

研究指導 大橋 良生 講師

地方自治体運営に対する一考察

- 財政力指数と効率性分析を通して -

中根 元

1. 自治体運営の現状と問題の所在

1.1 自治体財務書類の進展とその背景

平成 12 年に試行された地方分権一括法、平成 16 年の三位一体改革など国から地方への権限の委譲が進んでいる。

地方分権の進展により、地方自治体にはこれまで以上に責任ある地域経営が求められている。そのような中、北海道夕張市では不正な財政処理が行われていた。約 350 億円の財政赤字を隠して財政運営を行っていたことが発覚し 2007 年 3 月に事実上財政破綻となった。夕張市の事例は、全国に波紋をよび自治体の情報開示のあり方や財政悪化の早期是正機能の不備などの課題に焦点が当てられた。その流れを受け、公会計改革と呼ばれる一連の自治体における財政等の会計情報を開示する方法を変える動きが活発になる。この改革により従来の自治体会計における現金主義を中心とした既存の指標や分析手法に批判が加えられ、発生主義を中心とした手法へと変動している。発生主義の導入により、長期的な視点をもって自治体の財政情報を読み取ることが可能になった。自治体が作成する財務書類は住民等への説明責任の履行、財政の効率化・適正化を目的としている。発生主義により作成された財務書類を読み取るためには、専門的な知識が必要になる場合がある。そこで現在では専門的な知識を有さなくとも、比較的簡単に自治体の財政状況が読み取れるよう、行政評価のための指標に関する研究が進められている。

1.2 問題の所在

地方自治体の権限の拡大に伴い、責任も大きくな

っている。その流れの中で、自治体の財政力を把握するために財政力指数¹を計算した。財政力指数とは、地方自治体の財政力を表す数値であり、この数値が高いほど自主財源の割合が高く、財政力が高い自治体であると判断される。この数値が 1 を超える自治体は財政に余裕があり、国から普通交付税の交付を受けていない不交付団体である。財政力が 1 を下回る自治体は財源に余裕がなく国からの普通交付税を受ける交付団体となる。平成 21 年度において、普通交付税を受け取っている都道府県は全体の約 95%である。

図表 1.平成 21 年度の都道府県の財政力指数（単位：％）

順位	都道府県	財政力	順位	都道府県	財政力
1	東京都	1.34	25	福島県	0.46
2	愛知県	1.07	26	奈良県	0.44
3	神奈川県	0.97	27	新潟県	0.43
4	大阪府	0.81	28	福井県	0.43
5	千葉県	0.8	29	山梨県	0.43
6	埼玉県	0.78	30	愛媛県	0.42
7	静岡県	0.76	31	北海道	0.4
8	茨城県	0.67	32	熊本県	0.39
9	栃木県	0.65	33	大分県	0.37
10	京都府	0.64	34	和歌山県	0.35
11	兵庫県	0.63	35	佐賀県	0.34
12	滋賀県	0.62	36	青森県	0.33
13	広島県	0.62	37	山形県	0.33
14	福岡県	0.62	38	徳島県	0.32
15	群馬県	0.61	39	岩手県	0.31
16	三重県	0.61	40	宮崎県	0.31
17	岐阜県	0.55	41	長崎県	0.3
18	岡山県	0.55	42	鹿児島県	0.3
19	宮城県	0.54	43	沖縄県	0.3
20	石川県	0.5	44	秋田県	0.29
21	香川県	0.49	45	鳥取県	0.27
22	富山県	0.48	46	高知県	0.25
23	長野県	0.48	47	島根県	0.24
24	山口県	0.47			

参考：総務省 HP より作成

¹ 財政力指数 = 基準財政収入額/基準財政需要 (過去 3 年の平均値)

総務省により発表されている都道府県の平成 21 年度における財政力指数を表したものが図表 1 である。表によると財政力指数が 1 を超えている都道府県は 2 団体のみである。多くの都道府県が自主財源に乏しく、普通交付金に頼っているということが分かった。そこで本研究では、地方分権化が進む中において責任ある経営が求められている地方自治体の財政状態の改善のため効率性に関する財務書類の分析を行う。

2. 先行研究

2.1 自治体会計における財政指標に関する研究

自治体の財務書類は、企業の財務諸表とは異なり、分析指標が確立されていない。そこで、財務分析のための指標の開発が進められている。

醍醐（2000）は、債務償却可能年数と呼ばれる、自治体における債務返済能力の分析を挙げている。この指標は、一般財源及び公債費に充当可能な手数料や使用料から経常費用と当年度元金償還分を除いたものを新たな需要を用いずに全ての実質債務の返済に充てるとしたら何年で返済可能かを表す指標である。

赤井（2001）は貸借対照表から財政状態を把握するために資産・負債比率を用いている。この指標は負債における資産の割合を表している。この指標が 1 を超えている場合すべての負債を資産の売却によりまかなうことが可能となる。また財政状態の効率性を測る指標として普通財産・一般債務比率と行政財産・特定債務比率を用いている。普通財産・一般債務比率は、一般債務に対する売却可能資産の変化により、経常活動の効率性の変化を捉えることを可能にするとしている。行政財産・特定債務比率では、行政サービスを提供するための社会資本とその財源として発行された公債費等の債務の関係の把握により、投資活動の効率性を捉えることを可能にする指標である。

2.2 自治体における多面的な財政分析

財務書類の利用者の目的や視点により、財務書類を分析するために用いる指標は変化する。

佐藤（2007）は 6 つの視点、それぞれ安定性、自立性、柔軟性、生産性、資本蓄積度、世代公平性から都道府県及び市町村を対象に財務書類分析を行っている。そして 6 つの各視点で偏差値を算出し評価を行った。その結果、地方自治体は大きく 6 つのタイプに分けられ、タイプごとの強みと弱みを明らかにすることが可能になった。

以上の先行研究は、地方自治体の財務書類を測定するために用いる財政指標やデータの差異により、財務書類を多面的に分析することが可能であることを表している。

3. 分析の枠組み

先行研究をもとに本研究では、地方自治体の財務書類を活用し、自治体の効率性を測定する。

サンプルとしては都道府県を対象として分析を行う。市町村ではなく都道府県を分析対象とした理由は各々の税収入の違いが挙げられる。市町村の主な税収入である固定資産税等は景気とあまり連動性はないので安定した収入を得られる。しかし、道府県の主な税収入の 1 つである事業税等は景気と連動し、景気が悪くなれば税収入も低下する。現在の低成長経済においては、事業税は安定した税金ではない。そこで都道府県の財源は、市町村以上に逼迫していると考えられる。また都道府県の行政規模は市町村より大きく、その業務の広さから無駄が発生する可能性がある。上記のことから都道府県を分析の対象とした。都道府県は市町村と異なり、その数において非常に少なく、人口、産業構造の要素を組み合わせ、細かく分類することが困難であると考えたため 47 都道府県すべてを対象に総合的に分析する。

分析に用いる指標としては、住民一人当たりの行政コスト（以下、第 1 指標）住民一人当たり人件費・物件費等（以下、第 2 指標）行政コスト対公

共資産比率（以下、第3指標）である。第1指標と第2指標で、地方自治体の経常的な行政活動の効率性を測定する。これらの指標の数値が低いほど効率性は高いと判断できる。第3指標は、どれだけの資産でどれほどの行政サービスを提供しているのかを分析する。第3指標の全国の地方自治体の平均値は10%～30%である。指標は下記の数式に基づき算出される。第1指標と第2指標では効率性の良い順にA～Dへグループ分けを行っている。グループ分け

の基準は各指標の数値に4つの区分を設け、当てはまるものに分類している。その結果、第1指標ではAが3団体、Bが14団体、Cが19団体、Dが5団体となった。第2指標はAが1団体、Bが20団体、Cが16団体、Dが4団体に分けられた。また財政力指数も同様にグループ分けを実施しており、各指標のグループとの関係性の検証を容易にする。第3指標は相対的な判断指標のためグループ分けは実施しない。

第1指標: 住民一人当たりの行政コスト(円) = 純経常行政コスト/住民基本台帳人口
第2指標: 住民一人当たりの人件費・物件費等(円) = 人件費・物件費/住民基本台帳人口
第3指標: 行政コスト対公共資産比率(%) = 経常行政コスト/公共資産

図表 2. 都道府県に対する財務分析の結果

財政力順位	グループ	都道府県	効率性(N=41)							
			第1指標	順位	グループ	第2指標	順位	グループ	第3指標	順位
2	A	愛知県	210,321	4	B	110,931	4	B	18.79	11
3	A	神奈川県	174,360	1	A	99,998	1	A	31.34	2
5	A	千葉県	186,615	2	A	109,948	3	B	19.60	7
6	A	埼玉県	195,115	3	A	102,047	2	B	24.05	5
7	A	静岡県	223,020	5	B	132,928	13	B	36.43	1
44	D	秋田県	401,552	37	D	156,164	28	C	14.75	30
45	D	鳥取県	444,196	39	D	196,754	37	C	14.05	37
46	D	高知県	448,548	40	D	201,391	38	D	14.51	34
47	D	島根県	510,251	41	D	208,745	39	D	12.49	41

4. 分析結果

図表 2 は、分析結果を表している。自治体は財政力指数の高い順に並んでいる。財政力指数の高い5団体と低い4団体を示している。なお47都道府県のうち6つの都道府県は財務書類の形式の違い等から分析することができなかつたため、サンプル数は41である。第1指標では、財政力指数の高い都道府県では効率性が良く、低い都道府県では効率性が悪

い結果となった。第2指標でも財政力指数が低い都道府県より財政力指数が高い都道府県が効率性は良いという結果になった。第3指標では、第1指標、第2指標において効率性がよい神奈川県が、平均値を超えていることから社会資本整備が不足している可能性がある。神奈川県の第1指標と第2指標の結果の要因としては平成9年から実施している行政システム改革の成果が大きい。この改革により神奈川県では平成22年度までの13年間で一般行政部門の

職員数を 29.9%削減し、少ない職員数で行政サービスを提供することを可能にした。

一方で財政力指数が最下位の島根県は、どの効率性指標も悪い結果となった。島根県の平成 21 年度における人口 10 万人当たりの職員数状況を見ると 1807.98 人と都道府県平均の 1138.41 人を上回っている。島根県は離島、中山地帯等を抱えているなどの地理的特徴から行政サービスを実施する上で人員が多く必要であるため人件費・物件費が他の都道府県より多くなってしまっている。秋田県や高知県、鳥取県等の効率性が悪いのも島根県と同様の規模の不経済²が要因になっていると考えられる。

5. 今後の展望

財政力指数の高い都道府県 5 つと財政力指数の低い都道府県 4 つの効率性分析を行った。それぞれの指標より、効率性の良い都道府県と悪い都道府県を判明することができた。その結果、第 1 指標と第 2 指標における効率性は財政力指数と連動性があることがわかった。特に第 1 指標では、財政力指数の高い都道府県は効率性が良いという結果がでた。財政力指数が低い都道府県は効率性が悪い結果となった。

財政力指数が D グループに属している都道府県は財政力指数が高いグループ以上に財政の効率化を図る必要がある。具体的には、企業に対する税率を下げ、企業誘致を行い、規模の経済を図るなどが挙げられる。このことにより職員数の削減につながり、人件費、物件費の削減に繋がると考えられる。また事務事業の統廃合や公共施設の民間委託なども行政コスト等の削減に繋がると考えられる。

個々の都道府県の財政運営は、その都道府県のおかれている条件により、またその運営方法により極めて多様である。しかし、いずれの態様においても自らの財政内容を分析し、問題点を解明して、財政

運営の効率化を図る必要がある。そのためには自治体の財政状態をより理解しやすくなる指標を開発し、住民や企業等に自治体財政に対する理解力を高める必要がある。住民や企業等が自治体財務書類を活用し、それを県政に反映させることにより行政は具体的な政策を打ち出すことが可能になると考えられる。

本研究では地方自治体における効率性という観点から行政コスト計算書を中心に都道府県の財政運営分析をした。先行研究における自立性等の分析は効率性との関連性を示すものではなかった。財務分析は目的に合わせて、多面的に分析することが必要である。

今回 47 都道府県のうち 6 団体においては、財務書類の形式の違いにより財務分析を行うことができなかった。今後は、財務書類形式の違いを超えた包括的な財務指標の開発が必要になる。

少子高齢化社会になり社会経済の環境が変動している現在において自治体の財政運営における効率化は必要不可欠である。特に財政力指数の低い自治体の財政運営の効率化は今後の大きな課題になると考えられる。

引用文献等

- [1] 醍醐聡「自治体財政の会計学」新世社,2000
- [2] 赤井伸朗・鷲見英司・吉田有里「バランスシートで見る日本の財政」日本評論社,2001
- [3] 佐藤亨「バランスシート及び行政コスト計算書による新たな財政分析 - 全国調査による分析の試み - 」公会計研究,2007
- [4] 総務省「都道府県財政指数表」,2009
- [5] 総務省 <http://www.soumu.go.jp/>
- [6] 各都道府県ホームページ

² 規模が大きくなることにより発生する不効率性のこと