

税源偏在是正議論についての
特別区の主張

平成25年11月

特別区長会

目 次

地方自治体の必要財源は国の責任において確保すべきです-----	1
I 税源偏在は、地方交付税等で調整されるべきです-----	2
II 特別区は首都の暮らしや企業活動を支えています-----	5
III 特別区は膨大な行政需要を抱えています-----	7
IV 特別区は行財政改革を率先して進めています-----	21

地方自治体の必要財源は 国の責任において確保すべきです

現在、総務省の地方法人課税のあり方等に関する検討会等において、法人住民税を地方間の調整財源としかねない方向での議論が行われています。

しかし、法人住民税は、法人の地域での活動、またそこで働く人々の生活を支えるための様々な行政施策の財源として負担を求めているものであり、これを地方自治体間の財源調整の財源に用いることは、地方税の根本原則をゆがめるものと言わざるを得ません。

とりわけ特別区の区域においては、首都として、また経済活動や文化活動の集中する地域として、膨大な行政需要が生じています。

東京都が行う大規模なインフラ整備や法人活動の支援等のもとより、特別区が基礎自治体として道路・交通手段の整備、我が国の経済を下支えしている中小企業の支援、企業等で働く方やその家族の日常生活を支える安心・安全なまちづくり、子育て支援、教育、福祉など、膨大な規模の行政需要に取り組んでいます。

なかでも、切迫性が叫ばれている首都直下地震の対策として、延焼危険性の高い木造住宅密集地域の解消や、高度成長期に全国に先駆けて整備した義務教育施設をはじめとする公共施設が一斉に改築時期を迎えること、今後急増する高齢者の対策や保育所待機児童の解消など、喫緊の課題が山積しております。

これらの課題に取り組み、法人活動が円滑に行われるようにするためには、莫大な財源が必要であり、法人住民税は極めて重要な役割を持っています。

地方法人関係税は自治体間の調整財源とすべきものではなく、地域の活発な法人活動を支える財源として活用すべきであり、それがより旺盛な法人活動を呼び起こし、我が国全体の発展に寄与するものと考えます。

ついでに、地方税を地方団体間の調整に用いることなく、国の責任で各地方自治体の必要財源を確保する方策を講じるべきです。

特別区の主張

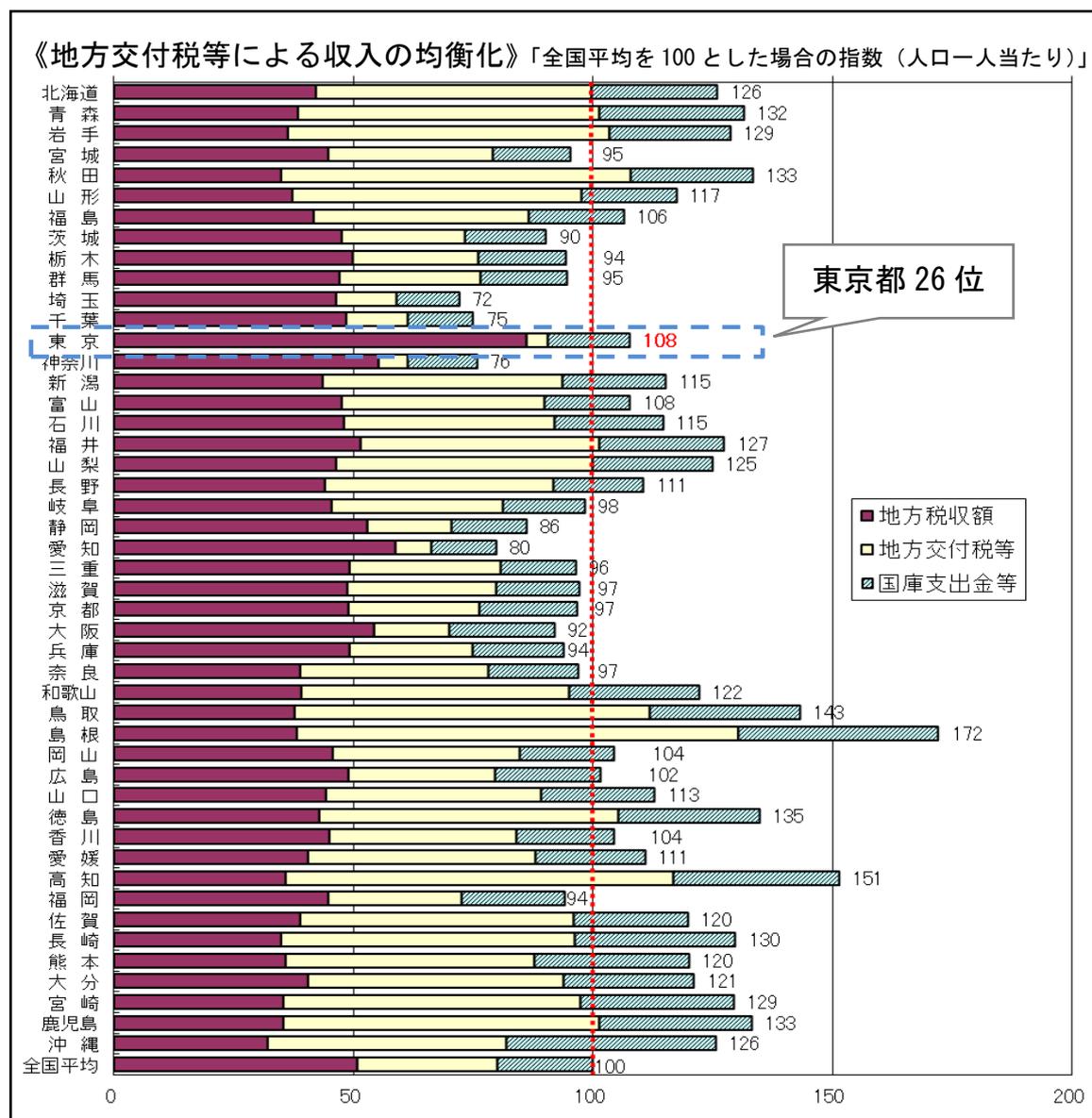
- I 税源偏在は、地方交付税等で調整されるべきです
- II 特別区は首都の暮らしや企業活動を支えています
- III 特別区は膨大な行政需要を抱えています
- IV 特別区は徹底した行財政改革を行い、効率的な行政運営に努めています

I 税源偏在は、地方交付税等で調整されるべきです

◆ 地方交付税等による財政調整機能

- 自治体間の税源の偏在は、人口や企業の集中、地理的な条件など、様々な要因により起こります。
- そこで、地方交付税制度等により財源を配分することで、各自治体への財源保障や財政調整が行われています。

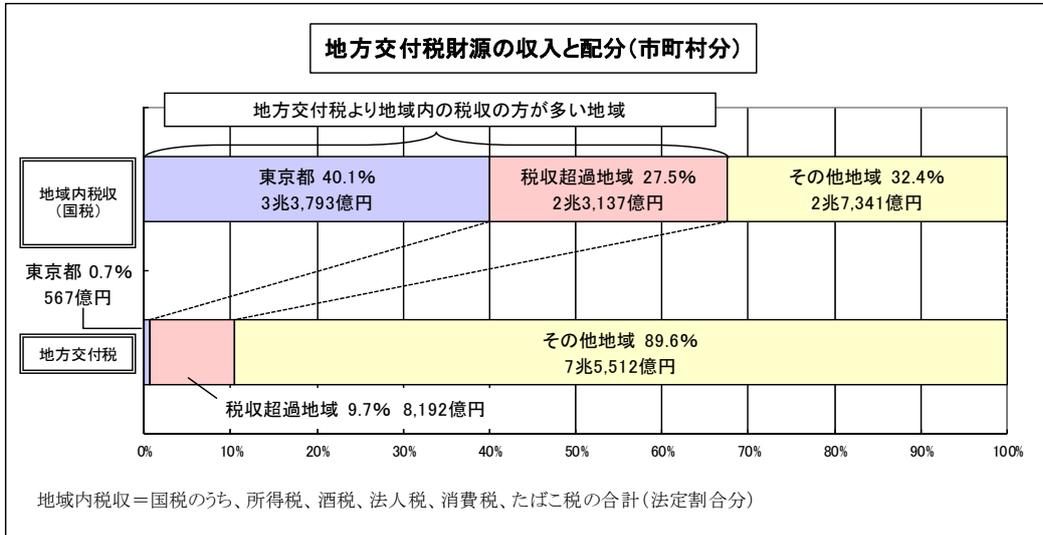
▶ 地方税に地方交付税等を合わせた人口一人当たりの地方の収入を比較すると、東京は26位で全国平均に近い水準であり、東京の収入が突出しているわけではありません。



※「地方財政統計年報」（総務省）に基づいて作成

◆ 地方交付税の財源の多くは東京から収入

- 地方交付税の財源の多くは、東京などの大都市部から収入されたもので、その収入の大部分が大都市部以外の地域に地方交付税として交付されています。

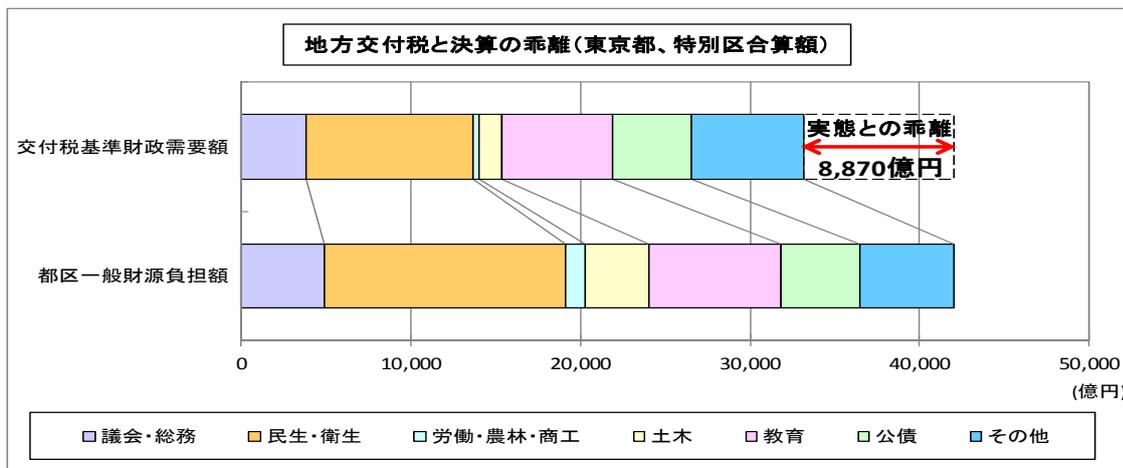


※平成23年国税徴収(国税庁)都道府県別の徴収状況、平成22年度地方交付税決算額

- 既に東京の財源は税源偏在の是正のために活用されており、地域間の税収の均衡化に大いに貢献しているのです。

◆ 地方交付税の算定では特別区の実態が正しく反映されていない

- また、地方交付税の算定においては、特別区は財源超過団体とされ、あたかも財源に余裕があるかのような主張がなされています。
- しかし、交付税算定上の基準財政需要額と実際の一般財源負担額を比較すると、大幅な乖離があります。



※平成23年度決算額、平成23年度地方交付税算定額

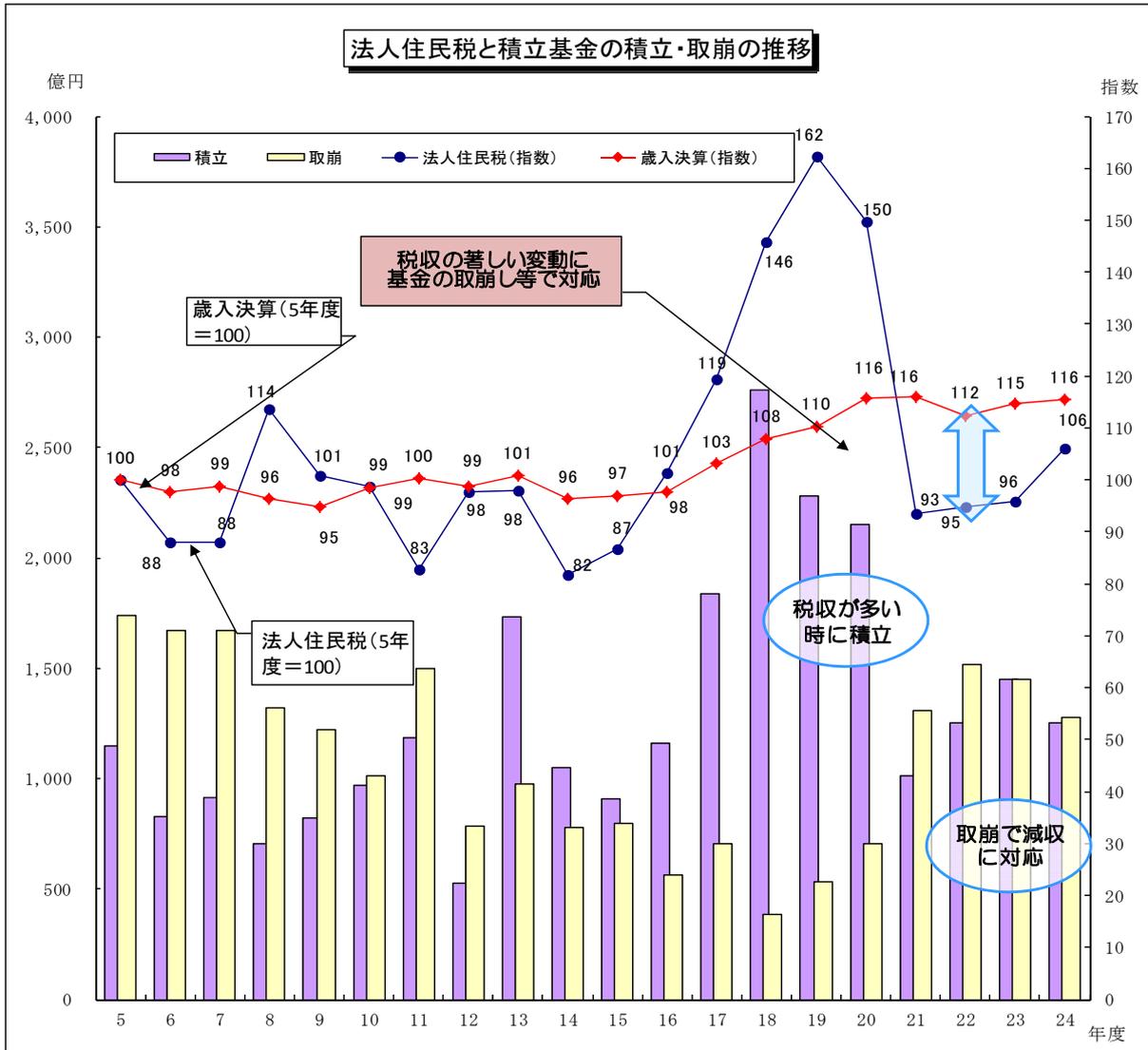
- 特別区では企業活動や従業者・住民を支える行政サービスが求められる中、地方交付税の基準財政需要額にはそれらの需要のすべてが反映されていません。

◆ 景気の変動には自らの財源を調整して対応

都との合算による算定の結果、需要の実態が適切に反映されず、地方交付税が交付されません。



景気の変動による影響には基金や起債の活用により自らの財源を調整して対応



法人住民税を地方自治体間の財源調整の原資にする議論もありますが、

- ・法人住民税は、法人の地域での活動を支えるための様々な行政施策の財源として法人に負担を求めている税。
- ・法人住民税は、景気の変動を受けやすく、「調整機能」が景気の変動に左右されることとなる。

⇒法人住民税は自治体間の調整財源にふさわしいものとは言えません。

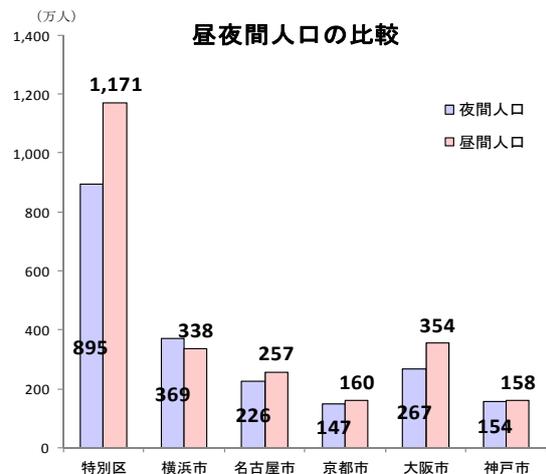
Ⅱ 特別区は首都の暮らしや企業活動を支えています

長らく東京は日本の首都として、日本の心臓部としてわが国の発展に重要な役割を果たしてきました。

その中でも特別区の地域は、国土の0.1%の土地に高度な集中・集積があることをメリットとして活かす一方、集中に伴う諸問題を克服しながら首都東京ひいては日本の社会・経済の牽引役を果たしてきました。

◆ 人口の集中

- 国土の0.1%の面積に総人口の約7%、約900万人が生活
- 周辺の県からも含め、250万人以上の人々が通勤や通学で流入し、昼間人口は1,100万人超



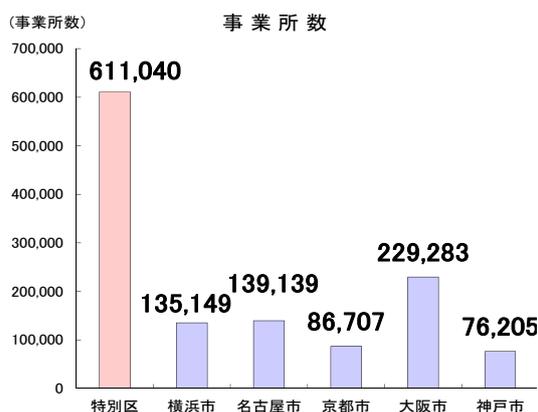
※平成22年国勢調査

★流入人口比率 24.26% 全国 1位

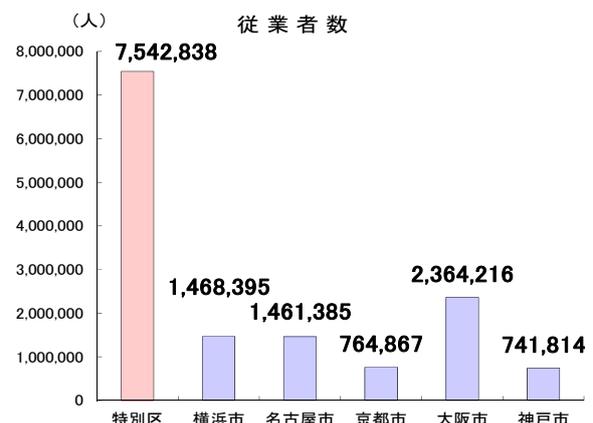
★昼間人口 1,171万人 全国 1位

◆ 企業の集中

- 全国の事業所数の約1割に当たる約60万か所の事業所が特別区の区域に集中（従業者数750万人超）



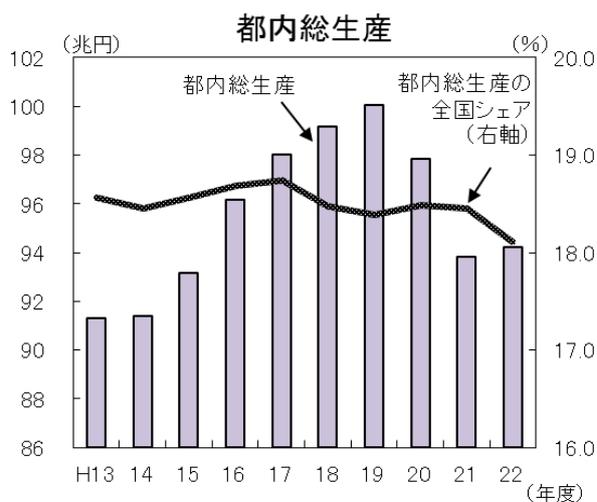
※平成21年経済センサス



※平成21年経済センサス

◆ 日本経済を牽引する高い生産力

- 全国都道府県の県内総生産 520 兆円のうち、都内総生産は 94 兆円で 18.1% を占める。
- 特別区内における総生産は、都内総生産の約 83% である約 78 兆円程度と推計され、全国の県内総生産の約 15.3% を占める。



平成21年度 都内総生産のシェア



都内総生産を平成21年経済センサスの従業者数により按分

特別区は、首都ならではの役割を担うとともに、身近な行政を行う自治体として質の高い生活環境を整備し、こうした活発な企業活動やその企業活動の原動力となっている従業員の生活を支えています。

Ⅲ 特別区は膨大な行政需要を抱えています

特別区は、約 900 万人もの住民と約 1,200 万人の昼間人口を有する大都市特有の事情を背景に、物流の円滑化や災害時の対応に欠かすことのできない社会資本整備や、子育て支援、高齢者施策などの区民サービスなど様々な施策を進めており、その行政需要は非常に膨大なものとなっています。

◆ 社会資本整備

< 区道の整備・維持 >

- 特別区内の道路は、区民の生活基盤としての役割だけでなく、来街者の交通需要に応え、活発な経済活動に伴う物流を支えるとともに、災害時の緊急車両の通行路としての役割も果たしている。
- 都市計画道路の未整備路線の早期事業化に向けて莫大な整備費が必要であるとともに、道路率が高い特別区においては、現道の維持・補修にも多額の行政コストがかかる。

[都市計画道路*]

	区部	東京都
計画延長	1,760km	3,200km
完成延長	1,099km	1,939km
完成率	62.4%	60.5%
整備標準単価	90 億円/km	

[道路率**]

	道路率
特別区	16.3%
東京都	8.3%
全国	2.0%

*：平成 24 年 3 月 31 日時点

**：平成 24 年版 環境統計集。道路面積/行政区画面積で算出

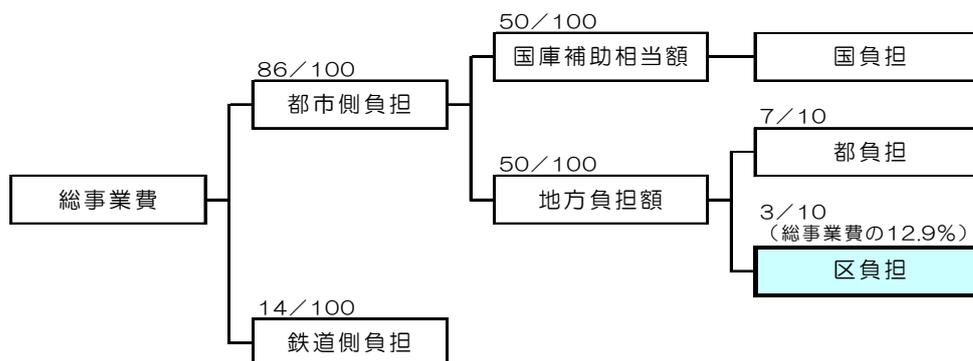
< 鉄道の連続立体交差事業 >

- 都市の機能や利便性を高め、安全で効率的な都市活動を実現するため、東京都と連携して連続立体交差事業に取り組んでいるが、費用負担が増大している。

[特別区の連続立体交差事業]

事業実施中及び準備中	23.6km (8 区間)
検討対象	16 区間
区負担額 (過去 5 年間実績計)	225 億円

[連続立体交差事業 事業費の構成]



<橋梁の改修・架替>

- 橋梁の多くは、高度経済成長期に集中して建設されたため、近い将来、一斉に更新時期を迎え、改修及び架替が必要。

★橋梁長寿命化修繕計画による架替及び改修が必要な橋梁
約 500 箇所

<公園・緑地の整備>

- 昼夜間人口が集積する特別区内における都市計画公園・緑地は、レクリエーションの場の提供、防災性の向上、環境の保全、良好な景観の形成など、重要な役割を担っており、早期整備が必要であるが、高い地価などの理由から整備率が全国と比較して低くなっている。今後整備を進めるに当たり、多額なコストが必要。

[都市計画公園・緑地]

	計画面積 (ha)	供用済面積 (ha)	整備率 (%)
全国	167,303	91,825	54.9
東京都	10,572	4,942	46.7
特別区	5,718	2,755	48.2

(国土交通省 平成 23 年度都市計画現況調査)

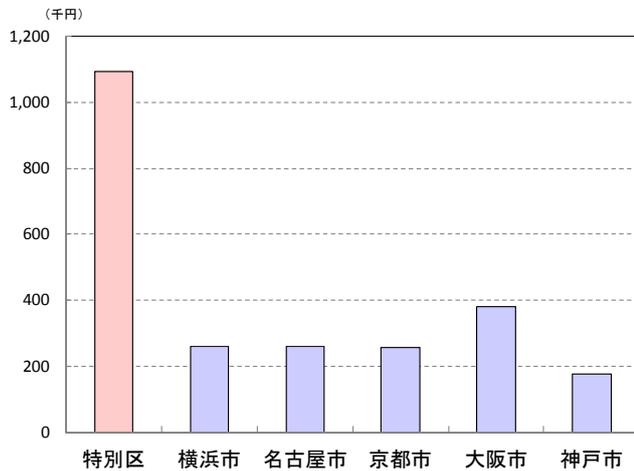
◆ 地価・物価の高さ

- 人口や企業の極度の集中は、地価や物価を引き上げ、住民に大きな経済的負担となっている。
- 地価・物価の高さは行政経費を引き上げ、公共施設用地の確保も容易ではない。

★用地取得単価（平成 23 年度普通会計決算）

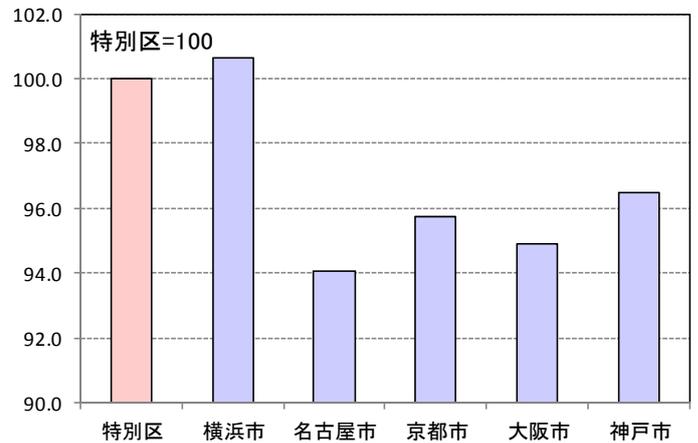
36.1 万円/㎡（全国平均（1.7 万円/㎡）の 20 倍超）

平均地価公示



※国土交通省：平成 24 年度地価公示

消費者物価地域差指数



※平成 24 年平均消費者物価地域差指数

用途別1㎡当たり地価公示平均価格

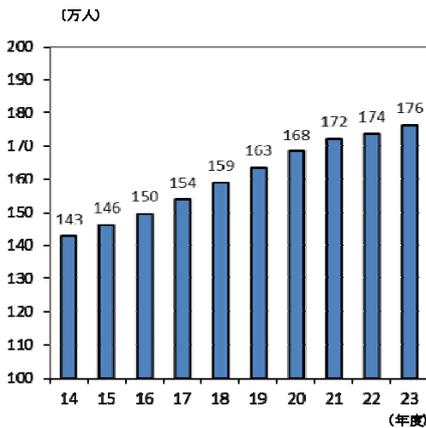
	住宅地	商業地	全用途
特別区	484,000円	1,972,800円	1,094,000円
全国平均	110,700円	405,600円	170,800円

これまで日本経済の成長を担い、首都の活力の原動力となって働いてきた多くの区民が65歳以上に達する時代が到来しました。今後、特別区では全国平均以上に高齢化が進むと予想されています。

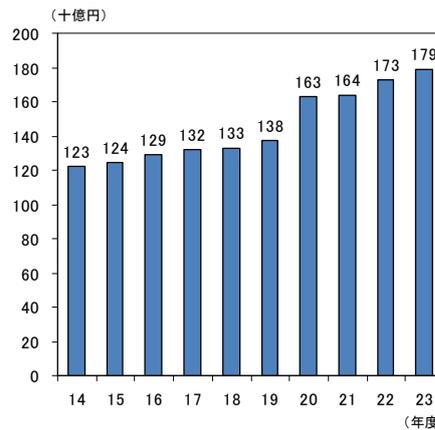
◆ 老人福祉費の推移

- 特別区においても、年々高齢者が増加しており、高齢者施策にかかる経費が増加している。

特別区老年人口の推移



特別区老人福祉費の推移



※後期高齢者医療事業会計及び介護保険事業会計への繰出金を含む

◆ 急激に押し寄せる高齢化

- 全国の高齢化が鈍化する後も 特別区の高齢化は急激に進行し続ける。

高齢者人口の推計



※27年以降の推計は、22年国勢調査による人口に「日本の市区町村別将来推計人口」(国立社会保障・人口問題研究所)の推計の伸び率を用いて作成

★高齢者数は平成27年からの25年間で70万人の増加

200万人→270万人(全国の高齢者増加数の15%)

◆ 独居高齢者への対応

- 65歳以上に占めるひとり暮らし高齢者（特別区46万人、全国479万人）の割合は特別区で26.0%、全国で16.4%となっている。見守り事業や買い物支援事業等の充実を図り、ひとり暮らし高齢者が安心して安全に暮らすことのできる環境づくりが必要である。

★65歳以上人口に占めるひとり暮らし高齢者の割合
全国と比べて1.5倍以上の高さ

※平成22年国勢調査

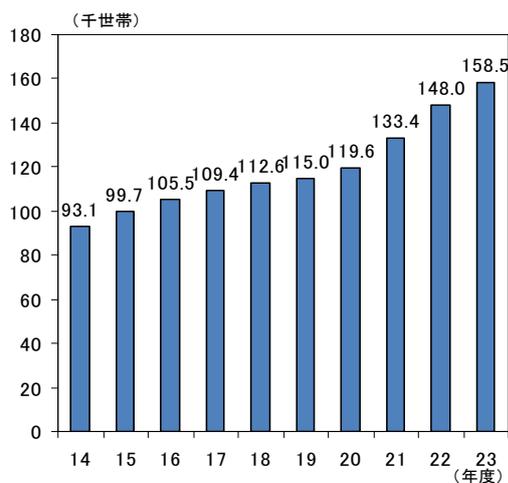
依然として先行きに不透明感があるわが国の経済動向や急激な高齢化の進展と相まって、生活保護世帯が増加しています。

◆ 増え続ける生活保護費

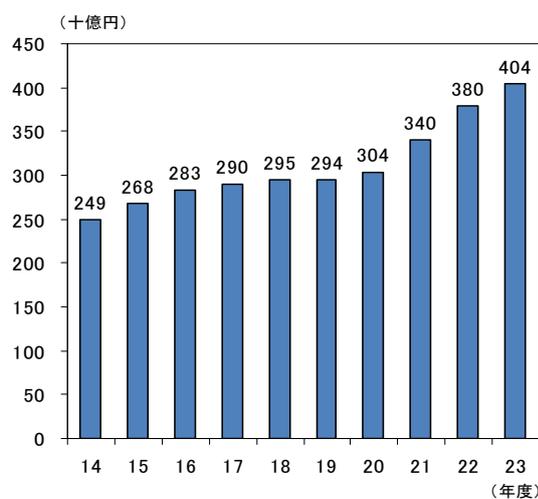
- 特別区における平成 23 年度の生活保護費決算額は約 4,000 億円であり、歳出総額の 12.9% を占める。
- 特別区は物価が高いため、物価の比較的低い地域と比べ、1 世帯当たりの扶助費単価が年間約 44 万円 (※) 高くなる。
 ※ 65 歳以上単身者、生活扶助の 1 級地-1 と 3 級地-2 の単価差等を基に試算

★生活保護費決算額は、全国の生活保護費決算額の 12%

特別区生活保護世帯数の推移



特別区生活保護費の推移



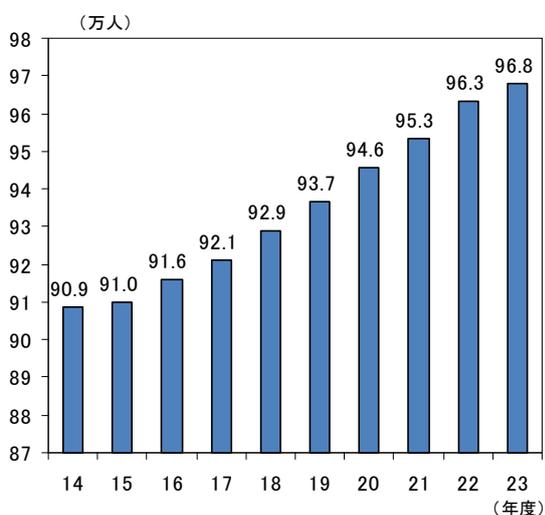
※目的別歳出の生活保護費の扶助費の額

一方で、首都の活力を維持していくためには、次の世代を支える子ども達の育成にも当然のことながら力を入れていかなければなりません。

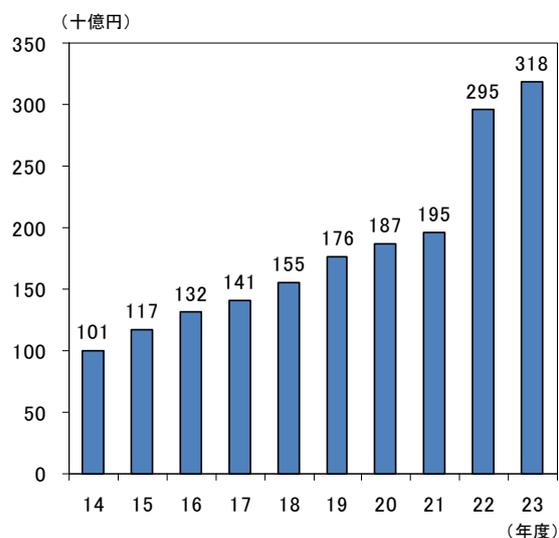
◆ 児童福祉費の推移

- 特別区は、少子化が進む他の自治体と異なり、年少人口が増加している。このため、子育て関連施策に係る児童福祉費も年々増加してきている。

特別区年少人口の推移



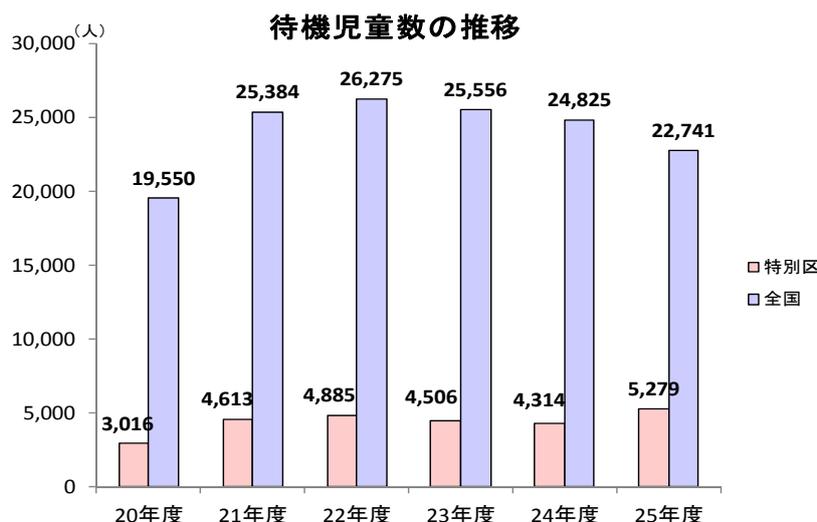
特別区児童福祉費の推移



現在、都内の待機児童数は全国的にも突出しており、この解消が急務となっています。また、中長期的な課題として人口減少に歯止めをかけるためにも、子育て支援策の一層の充実などを積極的に行っていかなければなりません。

◆ 待機児童解消

- 特別区における認可保育所、認証保育所、認定こども園などの各種保育サービスの利用者数は14万人で、これらのサービスに要する経費は年間約2,400億円（公立約1,500億円、私立約900億円）にのぼる。
- さらに定員拡充のために年間約400億円を投入しているが、待機児童は依然解消されず、特別区で5,200人を超えている（全国の待機児童数約23,000人）。



★保育所の待機児童数は、全国の待機児童数の2割超

※（特別区） 保育所状況等について（東京都福祉保健局） （全国） 保育所待機児童数（厚生労働省）

- また、学童クラブに約5万人が登録しているが、特別区における待機児童数は950人となっている（全国の登録児童数約89万人、待機児童数約8,700人）。

★学童クラブの待機児童数は、全国の待機児童数の1割超

※学童保育実施状況（東京都福祉保健局）

さらに、首都機能を守り、発展させていくためには、首都直下地震への対応等安全・安心の確保が急務です。

◆ 首都直下地震発生時に想定される膨大な数の避難者への対応

- 都が試算した被害想定によれば、首都直下地震発生時の避難者数は、311 万人にも及び、特別区内には約 1,600 箇所の避難所が設置される見込み。
- 避難所を運営するための救援物資の整備・更新に、特別区全体で約 20 億円の経費を投入している。

	首都直下地震(想定)	阪神・淡路大震災	東日本大震災
避難者数	3,110,940人	307,022人	386,739人
避難所数	1,600所	1,138所	2,182所

※首都直下地震等による東京の被害想定（東京都） 避難所生活者・避難所数の推移（復興庁）

★首都直下地震発生時避難者数は、東日本大震災の 8 倍以上（想定）

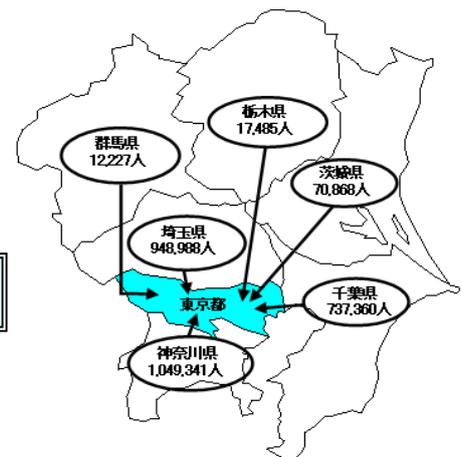
◆ 帰宅困難者対策

- 1,170 万人の昼間人口を抱える特別区では、東京都との連携のもと、特別区内で 380 万人の帰宅困難者の受け入れを準備する必要がある。
- 大震災時に公共交通機関の運行停止により、自宅等への帰宅手段が閉ざされた帰宅困難者が発生するため、受け入れ施設の確保等が必要。
（東日本大震災時は首都圏で約 515 万人）

通勤・通学による都内への昼間流入人口の状況

通勤・通学や観光等での特別区への昼間流入人口と特別区民を合わせて
380 万人の帰宅困難者

※首都直下地震等による東京の被害想定（東京都）



※関東近県からの流入人口（東京都 HP）

★首都直下地震発生時、380 万人の帰宅困難者が発生（想定）

◆ 防災機能向上のためのインフラ整備

< 都市公園整備 >

- 特別区では、集積した昼夜間人口に対応した一時避難場所の確保が求められ、区立公園の整備を積極的に進めなければならない。
- 災害時に避難場所や大規模救出救助活動の拠点として重要な役割を果たす公園の整備は、一人当たり都市公園等面積が 4.5 m²/人と全国平均の 9.9 m²/人を大きく下回っている。

★特別区の一人当たり都市公園等面積は全国平均の半分以下

※国土交通省発表資料

< 緊急輸送道路耐震化 >

- 災害時の緊急車両の通行を確保するため、特定緊急輸送道路及び緊急輸送道路の沿道建築物耐震化の促進に取り組んでいるが、耐震化率の向上が急務。

★対象建築物 約 12,000 棟
総事業量 約 6,000 億円（うち特別区分 約 2,000 億円）

< その他 >

- 避難路の確保のため、幅員が 4.5m 未満の細い街路の拡幅に取り組んでいるが、特別区内にはまだ、約 3,500km の細い街路が存在し、事業の更なる推進が必要。
- 荒川や隅田川などの大規模河川の流域であるとともに、124 km²の海拔ゼロメートル地帯を有する特別区では、当該地域に住む 150 万人の人々の暮らしを守る水害対策が必要。
- また、透水性舗装による道路整備を進め、局地的豪雨により雨水が急激に河川に流れ込まないように取り組みが必要。

透水性舗装総面積	1,200 km
透水性舗装整備単価	13,800 千円/km
通常舗装整備単価（参考）	10,000 千円/km

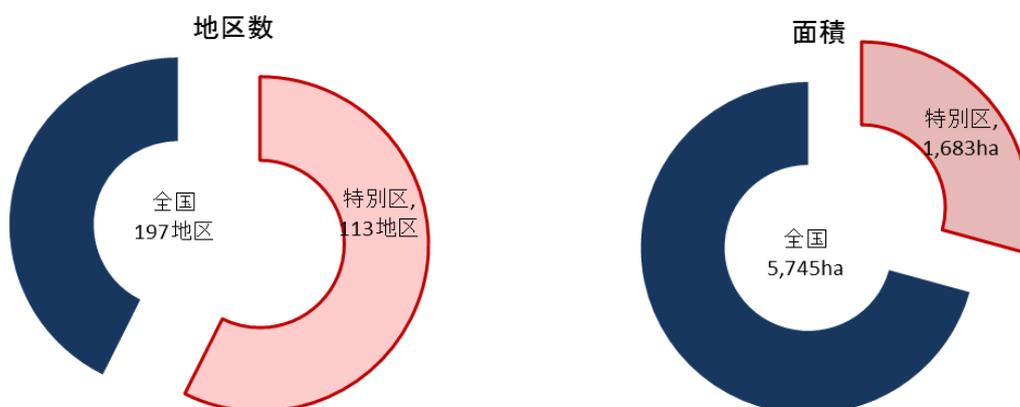
平成 24 年度 特別区土木関係現況調書（平成 24 年 4 月 1 日現在）

◆ 災害時に著しく危険な木造住宅等が密集

- 「地震時等に著しく危険な密集市街地」(197 地区、5,745ha)のうち、延焼危険性が著しく高い密集市街地は、特別区で113地区、1,683ha。

★延焼危険性が著しく高い密集市街地の全国の約6割の113地区が特別区に集中

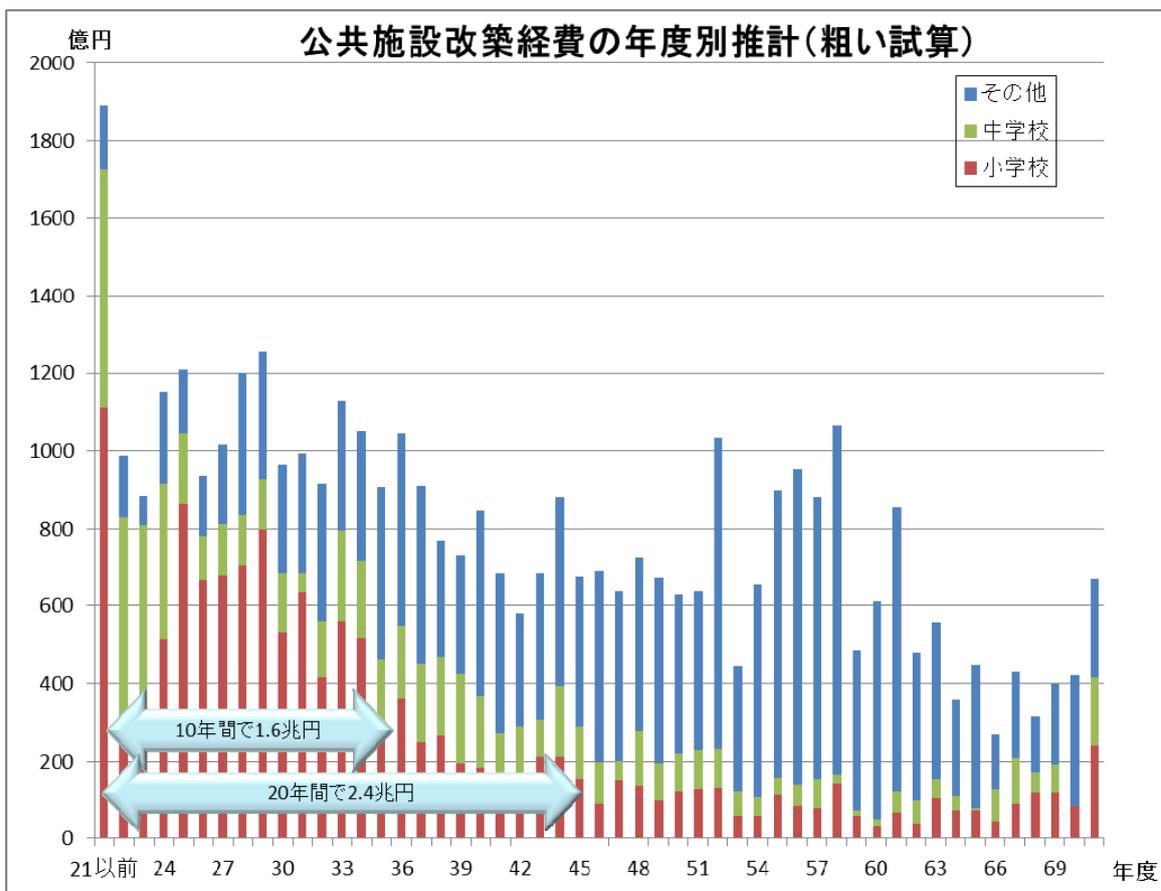
※「地震時等に著しく危険な密集市街地」について(国土交通省)



➤都区で進める「木密地域不燃化10年プロジェクト」の取り組みに
要する経費 ⇒ 総事業費5,050億円(うち一般財源1,850億円)

◆ 公共施設の老朽化による大量改築の必要性

- 高度成長期に特別区に人口が集中したことにより、全国に先駆けてこの時期に多くの公共施設を建設した。耐震化を行っている一方で、多くの公共施設が改築時期を迎えている。
- 特に、10年後には小中学校の6割（約760校）、20年後には8割（約970校）が耐用年数である築後50年を経過することとなり、今後、校舎の改築には莫大な経費を要することになる。



★改築のために必要となる経費

10年間で約1.6兆円、20年間で約2.4兆円

※特別区保有施設状況調査

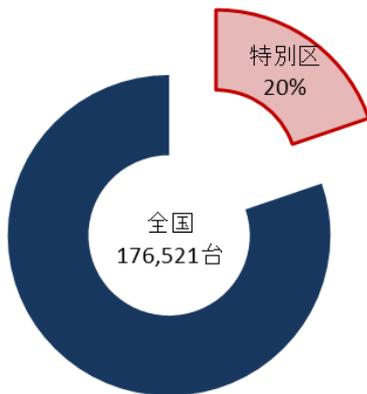
◆ 放置自転車対策

- 放置自転車台数は、特別区で 34,869 台、全国で 176,521 台。

★全国の放置自転車の 5 台に 1 台は特別区で発生

※駅周辺における放置自転車等の実態調査(内閣府)

全国の放置自転車台数に占める特別区の割合



- 放置自転車撤去台数は、特別区で 537,215 台、全国で 2,034,749 台。

★全国の放置自転車の 4 分の 1 は特別区で撤去

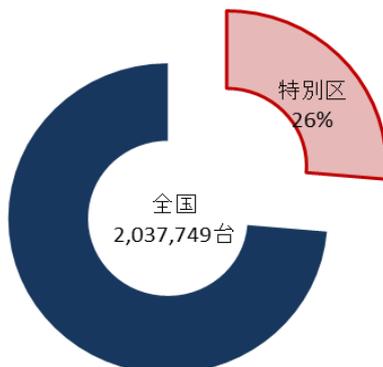
※駅周辺における放置自転車等の実態調査(内閣府)

➤ 放置自転車の撤去、返還、処分等にかかる経費 ⇒ 年間 48 億円

★駐輪場整備状況	特別区	872 箇所	384,406 台
	全国	10,383 箇所	3,776,036 台

全国の自転車撤去台数に占める特別区の割合

※特別区土木関係現況調査書



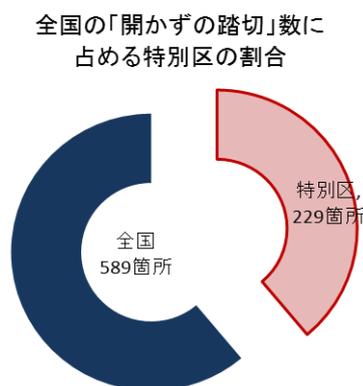
◆ 「開かずの踏切」の対策

- 「開かずの踏切」は、特別区に 229 箇所、全国に 589 箇所。

★ 「開かずの踏切」は、全国の約 4 割が特別区に集中

※踏切交通実態総点検結果（踏切すいすい大作戦 HP）

- ※ 「開かずの踏切」
ピーク時の遮断時間が 40 分/1 時間
以上の踏切。対策には立体交差化など
の取り組みが必要



◆ 犯罪から区民を守る

- 刑法犯発生件数は、特別区で 135, 234 件、全国で 1, 480, 765 件。
- 街灯設置数を増やすなど、犯罪の未然防止に努めている。
- さらに、青色回転灯パトロールカーによる区内巡回等の取り組みに年間 10 億円を投入。

★全国で発生している犯罪の約 1 割は特別区で発生

※（特別区）刑法犯発生件数（警視庁） （全国）刑法犯認知件数（警察庁）

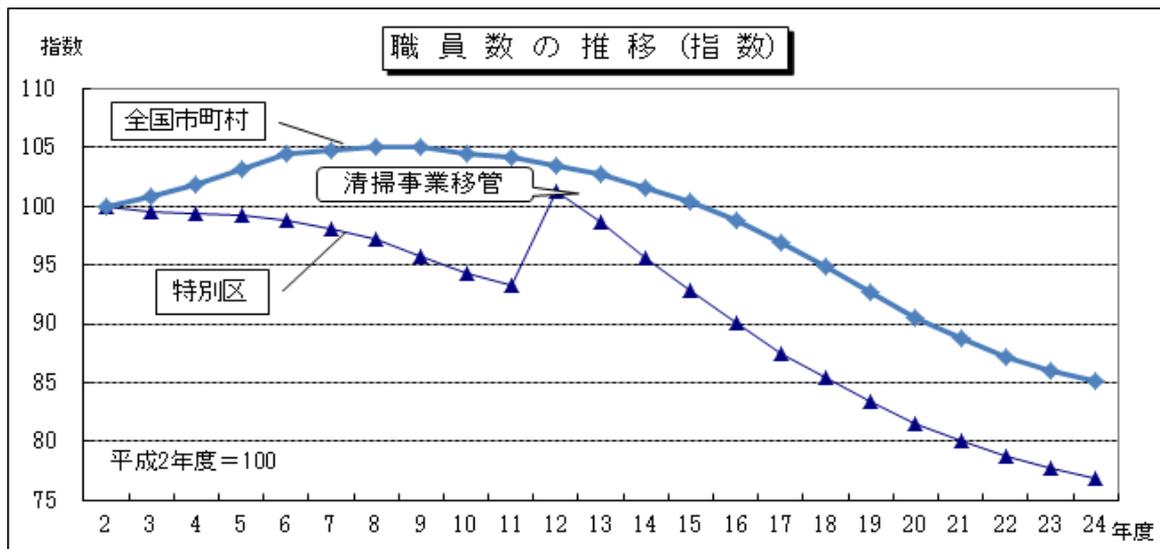
このほか、2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会の開催が決定したことにより、各種案内の多言語化、観光施策の強化、公共交通機関におけるバリアフリー化への補助、交通手段の拡充、関連イベントの開催など、来街者を意識した施策の展開により行政コストが増加することも見込まれます。

今後とも特別区は、東京に住み、訪れる全ての人々にとって安全・安心な環境を構築するなど、地域の実情を踏まえた行政サービスを充実することにより、首都東京の活力を支え続けるという使命を果たしていかなければなりません。

IV 特別区は行財政改革を率先して進めています

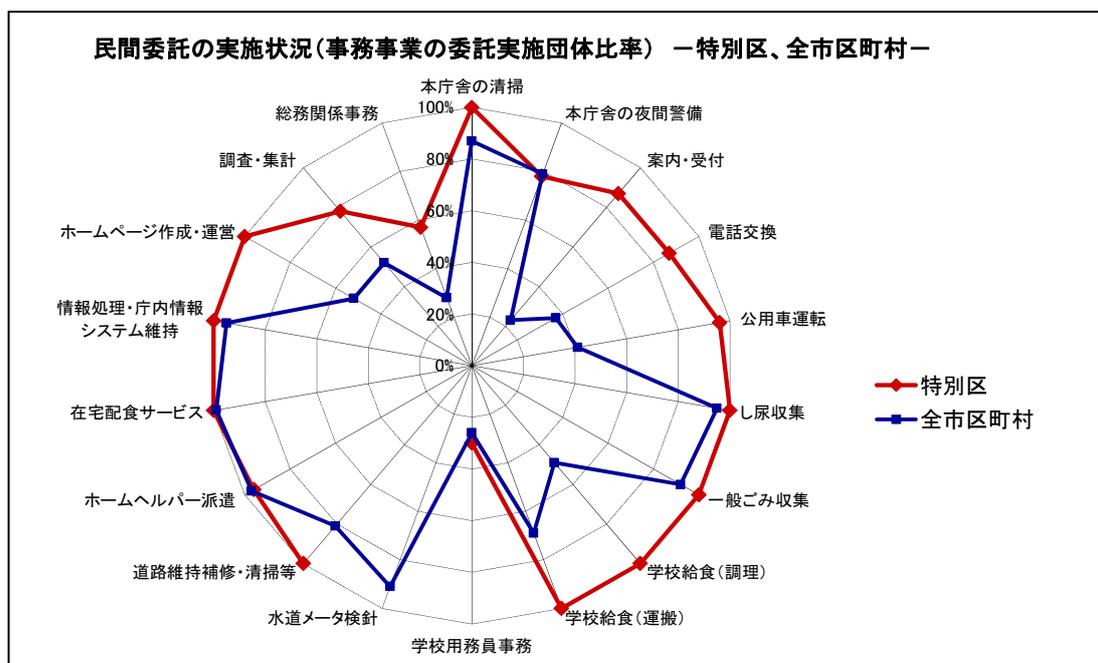
◆ 徹底した行財政改革に取り組み、効率的な行政運営を推進

- 特別区は、早くから全国市町村を上回るペースで職員数の削減など、**徹底した行財政改革に取り組んできました。**



※「地方公共団体定員管理調査」に基づき作成

- また、様々な分野で業務の委託化を積極的に行い、**行政のスリム化を図るとともに効率的な行政運営に努めています。**



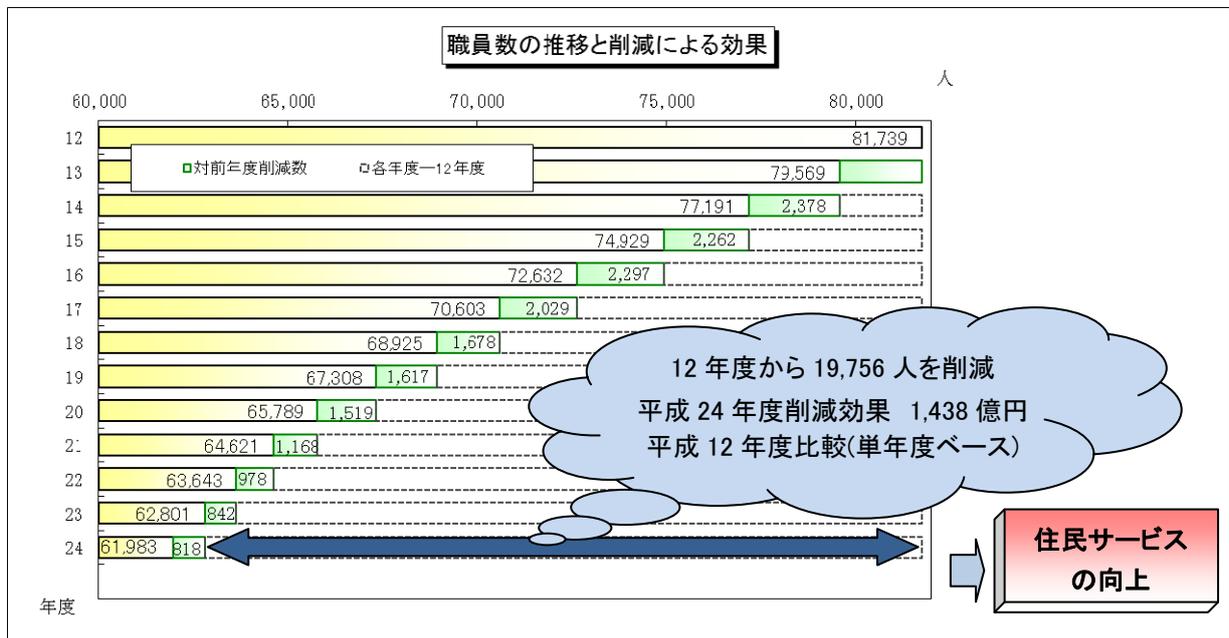
※総務省「集中改革プラン及び18年指針の実施状況等に関する調査」より作成

注1) 平成21年4月1日現在

注2) 委託実施団体比率=委託実施団体数÷事業実施団体数×100

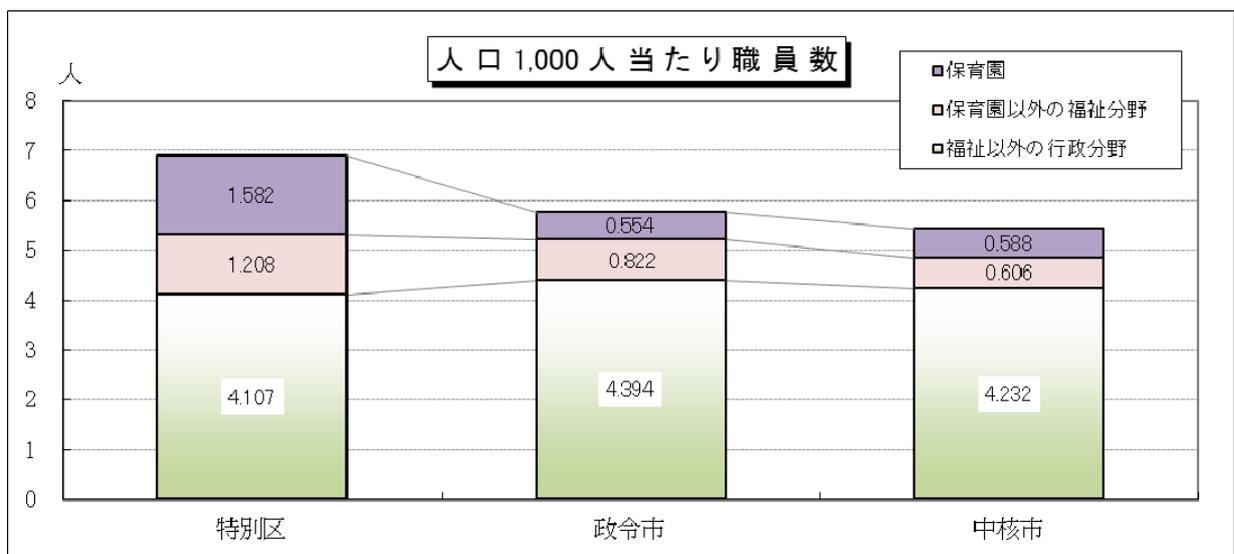
※委託実施団体には、一部委託を行っている団体を含む

- 職員数の削減等の行財政改革で捻出した財源は、切実な区民要望に応えるための施策に活用しています。



◆ 福祉分野に重点を置いた職員配置

- 特別区の職員が多いとの指摘がありますが、これは保育園、生活保護等の需要に応じているためであり、一般的な行政は、他都市よりも少ない人員で多くの課題に対応しています。



※職員数は、普通会計職員数から消防部門職員数を除いたもの
 ※職員数は24.4.1現在、人口は24.3.31現在
 ※政令市及び中核市は、24.4.1時点による。