

# 地方自治体の基金積立行動に関する要因分析

## ～歳入の変動に着目した分析

京都先端科学大学 小川 顕正

### はじめに

2016年10月の財政制度審議会の財務省提出資料において地方の基金残高が増加していることが指摘されたことや、2017年5月の経済財政諮問会議で「国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて地方財政計画への反映等の改善方策を検討すべき」と提言されたことを受けて、地方の基金残高、中でも財政調整基金の残高が注目されるようになった。財政調整基金は地方財政法と地方自治法に根拠があり、災害などの突発的な財政支出に対応するために活用されているものであるが<sup>注1)</sup>、財務省はその残高が過剰であると指摘している。一方、総務省は2017年11月に「地方公共団体の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」を公表し、基金残高が増えている理由を「制度的な要因による増加と、将来の歳入減少」、「歳出増加への備え」としている。地方財政審議会も2017年12月12日に公表した「今後目指すべき地方財政の姿と平成30年度の地方財政への対応についての意見」で、「地方全体として基金の残高が増加していることをもって地方財政に余裕があるかのような議論や地方の財源を削減するような議論は不適當である」と指摘している。つまり、財務省と地方（および総務省）とで基金残高の捉え方が大きく異なっているのである。なお、2019年11月の財政制度審議会の財務省提出資料でも「一般的な積み立ての考え方（標準財政規模の20%以下）と整合的な状況になっていない」との指摘がある。ここで、財政調整基金の残高を見てみよう。2018年度末の残高は、都道府県が1兆7,830億円、市町村が5兆8,026億円である。2008年度末の財政調整基金残高は、都道府県が7,315億円、市町村が3兆3,452億円であるから、基金残高は10年で1.7～2.5倍に増加していることになる<sup>注2)</sup>。

さて、国と地方とで基金残高の捉え方が異なる要因として何が考えられるだろうか。まず、自治体の

財政状況と基金の積立行動の関係性が定量的に明らかにされていないという点が挙げられる。後に詳しく述べるが、この点について明らかにした研究の蓄積はあまりない。総務省が公表した「地方公共団体の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」も、財政状況との関係性を定量的に明らかにするものではない。次に、基金残高の適正規模が明らかにされていないという点も挙げられるだろう。

本稿では、滋賀県大津市に対して行った聞き取り調査を踏まえつつ、地方自治体の基金積立行動について2015～2018年の4か年の市町村パネルデータを用いて定量的な分析を行い、財政状況と基金積立行動の関係性を明らかにすることを試みる。本稿の構成は次の通りである。第1節で滋賀県大津市における地方自治体の基金積立行動に関する聞き取り調査の結果をまとめる。第2節で先行研究と本稿の位置づけを示し、第3節で分析に用いたデータと推定モデル、推定結果を示す。第4節で推定結果をもとに考察を行う。

### 1. 財政調整基金について

財政調整基金の積立行動について、総務省「地方公共団体の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」では、「標準財政規模の一定割合」（市町村の21.6%）と「決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て」（市町村の76.0%）を積立の考え方として挙げる市町村が多いことが示されている。そこで、筆者は2020年2月28日に滋賀県大津市において聞き取り調査を行った。総務省の調査結果と整合的であったのは、「標準財政規模の一定割合」という点である。なお、一定割合については10%を目安としている<sup>注3)</sup>とのことであった。また、総務省の調査結果で「決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て」と回答している自治体が多く存在していたが、この点については大津市における聞き取り調査

### 3. 実証分析

#### 3.1 仮説

以上を踏まえ、本稿の仮説を次の通りとする。

- i) 標準財政規模の10%に対して基金残高が小さいほど基金を積み立てる。
- ii) 法人税収や「歳出特別枠」に起因する過去の歳入の変動が大きいほど基金を積み立てる。

#### 3.2 データ

被説明変数には、各市町村の財政調整基金残高に実質収支を加えたものの差額（標準財政規模比）を用いる<sup>注6)</sup>。

説明変数は以下の通りである。いずれも、被説明変数の前年のデータを用いる。法人住民税の変動を参照して財政調整基金を積み立てるかどうかを検証するため、法人住民税の変化率を用いる。なお、変化率の絶対値を用いた分析 i と、変化率を用いた分析 ii を行う。また、地方交付税の交付団体と不交付団体とで行動が異なる可能性があるため、法人住民税の変化率と交付ダミー（交付団体の場合1をとる）の交差項も用いた。また、標準財政規模の10%を目安に積み立てるという行動を検証するため、財政調整基金残高に実質収支を加えたものと標準財政規模の10%との乖離率（基金残高と標準財政規模の10%との差を標準財政規模の10%で除したものを説明変数として用いる。さらに、地方自治体の歳入を変動させるものとして、「歳出特別枠」がある。そこで、普通会計歳入に占める「歳出特別枠」（地域経済・雇用対策費、地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費の合計）の割合も説明変数として加える。そのほか、実質公債費比率、実質収支比率、人口の変化率、基準財政収入額と基準財政需要額比率（基準財政収入額/基準財政需要額）を説明変数として用いる。

財政調整基金残高、実質収支、法人住民税額、標準財政規模、一般会計歳入総額、歳出特別枠合計額、実質公債費比率、実質収支比率は総務省「市町村別決算状況調」から、基準財政収入額と基準財政需要額は総務省「基準財政需要額」および「基準財政収入額」から、人口は総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」から採取した。データは、2014年から2018年の市町村別パネルデータである。

分析対象は、東京都特別区、2014年4月以降に合併した市（栃木市、富谷市、那珂川市）、特定被災地方公共団体を除く1531団体である。変数の記述統計

でより具体的に明らかになった。すなわち、過去の歳入の変動を参照し、変動が大きい場合に（例えば、法人住民税収の変動が大きい場合など）、積立のインセンティブが高くなる（過去の歳入の変動を参照している）のではないかとのことであった。

ところで、地方自治体の歳入を変動させるものとしては「歳出特別枠」も挙げられる<sup>注5)</sup>。「歳出特別枠」とは、地方財政計画の通常の費目とは別に臨時的な費目として計上されたもので、2014～2018年度の地方交付税算定においては、地域経済・雇用採択費、地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費がこれにあたる。算定額の合計は、2014年が9,400億円、2015年が1兆4,300億円、2016年が1兆2,200億円、2017年が1兆1,200億円、2018年が9,900億円である。2017年10月31日の財政制度審議会の資料では、小規模な自治体が「歳出特別枠」を使いこなせておらず、基金に積み立てられている可能性が指摘されている。

そこで、本稿では法人税収や「歳出特別枠」に着目し、自治体の財政状況と基金積立行動の関係性について定量的に明らかにすることとした。

## 2. 先行研究

地方自治体の基金積立行動の要因を明らかにした先行研究として、宮下・鷺見（2017）、足立・赤井・石川（2017）、宮下・鷺見（2020）がある。宮下・鷺見（2017）は、合併自治体を対象とした分析によって、合併算定替の期限切れ<sup>注4)</sup>への対応が積立行動の要因となっていることを明らかにしている。足立・赤井・石川（2017）は全ての市町村を対象とした分析によって、実質公債費比率が低い自治体では将来の社会保障関連支出を参照して積立を行っていることを明らかにしている。また、宮下・鷺見（2020）は、地方交付税依存率、ふるさと納税比率、単独事業費比率、扶助費比率などを説明変数に加え、歳出入の構造に着目した分析を行っている。分析の結果、町村について歳出削減を通じて財政調整基金が積み立てられていることを明らかにしている。ただ、いずれの先行研究においても、滋賀県大津市における聞き取り調査で示された①標準財政規模の10%という目安、②歳出の変動（法人税収、「歳出特別枠」）については説明変数に加えられていない。本稿における分析では、これらを説明変数に加えて定量的な分析を行う。

量は表 1 にまとめた。

表 1 記述統計量

| 変数                | 平均     | 標準偏差  | 最小値     | 最大値     |
|-------------------|--------|-------|---------|---------|
| 財政調整基金残高+実質収支の変化率 | 0.001  | 0.059 | -1.220  | 1.668   |
| 法人住民税の変化率         | 0.093  | 1.386 | -0.988  | 77.318  |
| 法人住民税の変化率(絶対値)    | 0.214  | 1.372 | 0       | 77.318  |
| 交付ダミー             | 0.962  | 0.190 | 0       | 1       |
| 標準財政規模の10%からの乖離率  | -0.270 | 0.293 | -4.347  | 0.102   |
| 歳入に占める歳出特別枠の割合    | 0.026  | 0.018 | 0.001   | 0.228   |
| 実質公債費比率           | 7.937  | 4.481 | -7.700  | 76.800  |
| 実質収支比率            | 6.011  | 4.579 | -10.800 | 104.400 |
| 人口の変化率            | -0.010 | 0.012 | -0.068  | 0.153   |
| 基準財政収入額/需要額比率     | 0.465  | 0.273 | 0.056   | 2.202   |

### 3.2 推定モデル

推定モデルは、各自治体の固定効果の存在を前提とした次の式で表される。

$$\Delta Y_{it} = \alpha + \beta_1 C_{it} + \beta_2 K_{it} + \beta_3 S_{it} + \beta_4 X_{it} + \gamma_t + \delta_i + \epsilon_{it}$$

ここで、 $\Delta Y_{it}$ は、財政調整基金残高と実質収支の合計額の差額（標準財政規模比）、 $C_{it}$ は、前年度の法人住民税額の変化率（分析 i は絶対値、分析 ii は変化率）、 $K_{it}$ は標準財政規模の 10%との乖離率、 $S_{it}$ は普通会計歳入に占める「歳出特別枠」の割合、 $X_{it}$ はその他の説明変数のベクトルである。また、 $\gamma_t$ は年の固定効果、 $\delta_i$ は市町村の固定効果である。本稿では、上記の式を固定効果モデルによって推定する。なお、推定は都市形態別（政令市・中核市・特例市・一般市・町村）のロバストな標準誤差を用いて行った。

### 3.3 分析結果

推定結果は、表 2 にまとめた。法人住民税の変化率については、絶対値をとった変化率と交付ダミーの交差項の係数がプラスに有意、変化率と交付ダミーの交差項がプラスに有意であった。それぞれ交差項ではない場合の係数と比べると交差項の係数の方が大きい。したがって、地方交付税交付団体では、前年度の法人住民税の変化率が大きいことを要因として財政調整基金を積み立てるといえよう。また、プラスに変化する場合に積み立てるともいえる。一方、交差項でない場合については、法人住民税の変化率の係数は絶対値をとった場合もそうでない場合もマイナスであった。不交付団体の場合、歳入に比較的余裕があり、そもそも財政調整基金を積み立てる必要があまりないという可能性がある。標準財政規模の 10%からの乖離率の係数はプラスに有意であり、財政調整基金の残高が標準財政規模の 10%よりも小さく、乖離が大きい場合に財政調整基金を積

み立てるといえる。一方、「歳出特別枠」の存在は財政調整基金の積立に影響を与えていないことがわかった。以上より、滋賀県大津市における聞き取り調査で示唆されていた標準財政規模の 10%が基金積立行動の目安になっていることが定量的にも示された。仮説 i) は支持される。また、交付団体に限れば、法人住民税収の変動が大きい場合に積立のインセンティブが高くなることも定量的に示されており、仮説 ii) は部分的に支持される。そのほか、人口の変化率の係数がプラスに有意、基準財政収入額/基準財政需要額比率の係数がマイナスに有意であった。人口が増えている地域など積立のインセンティブが高くなると言えよう。

## 4. まとめ

本稿では、定量的な分析により、市町村が①標準財政規模の 10%を目安として財政調整基金を積み立てていること、②地方交付税交付団体では法人住民税収の変動が大きい場合に財政調整基金を積み立てていることを明らかにした。②については、不安定な法人税収と義務的経費が多い硬直的な歳出構造とのギャップが財政調整基金の積立を誘引していると考えられる。したがって、財政調整基金の積立が過剰であることを指摘するのであれば、佐藤(2020)が指摘する通り、まずは法人 2 税に依存する地方の歳入構造を改める必要があるかもしれない。一方、①については、そもそも標準財政規模の 10%という基準が適正なのかという点について地方自治体の側が問われることになる。滋賀県大津市における聞き取り調査でも標準財政規模の 10%とする明確な根拠は聞くことができなかった。鷺見(2018)では、1996 年度～2016 年度のデータをもとに、3 年間で財政調整基金が標準財政規模の 10%を超えて取り崩される確率を算出している。分析の結果、都市では取り崩される確率が 2%未満程度であること、町村でも確率は 5%未満程度であることを示している。以上を踏まえると、標準財政規模の 10%という目安に明確な根拠がないにも関わらず、また実際にはそれほど規模の基金残高が必要ではないにも関わらず、「標準財政規模の 10%までは積み立てなければならない」という自治体間の横並び意識によって基金積立が過剰に誘引されている可能性があると言えよう。財務省が指摘するように、財政調整基金残高が合理的に適正な水準以上に積み上がっているのであれば、国全体で見たときの資金活用の効率性が損なわれていると言わざるを得ない。本稿では、標準

財政規模の10%という目安の根拠については検証できていないが、財政調整基金の積立について政策的な議論をする上では、そのことを明らかにする必要があります。そのほか、残された課題としては次の通りである。本稿の分析は、滋賀県大津市における聞き取り調査を下敷きにしている。本稿では、歳入を変動させるものとして法人税収と「歳出特別枠」に着目しているが、これら以外にも歳入を変動させるものが存在するかもしれない。したがって、他の自治体での聞き取り調査も行い、仮説をブラッシュアップしていくことが必要であろう。

表2 推定結果

|                  | i (変化率の絶対値)            | ii (変化率)               |
|------------------|------------------------|------------------------|
| 法人住民税の変化率×交付ダミー  | 0.01625 *<br>(2.75)    | 0.01360 *<br>(2.14)    |
| 法人住民税の変化率        | -0.01614 *<br>(-2.76)  | -0.01355 *<br>(-2.19)  |
| 標準財政規模の10%からの乖離率 | 0.43506 ***<br>(18.63) | 0.43434 ***<br>(18.24) |
| 歳入に占める歳出特別枠の割合   | -0.07099<br>(-1.69)    | -0.07063<br>(-1.68)    |
| 実質公債費比率          | -0.00023<br>(-0.49)    | -0.00023<br>(-0.48)    |
| 実質収支比率           | -0.00019<br>(-1.34)    | -0.00019<br>(-1.32)    |
| 人口の変化率           | 0.27181 ***<br>(6.22)  | 0.26898 ***<br>(6.52)  |
| 基準財政収支/需要額比率     | -0.18086 **<br>(-2.84) | -0.18854 *<br>(-2.63)  |
| 定数項              | 0.20930 ***<br>(8.14)  | 0.21242 ***<br>(7.30)  |
| Adj R2           | 0.26400                | 0.2657                 |
| サンプルサイズ          | 1531                   | 1531                   |
| モデル              | FE                     | FE                     |

注) 括弧内はt値を表す。

注) \*\*\*は1%有意、\*\*は5%有意、\*は10%有意であることを表す。

注) 都市形態別のロバストな標準誤差を用いている。

## 謝辞

本研究は、日本計画行政学会関西支部研究部会活動研究奨励金を受けたものである。また、本稿は日本計画行政学会関西支部2020年度研究大会にて報告した論文に修正を加えたものである。報告では、討論者である田代昌孝教授(桃山学院大学)、梅村仁教授(大阪経済大学)から有意義なコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を表す。

———注———

注1) 新型コロナウイルス感染症対策でも財政調整基金が活用された。一方で、自治体間で営業自粛に係る協力金に差が出るなど、「平時の財政格差が非常時の格差につながった」ことが佐藤(2020)「自治体共助へ基金創設も」(日本経済新聞2020年8月7日朝刊)で指摘されている。

注2) なお、財政調整基金・減債基金・その他特定目的基金を合わせた基金残高も、都道府県が2倍、市町村が1.6倍に増加している。

注3) 2017年11月の総務省調査では、標準財政規模等の一定割合の水準として、標準財政規模の5%以下とする市町村が7.0%、5%超10%以下が47.4%、10%超20%以下が26.3%であった。

注4) 合併後10年間は、普通交付税の算定において合併前の旧市町村の交付税を合算する措置であり、11年以降は段階的に縮小される。

注5) いわゆる「歳出特別枠」については、飛田(2016)が詳しい。

注6) 決算剰余金を翌年度に繰り越す場合は実質収支となり、基金に積み立てる場合は財政調整基金残高となる。また、翌年度に繰り越すかどうかは無差別であることから、これらを足し合わせた変化率を被説明変数として用いる。これについては宮下・鷺見(2017)が詳しい。

## ———参考文献———

- 1) 足立泰美・赤井伸郎・石川達哉(2017)「地方自治体の財政調整基金残高拡大の要因分析～将来の財政制約への備えに着目した分析～」日本財政学会第74回大会報告論文。
- 2) 佐藤主光(2020)「自治体共助へ基金創設も」『日本経済新聞2020年8月7日朝刊』。
- 3) 飛田博史(2016)「地方交付税制度をめぐる4つの論点」『新しい地方財政の展望「アベノミクス」を超えて』153～173。
- 3) 宮下量久・鷺見英司(2017)「合併自治体の財政調整基金に関する実証分析」『日本地方財政学会研究叢書』24号、125～149。
- 4) 宮下量久・鷺見英司(2020)「市町村における財政調整基金の積立要因に関する実証分析」『計画行政』43巻4号、39～47。