

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) 岁出総額と歳入一般財源のギャップ

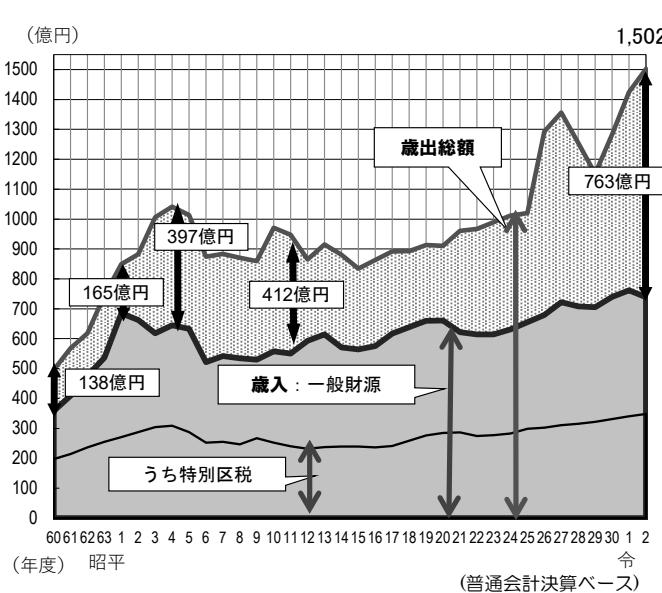
バブル崩壊後の長期にわたる景気低迷により、区の歳入の根幹である特別区税（特別区民税、軽自動車税、特別区たばこ税）と特別区財政調整交付金が減少したことにより、歳入の一般財源と歳出総額との間には大きなギャップが生じました。

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）。

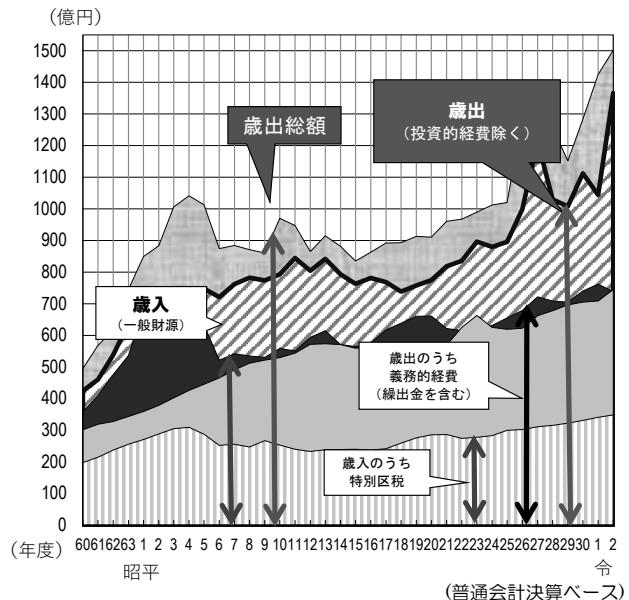
後に「失われた 10 年」と称されるようになった日本経済史上最長の不景気は、外需の牽引によって平成 14 年 1 月を底に回復基調に転じるまで続きました。この間、区では、基本的な収入の増加が望めないにもかかわらず、拡大した行政サービスを維持してきたこと、つまり身の丈を超えた行財政運営を続けてきたことが財政危機から脱しきれない要因であると分析し、徹底的な人件費の抑制や事務事業の再構築など行財政改革に取り組んできました。さらに、平成 14 年 2 月から平成 19 年 10 月までの 69 ヶ月間に拡大した好景気にも助けられ、ようやく、特別な財源対策を講じることなく財政運営が可能となるまでに回復し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

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。引き続き、新型コロナウイルス感染症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。

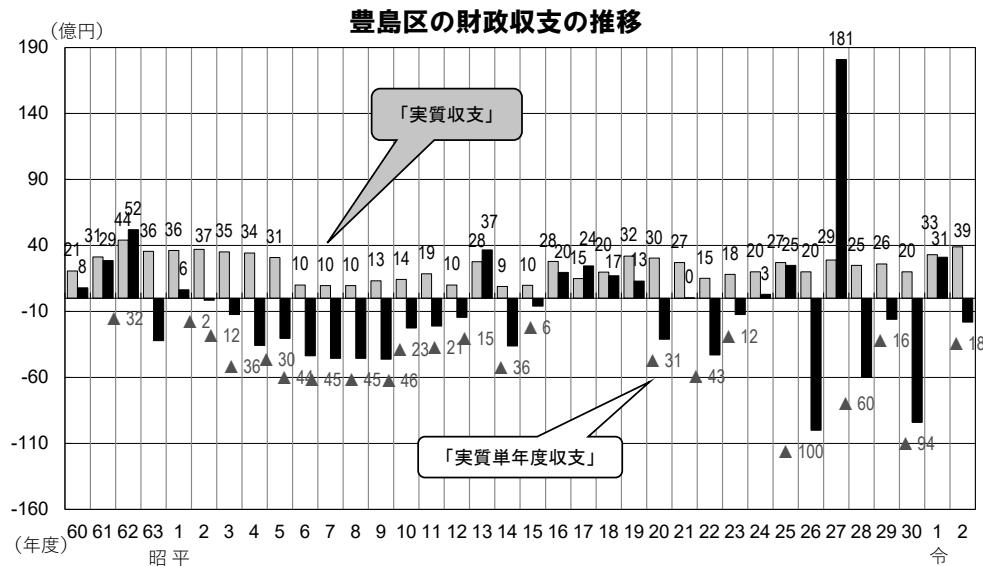
歳入（一般財源）と歳出総額の推移



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。



※収支に含む基金運用金は、平成6年度以降の庁舎建設基金、7年度、10年度の旧高齢者福祉施設整備基金です。

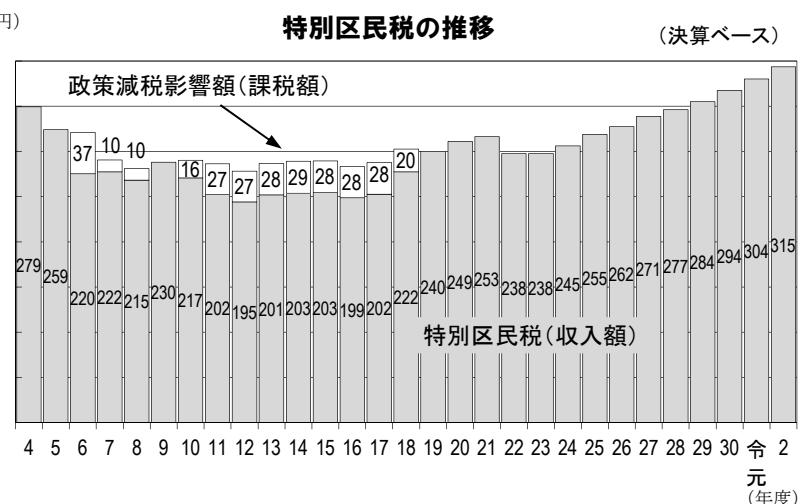
※実質単年度収支における平成6～11年度、14年度は基金の運用を含めた収支。

(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。

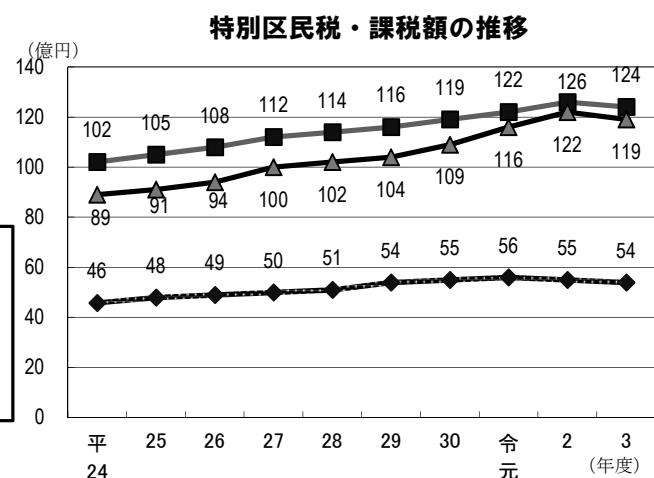
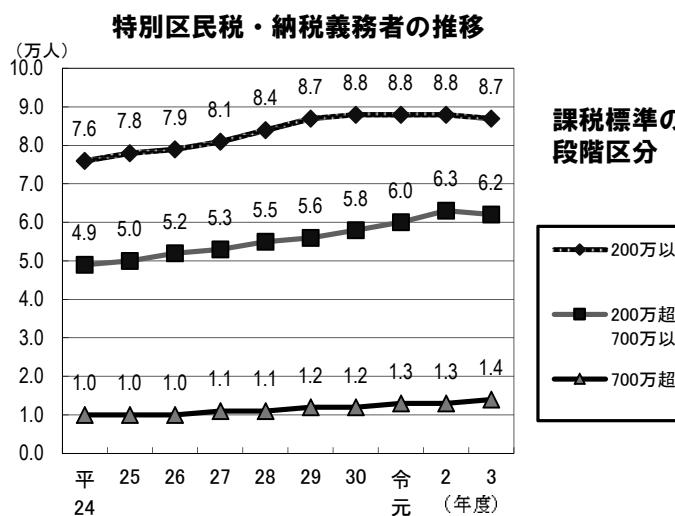
その後、景気の回復等によって、税収は増加を続け、令和2年度は、4年連続で過去最高を更新する315億円の税収となりました。

一方で、コロナ禍の影響により、景気は厳しい状況にあります。その状況は徐々に緩和されつつあるものの、未だ持ち直しの動きには弱さが見られます。社会経済活動が正常化に向かう中で、各種政策の効果や海外経済の改善もあり持ち直しの動きが続くことが期待されていますが、原材料価格の動向などによる下振れリスク、感染症による内外経済への影響に加え、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)の納稅義務者数は、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が、どちらも令和3年度には減少に転じ、先行きを慎重に見る必要があります。

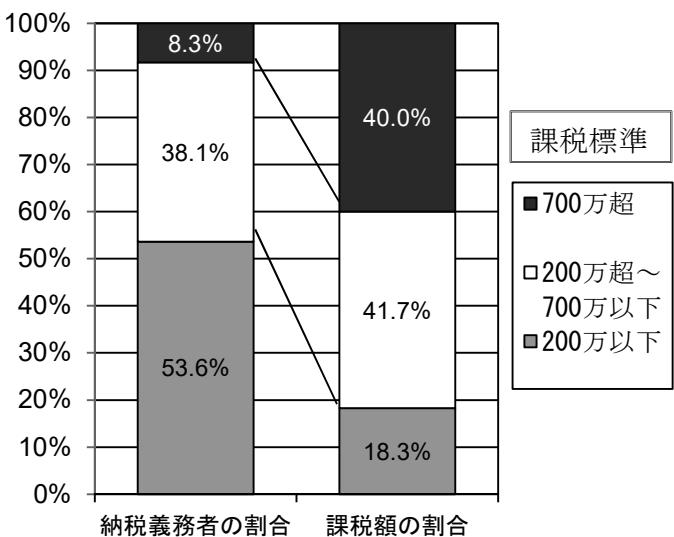


また、豊島区の特別区民税(所得割)の税収構造を見ると、課税標準で700万円を超える8.3%の納稅義務者が、40.0%の税を負担する状況となっています。

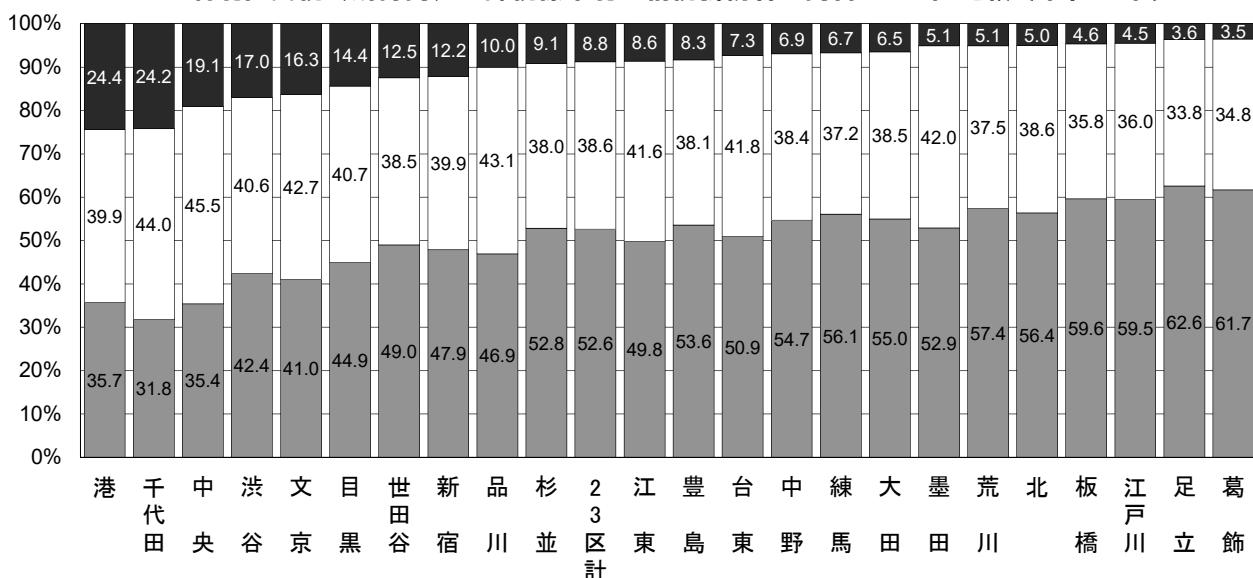
少子高齢・低成長社会において、区民福祉を向上させ、持続的な地域経営を進めていくためには、現在の人口や税収を前提として考えるだけでは限界があります。

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3年〕



特別区民税(所得割)の課税標準別・納稅義務者の割合の23区比較〔令和3年〕



(3) 義務的経費の増大傾向

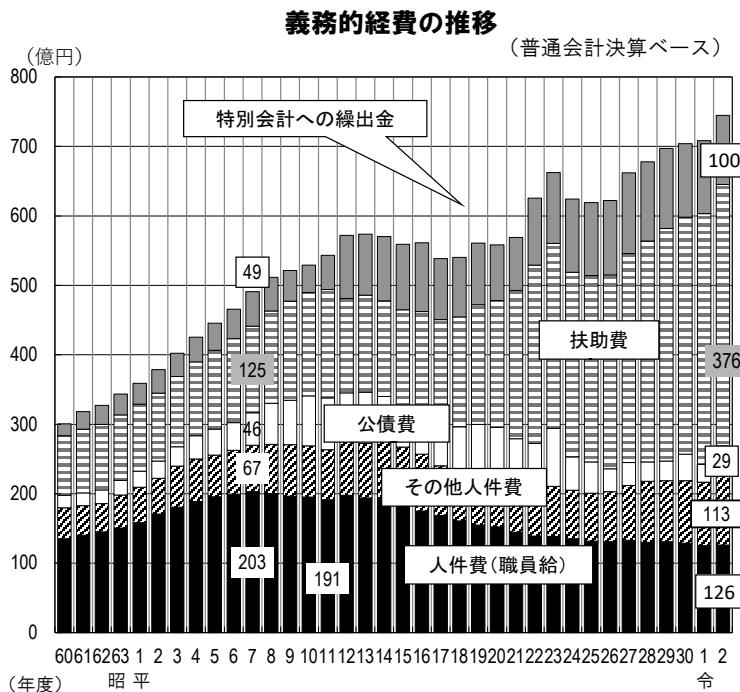
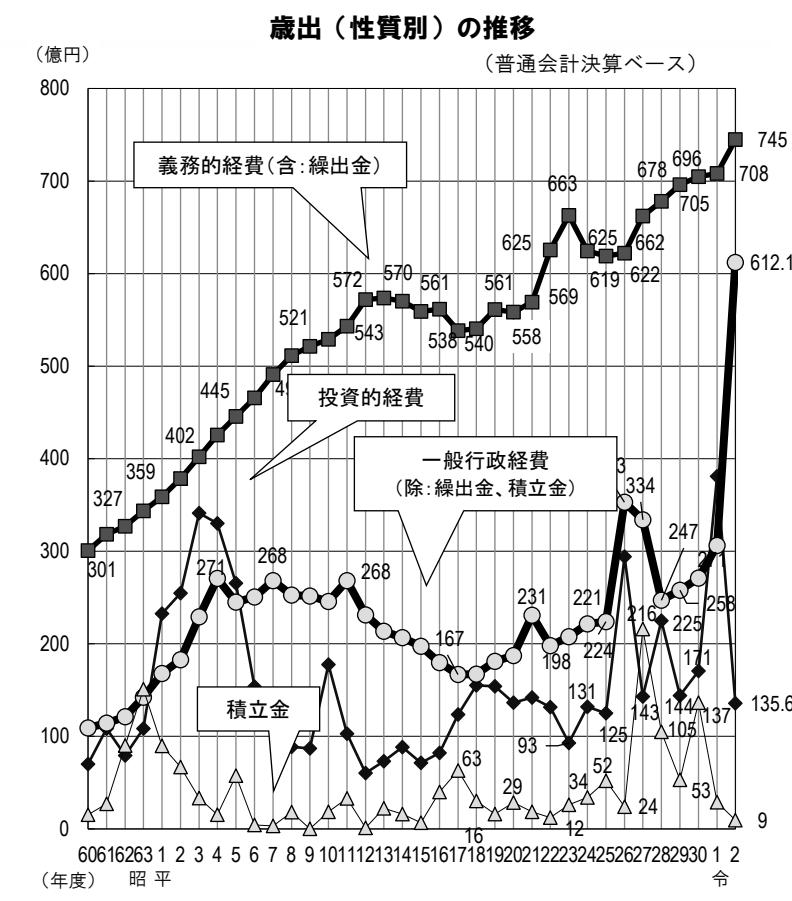
区の歳出は、一般的に、扶助費、公債費、人件費などの義務的経費、公共施設を整備するための投資的経費、そして様々な区民サービスに充てるための一般行政経費の3つに分けられます。

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2年度は、幼児教育・保育無償化が通年化したことや、新型コロナウイルス感染症の影響により生活困窮者の自立支援経費が増加したことなどから、過去最大の376億円となりました。公債費は、平成23年度に過去に発債した大きな銀行債の満期償還があったため、一時的に増大しましたが、令和2年度には29億円となりました。

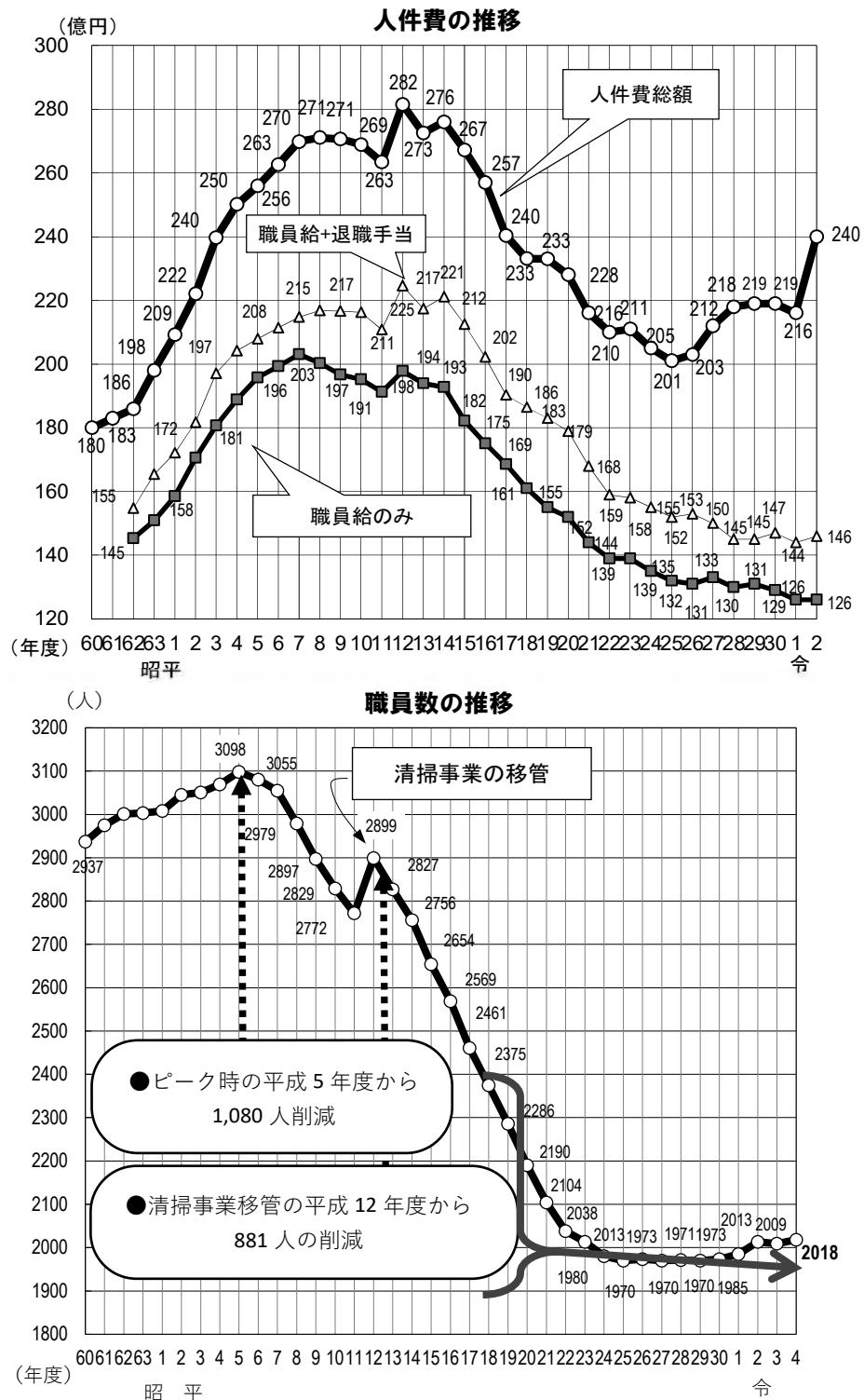


(4) 人件費と職員定数の減少

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 2 年度では 126 億円となり、ピーク時からは 77 億円、約 38% 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 4 年度当初では 2,018 人となります。

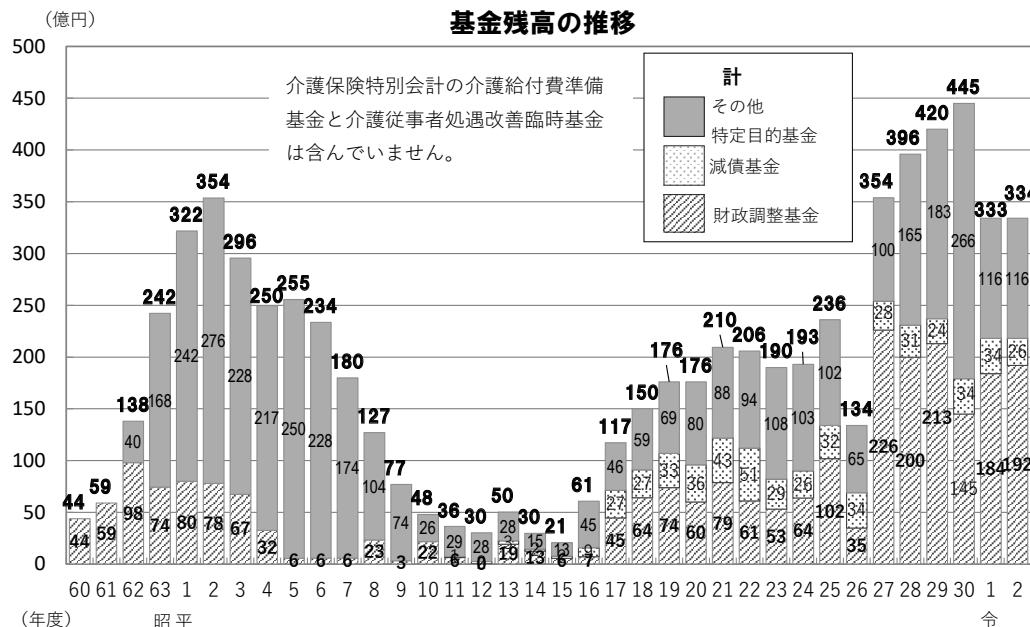


(5) 積立金の推移

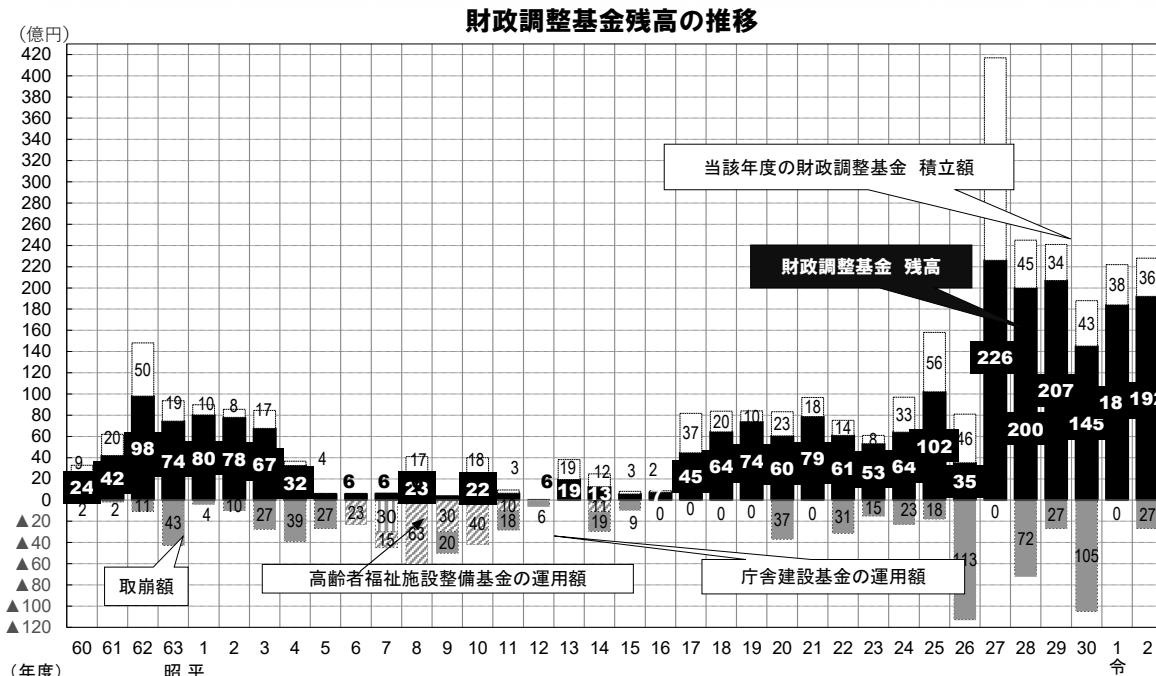
平成2年度末には354億円あった基金は、その後、財源対策として取り崩しを行ったことにより減少しましたが、平成16年度以降は増加傾向に変わっています。

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。平成30年度の基金残高は445億円と過去最大の水準となりましたが、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334億円となりました。

令和2年度末基金残高は、コロナ対策など補正予算の財源に活用するため財政調整基金を取り崩したもの、前年度決算剰余金などの積立により、前年度比1億円増の334億円となりました。

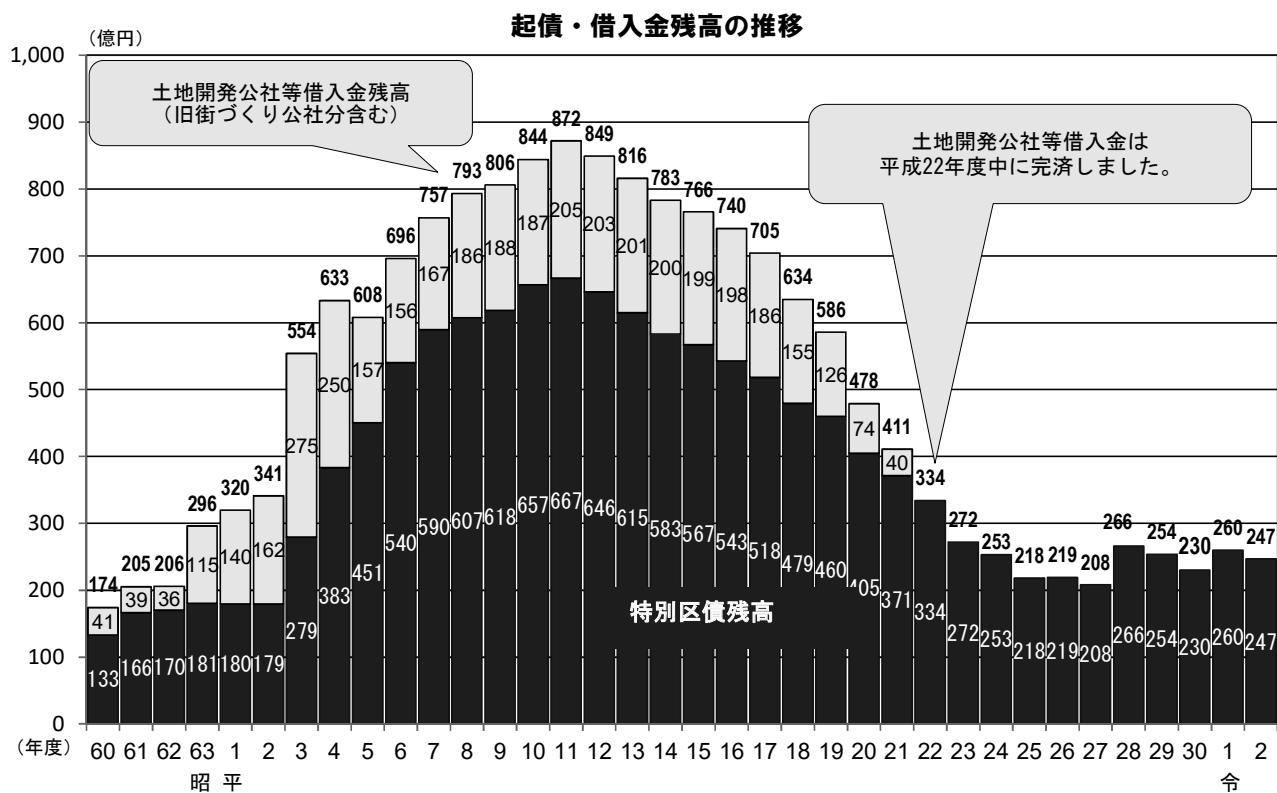


下のグラフは、経済状況の変動や不測の事態等に対応する貯金である財政調整基金の残高の推移と、取り崩しの状況をみたものです。バブルが崩壊した平成3年度以降、大きな取り崩しが続き、底を突いた財政調整基金に替わり、平成6年度から庁舎等建設基金や高齢者福祉施設整備基金を運用しながら、財政を維持してきたことがわかります。令和2年度末残高は、192億円となっており、目標とする標準財政規模の2割以上を達成しています。



(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、令和 2 年度は 247 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、令和 2 年度末は 87 億円の貯金超過となりました。



(7) 施設関連経費の状況

令和 2 年度の施設関連経費は約 368 億円で、前年度と比較して約 178 億円、約 57% 減少しています。なお、一般会計歳出総額に占める割合は 24.4% です。

令和 2 年度は、前年度と比較して、としま区民センターや、芸術文化劇場等の大規模な施設整備終了に伴う施設整備費の減少が、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・更新を進めています。

施設関連経費の推移

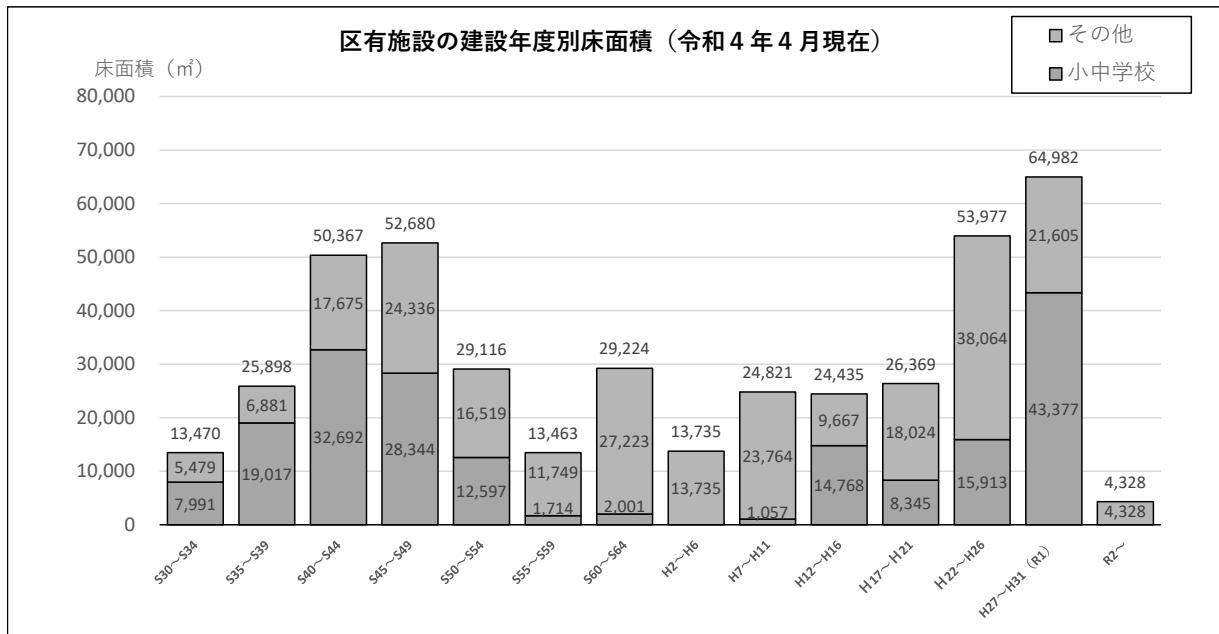
施 設 関 連 経 費	平成28年度 (百万円)	平成29年度 (百万円)	平成30年度 (百万円)	令和元年度 (百万円)	令和2年度 (百万円)	令和元年度→令和2年度	
						増減額 (百万円)	増減率
①施設建設費・大規模改修経費	15,737	6,217	9,058	28,525	10,914	△ 17,611	△ 194.4 %
②用地等取得費	3,223	3,607	2,593	3,726	2,402	△ 1,324	△ 51.1 %
③補修工事費等	1,089	1,474	1,278	1,917	1,511	△ 406	△ 31.8 %
④施設管理運営経費	11,883	12,038	12,094	14,377	13,158	△ 1,219	△ 10.1 %
⑤施設関連人件費	7,131	6,179	6,144	5,955	8,741	2,786	45.3 %
合 計 (A)	39,063	29,515	31,167	54,500	36,726	△ 17,774	△ 57.0 %
⑥施設使用料等 (B)	3,439	3,249	3,117	3,107	2,928	△ 179	△ 0.6 %
施設収入を加味した経費 (A - B)	35,624	26,266	28,050	51,393	33,798	△ 17,595	△ 67.0 %
一般会計決算歳出総額 (百万円)	125,549	117,286	128,594	142,460	150,469		
歳出総額における 施設関連経費(A)の割合	31.1%	25.2%	24.2%	38.3%	24.4%		

※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4年4月現在、区は310カ所、約42.6万m²（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18.7万m²、その他区有施設が280カ所・約23.9万m²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）の状況を表すものです。令和2年度は資産が3,967億円、負債が626億円、純資産が3,342億円となっています。

貸借対照表により、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ものと、将来世代に負担を先送りしているものがわかります。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2年度においては6.8%となっています。

貸借対照表(一般会計等)【令和2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) 3,967億円	将来世代の負担(特別区債等) 626億円	
	純資産(資産－負債) これまでの世代の負担 3,342億円	

(単位：千円)

借 方	貸 方
[資産の部]	[負債の部]
固定資産 有形固定資産 事業用資産 インフラ資産 物品 無形固定資産 投資その他の資産 投資及び出資金 長期延滞債権 長期貸付金 基金 徴収不能引当金	固定負債 地方債 退職手当引当金 損失補償等引当金 その他 流動負債 1年内償還予定地方債 未払金 前受金 賞与等引当金 預り金 その他
366,522,812	53,756,641
350,788,862	22,221,408
231,735,368	13,250,325
117,799,752	0
1,253,743	18,284,908
682,644	
15,051,305	
599,916	
1,270,259	
759	
13,309,265	
△ 128,894	
30,223,427	8,812,296
9,494,012	2,495,983
720,782	6,699
1,186	271,233
20,114,063	1,096,172
△ 106,616	4,699,863
	242,346
資 产 合 计	負債合計
396,746,239	62,568,936
	[純資産の部]
	固定資産等形成分
	余剰分(不足分)
	334,177,302
	負債・純資産合計
	396,746,239

(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)	139,712,318
業務費用	53,776,833
人件費	22,020,073
物件費等	30,713,369
その他の業務費用	1,043,392
移転費用	85,935,485
補助金等	39,002,199
社会保障給付	36,664,672
他会計への繰出金	10,006,627
その他	261,986
経常収益(b)	9,686,692
純経常行政コスト(c)=(a)-(b)	130,025,626
臨時損失(d)	71,523
臨時利益(e)	18,679
純行政コスト(f)=(c)+(d)-(e)	130,078,470

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2年度の純行政コストは1,301億円となっており、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2年度における純経常行政コストは1,300億円となっています。

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)	322,897,236
純行政コスト(△)(b)	△ 130,078,470
財源(c)	141,347,493
税収等	75,562,269
国県等補助金	65,785,224
本年度差額(d)=(b)+(c)	11,269,023
無償所管換等(e)	11,043
本年度純資産変動額(f)=(d)+(e)	11,280,066
本年度末純資産残高(g)=(a)+(f)	334,177,302

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。令和2年度末の純資産残高は3,342億円となっています。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113億円が令和2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)	10,160,218
業務支出	136,285,741
業務収入	146,445,959
投資活動収支(b)	△ 7,614,455
投資活動支出	14,678,349
投資活動収入	7,063,894
財務活動収支(c)	△ 1,589,380
財務活動支出	2,760,780
財務活動収入	1,171,400
本年度資金収支額(d)=(a)+(b)+(c)	956,383
前年度末資金残高(e)	3,837,766
本年度末資金残高(f)=(d)+(e)	4,794,149
本年度末歳計外現金残高(g)	4,699,863
本年度末現金預金残高(h)=(f)+(g)	9,494,012

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102億円のプラス、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76億円のマイナス、財務活動収支（区債に係る現金収支）は16億円のマイナスで、令和2年度の資金収支は10億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48億円が令和2年度末の資金残高で、さらに歳計外現金残高を加算した95億円が令和2年度末の現金預金残高となります。