

2023年3月3日 全8頁

# 2022年3月期の政令指定都市の財政

## 収益増が貢献するも財政支援収束後の減収を見据えた財政運営が肝要

金融調査部 主任研究員 鈴木文彦

### [要約]

- 2021年度（2022年3月期）の政令指定都市20団体の財務状況は総じて改善している。返済能力を意味する債務償還年数を見ると、悪化の目安となる15年以上の政令市は5年前の2016年度には13団体あったが2021年度は6団体に半減した。主な改善要因は収入増である。好調な企業収益を背景とした税収増もあるが、大きいのはコロナ禍に伴う国や道府県からの財政支援である。収束後の減収を見据えた財政運営が求められる。
- 5年前に債務償還年数が15年以上だった13団体もおしなべて改善傾向にある。全般的な改善傾向の中、5年前に引き続き債務過多の団体を見ると、借入負担を示す指標がピークアウトした年度が比較的最近で、ピーク水準も高かった。また、収支面に課題があるケースは扶助費（福祉関連）や補助費等の支出割合が高く、収入に占める地方税の割合が低い。返済能力と借入負担のバランス、中長期的には地域経済の自立を意識した戦略的な財政運営が重要だ。
- 本稿は企業会計に準じた分析手法を用いたが、この手法を踏まえた分析指標と、発行体格付けでも使用される経常収支比率<sup>1</sup>、将来負担比率などの従来指標とでは、対象団体の財政が良好か否かの評価において一致する。ただしその程度においては評価を異にすることもある。企業会計に準じた分析手法は財政融資のモニタリングに使われており、発行体格付けなど償還確実性の評価と親和性が高い。今後活用が望まれる。

### 2021年度の政令指定都市の財政

本稿では、企業会計に準じた方法で自治体の財政分析を試みる。もともと財務省が財政融資の償還確実性を検証するために使う手法だ。そこで手引書の財務状況把握ハンドブック<sup>2</sup>に従って政令指定都市（以下政令市）20団体の行政キャッシュフロー計算書を作成し、財務分析指標を

<sup>1</sup>「経常収支比率」は本稿で主に用いる分析指標「経常収支率」とは異なる。詳細は7ページで説明

<sup>2</sup>財務省「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック」（令和4年6月改訂）

[https://www.mof.go.jp/policy/filp/summary/filp\\_local/21zaimu\\_joukyouhaaku.htm](https://www.mof.go.jp/policy/filp/summary/filp_local/21zaimu_joukyouhaaku.htm)（2023年3月2日閲覧）

なお、本文および図表中においては次のように用語を略記している。「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック」における「行政経常収入」は「経常収入」、「行政経常支出」は「経常支出」、「行政経常収支」は「経常収支」、「債務償還可能年数」は「債務償還年数」

算出した。

2021年度は新型コロナウイルス感染症の影響を受ける決算年度の2年目となる。行政キャッシュフロー計算書の作成および分析指標の算出にあたって、2020、2021年度の経常収入および経常支出から2種のコロナ関連給付金を控除している。1つは、新型コロナウイルス感染症に伴う緊急経済対策として全国民に1人10万円を支給した特別定額給付金にかかる国庫支出金、もう1つは子育て世帯に対する臨時特別給付金にかかる国庫支出金である。コロナ禍に伴う一時的収入は他にもあるが、この2種はほぼ同額が支出にも計上され経常収支に影響しない。金額が極端に大きくこれらを経常収入に含めると団体の財政規模を誤らせることになる。

政令市20団体の決算データを合計して作成したものが図表1である。2023年1月26日に発

図表1 財務分析指標クロス図

単位:10億円	年度				コロナ禍		5年度前比
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	増加額
<b>経常収入</b>	<b>9,867</b>	<b>10,998</b>	<b>11,103</b>	<b>11,450</b>	<b>12,010</b>	<b>13,082</b>	<b>3,215</b>
(控除前原数値)					( 14,783)	( 13,475)	
地方税	5,090	5,158	5,770	5,961	5,887	5,873	783
地方消費税交付金	493	511	527	504	610	666	173
地方交付税	573	730	709	745	715	998	424
国・都道府県支出金	2,676	2,959	2,945	3,137	3,754	4,352	1,675
コ ロ ナ 関 連	特別定額給付金				( 2,773)	( 0)	
	子育て世帯臨時特別給付				( 0)	( 394)	
	地方創生臨時交付金				258	216	
	その他コロナ対策交付金				143	668	
都道府県支出金				62	90		
<b>経常支出</b>	<b>8,850</b>	<b>10,039</b>	<b>10,089</b>	<b>10,360</b>	<b>10,833</b>	<b>11,622</b>	<b>2,772</b>
(控除前原数値)					( 13,606)	( 12,016)	
人件費・物件費	3,011	4,144	4,130	4,202	4,381	4,723	1,712
維持補修費	176	184	195	192	204	206	29
扶助費	3,527	3,604	3,653	3,820	3,965	4,300	773
補助費等	531	533	551	583	749	879	348
公営企業等繰出金	1,370	1,364	1,368	1,390	1,379	1,374	5
支払利息	235	211	192	172	154	141	-95
<b>経常収支 A</b>	<b>1,016</b>	<b>959</b>	<b>1,014</b>	<b>1,090</b>	<b>1,177</b>	<b>1,460</b>	<b>443</b>
経常収入比(%)	10.3	8.7	9.1	9.5	9.8	11.2	pt <sup>t</sup> 0.9
純額ベース建設事業費 B	1,079	1,093	1,175	1,223	1,233	1,360	281
A - B	-62	-133	-161	-133	-56	100	162
(主要残高)							
有利子負債等	18,754	18,694	18,623	18,566	18,662	18,619	-135
同・月収倍率(月)	22.8	20.4	20.1	19.5	18.6	17.1	-5.7
積立金等	1,079	1,093	1,175	1,223	1,233	1,360	281
同・月収倍率(月)	1.3	1.2	1.3	1.3	1.2	1.2	-0.1
債務償還年数(年)	17.3	18.2	17.2	15.9	14.8	11.7	-5.6

(注) カッコ数字は合計に含まれない。「控除前」とはコロナ関連給付金(収入および支出に計上)を含むもの。(出所)総務省「地方財政状況調査」のデータを、財務省「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック」の方法で組み替えて大和総研作成。以降の全ての図表について同じ

信した鈴木文彦「コロナ禍2年目の市町村財政」(大和総研レポート)<sup>3</sup>では政令市以外を含む市町村財政について説明した。コロナ禍が財政に与えた影響については政令市以外と政令市の間で大きな違いはない。すなわち次の通りである。まず、コロナ禍に伴う業務量の増加や経済支援などによって、経常支出が2020年度、2021年度で大幅に増えた。他方、国からの財政支援によって2020年度の収支は均衡を維持する。そればかりか、2021年度は経常支出の増加を上回る国や道府県からの財政支援によって経常収支の黒字幅が大きく増えた。地方創生臨時交付金が典型だが、コロナ禍対策とはいえ資金使途は幅広く、コロナ禍対策として説明がつく支出に特定財源を充当したことで生じた余裕が積立金等に回った。以上の流れは政令市も同様である。

その上で政令市の分析指標を検討する。まずは帳簿外のもの<sup>4</sup>を含めた有利子負債から積立金等を差し引いて出した実質債務が、返済財源たる収支の何年分あるかで返済能力を評価する分析指標、債務償還年数を見ると2021年度は前年度を5.6年下回る11.7年となった。改善は4年連続である。このところ有利子負債はほぼ横ばいで推移しており、主に経常収支が貢献している。経常収支率も4年連続で改善しているが、その主な要因は経常収入である。好調な企業収益を背景に地方税収が堅調であることも背景にはあるが、大きいのはやはりコロナ禍による財政支援である。なお、他に留意すべき政令市の特徴としては、2017年度に義務教育に関する教職員の給与負担が財源とセットで道府県から移管されたことがある。これに伴う国・道府県支出金および人件費の増加があった。

## 個々の政令指定都市の状況

次に、個々の政令市の財政上の特徴について考察する。2021年度における政令市20団体の財務分析指標を、横軸に実質債務月収倍率、縦軸に経常収支率としたクロス図(図表2)上に整理した。5年度前からの傾向を見るため2016年度の指標値も配置した。

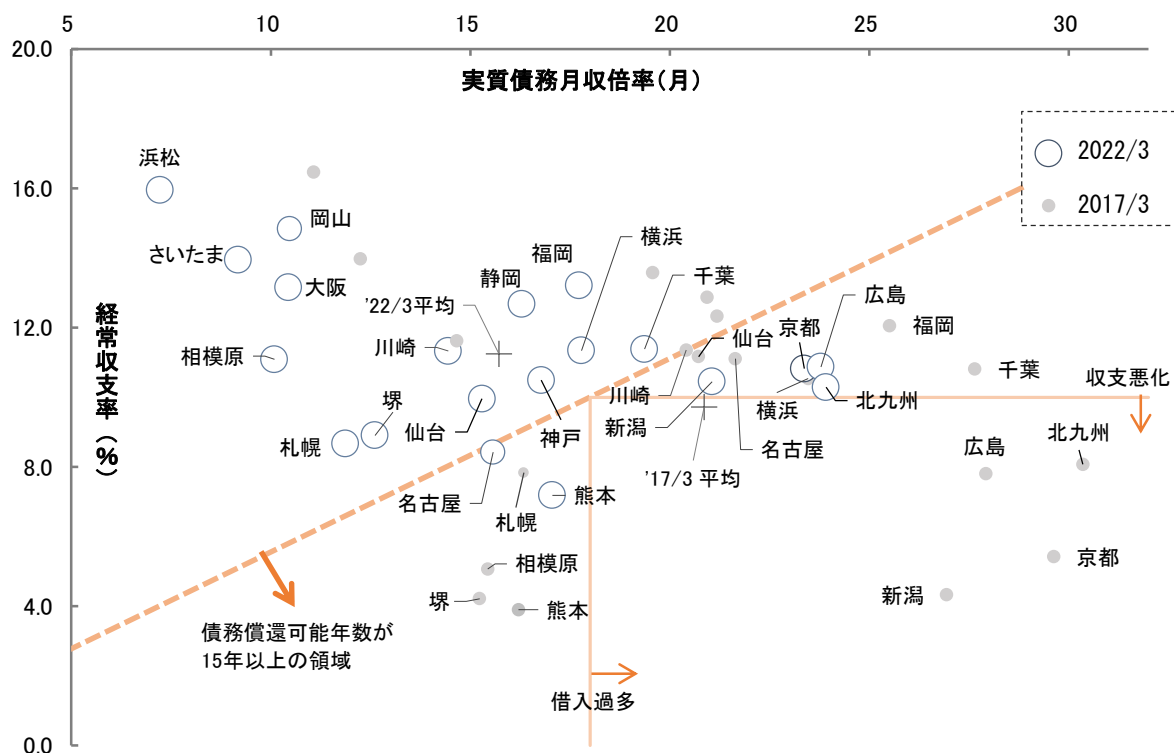
横軸の実質債務月収倍率とは実質債務が経常月収の何ヵ月分あるかを示した指標で、身の丈と比した借入負担の大きさを示す。数字が大きいほど債務過多の蓋然性が高い。縦軸の経常収支率は経常収入に対する経常収支の比率で、企業分析でいう経常利益率にあたる。経常利益といっても発生主義利益ではなく営業キャッシュフロー、いわば現金ベースの利益である。よって正確には「キャッシュフローマージン」である。これが低いほど収支悪化の蓋然性が高まる。

クロス図でいえば点の位置が右側に寄るほど借入過多、下側に寄るほど収支悪化が疑われる。これら2つを総合し、要するに右下に寄るほど財政の悪化度合いは深刻である。

<sup>3</sup> 「コロナ禍2年目の市町村財政～国の支援で財政悪化は回避され積立金も増加。一方で新たな課題も」  
[https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/securities/20230126\\_023592.html](https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/securities/20230126_023592.html)

<sup>4</sup> 「帳簿外のもの」とは、例えば、地方公営企業や第三セクターなどいわゆる外郭団体に対する赤字補てんが将来見込まれる場合、その見込み額のうち市の支出につながるものが相当する。これらは地方債現在高のように総務省「地方財政状況調査表」に表れない。帳簿外の有利子負債の中でも主要な「将来負担額」は「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づき計算される「将来負担比率」の要素(分子)で毎年度公表されている。将来負担額の内訳から必要なものを抽出し有利子負債相当額に変換する方法については脚注1で示した財務省「地方公共団体向け財政融資財務状況把握ハンドブック(令和4年6月改訂)」を参照のこと

図表2 財務分析指標クロス図



まずは20団体の単純平均を見ると、2016年度からの5年で実質債務月収倍率、経常収支率ともに改善の跡が見られる。実質債務月収倍率の20団体の単純平均は2016年度で20.9ヵ月だったが、2021年度には15.7ヵ月となった。経常収支率は同じ5年間で9.7%が11.2%に改善した。債務償還年数は実質債務月収倍率と経常収支率の複合指標である。この単純平均は2016年度で21.7年、2021年度で12.3年である。財務状況把握ハンドブックが示す要注意水準は15年以上なので、単純平均で代表した政令市20団体の2021年度の財務状況は良好といえる。

個々の分布状況で目が留まるのは、2021年度は、実質債務月収倍率18ヵ月以上かつ経常収支率10%未満の団体、クロス図でいえば右下に囲んだ領域の団体がなくなったことだ。この囲みの中に位置する先は債務過多と収支悪化の二重で問題があることを意味する。2016年度は北九州市、京都市、広島市、新潟市の4市が収支悪化と借入過多を併発していたが、2021年度は2つの問題のどちらかが解消している。

### 全般的な改善傾向の中で財政悪化にとどまる要因

さて、収支悪化にせよ債務過多にせよ、債務償還年数が15年以上の政令市は2016年度において13あったが、2021年度には札幌市、仙台市、千葉市、横浜市、相模原市、堺市および福岡市の7市が15年未満と、少なくとも財政悪化が疑われる状態からは脱した。債務償還年数15年以上の団体はこの5年で半減し、新潟市、名古屋市、京都市、広島市、北九州市および熊本市の6市が残った。これらは2016年度も15年以上であった。

2016年度において債務償還年数が15年以上だった13団体について、2021年度に至る変化を図表3にまとめた。財務省のモニタリング基準に照らし財政上の問題が疑われる指標値にマークを付している。閾値は図表注を参照されたい。13団体はいずれもその後5年間で債務償還年数を改善させていることがわかる。

図表3 財務分析指標の一覧

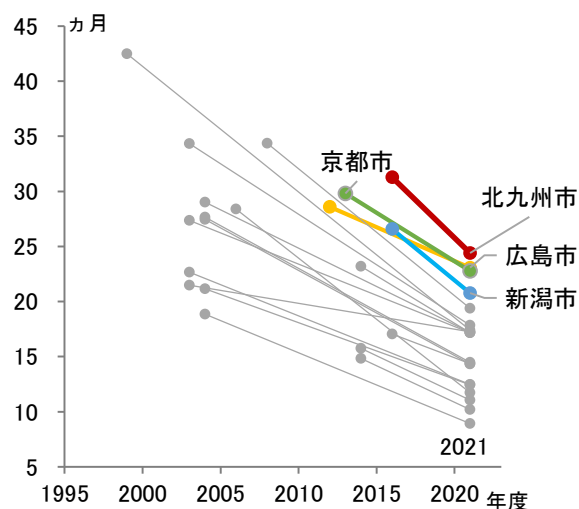
		経常収支率(%)			実質債務月収倍率(月)			債務償還年数(年)		
		'16年度	'21年度	増減	'16年度	'21年度	増減	'16年度	'21年度	増減
15年以上 →15年未満	札幌市	7.8	8.7	0.8	16.3	11.9	-4.5	17.4	11.4	-6.0
	仙台市	11.2	10.0	-1.2	20.7	15.3	-5.4	15.5	12.8	-2.7
	千葉市	10.8	11.4	0.6	27.6	19.4	-8.3	21.3	14.2	-7.1
	横浜市	10.5	11.3	0.8	23.5	17.8	-5.7	18.6	13.1	-5.5
	相模原市	5.1	11.1	6.0	15.4	10.1	-5.3	25.4	7.6	-17.8
	堺市	4.2	8.9	4.7	15.2	12.6	-2.6	30.1	11.8	-18.3
	福岡市	12.1	13.2	1.2	25.5	17.7	-7.8	17.6	11.2	-6.5
15年以上 →15年以上	新潟市	4.3	10.4	6.1	26.9	21.1	-5.9	51.9	16.8	-35.1
	名古屋市	11.1	8.4	-2.7	21.6	15.6	-6.1	16.2	15.4	-0.8
	京都市	5.4	10.8	5.4	29.6	23.4	-6.3	45.5	18.0	-27.5
	広島市	7.8	10.9	3.1	27.9	23.8	-4.1	29.8	18.2	-11.6
	北九州市	8.1	10.3	2.2	30.4	23.9	-6.4	31.3	19.4	-12.0
	熊本市	3.9	7.2	3.3	16.2	17.1	0.9	34.7	19.8	-14.9

(注) 指標値の左に付したマークは経常収支率10%未満、実質債務月収倍率18ヵ月以上、積立金等月収倍率3ヵ月未満。債務償還年数15年以上。実質債務月収倍率のバツ印は債務償還年数にかかわらず債務過多と判定されるもので、24ヵ月以上

全般的な改善傾向が見られる中、2021年度において財政悪化の範疇にある団体にはいかなる特徴があったのか。まず債務過多が疑われる4団体について、借入負担を示す指標の過去ピークとその時期を調べ図表4にまとめた。データ入手の都合から2020年度以前は帳簿上の借入残高である地方債現在高をもって借入負担とみなしている。これを見ると借入負担のピークは2003～2004年度に多い。これは「三位一体改革」はじめ地方分権改革が推進された時期と重なる。90年代に景気対策として公共投資が進められたことに絡む借入負担が重荷となっていた頃である。この頃にピークアウトした団体が多かった。

他方、債務過多の4団体については、直近ピークが割と最近で、かつ同時期にピークを迎えた団体に比べ水準が高い。減少ペースに団体間の違いは小さく、現状において財政悪化の状態にあるか否かは、ピークアウトした時期と、もともとのピークの高さによるところが大きいと見受けられる。

図表4 借入負担指標のピーク年度(政令市)



(注) 2021年度は実質債務月収倍率。2020年度以前のピーク借入は地方債現在高の経常月収倍率

次に、財政悪化の要因が収支にあるケースの特徴は何だろうか。図表5において経常収支率が10%未満の政令市5団体とそれ以外の15団体を比較した。経常収入に対する経常支出のうち何が影響しているのかを検証するためである。検証したところ、両者の差が最も大きいのは補助費、次いで扶助費であった。経常収入では地方税の構成比が低く、国・道府県支出金が高かった。商工関係の補助金、福祉関係の扶助費の額が大きいことと、その財源としての国・県支出金が多いことは整合する。また、収支面が良好な団体は経常収入に占める地方税の割合が高いことから地域経済の自立が地方財政の自立と連動していることがうかがえる。

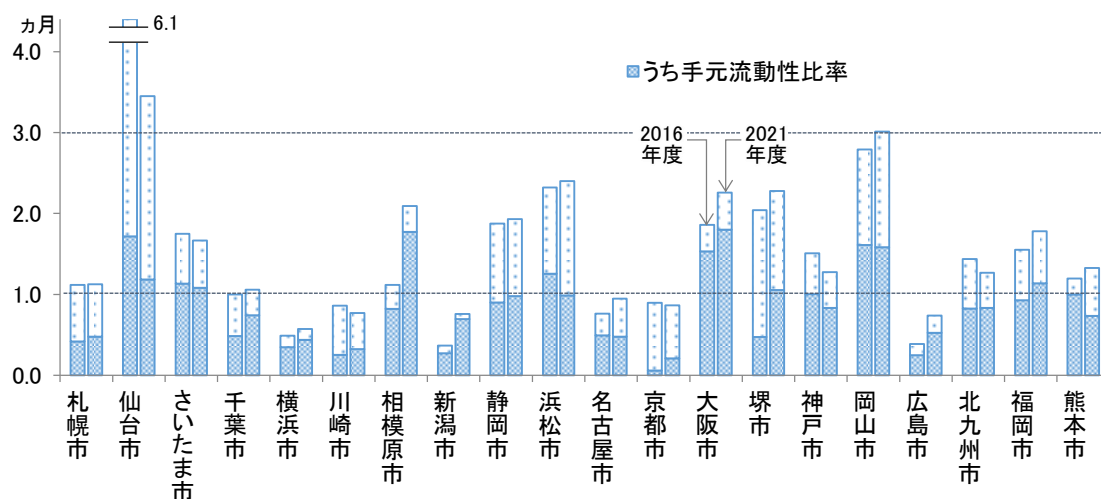
図表5 経常収支率の内訳の比較（政令市）

単位：%	経常収支率		差
	10%以上 (15団体)	10%未満 (5団体)	
経常収入	100.0	100.0	100.0
地方税	45.1	40.8	-4.3
地方交付税	8.9	9.7	0.8
国・道府県支出金	31.8	35.9	4.2
経常支出	87.9	91.4	3.5
人件費	23.5	22.3	-1.2
物件費	14.5	14.7	0.2
維持補修費	1.4	2.1	0.7
扶助費率	31.3	33.1	1.8
補助費等	5.7	7.7	2.1
公営企業等繰出金	10.5	10.5	0.0
支払利息	1.0	0.9	-0.1
経常収支	12.1	8.6	-3.5

最後に、積立金等の状況について触れておく。前述の通り、国の潤沢な財政支援が奏功し、生じた余裕が積立金等に回った。積立金等の残高が過去最高になったのは札幌市、さいたま市、相模原市、岡山市および熊本市の5市である。もっとも、残高ベースで過去最高あるいはそれに近い水準となった点では他の市区町村と同じだが、政令市の財政規模に照らせば潤沢とはいえない。経常月収と比べた積立金等の大きさを示す積立金等月収倍率を見ると、財政上の余裕があるといえる3ヵ月を満たす政令市はない。積立金等の残高は増えたが経常月収も増えたので、積立金等月収倍率はそれほど高まっていない。

なお積立金等のうち現金預金（歳入歳出差引＋財政調整基金＋減債基金）の経常月収比を示す「手元流動性比率」に着眼すると、約半分の団体で1ヵ月を下回っており資金繰り多忙と推測される。

図表6 積立金等月収倍率と手元流動性比率



## 発行体格付に使われる総務省指標との比較

分析指標クロス図のもとになった財務分析指標を図表 7 に示した。表は、債務償還年数が短いものを最上段とし昇順に並べ替えている。総務省指標は経常収支比率が 95%以上または 90%未満、将来負担比率は 100%以上または 0%のものにマークを付した。

参考まで総務省指標のうち経常収支比率と将来負担比率を併記した。これらは公募地方債の発行体格付においてよく使われる。経常収支比率は地方税など経常一般財源等を 100 とした経常的経費の比率である。財政構造の弾力性を表すと説明され、低いほどよい。財務省指標の経常収支率に似ているが、分母と分子が逆であること、経常一般財源等に臨時財政対策債など一部の借入収入を、経常的経費に元金返済等を含む点が異なる。

将来負担比率は財務省指標の実質債務月収倍率と同じく、財政規模に対する実質債務の大きさを表す指標である。将来負担比率の“200%”は将来負担額が“標準財政規模”の 2 倍あること、実質債務月収倍率の“24 ヶ月”は有利子負債相当額から積立金等を引いた実質債務が経常収入の 2 倍あることを意味する。ただし、将来負担比率という将来負担額には控除項目が多く、

図表 7 2021 年度決算の財務分析指標

指標 (単位)	財務省指標				総務省指標									
	債務償還 年数 (年)	経常収支率 (%)	実質債務 月収倍率 (月)	積立金等 月収倍率 (月)	経常収支 比率 (%)	将来負担 比率 (%)								
浜松市	①	3.8	①	15.9	①	7.2	③	2.4	③	✓	88.1	①	✓	0.0
さいたま市	②	5.5	③	13.9	②	9.2	⑨	1.7	⑧		92.5	⑥		18.9
岡山市	③	5.9	②	14.8	⑤	10.5	②	3.01	②	✓	85.5	①	✓	0.0
大阪市	④	6.6	⑤	13.15	④	10.4	⑤	2.3	①	✓	85.1	①	✓	0.0
相模原市	⑤	7.6	⑩	11.1	③	10.1	⑥	2.1	⑩		93.3	⑤		14.2
川崎市	⑥	10.6	⑨	11.33	⑧	14.4	⑰	①	⑰	!	97.4	⑮	!	123.4
静岡市	⑦	10.7	⑥	12.7	⑪	16.3	⑦	1.9	④	✓	89.96	⑧		37.1
福岡市	⑧	11.2	④	13.21	⑭	17.7	⑧	1.8	⑤		90.3	⑪		82.9
札幌市	⑨	11.4	⑱	①	⑥	11.9	⑬	1.1	⑨		93.0	⑦		29.3
堺市	⑩	11.8	⑰	①	⑦	12.6	④	2.3	⑪		93.7	①	✓	0.0
仙台市	⑪	12.8	⑮	①	⑨	15.3	①	3.4	⑰	!	96.6	⑩		59.1
横浜市	⑫	13.1	⑧	11.34	⑮	17.8	⑳	①	⑮	!	95.1	⑰	!	129.9
神戸市	⑬	13.3	⑬	10.5	⑫	16.8	⑪	1.3	⑮	!	95.3	⑨		56.4
千葉市	⑭	14.2	⑦	11.4	⑮	①	⑭	1.1	⑰	!	95.7	⑭	!	116.0
名古屋市	⑮	①	⑱	①	⑩	15.6	⑮	①	⑭	!	95.1	⑫		94.2
新潟市	⑯	①	⑭	10.4	⑰	①	⑱	①	⑦		92.3	⑮	!	124.0
京都市	⑰	①	⑫	10.8	⑱	①	⑰	①	⑬		94.8	⑳	!	170.4
広島市	⑱	①	⑪	10.9	⑲	①	⑲	①	⑫		94.8	⑲	!	158.9
北九州市	⑲	①	⑮	10.3	⑳	①	⑫	1.3	⑱	!	96.3	⑱	!	150.0
熊本市	⑳	①	⑳	①	⑬	17.1	⑩	1.3	⑥		90.8	⑬	!	104.6
平均		12.3		11.2		15.7		1.6			92.8			73.5

(注) 丸数字は政令市内での順位。マークは債務償還年数 15 年以上、経常収支率 10%未満、実質債務月収倍率 18 ヶ月以上、積立金等月収倍率 3 ヶ月未満。将来負担比率のマークに“!”を付けなかったのは「早期健全化基準」が 400%であることにかんがみ、政令市の中では高位でも指標上は「健全」以外の評価ができないため

地方債のうち交付税措置されるもの、すなわち元利返済額が地方交付税の算定のプラス項目に含まれるものも控除項目となる。浜松市（図表 7 最上段）の実質債務月収倍率が 7.2 ヶ月であるにもかかわらず将来負担比率がゼロなのはそのためである。ゼロのケースは浜松市の他に岡山市と大阪市、堺市がある。

財務省指標と総務省指標を比べてみる。将来負担比率がゼロである浜松市、さいたま市、大阪府は経常収支比率でも良い順で上位 3 位である。債務償還年数はじめ財務省指標も良い順で上位に位置する。

債務償還年数が 15 年以上の政令市は 6 つある。経常収支率から名古屋市、熊本市は収支悪化が課題とうかがえる。名古屋市は総務省指標でも経常収支比率が 14 位である。他方、新潟市、京都市、広島市、北九州市は実質債務月収倍率から借入過多の課題が推察される。総務省指標の将来負担比率も 20 政令市の中では高水準である。相対的に高いことには違いないが、将来負担比率で早期是正措置が発動するのは 400%である点にかんがみると、150%であっても借入過多と評価するのは難しい。財務省指標では財政規模の 2 倍（新潟市 21.1 ヶ月～北九州市 23.9 ヶ月）の実質債務があり借入過多が疑われることを踏まえると、実質債務の計算法はもとより指標の解釈についても評価が分かれるところである。

## 財務状況が示唆する政令市の課題

一言で言えば政令市の財政は改善傾向を辿っている。ただし、2021 年度についてはコロナ禍に伴う国の財政支援が相当貢献していることを念頭に置くべきだ。積立金等も増え、残高をみれば一見潤沢である。しかし政令市は財政規模が大きいことから小規模都市や町村と同じ評価はできない。すなわち資金余力が十分とはいえない点に留意が必要だ。借入負担は分析指標の上では改善しているが残高はそれほど減少していない。着眼点における指標と残高の関係が積立金等と逆だが、財政運営や債務償還能力の評価にあたっては保守的に考えるほうがよい。いずれにせよ、国の財政支援が収束した後を見据えた財政運営が求められる。

健全な財政運営にあたって、まず債務過多については借入水準を高くしないことが重要だ。具体的には行政収支（キャッシュフロー）の範囲内に建設事業費をできるだけ収めるようにすることである。民間資金を活用した公共施設整備を進めるなどの工夫が求められる。収支悪化については国の補助金による財源補てんがあるにせよ扶助費や補助費等をむやみに増やさないことが重要だ。中長期的には地域経済の自立ひいては地方税収の割合を高める施策が有効だ。これは建設事業費ひいては借入水準を減らすこと、扶助費ないし補助費等を減らすことにもつながる。減収見通しを含めた将来を見据え、地域経済に遡った財政構造改革を進める考え方は自治体とはいえ「経営戦略」に通じる。

以 上