

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

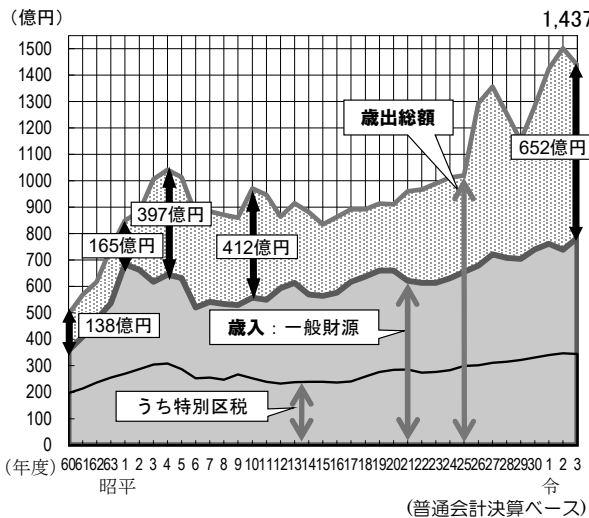
バブル崩壊後の長期にわたる景気低迷により、区の歳入の根幹である特別区税(特別区民税、軽自動車税、特別区たばこ税)と特別区財政調整交付金が減少したことにより、歳入の一般財源と歳出総額との間には大きなギャップが生じました。

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)。

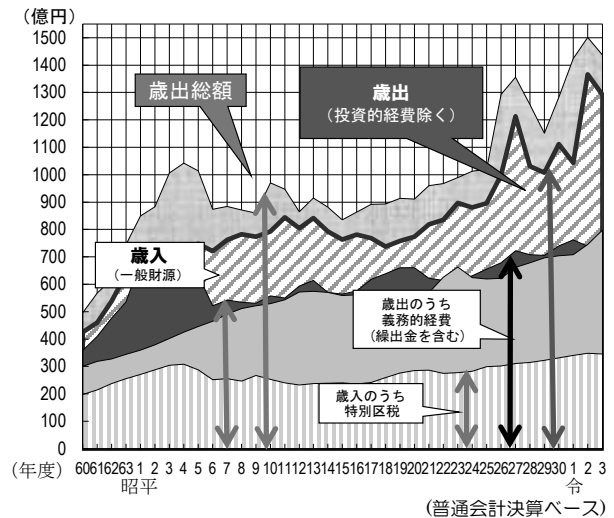
後に「失われた10年」と称されるようになった日本経済史上最長の不景気は、外需の牽引によって平成14年1月を底に回復基調に転じるまで続きました。この間、区では、基本的な収入の増加が望めないにもかかわらず、拡大した行政サービスを維持してきたこと、つまり身の丈を超えた行財政運営を続けてきたことが財政危機から脱しきれない要因であると分析し、徹底的な人件費の抑制や事務事業の再構築など行財政改革に取り組んできました。さらに、平成14年2月から平成19年10月までの69ヶ月間に拡大した好景気にも助けられ、ようやく、特別な財源対策を講じることなく財政運営が可能となるまでに回復してきました。

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令和2年度予算の歳入合計額は660億円と、過去最大まで拡大しました。しかしながら、今般のコロナ禍の影響などで特別区財政調整交付金が大幅に減少したことなどにより、令和2年度決算における一般財源歳入総額は739億円と、前年度比23億円の減となりました。令和3年度決算における一般財源歳入総額は785億円まで回復しましたが、今後も引き続き、新型コロナウイルス感染症対策及び物価高騰対策に最優先で取り組み、これまで積み立ててきた財政調整基金を最大限に活用することで、区民サービスの影響をできる限り抑えながら、慎重に財政運営を進める必要があります。

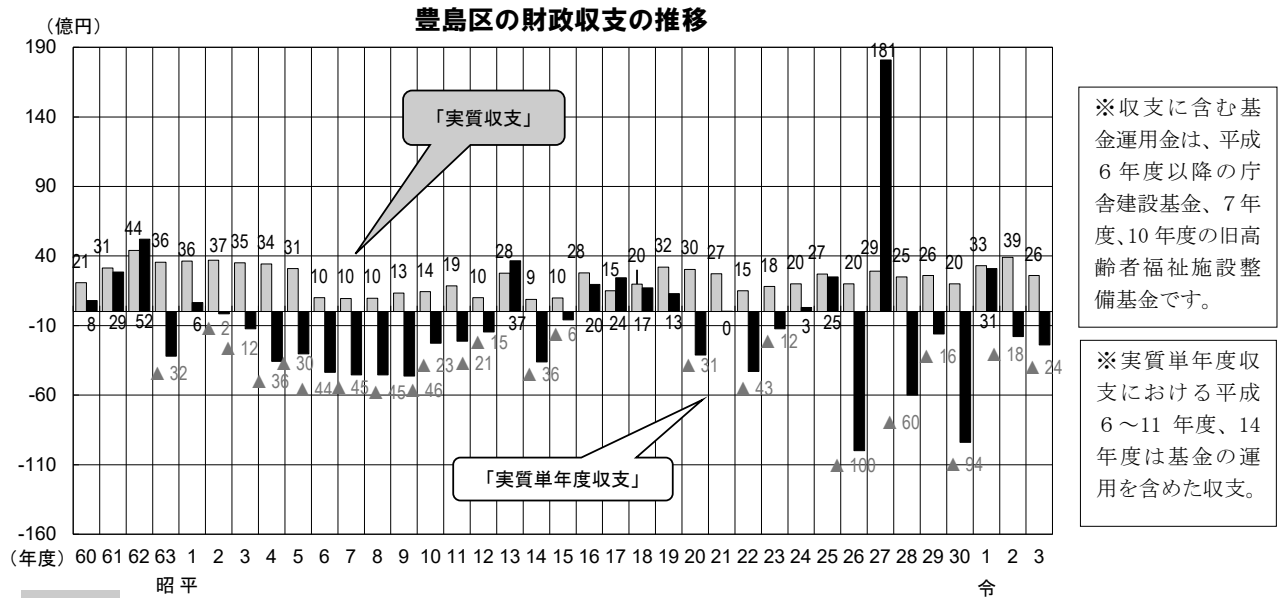
歳入(一般財源)と歳出総額の推移



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。平成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、平成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、平成30年度は財政調整基金から他基金へ98億円振り替えたことにより、大きく変動しています。

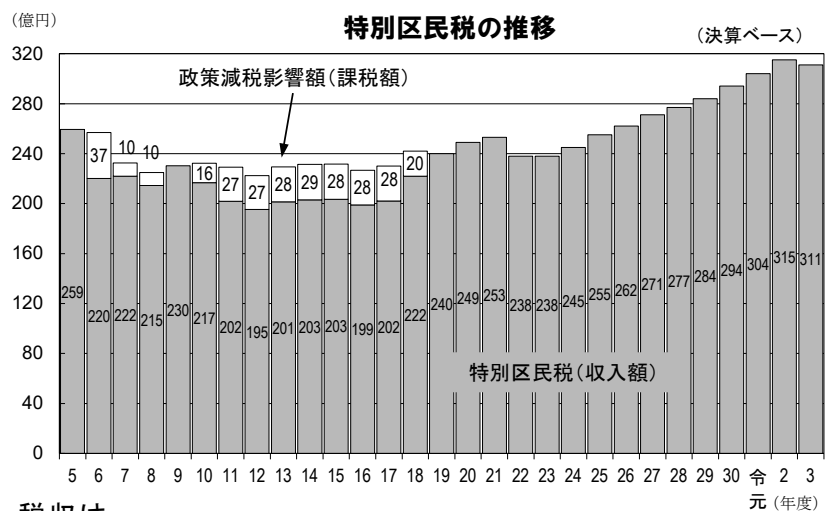


(2) 特別区民税の状況

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。その後、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、令和2年度まで4年連続で過去最高を更新しましたが、令和3年度はコロナ禍の影響を受け減少し、311億円となりました。

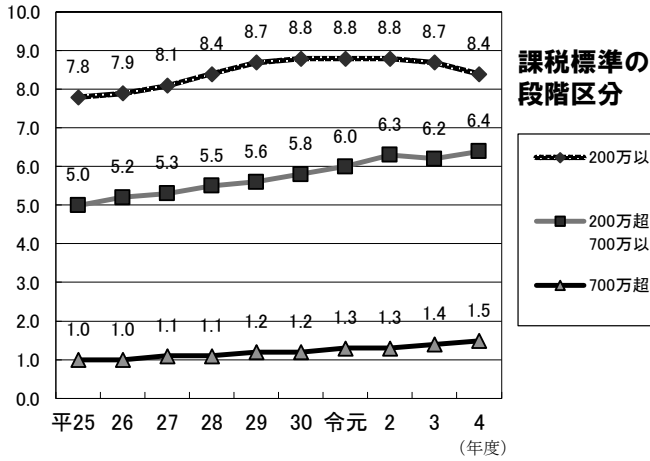
ウィズコロナの下で、社会経済活動が正常化に向いつつも、原材料価格の動向などによる下振れリスク、物価上昇や金融資本市場の変動等の影響に留意し、税収の先行きについては、慎重に見極めていく必要があります。



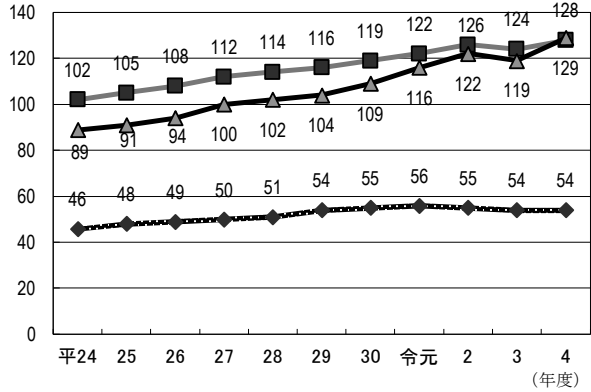
※グラフ中の政策減税影響額とは、特別減税(平成11年度からは定率減税)と平成11年度からの最高税率の引き下げ(課税標準額700万超12%→10%)による区税の減収分(調定額)です。

特別区民税(所得割)の納税義務者数は、令和2年度まで人口増加等により増加傾向にあり、それに伴い課税額も増加していました。令和3年度はどちらも減少に転じ、令和4年度の納税義務者数が引き続き減少する一方、課税額は増加しており、先行きは慎重に見る必要があります。

特別区民税・納税義務者の推移



特別区民税・課税額の推移

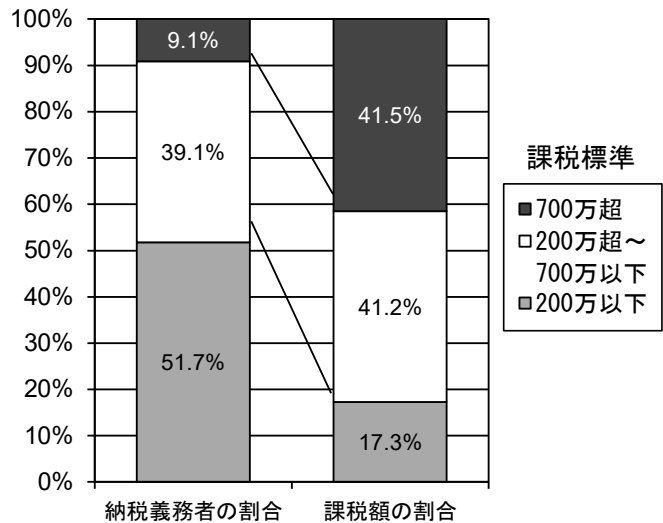


また、豊島区の特別区民税(所得割)の税収構造を見ると、課税標準で700万円を超える9.1%の納税義務者が、41.5%の税を負担する状況となっています。

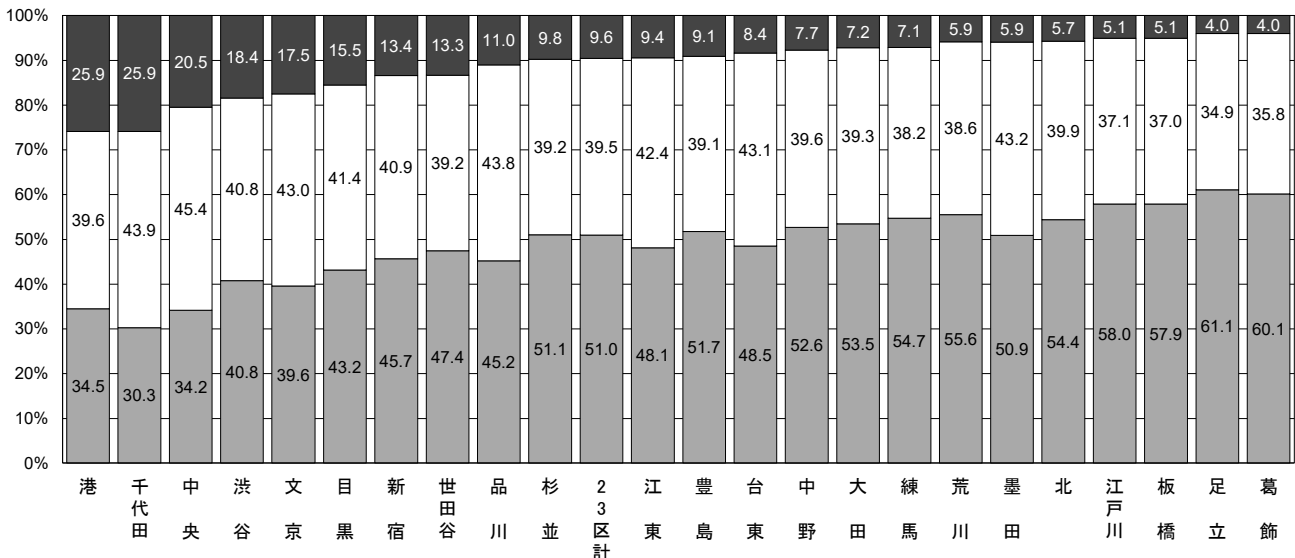
少子高齢・低成長社会において、区民福祉を向上させ、持続的な地域経営を進めていくためには、現在の人口や税収を前提として考えるだけでは限界があります。

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組が重要です。

特別区民税(所得割)の税収構造〔令和4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〔令和4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）

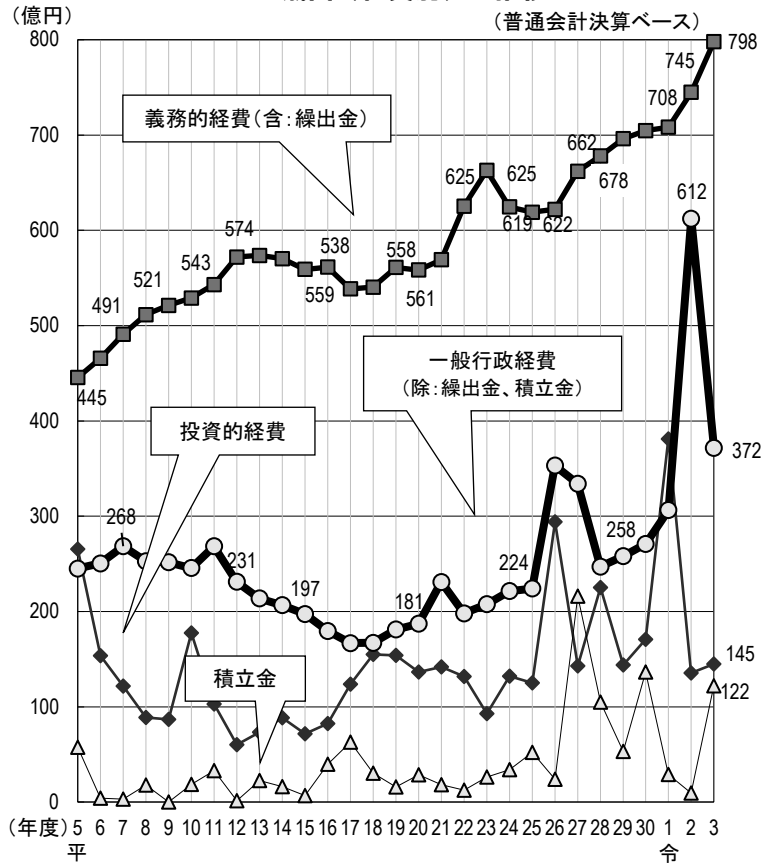
への繰出金を一般行政経費から差し引いて義務的経費に加えるとともに、基金への積立金についても一般行政経費から切り離して示したのが右のグラフです。

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。

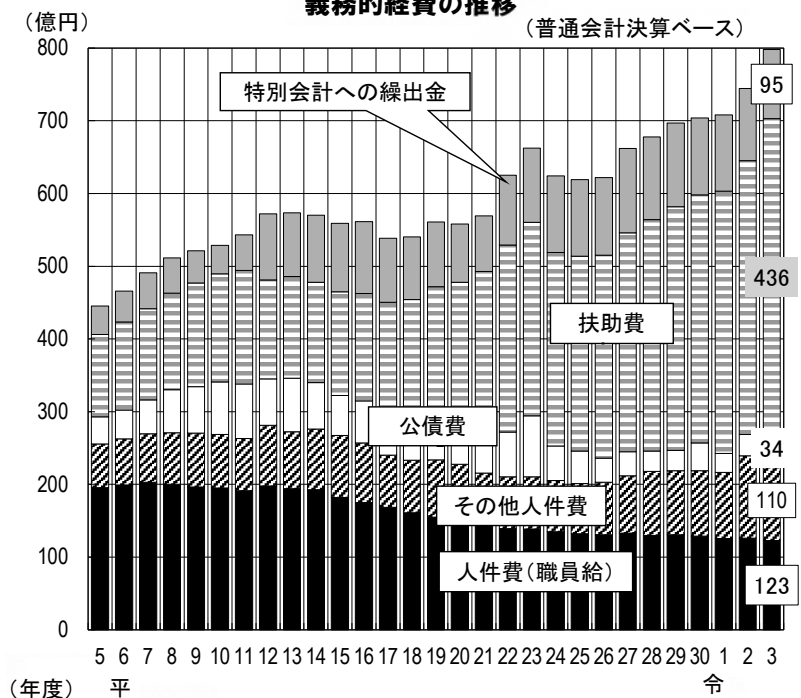
区民サービスに充てるための一般行政経費（繰出金、積立金を除く）については、事業の再構築や民間委託等の効率化に向けた取組により、平成7年度をピークとして減少傾向にありましたが、18年度以降は増加傾向に転じています。平成26・27年度は庁舎等建設基金運用金の償還（111億円・79億円）、令和2年度は特別定額給付金の支給により大きく増加しています。

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おり、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います。令和3年度は、コロナ禍の影響を大きく受けた非課税世帯等や子育て世帯に対し、臨時特別給付金を支給したことなどから、大幅増となり過去最大の436億円となりました。公債費は、平成23年度に銀行債の満期一括償還があったため、一時的に増大しましたが、令和3年度には34億円にまで減少となりました。

歳出（性質別）の推移



義務的経費の推移

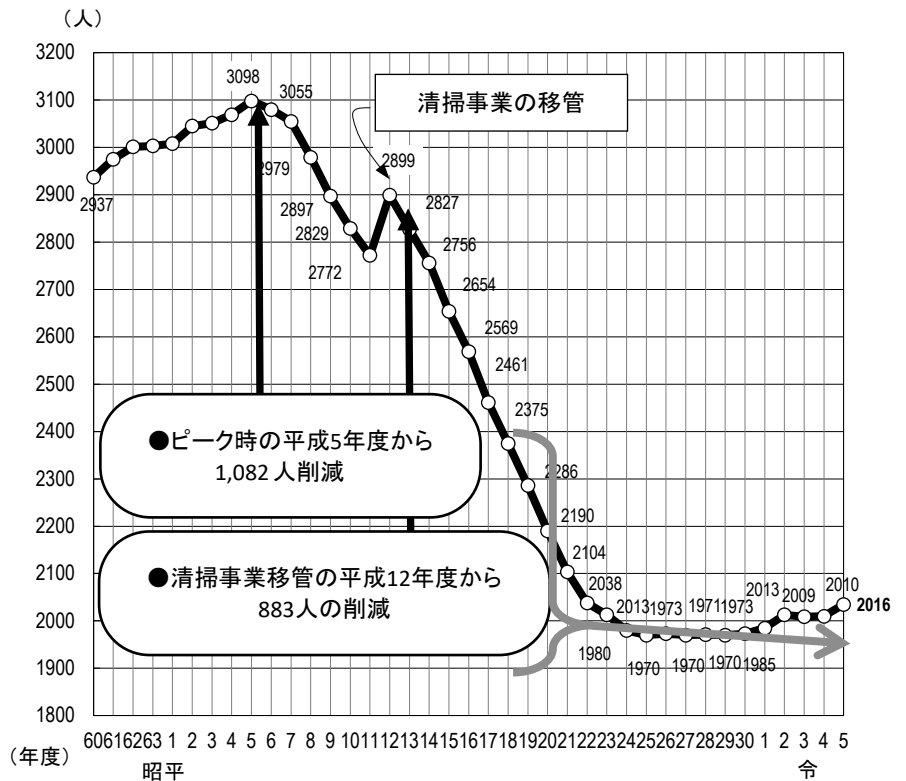
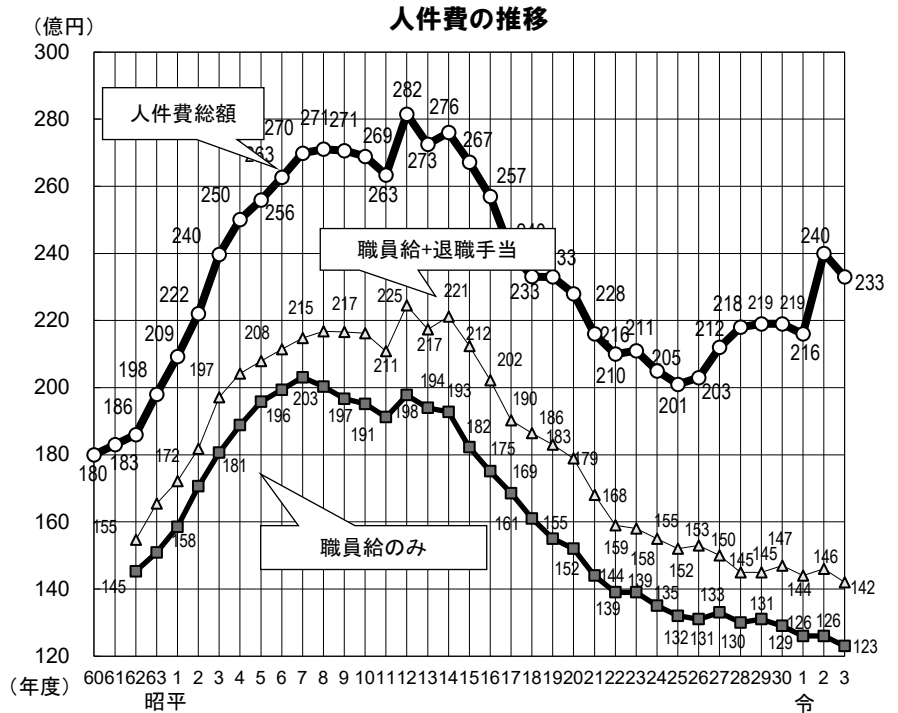


(4) 人件費と職員定数の減少

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。平成13年度以降は減少傾向が続いていましたが、27年度以降は共済費本人負担額の計上方法を見直したため、増加しました。令和2年度の増加は、会計年度任用職員制度の導入によるものです。

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、令和3年度では123億円となり、ピーク時から80億円、約39%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傾向にあり、令和5年度当初では2,016人となります。



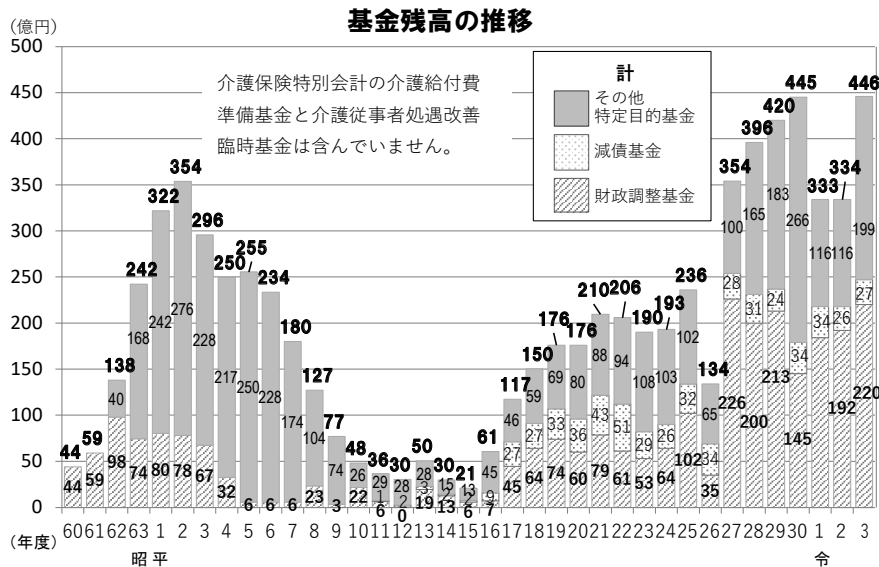
職員数は、総務省の「地方公共団体定員管理調査」の基準に合わせ、地方自治法第252条の17の規定による一部事務組合等への派遣職員数等を除いた数でお示ししています。

(5) 積立金の推移

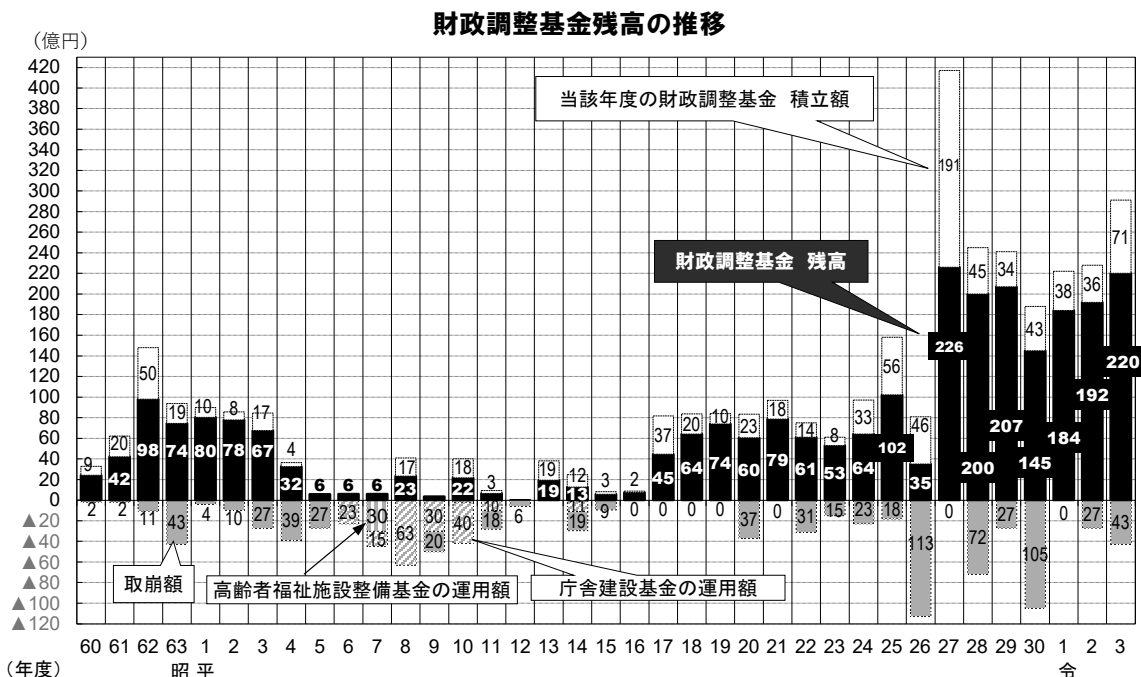
平成2年度末には354億円あった基金は、その後、財源対策として取り崩しを行ったことにより減少しましたが、平成16年度以降は増加傾向に変わっています。

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、平成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。令和元年度は投資的経費の財源に活用するため基金を取り崩したことなどにより、前年度比112億円の減となる333億円となりました。

令和3年度はコロナ禍による基幹歳入への影響が当初の見込みより大幅に改善したことから、積立額の増額を行うなど将来の需要に備える対応をしたため、年度末残高は前年度比で112億円の増となる446億円と、過去最大になりました。

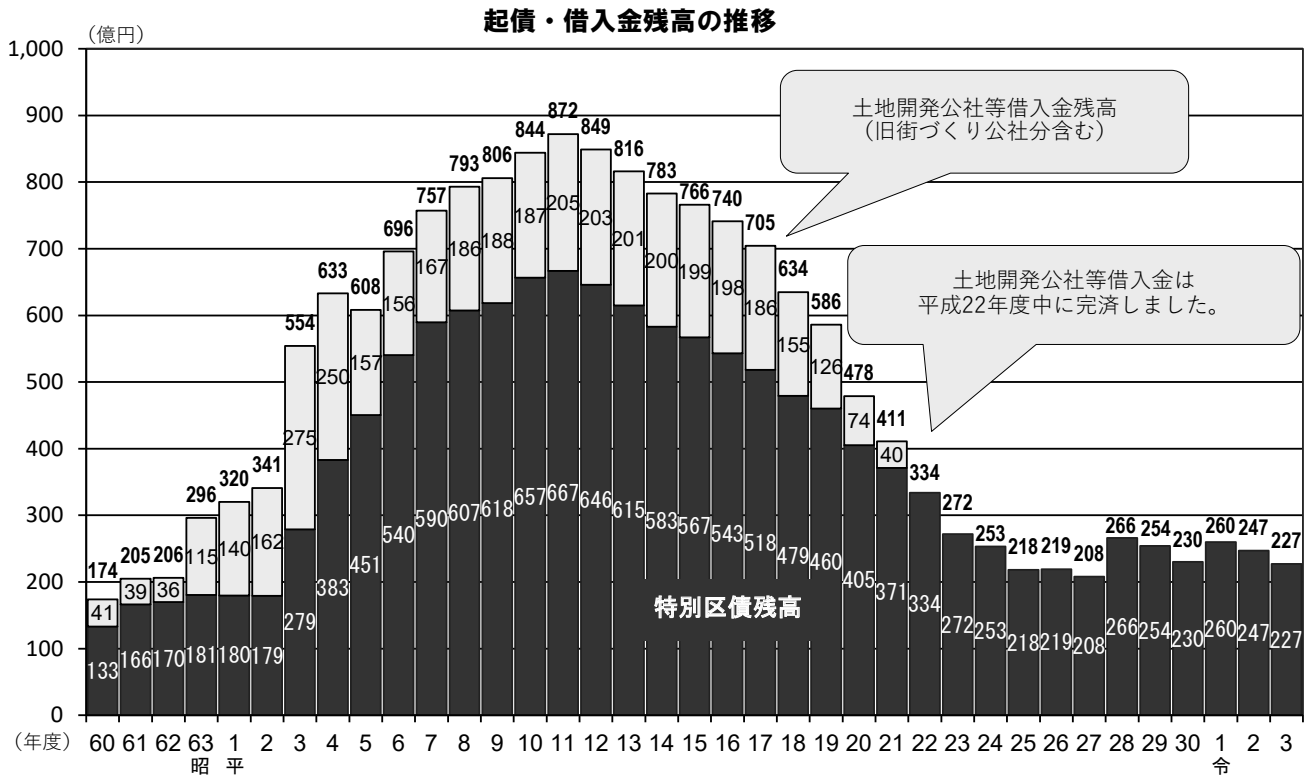


下のグラフは、経済状況の変動や不測の事態等に対応する貯金である財政調整基金の残高の推移と、取り崩しの状況を見たものです。バブルが崩壊した平成3年度以降、大きな取り崩しが続き、底を突いた財政調整基金に替わり、平成6年度から庁舎等建設基金や高齢者福祉施設整備基金を運用しながら、財政を維持してきたことがわかります。令和3年度末残高は、220億円となり、目標とする標準財政規模の2割以上を達成しています。



(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22年度には土地開発公社等借入金を完済しました。また、新規の借入を抑制することで、平成23年度以降の区債残高は200億円台で推移しており、令和3年度は227億円となっています。



(7) 施設関連経費の状況

令和3年度の施設関連経費は約343億円で、前年度と比較して約24億円、約7%減少しています。なお、一般会計歳出総額に占める割合は23.9%です。

令和3年度は、前年度と比較して、再開発事業補助等による施設建設費・大規模改修経費の増加が見られるものの、まちづくり用地の取得費や、その他の施設維持管理経費の減少が上回ったことが、施設関連経費減の主な要因です。

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・更新を進めていきます。

施設関連経費の推移

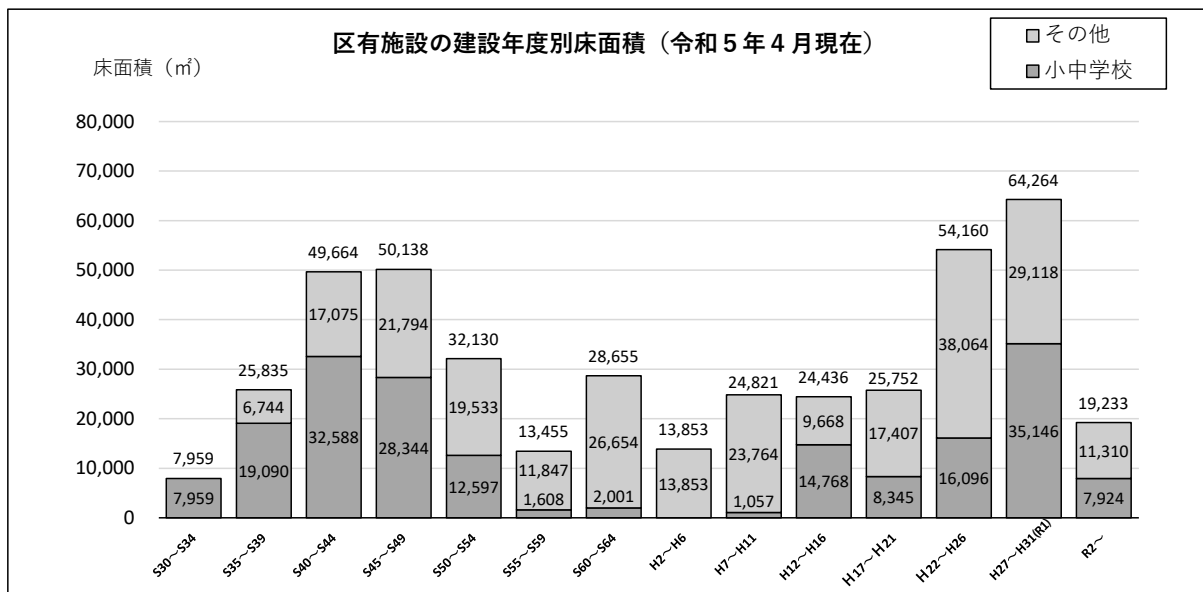
施設関連経費	平成29年度 (百万円)	平成30年度 (百万円)	令和元年度 (百万円)	令和2年度 (百万円)	令和3年度 (百万円)	令和2年度→令和3年度	
						増減額 (百万円)	増減率
①施設建設費・大規模改修経費	6,217	9,058	28,525	10,914	12,866	1,952	17.9%
②用地等取得費	3,607	2,593	3,726	2,402	1,381	△ 1,021	△ 42.5%
③補修工事費等	1,474	1,278	1,917	1,511	1,339	△ 172	△ 11.4%
④施設管理運営経費	12,038	12,094	14,377	13,158	11,172	△ 1,986	△ 15.1%
⑤施設関連人件費	6,179	6,144	5,955	8,741	7,544	△ 1,197	△ 13.7%
合計(A)	29,515	31,167	54,500	36,726	34,302	△ 2,424	△ 6.6%
⑥施設使用料等(B)	3,249	3,117	3,107	2,928	2,978	50	1.7%
施設収入を加味した経費 (A-B)	26,266	28,050	51,393	33,798	31,324	△ 2,474	△ 7.3%

一般会計決算歳出総額(百万円)	117,286	128,594	142,460	150,469	143,696
歳出総額における 施設関連経費(A)の割合	25.2%	24.2%	38.3%	24.4%	23.9%

※施設関連人件費には、会計年度任用職員の経費を含めている。
 ※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。

令和5年4月現在、区は278カ所、約43.4万㎡(床面積)の施設(簡易な建物及び文化財を除く)を保有しています。そのうち、区立小中学校が仮校舎を含め30カ所・約18.6万㎡、その他の区有施設が248カ所・約24.8万㎡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) 財務書類から見た豊島区の財務状況

貸借対照表（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負債・純資産）の状況を表すものです。令和3年度は資産が4,080億円、負債が606億円、純資産が3,474億円となっています。

貸借対照表により、現在の“資産”を形成するために要した、これまでの世代の負担と、将来世代の負担がわかります。社会資本整備の結果である「有形・無形固定資産」に対し、将来償還が必要な負債である「地方債残高」の割合が大きければ、将来世代の負担が大きいと言えます。この割合のことを「社会資本等形成の世代間負担比率（将来世代負担比率）」と言い、令和3年度においては6.4%となっています。

貸借対照表(一般会計等)【令和3年度決算】	
資産	負債
区が保有する財産(道路、公園、学校などの公共施設、基金、現金預金等)	将来世代の負担(特別区債等) 606億円
4,080億円	純資産(資産－負債)
	これまでの世代の負担 3,474億円

(単位：千円)

借 方	貸 方
[資産の部]	[負債の部]
固定資産 375,587,669	固定負債 52,209,922
有形固定資産 350,767,225	地方債 20,571,306
事業用資産 230,313,398	退職手当引当金 13,445,147
インフラ資産 119,312,026	損失補償等引当金 -
物品 1,141,801	その他 18,193,469
無形固定資産 581,036	
投資その他の資産 24,239,409	流動負債 8,428,811
投資及び出資金 599,916	1年内償還予定地方債 2,170,102
長期延滞債権 1,275,035	未払金 7,231
長期貸付金 1,768	前受金 250,000
基金 22,494,024	賞与等引当金 1,089,141
徴収不能引当金 △ 131,334	預り金 4,570,193
	その他 342,143
	負債合計 60,638,733
流動資産 32,414,481	[純資産の部]
現金預金 9,848,437	固定資産等形成分 397,665,824
未収金 562,188	余剰分(不足分) △ 50,302,407
短期貸付金 -	
基金 22,078,155	純資産合計 347,363,416
徴収不能引当金 △ 74,298	
資産合計 408,002,150	負債・純資産合計 408,002,150

(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（一般会計等）

（単位：千円）

経常費用(a)	127,319,270
業務費用	60,579,663
人件費	23,667,886
物件費等	35,404,076
その他の業務費用	1,507,702
移転費用	66,739,606
補助金等	19,341,629
社会保障給付	37,687,596
他会計への繰出金	9,536,237
その他	174,145
経常収益(b)	7,916,554
純経常行政コスト(c)=(a)-(b)	119,402,715
臨時損失(d)	1,789,480
臨時利益(e)	4,159
純行政コスト(f)=(c)+(d)-(e)	121,188,036

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を提供したのかをコスト面から把握するものです。令和3年度の純行政コストは1,212億円となっており、そのうち、社会保障給付などの「移転費用」が最も高い割合を占めています。経常費用から、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。令和3年度における純経常行政コストは1,194億円となっています。

純資産変動計算書（一般会計等）

（単位：千円）

前年度末純資産残高(a)	334,177,302
純行政コスト(△)(b)	△ 121,188,036
財源(c)	134,147,181
税収等	81,020,749
国県等補助金	53,126,431
本年度差額(d)=(b)+(c)	12,959,144
無償所管換等(e)	226,970
本年度純資産変動額(f)=(d)+(e)	13,186,114
本年度末純資産残高(g)=(a)+(f)	347,363,416

純資産変動計算書は、当年度の純資産がどのような要因で、どの程度変動したのかを表すものです。令和3年度末の純資産残高は3,474億円となっています。財源（税収等及び国県等補助金）と純行政コストの差額（本年度差額）はプラスとなっており、それに無償所管換等を加算した132億円が令和3年度の増加額となります。

資金収支計算書（一般会計等）

（単位：千円）

業務活動収支(a)		18,469,760
業務支出		121,859,239
業務収入		140,329,000
投資活動収支(b)		△ 15,711,824
投資活動支出		22,904,830
投資活動収入		7,193,006
財務活動収支(c)		△ 2,273,842
財務活動支出		2,793,842
財務活動収入		520,000
本年度資金収支額(d)=(a)+(b)+(c)		484,095
前年度末資金残高(e)		4,794,149
本年度末資金残高(f)=(d)+(e)		5,278,244
本年度末歳計外現金残高(g)		4,570,193
本年度末現金預金残高(h)=(f)+(g)		9,848,437

資金収支（キャッシュ・フロー）計算書は、当年度の現金収支の状況を①業務活動②投資活動③財務活動の3つの活動区分に分けて表すものです。業務活動収支（経常的な行政サービスを提供するための現金収支）は185億円のプラス、投資活動収支（公共施設の整備、基金、貸付に係る現金収支）は157億円のマイナス、財務活動収支（区債に関わる現金収支）は23億円のマイナスとなり、令和3年度の資金収支は5億円のプラスとなっています。これに前年度末の資金残高を加算した53億円が令和3年度末の資金残高となり、さらに歳計外現金残高を加算した98億円が令和3年度末の現金預金残高となっています。