

杉並区

区財政の現状と見通し

平成 1 1 年 1 0 月
杉 並 区

「区財政の現状と見通し」の作成にあたって

平成12年度は、区が、名実ともに独立した基礎的自治体として出発する記念すべき年です。これまで以上に区の権限が増し、区の実任はより重く、役割はより大きく広がろうとしております。しかし、権限の委譲と合わせて当然行われるべき財源配分がなされず、財政運営にあたっては極めて厳しい状況が予測されています。

また、平成11年度から実施された恒久的な減税により、区税収入は大幅に落込み、その結果、減税補てん債の発行と基金の活用で対応していますが、今後、的確な財政運営に努めなければ、収支の均衡が保てない危機的状況に陥る可能性もあります。

このような現状を打ち破り、21世紀の杉並を明るい希望に満ちたまちにするため、現在、区では、徹底した内部努力や抜本的な事務事業の見直しなど新たな行政改革に取り組んでおります。

新たな行革を進めていくためには、区民の皆さんに区の財政の現状と今後の見通しについてご理解していただくことが何よりも不可欠と考え、この冊子を作成いたしました。今後も、区政に係る情報を積極的に提供してまいりますので、行政改革に対するご理解とご協力をお願いいたします。

平成11年10月

杉並区行財政改革推進本部

第1章 区財政の現状

1 急激に落ち込んだ区税収入	1
2 拡大する歳出と区税収入のギャップ	3
3 限界に近づく区財政の対応能力	4
(1) やりくりで急場をしのいできた区財政	4
(2) 底をつく区の貯金	5
(3) 激増した特別区債残高	6
4 増加する義務的経費	7
(1) 高齢化・少子化の進展等に伴う扶助費の伸び	8
(2) 各種補助金・手当等の伸び	10
(3) 著しい公債費の伸び	12
(4) 人件費の伸び	13
(5) 施設の維持運営経費の増大	14
5 福祉サービスの費用と負担	16
6 財政指標でみる現状	18

第2章 今後の区財政の見通し

1 区税収入の動向	20
2 区財政を圧迫する制度上の問題	21
(1) 不十分な地方財政制度の改革	21
(2) 不合理な地方交付税制度	21
(3) 見通しの不透明な都区財政調整制度	22
(4) 国庫支出金の超過負担	24
3 今後の財政収支見通し	25

第1章 区財政の現状

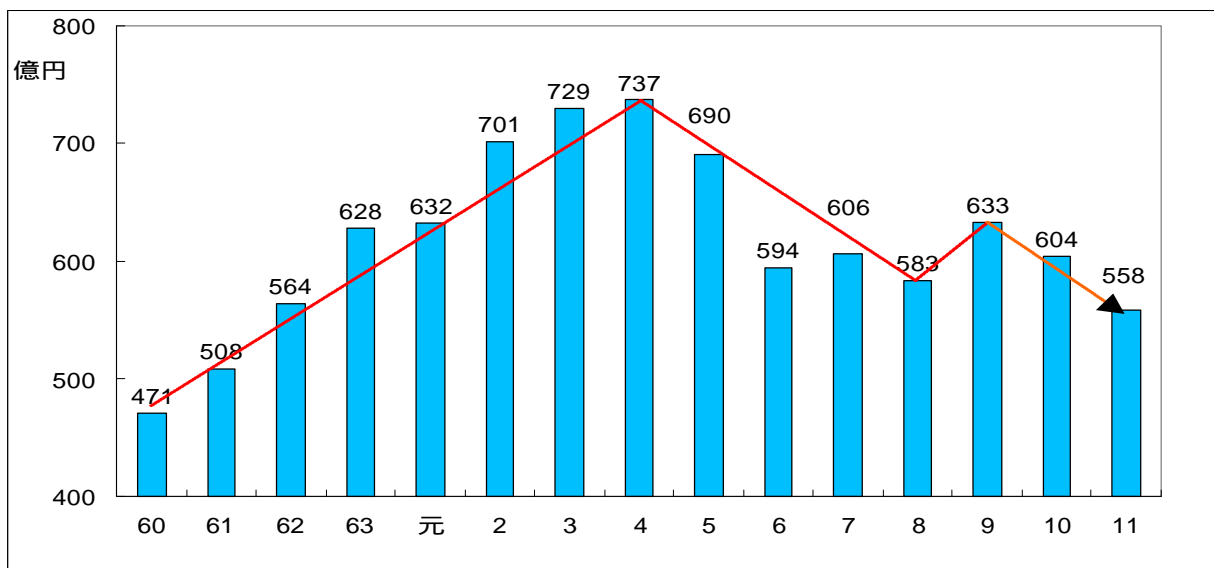
1 急激に落ち込んだ区税収入

11年度は、景気の低迷と恒久的減税の影響により、区税収入は大幅に落ち込んでいます。

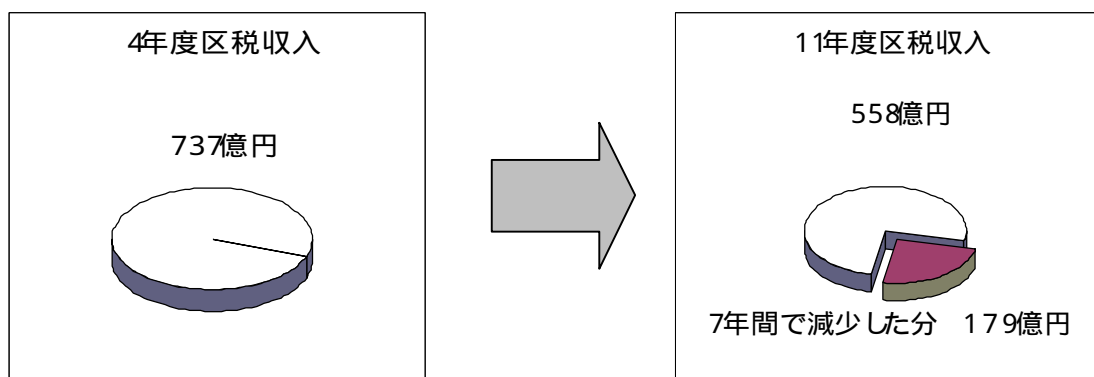
区税収入は、昭和60年度から平成4年度まで、順調な区民所得の伸びを反映して、471億円から737億円まで増加を続けました。

しかし、バブル経済崩壊による景気の低迷と、景気対策としての減税の影響を受けて減少し、住民税減税のなかった9年度は増加したものの、11年度には558億円(補正1号現在)と、昭和62年度の水準(564億円)を下回るまでに落ち込んでいます。

区税収入の推移

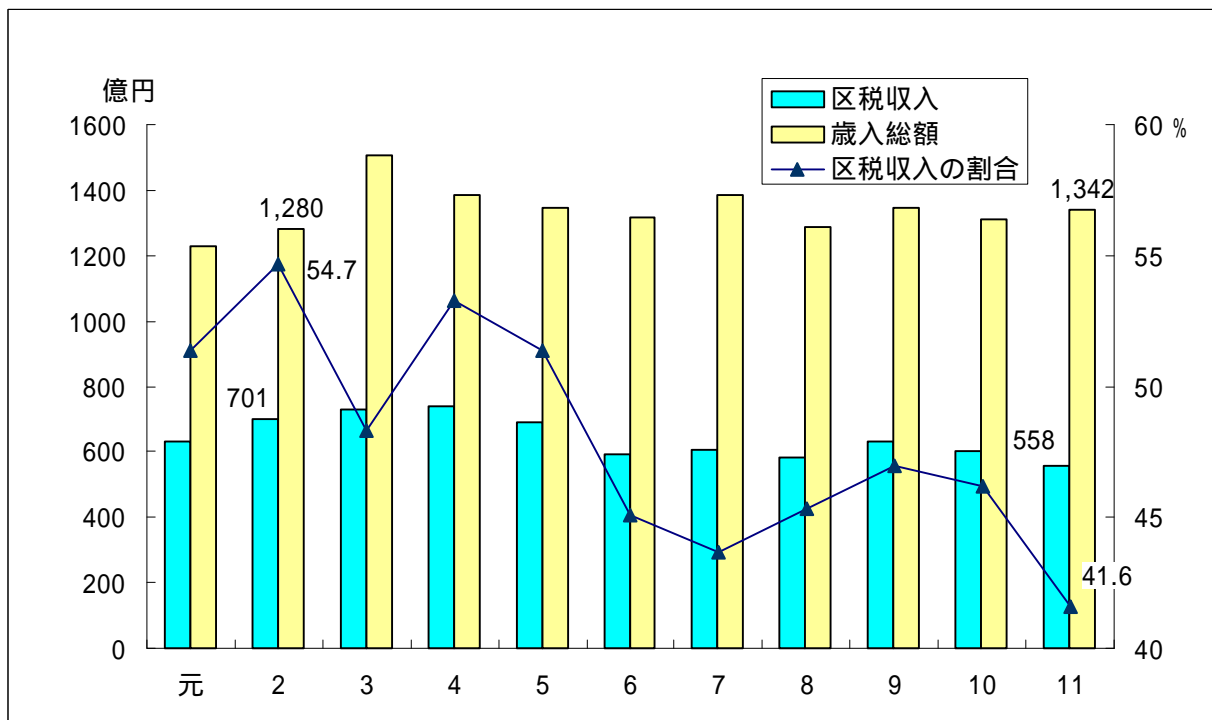


10年度までは普通会計決算。11年度は一般会計補正予算1号現在、財源保留分を含む



歳入総額に占める区税収入の割合も、平成2年度の54.7%から、平成11年度には41.6%にまで低下しています。

歳入総額に占める区税収入の割合の推移



10年度までは普通会計決算。11年度は一般会計補正予算1号現在、財源保留分を含む

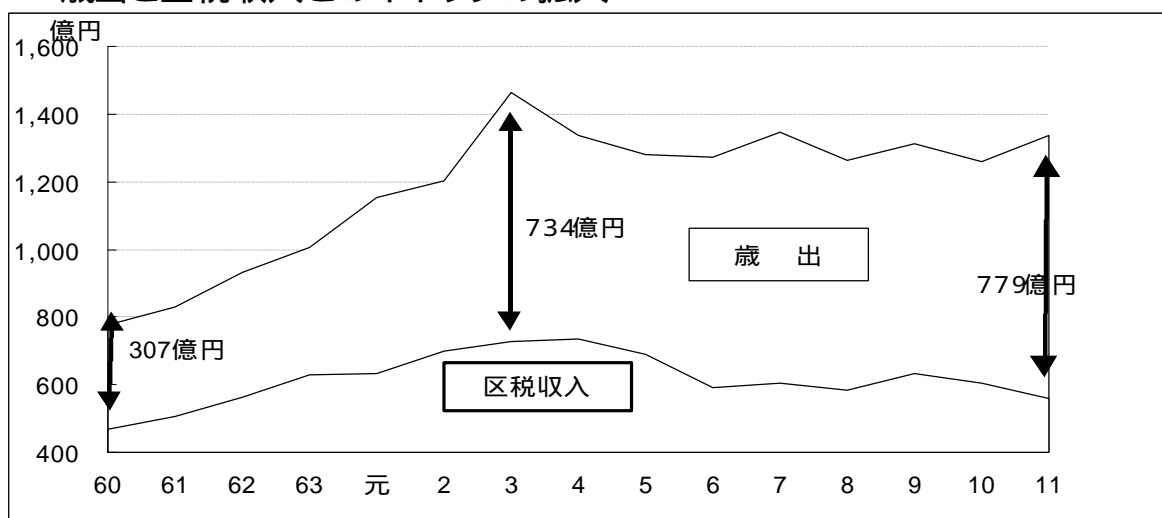
2 拡大する歳出と区税収入のギャップ

財源の基本となる区税収入は落ち込み、歳出と区税収入の差は大きくなっています。

区税収入が減少するなかでも、様々な行政需要に取り組み、区民サービスの向上に努めてきました。

この結果、平成11年度の区税収入(558億円)は、昭和62年度の水準(564億円)を下回るまで落ち込んだにもかかわらず、歳出は平成4年度の水準を維持しています。

歳出と区税収入とのギャップの拡大



歳出に占める区税収入の推移

(単位: 億円、%)

	60	61	62	63	元	2	3	4	5	6
歳出総額 A	778	830	931	1,006	1,152	1,203	1,463	1,336	1,279	1,272
伸び率	3.0	6.7	12.2	8.1	14.5	4.4	21.6	8.7	4.3	0.5
区税収入 B	471	508	564	628	632	701	729	737	690	594
伸び率	8.3	7.9	11.0	11.3	0.6	10.9	4.0	1.1	6.4	13.9
差 A-B	307	322	367	378	520	502	734	599	589	678
割合 B/A	60.5	61.2	60.6	62.4	54.9	58.3	49.8	55.2	53.9	46.7

	7	8	9	10	11
歳出総額 A	1,345	1,263	1,315	1,262	1,337
伸び率	5.7	6.1	4.1	4.0	5.9
区税収入 B	606	583	633	604	558
伸び率	2.0	3.8	8.6	4.6	7.6
差 A-B	739	680	682	658	779
割合 B/A	45.1	46.2	48.1	47.9	41.7

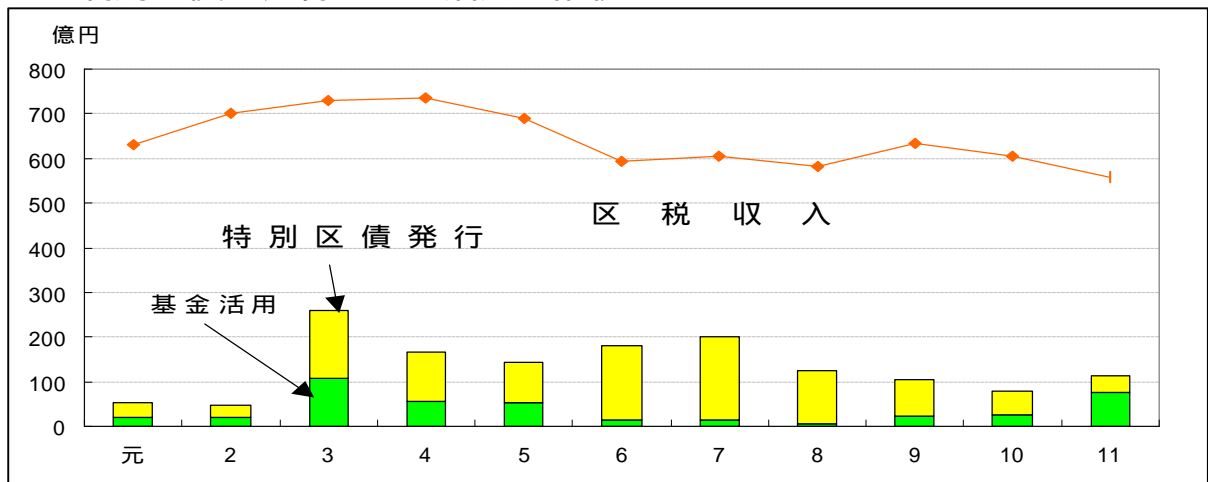
10年度までは普通会計決算、11年度は一般会計補正予算1号現在、財源保留分を含む

3 限界に近づく区財政の対応能力

(1) やりくりで急場をしのいできた区財政

区は、年々拡大する歳出と区税収入の差に対して、各種基金の取り崩しや、特別区債の発行で、行政需要の拡大に対応してきました。

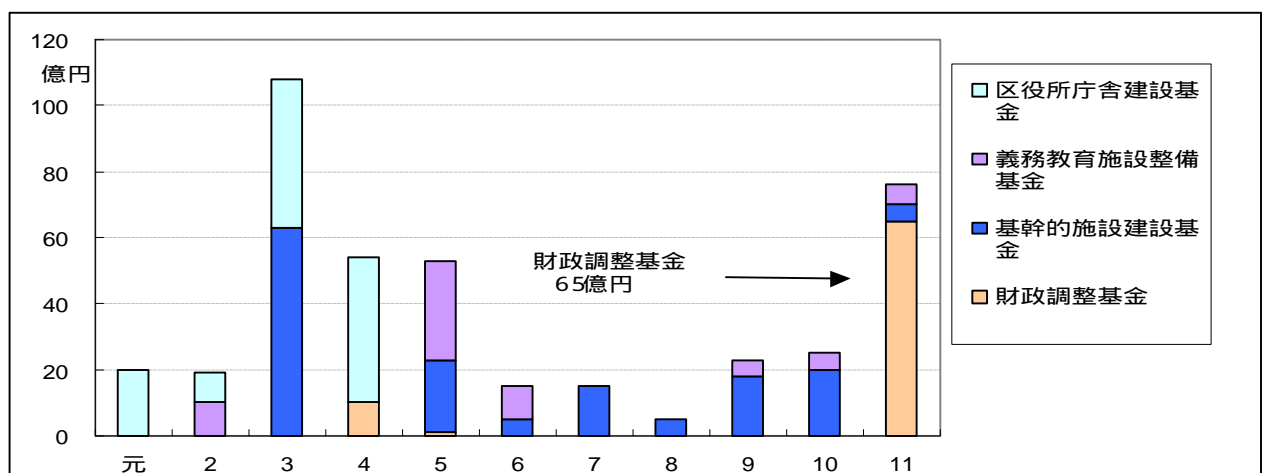
特別区債の発行と基金活用の推移



10年度までは普通会計決算。11年度は一般会計補正予算1号現在、区税収入には財源留分を含む

基金活用については、平成元年度から4年度までは、区役所庁舎建設基金の活用が大部分を占めていました。11年度は一般財源の不足のため、財政調整基金から65億円の繰入を予算計上しています。

各基金活用の推移



10年度までは普通会計決算。11年度は一般会計補正予算1号現在

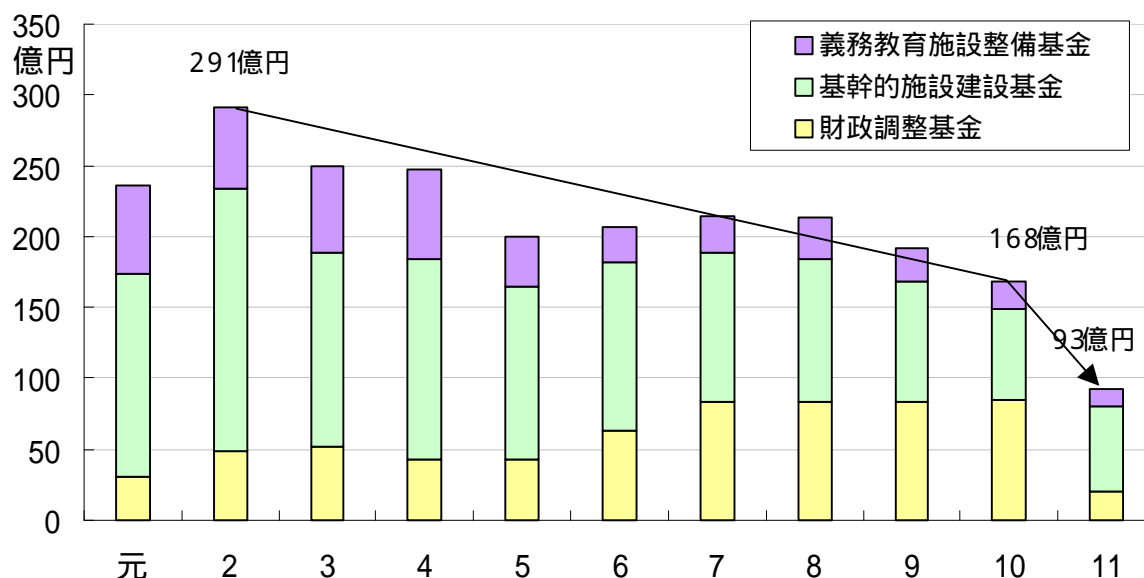
(2) 底をつく区の貯金

使用目的が特定されていない一般財源である「財政調整基金」の平成10年度末残高は85億円です。

しかし、11年度予算では65億円を取り崩すことを予定し、残高は20億円となる見込みです。状況によっては、その20億円も取り崩さざるを得ない場合も考えられます。

特定目的基金には、5つ基金がありますが、その年度の特定事業(建設事業)にかかる財源不足を補うために取り崩せる基金は、「基幹的施設建設基金」と「義務教育施設整備基金」の2つしかありません。

基金残高の推移



10年度までは普通会計決算、11年度は一般会計補正予算1号現在での見込み

基金残高を区民一人あたりに換算すると

平成11年4月1日現在の人口は511,344人。これをもとに10年度末の基金残高168億円を換算すると、区民一人当たり約3万3千円になります。

(参考)

平成3年4月1日現在の人口 520,503人

平成2年度末基金残高 291億円 区民一人当たり約5万6千円

(3) 激増した特別区債残高

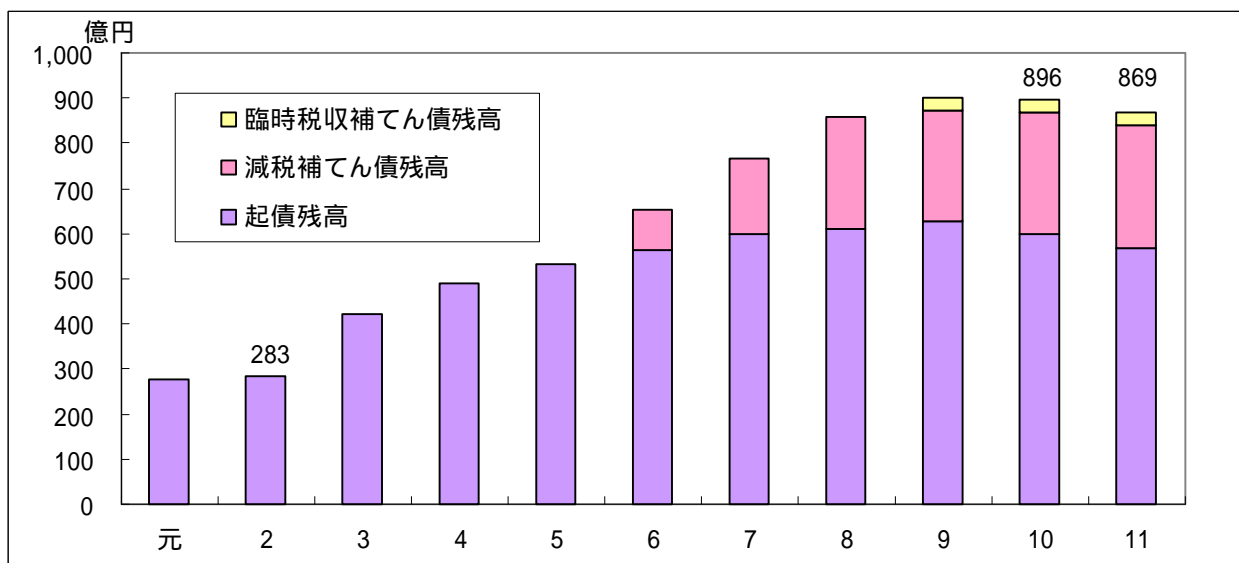
平成2年度末には283億円であった特別区債残高が、平成10年度末には896億円になりました。

区は、社会基盤整備を行い、後世代の住民にも応分の負担を求めることが適切である建設事業について、特別区債を活用してきました。

それに加え、平成6年度以降は、国の景気対策の一環として実施された住民税減税による減収額を埋めるための「減税補てん債」の発行をしました。平成9年度は、地方消費税導入年度の歳入欠陥を補うための「臨時税収補てん債」を発行しました。

その結果、歳出総額に占める公債費(元金及び利子の返済)の比率を高め、財政の硬直化をまねく一因となっています。後年度の財政負担を考えると、これらの特別区債の発行は、今後、慎重に行う必要があります。

特別区債残高の推移



10年度までは普通会計決算、11年度は一般会計補正予算1号現在の見込み

特別区債残高を区民一人当たり換算すると

平成11年4月1日現在の人口は511,344人。これをもとに10年度末の特別区債残高896億円を換算すると、区民一人当たり約17万5千円になります。

(参考)

平成3年4月1日現在の人口 520,503人

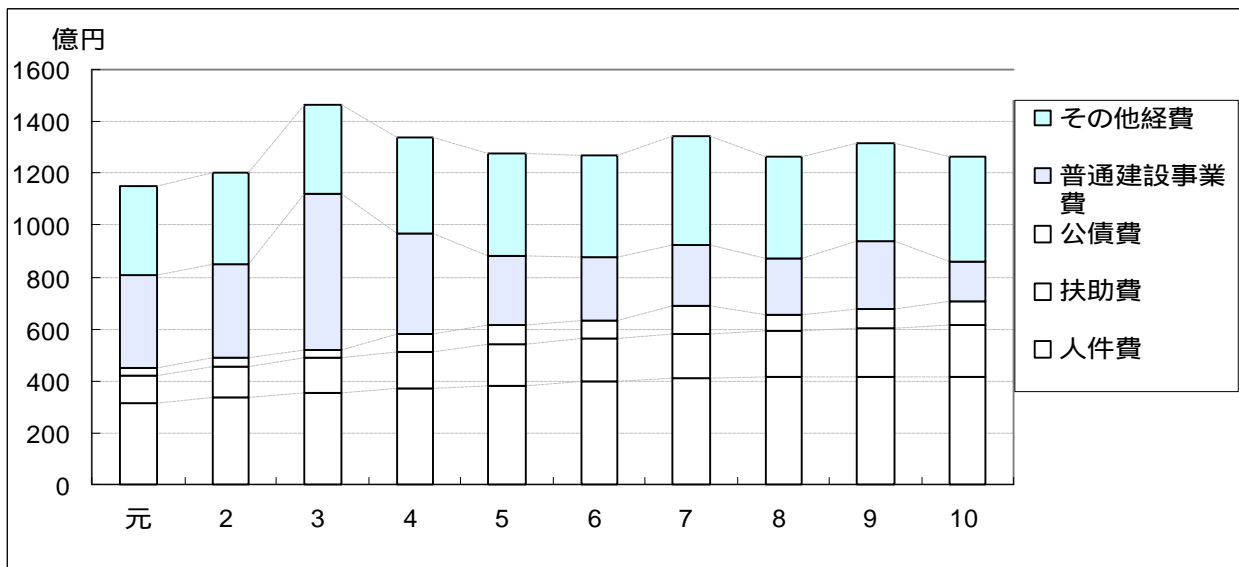
平成2年度末特別区債残高 283億円 区民一人当たり約5万4千円

4 増加する義務的経費

施設建設にかかる普通建設事業費が縮小する反面、義務的経費である人件費、福祉需要にかかる扶助費、特別区債の償還にかかる公債費の割合が増加しています。

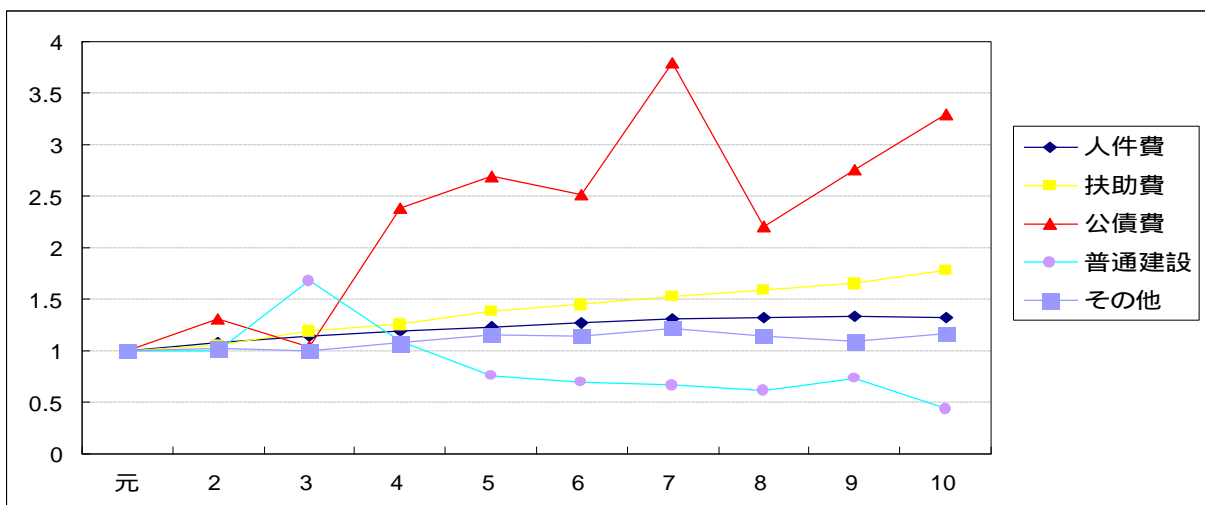
このことは、新規事業や臨時的事業にまわす財源がなくなることであり、区財政が硬直化していることを表わしています。

性質別歳出額の推移



普通会計決算による

平成元年度を「1」とした場合の推移



普通会計決算による

(1) 高齢化・少子化の進展等に伴う扶助費の伸び

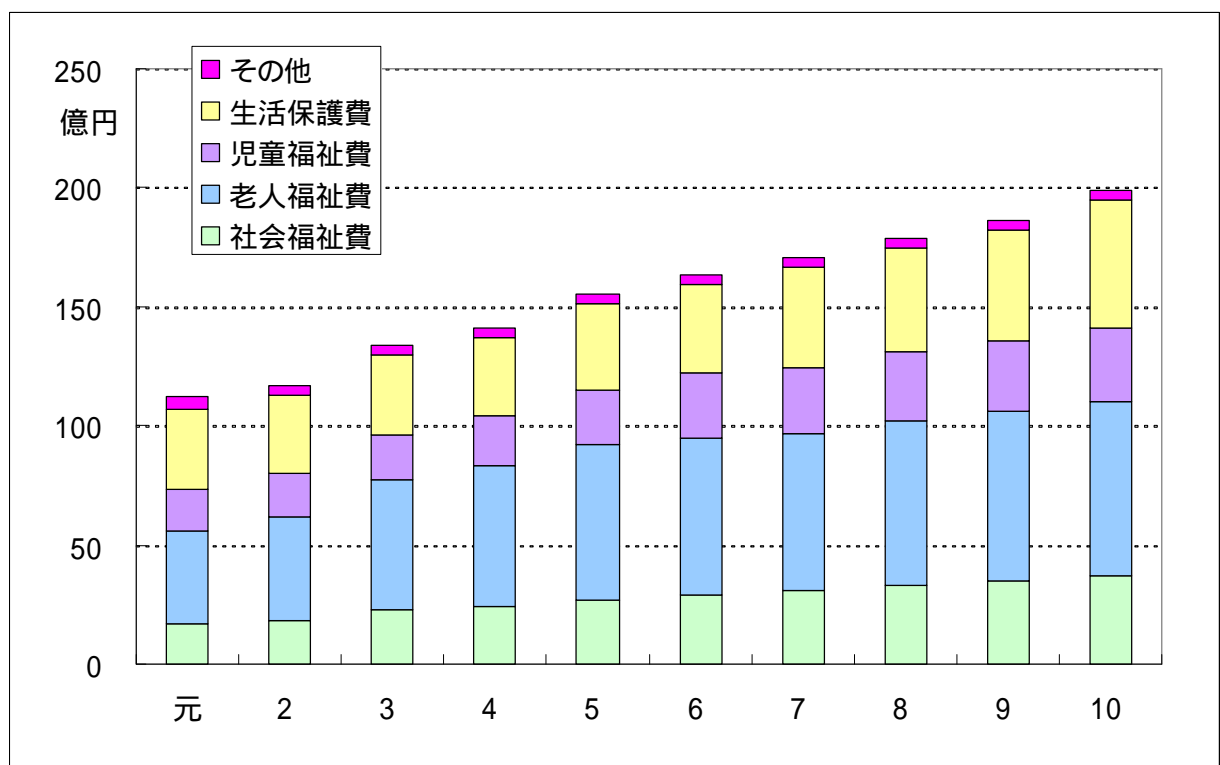
義務的経費のうち扶助費は、福祉需要の拡大に伴い年々増加しています。

老人福祉費の増加は、高齢者ホームヘルプサービスの派遣世帯数や、老人福祉手当等の受給者の増などによるものです。

児童福祉費は、乳幼児医療費助成の助成対象を拡大したことなどにより、近年増加しています。

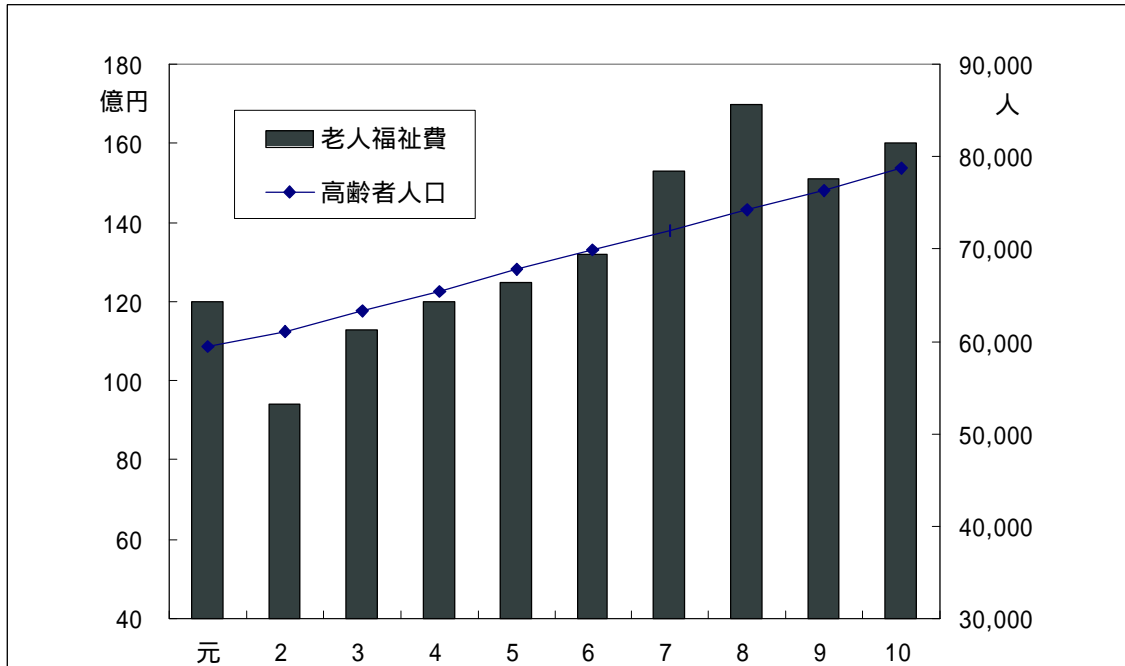
その他、障害者福祉手当等の受給者数の伸びや、景気低迷の影響を受けた生活保護受給者の伸びも、扶助費の増加要因です。

扶助費の推移



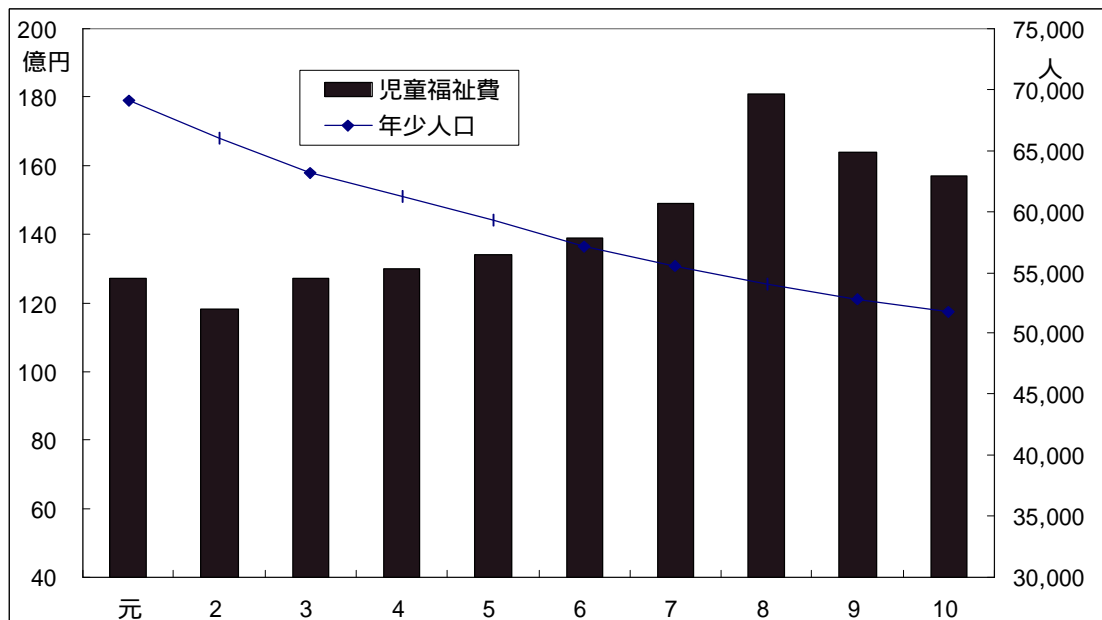
普通会計決算による

老人福祉費と高齢者人口の推移



(普通会計決算による。老人福祉費には扶助費や普通建設事業費などすべての経費を含む。高齢者人口は毎年1月1日現在の65歳以上の人口)

児童福祉費と年少人口の推移



(普通会計決算による。児童福祉費には扶助費や普通建設事業費などすべての経費を含む。年少人口は毎年1月1日現在の0～14歳の人口)

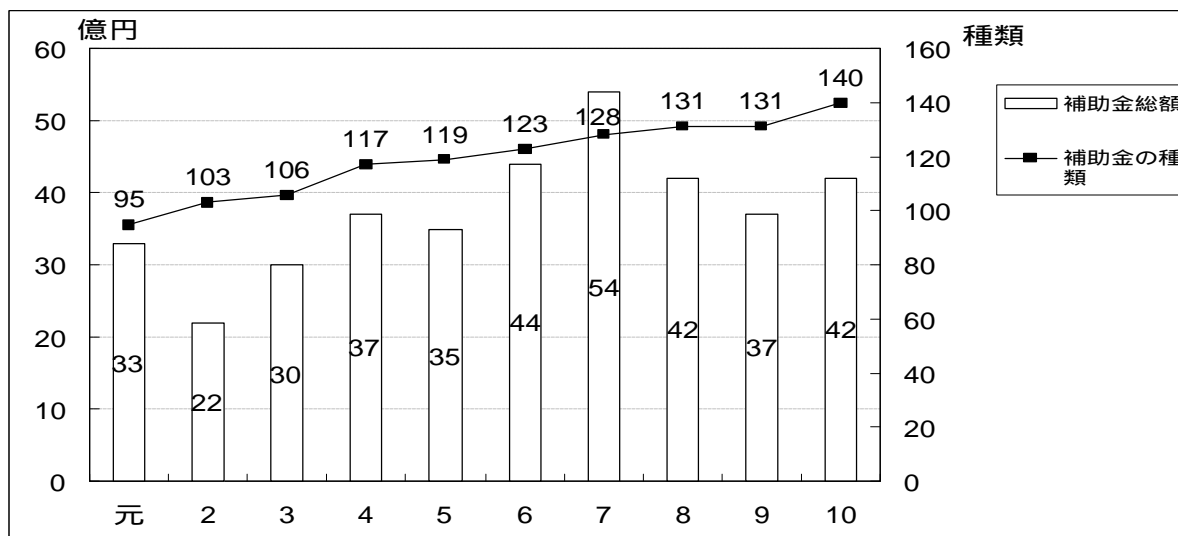
(2) 各種補助金・手当等の伸び

区が設立した財団法人や、個人や団体に対して各種の補助金を支出しています。近年これらの補助金の総額は 40 億円を超えています。

また、福祉施策の充実を図るため、様々な手当を支給しています。その総額も近年60億円を超えています。

財団法人等に対して人件費や運営費の補助をしています。また、少子化、高齢化への対応や、安全なまちづくりを進める施策などを進めるため、各種の補助金を支出しています。

補助金の総額と補助金の種類の推移



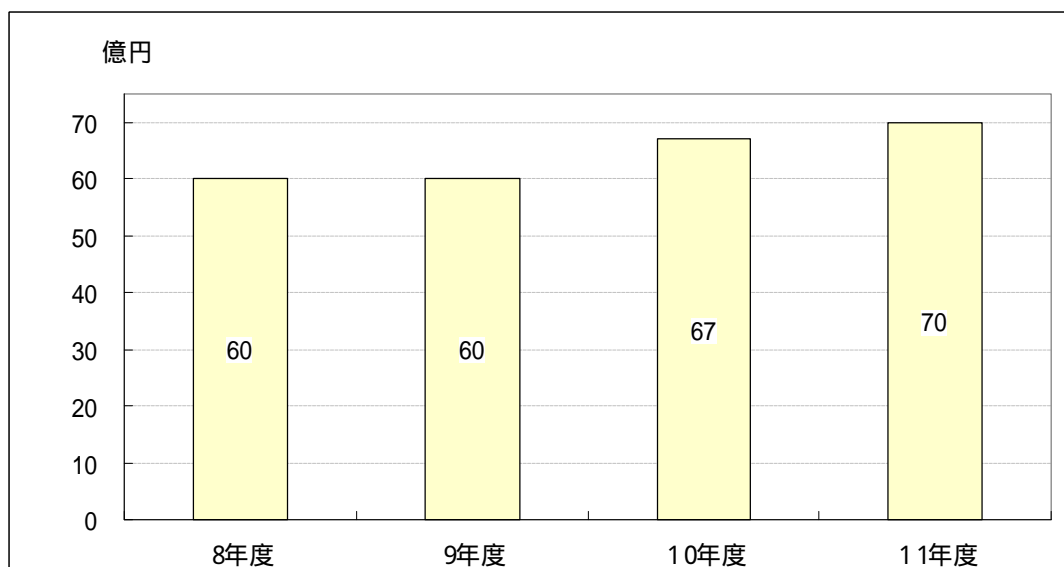
(単位: 億円)

年度	公社等への 運営費助成	社会福祉法人等への 特別養護老人ホーム 等の建設助成	私立幼稚園等保 護者負担軽減	その他	合計
元	1	16	7	9	33
2	1	1	8	12	22
3	3	4	9	14	30
4	5	5	10	17	37
5	7	1	9	18	35
6	9	5	9	21	44
7	10	18	9	17	54
8	10	6	8	18	42
9	9	2	7	19	37
10	10	3	7	22	42

一般会計決算による

区は、高齢者や障害者、乳幼児を持つ保護者に対して、その負担の軽減や、福祉の増進を目的に各種手当を支出しています。対象者数の自然増や、福祉施策として対象を拡大した結果、手当等の総額が増加しています。

手当等の総額の推移



各年度の主な手当等

(単位: 億円)

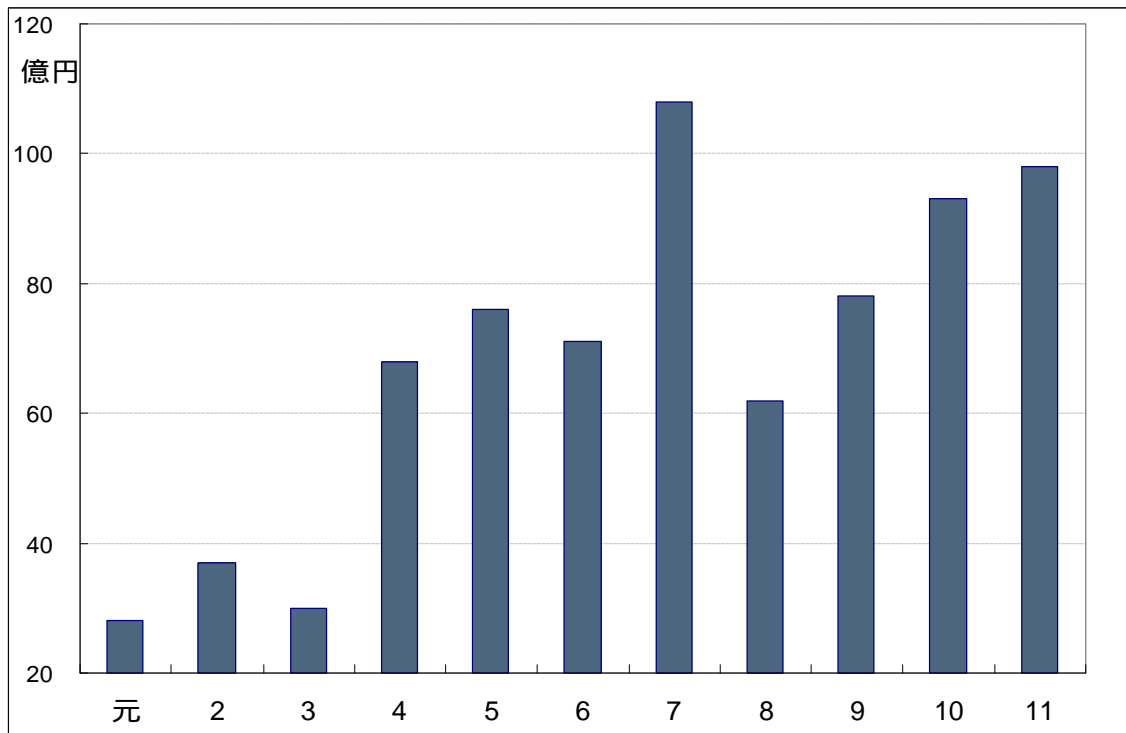
	8年度	9年度	10年度	11年度
老人福祉手当	20	20	22	22
心身障害者福祉手当	10	10	11	11
難病患者福祉手当	6	6	7	7
乳幼児医療費助成	5	4	5	7
児童育成手当	5	5	5	5

一般会計予算による

(3) 著しい公債費の伸び

近年、減税による区税収入の減少を補てんするため発行した分を含めて、特別区債を大量に発行したため、その償還経費は年々増加しています。

公債費の推移

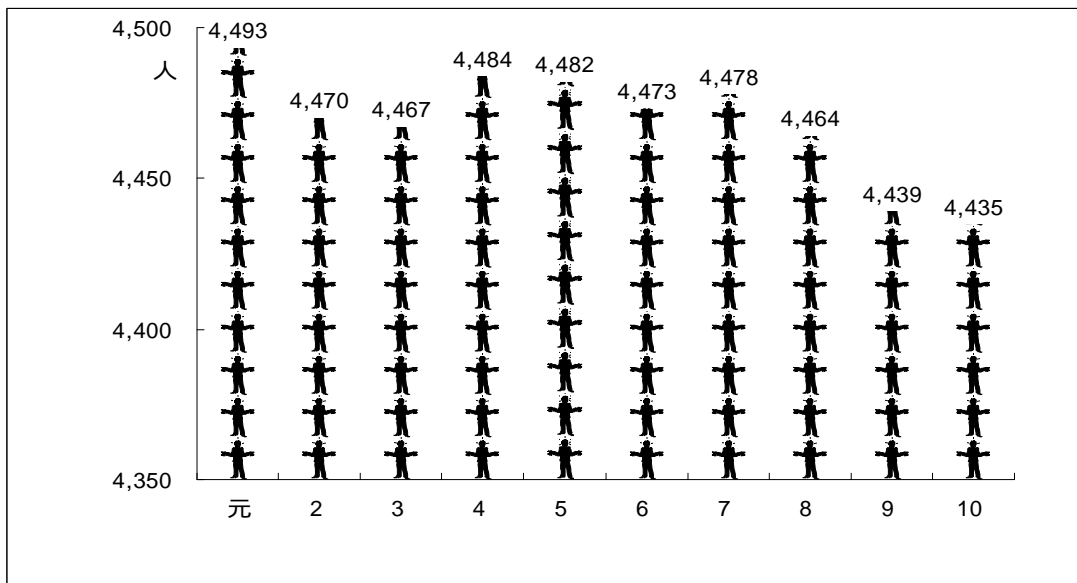


10年度までは普通会計決算、11年度は一般会計補正予算1号現在

(4) 人件費の伸び

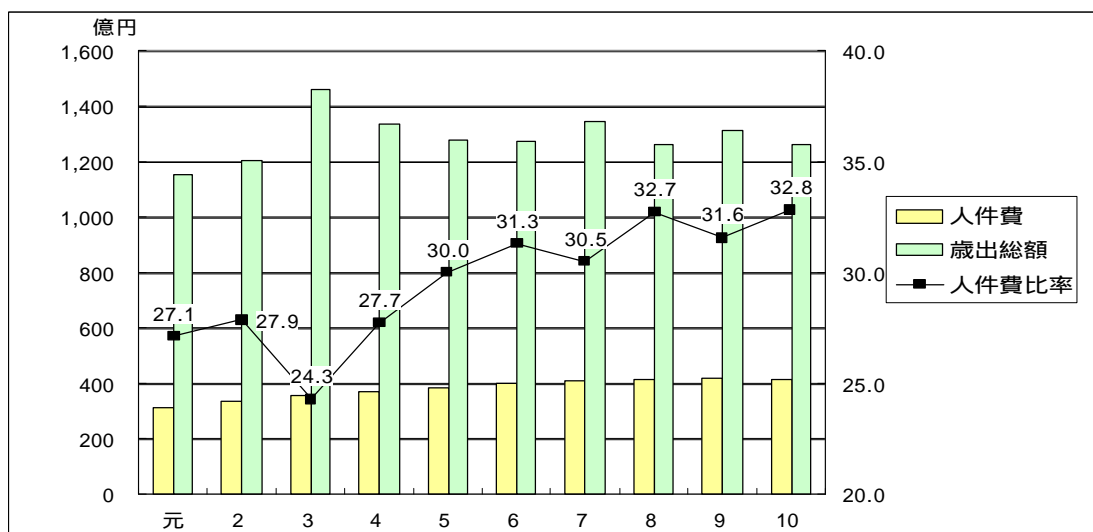
人件費については、職員数は削減していますが、金額及び歳出全体に占める割合(人件費比率)は、高いレベルで推移しています。

職員数の推移



職員数は毎年4月1日現在の数値。

人件費と人件費比率の推移



普通会計決算による

人件費比率は、歳出総額の抑制によっても、伸びる結果となります。

(5) 施設の維持運営経費の増大

地域交流のための場の確保や福祉需要への対応、社会教育活動のためなど、区は様々な施設建設を行ってきましたが、建設された施設の維持運営のコストは施設の増加と共に、年々増大しています。

また、施設の老朽化も維持管理経費の増加をまねいています。

施設の維持運営経費の推移(主な施設を抜粋)

(上段は決算額 下段は施設数)

	60年度	3年度	9年度
区民施設管理費	10億円	16億円	21億円
	15施設	20施設	25施設
	<ul style="list-style-type: none"> 杉並公会堂、区民会館、湯河原すぎなみ荘、杉並会館 地域区民センター、区民集会所 		
高齢者在宅サービスセンター	1億円	4億円	16億円
	1施設	4施設	12施設
	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者在宅サービスセンター-和田ふれあいの家 第二南陽園高齢者在宅サービスセンター 等 		
社会福祉施設費	6億円	7億円	9億円
	38施設	41施設	46施設
	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者活動支援センター、敬老会館、みのり工房 障害者福祉施設(あけぼの作業所、すぎのき生活園、障害者福祉会館等) 		
児童福祉施設費	12億円	20億円	17億円
	125施設	130施設	130施設
	<ul style="list-style-type: none"> 保育園 児童青少年センター、児童館、学童クラブ 		

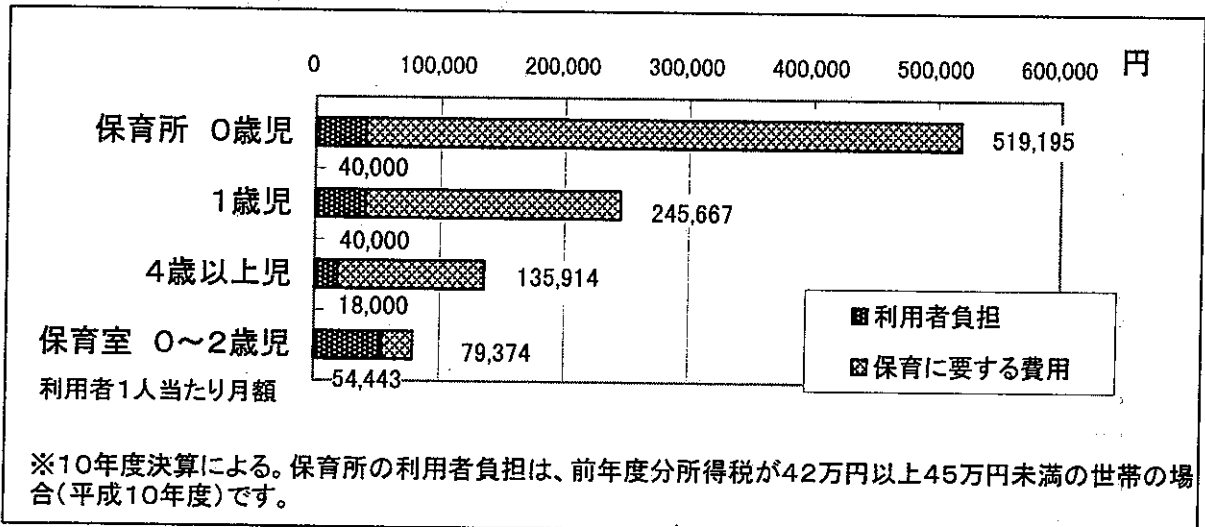
	60年度	3年度	9年度
社会教育施設費	6億円	10億円	10億円
	9施設	11施設	15施設
	・ 図書館、社会教育会館、社会教育センター、郷土博物館		
体育施設費	4億円	8億円	10億円
	14施設	18施設	19施設
	・ 体育館、運動場、プール		
合計	39億円	65億円	83億円
	202施設	224施設	247施設

一般会計決算による。金額には、職員人件費は含まず

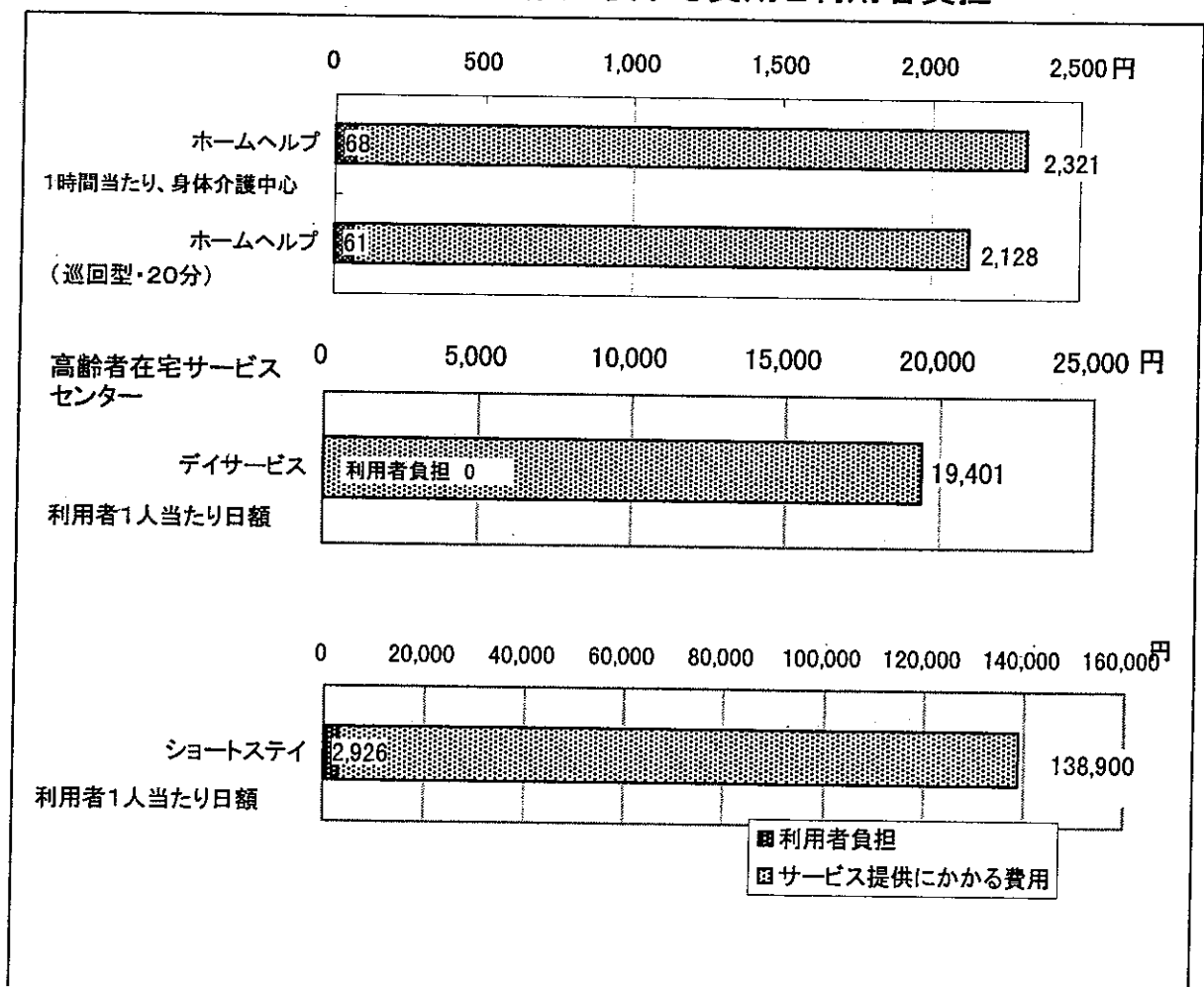
5 福祉サービスの費用と負担

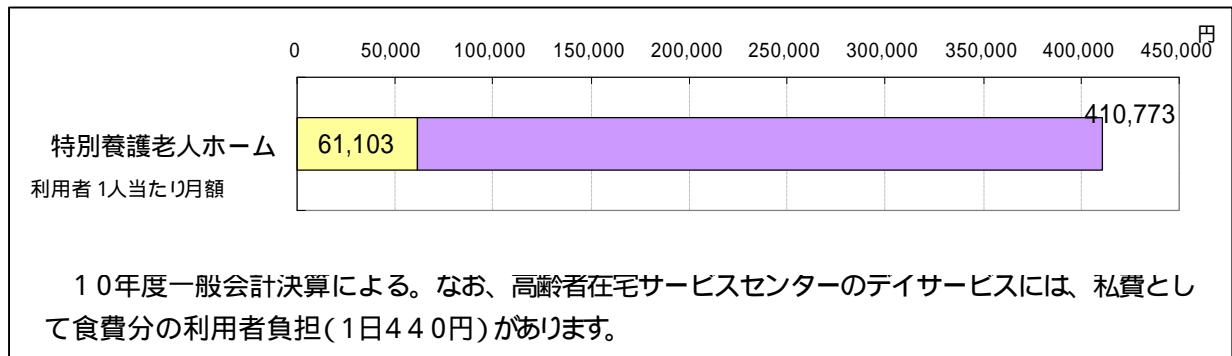
福祉サービスには多くの費用がかかります。また、所得の低い方だけでなく、多くの方々が福祉サービスを必要としています。

保育に要する費用と利用者負担

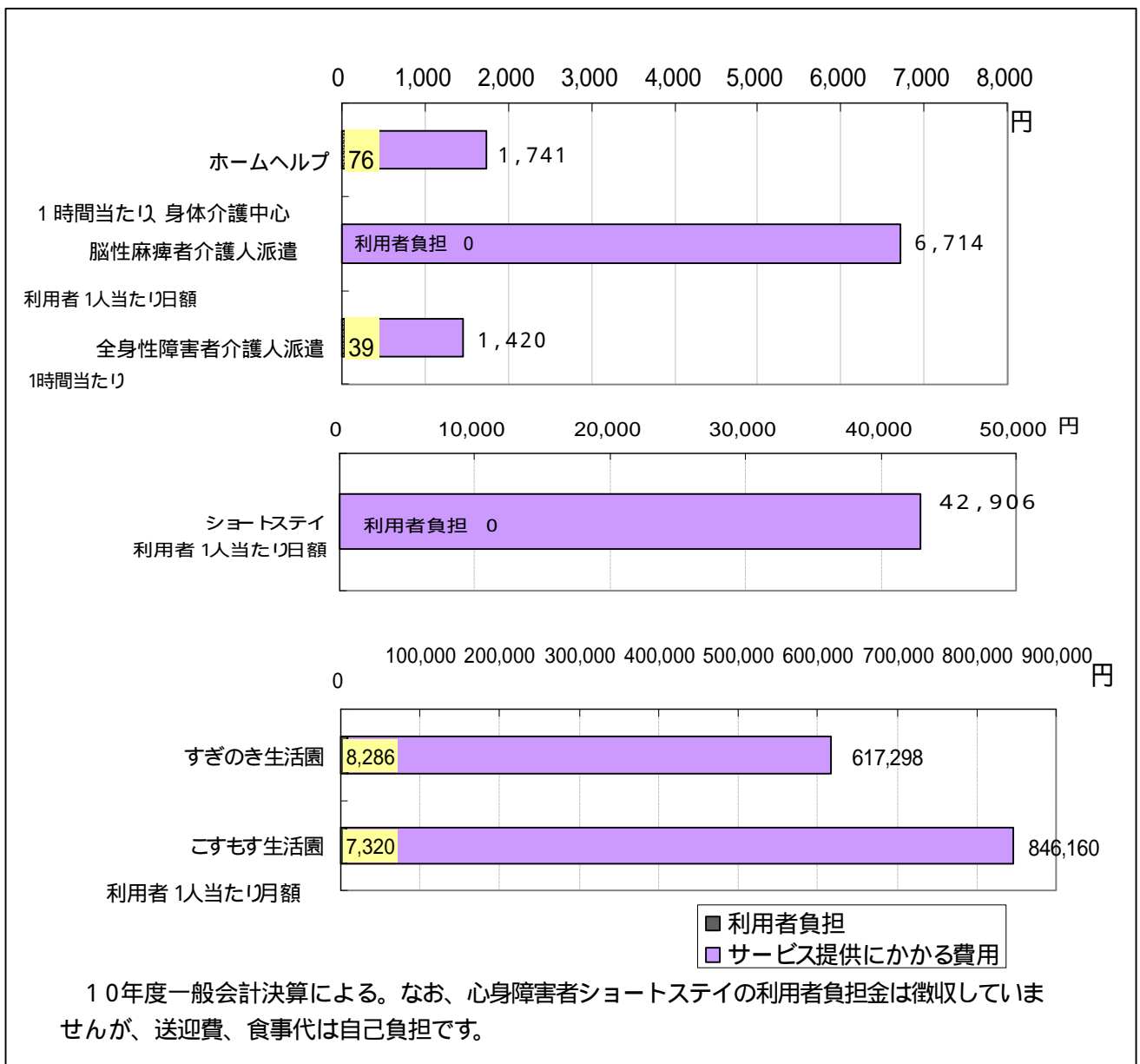


高齢者に対するサービス提供に要する費用と利用者負担





障害者に対するサービス提供に要する費用と利用者負担



6 財政指標でみる現状

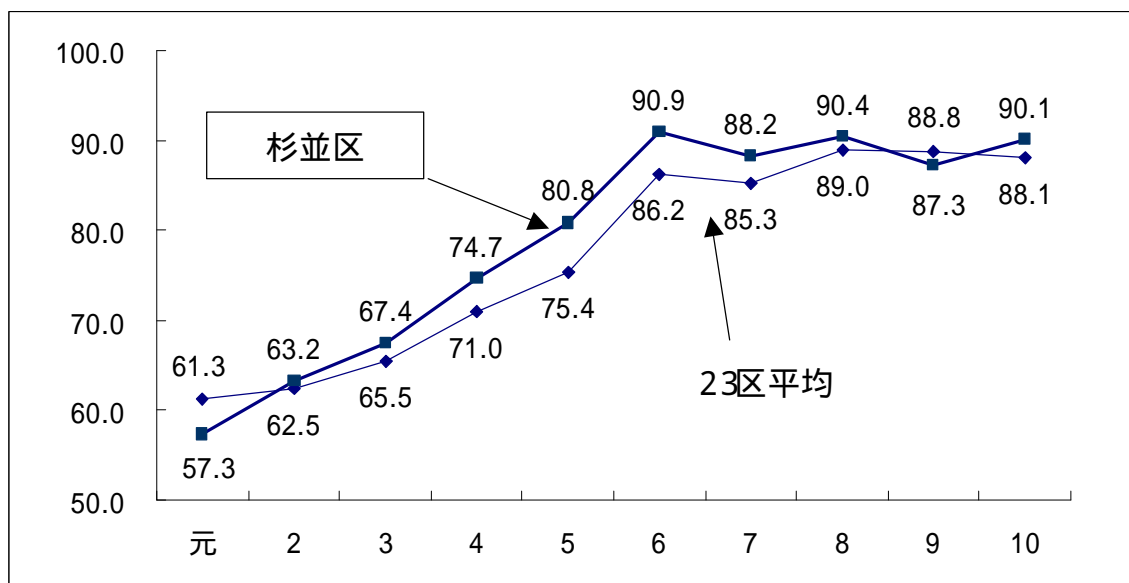
財政の健全度を表す各種指標によれば、区財政はここ数年で著しく悪化しています。

経常収支比率は、その比率が低いほど「自由」に活用できる財源が大きくなり、経済変動や行政需要の変化に、柔軟に対応できます。

職員人件費や福祉需要の増加による扶助費等義務的経費の上昇により、経常収支比率は、平成5年度以降急激に悪化しています。

「借金の返済」である公債費の比率が高いと、財政の硬直化が進んでいることを示します。

経常収支比率の推移

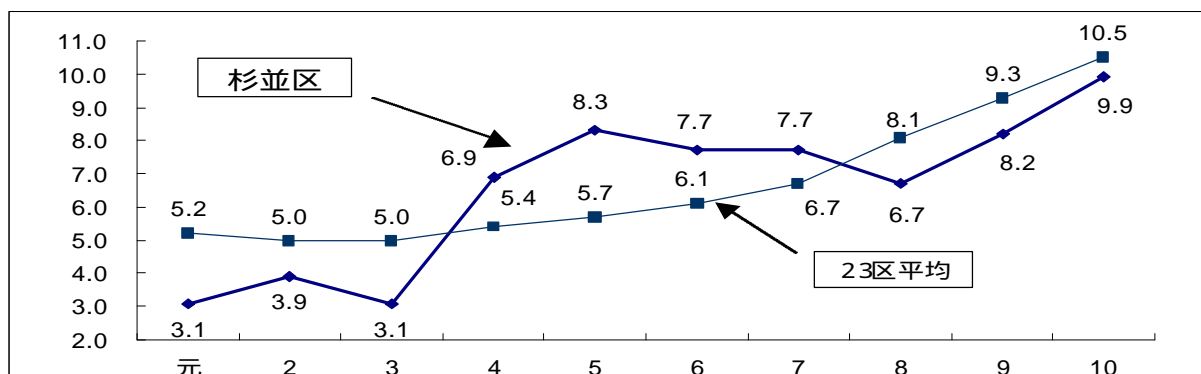


普通会計決算による

経常収支比率

財政構造の弾力性を表す指標。人件費、扶助費、公債費といった、容易に縮小することが困難な経費に、区民税等の経常一般財源がどの程度消費されているかを表す。70～80%が適正水準であり、100%を超えると危機的な状態である。

公債費比率の推移

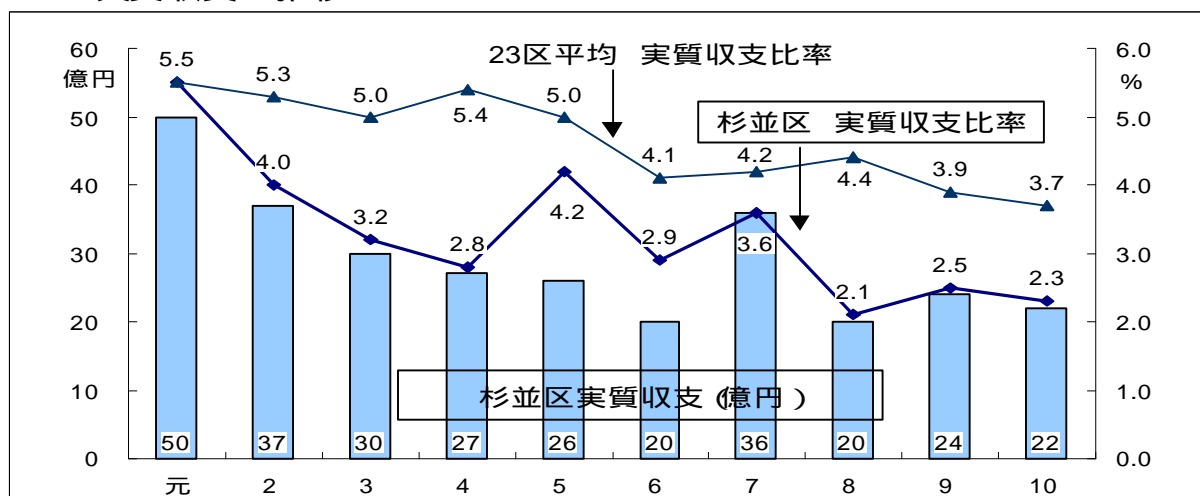


普通会計決算による

公債費比率

公債費(特別区債の元金及び利子の償還金)の負担の程度を表す指標「標準財政規模」に対して、「公債費に充当された一般財源」がどれくらいの割合かを示す。この数値が大きくなると、財政の硬直化が進んでいるといえる。

実質収支の推移



普通会計決算による

実質収支

実質収支は、現在の財政状況を表す数値
歳入決算額から歳出決算額を引いた額(形式収支)から、翌年度に繰越すべき財源を控除した額

実質収支比率

標準財政規模に対する実質収支の割合を示す指標。概ね3~5%が適当な数値。

第2章 今後の区財政の見通し

1 区税収入の動向

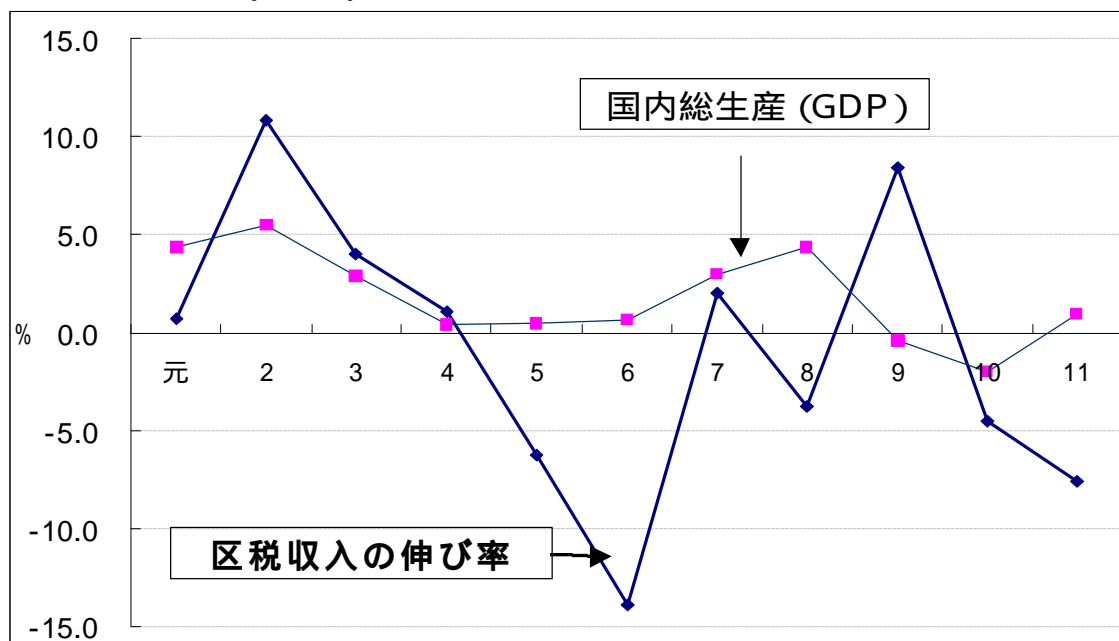
景気に大きく左右される区民税収入は、伸びが見込めるとしても、緩やかなものと考えられます。

平成11年9月9日発表の政府の国内総生産(GDP)11年度成長率見込みは、年率換算でプラス0.9%となっています。

しかし、雇用情勢は最悪の状態が続き、依然として景気は低迷状態にあるといえます。今後、本格的に景気が回復したとしても、成長率は緩やかなものと予測されず。

景気が回復し区民税収入が増加に転じたとしても、平成11年度からの恒久的減税の影響は極めて大きく、結果としてその伸びに多くの期待はできません。

国内総生産(GDP)と区税収入の伸びの推移



区税収入の10年度までは普通会計決算、11年度は一般会計補正予算1号現在、財源保留を含む

平成6年度以降の区税収入の伸びは、住民税減税の実施による影響が大きく反映されており、また国内総生産(GDP)の伸びが区税収入に反映するには、多少の時間がかかります。

2 区財政を圧迫する制度上の問題

(1) 不十分な地方税財政制度の改革

地方分権をより一層推進するため、平成12年4月を施行期日とするいわゆる「地方分権推進一括法」が成立しました。しかし、安定的、恒久的な財源の確保を図り財政自主権を強化するための具体的な方策は示されていません。

地域における行政の運営を、できるだけ身近な地方公共団体において処理できるようにすべき、という趣旨で成立した地方分権推進法の中では、地方公共団体が事務事業を自主的・自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税源を充実する措置を図るものとしています。

地方公共団体の権限拡充に見合うように、消費課税等の税源を国から地方へ早急に委譲し、財政自主権を強化することが不可欠となっています。

(2) 不合理な地方交付税制度

地方交付税の算定上、特別区は都と合算して算定されることになっており、実質的には地方交付税の対象外となっています。

このため、減税補てん債の償還費や国庫支出金についてもさまざまな制約を受け、実質的な負担をさらに負わなければならなくなっています。

各地方団体(都道府県及び市町村)間の財源調整制度として、地方交付税制度があります。しかし、都は10年度普通会計決算において1,068億円の赤字となったにもかかわらず、11年度地方交付税の算定においては、3,820億円の財源超過があるとされ、地方交付税の不交付団体となっています。そして、特別区は、都一体と見なされ、不交付団体となっています。

「恒久的な減税」に伴う区税収入の落込みを補てんする「減税補てん債」の償還費は、地方交付税により措置されることとなっています。また、ここ数年進められてきた国庫支出金の一般財源化に伴う地方負担分の財源も、地方交付税による措置となっています。

地方交付税の交付されていない特別区にとっては、実質的には財源保障とはなっていません。

さらに、教育・社会福祉等の一部の国庫補助金について、特別区を交付対象から除外する措置や減額の調整措置がとられています。

(3) 見通しの不透明な都区財政調整制度

これまで、特別区の役割拡大に見合った、財源配分の拡充がされてきませんでした。平成12年度の都区制度改革に伴う財源の配分割合については、まだ、都と区との協議が整っていません。

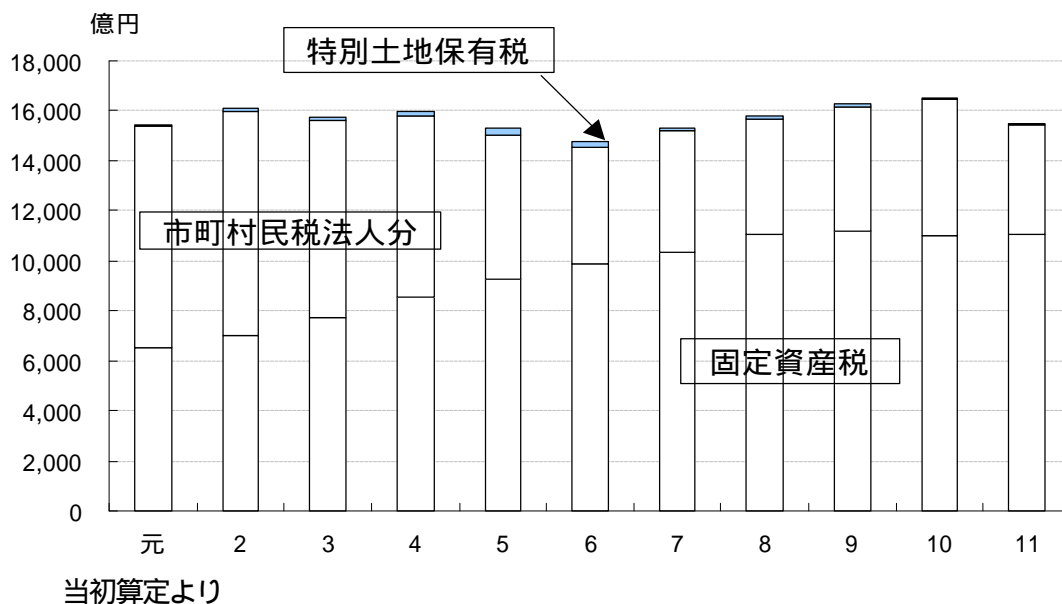
都と特別区及び特別区相互間の財政調整制度として、都区財政調整制度があります。

特別区の地域においては、一般の市が行う事務を都と区が分担して行っています。その割合に応じた都と特別区間の財源配分と、特別区相互間の行政水準の均衡を図るため、都が都税として徴収している市町村民税法人分、固定資産税及び特別土地保有税の一定割合(調整率という。現行44%)が特別区に交付されています。

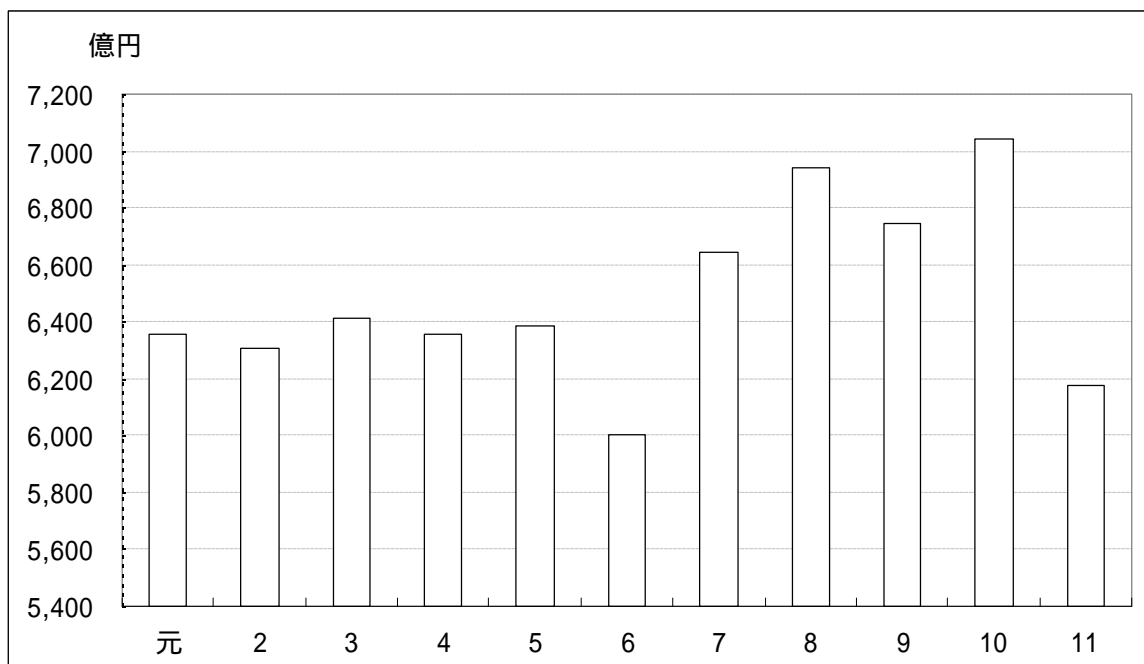
ところが、ここ数年、都税収入の悪化から交付金の算定にあたっては、毎年算定基準の見直しが行われ、その結果、交付金が大幅に減額されるなど、特別区の財源保障制度としての機能が十分に活かされない状況が生まれています。

平成12年度に実施される都区制度改革により、清掃事業などが特別区に移管され、特別区の役割はますます大きくなります。しかし、それに伴う財源配分をどのようにするか、調整率を何%にするかなど、都側と特別区側の主張が大きく隔たり、現段階では決定していません。

調整3税の推移

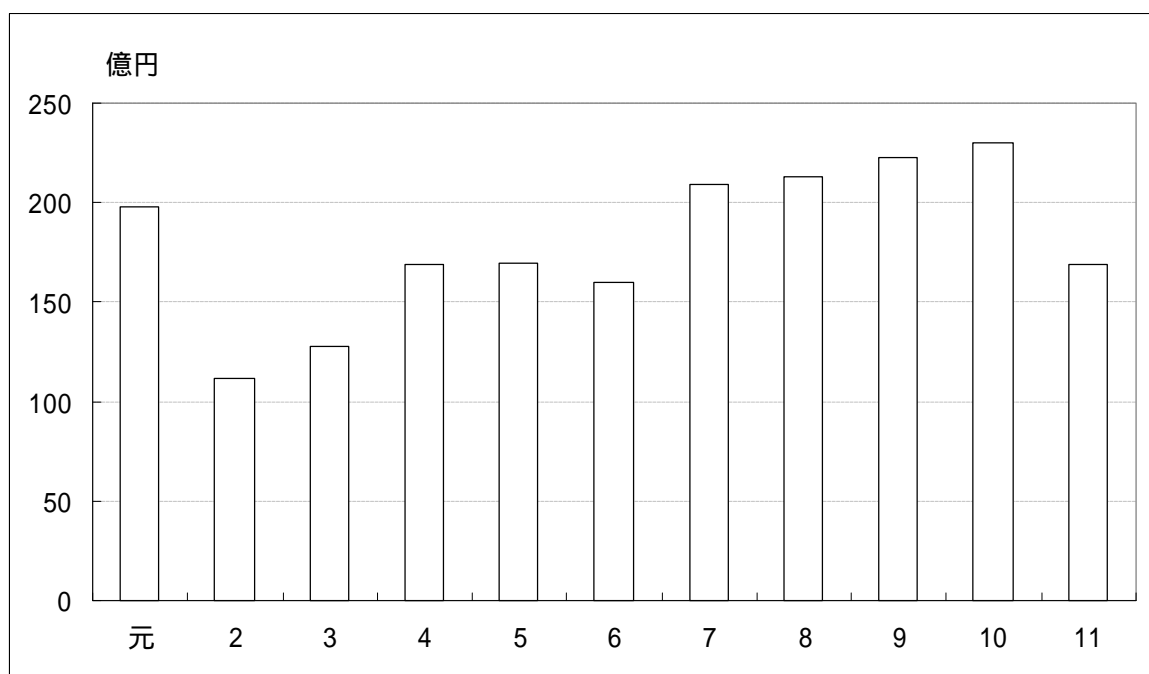


特別区への都区財政調整交付金(普通交付金)の推移



10年度までは普通会計決算、11年度は当初算定による

杉並区への都区財政調整交付金(普通交付金)の推移



10年度までは普通会計決算、11年度は当初算定による

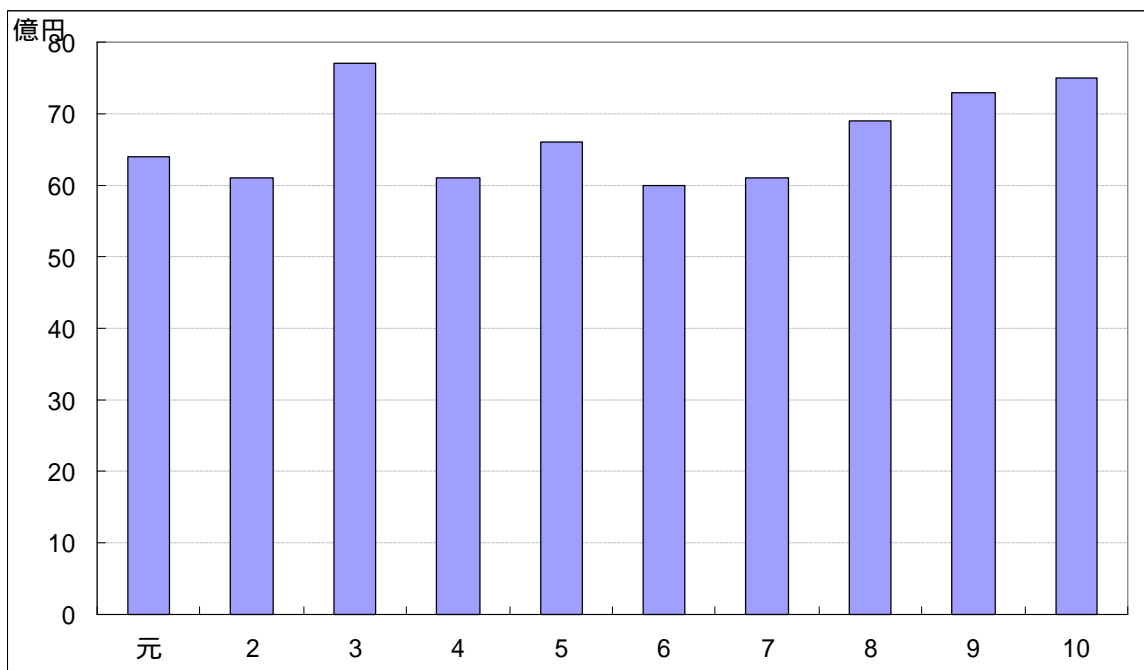
(4) 国庫支出金の超過負担

国庫補助基本額が実際の事務事業を実施するために必要な金額より低いことなどのため、特別区が負担割合以上に経費を支出しています。

また、「(2)不合理な地方交付税制度」で述べたように、不交付団体であるがために受けている、実質的な超過負担もあるのです。

特別区の歳入のひとつに国庫支出金があります。国庫支出金の算定にあたっては国は地方公共団体がその事業を行うために、必要かつ十分な金額を基礎としなければならないとされているのですが、現実には特別区が負担割合以上に経費を支出しています。

国庫支出金の超過負担額の推移



一般会計決算による

金額は、次にあげる事業にかかる超過負担額の積算である。

- ・ 外国人登録事務費
- ・ 区立保育所運営費
- ・ 私立保育所運営費
- ・ 国民年金事務費
- ・ 保健所事業費補助金
- ・ 施設整備費(区立保育所、小・中学校)

3 今後の財政収支見通し

○ 景気は依然として厳しい状況ですが、最近の経済企画庁の発表による国内総生産（GDP）の伸び率は年率0.9%増となるなど、やや改善の状況も見られます。こうした状況を踏まえ、財政収支の見通しを試算しました。

○ これによると、行財政改革の推進など財政健全化の方策を講じない場合、12年度以降、毎年度72億円から85億円の財源不足が見込まれます。

(単位: 億円)

区 分		11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
歳 入		1,342	1,277	1,282	1,276	1,287
特別区税		558	561	566	578	589
地方特例交付金		46	52	52	52	52
特別区債		37	30	30	30	30
その他の歳入		701	634	634	616	616
歳 出		1,342	1,353	1,364	1,361	1,359
一般歳出		1,244	1,253	1,257	1,261	1,265
經常経費		1,121	1,130	1,134	1,138	1,142
給与関係費		412	417	417	417	417
その他の經常経費		709	713	717	721	725
投資的経費		123	123	123	123	123
公債費		98	100	107	100	94
差引過不足額		0	76	82	85	72

○ 財政収支見通しの「試算の条件」は、次のとおりとしました。

- 1 区税の伸び率は、12年度0.5%、13年度1.0%、14年度以降2.0%とする。
- 2 地方特例交付金は11年度予算をもとに、平年度化を反映した。
- 3 特別区債は減税補てん債を含め、30億円を見込んだ。
- 4 その他の歳入は、一般財源である財政調整基金については11年度に全額取り崩し、残高はないものとした。また、利子割交付金は、12、13年度に高金利時代の郵便貯金が満期を迎えるため、増を見込んだ。

国庫支出金、都支出金等の特定財源は、11年度予算と同水準とした。

- 5 給与関係費は、別途推計した退職手当の増を見込んだ。
- 6 その他の経常経費は、物価変動等による当然増経費として毎年度4億円を見込んだ。
- 7 投資的経費は、11年度予算と同水準とした。
- 8 公債費は、臨時的な大規模事業はないものとし、所要の経費を別途算定した。
- 9 都区制度改革、介護保険制度導入の影響については見込んでいない。

杉並区
区財政の現状と見通

平成11年10月発行



杉並区役所

企画部予算課

〒166-8570 杉並区阿佐谷南1-15-1

TEL 03-3312-2111 (大代表)

登録印刷物番号

11 - 0094

本文は古紙配合率70%(白色度70%台)、表紙は古紙配合率50%の再生紙を使用しています