

第4章 新たな行政経営システムの展開



1 行財政の現状と課題

(1) 歳出総額と歳入一般財源のギャップ

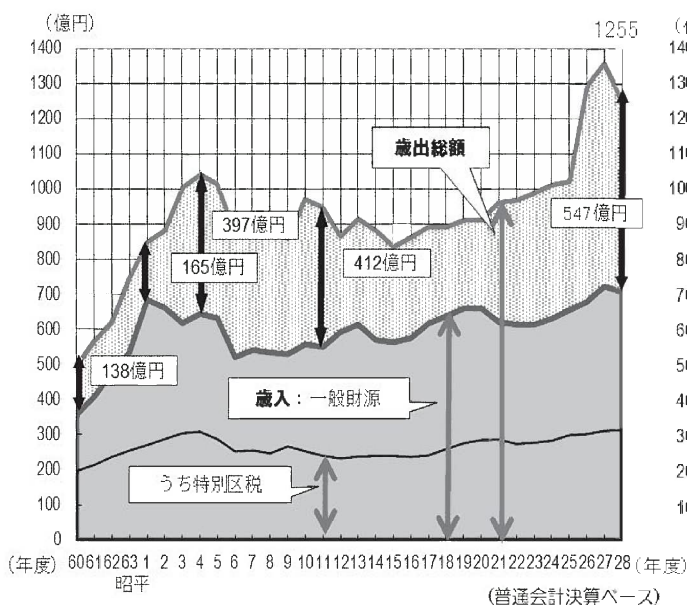
バブル崩壊後の長期にわたる景気低迷により、区の歳入の根幹である特別区税(特別区民税、軽自動車税、特別区たばこ税)と特別区財政調整交付金が減少したことにより、歳入の一般財源と歳出総額との間には大きなギャップが生じました。

バブル経済期以降の歳出の山は主に投資的経費によるものです。そこで、歳出総額から施設建設事業経費(投資的経費)を除いてグラフを描いてみると、ギャップの推移をより明確に見ることができます(下のグラフ)。

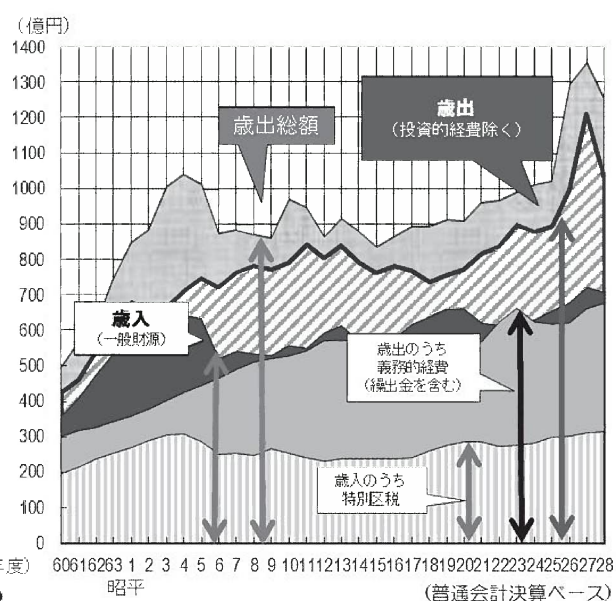
後に「失われた10年」と称されるようになった日本経済史上最長の不景気は、外需の牽引によって平成14年1月を底に回復基調に転じるまで続きました。この間、区では、基本的な収入の増加が望めないにもかかわらず、拡大した行政サービスを維持してきたこと、つまり身の丈を超えた行財政運営を続けてきたことが財政危機から脱しきれない要因であると分析し、徹底的な人件費の抑制や事務事業の再構築など行財政改革に取り組んできました。さらに、平成14年2月から平成19年10月までの69ヶ月間に拡大した好景気にも助けられ、ようやく、特別な財源対策を講じることなく財政運営が可能となるまでに回復してきました。

平成20年9月以降は「100年に1度」といわれる金融危機と世界経済悪化によって深刻な不況に突入しましたが、その後、景気は回復基調に転じ、区の二大財源である特別区税と特別区財政調整交付金の平成30年度予算の歳入合計額は627億円となり、過去最大であった平成4年度の631億円に匹敵するまでに拡大しました。今後も景気の回復に決して気を緩めることなく、将来の備えとして可能な限り各種基金の積立を着実に実行するとともに、総点検の継続、人件費の抑制など構造改革に引き続き取り組む必要があります。

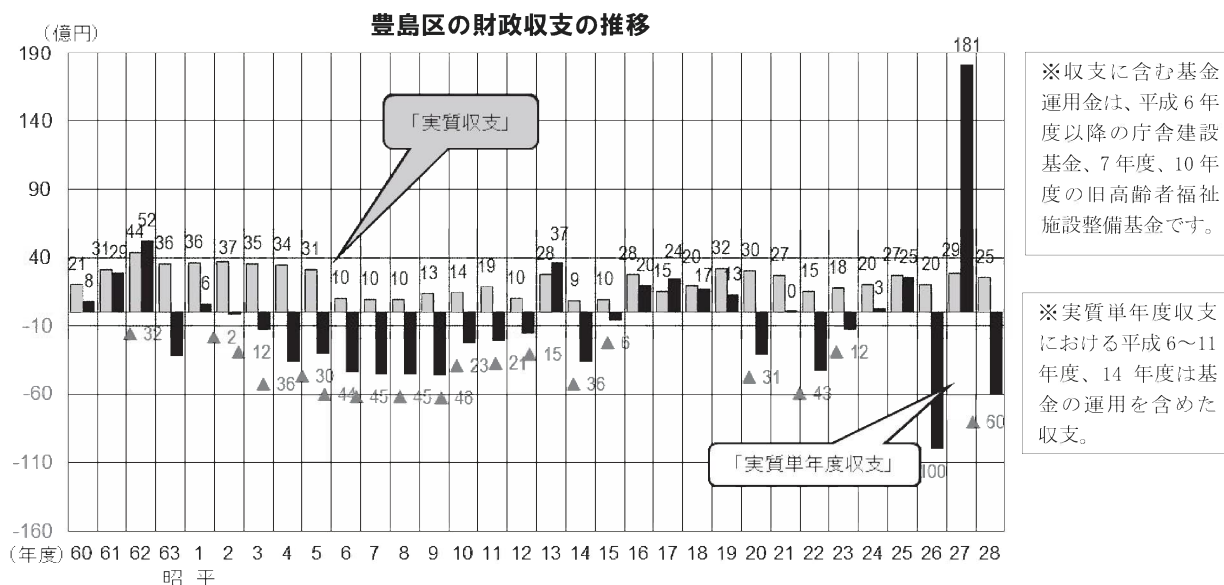
歳入(一般財源)と歳出総額の推移



歳入(一般財源)と歳出(投資的経費を除く)の推移



区の財政収支は、バブル経済が崩壊し、明らかに税収が落ち込んだ平成6年度以降も、外見上は黒字(実質収支)となっていますが、財政調整基金の積み立て・取り崩しによる増減を加えた実質単年度収支では、平成2年度以降、長い間赤字が続いてきました。そのため、財源不足を庁舎建設基金の運用等により穴埋めするという構図が続いてきました。26年度は新庁舎保留床等購入経費の財源として、財政調整基金から110億円を取り崩したことで、27年度は旧庁舎跡地活用収入(191億円)のうち157億円を財政調整基金に積み立てたこと、28年度は財政調整基金から他基金へ63億円振り替えたことにより、大きく変動しています。



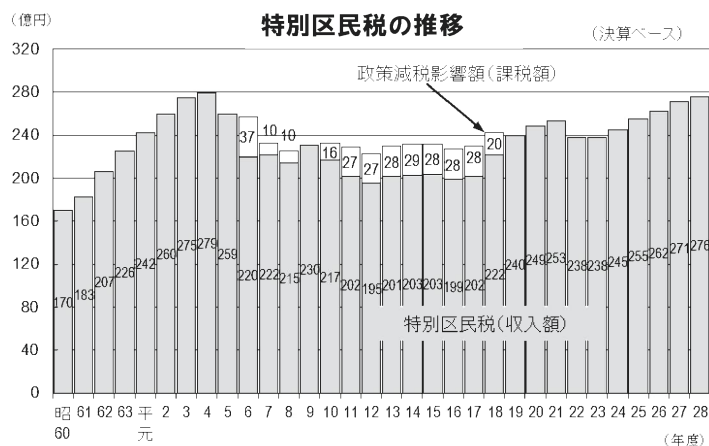
(2) 特別区民税の状況

特別区税のうち特別区民税は、減税や景気低迷による所得の低下、そして政策減税等により、平成4年度の279億円をピークに減少が続き、平成11年度以降は、約200億円前後で推移してきました。

平成16年度以降は景気の回復等により一旦増加しましたが、平成20年秋に発生した世界的な景気悪化を受け、平成22年度には再び減少し、238億円となりました。

その後、景気の回復等によって、税収は増加を続け、平成28年度は、平成4年度に次いで過去二番目となる276億円の税収となりました。

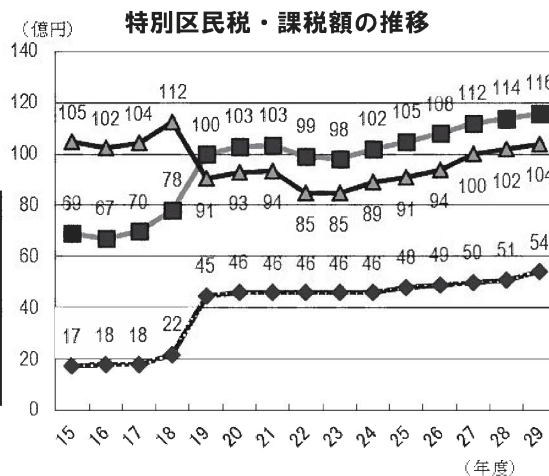
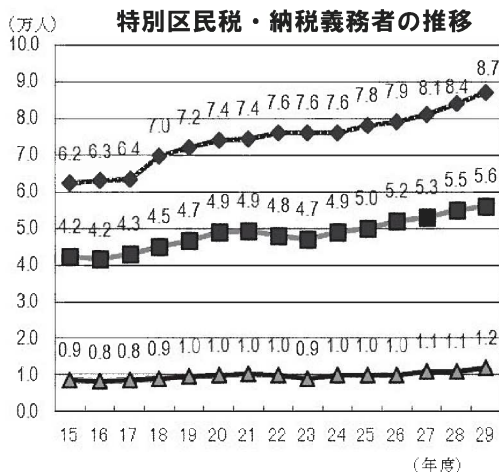
上記のとおり政府の各種経済政策により、景気は緩やかに回復しているものの、海外経済の不確実性や不安定な個人消費、雇用情勢に伴う下方リスクに加え、急激な為替変動による企業業績の悪化等に留意し、税収の先行きについては、慎重に見極めていく必要があります。



※ グラフ中の政策減税影響額とは、特別減税(平成11年度からは定率減税)と平成11年度からの最高税率の引き下げ(課税標準額700万超12%→10%)による区税の減収分(調定額)です。

特別区民税(所得割)の納税義務者は、人口増加等により増加傾向にありましたが、22年度、23年度は非課税者の増加等により2年連続減少しました。しかし、24年度以降増加に転じており、それに伴い課税額も増加しています。

なお、税制改正により、平成19年度から住民税の税率が10%（都民税4%、特別区民税6%）にフラット化されたことから、課税額の推移をみると、平成18年から19年にかけて、課税標準額の段階ごとの課税額が大きく変わっています。

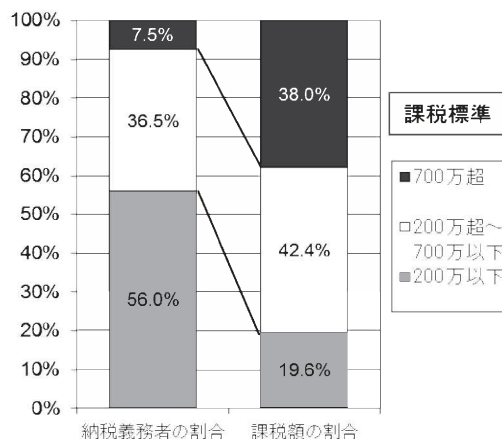


また、豊島区の特別区民税(所得割)の税収構造を見ると、課税標準で700万円を超える7.5%の納税義務者が、38%の税を負担する状況となっています。

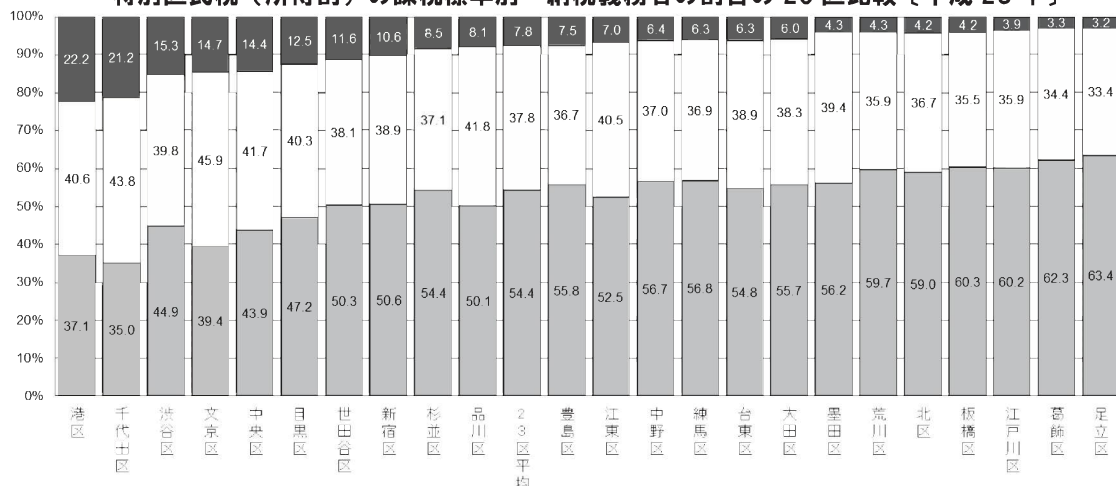
少子高齢・低成長社会において、区民福祉を向上させ、持続的な地域経営を進めていくためには、現在の人口や税収を前提として考えるだけでは限界があります。

長期的に安定した歳入を確保するため、居住の場、そして経済活動の場としての魅力を高め、バランスのとれた人口・世帯構成を確保するための取り組みが重要です。

特別区民税(所得割)の税収構造〔平成29年〕



特別区民税(所得割)の課税標準別・納税義務者の割合の23区比較〔平成28年〕



(3) 義務的経費の増大傾向

区の歳出は、一般的に、扶助費、公債費、人件費などの義務的経費、公共施設を整備するための投資的経費、そして様々な区民サービスに充てるための一般行政経費の3つに分けられます。

実態を分かりやすく示すため、義務的性格が強い特別会計（国民健康保険事業、老人保健医療、後期高齢者医療事業、介護保険事業）

への繰出金を一般行政経費から差し引いて義務的経費に加えるとともに、基金への積立金についても一般行政経費から切り離して示したのが右のグラフです。

これまでの推移を見ると、経常的・固定的な義務的経費が大きく増加し、ニーズの変化に対応して新たな施策を展開するための、政策的経費が確保できない状態が続いてきました。

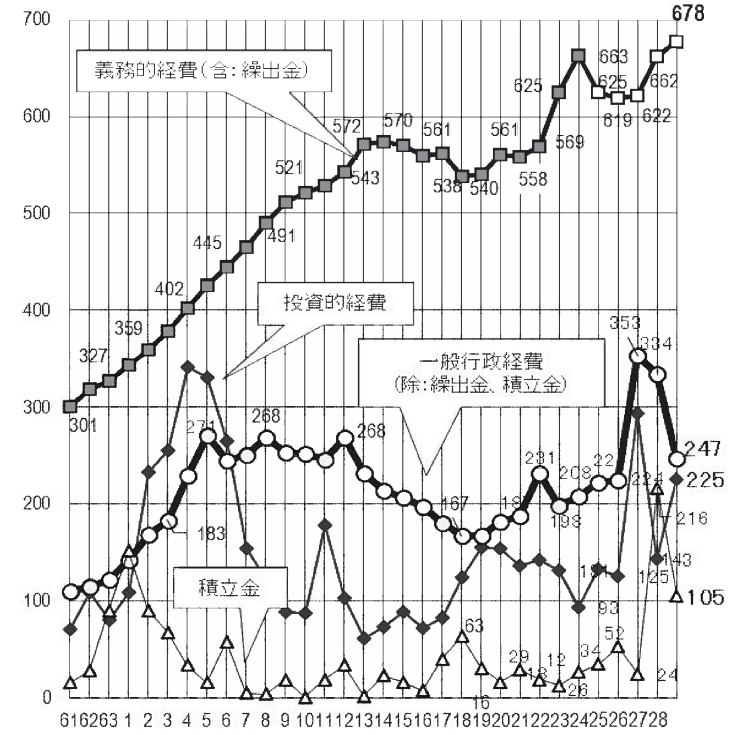
区民サービスに充てるための一般行政経費（繰出金、積立金を除く）については、事業の再構築や民間委託等の効率化に向けた取り組みにより、平成7年度をピークとして減少傾向にありましたが、18年度以降は増加に転じています。21年度には定額給付金が支給されたこと、26・27年度には庁舎等建設基金運用金を償還（111億円・79億円）したことから大きく増加しています。

また、義務的経費（繰出金を含む）の内訳をみると、扶助費の増加が顕著となっています。

扶助費は、平成15年度以降、生活保護費の増や児童扶養手当の区移管、児童手当の拡充などにより増加の一途をたどっており、28年度には保育所運営助成費の伸びで過去最大の318億円となっています。なお、23年度は過去に発債した大きな銀行債の満期償還があったため、一時的に公債費が大きくなりましたが、28年度には28億円にまで低下しました。

歳出（性質別）の推移

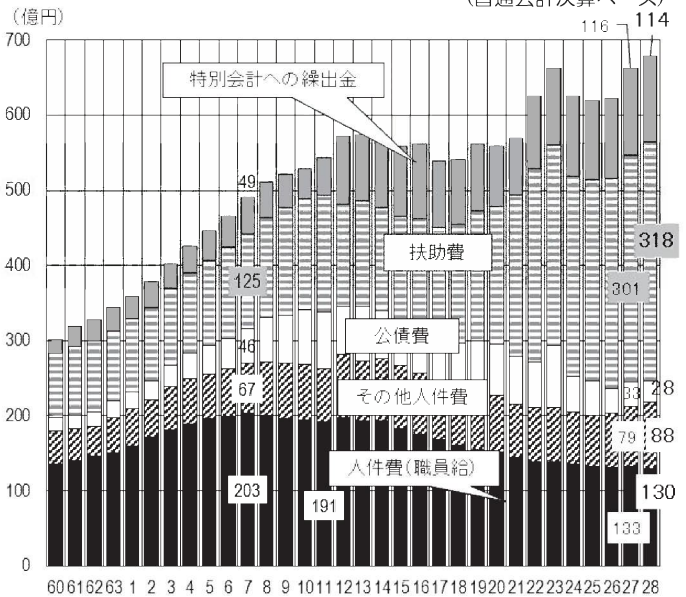
(普通会計決算ベース)



(年度) 昭平

義務的経費の推移

(普通会計決算ベース)



(年度) 昭平

(4) 人件費と職員定数の減少

義務的経費のうち、人件費（普通会計ベース）についてみると、平成12年度の清掃事業移管により一時増加していますが、平成13年度以降は減少傾向にあり、平成28年度では218億円となっています（平成27、28年度の伸びは、27年10月からの共済制度改正により、共済費本人負担額18.5億円を新たに計上したことが要因です）。

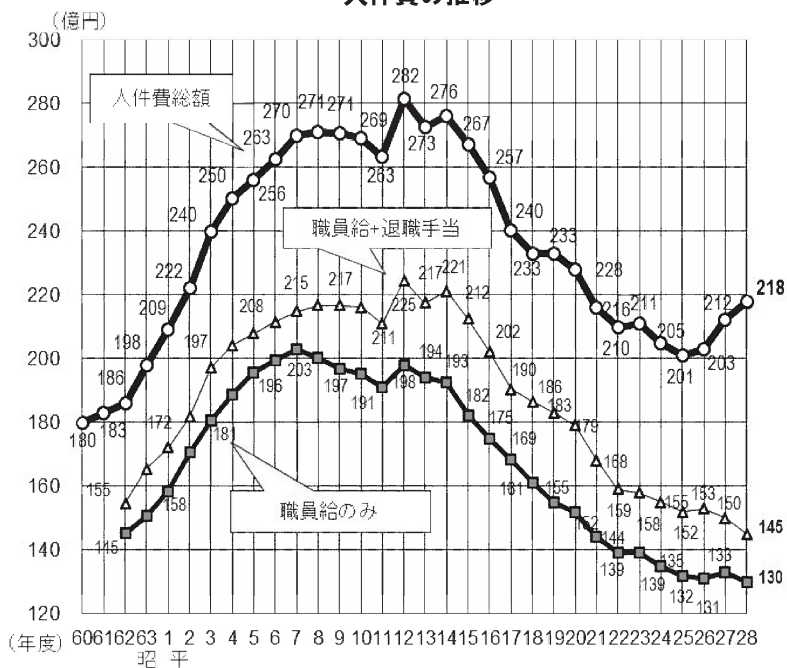
また、職員給についてみると、平成7年度の203億円をピークに減少を続けており、平成28年度では130億円となり、ピーク時から73億円、約36%減少しています。

また、職員数の推移についてみると、平成12年度の清掃移管により一時的に増加しましたが、平成5年度の3,098人をピークとして減少を続け、平成30年度当初では、1,973人となります。

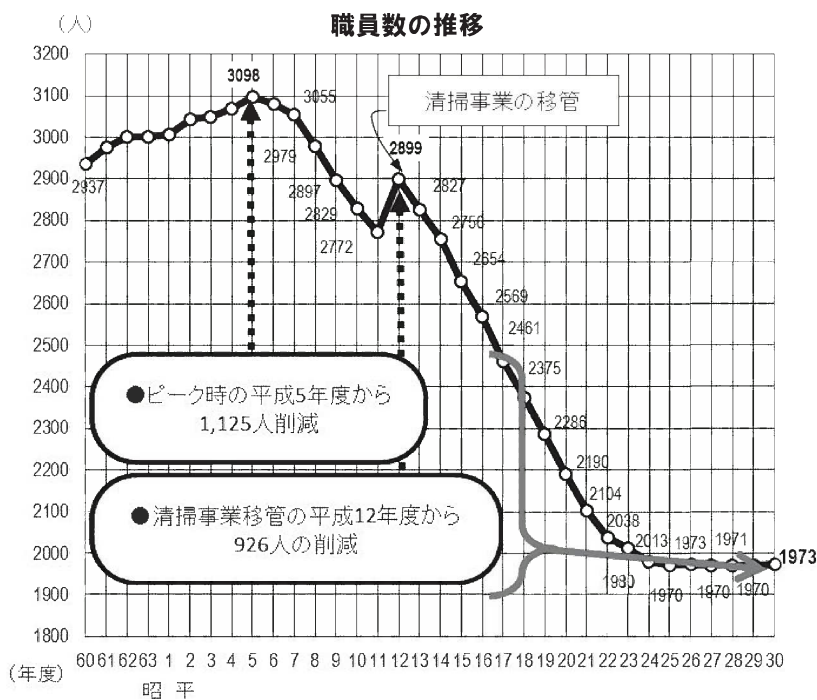
職員数は、平成24年度以降2千人を下回る数値で推移しています。

※現時点での見込数値です。

人件費の推移



職員数の推移

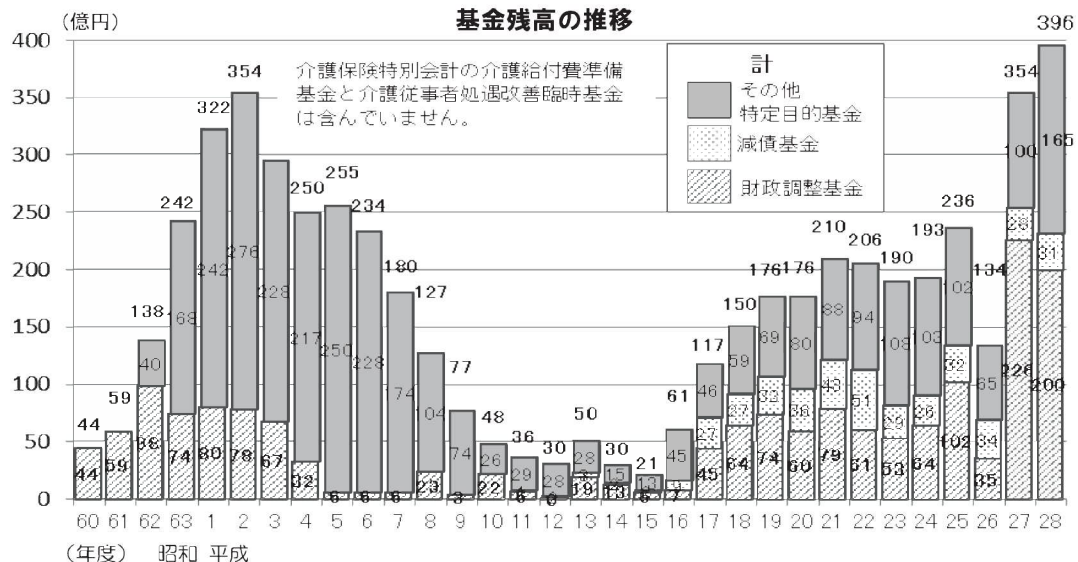


職員数は、総務省の「地方公共団体定員管理調査」の基準に合わせ、地方自治法第252条の17の規定による一部事務組合等への派遣職員数を除いた数で告示しています。

(5) 積立金の推移

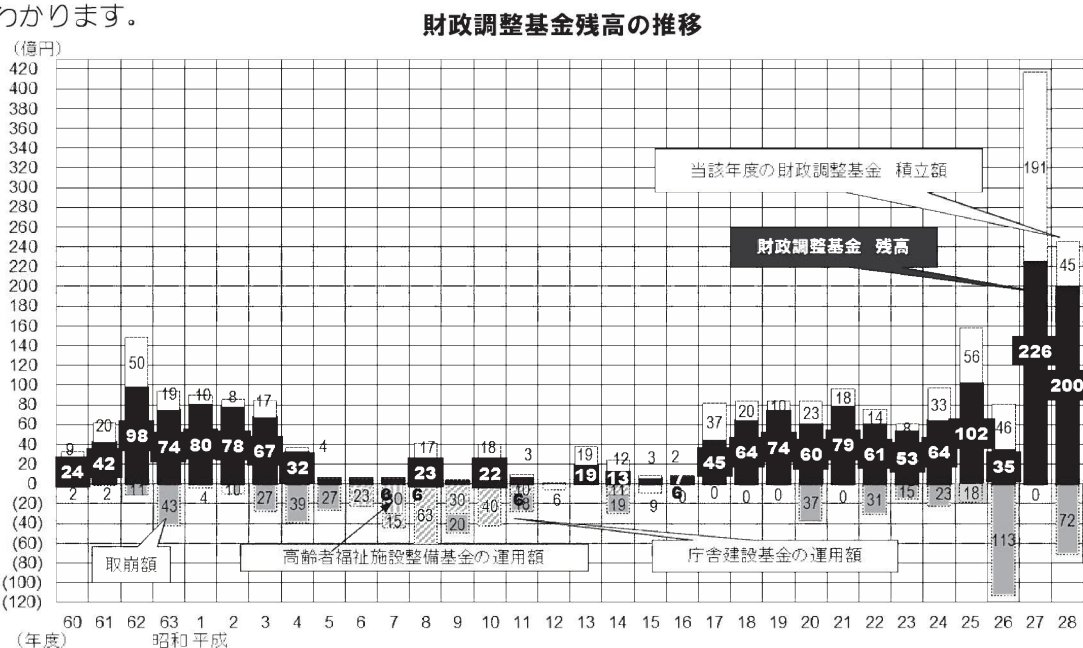
平成2年度末には354億円あった基金は、その後、財源対策として取り崩しを行ったことにより減少しましたが、平成16年度以降は増加傾向に変わっています。

平成26年度は、新庁舎保留床等購入経費の財源として136億円の基金を取り崩し、27年度は旧庁舎跡地活用収入191億円を原資に、183億円の基金を積み立てました。28年度は好調な歳入増に支えられ、合計残高は前年度末比で42億円増の396億円と過去最大の水準となっています。



下のグラフは、経済状況の変動や不測の事態等に対応する貯金である財政調整基金の残高の推移と、取り崩しの状況をみたものです。

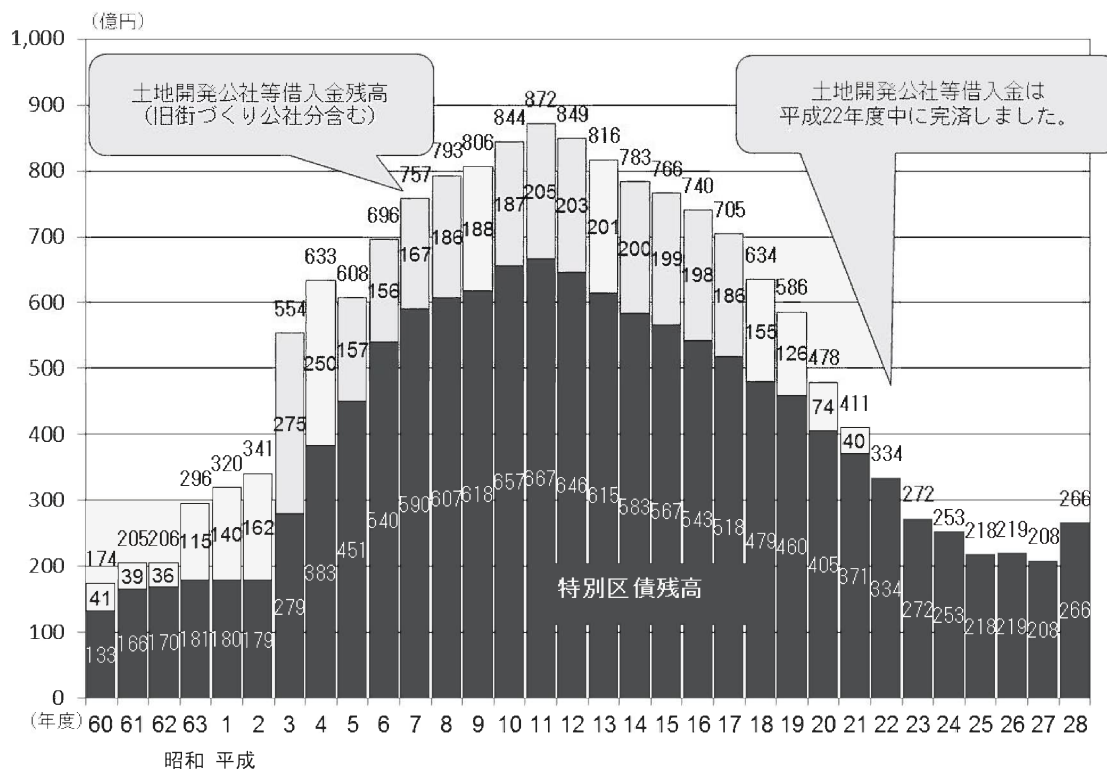
バブルが崩壊した平成3年度以降、大きな取り崩しが続き、底を突いた財政調整基金に替わり、6年度から庁舎等建設基金や高齢者福祉施設整備基金を運用しながら、財政を維持してきたことがわかります。



(6) 借入金残高の推移

平成2年度をピークとして基金残高が減少する一方、特別区債残高や土地開発公社等への借入金残高は平成2年度以降大きく増加し、平成11年度には過去最高の872億円に達しました。平成12年度以降は、財政健全化に取り組み、平成28年度は学校改築のピークにより再上昇したものの、266億円まで減少させることができました。また、平成25年度末には、23年ぶりに基金残高が借入金残高を上回るまでに改善され、平成28年度末は130億円の貯金超過となりました。

起債・借入金残高の推移



(7) 施設関連経費の状況

平成28年度の施設関連経費は約390億円で、前年度と比較して約75億円、24.0%増加しています。なお、一般会計歳出総額に占める割合は31.1%です。

これは、平成28年度に池袋本町地区校舎併設型小中連携校や池袋第三小学校が竣工したこと（①施設建設費・大規模改修経費）や、造幣局跡地の土地を取得したこと（②用地等取得費）などによるものです。

区では、平成27年度に策定した施設等の総合的かつ中長期的な管理計画である「豊島区公共施設等総合管理計画」に基づき、人口の推移やまちづくりの動向を踏まえた、施設等の適切な整備・更新を進めています。

施設関連経費の推移

施設関連経費	24年度 (百万円)	25年度 (百万円)	26年度 (百万円)	27年度 (百万円)	28年度 (百万円)	27→28年度	
						増減額 (百万円)	増減率
①施設建設費・大規模改修経費 (うち分割・割賦償還金)	7,428 (113)	3,892 (0)	8,852 (0)	11,024 (0)	15,737 (0)	4,713 (0)	42.8%
②用地等取得費	2,318	343	13,703	222	3,223	3,001	1,351.8%
③耐震対策工事費等	438	92	40	84	0	△ 84	△ 100.0%
④補修工事費等	1,418	1,465	1,141	1,134	1,089	△ 45	△ 4.0%
⑤施設管理運営経費	11,108	11,339	11,995	12,129	11,883	△ 246	△ 2.0%
⑥施設関連人件費	7,319	7,115	6,531	6,915	7,131	216	3.1%
合計(A)	30,029	24,246	42,262	31,508	39,063	7,555	24.0%
⑦施設使用料等(B)	2,818	2,914	2,847	3,459	3,439	△ 20	△ 0.7%
施設収入を加味した経費 (A-B)	27,211	27,211	39,415	28,049	35,624	7,575	19.2%

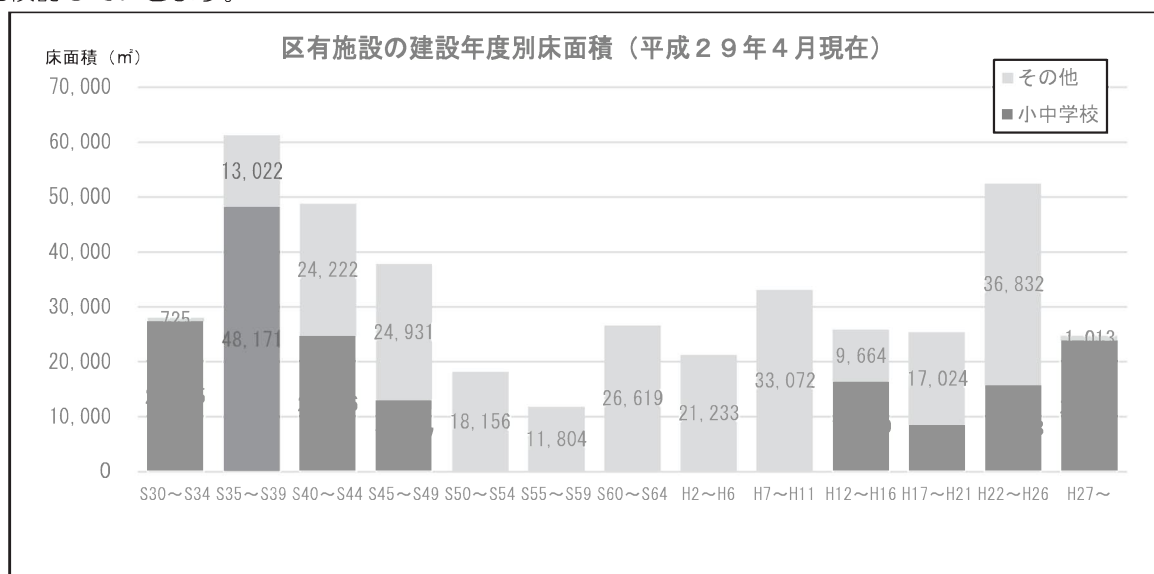
一般会計決算歳出総額(百万円)	100,991	102,076	129,579	136,717	125,549
歳出総額における 施設関連経費(A)の割合	29.7%	23.8%	32.6%	23.0%	31.1%

※施設関連人件費には、非常勤職員の人件費を含まない。

※施設使用料等は、使用料、雑入の科目から施設関係の歳入を集計した。

平成29年4月現在、区は169か所、41.5万㎡(床面積)の建物(簡易な建物及び文化財を除く)を有しています。そのうち、区立小中学校が仮校舎を含め30か所・17.7万㎡、その他の区有施設が139か所・23.8万㎡となっています。築年度別の床面積は下記のグラフのとおりです。

グラフのとおり、今後施設の老朽化が順次進んでいきます。施設の老朽化への対応についても、「豊島区公共施設等総合管理計画」に基づき、総合的、中長期的な観点から更新や活用等の方策を検討していきます。



(8) バランスシートから見た資産の状況

バランスシートは豊島区のストック（これまでの行政活動で生み出された資産）の状況を表すものです。平成28年度は資産が3,839億円、負債が633億円、純資産が3,206億円となっています。

バランスシートにより、現在の“資産”のうち、これまでの世代の負担により形成された部分と、次世代に負担を先送りしている部分を見ることができます。社会資本整備の結果である「有形固定資産」に対して、「純資産」の割合が大きければ、社会資本の形成がこれまでの世代によって既に負担されていると考えられます。この割合のことを「社会資本形成の世代間負担比率」といいます。平成28年度における世代間比率は94%となっており、残りの6%は次世代の負担により整備されたこととなります。

バランスシート(平成28年度)	
資産	負債
将来にわたり公共サービスを提供する能力	次世代の負担 633億円
3,839億円	純資産
	これまでの世代の負担 3,206億円

(単位:千円)

借方	貸方
[資産の部]	[負債の部]
1. 公共資産 <u>339,600,328</u>	1. 固定負債 <u>55,780,993</u>
(1)有形固定資産 <u>339,600,328</u>	(1)特別区債 <u>22,149,561</u>
(2)売却可能資産 <u>0</u>	(2)退職手当引当金 <u>15,031,432</u>
2. 投資等 <u>18,017,668</u>	(3)その他 <u>18,600,000</u>
(1)投資及び出資金 <u>599,916</u>	2. 流動負債 <u>7,505,117</u>
(2)貸付金 <u>11,718</u>	(1)翌年度償還予定特別区債 <u>4,409,565</u>
(3)基金 <u>16,487,944</u>	(2)未払金 <u>0</u>
(4)長期延滞債権 <u>1,375,552</u>	(3)翌年度支払予定退職手当 <u>1,735,401</u>
(5)回収不能見込額 <u>△ 457,462</u>	(4)賞与引当金 <u>1,110,151</u>
3. 流動資産 <u>26,259,825</u>	(5)前受金 <u>250,000</u>
(1)現金・預金 <u>25,708,967</u>	負債合計 <u>63,286,110</u>
(2)未収金 <u>550,858</u>	[純資産の部]
資産合計 <u>383,877,821</u>	純資産合計 <u>320,591,712</u>
	負債・純資産合計 <u>383,877,821</u>

(注)数値は、端数処理等の関係で総額と内訳の合計とが必ずしも一致しない場合があります。

行政コスト計算書

(単位:千円)

経常行政コスト	99,721,839
1. 人にかかるコスト	22,256,689
2. 物にかかるコスト	25,979,572
3. 移転支出的なコスト	50,767,980
4. その他のコスト	717,598
経常収益	4,901,838
純経常行政コスト	94,820,001

行政コスト計算書は、資産形成以外の人的サービスや給付サービスなど、豊島区がどのような行政サービス提供等の活動をしたのかコスト面から把握するものです。平成 28 年度の経常行政コストは 997 億円となっており、性質別では社会保障給付などの「移転支出的なコスト」が最も高い割合を占めています。経常行政コストから、行政サービスの対価である経常収益を差し引いた額が純経常行政コストと呼ばれ、行政サービスの提供に要した純粋なコストを表します。平成 28 年度における純経常行政コストは 948 億円となっています。

純資産変動計算書

(単位:千円)

期首純資産残高	309,469,676
純経常行政コスト	△ 94,820,001
一般財源	86,126,668
補助金等受入	38,415,368
臨時損益	0
その他	△ 18,600,000
期末純資産残高	320,591,712

純資産変動計算書は、当年度の純資産がどういった要因で、どの程度変動したのかを表すものです。平成 28 年度の期末純資産残高は 3,206 億円となっています。純経常行政コストに純資産から 948 億円を充当したことにより純資産額が減少しましたが、一般財源による収入が 861 億円、補助金等の受入が 384 億円計上されたため、期末純資産残高は期首純資産残高と比較して 111 億円増加しています。

キャッシュ・フロー計算書

(単位:千円)

経常的収支の部	
支出合計	90,294,603
収入合計	113,226,246
経常的収支額	22,931,643
公共資産整備収支の部	
支出合計	22,111,012
収入合計	14,276,592
公共資産整備収支額	△ 7,834,420
投資・財務的収支の部	
支出合計	16,064,762
収入合計	246,460
投資・財務的収支額	△ 15,818,302
当年度歳計現金増減額	△ 721,079
期首歳計現金残高	3,323,075
期末歳計現金残高	2,601,996

キャッシュ・フロー計算書は当年度の資金収支の状況を表すものです。平成 28 年度の期末歳計現金残高は 26 億円となっています。経常的収支で 229 億円のプラスとなり、公共資産整備収支で 78 億円、投資・財務的収支で 158 億円のマイナスとなり、当年度の歳計現金増減額は 7 億円のマイナスとなっています。