

特別区財政の現状と課題

平成23年10月

特別区長会事務局

はじめに

本年9月2日、平成22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22年度の決算は、景気低迷に伴う所得の減及び納税義務者の減等により、特別区税の約9割を占める特別区民税が前年度から631億円の減となるなど、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は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%で推移してきた経常収支比率も、5年ぶりに80%を超えた昨年度から、さらに上昇して85%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、持ち直しの動きがみられるものの、本年3月に発生した東日本大震災の影響、円高の進行や株安、欧州債務危機による海外経済不安の影響など、多くの懸念材料を抱え、引き続き不透明な状況となっており、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、東日本大震災を踏まえた震災対策の強化など、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 22 年度普通会計決算の状況を見ると、区税(特別区民税)の減などにより、財政構造の弾力性を示す「経常収支比率(適正水準 70%~80%)」が、85.7%となるなど、特別区財政の硬直化がさらに進んでいる。

<財政指標の推移>

(単位：%)

区 分	15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
実質収支比率	4.8	4.8	5.2	5.9	5.3 (5.7)	5.3 (5.6)	5.0 (5.6)	4.1 (4.5)
経常収支比率	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)	85.7 (85.7)
公債費比率	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)	5.1 (5.4)

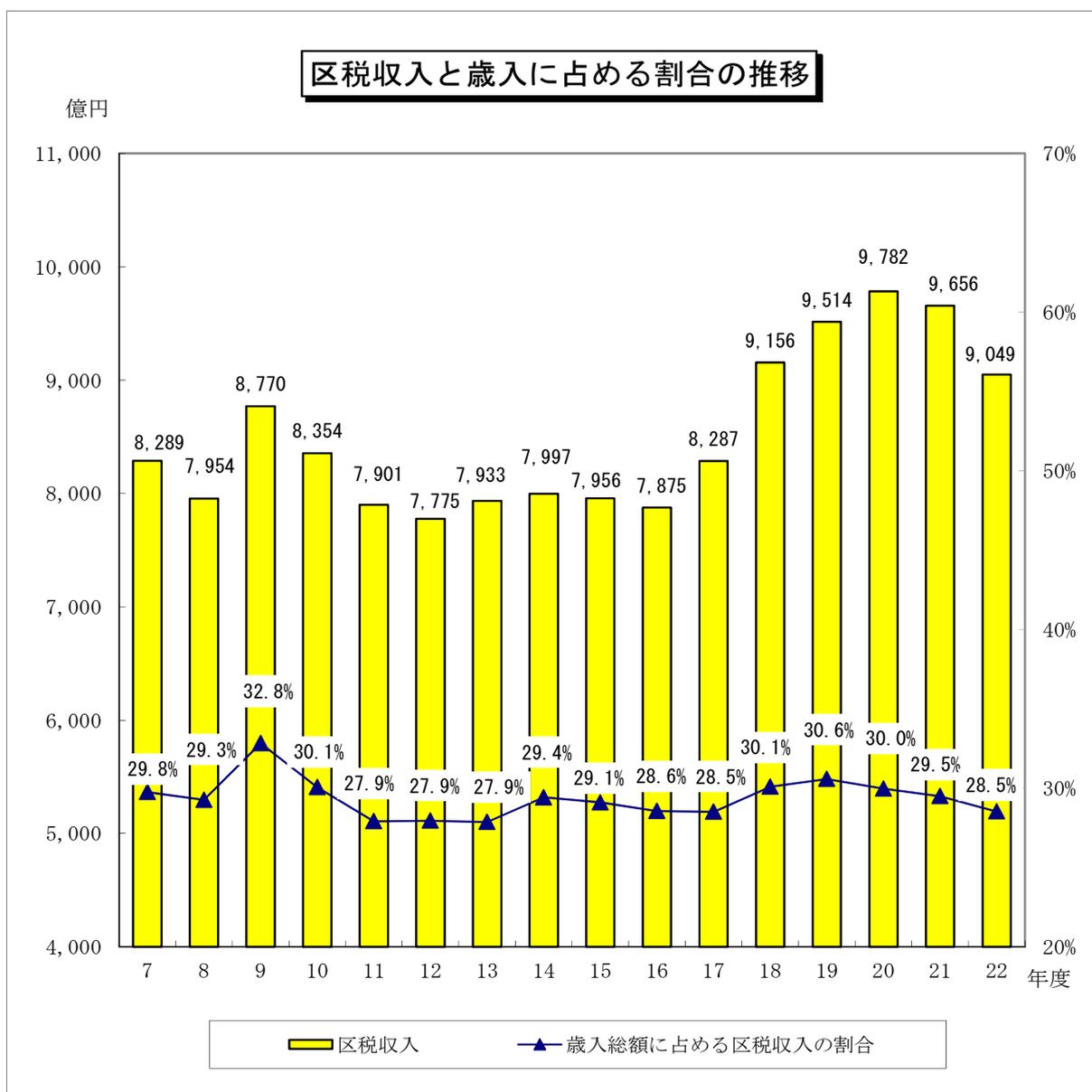
- 注) ・各比率は、全特別区の加重平均である。
 ・実質収支比率は19年度から算出方法が変更となり、臨時財政対策債発行可能額を分母に加えることとなった。
 ・経常収支比率の()書きは、減税補填債、減収補填債及び臨時財政対策債の発行額を分母に加えない率である。
 ・公債費比率の()書きは、臨時財政対策債発行可能額を分母に加えない率である。なお、公債費比率は、平成23年10月14日現在の速報値であり、今後変動する可能性がある。

- 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。
- 景気の低迷により、特別区の経常収支比率は急激に悪化しており、財政の硬直化がさらに進んだ。
- 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 6.3%の減で、2年連続減額となった。我が国の経済は持ち直しの動きがみられるものの、東日本大震災の影響、円高や株安など懸念材料も多く、景気の影響を受けやすい特別区税は、今後も予断を許さない状況にある。

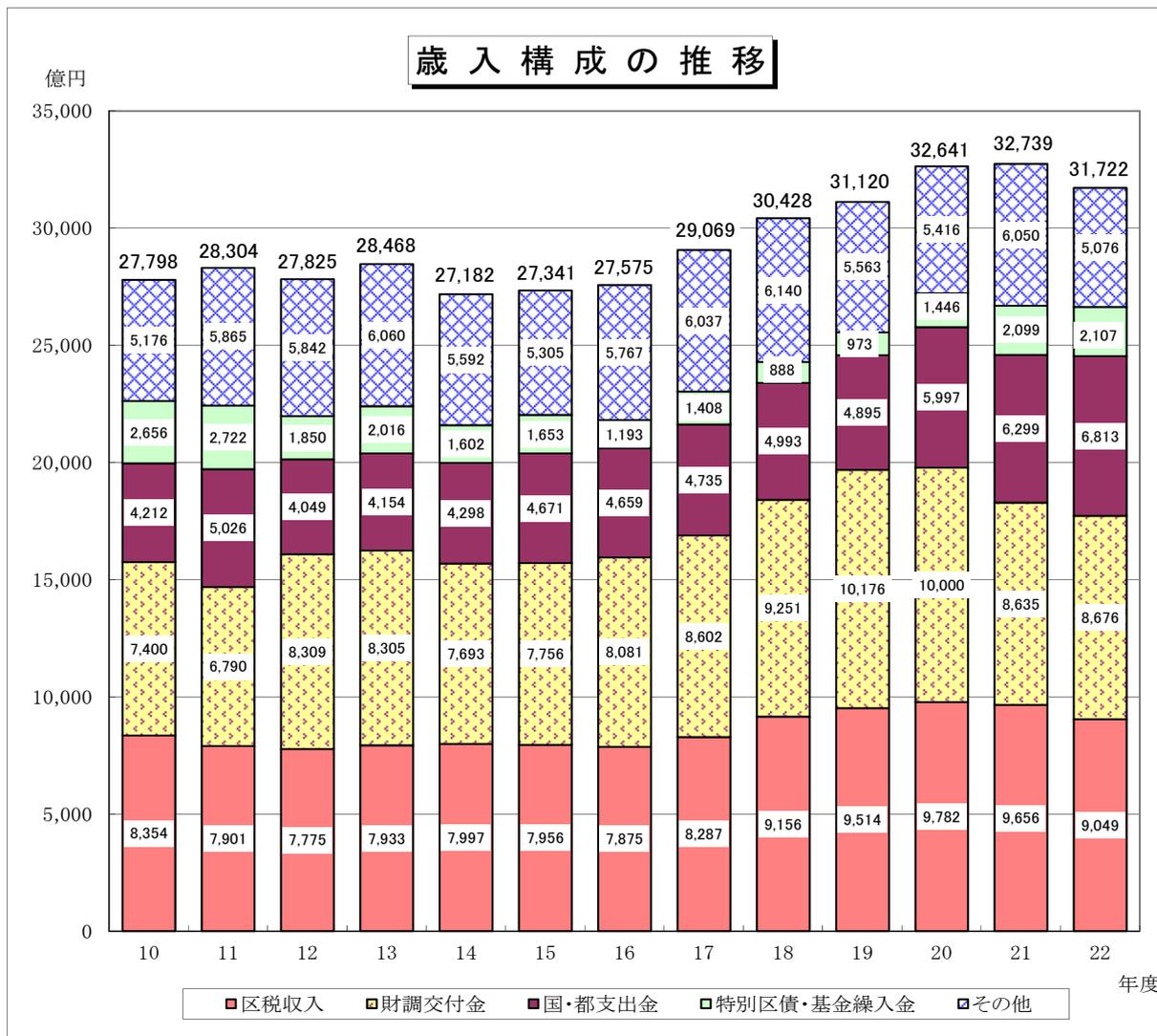
- 区税収入は、景気低迷に伴う所得の減及び納税義務者の減等により、特別区民税が前年度に比べ631億円の減となったことなどにより、前年度対比で6.3%減と大幅な減額となった。
- 区税は歳入の3割を占める基幹収入であるが、景気の影響を大きく受けやすい。最近の景気動向は、持ち直しの動きがみられるものの、東日本大震災の影響、円高や低迷する株価など多くの懸念材料を抱えていることから、税収の動向は今後も予断を許さない状況にある。



2. 歳入構成の推移

景気低迷の影響で区税収入が大幅に落ち込んだことから、21年度に引き続き、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、景気低迷に伴う所得の減及び納税義務者の減等により、特別区民税が前年度と比較して631億円の大減となるなど、6.3%の減となった。
- 財政調整交付金も、平成21年度の大減から、回復するには至らなかったため、歳入総額は、平成14年度以来8年ぶりの減となった。
- 経済状況は、持ち直しの動きがみられるものの、東日本大震災の影響、円高の進行や株安、欧州債務危機による海外経済不安など、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る。景気変動の波を受けやすい歳入構造を持つ特別区は、将来を見据えた安定的、計画的な財政運営が求められる。

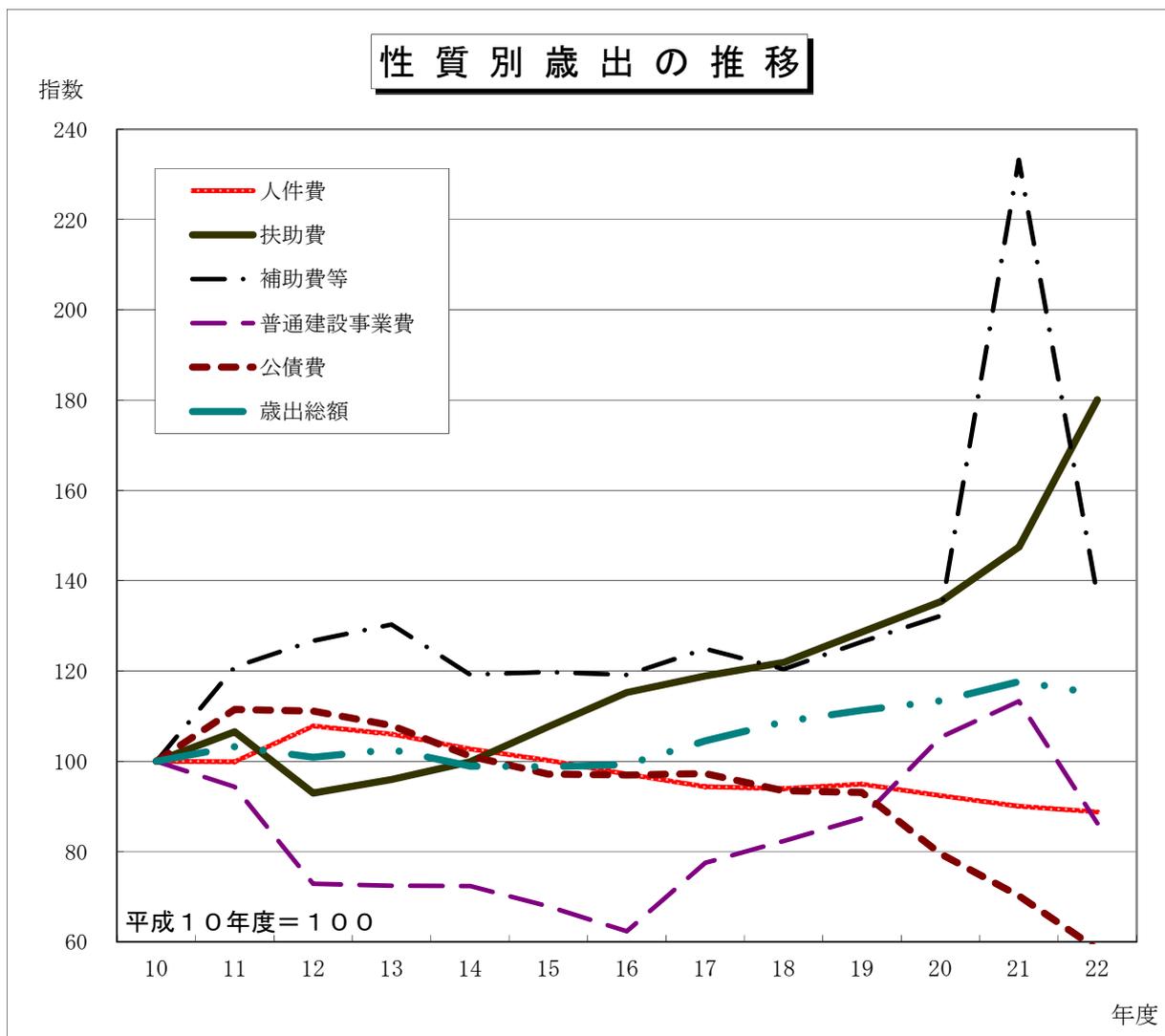


- (注) 1. 12年度は、清掃事業の都から区への移管等により、財調交付金が増加したが、介護保険制度導入に伴い、高齢者福祉経費が公営企業会計に移行したことにより、普通会計歳入全体としては減となった。
2. 「その他」には、地方譲与税、利子割交付金、地方消費税交付金、自動車取得税交付金、地方特例交付金、使用料・手数料、分担金・負担金・寄附金、財産収入、諸収入等が含まれている。

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、扶助費は年々増加傾向にある。
 今後も高齢化の進行に伴う扶助費の増加や、目前に控えた公共施設の更新等、歳出を押し上げる要因が山積している。
 補助費等は、定額給付金事業が21年度に限り実施されたため減となった。

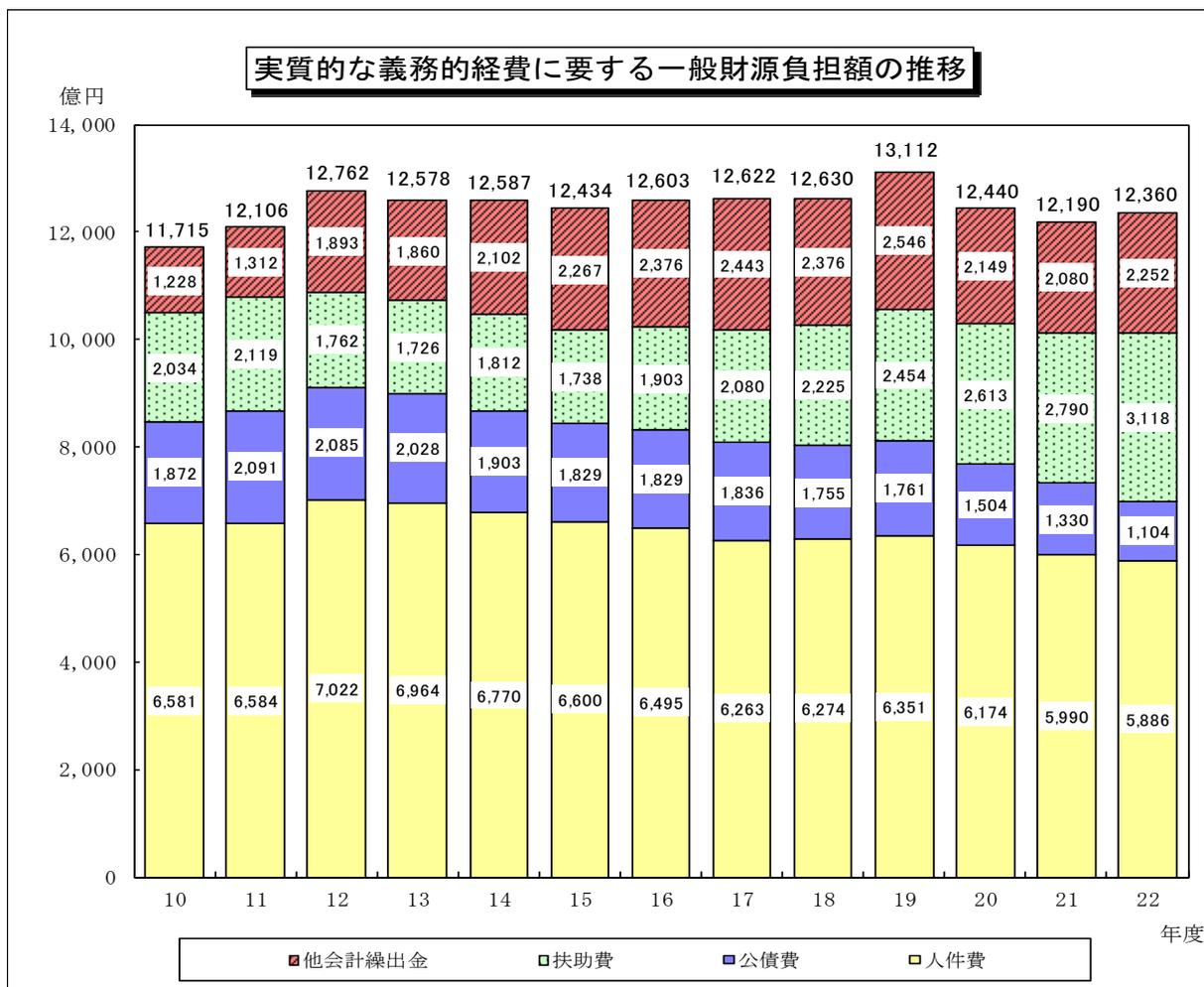
- 扶助費は、子ども手当の支給が開始されたこと及び生活保護費が増加したことにより、大幅な増となった。
- 補助費等は、定額給付金事業が21年度限りの実施であったため、該当分がなくなり大幅な減となった。
- 公債費は、各区の起債抑制努力と償還により減少してきている。また、人件費も職員の削減などにより年々減少している。
- 今後も高齢化の進行に伴う扶助費の増加や、目前に控えた公共施設の更新等、歳出を押し上げる要因が山積している。



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ているものの、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、依然として高い水準で推移しており、過去2年間減少を見たものの再び上昇に転じている。
- 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、景気低迷の影響などで、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たものの、高齢化に伴う医療や介護費用の増大等に伴って再び上昇に転じている。
- 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。

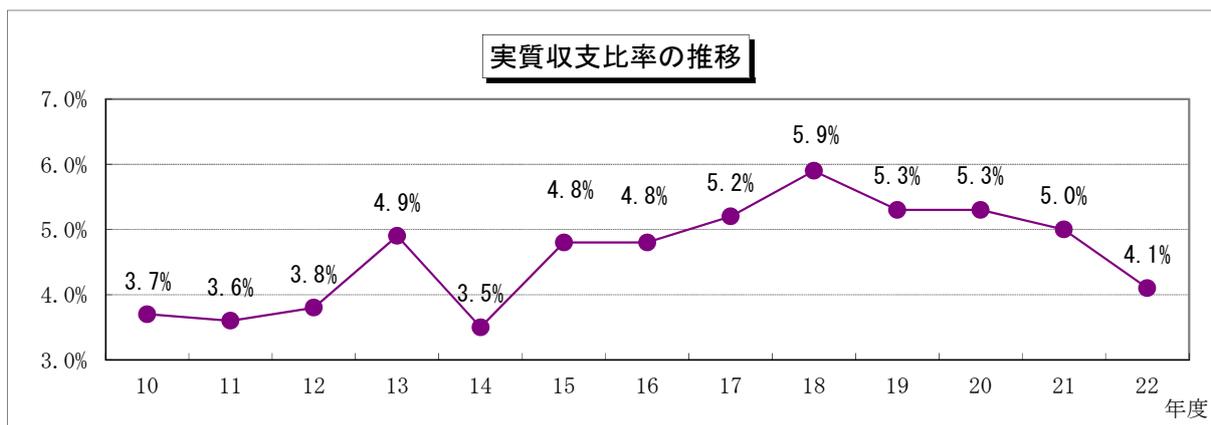


(注) 他会計繰出金・・・国民健康保険事業会計、老人保健医療事業会計、後期高齢者医療事業会計、介護保険事業会計(保健事業勘定)への繰出金

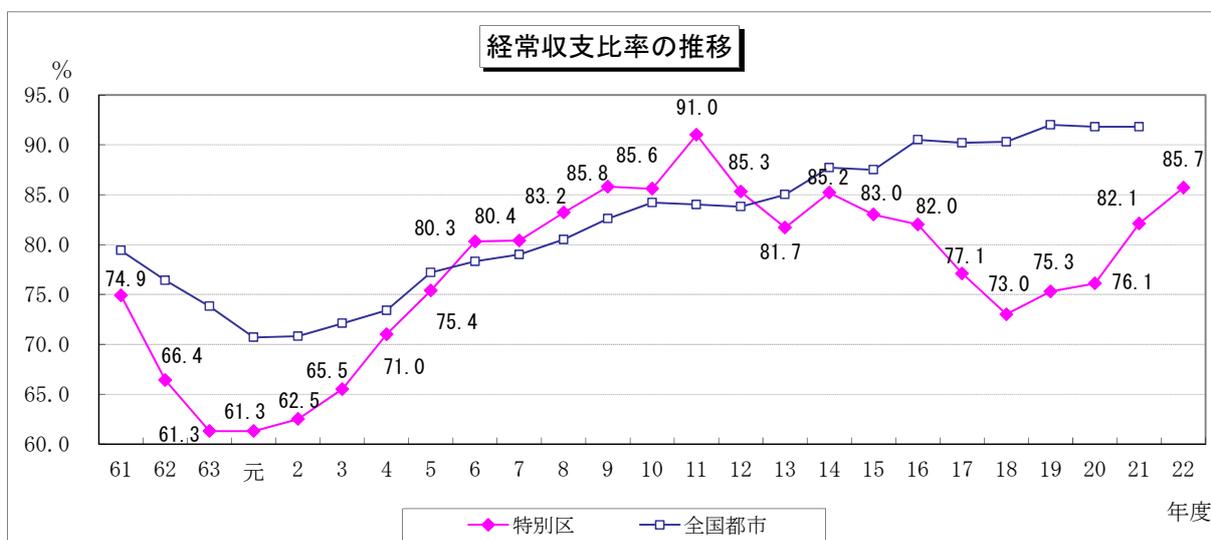
5. 実質収支比率、経常収支比率の推移

実質収支比率は適正範囲とされる 3%~5%を維持しているが、経常収支比率は景気低迷の影響を受け、特別区民税が大幅に減となったことなどにより 3.6ポイント増の 85.7%となり、平成 14 年度以来 8 年ぶりに 85%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、実質収支比率は適正範囲とされる 3%~5%を維持している。経常収支比率(適正水準 70%~80%)は、分母である区税(特別区民税)が、景気低迷に伴う所得等の減少で大幅に減となったことなどにより 3.6ポイント増の 85.7%となり、平成 14 年度以来 8 年ぶりに 85%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。

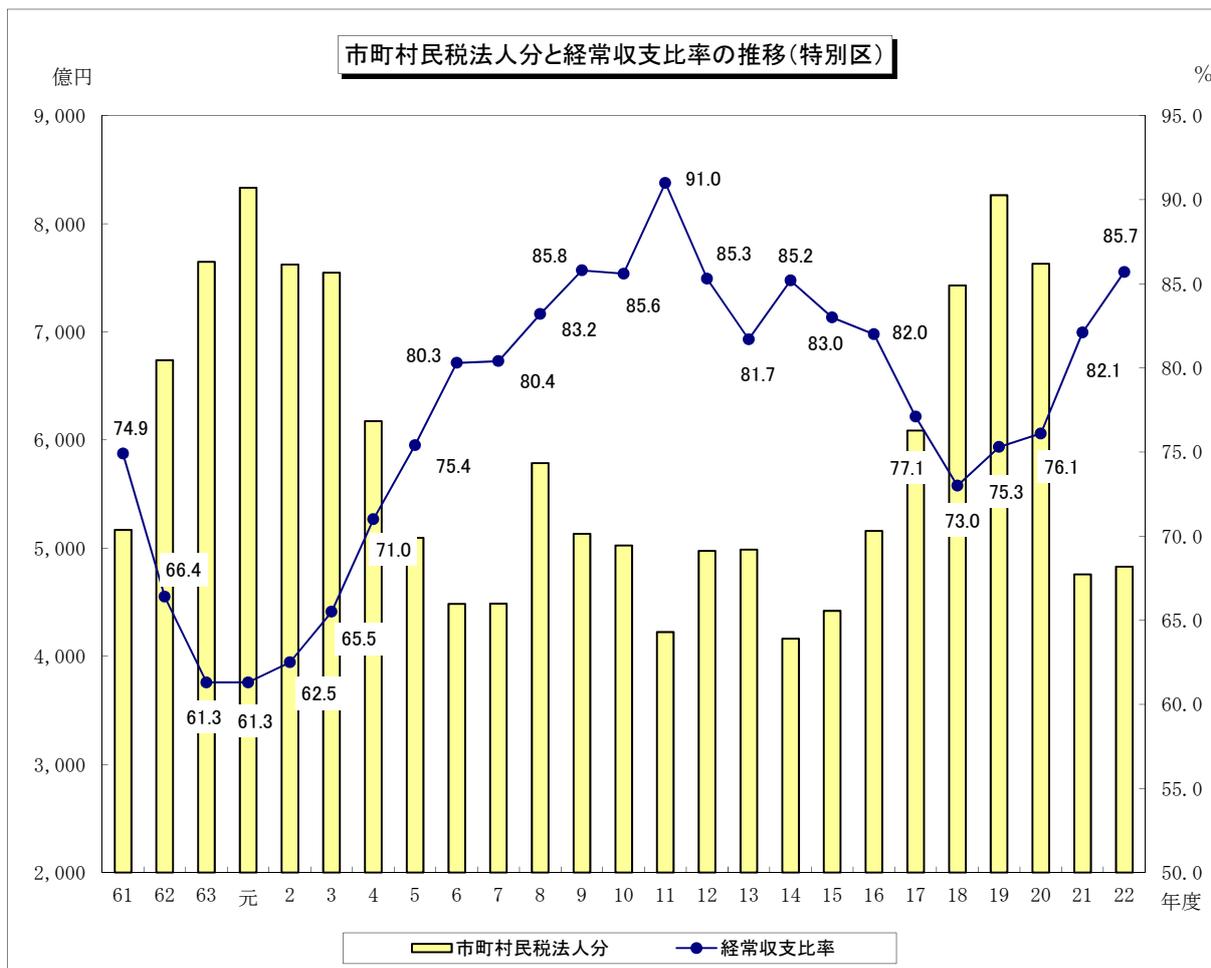


(注) 1. 「全国都市」とは、大都市、中核市、特例市及び特別区を除く市をいう。
 (参考) 経常収支比率 = 経常経費充当一般財源 / 経常一般財源 × 100
 経常収支比率は 70~80%にあるのが望ましいとされ、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

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。景気は、持ち直しの動きがみられるものの、東日本大震災の影響、円高や株価の低迷などによ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であ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。
- 経常収支比率は、平成 21 年度に、景気低迷の影響などで、市町村民税法人分が大きく落ち込み、急激に悪化した。平成 22 年度も、景気は足踏み状態にあったことから市町村民税法人分の収入は回復せず、区税収入の減が影響し、経常収支比率はさらに悪化した。
- 経済状況は、持ち直しの動きがみられるものの、東日本大震災の影響、円高の進行や株価の低迷などにより、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。

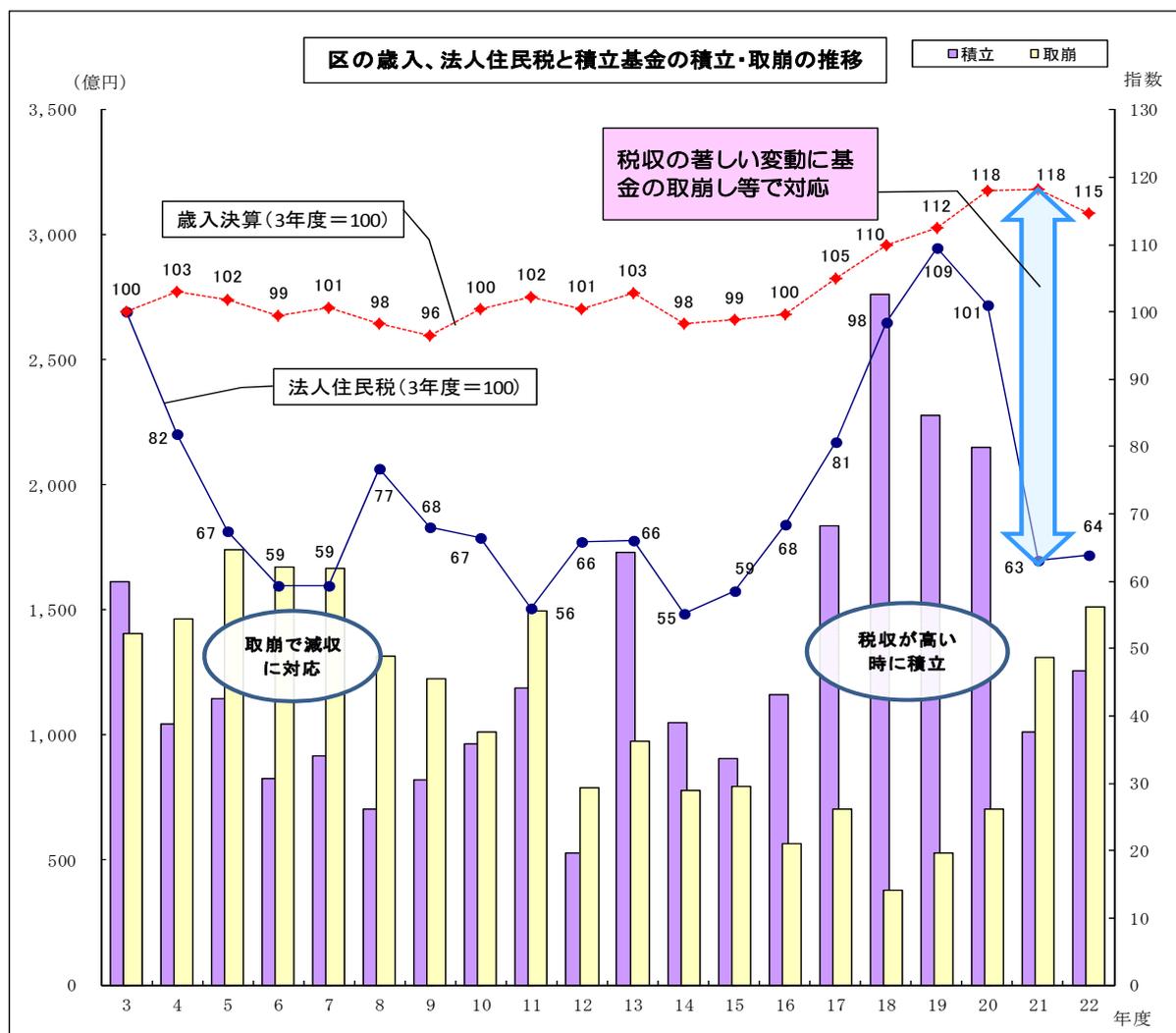


(参考) 経常収支比率=経常経費充当一般財源/経常一般財源×100
 経常収支比率は70~80%にあるのが望ましいとされ、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

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 22 年度の基金は、2 年連続して取崩額が積立額を上回った。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。

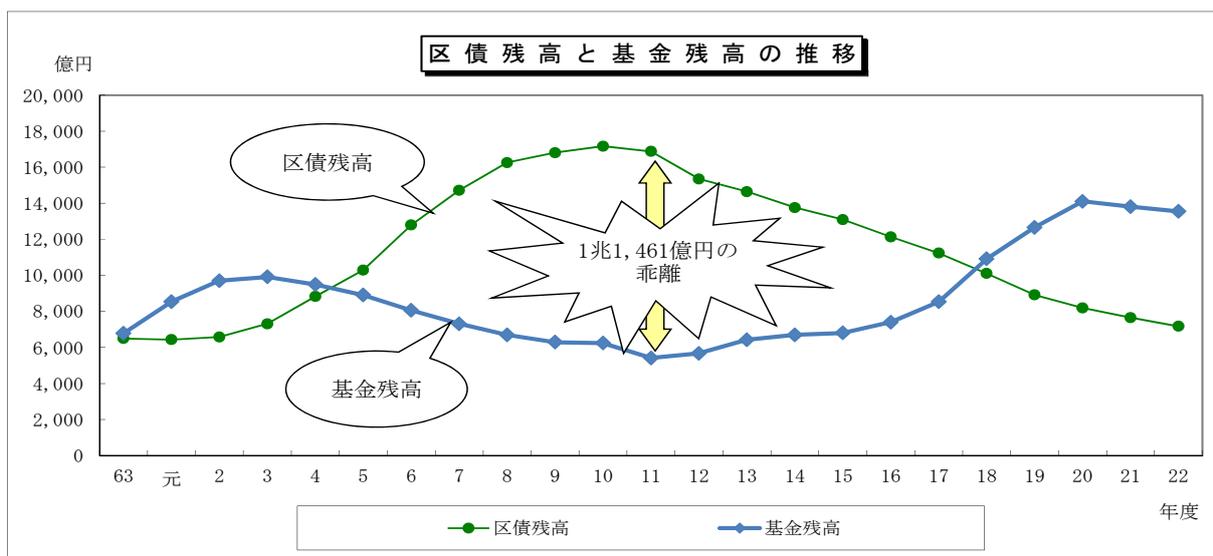
- 地方交付税が交付されない特別区は、基金の活用など自らの工夫で景気変動に対処しなければならない。特別区は、景気変動がある中でも、必要な区民サービスを安定的に提供するため、税金が伸びているときには適切に基金への積立てを行い、減収のときには基金を取崩して対応を行うなど、年度間の財源調整を図っている。
- 基金は、景気低迷による税収減などの影響を受け、平成 21 年度から 2 年連続で取崩額が積立額を上回った。経済状況は持ち直しの動きがみられるものの、依然先行きが不透明であることから、今後も区民サービスを安定的に提供するために取崩額が増加し、近い将来基金が枯渇する可能性がある。



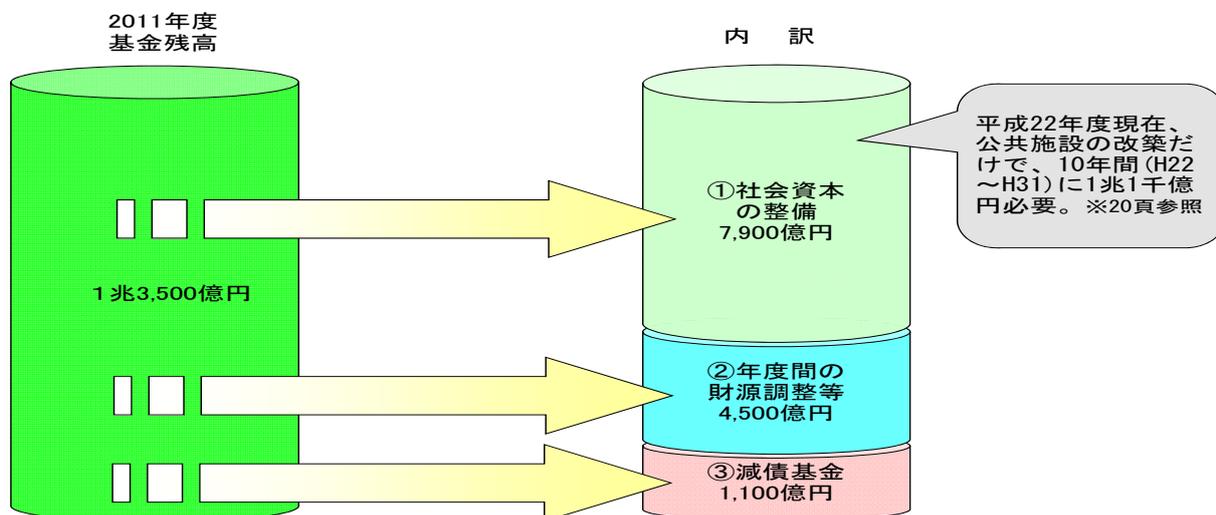
8. 特別区債残高と基金残高の推移

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。しかしながら、基金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、東日本大震災を踏まえた震災対策の強化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、平成 20 年度までは増加していたものの、景気低迷の影響を受け、平成 21 年度以降、深刻な財源不足に陥っていることから、2 年連続で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、東日本大震災を踏まえた震災対策の強化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、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状況にある。



- 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。



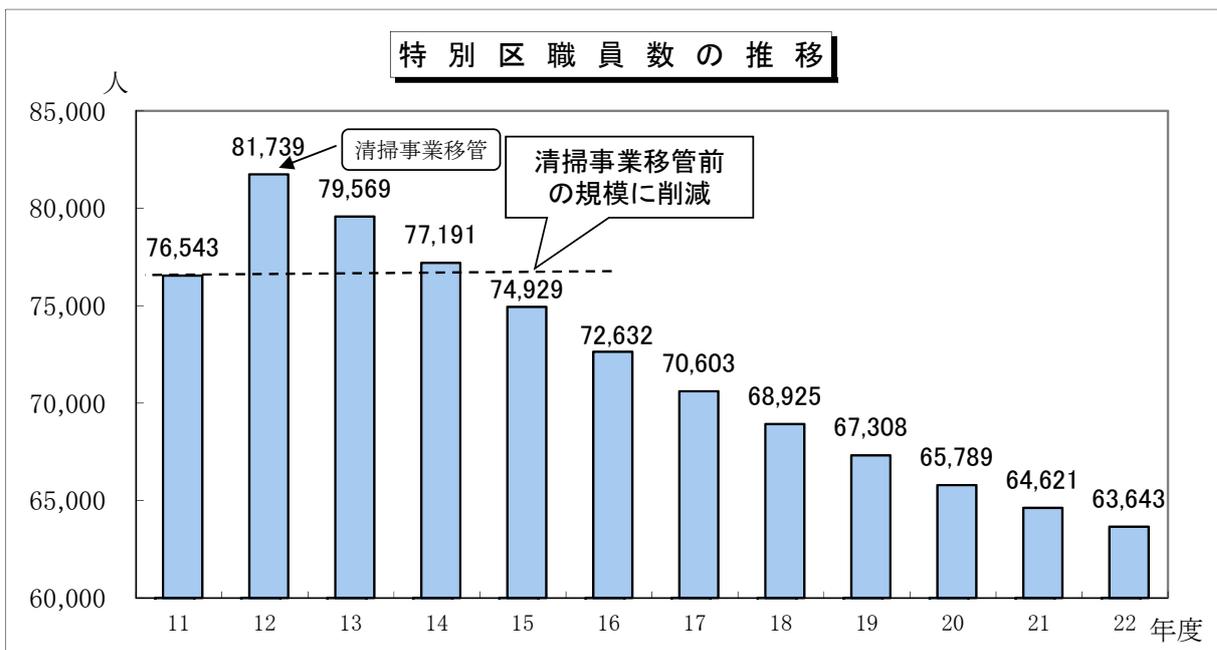
第2章 財政健全化の取組み状況

- 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。

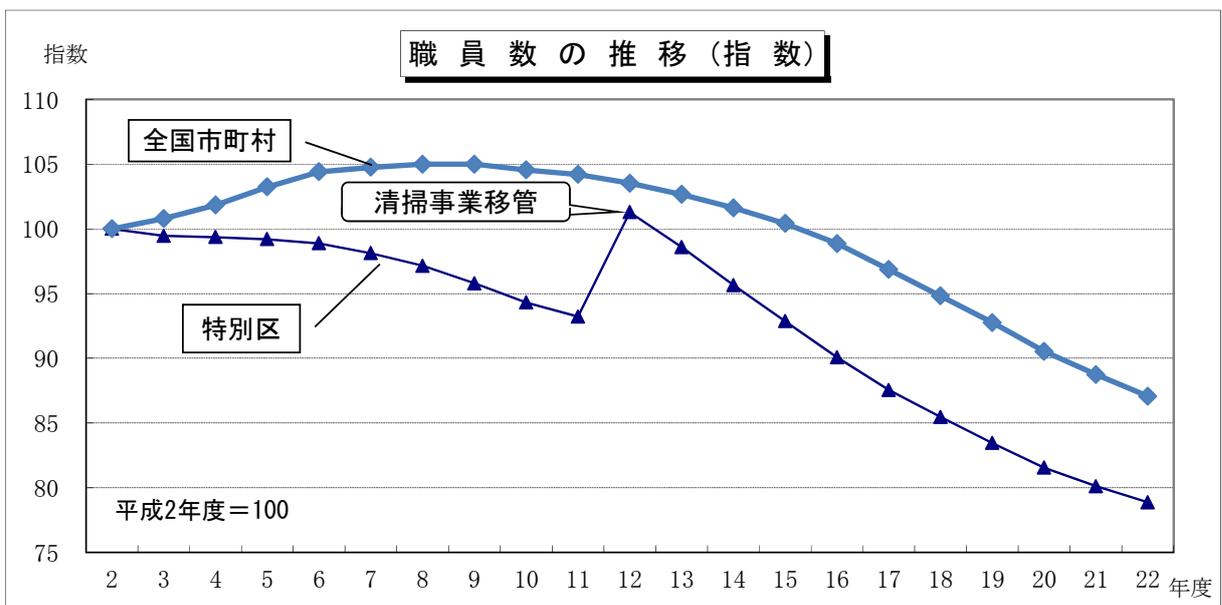
1. 職員数の削減

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 年度には清掃事業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、全国市町村を大きく上回っている。



※職員数は地方公共団体定員管理調査による。（教育長を含む）

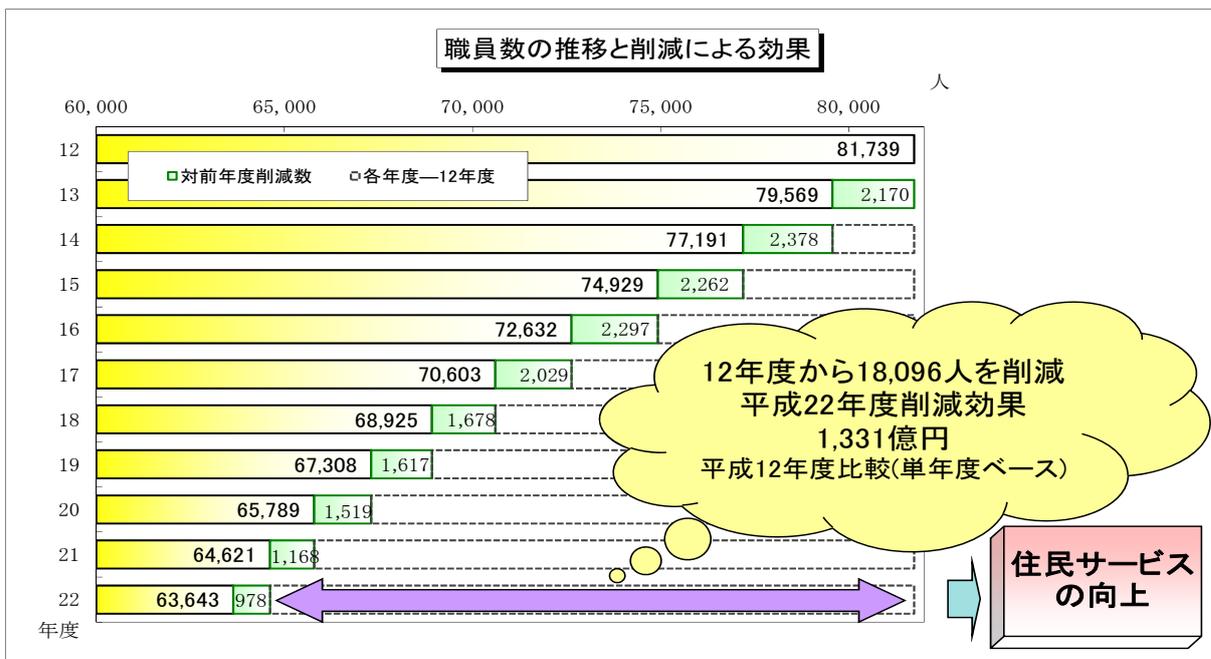


※全国市町村は地方公共団体定員管理調査による全国市町村職員数の総数

2. 職員数の削減による効果

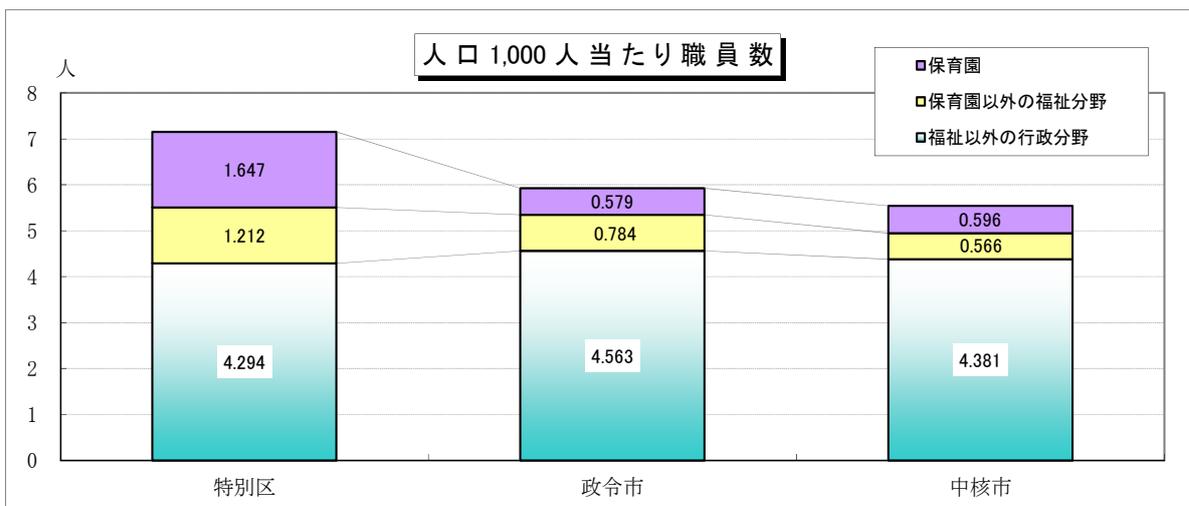
特別区は、職員数の削減により捻出した財源を、住民サービスの維持・向上に活用している。

- 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 18,096 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

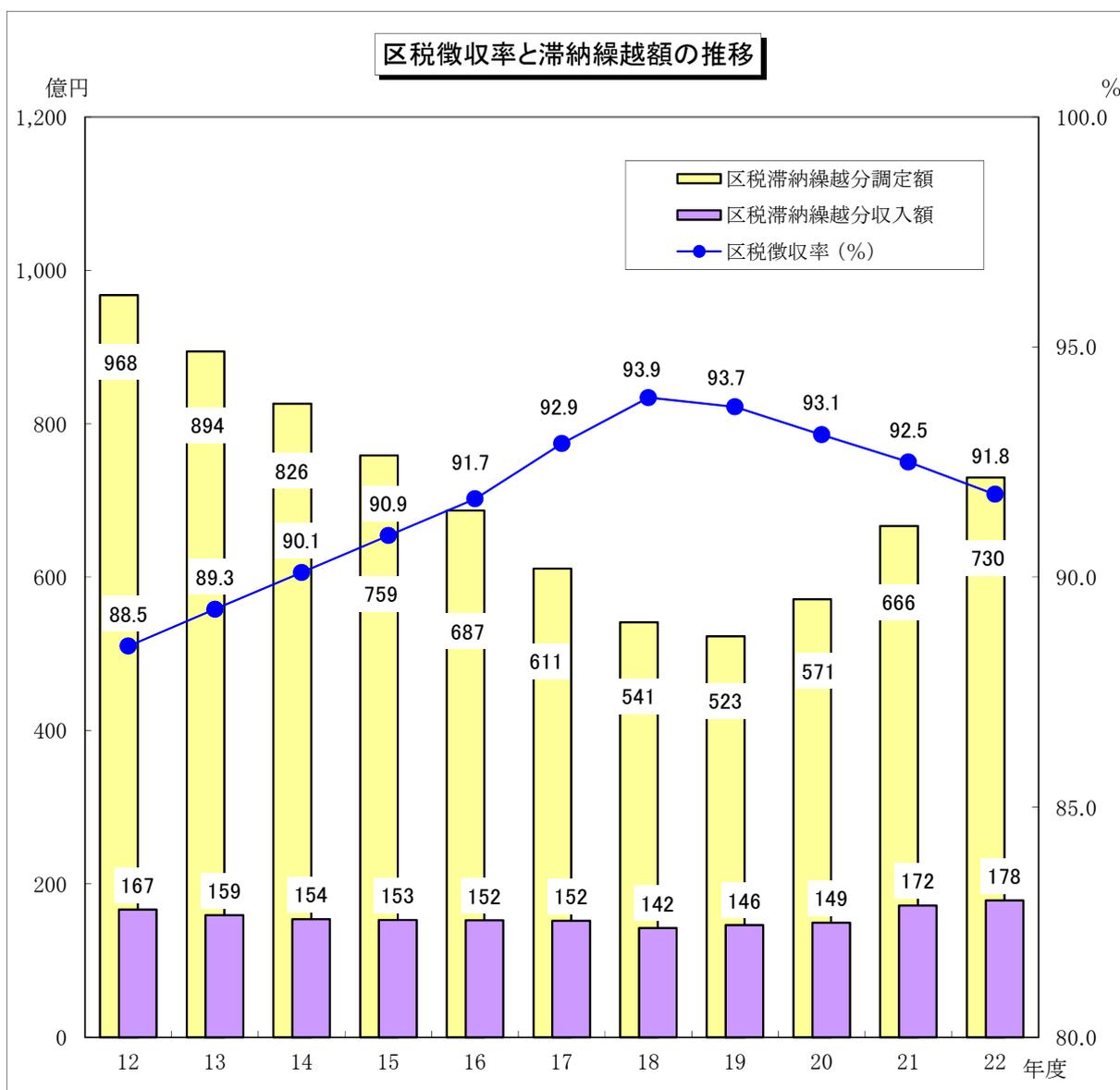
※職員数 (22.4.1)、人口 (22.3.31)

※政令市及び中核市は、平成 22 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、その後景気低迷や税制改正の影響を受けて 4 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 4 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 22 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 22 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 5 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	- (11.83)	- (16.83)	3.0	—
中央	- (11.41)	- (16.41)	2.3	—
港	- (11.25)	- (16.25)	△ 0.5	—
新宿	- (11.25)	- (16.25)	0.2	—
文京	- (11.25)	- (16.25)	0.3	—
台東	- (11.25)	- (16.25)	4.7	—
墨田	- (11.25)	- (16.25)	1.4	—
江東	- (11.25)	- (16.25)	△ 1.6	—
品川	- (11.25)	- (16.25)	0.1	—
目黒	- (11.25)	- (16.25)	6.3	—
大田	- (11.25)	- (16.25)	1.0	—
世田谷	- (11.25)	- (16.25)	△ 0.1	—
渋谷	- (11.25)	- (16.25)	△ 0.1	—
中野	- (11.25)	- (16.25)	2.8	—
杉並	- (11.25)	- (16.25)	△ 2.5	—
豊島	- (11.25)	- (16.25)	5.2	—
北	- (11.25)	- (16.25)	△ 1.2	—
荒川	- (11.25)	- (16.25)	4.1	—
板橋	- (11.25)	- (16.25)	0.4	—
練馬	- (11.25)	- (16.25)	1.3	—
足立	- (11.25)	- (16.25)	1.9	—
葛飾	- (11.25)	- (16.25)	6.8	—
江戸川	- (11.25)	- (16.25)	△ 3.8	—
23区平均	—	—	0.9	—
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23年10月14日「平成22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。

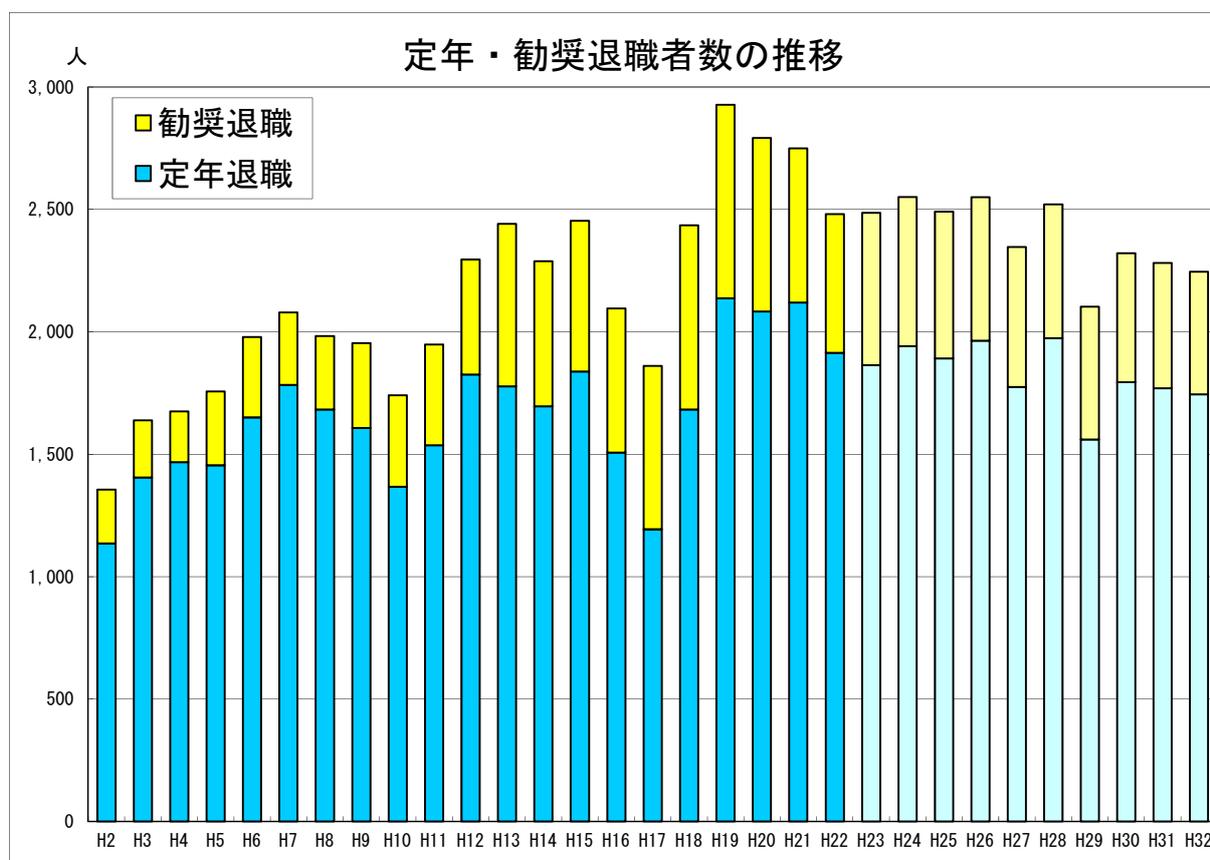
第3章 増大する財政負担

- 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。



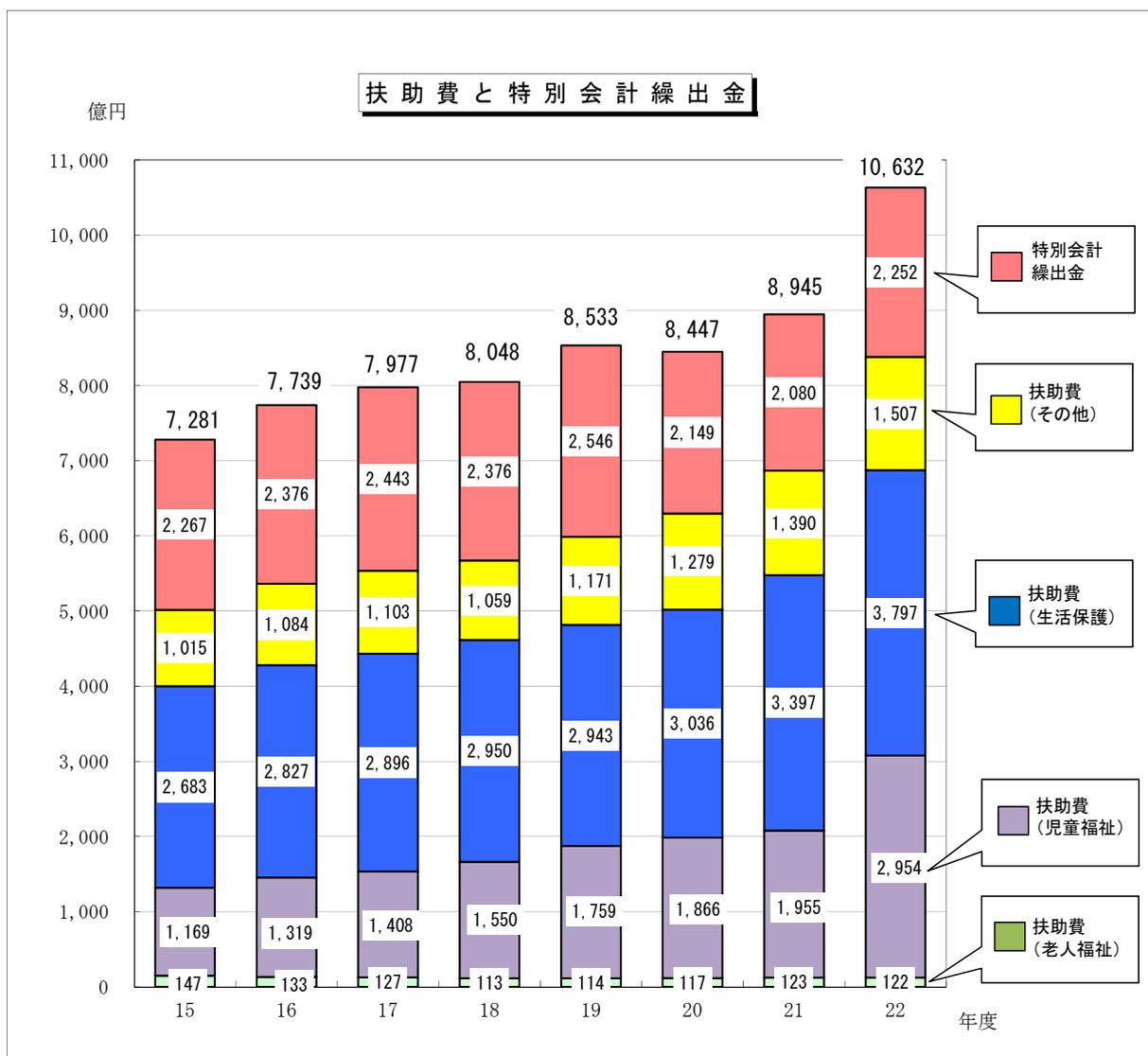
※22年度以前は実績、23年度以降は23年4月1日の特別区職員構成に基づき、定年退職者数を見込むとともに勧奨退職発生率を過去3年の実績より0.02940として勧奨退職者数を推計した。

※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減ったものの、医療費の増加や保険料収納率の低下などにより、再び増加に転じている。
- 景気の低迷などで、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。

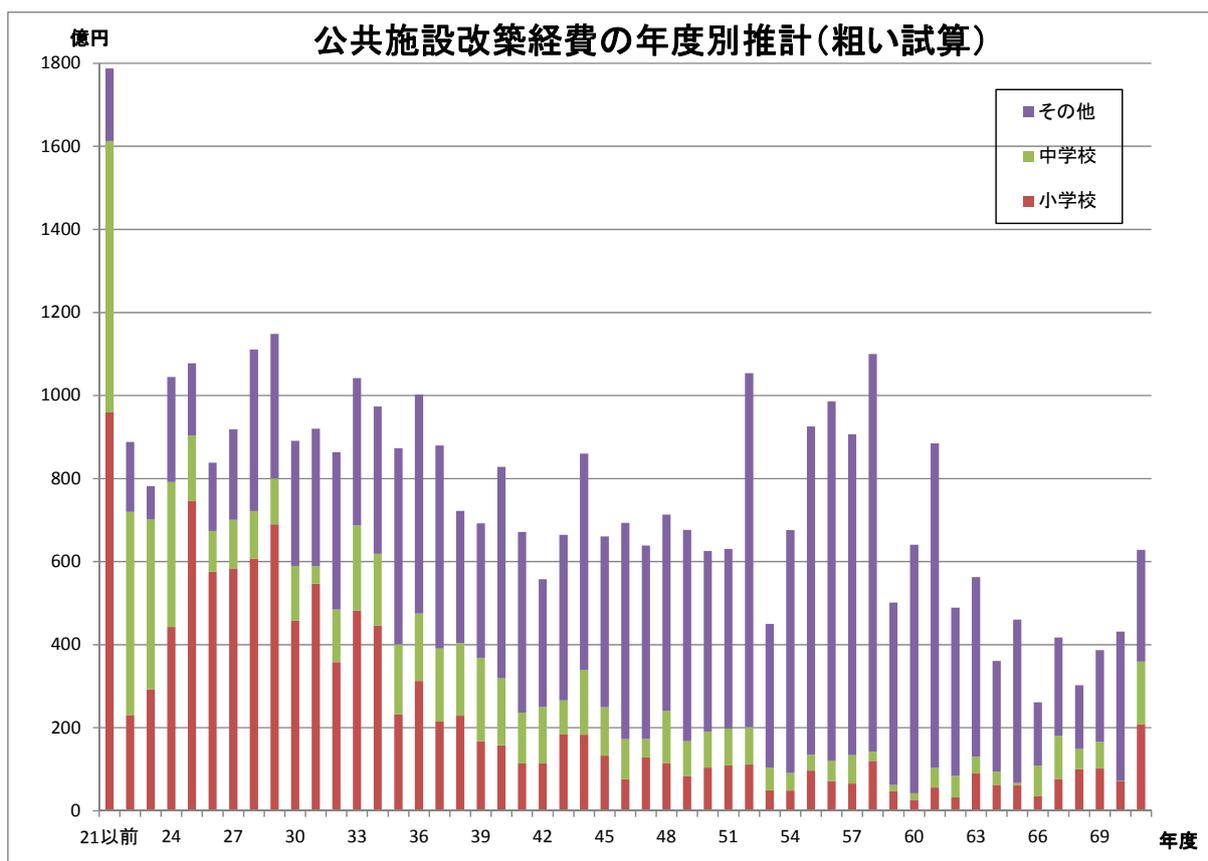


(注) 特別会計繰出金・・・国民健康保険事業会計、老人保健医療事業会計、後期高齢者医療事業会計、介護保険事業会計(保健事業勘定)への繰出金

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。

- 平成 22 年 4 月現在、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 m²、本庁舎、福祉関係施設、図書館等の公共施設で 8,009,850 m²に上っている。※1
- 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 m²、本庁舎等は 129 施設 59,055 m²に及び、早急な改築を迫られている状況にある。
- 平成 22 年から 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 22 年からの 20 年間で 2 兆円、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

- ・ 改築経費の総額であり、国や都からの支出金等は考慮していない
- ・ 21 年度以前に改築後 50 年に達した施設は、「21 以前」にまとめている

特別区財政の現状と課題

発行 平成23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)