市においては、当初予算の時点では投資活動に関する国府補助金については確度の高いものを除いて計上しておらず、補助金交付の内示を得るなど事業の熟度が高まった後に補正予算に計上しているため、当初予算では収入が不足することから、56億円の財政調整基金の取崩しを予算計上しているとの回答が得られた。さらに、このように確度の低い補助金を当初予算には計上しない取り扱いが毎年度行われていることから、吹田市では例年50億円程度の財政調整基金の取崩しを当初予算に計上しているが、最終的な決算の段階になると逆に数億円程度の積立となってると職員より説明を受けた。

¹⁵ 吹田市においては、東京都、大阪府などの財務諸表作成モデルを参考に、独自の方式により財務諸表を作成しており、また資金収支計算書の名称は用いず、キャッシュ・フロー計算書と呼称している。

次に、2019年度当初予算では公共施設等整備費支出は過去に比べて低くなっており、物件費支出が非常に多くなっていることについてもその要因を質問した。これに対しては、まず公共施設等整備費支出については、特に2016～2017年度には多くの事業があり、実際に2018年度以降は減少傾向にあると回答を得た。また物件費については、財務活動支出のその他の支出には、本来は財務活動支出に計上されるべきリース債務の償還支出が、今回作成した予算資金収支計算書では区分ができず、物件費支出に含まれているため、大きな差異が生じている可能性が高いとの回答を得た。

以上のディスカッションについてであるが、まず国府補助金および財政調整基金の取崩額に関しては、毎年度の当初予算と決算が大きく乖離することは、議会に提出された当初予算案が意思決定情報として適切であるのかという議論を提起するものと考えられる。また、公共施設整備費支出や物件費等にかかる経年比較や、予算・決算差異の分析を行うことにより、得られた情報の信頼性を確認し、予算科目の区分のさらなる改善を検討することも可能になると考えられる。このように予算編成の実態を明らかにし、さらなる改善策の必要性を示唆することも、予算資金収支計算書を作成する意義の一つと考えられる。

5 予算資金収支計算書の意義

5-1 基礎的な財政収支の表示

業務的な収支と投資的な収支が未分離である地方自治体の予算制度によれば、第2章において確認したように、資産（基金）の取崩しや借入れによる収入で補填することにより、財政状態の悪化を顕在化させずに資金収支をバランスさせ、それによって実質収支が改善したように見せかけることが一定程度は可能である。この点について、職員とのディスカッションにおいて問題提起したところ、職員からは予算資金収支計算書を用いて、かつ実態に即した予算を編成していれば、予算編成時点において基金などの資産の取崩しにより収支不足を賄っていないか、また過度

の借入れが生じていないか、などを把握することができるほか、基金取崩や地方債発行等を除いた基礎的な収支を踏まえて、財政規律に留意して予算編成に取り組むことが可能になるという意見が得られた。特に、業務活動収支と財政調整基金算入前収支を合計した収支を用いることで、財源の調整プロセスや地方債の借入・償還を除いた基礎的な収支が示されるなど、意思決定段階で活用できる有意義な情報が得られるという新たな可能性が職員から示された。

これは、従来の予算科目にもとづく各種の収支では総体としての資金収支しか把握することができない、ということと対照的なものといえる。上に示した図1を見ると、予算資金収支計算書における本年度末資金残高（49,990千円）が、従来の予算・決算制度における形式収支に相当する¹⁶。この従来の財政指標としての形式収支は、業務的な収支の差額や、基金や地方債などのストックの増減による収支をすべて合算したものであり、その形式収支がどのような要因により生じたものか、明示的には示されていない。

これに対して、予算資金収支計算書においては、投資活動に関する収支や借入・返済に関する収支を除いた業務的な活動による収支が業務活動収支として示される。さらに、投資活動収支、財務活動収支においては、後述する各種の資産・負債残高の増減をもたらす収支も示されるなど、予算全体の資金収支が均衡している背後で、どのような要因によりその収支が形作られているかを示すことができる。職員とのディスカッションにおいて得られた意見は、予算資金収支計算書のこの有用性を指摘したものと考えられる。

5-2 資産・負債残高の増減状況の表示

予算資金収支計算書を用いることによって、従来の予算制度とは異なり、基金や地方債などの資産・負債残高の増減を予算編成時点において把握することができる。職員とのディスカッションにおいてこの点について意見を求めたところ、予算資金収支計算書が備えるこのような特徴に

¹⁶ 通常、予算では歳入と歳出を均衡させるため、予算時点では形式収支はゼロとなるのが自然であるが、本章で作成した予算資金収支計算書では、歳出に含まれる予備費（50,000千円）を除いたこと、また、提供を受けた予算データに10千円の誤差があったことから、49,990千円の収支差額が生じている。

より、単に会計全体の資金収支のバランスに配慮して予算を編成するだけではなく、基金残高や地方債残高の増減管理を通じて、財政規律の向上にも資するのではないかという意見が得られた。その一方で、ある年度に多額の公共投資が必要になるなどの状況も生じ得ることから、資産・負債残高の増減は単年度のみで判断することは難しい面もあり、複数年度にわたる財政推計などを同様の手法によって分析することや、現在の投資活動に伴う地方債の増加が将来の地方債償還等の資金支出をどの程度増加させるのか、また将来の税収等の資金収入により、将来の地方債償還等の資金支出が賄えるのか、などの中長期の期間にわたる分析が重要ではないかという意見も認められた。

これらの意見は、投資活動収支の各項目には、資産の増加やその取崩し、あるいは回収に関する収支が示されており、財務活動収支の各項目には、有利子負債の増加および減少に関する収支が示されていることに着目したものといえる。例えば、財政調整基金の取崩額が積立額を上回っていれば、資金収支の不足を財政調整基金の取崩しで賄っていることが推測できるほか、財務活動収支がプラスであれば、地方債の新規借入額が元本償還額を上回っており、その結果として地方債残高が増加していることが読み取れる。

それに対して、従来の予算制度においては、直接的に管理できる資産は、形式収支という形で表される現金預金だけといえる。形式収支とは、歳入に含まれる前年度からの繰越金および当該年度の税収や基金の取崩し、地方債発行等による歳入の合計から、当該年度の人件費や公共施設の建設、あるいは地方債の償還等による歳出の合計を控除した金額であり、当該年度末の現金預金の残高を示す指標といえる。形式収支から翌年度に繰り越すべき財源を控除して算出される実質収支も、その計算構造は同様である。したがって、直接的には現金預金というただ一つの資産の増減管理しかできない従来の予算制度に対し、予算資金収支計算書を活用すれば、数多くの資産・負債残高の増減を予算編成時点において同時に管理することが可能となるといえる。

ただし、職員の意見にあるように、単年度のみの情報では十分な分析は難しいことも考えられる。例えば基金の取崩しによる収入の補填も、それが短期的に解消されるものであれば、特に問題視すべきものとは考えられない。このため、中長期にわたる財政推計などにおいても資金収支

を活動別に区分する取り組みが必要と考えられる。

5-3 有形固定資産の管理に関する意義

吹田市では、地方公会計の財務書類から有形固定資産総額に対する維持補修費や更新投資の比率を算定するなど、資産の維持管理に関する観点からの財務書類を活用する方策を検討している。例えば、長期的に有形固定資産の量的水準を一定レベルに維持するならば、減価償却費と同程度の公共施設等整備費支出が必要となる。職員とのディスカッションにおいて、このような吹田市の取り組みにおける予算資金収支計算書の活用可能性について質問したところ、必要となる将来の公共施設等整備費支出の額を算定したうえで、そこから国庫補助金の額を控除した金額を、将来の業務活動収支でカバーできなければ、基金の減少もしくは負債の増加を招くなど、中長期的な財政運営に支障が生じる可能性も考えられるとの意見が得られた。また、このような有形固定資産の維持、管理にかかる分析も、単年度の予算だけの検討は難しいかもしれないが、中長期的な財政推計について同様の考え方で整理することで、より有意義な情報が得られる可能性があるという意見も示された。さらには、これら資産の維持、管理のために予算資金収支計算書を分析して示すことで、資産管理に対する議員や職員などの意識を高める可能性があるという意見も認められた。

ただし、決算統計等を踏まえて、従前から地方自治体は基金や地方債などの資産・負債残高の増減に留意しているはずである、という指摘もある。その一方で、第2章で指摘したように、顕在化されない資産の取崩しや過度の負債の増加によって収支がバランスしているように見せかけるなど、従来の予算・決算制度においては、資産・負債の増減が十分に示されないことを用いた会計操作が行われた事例があるのも事実である。ディスカッションにおいて得られた意見は、資産・負債の増減を意識することの少ない地方自治体の実務に対して、予算資金収支計算書の考え方が一石を投じるものとなりえることを示していると考えられる。

6 結論と今後の検討事項

以上のように、本章では従来の予算情報に地方公会計の考え方を取り入れて、資金収支計算書と同様の活動別区分を設けることにより、資金収支から得られる新たな情報の有用性と活用可能性について検討してきた。本章のアクション・リサーチにおいて得られた結論は、主として次の3点にまとめられる。

第一に、予算資金収支計算書は、財政規律の維持の観点から、地方自治体の財政運営のための新たなツールとなる可能性がある、という示唆が得られたことである。予算情報に資金収支計算書と同様の区分を設けることで、毎年度の予算において、活動区分別の収支を明示するとともに、基金残高や地方債残高などがどの程度増加または減少するのかが把握される。これにより、借入れや資産（基金等）の取崩しを除いた基礎的な収支を把握することができるとともに、基金や地方債などの資産・負債残高の増減が予算策定の時点で把握できるようになり、資産の取崩しや借入金の増加に頼る財政運営を行っていた場合、その状況を明瞭に示すことができるようになる。とりわけ、財政調整基金算入前の投資活動収支を示すことで、予算策定時の意思決定に有用な新しい情報が得られる可能性が見いだされた。

第二に、地方公会計の財務書類を作成するに際して、作業の円滑化、迅速化に有意義な貢献ができるのではないか、ということである。予算の資金収支情報を活動別に区分するために、従来の予算科目に細かい区分を設けることによって、地方公会計における財務書類の科目と予算科目の整合性を確保することも可能となる。これにより、資金収支を伴う取引については、大半の予算執行データをただちに複式仕訳に変換することが可能となるなど、財務書類の作成を大幅に省力化できると考えられる。

第三に、予算資金収支計算書を導入することにより、議会における審議や日常の経理、財産管理の実務における職員等の意識にも変化が生じるという示唆が得られたことである。現状における資産・負債の増減が示されない予算案にもとづく審議では、それらの増減を意識した予算審議は行われにくいと考えられるほか、予算の編成、執行にあたる職員にとっても、実務において資

産・負債の増減を意識しにくいものと考えられる。ディスカッションにおいて認められた意見でも、予算科目や予算の構造を資産・負債の増減に着目したものへと変更することにより、資産・負債の増減に対する職員等の意識を高められる可能性が示されている。

以上のように、予算資金収支計算書には地方自治体の財政規律の維持に向けた一定の有用性が認められるという示唆を得たが、現段階では、その活動別区分が具体的にどのような働きをなし、地方自治体の財政運営にどのような影響を与えうるかを具体的に示すまでには至っていない。また、単年度の情報だけではなく複数年度にわたる分析が必要であるほか、吹田市という単一の団体における検討だけでは不十分であるとも考えられる。このため、引き続き第4章において他の地方自治体を含めて議論を深めていく。

第4章 資金収支情報の活動別区分による財政規律向上の可能性

1 はじめに

地方自治体の予算は、様々な予算科目に計上されたあらゆる歳入とあらゆる歳出をそれぞれ合計し、歳入合計と歳出合計の差額として各年度の収支を均衡させることを基本的な構造としている。これに対し、第3章においては大阪府吹田市の協力を得て、2019年度の当初予算データを元にして、総務省の統一的な基準による地方公会計にもとづく資金収支計算書と同様の活動別区分を設けた予算資金収支計算書を作成し、それについて実務担当者とのディスカッションを行うというアクション・リサーチを試みた。

第3章での問題意識は、地方自治体の予算・決算制度においては、税等の業務的な収入と地方債発行や基金取崩等の資本的な収入の区分および、費用となる業務的な支出と資産形成や負債償還等の資本的な支出の区分が曖昧になっているという点である。さらには、地方自治体の議会において審議され、議決を受ける予算案においても、基金や地方債残高が増加するか減少するかは示されておらず、地方自治体の予算策定にかかる意思決定において、資産・負債の増減が十分に考慮されていない可能性が考えられる。それに対して、統一的な基準にもとづく資金収支計算書と同様の活動別区分を設けた予算資金収支計算書を作成すれば、財政規律の確保の面から、地方自治体の財政運営のための新たなツールとなる可能性があるという示唆が得られた。

ただし、第3章においてはそのような活動別区分が具体的にいかなる働きをなすものであり、地方自治体の財政運営にどのような影響を与えうるかを示すまでには至っていない。また、単年度の情報だけではなく、将来財政推計など複数年度の情報についても活動別区分を行い、その有用性を確かめる必要があるという意見もディスカッションを行った吹田市職員から示された。さらには、吹田市という単一の団体における検討だけでは不十分であり、吹田市とは異なる規模や環境の地方自治体でも予算情報の活動別区分の有用性を確認する必要があると考えられる。

本章では、第3章において示された財政規律の維持の面からみた予算資金収支計算書の有用性

に関する示唆について、地方自治体の実務者が活動別に区分された新たな資金収支情報をどのように用いることができるか、という観点からその意義をより具体化したいと考える。そのうえで、この情報を利用することにより、地方自治体の財政規律の向上に向けた実務担当者ならびに関係者の意識の向上が図られるという仮説について、複数の地方自治体において予算資金収支計算書等を作成する実践的試行およびインタビュー調査を通じて検証したい。

2 検討すべき課題

先行研究としては、第3章において示した Caperchione (2000) や Torres and Pina (2003), Nasi and Steccolini (2008), Pina et al. (2009), 茅根 (1991), Yamamoto (2000), 兼村 (2001), 隅田 (2001) などの発生主義会計の観点からの研究や、大川 (2012), 大塚 (2015), 石田 (2017) など資金収支情報に着目した研究に加え、資金収支計算書における活動別区分と相似的なダブルバジェットの導入によって財政分析に十分な効果がある、との見解を示している小西 (2008) も本章と関連した研究と認められる。

本章では、これらの先行研究および第3章までの議論にもとづき、資金収支情報の活動別区分が財政規律を維持するための有用なツールとなりえるという示唆について、地方自治体における財政運営あるいは日々の会計実務における具体的な状況に立脚しながら明らかにしたい。そのためには、①コントロールすべき収支の明確化、②資産・負債の管理、③情報の一覧性・理解可能性という3つの論点を設定して、資金収支にかかる活動別区分の意義について検討する。

まず、コントロールすべき収支の明確化であるが、地方自治体では予算においても決算においても、歳入総額から歳出総額を差し引いた収支を均衡させることが財政運営上の重要な目標となる。ただし、従来の決算統計においては歳入総額から歳出総額を差し引いた資金収支、すなわち形式収支を調整して、翌年度に繰り越す財源を控除した実質収支を算出したり、さらに実質収支を調整し当該年度の資金の増減とした単年度収支や、基金の増減および地方債の繰上償還を反映した実質単年度収支を算出したりすることが行われるが、予算については特にそのような調整は

行われず、年間の財政運営を活動別の区分が行われていない総体的な単一の収支に帰着させているという基本構造を有している。しかしながら、総体的な収支が黒字であったとしても、それが経常的な業務活動から生み出されたか、あるいは借入れや基金の取崩しにより生み出されたかによって意味が異なる。なぜなら、総体的な収支の黒字が地方債の発行といった財務活動収支から生み出されていたとすれば、単に総体的な収支が黒字であることをもって健全な財政運営がなされているとは即断できないからである。そのため、財政規律の維持に資するには資金収支を活動別に区分することにより、どの活動別の収支をどのような観点からコントロールすべきかを明確にする必要があると考えられる。

次に、資産・負債の管理であるが、実質収支などの従来から用いられている財政指標では、資金という単一の活動資源のみを管理の対象としているという問題がある。もちろん、各地方自治体が予算編成や中長期の財政運営の検討を行う際には、基金や地方債の増減、あるいはそれに伴う健全化判断比率の変動を考慮しているはずである。しかしながら、議会に諮られる予算案自体には、これら資産・負債の増減や予算執行後の残高は示されていない。これに対して、予算資金収支計算書を作成すれば、各活動別の収支やその内訳項目におけるキャッシュ・フローの方向性から資産・負債の増減を容易に読み取ることができるようになる。このように、資金収支を活動別に区分することによって資産・負債を適切に管理することが可能になり、財政規律の維持にも資すると考えられる。

さらに、情報の一覧性・理解可能性であるが、上述した資産・負債の増減に関する情報に関しては、現状でも決算統計等に基金や地方債などの残高情報が開示されている。しかしながら、多量な情報が多数のページにわたる統計資料において羅列的に記載されているため、議員等がそれを理解して議会における審議等に活用したり、住民への説明に用いたりすることは容易ではない。そのため、予算資金収支計算書を作成して、ワンペーパーで基金や地方債の増減のベクトルが把握できるようになれば、情報が一覧的に表示されて財政状況に対する理解可能性が高まると考えられる。

以下の分析では、これら3つの論点を切り口として、資金収支情報の活動別区分が財政規律の

維持に果たす役割について検証を進めていきたい。

3 研究手法

3-1 インタビュー調査の概要

具体的な研究手法としては、表 1 に示したように吹田市だけでなく、規模や環境の異なる団体 A および団体 B を対象に含めて、2019 年度当初予算データから予算資金収支計算書を作成し、それにもとづくインタビュー調査を実施する¹⁷。吹田市については、第 3 章において対象とした会計担当部署の職員に加えて、財政担当部署（予算編成担当部署）の職員も新たにインタビューの対象とした。さらに、団体 B からは、2027 年度までの将来財政推計のデータも提供されたため、これについても資金収支情報に活動別区分を設けた将来財政推計資金収支計算書を作成することによる効果の検証を行う。

インタビュー調査にあたっては、共通の質問項目を一定数準備するとともに、それに対する回答を踏まえてさらなる問いを投げかける半構造化インタビューの手法を用いている。インタビュー項目としては、上述した 3 つの論点に沿って表 2 のとおり準備した¹⁸。なお、これらのインタビューは、2019 年 8 月から 11 月にかけて実施した。

¹⁷ 研究手法の性質上、多くの団体での検証は難しいため、対象団体を絞り、かつ対象の多様性を確保するよう努めた。なお、団体 A および団体 B は匿名を希望している。また、後述のインタビュー内容には団体 A の予算編成担当部署の意見は未反映であることに留意されたい。

¹⁸ このほかにも、本章の論点からは外れるが、現在の予算科目を資金収支計算書の科目に対応するよう細分化するなどの取り組みの可能性、地方公会計財務書類の作成業務の効率化の可能性についてもインタビュー調査を行い、その可能性を概ね肯定する回答を得ている。

表1 対象団体およびインタビュー対象者

	吹田市	団体A	団体B
概要	人口約37万人 大阪市近郊の住宅都市 (2020年4月中核市移行)	広域的な影響力を有する 政令指定都市	人口3万人未満 中山間地域の町
対象者	会計担当部署の実務担当者 (財務会計システムおよび 公会計制度を所管) 財政担当部署の実務担当者 (予算編成を担当)	会計担当部署の実務担当者 (財務会計システムおよび 公会計制度を所管)	財政担当部署の実務担当者 (予算編成、財務会計シス テムおよび公会計制度 を所管)

出所：筆者作成

表2 インタビュー項目の一覧

大項目		小項目	
①	コントロールすべき 収支の明確化にか かる有用性	a	業務活動収支の表示を通じて、基礎的な行政活動に係る収支が予算時点で表示可能になるかについて
		b	投資活動収支において、財政調整基金を別掲したことの適否について
		c	行政活動にかかる資金不足を、基金の取崩や負債の増加等によりまかなっていることが明らかになるかについて
②	資産・負債の管理 にかかる有用性	a	各種の資産（有形固定資産、基金、貸付金等）の増減が予算時点で表示可能になるかについて
		b	有利子負債（地方債）の増減が予算時点で表示可能になるかについて
		c	公共施設等整備費支出や維持補修費の、償却資産総額や減価償却費に対する比率が明らかになるかについて
③	情報の一覧性・理 解可能性にか かる有用性	a	各種の情報が一つの書類に表示されることの意義について
		b	編成中の予算案や、議会に提出する予算案に活動別区分を設けていた場合の意思決定や説明へ影響について

出所：筆者作成

3-2 予算および将来財政推計資金収支計算書の概要

第3章と同様に本章では、予算収支計算書および将来財政推計資金収支計算書の作成に際して、総務省（2019b）が示す統一的な基準にもとづく資金収支計算書の様式に概ね準拠しつつ、統一的な基準においては物件費等支出として合算されている物件費支出と維持補修費支出を区分表示するほか、統一的な基準では他の基金と合算されている財政調整基金に関する収支を財政調整基金等収支として独立掲記している。なお、吹田市における予算収支計算書の作成方法は第3章に詳述しているが、団体Aおよび団体Bについてもそれに準拠しながら各々の団体から入手できるデータにもとづいて予算収支計算書を作成している¹⁹。また、団体Bに関しては財政調整基金のほかにも減債基金、および特定目的基金に含まれる1基金も財政調整目的で使用しているため、それら3基金に関する収支を財政調整基金等収支に含めて独立掲記している。

その結果、各団体の2019年度の一般会計当初予算について、人口1万人当たりの予算資金収支計算書を作成すると図1のとおりになった。この図1では、業務活動収支と投資活動収支を合計したものをフリー・キャッシュ・フローとして表示しているが²⁰、余裕資金である財政調整基金等収支を算入する前の金額と算入した後の金額を併記している。いずれの団体も財政調整基金等収支はプラスであるが、特に団体Bは財政調整基金等の取崩しにより、フリー・キャッシュ・フローを大きく改善させていることが把握できる。

¹⁹ 団体Aにおいて、予算データのみでは区分できない部分については、団体Aが作成した予算の性質別区分を用いている。団体Bにおいては、予算の細節において資金収支計算書の科目との対応関係が設定済みであり、予算の活動別区分は容易であった。

²⁰ 「フリー・キャッシュ・フロー」は、企業会計で用いられる用語であり、地方自治体ではこれに相当する用語が認められないため、本論文ではこの用語を業務活動収支と投資活動収支の合計の意味で用いている。

図1 各団体の2019年度当初予算資金収支計算書（人口1万人当たり）

（単位：百万円）

科目	吹田市	団体A	団体B
【業務活動収支】			
業務支出	3,014	5,192	4,494
業務費用支出	1,378	1,804	1,749
人件費支出	666	1,149	786
物件費支出	625	484	826
維持補修費支出	68	70	83
支払利息支出	12	97	49
その他の支出	7	4	5
移転費用支出	1,636	3,388	2,745
補助金等支出	529	505	1,584
社会保障給付支出	794	2,162	764
他会計への繰出支出	313	716	396
その他の支出	0	5	1
業務収入	3,097	5,638	4,588
税金等収入	2,052	3,268	3,605
国県等補助金収入	891	1,788	836
使用料及び手数料収入	72	262	60
その他の収入	82	320	87
臨時支出	5	4	0
災害復旧事業費支出	5	4	0
その他の支出	0	0	0
臨時収入	0	0	0
業務活動収支	78	442	94

科目	吹田市	団体A	団体B
【投資活動収支】			
投資活動支出	259	704	222
公共施設等整備費支出	241	660	156
基金積立金支出（その他）	8	4	19
投資及び出資金支出	0	2	0
貸付金支出	10	38	47
その他の支出	0	0	0
投資活動収入	43	520	177
国県（府）等補助金収入	6	158	34
基金取崩収入（その他）	28	311	94
貸付金元金回収収入	9	41	49
資産売却収入	0	10	0
その他の収入	0	0	0
財政調整基金等算入前収支	△ 216	△ 184	△ 45
財政調整基金等収支	151	47	473
基金積立金支出（財調）	0	8	2
基金取崩収入（財調）	151	55	475
投資活動収支	△ 65	△ 137	428
【財務活動収支】			
財務活動支出	140	844	754
地方債償還支出	140	844	754
その他の支出	0	0	0
財務活動収入	129	545	237
地方債発行収入	129	545	237
その他の収入	0	0	0
財務活動収支	△ 11	△ 299	△ 517
本年度資金収支額	2	6	5
前年度末資金残高	0	0	0
本年度末資金残高	2	6	5

フリー・キャッシュ・フロー

科目	吹田市	団体A	団体B
財政調整基金等算入前	△ 138	258	49
財政調整基金等算入後	13	305	522

出所：筆者作成

4 予算資金収支計算書に関するインタビュー

4-1 コントロールすべき収支の明確化に関するインタビュー

以下、表2で示したインタビュー項目に沿って、各団体からの回答を示す。まず、コントロールすべき収支の明確化という論点に関する質問に対する回答は表3のとおりであった。

①-aの項目である、業務活動収支が示されることにより基礎的な活動に関する収支が明らかに

なるか、ということについては、吹田市および団体 B では、財務活動収支すなわち地方債の発行に過度に依存せず、将来世代に負担を先送りしない財政運営を実現する観点からの有用性が示されているほか、団体 A では、例えば地方公営企業で行われているように、収益的収支と資本的収支を区分することで、将来の財政状況の全体像を把握できる可能性を認めている。

①-b の項目である、財政調整基金等を別掲したことの適否については、いずれの団体も区分することには肯定的な回答があった。特に団体 B では、他の活動における収支の不足が、財政調整基金等により補われていることを明瞭に表しており、厳しい財政状況が的確に開示されている点に意義を見いだしている。

①-c の項目である、行政活動に関する資金不足を他の活動で補っていることが明らかになるか、という点については、団体 A はそのような状況にはないことが予算資金収支計算書からも読み取れるとの回答があったほか、吹田市からは、決算においては資金不足とはならないという見込みのもと当初予算を編成しているという回答があった。吹田市における当初予算と決算の乖離は、第 3 章でも指摘したように、予算編成方針の改善の必要性を示唆するものであり、予算資金収支計算書を作成する意義の一つとも考えられる。その一方、団体 B からは、①-b の回答と同様に基金取崩に依存する状況が明らかになることで、財政状況を的確に示すことができるという利点が指摘されている。

表3 コントロールすべき収支に関するインタビュー結果

項目	団体	回答
①-a	吹田市	安易に地方債に頼らないことの重要性について、財政部門以外の他部署の職員の理解を深めることにつながると考えられる。
	団体A	収益的収支と資本的収支を区分することで、将来の財政状況の全体像の把握が容易になることは意義深いと考えられる。
	団体B	経常的な活動にかかる収支である業務活動収支の黒字の程度が把握可能となるとともに、フリー・キャッシュ・フローを黒字化し、かつ、全体の収支も黒字化させるよう、投資活動に充当可能な予算額を精査できるようになると考えられる。
①-b	吹田市	財政調整基金の増減が示されていることで、予算編成にあたり、基金を取り崩すか、借金を行うか、という判断を行う際の情報として利用可能と考えられる。
	団体A	別掲の理由の整理が必要と思われるが、他の基金と特色が異なるため、区分掲記することは適切と考えられる。
	団体B	フリー・キャッシュ・フローの黒字が財政調整基金の取崩で確保されていることが明瞭に示され、厳しい財政状況が的確に示されると考えられる。
①-c	吹田市	該当する状況にはない（当初予算では財政調整基金の取崩を計上しているが、これは、不確定な国庫補助金などを計上していないためであり、決算では解消される見込み）。
	団体A	該当する状況にはない。
	団体B	①-bと同様、財政調整基金の取崩でフリー・キャッシュ・フローの不足を賄っていることが明瞭に示されると考えられる。

出所：筆者作成

4-2 資産・負債の管理に関するインタビュー

資産・負債の増減表示の意義に関しては、表4のとおりのおりの回答があった。

②-aの項目である、各種の資産の増減が予算時点で表示可能となるかということについては、いずれの団体でも資金以外の複数の活動資源の増減を示すことで、当該予算が与える資産・負債への影響が把握でき、財政規律の維持に資するとの意見があった。ただし、団体Aは第3章での議論と同様に、中長期の推移を含めて検討する必要性を指摘している。

②-bの項目である、地方債の増減が予算編成時点で表示可能になるかということについては、インタビューの際にも特に活発な議論があった。吹田市では、地方債の償還額は短期的にはコントロール困難であるが、中長期的な影響を考慮することの重要性を指摘しており、団体Aでも同

様の意見が示された。団体 B では、地方債だけでなく基金と併せて増減を把握する必要性を担当者としては認めているものの、団体としては当該年度における一般財源の確保を優先した、従来の考え方で財政運営が行われているのが現状であるという回答があった。

②-c の項目である、公共施設等整備費支出や維持補修費の資産総額などに対する比率が明らかになるかということについては、吹田市では、資産の維持・保全のために十分な資源が投入されているかを分析するために、以前から同様の考え方による指標の検討が行われているとの回答が得られた。さらに、団体 B からは例えば新規分と更新分を区分することで、既存資産の維持・保全のための回避困難な資源投入と、新たな施設の建設のための資源投入を区分できるようになり、新規施設の建設の要否にかかる施策判断に生かすことができるなど、新たな提案が提示された。一方、団体 A では、各種の指標を算定することはできるが、それらの意味や、適切な水準等について、判断することの難しさも示された。

表 4 資産・負債の管理に関するインタビュー結果

項目	団体	回答
②-a	吹田市	基金や貸付金、地方債などの残高を、予算管理システムで管理することも可能となり、基金の増減や有利子負債の増減が明瞭に把握できることを通じ、財政規律の維持に資する可能性があると考えられる。
	団体A	予算案による基金や地方債の増減に加え、将来にわたっての推移などが一覧性のある形で表示できれば、財政状況の的確な把握に資するものと考えられる。
	団体B	現金預金以外の資産（基金等）の増減が分かることで、フリー・キャッシュ・フローの黒字が財政調整基金の取崩で確保されていることなど、厳しい財政状況にあれば、そのことが明瞭に示されると考えられる。
②-b	吹田市	財務活動収支において、地方債の増減が明確に示されると考えられる。 なお、地方債償還額は、過去の発行額により決まっており、発行額も上限が定められているため、各年度の予算においてはコントロールできる余地は少ないが、中長期的な影響は把握する必要があるため、地方債の増減の表示は重要と考えられる。
	団体A	経年比較により、増減等の傾向を把握できるほか、将来にわたっての推移などが一覧性のある形で表示できれば有意義であると考えられる。
	団体B	基金増減と併せ、地方債の増減がワンペーパーで把握できると考えられる。 ただし、現在の当団体では、毎年度の「一般財源」を確保し、各年度の予算編成を行うこと第一に考える傾向があり、地方債の発行抑制などを行う意識は認められない。
②-c	吹田市	資産総額に対する維持補修費や更新投資の比率の算定など、資産の維持管理の観点からの活用方法を検討中である。維持すべき固定資産の量的水準を定めることができれば、必要な公共施設等整備費支出が算定されると考えられる。
	団体A	経年で比率等を見ることで維持・更新等の傾向が把握になるなど、各種の指標を算定は可能であり、公共施設マネジメントの手段としての意義はあると考えられる。 ただし、それらの指標の意味付けや、指標の適切なレベルなどの判断は難しいと考えられる。
	団体B	公共施設等整備費支出と減価償却費の比率により、持続可能な公共施設の整備が可能か、有形固定資産の更新等の予算が適切かなどを判断する目安になると考えられる。 さらに、公共施設等整備費支出について、新規分と更新分が区分されていれば、今後の人口規模を見据えた投資活動支出枠の設定に、より活用できると考えられる。

出所：筆者作成

4-3 情報の一覧性・理解可能性に関するインタビュー

情報の一覧性・理解可能性に関しては、表 5 のとおりの回答があった。

③-a の項目である、各種の情報が一つの書類に表示されることの意義に関しては、いずれの団体からも情報の理解可能性を高めるとの意見が示された。特に吹田市からは、過去に予算時点における財務諸表の作成の可否について議論があったものの、実務的に困難だったという経緯も示

されたが、資金収支計算書のみであれば作成可能性は高まり、その情報が活用できるという議論があった。

③-bの項目である、議会に提出する予算案に活動別区分を設けていた場合における行政側の意思決定や、議会あるいは住民に対する説明への影響という論点に関しては、吹田市からはこのような情報が必要となる理由について議会などへの説明が必要になるとの指摘も示されたが、将来にわたる財政運営の持続性を示すことの重要性を認める回答があった。また、団体Aからは、現在、予算と公会計の決算が全く異なる仕組みで作成されているが、予算資金収支計算書を用いれば、同じ基準で予算と決算の比較ができる可能性が提示されたほか、団体Bからは、活動別の収支や資産・負債の増減などの一覧的な情報が、住民や議会など様々な主体による監視機能を働かせるとともに、職員を含めた関係者の意識の変化をもたらす可能性も示された。

表5 情報の一覧性・理解可能性に関するインタビュー結果

項目	団体	回答
③-a	吹田市	以前に、予算時点の財務諸表の作成ができないかとの議論を行ったが、その時点では仕組み上作成不能という結論となった。しかし、資金収支計算書であれば作成可能性はあり、それにより予算時点で一覧的な情報が提示できると考えられる。
	団体A	収益的収支と資本的収支を区分することで、将来の財政状況の全体像が把握しやすくなると考えられる。
	団体B	各活動別収支間の調整がどのようになされたのか、何を視点に行政経営判断を行っているのかがワンペーパーで把握可能となり、全体イメージがつかみやすくなると考えられる。
③-b	吹田市	単年度だけではなく、将来にわたり予算編成が可能かを関係者に考えて頂きたいと考えており、そのような判断を促すことが出できる可能性もあると考えられる。
	団体A	なぜこのような資料が必要なのか、予算案との相違などについて、説明を求められる可能性があるが、公会計における決算と同じルールで予算と決算を比較したものが示せる可能性があると考えられる。
	団体B	②-bの回答のように、現在は基金や地方債の抑制に向けた意識は高くはないが、予算資金収支計算書があれば、全体の骨格がはっきりしてくるため、議会や住民など、多様な主体による監視が促進されるとともに、職員の目線にも変化が起きる可能性もあると考えられる。

出所：筆者作成

4-4 インタビュー結果に関する考察

以上のインタビューの結果として、まず、コントロールすべき収支の明確化については、実質収支などの総体的な収支ではなく、基礎的な活動に関する収支である業務活動収支や、それに投資活動収支を加えたフリー・キャッシュ・フローなどに着目することにより、財政状況が悪化していれば、それが職員や関係者に対して明瞭に示されるため、財政規律の維持に資するという回答が得られたと考えられる。また、借入れや基金の取崩しに依存しない財政運営を行っている団体にとっても、そのような状況を明示できることは意義のあるものであろう。

資産・負債の管理については、いずれの団体も資産・負債の増減が示されることの意義を認める一方で、その意味について理解を得ることの難しさも示された。それに対して、これまでの職員等の意識に変化をもたらすためにも、予算資金収支計算書を作成することは有意義ではないかという意見も認められた。

情報の一覧性・理解可能性についても、各団体の意見は予算資金収支計算書が示す情報自体の有用性ととも、その情報が従来の予算・決算制度の考え方に一石を投じることにより積極的な意義を認めるものであった。予算編成担当部署だけが詳細な情報を有しているのではなく、その情報を一覧性のある形で職員や外部の関係者に示すことで、住民や議会など様々な主体による監視が可能となり、財政規律の維持に有意義な影響があるものと考えられる。このような予算資金収支計算書の利点は、従来の予算書においては得られないものと言える。予算編成を担当する財政担当部署の内部では、例えば、基金等の資産や負債である地方債の増減は考慮していたとしても、予算審議の対象となる予算書にはそのような情報が提示されていない。予算執行の結果として予測される資産・負債の増減を明示するなどの制度的な位置付けがなければ、基金や地方債の増減などを通じて財政規律の維持に着目した議論は期待できないものと考えられる。

その一方で、予算資金収支計算書には、地方自治体が保有する資産の大半を占める有形固定資産の増加は把握できても、減価償却などによる減少は把握できないなどの限界も認められる。このため、予算資金収支計算書にとどまらず、発生主義会計にもとづく予算貸借対照表などを導入

すべきという考え方もあり、一部の諸外国では既に導入されている。しかしながら、吹田市の回答にもあるように、現在の予算制度を前提とすれば発生主義会計による予算情報を作成することにはかなりの困難が伴う。このため、現金主義会計を維持したまま、比較的容易に作成でき、かつ経常的な収支および基金や地方債などの増減を簡潔に表現できる予算資金収支計算書を導入することの有用性を認める意見が各団体から示されたものと考えられる。

さらに、インタビュー調査においては今後の課題として、職員等がこの資金収支の活動別区分の考え方を理解する必要性なども提起されているほか、導入にあたっては一定のコストを要することも考えられる。その大きな要因としては、地方自治法施行規則に定められている現在の予算科目について、業務的な収支と資本的な収支の区分が明確になっていないことが考えられるが、現在のカメラル簿記の基本構造を変更しなくても、予算科目における節を変更することによって、資金収支の活動別区分を行うことは可能となる。しかしながら、予算科目の変更には国のイニシアティブおよび各団体の理解が必要と考えられるが、現時点ではそのような動きは認められず、さらには予算科目の細分化や変更等は導入時点において一定の作業が発生するため、コスト面や技術面での対応にかかる負担が求められる。ただし、いったん予算科目を変更することができれば、地方公会計財務書類の作成の大幅な省力化や、上述したインタビューで得られた意見のように、職員等の意識改革などの効果が期待できる可能性もある。

5 将来財政推計資金収支計算書に関するインタビュー

5-1 将来財政推計資金収支計算書の概要

団体 B では、県の要請によって 2027 年度までの将来財政推計が作成されていた。そこで、これまで検討した予算資金収支計算書のフォーマットを利用して、団体 B の将来財政推計資金収

支計算書を作成したものが図 2 となっている²¹。

この将来財政推計資金収支計算書を踏まえて、団体 B に対して予算資金収支計算書と同様のインタビュー調査を行った。なお、インタビュー時点では 2020 年度に新規施設の整備が予定されていたため、公共施設等整備費支出が大幅に増加する見込みであるという情報をインタビュー調査において入手した。このことは、2020 年度における投資活動収支の大きなマイナスと、財務活動収支のプラスとして明瞭にあらわれている。その他の年度については、地方債残高が減少して財務活動収支はマイナスになっていることが読み取れるが、その一方では財政調整基金等が 2025 年度まで減少を続けることも把握できる。以下、表 2 で示した①コントロールすべき収支の明確化、②資産・負債の管理、③情報の一覧性・理解可能性というインタビュー項目に沿って、団体 B からの回答と考察を示す。

²¹ 県の要請により作成された将来財政推計は一般財源ベースであるため、投資的経費およびその財源や、基金の積立て・取崩し等を加味して全体像を復元した。ただし、投資的経費以外に充当される国県補助金収入およびそれに対応する支出は復元できず、2019 年度の当初予算と 2020 年度以降の将来財政推計の連続性は確保できないが、データの制約上やむを得ないものとする。なお、欄外には、フリー・キャッシュ・フローとともに、財政調整基金等の残高の推移も示している。

図2 団体Bの将来財政推計資金収支計算書（人口1万人当たり）

（単位：百万円）

科目	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
【業務活動収支】									
業務支出	4,494	3,222	3,227	3,281	3,299	3,253	3,244	3,253	3,272
業務費用支出	1,749	1,362	1,338	1,334	1,334	1,334	1,337	1,334	1,343
人件費支出	786	872	852	849	846	844	841	831	836
物件費支出	826	437	440	441	444	446	448	451	453
維持補修費支出	83	14	14	14	14	14	14	14	14
支払利息支出	49	38	33	30	29	30	33	37	39
その他の支出	5	0	0	0	0	0	0	0	0
移転費用支出	2,746	1,860	1,889	1,947	1,965	1,918	1,907	1,920	1,929
補助金等支出	1,584	1,337	1,353	1,398	1,404	1,342	1,324	1,330	1,334
社会保障給付支出	764	220	222	224	226	229	231	233	235
他会計への繰出支出	396	304	313	325	335	348	352	356	360
その他の支出	1	0	0	0	0	0	0	0	0
業務収入	4,588	3,705	3,674	3,625	3,598	3,626	3,644	3,653	3,652
税収等収入	3,605	3,661	3,629	3,580	3,554	3,581	3,600	3,608	3,607
国県等補助金収入	836	0	0	0	0	0	0	0	0
使用料及び手数料収入	60	0	0	0	0	0	0	0	0
その他の収入	87	44	44	44	44	44	44	44	44
業務活動収支	94	483	447	343	299	373	401	399	380
【投資活動収支】									
投資活動支出	222	1,058	498	502	483	551	552	379	390
公共施設等整備費支出	156	1,009	449	453	434	502	503	330	342
基金積立金支出（その他）	19	49	49	49	49	49	49	49	48
貸付金支出	47	0	0	0	0	0	0	0	0
投資活動収入	177	152	120	111	122	121	121	110	110
国県等補助金収入	34	98	66	56	67	66	66	56	56
基金取崩収入	94	54	54	55	55	55	54	54	54
貸付金元金回収収入	49	0	0	0	0	0	0	0	0
財政調整基金等算入前収支	△ 45	△ 906	△ 378	△ 390	△ 361	△ 430	△ 431	△ 269	△ 281
財政調整基金等収支	473	251	175	166	134	99	77	△ 10	△ 14
基金積立金支出（財政調整基金等）	2	16	15	15	15	14	14	14	14
基金取崩収入（財政調整基金等）	475	267	190	181	149	113	91	4	0
投資活動収支	427	△ 654	△ 203	△ 224	△ 227	△ 331	△ 354	△ 279	△ 295
【財務活動収支】									
財務活動支出	754	759	695	583	511	523	520	492	466
地方債償還支出	754	759	695	583	511	523	520	492	466
財務活動収入	237	930	451	464	438	482	474	371	382
地方債発行収入	237	930	451	464	438	482	474	371	382
財務活動収支	△ 517	171	△ 244	△ 119	△ 73	△ 41	△ 47	△ 121	△ 84
本年度資金収支額	5	0	0	0	△ 0	0	△ 0	△ 0	0
前年度末資金残高	0	5	5	5	5	4	5	4	4
本年度末資金残高	5	5	5	5	4	5	4	4	4

フリー・キャッシュ・フロー

財政調整基金等算入前	49	△ 423	69	△ 47	△ 62	△ 58	△ 31	130	99
財政調整基金等算入後	522	△ 171	244	119	72	41	46	120	85
財政調整基金等残高	2,177	1,926	1,751	1,585	1,451	1,352	1,275	1,284	1,300

出所：筆者作成

5-2 コントロールすべき収支の明確化に関するインタビュー

まず、表2の①に示したコントロールすべき収支の明確化に関しては、団体Bからは予算資金収支計算書と同様の意見が示されたが、それに加えてこの活動別区分の考え方を将来財政推計の

策定の際に用いられれば、経常的な行政活動にかかる収支である業務活動収支のプラス額が十分確保されているかを読み取れるという意見があった。また、財務活動収支がプラスである場合は地方債残高が増加していることが明確になるため、より財政規律を重視した施策判断が行われるのではないかという見解も示された。特に、団体 B においては、上述したように 2020 年度に新規施設の建設がインタビュー時点で予定されていたが、この施設建設に伴う投資活動支出の増加や、過去に発行した地方債の償還について、財政調整基金等の取崩しと地方債の発行によって賄わざるを得ない状況であることが、この将来財政推計資金収支計算書から読み取れる。それに加えて、当該施設の建設により将来の財務活動支出の減少ペースも遅くなるなど、今後の財政運営に大きな影響を与えることが明確になる。これらを踏まえて、将来財政推計に活動別区分を設けることにより、厳しい財政状況になることについて早期に警鐘を発することができるという意見が職員から得られた。

5-3 資産・負債の管理に関するインタビュー

表 2 の②に示した資産・負債の管理に関しては、上述した新規施設の建設の影響が、将来財政推計資金収支計算書において、2020 年度の公共施設等整備費支出および地方債発行収入の大幅な増加として反映されている。このように、新たな資産の取得およびそれに関連する負債の増加が端的にあらわれることで、資産・負債の増減の管理に活用できるとの意見が得られた。

しかし、有形固定資産の管理に関する観点から見ると、2019 年度当初予算における公共施設等整備費支出額は、2020 年度以降の推計値より非常に少額となっており、既存の施設の老朽化に対応した更新を行うにも不十分と思われるが、このような金額にしなければ、予算編成が難しかったとの回答も得られた。これは、施設の維持・保全のために必要となる義務的な支出さえも当初予算に計上できないという非常に厳しい財政状況を示しているものであり、この実態を明確に示すことにより、将来の財政運営上の問題点や予算編成方針の改善の必要性などを明らかにできることも、将来財政推計資金収支計算書より得られる情報の利点と考えられるという意見も示され

た。その一方で、公共施設等整備費支出に上述したような新規分・更新分の区分を設けられれば、今後の人口推計を見据えつつ、新規の投資活動支出に充当できる予算枠を設定することも理論的には可能となるなど、中長期的な施設マネジメントに活用できる可能性もあるとの意見も得られた。

さらに、地方債残高は2020年度を除いて減少傾向にあるが、基金残高も2025年度まで減少し続けるように、財政調整基金等の取崩しに頼った運営を行わざるを得ないことが明瞭に把握されることについても、財政規律の維持にかかる職員や議員などの意識を高めることに資するという意見が得られた。

5-4 情報の一覧性・理解可能性に関するインタビュー

表2の③に示した情報の一覧性・理解可能性に関しては、基金や地方債の増減は従来の決算統計などにも記載されているが、資金収支計算書によりワンペーパーで把握できることに意味があるという意見が得られた。特に、県に提出している一般財源ベースの考え方にもとづく将来財政推計は、すべての資金収支を網羅したものではなく、例えば2020年度に予定されている新規施設の建設も、一般財源充当額を除いた投資活動支出の総額や、施設建設に充当される地方債の発行額などが捨象されているため、行政活動の全体像を示すことができない。それに対して、将来財政推計資金収支計算書においては、すべての収支が一覧的に表示され、団体としての施策判断の帰結や財政運営への影響を一覧的に把握し、明確に読み取ることができるという意見がインタビューにより得られた。

さらには、従来の会計制度における実質収支のような総体的な収支や、健全化判断比率による特定の指標を用いるだけでなく、収支に活動別区分を設けてそれを一覧的に示すことで、どのような活動で資金が生み出されまたは消費されているか、あるいはどの資産・負債が増加または減少しているか、ということなどが鳥瞰できる可能性があるのではないかという意見が示された。このように情報が一覧的に、また理解しやすい形で示されることで、財政規律の維持に向けた意

識を醸成するとともに、さらには外部に対してより理解しやすい情報を提供することで、住民や議員など様々な主体による行政活動に対する監視機能の強化が期待されるのではないか、という意見が得られた。

5-5 インタビュー結果に関する考察

以上のように、インタビュー調査における団体 B からの回答としては、単年度情報の限界を克服するツールとして、中長期の財政推計に活動別区分を設けることによる意義を認める意見が得られた。これは、経常的な収支である業務活動収支によって、他の活動を遂行するための資金を安定的に確保できるかどうかを把握することに加えて、資産・負債残高の増減を一覧的かつ網羅的に示すことにより、中長期にわたる基金や地方債残高の増減を把握することができるという意見が得られたものと考えられる。

さらに、重要な収入と支出を捨象した一般財源ベースの将来推計に比して、資金収支計算書としてワンペーパーで全体像を示すことができるため、情報の一覧性および理解可能性が高いという意見も得られた。すなわち、厳しい財政状況により十分な額の業務活動収支を確保できず、基金の取崩しを余儀なくされている状況があれば、その状況を明瞭に示し、住民や議員などの関係者に対して警鐘を発することができ、中長期にわたる財政規律の維持につながるということである。これにより、第3章において残された、単年度の情報だけではなく複数年度にわたる分析が必要という課題に対しても、一定の回答が得られたものと考えられる。

その一方で、上述したように、予算資金収支計算書には地方自治体が有する資産の大半を占める有形固定資産の増加については把握できても、減少については把握することはできないという問題点があるが、それは将来財政推計資金収支計算書においても同様である。それに対して、インタビューにおいては、今後の人口推計を見据えた必要な投資活動支出の枠を設定するなど、施設マネジメントにも活用できる可能性もあるとの回答があった。しかし、資産の減価償却がどの程度進んでいるか、また老朽化により更新が必要な資産がどの程度あるかなどを勘案して、どの

程度の額の公共施設等整備費支出を計上するのが妥当であるかを判断することは、この将来財政推計資金収支計算書のみによっては難しい。ただし、既に作成されている決算時点の貸借対照表や固定資産台帳と照らし合わせて、例えば資産残高や減価償却費、減価償却累計額などを用いた分析を行うことで一定程度の検討を行うことは可能である。

また、資金収支の活動別区分の意義について職員や関係者の理解を得ることや、作成にあたってのコストなど、予算資金収支計算書に関するインタビューにおいて認められた諸課題は、将来財政推計についてもあてはまる。このため、やはり資金収支を活動別に区分した情報の意味について周知・啓発を図ることや、簡便に作成できるような仕組みづくりを行うことなどが、今後の対応課題として考えられる。

さらに、将来財政推計資金収支計算書は中長期にわたる期間の推計であるため、その情報の確度は慎重に考える必要がある。内部管理での利用であれば、どの程度の確度を有するものか理解されたうえで情報が利用されるものと考えられるが、外部に公表する際にはその位置づけや推計方法を明確にする必要がある。住民や議会などの様々な主体による行政活動の監視という効果をより高めるには広く公開することが望ましいが、その際には公表済の財務書類との関係や将来推計の考え方などを十分に説明する必要があると考えられる。

6 結論と今後の検討事項

以上のように、財政規律の維持の観点から、コントロールすべき収支の明確化、資産・負債の管理、および情報の一覧性・理解可能性という3つの論点を切り口として、予算および将来財政推計について資金収支の活動別区分を行ったうえで、各団体へのインタビュー調査を行った。その結果、予算情報の資金収支を活動別に区分することにより、財政状況を悪化させる兆候があれば、それが予算資金収支計算書に明瞭に表示され、地方自治体の財政規律の維持に有意義な影響をもたらす、という仮説を一定程度は検証することができたと考えられる。また、吹田市だけではなく、規模や環境の異なる団体や、中長期的な将来推計についても、同様の結論が得られたこ

との意義は大きいと考えられる。

その一方で、有形固定資産の管理についてはこの資金収支計算書のみでは不十分であることや、職員や関係者がこのような考え方を理解する必要性、あるいは作成にあたってのコストなどの課題も提示されている。ただし、資金収支に活動別区分を設けることで、公共施設の整備などの資本的支出と修繕費などの収益的支出の区分についての職員等の意識の変化をもたらし、財政規律の維持やストック管理に対する理解を深める契機になる可能性も認められる。このような観点も含め、本章で取り組んだ資金収支情報の活動別区分を、発生主義会計にもとづく有形固定資産の情報などと組み合わせつつ、地方自治体の実務に生かしていくように働きかけを継続していくことも今後の課題といえる。

<補論：活動別収支の計算構造に関するさらなる検討>

ここで、団体 B へのインタビューにおいて得られた意見を踏まえ、資金収支計算書における活動別の収支計算構造をさらに検討したい。

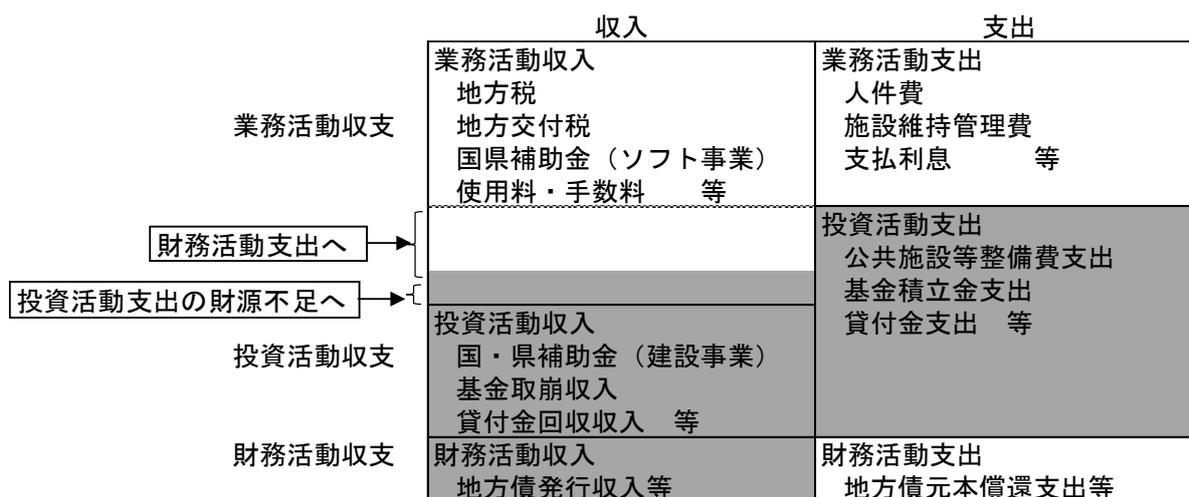
営利企業のキャッシュ・フロー計算書においては、一般的には営業活動によるキャッシュ・フローのプラス額が、投資活動によるキャッシュ・アウトフローおよび財務活動によるキャッシュ・アウトフローをまかなうものとされる。地方公会計の資金収支計算書においても、それぞれの区分に含まれる収入・支出の内容は異なるとしても、活動別収支の計算構造はキャッシュ・フロー計算書と変わるものではない。このため、公共施設の整備に要する財源の一部および地方債の償還財源は、中長期的には業務活動収支のプラス額によって賄わざるを得ないこととなる。

この計算構造について、団体 B とのインタビューにおいて得られた意見に沿って、建設公債主義にもとづく資金の流れを図 3 のとおり整理した²²。まず、投資活動支出に関する国県補助金収

²² 図 3 では、臨時財政対策債等の建設事業債以外の地方債については、議論の単純化のために捨象している。また、投資活動収支には基金の取崩・積立、貸付金の支出・回収等も含まれるが、長期的には収支バランスするものと考えられる。

入および地方債発行収入が、地方財政制度上の特定財源として投資活動支出に充当され、なお不足する部分については、業務活動収支のプラス額の一部、すなわち、地方財政制度上の一般財源等により補うことで、網掛け部分の収支がバランスする。このため、地方債元本償還の財源には、業務活動収支のプラス額の残額が充当される。以上により、投資活動にかかる財源の一部および財務活動支出の財源としては、業務活動収支のプラス額以外の要素は認められないことを団体 B との議論の中で確認した。団体 B に対するインタビューにおいて、業務活動収支のプラス額が十分確保されているかという点に着目した回答が得られたのは、そのプラス額によって投資活動支出の一部および財務活動支出を賄えるかを確認できるためと考えられる。

図 3 建設公債主義に基づく資金の流れ



出所：筆者作成

なお、小西（2008, pp.74）においては、「建設公債主義である限りは、自治体の財政分析は主として資金ショートに関するものになる」と述べられている。しかし、財政調整基金等の取崩しにより総体としての資金ショートを回避しても、基金の過度の取崩しは中長期的には財政運営の持続可能性に支障を生じさせる可能性もある。このような状態は、業務活動収支のプラス額が不十分であるため、投資活動収入である基金取崩収入により不足額を賄っているものといえる。このため、資金ショートの概念には少なくとも財政調整基金等の取崩しをショート額として加味する

必要があるほか、図3に示した計算構造によれば、公共投資および債務の償還をまかなえるだけの業務活動収支のプラス額を確保することが財政規律の維持の条件と考えられる。これは、小西（2008）に示されるダブルバジェットに即していえば、経常会計において、資本会計における投資および地方債の償還財源を賄えるだけの十分な黒字額を確保することが必要ということとなる。

さらに、第2章においても言及したように、現金主義会計にもとづく予算制度を採用している諸外国においては、その制度の内実はわが国とはかなり異なり、小西（2008）に示されるダブルバジェットと同様の制度が数多く見受けられる。まず、フランス、イタリア、スペインなどにおいては、修正現金主義会計の予算制度のもと、それを組み替える形で発生主義会計の財務報告が行われているが、現金主義会計の予算において、業務的な収支と資本的な収支の区分が明確になされている（Portal 2015 ; Rossi 2015 ; Brusca et al. 2015b）。特に、スペインにおいては、予算を業務（operating）、投資（capital）、財務（financial）の3つに区分している（Brusca et al. 2015b, p.180）。この区分は、わが国の地方公会計における資金収支計算書の区分と概ね同様のものと考えられる。また、わが国がその行財政制度を範としたといわれるドイツにおいても、現在の予算制度はわが国とは大きく異なっている。ドイツでは、1969年の財政改革以降は、行政予算（administrative budget）と財産・資本予算（property or investment budget）に区分した予算制度が導入されている（亀井 2004 ; Berber and Heiling 2015）。これも、上述したフランス、イタリアなどと同様の制度といえる。

加えて、既に発生主義会計にもとづく予算制度を導入した諸国についてであるが、イギリスにおいては、発生主義会計の導入に先立ち、1989年に制定された *The Local Government and Housing Act* により、「資本的予算と収益的予算との区分を強制することにより収益的な支出が資本化されることを防ぎ、また資本的な収入をより明示的に取り扱う」という制度が導入されている（Bailey et al. 2012, pp.212-213）。さらに、オーストラリアにおいても、発生主義会計の導入以前である1995-1996年度のニュー・サウス・ウェールズ州の予算の執行結果に関する資料をレビューしたところ、やはり予算を *Current* と *Capital* に区分している（New South Wales Government Treasury 1996）。

これらの事例はいずれも、小西（2008）で提案されているダブルバジェットと同様の効果が得られるものと考えられる。諸外国の例においても小西（2008）で示されるダブルバジェットにおいても、業務的な収支と資本的な収支を区分しているため、上述した資金収支計算書の計算構造と同じく、業務的な収支において一定程度の余剰を確保したうえで、その余剰が資本的な収支における投資活動支出や負債の償還支出の原資となることが明確となる。

この資金収支を活動別に区分した予算制度は、既に諸外国において広く運用されている制度であり、わが国でも十分に導入可能であると考えられる。しかし、わが国においてはこのような制度は地方公営企業会計を除き適用されておらず、導入に向けた議論も活発とはいえない状況である。今後は、現在の予算制度を必ずしも前提としない、より柔軟な制度改革を見据えた研究が望まれるところである。

第5章 地方公会計データを用いた全国市町村の類似団体比較

1 はじめに

2016年度決算から全国の地方自治体に対して、複式簿記・発生主義会計の仕組みにもとづいた財務書類の作成が要請されている。総務省のウェブサイトには、すべての地方自治体ではないが多くの地方自治体に関する財務書類データが公開されている。また、総務省は2019年度まで専門家や実務家による地方公会計に関する研究会を開催しており、毎年度末に公表される報告書（総務省 2018; 2019a; 2020）において地方公会計の活用方策や、地方公会計データから得られる各種の財務指標が提示されている。しかし、総務省（2021）によれば「財務書類等の情報を基に、各種指標の分析を行った」団体は全体の53.9%である一方、「決算審査の補足資料とするなど、議会における説明資料として活用した」団体は12.2%、「簡易に要約した財務書類を作成するなどし、住民に分かりやすく財政状況を説明した」団体は26.8%にとどまるなど、財務書類の情報がステークホルダーに分かりやすく開示されて、財政状況の理解につながっているとはいいがたい状況であると考えられる。

このような現状にとどまる理由として、ある特定の地方自治体が財務書類を作成し、各種の財務指標を算定しただけでは、当該団体の財政状況に関する評価を行うことが非常に困難であるということが考えられる。総務省のウェブサイトには、各団体の財務指標に関する類似団体の平均値との比較や定性的な分析が掲載されているが、総務省（2021）によれば、このような情報が十分に財政運営に活用されているとはいいがたい。また、総務省（2018; 2019a; 2020）に示されている財務指標によって、地方自治体の財務分析のために必要な財務指標が網羅されているかも検討が必要である。

第4章までに取り組んだ研究では、主に地方自治体の資金収支に活動別区分を設けることの意義について、事例分析や地方自治体へのインタビューを通じて検討してきた。しかし、地方公会計から得られる情報は活動別に区分された資金収支情報だけではなく、発生主義会計にもとづく

コスト情報や、資産・負債・純資産といった各種のストック情報など多岐にわたる。

そこで、本章では総務省のウェブサイトに公表されている 2016 年度および 2017 年度の一般会計等財務書類に記載された財務情報をデータベースとして使用可能な形式に整理したうえで、フローおよびストックの両面にわたる財務指標を算出することにより、地方自治体の財政健全性や持続可能性に関する概括的な分析を行いたい。具体的には、総務省の報告書や先行研究で取り上げられている財務指標を整理し、それらの中から特に資産・負債の状態の評価に役立つと考えられる財務指標を選択することにより、類似団体の区分ごとに財政状況を概観するとともに、地方自治体の財政健全性や持続可能性についての統計的な分析に向けた予備的な検討を行う。

2 検討すべき課題

地方公会計データから得られる財務指標に関する先行研究としては、まず、総務省方式改訂モデルにもとづく岩手県盛岡市の財務書類について、他団体比較も含めて分析した佐藤（2013）が挙げられる。その後、統一的な基準の導入が要請されたことを受け、総務省（2018;2019a）において様々な財務指標が提示された。それを踏まえ、統一的な基準による地方公会計の財務書類を用いた研究として、鷺見（2020）および馬場ほか（2020）が挙げられる。鷺見（2020）では、2016 年度の全国地方自治体の財務書類から得られる財務指標について分析を行っており、馬場ほか（2020）では、大阪府吹田市のデータを用いて新たな財務指標の検討も行っている。さらに小川（2021）は、道府県全体の財務状況の 2016 年度および 2017 年度の経年比較を行うとともに、全国の市に関する 2016 年度の財務指標を算定するという予備的分析を行っている。

本章では、統一的な基準による地方公会計にもとづく財務指標を提示している総務省（2018 ; 2019a）および鷺見（2020）、馬場ほか（2020）を主たる先行研究として取り上げるが、これらにおいて示されている財務指標を整理すると、表 1 のとおりとなる。表 1 の最左列には、総務省（2018;2019a）を踏まえた財務指標の分類を示している。第二列以降には、先行研究における分類および、各分類に含まれる個々の財務指標を記載している。

鷺見（2020）は、概ね総務省（2018;2019a）と同様の分類および財務指標を用いているが、弾力性という新たな分類を設け、行政コスト対税込税率という財務指標を用いている。馬場ほか（2020）は、資産に関する財務指標を資産形成度と資産維持という二つの分類に区分したうえで、特に資産維持について、減価償却費や有形固定資産の取得原価に対する基金残高や維持補修費、資本的支出との比率など、新たな財務指標を設定している。これらは、資産の維持・更新に関する取り組みの十分さや将来的な余裕度を示すものと考えられる。さらに、財政健全性の分類についても、期間収支と債務返済能力に区分し、将来の業務活動収支の現在価値に対する負債の割合など、新たな財務指標も提示している。このほかにも、世代間衡平性に関する財務指標として本年度差額を取り入れ、さらに、財政の自律性に関する財務指標として、受益者負担以外の財源も含めた収入の経常費用に対する比率などを設けているほか、流動性という新たな分類を設けている。

このように、先行研究では総務省（2018;2019a）における分類および財務指標にもとづきながら、それぞれ独自の分類や財務指標を加えている。本章においても、総務省（2018;2019a）の分類および財務指標を踏まえつつ、先行研究において採用されている財務指標も含め、全国の市町村データを用いた類似団体等比較により、地方公会計から得られる財務指標の活用可能性を検討していく。

表 1 先行研究等における財務指標

分類	総務省 (2018 ; 2019a)	鷲見 (2020)	馬場ほか (2020)
資産の 状況	資産形成度 ・ 住民一人当たり資産額 ・ 有形固定資産の行政目的別割合 ・ 歳入対資産比率 ・ 有形固定資産減価償却率	資産の状況 ・ 住民一人当たり資産額 ・ 有形固定資産の行政目的別割合 ・ 歳入対資産比率 ・ 有形固定資産減価償却率	資産形成度 ・ 住民一人当たり資産額 ・ 歳入総額対資産比率 ・ 業務活動収支現在価値対資産比率 資産維持 ・ 有形固定資産減価償却率 ・ 減価償却累計額対基金残高比率 ・ 減価償却費対維持補修費比率 ・ 減価償却費対維持補修費・資本的支出比率 ・ 有形固定資産取得原価対維持補修費比率 ・ 有形固定資産取得原価対維持補修費・資本的支出比率
	世代間 負担の 状況	世代間公平性 ・ 純資産比率 ・ 社会資本等形成の世代間負担比率	資産と負債の比率 ・ 純資産比率 ・ 将来世代負担比率
財政の 健全性	持続可能性 (健全性) ・ 住民一人当たり負債額 ・ 基礎的財政収支 ・ 債務償還可能年数	負債の状況 ・ 住民一人当たり負債額 ・ 基礎的財政収支 ・ 債務償還可能年数	期間収支 ・ 基礎的財政収支 ・ フリー・キャッシュ・フロー 債務償還能力 ・ 市民1人当たり負債額 ・ 歳入総額対純負債比率 ・ 自主財源対純負債比率 ・ 債務償還可能年数 ・ 業務活動収支現在価値対純負債比率
	行政の 効率性	効率性 ・ 住民一人当たり行政コスト ・ 性質別・行政目的別行政コスト	行政コストの状況 ・ 住民一人当たり行政コスト ・ 性質別・行政目的別行政コスト
財政の 自律性	自律性 ・ 受益者負担の割合	受益者負担の状況 ・ 受益者負担の割合	財源自律性 ・ 自主財源比率 ・ 受益者負担比率 ・ 経常収益・財源対経常費用比率 ・ 経常収益・財源対本年度差額比率
その他		弾力性 ・ 行政コスト対税収等比率	流動性 ・ 流動比率 ・ 平均回収期間

出所：筆者作成

3 本章で取り上げる財務指標

本章では、総務省 (2018 ; 2019a) における財務指標の分類を踏襲しつつ、個別の財務指標については、鷲見 (2020) および馬場ほか (2020) を参考に検討する。本章で取り上げる財務指標は、資産・負債ストックの状況や、財政健全性および持続可能性に関連する財務指標に限定し、表 2 のとおりとする。以下、3つの分類ごとに、それぞれの財務指標を取り上げた理由などを述べる。

表2 分析対象とする財務指標

先行研究等の分類	具体的指標	算定式
資産形成・維持	住民一人当たり資産額	資産総額 ÷ 住民基本台帳人口
	有形固定資産減価償却率	減価償却累計額 ÷ 償却資産の取得原価
世代間負担 衡平性	住民一人当たり本年度差額	本年度差額 ÷ 住民基本台帳人口
	純資産比率	純資産額 ÷ 資産総額
財政健全性・ 持続可能性	住民一人当たり負債額	負債総額 ÷ 住民基本台帳人口
	業務活動収支現在価値対純負債比率	$\frac{(\text{負債総額} - \text{財政調整基金} - \text{減債基金})}{\text{業務活動収支} \times \text{年金現価係数(30年)}}$

出所：筆者作成

(1) 資産形成・維持

総務省（2018;2019a）においては資産形成度とされていたが、ここに含まれる財務指標は、資産の維持・更新の状況を反映する財務指標も含まれているため、馬場ほか（2020）を参考に資産形成・維持という分類とし、以下の2つの財務指標を取り上げることとする。

① 住民一人当たり資産額

住民一人当たりどの程度の資産形成が行われているかという財務指標であり、これまでの行政活動を通じ適切な水準の資産が形成されているかを測る指標として用いることができると考えられる。

② 有形固定資産減価償却率

有形固定資産のうち償却資産について、どの程度償却が進んでいるか、すなわち、どの程度老朽化が進んでいるかという財務指標である。この指標により、現在有している資産が健全な状態に保たれているか、という観点から資産ストックの健全性を測ることができると考えられる。

(2) 世代間負担衡平性

世代間負担の衡平性を示す財務指標としては、総務省（2018;2019a）には示されていなかった本年度差額に着目するとともに、その累積指標といえる純資産比率を用いる。

① 住民一人当たり本年度差額

総務省（2018;2019a）では示されていない財務指標であるが、本年度差額は、行政活動による純資産変動額を示すものであり、プラスであれば将来に引き継ぐ純資産が増加し、マイナスであれば減少することから、世代間負担の衡平性、すなわち当該年度の財政運営の健全性を示すフローの財務指標といえる。

② 純資産比率

営利企業における自己資本比率に類似した財務指標である。純資産は、現世代および過去世代の負担により形成された資産であり、この比率が高い場合は現世代および過去世代が既に負担した割合が大きく、低い場合は将来世代の負担が大きくなることとなり、本年度差額の累積としての財政健全性を示すストックの財務指標と考えられる。

(3) 財政健全性・持続可能性

先行研究等においても財政健全性・持続可能性に関する財務指標として用いられる住民一人当たり負債額に加えて、馬場ほか（2020）で提示された新たな財務指標である業務活動収支現在価値対純負債比率について、その意義を検討しつつ用いることとする。

① 住民一人当たり負債額

住民一人当たりで、どの程度の負債を負っているかという財務指標であり、債務負担の重さ、すなわち将来的な持続可能性について団体間比較を行うために適切な指標といえる。

② 業務活動収支現在価値対純負債比率

総務省（2018;2019a）では示されていない財務指標であり、将来にわたる業務活動収支の現在価値と、現時点の純負債の比率を示す。純負債は負債総額から財政調整基金および減債基金を控除した額であり、業務活動収支の現在価値は、当該年度の業務活動収支が将来も継続すると仮定して30年間の年金現価係数を乗じた額である²³。

²³ 年金現価係数は、2021年1月末時点の財政融資資金の貸付利率0.4%を用いて算定した。

この指標は、第4章の補論で確認したように、負債の償還原資は業務活動収支のプラス額から生み出さざるを得ない、という前提にもとづいている。このため、地方債の一般的な償還期限である30年間の業務活動収支の現在価値が負債残高をカバーできなければ、持続可能性に問題が生じると考えられる。なお、地方交付税の算定基礎には地方債の元利償還も含まれているが、地方交付税は業務活動収入に計上されているため、業務活動収支のプラス額を負債の償還原資と考えるのが妥当である。したがって、この指標が100%を超えている場合は、現時点で見込まれる業務活動収支によって現時点の負債を償還できないということを示しており、持続可能性を分析するためには非常に重要な財務指標と考える。

先行研究にはより多くの財務指標が紹介されているが、本章では財政健全性・持続可能性に論点を絞ることから、以上の財務指標に限って分析を行う。また、表2においては、先行研究等に従い、資産形成・維持、世代間負担の衡平性という分類を示しているが、本章ではそれらの区分にかかわらず、財政健全性・持続可能性という観点から財務指標を読み解くものとする。

分析にあたっては、表3に示した総務省の「類似団体別市町村財政指数表」において用いられている類似団体区分ごとにグラフ化を行う²⁴。この類似団体区分では、法令にもとづいてより広い所掌事務を有している政令指定都市と中核市、施行時特例市をまず区分したうえで、それ以外の市を「都市」と位置付け、さらに町村の区分を設けている。総務省の類似団体区分においては、都市・町村に関して、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て人口による区分のみを用いる。なお、地方公会計データが公表されている団体を対象とするために、実際に存在する団体数よりも標本数は少なくなっていることに留意されたい。さらに、総務省のウェブサイトには財務指標が示されていない団体や、減価償却費が

²⁴ データ出典は以下の通りであり、参照日はいずれも2020年3月31日である。

〔地方公会計データ〕

総務省自治財政局「地方公会計の整備」(<https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/index.html>)

〔人口データ〕

総務省自治行政局「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000148.html ; https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html)

ゼロであるなど、データに明らかな疑念が生じた団体を除外した結果、標本数は表3のとおりとなった²⁵。なお、特別区については、データを公表している団体が2016年度は13団体、2017年度は19団体であり、標本数が少なくかつ標本数の変動が大きいため分析対象から除外している。

そして、具体的な分析方法としては、これらの区分ごとに2カ年にわたる各財務指標の分布をグラフ化するほか、一部の財務指標については2指標を用いた散布図を作成し、これらの財務指標から読み取れる地方自治体の財政健全性および持続可能性を検討する。なお、各財務指標の記述統計量については、章末に〈参考〉として示している。

表3 類似団体区分と団体数

	団体数	2016年度標本数	2017年度標本数	備考(人口区分)
政令指定都市	20	20	20	
中核市	48	48	47	
施行時特例市	36	34	35	
都市Ⅳ	54	52	52	150,000人以上
都市Ⅲ	102	94	95	100,000～150,000人未満
都市Ⅱ	259	248	250	50,000～100,000人未満
都市Ⅰ	272	251	250	50,000人未満
町村Ⅴ	154	138	145	20,000人以上
町村Ⅳ	118	108	109	15,000～20,000人未満
町村Ⅲ	146	134	127	10,000～15,000人未満
町村Ⅱ	242	209	205	5,000～10,000人未満
町村Ⅰ	267	234	231	5,000人未満

出所：筆者作成

4 類似団体別の各財務指標の分析

前項で示した各財務指標について、類似団体別の分布をグラフ化していくが、その際には、いわゆる箱ひげ図を用いる²⁶。以下、財務指標の分類ごとに分析を行う。図1～6の各グラフにおい

²⁵ 財務書類本体のデータは公表されているが各種指標が表示されていない団体（2016・2017年度ともに1団体）、および減価償却費がゼロもしくはマイナスとなっている団体（2016年度4団体、2017年度5団体）を標本から除外している。

²⁶ 箱ひげ図とは、最大値と最小値の間をデータの個数で4等分し、最小値から25%の点（第1四分位点）および最小値から75%の点（第3四分位点）までの範囲に箱を描き、中央値（第2四分位点）で仕切り線を引いたう

ては、グラフ間の比較可能性を確保するために、一部の極端な外れ値はグラフ内に表示していないが、それらの外れ値については、各類似団体別グラフの下に説明を付している。また、政令指定都市・中核市・施行時特例市に関する3つの区分、都市に関する4つの区分、町村に関する5つの区分のグラフはそれぞれ比較できるよう並置している。なお、政令指定都市・中核市・施行時特例市・都市Ⅳ～Ⅰという7つの区分を総称する際は「都市等」と表記している。

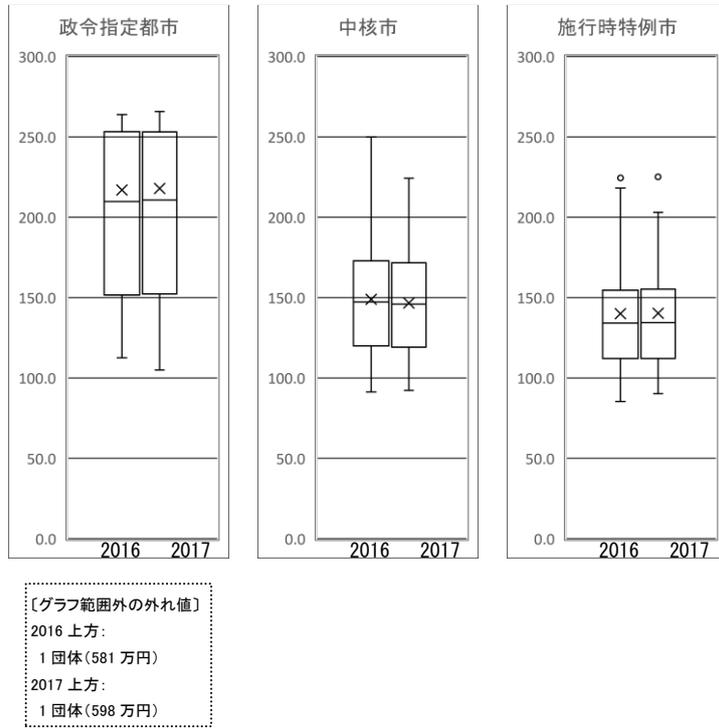
(1) 住民一人当たり資産額

図1に示した住民一人当たり資産額に関しては、まず、政令指定都市・中核市・施行時特例市について比較すると、広範な権限を有する政令指定都市の資産が多いことが分かる。また、一部の団体が特異な値を示しているほかは、比較的狭い範囲に分布している。それに対し、都市Ⅳ～Ⅰの各区分を比較すると、人口が少ない区分ほど広い範囲に分布し、かつ、平均値・中央値が高くなる傾向にある。町村Ⅴ～Ⅰの各分類の比較においても同様の傾向が認められ、特に町村Ⅲ～Ⅰの資産額の平均は、政令指定都市よりも高くなっている。

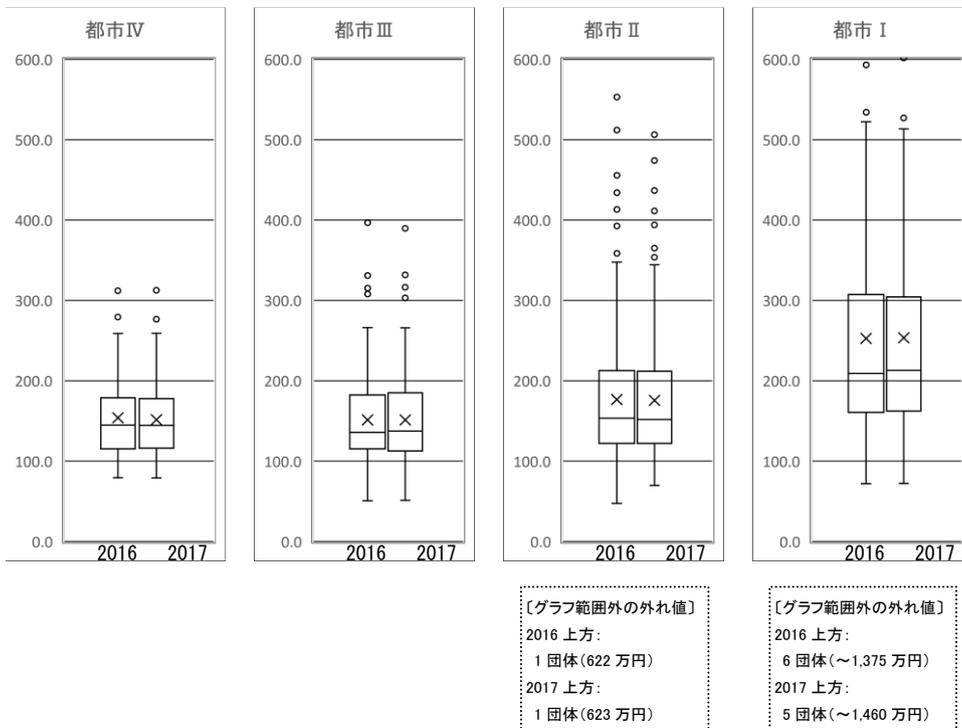
えで、最小値および最大値をひげの端で示している統計図である。ただし、箱の上端および下端から、四分位範囲（箱に含まれる範囲）の1.5倍より上方および下方にあるデータは「外れ値」として個別に示される。なお、平均値は×で示されている。

図1 住民一人当たり資産額（万円）

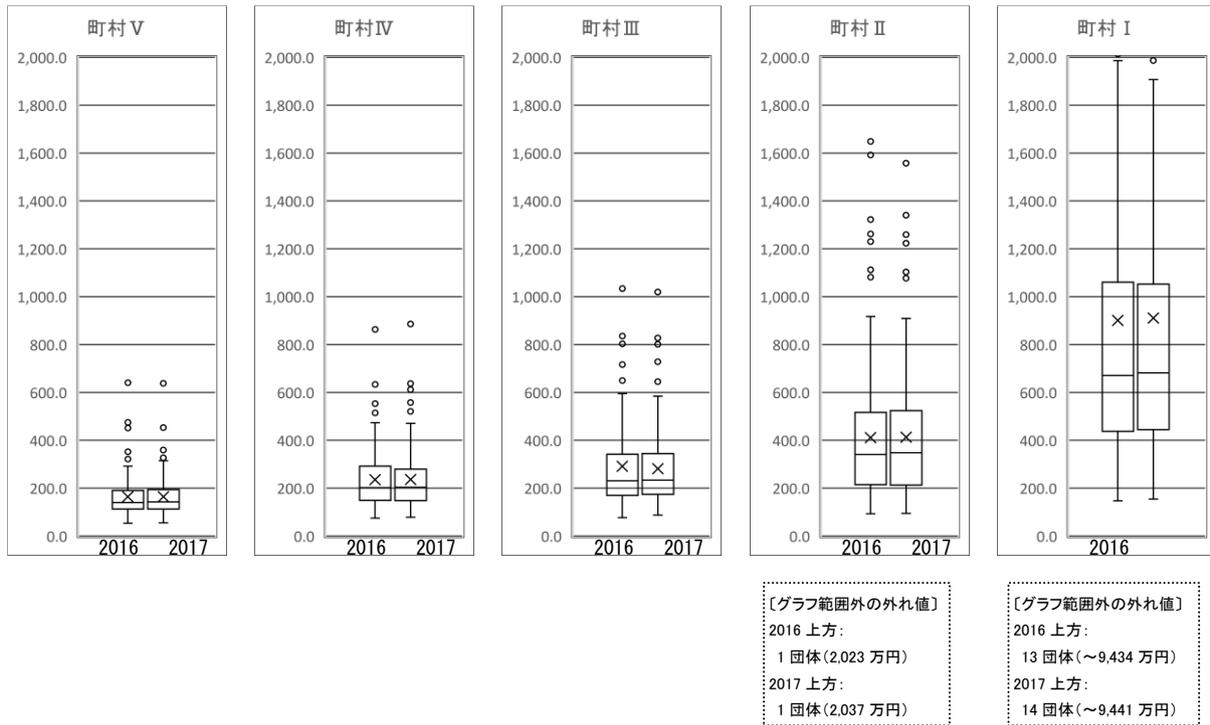
(1-1 政令指定都市・中核市・施行時特例市)



(1-2 都市)



(1-3 町村)



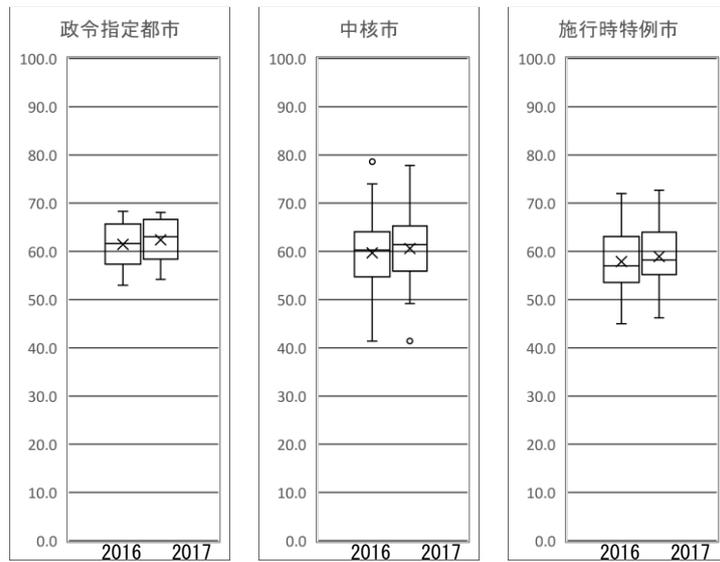
出所：筆者作成

(2) 有形固定資産減価償却率

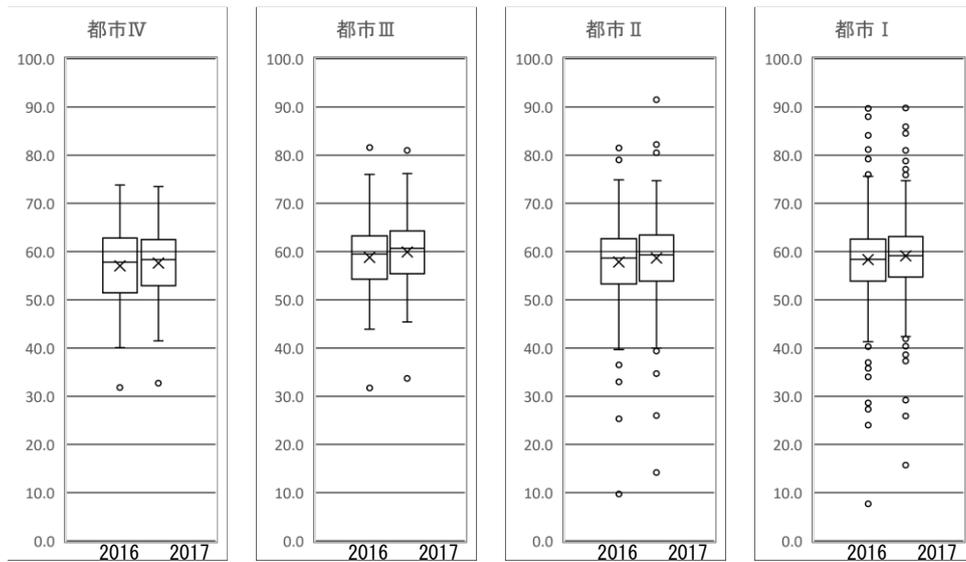
図2に示した有形固定資産減価償却率に関しては、いずれの類似団体区分においても、平均値・中央値は60%程度となっている。ただし、都市、町村ともに、やはり人口の少ない区分ほど広い範囲に分布しており、都市II・Iおよび町村IV・II・Iの各区分には、減価償却率が90%前後となっている団体もあることが認められる。さらに、いずれの区分においても、2016年度よりも2017年度のほうが若干高くなっており、資産の老朽化が進んでいることが読み取れる。

图2 有形固定資産減価償却率（%）

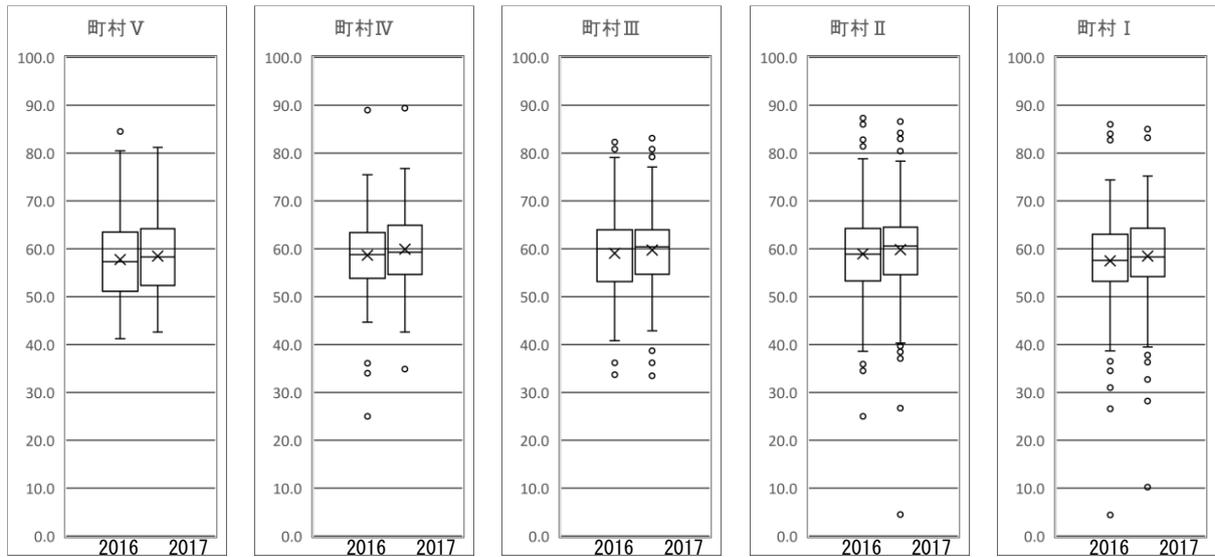
(2-1 政令指定都市・中核市・施行時特例市)



(2-2 都市)



(2-3 町村)



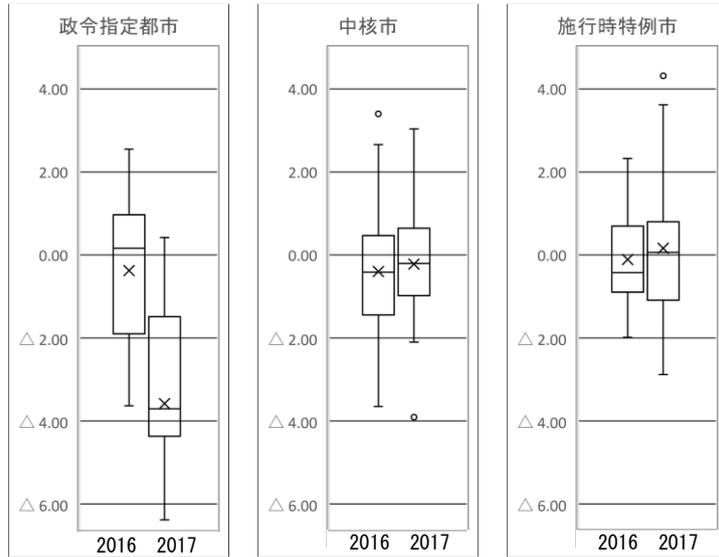
出所：筆者作成

(3) 住民一人当たり本年度差額

図3に示した住民一人当たり本年度差額に関しては、政令指定都市が2016年度から2017年度にかけて大きく悪化しているのが特徴的である。さらに、平均値がプラスとなっているのは、2017年度の施行時特例市と都市IVのみであるなど、大半の区分において平均値がマイナスとなっている。また、やはり人口の少ない区分ほど広い範囲に分布しており、特に2016年度の町村Iの区分では、マイナス300万円以下からプラス300万円弱まで、非常に厳しい財政状況の団体と、非常に余裕のある団体があることが認められる。

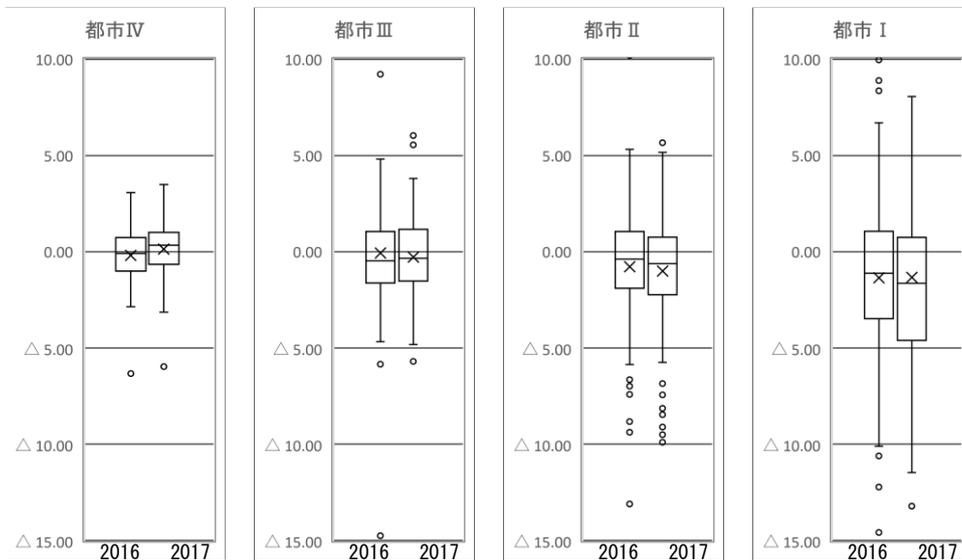
図3 住民一人当たり本年度差額（万円）

(3-1 政令指定都市・中核市・施行時特例市)



【グラフ範囲外の外れ値】
2017 下方：
1 団体(△12 万円)

(3-2 都市)

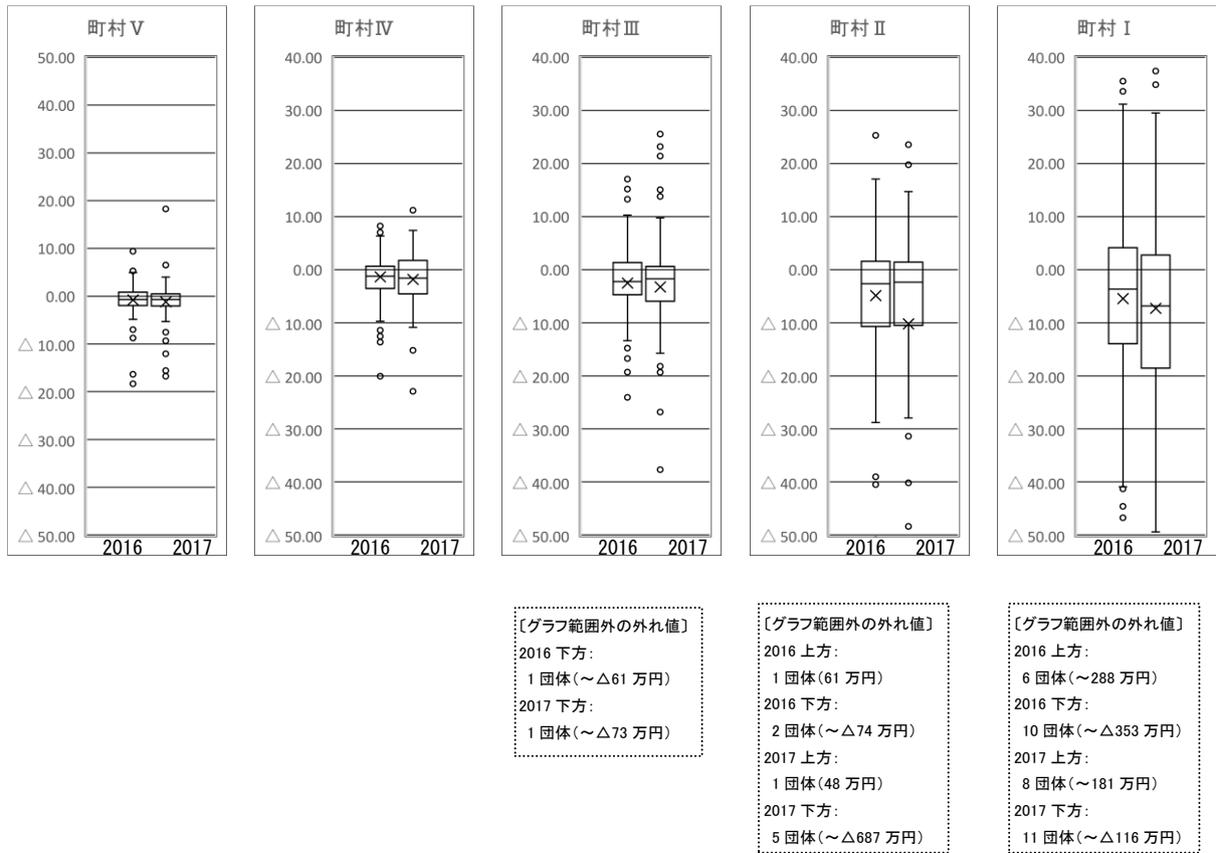


【グラフ範囲外の外れ値】
2016 上方：
1 団体(25 万円)

【グラフ範囲外の外れ値】
2016 上方：
3 団体(～25 万円)
2016 下方：
3 団体(～△47 万円)
2017 下方：
2 団体(～△29 万円)

【グラフ範囲外の外れ値】
2016 上方：
5 団体(～85 万円)
2016 下方：
6 団体(～△46 万円)
2017 下方：
3 団体(～△34 万円)

(3-3 町村)



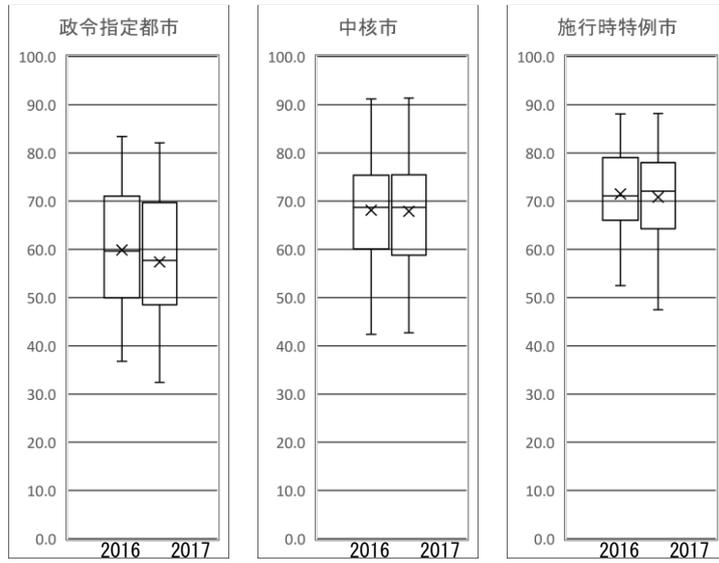
出所：筆者作成

(4) 純資産比率

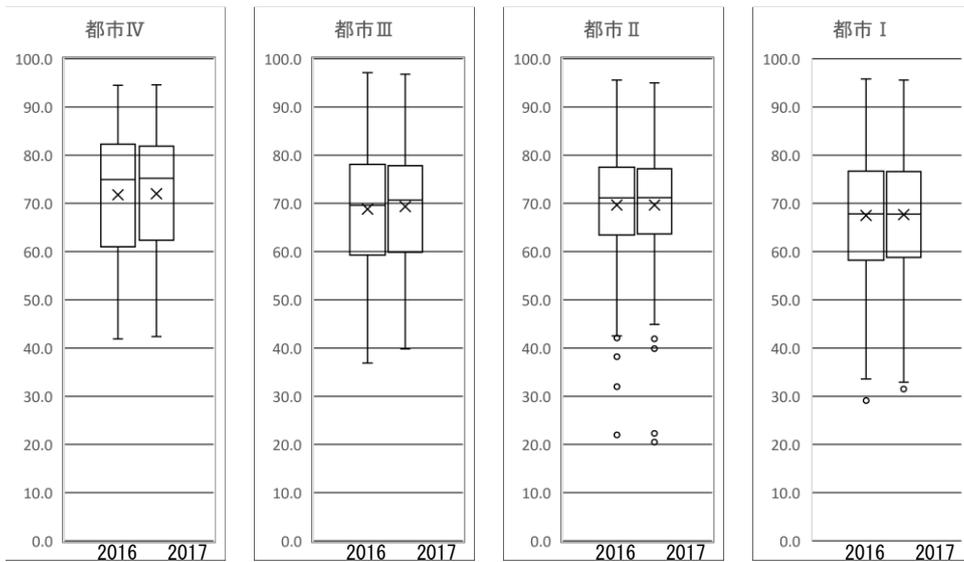
図 4 に示した純資産比率に関しては、平均値・中央値は概ね 60~70%程度となっている。都市等においては、都市IVの区分が最も高く、平均値は 70%を超えているのに対し、町村においては、人口の少ない区分ほど高くなる傾向が認められ、特に町村 I においては 70%後半となっている。このように都市等に関して、人口が中庸のレベルにある団体について将来世代の負担が少なくなっていることは、大都市周辺の衛星都市等の財政力が比較的豊かであり、かつ政令指定都市等に比べて所掌する事務が少ないことによるものと推測できる。その一方、町村では非常に人口が少ない団体ほど将来世代の負担が少ないことは、団体の税収基盤や所掌事務の範囲などよりも、地方財政制度の運用において、小規模な団体に対する配慮がなされていることが要因ではないかと考えられる。

图 4 純資産比率 (%)

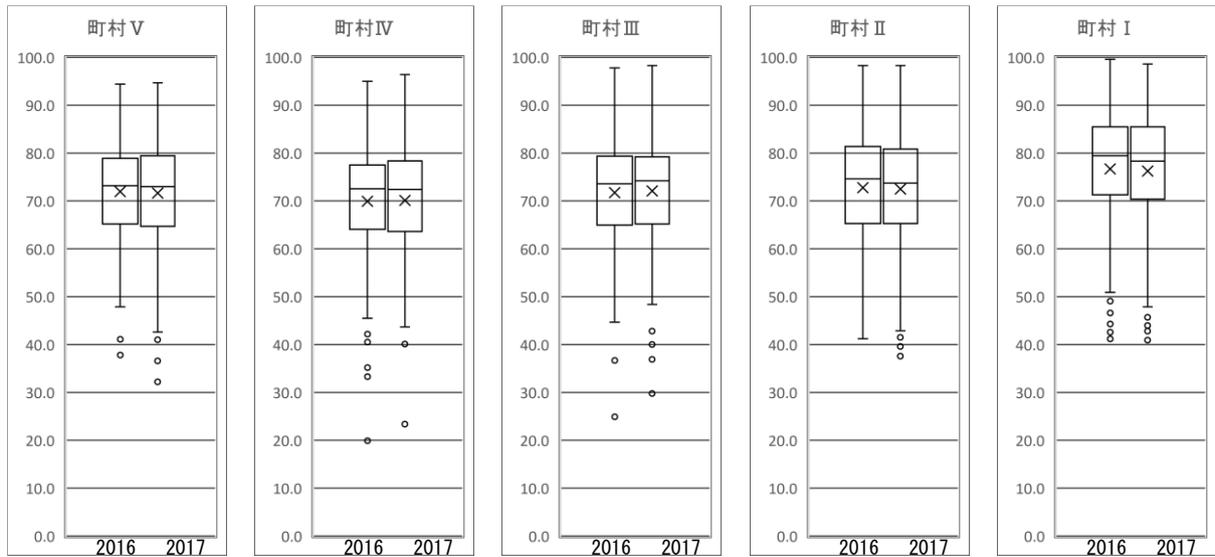
(4-1 政令指定都市・中核市・施行時特例市)



(4-2 都市)



(4-3 町村)



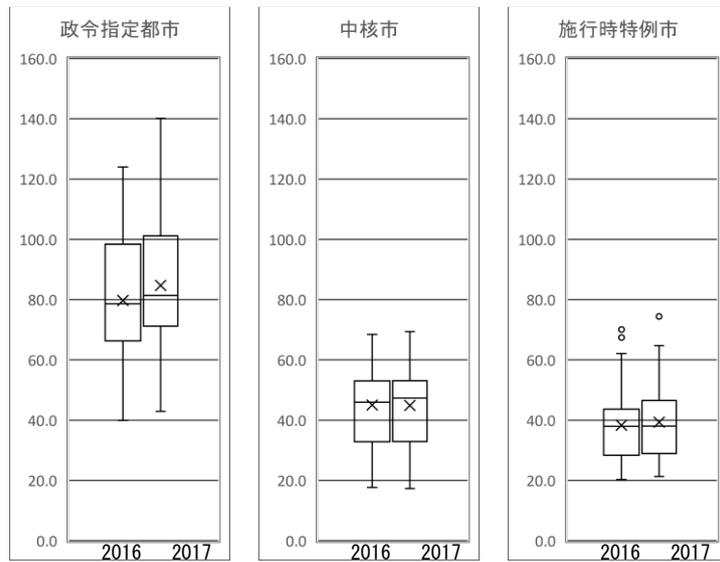
出所：筆者作成

(5) 住民一人当たり負債額

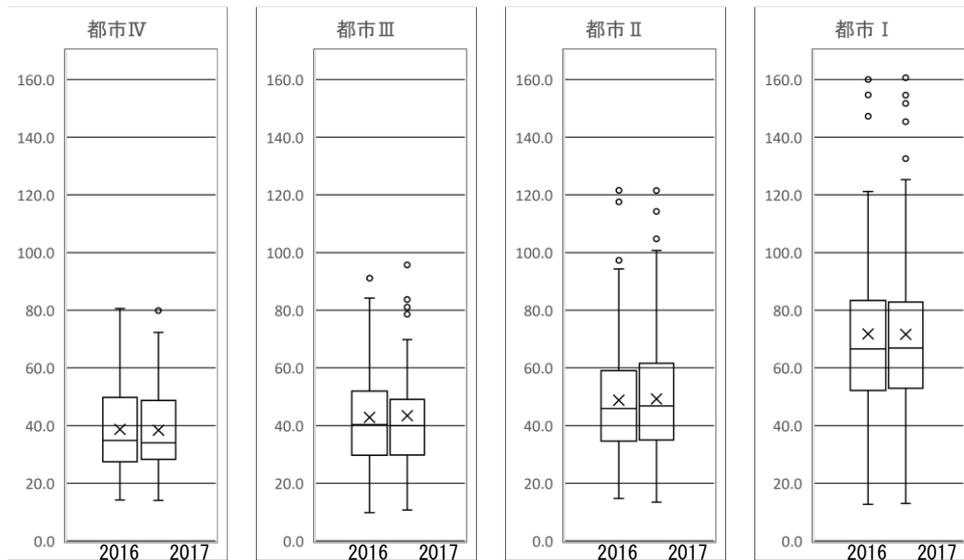
図5に示した住民一人当たり負債額に関しては、まず、政令指定都市が高くなるのは、所掌する事務の範囲が非常に広いことによるものと考えられるが、都市等の中では、都市IVの区分が最も少なくなっている。これは、上述した純資産比率と同様に、大都市周辺の都市に比較的財政状況がよい団体が多いためと考えられる。町村においては、人口が少ない区分ほど大きくなり、また上方向の外れ値が多く認められるなど、人口が少なく、人口密度が低い団体ほど、負債が多くなることが把握できる。資産についても同様の傾向が認められたが、地理的な要因から一定程度はやむを得ないものと考えられる。

図5 住民一人当たり負債額（万円）

(5-1 政令指定都市・中核市・施行時特例市)



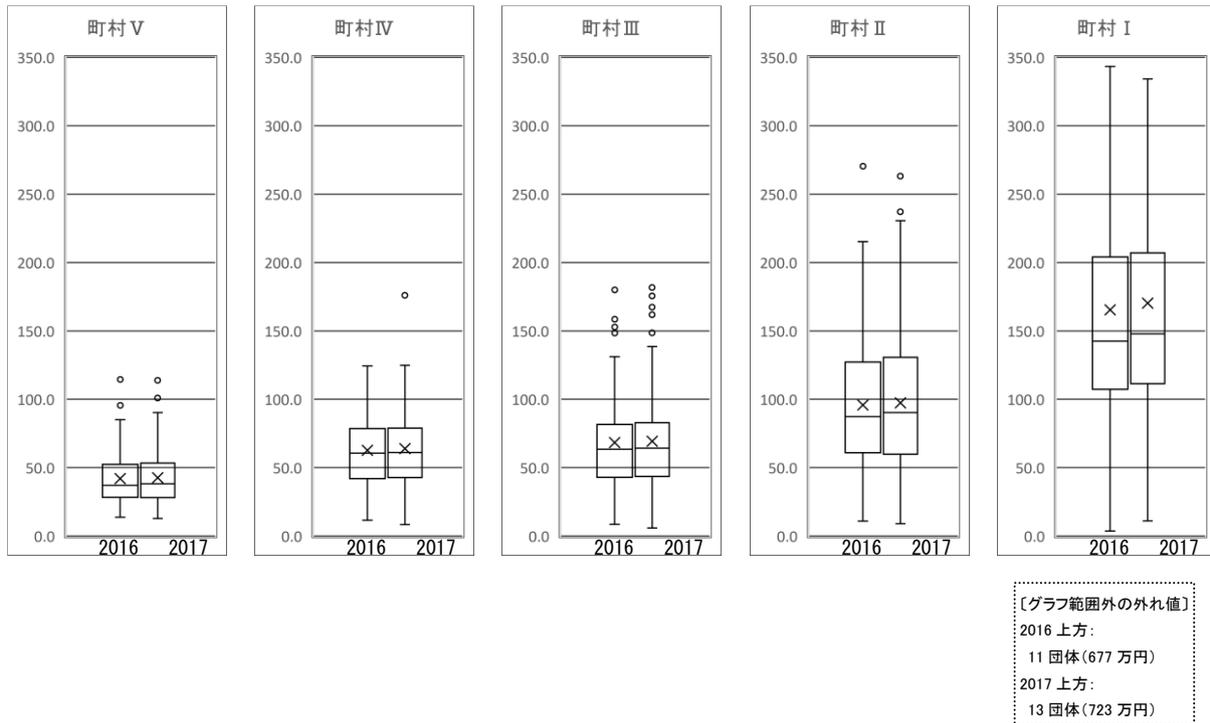
(5-2 都市)



〔グラフ範囲外の外れ値〕
2017 上方:
1 団体(185 万円)

〔グラフ範囲外の外れ値〕
2016 上方:
1 団体(420 万円)
2017 上方:
1 団体(412 万円)

(5-3 町村)



出所：筆者作成

(6) 業務活動収支現在価値対純負債比率

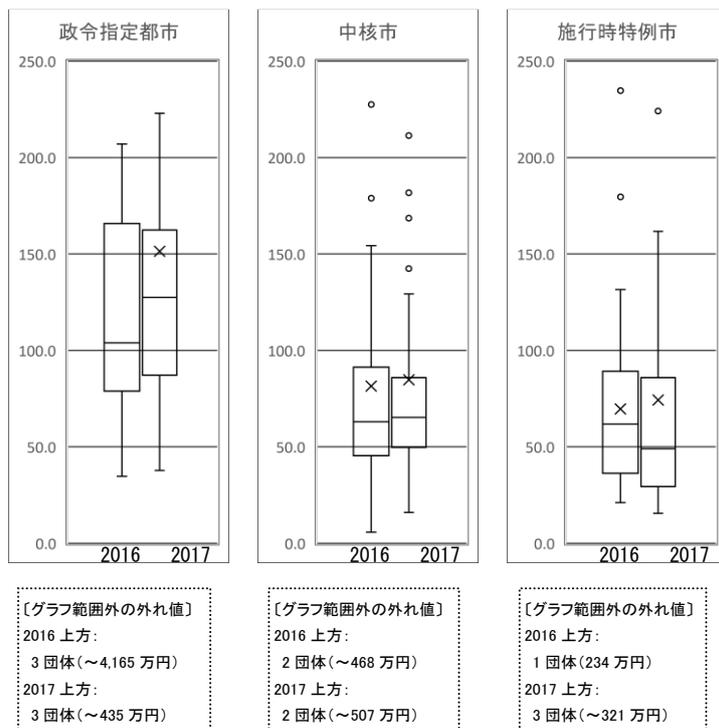
図 6 に示した業務活動収支現在価値対純負債比率に関しては、この指標が 100%を超えていると、現在の業務活動収支から見積もられる将来的な余剰資金によって、現在の負債が償還できないこととなる。なお、分母である業務活動収支の現在価値がマイナスとなる団体は分析対象から除外している。また、本指標がマイナスとなる団体があるのは、分子である純負債の算定において、負債総額を上回る基金を有しているためである。

いずれの区分においても、100%を超える団体が認められるが、特に都市Ⅱ、都市Ⅰ、町村Ⅳ、町村Ⅱの区分において、極端に高い外れ値が認められる。また、政令指定都市においては、中央値および平均値ともに 100%を上回っており、特に 2016 年度の平均値は 350%程度とグラフの範囲外になっている。これらは、分子である純負債が大きいことよりも、分母の業務活動収支が非常に小さいことが影響しているとも考えられる。さらに、分母がマイナスとなるために図 6 に反映されなかった団体は、2016 年度で 86 団体、2017 年度で 101 団体認められた。これらの団体は、

現状の財政運営を改善しなければ、現時点の負債を償還していくことも難しい状況といえる。

図6 業務活動収支現在価値対純負債比率(%)

(6-1 政令指定都市・中核市・施行時特例市)



以上の分析結果より、様々な気づきと課題が認められる。まず、住民一人当たり資産額および住民一人当たり負債額については、いずれも人口の少ない団体区分のほうが大きくなる傾向が認められたが、人口が少ない団体は一般に人口密度が低く、人口当たりで必要になる資産も多くなることが考えられる。さらに、資産が多いことにより、建設公債主義のもとで、より多くの負債を負っているとも考えられる。有形固定資産減価償却率や純資産比率については、平均値はいずれの団体区分でも同程度となっており、団体規模による顕著な傾向は認められない。しかし、都市・町村の一部では、有形固定資産減価償却率が90%前後と極めて高い団体や、純資産比率が20%前後と非常に低い団体など、大きな問題を抱える団体があることが認められた。

一方、本年度差額については、平均としては大半の団体区分でマイナスとなるなど、多くの団体で純資産が減少していることが認められる。また、業務活動収支現在価値対純負債比率が100%を超える団体が数多くあり、これに加えて業務活動収支がマイナスであるため、この指標が算定できない団体が2016年度で86団体、2017年度で101団体あるなど、財政健全性や持続可能性に疑義が生じている団体が少なからず発生していることが見いだされる。これまで、国に比べて地方自治体の財政状況は比較的良好であり、国の借金により地方自治体が基金を積み増しているなどの議論が一部でなされていたが（前田 2018, p.24）、本研究により得られた財務指標によれば、少なくとも2016年度から2017年度にかけての地方自治体の財政状況は改善傾向にはなく、また非常に厳しい財政状況にある地方自治体も多数認められることも示唆された。

5 複数の財務指標の組み合わせによる分析

これまで取り上げた財務指標は、それぞれ独立したものではなく、相関関係を有すると想定されるものもあるため、総務省（2020）や鷲見（2020）においても、複数の財務指標の組み合わせが示されている。本章では、住民一人当たり資産額と住民一人当たり負債額の相関関係および、

住民一人当たり負債額と有形固定資産減価償却率の相関関係について検討する²⁷。なお、前項に準じた団体区分を行うと極端に標本数が少ない区分も生じるため、都市全体と町村全体でグラフ化を行う²⁸。これらの分析により、負債が増加する要因や、資産の老朽化と負債の関係について検討するとともに、財政健全性や持続可能性を評価する手法を見いだしたい。

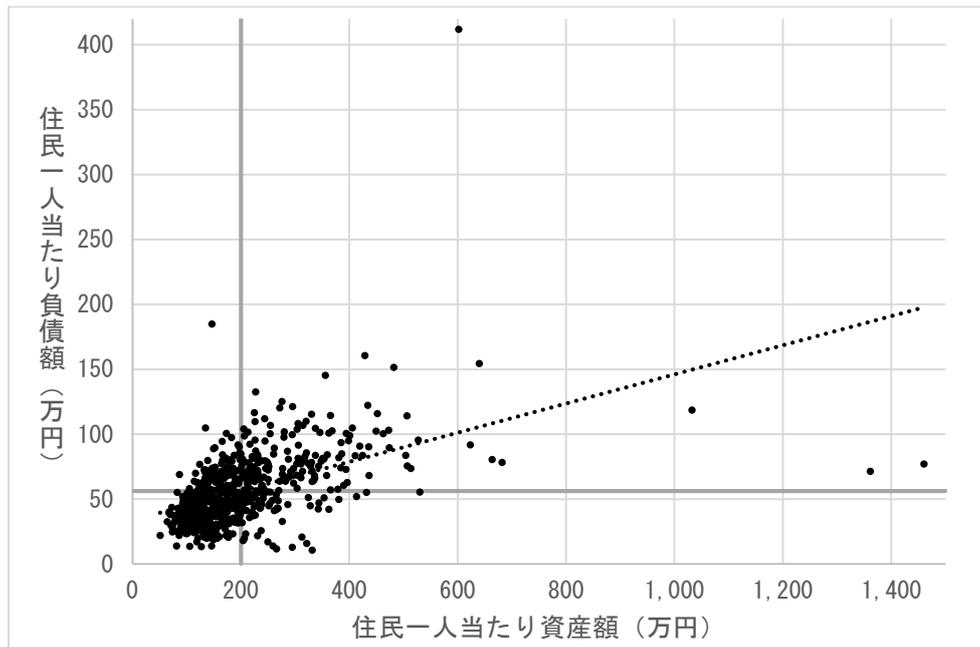
まず、都市全体（N=646）に関する散布図を図7および図8に示す。実線はそれぞれの軸の平均値を示しており、点線は近似線を示している。図7は住民一人当たり資産額を横軸に、住民一人当たり負債額を縦軸にした散布図であるが、左下から右上への右肩上がりの近似線が描かれた。これは建設公債主義のもとで、資産が多い団体ほど負債、特に地方債が多くなることに起因すると考えられる。ただし、近似線よりも左上に位置する団体もかなりの数に上っているため、資産・負債の状況の健全性について懸念される団体も少なくないことが分かる。その一方、極端に資産が多い団体が右下にいくつか認められることから、地方債以外の豊富な財源を有する一部の団体において、多額の資産が形成されていることがうかがわれる。

そして、図8は住民一人当たり負債額を横軸に、有形固定資産減価償却率を縦軸にした散布図であるが、平均値を中心に分布しており近似線の傾向が読み取りにくい状況であった。分析前の想定としては、負債が多い団体は新規の資産形成や資産更新支出を行っているため、負債が多いほど有形固定資産減価償却率は低くなり、近似線は左上から右下に描かれると考えていたが、そのような傾向は認められなかった。さらには、負債が大きく、かつ減価償却率も高い団体が多数認められることから、老朽化が進んでいるにもかかわらず債務負担が重い状況が推測されるため、公共施設の更新余力が不足していることが懸念される。

²⁷ 鷲見（2020）では将来負担比率が用いられていたが、本章では、地方公会計の財務書類から得られる住民一人当たり負債額を用いる。

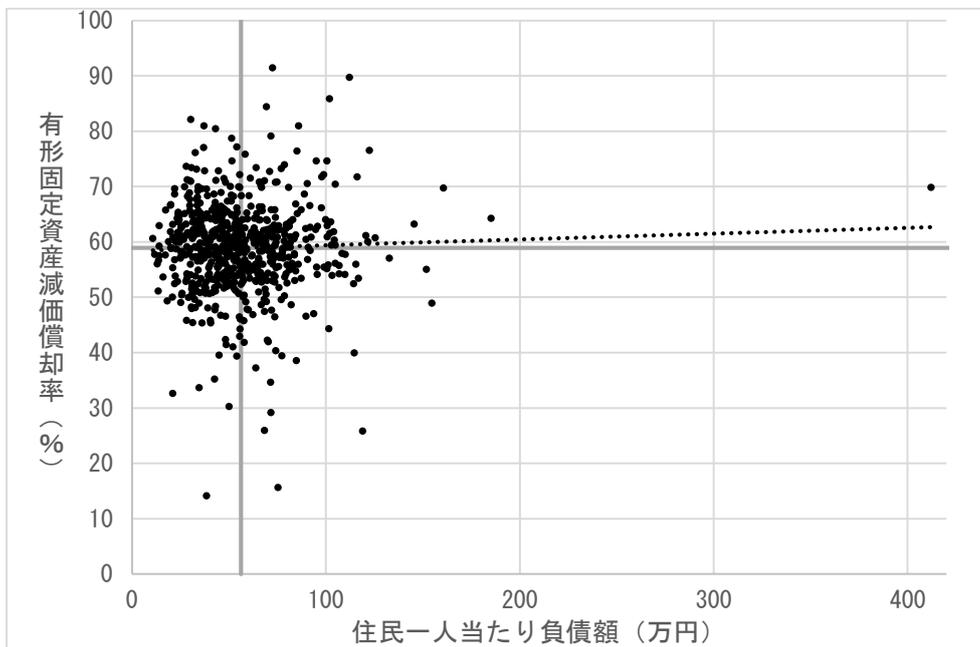
²⁸ 都市全体には、政令指定都市・中核市・施行時特例市は含めていない。

図7 住民一人当たり資産額と住民一人当たり負債額（都市）



出所：筆者作成

図8 住民一人当たり負債額と有形固定資産減価償却率（都市）

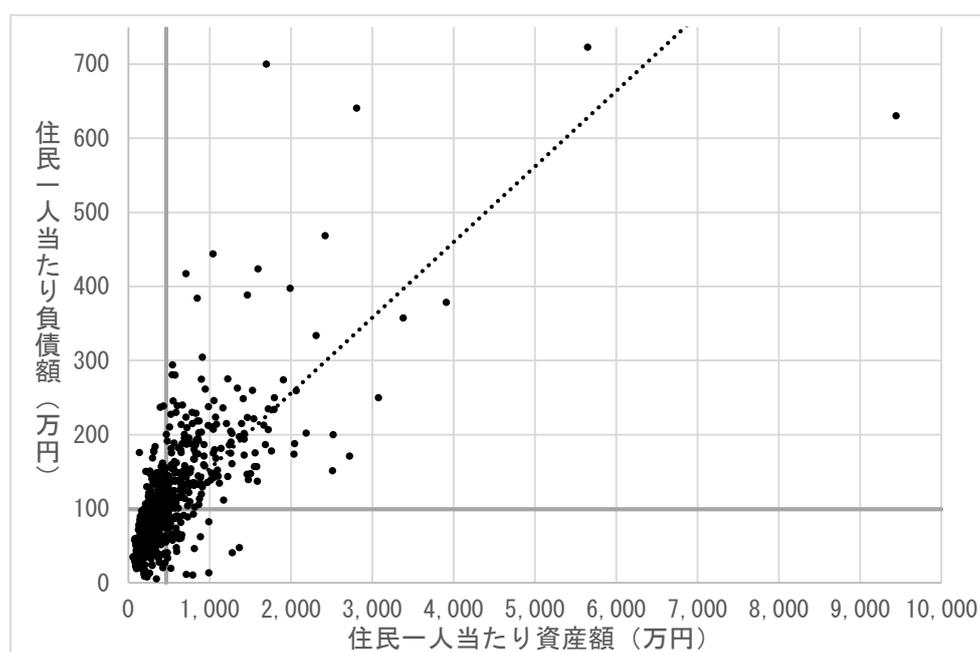


出所：筆者作成

続いて、町村全体（N=816）に関する散布図を図9および図10に示す。図9は住民一人当たり資産額を横軸に、住民一人当たり負債額を縦軸にした散布図であるが、都市全体と同様に左下から右上への近似線が認められた。ただし、資産および負債ともに一部の団体が非常に高い値を示しており、特に近似線より左上に、負債が非常に大きな団体が少なからず認められる。

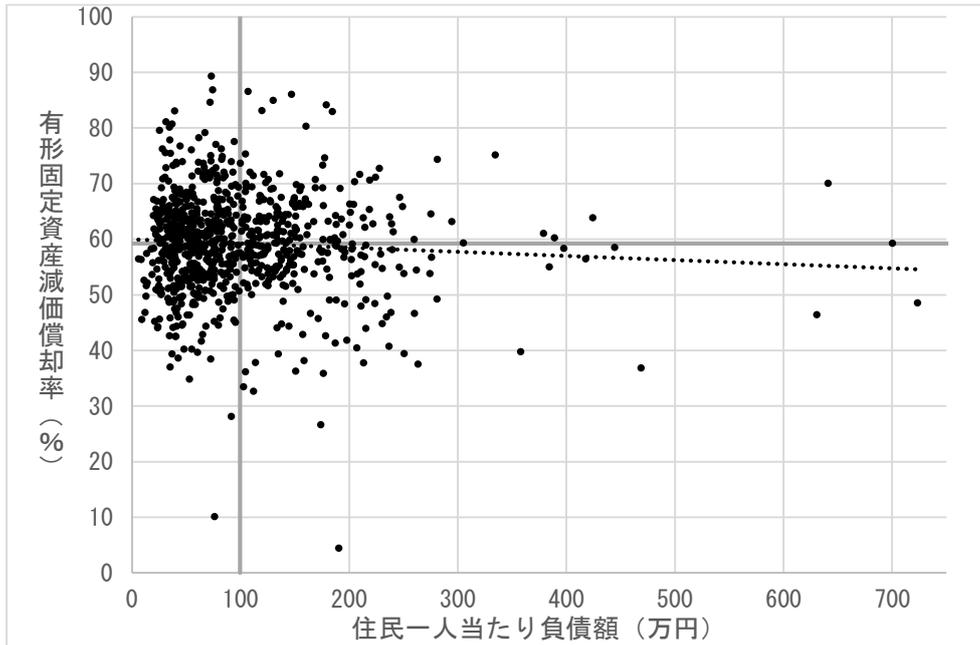
図10は住民一人当たり負債額を横軸に、有形固定資産減価償却率を縦軸にした散布図であるが、若干右下がりの近似線になっているものの、都市全体と同じように明確な傾向は認められない。また、平均値を示した実線に対して、やはり右上に位置する、すなわち負債が大きくかつ減価償却率が高い団体も多い。これらの団体については、資産の更新や維持管理を今後十分に行っていくのが難しくなることが懸念される。

図9 住民一人当たり資産額と住民一人当たり負債額（町村）



出所：筆者作成

図 10 住民一人当たり負債額と有形固定資産減価償却率（町村）



出所：筆者作成

以上の分析により、住民一人当たり資産額と住民一人当たり負債額に強い相関関係が認められた。さらに、住民一人当たり資産額と住民一人当たり負債額の近似線について t 値を算出したところ、都市で 14.22 および町村で 32.01 となり、極めて高い信頼性が得られた。これらは当初の想定に沿ったものであり、それを確認できたことは重要であると考えられる。その中でも、近似線の上方に位置する、財政健全性について特に懸念が認められる団体も少なくないことには留意が必要である。

それに対して、住民一人当たり負債額と有形固定資産減価償却率については、近似線の t 値が都市で 0.89 および町村で -1.83 となり、いずれも有意な相関関係が認められなかった。ただし、負債残高が大きいにもかかわらず、減価償却率が高い団体が多数存在するという地方財政上の問題点が明らかになったことは、本章の成果の一つとも考えられる。これらの団体は、老朽化した施設を多数保有し、かつ地方債の発行余力も限られると考えられることから、現状の財政運営に対して何らかの改善策を実施することが求められる。

6 結論と今後の検討事項

以上のとおり、地方公会計にもとづく財務データを用いて予備的な検討を行ったが、ここから以下のような結果が得られた。

個々の財務指標について見た場合、人口の少ない団体区分ほど住民一人当たり資産および負債が多いことが示された。また、分析した2カ年のデータに限っていえば地方自治体全体としての財政状況には悪化傾向が認められたほか、現時点の業務活動収支からは負債の償還が行えない団体も多数あることが判明した。さらに、複数の財務指標を組み合わせた分析では、住民一人当たり資産額と住民一人当たり負債額は非常に高い相関関係を示す一方で、有形固定資産減価償却率と住民一人当たり負債額には明確な相関関係が認められず、負債残高が大きいにもかかわらず減価償却率が高い団体が多数あることが明らかとなった。

このように、地方自治体の財政状況は必ずしも良好とはいえないことや、資産の老朽化が進んでいる団体が少なからず認められることから、公共施設を量的かつ質的な面から適切に管理することの重要性が改めて示されていると考える。人口密度の低い団体では、人口当たりの資産が多くなることは一定程度はやむを得ないことではあるが、人口減少社会に応じた適切な公共施設マネジメントが求められている。

<参考：各データの記述統計量>

政令指定都市

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	20	217.0	101.5	112.6	581.7	20	217.9	104.9	105.0	598.1
有形固定資産減価償却率(%)	20	61.5	4.8	53.0	68.3	20	62.4	4.7	54.2	68.1
住民一人当たり本年度差額(万円)	20	△ 0.374	1.889	△ 3.631	2.549	20	△ 3.578	2.779	△ 12.576	0.422
純資産比率(%)	20	59.9	13.6	36.8	83.4	20	57.4	14.4	32.4	82.1
住民一人当たり負債額(万円)	20	79.7	24.7	39.9	124.0	20	84.7	26.1	42.9	140.2
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	17	349.6	984.7	34.8	4,165.7	17	151.4	107.7	37.8	437.5

中核市

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	48	149.0	37.8	91.3	250.0	47	146.7	34.5	92.3	224.3
有形固定資産減価償却率(%)	48	59.7	7.2	41.4	78.6	47	60.6	7.1	41.4	77.8
住民一人当たり本年度差額(万円)	48	△ 0.396	1.579	△ 3.647	3.402	47	△ 0.219	1.312	△ 3.907	3.038
純資産比率(%)	48	68.1	11.3	42.4	91.2	47	67.9	11.3	42.7	91.4
住民一人当たり負債額(万円)	48	45.0	13.5	17.7	68.5	47	44.9	13.6	17.3	69.4
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	46	81.6	72.8	5.8	468.1	46	84.8	76.6	16.1	507.9

施行時特例市

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	34	140.0	36.9	85.4	225.0	35	140.3	35.1	90.2	227.9
有形固定資産減価償却率(%)	34	57.9	6.7	45.0	72.0	35	58.9	6.5	46.2	72.7
住民一人当たり本年度差額(万円)	34	△ 0.108	1.131	△ 1.981	2.326	35	0.162	1.651	△ 2.877	4.317
純資産比率(%)	34	71.5	9.2	52.5	88.1	35	70.8	10.2	47.5	88.2
住民一人当たり負債額(万円)	34	38.3	12.2	20.3	70.1	35	39.4	13.3	21.3	74.4
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	34	69.7	46.3	21.1	234.7	35	74.3	72.5	15.6	321.3

都市Ⅳ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	52	153.8	53.6	79.3	312.0	52	151.6	50.1	79.1	312.6
有形固定資産減価償却率(%)	52	57.1	8.1	31.8	73.8	52	57.6	7.7	32.7	73.5
住民一人当たり本年度差額(万円)	52	△ 0.190	1.837	△ 6.332	3.073	52	0.138	1.667	△ 5.962	3.497
純資産比率(%)	52	71.8	13.8	41.9	94.5	52	72.0	13.5	42.4	94.6
住民一人当たり負債額(万円)	52	38.7	15.4	14.2	80.6	52	38.4	15.3	14.0	79.9
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	51	68.8	42.5	11.8	196.1	51	76.8	84.0	9.4	553.4

都市Ⅲ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	94	151.2	60.1	50.5	396.7	95	151.2	60.2	51.1	389.7
有形固定資産減価償却率(%)	94	58.8	7.3	31.7	81.6	95	59.9	7.1	33.7	81.0
住民一人当たり本年度差額(万円)	94	△ 0.068	3.798	△ 14.757	25.734	95	△ 0.280	2.137	△ 5.696	6.040
純資産比率(%)	94	68.8	12.8	36.9	97.1	95	69.4	12.2	39.8	96.8
住民一人当たり負債額(万円)	94	42.9	16.8	9.8	91.1	95	43.4	22.0	10.7	185.1
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	92	101.1	201.8	1.9	1,659.5	93	60.2	44.8	3.4	327.4

都市Ⅱ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	248	176.6	85.4	47.5	622.7	250	175.5	80.1	69.7	623.1
有形固定資産減価償却率(%)	248	57.8	8.2	9.7	81.5	250	58.7	8.4	14.2	91.5
住民一人当たり本年度差額(万円)	248	△ 0.779	4.977	△ 47.122	25.330	250	△ 1.007	3.393	△ 29.715	5.663
純資産比率(%)	248	69.7	11.4	22.0	95.6	250	69.7	11.3	20.5	95.0
住民一人当たり負債額(万円)	248	48.8	18.7	14.7	121.6	250	49.3	19.3	13.4	121.5
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	239	99.9	502.2	1.9	7,772.6	240	120.3	545.5	3.0	7,803.6

都市Ⅰ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	251	252.6	149.1	72.1	1,375.0	250	253.5	160.0	72.3	1,460.2
有形固定資産減価償却率(%)	251	58.4	9.6	7.7	89.7	250	59.1	9.0	15.7	89.8
住民一人当たり本年度差額(万円)	251	△ 1.354	8.200	△ 46.605	85.839	250	△ 1.334	13.343	△ 34.534	186.278
純資産比率(%)	251	67.5	12.1	29.1	95.8	250	67.7	12.0	31.5	95.6
住民一人当たり負債額(万円)	251	71.8	32.3	12.7	420.6	250	71.7	32.0	13.0	412.1
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	239	80.9	211.5	△ 12.8	2,504.8	238	109.1	403.6	△ 46.8	5,133.1

町村Ⅴ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	138	163.9	81.1	53.0	640.9	145	164.6	80.3	54.9	637.9
有形固定資産減価償却率(%)	138	57.8	8.7	41.2	84.5	145	58.5	8.1	42.6	81.2
住民一人当たり本年度差額(万円)	138	△ 0.760	3.465	△ 18.317	10.093	145	△ 1.184	3.873	△ 16.732	18.259
純資産比率(%)	138	71.9	11.0	37.8	94.4	145	71.6	11.6	32.2	94.7
住民一人当たり負債額(万円)	138	42.0	18.3	13.8	114.5	145	42.6	18.9	12.8	113.8
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	126	68.6	108.5	△ 8.5	1,173.1	132	67.5	87.3	△ 8.2	792.1

町村Ⅳ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	108	235.0	127.4	74.9	863.1	109	236.3	129.3	78.2	886.1
有形固定資産減価償却率(%)	108	58.7	8.6	25.0	89.0	109	59.9	8.1	34.9	89.4
住民一人当たり本年度差額(万円)	108	△ 1.513	6.956	△ 20.062	52.301	109	△ 1.856	4.957	△ 22.945	11.188
純資産比率(%)	108	69.9	12.9	19.9	95.0	109	70.1	12.5	23.4	96.4
住民一人当たり負債額(万円)	108	62.6	24.7	11.5	124.4	109	63.9	26.5	8.3	176.0
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	101	59.4	93.8	△ 14.3	838.0	102	148.5	745.3	△ 34.7	7,439.5

町村Ⅲ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	134	291.1	246.3	76.4	2,425.3	127	281.6	161.8	87.7	1,019.4
有形固定資産減価償却率(%)	134	59.1	9.4	33.7	82.9	127	59.8	9.0	33.5	83.1
住民一人当たり本年度差額(万円)	134	△ 2.542	8.063	△ 61.479	17.095	127	△ 3.278	10.548	△ 74.126	25.527
純資産比率(%)	134	71.7	12.3	24.9	97.8	127	72.1	11.9	29.8	98.3
住民一人当たり負債額(万円)	134	68.3	31.7	8.5	180.0	127	69.3	33.3	5.9	181.8
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	131	66.0	145.6	△ 158.6	1,188.4	118	46.9	35.4	△ 38.6	228.0

町村Ⅱ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	209	410.9	280.3	93.4	2,023.9	205	413.2	276.2	94.9	2,037.7
有形固定資産減価償却率(%)	209	58.9	9.6	25.0	87.3	205	59.8	10.0	4.5	86.9
住民一人当たり本年度差額(万円)	209	△ 4.888	12.649	△ 74.544	61.707	205	△ 10.219	54.334	△ 687.645	48.187
純資産比率(%)	209	72.8	11.4	41.2	98.3	205	72.5	11.5	37.6	98.3
住民一人当たり負債額(万円)	209	95.7	44.9	10.9	270.4	205	97.4	46.4	9.0	263.2
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	192	89.8	534.0	△ 26.7	7,378.6	186	71.1	164.9	△ 33.8	1,797.1

町村Ⅰ

	2016年度					2017年度				
	N	平均	標準偏差	最小値	最大値	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
住民一人当たり資産額(万円)	234	901.3	872.5	147.5	9,434.6	231	910.6	879.1	154.5	9,441.8
有形固定資産減価償却率(%)	234	57.5	9.5	4.4	86.0	231	58.5	9.3	10.2	86.1
住民一人当たり本年度差額(万円)	234	△ 5.445	40.686	△ 353.129	288.579	231	△ 7.279	31.095	△ 116.746	181.779
純資産比率(%)	234	76.7	11.8	41.2	99.6	231	76.2	12.2	40.9	98.6
住民一人当たり負債額(万円)	234	165.4	97.7	3.6	677.2	231	170.2	102.8	11.1	723.2
業務活動収支現在価値対純負債比率(%)	216	34.3	50.9	△ 20.9	568.5	207	43.5	53.3	△ 24.8	492.9

出所：筆者作成

第6章 地方自治体の従来の財政指標と地方公会計の財務指標の比較

1 はじめに

地方自治体においては、これまで様々な財政指標によりその財政評価が行われてきた。まず、歳入歳出差引額である形式収支、それに繰越すべき財源に関する調整を行った実質収支、前年度と当年度の実質収支の差額である単年度収支、財政調整基金の積立て・取崩しや地方債の繰上償還を反映した実質単年度収支など、現金主義会計を基礎とした会計全体を対象とする総体的な資金収支指標が挙げられる。さらに、財政構造の弾力性を示す経常収支比率、税源の豊かさを示す財政力指数なども用いられているほか、2008年度からは地方財政健全化法にもとづく健全化判断比率により、財政状況の評価や財政健全化計画の作成要否の判断などが行われている。

その一方、2016年度決算からは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、多くの地方自治体に関する2016年度から2018年度の財務書類データが総務省のウェブサイトにおいて公表されている。地方公会計のデータが利用可能となったことの意義は、資産・負債といったストックに着目した財政評価の可能性が大きく広がったことにある。さらに、発生主義会計にもとづく財務業績、すなわち当年度の純資産の増減や、活動別に区分した資金収支も利用可能となっている。

本章では、第5章で概観した財務書類データの分析をさらに精緻化して、実質収支に代表される従来のフローの財政指標と、発生主義会計に基づく財務書類から得られる各種のフローの財務指標のそれぞれが、地方自治体の財政状態の変動を表象するストック指標の変動について十分な説明力を有するのか、という点について回帰分析を用いた実証的な検証を行う。すなわち、実質収支に代表される従来の財政指標は財政状態の変動の方向性を説明しうるのか、また、統一的な基準による地方公会計を新たに導入することは適切な財務指標を提示するという目的に照らして意義はあるのか、という観点から検討を行う。

この分析は、当該年度末時点の財政状態、すなわち資産・負債ストックは過去のフローの累積

として形成されるために、ある期間のフローと当該期間の財政状態の変動には、一定の因果関係が推定されることを前提としている。また、このような分析は複数年度の決算に関する統一的な基準による地方公会計のデータが公開されたことにより、地方自治体の資産・負債ストックの変動を把握することができるようになったことから、はじめて可能になったものである。

本章における分析では、ストック指標の変動を被説明変数として用いるが、これは例えば負債残高の増加は財政状態が悪化を、基金残高の増加は財政状態の改善を意味するように、ストック指標の変動は地方自治体の財政状態が改善しているか、悪化しているかを表象するものと認められるからである。また、地方自治体において用いられるフローの財政指標は、同じく当該年度において財政状態が改善したか、悪化したかを示すものでなくてはならない。例えば、ある時点では負債残高は多くはなく、また基金残高が十分にあるとしても、あるフローの財務指標の悪化が負債の増加および基金の減少等と関連することが検証されれば、そのフローの財務指標は将来の財政状態の改善あるいは悪化を示唆するものとして、財政規律の維持に向けた有用性が認められるものと考えられる。

また、従来から用いられてきた実質収支のように総体的な資金収支を表す指標は、その収支が生じるまでの要因を詳細に分析できるものではなく、財政指標としての有用性に疑問が投げかけられている（大川 2012；石田 2017）。さらに、大塚（2015）においては、健全化判断比率には特に問題が生じていない状況でも財政調整基金が急激に減少し、財政破綻の懸念を表明する地方自治体もあることが示されている。このような現状において、財政状態の改善・悪化を示唆する新たなフローの財務指標が認められれば、地方自治体の将来における財政状況の悪化を事前に予見できるようになることから、財政規律の維持に資するものと考えられる。

2 検討すべき課題

地方自治体の財政評価に従来から用いられてきた各種の財政指標の有効性については、これまで様々な研究が行われてきた。まず、理論的な研究としては小西（2008）が挙げられる。ここで

は、地方自治体の会計を経常会計と資本会計に区分したダブルバジェットの意義を強調しているほか、建設公債主義のもとでは債務超過には陥らないことを示しつつ、貸借対照表から得られる情報の意味の検討などが行われている。

実証的な研究としては、地方財政健全化法の施行の際に各地方自治体がどのように財政指標を変化させたかについて分析を行った菅原（2013）、健全化判断比率の相互依存関係を分析した広田・湯之上（2018）、地方自治体のストックの一つである基金の積立要因の分析を行った前田（2018）、健全化判断比率によるガバナンス効果を検証した赤井・石川（2019）など多くの研究が認められる。また、土居ほか（2011）では、財務省理財局がその作成方法を示している「行政キャッシュフロー計算書」から得られる指標と、実質収支比率、実質公債費比率、将来負担比率等との相関関係を統計的に分析し、その有意性の検定を行っている。この行政キャッシュフロー計算書は、決算統計から作成されており、統一的な基準における資金収支計算書と同一ではないものの、資金収支を行政活動（統一的な基準による地方公会計では業務活動）、投資活動、財務活動の三つの活動に区分しているなど、基本的な構造は資金収支計算書と同じであり、土居ほか（2011）は、地方公会計にもとづく分析を先取りしたものとも考えられる。さらに、地方公会計の指標と、経常収支比率や実質公債費比率等の従来の各種指標との相関関係を分析して統計的な検定を行っている佐藤（2019）や、地方公会計の指標について様々なグラフを表示している鷲見（2020）など、統一的な基準による地方公会計のデータを用いた研究も認められる。

本章では、これらの先行研究のなかで、各種の財政指標や地方公会計から得られる指標の相関関係を統計的に検証している土居ほか（2011）および佐藤（2019）を、主たる先行研究として取りあげる。これらの研究は、各種の財政指標や地方公会計から得られる指標の相関関係を統計的に検証しているものであり、本章の方向性と類似した分析手法を用いているものと考えられる。土居ほか（2011, pp.123-132）では、行政キャッシュフロー計算書から導かれる行政経常収支率、積立金等月収倍率、実質債務月収倍率、債務償還可能年数、基礎的財政収支率という5指標と、実質収支比率、実質公債費比率、将来負担比率、基礎的財政収支率という4指標それぞれの間の相関係数を算定して統計的な検定を行っている。また、佐藤（2019）の主眼は、従来の財政指標

と地方公会計の財務指標の類似性や補完性を見いだそうとするものである。それに対し、本章ではこれら先行研究の分析手法を踏まえつつ、指標間の因果関係を会計的な観点から演繹的に検討したうえで整理し、フローの蓄積としてストックの形成がなされているという会計の基本的な構造にもとづく回帰分析および指標間の因果関係の検討を行う。

3 仮説設定およびその演繹的検討

本章は、資産・負債等のストックに関する財政状態を示す指標の変動に対する従来の財政指標と地方公会計にもとづく財務指標の説明力を明らかにすることを目的とする。この目的に従い、次の2つの仮説を設定するとともに、それらの仮説を導き出した演繹的な検討を示す。

仮説①：実質収支等の従来の財政指標は、当該年度中の財政状態の変動に対して、必ずしも十分な説明力を有するものではない。

仮説②：地方公会計の財務書類から得られるフローの財務指標は、財政状態の変動に対してより説明力を有する。

まず、仮説①であるが、実質収支等の従来の総体的な資金収支は、行政サービスの提供や税の徴収などの日常の行政活動だけではなく、基金の積立・取崩や地方債の発行・償還など、ストックの増減をもたらす収支を含むものである。このため、例えば基金の取崩しや地方債の発行によっても実質収支等の総体的な収支は改善することとなるが、資産・負債ストックの状態、すなわち財政状態の変動と正の相関関係を有するものではないことが想定される。また、当該年度の地方債の償還負担の重さをあらわす実質公債費比率も、地方債を償還することによる財政状態の改善という影響も想定されるため、財政状態の変動との相関関係を想定することは難しい。このため、各種の資金収支や実質公債費比率は、ストック指標の変動に対して説明力を有さないことが想定される。

次に、仮説②であるが、複式簿記において期首のストックの状態と期末のストックの状態を結び付けるものが、期中のフローの取引といえる。特に、発生主義会計における費用と収入の差額は、ストックとしての純資産の変動要因の大半を占めるものであるほか、ストックの増減に関する資金収支は、基金や地方債の残高の増減に強い相関関係を有すると推測される。現在のストック残高は、過去数十年にわたるフローの累積であり、N年度のフローの指標とN年度末のストック残高の因果関係は希薄であると想定されるが、N-1年度からN年度へのストック指標の変化は、N年度のフローの財務指標と会計的な因果関係を有すると考えられる。このような会計的な因果関係にもとづき、地方公会計のフローの指標は将来の財政状態の悪化を示唆する重要な指標となりえると考えられる。

4 分析手法およびデータ

4-1 データおよび分析モデル

本章の分析において、被説明変数としては次の6指標に関する2016年度から2017年度の変動および2017年度から2018年度の変動を用いる。

- ① 純負債残高：地方債残高から貯蓄性基金を控除した額
- ② 貯蓄性基金残高：期末の財政調整金と減債基金の合計額
- ③ 地方債残高：期末の地方債の未償還残高
- ④ 純資産残高：地方公会計の財務書類における期末の資産・負債の差額
- ⑤ 将来負担比率：健全化判断比率の一つであり、当該年度時点の負債等にかかる
将来負担の重さを示す指標
- ⑥ 債務償還可能年数：将来負担額（債務等）が、経常一般財源等（歳入）から経常経費に充
当された財源を控除した金額の何年分に相当するかを示す指標

このうち、①から③の指標は、地方公会計データを必要とせずに資産・負債ストックを表す指標と考えられる。④の純資産残高は、発生主義会計における財政状態を最も端的に表すものと考えられる。さらに、従来から健全化判断比率の一つとして用いられているストック指標である⑤の将来負担比率ならびに、⑥の債務償還可能年数も用いる。なお、本章での債務償還可能年数は、土居ほか（2011）で用いられている行政キャッシュフロー計算書に由来するものではなく、総務省（2019a, p.38）において示される算定式を用いて算出する。

説明変数として用いるフローの指標には、まず仮説①に対応する従来 of 財政指標として次の 5 指標を用いる。これらは、地方自治体の財政評価に用いられている代表的なフローの財政指標といえる。これらのうち、健全化判断比率として用いられているのは実質収支と実質公債費比率の 2 つであるが、従来 of 財政指標の意義をより広く分析するために他の財政指標も用いることとする。

- (1) 形式収支：歳入・歳出の差引額
- (2) 実質収支：形式収支から、翌年度へ繰越すべき財源を控除した額
- (3) 単年度収支：当年度の実質収支と前年度の実質収支の差額
- (4) 実質単年度収支：単年度収支から、財政調整基金の積立・取崩と地方債の繰上償還を除外した額
- (5) 実質公債費比率：健全化判断比率の一つであり、当該年度の地方債償還負担の重さを示す指標

次に、仮説②に対応する地方公会計から得られるフローの指標としては、財務書類に直接表示されているものを中心に、次に示す 6 指標を用いる。

- (6) 純行政コスト：コスト総額から収益を控除した額（行政コスト計算書に表示）
- (7) 本年度差額：純行政コストから財源を控除した額（純資産変動計算書に表示）
- (8) 業務活動収支：業務活動に関する資金収支（資金収支計算書に表示）
- (9) 投資活動収支：投資活動に関する資金収支（同上）
- (10) 財務活動収支：財務活動に関する資金収支（同上）
- (11) フリー・キャッシュ・フロー：業務活動収支と投資活動収支の合計額

純行政コストおよび本年度差額は、発生主義会計において純資産に影響を与えるフローの財務指標であるが、その他の指標は資金収支計算書にもとづく資金収支指標である。なお、本章では投資活動収支からは貯蓄性基金の積立支出・取崩収入は除外するほか、業務活動収支と投資活動収支の合計をフリー・キャッシュ・フローと定義している。

データの出典としては、地方公会計に関するデータは、総務省がウェブサイトにおいて公表している市町村の一般会計等のデータを用いた²⁹。そのほか、従来の財政収支は決算統計（地方財政状況調査表）のデータから抽出し、実質公債費比率および将来負担比率ならびに債務償還可能年数の基礎数値は総務省ウェブサイトにおける公表値を用いた。以上の指標のうち、一人当たりの金額については、やはり総務省ウェブサイトにおいて公表されている各年度1月1日時点の住民基本台帳人口データを用いて計算した。また、ストック指標の増減を算出するために、2016年度および2017年度の両方のデータが公開されている団体ならびに、2017年度および2018年度の両

²⁹ データの出典は以下のとおりであり、参照日はいずれも2021年3月31日である。

〔地方公会計データ〕

総務省自治財政局「統一的な基準による財務書類に関する情報」（https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/H29_chihou_zaimusyori.html）および https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/H30_chihou_zaimusyori.html）

〔決算統計データ〕

総務省統計局「e-stat 政府統計の総合窓口 地方財政状況調査表」（https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&oukei=00200251&bunya_1=13）

〔健全化判断比率〕

総務省自治財政局「地方公共団体の主要財政指標一覧」（https://www.soumu.go.jp/iken/shihyo_ichiran.html）および総務省自治財政局「健全化判断比率・資金不足比率等の算定様式等データ」（<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/youshiki/index.html>）

〔人口データ〕

総務省自治行政局「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html ; https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000148.html）

方のデータが公開されている団体のみを分析の対象としたほか、政令指定都市については、満期一括償還債に関する減債基金および地方債残高の取り扱いが他の団体と異なるため除外した³⁰。

この結果、対象となる標本数は2016年度から2017年度が1,541件、2017年度から2018年度が1,562件で、合計3,103件となった。各変数の記述統計量は表1のとおりである。

表1 記述統計量

	変数名	単位	n	平均	標準偏差	最大値	最小値	
被説明変数	一人当たり純債務残高増減	百万円	3,103	0.012057	0.075708	0.847500	-0.763727	
	一人当たり貯蓄性基金残高増減	百万円	3,103	-0.005703	0.045077	0.635607	-0.573084	
	一人当たり地方債残高増減	百万円	3,103	0.006354	0.056328	0.831099	-0.344152	
	一人当たり純資産増減	百万円	3,103	-0.029345	0.437868	5.392676	-20.627170	
	将来負担比率増減	% ^対	3,103	-1.5	9.5	49.7	-103.1	
	債務償還可能年数増減	年	3,103	0.005625	0.842846	8.809895	-14.910650	
説明変数	従来	一人当たり形式収支	百万円	3,103	0.031932	0.044579	0.821772	-0.020316
		一人当たり実質収支	百万円	3,103	0.024259	0.032932	0.477366	-0.121387
		一人当たり単年度収支	百万円	3,103	-0.001277	0.023690	0.389641	-0.632854
	公会計	一人当たり実質単年度収支	百万円	3,103	-0.007730	0.047327	0.503798	-0.588237
		実質公債費比率	%	3,103	7.4	4.5	73.5	-7.7
		一人当たり純行政コスト	百万円	3,103	0.598363	0.502076	7.698279	-0.264565
一人当たり本年度差額	百万円	3,103	-0.032588	0.205536	2.108689	-6.876451		
一人当たり業務活動収支	百万円	3,103	0.048167	0.121549	2.230068	-3.573904		
一人当たり投資活動収支	百万円	3,103	-0.060617	0.129132	3.019738	-2.315978		
一人当たり財務活動収支	百万円	3,103	0.005307	0.054654	0.831099	-0.252999		
一人当たりフリー・キャッシュ・フロー	百万円	3,103	-0.012449	0.079827	0.830070	-1.050938		

出所：筆者作成

分析モデルは、先行研究と同様に単一の説明変数のみを用いて、以下の式による単回帰分析を行う。

$$\Delta Y = \alpha + \beta X + \varepsilon$$

ここで、 ΔY は前述の①から⑥までの各指標の増減であり、 $\Delta Y = Y_{2017} - Y_{2016}$ および $\Delta Y = Y_{2018}$

³⁰ 政令指定都市が発行する市場公募債は、一般的には満期一括償還債であるが、満期一括償還債を発行する場合、満期時の多額の償還に備え、毎年度、元本の一定割合を減債基金に積み立てることが総務省の通知により求められている。このように、政令指定都市における減債基金残高および地方債残高の増減には、他の団体とは異なる要因が含まれているため、本章では分析から除外している。

— Y_{2017} として算出される。 X は、前述の(1)から(11)までの各説明変数である。 β は求めるべき係数であり、指標間の相関関係を示すものである。 α は定数項、 ε は誤差項である。分析にあたっては統計ソフト R を用い、分析結果が 5%水準以上で有意である場合、統計的に有意と判断する。なお、分析の頑健性を確保するため、ロバスト標準誤差を用いた分析を行う。

4-2 期待符号

各説明変数については、それぞれの指標の性質にもとづき、ストック指標を増加させるか減少させるか、という予測を行うことが可能と考える。このため、分析に先立ち、次のような期待符号を想定する。

まず、実質収支等の従来の財政指標および本年度差額、業務活動収支、投資活動収支、フリー・キャッシュ・フローについては、資産ストックに関する被説明変数に対しては正の符号が期待され、負債ストックに関する被説明変数に対しては負の符号が期待される。これは、一般的に、資金収支などのプラスが大きいほど、財政状態を改善させる効果が想定されるからである。なお、仮説設定の際に述べたように、従来の財政指標には財政状態の改善との因果関係が低いことも想定されるが、従来の財政指標と地方公会計の財務指標を比較するために、いずれにも同様の期待符号を予想している。

一方、純行政コストおよび財務活動収支については、それぞれ逆の期待符号を予想している。これは、純行政コストの増加は財政状態の悪化を示唆し、また財務活動収支は、それがプラスであれば地方債の発行額が償還額を上回り、地方財残高の増加が推測できるなど、いずれも財政状態を悪化させる効果が想定されるからである。なお、実質公債費比率については、債務の当該年度の償還負担の重さを示す指標であると同時に、債務の償還により財政状態を改善させる要因とも考えられることから、期待符号は示していない。

以上の分析モデルおよび期待符号にもとづき、仮説①および②について、実証分析により直接的に検証すべきサブ仮説を次のように設定する。

サブ仮説①：従来の各種の収支などの財政指標は、財政状態の改善と、期待符号に沿った有意な相関関係を必ずしも有さない。

サブ仮説②：地方公会計から得られる資金収支および発生主義会計にもとづくフローの財務指標は、財政状態の改善と、期待符号に沿った有意な相関関係を有する。

5 分析結果

5-1 サブ仮説①に関する検証：従来の財政指標を説明変数とした分析

サブ仮説①対応する、従来の財政指標等を説明変数とした分析結果を表2に示す。

その結果を見ると、純負債残高増減、地方債残高増減、将来負担比率増減という、主として負債残高に着目した被説明変数に対して有意となる説明変数が多いが、実質単年度収支は期待に沿った負の相関関係を示しているのに対し、形式収支・実質収支・単年度収支は期待とは逆方向である正の相関関係を示している。

その他の被説明変数に対しては、有意となる説明変数は少ない。基金残高や純資産残高、債務償還可能年数は、様々な要因によって変動するため、従来の資金収支指標との相関関係は低くなるとも考えられる。その中で、実質単年度収支はそれぞれの被説明変数に対して期待に沿った有意な相関関係となっている。

表2 従来の指標を説明変数とした場合の分析結果

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
純負債 残高 増減	形式収支	-	0.321	3.677	0.000	***
	実質収支	-	0.410	3.584	0.000	***
	単年度収支	-	0.431	1.654	0.098	.
	実質単年度収支	-	-0.728	-9.386	0.000	***
	実質公債費比率	/	-0.001	-1.674	0.094	.

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
貯蓄性 基金 残高 増減	形式収支	+	-0.072	-1.301	0.193	.
	実質収支	+	-0.049	-0.700	0.484	.
	単年度収支	+	-0.298	-1.965	0.050	*
	実質単年度収支	+	0.601	10.156	0.000	***
	実質公債費比率	/	0.000	-0.423	0.673	.

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
地方債 残高 増減	形式収支	-	0.249	4.003	0.000	***
	実質収支	-	0.361	3.796	0.000	***
	単年度収支	-	0.133	0.730	0.466	.
	実質単年度収支	-	-0.127	-2.051	0.040	*
	実質公債費比率	/	-0.001	-2.856	0.004	**

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
純資産 残高 増減	形式収支	+	-0.108	-0.447	0.655	.
	実質収支	+	-0.332	-1.059	0.290	.
	単年度収支	+	1.236	1.769	0.077	.
	実質単年度収支	+	0.913	2.676	0.007	**
	実質公債費比率	/	-0.002	-0.906	0.365	.

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
将来 負担 比率 増減	形式収支	-	8.049	2.013	0.044	*
	実質収支	-	8.432	1.779	0.075	.
	単年度収支	-	26.430	2.535	0.011	*
	実質単年度収支	-	-17.919	-4.510	0.000	***
	実質公債費比率	/	-0.375	-4.504	0.000	***

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
債務 償還 可能 年数 増減	形式収支	-	0.323	0.500	0.617	.
	実質収支	-	0.636	0.820	0.413	.
	単年度収支	-	0.201	0.164	0.870	.
	実質単年度収支	-	-1.823	-2.261	0.024	*
	実質公債費比率	/	0.005	1.102	0.270	.

※ '***', '**', '*', '.'はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

出所：筆者作成

5-2 サブ仮説②に関する検証：地方公会計の財務指標を説明変数とした分析

次に、サブ仮説②に対応する、地方公会計から得られるフローの財務指標を説明変数とした分析結果を表3に示す。

その結果を見ると、債務償還可能年数増減を除いた5つの被説明変数に対しては、一部で有意ではない説明変数があるものの、全体としては期待に沿った有意な相関関係を示している。特に財務活動収支およびフリー・キャッシュ・フローについては、多くの被説明変数に対して非常に有意性の高い相関関係を示している。ただし、純資産残高増減に対しては、投資活動収支が期待とは逆方向の相関関係で有意となっている。

債務償還可能年数増減に対しては、財務活動収支およびフリー・キャッシュ・フローのみが非常に有意な相関関係を示している。これらの説明変数は債務の増減に直接的に影響するものであるため、このような結果が得られたとも考えられる。土居ほか(2011, p.125)においては、債務償還可能年数は他の変数と有意な相関関係が安定的には認められないと指摘されていたが、債務償還可能年数の分子の主たる部分は地方債残高であることから、その増減を被説明変数とすること

で、有意な相関関係がある説明変数も確認できた。

表 3 地方公会計から得られる財務指標を説明変数とした場合の分析結果

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
純負債 残高 増減	純行政コスト	+	0.045	4.604	0.000	***
	本年度差額	-	-0.041	-1.836	0.066	.
	業務活動収支	-	-0.078	-2.388	0.017	*
	投資活動収支	-	-0.253	-3.866	0.000	***
	財務活動収支	+	1.078	26.096	0.000	***
	フリー・キャッシュ・フロー	-	-0.842	-22.466	0.000	***

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
地方債 残高 増減	純行政コスト	+	0.031	4.019	0.000	***
	本年度差額	-	-0.010	-0.734	0.463	.
	業務活動収支	-	-0.045	-1.844	0.065	.
	投資活動収支	-	-0.158	-3.112	0.002	**
	財務活動収支	+	0.991	75.085	0.000	***
	フリー・キャッシュ・フロー	-	-0.520	-11.879	0.000	***

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
将来 負担 比率 増減	純行政コスト	+	1.279	3.488	0.000	***
	本年度差額	-	-4.145	-2.304	0.021	*
	業務活動収支	-	-4.871	-2.343	0.019	*
	投資活動収支	-	-4.300	-2.515	0.012	*
	財務活動収支	+	31.789	4.896	0.000	***
	フリー・キャッシュ・フロー	-	-22.545	-6.454	0.000	***

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
貯蓄性 基金 残高 増減	純行政コスト	-	-0.014	-2.625	0.009	**
	本年度差額	+	0.032	1.979	0.048	*
	業務活動収支	+	0.033	1.309	0.191	.
	投資活動収支	+	0.094	3.664	0.000	***
	財務活動収支	-	-0.087	-2.320	0.020	*
	フリー・キャッシュ・フロー	+	0.323	8.038	0.000	***

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
純資産 残高 増減	純行政コスト	-	-0.110	-3.419	0.001	***
	本年度差額	+	0.628	2.447	0.014	*
	業務活動収支	+	0.653	6.376	0.000	***
	投資活動収支	+	-0.440	-3.101	0.002	**
	財務活動収支	-	-0.128	-0.718	0.473	.
	フリー・キャッシュ・フロー	+	0.363	2.340	0.019	*

被説明変数	説明変数	期待符号	係数	t値	P値	Signif. codes
債務 償還 可能 年数 増減	純行政コスト	+	0.073	0.699	0.484	.
	本年度差額	-	-0.632	-1.725	0.085	.
	業務活動収支	-	-0.953	-1.023	0.307	.
	投資活動収支	-	-0.095	-0.126	0.900	.
	財務活動収支	+	4.014	9.240	0.000	***
	フリー・キャッシュ・フロー	-	-2.458	-5.806	0.000	***

※ '***', '**', '*', '.' はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

出所：筆者作成

6 分析結果を踏まえた考察

6-1 従来 of 財政指標について

まず、従来 of 財政指標であるが、実質単年度収支以外は収支のプラス額が大きいほど負債残高が増加するなど、期待符号とは反する結果が数多く観察される結果となった。このうち、形式収支および実質収支については、赤井・石川（2019,p.45）で言及されているように、これらの指標はフローの資金収支指標として扱われている一方で、期末の現金預金残高を示す性質を有することによるものと考えられる。複式簿記会計においては、負債の増加は現金預金の増加を伴う場合があり、資産の増加は現金預金の減少を伴う場合がある。地方自治体においても、仮説設定の際に想定したように、例えば基金を積み増せば、手元資金すなわち形式収支および実質収支の減少

要因となり、地方債を発行すれば手元資金の増加要因となる。このため、仮説設定およびその演繹的検討に際して示したように、地方公会計の財務書類から得られるフローの財務指標は、基金や地方債の増減に対して説明力を有するのに対して、従来の財政指標はそのような説明力を有しないことが示されたものと考えられる³¹。

さらに、単年度収支についても、事前の期待に反し基金増減に対してマイナス、負債増減に対してプラスの相関関係を示している。単年度収支は、当該年度の実質収支と前年度の実質収支の差であるが、これも基金の取崩しや、建設公債主義の範囲内での地方債の増発により改善させることもできることから、その因果関係を推測することは可能である。

実質単年度収支については、大半の被説明変数に対し、有意かつ期待符号に沿った結果が得られているが、これは実質単年度収支が、単年度収支に基金の積立て・取崩し、地方債の繰上償還を反映したものであり、資産・負債の増減を一定程度は考慮しているため、基金積立・取崩や地方債の繰上償還がそれぞれの残高の増減と因果関係を有するという事前の期待が裏付けられたものと考えられる。

実質公債費比率については、地方債残高・将来負担比率の増減という、負債を主たる要素とする被説明変数に対しては、有意にマイナスとなる結果が出ている。これは、当該年度の負債償還負担が大きいことは、当該年度における負債の減少を示す、という事前に想定していた因果関係のうちの一つが示されたものといえる。また、基金残高や純資産の増減という、資産の要素を含んだ被説明変数に対しては有意な結果とならないのは、資産の増減と各種の財政指標の間に、特に因果関係が想定されないことによるものと考えられる。債務償還可能年数に対しても有意とはならない説明変数が多いが、これは被説明変数にフローの要因が含まれていることで、説明変数との因果関係が弱くなっていることが主たる要因とも考えられる。

³¹ 建設公債主義の範囲内においても、主たる地方債に加えて様々な資金手当債の発行余地があるため、各地方自治体の裁量により一定の範囲内での地方債の増発が可能である。

6-2 地方公会計から得られるフローの財務指標について

地方公会計から得られる財務指標であるが、一部には有意とはならない説明変数もあるが、有意となった説明変数では、その大半が期待符号に沿った結果となった。

まず、発生主義会計にもとづく説明変数について検討する。最初に純行政コストであるが、コストの増加は純資産残高の減少に対して強い相関関係を有することは想定に沿った結果といえる。また、建設公債主義の範囲内でも、主たる地方債に加えて様々な特例債を発行する余地があるため、行政コストが増加して財源が不足する状況においては、地方債の増発や基金の取崩しを誘発するという結果が示されていると考えられる。本年度差額についても、その減少は純行政コストの増加と密接に関連しており、同様の因果関係が考えられる。

次に各種の資金収支にかかる説明変数であるが、業務活動収支は、基金残高および地方債残高、債務償還可能年数の増減に対しては有意ではないが、純負債残高、純資産残高、将来負担比率の増減に対しては期待に沿った有意な相関関係が示されている。第4章の補論において示したように、建設事業および負債償還の原資は業務活動収支から得るほかはなく、そのために業務活動収支の減少は、やはり純負債残高の増加や純資産残高の減少と因果関係を有すると考えられる。

投資活動収支については、そのマイナスは投資額の増加を意味し、その財源の調達のための負債残高の増加や基金残高の減少をもたらすという因果関係が示されているものと考えられる。ただし、純資産残高に対して期待とは逆の符号が示されている。この背後にある因果関係を推測することは難しいが、投資活動収支がプラス方向に動くことは資産形成活動の低下を意味するため、新たな投資が行われない状況で減価償却が進み、総資産が縮小することが要因として考えられる。

財務活動収支は、その大半は地方債の発行・償還の差額であり、やはり負債残高と強い因果関係があると考えられることから、地方債残高や将来負担比率、債務償還可能年数など、負債にかかる被説明変数に対して強い相関関係を示しているほか、地方債の需要が高い状況においては基金の取崩しが行われやすいことから、基金残高に対しても期待に沿った相関関係が示されている

と考えられる。

フリー・キャッシュ・フローは概ね財務活動を除いた団体全体の収支であり、基金残高の増減と正の相関関係が認められるほか、負債残高の増減や将来負担比率および債務償還可能年数とも負の相関関係を有することが示されている。これは、財務活動収支と同様の因果関係が、符号を逆に示されているものと考えられる。

6-3 分析結果の総括

以上により、回帰分析の結果としてはサブ仮説①および②のいずれも概ね検証できたものと考えられる。さらに、その結果に関する因果関係の検討を通じ、健全化判断比率等に用いられている従来の財政指標は、当該年度中の財政状態の変動に対して必ずしも十分な説明力を有するものではないという仮説①および、地方公会計の財務書類から得られるフローの財務指標は、財政状態の変動に対してより説明力を有するという仮説②のいずれも支持されたものと考えられる。

このように、財政状態の変動を説明するフローの財務指標が見いだされたことは、地方自治体の財政評価にとって、大きな意味を持つと考えられる。仮に、ストックにおいては健全性を損なっていない状況だとしても、フローの財務指標が悪化した状況が続けば、いずれは財政の健全性に重大な問題をもたらすことが予見できる。実質収支は、健全化判断比率の導入以前から代表的な財政指標として用いられており、健全化判断比率の一つとしても採用されているほか、総務省が毎年度公表する「普通会計決算の概要」においても主たる決算収支として提示されている。しかし、実質収支について、それが増加するほど負債が増加し、基金が減少するという結果が認められたことは、本章で得られた重要な成果といえる。大塚（2015）に示されるような、財政調整基金の急激な減少に伴って財政破綻の懸念が表明される事象についても、実質収支などにもとづく健全化判断比率のみではその状況を早期に見いだすことは難しい。しかし、地方公会計から得られる指標は、負債残高や基金残高と期待に沿った因果関係を有するものであることから、財政状態の悪化についてより早期に警鐘を鳴らすことが可能と考えられる。

その一方で、従来の財政指標のうち実質単年度収支については、財政状態の変動に対して期待に沿った一定の相関関係および因果関係を有することも認められた。しかし、実質単年度収支は健全化判断比率の4指標に取り入れられておらず、2008年度までは「普通会計決算の概要」にも記載されていなかったなど、現状では地方自治体の実務に十分に浸透しているものとはいえない。さらに、同じ資金収支指標でも、実質単年度収支というただ一つの総体的な資金収支指標により財政状態の変動を示すよりも、第2章から第4章で示したように、資金収支を活動別に区分することにより業務活動・投資活動・財務活動といった活動別の収支を示すほうが、財政運営の全体像を把握しやすいとも考えられる。

7 結論と今後の検討事項

本章における分析を通じて、従来の財政指標には、当該年度中の財政状態の変動に対して、必ずしも十分な説明力を有するものではないという重要な問題が内在していることを示すことができた。総体的な資金収支である実質収支等は、基金の取崩しや借入れの増加によっても改善するため、財政状態の変動に関する関係者の評価をミスリードする恐れがある、という定性的な指摘はこれまでも可能であったが、それを定量的な形で検証できたことは、非常に重要なことと考えられる。

一方、地方公会計の財務書類から得られる各種のフローの財務指標は、検討を深めるべき論点は多いものの、財政状態の変動に対して概ね説明力を有することが認められた。特に本章においては、ストックはフローの蓄積であり、1年間のストック指標の変動は、当該年度のフローの財務指標によって有意に説明されうるという会計的な因果関係にもとづいて分析を行ったが、単に指標間の相関関係を分析するだけではなく、会計的に想定される因果関係にもとづく分析の重要性も示された。

以上のように、地方公会計の財務指標には健全な財政運営のための有意義なツールとなる可能性が認められたことから、それらの財務指標を財政運営の健全性の維持に向けて活用できるよう

に、より実務的な検討を進めていく必要があると考えられる。具体的には、決算統計などの従来から用いられている財務報告に財務書類の情報を含める、さらに財務諸表から得られる主要な財務指標を記載するとともに、それらの財務指標を従来から用いられている実質収支等の財政指標よりも重視した財政評価を導入するなどの取り組みが考えられる。

ただし、現状では財務書類の作成そのものに多大な時間を要しているため、例えば予算編成に向けて財務指標を適時に活用することが現実的に難しい団体が多い。また、発生主義会計にもとづく情報は、資産の評価方法などについて、地方自治体ごとに判断が異なる可能性があるため、すべての地方自治体を一律に同じ基準で評価することは適切ではない可能性もある。このため、地方公会計から得られる新たな財務指標を十分に活用するための環境整備として、例えば当面は資金収支情報を中心とした情報の活用を進めつつ、発生主義会計にもとづく財務書類の作成の早期化および信頼性確保に向けた努力を行うなど、現実の状況に即した対応方策も検討する必要がある。

第7章 地方自治体の財政健全性に関する要因分析

1 はじめに

第6章においては、地方自治体の財政運営の健全性を評価するための指標に関して、従来から用いられているフローの財政指標と、地方公会計から得られるフローの財務指標のいずれが、資産・負債ストックの変動を的確に表して財政状態を説明しうるかについて統計的な分析を行った。その結果として、健全化判断比率等に用いられている従来の財政指標は、当該年度中の財政状態の変動に対して、必ずしも十分な説明力を有するものではないこと、および地方公会計の財務書類から得られるフローの財務指標は、財政状態の変動に対してより説明力を有する、という仮説が検証できたものと考えられる。ただし、第6章の分析は、資産・負債ストックから表される地方自治体の財政状態の変動が、地方公会計から得られるフローの財務指標により説明されるかを見いだすことを目的としたものであり、例えば比較的少ない人員で効率的な運営を行っているか、多くの施設を保有しているか、どの程度負債に頼った運営を行っているかなどの、それぞれの地方自治体における財政運営の違いなどの現在の財政状況に至った要因を分析したものではない。

一方で、林・後藤（2009）では「基礎的経常収支」という概念を導入して、当該収支を被説明変数とし、財政運営上の非裁量的要因を説明変数とした回帰分析を行い、それにより得られた回帰式により当該収支の予測値を各地方自治体について算定したうえで、その予測値と現実値の差異により、各地方自治体の財政健全性を評価する試みを行っている。すなわち、「非裁量的要因を取り除いたうえで財政評価を行うことで、各都市の経常的な財政運営の状況を一層明確にする」（林・後藤, 2009, p.213）ものである。本章ではさらに、各地方自治体における財政運営上の裁量的要因を設定し、それら裁量的要因が財政収支等に与える影響を検証する。また、2016年度決算より、大半の地方自治体の財務書類のデータが総務省ウェブサイトにおいて公開されている。本章では、これを活用した実証分析を行うことで、地方自治体の財政健全性を規定する要因

を探ることを目的とする。

2 検討すべき課題

本章では、林・後藤（2009）の研究手法を踏まえた分析を行う。林・後藤（2009）が財政健全性をあらわす被説明変数として用いている基礎的経常収支は、当年度の収支から投資活動に関する収支および、地方債の借入・元利償還に関する収支を除いたものである。これは、地方債にかかる収支を除いている点でプライマリー・バランス（基礎的財政収支）と類似しているが、投資活動に関する収支も控除することで、「建設事業を除く経常的な行政サービスの提供を健全な財政運営にもとづいて展開しているかどうかを示す指標」である。したがって、「この収支がプラスである場合、地方公共団体はその資金を建設事業に充当するか借入れの返済にあてることが可能」（林・後藤,2009,p.205）と考えられるが、これは第4章の補論で述べた業務的な収支の余剰が資本的な収支の不足を補うという計算構造と、概ね同じことを指摘しているものと考えられる。そして、全国の都市699団体について、人口一人当たり基礎的経常収支を被説明変数にするとともに、非裁量的要因、すなわち環境要因である人口一人当たり地方税と65歳以上人口比率を説明変数として回帰分析を行い、得られた回帰式を用いて各団体の基礎的経常収支の予測値を算出することにより、実績値が予測値を上回るのであれば効率的、下回るのであれば非効率的として、各地方自治体の財政運営の健全性を評価している。

地方自治体の財政評価に関する実証的な先行研究は、ほかにも多数認められる。金坂ほか（2011）では、行政評価、特に外部評価の導入状況が歳出額や実質公債費比率等に与える影響を推定している。鷺見（2018）では、首長選挙等の政治環境が地方自治体の財政規律に与える効果を確率フロンティア分析によって検証している。同様に確率フロンティア分析にもとづく研究としては、地方交付税制度による費用最小化インセンティブへの影響を分析した山下ほか（2002）、財政運営の透明性が事業の効率性におよぼす影響を分析した山下・赤井（2005）が認められる。さらに、パネルデータにもとづく研究としては、地方交付税が財政改善努力におよぼした影響を

歳出面および歳入面から分析した田近・宮崎（2008）が挙げられるほか、林・Suwanrada（2000）も、近畿圏9府県の財政分析を行う中で、基準財政需要額の決定要因に関する分析を行っている。これらの先行研究は、地方自治体のコスト要因等について統計データにもとづく実証分析を行うものであり、後述する分析モデルの構築において様々な示唆を与えてくれるものとする。

以上は、従来の財政制度にもとづくデータを用いた研究であるが、地方公会計のデータを用いた研究としては、地方公会計データを各種のグラフにより表示し、盛岡市の事例にもとづいた世代間公平性の分析を行った佐藤（2013）や、2016年度より作成されている統一的な基準による地方公会計のデータを用いて、経常収支比率等の各種の財政指標と、地方公会計財務書類から読み取れる数値との相関関係を分析している佐藤（2019）が挙げられる。

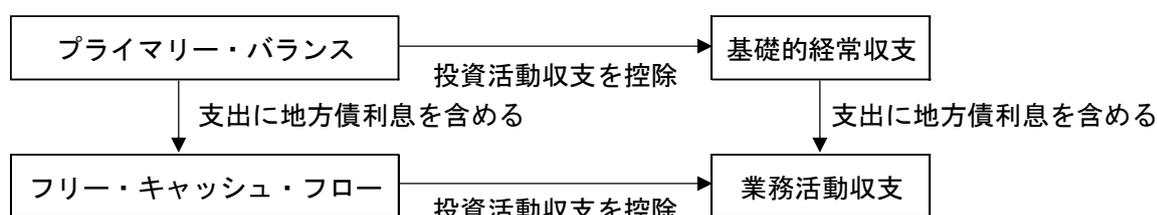
本章においては、林・後藤（2009）の手法を用いながら、地方自治体の運営に関して、各地方自治体にとっては操作することが困難な非裁量的要因のみならず、各団体の政策的判断や管理運営などを反映している裁量的要因が、財政の健全性にどのような影響を与えるかを検証する。それにより、人口や税収等の非裁量的要因のみではなく、各地方自治体における行政運営のあり方も地方自治体の財政健全性に影響を与えることを明らかにする。具体的には、林・後藤（2009）で用いられている非裁量的要因だけではなく、職員数や施設面積、地方債残高などの裁量的要因を説明変数に加え、さらに、2016年度決算以降に公表されている地方公会計データから得られる財務指標を被説明変数として用いる。また、分析モデルの設定においては、林・後藤（2009）だけではなく、上記の様々な先行研究を踏まえて被説明変数および説明変数を決定し、実証分析を行うこととする。

3 分析モデルおよびデータ

林・後藤（2009）における基礎的経常収支と類似した概念を地方公会計の財務書類に求めると、資金収支計算書の業務活動収支が想定される。具体的には、基礎的経常収支の支出額に地方債利息を含めたものが業務活動収支となる。また、基礎的経常収支はプライマリー・バランスから投

資活動収支を控除したものであるが、このプライマリー・バランスの支出額に地方債利息を含めたものが、業務活動収支と投資活動収支の合計であるフリー・キャッシュ・フローとなる。その関係を図1において示すが、基礎的経常収支は、実質収支などの地方自治体における総体的な資金収支ではなく、支払利息を支出から除外しているほかは概ね資金収支計算書の業務活動収支に相当しており、地方公会計の考え方を先取りした資金収支の指標を表していたともいえる。

図1 各種の資金収支指標の関係



出所：筆者作成

さらに、林・後藤（2009）では上記の基礎的経常収支の収入から地方交付税を除いたものを基礎的経常収支Ⅱとし、この基礎的経常収支Ⅱを被説明変数として用いている。地方交付税には、説明変数である地方税や65歳以上人口比率などの要因にもとづく、財源の水平調整機能が備わっている。このため、地方交付税が含まれている基礎的経常収支はこれら非裁量的要因に対する資金手当てがなされたものであり、被説明変数として不相当と考えられたものと推測される。

先行研究における被説明変数、説明変数は表1のとおりである。それぞれの研究目的に応じて被説明変数および裁量的要因としての説明変数は様々であり、また、複数の被説明変数について実証分析を行う研究も多い。その一方で、環境要因である非裁量的要因としての説明変数も様々ではあるが、人口・面積もしくは人口密度を採用していることや、65歳以上人口比率および15歳未満人口比率を用いる研究も多いなど、一定の傾向は認められる。

表 1 先行研究における被説明変数・説明変数等の一覧

	被説明変数	説明変数（裁量的要因等）	説明変数（非裁量的要因）
林・後藤 (2009)	基礎的経常収支Ⅱ (人口一人当たり)	—	人口一人当たり地方税, 65歳以上人口比率
金坂ほか (2011)	一人当たり歳出 実質公債費比率 将来負担比率	行政評価導入対象, 行政評価導入年数, 外部による評価	人口, 面積, 合併経過年数, 第一次産業比率, 第三次産業比率, 65歳以上人口比率, 15歳未満人口比率
鷺見 (2018)	経常経費	地方交付税依存率, 首長の得票率, 当選回数, 党派性, 経歴	職員の労働賃金, 人口, 65歳以上人口比率, 15歳未満人口比率
山下ほか (2002)	経常経費 歳出総額 (いずれも人口一人当たり)	交付税平均依存率, 交付税限界依存率, 法人課税依存率, 職員の平均賃金率	人口, 面積, 高齢者比率, 若年者比率, 可住地面積比率, 産業構造比率
山下・赤井 (2005)	歳出総額 経常経費 投資的経費 (いずれも人口一人当たり)	交付税依存率, 職員の賃金率, 情報公開制度の内容, 監査委員の民間人登用, バランスシート作成, 行政コスト計算書作成, 政策公表×行政評価数値化	人口密度, 昼間人口比率, 転入者数比率, 外国人人口比率, 単身世帯比率, 高齢単身世帯比率
田近・宮崎 (2008)	地方税, 個人住民税, 法人住民税, 固定資産税, 都市計画税 歳出額, 経常費, 人件費, 扶助費, 物件費 (いずれも人口一人当たり)	交付税率	職員当り人件費, 人口, 面積, 65歳以上人口比率, 15歳未満人口比率, 第二次産業比率, 第三次産業比率
林・Suwanrada (2000)	基準財政需要額 (人口一人当たり)	—	総人口, 児童人口割合, 高齢者人口割合, 面積, 人口密度, 人口当たり県民所得

出所：筆者作成

以上から、本章では次の仮説を設定するとともに、引き続いて示す分析モデルを用いてこの仮説の検証を目指す。

仮説：地方自治体の財政健全性には、税収や人口などの地方自治体にとっての非裁量的要因のみならず、職員数、施設面積、地方債残高など財政運営上の裁量的要因が大きく関係している。

$$\text{分析モデル} : Y = a + \sum \beta_i X_i + \sum \gamma_j Z_j + \varepsilon$$

Y：財政健全性を表す被説明変数

X：裁量的要因に関する説明変数

Z：非裁量的要因に関する説明変数

$a \cdot \beta \cdot \gamma$ ：パラメーター

ε ：誤差項

ここで、 Y は財政健全性を示す被説明変数であり、以下の5つを用いる

Y_1 ： 人口一人当たり業務活動収支（収入から地方交付税を除く）

Y_2 ： 人口一人当たりフリー・キャッシュ・フロー（収入から地方交付税を除く）

Y_3 ： 人口一人当たり本年度差額（収入から地方交付税を除く）

Y_4 ： 人口一人当たり業務活動支出

Y_5 ： 人口一人当たり純行政コスト

まず、 Y_1 としては、林・後藤（2009）による基礎的経常収支Ⅱに代えて、地方公会計のデータを活用することにより資金収支計算書の業務活動収支を用いるが³²、基礎的経常収支Ⅱと同様に地方交付税はこの業務活動収支から除いている。 Y_2 としては、プライマリー・バランスに類似したフリー・キャッシュ・フローを用いるが、同様に地方交付税は除くほか、財政調整基金等の貯蓄的な基金に関する収支も除外する。 Y_3 としては、純資産変動計算書に計上された本年度差額を用いる。これは、発生主義会計にもとづく各年度の純資産増減を表しており、営利企業においては当期純利益に相当するものであるが、 Y_1 ～ Y_2 と同様に地方交付税は除いている。 Y_4 としては、被説明変数から収入の要素を除くために、資金収支計算書に計上された業務活動に関する支出を用いる。 Y_5 としては、行政コスト計算書に計上された純行政コストを用いる。これは、総コストから使用料・手数料等を控除したものであり、税、地方交付税や国県等支出金等の財源を充当する前の純コストである。これらの被説明変数は、基礎的財政収支Ⅱを含めて、従来から用いられている財政指標とは異なり、地方公会計の考え方を取り入れた指標であると考えられる。第6章までの議論に示したように、実質収支といった従来の総体的な資金収支は地方自治体の財政状況を表象する指標としては適切ではないと考えられるため、地方公会計の考え方を取り入れた財務指標を被説明変数として用いている。

次に、裁量的要因に関する説明変数 X_i であるが、裁量的要因が財政健全性におよぼす影響の検

³² 以下、特に説明のない限り、各被説明変数および職員数、施設面積、地方債残高、地方税、面積は、人口一人当たりの数値を指している。

証という本章の目的から、各地方自治体にとって操作可能である、職員数 (X_1)、施設面積 (X_2)、地方債残高 (X_3) という3つの説明変数を設定する。職員数は、各地方自治体におけるコストに直接影響するものと一般にも理解されており、施設面積も、これが多ければ維持管理等のコストが多額になるものと理解できる。ただし、教育や福祉、インフラなど、ナショナルミニマムを維持するために、人口や面積に応じて必要となる施設を裁量的要因に関する説明変数に含めることは適切ではないと考えたため、本章では総務省による公共施設状況調査の「十四 その他施設」の面積を用いることとする。これには、庁舎、職員公舎、児童館、隣保館、市民会館、公民館、博物館、体育館、診療施設、保健センター、青年の家・自然の家、集会施設が含まれる。そして、地方債残高については、支払利息という費用を発生させる要因となるだけではなく、地方債残高が多い地方自治体は多くの公共事業を行っている想定されること、また財政状況の悪化した地方自治体では、様々な特例債を用いて建設事業に対する地方債の充当率をかさ上げするなどによりフローの収支不足を補っている可能性も想定されることから、説明変数に加えるものとする。これらの説明変数の符号としては、被説明変数 $Y_1 \sim Y_3$ に対してはいずれの説明変数もマイナスとなり、被説明変数 $Y_4 \sim Y_5$ に対してはいずれの説明変数もプラスとなると期待される。

非裁量的要因、すなわち環境要因をコントロールする説明変数である Z_j としては、地方税 (Z_1) および 65 歳以上人口比率 (Z_2) に加え、他の先行研究も踏まえて 15 歳未満人口比率 (Z_3) および面積 (Z_4) を用いる。地方税の増加は、地方財政制度における留保財源の増加を通じて歳出を増加させると想定されるほか、15 歳未満人口は 65 歳以上と同様に非生産年齢人口であり、保育所、幼稚園、義務教育など、市町村の行政需要に直結するものと考えられる。また、面積についても、それが広いほど行政効率低下すると考えられる。なお、これらの変数の符号は、被説明変数 $Y_1 \sim Y_3$ に対しては、 Z_1 はプラス、 $Z_2 \sim Z_4$ はマイナスとなり、被説明変数 $Y_4 \sim Y_5$ に対しては、いずれの変数もプラスとなると期待される。

分析データであるが、被説明変数は、総務省ウェブサイト「統一的な基準による財務書類に関

する情報」で公開されている財務書類データを用いる³³。その他のデータの出典は表 2 に示す³⁴。また、分析に当たっては区分 i : 一般団体全体（政令指定都市・中核市・特別区を除く市町村）、区分 ii : 人口 10 万人以上の都市（類似団体区分Ⅲ・Ⅳおよび施行時特例市）、区分 iii : 人口 10 万人未満の都市（類似団体区分Ⅰ・Ⅱ）、区分 iv : 町村、という 4 つの区分を設ける。ただし、政令指定都市・中核市・特別区は、その所掌事務や地方交付税等の財政制度が一般団体と異なるため、分析対象から除外する。

表 3 に、一般団体の各変数の記述統計量を示す。なお、初出においては 2017 年度のデータによる分析のみを行っていたが、本論文においては、利用可能な 2016 年度および 2018 年度のデータも用いて、3 カ年度それぞれについて回帰分析を行うこととする。被説明変数のうち業務活動収支、フリー・キャッシュ・フロー、本年度差額については地方交付税を収入から除いているため、平均としてマイナスとなっている。

³³ 当該ウェブサイトにて財務書類データが公表されていない地方自治体は分析対象から除外した。

³⁴ 表 2 に示したデータ出典は以下のとおりであり、参照日はいずれも 2021 年 3 月 31 日である。

〔職員数〕

総務省自治行政局「地方公共団体定員管理関係」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html)

〔施設面積〕

総務省自治財政局「公共施設状況調経年比較表」(<https://www.soumu.go.jp/iken/shisetsu/index.html>)

〔地方債残高〕

総務省自治財政局「統一的な基準による財務書類に関する情報」(https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikai/H29_c_hihou_zaimusyorui.html; https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikai/H30_chihou_zaimusyorui.html)

〔地方税〕

総務省統計局「e-stat 政府統計の総合窓口 地方財政状況調査表」(https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00200251&bunya_1=13)

〔65 歳以上人口・15 歳未満人口〕

総務省自治行政局「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000148.html; https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html; https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000193.html)

〔面積〕

国土地理院「これまでに公表した面積調（昭和 63 年以降）」(<https://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/OLD-MENC-HO-title.htm>)

表 2 説明変数のデータの出典

変数	データ出典
職員数	総務省ウェブサイト「地方公共団体定員管理関係」2016・2017・2018年各4月1日時点
施設面積	総務省ウェブサイト「公共施設状況調経年比較表」2016・2017・2018年度
地方債残高	総務省ウェブサイト「統一的な基準による財務書類に関する情報」2016・2017・2018年度
地方税	e-STAT「地方財政状況調査」2016・2017・2018年度決算
65歳以上人口	総務省ウェブサイト「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（2017・2018・2019年1月1日現在）」
15歳未満人口	総務省ウェブサイト「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（2017・2018・2019年1月1日現在）」
面積	国土地理院ウェブサイト「令和元年全国都道府県市区町村別面積調（10月1日時点）」

出所：筆者作成

表 3 各変数の記述統計量（一般団体）

（表 3-1 2016 年度）

変数名	単位	n	平均	標準偏差	最大値	最小値
人口一人当たり業務活動収支	百万円	1,467	-0.192553	0.276745	0.742579	-4.968608
人口一人当たりフリー・キャッシュ・フロー	百万円	1,467	-0.256442	0.294239	0.274260	-2.886704
人口一人当たり本年度差額	百万円	1,467	-0.271631	0.364711	1.894449	-5.754421
人口一人当たり業務活動支出	百万円	1,467	0.504695	0.357265	5.292072	0.205340
人口一人当たり純行政コスト	百万円	1,467	0.593798	0.500880	8.940195	0.024417
人口一人当たり職員数	人	1,467	0.009501	0.007260	0.075908	0.002580
人口一人当たりその他施設面積	m ²	1,467	1.706592	1.660460	21.187593	0.203613
人口一人当たり地方債残高	百万円	1,467	0.666471	0.558306	6.113456	0.000000
人口一人当たり地方税	百万円	1,467	0.130738	0.072023	1.409503	0.044695
65歳以上人口比率	—	1,467	0.322759	0.069604	0.605926	0.150732
15歳未満人口比率	—	1,467	0.117322	0.025118	0.214501	0.022018
人口一人当たり面積	km ²	1,467	0.020939	0.046927	0.503156	0.000069

（表 3-2 2017 年度）

変数名	単位	n	平均	標準偏差	最大値	最小値
人口一人当たり業務活動収支	百万円	1,503	-0.195430	0.274941	0.715646	-4.590930
人口一人当たりフリー・キャッシュ・フロー	百万円	1,503	-0.201074	0.290689	1.607477	-4.516800
人口一人当たり本年度差額	百万円	1,503	-0.278108	0.401791	1.239554	-7.310634
人口一人当たり業務活動支出	百万円	1,503	0.513267	0.351179	4.033449	0.210519
人口一人当たり純行政コスト	百万円	1,503	0.608258	0.525181	7.698279	0.142723
人口一人当たり職員数	人	1,503	0.009673	0.007376	0.065625	0.002636
人口一人当たりその他施設面積	m ²	1,503	1.740872	1.777892	21.184558	0.201839
人口一人当たり地方債残高	百万円	1,503	0.681007	0.589233	6.643229	0.000000
人口一人当たり地方税	百万円	1,503	0.133958	0.071854	1.434254	0.046342
65歳以上人口比率	—	1,503	0.329546	0.069942	0.614987	0.159747
15歳未満人口比率	—	1,503	0.115725	0.024993	0.234375	0.025000
人口一人当たり面積	km ²	1,503	0.021025	0.046766	0.527346	0.000069

(表 3-3 2018 年度)

変数名	単位	n	平均	標準偏差	最大値	最小値
人口一人当たり業務活動収支	百万円	1,502	-0.191508	0.257734	1.722421	-2.608579
人口一人当たりフリー・キャッシュ・フロー	百万円	1,502	-0.254336	0.298147	0.251332	-3.431635
人口一人当たり本年度差額	百万円	1,502	-0.274821	0.357771	1.601041	-3.593614
人口一人当たり業務活動支出	百万円	1,502	0.518887	0.372423	4.921250	0.208645
人口一人当たり純行政コスト	百万円	1,502	0.611619	0.490054	6.017417	0.164453
人口一人当たり職員数	人	1,502	0.009909	0.007633	0.068010	0.002641
人口一人当たりその他施設面積	m ²	1,502	1.763074	1.733920	21.328780	0.201433
人口一人当たり地方債残高	百万円	1,502	0.696274	0.609182	7.670241	0.000000
人口一人当たり地方税	百万円	1,502	0.136067	0.071758	1.362028	0.047093
65歳以上人口比率	—	1,502	0.336126	0.071794	0.619606	0.162123
15歳未満人口比率	—	1,502	0.114324	0.025417	0.225201	0.024000
人口一人当たり面積	km ²	1,502	0.021239	0.047149	0.548440	0.000068

出所：筆者作成

4 分析結果

分析には統計ソフト R を用い、また分析の頑健性を確保するため、いずれもロバスト標準誤差を用いて、それにもとづく t 値を示している。なお、5%水準以上で有意である場合を、統計的に有意とする。以下、各団体区分の分析結果を表 4～表 7 に示す。

まず、表 4 に示した一般団体全体の分析結果であるが、裁量的要因の各説明変数は概ね有意となっているのに対して、施設面積は有意とはならない被説明変数が比較的多い。なお、いずれの年度も決定係数と F 値は、フリー・キャッシュ・フローを被説明変数とした場合に最も高くなっている。

表 4 分析結果（区分 i：一般団体全体）

（表 4-1 2016 年度）

被説明変数 (人1人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁 量 的 要 因	職員数 (人1人当たり)	-9.899 (3.830)	-2.585 **	-15.363 (2.651)	-5.795 ***	-6.607 (7.125)	-0.927	23.250 (2.886)	8.056 ***	26.834 (5.993)	4.478 ***
	その他施設面積 (人1人当たり)	-0.014 (0.008)	-1.657 .	-0.025 (0.007)	-3.647 ***	-0.023 (0.013)	-1.768 .	0.010 (0.008)	1.272 .	0.012 (0.014)	0.886 .
	地方債残高 (人1人当たり)	-0.253 (0.085)	-2.986 **	-0.182 (0.022)	-8.141 ***	-0.291 (0.100)	-2.901 **	0.260 (0.073)	3.543 ***	0.437 (0.146)	2.992 **
	地方税 (人1人当たり)	0.689 (0.109)	6.295 ***	0.580 (0.100)	5.816 ***	0.523 (0.147)	3.557 ***	0.584 (0.191)	3.063 **	0.691 (0.241)	2.865 **
非 裁 量 的 要 因	65歳以上人口比率	-0.386 (0.148)	-2.600 **	-0.545 (0.157)	-3.461 ***	-0.808 (0.267)	-3.019 **	0.393 (0.143)	2.746 **	0.436 (0.230)	1.897 .
	15歳未満人口比率	-1.029 (0.521)	-1.974 *	-0.717 (0.284)	-2.525 *	-1.177 (0.643)	-1.830 .	1.373 (0.556)	2.469 *	2.023 (0.924)	2.189 *
	面積 (人1人当たり)	-0.378 (0.283)	-1.336 .	-0.693 (0.000)	-3.764 ***	-1.742 (0.405)	-4.306 ***	0.098 (0.274)	0.357 .	0.286 (0.508)	0.563 .
	n	1,467		1,467		1,467		1,467		1,467	
自由度修正済決定係数	0.805		0.906		0.778		0.811		0.795		
F値	863.3		2018		736.6		896.8		811.7		

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.'はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

（表 4-2 2017 年度）

被説明変数 (人1人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁 量 的 要 因	職員数 (人1人当たり)	-14.250 (3.154)	-4.519 ***	-14.692 (4.794)	-3.065 **	-14.801 (4.000)	-3.701 ***	28.670 (3.288)	8.720 ***	35.588 (4.123)	8.632 ***
	その他施設面積 (人1人当たり)	-0.021 (0.007)	-3.165 **	-0.024 (0.008)	-2.840 **	-0.021 (0.009)	-2.248 *	0.016 (0.006)	2.491 *	0.015 (0.011)	1.462 .
	地方債残高 (人1人当たり)	-0.138 (0.027)	-5.215 ***	-0.197 (0.036)	-5.496 ***	-0.170 (0.040)	-4.215 ***	0.152 (0.028)	5.438 ***	0.291 (0.057)	5.071 ***
	地方税 (人1人当たり)	0.597 (0.239)	2.495 *	0.670 (0.113)	5.943 ***	0.520 (0.233)	2.229 *	0.374 (0.172)	2.178 *	0.566 (0.315)	1.796 .
非 裁 量 的 要 因	65歳以上人口比率	-0.196 (0.143)	-1.372 .	-0.290 (0.180)	-1.610 .	-0.504 (0.203)	-2.486 *	0.303 (0.154)	1.969 *	0.326 (0.206)	1.584 .
	15歳未満人口比率	0.160 (0.479)	0.335 .	-0.165 (0.407)	-0.404 .	-0.314 (0.544)	-0.578 .	1.182 (0.435)	2.717 **	1.706 (0.771)	2.212 *
	面積 (人1人当たり)	-0.272 (0.301)	-0.903 .	-0.827 (0.245)	-3.378 ***	-1.828 (0.353)	-5.171 ***	0.126 (0.282)	0.445 .	0.206 (0.481)	0.428 .
	n	1,503		1,503		1,503		1,503		1,503	
自由度修正済決定係数	0.709		0.875		0.623		0.825		0.713		
F値	524.7		1509		355.2		1012		532.9		

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.'はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

(表 4-3 2018 年度)

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁量的 要因	職員数 (人口一人当たり)	-11.039 (2.989)	-3.693 ***	-18.805 (1.964)	-9.573 ***	-11.832 (4.526)	-2.614 **	29.757 (2.559)	11.626 ***	35.185 (3.248)	10.832 ***
	その他施設面積 (人口一人当たり)	-0.018 (0.007)	-2.721 **	-0.015 (0.006)	-2.549 *	-0.024 (0.010)	-2.370 *	0.016 (0.007)	2.205 *	0.018 (0.010)	1.847 .
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.118 (0.025)	-4.725 ***	-0.161 (0.023)	-6.869 ***	-0.182 (0.044)	-4.164 ***	0.125 (0.028)	4.417 ***	0.264 (0.063)	4.160 ***
	地方税 (人口一人当たり)	0.677 (0.141)	4.784 ***	0.698 (0.067)	10.363 ***	0.581 (0.116)	5.012 ***	0.334 (0.164)	2.036 *	0.393 (0.148)	2.648 **
非裁量的 要因	65歳以上人口比率	-0.462 (0.120)	-3.849 ***	-0.477 (0.111)	-4.313 ***	-0.659 (0.173)	-3.817 ***	0.195 (0.192)	1.017 .	0.344 (0.190)	1.807 .
	15歳未満人口比率	-0.325 (0.331)	-0.982 .	-0.813 (0.256)	-3.176 **	-0.460 (0.461)	-0.997 .	0.621 (0.495)	1.253 .	1.359 (0.654)	2.078 *
	面積 (人口一人当たり)	-0.775 (0.234)	-3.313 ***	-0.512 (0.205)	-2.505 *	-1.771 (0.284)	-6.232 ***	0.091 (0.091)	0.343 .	0.191 (0.296)	0.644 .
n		1,502		1,502		1,502		1,502		1,502	
自由度修正済決定係数		0.763		0.920		0.799		0.751		0.828	
F値		692.4		2462		852.7		647.9		1034	

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.' はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

出所：筆者作成

表 5 に示した人口 10 万人以上の都市では、裁量的要因である職員数と地方債残高については、多くの場合は統計的に有意となっているが、施設面積はいずれの被説明変数に対しても有意となっていない。また、業務活動支出、純行政コストを被説明変数とした場合には、決定係数、F 値が低くなっている。

表5 分析結果（区分ii：人口10万人以上の都市）

（表5-1 2016年度）

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁 量 的 要 因	職員数 (人口一人当たり)	-23.430 (3.943)	-5.942 ***	-22.821 (3.808)	-5.992 ***	-6.602 (6.973)	-0.947	31.051 (8.448)	3.675 ***	28.283 (10.236)	2.763 **
	その他施設面積 (人口一人当たり)	0.002 (0.003)	0.466	-0.003 (0.005)	-0.594	-0.008 (0.008)	-0.956	-0.005 (0.004)	-1.028	0.000 (0.008)	0.044
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.073 (0.013)	-5.706 ***	-0.096 (0.019)	-5.061 ***	-0.072 (0.021)	-3.501 ***	0.136 (0.027)	5.086 ***	0.119 (0.035)	3.442 ***
	地方税 (人口一人当たり)	0.781 (0.064)	12.132 ***	0.645 (0.086)	7.534 ***	0.531 (0.097)	5.487 ***	0.088 (0.134)	0.661	0.085 (0.155)	0.548
非 裁 量 的 要 因	65歳以上人口比率	0.096 (0.087)	1.111	0.100 (0.113)	0.886	-0.151 (0.123)	-1.228	-0.153 (0.134)	-0.828	-0.129 (0.156)	-0.825
	15歳未満人口比率	0.291 (0.168)	1.729	0.178 (0.211)	0.846	0.015 (0.235)	0.064	-0.266 (0.321)	-1.143	-0.313 (0.381)	-0.820
	面積 (人口一人当たり)	-1.716 (1.227)	-1.398	-2.722 (1.490)	-1.827	-8.905 (1.922)	-4.633 ***	0.386 (2.464)	0.157	7.036 (3.350)	2.100 *
	n	179		179		179		179		179	
自由度修正済決定係数	0.866		0.810		0.751		0.568		0.533		
F値	164.6		109.3		77.54		34.48		30.05		

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.' はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

（表5-2 2017年度）

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁 量 的 要 因	職員数 (人口一人当たり)	-33.193 (15.263)	-2.175 *	-24.536 (6.694)	-3.666 ***	-18.216 (6.690)	-2.723 **	39.166 (15.986)	2.450 *	37.339 (18.314)	2.039 *
	その他施設面積 (人口一人当たり)	0.004 (0.005)	0.972	0.003 (0.003)	0.918	-0.004 (0.006)	-0.564	-0.010 (0.006)	-1.715	-0.008 (0.007)	-1.157
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.058 (0.014)	-4.030 ***	-0.093 (0.017)	-5.519 ***	-0.077 (0.020)	-3.775 ***	0.097 (0.026)	3.808 ***	0.110 (0.028)	3.958 ***
	地方税 (人口一人当たり)	0.969 (0.170)	5.718 ***	0.639 (0.096)	6.647 ***	0.752 (0.101)	7.467 ***	-0.105 (0.209)	-0.502	-0.085 (0.236)	-0.360
非 裁 量 的 要 因	65歳以上人口比率	0.079 (0.168)	0.469	-0.038 (0.101)	-0.378	-0.077 (0.102)	-0.756	-0.243 (0.205)	-1.190	-0.225 (0.234)	-0.958
	15歳未満人口比率	0.169 (0.308)	0.549	-0.152 (0.192)	-0.793	-0.056 (0.222)	-0.251	-0.334 (0.448)	-0.746	-0.231 (0.510)	-0.453
	面積 (人口一人当たり)	-0.062 (2.796)	-0.022	-3.553 (1.765)	-2.013 *	-5.899 (1.854)	-3.182 **	1.162 (3.271)	0.355	6.296 (3.663)	1.719
	n	183		183		183		183		183	
自由度修正済決定係数	0.737		0.829		0.821		0.500		0.552		
F値	73.99		127.4		120.2		26.99		32.99		

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.' はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

(表 5-3 2018 年度)

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁量的 要因	職員数 (人口一人当たり)	-41.347 (22.125)	-1.869 .	-25.102 (5.452)	-4.604 ***	-16.318 (6.586)	-2.478 *	42.246 (18.048)	2.341 *	41.859 (21.813)	1.919 .
	その他施設面積 (人口一人当たり)	0.008 (0.007)	1.228 .	0.004 (0.004)	1.153 .	-0.001 (0.006)	-0.184 .	-0.012 (0.006)	-1.972 .	-0.011 (0.007)	-1.514 .
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.033 (0.025)	-1.339 .	-0.049 (0.020)	-2.515 *	-0.060 (0.028)	-2.154 *	0.082 (0.029)	2.798 **	0.089 (0.035)	2.544 *
	地方税 (人口一人当たり)	0.915 (0.216)	4.247 ***	0.684 (0.090)	7.608 ***	0.623 (0.095)	6.542 ***	-0.108 (0.206)	-0.526 .	-0.001 (0.242)	-0.003 .
非裁量的 要因	65歳以上人口比率	0.248 (0.231)	1.076 .	0.013 (0.093)	0.139 .	-0.107 (0.110)	-0.974 .	-0.264 (0.192)	-1.374 .	-0.161 (0.223)	-0.721 .
	15歳未満人口比率	0.656 (0.432)	1.518 .	-0.078 (0.187)	-0.418 .	-0.014 (0.225)	-0.061 .	-0.478 (0.441)	-1.086 .	-0.179 (0.508)	-0.352 .
	面積 (人口一人当たり)	-0.492 (4.351)	-0.113 .	-4.833 (1.522)	-3.175 **	-7.519 (2.409)	-3.122 **	1.185 (3.762)	0.315 .	6.257 (4.612)	1.357 .
n		178		178		178		178		178	
自由度修正済決定係数		0.547		0.815		0.760		0.475		0.505	
F値		31.49		112.1		81.1		23.87		26.75	

※カッコ内はロバスト標準誤差 ***, **, *, . はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

出所：筆者作成

表 6 に示した人口 10 万人未満の都市は、裁量的要因である職員数と施設面積は多くの場合は有意となっているが、地方債残高は 2016 年度を除いて有意となっていない場合が多い。ただし、環境要因の変数も含め、他の区分に比して有意となる説明変数が多い。なお、いずれの年度においても、業務活動支出と純行政コストを被説明変数とした場合は、地方税の係数が有意にマイナスとなることは重要であろう。有意な係数について期待に反する符号があらわれているのはこの 2 箇所のみであり、特に考察が必要と考えられる。

表6 分析結果（区分iii：人口10万人未満の都市）

（表6-1 2016年度）

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁 量 的 要 因	職員数 (人口一人当たり)	-15.832 (3.039)	-5.210 ***	-19.257 (3.382)	-5.694 ***	-12.752 (4.382)	-2.910 **	29.170 (5.295)	5.509 ***	33.896 (8.990)	3.771 ***
	その他施設面積 (人口一人当たり)	-0.017 (0.007)	-2.523 *	-0.021 (0.009)	-2.482 *	-0.042 (0.010)	-4.285 ***	0.011 (0.009)	1.195 ***	0.004 (0.026)	0.158 ***
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.048 (0.011)	-4.397 ***	-0.105 (0.014)	-7.550 ***	-0.065 (0.021)	-3.117 **	0.070 (0.022)	3.248 **	0.101 (0.030)	3.324 ***
	地方税 (人口一人当たり)	1.012 (0.055)	18.439 ***	0.970 (0.072)	13.447 ***	0.891 (0.086)	10.394 ***	-0.410 (0.135)	-3.032 **	-0.504 (0.181)	-2.790 **
非 裁 量 的 要 因	65歳以上人口比率	-0.279 (0.067)	-4.180 ***	-0.154 (0.081)	-1.895 .	-0.400 (0.119)	-3.367 ***	0.124 (0.168)	0.737 .	0.189 (0.211)	0.898 .
	15歳未満人口比率	-0.389 (0.124)	-3.143 **	-0.290 (0.154)	-1.881 .	-0.325 (0.217)	-1.496 .	0.466 (0.276)	1.688 .	0.403 (0.372)	1.082 .
	面積 (人口一人当たり)	-1.956 (0.358)	-5.460 ***	-1.949 (0.403)	-4.839 ***	-3.620 (1.074)	-3.370 ***	1.778 (0.542)	3.283 **	3.816 (1.247)	3.061 **
	n	484		484		484		484		484	
自由度修正済決定係数	0.830		0.858		0.770		0.645		0.564		
F値	338.9		417.4		232.3		126.4		90.14		

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.'はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

（表6-2 2017年度）

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁 量 的 要 因	職員数 (人口一人当たり)	-20.920 (2.671)	-7.834 ***	-31.634 (7.044)	-4.491 ***	-17.559 (6.184)	-2.839 **	27.405 (2.998)	9.142 ***	31.642 (3.795)	8.338 ***
	その他施設面積 (人口一人当たり)	-0.028 (0.006)	-5.020 ***	-0.036 (0.009)	-4.178 ***	-0.044 (0.011)	-4.043 ***	0.023 (0.007)	3.127 **	0.029 (0.011)	2.740 **
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.008 (0.021)	-0.364 .	-0.031 (0.024)	-1.289 .	-0.042 (0.028)	-1.507 .	0.045 (0.018)	2.583 *	0.082 (0.024)	3.419 ***
	地方税 (人口一人当たり)	1.091 (0.065)	16.855 ***	1.177 (0.091)	13.002 ***	0.814 (0.156)	5.217 ***	-0.317 (0.092)	-3.442 ***	-0.311 (0.127)	-2.440 *
非 裁 量 的 要 因	65歳以上人口比率	-0.278 (0.080)	-3.474 ***	-0.045 (0.156)	-0.288 .	-0.588 (0.185)	-3.174 **	0.814 (0.240)	3.393 ***	1.108 (0.342)	3.244 **
	15歳未満人口比率	-0.508 (0.151)	-3.367 ***	-0.082 (0.295)	-0.277 .	-0.939 (0.407)	-2.308 *	0.336 (0.115)	2.929 **	0.537 (0.159)	3.369 ***
	面積 (人口一人当たり)	-0.792 (0.378)	-2.097 *	-0.141 (0.714)	-0.198 .	-1.565 (0.663)	-2.360 *	1.255 (0.425)	2.953 **	1.736 (0.743)	2.337 *
	n	500		500		500		500		500	
自由度修正済決定係数	0.834		0.803		0.559		0.737		0.692		
F値	358.7		291		91.42		200.9		161.5		

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.'はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

(表 6-3 2018 年度)

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁量的 要因	職員数 (人口一人当たり)	-19.654 (3.036)	-6.474 ***	-24.648 (2.858)	-8.625 ***	-19.445 (4.436)	-4.384 ***	27.812 (2.643)	10.522 ***	30.851 (3.724)	8.285 ***
	その他施設面積 (人口一人当たり)	-0.031 (0.006)	-5.503 ***	-0.039 (0.007)	-5.782 ***	-0.046 (0.009)	-5.140 ***	0.023 (0.007)	3.277 **	0.044 (0.010)	4.303 ***
	地方債残高 (人口一人当たり)	0.009 (0.030)	0.280	-0.020 (0.028)	-0.701	-0.004 (0.038)	-0.092	0.044 (0.021)	2.122 *	0.039 (0.036)	1.086
	地方税 (人口一人当たり)	1.004 (0.067)	14.974 ***	1.042 (0.079)	13.129 ***	0.881 (0.110)	7.986 ***	-0.263 (0.083)	-3.178 **	-0.279 (0.103)	-2.701 **
非裁量的 要因	65歳以上人口比率	-0.358 (0.080)	-4.327 ***	-0.287 (0.089)	-3.218 **	-0.622 (0.140)	-4.457 ***	0.901 (0.234)	3.859 ***	1.333 (0.294)	4.539 ***
	15歳未満人口比率	-0.569 (0.181)	-3.141 **	-0.502 (0.190)	-2.642 **	-0.844 (0.310)	-2.719 **	0.397 (0.104)	3.817 ***	0.684 (0.136)	5.009 ***
	面積 (人口一人当たり)	-0.830 (0.488)	-1.701	-0.534 (0.503)	-1.062	-1.848 (0.659)	-2.803 **	1.201 (0.441)	2.725 **	1.876 (0.761)	2.464 *
n		497		497		497		497		497	
自由度修正済決定係数		0.810		0.834		0.703		0.765		0.763	
F値		303.4		357.7		168.8		231.8		228.9	

※カッコ内はロバスト標準誤差 ***, **, *, . はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

出所：筆者作成

最後に表7に示した町村であるが、やはり裁量的要因としての説明変数はいずれも有意となる傾向にあるが、施設面積は有意とはならない場合が多い。このほか、非裁量的要因としての説明変数も含め、区分iiiに比べて有意とならない変数が多い結果となった。

表7 分析結果（区分iv：町村）

（表7-1 2016年度）

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁 量 的 要 因	職員数 (人口一人当たり)	-8.523 (4.181)	-2.038 *	-14.131 (2.718)	-5.198 ***	-4.924 (7.695)	-0.640	21.747 (3.102)	7.010 ***	24.849 (6.614)	3.757 ***
	その他施設面積 (人口一人当たり)	-0.013 (0.009)	-1.412 (0.009)	-0.024 (0.007)	-3.361 ***	-0.020 (0.013)	-1.507	0.008 (0.008)	0.936	0.011 (0.015)	0.711
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.274 (0.091)	-3.023 **	-0.195 (0.024)	-8.011 ***	-0.316 (0.108)	-2.922 **	0.281 (0.078)	3.593 ***	0.469 (0.156)	3.008 **
	地方税 (人口一人当たり)	0.655 (0.122)	5.366 ***	0.545 (0.108)	5.053 ***	0.480 (0.164)	2.921 **	0.667 (0.208)	3.206 **	0.792 (0.266)	2.973 **
非 裁 量 的 要 因	65歳以上人口比率	-0.612 (0.216)	-2.830 **	-0.726 (0.201)	-3.614 ***	-1.125 (0.356)	-3.162 **	0.484 (0.230)	2.101 *	0.700 (0.354)	1.981 *
	15歳未満人口比率	-1.544 (0.779)	-1.981 *	-1.006 (0.400)	-2.514 *	-1.772 (0.958)	-1.850	1.713 (0.850)	2.015 *	2.831 (1.403)	2.018 *
	面積 (人口一人当たり)	-0.345 (0.278)	-1.243 (0.278)	-0.660 (0.182)	-3.627 ***	-1.698 (0.398)	-4.268 ***	0.075 (0.276)	0.271	0.242 (0.505)	0.480
	n	804		804		804		804		804	
自由度修正済決定係数	0.777		0.889		0.746		0.787		0.778		
F値	401.4		920		338.5		425.5		402.4		

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.' はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

（表7-2 2017年度）

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁 量 的 要 因	職員数 (人口一人当たり)	-12.743 (3.141)	-4.057 ***	-12.196 (5.037)	-2.421 *	-13.075 (4.096)	-3.192 **	27.603 (3.705)	7.450 ***	33.815 (4.433)	7.628 ***
	その他施設面積 (人口一人当たり)	-0.019 (0.007)	-2.839 **	-0.021 (0.008)	-2.612 **	-0.018 (0.010)	-1.872	0.014 (0.007)	2.222 *	0.013 (0.011)	1.163
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.164 (0.028)	-5.838 ***	-0.232 (0.038)	-6.156 ***	-0.198 (0.044)	-4.467 ***	0.168 (0.033)	5.043 ***	0.323 (0.063)	5.099 ***
	地方税 (人口一人当たり)	0.536 (0.257)	2.086 *	0.595 (0.121)	4.905 ***	0.466 (0.251)	1.856	0.435 (0.187)	2.322 *	0.657 (0.342)	1.919
非 裁 量 的 要 因	65歳以上人口比率	-0.146 (0.220)	-0.665 (0.220)	-0.353 (0.250)	-1.412 (0.250)	-0.503 (0.316)	-1.589	0.291 (0.224)	1.304 (0.224)	0.372 (0.350)	1.064
	15歳未満人口比率	0.449 (0.759)	0.591 (0.759)	-0.171 (0.594)	-0.288 (0.594)	-0.091 (0.850)	-0.108	1.292 (0.660)	1.958 (0.660)	1.969 (1.199)	1.641
	面積 (人口一人当たり)	-0.218 (0.311)	-0.701 (0.311)	-0.806 (0.229)	-3.515 ***	-1.776 (0.362)	-4.908 ***	0.120 (0.284)	0.424	0.183 (0.487)	0.377
	n	820		820		820		820		820	
自由度修正済決定係数	0.656		0.860		0.569		0.796		0.670		
F値	224.5		720.6		155.3		456.1		239		

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.' はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

(表 7-3 2018 年度)

被説明変数 (人口一人当たり)		業務活動収支		フリー・キャッシュ ・フロー		本年度差額		業務活動支出		純行政コスト	
		係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
裁量的 要因	職員数 (人口一人当たり)	-9.386 (3.076)	-3.052 **	-17.264 (2.016)	-8.563 ***	-10.006 (4.813)	-2.079 *	29.213 (2.759)	10.590 ***	33.955 (3.570)	9.511 ***
	その他施設面積 (人口一人当たり)	-0.016 (0.007)	-2.388 *	-0.012 (0.006)	-2.127 *	-0.022 (0.010)	-2.099 *	0.015 (0.008)	1.927 .	0.015 (0.010)	1.497
	地方債残高 (人口一人当たり)	-0.140 (0.025)	-5.604 ***	-0.183 (0.022)	-8.159 ***	-0.211 (0.046)	-4.570 ***	0.135 (0.032)	4.207 ***	0.290 (0.069)	4.214 ***
	地方税 (人口一人当たり)	0.627 (0.152)	4.113 ***	0.648 (0.071)	9.186 ***	0.525 (0.127)	4.130 ***	0.381 (0.180)	2.120 *	0.463 (0.165)	2.800 **
非裁量的 要因	65歳以上人口比率	-0.575 (0.171)	-3.367 ***	-0.657 (0.150)	-4.371 ***	-0.846 (0.250)	-3.392 ***	0.097 (0.284)	0.342 (0.304)	0.423 (0.304)	1.389
	15歳未満人口比率	-0.390 (0.497)	-0.784	-1.090 (0.368)	-2.958 **	-0.564 (0.666)	-0.847	0.464 (0.734)	0.633 (0.960)	1.546 (0.960)	1.611
	面積 (人口一人当たり)	-0.763 (0.236)	-3.230 **	-0.514 (0.196)	-2.623 **	-1.739 (0.281)	-6.179 ***	0.075 (0.274)	0.274 (0.300)	0.166 (0.300)	0.554
n		827		827		827		827		827	
自由度修正済決定係数		0.722		0.911		0.771		0.706		0.802	
F値		307.8		1208		398.7		284.4		478.4	

※カッコ内はロバスト標準誤差 '***', '**', '*', '.' はそれぞれ、0.1%、1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

出所：筆者作成

5 分析結果の検討

まず、各区分別の分析結果を見ると、いずれの区分も裁量的要因としての説明変数に一定の有意性が認められる。特に、区分 iii では多くの説明変数について有意性が認められるが、これは同質性の高い団体が比較的多いためと考えられる。

次に、各説明変数に関するパラメーターであるが、多くの場合で職員数に高い統計的有意性が認められるなど、仮説を肯定する結果が得られている。これは、地方自治体の支出の大きな部分を占めるのが人件費であることを勘案すると、期待沿った自然な結果と考えられる。一方、施設面積と地方債残高については、係数が比較的低くなっており、また、団体区分や被説明変数によっては有意とはならない場合もある。特に、区分 ii においては $Y_1 \sim Y_5$ のすべてに対して施設面積が有意とはなっていない。なお、区分 ii の施設面積の平均値を算定すると、2016 年度 0.6562, 2017 年度 0.6419, 2018 年度 0.6429 であるのに対して、区分 iii では 2016 年度 1.0829, 2017 年度 1.1016, 2018 年度 1.1098 であるなど、より多くの施設を有している地方自治体においては、財政に対す

る影響が明確にあらわれるものとも考えられる。地方債残高については、区分iiiにおいては2017年度と2018年度の $Y_1 \sim Y_3$ に対しては有意とならない場合が多いが、それ以外は大抵において有意であり、概ね仮説を肯定する結果が示されていると考えられる。

また、区分iiiにおいて、業務活動支出と純行政コストを被説明変数とした場合に、地方税の係数が有意にマイナスとなることは、特に検討が必要と考えられる。通常、税収の増加は留保財源の増加を通じて歳出の増加をもたらすと考えられるからである。さらに検討すると、地方税が大きい団体は比較的都市化が進んでいる団体であり、人口密度が高い、すなわち面積が小さいとも想定される。そこで、区分iiiのデータについて、地方税を被説明変数、人口密度を説明変数として回帰分析を行うと、2016年度の係数は $5.9874e-06$ (t値 6.833)、2017年度の係数は $5.588e-06$ (t値 6.834)、2018年度の係数は $5.507e-06$ (t値 6.396)と、いずれも係数は正であり、かつ有意な結果が得られた。このように、地方税が大きい団体は人口密度が高く、効率的な行政が可能のため、支出・費用が少なくなることを示していると想定されるが、さらに詳細な分析が必要ではないかと考えられる。

なお、本章では複数の被説明変数を用いたが、団体区分によって有意な説明変数が多い被説明変数が異なることや、有意となる説明変数が異なることも認められた。また、業務活動収支、フリー・キャッシュ・フロー、本年度差額については、地方交付税を収入から除く数値であり、その会計的な意味は慎重に考える必要がある。業務活動収支は、林・後藤(2009)における基礎的経常収支と同様に、本来はそのプラス額を建設事業もしくは地方債の元本償還にあてることが可能なものであるが、収入から地方交付税を除くことにより、そのような会計的な意味が不明瞭となっていることは否めない。フリー・キャッシュ・フローおよび本年度差額についても、同様の指摘をすることが可能である。その一方で、業務活動支出および純行政コストは、そもそも税や地方交付税等の主要な収入を考慮する前の数値であることからその会計的な意味は明確であり、かつ地方公会計財務書類から直接的に得られるものであるため、これら二つの被説明変数に対しても、他の被説明変数と同様に、裁量的要因の説明力が見いだせたことは、地方公会計の推進にあたって有意義なものと考えられる。

6 結論と今後の検討事項

本章での分析の結論は、以下のようにまとめられる。地方自治体の財政健全性に影響を与えるのは税収や面積、人口といった非裁量的な要因だけではなく、各地方自治体の施策判断や組織運営の結果である裁量的な要因も、財政の健全性に大きな影響を与えていることが示された。特に、人口 10 万人以上の団体では、職員数や地方債残高の増加が財政の健全性に悪影響をおよぼしており、また人口 10 万人未満の団体では、施設面積が比較的大きい団体が多いため、それが財政運営の健全性に重要な影響を与えていることがうかがわれる。この結果から、職員数や施設面積、地方債残高を適切な水準に維持することが、財政運営の健全性を維持する重要な要因であるという示唆が得られたと考えられる。

また、本章で被説明変数として用いた各種のフローの財務指標は、基礎的財政収支Ⅱを含めて、地方公会計の考え方を取り入れたものである。第 6 章までの議論において、実質収支等の従来の総体的な資金収支は、地方自治体の財政状況を表象する財政指標として採用することは困難であることが示されたが、本章では地方公会計の考え方を取り入れた各種のフローの財務指標を、財政状況を表象する被説明変数として用い、それらの被説明変数と、裁量的要因および非裁量的要因である説明変数の関係を明らかにすることに取り組んだ。特に、地方公会計の財務書類から直接的に得られる業務活動支出および純行政コスト対しても、各種の説明変数が一定の説明力を持つことも認められた。このように、地方公会計データを用いた分析において有意な結果が得られたことは、地方公会計の推進に向けた努力を後押しするものと考えられる。

今後の課題としては以下の三点を示したい。第一に、公共施設の多寡が地方自治体の財政健全性に与える影響をより深く検討することである。本章では「その他施設」に分析対象を限定したが、公共経営全体の評価を一層進めるためには、さらに幅広い施設を対象とした研究が望まれる。第二に、財政評価を行うための適切な財務指標の検討を深めることである。今回は 5 つの被説明変数を取り上げたが、それぞれの被説明変数の意義を明確に示せたとはいえず、今後さらなる研究が必要と考えられる。第三に、地方公会計のデータを、地方自治体の財政評価にさらに活用し

ていけるよう、分析モデルの構築の精緻化を進めていくことである。特に、本章では、主要な収入の一つである地方交付税を除いた収支を被説明変数として用いているが、このような収支が地方自治体の財政評価においてどのような意義を有するかは、十分に検討されたとはいえない。このため、公会計の財務書類から直接的に得られる各種の資金収支や純資産変動額（本年度差額）を用いた分析モデルを構築するといった努力が引き続き求められている。

終章 公共経営の健全性維持に貢献する公会計研究に向けて

本論文の主題は、公会計情報が地方自治体の財政規律の維持、財政健全性の維持にどのように活用できるか、ということであったが、これは言い換えれば公共経営の健全性の維持にいかに関与できるか、ということである。財政の健全性を維持することは、行政活動において効果の低い施策に資源を浪費せず、「最少の経費で最大の効果を挙げる」という地方自治法第2条第14項に掲げられた責務に応えるものである。公共経営において、財政の健全性を保つこと、すなわち住民等から託された資源を効率的に使い、負債の残高を返済可能なレベルにコントロールすることは、住民に対して一定水準以上のサービス提供を継続することを担保するための必須の条件と考えられる。

従来のがわ国の地方自治体の会計は、単式簿記にもとづく現金主義会計を採用してきた。そのなかで、かつての夕張市のように、現金主義会計の特性を利用した会計間の資金移動と多額の一時借入により、財政破綻に陥っていた状況を隠蔽してきた事例などが認められた。そのような実態を踏まえて地方財政健全化法が施行されるとともに、複式簿記にもとづく発生主義会計を導入する公会計改革が進められ、2016年度決算から大半の団体において地方公会計による財務書類の作成が行われている。しかしながら、これまでのところ財務書類の作成には多大なコストを要するほか、その作成は適時に行われておらず、財務書類の情報が予算編成等の意思決定に十分に利用されているとはいえないなどの指摘がなされている。

本論文においては、このような状況を踏まえながら、第2章から第4章にかけて地方公会計の考え方を取り入れた新たな資金収支情報の意義について検討した。ここでの問題意識は、多大なコストをかけて発生主義会計にもとづく財務書類を作成しなくても、まずは資金収支情報に公会計の考え方を取り入れ、適切な工夫を行うことにより、公会計改革の目的はある程度達成できるのではないか、あるいは従来の財政指標では把握できない事象を、これらの新たな資金収支情報から掴むことができるのではないか、というものであった。第2章から第4章における結論としては、資金収支情報に業務活動、投資活動、財務活動という3つの活動区分を設けることにより、

どのような活動から資金を生み出し、それがどのような活動に用いられるかを把握できるのみならず、地方自治体においてコントロールすべき重要なストックである、基金残高や地方債残高の増減も把握できるということが示された。このため、従来から用いられている実質収支などの総体的な収支のみでは把握することが難しかったストックの増減が把握あるいは開示できるようになるとともに、一部の地方自治体で生じていた過度な借入れにより収支均衡を図る事例や、健全化判断比率等には悪化の兆しが認められないにもかかわらず、財政調整基金残高が急激に減少して財政破綻の懸念が表明される事例などに対しても、より早期に警鐘を鳴らすことが可能になると考えられる。

そして、第5章から第7章においては、総務省のウェブサイトに掲載されている地方公会計の財務書類データについて、資金収支情報だけではなく、発生主義会計にもとづく情報も用いた統計的なアプローチを用いた研究を行った。第5章では、まず公表データをデータベース形式に整理するとともに、類似団体ごとにデータをグラフ化し、地方公会計データの全体像を把握する予備的な検討を行った。第6章では、第2章から第4章における問題意識も引き継ぎながら、実質収支といった従来の財政指標は地方自治体の財政状態、すなわち資産・負債ストックの状態の変動を適切に反映していないのではないか、また地方公会計から得られるフローの財務指標は、資産・負債ストックの変動をよりの確に説明できるのではないか、という観点からの統計的な検証を行った。その結果として、実質収支等の従来からの財政指標が改善する状況であっても、基金残高の減少や地方債残高の増加により財政状態が悪化する傾向を示すなど、従来の財政指標によっては財政状態の変動を十分説明できなかつたのに対して、地方公会計から得られる各種のフローの財務指標は、財政状態が改善あるいは悪化する状況を概ね説明できることが示された。これにより、財政健全性を評価するためにはどのような財務指標を用いることが望ましいかを検証することができたと考えられる。最後に第7章では、地方自治体の財政状況を表象する指標である本年度差額や業務活動収支などに関して、それらの財務指標が人口や税収などの非裁量的要因だけでなく、地方債残高や職員数といった行政運営上の裁量的要因による影響を受けることを明らかにした。

以上の各章における研究を通じて、事例分析やインタビュー調査などの定性的な研究手法に加えて、統計的な分析にもとづく定量的な研究手法により、従来の予算・決算制度のみにより地方自治体の財政評価を行うことは難しいが、地方公会計から得られる各種の情報を用いれば、地方自治体の財政評価をよりの確に行うことができることが検証できた。さらには、地方自治体の財政状況に影響を与える裁量的要因、すなわち行政運営における効率性や負債への依存度など要因を見出すこともできたものと考えられる。

これらの議論により、地方公会計の財務書類やそこから得られる財務指標は、地方自治体の財政健全性を評価するツールとして活用できることを明らかにできたと考えている。歳入歳出にもとづく従来の総体的な資金収支指標では、財政運営の健全性を評価することは困難であったが、財政規律の維持に統一的な基準による地方公会計の情報が資する可能性を見いだせたことは、本論文の主たる貢献と考えられる。

一方、今後に向けて様々な課題も認められる。各地方自治体における財務書類の作成は、法定の歳入歳出決算に比べて非常に遅くなっており、年度末から1年以上経過しても作成が終わっていない地方自治体もあるなど、財政運営に活用するには情報の適時性に問題がある。また、財務書類作成の基礎となる有形固定資産の評価などについては、地方自治体ごとに異なる基準あるいは方法が適用されているともいわれる。このため、発生主義会計にもとづく情報を、本論文のように地方自治体全体としての分析に用いることは可能であるが、複数団体間の比較や、個別団体の財政健全性の評価などに用いることは難しいという意見もある。それに対して、発生主義会計にもとづく情報と比較すれば作成が容易であり、作成方法に関しても団体間の差異が少ない資金収支計算書をまずは重視しながら、研究あるいは実務への適用を進めていくことも考えられる。

また、公共経営の健全性の評価という目的に対して、本論文で行った分析にはさらなる発展の余地があると考えられる。例えば、本論文では財政状況に影響を与える裁量的要因および非裁量的要因を見いだすための研究を行ったが、財政状況に影響を与える要素は、本論文で取り上げたものだけではない。地方公会計データを用いた公共経営全体の評価をさらに進めていくためには、より幅広い領域の要因を考慮した分析が必要になる。

本論文は、定性的手法と定量的手法の両面から、また資金収支情報と発生主義会計の情報の両面から、財政規律の維持、公共経営の健全性の維持の観点における地方公会計の意義を探求することを目指したものであるが、その取り組みの第一歩に過ぎないと考えられる。財政健全性、公共経営の健全性に影響を与える要因をより具体的かつ詳細に分析し、それらの要因をコントロールする際に地方公会計から得られる情報をどのように用いることができるのか、さらには本論文では言及していない公共施設の管理や公的サービスの評価などに地方公会計をどのように活用していけるのか、地方自治体の実務への貢献を目指した研究を引き続き進めていきたいと考えている。

<参考文献>

- 赤井伸郎・石川達哉（2019）『地方財政健全化法とガバナンスの経済学：制度本格施行後 10 年での実証的評価』有斐閣.
- 東信男（2012a）「イギリスにおける発生主義財務情報の活用状況：財政統制に焦点を当てて」『会計検査研究』会計検査院, no.45, pp.161-174.
- 東信男（2012b）「イギリスにおける発生主義財務情報の活用状況：政策評価に焦点を当てて」『会計検査研究』会計検査院, no.46, pp.151-165.
- 石田晴美（2017）「自治体財政健全化法の効果検証と今後の課題：夕張市を教訓に」『経営論集』文教大学, vol.3, no.6, pp. 1-17.
- 生方裕一・黒木淳・岡田幸彦（2019）「資産老朽化情報が予算要求額に与える影響：自治体職員への質問紙実験から」『会計プロGRESS』人会計研究学会, no.20, pp.47-61.
- 大川裕介（2012）「大阪府の事例に基づいたキャッシュ・フロー計算書の可能性をめぐって」『公会計研究』国際公会計学会, vol.13, no.2, pp.18-30.
- 大阪府（2018）「財政ノート」大阪府財務部.
- 大塚成男（2015）「財政力指数の限界と地方公会計による財務書類の機能」『経済研究』千葉大学, vol.30, no.2, pp.111-150.
- 大塚成男（2020）「地方公会計における財務書類の空洞化」『公共経営とアカウントビリティ』政府会計学会, vol.1, no.1, pp.37-48.
- 大森明（2012）「政府全体財務諸表の財政規律への活用可能性：イギリス、オーストラリアおよびニュージーランドの取り組みから」『会計検査研究』会計検査院, no.45, pp.13-34.
- 小川顕正（2021）「財務面から見た地方政府の状況：「統一的な基準」による財務書類を用いた予備的分析」『経済経営学部論集』京都先端科学大学, vol.2, pp.19-55.
- 金坂英司・広田啓朗・湯之上英雄（2011）「自治体財政の健全化と行政評価：都市データによる実証分析」『会計検査研究』会計検査院, no.44, pp.91-101.

- 兼村高文（2001）「自治体財政と発生主義会計」『都市問題』東京市政調査会, vol.92, no.1, pp.41-51.
- 亀井孝文（2004）「ドイツ公会計制度の現状と問題」『会計検査研究』会計検査院, no.29, pp.129-142.
- 亀井孝文（2008）「公会計複式記帳の展開と予算の統合」『経営情報学部論集』中部大学, vol.22, no.1-2, pp.21-43.
- 小西砂千夫（2004）「地方財政制度改革を踏まえた自治体財政分析の手法」『経済学論究』関西学院大学, vol.58, no.3, pp.309-329.
- 小西砂千夫（2008）「自治体財政分析における財政指標の考え方」『産研論集』関西学院大学, no.35, pp.71-88.
- 小西砂千夫（2009）「わが国の地方財政制度の特徴と建設公債主義」『経済学論究』関西学院大学, vol.63 no.3 , pp.299-314.
- 小西砂千夫（2013）「地方財政の制度運営における国の財政規律の投影」『Human welfare : HW』関西学院大学, vol.5, no.1, pp.5-32.
- 小西砂千夫（2014）「地方財政再建促進特別措置法と自治体財政健全化法：その文脈と背景」『経済学論究』関西学院大学, vol.68 no.3 , pp.287-318.
- 佐藤俊治（2013）「地方自治体における会計情報と評価に関する研究：新地方公会計を活用した世代間の公平性に関する実証的研究を中心に」『日本評価研究』日本評価学会, vol.12, no.3, pp.47-62.
- 佐藤亨（2019）「統一的な基準が示す財政状況：法定の決算との比較による実証分析」『地方財務』ぎょうせい, 2019年9月号, pp.60-71.
- 佐藤亨・松尾貴己（2019）「地方自治体の新公会計（統一的な基準）が予算編成に与える影響に関する分析：実態調査結果に基づいて」『会計検査研究』会計検査院, no.60, pp.13-27.
- 吹田市（2018）「平成29年度（2017年度）吹田市新公会計制度財務諸表」吹田市会計室.
- 吹田市（2019）「平成30年度（2018年度）吹田市新公会計制度財務諸表」吹田市会計室.

菅原宏太（2013）「地方財政健全化法の施行と地方公共団体の健全化行動：関西の市町村データによる考察」『会計検査研究』会計検査院, no.47, pp.39-54.

鷲見英司（2018）「首長選挙と地方財政の効率性に関する実証分析」『総合政策研究』関西学院大学, no.55, pp.41-51.

鷲見英司（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」『経済論集』新潟大学, no.108, pp.53-85.

隅田一豊（2001）「地方公会計制度の改革と企業会計的方式：アカウントビリティの改善を目指して」『都市問題』東京市政調査会, vol.92, no.1, pp.3-14.

総務省（2015）「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会報告書」総務省自治財政局地方債課・財務調査課.

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」総務省自治財政局財務調査課.

総務省（2019a）「地方公会計の推進に関する研究会報告書（平成30年度）」総務省自治財政局財務調査課.

総務省（2019b）「統一的な基準による地方公会計マニュアル（令和元年8月改訂）」総務省自治財政局財務調査課.

総務省（2020）「地方公会計の推進に関する研究会（令和元年度）報告書」総務省自治財政局財務調査課.

総務省（2021）「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3年3月31日時点）」総務省自治財政局財務調査課.

田近栄治・宮崎毅（2008）「地方交付税と地方自治体の財政改善努力：全国市町村データによる分析」『会計検査研究』会計検査院, no.38, pp.25-37.

茅根聡（1991）「地方自治体会計の現状と改善の試み：ストック会計の導入を中心として」『会計検査研究』会計検査院, no.4, pp.37-53.

- 土居丈朗・外山昌毅・吉岡大（2011）「財務状況把握の財務指標と地方財政健全化の判断指標」
『ファイナンシャルレビュー』財務総合政策研究所, no.105, pp.113-145.
- 馬場英朗・横田慎一・保木本薫（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見た公会計情報の有用性検証」『商學論集』関西大学, vol.65, no.1, pp.45-58.
- 林宏昭・後藤達也（2009）「都市財政の経常的な健全性に関する評価：基礎的経常収支による財政評価」『經濟論集』関西大学, vol.59, no.3, pp.201-228.
- 林宏昭・Worawet Suwanrada（2000）「府県財政の実証的分析」『經濟論集』関西大学, vol.50, no.2, pp.65-119.
- 広田啓朗・湯之上英雄（2018）「地方財政健全化指標における相互依存関係の実証分析」『經濟分析』内閣府經濟社会総合研究所, no.198, pp.1-21.
- 北海道（2006）「夕張市の財政運営に関する調査」北海道企画振興部.
- 前田出（2018）「地方基金の積立要因に関する計量經濟分析：基金残高は自治体の効率化努力によって積み上がったのか」『經濟分析』内閣府經濟社会総合研究所, no.198, pp.22-49.
- 益子久幸（2008）「地方公共団体の財政の健全化に関する法律と地方公会計の監査の問題点と改善策」『総合政策論集』東北文化学園大学, vol.7, no.1, pp.49-60.
- 水上拓也（2020）「地方公会計の決算分析の新たな視点：平成28年度公表732市の財務書類の分析」『公営企業』一般財団法人地方財務協会, 2020年1月号, pp.15-26.
- 宮本幸平（2008）「公会計の計算構造と理論的問題点」『研究紀要』星城大学, vol.5, pp.5-24.
- 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光（2002）「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果：フロントヤ費用関数によるソフトな予算制約問題の検証」『ファイナンシャル・レビュー』財務総合政策研究所, no.61, pp.120-145.
- 山下耕治・赤井伸郎（2005）「財政運営の透明性（情報公開, 政策評価）と事業効率性」『經濟学部研究年報』長崎大学, no.21, pp.61-73.
- 和足憲明（2014）『地方財政赤字の実証分析：国際比較における日本の実態』, ミネルヴァ書房.

- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Sicilia, M. and Steccolini, I. (2016) Public Sector Budgeting: A European Review of Accounting and Public Management Journals, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.29, no.3, pp.491-519.
- Bailey, S., Asenova, D. and Hood, J. (2012) The UK's Prudential Borrowing Framework: Professional Discipline and Control, *Local Government Studies*, vol.38, no.2, pp.211-229.
- Berger, T. M. and Heiling, J. (2015) Public Sector Accounting and Auditing in Germany, in Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Rossi, F. M., eds., *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*, pp.93-107, Palgrave Macmillan.
- Broadbent, J. and Guthrie, J., (1992) Changes in the Public Sector: A Review of Recent “Alternative” Accounting Research, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.5, no.2, pp.3-31.
- Broadbent, J. and Guthrie, J., (2008) Public Sector to Public Services: 20 Years of “Contextual” Accounting Research, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.21, no.2, pp.129-169.
- Broadbent, J., Laughlin, R. and Read, S., (1991) Recent Financial and Administrative Changes in the NHS: A Critical Theory Analysis, *Critical Perspectives on Accounting*, vol.2, no.1, pp.1-29.
- Broadbent, J., Dietrich, M. and Laughlin, R., (1996) The Development of Principal–Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems, *Critical Perspectives on Accounting*, vol.7, no.3, pp.259-284.
- Broadbent, J. and Laughlin, R., (1999) The Private Finance Initiative: Clarification of a Future Research Agenda, *Financial Accountability & Management*, vol.15, no.2, pp.95-114.
- Broadbent, J. and Laughlin, R., (2003a) Public Private Partnerships: An Introduction, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.16, no.3, pp.332-324.
- Broadbent, J. and Laughlin, R., (2003b) Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK, *Critical Perspectives on Accounting*, vol.14, no.1-2, pp.23-48.

- Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Rossi, F. M., eds. (2015a) *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*, Palgrave Macmillan.
- Brusca, I., Montesinos, V. and Vela, J. M. (2015b) Public Sector Accounting and Auditing in Spain, in Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Rossi, F. M., eds., *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*, pp.173-188, Palgrave Macmillan.
- Caperchione, E. and Mussari, R., eds. (2000) *Comparative Issue in Local Governmental Accounting*, Kluwer Academic Publishers.
- Caperchione, E. (2000) Trends and Open Issue in Governmental Accounting Systems: Some Elements of Comparison. in Caperchione, E. and Mussari, R., eds., *Comparative Issue in Local Governmental Accounting*. pp.69-85, Kluwer Academic Publishers.
- Guthrie, J. (1998) Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector: Rhetoric or Reality?, *Financial Accountability & Management*, vol.14, no.1, pp.1-19.
- Evans, P. and Bellamy, S. (1995) Performance Evaluation in the Australian Public Sector: The Role of Management and Cost Accounting Control Systems, *International Journal of Public Sector Management*, vol.8, no.6, pp.30-38.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, vol.69, no.1, pp.3-119.
- Hood, C. (1995) The "New Public Management" in 1980s: Variation and theme, *Accounting, Organization and Society*, vol.20, no.2-3, pp.93-109.
- Jacobs, K. (2012) Making Sense of Social Practice: Theoretical Pluralism in Public Sector Accounting Research, *Financial Accountability & Management*, vol.28, no.1, pp.1-25.
- Jacobs, K. (2016) Theorising Interdisciplinary Public Sector Accounting Research, *Financial Accountability & Management*, vol.32, no.4, pp.469-488.
- Jones, R. and Caruana, J. (2015) Public Sector Accounting and Auditing in the United Kingdom, in Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Rossi, F. M., eds., *Public Sector Accounting and Auditing in Europe : The Challenge of Harmonization*, pp.219-234, Palgrave Macmillan.

- Jorge, S. M., Jesus, M.A. and Laureano, R. M. S., (2016) Governmental Accounting Maturity Toward IPSASs and the Approximation to National Accounts in the European Union, *International Journal of Public Administration*, vol.39, no.12, pp.976-988.
- Lampe, H. W., Hilgers, D. and Ihl, C. (2015) Does Accrual Accounting Improve Municipalities' Efficiency? Evidence from Germany, *Applied Economics*, vol.47, no.41, pp.4349-4363.
- Lapsley, I. (1999) Accounting and the New Public Management: Instruments of Substantive Efficiency or a Rationalising Modernity?, *Financial Accountability & Management*, vol.15, no.3-4, pp.201-207.
- Lapsley, I. and Pallott, J. (2000) Accounting, Management and Organizational Change: A Comparative Study of Local Government, *Management Accounting Research*, vol.11, no.2, pp.213-219.
- Llewellyn, S. (2003) What Counts as "Theory" in Qualitative Management and Accounting Research?: Introducing Five Levels of Theorizing, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.16, no.4, pp.662-708.
- Nasi, G. and Steccolini, I. (2008) Implementation of Accounting Reforms, *Public Management Review*, vol.10, no.2, pp.175-196.
- New South Wales Government Treasury (1996) *1996-1997 Budget Papers BP2 Budget Information*.
- Pallott, J. (1992) Elements of a Theoretical Framework for Public Sector Accounting, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.5, no.1, pp.38-59.
- Parker, L. D., (2002) It's Been a Pleasure Doing Business with You: A Strategic Analysis and Critique of University Change Management, *Critical Perspectives on Accounting*, vol.13, no.5-6, pp.603-619.
- Pina, V., Torres, L. and Acerete, B. (2007) Are ICTs Promoting Government Accountability?: A Comparative Analysis of E-governance Developments in 19 OECD Countries, *Critical Perspectives on Accounting*, vol.18, no.5, pp.583-602.
- Pina, V., Torres, L. and Yetano, A. (2009) Accrual Accounting in Local Governments: One Method, Several Approaches, *European Accounting Review*, vol.18, no.4, pp.765-807.

- Portal, M. (2015) Public Sector Accounting and Auditing in France, in Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Rossi, F. M., eds., *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*, pp.75-92, Palgrave Macmillan.
- Roberts, J., (1991) The Possibilities of Accountability, *Accounting, Organization and Society*, vol.16, no.4, pp.355-368.
- Rossi, F. M. (2015) Public Sector Accounting and Auditing in Italy, in Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Rossi, F. M., eds., *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*, pp.125-141, Palgrave Macmillan.
- Ryan, C. (1998) The Introduction of Accrual Reporting Policy in the Australian Public Sector: An Agenda Setting Explanation, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.11, no.5, pp.518-539.
- Ryan, C. (1999) Australian public sector financial reporting: a case of cooperative policy formulation, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.12, no.5, pp.561-582.
- Sforza, V. and Cimini, R. (2017) Central Government Accounting Harmonization in EU Member States: Will EPSAS Be Enough?, *Public Money & Management*, vol.37, no.4, pp.301-308.
- Sinclair, A. (1995) The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses, *Accounting, Organization and Society*, vol.20, no.2-3, pp.219-257.
- Steccolini, I. (2019) Accounting and the Post-New Public Management: Re-Considering Publicness in Accounting Research, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.32, no.1, pp.255-279.
- Torres, L. and Pina, V. (2003) Local Government Financial Reporting in the USA and Spain: A Comparative Study, *Spanish Journal of Finance and Accounting*, vol.32, no.115, pp.153-183.
- Vela, J.M. (2000) Local Government Accounting in Europe: A Comparative Approach. in Caperchione, E. and Mussari, R., eds., *Comparative Issue in Local Governmental Accounting*, pp.87-102, Kluwer Academic Publishers.

Yamamoto, K. (2000) Accounting System Reform and Management in the Japanese Local Government, in Caperchione, E. and Mussari, R., eds., *Comparative Issue in Local Governmental Accounting*, pp.143-157, Kluwer Academic Publishers.