

# これまでの 財政運営を振り返る

### Ⅲ これまでの財政運営を振り返る

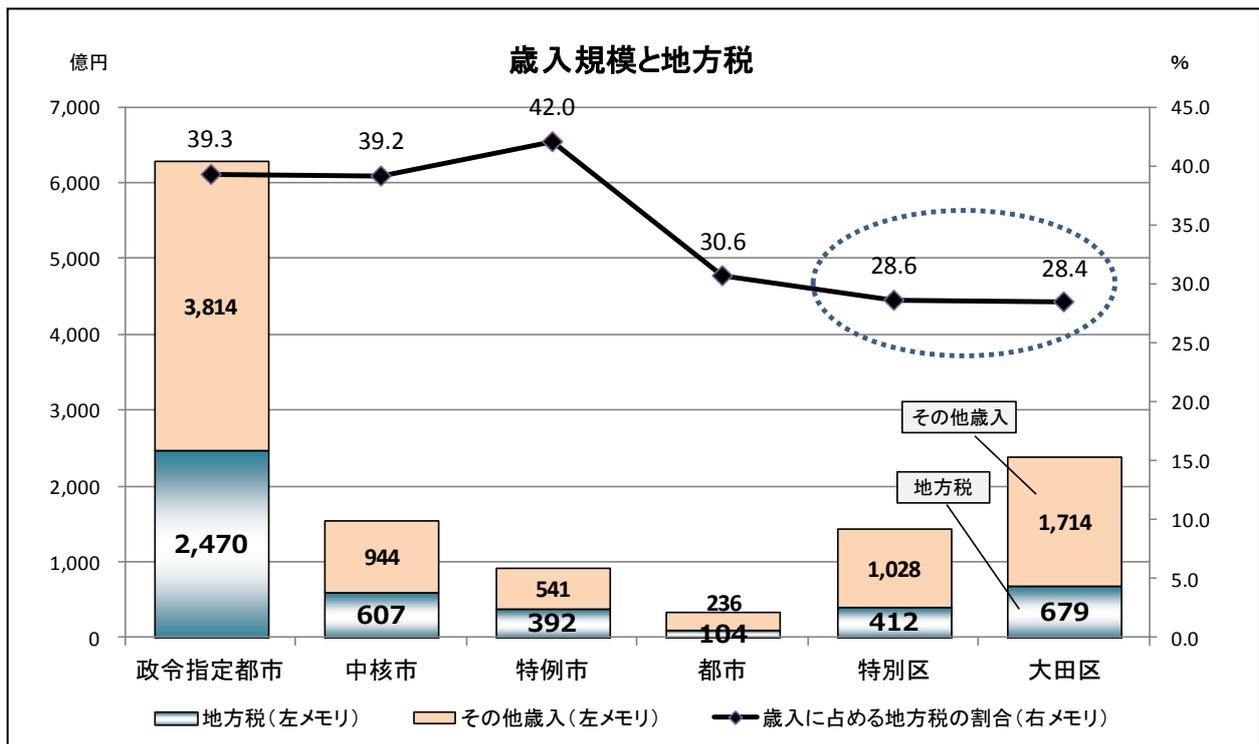
- 平成 26 年度決算の特別区税は、3 年連続の増となりました。また、特別区交付金は、5 年連続の増となりました。
- 基幹財源はリーマンショック前の水準に戻りつつあり、好調な税収等の確保ができていているといえます。
- しかし、特別区税及び特別区交付金はリーマンショック時には約 420 億円減収（平成 19 年度を基準に 22 年度まで）となるなど、景気に左右される財源であります。また、特別区交付金は、平成 28 年度与党税制改正大綱における不合理な偏在是正措置の拡大により、今後更なる減少が見込まれています。
- 大田区は今後、待機児童解消や公共施設の維持・更新など、大都市特有の膨大な行政需要を抱えています。
- 地方交付税が交付されない特別区は、景気動向による税収の変動に大きく影響されやすい財政構造となっており、今後の行政需要に適切に対応しながら、柔軟で強固な財政基盤を確立しなければなりません。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ります。
- 『Ⅲ これまでの財政運営を振り返る』では、「Ⅲ-1 大田区(特別区)の財政構造の特徴」、「Ⅲ-2 平成元年からの大田区財政運営」と二章立てで分析を行い、P77 から『Ⅳ 将来を見据えた財政運営～大田区中長期財政見通し～』で今後の大田区の収支見通しや財政運営について考えていきます。

## Ⅲ-1 大田区(特別区)の財政構造の特徴

### (1) 歳入構成から見る特別区の特徴

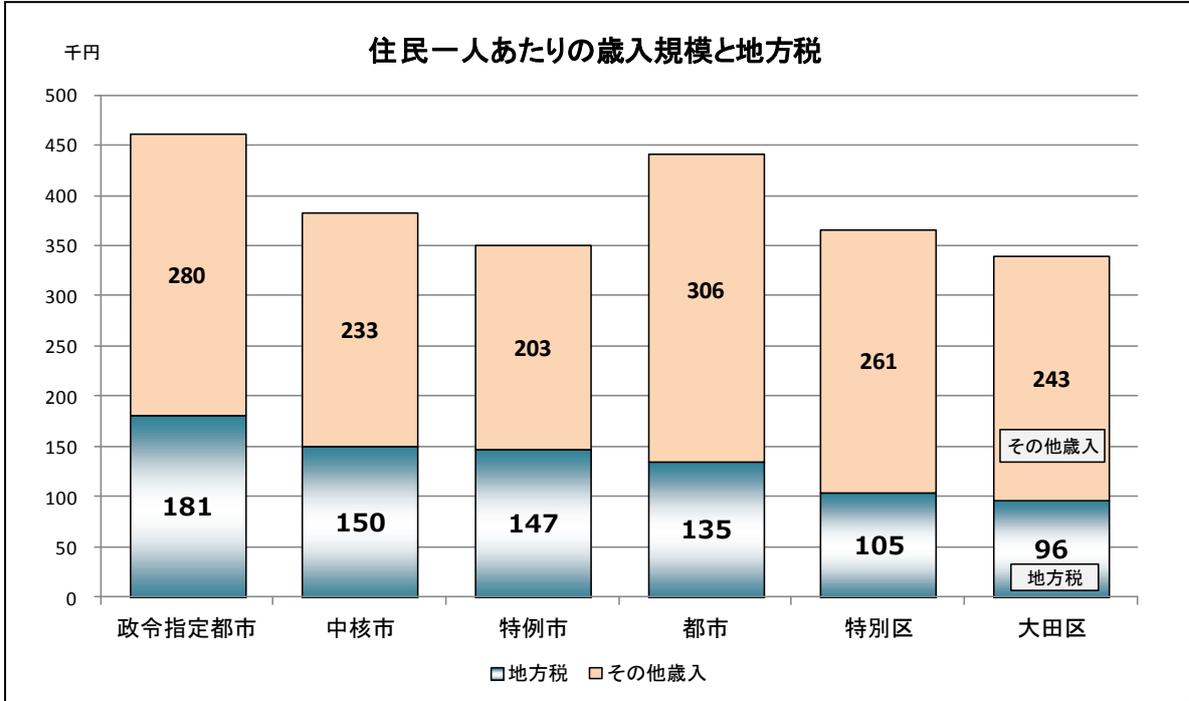
#### ① 歳入規模と地方税(平成25年度決算での比較)

- 特別区は、歳入規模と地方税とも、中核市と同規模であり、大田区においては中核市を上回っていることが分かります。
- 他の都市と比較すると、歳入に占める地方税の割合が低いことが分かります。これは、特別区の区域において、一般の市町村税である市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税(調整三税)及び都市計画税が、都税として徴収されるためです。



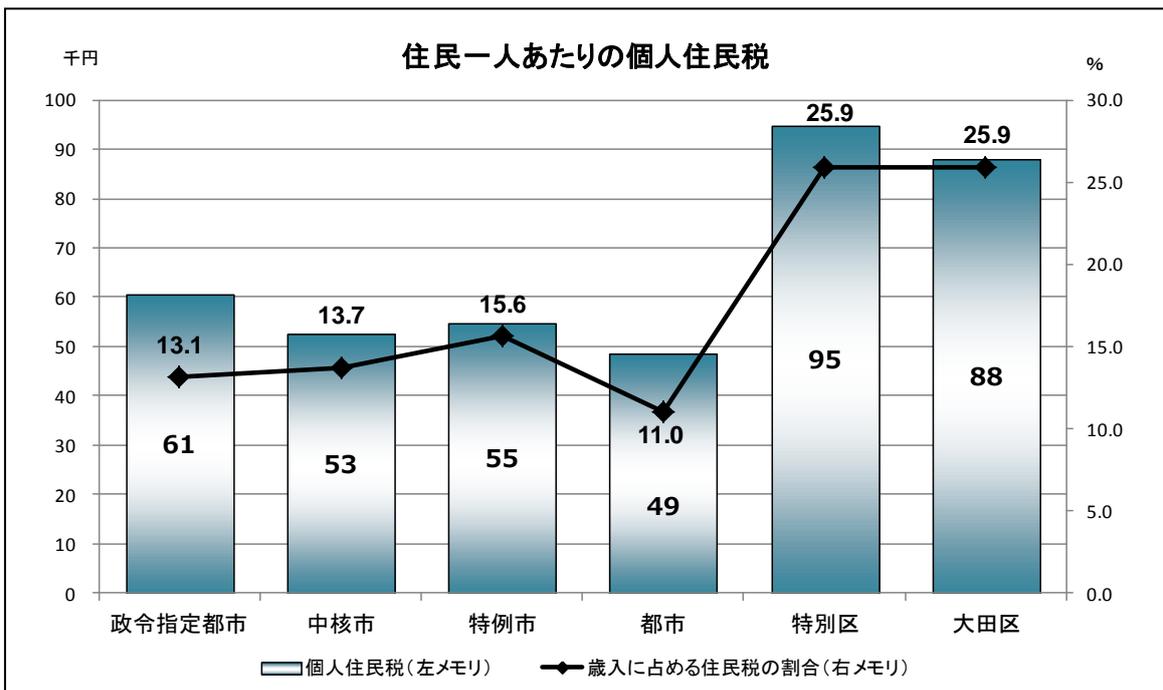
② 住民一人あたりの歳入規模と地方税（平成 25 年度決算での比較）

○ 特別区・大田区ともに、他の都市と比較して下回っていることが分かります。



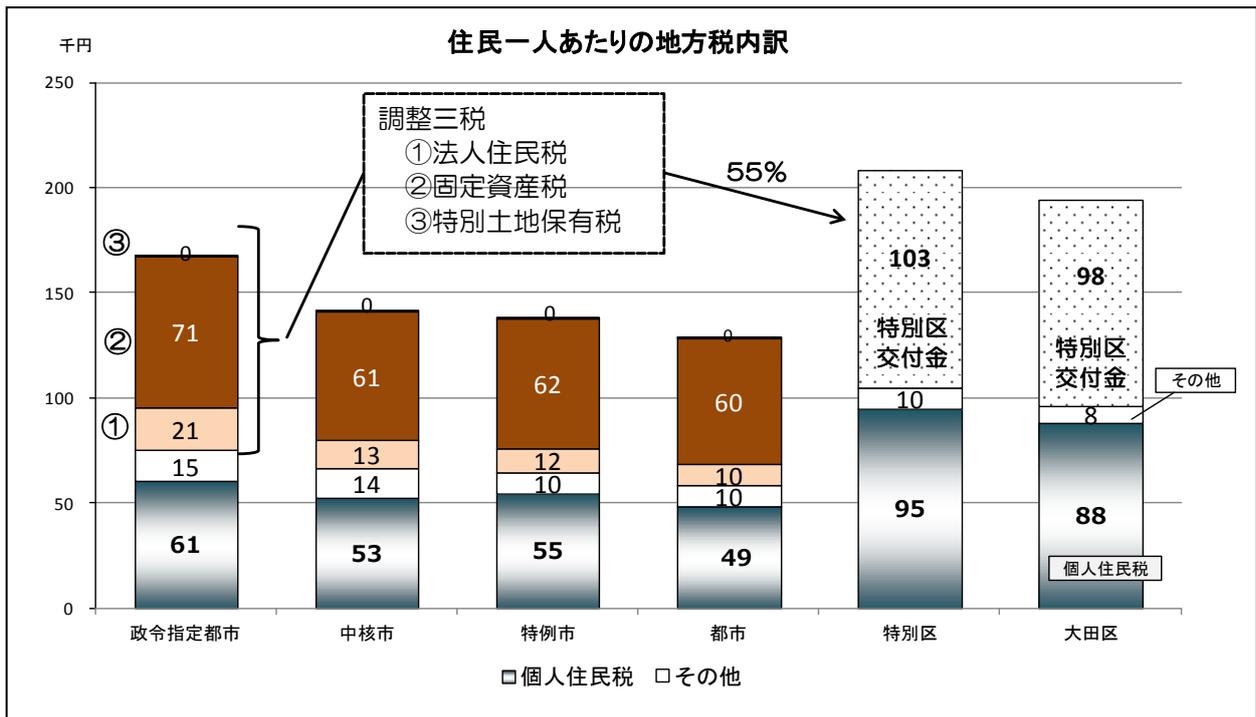
③ 住民一人あたりの歳入規模と住民税（平成 25 年度決算での比較）

○ 特別区・大田区ともに、他の都市と比較して上回っていることが分かります。



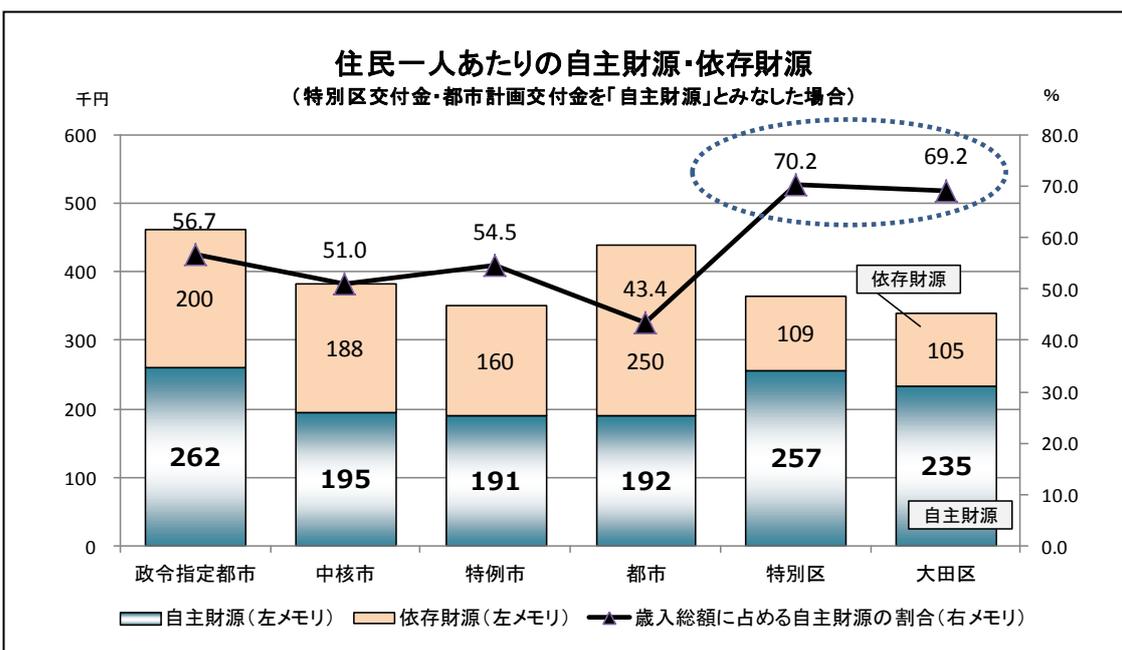
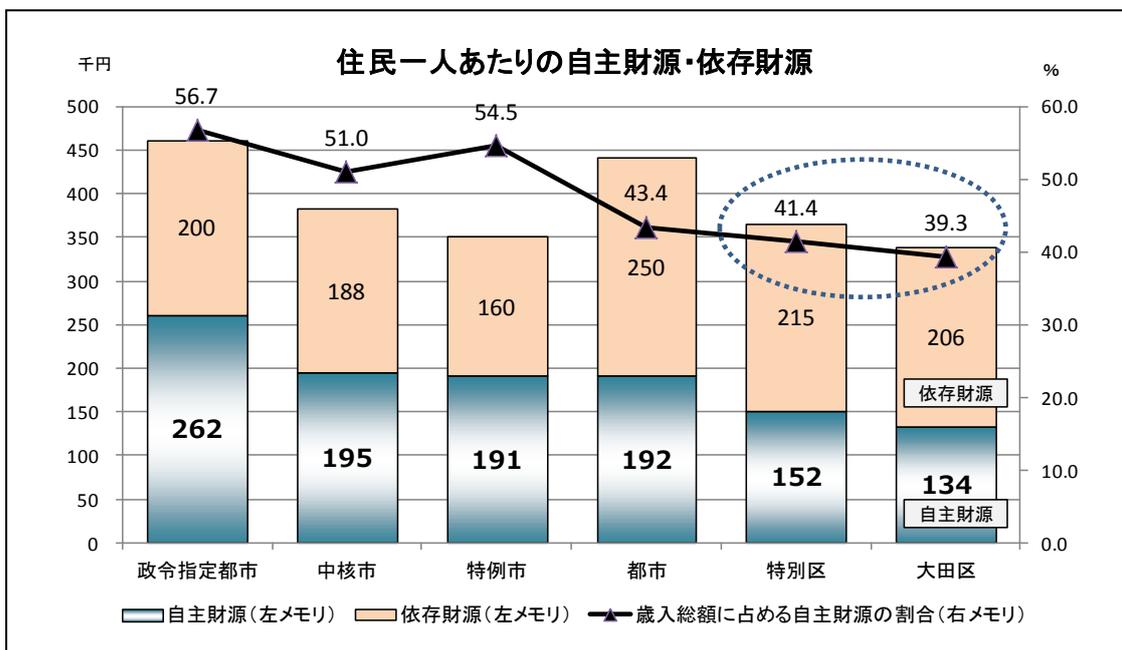
#### ④ 住民一人あたりの地方税の内訳（平成 25 年度決算での比較）

- 地方税の内訳を見ると、個人住民税は他の都市を大きく上回っています。
- 一般の市町村税に相当する都区財政調整制度に基づく特別区交付金を含めて比較すると、他の都市よりも突出して上回っていることが分かります。



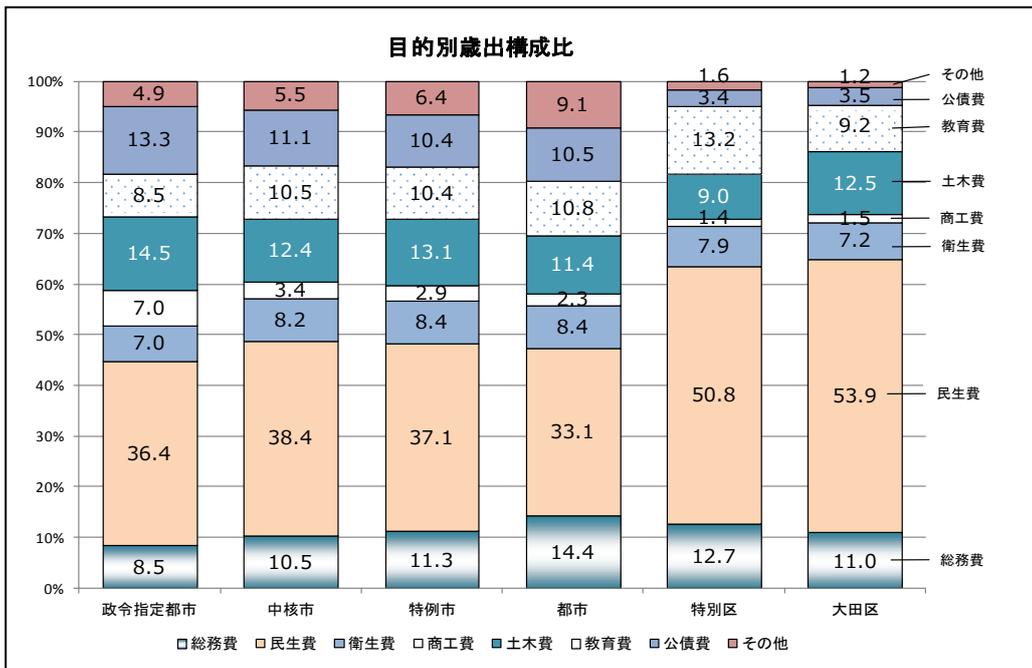
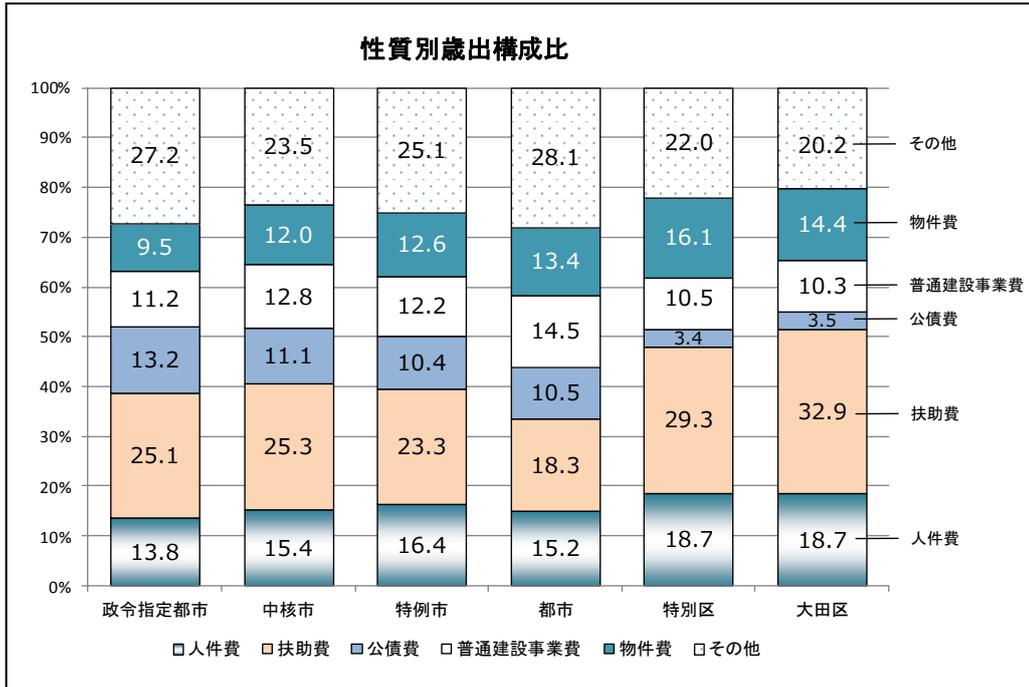
⑤ 住民一人あたりの自主財源と依存財源（平成 25 年度決算での比較）

- 特別区・大田区ともに自主財源比率が低くなっていることが分かります。これは一般の市町村税である市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税（調整三税）及び都市計画税が、都税として徴収されるためです。
- 仮に、特別区交付金及び都市計画交付金を「自主財源」とみなした場合、大田区、特別区の自主財源比率はそれぞれ 69.2%、70.2%となり、他の都市と比べて突出して高いことが分かります。

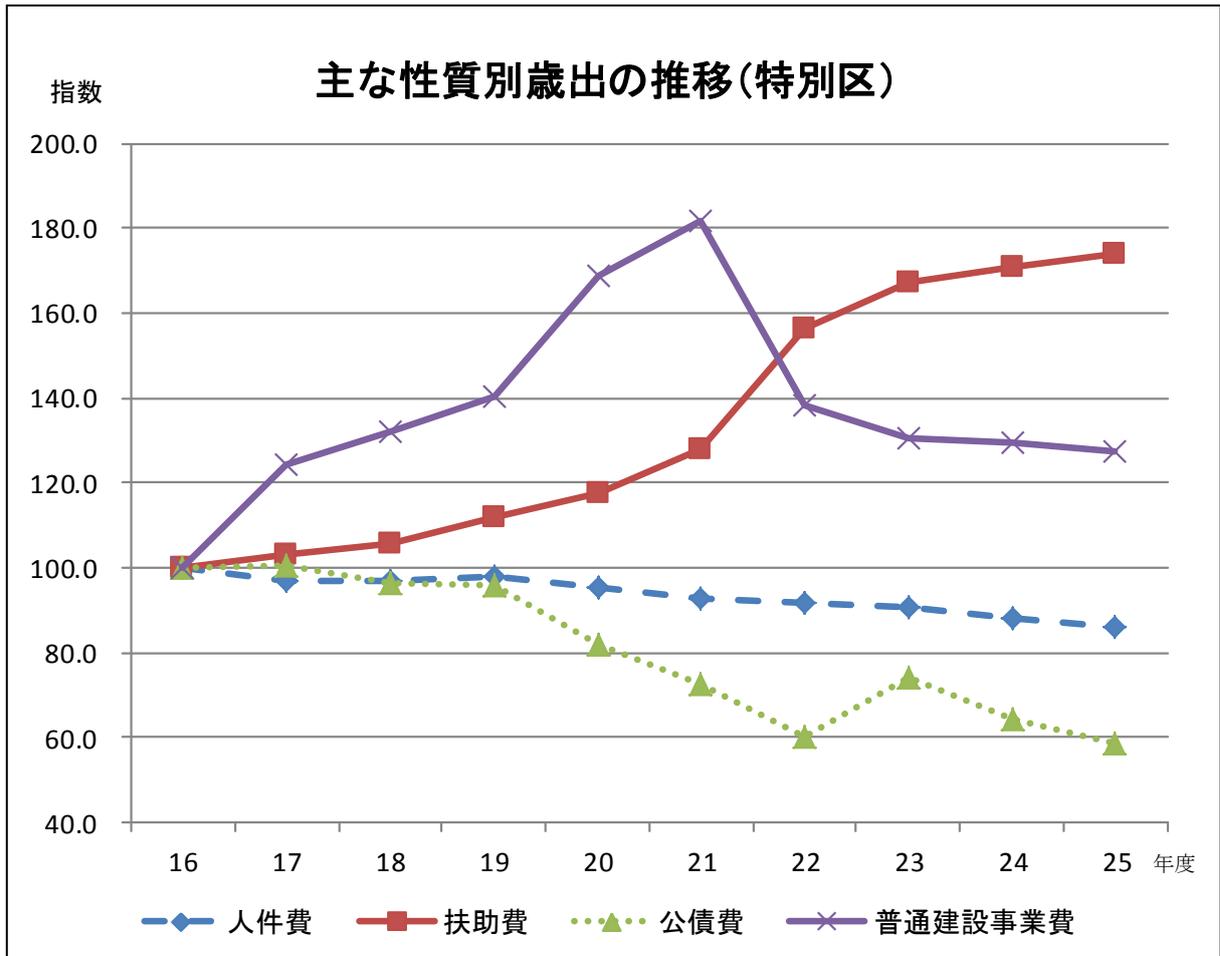


## (2) 歳出構成比で見る特別区の特徴（平成 25 年度決算）

- 性質別構成比で見ると、人件費と扶助費の割合が高く、公債費の割合が突出して低いことが分かります。
- 目的別構成比で見ると、民生費の割合が突出して高く、公債費の割合が突出して低いことが分かります。



- 特別区における義務的経費の推移を見ると、人件費・公債費は減少傾向ですが、扶助費が年々増加していることが分かります。
- 今後も高齢化に伴う社会保障関係経費の増加、公共施設の維持・更新等、歳出を押し上げる要因が山積しており、予断を許さない状況にあります。

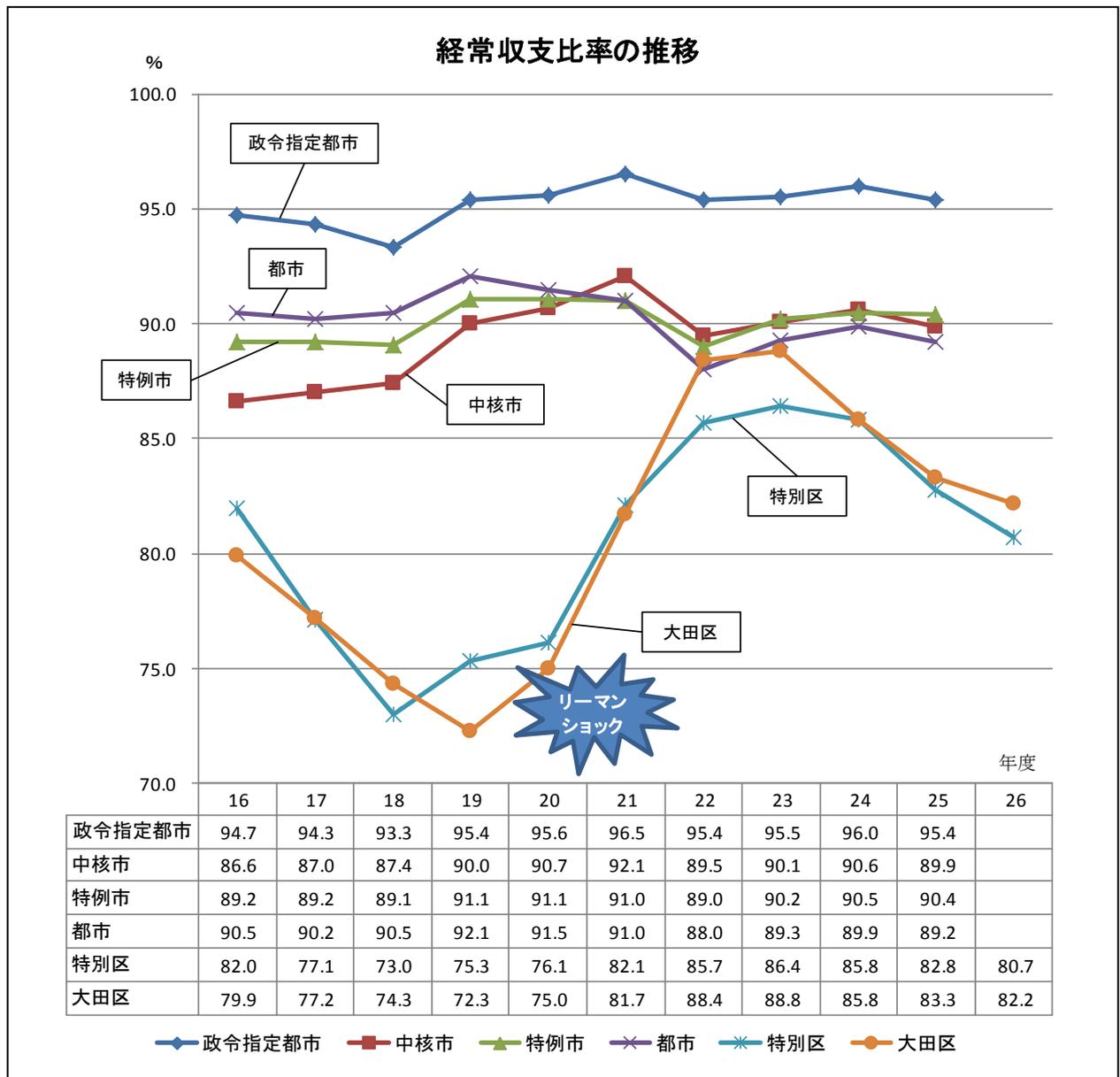


※上記は、平成16年度を100として指数で表したグラフである。

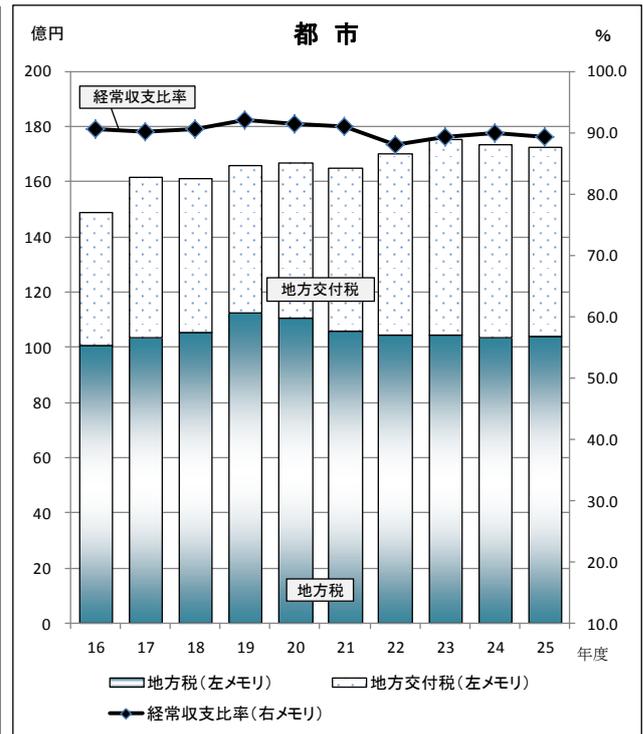
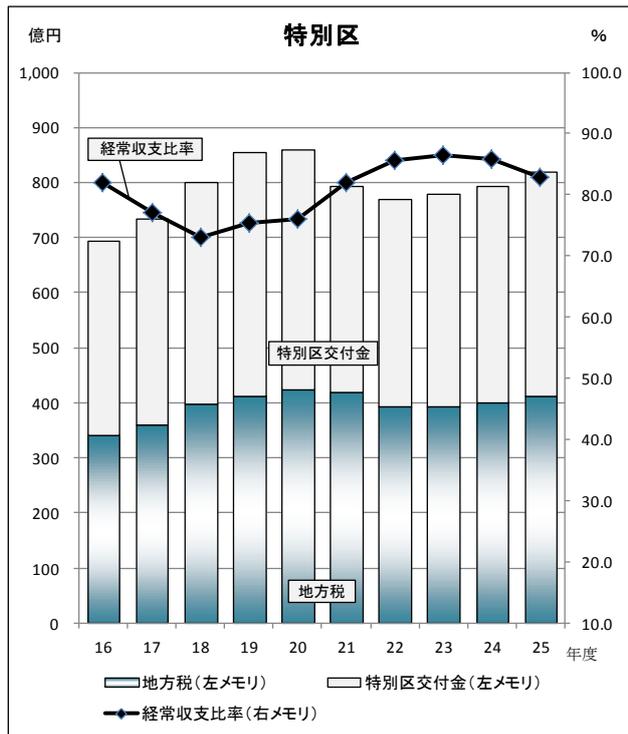
### (3) 財政指標に見る特別区の特徴

#### ① 経常収支比率

- 直近 10 年間の経常収支比率を見ると、特別区・大田区は他の都市と比べて低いことが分かり、財政の弾力性が相対的に高いことがいえます。
- しかし、地方交付税が交付されない特別区は、景気動向による税収等の変動に大きく影響されやすく、経常収支比率が他の都市と比べて大きく変動していることが分かります。景気動向を注視しつつ、安定した財政運営を自律的に行っていく必要があるといえます。



- 地方交付税が交付されない特別区は、基幹財源である特別区民税と特別区交付金の増減が経常収支比率に大きく影響します。
- それに比べて、都市は税収が落ち込んだ時でも地方交付税で措置されるため、経常収支比率はほぼ横ばいとなっていることが分かります。

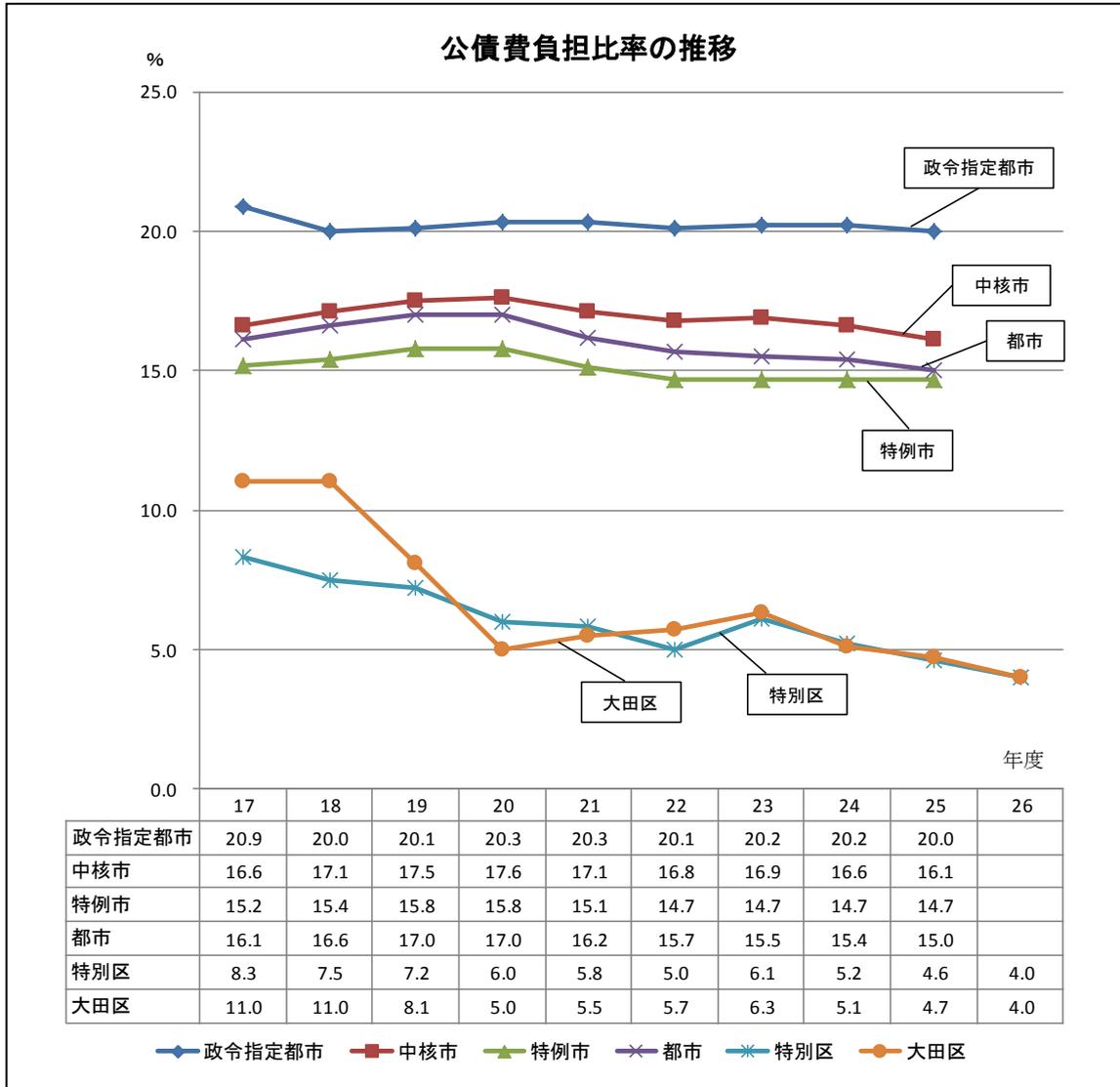


税収等の増 ⇔ 経常収支比率が下がる  
 税収等の減 ⇔ 経常収支比率が上がる

地方税が減となっても、地方交付税で措置されるため、総額はほぼ横ばい  
 (経常収支比率も大きく変動しない)

## ② 公債費負担比率

- 直近 10 か年の公債費負担比率を見ると、特別区・大田区は他の都市と比べて突出して低いことが分かり、財政の弾力性が高いことがいえます。

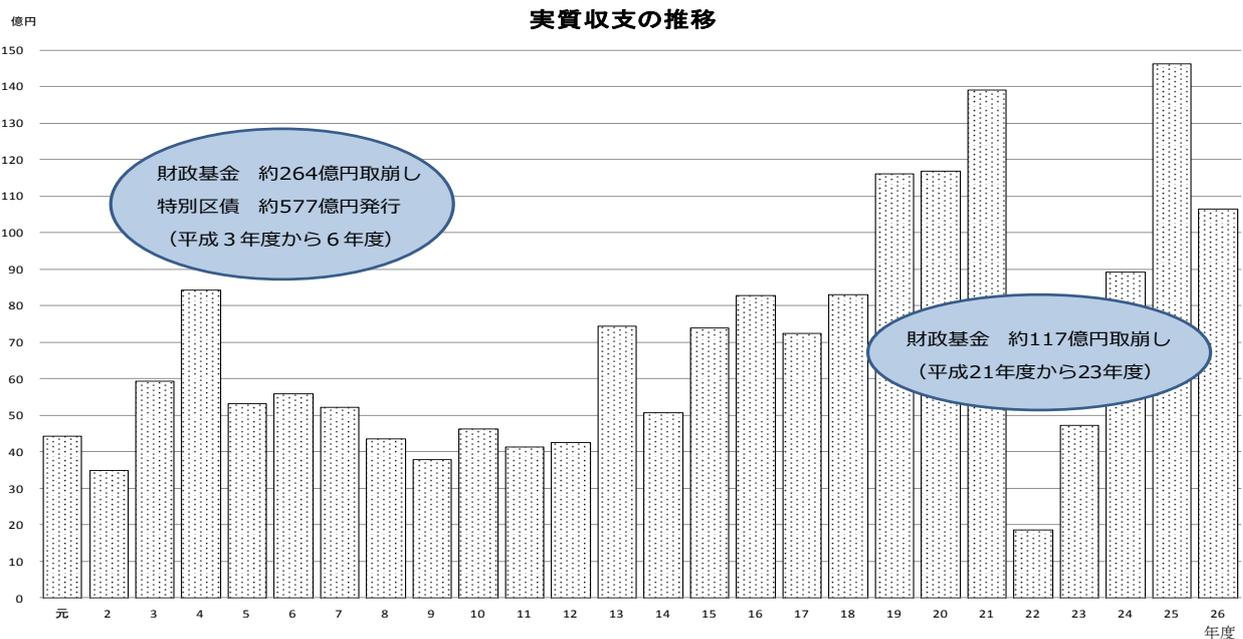
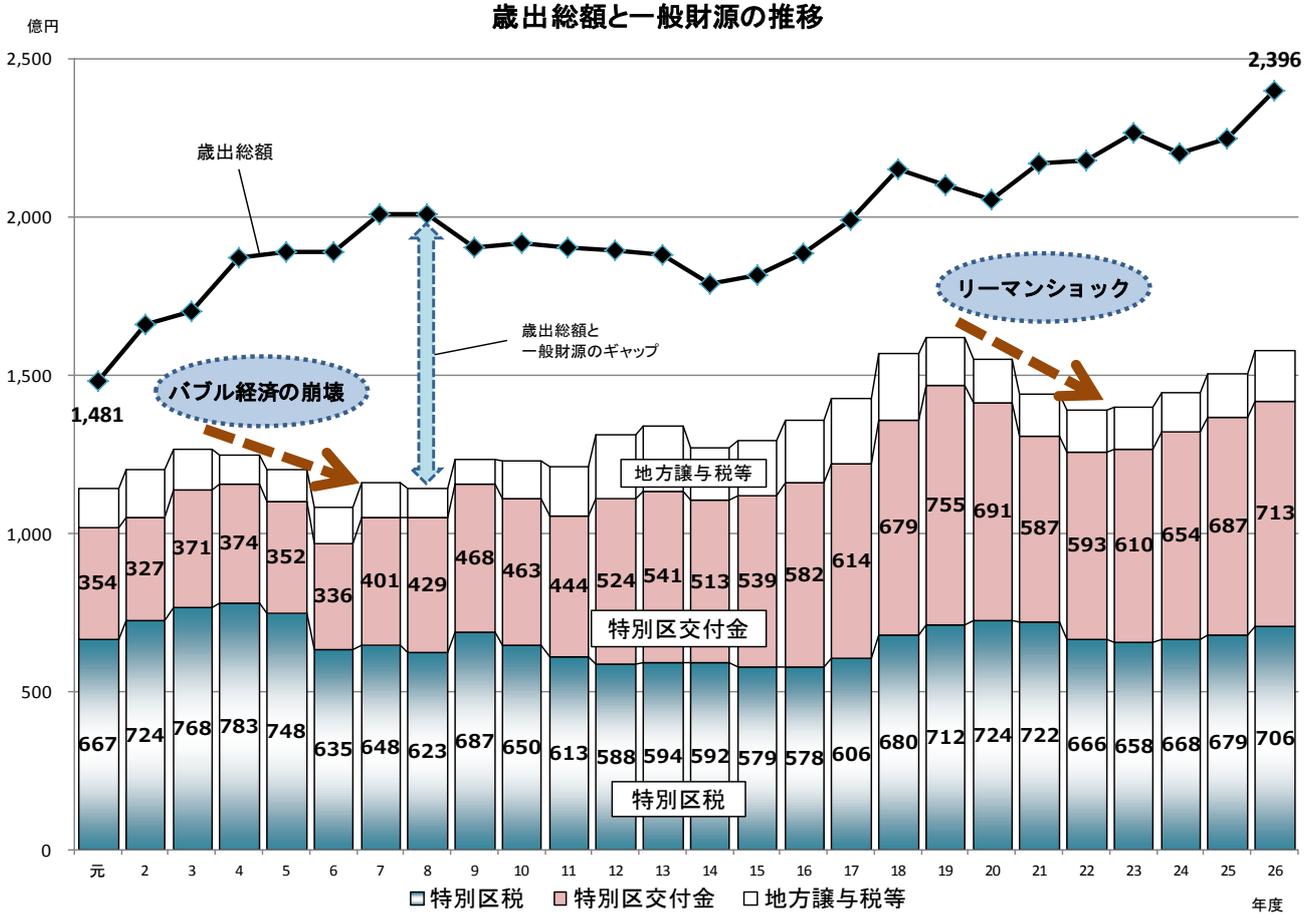


政令指定都市等が大田区（特別区）と比べて公債費負担比率が高い理由として、「臨時財政対策債」を発行していることが大きな要因とされています。地方の財源不足の補填のため、政令指定都市等は地方財政法第5条の特例となる臨時財政対策債を活用しています。また、臨時財政対策債の元利償還金相当額については、その全額を地方交付税措置されることとされており、地方自治体の財政運営に支障が生ずることがない制度とされています。

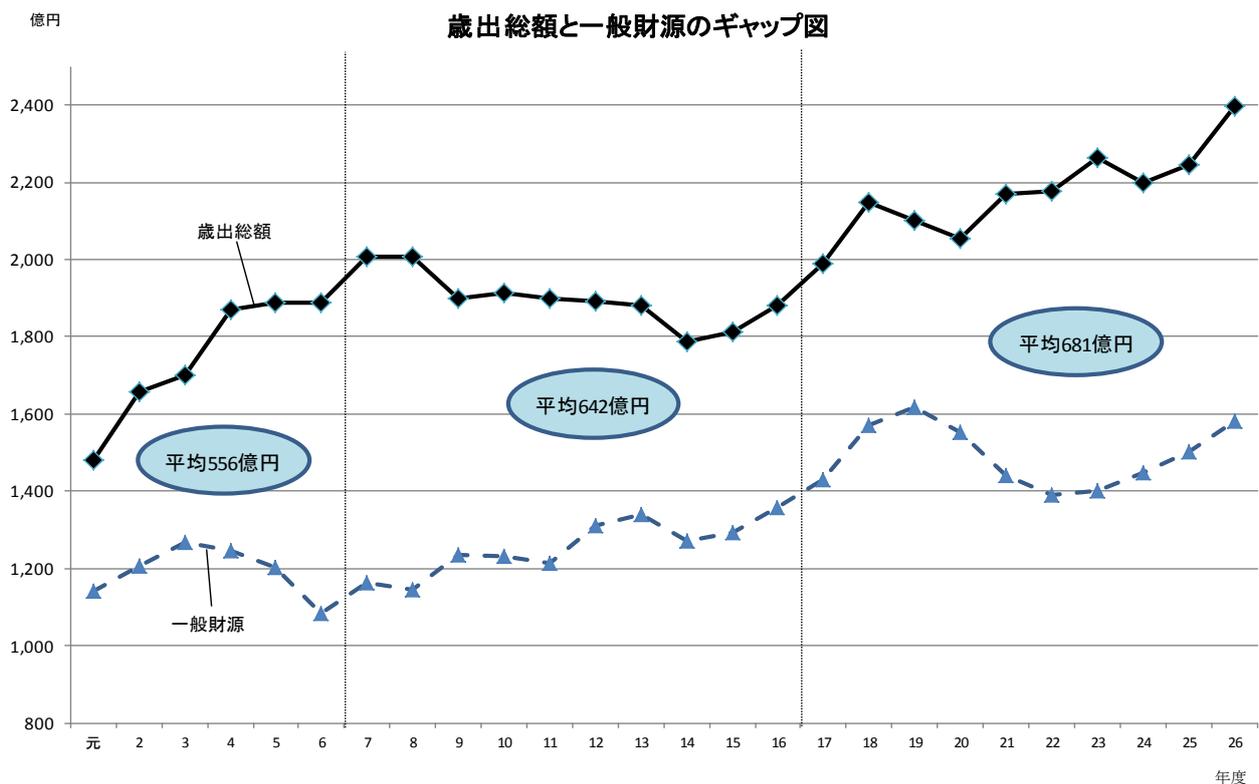
なお、特別区は臨時財政対策債が制度上発行できず、課題となっております。

## Ⅲ-2 平成元年からの大田区財政運営

### (1) 歳出総額と一般財源、実質収支の推移

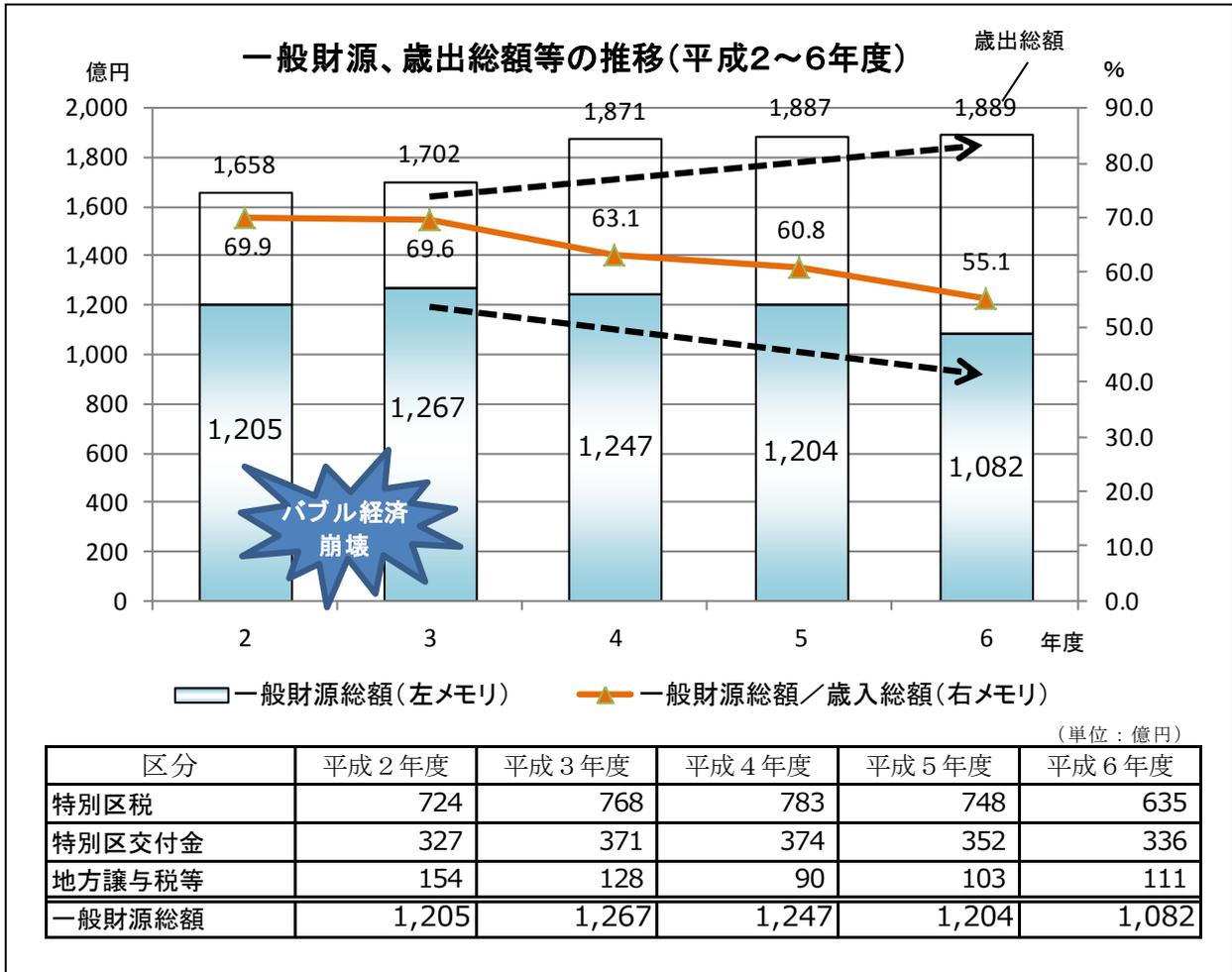


- 平成元年からの一般財源の推移を見ると、景気変動や税源移譲、特別区交付金の制度改正等により、不安定な形で大きく増減を繰り返していることが分かります。
- バブル経済の崩壊、リーマンショックによる二度にわたる景況悪化の際にも、基金の取り崩しや特別区債の発行等の対応により、実質収支赤字を計上することなく、安定的に行政サービスを提供してきました。
- 歳出総額と一般財源のギャップは、直近10か年の平均では681億円、平成26年度は816億円となっています。近年の景気回復により一般財源は緩やかに上昇しているものの、行政ニーズの多様化等により歳出総額も年々上昇していることが分かります。



## <バブル経済の崩壊>

- バブル経済崩壊時の一般財源、歳出総額の推移は、以下のとおりです。



- 平成3年度を基準として、一般財源が3年間で約270億円も減少しています。
- バブル経済の崩壊後、国は経済対策として地方債を財源とする公共事業を地方に推奨しました。大田区においても例外ではなく、国の経済対策に呼応する形で公共事業を増額し歳出水準を維持してきました。また、個人住民税等の減税に伴う減収額を埋めるため、減税補填債（地方財政法第5条の特例）を平成6年度から大量発行しました。
- 上記の結果、平成3年度から6年度にかけて財政基金を約264億円取崩し、特別区債を約577億円発行し、一般財源の減少等に対応しました。
- また、経常事務経費については、需用費の5%節減を行うなど、事業執行の創意工夫等により経費の圧縮を行いました。

## <リーマンショック時>

- 平成20年9月のリーマンショック時の一般財源、歳出総額の推移は以下のとおりです。

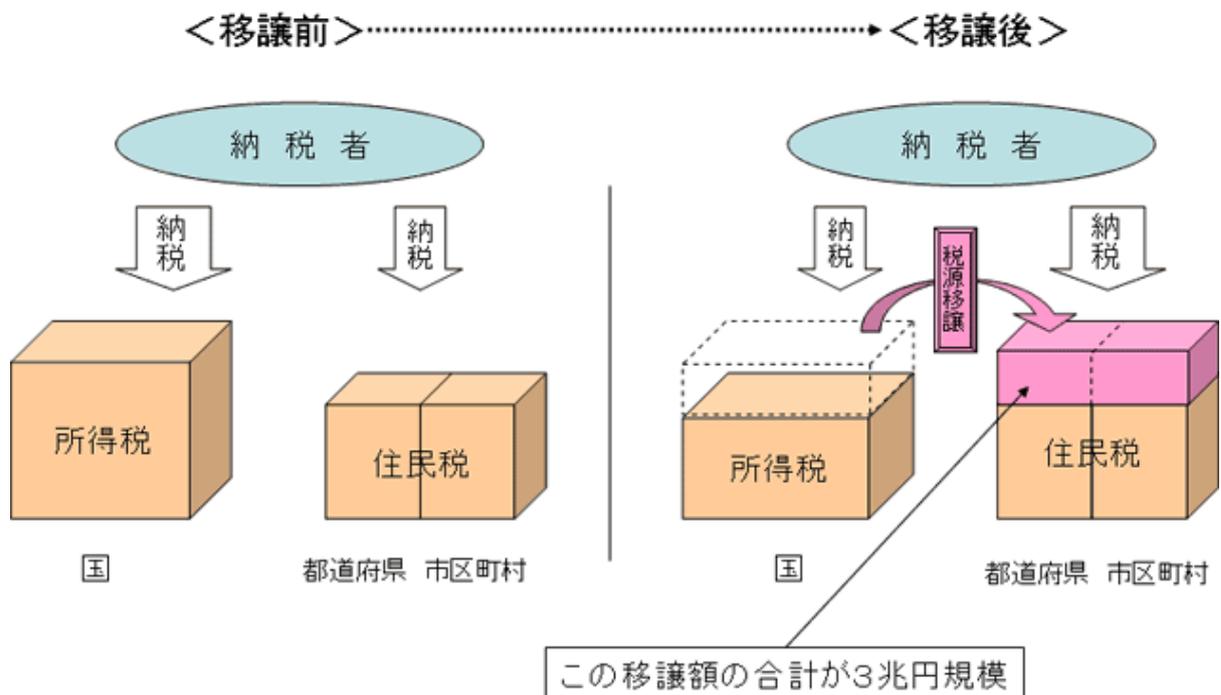


- 平成19年度を基準として、一般財源が3年間で約470億円も減少しています。
- 平成23・24年度は一般財源を対象にマイナス・シーリングを設定するなど、歳出規模全体の抑制を図る取り組みを行いました。
- また、これまで積み立ててきた基金を有効に活用することにより、大幅な一般財源の減少に対応してきました。

二度にわたる景気変動に対しても、安定的に行政サービスを継続することができたのは、特別区税等が好調な時に基金の蓄えを行っていたこと及び一つひとつの事業に無駄がないか等を不断に検証し続けたことなどが理由として挙げられます。

## 【参考】三位一体改革（税源移譲）について

- 「三位一体の改革」とは、「地方にできることは地方に」という理念の下、国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指し、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しの3つを一体として行う改革のことを言います。
- このうち税源移譲とは、納税者が国へ納める税（国税）を減らし、都道府県や市区町村に納める税（地方税）を増やすことで、国から地方へ税源を移すことです。
- このことにより、平成18年度税制改正（平成19年から）において、国から地方へ、約3兆円の税源移譲が実現することとなりました。

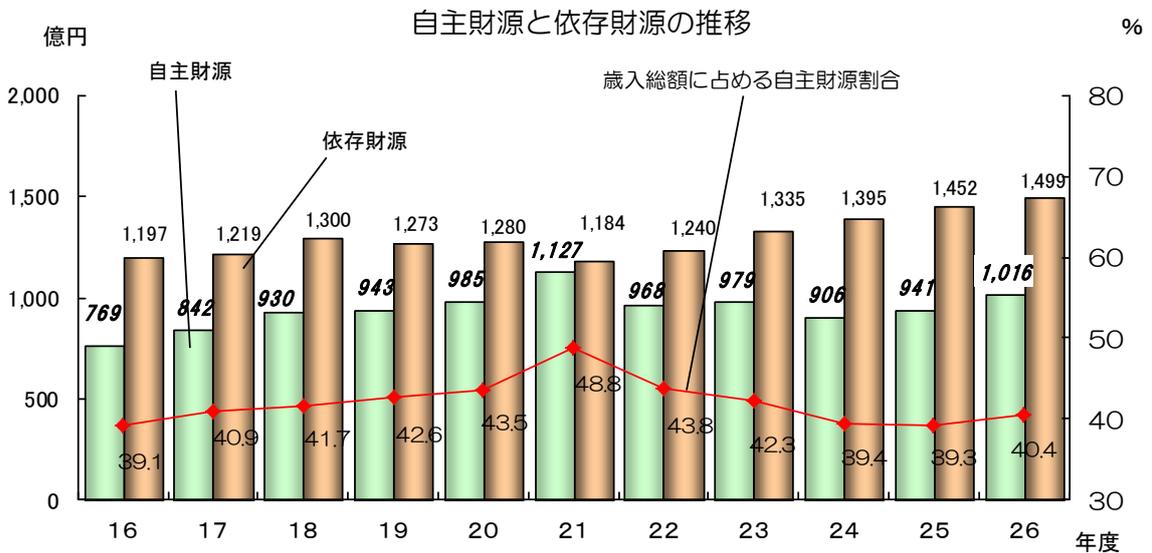


※総務省 HP より抜粋

【参考】一般財源と特定財源の推移（平成16から26年度）



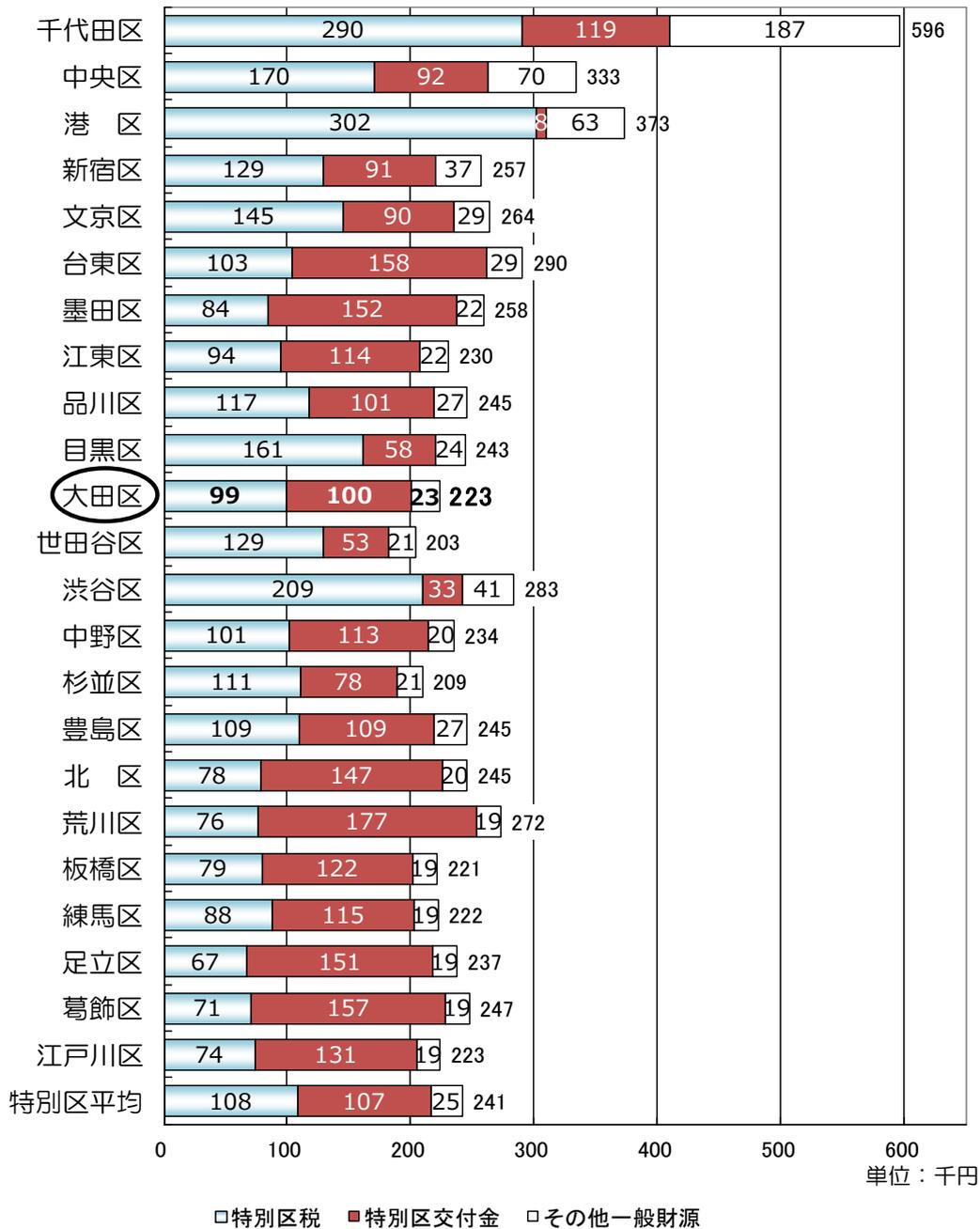
【参考】自主財源と依存財源の推移（平成16から26年度）



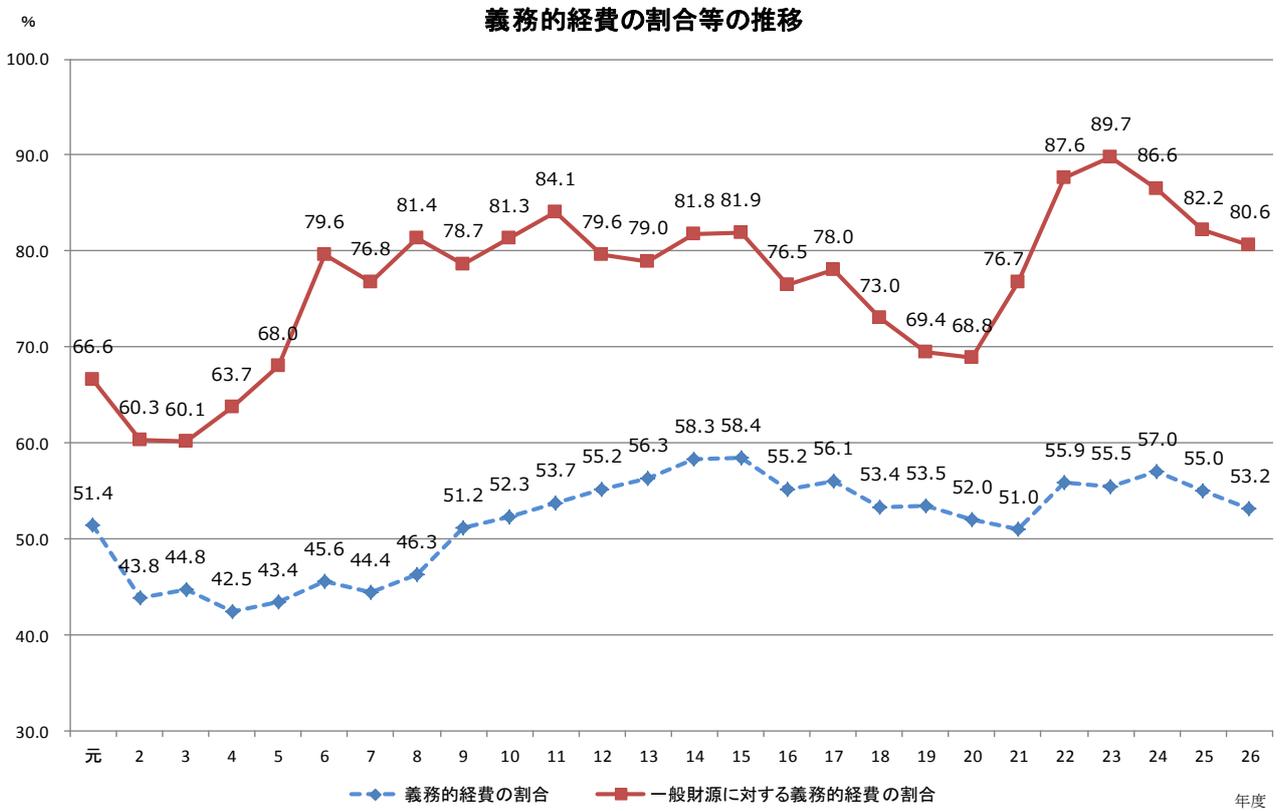
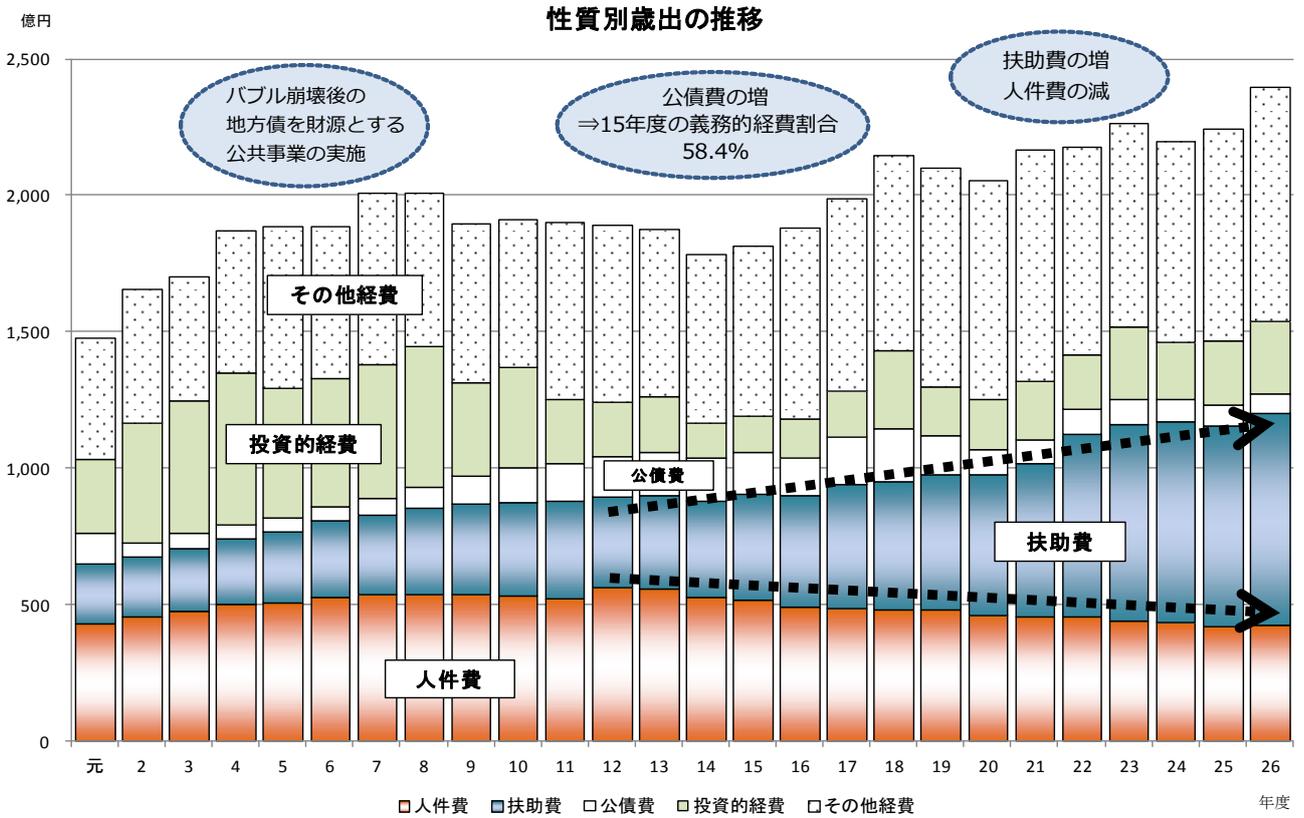
【参考】区民一人あたりの一般財源額（23区比較）

- 特別区で比較すると、大田区は約 22 万円となり、特別区平均とほぼ同額となっています。
- 区民一人あたりで見ると、千代田区、中央区、港区の額が突出していることが分かります。

平成26年度 区民一人あたりの一般財源額



## (2) 歳出（性質別）の推移



- 平成元年からの性質別歳出の推移を見ると、大きく3つの段階に分けることができ、それぞれ特徴があるものとなっています。
- P68「参考1：歳出（性質別）の年度間比較」は、平成5年度の歳出総額を1,000とした場合の数値とし、年度間比較をしています。
- 平成5年度と15年度とを比較すると、投資的経費が減額する一方で、公債費が増額していることが分かります。
- バブル崩壊後、国は経済対策として地方債を財源とする公共事業を地方に推奨しました。大田区においても例外ではなく、国の経済対策に呼応する形で公共事業を増額し歳出水準を維持してきました。また、個人住民税等の減税に伴う減収額を埋めるため、減税補填債（地方財政法第5条の特例）を平成6年度から大量発行しました。そのため、大量発行した特別区債の元金及び利子の支払いである公債費が大幅に増加しました。平成15年度は歳出総額に占める義務的経費の割合が58.4%となり、平成元年以来、過去最高の割合となりました。なお、特別区及び政令指定都市を見ても同様の傾向となっていることが分かります。
- 平成15年度と25年度とを比較すると、人件費及び公債費が減額する一方で、扶助費が増額していることが分かります。
- 人件費については、平成15年度の職員定数が5,628人でしたが、平成25年度の職員定数は4,304人、26年度は4,227人となり、1,300人以上削減をしました。計画的な職員定数の削減に努めており、歳出総額に占める人件費の割合も右肩下がりとなっていることが分かります（P69「参考2：職員定数と人件費比率の推移」参照）。
- 扶助費については、特に民生費の伸びが大きく影響しています。P69「参考3：扶助費（民生費）の推移」を見ると、生活保護費や児童福祉費が顕著に増加しています。特に児童福祉費は近年顕著に伸びており、10年間で3倍以上になっています。待機児童解消に向けた対策強化等、一層の取り組みを行っていることが分かります。
- なお、特別区及び政令指定都市を見ても同様の傾向となっていますが、特に扶助費の伸びは政令指定都市と比較しても大きく伸びていることが分かります。P70「参考4：待機児童の状況（平成26年4月1日現在）」を見ると、特別区は他の自治体と比較しても待機児童数は突出しており、待機児童解消に向けたさらなる取り組みが必要となってくるということが分かります。

## ＜参考 1：歳出（性質別）の年度間比較＞

## 【大田区】

	5年度	15年度			25年度		
			増減額	増減率 (%)		増減額	増減率 (%)
歳出総額	1,000.0	961.5	△ 38.5	△ 3.8	1,189.9	228.4	23.8
人件費	269.1	273.6	4.5	1.7	222.4	△ 51.2	△ 18.7
扶助費	138.8	205.9	67.1	48.4	391.3	185.4	90.1
公債費	26.2	82.0	55.8	213.0	41.1	△ 40.9	△ 49.9
投資的経費	251.5	70.7	△ 180.8	△ 71.9	123.0	52.4	74.1
その他	314.4	329.3	14.9	4.7	412.1	82.7	25.1

## 【特別区】

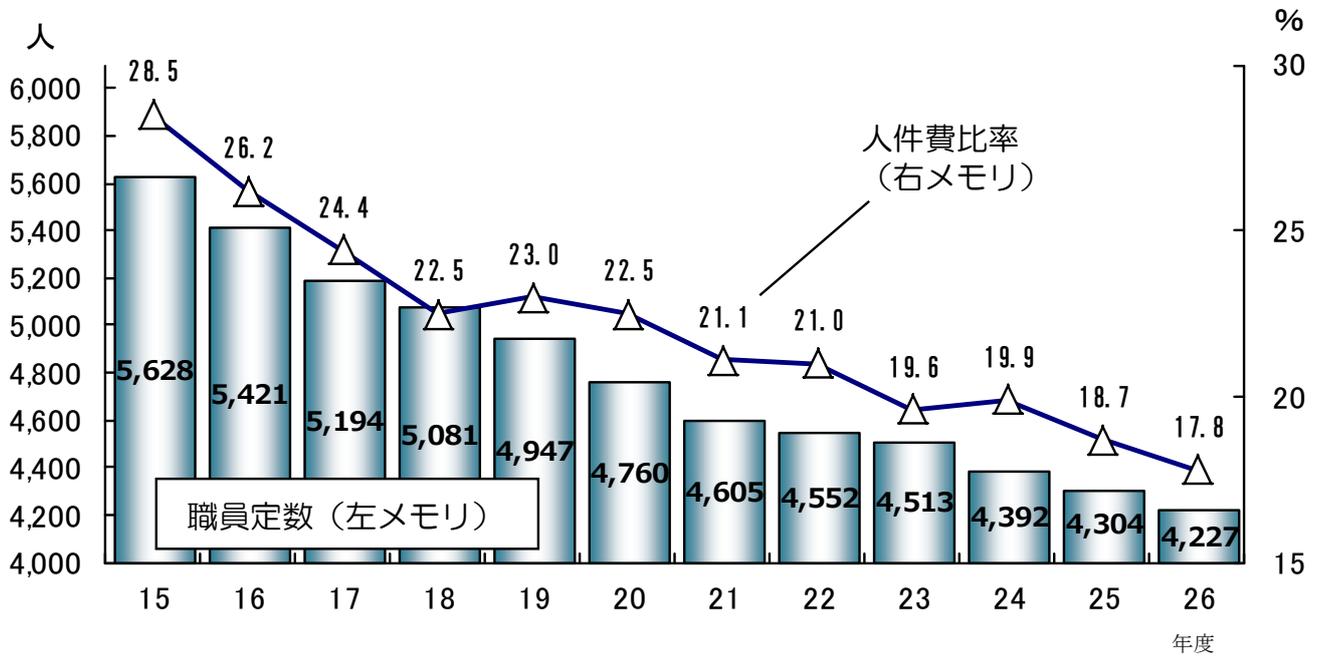
	5年度	15年度			25年度		
			増減額	増減率 (%)		増減額	増減率 (%)
歳出総額	1,000.0	974.1	△ 25.9	△ 2.6	1,172.4	198.3	20.4
人件費	248.6	263.8	15.2	6.1	219.4	△ 44.4	△ 16.8
扶助費	127.4	184.8	57.4	45.1	344.0	159.1	86.1
公債費	36.6	67.9	31.3	85.5	39.7	△ 28.3	△ 41.6
投資的経費	281.9	104.7	△ 177.1	△ 62.9	122.9	18.1	17.3
その他	305.5	352.8	47.3	15.5	446.5	93.6	26.5

## 【政令指定都市】

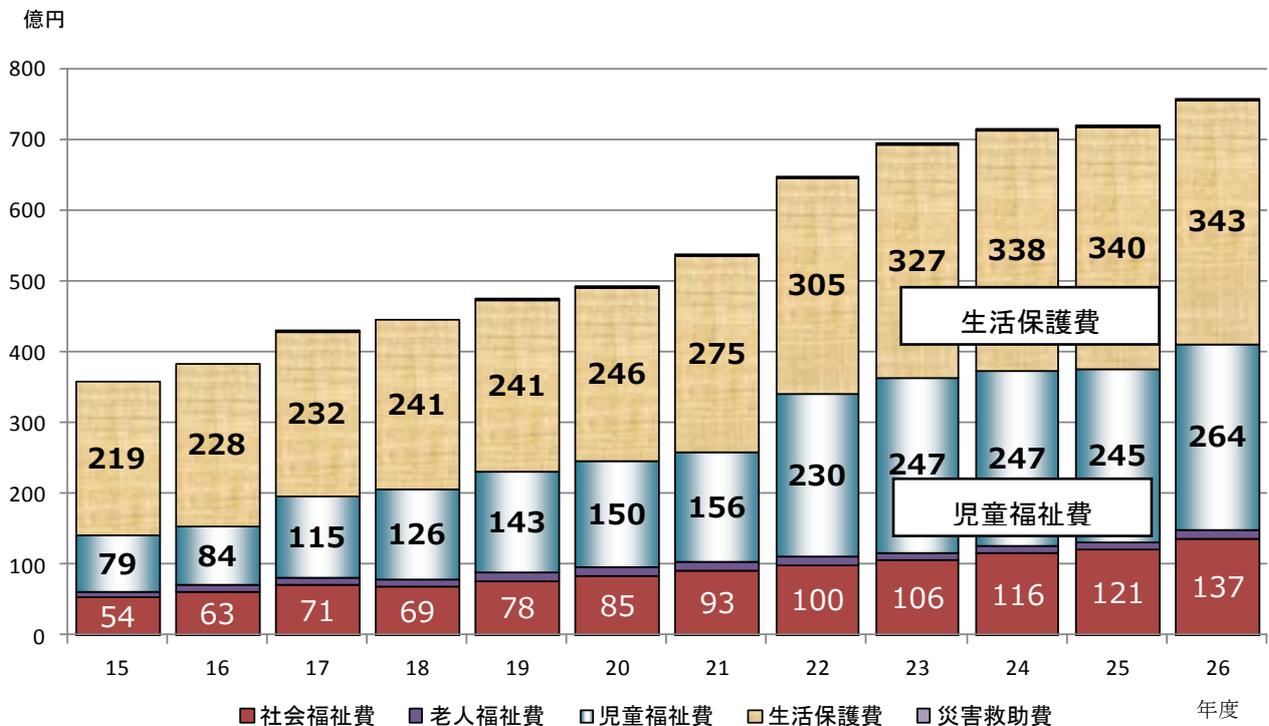
	5年度	15年度			25年度		
			増減額	増減率 (%)		増減額	増減率 (%)
歳出総額	1,000.0	967.9	△ 32.1	△ 3.2	780.6	△ 187.3	△ 19.4
人件費	162.5	163.3	0.8	0.5	107.5	△ 55.7	△ 34.1
扶助費	94.3	145.4	51.1	54.1	195.9	50.5	34.8
公債費	90.6	145.9	55.4	61.1	103.1	△ 42.8	△ 29.3
投資的経費	316.8	155.6	△ 161.2	△ 50.9	89.9	△ 65.7	△ 42.2
その他	335.8	357.8	22.0	6.5	284.2	△ 73.6	△ 20.6

※ 各年度の数値は、平成5年度の歳出総額を1,000とした場合の数値で示しています。

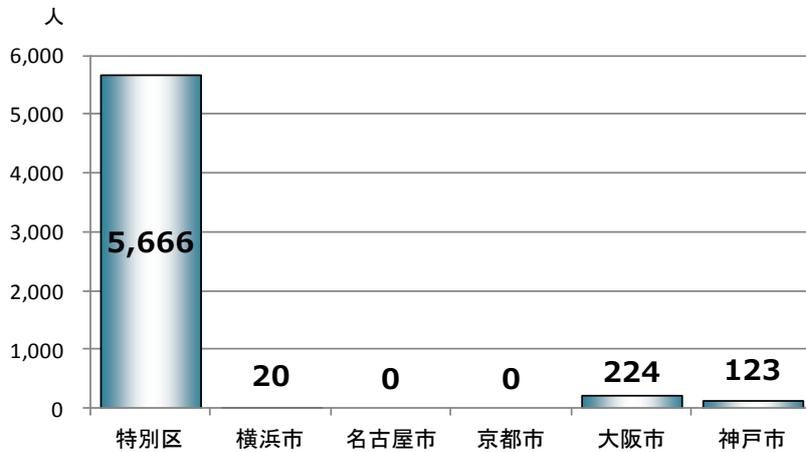
<参考2：職員定数と人件費比率の推移>



<参考3：扶助費（民生費）の推移>



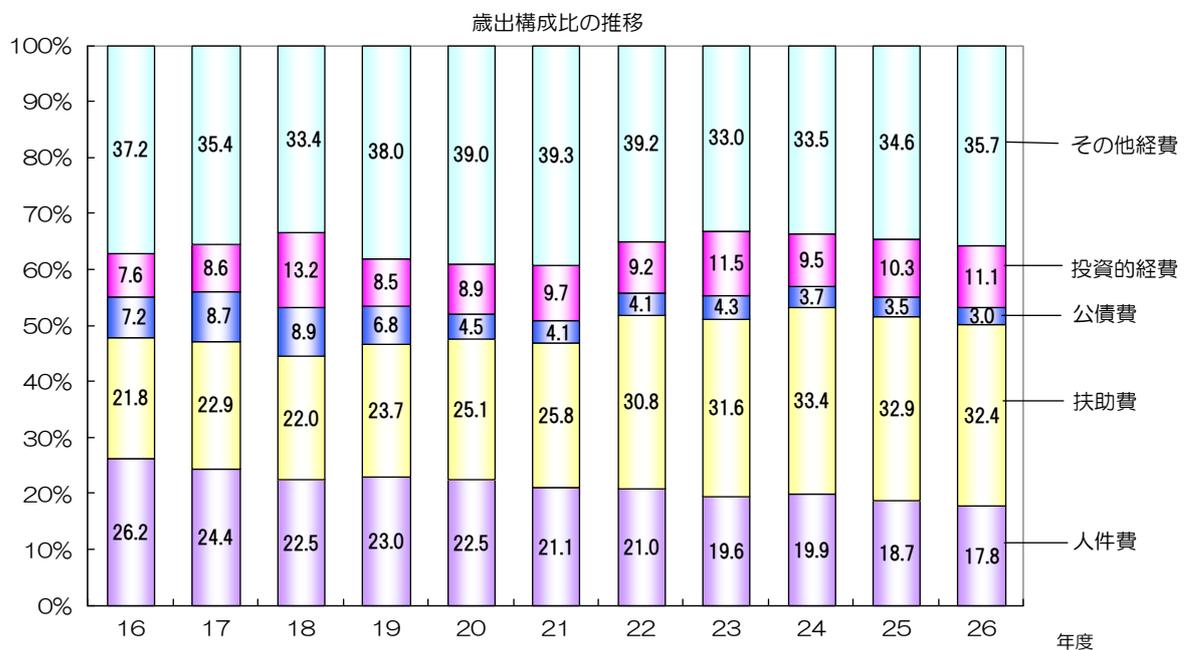
<参考4：待機児童の状況（平成26年4月1日現在）>



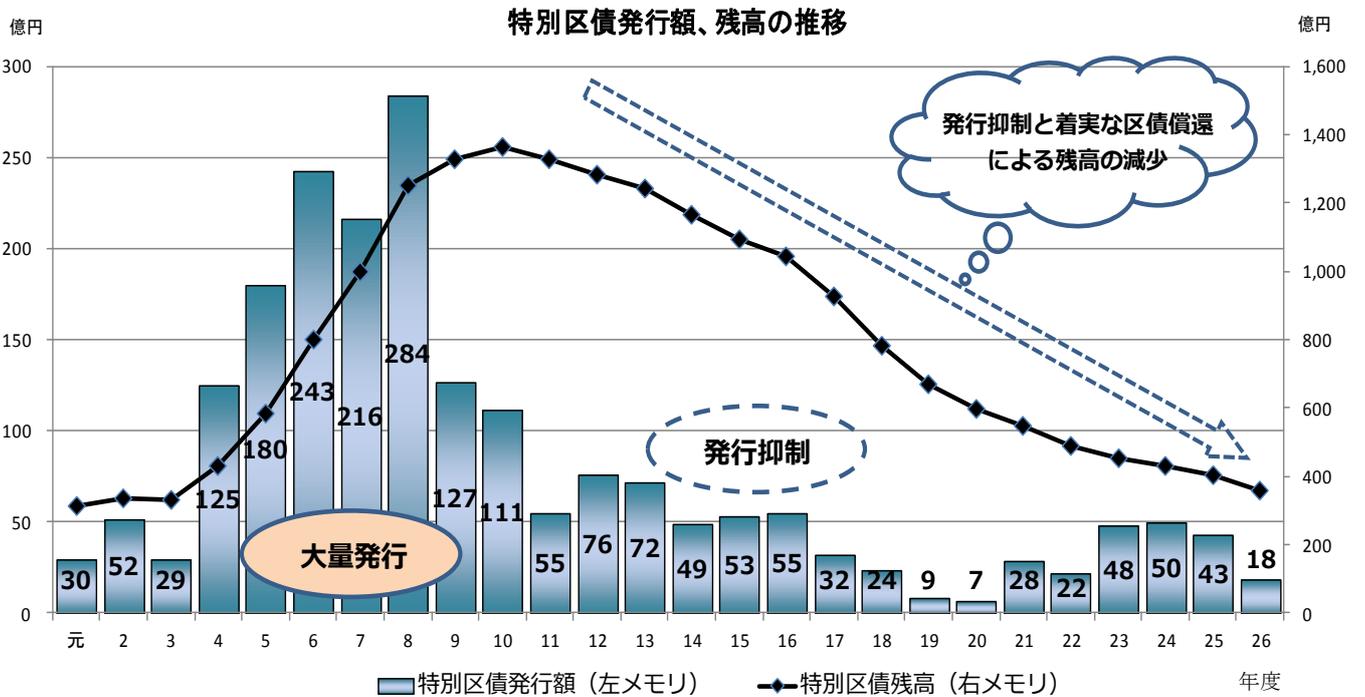
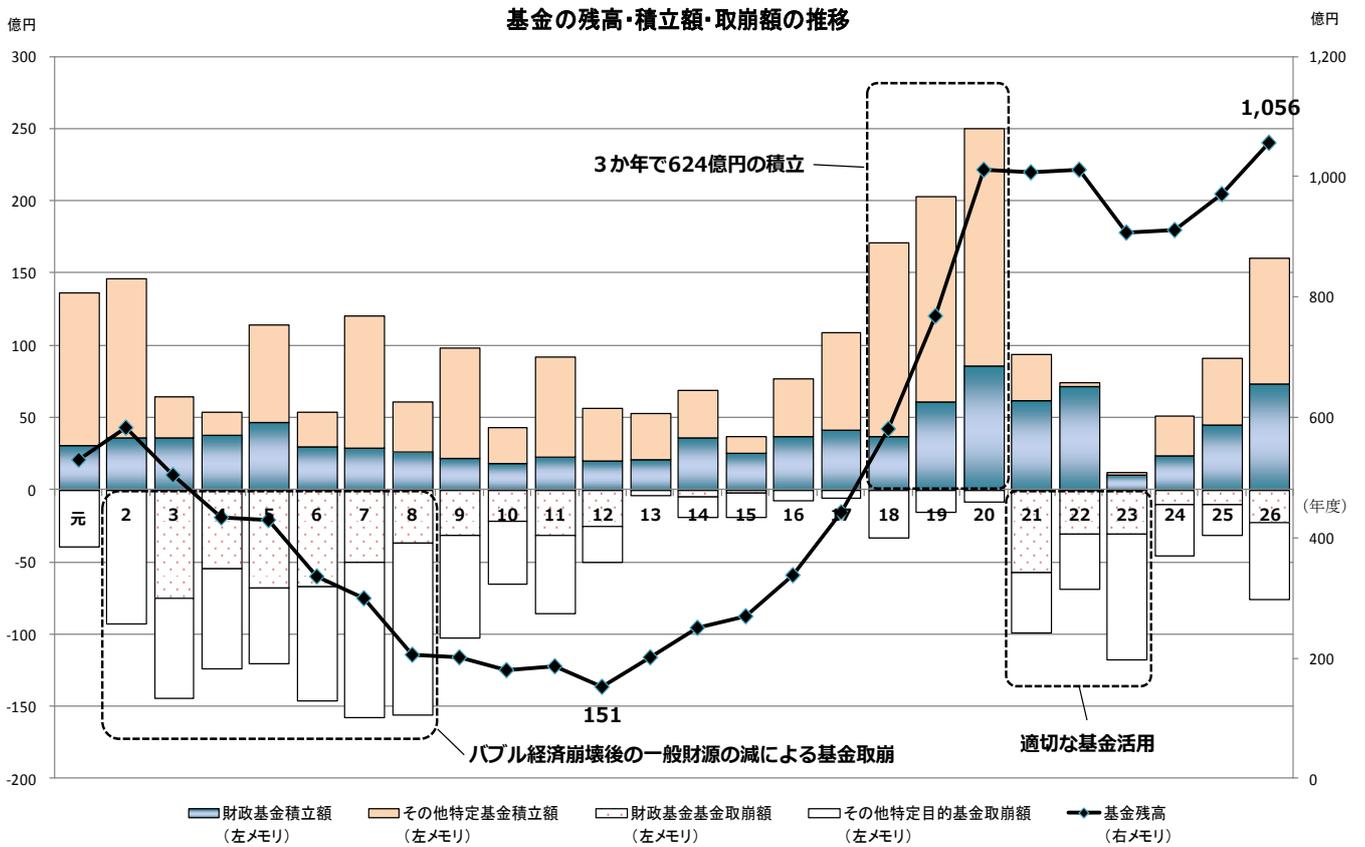
※厚生労働省「保育所関連状況  
取りまとめ（平成26年4月1  
日）」より

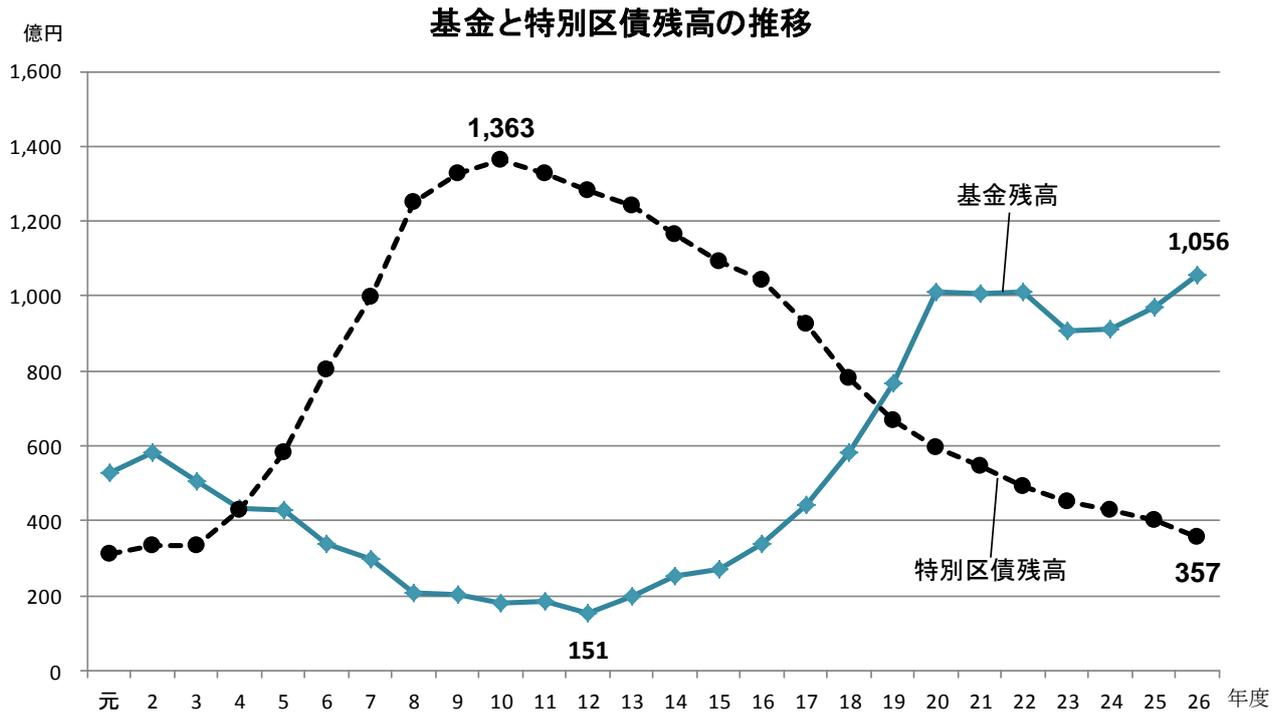
※特別区の待機児童数は東京  
都福祉保健局「保育所状況等  
について」より

【参考】歳出構成比（性質別）の推移（平成16から26年度）

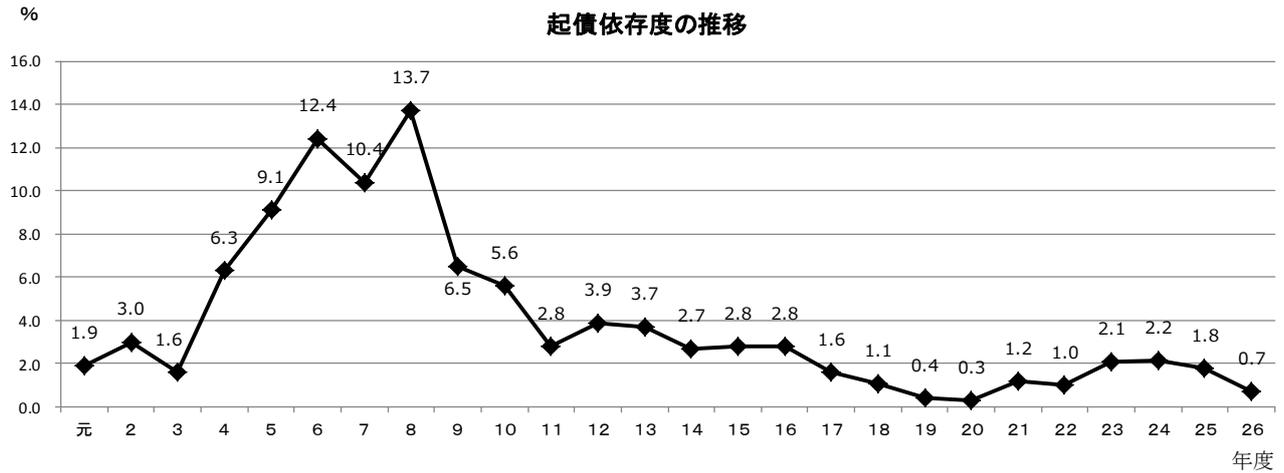


### (3) 基金・特別区債残高等の推移



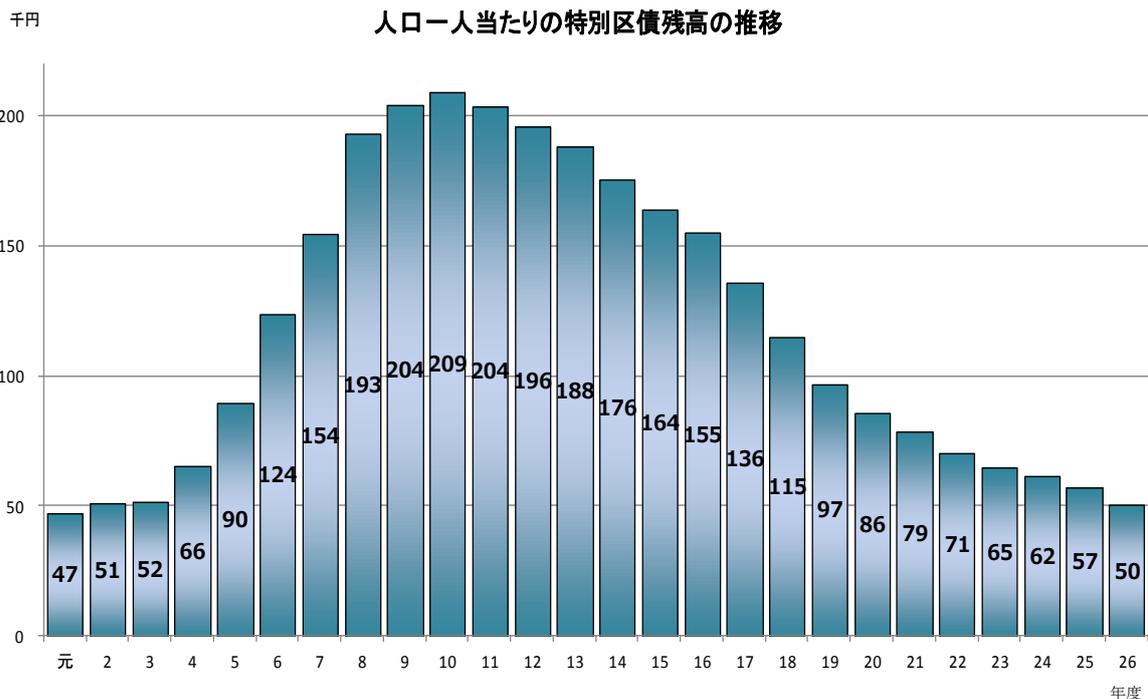


- 財政基金は、現在と将来の区民サービスを安定的に提供していくために計画的に積み立ててきた区の貯金です。特別区債は、住民福祉の世代間の公平のための調整や一般財源の補完を行う長期的な資金です。
- バブル経済の崩壊以降、国の経済対策等に呼応する形で地方債を大量発行しました。また、一般財源不足を補うため、財政基金の取り崩しを余儀なくされました。基金残高は平成3年度以降減少に転じ、特別区債残高は平成4年度以降増加に転じています。起債依存度（P73 参照）を見ても、平成4年度以降5%を超え、平成8年度には13.7%まで上昇しています。
- 平成13年度以降は、基金残高は増加に転じ、将来に備え着実に基金の積み増しを行っています。また、特別区債の発行も最小限に抑えていることが分かります。
- リーマンショック時にも一般財源が大幅に減少しましたが、それまでに蓄えてきた基金を適切に活用したこと等から、行政サービス水準を下げることなく、安定的に継続することができました。
- 今後も、これまで順調に償還してきた特別区債や、計画的に積み立ててきた財政基金の推移にも十分留意し、質の高い行政サービスを安定的に供給できる財政運営を行っていきます。

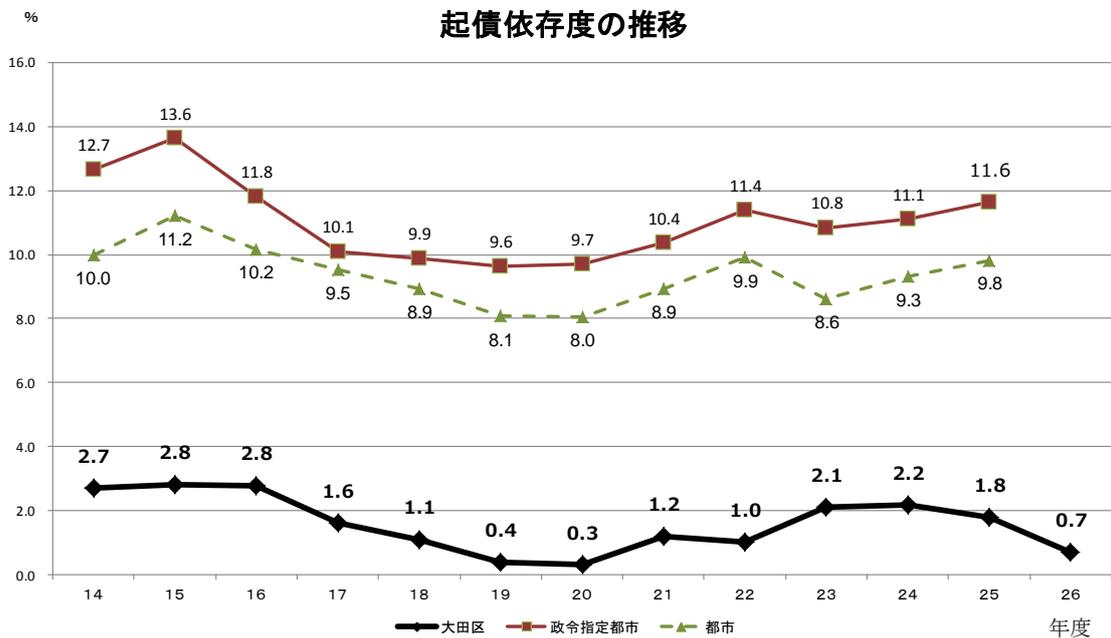
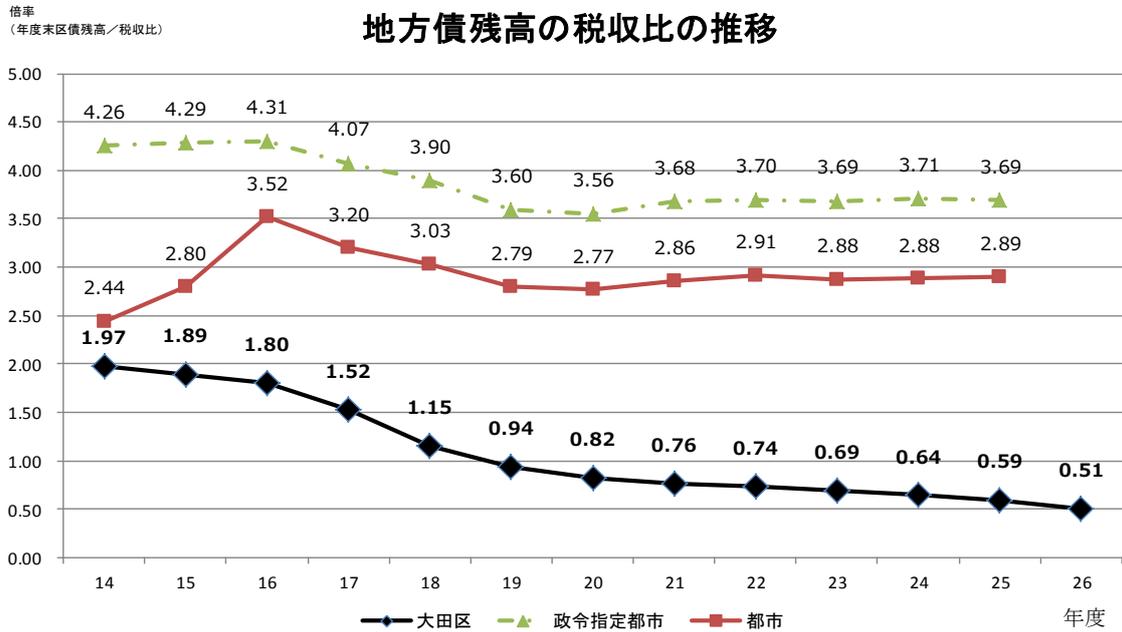


### 【参考】区民一人あたりの特別区債残高

- バブル崩壊後の特別区債の大量発行により、区民一人あたりに換算した特別区債残高は、ピーク時に約 20 万円となりました。
- その後、特別区債の発行抑制等により、平成 26 年度では約 5 万円までに減少しています。
- 将来世代に過度な負担を残さないため、着実に特別区債残高を減少させています。今後、老朽化した公共施設の改築等が集中する時期に備え、発行余力を蓄えています。

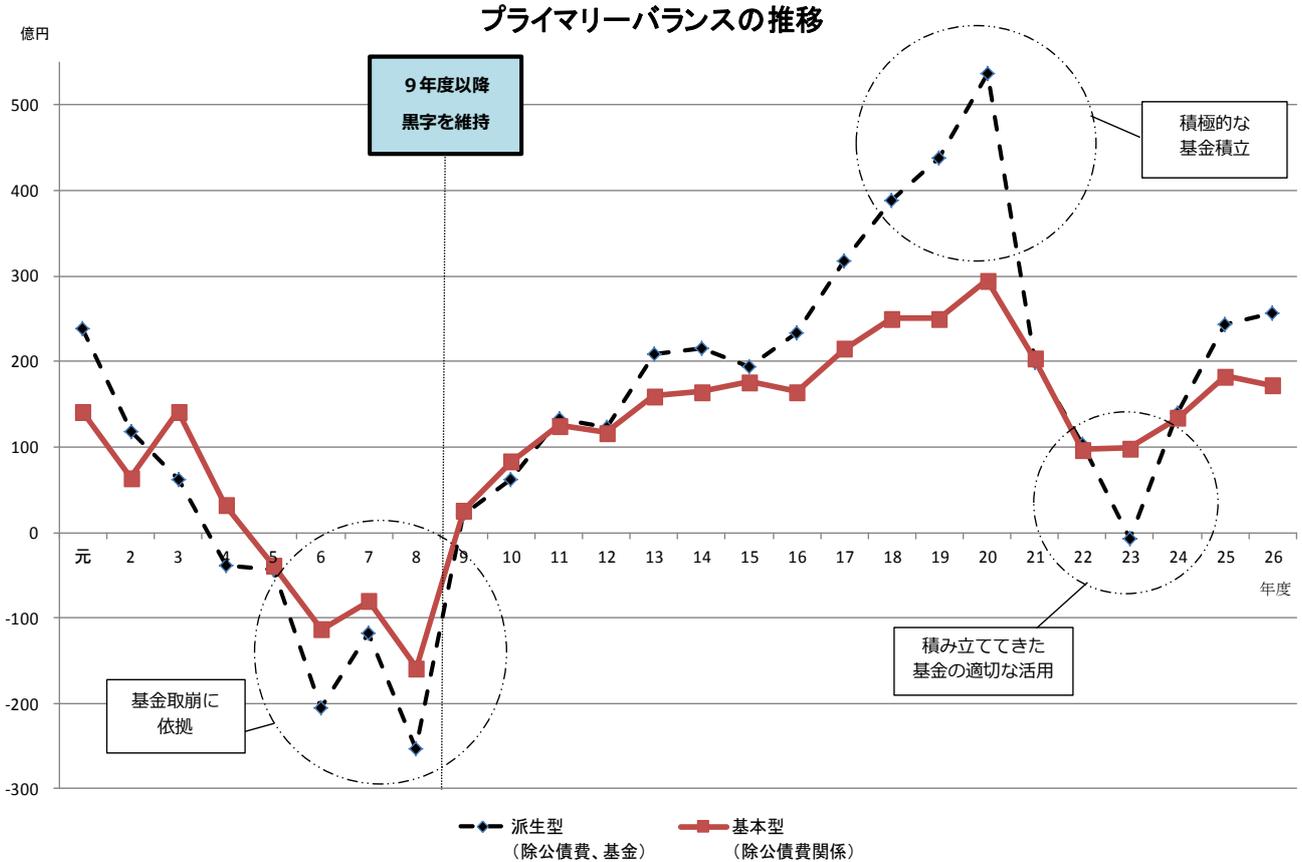


【参考】 地方債残高の税収比と起債依存度の推移（他自治体比較）



○ 政令指定都市、都市と比べて、大田区の地方債残高の税収比及び起債依存度は突出して低い水準にあります。

## (4) プライマリーバランス分析



- プライマリーバランス（以下、PB）とは、歳入総額から特別区債発行収入を除いた金額と、歳出総額から公債費を除いた金額を比較したものです。PBが均衡していることは、特別区債の公債費を除く歳出について、特別区債の発行に頼らない収入によって賄えることを意味しています。
- 大田区財政のPBは平成8年度までは赤字基調で推移しており、特別区債に依存した財政運営を行ってきたことが分かります。
- PBの派生型とは、通常のPBの概念に、基金の取崩・積立状況を除いたものですが、平成8年度以前においては、PBの派生型が基本型を大きく下回っており、基金の取崩に依拠していたことが分かります。バブル崩壊後当時の財政状況は、PBの赤字額以上に深刻な状況にあったといえます。

- 大田区財政のPBは、平成9年度以降は常に黒字を維持しています。特別区税や特別区交付金等の歳入増加局面では、PBの派生型が基本型を大きく上回っており、将来を見据えて、基金積立を積極的に行ってきたことが分かります。
- リーマンショックによる大幅な歳入減少局面では、こうした積み立ててきた基金を財源として適切に活用していることがわかります。

- 大田区における平成元年以降の財政運営を振り返りました。
- 不安定な財政構造の中、バブル崩壊・リーマンショックという二度にわたる景気不況にみまわれながら安定的に行政サービスを継続できたのは、基金・特別区債を適切に活用してきたこと、一つひとつの事業に無駄がないか等、不断の検証を続けたことなどによります。
- 将来にわたり安定的な行財政運営を行い、行政サービスを継続していくには、将来を見据えた一般財源及び行政需要の精緻な予測や、基金や特別区債の適切な活用をシミュレーションするなど、財政基盤を強化していくことが不可欠です。
- 次ページからは、これまでの分析を踏まえて将来を見据えた財政運営について考えていきます。