

# 特別区財政の現状と課題

平成21年10月

特別区長会事務局

## はじめに

本年9月4日、平成20年度の特別区普通会計決算の概要が公表されました。

ここ数年の決算では、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、特別区税や特別区財政調整交付金が増となったほか、経常収支比率や公債費比率などの財政指標も改善してきました。

しかし、昨年秋以降の景気の急速な悪化の影響などにより、特別区財政調整交付金が6年振りに減となったほか、特別区民税の伸び率が前年度に比べ縮小となるなど、平成20年度は景気の悪化の影響を感じさせる決算となっています。

さらに、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、それらの課題に対応するための財源の確保が急務となっています。

昨年秋以来、「世界恐慌」「100年に1度の不況」と言われた景気の動向は、少しずつ改善の兆しが見えてきたと言われてはいるものの、今年度の税収は法人関係を中心に大幅な落込みが見込まれており、特別区を取り巻く財政環境の飛躍的な好転を期待できない状況が続くことが想定されます。

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、計画性、持続性のある財政基盤に基づき区民サービスの向上を図るとともに、将来を見据えた財政運営が求められています。

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

<b>第1章 特別区の決算状況と課題</b> -----	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. 積立基金の推移-----	8
8. 特別区債残高と基金残高の推移-----	9
<b>第2章 財政健全化の取組み状況</b> -----	11
1. 職員数の削減-----	12
2. 職員数の削減による効果-----	13
3. 区税徴収率の向上-----	14
4. 健全化判断比率の状況-----	15
<b>第3章 増大する財政負担</b> -----	17
1. 退職手当の増加-----	18
2. 扶助費と特別会計繰出金の増加-----	19
3. 更新時期を迎える公共施設と改築経費-----	20

※ 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20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	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
実質収支比率	4.9	3.5	4.8	4.8	5.2	5.9	5.3 (5.7)	5.3 (5.6)
経常収支比率	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)	76.1 (76.1)
公債費比率	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)	5.5 (5.8)

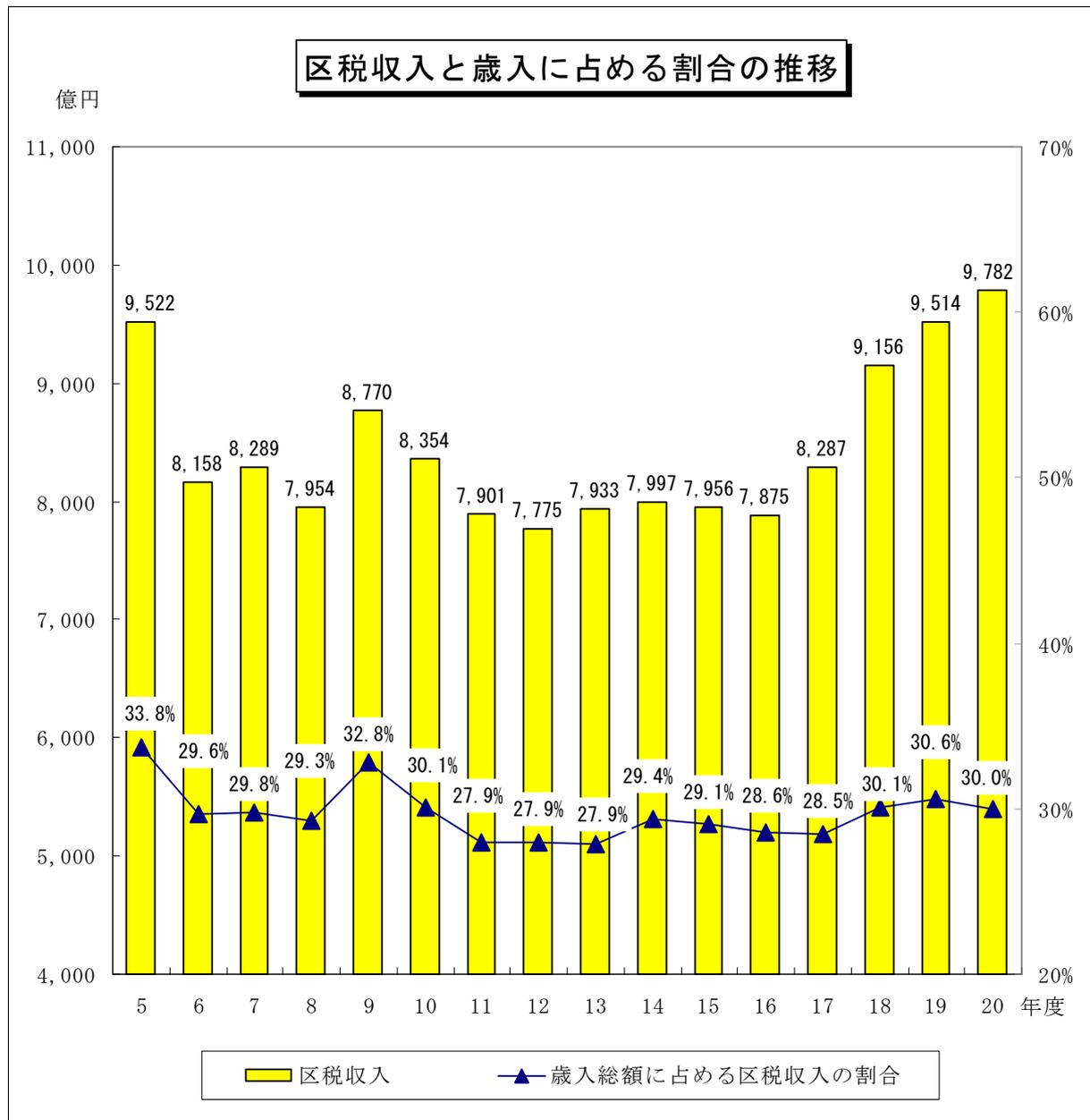
- 注) ・各比率は、全特別区の加重平均である。  
 ・実質収支比率は19年度から算出方法が変更となり、臨時財政対策債発行可能額を分母に加えることとなった。  
 ・経常収支比率の( )書きは、減税補てん債(平成12年度)、減税補てん債及び臨時財政対策債(平成13~18年度)、減収補てん債(特例分)及び臨時財政対策債発行額(平成19年度)を分母に加えない率である。  
 ・公債費比率の( )書きは、臨時財政対策債発行可能額を分母に加えない率である。

- 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。
- 近年、景気の後退により特別区の経常収支比率は悪化しており、財政の硬直化が今後一層進む可能性がある。
- 景気動向を注視しつつ、景気変動に左右されない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

区税収入は対前年度比 2.8%の増となり、4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。

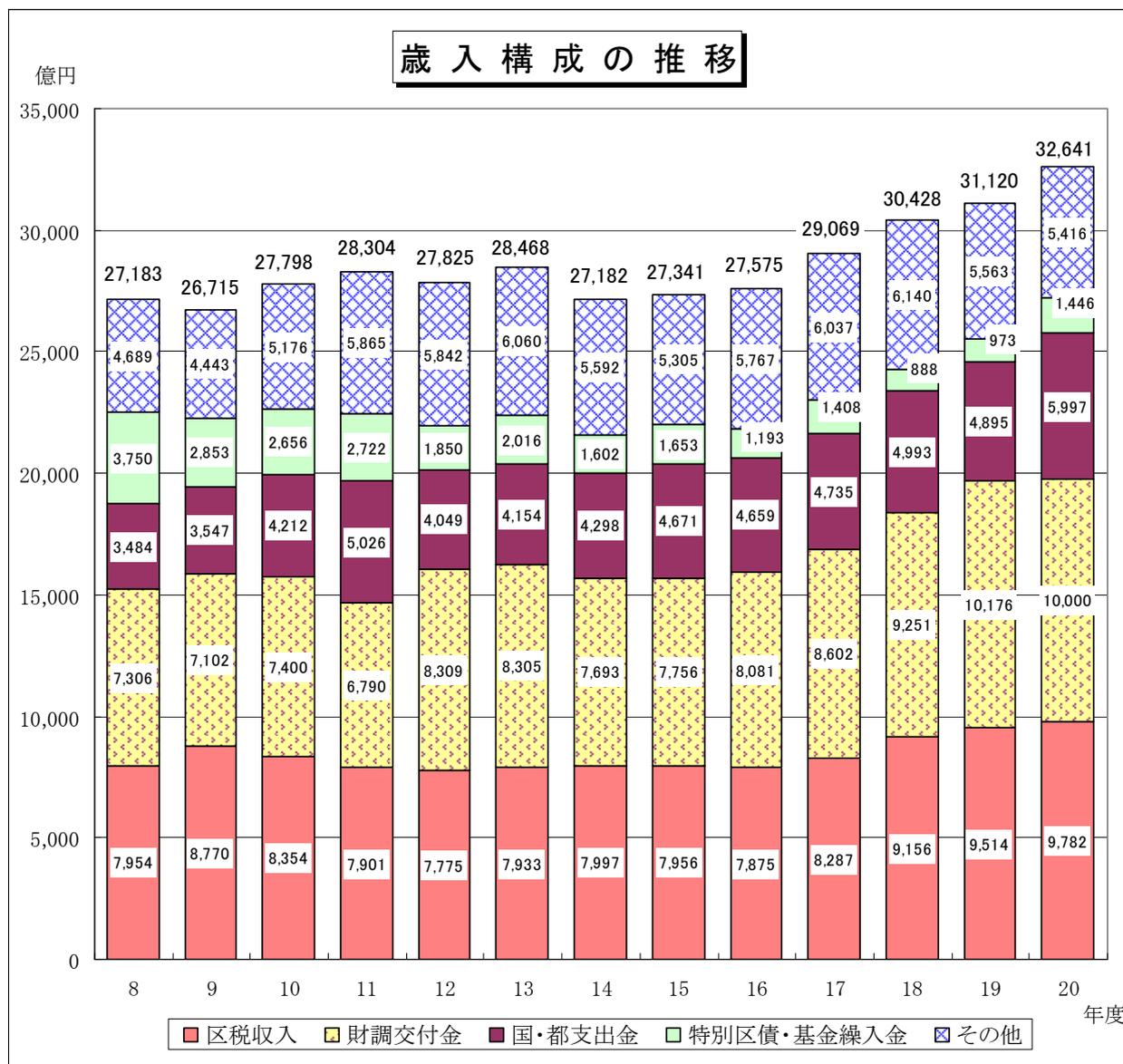
- 区税収入は、納税義務者数の増などにより特別区民税が3.6%の増となったことなどにより、前年度対比で2.8%増と4年連続で増となった。
- しかし、区税は区の基幹収入であるにもかかわらず、歳入に占める割合は3割の水準にとどまっている。また、区税の約90%を占める特別区民税が3.6%の増となったものの、景気の悪化により前年度に比べ伸び率が縮小するなど減収要素もあり、今後の税収動向は予断を許さない状況にある。



## 2. 歳入構成の推移

景気の悪化などにより、区税と財調交付金の構成比が減となり、将来を見据えながら各種基金や起債を活用するなど、安定的な財政運営が求められる。

- 区税収入は、納税義務者の増による特別区民税の増などにより増となった。
- 財調交付金は、企業収益の悪化による市町村民税法人分の減により1.7%の減となり、6年振りに減となった。
- 景気の後退により、今後も区税収入の堅調な伸びは期待できず、企業収益の悪化により財調交付金も大幅な減収が見込まれることから、将来を見据えつつ、各種基金や起債を活用した安定的、計画的な財政運営が求められる。

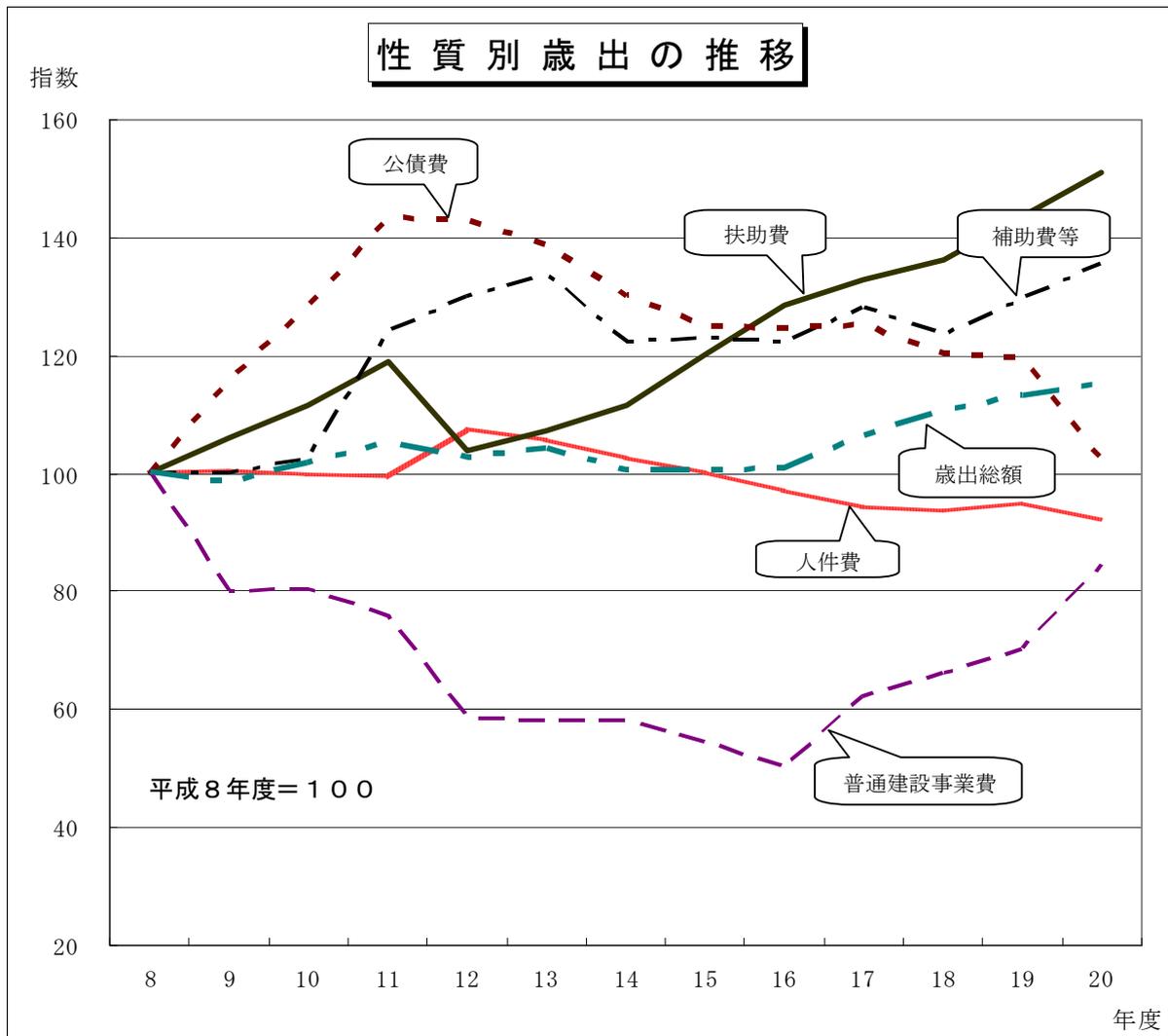


- (注) 1. 12年度は、清掃事業の都から区への移管等により、財調交付金が増したが、介護保険制度導入に伴い、高齢者福祉経費が公営企業会計に移行したことにより、普通会計歳入全体としては減となった。
2. 「その他」には、地方譲与税、利子割交付金、地方消費税交付金、自動車取得税交付金、地方特例交付金、使用料・手数料、分担金・負担金・寄附金、財産収入、諸収入等が含まれている。

### 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、単独事業費を中心に近年伸びてきている。

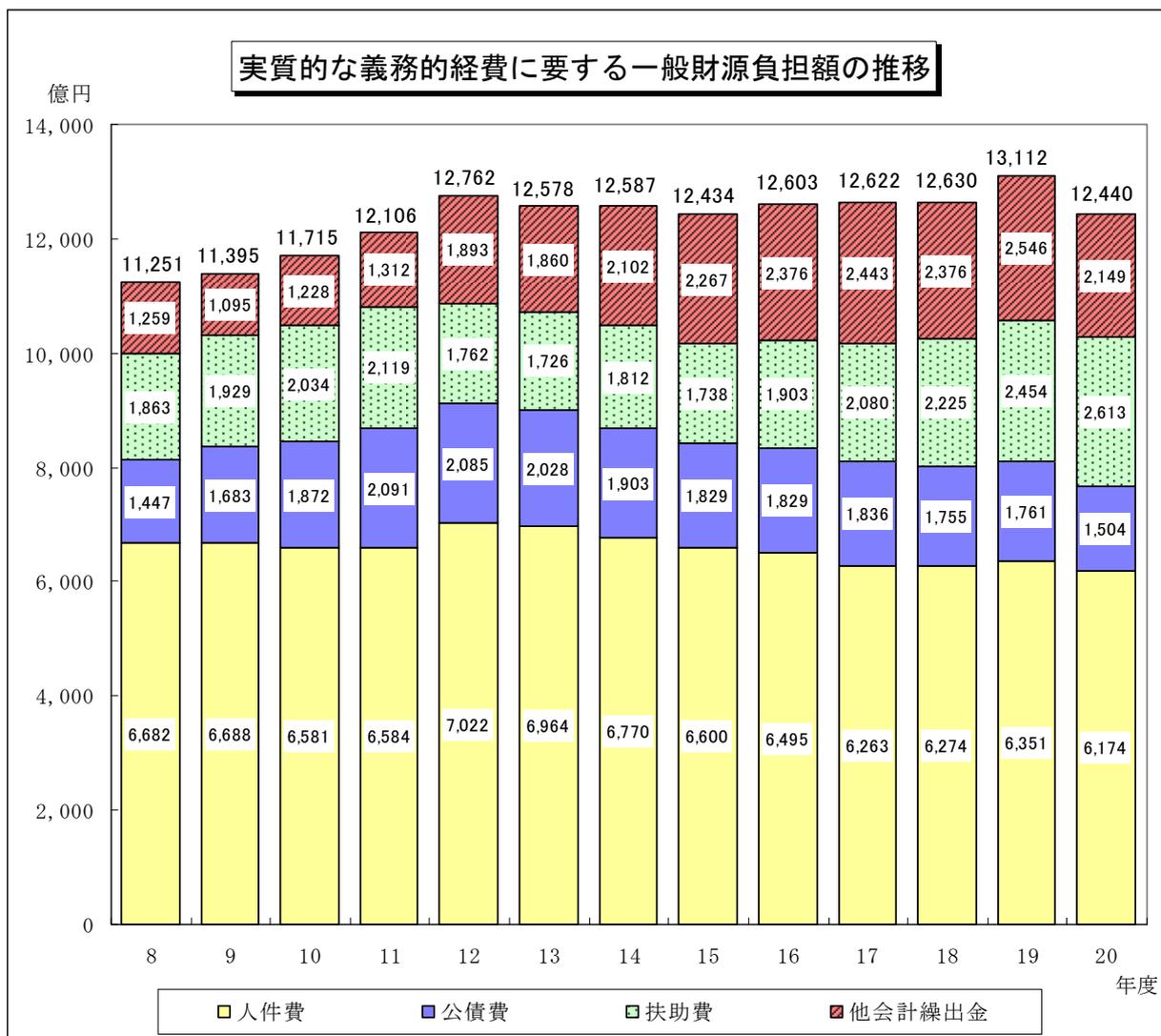
- 公債費は、各区の起債抑制努力と償還により減少してきているが、扶助費は、生活保護費などの増加により大幅な伸びが続いている。
- 普通建設事業費は、単独事業費が公園や学校用地の取得などにより増となり、前年度に比べ20.5%の増となった。
- 今後も景気の悪化や高齢化の進行などに伴う扶助費の増加や、目前に控えた公共施設の更新など普通建設事業費の増大が見込まれ、歳出を押し上げる要因が山積している。



#### 4. 実質的な義務的経費に要する一般財源負担額の推移

実質的な義務的経費に要する一般財源負担は、医療制度改革の影響により一時減となったものの、依然として高い水準で推移している。

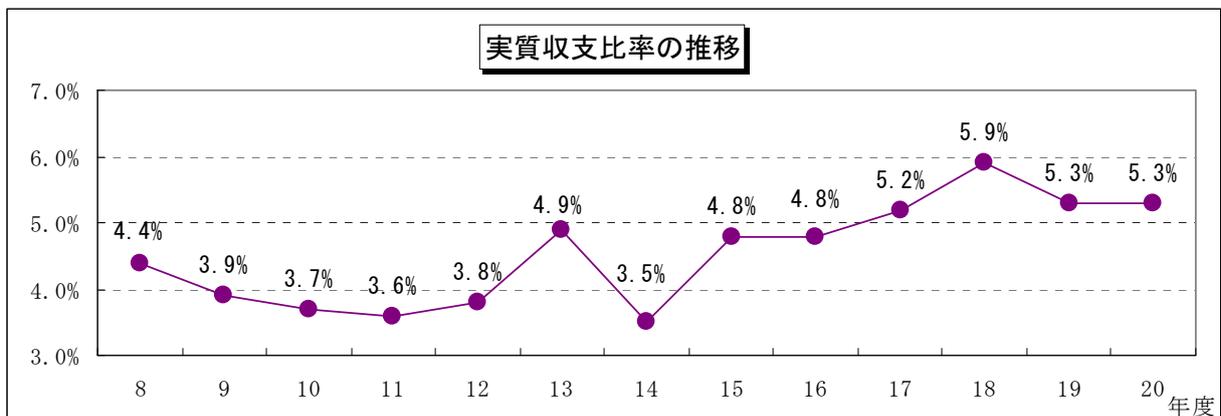
- 義務的経費とされる人件費、公債費、扶助費に、医療・介護保険への公費負担を加えた実質的な義務的経費について、一般財源による負担の状況を見ると、医療制度改革で一時減となったものの、依然として高い水準で推移している。
- これは、義務的経費については、行財政改革の取組みにより人件費や公債費が抑制基調で推移しているものの、生活保護費などの扶助費が増大し、また、国民健康保険や介護保険などの特別会計への一般会計からの繰出金が、医療や介護費用の増大に伴って増加していることによるものである。
- 今後も社会保障関係経費の増大が見込まれることから、特別区の財政運営をさらに圧迫する懸念がある。



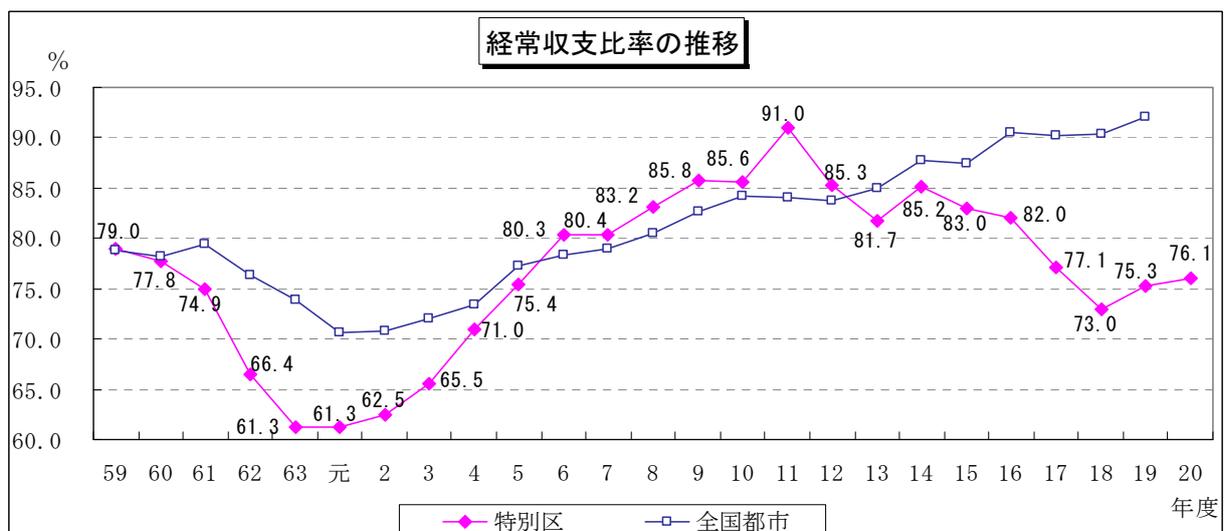
## 5. 実質収支比率、経常収支比率の推移

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、これまでの景気の回復基調を反映した結果であるが、景気の悪化により、今後財政指標が悪化していく可能性がある。

- 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などにより、実質収支比率は引き続き堅調に推移している。経常収支比率も適正な水準を維持しているが、景気の悪化や扶助費の増などにより、2年連続で悪化している。
- 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、注意が必要である。



- (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。

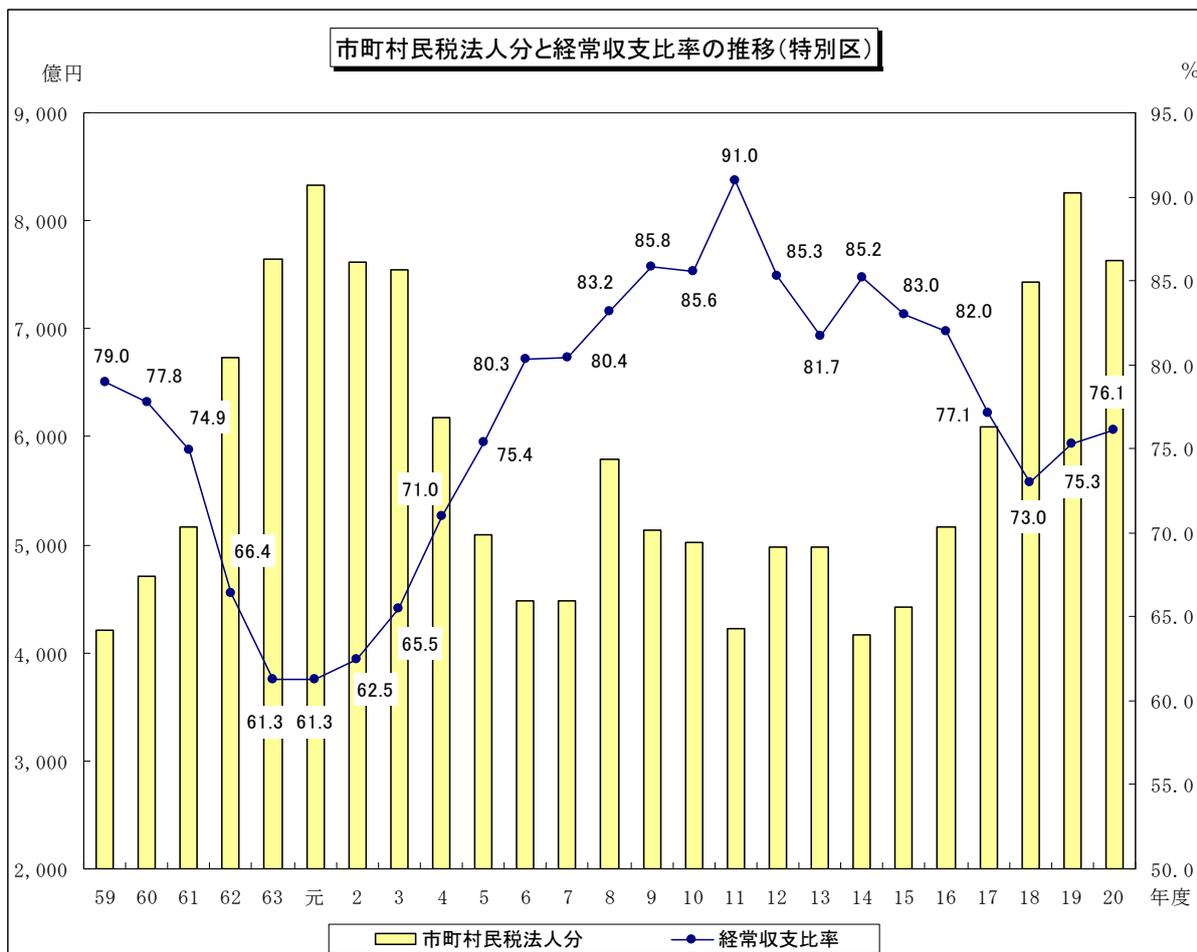


- (注) 1. 経常収支比率の算出式は、平成6~8、10~12年度には減税補てん債を、平成9年度には臨時税収補てん債を、平成13~18年度は減税補てん債及び臨時財政対策債を、平成19年度には、減収補てん債(特例分)及び臨時財政対策債発行額を加えるよう変更されている。  
 2. 「全国都市」とは、大都市、中核市、特例市及び特別区を除く市をいう。  
 (参考) 経常収支比率 = 経常経費充当一般財源 / 経常一般財源 × 100  
 経常収支比率は70~80%にあるのが望ましいとされ、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

## 6. 法人税収の影響

地方交付税が交付されない特別区は、法人税収などの変動に大きく影響を受けやすい。景気は依然として厳しい状況が予想されており、区財政の先行きは予断を許さない状況である。

- 財調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みると、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、反対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てきたが、20年度は景気の悪化により税収が大幅に減少したこともあり、経常収支比率が2年連続で悪化した。景気は依然として厳しい状況が続くと予想されており、区財政の先行きは予断を許さない状況である。



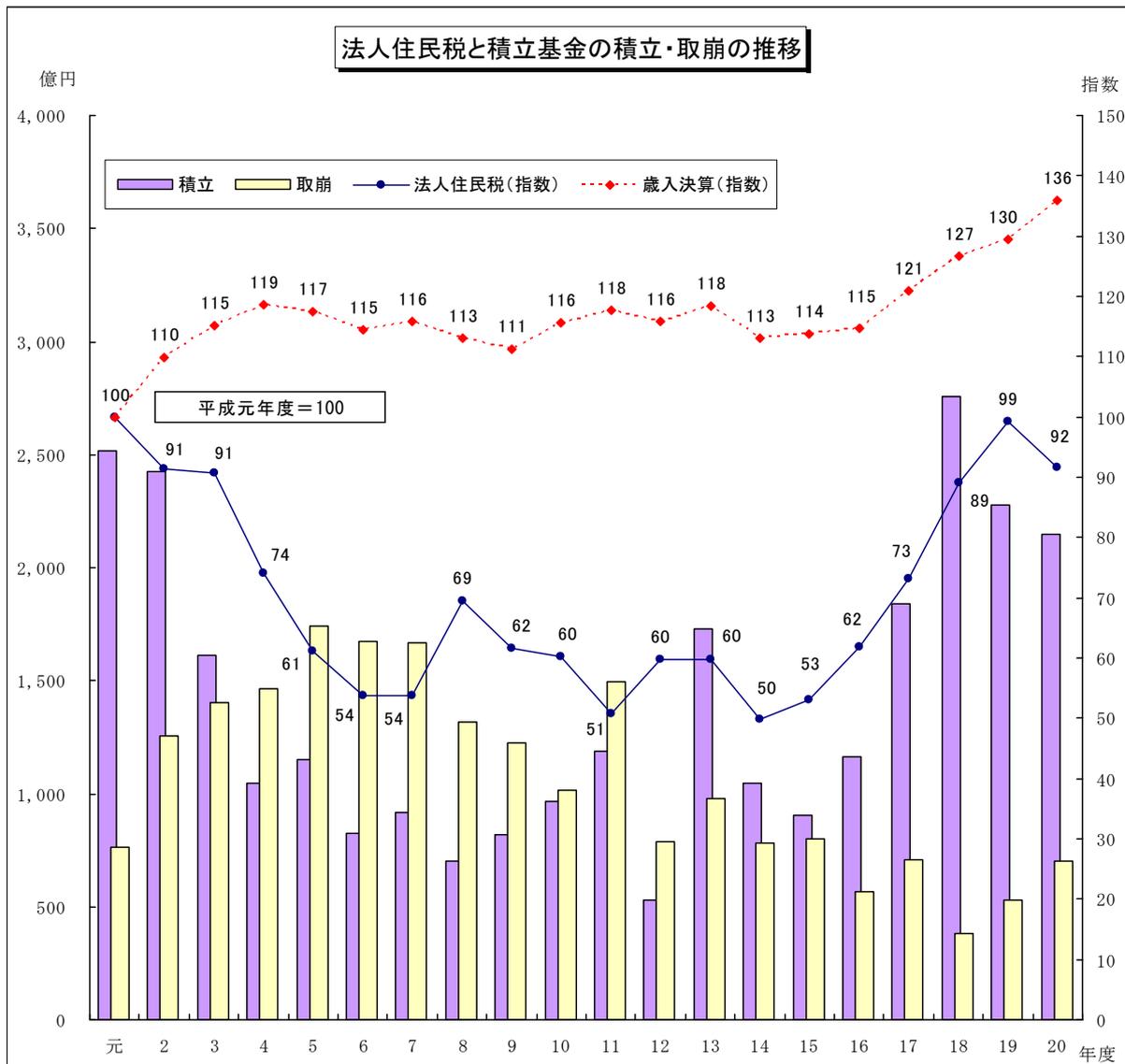
(注) 経常収支比率の算出式は、平成6～8、10～12年度には減税補てん債を、平成9年度には臨時税収補てん債を、平成13年度以降は減税補てん債及び臨時財政対策債発行額を加えるよう変更されている。  
平成20年度市町村民税法人分は、平成20年度決算見込みである。

(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. 積立基金の推移

地方交付税が交付されない特別区は、景気変動の対処方法の一つとして、基金を活用している。景気の好転が望めない中、必要な区民サービスを安定的に提供するため、基金の取崩額が今後増加する可能性がある。

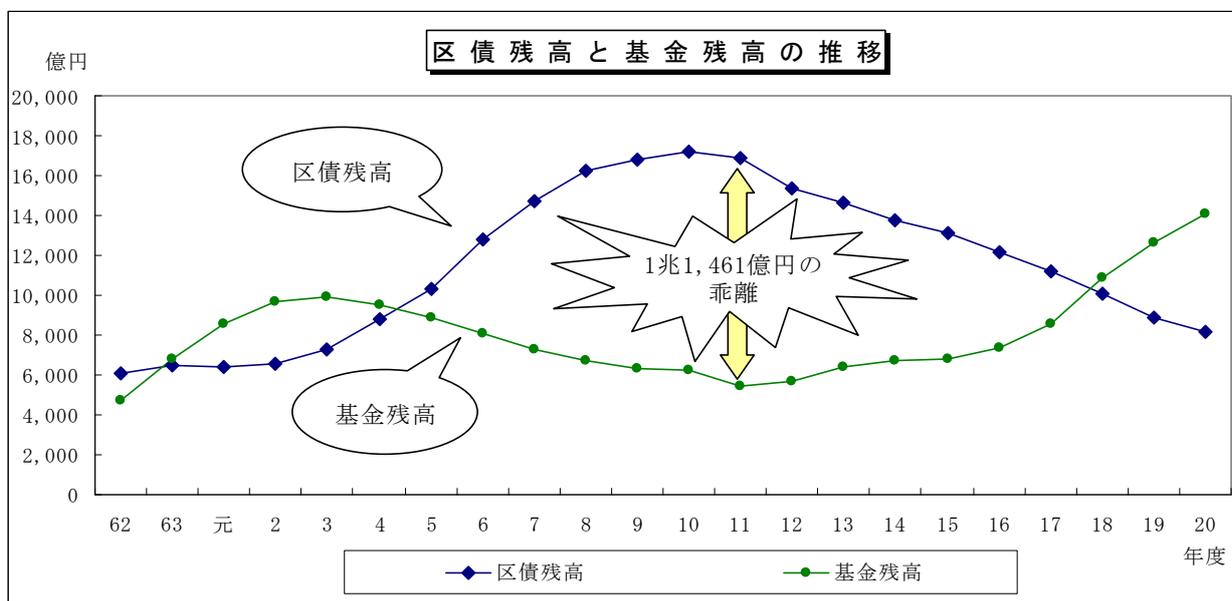
- 地方交付税が交付されない特別区は、基金の活用などにより自ら景気変動に対処しなければならない。
- 景気変動がある中でも必要な区民サービスを安定的に提供するため、税収が伸びているときには適切に基金への積立てを行い、減収のときには基金を取崩して対応するなど、年度間の財源調整を図っていくことが重要である。
- 基金は、景気に左右されない安定した財政運営のために欠かすことの出来ない財源であるが、景気の好転が望めない中、今後基金の取崩額が増加する可能性があり、動向を注視する必要がある。



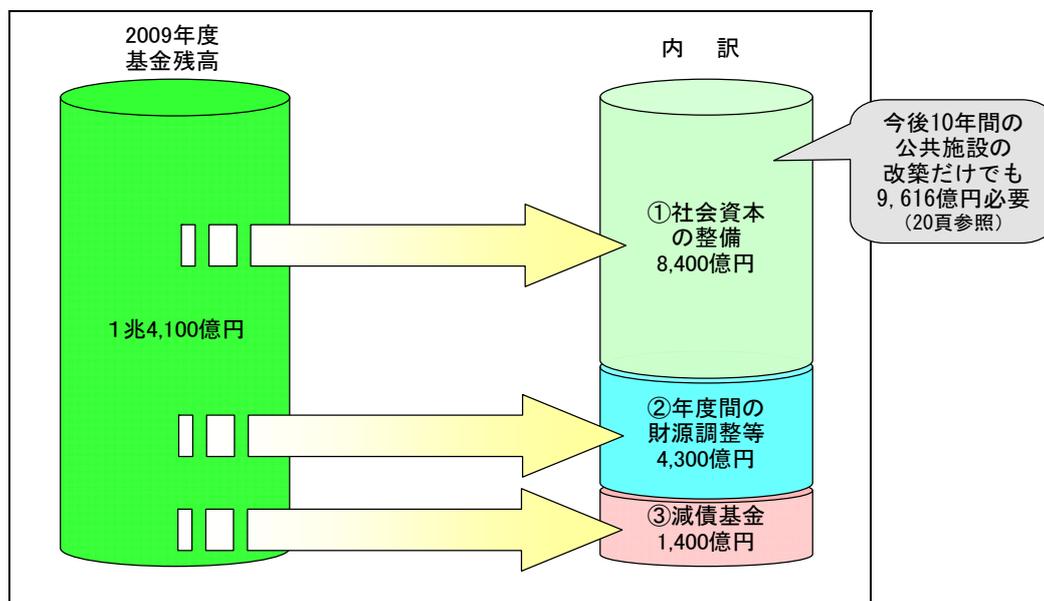
## 8. 特別区債残高と基金残高の推移

特別区債の残高が減少する一方、基金の残高が増加し、区債残高を上回っているが、今後の税收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などにより、区債残高が減少する一方、行財政改革や景気の回復基調を反映して基金残高が増加し、前年度以上に基金残高が区債残高を上回ることとなった。
- しかし、公共施設の大量更新をはじめとする膨大な財政需要や景気悪化の状況を考慮すると、現在の基金残高が充分であるとは言えない。



- 基金は、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。





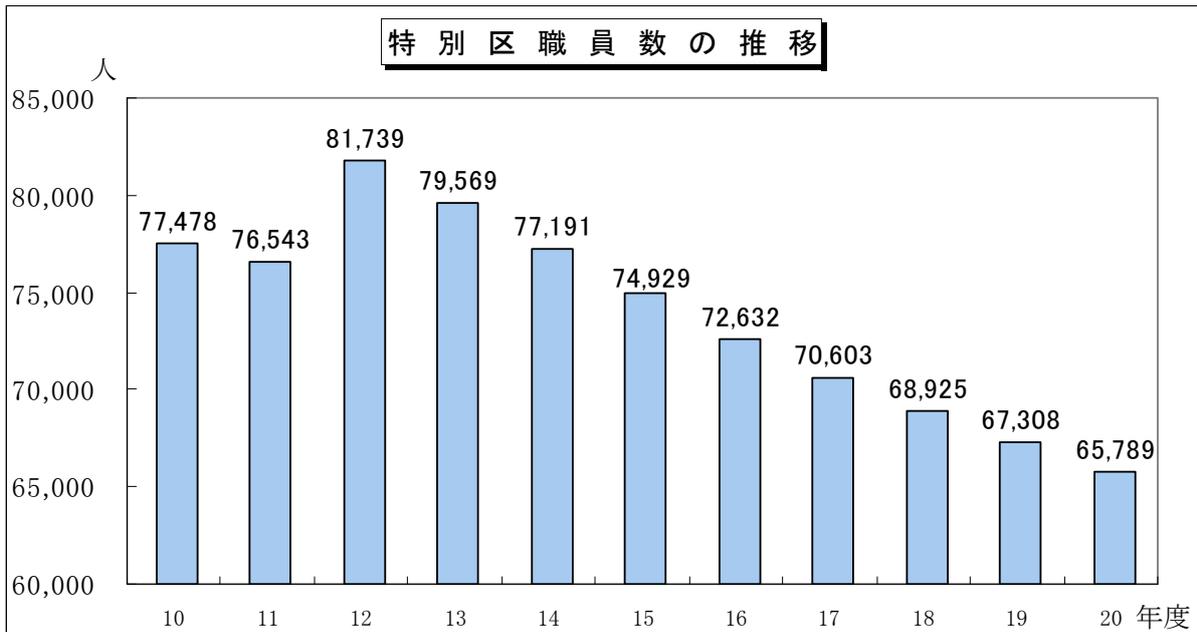
## 第2章 財政健全化の取組み状況

- 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。

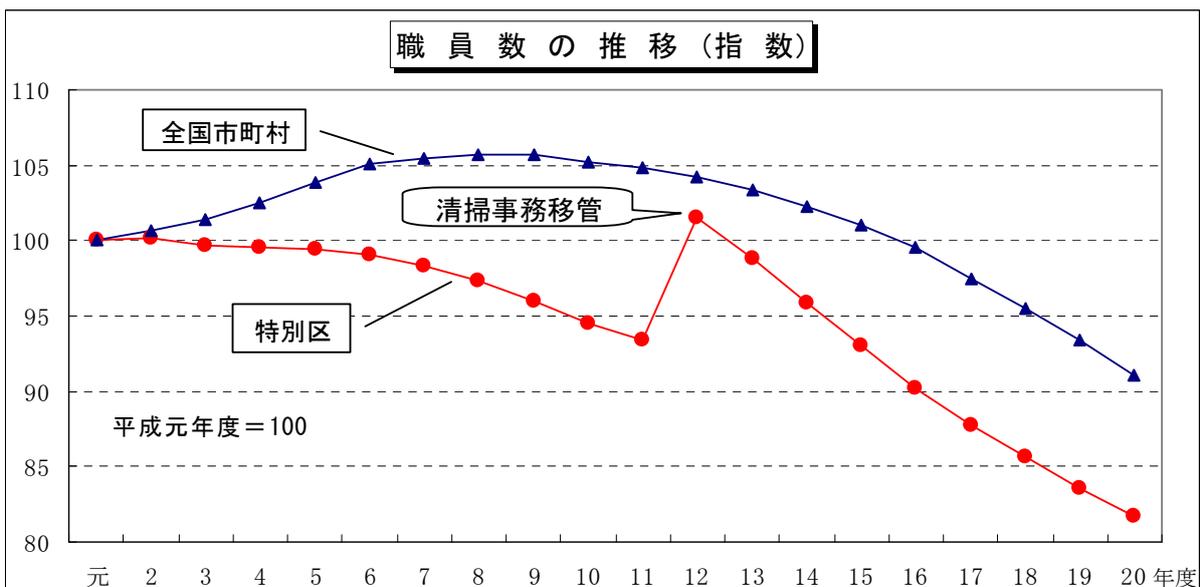
## 1. 職員数の削減

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）

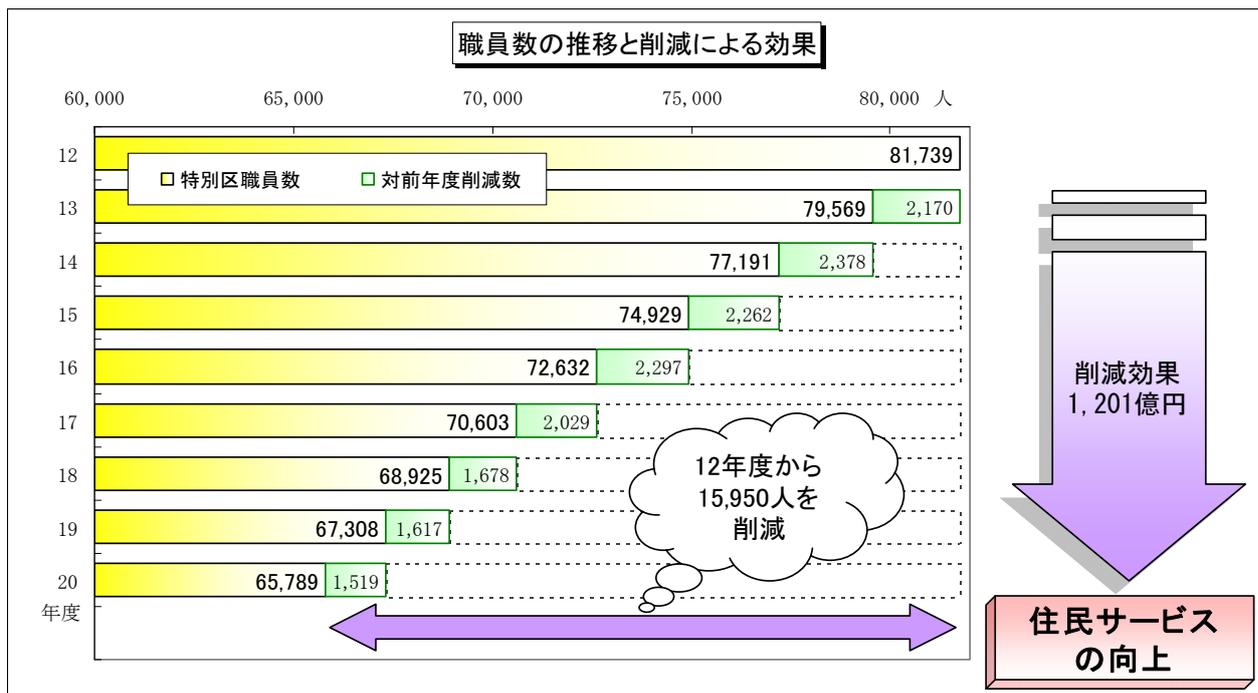


※全国市町村は地方公共団体定員管理調査による全国市町村職員数の総数

## 2. 職員数削減による効果

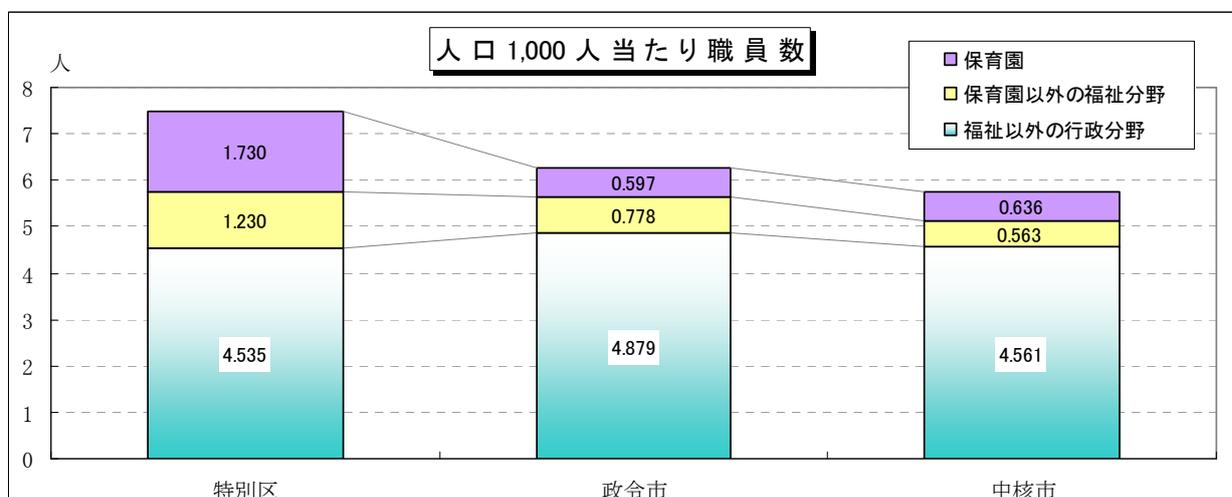
特別区は、職員数の削減により捻出した財源を、住民サービスの維持・向上に活用している。

- 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。



※削減効果は、12年度からの職員削減数の合計15,950人に、平均給与額を乗じて算出

- 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、普通会計職員数から消防部門職員数を除いたもの

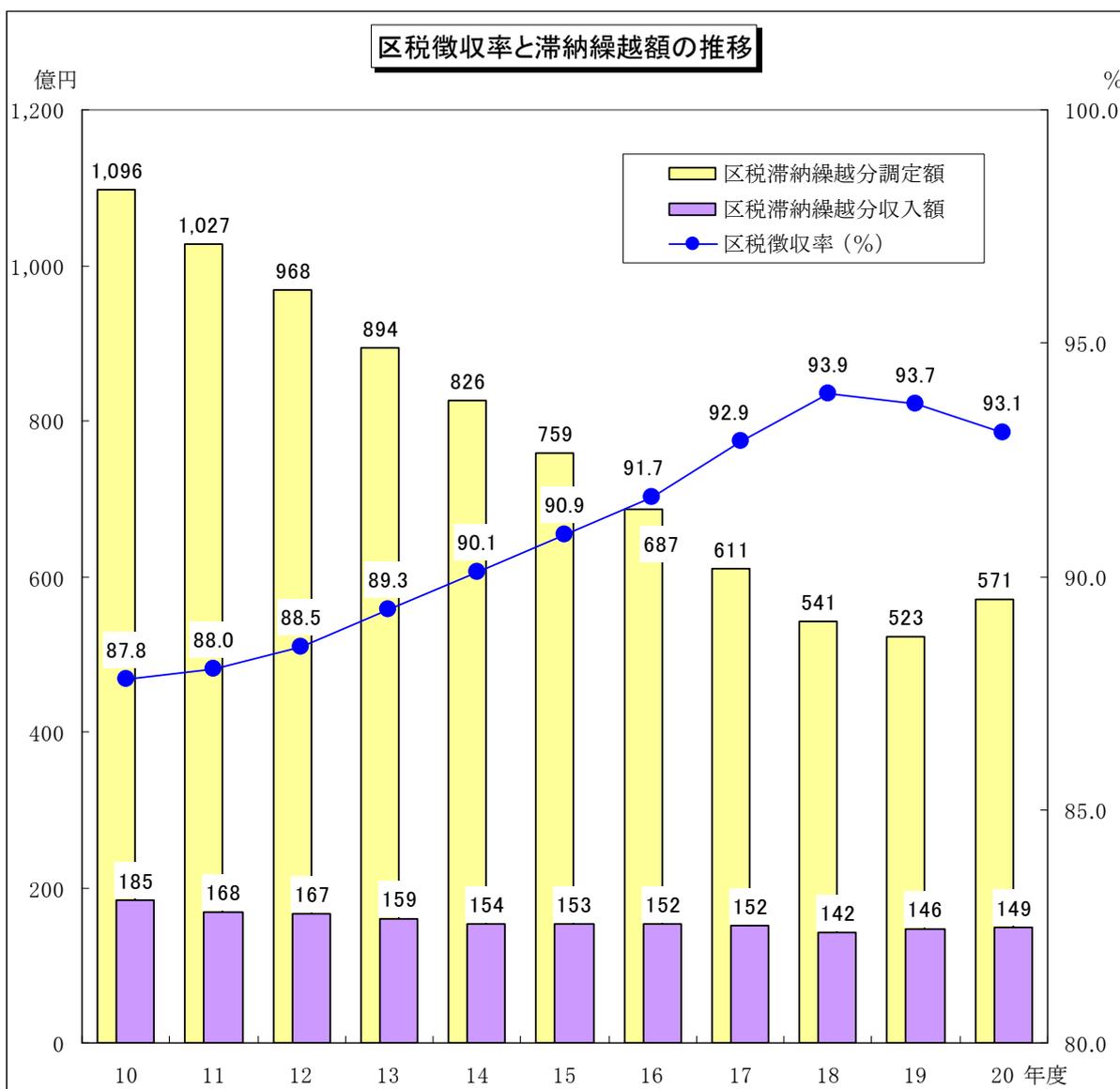
※職員数（20.4.1）、人口（20.3.31）

※政令市及び中核市は、平成20年4月1日時点による。

### 3. 区税徴収率の向上

区税徴収率は、税制改正や景気悪化の影響を受けて2年連続で減となった。  
 滞納繰越分調定額は前年度に比べ増加したものの、滞納繰越分収入額は各区の徴収努力などにより、前年度に引き続き増加している。

- 各区ではここ数年、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、区税徴収率は改善してきており、滞納繰越額分調定額も減少傾向にある。
- 区税徴収率は、19年度に行われた住民税フラット化や景気の悪化などにより2年連続で低下し、滞納繰越分調定額も景気の悪化などにより増となった。依然として厳しい経済状況が続いており、区税徴収はさらに厳しさを増すことが予想されるため、引き続き収納強化に努めていく必要がある。



#### 4. 健全化判断比率の状況

20 年度決算（速報）に基づく特別区の指標は、全てにおいて早期健全化基準を大きく下回る結果となった。

19 年度決算からの新たな指標であるため、継続的に各指標を分析し、財政の健全性、透明性の一つの目安として、引き続き健全化に取り組む必要がある。

- 平成 19 年 6 月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が公布され、19 年度決算から財政指標（健全化判断比率及び資金不足比率）の議会報告及び公表が義務付けられることとなった。
- 平成 20 年度決算（速報）に基づく健全化判断比率が早期健全化基準以上である団体は 22 団体であるが、特別区はいずれも基準を大きく下回っており、健全な状態である。しかし、基準を下回れば直ちに問題がないとするのではなく、各指標の算定要素についても個別に着目し、分析を行い、各指標を財政の健全性、透明性の一つの目安として、引き続き健全化に取り組むことが重要である。

健全化判断比率一覧表

(単位：%)

区名	実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率	将来負担比率
千代田	— (11.69)	— (16.69)	3.4	—
中央	— (11.34)	— (16.34)	4.3	—
港	— (11.25)	— (16.25)	0.6	—
新宿	— (11.25)	— (16.25)	2.0	—
文京	— (11.25)	— (16.25)	2.6	—
台東	— (11.25)	— (16.25)	6.9	—
墨田	— (11.25)	— (16.25)	3.5	—
江東	— (11.25)	— (16.25)	0.3	—
品川	— (11.25)	— (16.25)	1.6	—
目黒	— (11.25)	— (16.25)	9.3	—
大田	— (11.25)	— (16.25)	5.0	—
世田谷	— (11.25)	— (16.25)	2.7	—
渋谷	— (11.25)	— (16.25)	1.3	—
中野	— (11.25)	— (16.25)	3.7	—
杉並	— (11.25)	— (16.25)	1.2	—
豊島	— (11.25)	— (16.25)	8.4	—
北	— (11.25)	— (16.25)	2.5	—
荒川	— (11.25)	— (16.25)	5.2	—
板橋	— (11.25)	— (16.25)	2.9	—
練馬	— (11.25)	— (16.25)	4.4	—
足立	— (11.25)	— (16.25)	4.8	—
葛飾	— (11.25)	— (16.25)	10.3	—
江戸川	— (11.25)	— (16.25)	△ 0.5	—
23区平均	—	—	5.1	—
早期健全化基準	11.25% ∩ 15.00%	16.25% ∩ 20.00%	25%	350%

#### 【用語の定義】

##### ○実質赤字比率

福祉、教育、まちづくり等を行う地方公共団体の一般会計等の赤字の程度を指標化し、財政運営の悪化の度合いを示すもの

##### ○連結実質赤字比率

すべての会計の赤字や黒字を合算し、地方公共団体全体としての赤字の程度を指標化し、地方公共団体全体としての財政運営の悪化の度合いを示すもの

##### ○実質公債費比率

借入金(地方債)の返済額及びこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの程度を示すもの

##### ○将来負担比率

地方公共団体の一般会計等の借入金(地方債)や将来支払っていく可能性のある負担等の現時点での残高を指標化し、将来財政を圧迫する可能性の度合いを示すもの

将来負担額からは基金等の特定財源が控除されるため、基金の積立が多い場合などは将来負担が算定されない

##### ●早期健全化基準

健全化判断比率のうちいずれかが基準以上となった場合、議会の議決を経て、早期健全化計画を定めることが必要となる数値

※総務省 平成21年10月2日「平成20年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（速報）」より

※実質赤字額、連結実質赤字額及び将来負担比率がない場合は、「—」と表記している。

※（ ）内の数値は、各団体の早期健全化基準（財政規模に応じ設定）である。

※平均値は加重平均である。



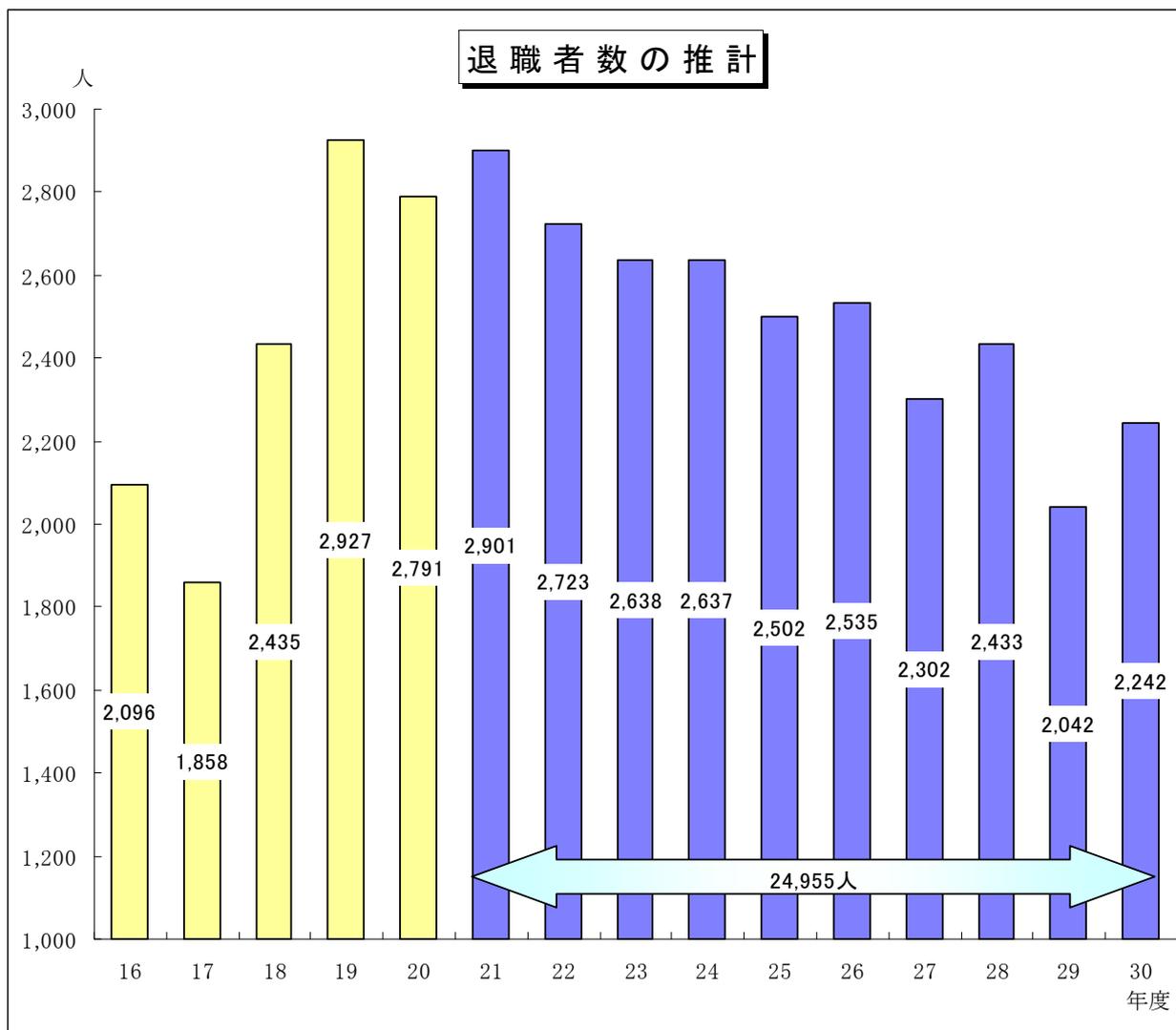
### 第3章 増大する財政負担

- 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。



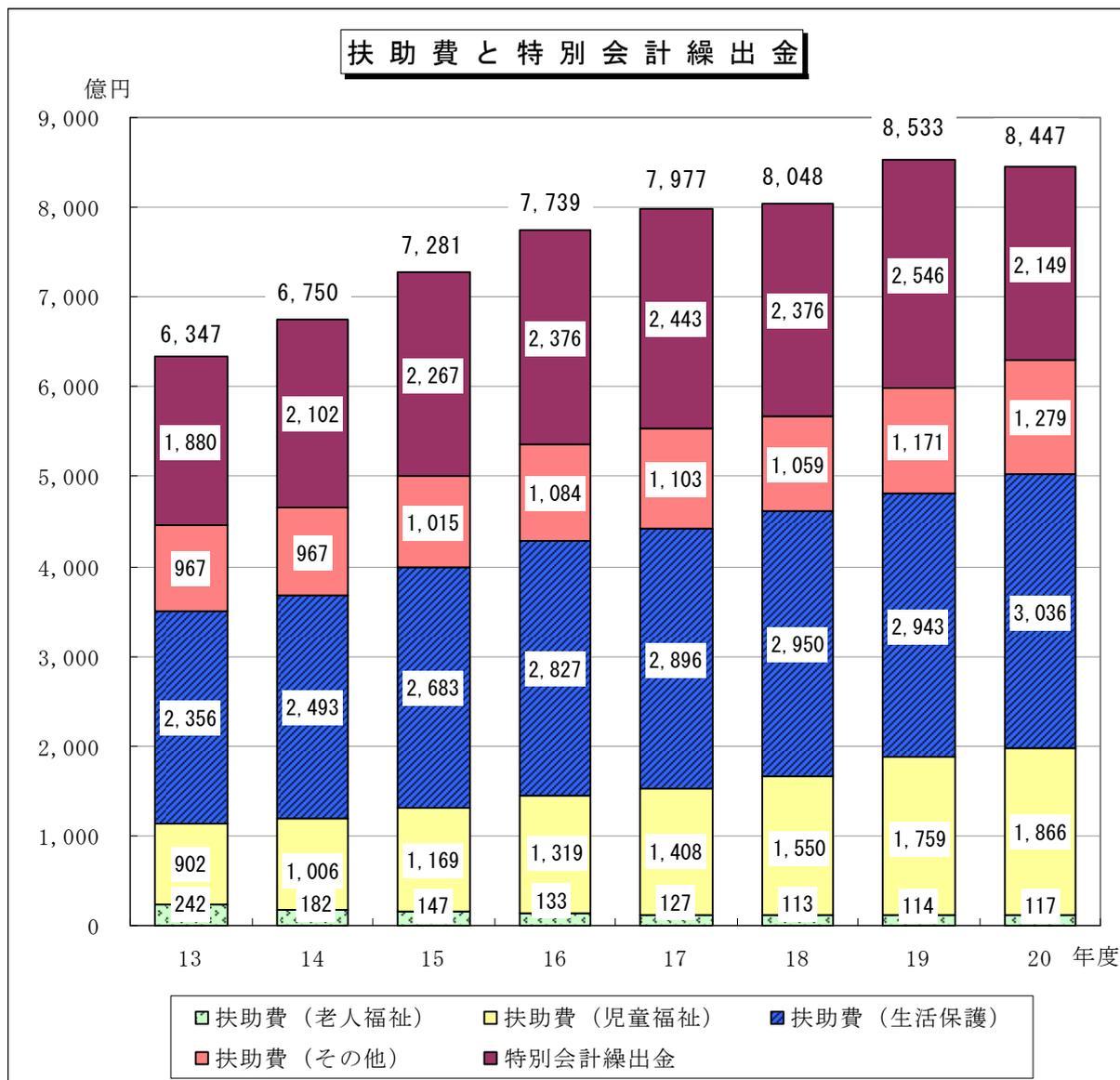
※20年度以前は実績、21年度以降は20年4月1日の特別区職員構成に基づき、勸奨退職発生率を過去3年の実績より0.03312として推計した。また、幼稚園教諭を含む。

※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財政圧迫の要因の一つとなっている。

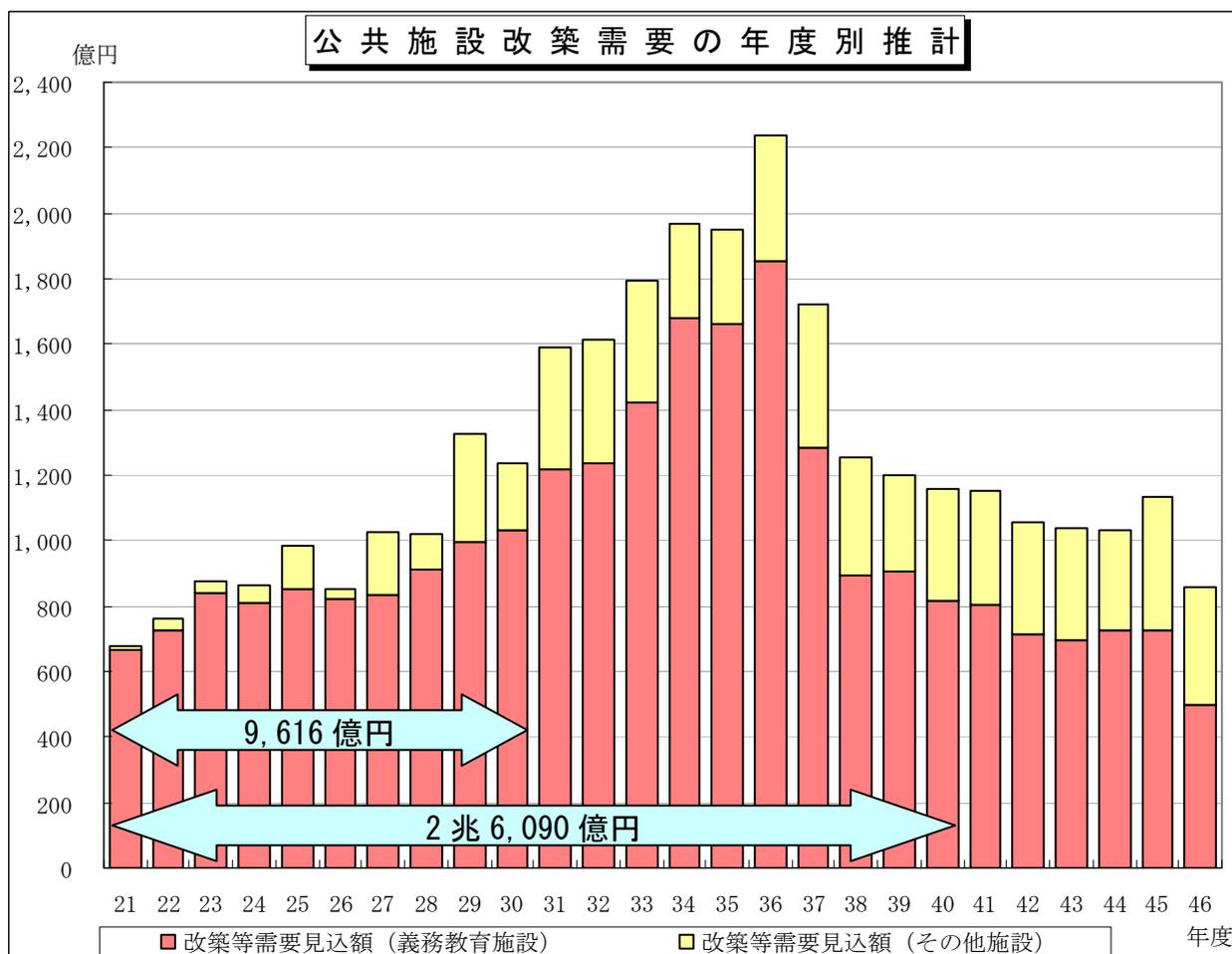
- 社会保障制度の一環として支出される扶助費は、生活保護費や児童福祉費を中心に引き続き高水準で増加している。
- 国民健康保険や介護保険などの各特別会計に対する一般会計からの繰出金は、医療制度改革により前年度に比べ一時減となったものの、医療費の増加や保険料収納率の低下などの増加要因も抱えている。
- 失業者の増加が続いている一方、今後の急速な高齢化の進行も確実視されており、扶助費や医療・介護関係経費の増加が特別区財政をさらに圧迫していくことが懸念される。



### 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 m<sup>2</sup>、本庁舎、福祉関係施設、図書館等の公共施設も 6,223,068 m<sup>2</sup>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 6,090 億円、当初 10 年間だけでも 9,616 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 21 年 10 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)9754~63・67  
(ダイヤルイン)