

特別区財政の現状と課題

平成22年11月

特別区長会事務局

はじめに

本年9月3日、平成21年度の特別区普通会計決算の概要が公表されました。

平成21年度の決算は、景気低迷などによる市町村民税法人分の減収を受け、特別区財政調整交付金が、1,365億円の減とかつてない規模の減額となったほか、特別区税も126億円の減となるなど、大変厳しい歳入状況となりました。

一方で、社会保障制度の一環である生活保護費、児童福祉費などの扶助費が年々増加傾向にあり、義務的経費は、依然として高い水準で推移しています。

この結果、平成17年度以降70%台で推移してきた経常収支比率も、5年ぶりに80%を超えるなど、特別区の財政状況は急激な悪化を示しています。

我が国の経済は、持ち直しの動きが一時見えたものの、このところ足踏み状態にあり、円高の進行や株安、海外経済の減速の影響や高水準にある失業率など、多くの懸念材料を抱え、引き続き不透明な状況となっています。

また、雇用情勢の悪化などで、平成21年度の個人所得が大きく落込んだことから、翌年度課税である特別区民税も平成22年度においては、大幅な減収となることが見込まれるなど、特別区を取り巻く財政環境は依然として、予断を許さない状況にあります。

こうした中、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、目前に迫った公共施設の改修・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。

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たものです。

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. 積立基金の推移-----	8
8. 特別区債残高と基金残高の推移-----	9
第2章 財政健全化の取組み状況 -----	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-----	14
4. 健全化判断比率の状況-----	15
第3章 増大する財政負担 -----	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21年度普通会計決算の状況を見ると、財政調整交付金や区税の減などにより、財政構造の弾力性を示す「経常収支比率」が、5年ぶりに適正水準(70%~80%)を超え、特別区財政の硬直化が進んだ。

<財政指標の推移>

(単位：%)

区 分	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
実質収支比率	3.5	4.8	4.8	5.2	5.9	5.3 (5.7)	5.3 (5.6)	5.0 (5.6)
経常収支比率	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)	82.1 (82.1)
公債費比率	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)	5.4 (6.0)

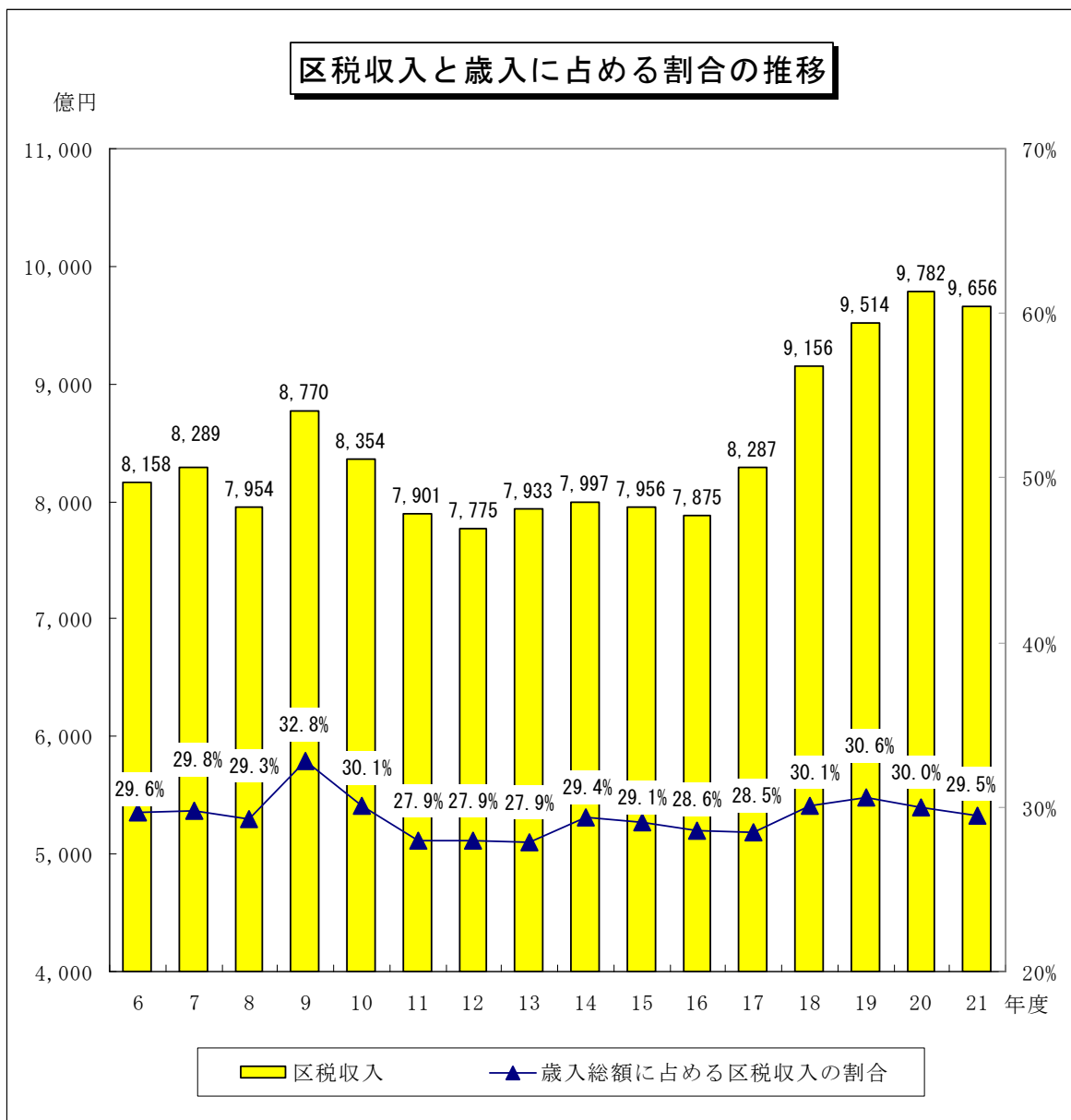
- 注) ・各比率は、全特別区の加重平均である。
 ・実質収支比率は19年度から算出方法が変更となり、臨時財政対策債発行可能額を分母に加えることとなった。
 ・経常収支比率の()書きは、減税補てん債、減収補てん債及び臨時財政対策債の発行額を分母に加えない率である。
 ・公債費比率の()書きは、臨時財政対策債発行可能額を分母に加えない率である。

- 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。
- 景気の後退により、特別区の経常収支比率が急激に悪化しており、財政の硬直化が進んだ。
- 景気動向を注視しつつ、景気変動に左右されない安定した財政運営を自律的に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 1.3%の減で、5年ぶりの減額となった。景気低迷の影響を大きく受けており、税収の動向は、今後も予断を許さない状況にある。

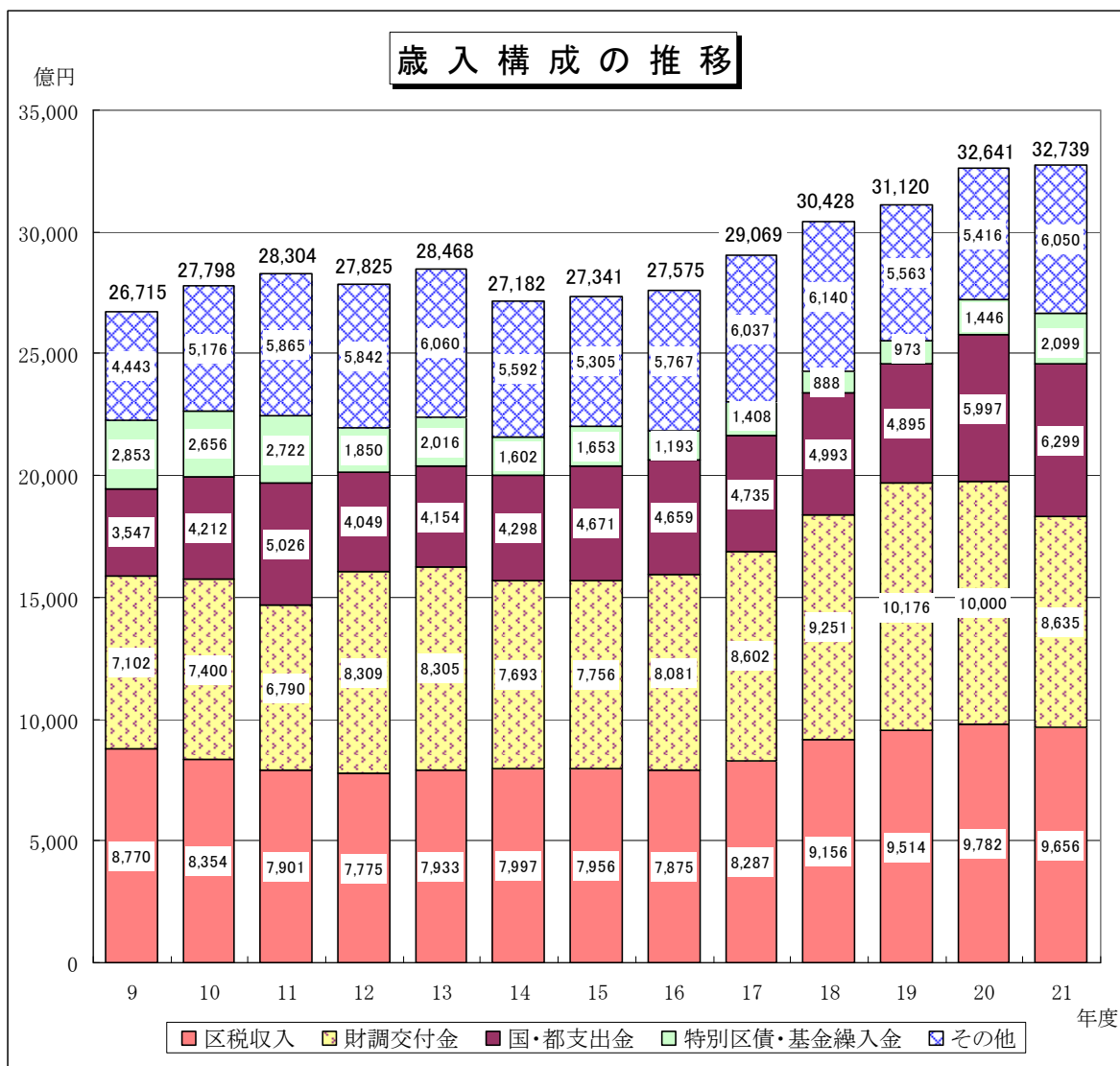
- 区税収入は、景気悪化に伴う所得の減で、特別区民税が前年度に比べ 80 億円の減となったことなどにより、前年度対比で 1.3%減と 5年ぶりの減額となった。
- 区税は歳入の 3割を占める基幹収入であるが、景気の影響を大きく受けやすい。最近の景気動向は、円高や低迷する株価などの影響により、足踏み状態にあることから、税収の動向は、今後も予断を許さない状況にある。



2. 歳入構成の推移

景気低迷の影響で財政調整交付金がかつてない規模の減となり、例年以上に各種基金や起債を活用した。特別区は景気変動の波を受けやすい歳入構造となっており、将来を見据えた安定的、計画的な財政運営が求められる。

- 区税収入は、個人所得の落ち込みによる特別区民税の減などで1.3%の減となった。
- 財政調整交付金は、企業収益の悪化による市町村民税法人分の減収などを受け、前年度対比で△1,365億円、率にして△13.7%と大幅な減となった。
- 景気は足踏み状態にあり、円高の進行や株安、雇用情勢の悪化など懸念材料が多く、景気の先行きは不透明であり、景気変動の波を受けやすい歳入構造の特別区としては、将来を見据えた安定的、計画的な財政運営が求められる。

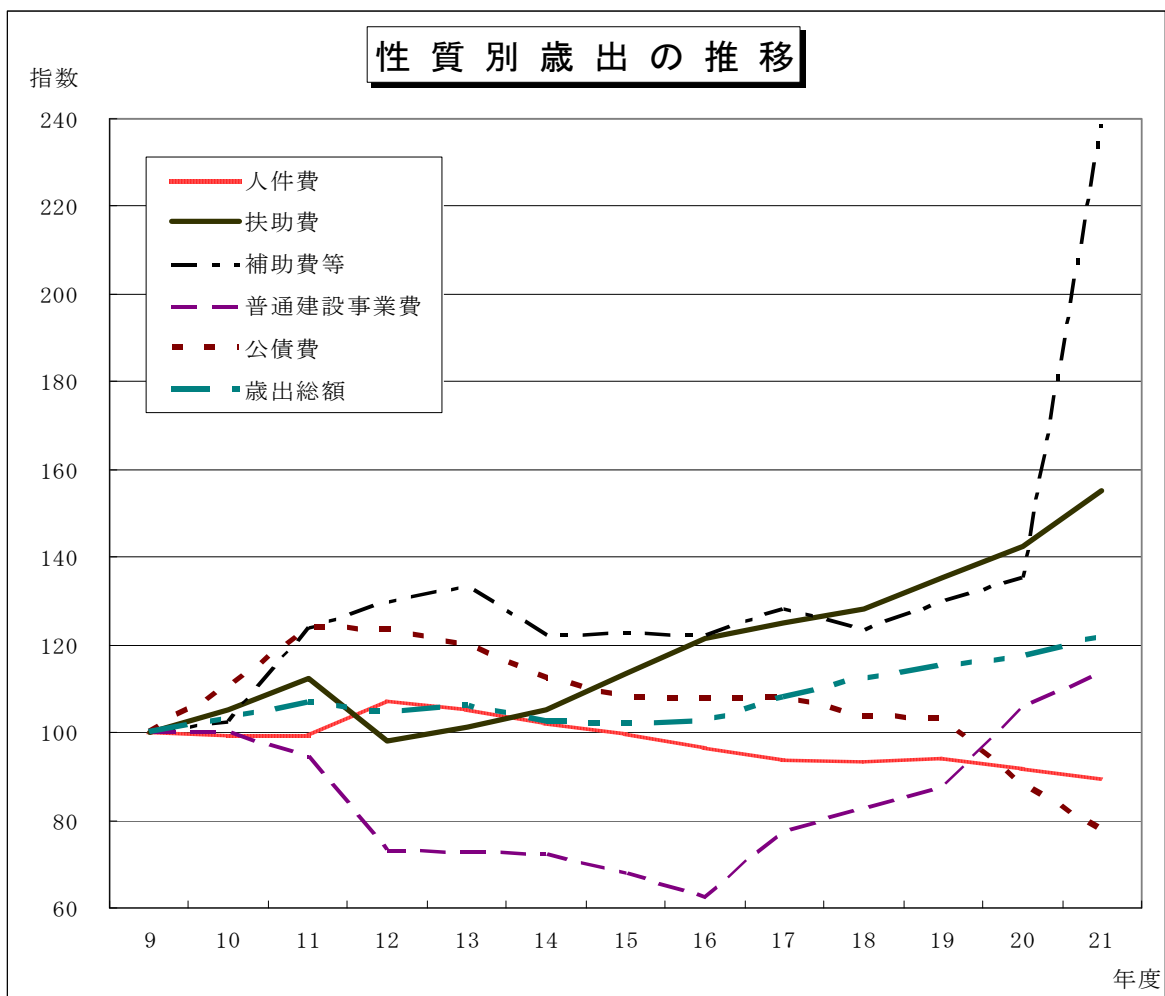


- (注) 1. 12年度は、清掃事業の都から区への移管等により、財調交付金が増加したが、介護保険制度導入に伴い、高齢者福祉経費が公営企業会計に移行したことにより、普通会計歳入全体としては減となった。
2. 「その他」には、地方譲与税、利子割交付金、地方消費税交付金、自動車取得税交付金、地方特例交付金、使用料・手数料、分担金・負担金・寄附金、財産収入、諸収入等が含まれている。

3. 性質別歳出の推移

人件費、公債費は逡減してきているが、扶助費、普通建設事業費は年々伸びており、今後も高齢化の進行や公共施設の更新等、歳出を押し上げる要因が山積している。なお、補助費等は、定額給付金事業が実施されたことなどで大幅な伸びとなった。

- 補助費等は、定額給付金事業が実施されたほか、中小企業への利子補給などの増により大幅な伸びとなった。
- 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。また、人件費も職員の削減などにより年々減少している。
- 扶助費は、生活保護費などの増加、普通建設事業費は、小中学校の建設・改築や市街地再開発事業などの増加により、年々伸びている。
- 今後も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。

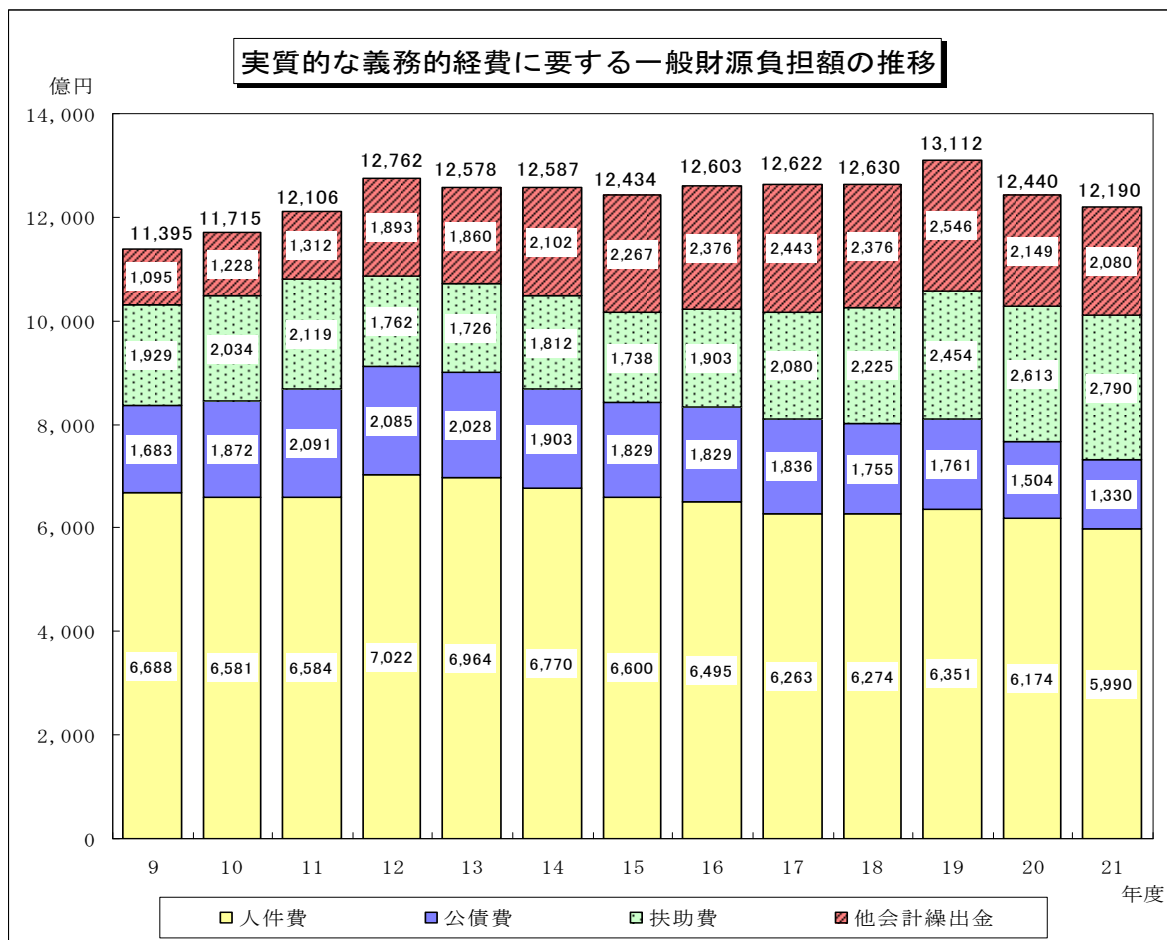


※平成9年度=100

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、人件費や公債費を抑制してきたものの、扶助費が年々増加傾向にあるなど、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、医療制度改革に伴って一時的に減少しているものの、依然として高い水準で推移している。
- これは、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一方で、景気悪化の影響などで、生活保護費等の扶助費が増大しているためである。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は、医療制度改革の影響により一時的に減少しているものの、今後、高齢化に伴う医療や介護費用の増大に伴って増加していくことが見込まれている。
- 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。

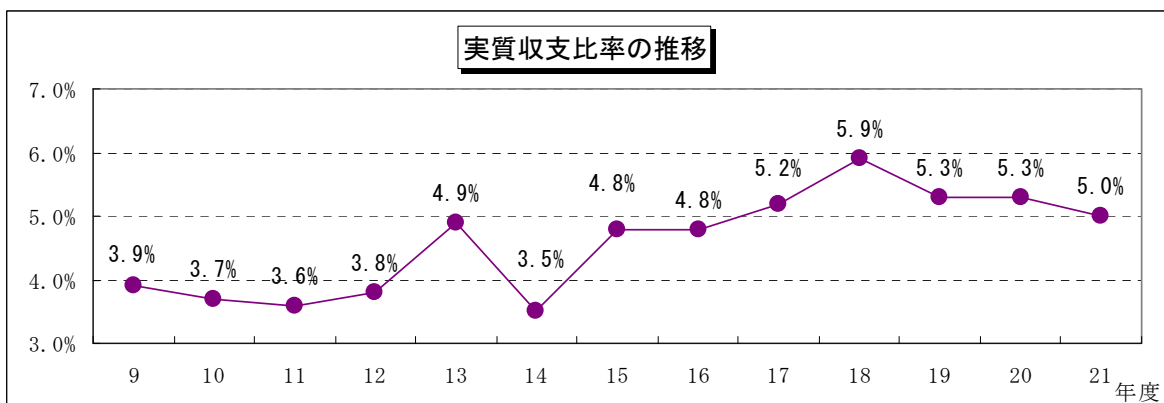


(注) 他会計繰出金・・・国民健康保険事業会計、老人保健医療事業会計、後期高齢者医療事業会計、介護保険事業会計(保健事業勘定)への繰出金

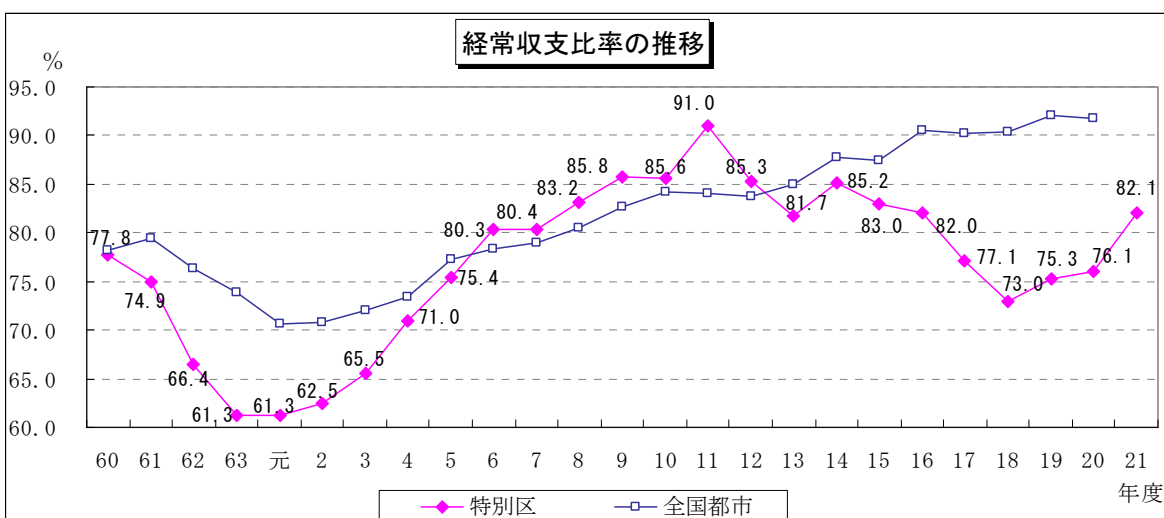
5. 実質収支比率、経常収支比率の推移

実質収支比率は堅調に推移しているが、経常収支比率は景気悪化の影響を受け、財政調整交付金及び区税が大幅に減となったことなどにより6ポイント増の82.1%となり、平成16年度以来5年ぶりに80%を超えた。

- 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。経常収支比率は、分母である財政調整交付金及び区税が、景気悪化の影響を受けて大幅に減となったことなどにより6ポイント増の82.1%となり、5年ぶりに適正水準(70%~80%)を超えた。
- 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、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する傾向にある。



- (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. 「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。

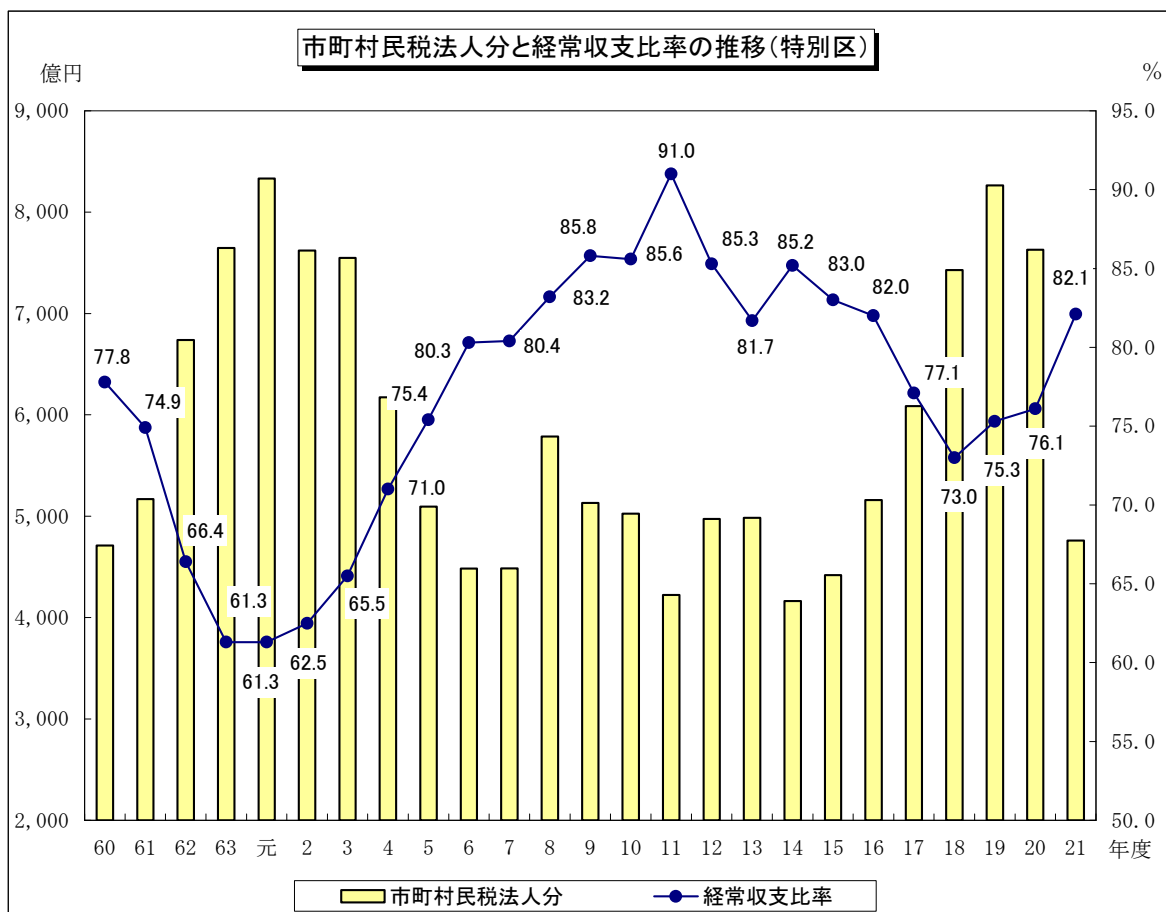
(参考) 経常収支比率 = 経常経費充当一般財源 / 経常一般財源 × 100

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、法人税収の変動の影響を受けやすい。景気が足踏み状態にあることから、円高や株価の低迷などによる更なる企業業績の悪化が懸念されており、特別区財政の先行きは予断を許さない状況にある。

- 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たことから、経常収支比率は大きく改善してきたが、景気悪化の影響などで、市町村民税法人分が20年度から減少に転じ、21年度には大きく落ち込んだことで、経常収支比率も5年ぶりに80%を超え、急激に悪化した。景気が足踏み状態にある中で、円高の進行や株価の低迷などにより、企業業績の更なる悪化が懸念されており、特別区財政の先行きは予断を許さない状況にある。

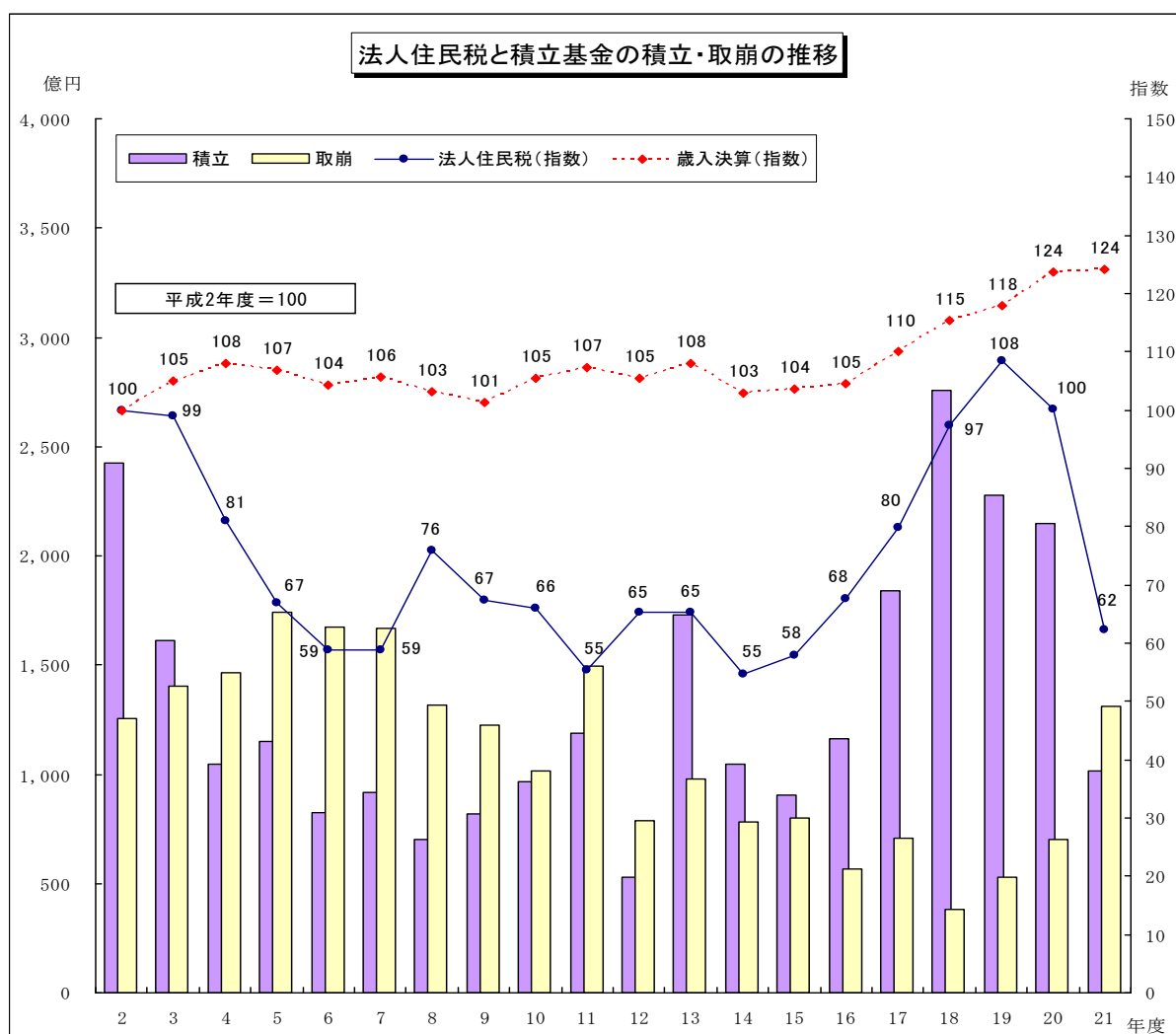


(参考) 経常収支比率=経常経費充当一般財源/経常一般財源×100
 経常収支比率は70~80%にあるのが望ましいとされ、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

7. 積立基金の推移

地方交付税が交付されない特別区は、景気変動に対処するため積極的に基金を活用している。平成 21 年度の基金は、取崩額が積立額を 9 年ぶりに上回った。今後も景気の先行きが不透明であることから、必要な区民サービスを安定的に提供するために取崩額が増加していく可能性がある。

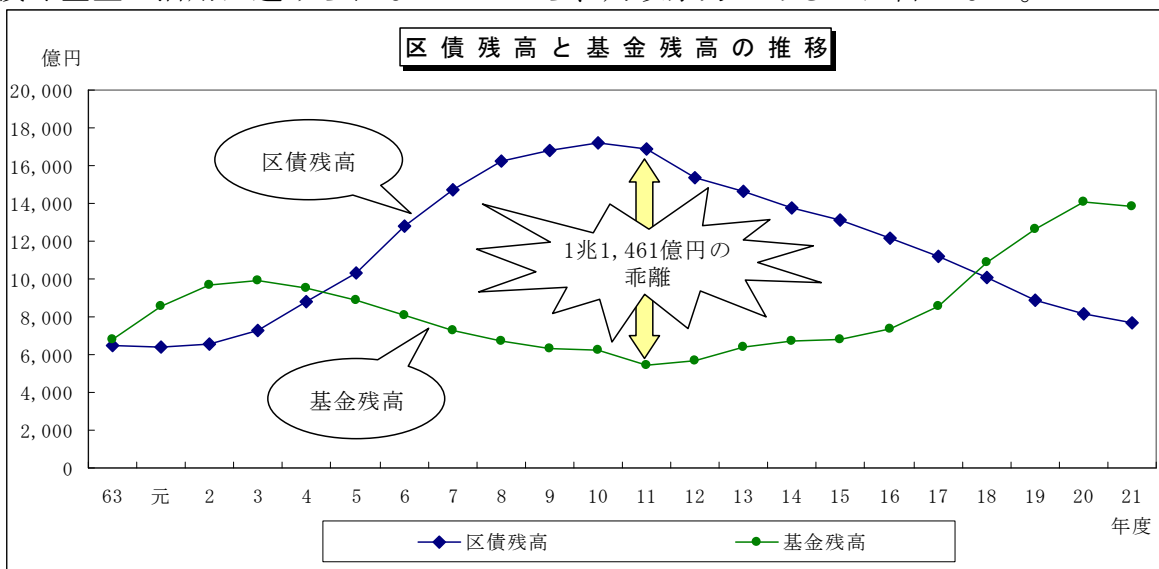
- 地方交付税が交付されない特別区は、基金の活用など自らの工夫で景気変動に対処しなければならない。特別区は、景気変動がある中でも、必要な区民サービスを安定的に提供するため、税金が伸びているときには適切に基金への積立てを行い、減収のときには基金を取崩して対応を行うなど、年度間の財源調整を図っている。
- 平成 21 年度の基金は、景気悪化の影響を受け、取崩額が積立額を 9 年ぶりに上回った。経済は持ち直しの動きが一時見えたものの、このところ足踏み状態にあり、景気の先行きが不透明であることから、今後も区民サービスを安定的に提供するために取崩額が増加し、近い将来基金が枯渇する可能性がある。



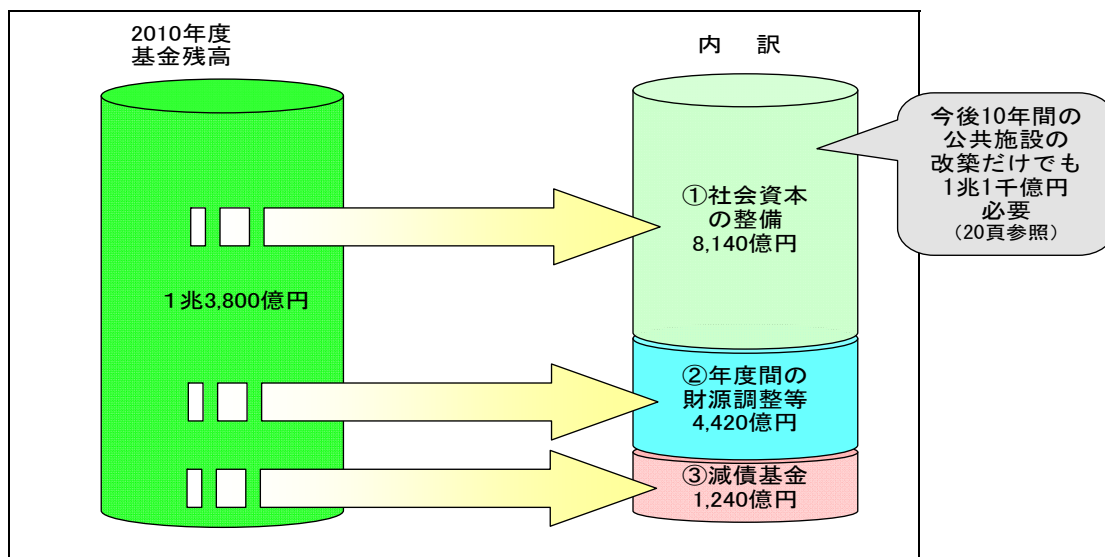
8. 特別区債残高と基金残高の推移

特別区債残高は、起債抑制努力もあり、平成 11 年度から減少を続けているが、近年、基金の残高も減少し始めており、景気の動向などによる税収の減収や今後発生する公共施設の大量更新などの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。

- 区債残高は、起債の抑制や着実な償還などにより年々減少している。
- 基金残高は、行財政改革などを反映して、20 年度までは増加していたものの、景気悪化の影響を受け、21 年度は深刻な財源不足に陥ったことから、平成 11 年度以来 10 年ぶりに、1,000 億円を超える大規模な基金の取崩しを行った。
- 現在、基金残高が区債残高を上回っているものの、今後発生する公共施設の大量更新などの膨大な財政需要や先行きが不透明な景気動向などを考慮すると、区債や基金の活用は避けられないことから、財政余力があるとは言えない。



- 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。



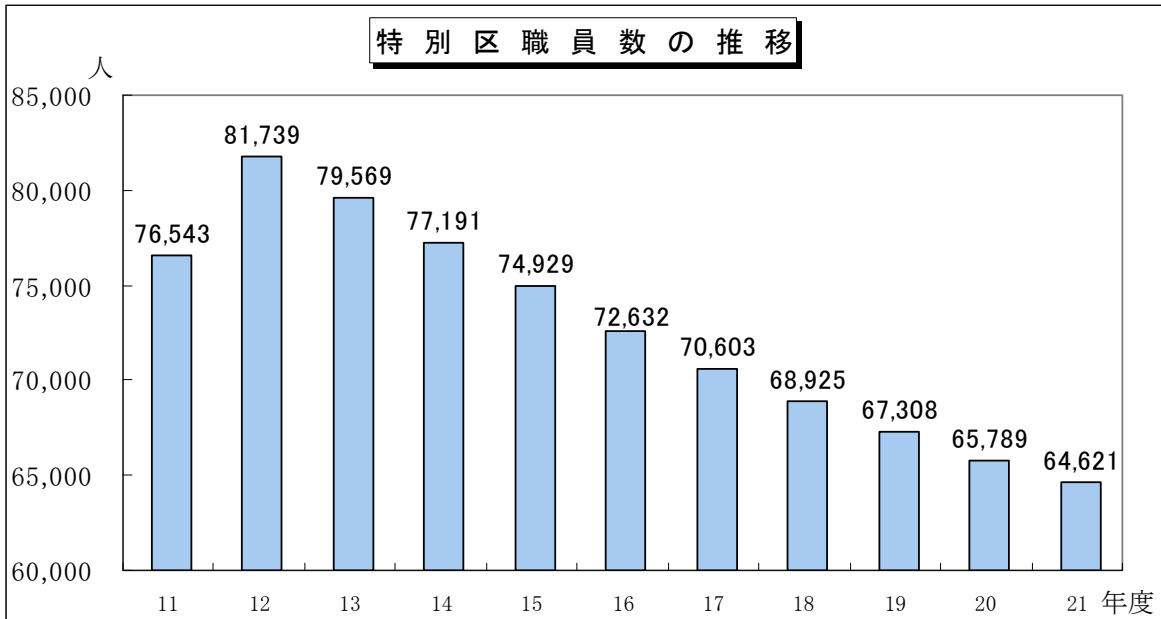
第2章 財政健全化の取組み状況

- 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。

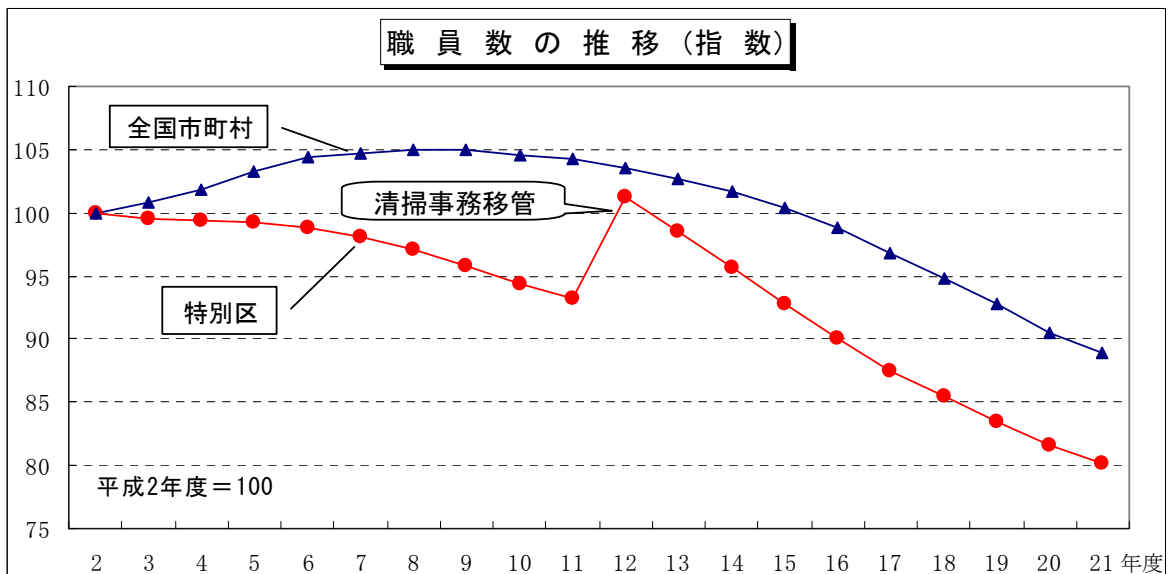
1. 職員数の削減

全国市町村(総数)を上回るペース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年度には清掃移管前の規模を下回り、その後も引き続き減少傾向にある。削減率は、全国市町村(総数)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)

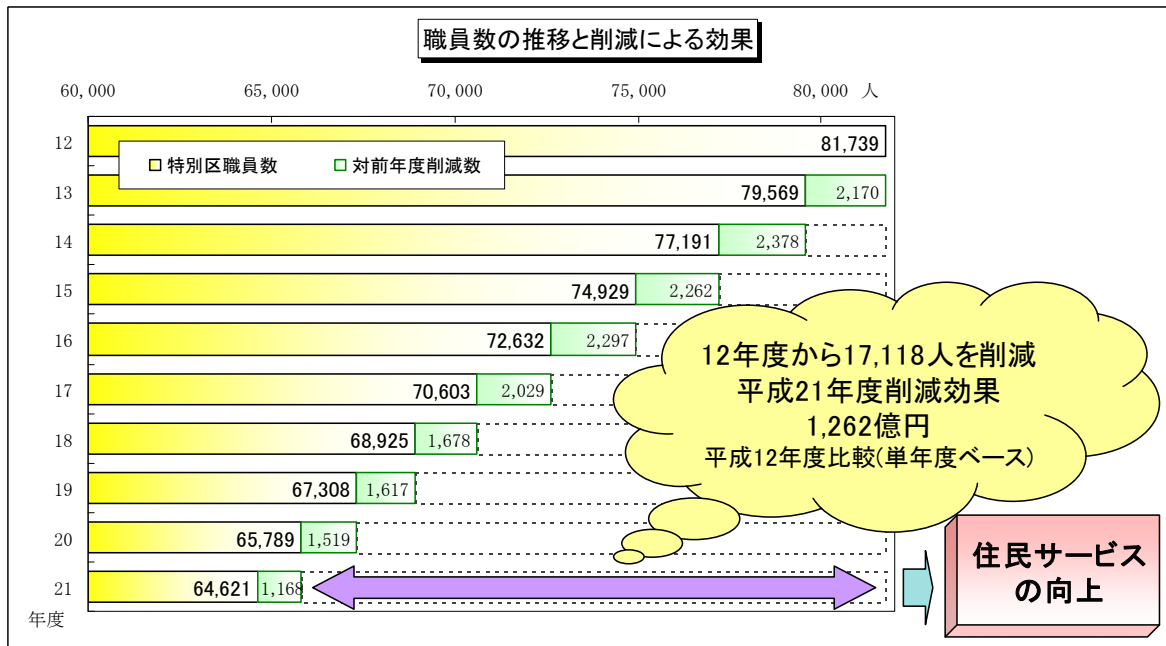


※全国市町村は地方公共団体定員管理調査による全国市町村職員数の総数

2. 職員数削減による効果

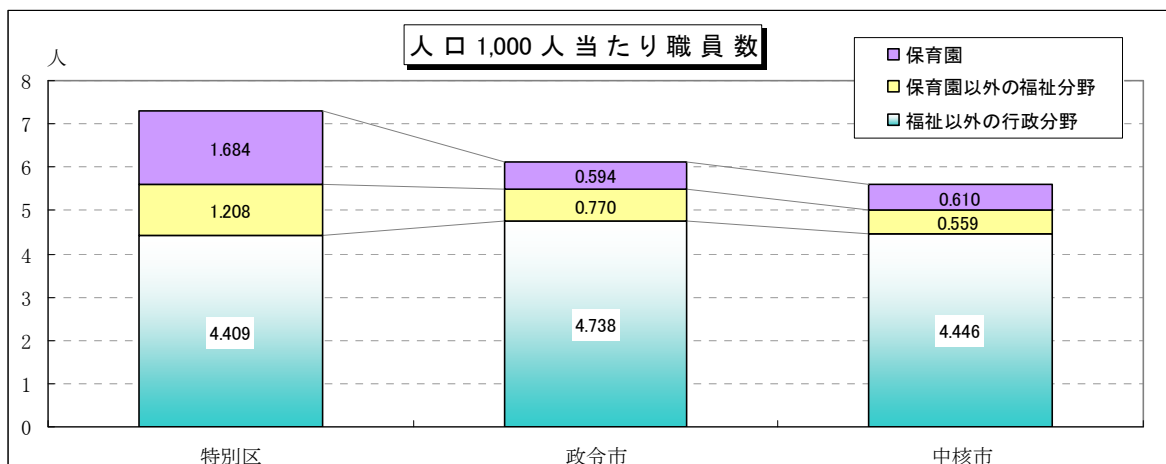
特別区は、職員数の削減により捻出した財源を、住民サービスの維持・向上に活用している。

- 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17,118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

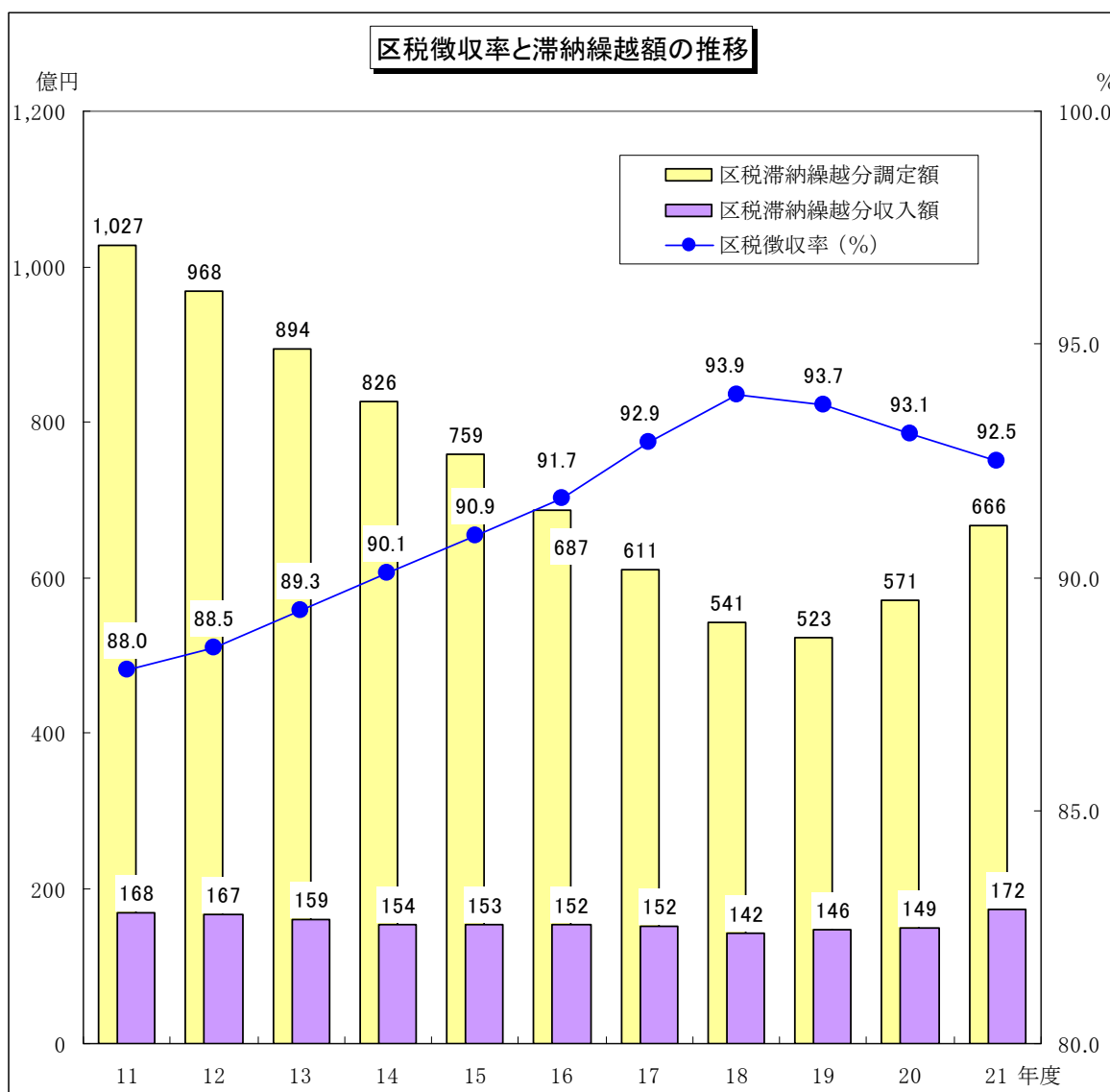
※職員数(21.4.1)、人口(21.3.31)

※政令市及び中核市は、平成21年4月1日時点による。

3. 区税徴収率

区税徴収率は、平成18年度まで改善が続いていたものの、その後景気悪化や税制改正の影響を受けて3年連続で減となり、滞納繰越が増加している。

- 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、クレジットカードによる収納、インターネット公売など、区税の収納強化に努めている。
- しかしながら、近年の厳しい経済環境に加え、住民税所得割の一律10%化や定率減税の廃止による低所得層の住民税負担増の影響も重なって、特別区税の徴収率は3年連続して減少し、滞納額も累増している。
- 今後の経済状況は不透明であり、区税徴収はさらに厳しさを増す可能性もあることから、より一層の徴収努力が必要となっている。



4. 健全化判断比率の状況

平成 21 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。

平成 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 21 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、全国で 14 団体あるが、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、各指標を財政の健全性の一つの目安として、各指標の算定要素についても個別に着目し、分析を行い、引き続き健全化に取り組むことが求められている。

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	- (11.73)	- (16.73)	3.0	—
中央	- (11.36)	- (16.36)	2.7	—
港	- (11.25)	- (16.25)	△ 0.1	—
新宿	- (11.25)	- (16.25)	1.0	—
文京	- (11.25)	- (16.25)	1.5	—
台東	- (11.25)	- (16.25)	5.7	—
墨田	- (11.25)	- (16.25)	2.3	—
江東	- (11.25)	- (16.25)	△ 0.5	—
品川	- (11.25)	- (16.25)	1.0	—
目黒	- (11.25)	- (16.25)	8.0	—
大田	- (11.25)	- (16.25)	2.0	—
世田谷	- (11.25)	- (16.25)	1.1	—
渋谷	- (11.25)	- (16.25)	0.5	—
中野	- (11.25)	- (16.25)	3.1	—
杉並	- (11.25)	- (16.25)	△ 0.6	—
豊島	- (11.25)	- (16.25)	7.1	—
北	- (11.25)	- (16.25)	0.6	—
荒川	- (11.25)	- (16.25)	5.0	—
板橋	- (11.25)	- (16.25)	1.4	—
練馬	- (11.25)	- (16.25)	2.8	—
足立	- (11.25)	- (16.25)	3.4	—
葛飾	- (11.25)	- (16.25)	8.6	—
江戸川	- (11.25)	- (16.25)	△ 2.5	—
23区平均	—	—	2.1	—

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22年9月28日「平成21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。

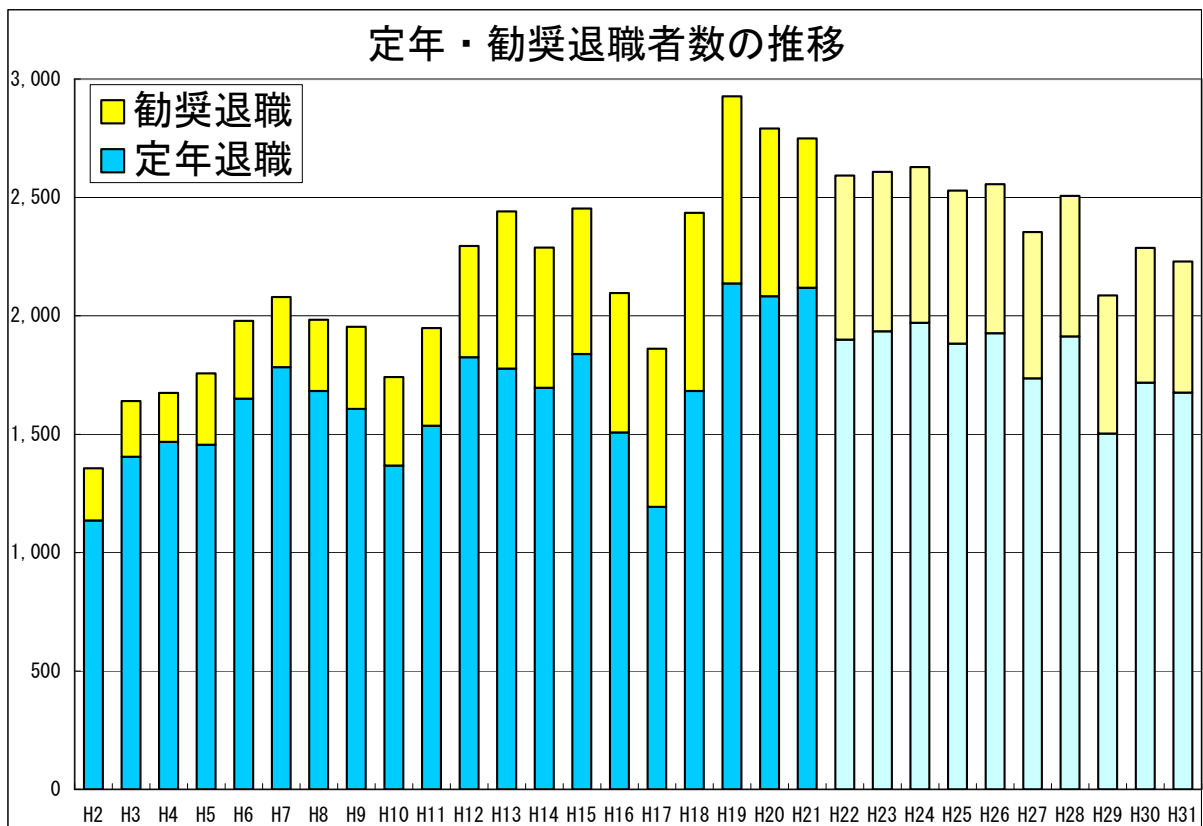
第3章 増大する財政負担

- 特別区は、引き続き扶助費が増加するとともに、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想定されることから、より一層の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、ここ数年、団塊の世代の退職等により大量退職が続いており、今後も数年間は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。



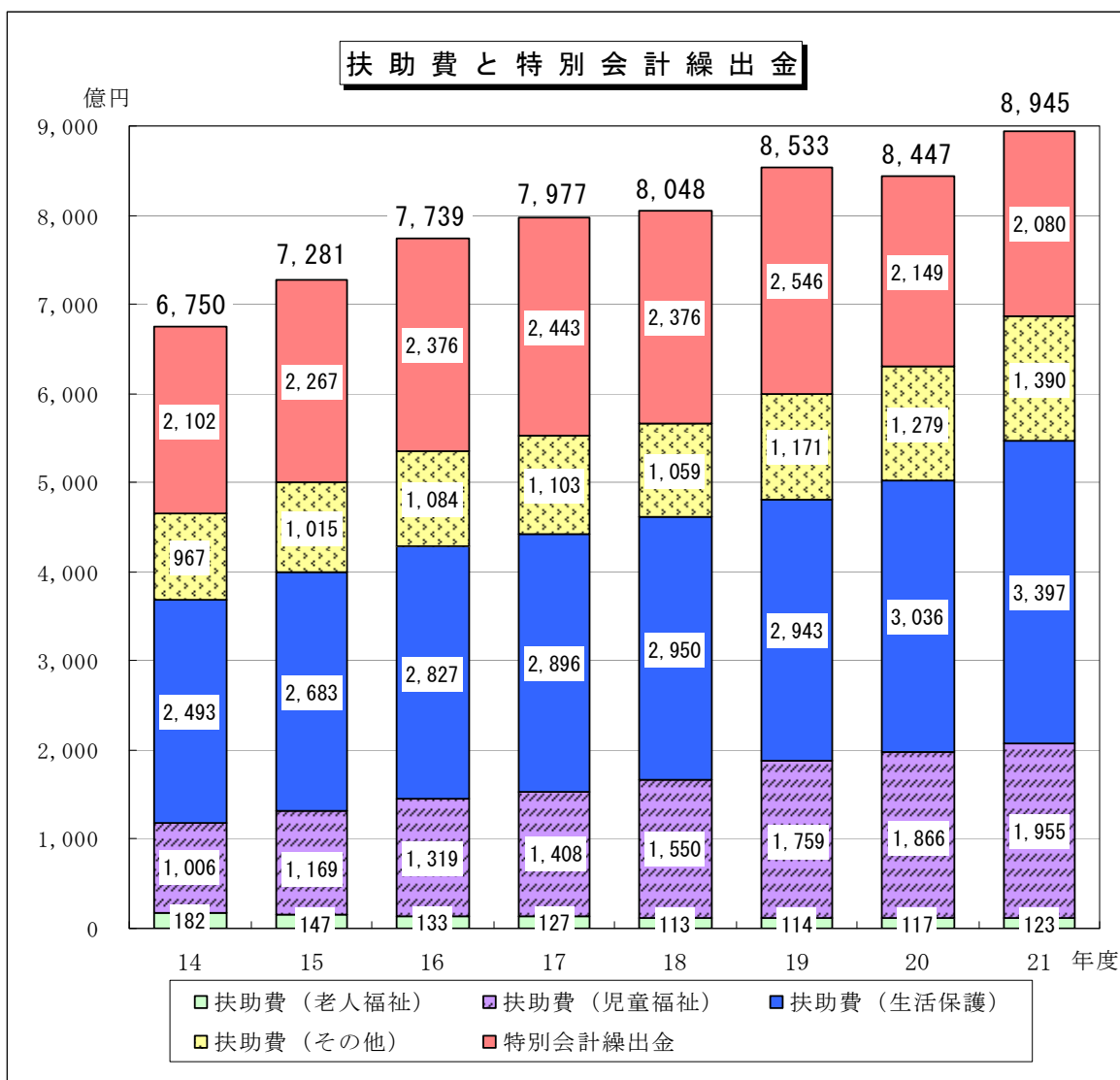
※21年度以前は実績、22年度以降は22年4月1日の特別区職員構成に基づき、勸奨退職発生率を過去3年の実績より0.03225として推計した。

※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特別区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一時的に2年連続で減となったものの、今後は医療費の増加や保険料収納率の低下などの増加要因を抱えている。
- 景気の悪化などで、失業率が高水準で推移している中で、今後の急速な高齢化の進行も相まって、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。

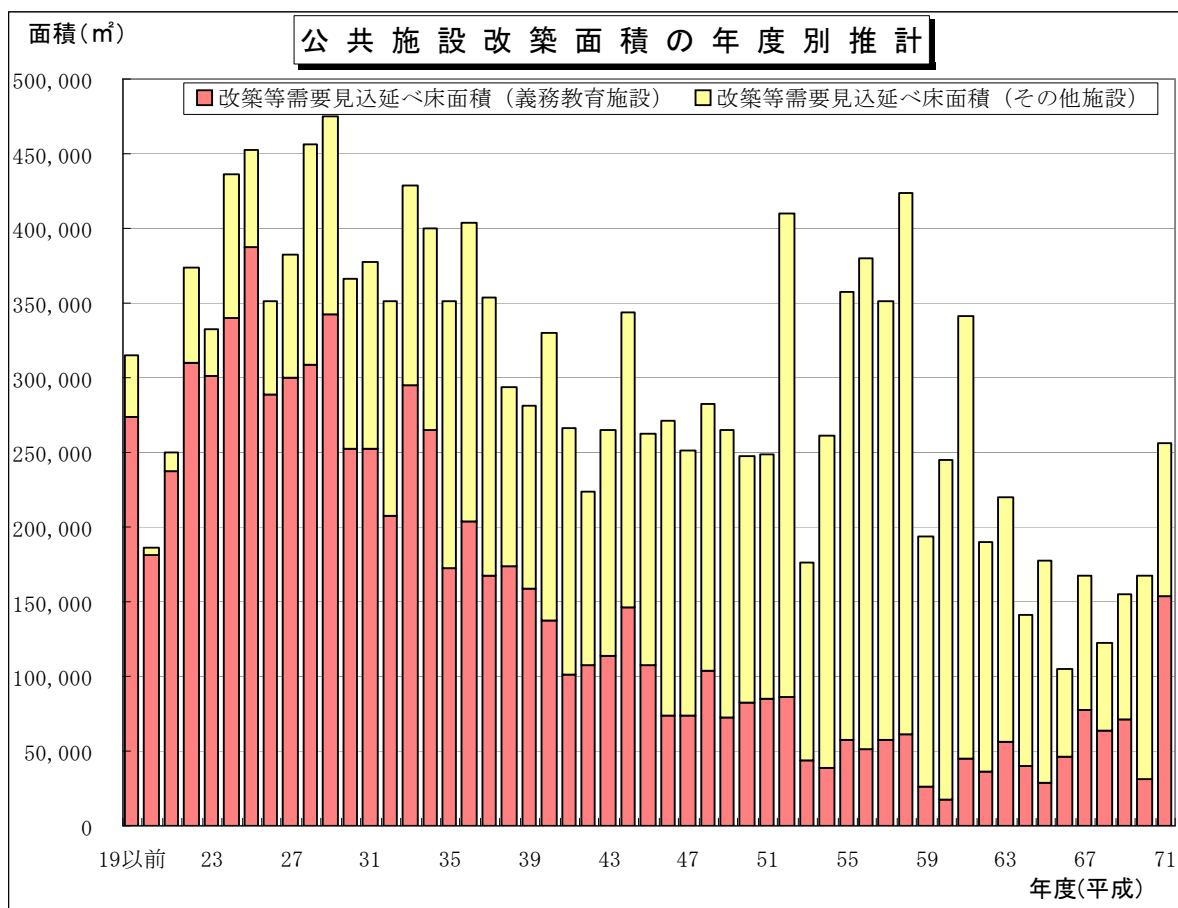


(注) 特別会計繰出金・・・国民健康保険事業会計、老人保健医療事業会計、後期高齢者医療事業会計、介護保険事業会計(保健事業勘定)への繰出金

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ており、その改築・改修に伴う経費の増大が特別区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7,714,634㎡、本庁舎、福祉関係施設、図書館等の公共施設で8,009,850㎡に上っている。※1
- 既に耐用年数である50年を超えた施設は、小中学校で205校692,136㎡、本庁舎等は129施設59,055㎡に及び、早急な改築を迫られている状況にある。
- また、今後20年間で小中学校の7割、その他施設の3割が耐用年数を超えることから、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。その改築需要を試算すると、平成41年度までの20年間で2兆円、当初10年間だけでも1兆1千億円に及ぶ。※2



※1 特別区保有施設状況調査（平成22年度）より

※2 現有施設を50年後に改築するものとし、平成22年度財調単価を基礎に算出

(注) 19年度以前に改築後50年に達した施設は、「19以前」にまとめている

特別区財政の現状と課題

発行 平成22年11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)