

特別区財政の現状と課題

平成19年9月

特別区長会事務局

はじめに

本年9月6日、平成18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、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、景気の回復基調が反映した決算となっています。

しかし、深刻化する少子高齢化への対応や、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、地方法人2税の配分の見直し、ふるさと納税など、東京をはじめ都市部の税源を吸い上げようとする動きがあり、行政サービスの大幅な切下げをもたらしかねない不安材料となっています。

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、「東京富裕論」の問題点も含めて、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. 特別区債残高と基金残高の推移	7
第2章 財政健全化の取組み状況	9
1. 職員数の削減	10
2. 委託化の推進	11
3. 区税徴収率の向上	12
第3章 増大する財政負担	13
1. 退職手当の増加	14
2. 扶助費と特別会計繰出金の増加	15
3. 更新時期を迎える公共施設と改築経費	16
第4章 「東京富裕論」をめぐる課題	17
1. 叫ばれる東京富裕論	18
2. 理不尽な特別区批判	19
3. 実態に合わない交付税算定額	20
4. 不安定な地方法人税収	21

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18年度普通会計決算の状況を見ると、「実質収支比率」「経常収支比率」「公債費比率」等の財政指標に好転が見られる。

< 財政指標の推移 >

(単位：%)

区 分	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
実質収支比率	3.6	3.8	4.9	3.5	4.8	4.8	5.2	5.9
経常収支比率	91.0 (92.1)	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)
公債費比率	11.6	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)
実質公債費比率							6.5	5.7

注) 各比率は、全特別区の加重平均である。経常収支比率の()書きは、減税補てん債(平成11～18年度)、臨時財政対策債(平成13～18年度)を分母に加えない率、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。

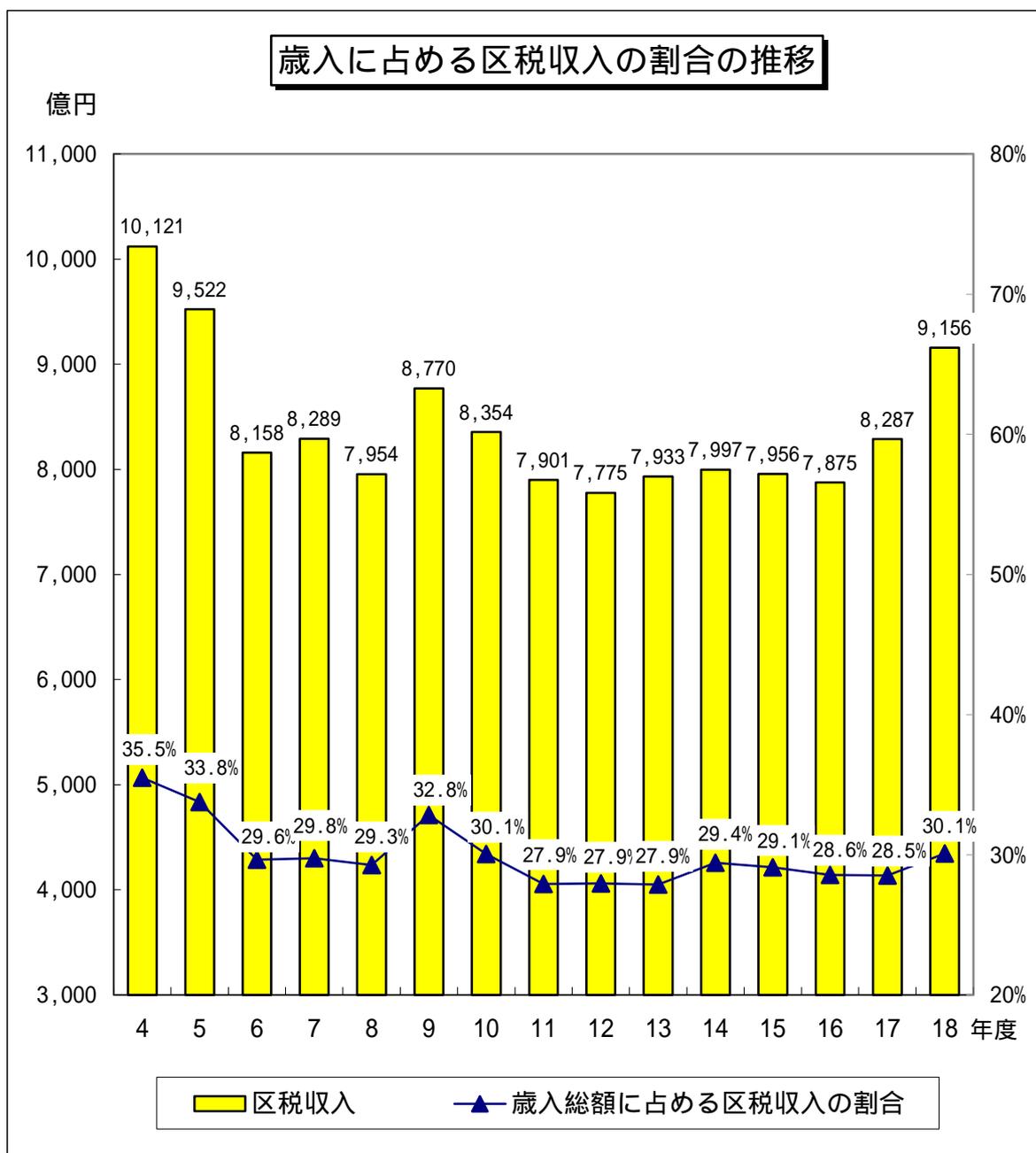
しかし、地方交付税が交付されない特別区は、膨大な行政需要を抱える中で、景気動向による税収の変動に備えながら、自律的な財政運営を行っていく必要があり、ゆとりがある状況とは言えない。

1. 区税収入の推移

区税収入は対前年比 10.5%の増となり、2年連続の増加となったが、歳入全体の3割にとどまり、今後の動向も予断を許さない状況にある。

特別区民税は定率減税の縮減等税制改正の影響や、納税義務者数・所得の増により、前年度対比で10.5%増と、2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、平成19年度から行われた個人住民税フラット化による減収要素もあり、今後の税収動向は予断を許さない状況にある。

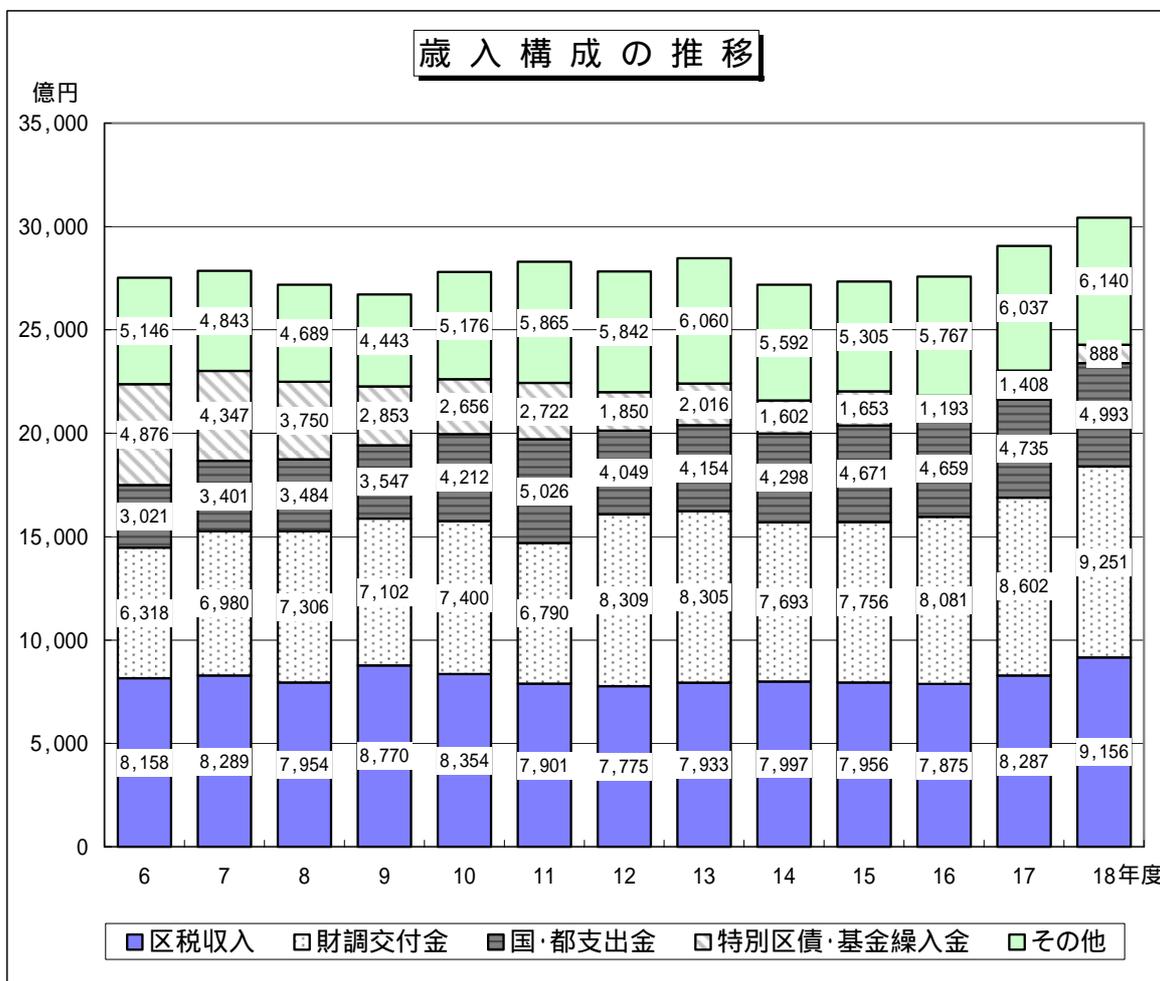


2. 歳入構成の推移

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。

歳入の大宗を占める区税収入と財調交付金は、住民税定率減税の縮減、納税義務者の増や企業収益の伸びを反映して増となった。

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。



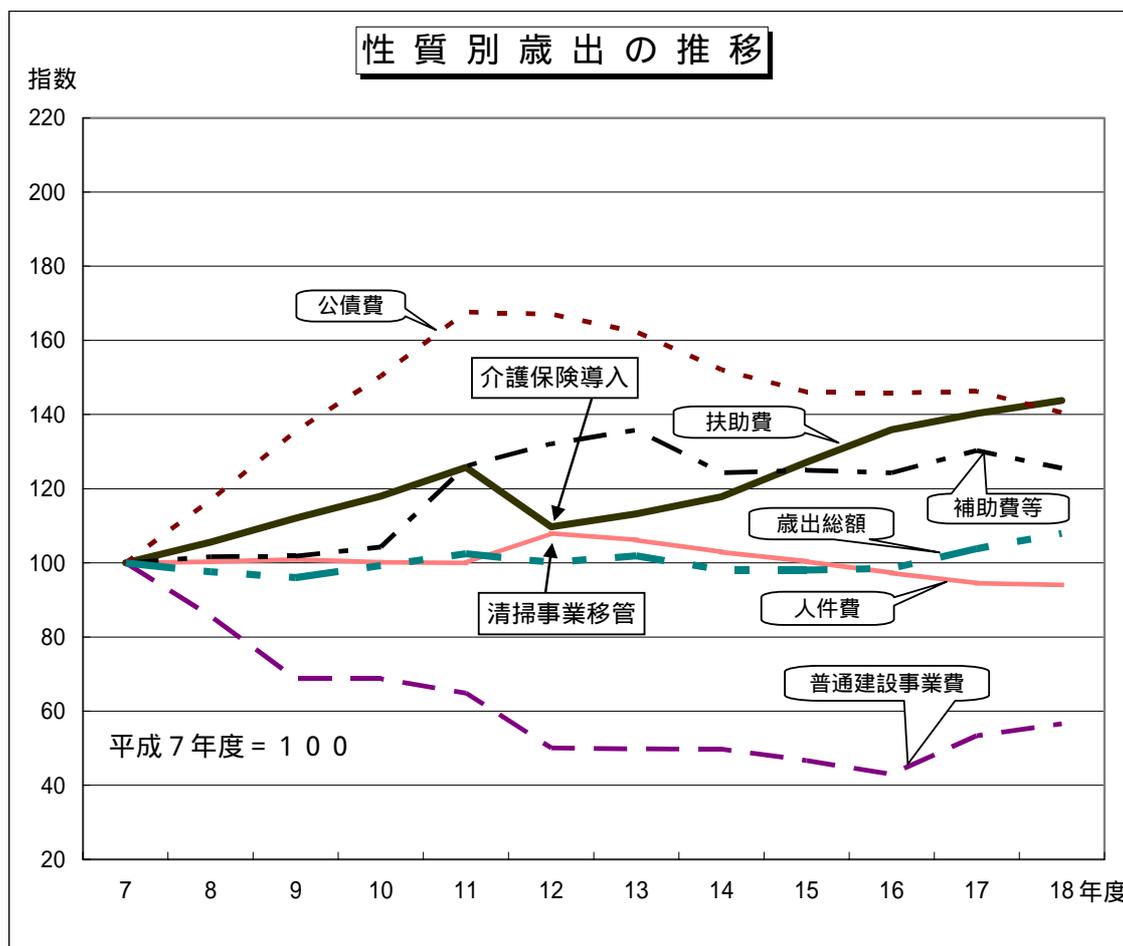
- (注) 1. 12年度は、清掃事業の都から区への移管等により、財調交付金が増加したが、介護保険制度導入に伴い、高齢者福祉経費が公営企業会計に移行したことにより、普通会計歳入全体としては減となった。
2. 「その他」には、地方譲与税、利子割交付金、地方消費税交付金、自動車取得税交付金、地方特例交付金、使用料・手数料、分担金・負担金・寄附金、財産収入、諸収入等が含まれている。

3 . 性質別歳出の推移

公債費、人件費は、削減の効果が見られるものの、扶助費が大幅に伸び続けている。普通建設事業費は、歳入の増加を反映して伸びているが、依然低い水準にとどまっている。

公債費、人件費は、各区の抑制努力により減少してきているが、扶助費の大幅な伸びが続いている。普通建設事業費が上向きに転じているが、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、目前に控えた老朽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。

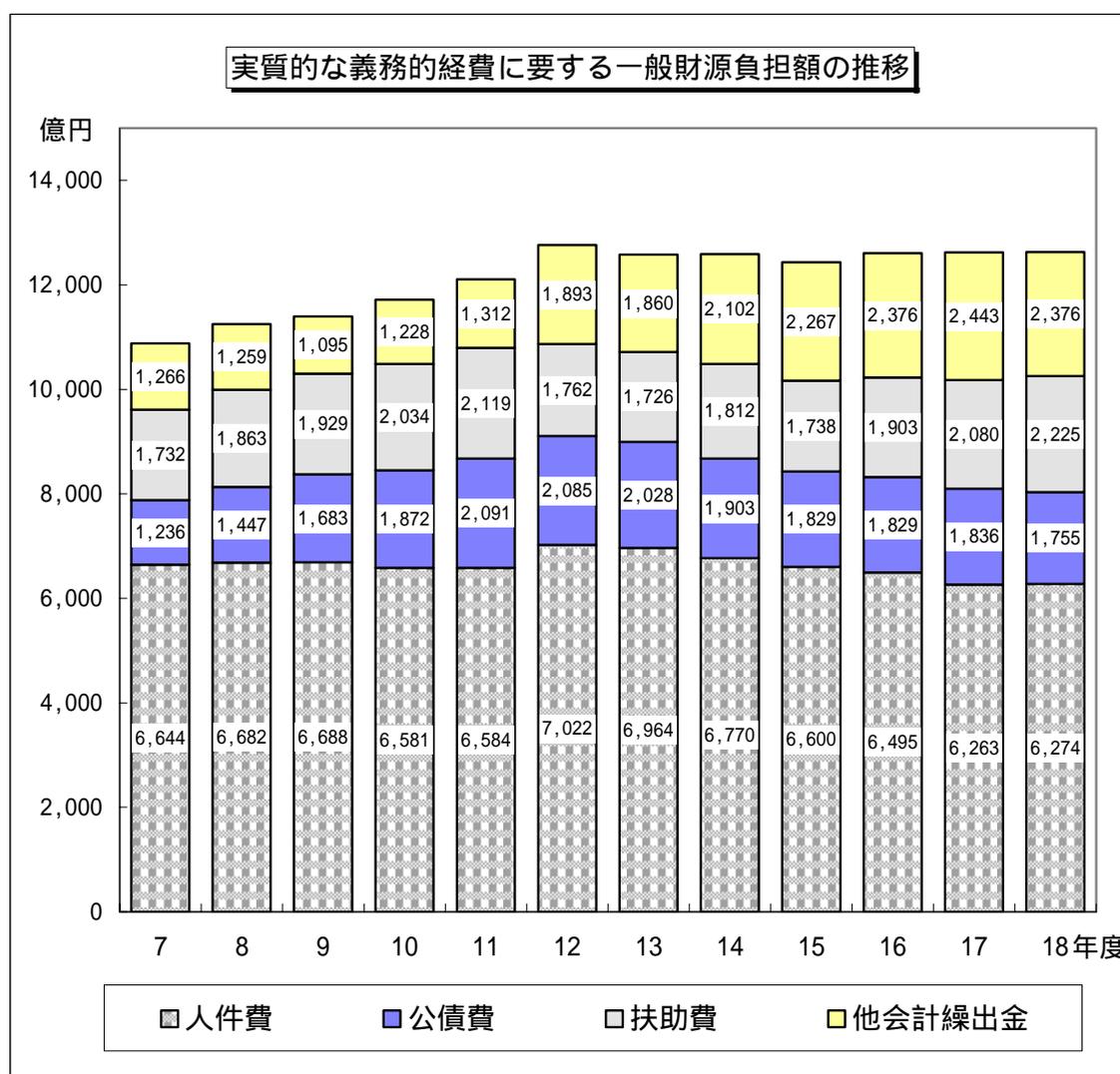


4. 実質的な義務的経費に要する一般財源負担額の推移

人件費や公債費の抑制による削減効果が、扶助費や医療・介護保険等他会計への繰出金の増加で相殺され、実質的な義務的経費が高止まりしている。

職員定数の見直しや起債の発行抑制などによる各区の行財政改革の着実な取り組みの結果、人件費、公債費の減少が続いているが、生活保護費等の扶助費、また、国民健康保険や介護保険等の特別会計への繰出金の増加傾向が続いている。

この結果、義務的経費である人件費、公債費、扶助費に他会計繰出金を加えた実質的な義務的経費全体の水準が高止まりしており、今後の社会保障費や医療費の増大化傾向を勘案すると、特別区の財政運営をさらに圧迫する懸念がある。



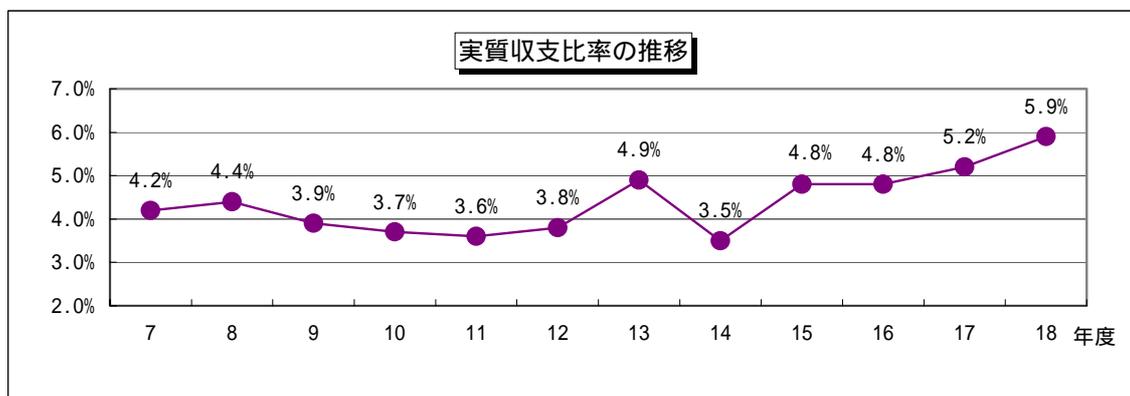
(注) 平成12年度は、清掃事業の移管によって人件費が増加した。また、扶助費は介護保険制度の導入により高齢者施策に係る扶助費が公営事業会計に移行したため減となる一方、介護保険事業に対する繰出金が新たに計上されることとなったため、他会計繰出金が増となっている。

5. 実質収支比率、経常収支比率の推移

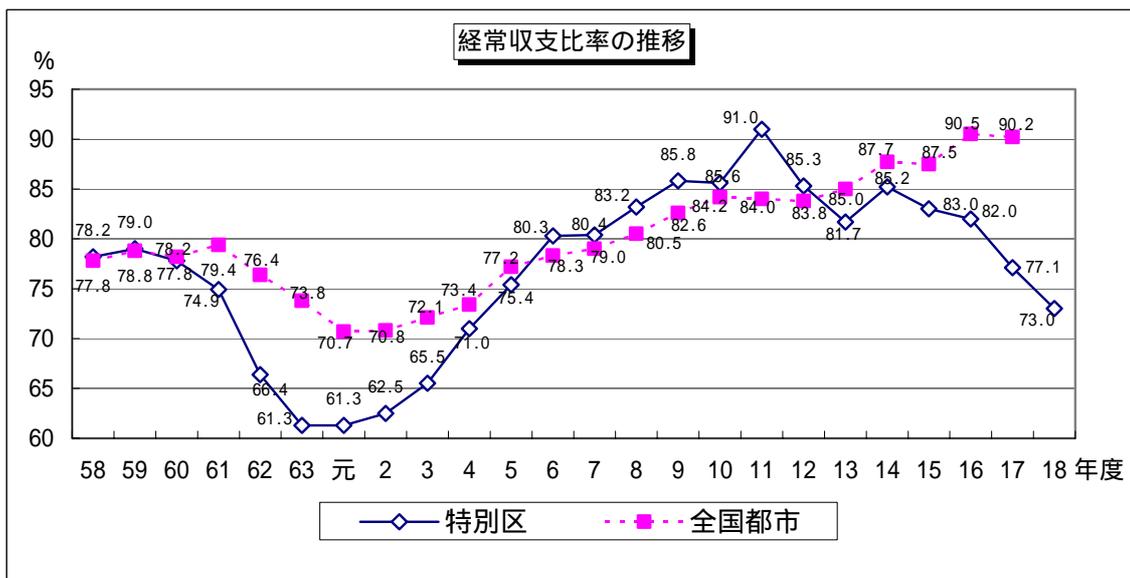
実質収支比率、経常収支比率とも改善しているが、これは、各区の行財政改革の着実な取組みと合わせて、景気の回復基調が反映した結果であり、今後の景気動向次第で大きく変動する可能性がある。

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、また経常収支比率も、改善してきている。

しかし、過去の経常収支比率は、全国都市と比べて大幅に変動しており、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るものであることから、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。



(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。
 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。

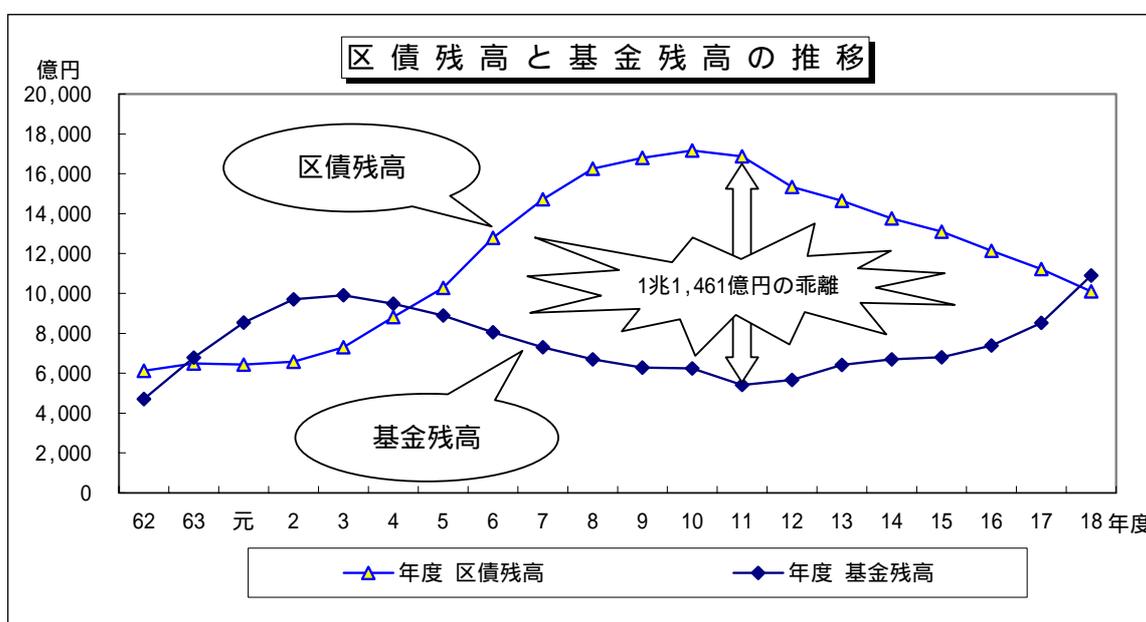
(参考) 経常収支比率 = 経常経費充当一般財源 / 経常一般財源 × 100
 経常収支比率は70～80%にあるのが望ましいとされ、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

6. 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、14年ぶりに基金残高が区債残高を上回ったが、今後の収支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、平成4年度以来14年ぶりに基金残高が区債残高を上回ることとなった。

しかし、景気動向による収支の変動や老朽化した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、十分な基金があるとは言えず、また起債の活用も避けられないものと考えられる。



(単位：億円)

	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8
区債残高	6,119	6,494	6,431	6,579	7,307	8,825	10,286	12,792	14,720	16,254
基金残高	4,700	6,782	8,534	9,702	9,910	9,491	8,899	8,055	7,303	6,690
基金 区債	1,419	288	2,103	3,123	2,603	666	1,387	4,737	7,417	9,564

	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
区債残高	16,805	17,164	16,871	15,342	14,642	13,756	13,094	12,134	11,228	10,100
基金残高	6,285	6,237	5,410	5,667	6,421	6,689	6,798	7,396	8,529	10,907
基金 区債	10,520	10,927	11,461	9,675	8,221	7,067	6,296	4,738	2,699	807

区債残高は特定資金公共投資事業債を含まない。

平成11年度基金残高は、介護保険円滑導入基金(515億円)を除いている。

(平成12年度以降は普通会計から公営事業会計へ移行)

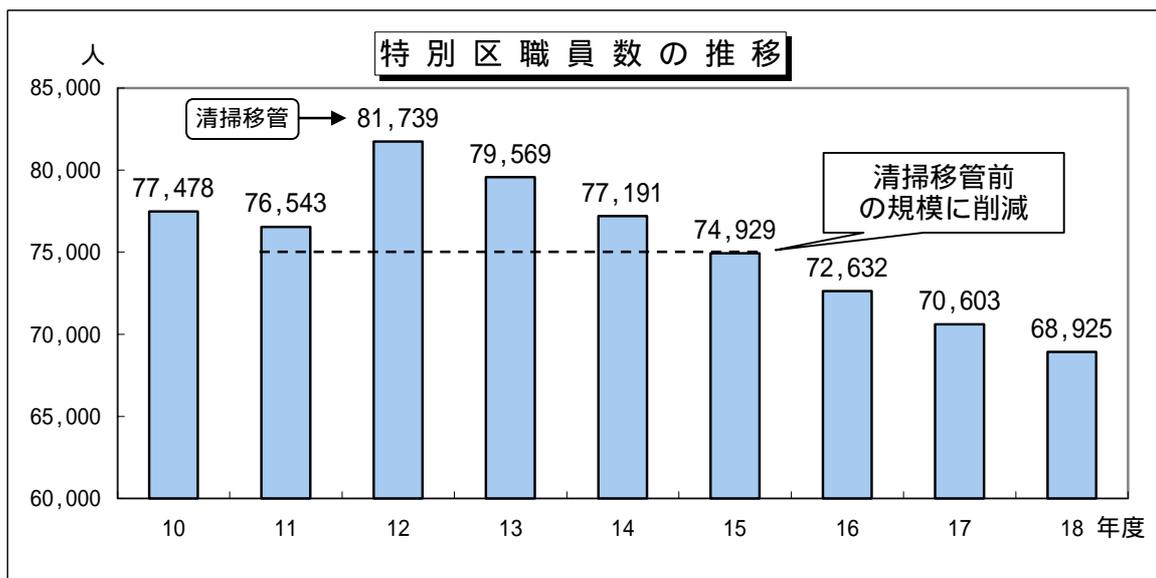
第2章 財政健全化の取組み状況

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、必死に行財政改革に取り組んできた。

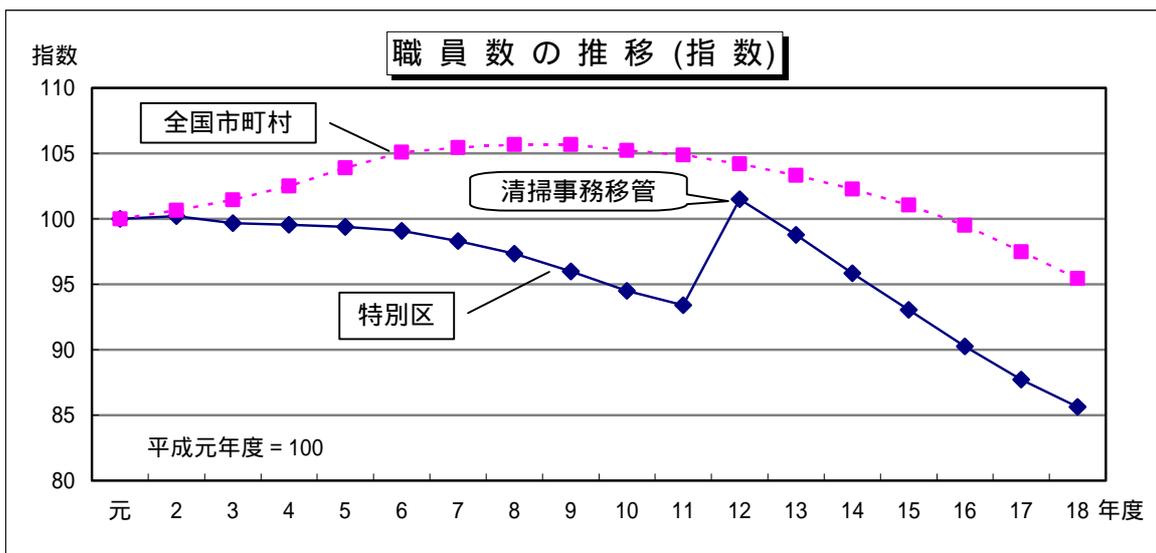
1. 職員数の削減

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)に伴い一旦増となったものの、清掃事業移管前を更に下回る規模まで削減が進んでいる。削減率で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)

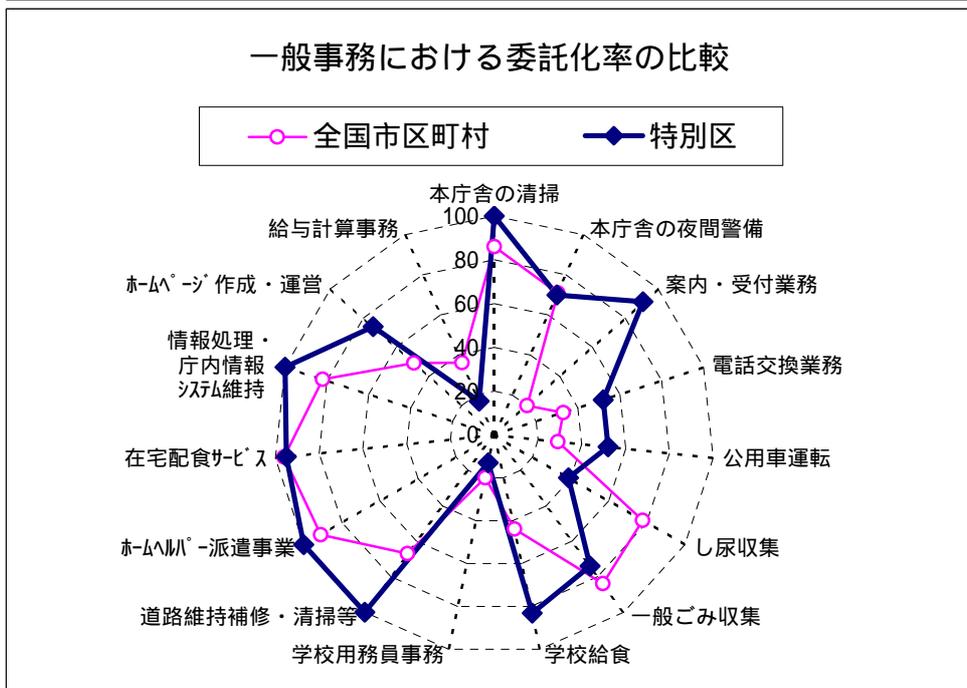
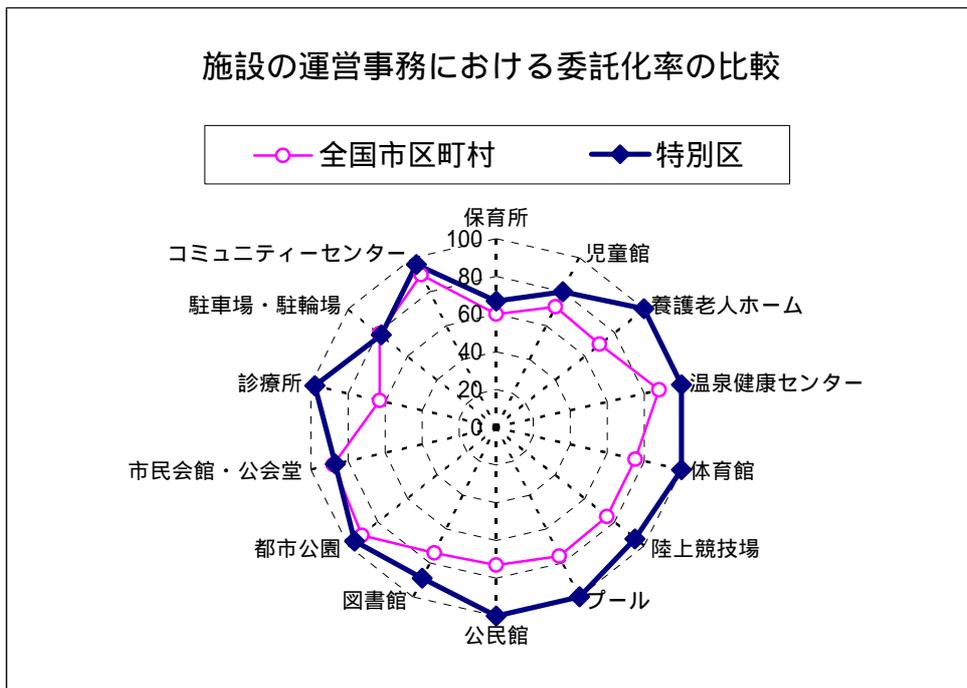


全国市町村は地方公共団体定員管理調査による全国市町村職員数の総数。

2. 委託化の推進

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も、特別区は他の市町村に比べ、一般事務、施設の運営事務の委託化を進めている。

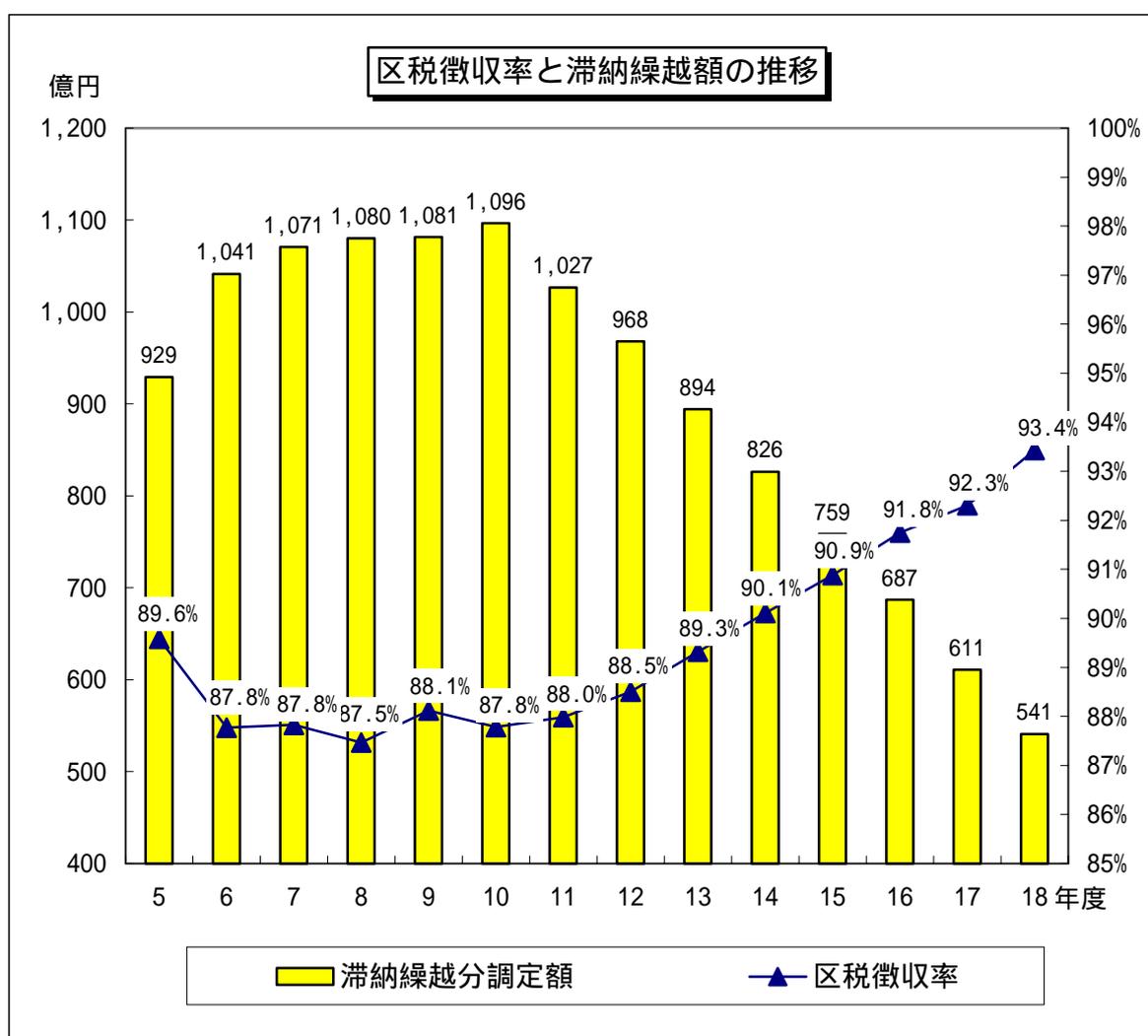


総務省：市区町村における事務の外部委託の実施状況（15.4.1 現在）

3. 区税徴収率の向上

各区の徴収努力により、区税徴収率は毎年連続して増加している。一方、滞納繰越額は大幅に圧縮されてきている。

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、区税の収納強化と滞納抑制に努めてきた。この結果、区税徴収率は平成11年度以降、連続して増加を続けており、一方で滞納繰越額は大幅に圧縮が図られている。



滞納繰越分調定額は、特別区民税、軽自動車税、たばこ税の合算。

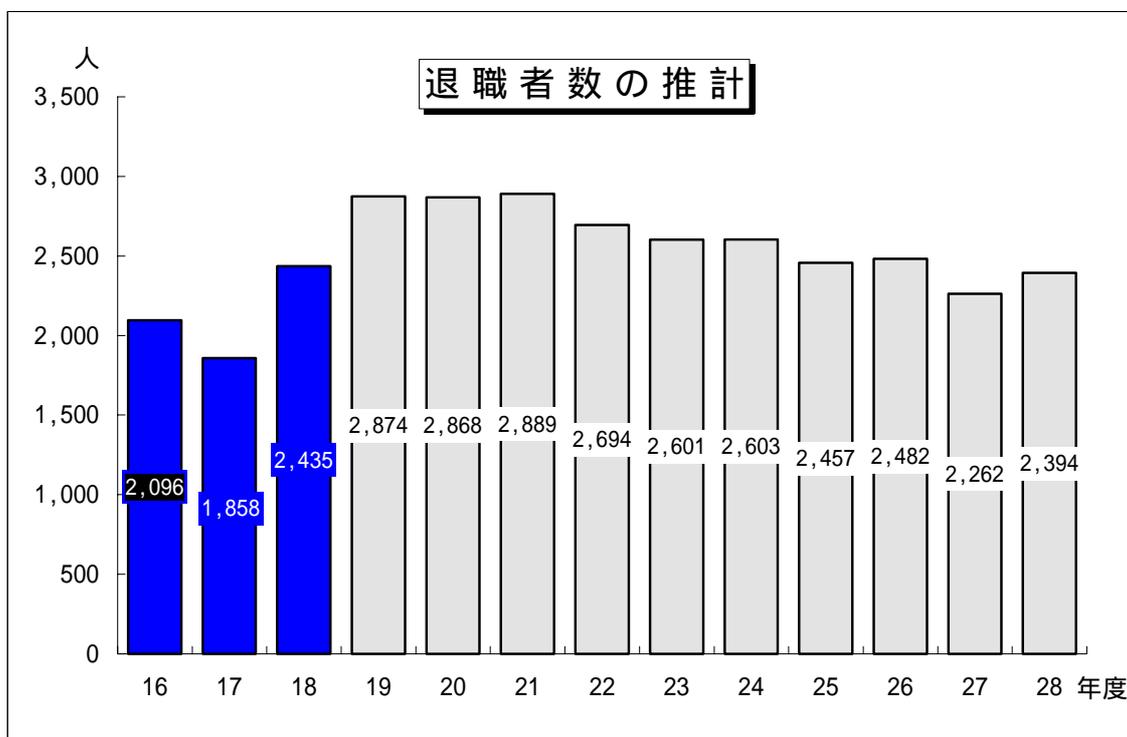
第3章 増大する財政負担

特別区は、引き続き福祉費が増加する一方、大量の老朽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、今後退職者の増に伴う退職手当の増加が見込まれる。

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、特に平成19年度以降に、いわゆる団塊の世代の大量退職に伴う退職手当の大幅な増加が見込まれる。



18年度以前は実績、19年度以降は18年4月1日の特別区職員構成に基づき、勤奨退職発生率を過去3年の実績より0.02902として推計した。また、幼稚園教諭を含む。

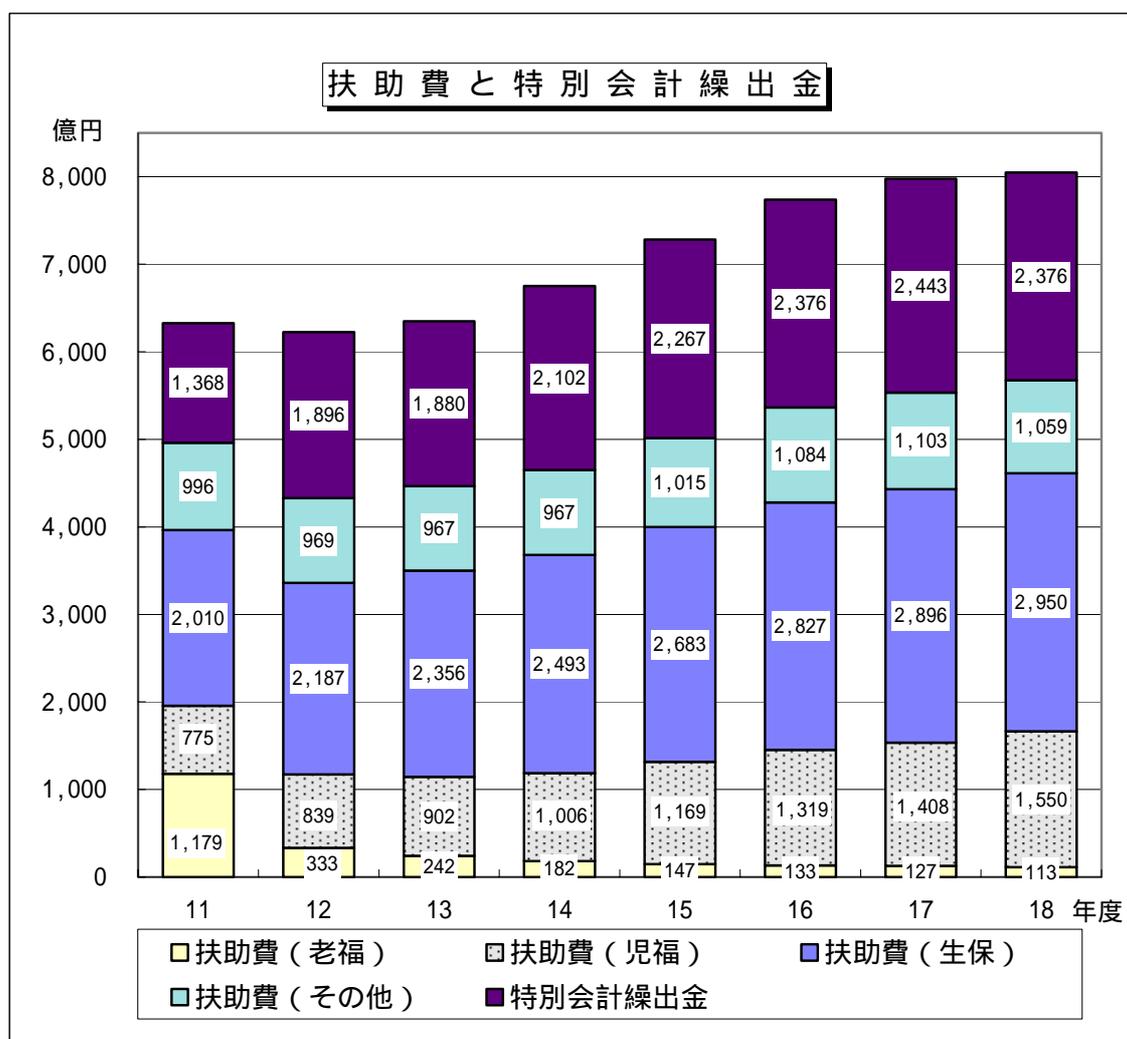
18年度以降は清掃派遣職員の身分切替者を含む

2. 扶助費と特別会計繰出金の増加

扶助費の総額は平成12年度の介護保険導入前の水準を超えて、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。

扶助費は、民生費にかかる部分が大半を占めているが、そのうち、老人福祉費については介護保険の創設等の影響により減少しているものの、生活保護費や児童福祉費がそれを上回って大幅に伸びている。

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傾向にあり、扶助費とあいまって、今後さらに特別区財政を圧迫する可能性がある。



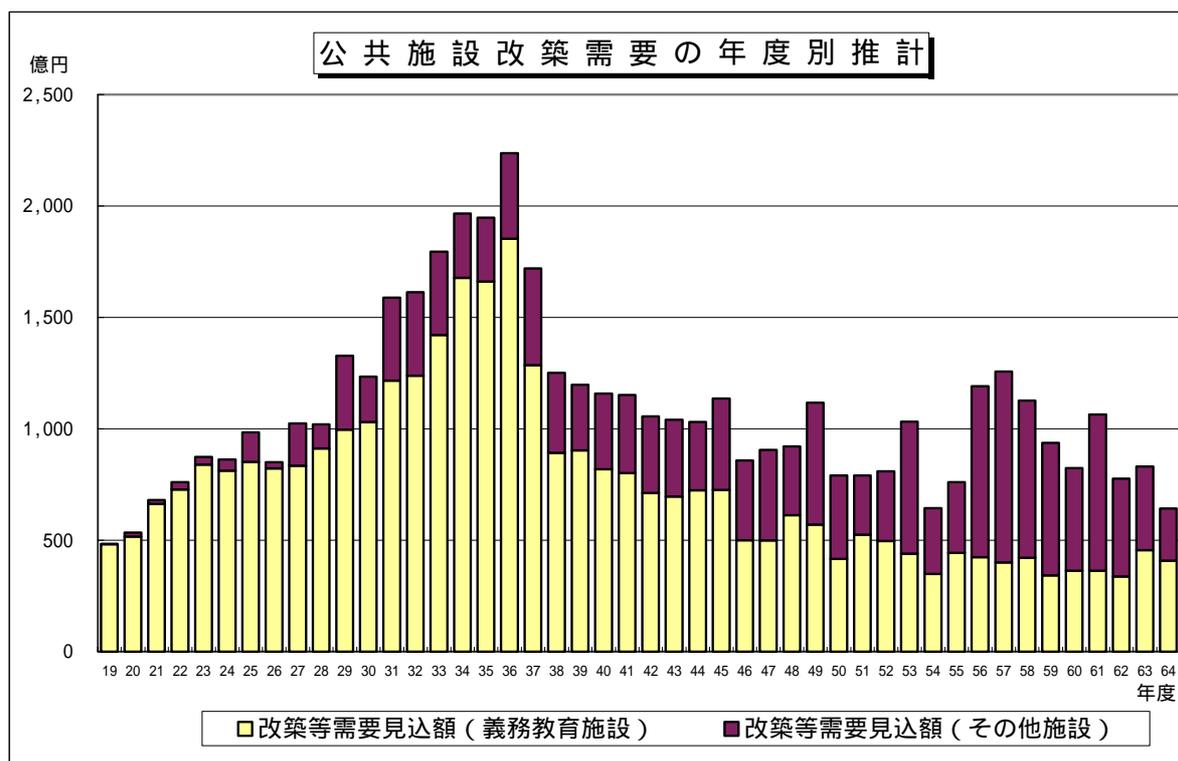
3. 更新時期を迎える公共施設と改築経費

特別区が保有する公共施設の老朽化が進行しており、その改築・改修等に伴う経費の増が財政を圧迫する可能性がある。

特別区の保有する施設のうち義務教育関係施設（小・中学校）は 4,124 施設、8,382,811 m²を有し、本庁舎、福祉関係施設、図書館等の施設数も 7,967 施設、6,223,068 m²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、平成 36 年度の 2,200 億円をピークに、今後急激に所要額が増加し、その後も膨大な財政需要が見込まれる。



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）

第4章 「東京富裕論」をめぐる課題

地方間の税収格差を理由に、地方法人2税の配分の見直し、ふるさと納税など、東京をはじめとする都市部の税源を吸い上げようとする動きがある。

こうした動きは、地方財政窮乏の原因である地方交付税の不足を地方間の税収格差の問題に転嫁するだけでなく、景気に左右される法人税収の実態や、大都市特有の膨大な財政需要の存在を無視した乱暴な議論である。

仮に、東京の法人関係税が大幅に減らされれば、現行の住民サービスを大きく切り下げざるをえない深刻な状況に陥る可能性がある。

1. 叫ばれる東京富裕論

新聞報道による見直し案では、東京都の法人2税は半減、1兆3千億円規模の減収となり、うち特別区は2千億円を超える減収となる。

地方間の税収格差を理由に、東京をはじめ大都市部の法人地方税収を吸い上げる議論が行われており、深刻な影響が生じることが懸念される。

新聞報道による見直し案の例

- ・地方法人2税（法人事業税、法人住民税）を国が一括徴収し、全国の事業所数や従業員数に応じて自治体に再配分

《影響額試算》

市町村民税法人分	調整税への影響	特別区の影響額 (配分割合 55%)
7,424億円	4,147億円	2,281億円

市町村民税法人分は、平成19年度東京都当初予算額
調整税への影響額は、超過課税分を平成17年度規模で加味した金額

財務省の主張（地方分権改革推進委員会への提出資料）

個別地方団体間では大きな財政力格差が存在。

東京の財源超過額は1.4兆円で、財政力指数下位8県の財源不足額とほぼ同額。

財源超過団体（2団体）(平成18年度)

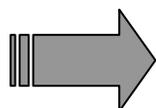
	財源超過額
東京都及び23区	1兆4,292億円
愛知県	215億円

財源不足団体（45団体）

財政力指数下位8県合計 14,469億円（平成18年度）

こうした財政的な「ゆとり」を背景に、23区においては、児童手当の上乗せや子供の医療費の無料化など、標準的な水準を上回る行政サービスが行われている。

しかも、23区において他の自治体よりも効率的な行政が行われているとは言い難い。



地域間の財政力格差問題は、地方団体間の調整で対応
偏在の原因である地方法人2税自体の配分の見直しを検討

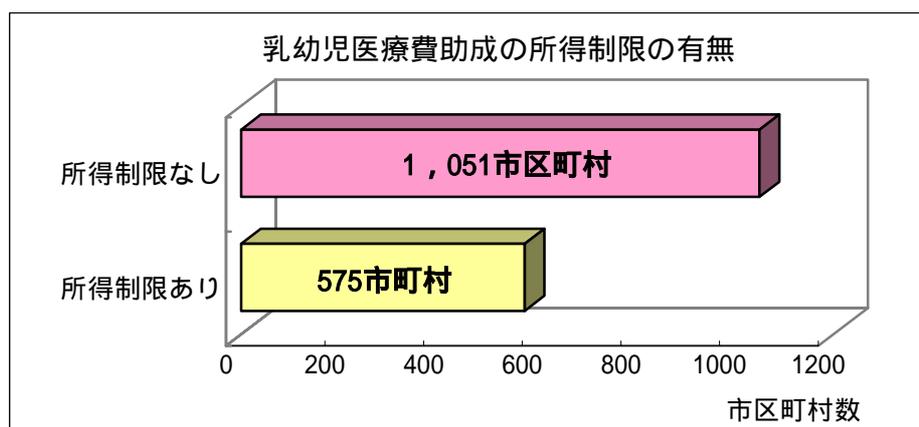
2. 理不尽な特別区批判

地方財源の不足の問題を地方間の税収格差問題に転嫁するために、特別区が必要以上の行政サービスを行っているかのような意図的な批判が繰り返されている。

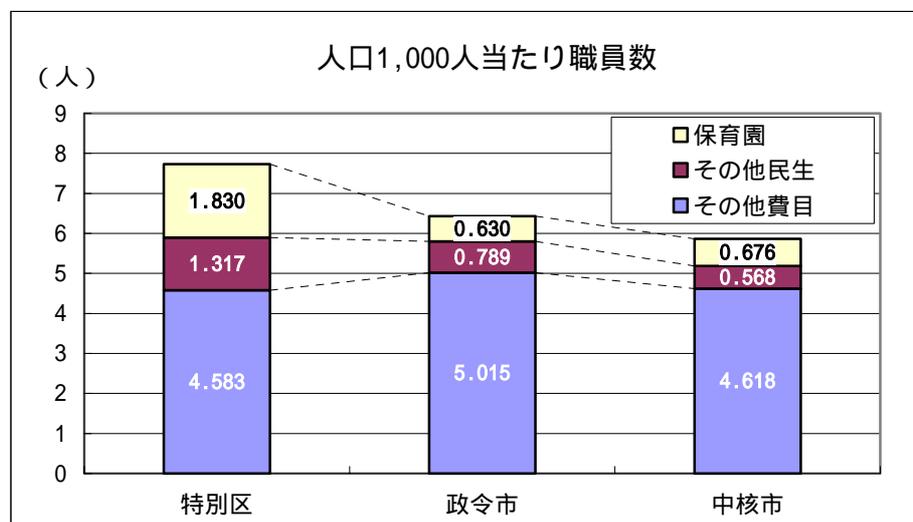
財務省は、児童手当の上乗せや子供の医療費の窓口負担の無料化、また、人口1,000人当りの職員数が多いことを、特別区の財政の「ゆとり」や行政の非効率の例に挙げている。

しかし、内閣府の調査によれば、特別区だけでなく、全国1,051市区町村が乳幼児医療助成を所得制限なしで実施しているように、少子化対策は国を挙げて取り組むべき重要課題であり、また、特別区の人口1,000人当りの職員数が多いのは、保育園及び生活保護行政等の福祉需要に応えているためである。

財務省の主張は、これらの取組みを必要以上のサービスとして切り捨てることを求める理不尽なものである。



内閣府「地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査」(2005年3月)



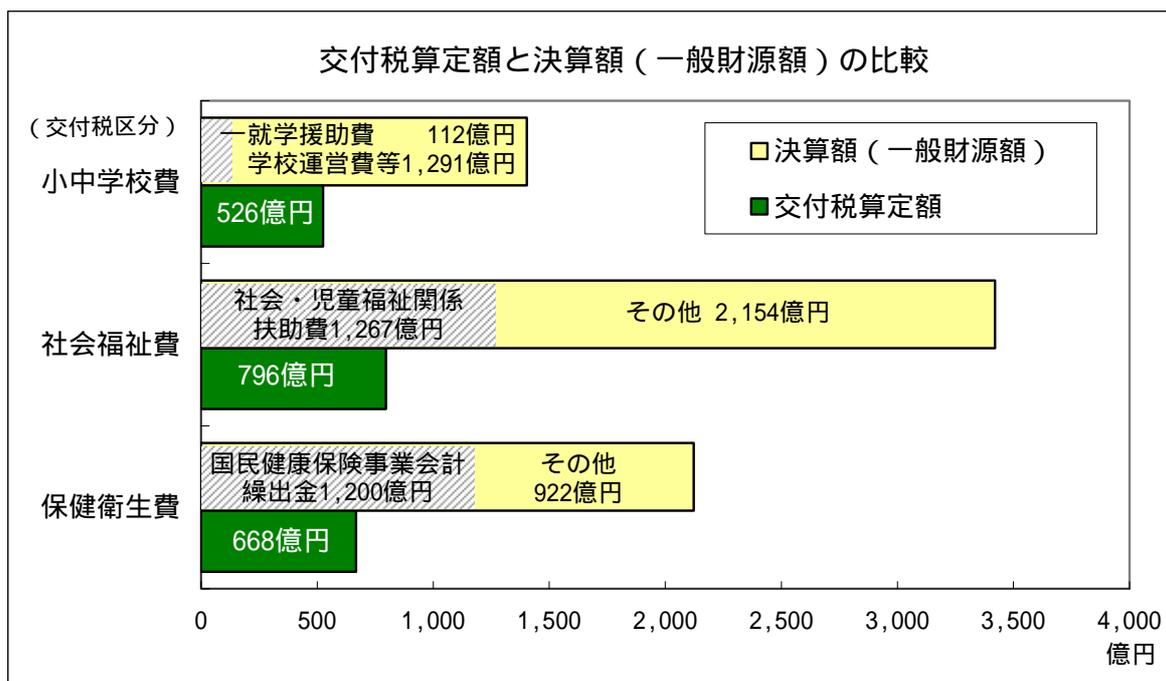
職員数は、普通会計ベースから消防、保健所部門を除いたもの

3. 実態に合わない交付税算定額

地方交付税の算定上、都と特別区は1兆円以上の財源超過となっているが、実際の必要額と大幅な乖離があり、交付税の需要額では、扶助費などの義務的経費も賄えない。

地方交付税は、需要額を過少算定しており、特別区が抱える膨大な行政需要を反映したものとなっていない。

仮に、法人税収が大幅に削減され、現行の交付税算定額で財政運営を行うことになれば、扶助費等の義務的な経費も含め、行政サービスを大幅に切り下げなければ対応できなくなるおそれがある。



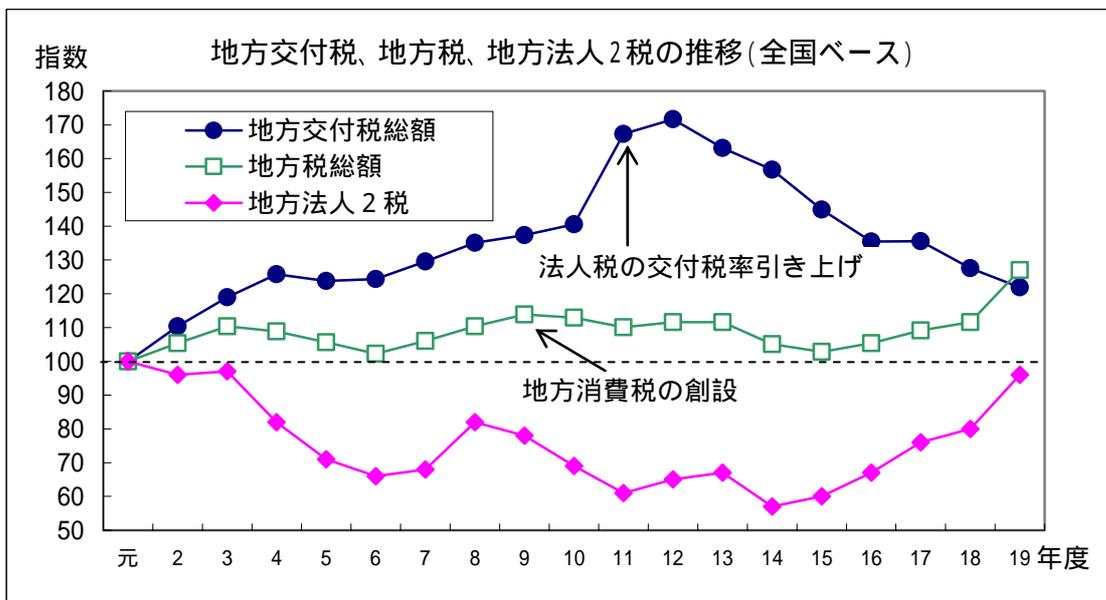
決算額は、平成17年度特別区普通会計決算の一般財源負担額（基金積立金を除く）
 交付税算定額は、平成17年度普通交付税算定額（市町村分）

4 . 不安定な地方法人税収

好調な時期の地方法人税収を捉えて配分方法を変更することは、都や特別区だけでなく、地方全体の中長期的な財政運営に支障をもたらすおそれがある。

地方法人2税は、景気変動の影響を受けやすい不安定さを持っており、基金の活用による年度間調整等、将来を見据えた運用が不可欠である。

現時点の好調な税収状況を捉えて、大都市部の税収を奪う措置を講じることは、大都市部の行政水準の切下げにつながるだけでなく、景気変動への備えを不可能にし、また地方全体の財源を不安定化させるおそれがある。



(財) 地方財務協会「平成19年度地方交付税のあらまし」、総務省「地方税収入の推移」