

特別区財政の現状と課題

平成20年9月

特別区長会事務局

はじめに

本年9月4日、平成19年度の特別区普通会計決算の概要が公表されました。

今回の決算では、定率減税の廃止等によって特別区税や特別区財政調整交付金が増となったほか、公債費比率などの財政指標も改善するなど、各区の行財政改革の着実な取り組みと合わせて、景気の回復基調を反映した決算となっています。

しかし、深刻化する高齢化への対応や子育て支援、区民の安全・安心の確保、目前に控えた公共施設の改修・改築需要の急増など、特別区が取り組むべき課題は山積しており、財政的なゆとりがあるわけではありません。

特別区が将来にわたって区民の負託に応えていくためには、より一層の行財政改革に努めながら行政サービス水準の確保を図るとともに、将来を見据えた財政運営が求められています。

こうした中で、平成20年度には、地域間の財政力格差縮小の観点から、ふるさと納税や地方法人税の譲与税化が実施され、その一方で米国での金融不安や原油・原材料価格の高騰を背景に景気の後退が懸念されるなど、特別区の財政運営は先行きが不透明な状況となっています。

本冊子は、主に普通会計決算に基づいて特別区総体の現状を把握し、「特別区が抱える財政上の課題」を考えるための素材を取りまとめました。

財政状況の異なる特別区を合計した姿が、そのまま個々の区の財政状況を表すものではありませんが、今後の各区の財政運営や地方財政をめぐる議論の参考としていただければ幸いです。

目 次

| | |
|---------------------------------|----|
| 第1章 特別区の決算状況と課題 ----- | 1 |
| 1. 区税収入の推移----- | 2 |
| 2. 歳入構成の推移----- | 3 |
| 3. 性質別歳出の推移----- | 4 |
| 4. 実質的な義務的経費に要する一般財源負担額の推移----- | 5 |
| 5. 実質収支比率、経常収支比率の推移----- | 6 |
| 6. 法人税収の影響----- | 7 |
| 7. 特別区債残高と基金残高の推移----- | 8 |
| | |
| 第2章 財政健全化の取組み状況 ----- | 9 |
| 1. 職員数の削減----- | 10 |
| 2. 職員数の削減による効果----- | 11 |
| 3. 委託化の推進----- | 12 |
| 4. 区税徴収率の向上----- | 13 |
| | |
| 第3章 増大する財政負担 ----- | 15 |
| 1. 退職手当の増加----- | 16 |
| 2. 扶助費と特別会計繰出金の増加----- | 17 |
| 3. 更新時期を迎える公共施設と改築経費----- | 18 |

※ 本冊子において、表及びグラフに用いられている数値は、主に普通会計ベースによるものである。

※ 計数については、原則として表示単位未満を四捨五入し、端数調整をしていないため、合計が一致しない場合がある。

第1章 特別区の決算状況と課題

○ 平成19年度普通会計決算の状況を見ると、「実質収支比率」「公債費比率」は、引き続き良化し、「経常収支比率」は、概ね適正な範囲(70~80%)にとどまっている。

<財政指標の推移>

(単位：%)

| 区 分 | 12年度 | 13年度 | 14年度 | 15年度 | 16年度 | 17年度 | 18年度 | 19年度 |
|--------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 実質収支比率 | 3.8 | 4.9 | 3.5 | 4.8 | 4.8 | 5.2 | 5.9 | 5.3 (5.7) |
| 経常収支比率 | 85.3 (86.2) | 81.7 (82.5) | 85.2 (86.0) | 83.0 (84.0) | 82.0 (82.9) | 77.1 (77.8) | 73.0 (73.2) | 75.3 (75.3) |
| 公債費比率 | 10.2 | 9.9 (10.3) | 9.5 (10.3) | 8.5 (10.0) | 8.6 (9.7) | 7.7 (8.4) | 6.8 (7.3) | 6.4 (6.9) |

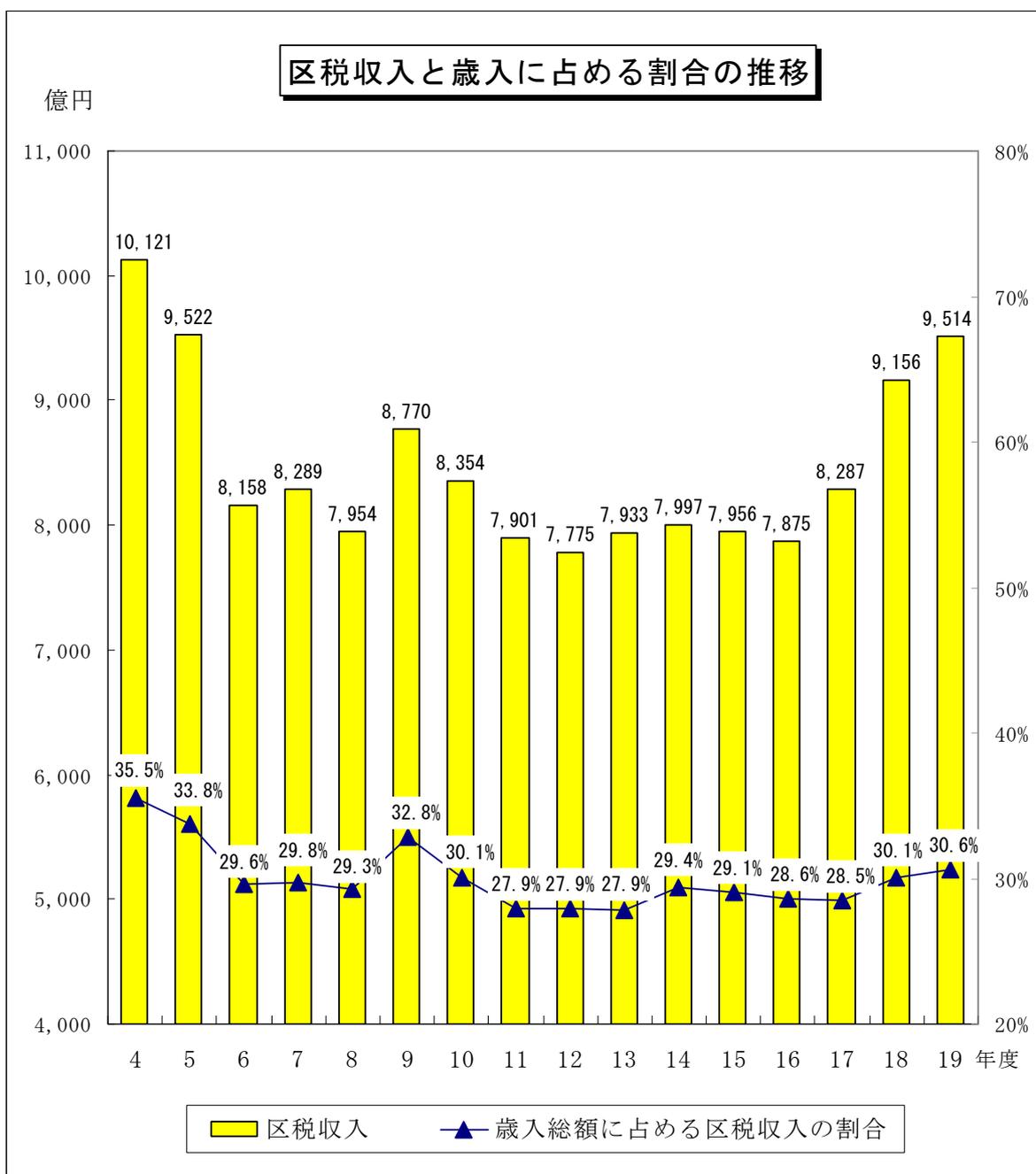
注) ・各比率は、全特別区の加重平均である。
 ・実質収支比率は19年度から算出方法が変更となり、臨時財政対策債発行可能額を分母に加えることとなった。また()書きは、18年度までと同じ算出による率である。
 ・経常収支比率の()書きは、減税補てん債(平成12年度)、減税補てん債及び臨時財政対策債(平成13~18年度)、減収補てん債(特例分)及び臨時財政対策債発行額(平成19年度)を分母に加えない率である。
 ・公債費比率の()書きは、臨時財政対策債発行可能額を分母に加えない率である。

○ しかし、地方交付税が交付されない特別区は、膨大な行政需要を抱える中で、景気動向による税収の変動に大きく影響されやすいため、その対応に備えながら自律的な財政運営を行っていく必要がある。

1. 区税収入の推移

区税収入は対前年比 3.9%の増となり、3年連続の増加となったが、依然として歳入全体の3割にとどまっており、今後も予断を許さない状況にある。

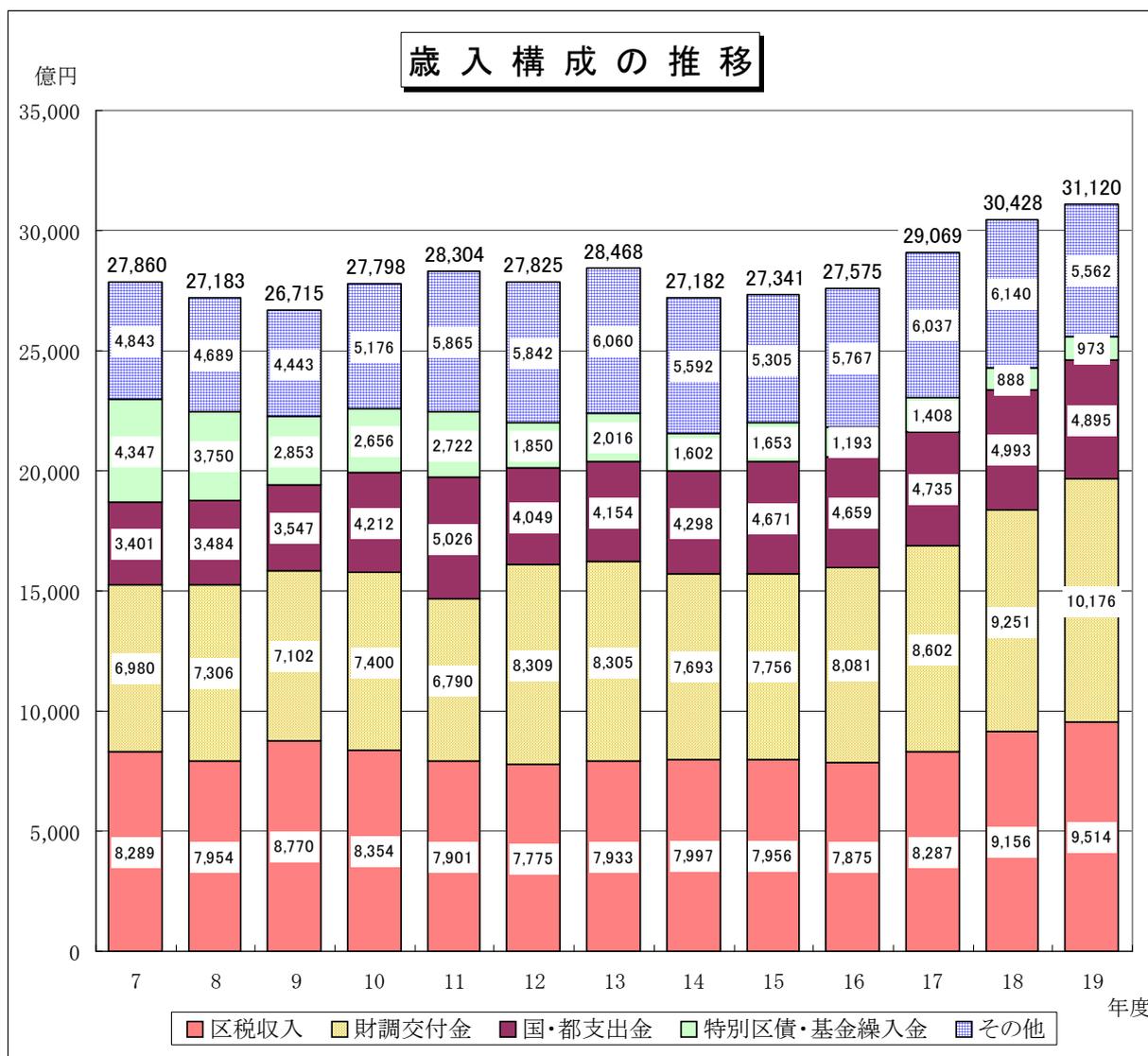
- 区税収入は、定率減税廃止等の税制改正や納税義務者数・所得の増で特別区民税が伸びたことなどにより、前年度対比で3.9%増と3年連続で増となった。
- しかし、区税は、区の基幹収入であるにもかかわらず、歳入に占める割合は3割の水準にとどまっている。また、原油をはじめとした原材料費の高騰による景気の停滞などの減収要素もあり、今後の税収動向は予断を許さない状況にある。



2. 歳入構成の推移

区税と財調交付金の構成比が引き続き伸びたが、各種基金や起債の活用で歳入規模を確保した過去の経験もあり、将来を見据えた財政運営が求められる。

- 区税収入は、住民税定率減税の廃止、納税義務者の増や所得の伸びを反映して増となった。
- 財調交付金は、税制改正を受けた配分率の変更（52%⇒55%）及び企業収益の伸びを反映して10.0%の増となり、初めて1兆円を上回った。
- しかし、財調交付金の増加の主因である市町村民税法人分は、景気変動の影響を受けやすく、財政調整基金を活用した年度間調整を行うなど、将来を見据えた財政運営が求められる。

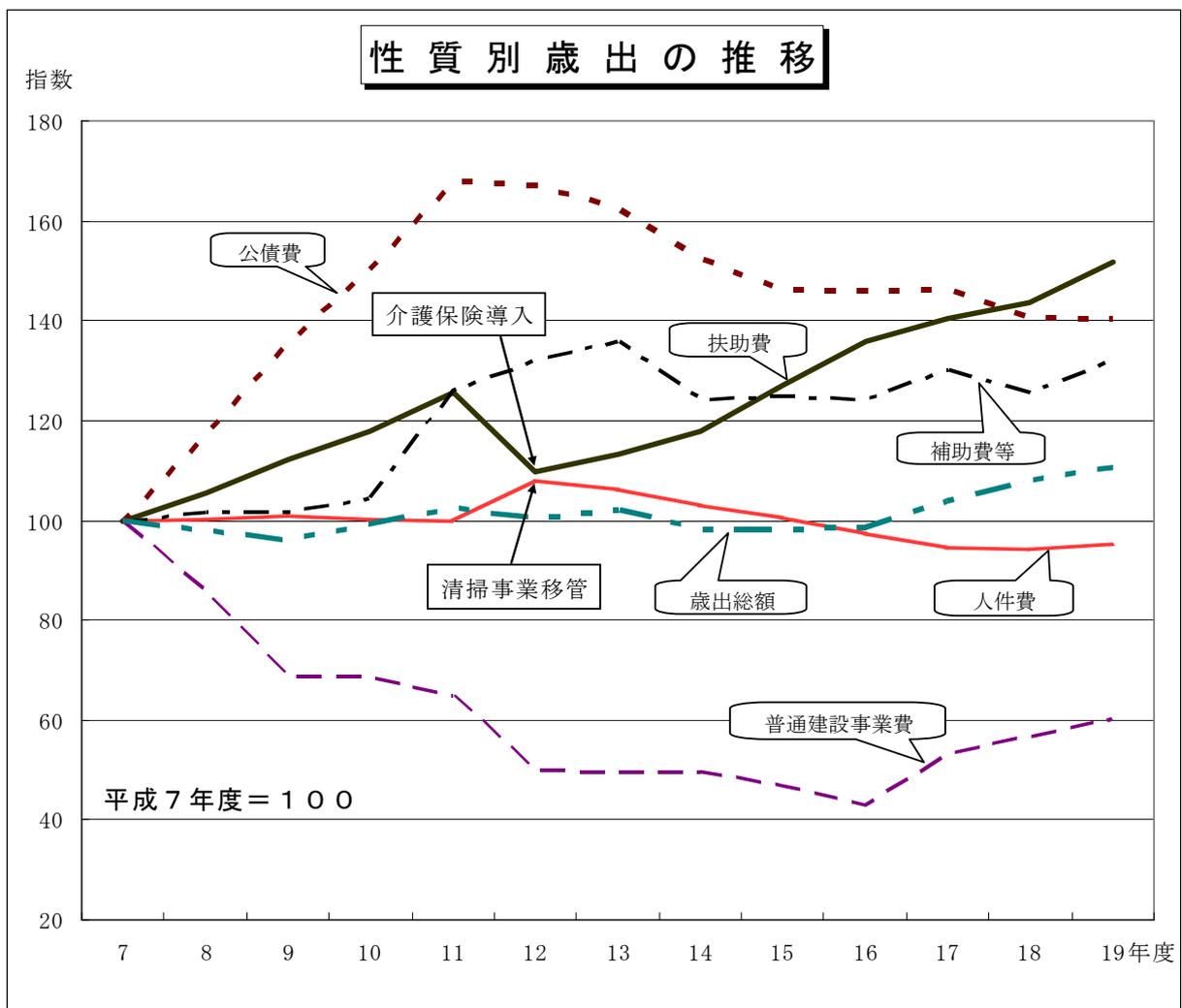


- (注) 1. 12年度は、清掃事業の都から区への移管等により、財調交付金が増加したが、介護保険制度導入に伴い、高齢者福祉経費が公営企業会計に移行したことにより、普通会計歳入全体としては減となった。
2. 「その他」には、地方譲与税、利子割交付金、地方消費税交付金、自動車取得税交付金、地方特例交付金、使用料・手数料、分担金・負担金・寄附金、財産収入、諸収入等が含まれている。

3. 性質別歳出の推移

公債費は、逡減してきているが、扶助費が大幅に伸び続けている。普通建設事業費は、単独事業が増えているが、依然低い水準にとどまっている。

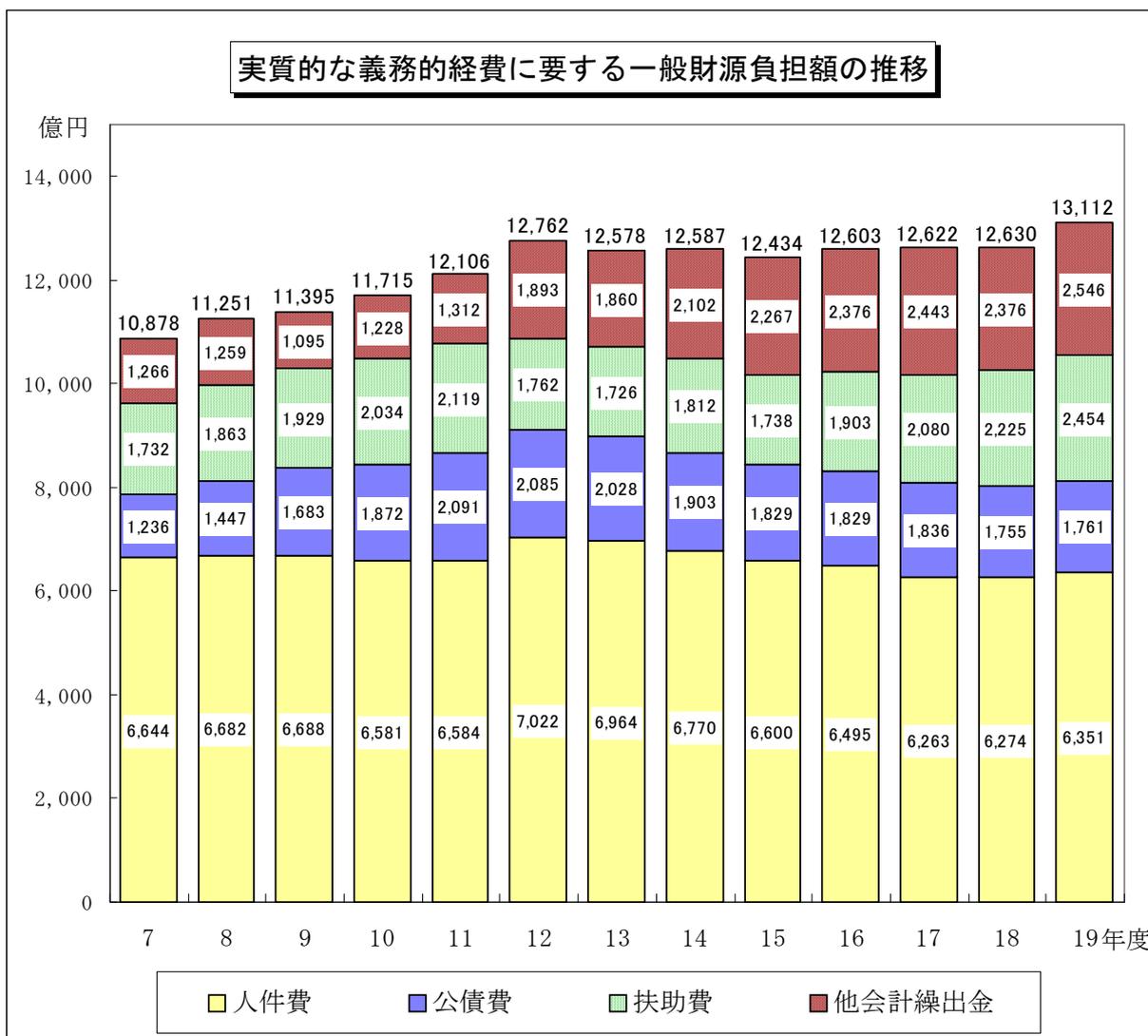
- 公債費は、各区の起債抑制努力と償還により減少してきているが、扶助費は、生活保護費等の増加により大幅な伸びが続いている。
- 普通建設事業費は、単独事業の増により6.2%の増となったが、なお低い水準にとどまっている。
- 今後も高齢化の進展等に伴う扶助費の増加や、目前に控えた公共施設の更新など普通建設事業費の増大が見込まれ、歳出を押し上げる要因が山積している。



4. 実質的な義務的経費に要する一般財源負担額の推移

扶助費や医療・介護保険等会計への繰出金の大幅な増加で、実質的な義務的経費に要する一般財源負担が増加している。

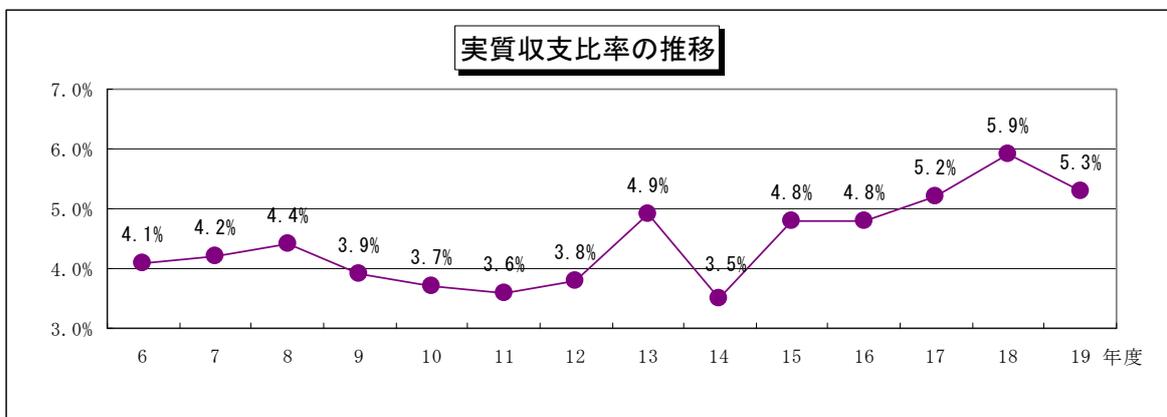
- 義務的経費とされる人件費、公債費、扶助費に、医療・介護保険への公費負担を加えた実質的な義務的経費について、一般財源による負担の状況を見ると、高い水準で増加を続けている。
- これは、義務的経費については、行財政改革の取組みにより人件費や公債費が抑制基調で推移しているものの、生活保護費等の扶助費が増大し、また、国民健康保険や介護保険等の特別会計への一般会計からの繰出金が医療や介護費用の増大に伴って増加していることによるものである。
- 今後も社会保障関係経費の増大が見込まれることから、特別区の財政運営をさらに圧迫する懸念がある。



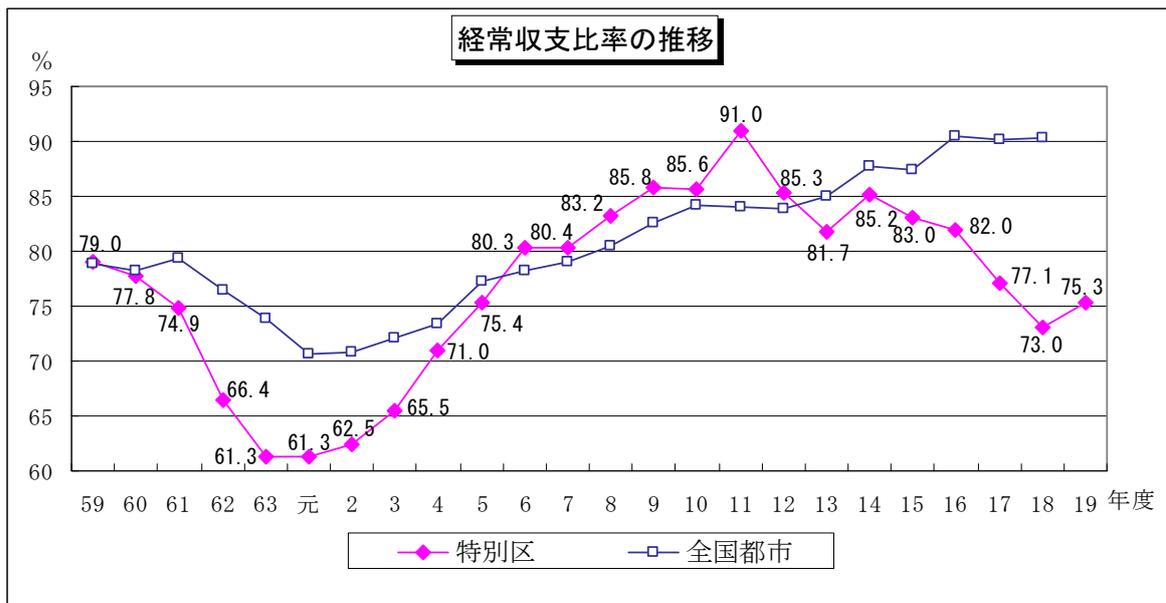
5. 実質収支比率、経常収支比率の推移

実質収支比率、経常収支比率ともに概ね適正水準にある。これは、各区の行財政改革の着実な取組みと合わせて、景気の回復基調を反映した結果であるが、今後の景気動向次第で大きく変動する可能性がある。

- 財政の健全性を図る指標を見ると、各区の行財政改革の取組みや景気の回復基調を受けて、実質収支比率は、引続き堅調に推移しており、経常収支比率は、適正な水準を維持している。
- しかし、過去の景気後退期には、経常収支比率が全国都市と比べて急激に悪化しており、地方交付税が交付されない特別区の財政は、景気変動による税収の動向に大きく左右されやすいことから、楽観視することはできない。



- (参考) ・ 実質収支比率 = 実質収支 / 標準財政規模 × 100
 ・ 実質収支比率は、概ね3～5%程度の黒字が適正水準とされる。
 ・ 実質収支比率は、19年度から臨時財政対策債発行可能額を分母に加える算出方法に変更となった。



- (注) 1. 経常収支比率の算出式は、平成6～8、10～12年度には減税補てん債を、平成9年度には臨時税収補てん債を、平成13～18年度は減税補てん債及び臨時財政対策債を、平成19年度には、減収補てん債(特例分)及び臨時財政対策債発行額を加えるよう変更されている。
 2. 「全国都市」とは、大都市、中核市、特例市及び特別区を除く市をいう。

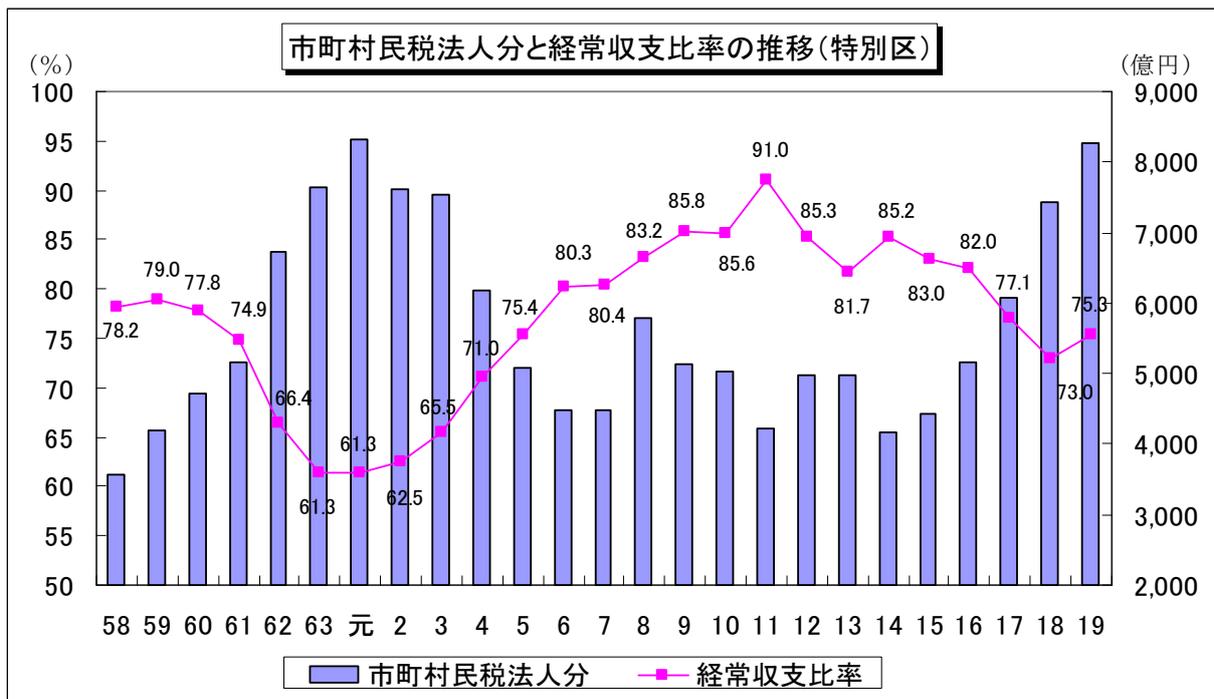
(参考) 経常収支比率 = 経常経費充当一般財源 / 経常一般財源 × 100
 経常収支比率は70～80%にあるのが望ましいとされ、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

6. 法人税収の影響

地方交付税が交付されない特別区は、法人税収等の変動に大きく影響を受けやすい。

既に景気が停滞局面にある中、区財政の先行きは予断を許さない状況である。

- 都区財政調整交付金の原資の一つとなる市町村民税法人分と経常収支比率の関係を見ると、概ね市町村民税法人分が増えると経常収支比率が下がり、逆に当該税収が減ると率が上がっていることがわかる。
- ここ数年、市町村民税法人分の伸びが続いていることから、経常収支比率は大きく改善したが、景気の停滞局面にある中、今後、税収が大幅に減少することになれば、経常収支比率が悪化する恐れがあることから、区財政の先行きは予断を許さない状況である。



(注) 経常収支比率の算出式は、平成6～8、10～12年度には減税補てん債を、平成9年度には臨時税収補てん債を、平成13年度以降は減税補てん債及び臨時財政対策債発行額を加えるよう変更されている。

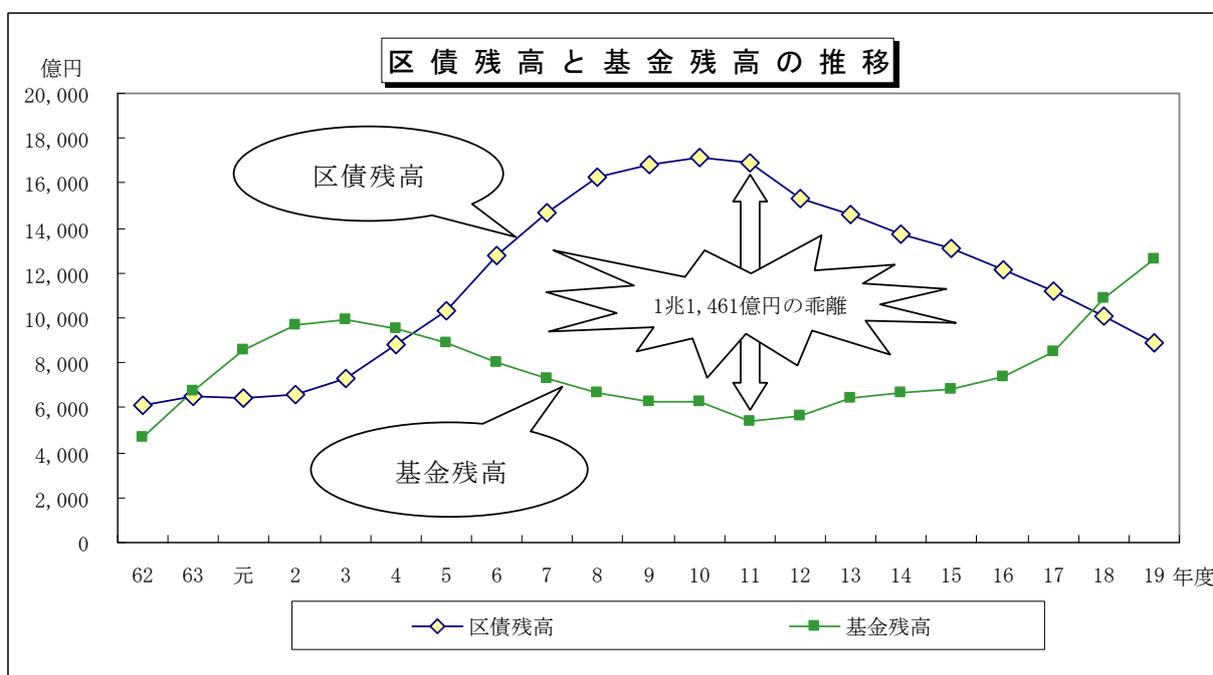
(参考) 経常収支比率 = 経常経費充当一般財源 / 経常一般財源 × 100

経常収支比率は70～80%にあるのが望ましいとされ、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

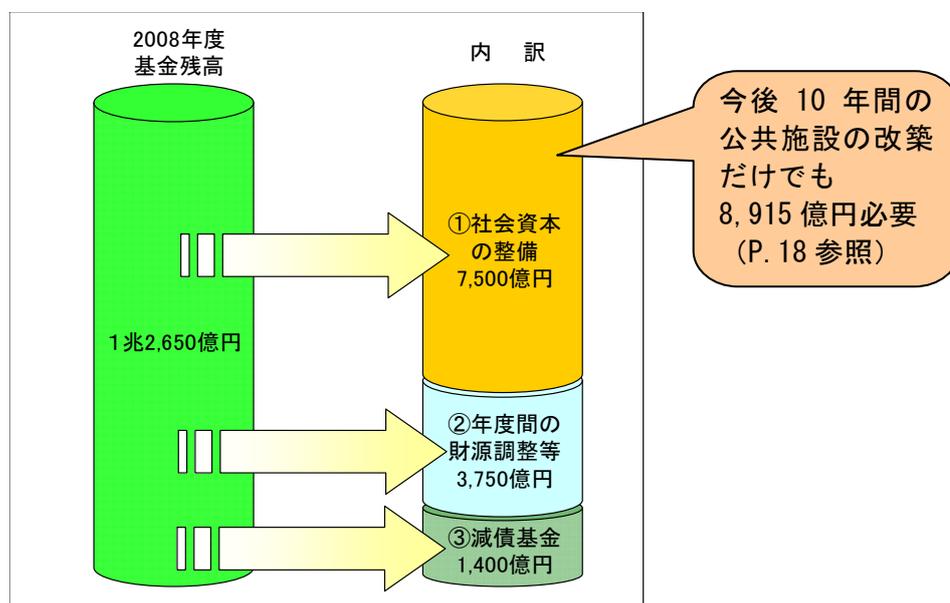
7. 特別区債残高と基金残高の推移

特別区債の残高が減少する一方、基金の残高が増加し、区債残高を上回ったが、今後の税収変動や膨大な財政需要を勘案すると、財政余力があるとは言えない。

- 投資的経費の抑制に伴う起債の減少により、区債残高が減少する一方、基金残高が増加し、拮抗していた残高は基金が上回ることとなった。
- しかし、景気動向による税収の変動や公共施設の大量更新をはじめとする膨大な財政需要を考慮すると、現在の基金残高が充分であるとは言えず、今後、区債の残高が増加することは避けられないものと考えられる。



- 基金残高は、社会資本の整備や年度間の財源調整等の財政需要に充てられる。



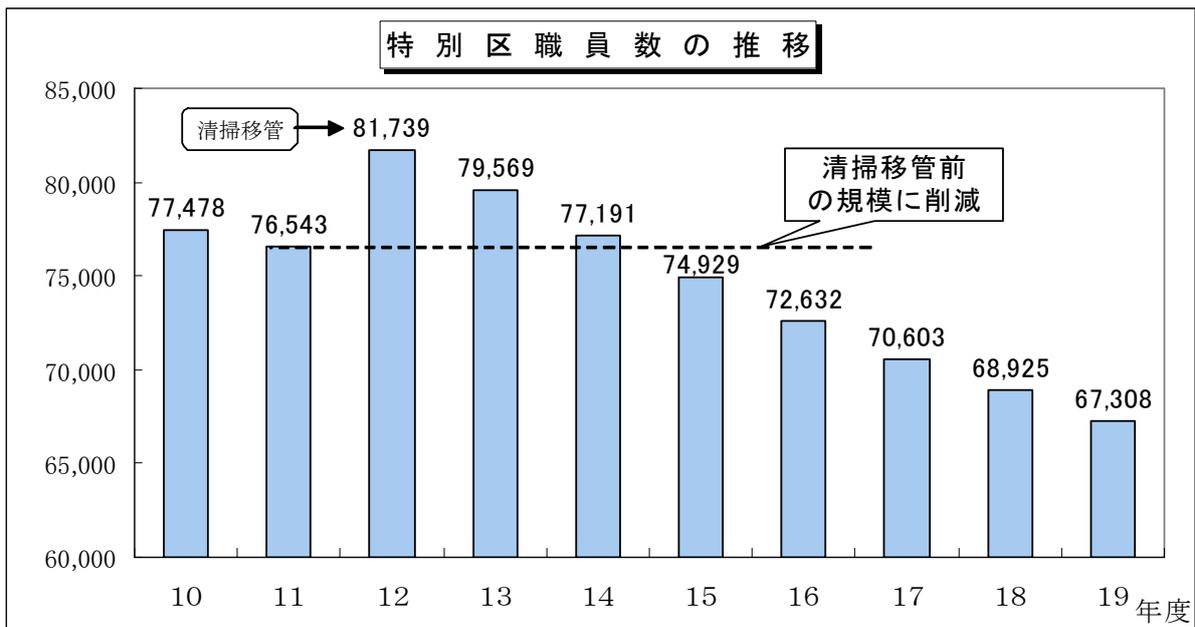
第2章 財政健全化の取組み状況

- 特別区は、限られた財源の中で膨大な行政需要に対応するため、職員数の削減、業務の委託化など、必死に行財政改革に取り組んでいる。

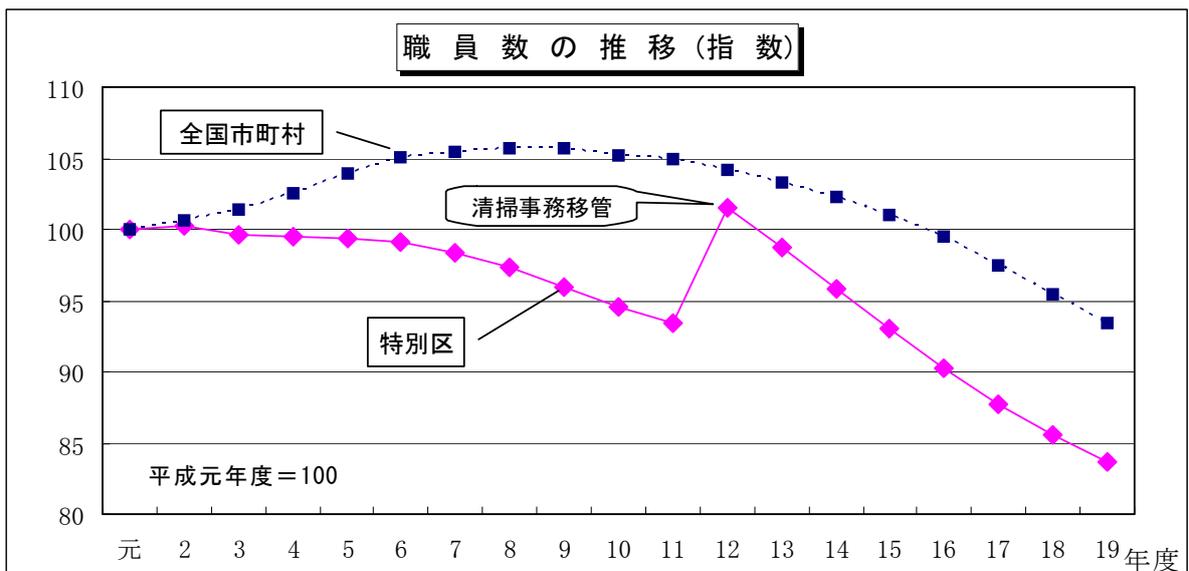
1. 職員数の削減

全国市町村の平均を上回る率で職員数の削減を進めている。

- 特別区の職員数は、平成 12 年度の清掃事業移管（7,826 人）に伴い、一旦増加したものの平成 15 年度に清掃移管前の規模に削減が進み、引き続き減少傾向にある。削減率は、全国市町村の平均を大きく上回っている。



※職員数は定員管理調査による。（教育長を含む）

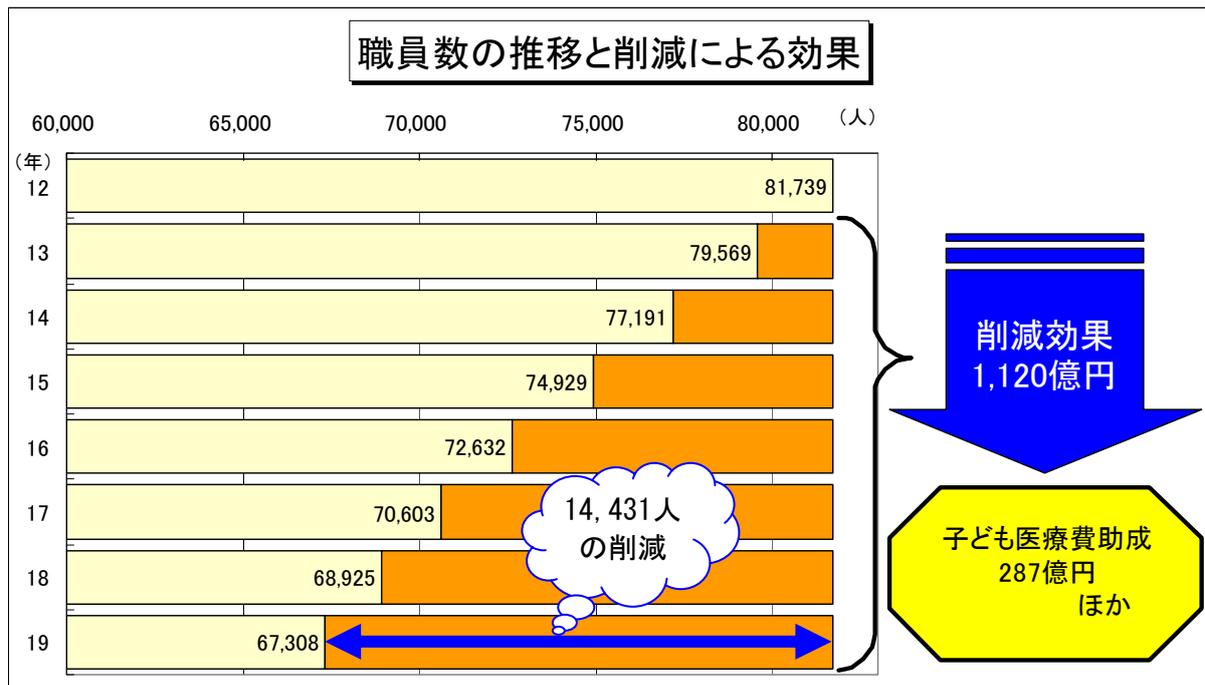


※全国市町村は地方公共団体定員管理調査による全国市町村職員数の総数。

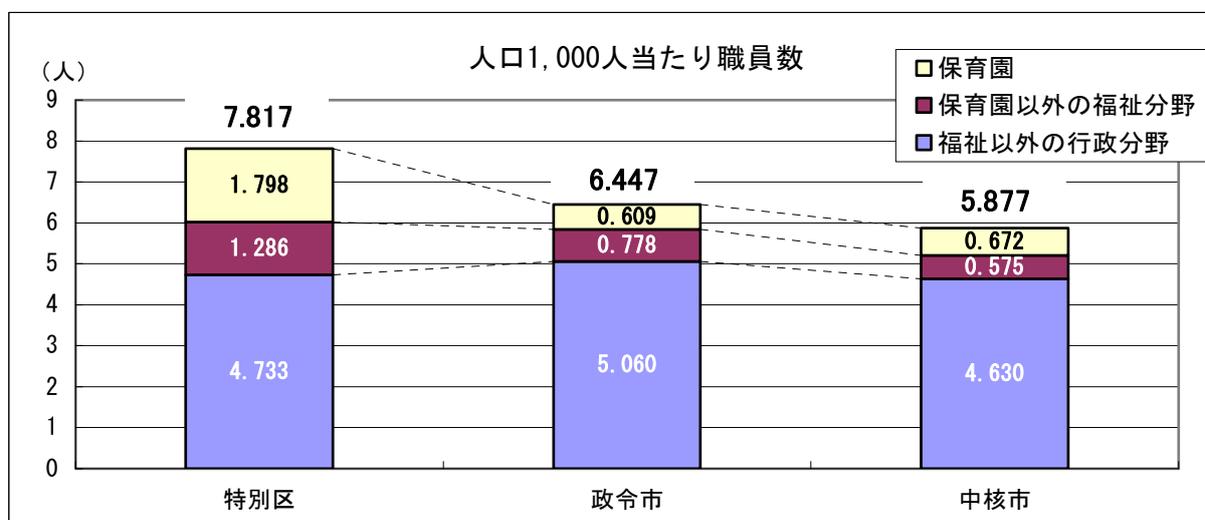
2. 職員数削減による効果

特別区は、職員数の削減により捻出した財源を、住民サービスの維持・向上に活用している。

- 特別区は、職員数の削減によって得られた行革効果を子ども医療費助成などの財源として活用し、住民サービスの維持・向上を図っている。



- 特別区は、大都市需要として特に区民ニーズの高い、保育園などの子育て支援や高齢化社会対応等の福祉需要に応える人員を確保する一方、事務能率の向上を図り、職員数の削減を進めている。

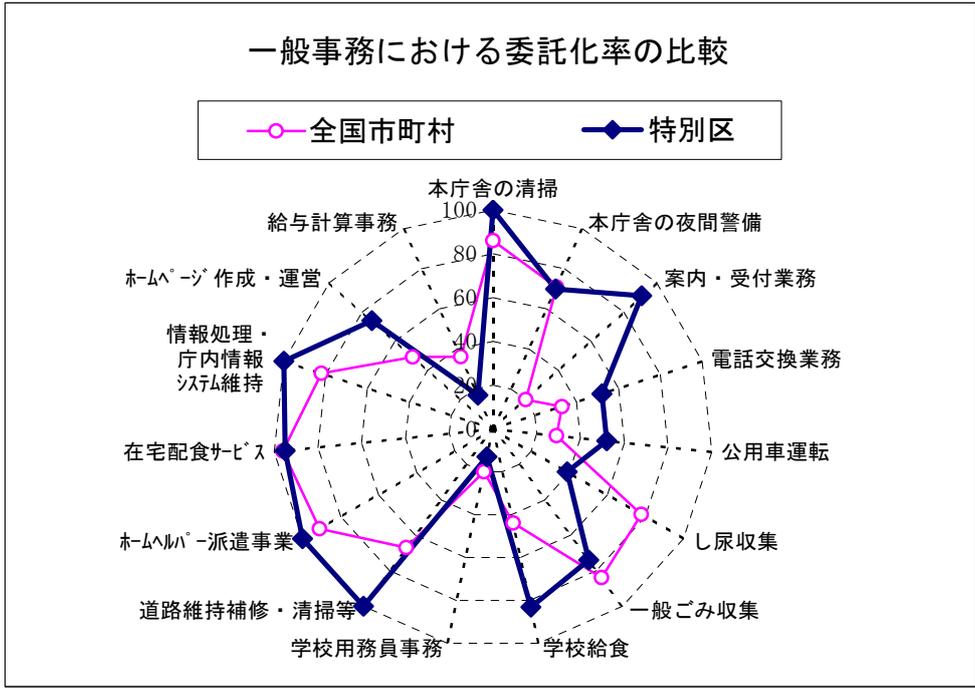
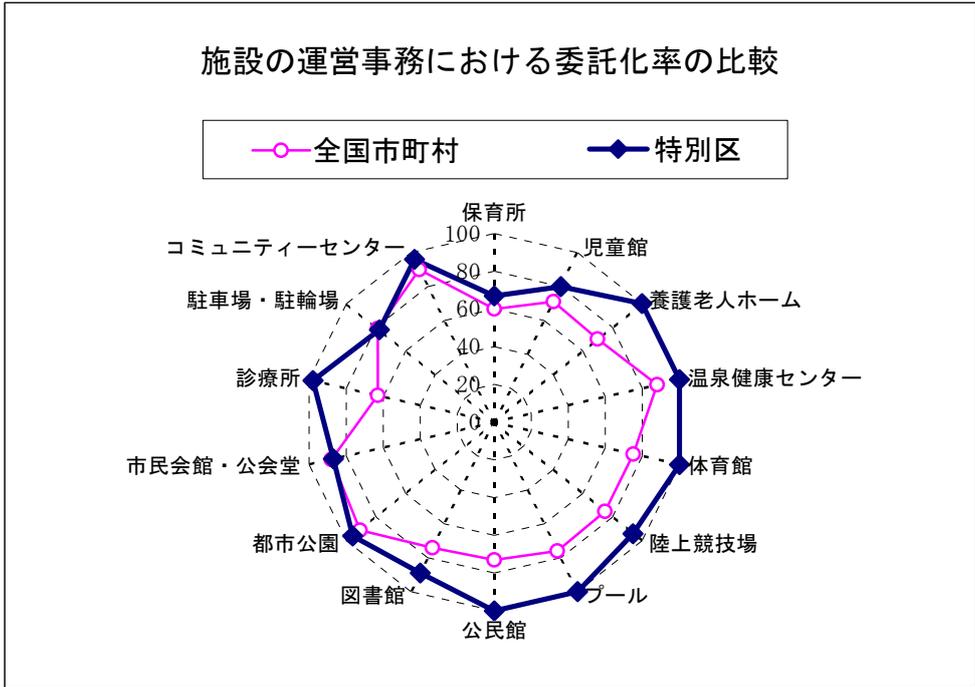


※職員数は、普通会計ベースから消防部門を除いたもの
 ※職員数 (19. 4. 1)、人口 (19. 3. 31)

3. 委託化の推進

特別区は、全国市町村と比べ施設の運営や業務の委託化を進めている。

- 総務省が行った市区町村における事務の外部委託の実施状況調査で見ると、特別区は市町村に比べ、施設の運営事務、一般事務の委託化を進めている。

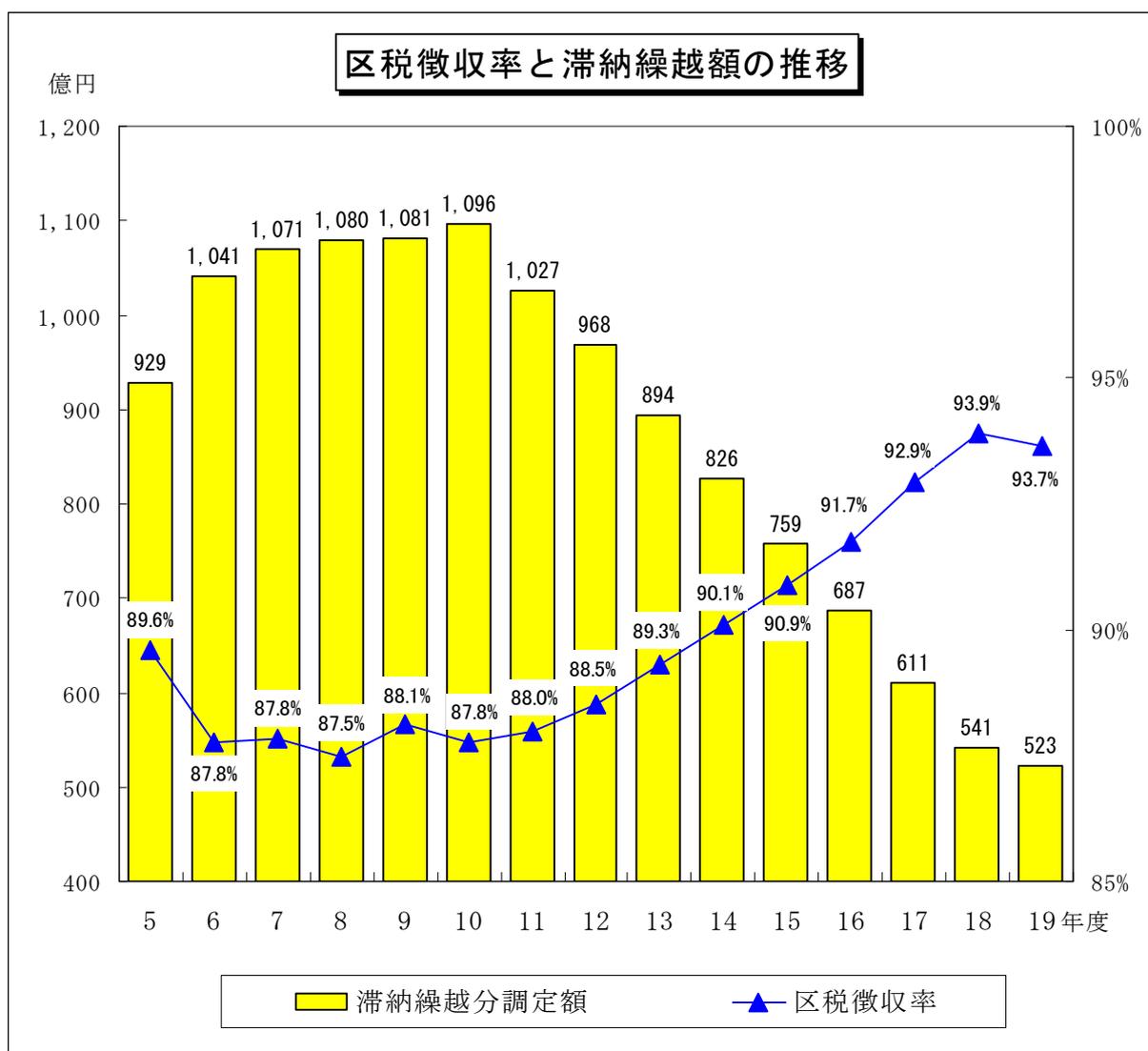


※総務省：市区町村における事務の外部委託の実施状況（15.4.1現在）

4. 区税徴収率の向上

平成 19 年度は、税制改正の影響を受けて微減となったものの、各区の徴収努力等により、ここ数年、区税徴収率は大幅に向上し、滞納繰越額も年々減少してきている。

- 各区では、徴収嘱託員の活用やコンビニエンスストア収納など、区税の収納強化に努めてきた結果、区税徴収率は平成 11 年度以降、連続して増加を続けてきており、滞納繰越額も減少している。
- 19 年度は、区税徴収率が微減となったが、全国的に個人住民税の徴収率が減少しており、住民税のフラット化等の税制改正が影響しているものと考えられる。



※滞納繰越分調定額は、特別区民税、軽自動車税、特別区たばこ税の合算。

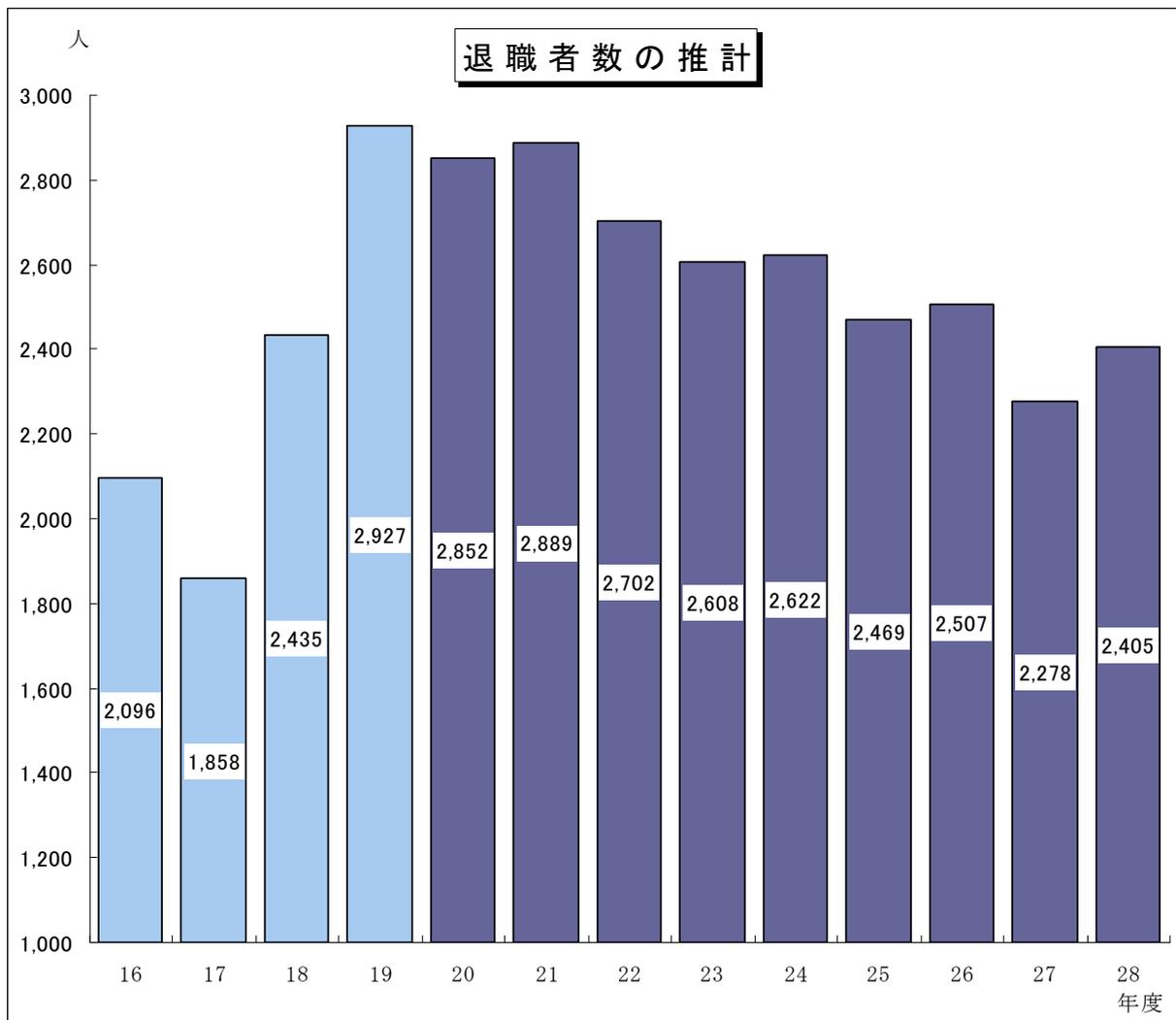
第3章 増大する財政負担

- 特別区は、引き続き扶助費が増加する一方、大量の公共施設の更新が迫っているなど、今後財政負担の増大が予想され、より一層の行政効率化と財源確保が求められる。

1. 退職手当の増加

職員数の削減により人件費を抑制しているが、定年等による職員の大量退職により、退職手当が高水準のまま推移することが見込まれる。

- 各区は、これまで職員数の見直しを着実に実施し、人件費の抑制に努めてきたが、いわゆる団塊の世代の大量退職の時期に入り、退職手当が高水準のまま推移することが見込まれている。



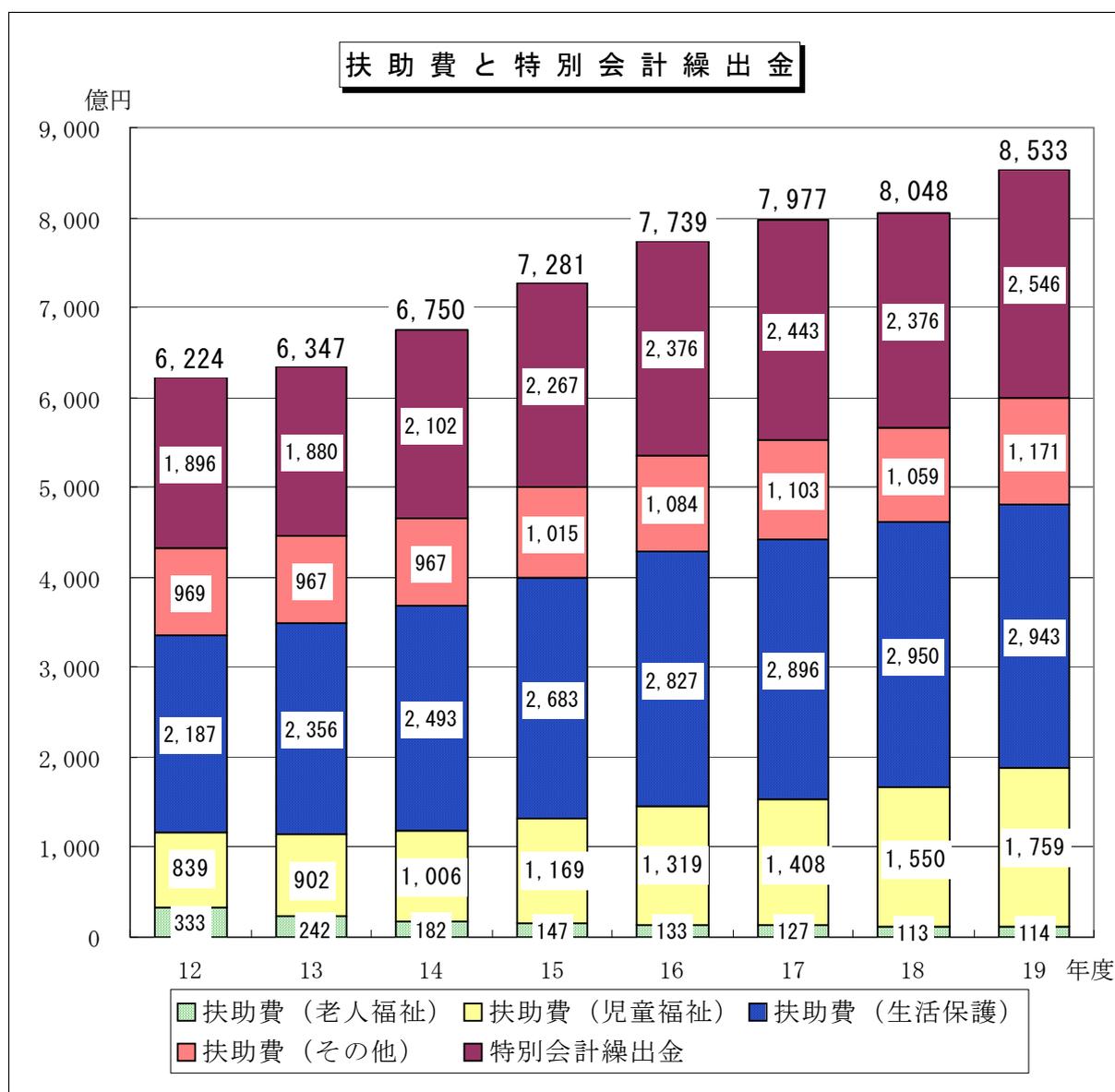
※19年度以前は実績、20年度以降は19年4月1日の特別区職員構成に基づき、勸奨退職発生率を過去3年の実績より0.03060として推計した。また、幼稚園教諭を含む。

※18年度以降は清掃派遣職員の身分切替者を含む

2. 扶助費と特別会計繰出金の増加

扶助費の総額は、年々増加しており、財政圧迫の要因となっている。また、実質的な義務的経費である医療・介護保険制度への繰出金も増加傾向にある。

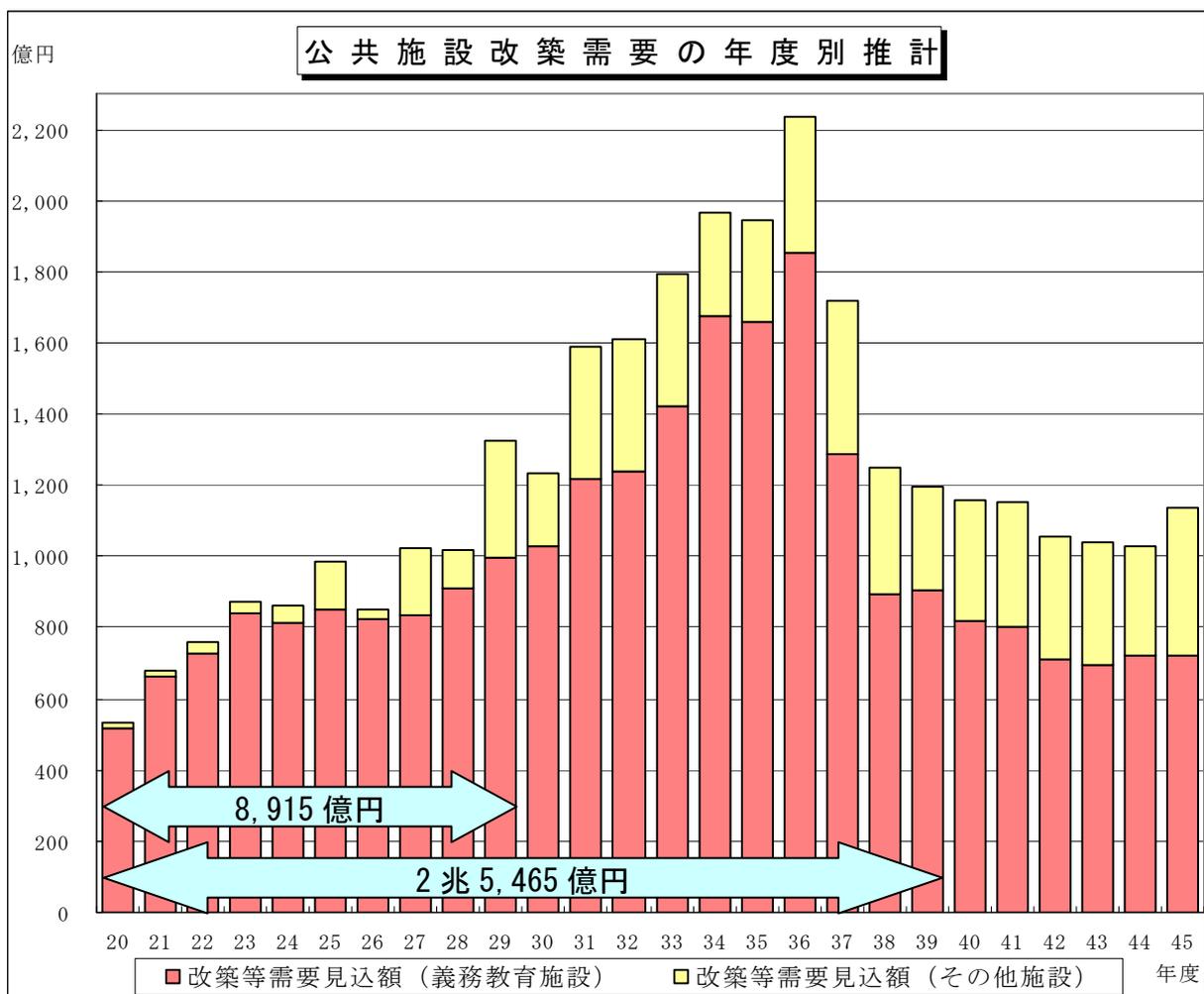
- 社会保障制度の一環として支出される扶助費は、生活保護費や児童福祉費を中心に引き続き高水準で増加している。
- 一方、国民健康保険、老人保健、介護保険の各特別会計に対する一般会計からの繰出金も、医療費の増加や保険料収納率の低下などによって増加しており、扶助費とあいまって、特別区財政をさらに圧迫していくことが懸念される。



3. 更新時期を迎える公共施設と改築経費

特別区が保有する公共施設の多くが更新時期を迎え、その改築・改修等に伴う経費の増大が財政を圧迫する恐れがある。

- 特別区の保有する公共施設の総床面積は、義務教育関係施設（小・中学校）で 7,747,182 ㎡、本庁舎、福祉関係施設、図書館等の公共施設も 6,223,068 ㎡に上っている。
- これらの公共施設の多くが、標準的な耐用年数である 50 年を迎えて、順次改築を行う必要に迫られている状況にある。
- 改築に必要な経費を試算すると、急激に所要額が増加し、長期にわたって膨大な財政需要が継続することが見込まれる。
- その規模は、今後 20 年間で 2 兆 5,465 億円、当初 10 年間だけでも 8,915 億円に及ぶ。



※特別区保有施設状況調査（平成 18 年度）、特別区義務教育施設現況調査（平成 15 年度）

特別区財政の現状と課題

発行 平成20年9月
編集発行 特別区長会事務局
東京都千代田区飯田橋3-5-1
TEL : 03(5210)9754~59・67
(ダイヤルイン)