
目黒区財政白書

2014

～ 区財政の現状と見通し ～

財政計画(平成27年度～31年度)(素案)

平成26年10月

目 黒 区

目 次

はじめに	1
第1章 区財政の現状と課題	
1 収入と支出の動き	2
2 貯金（積立基金）と借金返済（公債費）の動き	8
3 主な財政指標	13
4 将来にわたる財政負担の状況	14
5 決算に基づく健全化判断比率について	15
第2章 財政運営上のルール化	
1 財政運営に当たっての3つのルール	19
2 3つのルールのレベルアップ	19
3 レベルアップ後の3つのルールと解説	20
第3章 財政収支の見通しと財政計画の作成	
1 今後の区の財政状況	22
2 財政計画の作成に向けて	22
3 歳入・歳出の見通しと財政計画（素案）	22
<用語解説>	26

※ この白書における決算値は、通常の「一般会計」とは異なり、地方財政統計上統一的に用いられる会計区分「普通会計」の数値を使用しています。

一般会計：目黒区の予算上の会計で、特別会計（国民健康保険特別会計、後期高齢者医療特別会計、介護保険特別会計）以外の一般的な行政経費が計上されています。

普通会計：総務省の定める基準による統計上の会計で、目黒区では、一般会計と用地特別会計を合算し、両会計間の重複や介護サービス事業費などを控除したものです。なお、25年度の数値は速報値です。

はじめに

目黒区の「財政白書」は、18年前の平成8年7月に、バブル経済崩壊後の区財政のひっ迫した状況と、苦境を打開するための課題をまとめた「苦境に立つ区財政」を作成して以来、今回で7回目となります。

前回の財政白書は、歳入一般財源の減少及び歳出の経常的経費の増加による財政の硬直化などの状況を受け、23年度に策定した「財政健全化に向けたアクションプログラム」の取り組みを踏まえ、社会経済状況の変化や新たな行政課題に対応していくため、財政運営上のルール化を初めて掲載しました。

現在わが国の景気は、全体としては緩やかな回復基調が続いている一方で、先行きについては消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動の長期化や海外景気の下振れなど、景気を下押しするリスクも合わせて指摘されています。

本区の財政状況は、景気の緩やかな回復基調に伴う歳入の一定程度の回復と合わせ、「財政健全化に向けたアクションプログラム」の取り組みを進めた結果、歳出削減や積立基金残高の確保ができる見通しとなりました。

しかし、今後、さらなる高齢化が進む見通しの中で、子育て支援や社会保障費の増加への対応、老朽化した区有施設の更新など、区政に対する課題は山積しており、多様化する行政需要に対応するための経費負担増や急激な歳入悪化となった場合に対応するための積立基金のさらなる確保も重要になってきています。

こうした中、平成26年3月に、今後一斉に大規模改修や建替えの時期を迎える区有施設の状況を踏まえた、「区有施設見直し方針」を策定したことを受け、行革計画の改定とともに、区有施設の見直し方針に基づく取り組みとの整合を図る観点から、実施計画及び財政計画の改定年次を1年繰り上げ、今年度中に改定することとしています。

これに合わせて、区におけるさまざまな施策の背景となっている区財政の現状と課題、そしてその課題を解決するための財政運営上のルール化についてまとめた、「財政白書2014」を作成いたしました。

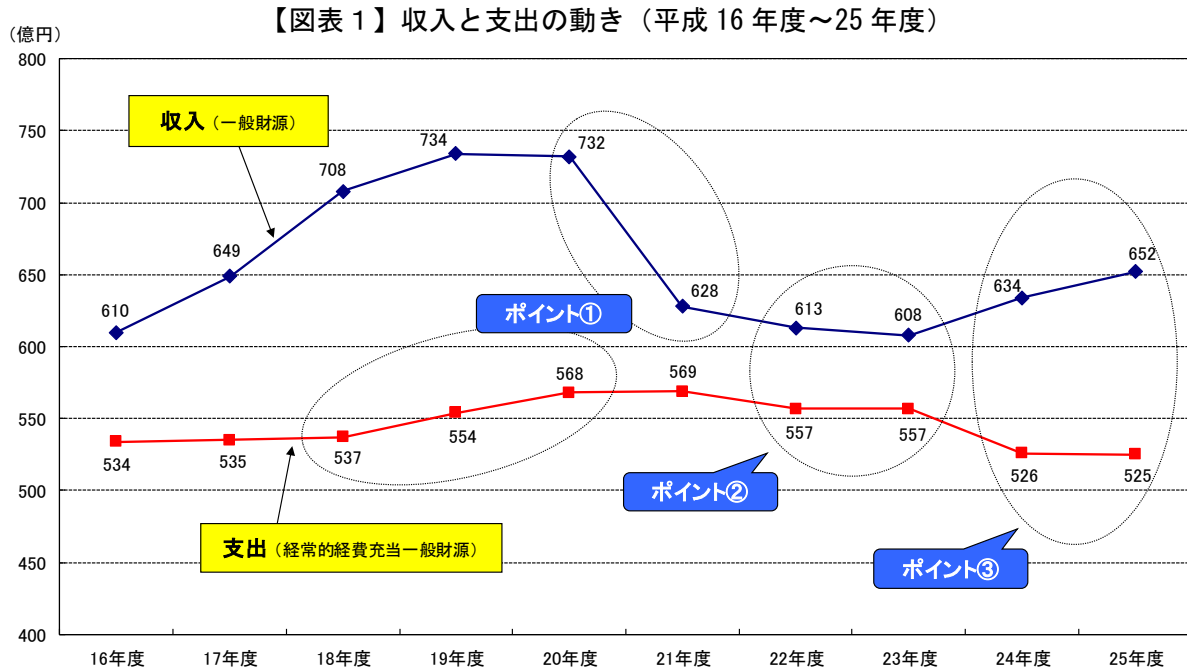
また、中期的な見通しを持って計画的な財政運営を進めるため、実施計画の改定に合わせて作成している、財政計画（平成27年度～31年度）の素案も掲載しています。

平成26年10月

目 黒 区

第 1 章 区財政の現状と課題

1 収入と支出の動き



ポイント①

特別区税などを中心とする収入（一般財源）は、世界規模での経済危機を起因とする景気後退により、平成 20 年度を境に大幅に落ち込みました。そのため、21 年度まで右肩上がりとなっていた支出（経常的経費に充当される一般財源）を抑制することが大きな課題となりました。

- 一般財源（使い道を区の判断で決められる財源）の決算値は、景気回復を背景に 17 年度から 19 年度にかけて堅調に伸びてきました。
- 20 年度から 21 年度決算にかけて、世界規模での経済危機を起因とする景気後退により、**100 億円を超える歳入の大幅な減額となりました【図表 1】**。中でも、特別区税は△47 億円（△10.2%）、特別区交付金（詳しくは P. 26 へ）は△51 億円（△27.3%）の減となりました。特別区（東京 23 区）全体でも、21 年度の決算は 20 年度に比べ一般財源が大きく減少しており、特別区税が△126 億円（△1.3%）、特別区交付金が△1,365 億円（△13.7%）となりました。
- 経常的経費とは、地方自治体が行政活動を行っていく上で継続的かつ恒常的に支出される経費のことで、人件費（職員の給与など）、法内扶助費（生活保護費など支出が義務付けられているもの）、公債費（借金の返済経費）、施設の維持補修費などがあります。
- 経常的経費の決算値は、16 年度以降右肩上がりの傾向が続いており、特に 19 年度・20 年度決算の **2 か年で 30 億円を超える伸びを示しました【図表 1】**。

ポイント②

このままいくと25年度には財源不足が生じてしまう可能性があったため、予算の全体規模を縮小し、収入の範囲内で財政運営をする必要が出てきました。

- 財政健全化を着実に進めていくために、「緊急財政対策本部における事業見直し」、「各部署における事業見直し」、「新行革計画の策定」、「次期実施計画の検討」の4つを柱としたアクションプログラムに取り組むこととなりました。
- 23年度に行われた「緊急財政対策本部における事業見直し」では、区民生活への影響度、事業実施の緊急度、事業継続の必要性、実施主体の妥当性の視点から、全ての事業についてゼロベースで検討を行い、24年度から26年度にかけて段階的に支出を削減することなどによって財源確保の取り組みを進めることにしました。
- その結果、基金（貯金）を使い果たしてもなお財源が不足すると予想されていた状況が改善され、現時点での財政収支見通しでは、財源不足となることなく、なおかつ基金（貯金）残高を126億円に回復させることができる見込みとなりました【図表2】。

【図表2】アクションプログラム取り組み前後の財政収支見通しと基金残高

<取り組み前:23年4月時点>

<取り組み後:26年10月時点>

(単位:億円)

	23年度	24年度	25年度	26年度
歳入合計	890	929	851	818
うち財源活用可能基金 取り崩し額	47	38	39	0
歳出合計	890	929	878	903
うち財源活用可能基金 積み立て額	0	13	0	0
収支状況(歳入-歳出)	0	0	▲27	▲85
財源活用可能基金の残高	64	39	0	0

(単位:億円)

	23年度	24年度	25年度	26年度
歳入合計	906	934	898	925
うち財源活用可能基金 取り崩し額	42	7	10	0
歳出合計	865	890	861	925
うち財源活用可能基金 積み立て額	2	15	9	47
収支状況(歳入-歳出)	41	44	37	0
財源活用可能基金の残高	72	80	79	126

改善

※取り組み前の試算では、基金を使い果たしてもなお財源が不足すると予想されていました（収支状況がマイナス）。

これに対して、取り組み後の現時点では、財源不足となることなく、なおかつ基金残高を126億円に回復させることができる見込みとなっています。

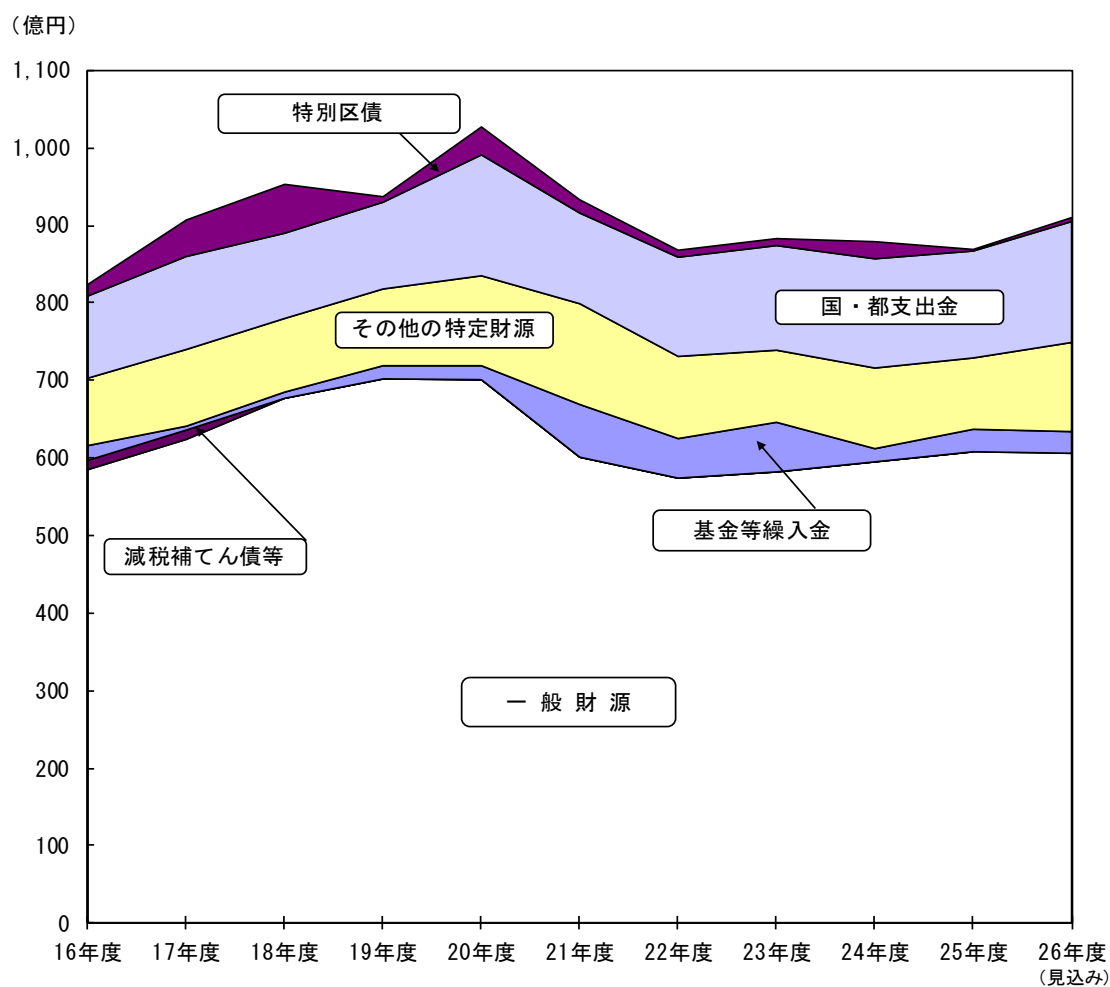
ポイント③

景気回復基調に伴う収入増や、緊急財政対策による経費抑制で、区財政は危機的状況から脱しつつあります。

〔区の収入状況〕

- 21年度以降は、歳入減による財源不足が生じたため、貯金（積立基金）を取り崩し（繰り入れ）ながら財政運営を行ってきました【図表3】。使い道が制約されない収入である一般財源全体では、26年度は前年度比0.4%、2億円減の606億円を見込んでいます。

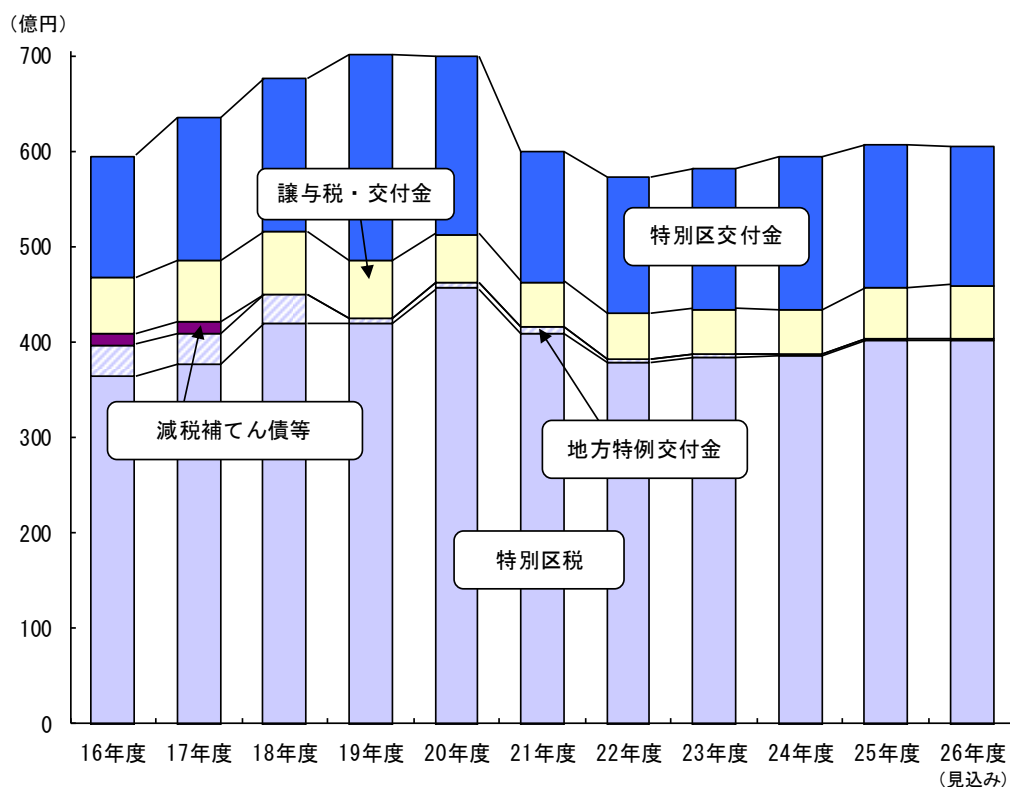
【図表3】歳入構成の推移



- 各地方自治体の財源を保障し、その均衡を図るため、国の財政調整制度として地方交付税制度があります。目黒区の地方交付税算定は、地方交付税法の特例により、道府県分と市町村分とを合算し、23特別区と東京都を合わせて1つの自治体とみなして行われています。算定の結果、特別区と東京都は、地方交付税が交付されない「不交付団体」となっています。
- 特別区の各区は、一般財源となる地方交付税措置がないことから、基幹財源である特別区税や特別区交付金が主な一般財源となりますが、これら2つの財源は、景気動向によって大きく左右されるという特徴があります。

- 区の歳入の根幹をなす区税収入は、急速な景気悪化の影響などで、22年度から24年度までは380億円台で推移していましたが、緩やかな景気回復基調を受け、25年度は403億円となり、26年度も400億円台となる見込みです【図表4】。

【図表4】一般財源（減税補てん債等を含む）の推移

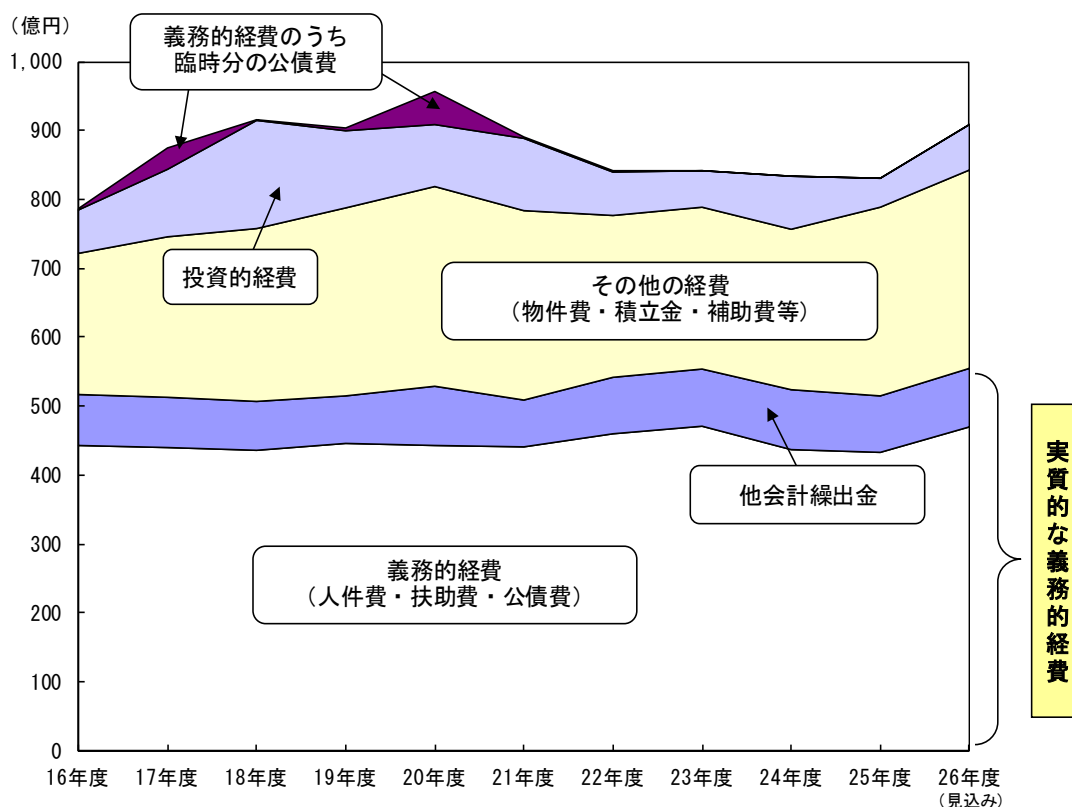


- 都区財政調整に基づく特別区交付金は、25年度は151億円が交付されました。東山公園拡張整備などの都市計画交付金対象事業の算定が終了しつつあり、交付額が減る要因となっているものの、26年度は146億円を見込んでいます。
- 譲与税・交付金では、景気の回復基調に伴い、5～8千万円程度で推移していた株式等譲渡所得割交付金が、25年度には6億円近くになり、26年度も5億円を見込んでいます。また26年4月に消費税率が引き上げられ、地方消費税率も1%から1.7%となったことに伴い、地方消費税交付金は、26年度は前年度比16.2%増の36億円を見込んでいます。
- 消費税率引き上げに伴い、地方消費税交付金はここ数年増加する見通しですが、区税収入は、特別区民税が景気回復基調もあり増加傾向にある一方で、特別区たばこ税の減少が見込まれ、全体としては大きく増加していくことはないと考えられます。また、地方消費税交付金の増による地方間の税源偏在の是正を名目に、特別区交付金の原資である法人住民税の一部が、都区などの強い反対にもかかわらず26年度から国税化されました。今後さらに国税化を進める動きがあるほか、法人実効税率引き下げによる法人住民税への影響も懸念されており、これらは、区の将来の収入状況に大きな減影響を与える可能性があります。

〔区の支出状況〕

- 歳出構成の推移を見ると、「投資的経費」（道路・公園や公共施設等の整備費）が年度により大きく増減しています。一方、「義務的経費」（人件費・扶助費・公債費）と他会計繰出金（国民健康保険・後期高齢者医療・介護保険特別会計への繰出金）を合わせた「実質的な義務的経費」は若干の増加傾向にあるものの、ほぼ横ばいとなっており、26年度は、16年度と比べ7.4%、38億円の増となる見込みです【図表5】。
- 投資的経費については、18年度を境に減少傾向にありましたが、26年度は東山小学校改築などにより、前年度比57.1%増の66億円を見込んでいます。

【図表5】歳出構成の推移



- 義務的経費とは、職員の給与等の人件費、生活保護費や障害福祉・保育をはじめとする子育てなどの扶助費、及び借金の返済経費である公債費の3つを指します。支出が義務付けられ、任意に削減することが困難であることから、これらの経常的な経費が増加すると、**財政構造の硬直化**につながるものと考えられています。
- 経常的な経費とは別に、新たな行政需要に対応する新規経費や老朽化した施設の改修などの臨時経費もあります。

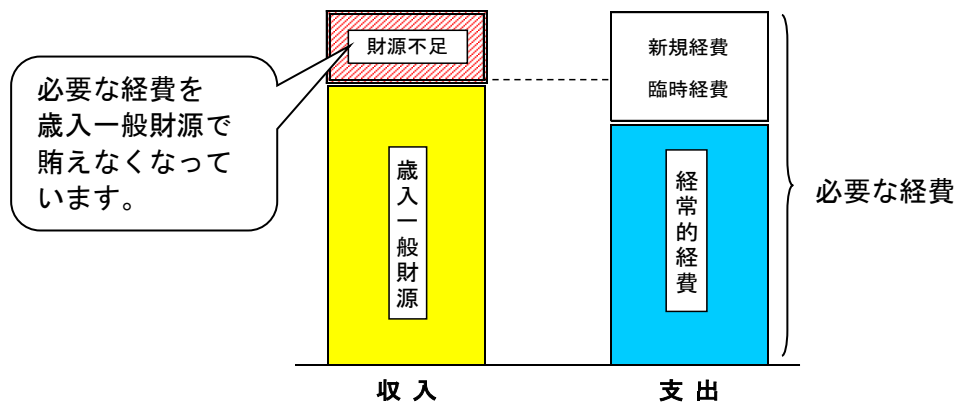
＜近年の新規・臨時経費の例＞

新規経費 … ワクチン定期予防接種化（水ぼうそう・成人用肺炎球菌）（26年度）、
待機児童対策（私立認可保育所の開設支援など）（25・26年度）

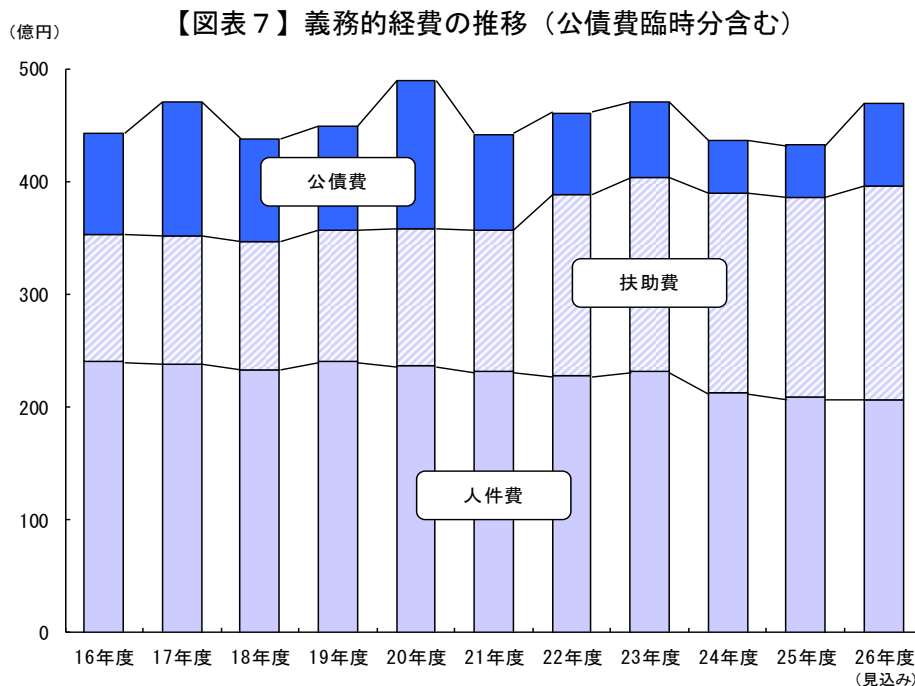
臨時経費 … 天井非構造部材の落下防止対策（25・26年度）、
東山小学校の改築（26年度）

- 財政構造の硬直化とは、収入の多くを経常的な経費に使っているため、新規・臨時経費に対応するための財源が不足するなど、財政の余力が乏しい状態のことをいいます【図表6】。

【図表6】新規・臨時経費への財源不足イメージ



- 義務的経費のうち、扶助費は増加傾向にあります。区では、職員定数や給与水準の見直しに伴う人件費の削減や、新たな起債（借金）の抑制などに取り組み、義務的経費の増加の影響を抑えてきました。ただし、26年度は東山公園拡張整備事業に係る借金を一括で返済するなど、公債費が一時的に増加するため、義務的経費全体では、前年度比 8.5%、37 億円増の 470 億円を見込んでいます【図表7】。



以上を踏まえると、目黒区の財政運営には以下の課題があるといえます。

課題 I

基幹財源である特別区税や特別区交付金は景気に大きく左右されやすいことから、今後の景気動向にかかわらず、硬直した財政構造を引き続き改善していく必要があります。

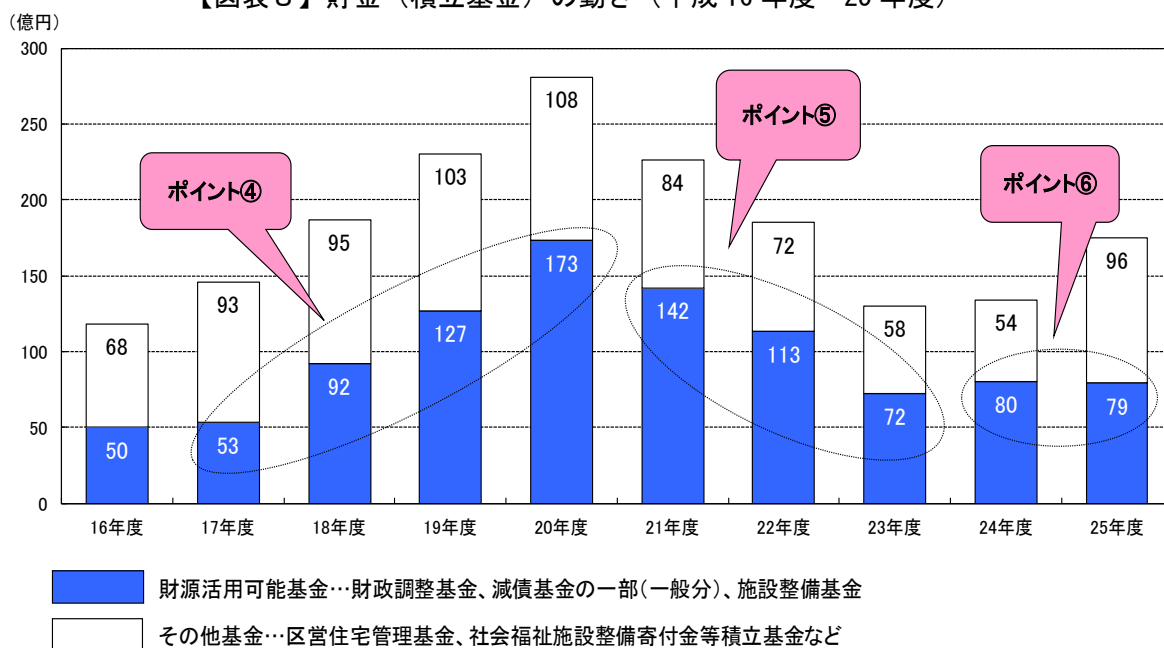
2 貯金（積立基金）と借金返済（公債費）の動き

<貯金（積立基金）>

- 税収の落ち込みなど、いざというときに備えて、一般のご家庭と同じように区も貯金をしており、この貯金を積立基金といいます。

財源不足が生じた際に活用する貯金の残高は、【図表8】のとおり推移しています。

【図表8】貯金（積立基金）の動き（平成16年度～25年度）



ポイント④（20年度まで）

将来の経済変動などに備えて積立を行い、減少傾向だった貯金の回復に取り組みました。

- 16年度までは、厳しい財政状況の下で、都立大学跡地の整備（めぐろパーシモンホールなど）や新庁舎への移転など、そのときどきに必要と判断した施策へ貯金を活用して取り組んできましたが、17年度以降は、老朽化した小・中学校の改築、保育所や区民住宅を備えた上目黒一丁目の整備などに取り組みながらも、景気の回復基調を背景に、可能な限り財源活用可能基金を積み立ててきました。

ポイント⑤ (21年度～23年度)

20年度を境に急激に収入が悪化したため、毎年度大幅に貯金を取り崩して対応し、区民生活への影響を最小限にしてきました。

- 歳入が激減する厳しい財政状況の下でも、基金を取り崩しながら、区内中小企業支援や生活者支援を柱とする緊急経済対策（暮らしサポート）の継続実施など、区民生活を支える重点施策への対応を図ってきました。

ポイント⑥ (24年度以降)

財政運営上のルールに基づき積立を行い、最低限の貯金残高を維持しました。

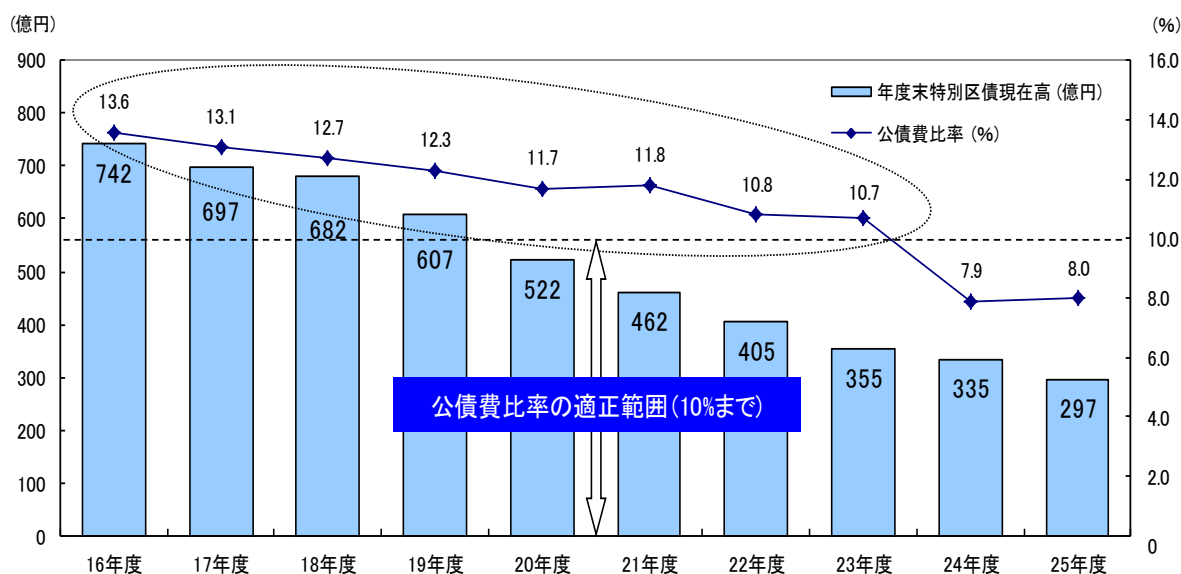
- 24年度から3か年で取り組むこととした「財政健全化に向けたアクションプログラム」において、財政運営に当たっての3つのルールを定めました。（詳しくはP. 19へ）
- このルールに基づき積立を行うことで、最低でも60億円の貯金（財源活用可能基金）を維持するという目標を達成することができました。

<借金返済（公債費）>

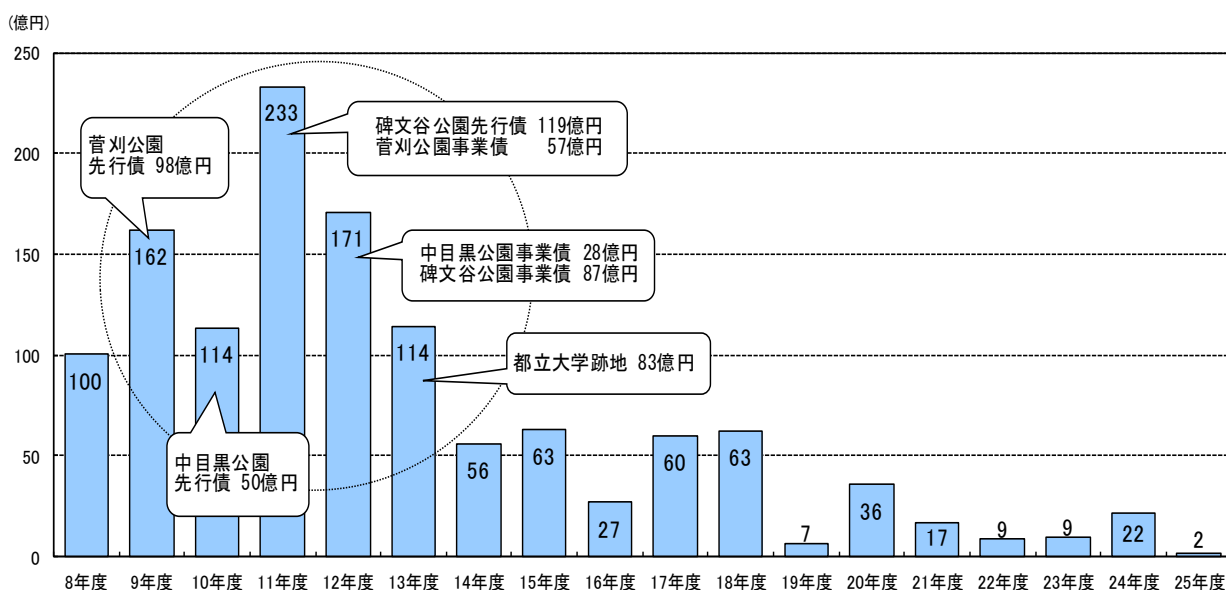
- 区が外部（国・民間）から資金を調達する長期の借入金のことを特別区債といい、これを発行することを起債といいます。
- 起債には世代間の負担の公平を図るという側面があるため、長期にわたって使用する施設や公園などの整備の際に起債します（いわゆる赤字を穴埋めするための起債は地方自治体では例外的なものとなっており、目黒区でも18年度以降は発行していません）。近年では、駒場野公園や東山公園拡張、目黒天空庭園や大橋図書館などの整備の際に起債を行ってきています。
- 起債した特別区債の償還経費（借金返済に必要なお金）のことを公債費といいます。また、標準財政規模（特別区税、特別区交付金、地方譲与税などの一般財源をもとに地方自治体としての標準的な財政規模を示す額）に対する公債費の割合を公債費比率といいます。
- 借金返済の負担が大きいと、財政運営に余裕がなくなることから、公債費比率の適正範囲は一般的に10%以下とされています。

- 特別区債残高は、起債発行額の抑制や着実な借金返済により近年大きく減少し、25年度末で297億円となっています【図表9】。25年度決算における1年間の公債費は約46億円で、歳出総額の5.5%を占めています。
- 公債費比率は9年度から23年度まで、適正範囲を超えている状況でした。これは、主に9年度から13年度に大規模な公園整備を中心とする起債(計794億円、平均返還年数14.4年)を行ったことが原因です【図表10】。これらの高額な借金返済が順次終了してきていることもあり、24年度以降は、適正範囲内となっています。

【図表9】 特別区債現在高と公債費比率の推移



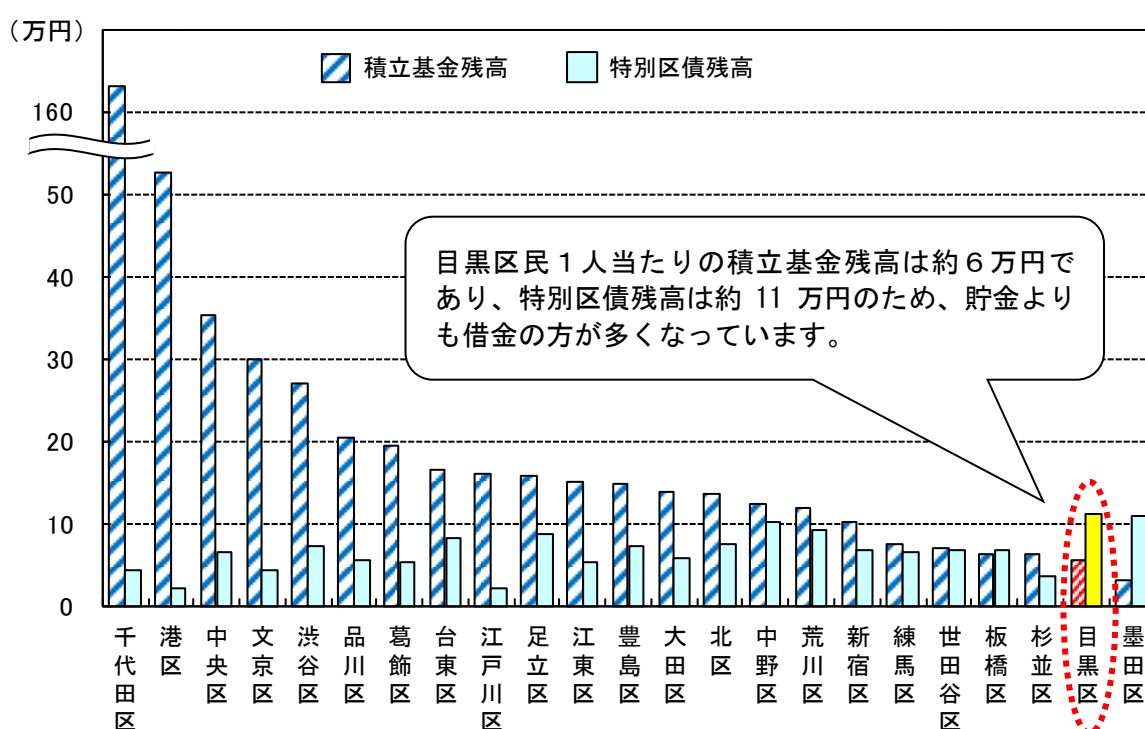
【図表10】 起債発行額の推移



<区民1人当たりの積立基金残高と特別区債残高>

- 【図表 11】は、特別区における区民1人当たりの積立基金残高（貯金）と特別区債残高（借金）を基金残高の多い順に並べたものです。25年度決算で比較すると、目黒区の場合、積立基金の残高が他区と比べて少なく、特別区債の残高は多いことが分かります。また、貯金よりも借金の方が多いのは、目黒区を含めて3区のみとなっています。
- 地方交付税の不交付団体である目黒区など特別区は、景気変動の影響を受けやすいため、もし貯金（積立基金）が尽きてしまうと、大きな税収の落ち込みがあった場合などには財源を確保できなくなる恐れがあります。

【図表 11】 区民1人当たりの積立基金残高と特別区債残高（平成25年度末）



以上を踏まえると、目黒区の財政運営には以下の課題があるといえます。

課題 II

経済情勢の変動や不測の事態（災害など）への対応が困難とならないよう、十分な貯金（積立基金）残高を確保し、かつ借金返済（公債費）による財政負担を抑えることが必要です。

(参考資料1)

平成25年度末における特別区債残高と積立基金残高の状況(普通会計)

区名	人口(H26.4.1)		特別区債残高		1人当たり特別区債残高		積立基金残高		うち財政調整基金		1人当たり積立基金残高	
	(人)	順位 大→小	(百万円)	順位 小→大	(円)	順位 小→大	(百万円)	順位 大→小	(百万円)	順位 大→小	(円)	順位 大→小
千代田区	54,961	23	2,329	1	42,376	4	89,684	5	33,504	3	1,631,775	1
中央区	134,370	22	8,613	3	64,099	10	47,516	13	17,887	14	353,621	3
港区	237,145	17	4,867	2	20,523	1	125,190	1	62,844	1	527,905	2
新宿区	324,669	12	22,129	12	68,159	12	33,241	19	19,359	12	102,384	17
文京区	205,061	20	9,107	4	44,411	5	61,251	10	22,706	10	298,696	4
台東区	188,104	21	15,607	7	82,970	18	31,203	20	9,043	21	165,882	8
墨田区	255,999	16	28,158	16	109,993	22	8,167	23	3,904	23	31,902	23
江東区	489,755	8	26,392	15	53,888	7	73,249	8	29,706	5	149,563	11
品川区	370,361	10	20,727	11	55,964	8	75,467	7	10,989	18	203,766	6
目黒区	267,884	15	29,664	17	110,734	23	15,260	22	5,981	22	56,965	22
大田区	704,248	3	40,337	20	57,277	9	97,148	4	48,102	2	137,946	13
世田谷区	870,063	1	59,356	23	68,220	13	61,845	9	18,606	13	71,081	19
渋谷区	215,789	18	15,441	6	71,556	15	58,425	11	30,821	4	270,751	5
中野区	315,003	13	31,961	18	101,463	21	38,999	16	20,593	11	123,805	15
杉並区	545,210	6	19,402	9	35,586	3	34,493	18	25,796	8	63,266	21
豊島区	272,812	14	19,892	10	72,915	16	40,675	15	10,179	20	149,095	12
北区	335,818	11	25,095	14	74,728	17	45,743	14	12,017	17	136,214	14
荒川区	207,652	19	19,345	8	93,161	20	24,653	21	13,140	15	118,723	16
板橋区	540,549	7	37,007	19	68,462	14	34,599	17	13,102	16	64,007	20
練馬区	712,407	2	45,728	21	64,188	11	53,725	12	28,965	6	75,413	18
足立区	671,333	5	58,050	22	86,470	19	106,471	3	26,416	7	158,596	10
葛飾区	448,680	9	23,696	13	52,813	6	86,840	6	10,233	19	193,546	7
江戸川区	676,598	4	14,874	5	21,984	2	108,236	2	24,600	9	159,971	9
計	9,044,471		577,779		63,882		1,352,082		498,496		149,493	
平均	393,238		25,121		—		58,786		21,674		—	

(多い順)

(少ない順)

(少ない順)

(多い順)

(多い順)

(多い順)

3 主な財政指標

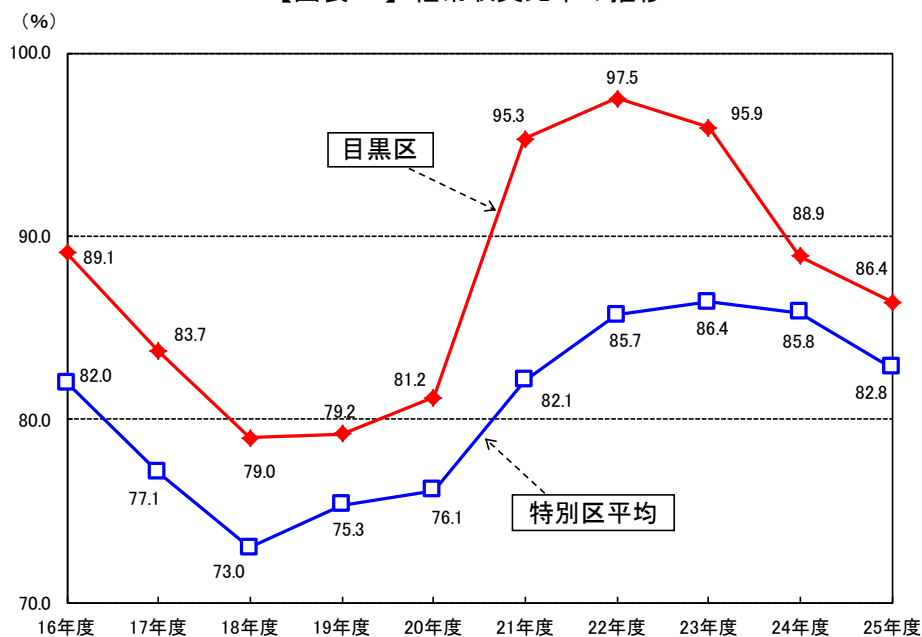
<経常収支比率>

地方税などの経常的に収入される一般財源がどの程度経常的経費に使われているかを示す指標として、「経常収支比率」があります。この比率が高いほど、財政の硬直化が進んでいるといわれています。目黒区と特別区平均の経常収支比率の推移【図表 12】をみると、目黒区は 16 年度以降一貫して特別区平均を上回っています。21 年度は、支出（経常的経費充当一般財源）が前年度とほとんど変わらなかったのに対して、「ポイント①【図表 1】」（P. 2 へ）のとおり、収入（一般財源）が大幅に落ち込んだことから経常収支比率が急激に悪化しました（81.2%⇒95.3%）。

25 年度においては、特別区平均が 82.8%であるのに対し、目黒区は 86.4%であり、過去の 3 年連続 95%以上という状況から脱却して、24 年度に引き続き改善しています。これは、24 年度から 3 か年で取り組むこととした「財政健全化に向けたアクションプログラム」の結果として、「ポイント③【図表 1】」のとおり、23 年度に比べて支出が約 32 億円減少していることや、景気の回復により特別区税をはじめとした収入（一般財源）が増加していることによるものです。

ただし、目黒区の経常収支比率は、適正範囲といわれる 70~80%を上回り、依然として高い割合を示していることから、財政構造の硬直化から脱却しきれていない状況といえます。

【図表 12】 経常収支比率の推移



<実質収支比率>

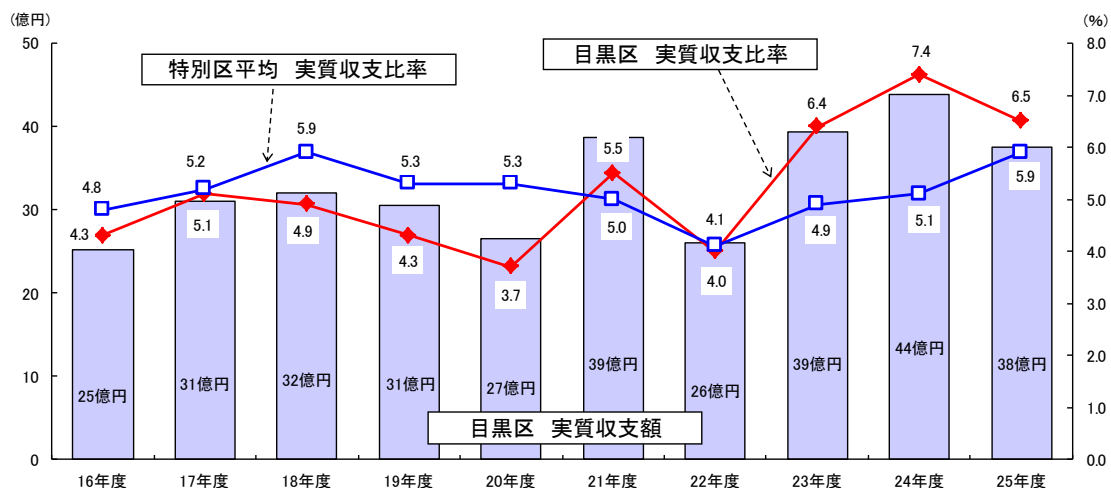
実質収支とは、財政運営の状況を判断する数値で、歳入決算額から歳出決算額を引いた額（形式収支）から、翌年度に繰り越すべき財源を控除した額のことであり、当該年度の黒字または赤字の額を示しています。

「実質収支比率」は、標準財政規模（特別区税、特別区交付金、地方譲与税などの一般財源をもとに地方自治体としての標準的な財政規模を示す額）に対する実質収支の割合を示す指標で、

黒字であればプラスとなりますが、一般的には、概ね3～5%が適当と言われています。

25年度においては、目黒区は6.5%となっており、特別区平均と比較すると0.6ポイント高くなっています【図表13】。

【図表13】 実質収支比率の推移



4 将来にわたる財政負担の状況

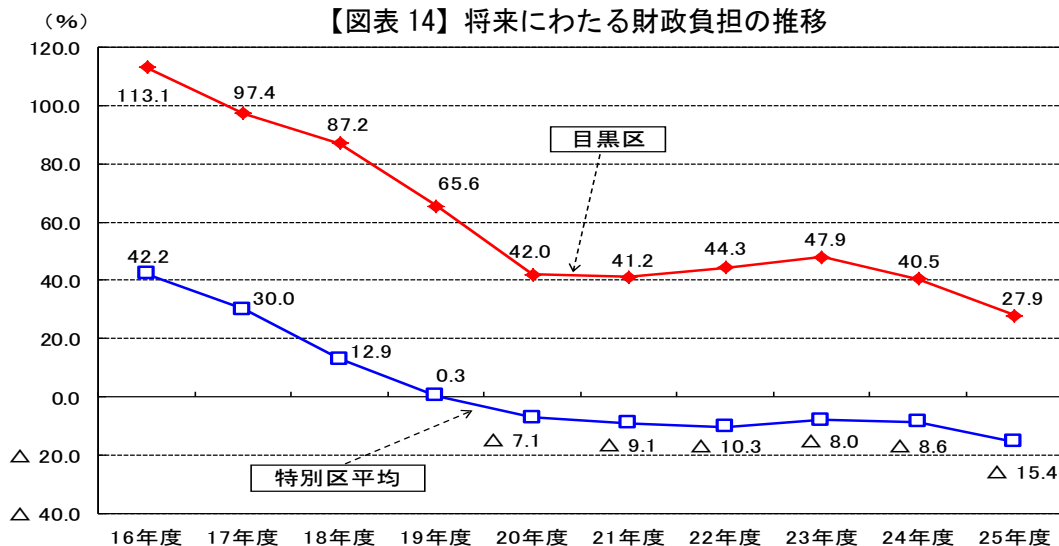
将来にわたる財政負担とは、今後、返済しなければならない特別区債の残高や、支払うことが決まっている債務負担行為（将来にわたる債務の負担限度額を定めておくこと）の合計額（借金等）から、将来への備えである基金（貯金）の額を差し引いたもので、決算時点において、将来の財政負担がどの程度残っているのかがわかります。

将来にわたる財政負担（161億円）〔25年度決算〕

$$= 25年度末特別区債現在高（297億円）+ 債務負担行為（17億円）- 25年度末基金残高（153億円）$$

この額が標準財政規模に占める割合を示したものが【図表14】です。目黒区の財政負担は減少傾向にあります。特別区平均に比べて相当高い状況で推移していることが確認できます。

【図表14】 将来にわたる財政負担の推移



目黒区の実算定数値は24年度のマイナス8.65%（黒字）から指標上は0.83ポイント黒字化が縮小し、マイナス7.82%となりました。

③ 実質公債費比率

この指標は、一般会計等が負担する公債費、公債費に準ずるような債務負担行為（区外特別養護老人ホームに対する建設費補助など）による支出、あるいは一部事務組合等の起債償還経費への負担金（東京二十三区清掃一部事務組合などが起こした地方債の償還経費に充てたと認められる負担金）など準元利償還金の負担が、標準財政規模に対してどの程度の比率かを表すもので、過去3年の平均値で算出します。

目黒区は、起債償還が進んでいることから、24年度の2.3%に対して1.9ポイント改善し、0.4%となりました。

④ 将来負担比率

一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率を表すもので、歳入と歳出との関係で赤字か黒字か、つまり歳入欠陥が生じていないかどうか、あるいは地方債の償還が財政を過度に圧迫している状況にないか、将来的な視点で地方債など言わば約束された償還総額が過度の負担になっていないかを確認する指標です。赤字を基準にした指標のため、黒字の場合は「－」（マイナス）表示で整理されます。

目黒区の実算定数値は24年度のマイナス51.1%（黒字）から指標上も10.6ポイント黒字化が拡大し、マイナス61.7%となりました。

実質公債費比率、将来負担比率については、算定上、国の定める算入公債費の額を、実質の区の負担から大きく減じるルールとなっています。（地方交付税で償還財源として算定されるため）

そのため、目黒区の場合、特別区内での比較では最下位レベルとされる地方債関連数値が、国内での比較となると格段に健全性が高い評価となります。

26年9月の総務省の発表によると、25年度決算に基づく健全化判断比率（速報）が早期健全化基準以上である団体は、全国で1団体ありますが、目黒区を含む特別区はいずれも基準を大きく下回っており、健全な状態であるとされています。

しかし、基準を下回れば直ちに問題がないとするのではなく、各指標を財政の健全性の一つの目安として、各指標の算定要素についても個別に着目し、分析を行い、引き続き健全化に取り組むことが求められています。

現実の財政健全性に関しては、経常収支比率による財政の硬直化、基金残高、中期的な歳入見通しと事業計画とのバランスなど、様々な角度から判断する必要があります。

※ 公債費比率と実質公債費比率について

どちらも、標準財政規模に対する、公債費に充当された一般財源額の割合を示す指標ですが、以下のような違いがあります。

	公債費比率	実質公債費比率
算定期間	・単年度	・3年間の平均値
25年度決算 数値	・8.0%（適正値は10%以下）	・0.4%（適正値は25%以下）
範囲	・普通会計の公債費	・普通会計の公債費 ・公営企業会計の公債費 ・公債費に準ずる債務負担行為 ・一部事務組合等の起債償還経費への負担金
メリット	・単年度の財政負担の状況が把握しやすい	・公営企業会計も含めた自治体全体の隠れ借金が把握できる
デメリット	・隠れ借金が把握できない ・国の調査項目の対象外となったことで他区との比較が困難	・積算ルール上実際は措置されない国の財源措置を算入するため特別区の実態と乖離

21年度から全面施行された「財政健全化法」における健全化判断比率の指標の一つとして「実質公債費比率」が使われています。また、実質公債費比率が18%以上になると、起債について国または都道府県の同意が必要になるなど、現在では実質公債費比率が重要視されてきています。区では、これまで財政運営の健全性を表す指標として公債費比率を起債計画の調整に活用してきたことから、今回の財政白書にも数値の推移等を掲載しています。

(参考資料2)

平成25年度決算に基づく健全化判断比率一覧表(特別区)

(単位:%)

区名	実質赤字比率		連結実質赤字比率		実質公債費比率		将来負担比率	
	25年度	24年度	25年度	24年度	25年度	24年度	25年度	24年度
千代田区	-	-	-	-	2.4	2.7	-	-
中央区	-	-	-	-	1.5	1.9	-	-
港区	-	-	-	-	△ 0.9	△ 0.5	-	-
新宿区	-	-	-	-	△ 1.4	△ 0.8	-	-
文京区	-	-	-	-	△ 2.4	△ 1.6	-	-
台東区	-	-	-	-	1.8	2.7	-	-
墨田区	-	-	-	-	0.3	0.7	-	-
江東区	-	-	-	-	△ 4.0	△ 3.5	-	-
品川区	-	-	-	-	△ 2.8	△ 2.1	-	-
目黒区	-	-	-	-	0.4	2.3	-	-
大田区	-	-	-	-	△ 0.6	△ 0.1	-	-
世田谷区	-	-	-	-	△ 2.0	△ 1.9	-	-
渋谷区	-	-	-	-	△ 1.6	△ 1.1	-	-
中野区	-	-	-	-	5.8	4.7	-	-
杉並区	-	-	-	-	△ 5.8	△ 5.2	-	-
豊島区	-	-	-	-	1.9	3.6	-	-
北区	-	-	-	-	△ 2.4	△ 2.0	-	-
荒川区	-	-	-	-	0.1	0.8	-	-
板橋区	-	-	-	-	△ 2.4	△ 1.4	-	-
練馬区	-	-	-	-	△ 1.0	△ 0.4	-	-
足立区	-	-	-	-	△ 0.5	0.3	-	-
葛飾区	-	-	-	-	0.4	1.3	-	-
江戸川区	-	-	-	-	△ 5.7	△ 5.2	-	-
特別区平均	-	-	-	-	△ 1.3	△ 0.7	-	-

- 【備考】
- 1 実質赤字額、連結実質赤字額及び将来負担比率がない場合は、「-」と表記しています。
 - 2 平均値は加重平均です。

第2章 財政運営上のルール化

1 財政運営に当たっての3つのルール

健全な財政を維持するためには、毎年度の予算編成に際して、政策的な経費も含め、基本的な歳出は税収など自治体の基本的な歳入の範囲で編成し、収支の均衡を図ることが必要です。

また、年度間の財源調整に積立基金を活用することで、財政運営の弾力性が増し、財政需要に的確に応えることが可能となります。しかし、目黒区の積立基金の残高は特別区でも極めて低い水準となっていることから、不測の事態などに対処できる積立基金残高の確保が必要となります。

そこで、区として「①財政運営の基本と積立基金の維持」「②積立基金の強制積立」「③起債発行額の上限設定」の3つの財政運営上のルールを定めて財政運営に当たることを目指すこととし、平成25年度からの5年間（29年度まで）取り組むこととしました。

2 3つのルールのレベルアップ

このルールに則った財政運営により、26年度当初予算は、6年振りに財源不足を補うための積立基金の取崩を行わずに編成することができました。また、25年度以降、23・24年度の決算剰余金の2分の1以上を財政調整基金に積み立てています。

さらに起債発行額についても、25年度決算では2億円、26年度当初予算では11億円となっており、こうした取り組みの結果、15年度に800億円近くあった目黒区の特別区債残高は、25年度普通会計決算では300億円を下回るまでになりました。

しかし、ルール化2年目を迎えて、幾つかの課題も明らかになってきました。また、現在、実施計画（27年度～31年度）の改定作業を進めており、それに合わせて財源的な裏付けをもつ、財政計画の改定作業を進めています。現在の財政計画は3つのルールを踏まえて策定していますが、財政計画改定を機に、3つのルールについて、基本的な考え方は変えないものの、課題や現在の財政状況等を踏まえて、27年度からレベルアップを図り、第1章で説明した課題（☞P. 11）の対応を強化していくこととします。

3 レベルアップ後の3つのルールと解説

ルール1 財政運営の基本と積立基金の維持

各年度の予算編成は、基金に依存せず、その年度の歳入の範囲内で行うことを基本とします。やむを得ず基金を取り崩す場合でも、金額を極力抑制し、各年度末の財源活用可能な積立基金の残高が最低でも60億円を維持するようにします。



各年度の予算編成は、基金に依存せず、その年度の歳入の範囲内で行うことを基本とします。やむを得ず基金を取り崩す場合でも、金額を極力抑制し、各年度末の財政調整基金の残高が最低でも100億円を維持するようにします。

※ アンダーラインは変更点

(解説)

目黒区では、財源不足に対応するための基金として、財政調整基金や施設整備基金を「財源活用可能基金」と定義し、運用してきました。

目黒区財政調整基金条例では、設置目的について、「経済事情の変動その他により財源に不足の生じたときのため」と規定しています。

施設整備基金条例では、設置目的について、「目黒区の公共用又は公用に供する施設の建設及び改修その他の整備に要する資金に充てるため」と規定しています。区有施設の改修は、毎年一定程度は行う必要があることから、財政状況が厳しいときには、この基金を財源対策のために取り崩してきました。しかし、老朽化した区有施設の今後40年間の更新経費を試算したところ、年間平均額が72.9億円に上ることが明らかになり、25年度末の残高が19億円となっている施設整備基金も、将来に備えた計画的な積立が必要になってきています。

また、「財源活用可能基金」の範囲は、全国的に統一された定義がなく、他団体との比較も難しいことなどの課題もあり、地方自治体の財源不足への対応力を比較する上でも、区民の皆さんにわかりにくくなっています。

こうしたことから、今後は経済情勢の変動や不測の事態（災害など）へ対応するための基金としては、財政調整基金のみを財源活用可能な基金と位置づけ、その残高について、最低水準を定めることにします。

特別区の25年度末の財政調整基金の平均残高は217億円で、標準財政規模の25.0%となっています。これに対して、目黒区の財政調整基金残高は59億円余で、標準財政規模の10.4%という極めて低い水準にあります。全国的には標準財政規模の10%程度を適正としている自治体が多いようですが、「地方交付税が交付されない特別区は、景気動向による歳入の変動に大きく影響されやすい」と言われていることなどから、それに対処するため、より高い水準にならざるを得ないという実態があります。そこで26年度末の財政調整基金残高見込みや、今後行う25年度決算剰余金の積立額などを考慮し、最低でも100億円を維持するようにします。

さらに、これまで、基金残高60億円の最低水準の維持とともに、将来に備えて100億円を超える残高を目指すとしてきましたが、今後は、特別区の平均的な水準も考慮し、将来に備えて、まずは目黒区の標準財政規模である約600億円の20%以上、120億円を超える財政調整基金残高になることを目指していきます。

ルール2 積立基金の強制積立

決算剰余金の2分の1の金額を翌々年度の予算までに積立基金に積み立てます。



積立基金の自律的な積立

決算剰余金の2分の1の金額を翌年度の予算までに財政調整基金に積み立てます。併せて、決算剰余金の10分の1以上の金額を翌年度までに施設整備基金に積み立てます。

※ アンダーラインは変更点

(解説)

現在のルールでは、積立の期限を「翌々年度まで」としています。しかし、景気動向による歳入の変動が大きい中では、前年度の歳入額である決算剰余金の2分の1の財源を翌年度に確保する方法より、決算剰余金が確定した時点で歳入（繰越金の変更）と歳出（基金積立）を同時に処理したほうがより確実に積立ができ、翌年度の財政見通しも立てやすくなることなどから、積立の期限について、現在のルールより早め、翌年度までとします。例えば、26年度決算の剰余金は、その額が判明する27年度のうちに基金に積み立てることになります。

なお、財政運営の弾力性を確保するために、取崩についてはルールを設けませんが、取崩額が積立額を上回らないように努力するなど、基金の積み増しを図るようにしていきます。

また、施設整備基金については、将来に備えて、計画的に積立をしていくため、決算剰余金の10分の1以上を積み立てることにします。

このルールにより、例えば決算剰余金が20億円であった場合、10億円を財政調整基金に、2億円を施設整備基金に積み立てることになります。

ルール3 起債発行額の上限設定

将来的な公債費の負担を軽減するため、起債については、1年間の発行限度額を20億円までとします。

(解説)

現在のルールの狙いは、当該年度の公債費と、起債発行した場合の翌年度以降の公債費を比較検討し、新たに発行した起債の元金償還額の増が過去に行った起債の元金償還額の減を上回らないようにして、発行額を抑制し、将来的な公債費の負担を軽減するためのものです。このルールは引き続き維持していきます。

なお、今後、多くの区有施設が一斉に老朽化による大規模改修や建て替えの時期を迎え、多額の更新経費が必要となることが見込まれています。起債は、将来に負担を先送りするというものではなく、財源の有効活用という意味合いや、長く使う施設について世代間の負担の平準化を図るという意味合いもありますので、区財政を圧迫しない範囲で、適切に活用する視点も必要です。

区では、区有施設の総延床面積の縮減を目指した取り組みを進めており、28年度に「区有施設見直し計画」の策定作業を行っていく予定としていますので、その取り組みの状況を踏まえて、今後の起債発行のあり方について改めて検討していきます。

第3章 財政収支の見通しと財政計画の作成

1 今後の区の財政状況

最新（9月）の内閣府による月例経済報告においては、景気は、このところ一部に弱さもみられるが、緩やかな回復基調が続いているとしています。先行きについては、当面、一部に弱さが残るものの、雇用・所得環境の改善が続くなかで、各種政策の効果もあって、緩やかに回復していくことが期待されるとしながらも、駆け込み需要の反動の長期化や海外景気の下振れなど、我が国の景気を下押しするリスクとなっていることも指摘されています。

区の歳入面では、今後とも景気が緩やかな回復基調にあるとの認識のもと、特別区民税も一定程度の回復が見込まれます。社会保障財源である地方消費税交付金は、平成26年4月と27年10月の消費税率引き上げに伴い、増加する見通しとなっています。一方で、特別区交付金は、法人住民税の一部国税化等による減の影響などのマイナス材料があり、全体としては一般財源の大幅な増収は見込めない状況にあります。

歳出面では、経常的な経費の高止まり状況や社会保障費の増加、今後見込まれる施設の更新経費負担、建設経費の上昇など、大きな課題を抱えています。

このような財政状況の下で、新たな実施計画事業を含めた真に必要性・緊急性の高い事業に重点的に予算を配分し、将来に向けて区の財政基盤をゆるぎない強固なものにしていく必要があります。

2 財政計画の作成に向けて

中期的な見通しを持って計画的な財政運営を進めるため、実施計画の改定に合わせて5か年の財政計画を作成しており、前回は、平成24年度の実施計画改定に合わせて財政計画を作成しました。

今後、現在進めている実施計画の改定作業や27年度予算編成作業に合わせて、この財政計画（素案）を財政計画として最終的に決定していきます。

3 歳入・歳出の見通しと財政計画（素案）

以下の条件により今後5年間の歳入・歳出それぞれの見通しを立てました。

【歳入】

- ・ 特別区税収入は、各種経済指標や26年度当初課税の状況、過去の実績等を加味し、推計しました。
- ・ 給与所得控除の見直し、軽自動車税引上げなど、現在決定されている27年度以降の税制改正については、見込んでいます。
- ・ 地方消費税交付金は、27年10月の消費税率引き上げを前提に見込んでいます。

- ・ 特別区交付金は、26年度当初算定額をベースに、財源である調整3税のうち、法人住民税（市町村民税法人分）について特別区税収入の動向に合わせて影響額などを算定しました。
- ・ 国庫支出金・都支出金は、「実施計画改定素案（27年度～31年度）」や、主な補助対象事業などによる増減見込みを反映させました。
- ・ 特別区債は、「実施計画改定素案（27年度～31年度）」上の起債と、過去に起債した銀行等引受債の満期一括償還に係る借換債（☞下記※参照）を反映させました。
- ・ その他、各種交付金について、物価上昇見込みなどを反映させました。

※満期一括償還とは

20年間の借り入れを例にとると、定時償還方式のように毎年度均等に償還するのではなく、借入後4年目から毎年6%相当額を「基金」（減債基金）に積み立てておき、借入後11年目に「基金」へ積み立てた42%相当の財源と、残り58%相当について「借換債」を発行することで、借入額全額を一旦償還します。以降10か年に渡って同様に「基金」へ積み立てを行い、最終年度に再び一括して残額について「基金」を使って償還します。特別区では13年度に発行の起債（銀行借り入れ分）から採用しています。

【歳出】

- ・ 物価の上昇率は各年度とも1.1%としました。また、27年10月からの消費税率引き上げによる歳出増を加味しています。
- ・ 実施計画事業については、現在「実施計画改定素案（27年度～31年度）」を取りまとめており、全48事業、5年間の総事業費200億円余を計上しています。今後、事業費の精査を行いながら財政計画に反映していきます。
- ・ 実施計画以外の一般事業費の既定経費は、人件費については19年5月に策定した「中長期の定数管理の考え方」に基づく職員数（30年度当初の常勤職員数1,900人以下）を反映しました。
- ・ その他、実施計画以外の一般事業費の新規・レベルアップ・臨時経費は、行財政運営基本方針に定める重要課題など、さまざまな区政の課題に対応していくために必要な経費を見込みながら、原則として一定の経費枠を設定して総額で管理するものとししました。

このような考え方で作成した27年度～31年度の財政計画（素案）は【図表16】のとおりです。

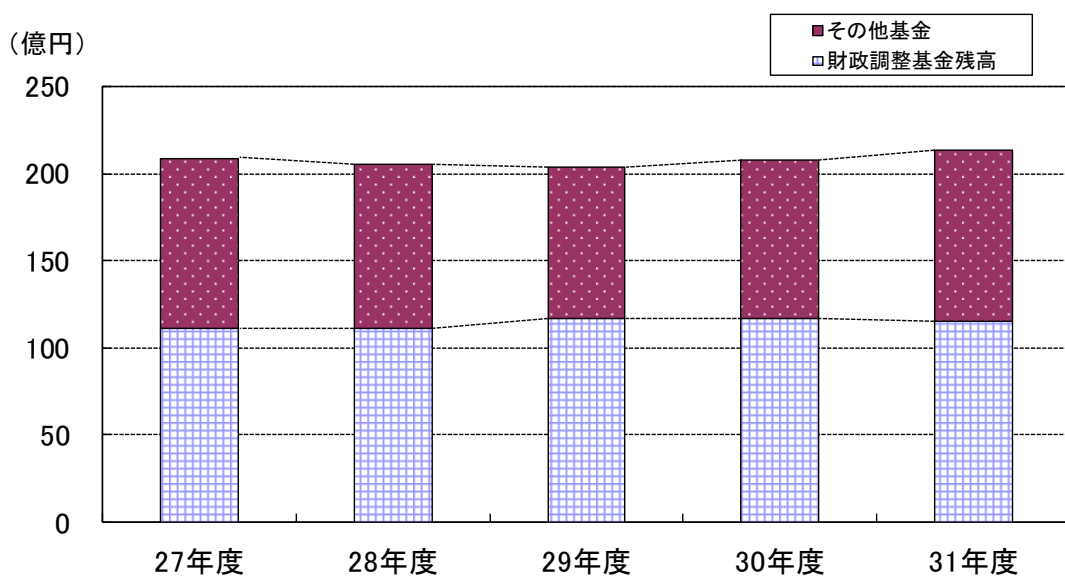
また、今回の財政計画（素案）の作成に当たり計上した、特別区債の発行や積立基金の積み立て・取り崩しを反映させた特別区債及び積立基金の年度末残高予測は、【図表17】【図表18】のとおりです。

【図表 16】 目黒区財政計画（平成 27 年度～31 年度）（素案）

（単位：億円）

区分		平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	27～31年度 合計	
歳 入	区税収入	406.3	406.0	406.2	406.5	406.5	2,031.5	
	税外収入	480.8	484.3	489.9	486.9	499.1	2,441.0	
	内	一般財源	248.3	253.1	249.1	253.7	261.1	1,265.3
		特別区交付金	158.2	143.0	136.3	133.9	139.0	710.4
		繰越金	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	100.0
		その他一般財源	70.1	90.1	92.8	99.8	102.1	454.9
	訳	特定財源	232.5	231.2	240.8	233.2	238.0	1,175.7
		国庫支出金	92.8	93.6	97.0	101.1	105.4	489.9
		都支出金	43.5	42.0	45.0	44.1	45.7	220.3
		その他特定財源	96.1	95.6	98.8	88.0	87.0	465.5
	特別区債	14.3	20.0	4.5	3.3	0.0	42.1	
	歳入合計	901.4	910.3	900.6	896.7	905.6	4,514.6	
	歳 出	既定経費	746.8	759.6	770.0	786.8	795.9	3,859.1
人件費		182.3	187.2	179.9	179.7	177.0	906.1	
一般事務事業費		562.7	570.7	588.3	605.4	617.0	2,944.1	
予備費		1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	9.0	
新規・臨時経費		154.6	150.7	130.7	109.8	109.7	655.5	
新規・LU経費		6.5	11.1	10.7	8.7	7.2	44.2	
臨時経費		148.1	139.6	120.0	101.2	102.5	611.4	
歳出合計		901.4	910.3	900.6	896.7	905.6	4,514.6	
※うち実施計画事業費分	55.4	58.8	44.3	21.3	20.3	200.1		

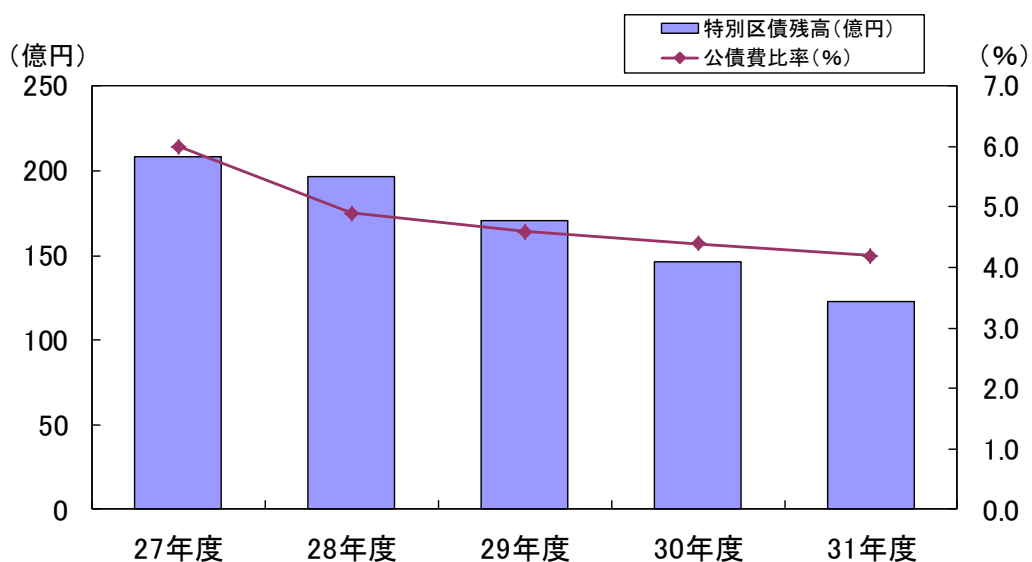
【図表17】 積立基金残高の将来予測



(単位: 億円)

	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度
積立基金残高	209.3	205.6	203.8	208.4	214.1
うち財政調整基金	111.8	111.7	117.4	117.1	115.5

【図表18】 特別区債残高の将来予測



	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度
特別区債残高(億円)	208.1	196.5	170.8	146.5	123.2
公債費比率(%)	6.0	4.9	4.6	4.4	4.2
実質公債費比率(%)	△ 2.1	△ 3.0	△ 3.7	△ 4.1	△ 4.5

<用語解説>

◆都区財政調整制度と特別区交付金

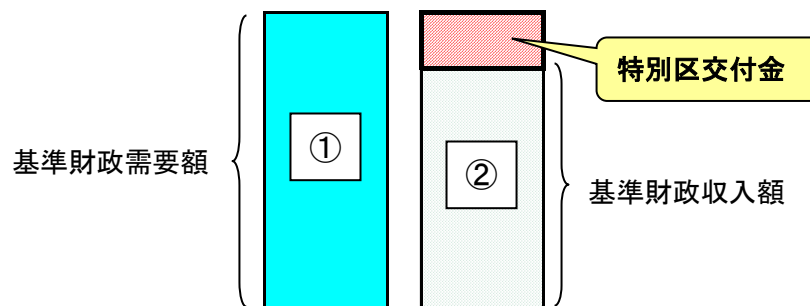
都区財政調整制度とは、都と区間の財源配分を行う制度です。特別区においては、大都市地域の行政に一体性・統一性を確保するという観点から、本来は市町村が行う事務の一部（例：消防・下水道等）を東京都が行っています。この財源として、市町村税である固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税の三税の収入額の合算額の55%は特別区交付金として特別区に交付され、残りの45%は都に配分されます。

平成12年の都区制度改革で、都と特別区の役割分担と財源配分の原則が地方自治法に規定されました。また、都区財政調整制度に基づく特別区交付金の財源配分の割合は特別区が52%とされましたが、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分又は役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する。」とされています。

交付金の配分率に関しては三位一体改革等により、19年度から特別区の配分率が55%になっています。今後、都区のあり方に関する一定の方向が出るまでの間、この配分率をもとに都区それぞれが責任ある財政運営を行っていくこととされました。

現在、都区の事務配分に関する事、特別区の区域のあり方に関する事、都区の税財政制度に関する事を中心に検討することとなっています。財源配分についても、この検討結果を元に整理される予定です。

特別区交付金は、下図のとおり、人口などの区の規模に応じて必要なサービス量を積み上げた基準財政需要額（①）と、特別区税の一定割合などを積み上げた基準財政収入額（②）との差額が交付されます。



◆一般財源

使い道が制約されない収入で、ここでは特別区税、地方特例交付金、地方譲与税、利子割交付金、配当割交付金、株式等譲渡所得割交付金、地方消費税交付金、自動車取得税交付金、交通安全対策特別交付金、特別区交付金などを指します。

◆経常的経費・臨時的経費

毎年度、継続的かつ恒常的に支出される経費を経常的経費、突発的・一時的な行政需要に対する経費や不規則的に支出する経費を臨時的経費に分類しています。中でも人件費・扶助費・公債費が、経常的経費のうち大きな割合を占めています。

◆経常収支比率

財政構造の弾力性を判断するための指標で、特別区税など経常的に収入される一般財源のうちどれだけが経常的経費に充てられているかを示します。次の式で算出します。

$$\text{経常収支比率 (\%)} = \frac{\text{経常経費充当一般財源} \quad \leftarrow \text{経常的な支出}}{\text{経常一般財源} + \text{減税補てん債等} \quad \leftarrow \text{経常的な収入}}$$

◆基金（積立基金）

特定の目的で資金を積み立てるため設置するもので、年度間の財源を調整するための財政調整基金、将来の特別区債の償還のための減債基金のほか、現在、目黒区の普通会計上は次の積立基金があります。

施設整備基金、社会福祉施設整備寄付金等積立基金、三田地区街づくり寄付金等積立基金、奨学事業基金、区営住宅管理基金、サクラ基金。

◆減債基金の「一般分」と「公園起債償還等分」

減債基金は、特別区債の償還に備えて積み立てるものですが、目黒区では、大規模公園用地の起債償還財源等について、実際の償還時期の前に特別区交付金で財源措置がされるなどのため、この分を「公園起債償還等分」として積み立て、その他の「一般分」と分けて管理しています。

◆特別区債

区が外部（政府資金、民間資金など）から資金を調達する長期の借入金のこと、施設建設などで多額の資金を要する場合などに発行します。長く利用される公共施設などについては、世代間の負担を公平にすることができます。

◆公債費比率

公債費（地方自治体が借り入れた起債の元金及び利子の償還費）負担の程度を表す指標で、次の式で算出します。

$$\text{公債費比率 (\%)} = \frac{\text{公債費充当一般財源} \quad \leftarrow \text{公債費 (一般財源分) (繰上償還分は除く)}}{\text{標準財政規模} \quad \leftarrow \text{標準的な一般財源額}}$$

◆標準財政規模

地方自治体の標準的な状態で経常的に収入される一般財源の規模を示すもので、公債費比率や財政健全化判断比率などの財政指標を算定する際の分母に用いられる数値です。

目黒区財政白書2014

～ 区財政の現状と見通し ～

平成26年10月発行

発行 目黒区

編集 目黒区企画経営部財政課

目黒区上目黒2-19-15

電話 5722-9137 (直通)