

自治体財政 改善のヒント 第69回

資金運用表で読みとく京都市の課題
投資抑制と改善プロセス見える化

大和総研金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

2021年8月、京都市が行財政改革計画を公表した。これまで赤字補てんのために取り崩してきたことにより、地方債の満期一括償還に備えた公債償還基金が20年度において1388億円となり、本来必要な額の3分の2を割り込んだ。財政調整基金は19年度にゼロとなった。市の試算によれば21年度以降5年で2800億円の赤字が見込まれ、同じように公債償還基金の取り崩しで対応した場合、24年度には基金が底をつく。このような状況を踏まえ、行財政改革計画では、その最終年度である25年度において公債費償還基金の残高が1000億円を割り込まないことを必達目標としている。職員を5年間で550人減らし、投資的経費を当初見込み比で削減するなどして赤字幅を圧縮する計画だ。

大阪市に比べ緩やかな建設事業費抑制

そもそも京都市が財政悪化に至った経緯はどうしたものか。本誌20年5月4日号でとりあげた資金運用表を用いて考察する。資金運用表は資金使途（運用）と財源（調達）を現預金の純増減で表したものだ。運用と調達は同額なので縦棒グラフに表したときの上下の長さは一致する（図）。

現預金の減少要因として大きいのは建設事業費だ。ここでは建設補助金を控除した純額ベースで捉える。他に、投資・出資・貸付金等、積立金等の残高の純増も減少要因となる。現預金の増加要因で最も大きいのは、日々の行政サービスに伴う行政収支である。地方税や地方交付税など歳入一般財源から人件費や物件費、補助費等を差し引いたもので、企業会計という営業キャッシュフロー

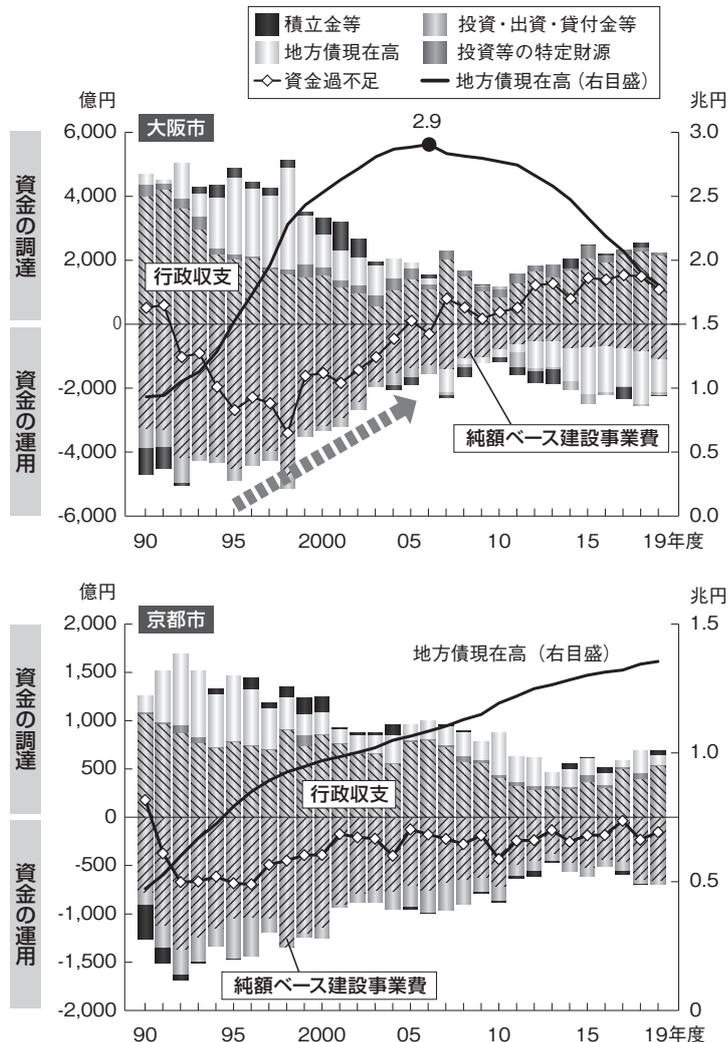
に相当する。扶助費とその財源も行政収支に反映される。他に、投資・出資・貸付金等や積立金等の取り崩しによる純減も現預金の増加要因となる。

図の折れ線の資金過不足には投資・出資・貸付金等の純増減も加味されているが、ほとんどは行政収支と純額ベース建設事業費の差額である。純額ベース建設事業費が行政収支で賄えていれば資金余剰、そうでなければ資金不足となる。資金不足の場合、地方債現在高を増やすか積立金等を取り崩して補てんしなければならない。

京都市の財政課題は大阪市と比較するとわかりやすい。資金運用表を見ると、大阪市も京都市も2000年代半ばまでは同じように悪化傾向を辿っていた。特に1990年代は全国的に資金不足期だった。経済は低迷しており、下支えの意味もあってか公共事業にかけられる期待が高かった。下水道事業や土地開発公社への支出が増え、第三セクター等の設立が相次いだのもこの時代だ。純額ベース建設事業費がかさむ一方で行政収支の黒字は縮小し、資金不足は地方債で補てんされていた。

大阪市の場合、98年度をピークに純額ベース建設事業費が減少に転じる。ただし行政収支黒字の縮小基調は続き、資金不足の状態は06年度まで継続した。資金余剰に転じたのはその翌年度である。行政収支の水準が04年度以降増勢に転じていた。以来、行政収支の改善、純額ベース建設事業費のさらなる抑制が奏功し資金余剰の状態を継続している。10年代に入ると余剰資金で借り入れを圧縮。ピークに2.9兆円あった地方債現在高は19年度で1.8兆円と3分の2の水準まで減った。

図 大阪市と京都市の資金運用表



出所：総務省「地方財政状況調査」から大和総研作成

他方、京都市は資金不足の状態が続き、過去30年間にわたって地方債現在高の増加傾向に歯止めがかかっていない。目に付くのは大阪市に比べ建設事業費の抑制ペースが緩いことだ。資料によれば、90年代の地下鉄工事や山陰線高架化、その周辺整備が主な要因とされている。確かにそうだが、課題はむしろその後の抑制ペースにあったのではないか。京都市の建設事業費もピークに比べれば4割の水準まで減少しているが、資金不足を解消するには至らなかった。

改善計画の策定・開示は決算ベースで

資金運用表から財政運営に資する2つの着眼点が得られる。ひとつは行政収支の黒字だ。必要な

のは地方税など一般財源等を増やす、あるいは人件費や補助費等の行政経費を減らす努力である。もうひとつは行政収支と純額ベース建設事業費の差額の黒字である。行政収支の黒字幅に純額ベース建設事業費を収めることに他ならない。以上2つの黒字が積立金等の積み上げまたは地方債現在高の償還に反映する。

一般的に、財政悪化の要因は行政収支の、あるいは行政収支と建設事業費のバランスを崩したことに求められる。改善策は要因と表裏の関係となる。例えば建設事業費の増加が財政悪化の要因ならば建設事業費の抑制が改善策の基本となる。そう考えると京都市の場合、人件費削減やサービス縮減など行政収支の改善策よりはむしろ建設事業費のさらなる抑制が重視されるべき改善策となる。

さて、京都市の行財政改革計画で収支見込みは地方税など一般財源収入に対する一般財源支出の差額の形式で策定されている。投資的経費は今後200億円前後が見込まれるところ170億円に抑制するとある。ここで170億円とは建設事業のために費消される一般財源の額であり建設事業費そのものの額ではない。決算ベースの普通建設事業費は19年度で777億円だ。補助金や借入金を財源とする分を含む普通建設事業費自体が今後減少するのかわかりはわからない。

財政の過去の経緯は決算ベースで記述される。そして財政の良し悪しも決算ベースで評価される。将来に向けた改善計画の策定及び開示も決算ベースの方が本当はわかりやすい。行政収支と建設事業費のバランスがいかに改善するのか、いつ資金不足が解消するのか、地方債現在高と積立金残高の推移とセットで示すのも一考だ。資金運用表もその具体例のひとつである。見れば今般は赤字幅の圧縮計画で黒字化は次の課題のようだ。なればこそ、過去の経緯を含めた改善プロセスの見える化が重要になる。

G