

都市の財政力 2005

- 自治体経営分析における財政分析 -

< 調査結果の要約 >

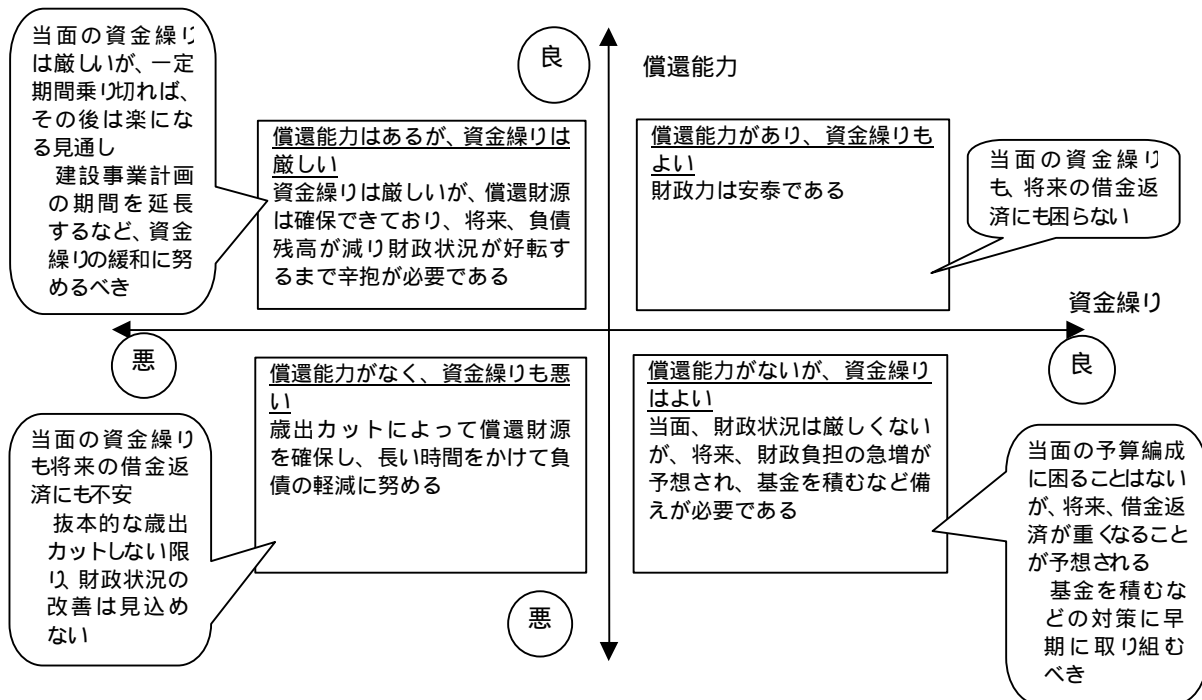
(財) 関西社会経済研究所 (会長：秋山喜久 関西経済連合会会長、所長：本間正明 大阪大学大学院経済学研究科 教授、経済財政諮問会議議員) では、地方分権の時代に対応した自治体評価に関する研究に取り組んでいます。その成果の一つとして、全国の人口 10 万人以上の都市について行った財政分析についての調査結果がまとまりましたので、ここにご報告いたします。

関西社会経済研究所は、経済界の支援をうけ、学界・経済界等の有識者による調査・研究活動を行っている非営利の総合政策シンクタンクです。
 詳細については、同封のパンフレット、またはホームページ (<http://www.kiser.or.jp/>) をご参照ください。

1. 自治体の財政分析のねらいと手法

(1) ねらい

いま、多くの自治体で財政状況が悪化しているが、その悪化のパターンは、下の図で示したように、当面の資金繰りに困って予算編成ができないのか、将来の財政負担の増大が懸念されるのか、さまざまであり、その症状によって、財政再建のあり方もおのずと変わってくる。



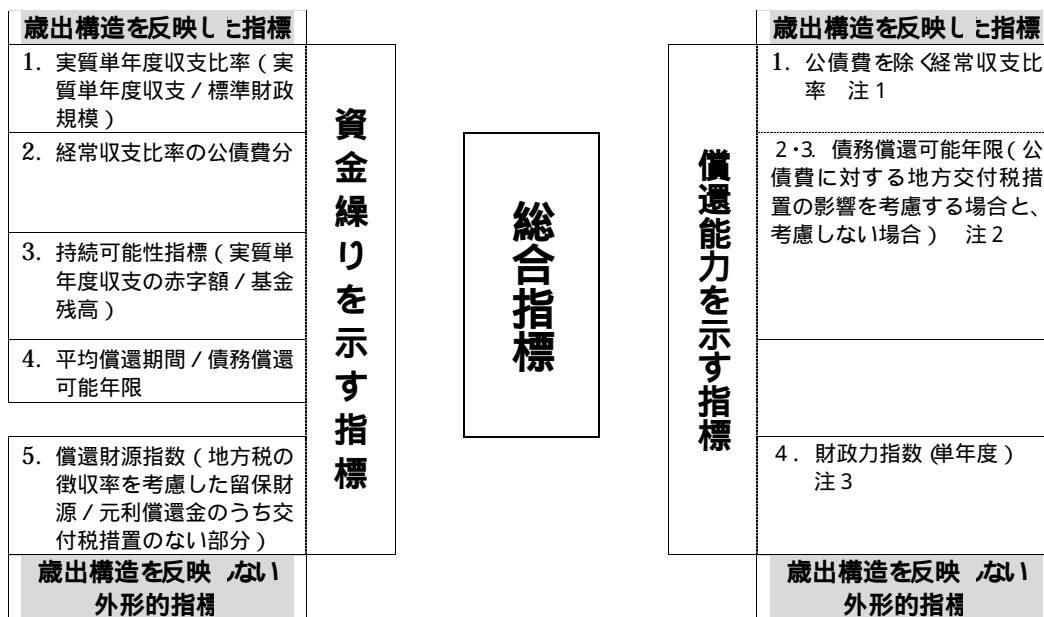
地方債残高の増加や将来の退職金支払いの増大、基金の枯渇、外郭団体の経営難など、現在の地方財政では、ストック分析の重要度が増している。

資金繰りだけでなく、償還能力の大きさも重要である。

従来から使われてきた地方財政に関する財政分析指標は、フローを重視した、どちらかといえば資金繰りについての分析が主であり、ストックをベースとするものはほとんどない。償還能力の観点からの財政指標を用い、資金繰りと債務償還能力の区別をしながら財政分析を行わなければ、財政再建の進め方を判断するには不十分といえる。

(2)調査の手法

- 本調査では、自治体がこれまで使ってきた「伝統的な資金繰りを中心とする財政指標」と「償還能力を複合的に分析した新しい財政指標」で各自自治体の「当面の資金繰り（フロー）」と「債務償還能力（ストック）」をそれぞれ区別して示し、「総合指標」を算出することにより、従来は十分できなかった自治体の財政状況の把握に努めた。
- 平成元年度から15年度までのデータを時系列で分析することにより、特定の市の財政状況が、バブル期から今日まで、どのような変遷をたどってきたかを確認すること、並びに「健全な財政運営のあり方についての指針作り」に有益な情報提供をめざしている（将来的に健全財政の枠内でどこまで起債が可能か、または、償還能力の回復のために、どれだけの行革によって余裕財源を産み出す必要があるか等）。償還能力等の指標は、地方債格付けにおいて格付機関などが用いているが、資金繰りと償還能力の観点に分けて、15年間の財政状況の推移を示したのは、本調査独自の試みである。



注1 数値が低いほど、償還財源に恵まれていることを示す。

注2 純債務に対する単年度の償還財源の割合を示す（いざとなれば何年で債務を償還できるかを示す尺度）。

注3 外形的に財政力の有無を示す（自主財源の割合の大きさ）。

2. 評価結果のポイント

(1) 評価対象

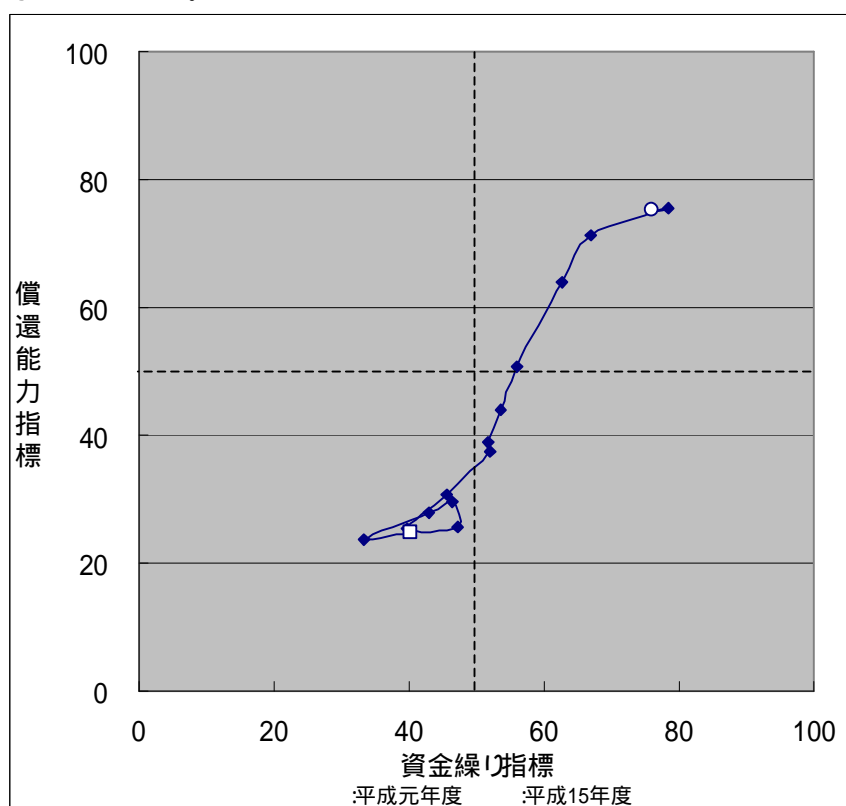
全国 10 万人以上の規模の都市を対象とし（225 自治体）アンケート調査を行ったところ、多数の市からの協力を得た。

回収率 :84.8% (191市 / 225市)

なお、「ガバナンス」については『自己評価に基づく自治体の組織運営（ガバナンス）評価』として、昨年5月に発表している。

(2) 全国についての分析結果

下図は、本調査で回答を得た都市の財政データを合算したものをを用いて作成された、平成元年度～15年度における10万人以上の都市を総体としてみたときの財政状況の変化を示すものである。

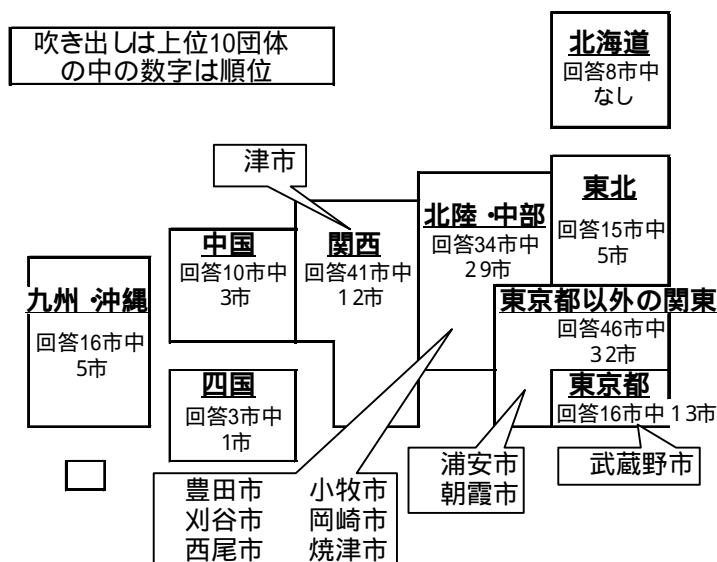


- 平成元年度～5年度において健全財政の状況で推移していたが、その期間中では大きく償還能力の低下が見られる。
- 平成6年度以降もその傾向は続き、平成8年度まで償還能力の著しい低下が生じたことが分かる。
- 平成9年度～11年度まで資金繰りの悪化が生じ、財政状況が左下へと推移した。
- 平成12年度～13年度においては、回復傾向も窺えるが、直近では再び資金繰りも償還能力も弱含みである。

(3) 自治体別総合順位 (平成15年度結果をもとに)

順位	都道府県	市名	総合指標	資金繰り指標	償還能力指標	コメント
1	愛知県	豊田市	94.0	2位	1位	各市の詳細なコメントは次ページ参照
2	愛知県	刈谷市	92.3	4位	2位	
3	愛知県	西尾市	83.8	1位	10位	
4	東京都	武蔵野市	81.2	3位	15位	
5	千葉県	浦安市	78.0	10位	4位	
6	愛知県	小牧市	76.5	11位	6位	
7	埼玉県	朝霞市	76.1	5位	26位	
8	愛知県	岡崎市	75.9	8位	9位	
9	静岡県	焼津市	73.12	19位	8位	
10	三重県	津市	73.07	18位	11位	

上位100位の都市は全国に次のように分布しています。



(4) 主たる分析結果

地域別に見た動き

- 全国的に傾向は似ているが、地域別に見ると、それぞれ異なった動きを示している(財政状況は、おおむね東高西低である。)
- 北海道は厳しいがバブル期ですらそれほど良くないので、落ち込みの程度はそれほどではない。
- 関東・東北・北陸・中部地方はバブル期には健全財政の状況にあり、その後次第に財政状況は悪化しているものの、なお直近の年度でも中位水準で踏みこたえている。
- ところが関西・中国・四国・九州は、直近年度の落ち込みぶりは相当厳しいものがあり、そのなかで関西の落ち込みぶりは著しい。
- 沖縄はバブル期でも財政状況は余りよいとは言えなかったために、直近の年度との差が少ない。

上位 10 市のコメント

順位	都道府県	市名	総合指標	資金繰り指標(順位)	償還能力指標(順位)	財政状況に関するコメント				
						行政改革の試み	人件費の抑制	大型投資計画	歳入の伸び	その他
1	愛知県	豊田市	94.0	2	1	豊田市行政経営戦略プランの下で、仕事の進め方や職員の意識改革を断行。総務省の新地方行革指針を先取りした定員削減をめざす。	高齢職員の昇給停止や、退職時特別昇給制度の廃止などを実施。時間外勤務の管理の徹底。	ハート事業で5億円以上については、行政評価制度によって事前評価を実施し、行政経営会議に諮るなど。	基幹産業の堅調な業績に支えられ、市税収入が安定した財源。三位一体改革の動向が不透明である不安も。	健全財政の維持のために、財務指標や市債の借入などに中期目標を立てるとともに、予算編成で市債の抑制、基金の積み立てなどに数値目標を掲げる。
2	愛知県	刈谷市	92.3	4	2	平成16年度に、従来の予算や人員の削減といった量的な改革だけでなく、経営的な視点で改革をめざした刈谷市行政経営方針を策定。	施設管理業務の委託、給食業務等での民間委託を実施。公共施設の公設民営化など。	計画的に基金を積み立て、市債借入の抑制に努める。	一般会計の歳入の伸びは横ばいだが、市税収入は10年間で11.2%の伸び。	製造業の本社が多数立地し、自動車関連産業の業績好調に支えられて安定的な市税収入。市債現在高が低く、基金現在高が大きい。
3	愛知県	西尾市	83.8	1	10	平成7行政改革大綱を策定(11年度に見直しして第二次計画へ)。県内で初となる地方公共団体のオンブズマン制度を導入し、行政改革の進捗について評価、監視を受ける。近年の行政改革の取り組みでは、行政組織の見直し、定員適正化計画の見直し、事務事業の見直し、補助金の見直し、公共工事のコスト削減、市民サービスの向上などの項目の下で、行政改革を実施し、その進捗管理を厳しく行っている。平成11年度から15年度までの経費削減効果の累積額は、第2次計画分で49億5千万円。				
4	東京都	武蔵野市	81.2	3	15	キャップ制という独自の取り組みで経常経費を抑制(平成11年度から実施)。職員適正化計画の実施。	厳しい定員管理(5年間で179人の削減)給与等の適正化(高齢職員の補充停止、手当の見直し)	財政計画を前期5年間の実行計画について立て、主な事業の実施予定と事業費を計上。	市税は、平成元年度からほぼ一定額で推移している。	特になし。
5	千葉県	浦安市	78.0	10	4	特になし。	定員管理計画はあるが、住宅開発が進み、職員数は人口増に対応している状況。	高齢化が進んでおらず、子育て支援の観点から、学校・保育所の建設が進んでいる。	若い世代の居住者が増えており、歳入は緩やかに右肩上がり。	東京ディズニー関連で固定資産税が増収、一人あたりの納税額も全国で上位。
6	愛知県	小牧市	76.5	11	6	毎年、事業の廃止を含めた事務事業の見直しを行っている。	退職者補充員として、正規職員ではな臨時職員や短時間再任用職員を充てた。	総合計画に盛り込んだ施策の着実な推進。施設の新設・改築では、建設後の利用状況、管理運営・維持管理費を事前に検討。	滞納整理の実施による徴収率の向上、また市内企業の業績回復をきっかけ、法人市民税を中心に増収	国・県の予算編成に関する情報収集に努め、また補助事業であっても安易に受け入れず、効果や市の施策の方向、緊急性等を慎重に検討。補助金や経常経費の見直し。
7	埼玉県	朝霧市	76.1	5	26	現在進行中の行政改革で定数管理や事務事業の見直しを実施。	職員給与水準の抑制、時間外勤務の削減、退職者の補充を極力控える。	国・県補助金の確保と将来的な負担を考慮した市債の活用。	歳入の50%を占める市税について、税収確保対策本部を設置し、管理職による休日徴収など収税努力。	時流に乗ることなく、当たり前のことを地道に実施してきた結果。
8	愛知県	岡崎市	75.9	8	9	新岡崎市行政改革大綱を策定し、質の高いサービス、市民協働、経営感覚強化に取り組む。目に見える効果・実感できる中核市を目指して「ステップアップ戦略」を策定し改革に取り組む。	職員採用では退職職員の補充を原則。既存事業の増大等にもなる職員の増員配置を抑制。	大型投資事業は、必要性や後年度負担などを検討し、計画的な基金の積立や、国・県補助や起債など特定財源の確保に努める。	近隣で優良企業が多数立地し、人口が堅実に伸び、市民税・固定資産税の納税義務者の増加。景気の回復で市税が堅調な伸び、徴収強化にも取り組む。	国道1号線や東名高速道路岡崎工など交通アクセスが良好であることなど、地理的な要因があげられる。
9	静岡県	焼津市	73.12	19	8	財政状況が堅調である理由としては 市域が比較的狭く、可住面積割合・人口密度がともに高いなどによって高い行政効率 これまで伝統的に人件費を抑制してきたこと 地方債の発行に対して慎重な姿勢を取ってきたこと などが挙げられる				
10	三重県	津市	73.07	18	11	津市行政改革大綱に基づき、事務事業の見直し、行政サービスの提供方法の見直し、補助金の見直しを継続的に実施。	平成10年度の1,758人から15年度までに職員数を110人削減。	地方債発行においては、元利償還に対する普通交付税の導入状況を適格に把握。	特になし。	財政健全性を常に念頭に置いて運営し、多様化する住民サービスのなかで、公と民の行うべき事務を明確に区別するよう努めてきた。

備考)各市からの聞き取りをもとに、関西社会経済研究所の文書で取りまとめた

財政状況の変化の類型

各自治体の平成元年度～15年度の財政状況の推移が描かれた図を基に、当該期間の財政状況の変化の特徴を捉える。ここでは、財政状況の推移の傾向を7つのパターンに分類する。

- パターン1．財政状況が全体的に悪化傾向にある団体：札幌市など
- パターン2．阪神大震災に影響を受けた団体：神戸市など
- パターン3．資金繰りが主に悪化している団体：富士市など
- パターン4．償還能力が主に悪化している団体：青梅市など
- パターン5．高位安定している団体：豊田市など
- パターン6．バブル期でも財政状況が厳しく直近でもあまり変わらない団体：宮崎市など
- パターン7．平成元年度よりも直近年度のほうが改善されている団体：大東市など

財政状況の悪化のパターンと再建のあり方

財政状況の変化	財政再建の進め方	該当する都市
パターン1． 財政状況が全体的に悪化傾向にある団体	このような団体では、過去に行った大規模な投資的経費によって地方債残高が重く、近年の不況期のなかで行政改革が遅れた結果として基金が枯渇し、人件費や福祉的経費、公営企業等への繰出が大きいなどの理由で公債費を除く経常収支比率が高いなどの現象が起きた結果として、資金繰り、償還能力がともに厳しい状況である場合が多い。行政改革によって経常経費の抑制と、地方債残高の減少の両方をめざすという厳しい財政運営が必要となる。また、受益者負担の引き上げや人件費の抑制、法定外税などの努力が必要となってくる。	札幌市、千葉市、横浜市、名古屋市、大阪市など政令指定都市の大半をはじめ、多くの都市
パターン2． 阪神大震災に影響を受けた団体	このような団体では、特に、震災復興事業などの結果として地方債残高が重く、それに近年の不況による財政難が重なり、財政状況に厳しさが増している。公債費を除く経常収支比率が低い限りは、いずれは公債残高も減ってくるのが期待されるので、いましばらく辛抱が必要となる。	神戸市、西宮市、尼崎市、明石市、宝塚市、伊丹市
パターン3． 資金繰りが主に悪化している団体	資金繰りだけが悪くなる理由としては、公債費を除く経常収支比率を抑制し、償還財源を確保しながら、起債の償還期間をできるだけ短くして急激に返済を行い、経常収支比率の公債費分が高いなどのケースが考えられる。そのような状況では、いましばらく辛抱ができるならば、財政状況は好転することが期待できるが、難しい場合には、多少は起債をして資金繰りを緩和することも有効である。	富士市、長野市、静岡市、三田市、富士見市、寝屋川市、加古川市など
パターン4． 償還能力が主に悪化している団体	このような団体では、基金の減少や地方債残高の増大もさることながら、公債費を除く経常収支比率が急激に上昇し、償還財源が圧縮されていることが、償還能力の低下の原因であると考えられる。そうであるならば、財政再建のためには、人件費や扶助費の抑制、団体補助金の見直し、受益者負担の引き上げ等による公営企業会計繰出の抑制など、経常費の圧縮が急務となる。	青梅市、新潟市、豊橋市、松山市、佐賀市、徳島市、旭川市、奈良市、北九州市など

財政指標が好転している市における要因分析

平成 10・11 年度と 14・15 年度は、経験的に、近年ではもっとも財政状況が厳しい。その期間で、財政状況が改善している団体では、相当な行政改革を断行して、財政状況の改善を図ったか、日本経済全体の動きと反して地域経済が V 字回復を遂げたことで地方税収に恵まれたかのどちらかであると考えられる。そこでそれらを含む期間である、[平成 10～12 年度の総合指標]と[平成 13～15 年度の総合指標]を比較した。

財政指標が好転している都市 上位 10 市

順位	都市名	総合指標の上昇度
1	浦安市	23.9
2	富田林市	19.3
3	平塚市	15.9
4	鈴鹿市	15.5
5	日野市	15.3
6	松戸市	14.1
7	西尾市	12.5
8	浜松市	11.9
9	戸田市	11.6
10	調布市	10.4
	全都市平均	-3.5

備考) 総合指標の上昇度 = [平成 13～15 年度の総合指標の 3 ヶ年平均]
- [平成 10～12 年度の総合指標の 3 ヶ年平均]

この表で、上位 5 市について、財政指標がどのように変化した結果、財政指標が改善されたかについて分析する。なお、同期間中に、全都市の平均では総合指標は、3.5 ポイント低下している。

【浦安市】

- 税収増によって、財政指標が改善されている。
- 平成 13～15 年度で、財政力指数が伸びており、税収が好調であることが伺われる。
- その結果、償還財源指数が高く、また償還財源が恵まれ債務償還可能年限が低下している（その反面で、経常収支比率の公債費分は特別に好転せず、税収増によって債務償還可能年限が低下したと考えられる）。

【富田林市・平塚市・日野市】

- 地方債の償還のピークが過ぎた結果、財政指標が改善されている。
- 平成 13～15 年度で経常収支比率の公債費分が急激に下がっている。
- 公債費を除く経常収支比率はむしろ上昇基調にあるが、そのなかで、債務償還可能年限が低下しているので、地方債残高がピークを越えて減少したと思われる。

【鈴鹿市】

- 公債費を除く元利償還金が抑制されていることで財政指標が好転している。
- 平成 13～15 年度で、経常収支比率の公債費比率はむしろ上がっており、地方債の償還が進んでいる。
- それに対して、公債費を除く経常収支比率は低い水準で維持されており、償還財源は確保され

ていることから、債務償還可能年限や、償還財源指数が改善している。

以上のように、財政指標が改善しているケースでは、浦安市のように税収が増えるか、その他の市のように、地方債残高がピークを越えるか、償還財源が確保されたことで、債務償還可能年限や償還財源指数が好転するケースが多い。

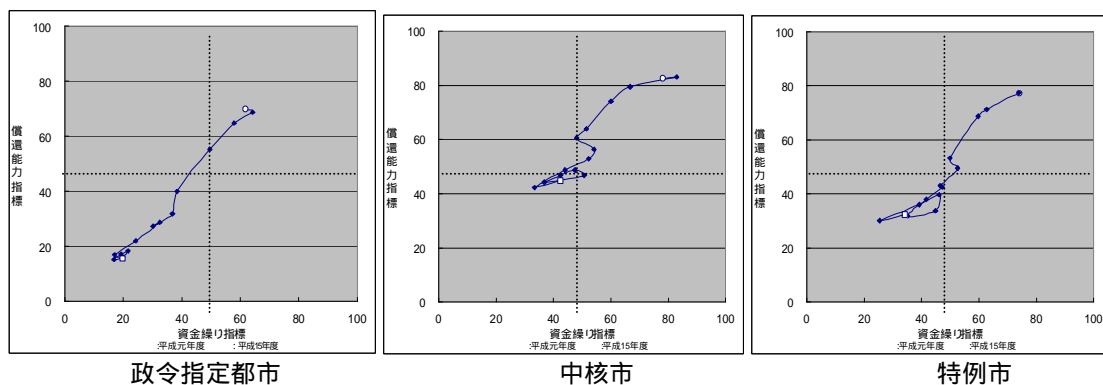
規模別にみた動向

都市規模間による概況 (政令指定都市、中核市、特例市)

政令指定都市は、特例市や中核市に比べて、平成元年度～平成10年度にかけての財政状況の急激な悪化がみられる。一方、特例市や中核市はその期間中に改善傾向が何度か見られ、財政力の低下の程度も政令指定都市に比べて小さい。

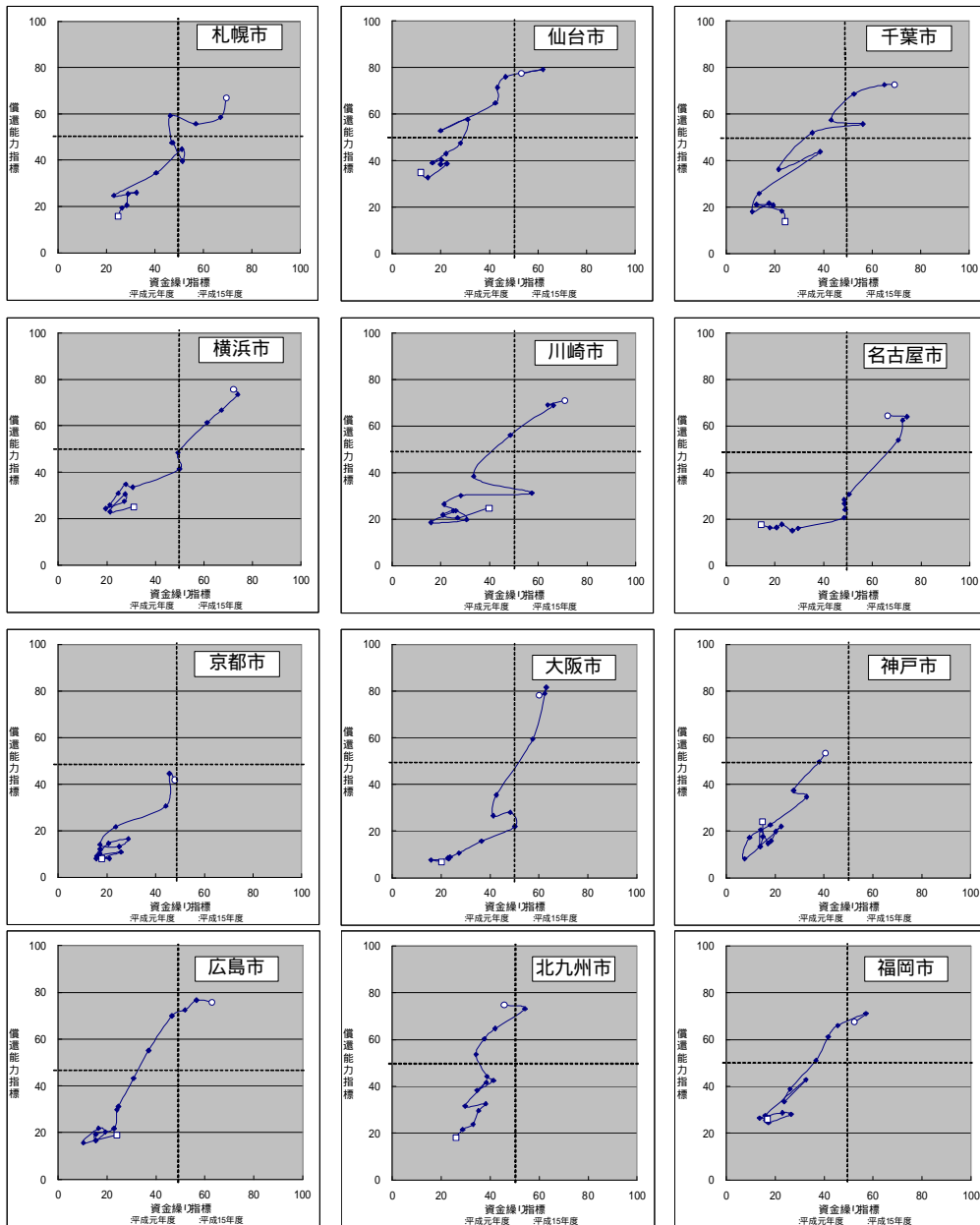
中核市は、政令指定都市や特例市と同様に弱含みで財政状況が推移しているが、なお健全な財政状況に近い位置に留まっている。多様な企業によって支えられている政令指定都市の財政力は、バブルの影響を大きく受けるが、一方、地域特有の企業によって支えられている中核市はそれほど大きな影響を受けていないと考えられる。

共通点として、政令指定都市、特例市、中核市はともに、平成4年度～5年度における悪化が著しい。これは、バブル崩壊の兆しのあった時期である。



政令指定都市と中核市におけるケーススタディ

1) 政令指定都市（さいたま市を除く）

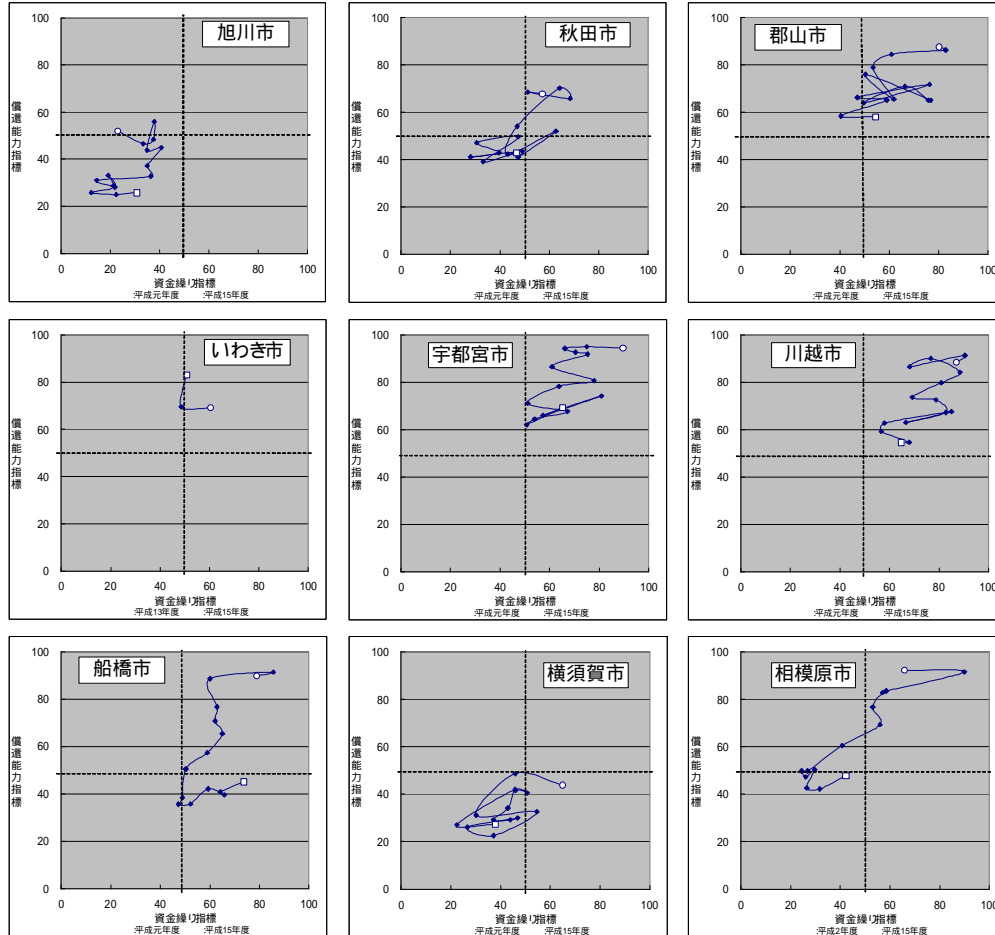


政令指定都市の動き

政令指定都市のほとんどは右上から左下にシフトし、資金繰り・償還能力ともにバブル期には良かったが、その後急激に両方とも悪化した。その典型は大阪市であり、平成4年度からの10年度にかけての債務償還能力の落ち込みは相当急激であり、短期間で財政状況が悪化した。その原因として、公債費の増大なども考えられるが、公債費を除く経常収支比率の急激な悪化があげられ、税収の低下とそれに経常費の削減がについて行けなかったものと考えられる。

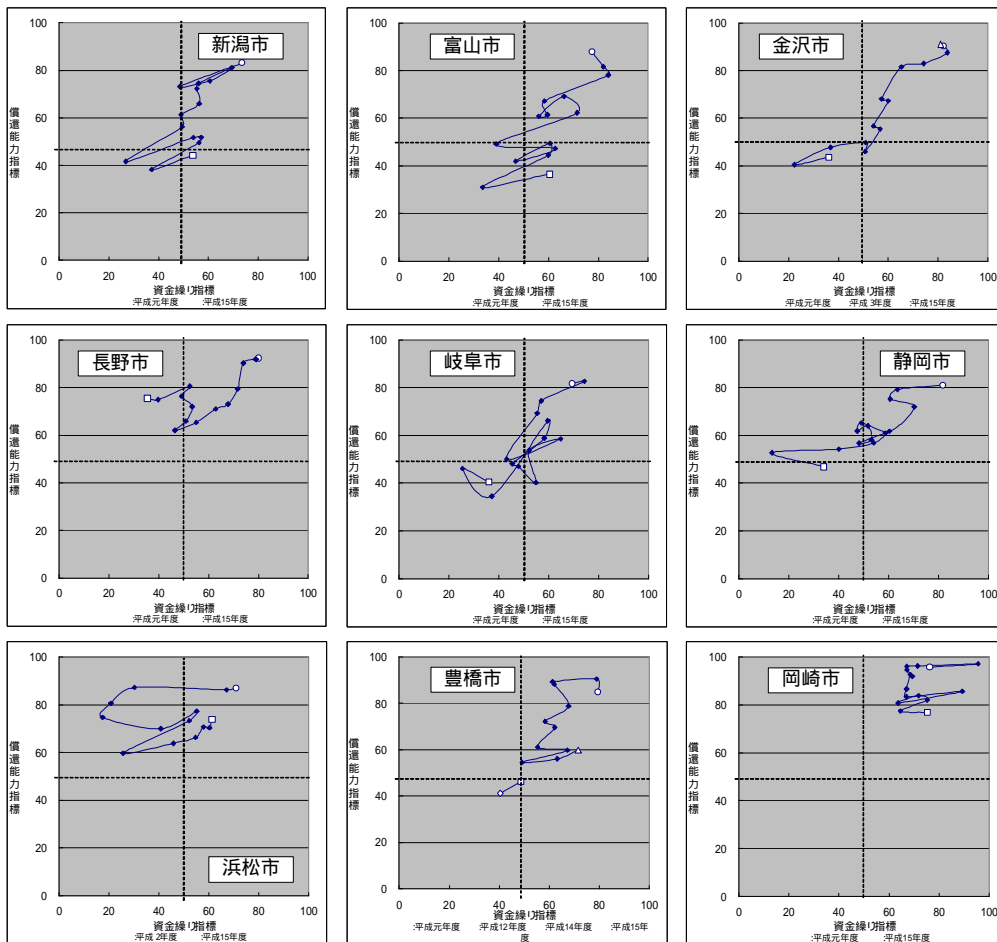
大半の政令指定都市では資金繰りと償還能力の両方が悪化し、図では右上から左下に移行するパターンがあるが、北九州市では資金繰りがあまり悪化せず、償還能力が低下した結果、下方にシフトしたパターンとなっている。

2) 中核市(33市)の動き



中核市の動き(1)

一部の例外を除けば、政令指定都市は、ほぼ共通した動きを示しているが、中核市ではそれぞれ状況はまったく異なっている。地域経済を支える産業構造の違いが、税収変動幅やパターンに差をつけていると考えられる。



中核市の動き（２）

その原因は、政令指定都市では、立地する企業が多種多様であり、日本経済全体の動きに比例した動きであるのに対して、中核市などは特定の産業の拠点であったり、有力企業の企業城下町であることも多く、その経済動向は日本全体と必ずしも似ていないことが考えられる。

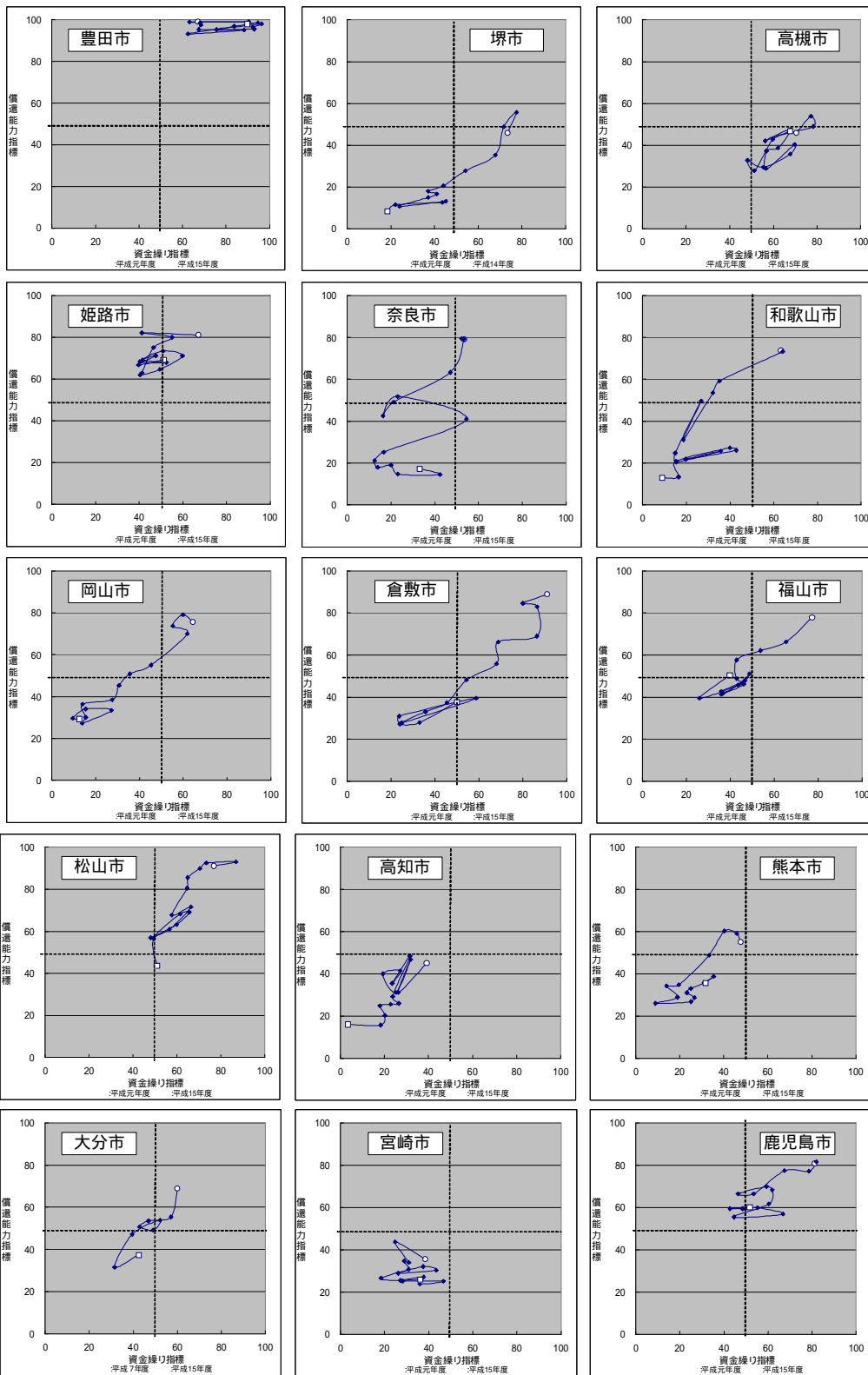
いくつかのパターンに分けて考えると、まず全期間で

- ・ほとんど変化がない都市としては、

[高位安定]：郡山市、宇都宮市、川崎市、岡崎市、豊田市 など

[中位または低位で安定]：秋田市、横須賀市、姫路市、宮崎市 など

- ・大きな変化がある都市としては、先ず、金沢市、長野市、静岡市などがあり、償還能力は中位から上位を維持しているものの、資金繰りの厳しさが増している。これらの市の共通点は、経常収支比率における公債費分が、平成元～15年度で急激に上昇し、借金返済が重い中で、公債費を除く経常収支比率が低位であり、償還財源が確保されていることである。傾向としては、過去、投資的経費を急激に膨らませ、その結果として公債費は膨らんでいるが、人件費等の経常支出では抑制基調で推移したことによって償還能力は維持できている。



中核市の動き (3)

一方、船橋市、新潟市、豊橋市などでは、資金繰りは概ね中位水準を維持しているが、償還能力では、平成元年度～15年度の間上位から中位に低下している。これらの市では、逆に、経常収支比率の公債費分はそれほど跳ね上がっていないが、公債費分を除く経常収支比率が上昇しており、それによって償還財源が圧縮され、債務償還可能年限が上昇して債務償還能力が損なわれるというパターンが考えられる。公債費分を除く経常収支比率が上昇している理由は、税収の減少と人件費や扶助費の増加などが考えられる。

3. 今後の財政運営へのシミュレーション

本調査の財政分析の具体的な活用方法としては、「借入可能額の推定」(今後、健全な財政運営を行うためには、一定の仮定の下で将来予測を行い、財政指標について目標値を置き、それよりも悪化しないことを制約にしたときに、最大でどこまで地方債の発行が可能であるか)を分析することがある。例えば、本調査で対象となった10万人以上の都市を集計した財政分析に対して、次のような前提条件のもとにシミュレーションを実施した。

前提

- 予測期間は平成30年度まで
- 予測期間の当初の5年間である平成20年度までは、経常一般財源は減少し、経常経費は増加する
- その後、平成21年度から30年度までは歳入・歳出とも一定値で推移する。
- 一般財源ベースの歳入(経常一般財源)は、直近年度の15年度分のおよそ2%にあたる2000億円ずつ、平成20年度まで毎年度減少する。
- 一般財源ベースの歳出(経常一般財源充当の経常経費)で毎年度1%ずつ増加する。
- 財政指標の目標としては、債務償還可能年限の直近年度の平成15年度の水準9.07年を、平成30年度においても超えないこととした。

結果

このような条件の下では、**地方債の発行可能額は、毎年度約1.2兆円**と推定された(臨時財政対策債を除く)。この金額は、直近年度である平成15年度の地方債の発行実績額(臨時財政対策債を除く)の、およそ4分の3に相当している。地方債の充当率が今後不変であるとすれば、地方債の発行可能額は建設事業の執行可能額にリンクするので、建設投資額は補助・単独を問わず、直近年度である平成15年度の4分の3程度に抑制せざるを得ないこととなる。平成15年度は、近年では、投資的事業は相当抑制された時期であるが、それよりもさらに厳しく投資を抑制することが必要となるという結果となった。

なお、近年、地方財政計画の歳出の圧縮に伴って、地方交付税のカットが進んでいるが、その影響を推定するために、基準財政需要額を圧縮した場合の償還能力の変化について分析した(本文資料Cに示している都市別の財政状況の分析でも、市別に同じ分析をしている)。基準財政需要額が各年度で仮に10%圧縮されたとすると、償還財源が圧縮されるので、債務償還可能年限は次のように大きく上昇する。

13年度	8.63	11.19
14年度	9.29	12.22
15年度	9.07	11.64

4. 評価の体制と時期

(1) 評価体制

本件については、有識者による「関西自治体経営評価委員会」を設置し、評価の対象や方法等について検討してきた。

委員長	本間 正明	(財)関西社会経済研究所 所長 (大阪大学大学院経済学研究科 教授)
副委員長	吉田 和男	京都大学大学院経済学研究科 教授
アドバイザー	跡田 直澄	慶應義塾大学商学部 教授
主査	小西砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科 / 産業研究所 教授
委員	齊藤 慎	大阪大学大学院経済学研究科 教授
	中川 幾郎	帝塚山大学法政策学部法政策学科 教授
	林 宜嗣	関西学院大学大学院経済学研究科 教授
	藤井 秀樹	京都大学大学院経済学研究科 教授
	岸 秀隆	監査法人トーマツ 代表社員
研究協力	坂田 雅代	大阪国際大学法政経学部 講師

(2) 調査の時期

10月上旬	自治体アンケート、各自治体へ発送
10月中旬～11月	分析手法の検討
11月下旬	自治体アンケート回収
12月～2月	分析作業
3月～5月	報告書の作成
5月30日	結果の公表

本件問い合わせ・窓口

03-3502-0071 (関西経済連合会東京事務所、但し、5月30日 20:00 まで)

06-6441-0550 (関西社会経済研究所)

担当窓口：阪森、宮原、宇都