

**不合理な税制改正等に対する  
特別区の主張(平成 30 年度版)**

平成 30 年 10 月

特 別 区 長 会

# はじめに

---

「地方創生の推進」と「税源偏在是正」の名のもと、地方法人課税の一部国税化や地方消費税の清算基準の見直し、ふるさと納税等の不合理な税制改正等により、特別区の貴重な税源は一方向的に奪われています。

こうした不合理な税制改正等による特別区全体の影響額は現時点で 1,300 億円超、消費税率 10%段階においては 2,000 億円に迫る規模であり、特別区における人口 50 万人程度の財政規模に相当する衝撃的な額です。

平成 30 年度与党税制改正大綱では「特に偏在性の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について検討し、平成 31 年度税制改正において結論を得る」とされ、さらに都市部から税源を吸い上げる動きが表面化しています。

地方税を国税化して再配分する手法は、応益負担や負担分任という地方税の本旨を無視したものです。本来、地方財源の不足や地域間の税収等の格差については、国の責任において地方交付税財源の法定率を引き上げ、調整するべきです。

特別区は、持続的な都市の発展のために取り組むべき喫緊の課題や将来的な課題が山積しています。また、地方交付税交付金の不交付団体であることから、経済危機や大規模災害により地方税等が大幅に減収する場合にも交付金等に頼らずに自らの財源で積立てた基金の活用等により対応する必要があります。

地方税に地方交付税等を合わせた人口一人当たりの収入額では、東京は全国平均と同水準であり、人口一人当たり税収額のみをもって地域間格差を比較するのは適当ではありません。

備えとしての基金の増加や税収の多寡という側面にのみ焦点を当てて、あたかも財源に余裕があるとする議論は容認できません。

今必要なことは、全国各地域が自らの責任で真に必要な住民サービスを提供するとともに、自治体間の積極的な交流や協働事業によって共存共栄する良好な関係構築を図ることであり、税源の奪い合いにより自治体間に不要な対立を生むような制度は認められません。

今こそ、各地域を支える地方税財源の充実強化を図り、日本全体が持続可能な発展を目指すべきです。

# 目次

## 1 不合理な税制改正等の状況

- 1-1 税制改正等の動向 ..... -1-
- 1-2 不合理な税制改正等による影響額 ..... -2-
- 1-3 さらに都市部から税源を吸い上げる動きが表面化 ..... -3-

## 2 不合理な税制改正等に関する反論

- 2-1 一人当たり税収格差による比較は一面的でしかない ..... -4-
- 2-2 財政需要を反映せずに財源超過があるとの見方は失当 ..... -6-
- 2-3 消費税率の引上げによる増収額を実質的に失う ..... -8-
- 2-4 地方税財源の拡充こそ地方分権のあるべき姿 ..... -9-
- 2-5 法人住民税の国税化は地方分権に逆行 ..... -10-
- 2-6 ふるさと納税は抜本的な見直しが必要 ..... -11-
- 2-7 地方消費税の清算基準は本来の趣旨に沿うべき ..... -13-

## 3 不合理な税制改正等では各地域の真の発展にはつながらない ... -14-

## 4 特別区の現状

- 4-1 特別区の人口は増え続けている ..... -16-
- 4-2 特別区は首都の暮らしや企業活動を支えている ..... -18-

## 5 特別区の財政需要

- 5-1 人口動向による財政需要 ..... -21-
- 5-2 災害リスクに備える財政需要 ..... -26-
- 5-3 公共施設やインフラの更新による財政需要 ..... -31-

## 6 持続可能な行財政運営に向けて

- 6-1 徹底した行財政改革の推進 ..... -33-
- 6-2 将来需要に対応するための計画的な基金の活用 ..... -35-

# 1 不合理な税制改正等の状況

## 1-1 税制改正等の動向

平成20年度	<b>法人事業税の暫定措置の導入</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の導入 (法人事業税の一部を地方法人特別税として国税化し、地方法人特別譲与税として再配分)</li></ul> <b>ふるさと納税制度の導入</b>
平成26年度	<b>法人住民税の国税化開始</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 地方法人税の導入 (法人住民税の一部を地方法人税として国税化し、地方交付税の原資に)</li></ul>
平成27年度	<b>ふるさと納税制度の拡大</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・ ワンストップ特例制度の導入</li><li>・ 個人住民税特例控除額の上限引上げ</li></ul> <b>地方消費税にかかる清算基準の見直し</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 人口 12.5% → 15%、従業者数 12.5% → 10%など</li></ul>
平成28年度	<b>法人実効税率の段階的引き下げ開始</b>
平成29年度	<b>地方消費税にかかる清算基準の見直し</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 人口 15% → 17.5%、従業者数 10% → 7.5%など</li></ul>
平成30年度	<b>地方消費税の清算基準の抜本的な見直し</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 人口 17.5% → 50%、従業員数 7.5% → 0%、 統計基準 75% → 50%など</li></ul>

### 【消費税率 10%段階】

- 地方法人特別税の廃止に伴い、法人事業税を復元し、法人事業税交付金を創設
- 法人住民税の更なる国税化の導入

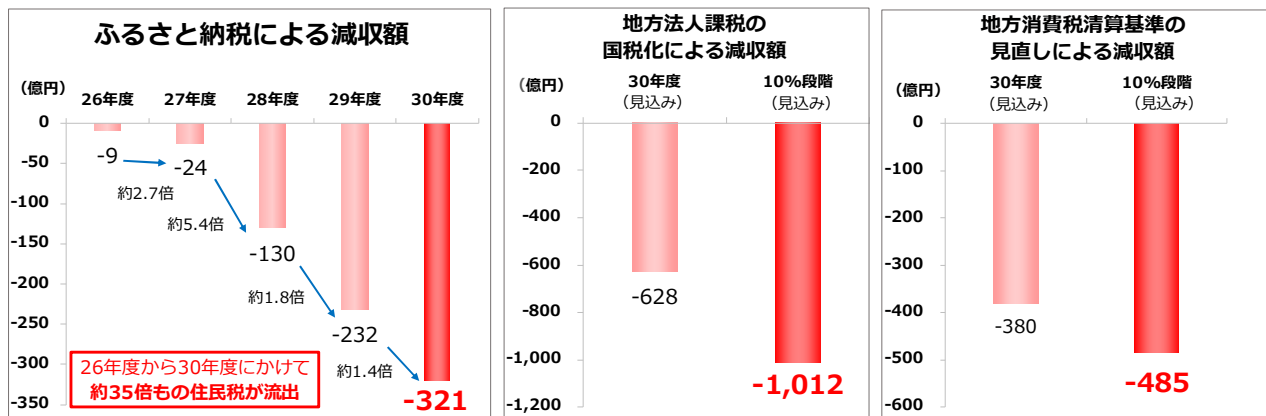
### 【検討中】

- 総務省「地方法人課税に関する検討会」において、  
**地方法人課税における新たな措置を検討**

## 1-2 不合理な税制改正等による影響額

- ✓ これまでの不合理な税制改正等による特別区への影響額は、消費税率 10%段階において、**2,000 億円に迫る規模**です。
- ✓ 本来であれば、区税として区民の皆様に使われるべき税金が、**国によって一方的に奪われています**。

### ◆ 減収額は段階的に積み上がり、区の財政に多大な影響を及ぼしている



### ◆ 減収見込みの 2,000 億円を区のサービスに換算すると

「保育所」を新たに建てる場合は、**945** 所分



「特別養護老人ホーム」を新たに建てる場合は、**146** 所分



「小学校」を建て替える場合は、**111** 校分



「23 区のゴミ処理」では、**2 年 3** か月分



※平成 30 年度都区財政調整における算定経費を基に相当分を算出。  
保育所、特別養護老人ホームを新たに建てる費用に用地費は含まない。

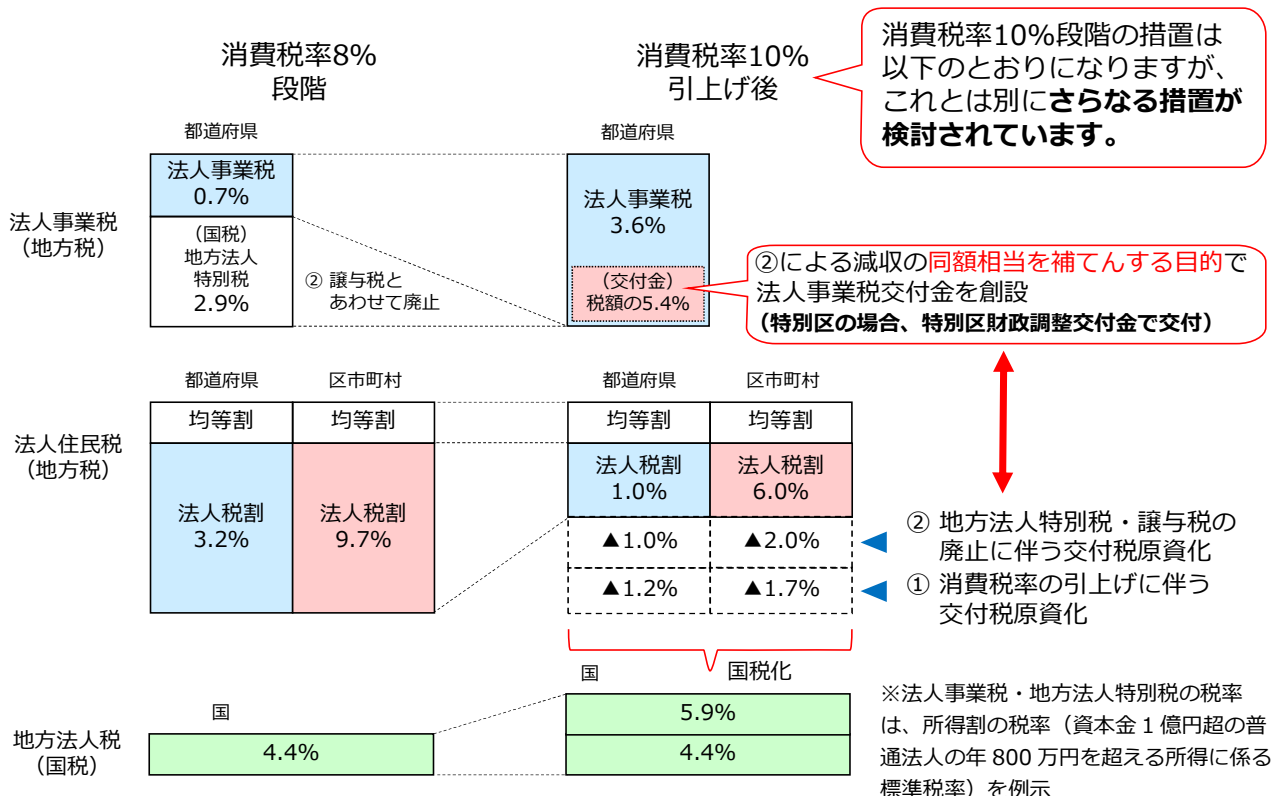
特別区では、国による「不合理な税制改正等」「幼児教育無償化」に関する要望書を、平成 30 年 7 月 17 日に総務大臣宛に提出しました。

特別区長会事務局ホームページ（平成 30 年度の要望活動）

<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/youbou.html>

## 1-3 さらに都市部から税源を吸い上げる動きが表面化

- ✓ 消費税率 10%段階（2019 年 10 月）において、すでに法人住民税の国税化が拡大されることが決まっています。
- ✓ これに加えて、国は、**地方法人課税へのさらなる措置**を検討しています。



### 「平成 30 年度与党税制改正大綱（平成 29 年 12 月 14 日）」抜粋

近年、経済再生への取組みにより地方税収が全体として増加する中で、**地域間の財政力格差は再び拡大する傾向にある。地方交付税の不交付団体においては、財源超過額が拡大し、その基金残高も大きく増加している。**一方、交付団体においては、臨時財政対策債の残高が累増するなど、厳しい財政運営が続いている状況にある。

地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、税源の豊かな地方公共団体のみが発展するのではなく、都市も地方も支え合い、連携を強めることが求められる。また、各地方においていきいきとした生活が営まれることは、都市が将来にわたり持続可能な形で発展していくためにも不可欠である。このためには、偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取組みが必要である。

こうした観点から、**特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率 10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に復元されること等も踏まえて検討し、平成 31 年度税制改正において結論を得る。**

## 2 不合理な税制改正等に関する反論

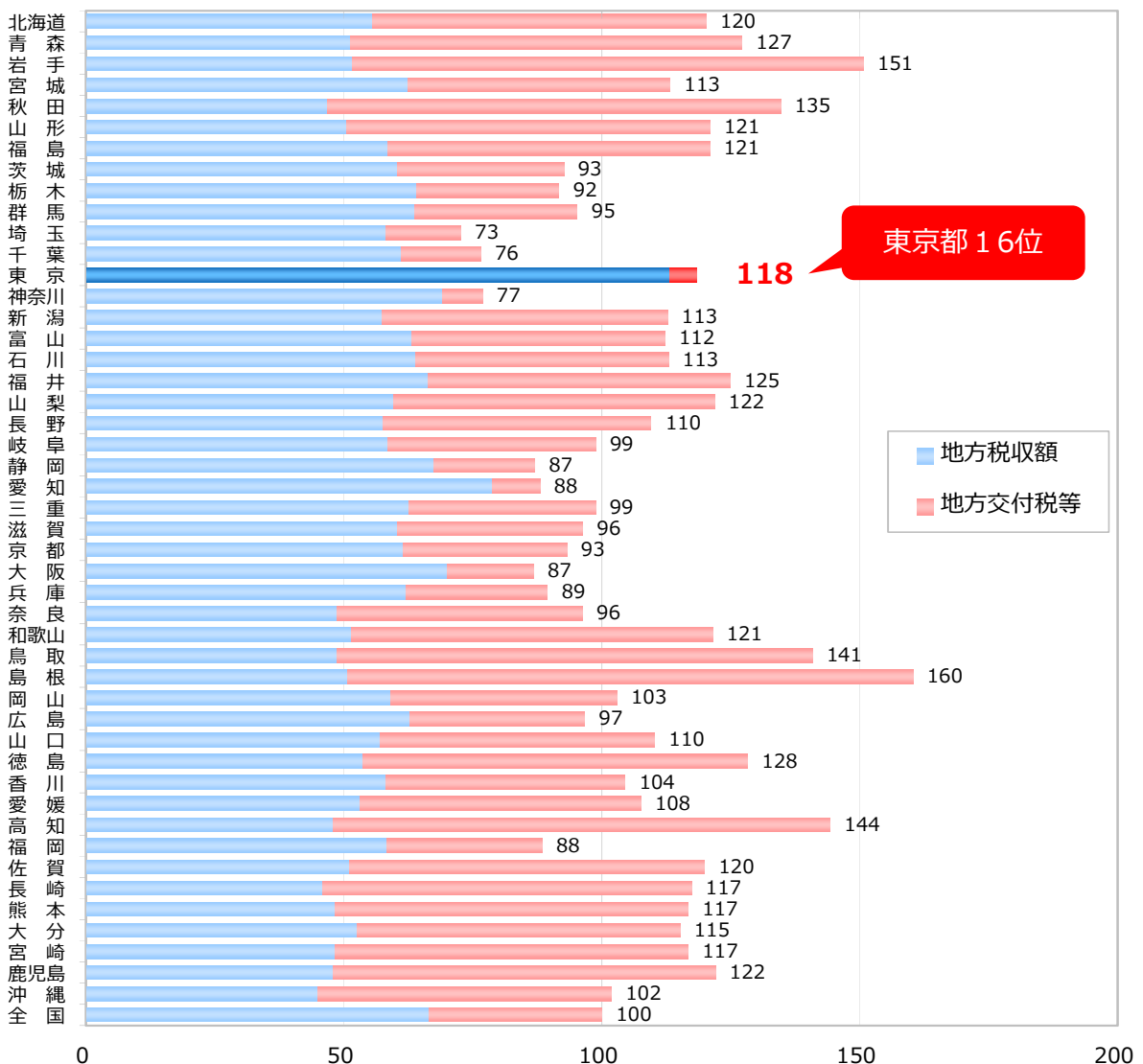
### 2-1 一人当たり税収格差による比較は一面的でしかない

✓ 一人当たりの地方税収の格差を是正するため、地方税の見直しが必要との見方があります。

✓ 地方税に地方交付税等を合わせた**人口一人当たりの収入**を比較すると、東京は**ほぼ全国平均**であり、他の道府県と比較して東京の収入が突出している訳ではありません。

◆ 地方交付税等により地方自治体の収入は既に均衡化している

人口一人当たりの地方税収額と地方交付税等の収入（全国平均を 100 とした場合）

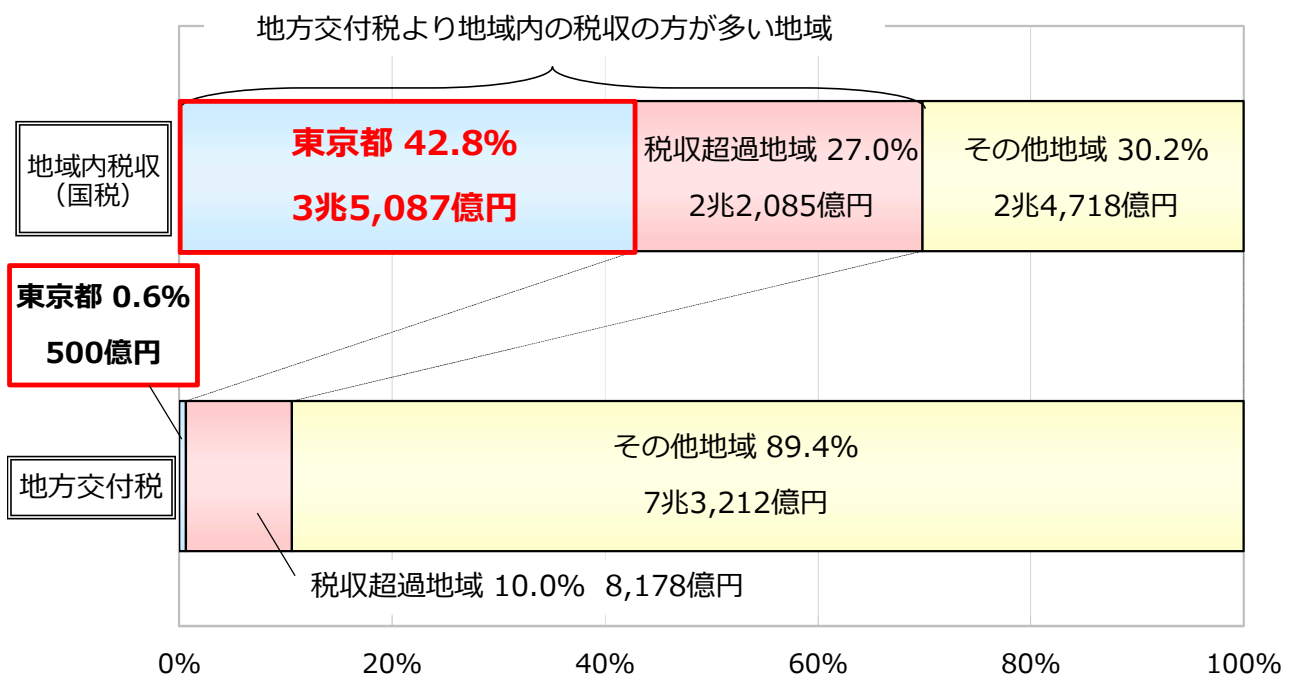


※総務省「平成 28 年度 地方財政統計年報」を基に作成。  
 ※区域内の市区町村を含む。

- ✓ 自治体間の税源の偏在は、地方交付税等により自治体の財源保障や自治体間の財源調整が行われています。
- ✓ 地方交付税の原資の4割以上を東京都の住民（個人、法人）が負担しており、地域間の税収格差の解消に大きく貢献しています。
- ✓ 一方、地方交付税は本来、地方固有の財源であり、国の責任で交付税財源の法定率を引き上げることで原資を確保すべきです。

◆ 東京は交付税原資の4割以上を負担しているものの、東京（都内市町村の一部）への交付税の配分は1%に満たない

### 地方交付税財源の収入と配分（市町村分）



地域内税収 = 国税のうち、所得税33.1%、法人税33.1%、酒税50%、消費税22.3%及び地方法人税の合計

※国税庁「平成28年度 統計年報（国税徴収 都道府県別の徴収状況）」、  
総務省「平成28年度 地方財政統計年報（市町村歳入決算）」を基に作成。



## 2-2 財政需要を反映せずに財源超過があるとの見方は失当

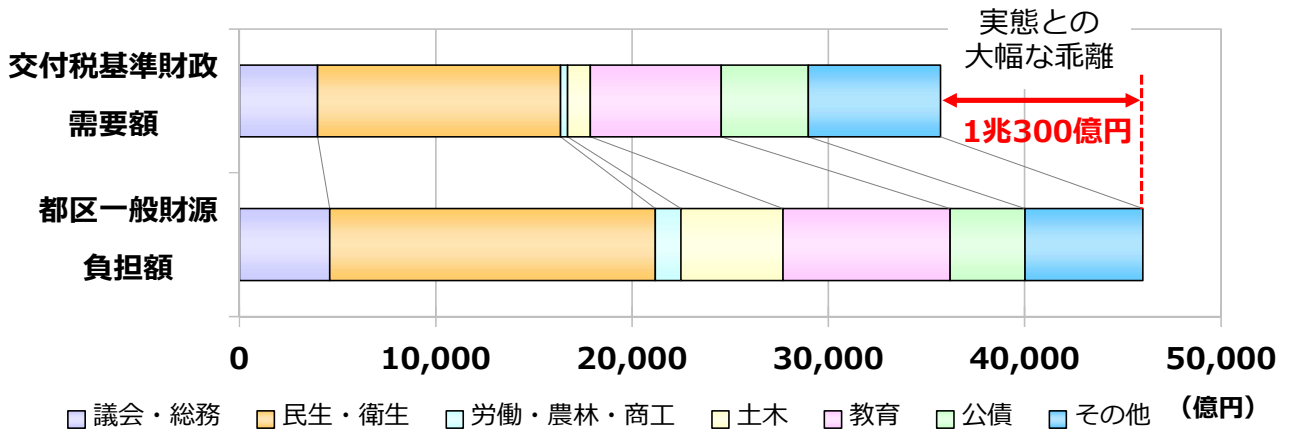
✓ 地方交付税における財源超過額をもって、財源余剰があるとの見方があります。

✓ 地方交付税の算定において、財政需要は大幅に抑制されていることから、**交付税算定上の基準財政需要額**と東京都（都と特別区を合算して算定）の**実態には大幅な乖離**があります。

✓ 地方交付税算定上の財源超過額は実態を表したものではなく、財源超過額をもって、財源余剰があるという見方は妥当とは言えません。

### ◆ 交付税算定上の基準財政需要額と実態には大幅な乖離

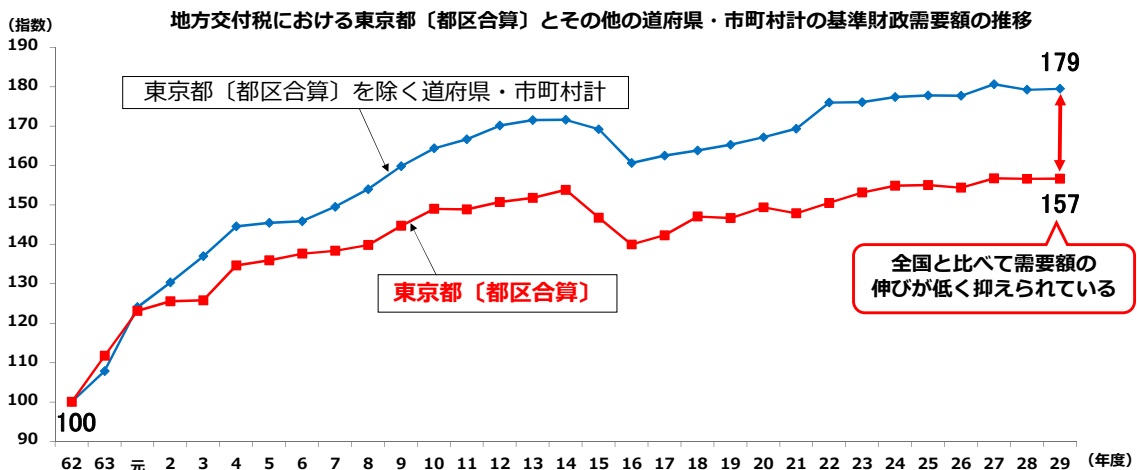
#### 地方交付税と実態の乖離（東京都及び特別区の合算額）



※ 都区一般財源負担額は、一般財源等から積立金を除いたもの

※平成 28 年度地方交付税算定額、東京都総務局「平成 28 年度特別区決算状況」を基に作成。

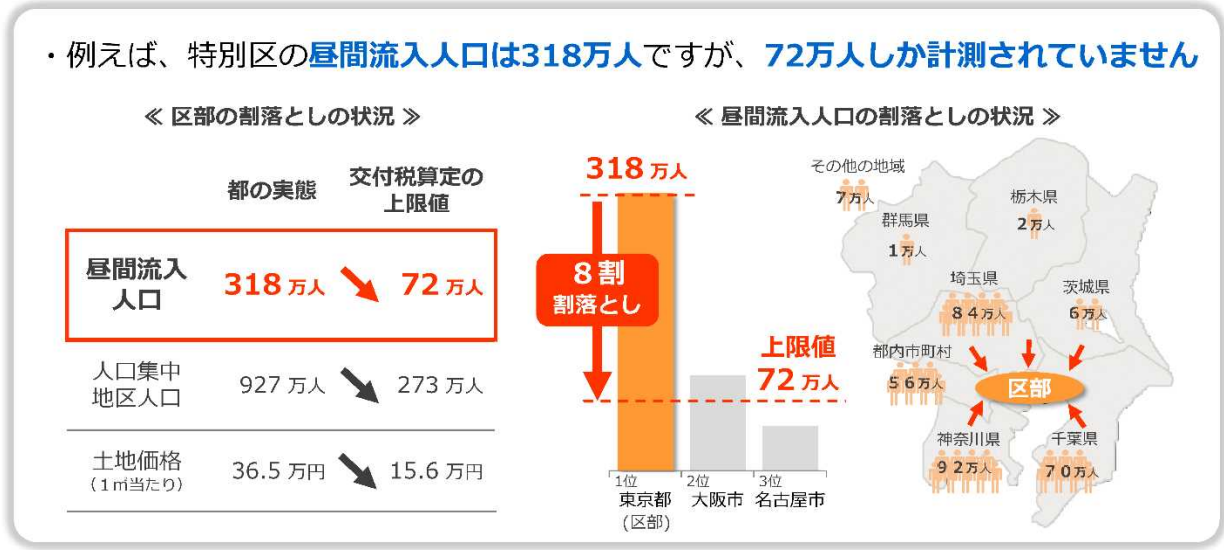
#### 【参考】基準財政需要額の推移（昭和 62 年度を 100 とした場合の指数）



◆ 交付税の算定において、財政需要は十分に反映されていない  
 需要の割り落とし（一部）

- ✓ 人口や土地価格などの計測値に上限が設けられています  
 ⇒ これにより、約4,200億円 の支出が割り落としを受けています

・例えば、特別区の昼間流入人口は318万人ですが、72万人しか計測されていません



- ✓ 大都市の支出を計測するための乗率が年々引き下げられています  
 ⇒ これにより、約1,850億円 の支出が抑制されています

・例えば、道路橋りょう費を計測する乗率は、大都市ほど低下傾向にあります



※東京都財務局「平成30年度東京都普通交付税 算定結果に対する東京都の考え方」より引用。

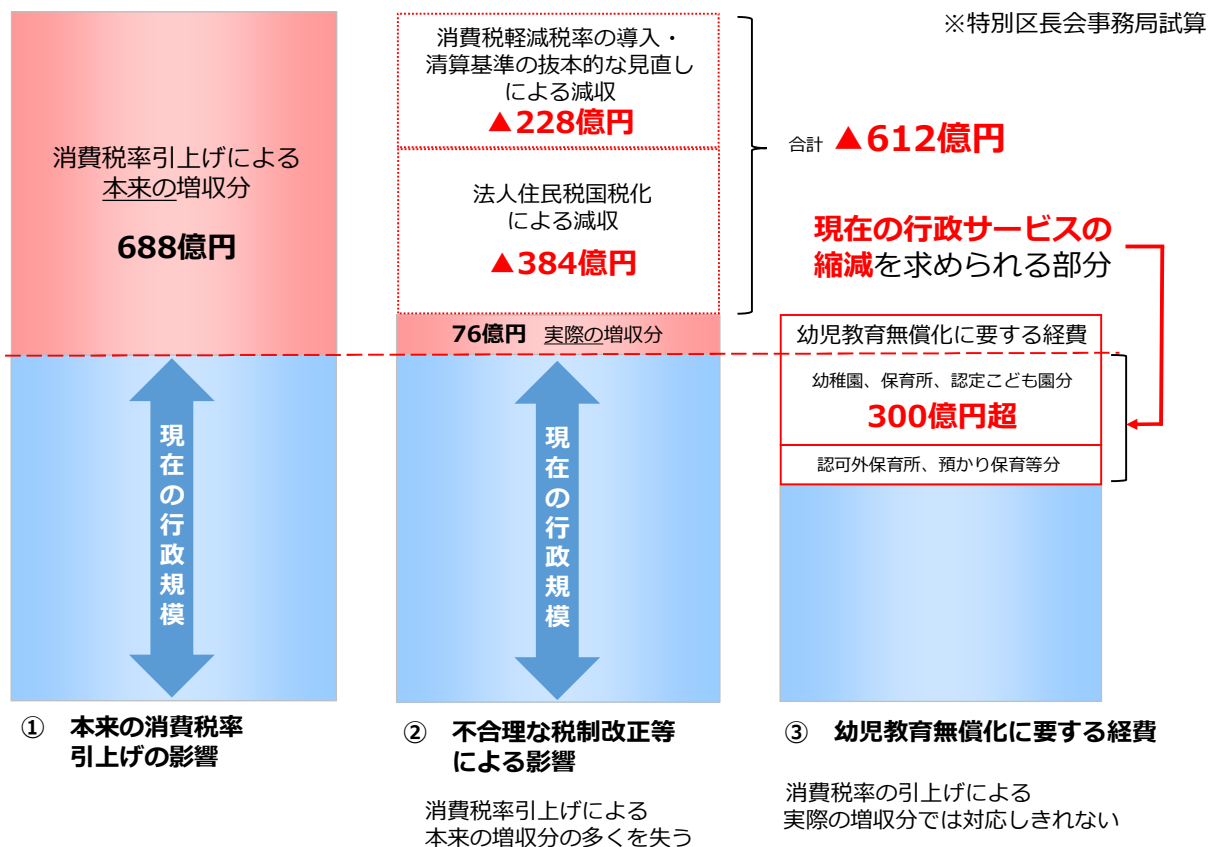
## 2-3 消費税率の引上げによる増収額を実質的に失う

✓ 地方消費税の増税で、特別区の収入が他の地域に比べて大幅に増える、との見方があります。

✓ 国が検討している幼児教育無償化に要する経費の一部を自治体が負担することになった場合、**不合理な税制改正等による大幅な減収の影響により**、消費税率 10%段階で特別区の財源は差し引きマイナスとなることから、**区民は増税にも係わらず区民サービスの縮減を求められる可能性があります。**

### ◆ 消費税の増税が区民サービスの低下を招く恐れ

不合理な税制改正等と幼児教育無償化の特別区への影響（イメージ）



これらに加えて、与党税制改正大綱に基づく、**地方法人課税の「新たな措置」がある場合、特別区は更なる減収を強いられる可能性があります。**

幼児教育無償化の実施のためには、現在の行政サービスを縮減しなければならない

- 平成 29 年 12 月に国が策定した「新しい経済政策パッケージ」において「3歳から5歳までの全ての子どもたちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化する。」という幼児教育無償化の方針が打ち出されています。
- この幼児教育無償化の財源については、「消費税率 10%への引上げによる財源を活用する。」とされています。

## 2-4 地方税財源の拡充こそ地方分権のあるべき姿

- ✓ 真に求められるのは、地方税の税源偏在是正という地域間の対立を煽るような調整ではありません。
- ✓ **国の責任により地方税財源総体を拡充していくことこそ、地方分権の本来の姿です。**

### ◆ 各地方団体も地方税財源の充実・確保を求めている

#### 特別区長会

「平成 31 年度国の施策及び予算に関する要望書（平成 30 年 8 月 24 日）」より抜粋

地域間の税収格差の是正は、国の責任において地方交付税制度で行われるべきものであり、地方税の原則を歪め、地方分権に逆行する、法人住民税の一部国税化を早期に見直し、地方自治体間に不要な対立を生む不合理な税制改正等を行わないこと。また、法人実効税率の引き下げ等、地方財政に影響を与える税制改正を行う場合、国の責任において、確実な代替財源を確保すること。

地方税財源の充実確保に向けて、偏在性が小さく、税収が安定的な地方消費税等の税源を移譲するなど、地方税中心の税体系に向け抜本的な再構築を図ること。

#### 地方六団体

「平成 30 年度地方財政対策等についての共同声明（平成 29 年 12 月 22 日）」より抜粋

日本経済の更なる成長に向け、国と一体となって地域経済の活性化及び地方創生に全力を挙げて取り組む所存であり、今後とも地方税財源の充実確保が図られることを求める。

※地方六団体…全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会

#### 全国知事会

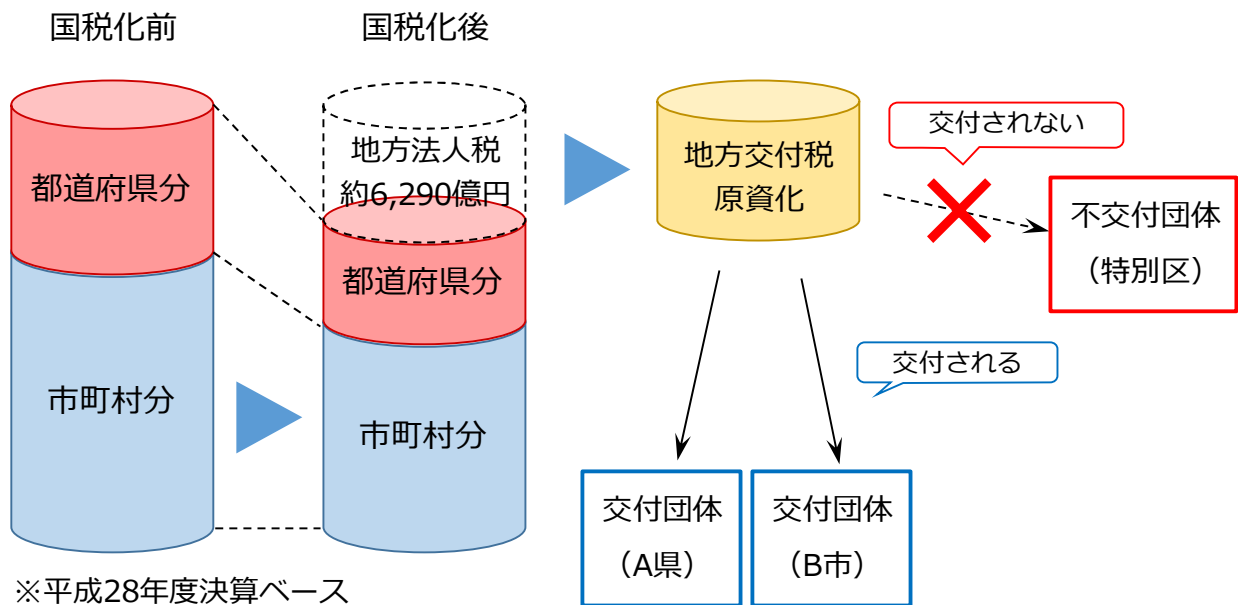
「地方税財源の確保・充実等に関する要望書（平成30年7月25日）」より抜粋

地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、福祉・医療、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災対策等の役割を担っていくためにも、地方団体の安定的な財政運営に必要となる地方一般財源総額の確保・充実を図りたい。

## 2-5 法人住民税の国税化は地方分権に逆行

- ✓ 法人住民税は、法人が地方自治体から受ける行政サービスの対価として負担を求めている自治体固有の財源です。
- ✓ 法人住民税の国税化（地方交付税原資化）により、**受益と負担に基づく応益課税という地方税の原則がないがしろ**になっています。

### ◆ 法人住民税の国税化（イメージ図）



- ✓ 法人住民税の一部国税化は、拡充すべき自主財源である地方税を縮小することにほかならず、地方分権の流れに逆行します。
- ✓ **地方間の財源調整は地方交付税制度により、国の責任において行うべきです。**

### ◆ 法人住民税（法人税割）の影響額

※ 特別区長会事務局試算

影響見込み額（単位：億円）		消費税率		
		8%段階 （現行）	10%段階 （見込み）	
<b>特別区への影響額</b> （市町村住民税分） 55%ベース ※1	法人事業税（都税）の暫定措置	—	—	
	<b>法人住民税国税化</b>	消費税率引上げ見合い分	▲ 628	▲ 897
		地方法人特別税廃止分	—	▲ 473
			—	—
		<b>▲ 628</b>	<b>▲ 1,012</b>	

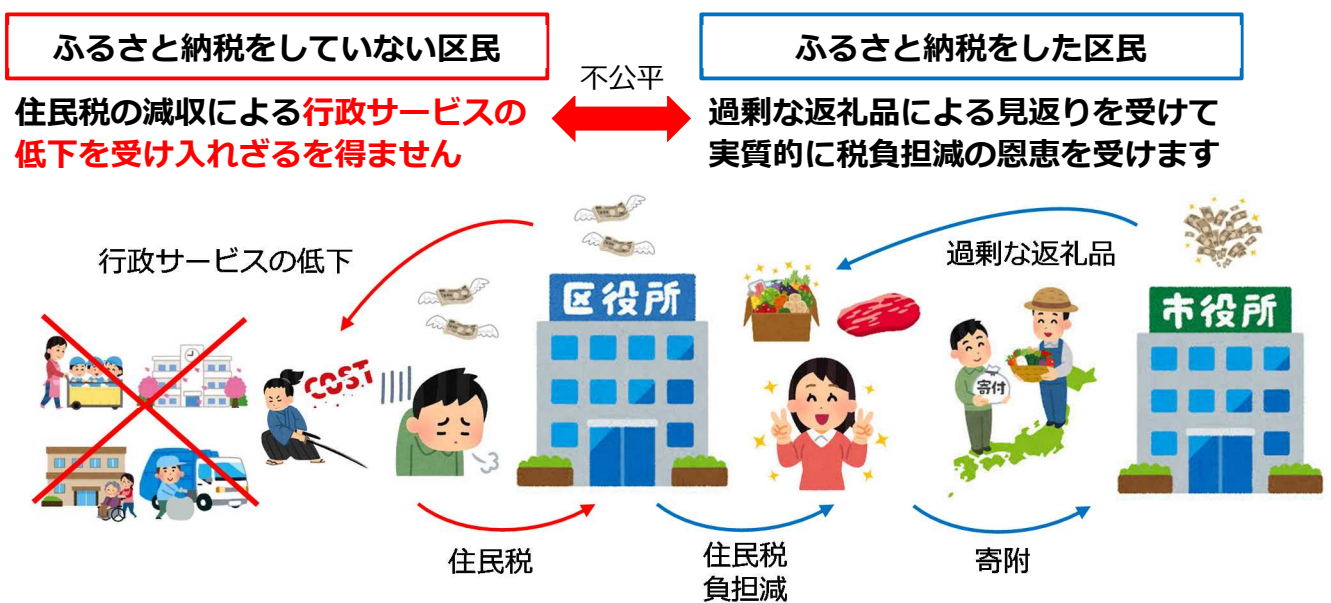
※1 法人住民税（市町村住民税分）は都区財政調整制度の原資である調整三税の一部であり、都区共通の財源（都45%：区55%）

※2 地方法人特別税（法人事業税暫定措置）廃止に伴う法人住民税の国税化拡大分の代替として、法人事業税の一定割合が法人事業税交付金として交付され、特別区では都区財政調整の財源となる。



## 2-6 ふるさと納税は抜本的な見直しが必要

- ✓ 税の使われ方を考えるきっかけとなること、生まれ故郷やお世話になった地域の力になれること等、「ふるさと納税」制度の趣旨には特別区としても賛同しています。
- ✓ しかし、一方では、**過剰な返礼品を受けた区民のみが恩恵を受け、その他の区民は減収による区民サービスの低下を受け入れざるを得ないといった不公平が生じるなど、制度に歪みが生じているのも事実です。**



### ◆ ふるさと納税は地方交付税の財源を圧迫している

- 地方交付税においては、ふるさと納税による寄附を受けた交付団体は基準財政収入額の調整がなされず、寄附収入分が純増となる一方、他自治体に対する寄附による減収があった交付団体は、地方交付税により補填される仕組みとなっています。
- その結果、地方交付税の財源を圧迫するとともに、不交付団体は減収分の補填が及ばないため純減となります。

### ◆ ワンストップ特例制度は国の負担分を地方自治体が負担している

- 平成27年度から適用された「ふるさと納税ワンストップ特例制度（※）」により、個人住民税から控除されている所得税分については、本来全額を所得税から控除すべきものであり、地方特例交付金等で国がその財源を補填すべきです。

※ 給与所得者等が5団体まで確定申告不要で寄附金控除を受けられる制度。ふるさと納税ワンストップ特例制度を利用した場合、本来、国税である所得税から控除されるべき額が、地方税である個人住民税から控除される（＝申告特例控除額）

- ✓ 寄附金控除額は約 **321 億円**となっており、相当分の区民サービスの低下が見込まれます。
- ✓ また、国税からの控除分を肩代わりする申告特例控除額は約 **14.6 億円**となっており、看過できない状況になっています。

◆ 特別区における寄附金控除額は年々増加しており、その影響については看過できない状況となっている

各区におけるふるさと納税控除額の推移

区名	平成26年度		平成27年度		平成28年度		平成29年度		平成30年度	
	寄附金控除額	区民税に占める割合	寄附金控除額	区民税に占める割合	寄附金控除額	区民税に占める割合	寄附金控除額	区民税に占める割合	寄附金控除額	区民税に占める割合
千代田					3.1億円		6.0億円	4.59%	7.9億円	5.34%
中央					5.0億円		9.0億円	3.83%	13.2億円	5.09%
港					15.4億円		23.5億円	3.53%	31.6億円	4.42%
新宿					6.7億円		11.7億円	2.94%	15.6億円	3.77%
文京					5.3億円		9.4億円	3.04%	13.5億円	4.24%
台東					1.9億円		3.8億円	2.14%	5.4億円	2.94%
墨田					2.2億円		4.1億円	1.96%	6.1億円	2.82%
江東					7.5億円		13.5億円	2.95%	18.7億円	4.01%
品川					6.4億円		11.9億円	2.88%	16.5億円	3.93%
目黒					6.1億円		11.9億円	2.97%	16.1億円	3.90%
大田					7.4億円		13.6億円	2.09%	18.9億円	2.79%
世田谷	9.2億円	0.10%	24.2億円	0.26%	16.4億円	1.36%	31.0億円	2.73%	40.8億円	3.51%
渋谷					7.3億円		13.1億円	2.99%	17.4億円	3.81%
中野					3.6億円		6.4億円	2.09%	8.9億円	2.84%
杉並					7.1億円		13.7億円	2.29%	18.7億円	3.08%
豊島					4.1億円		7.0億円	2.55%	9.4億円	3.29%
北					2.7億円		4.9億円	1.89%	6.9億円	2.59%
荒川					1.7億円		3.0億円	2.04%	4.3億円	2.87%
板橋					3.7億円		6.9億円	1.70%	9.5億円	2.22%
練馬					6.7億円		8.9億円	1.46%	16.1億円	2.61%
足立					3.3億円		6.3億円	1.50%	8.7億円	2.03%
葛飾					2.2億円		4.3億円	1.43%	5.9億円	1.95%
江戸川					4.3億円		7.7億円	1.66%	11.1億円	2.32%
合計	<b>9.2億円</b>	0.10%	<b>24.2億円</b>	0.26%	<b>130.0億円</b>	1.36%	<b>231.6億円</b>	2.46%	<b>321.1億円</b>	3.30%
	前年度比⇒		<b>2.6倍</b>		<b>5.4倍</b>		<b>1.8倍</b>		<b>1.4倍</b>	
							平成26年度比⇒		<b>34.8倍</b>	

※ 平成 26・27 年度数値は総務省「市町村税課税状況等の調」の結果から特別区長会事務局にて試算。  
平成 28～30 年度数値は総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果」を基に作成。

## 2-7 地方消費税の清算基準は本来の趣旨に沿うべき

- ✓ 地方消費税の清算基準については、これまでの不合理な見直しに加え、平成30年度税制改正では、人口の比率を大幅に引き上げ、従業者数の基準数値を廃止するなどの見直しが行われました。
- ✓ 清算基準については、「税源の偏在是正」や「地方消費税増税分の社会保障財源化」と切り離し、あくまで『**税率を最終消費地に帰属させる**』という本来の趣旨に沿った基準とするべきです。

### ◆ 国は明確な理由なく不合理な見直しを続けている

		～26年度	27・28年度	29年度	30年度～
統計基準	小売年間販売額 ※1	75%	75%	75%	50%
	サービス業対個人事業収入額 ※2				
	人口 ※3	12.5%	15%	17.5%	50%
	従業者数 ※4	12.5%	10%	7.5%	—

※1 商業統計本調査 ※2 経済センサス活動調査 ※3 国勢調査 ※4 経済センサス基礎調査

### ◆ 特別区は、不合理な見直しにより多大な影響を受けている

平成30年度（見込み）	▲380億円
消費税率10%段階（見込み）	▲485億円

※ 特別区長会事務局試算



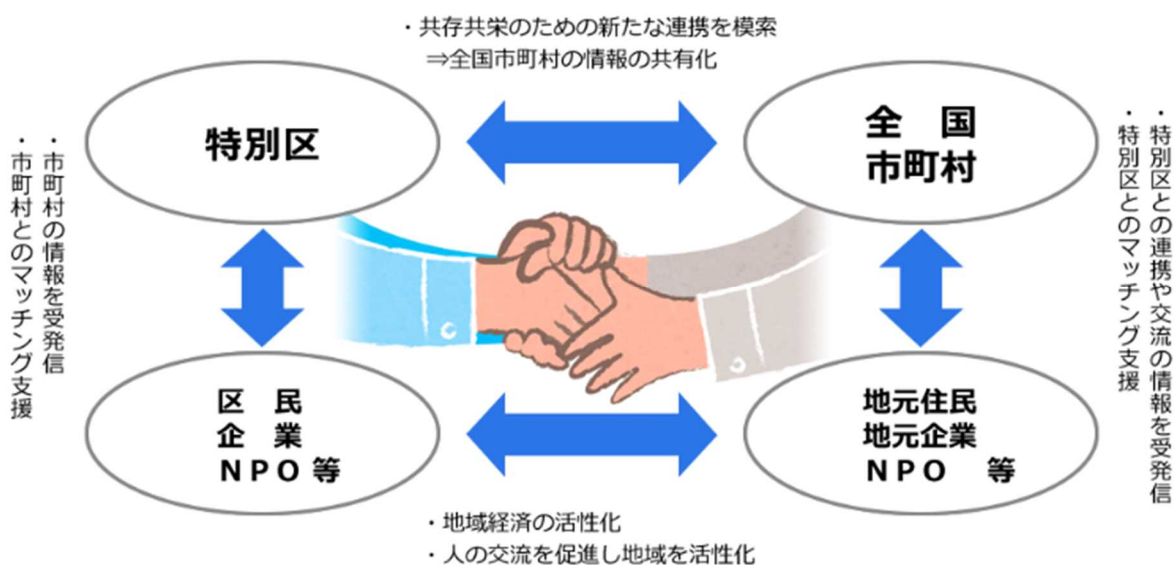
### 3 不合理な税制改正等では各地域の真の発展にはつながらない

- ✓ 我が国は、人口減少社会を迎えるなかで、地域の崩壊や経済の衰退などが懸念されており、今まさに地域の活性化が求められています。
- ✓ 一方で、全国各地域の疲弊は、地方税の偏在にも一因があるとして、地方税の一部を国税化し（地方法人税の創設）、地方交付税の原資とすることで財政調整を行い、更に拡大しようとしています。**自治体間が対立し財源を奪い合う構図は、本来の地方自治の姿ではありません。**
- ✓ 特別区は人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地域に支えられ成り立っています。**今、必要なことは、東京を含む全国の各地域が、生き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長しながら更なる共存共栄を図っていくことです。**
- ✓ 特別区は全国各地域との連携を深め、東京を含めた全国各地域の経済の活性化、まちの元気につながるような取組として、「**特別区全国連携プロジェクト**」を展開しています。

- ◆ 「特別区全国連携プロジェクト」の推進により、全国各地域との連携を深めている



公式ロゴマーク



◆ 全国の自治体や民間団体等と文化交流や観光物産展の開催など様々な形で連携している

特別区と全国自治体との交流実績

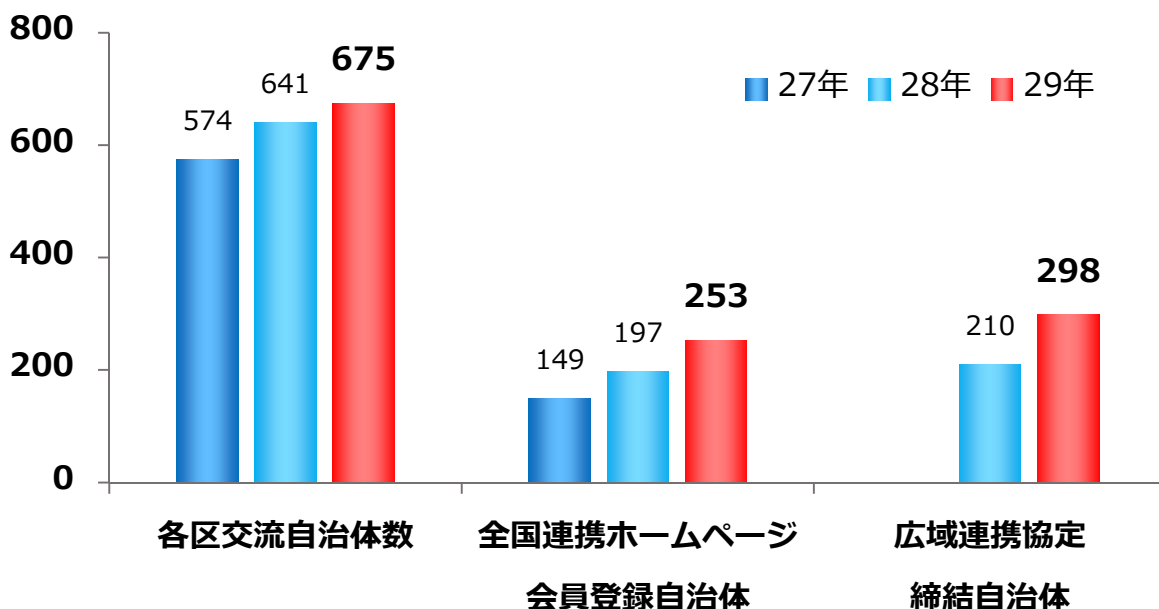
23 特別区 ⇔ **974 自治体** (重複自治体を除く。平成 30 年 5 月 1 日時点)

各区交流自治体 675、全国連携HP会員登録自治体 253、広域連携協定締結自治体 298

※ 特別区は、全国 1,765 の自治体 (47 都道府県、1718 市町村) の 1/2 以上と連携

※ また、全国 47 都道府県内の市町村と連携

(自治体数) 連携・交流の拡大・充実



◆ 特別区は様々な連携事業のほか、被災自治体に対する支援も行っている

被災自治体に対する支援実績 (平成 30 年 4 月 1 日現在)

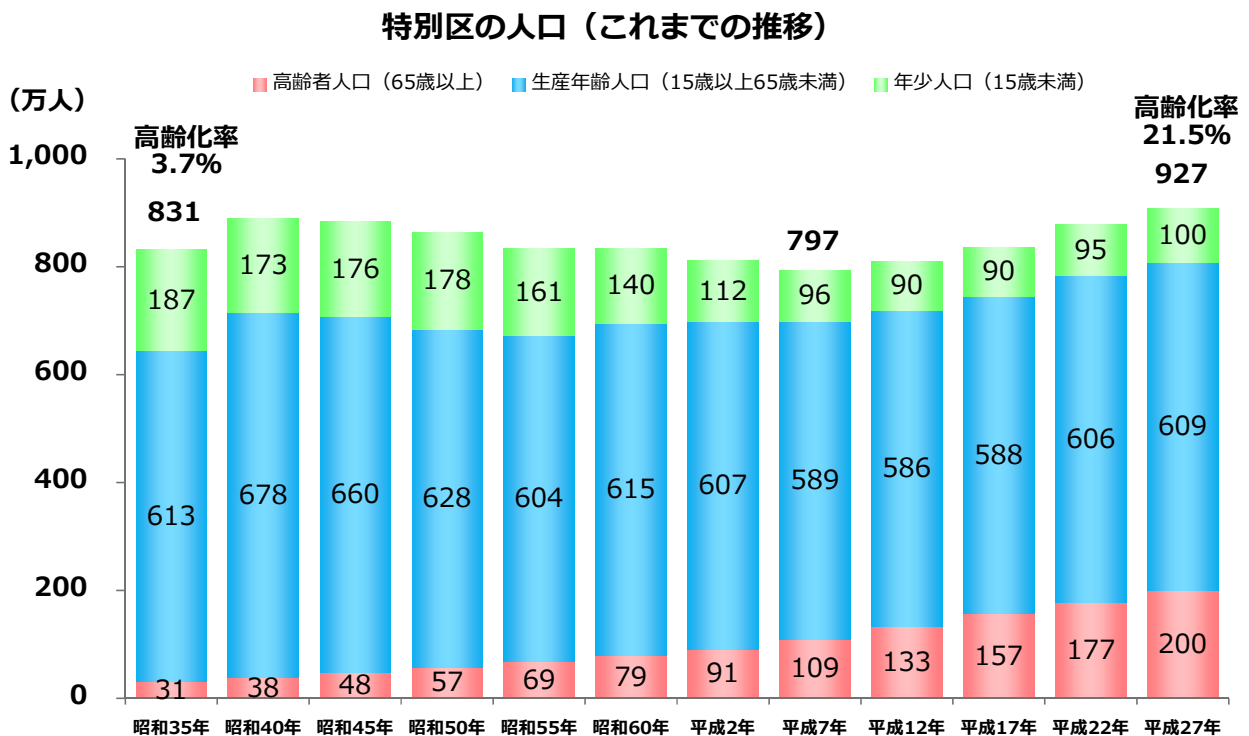
- 東日本大震災 **延べ 7,022 名 派遣**
- 熊本地震 **延べ 421 名 派遣**

## 4 特別区の現状

### 4-1 特別区の人口は増え続けている

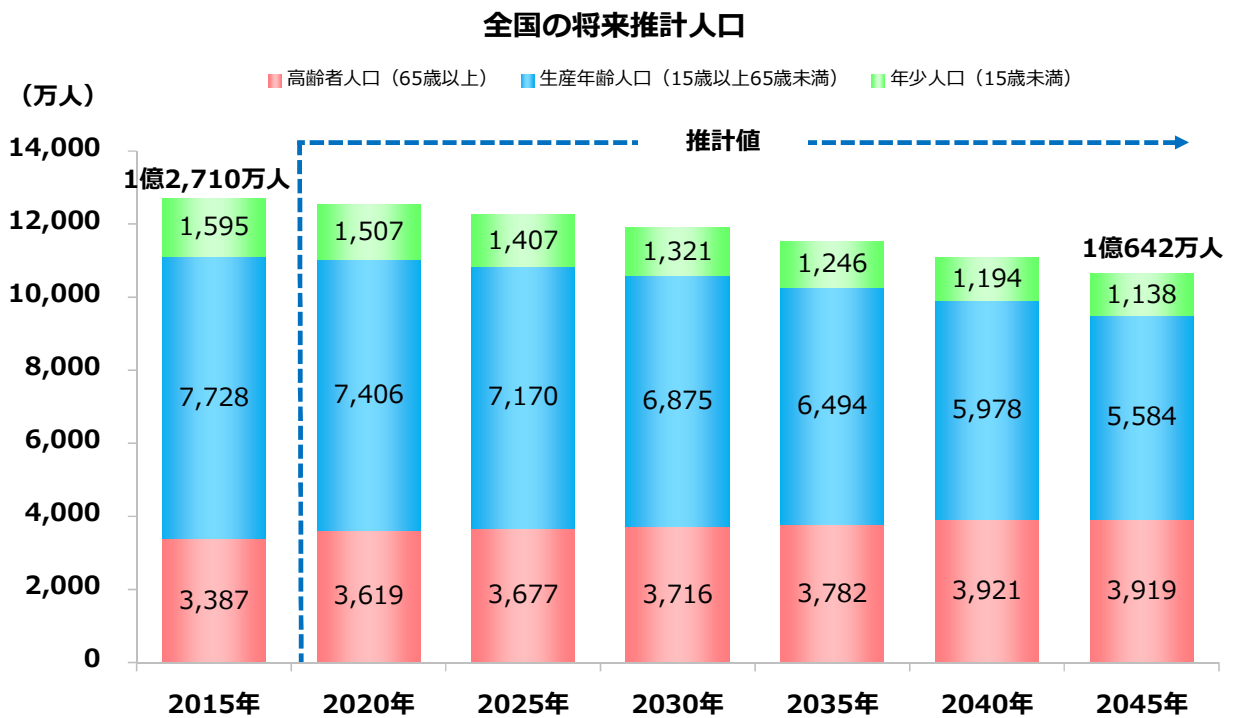
- ✓ 特別区の総人口は、これまで、800万人前後で推移してきましたが、都心回帰の影響により、近年は約**930万人**まで増加しています。
- ✓ 日本の人口は、既に減少局面に入っていますが、今後、特別区では**2035年まで増加を続けると推計**されており、同時に**急激な高齢化が進行**します。

- ◆ 都心区を中心とした高層マンション建設などに伴う都心回帰の影響により、近年は約**930万人**まで増加

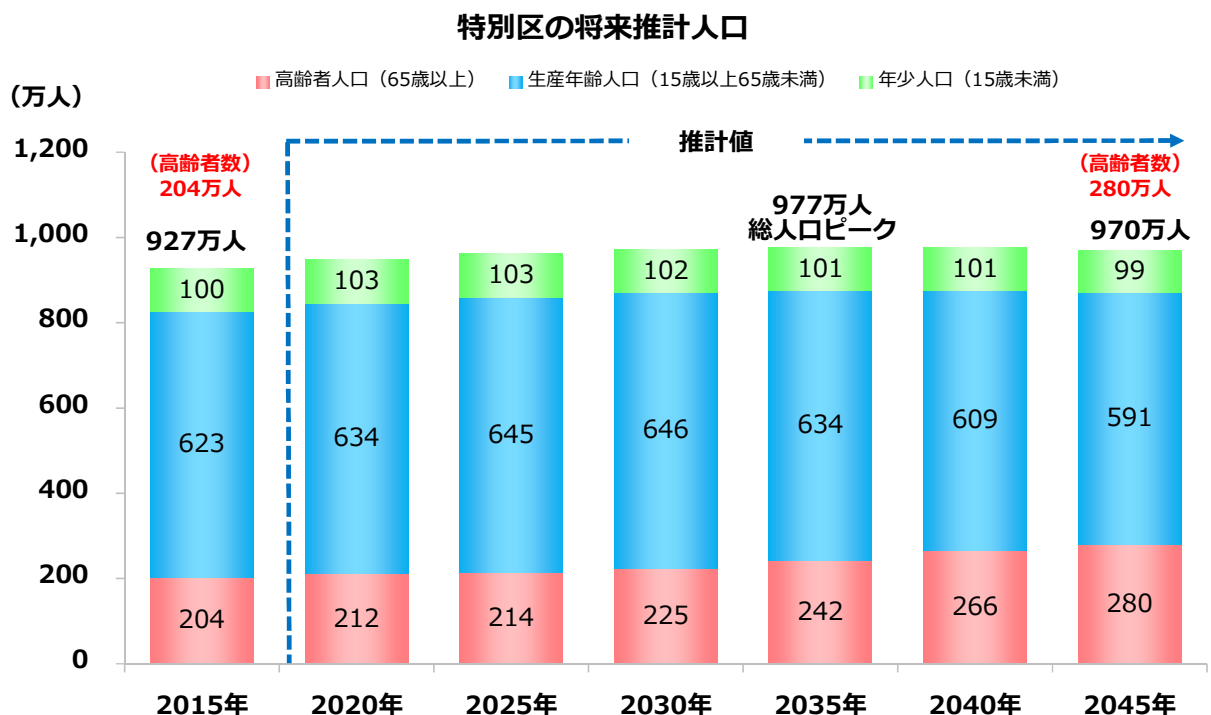


※国勢調査を基に作成。なお、年齢階級別人口には外国人人口を含まない。

◆ 日本の人口は既に減少局面に入り、今後、**人口減少は更に加速**



◆ 一方、特別区の人口は**2035年まで増加し、同時に高齢者も急増**



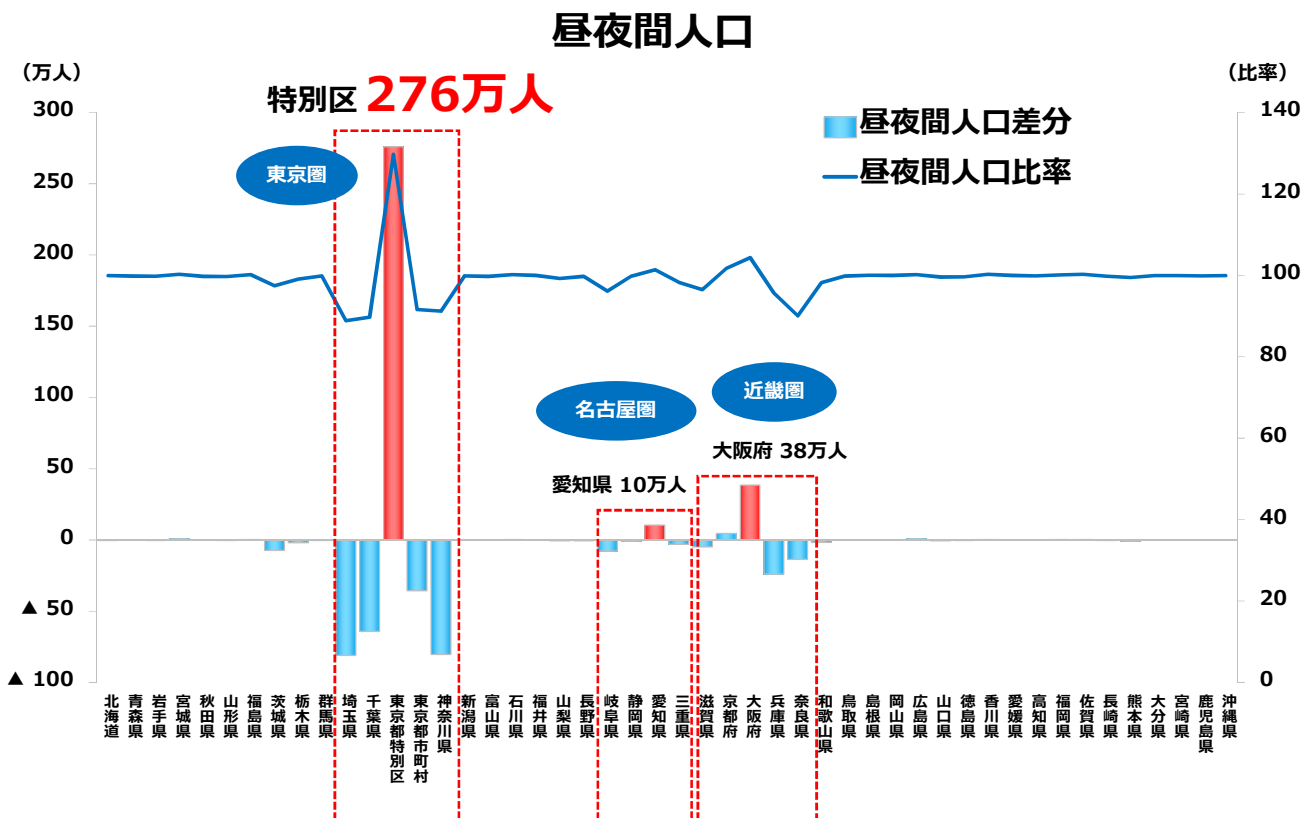
※全国、特別区ともに国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」を基に作成。  
2015年は国勢調査による実績値。

**日本全体が人口減少局面に入る一方、特別区においては、今後も人口増加や高齢化に伴う膨大な財政需要が見込まれます。**

## 4-2 特別区は首都の暮らしや企業活動を支えている

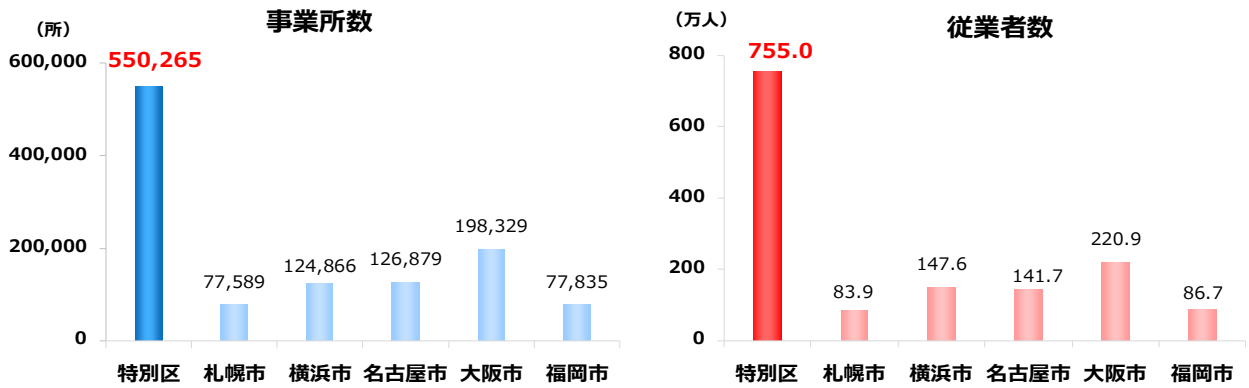
- ✓ 東京は日本の首都として、日本の心臓部として日本の発展に重要な役割を果たしてきました。
- ✓ その中でも特別区の地域は、国土の0.1%というわずかな土地に高度な集中・集積があることをメリットとして活かす一方、その集中・集積がもたらす諸問題を克服しながら首都東京ひいては日本の社会・経済を牽引してきました。

◆ **300万人**近くが通勤や通学で流入し、昼間人口は約 **1,200万人**



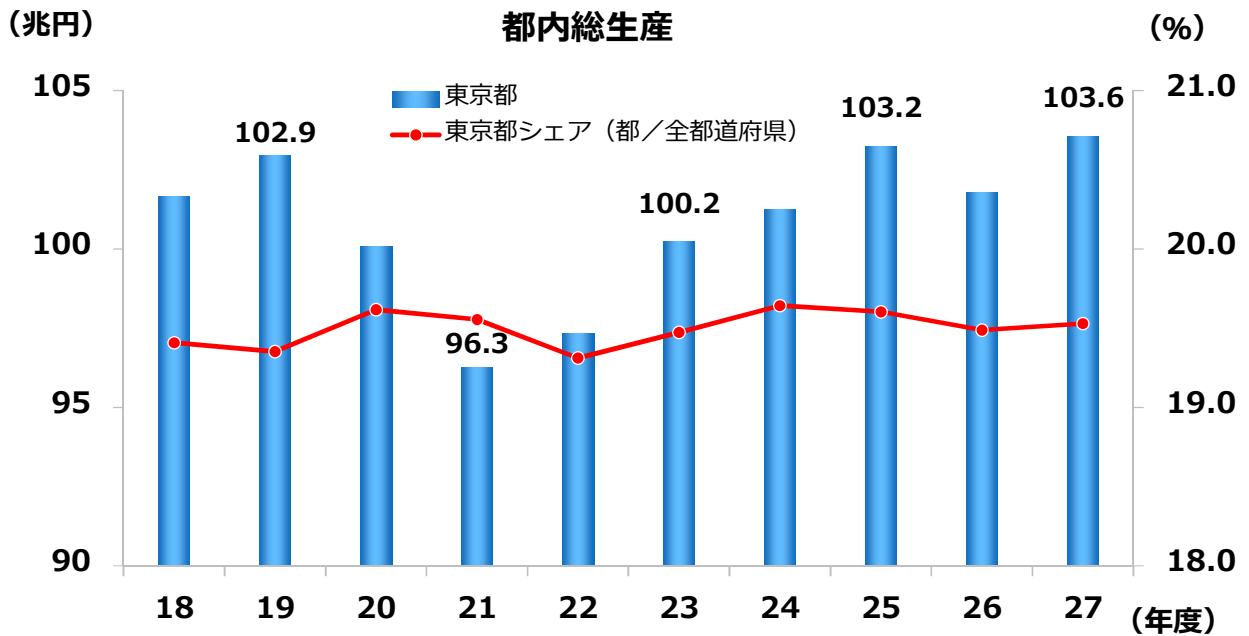
※平成 27 年国勢調査（従業地・通学地による人口・就業状態等集計）を基に作成。  
 （特別区 昼間人口 12,033,592 人、夜間人口 9,272,740 人）

◆ 全国の約1割に当たる約**55万箇所**の事業所、**750万人**超の従業者が特別区に集中



※総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査-」を基に作成。

◆ 都内総生産は約**104兆円**で、全都道府県の県内総生産を合計した約**530兆円**の約**19.5%**を占める

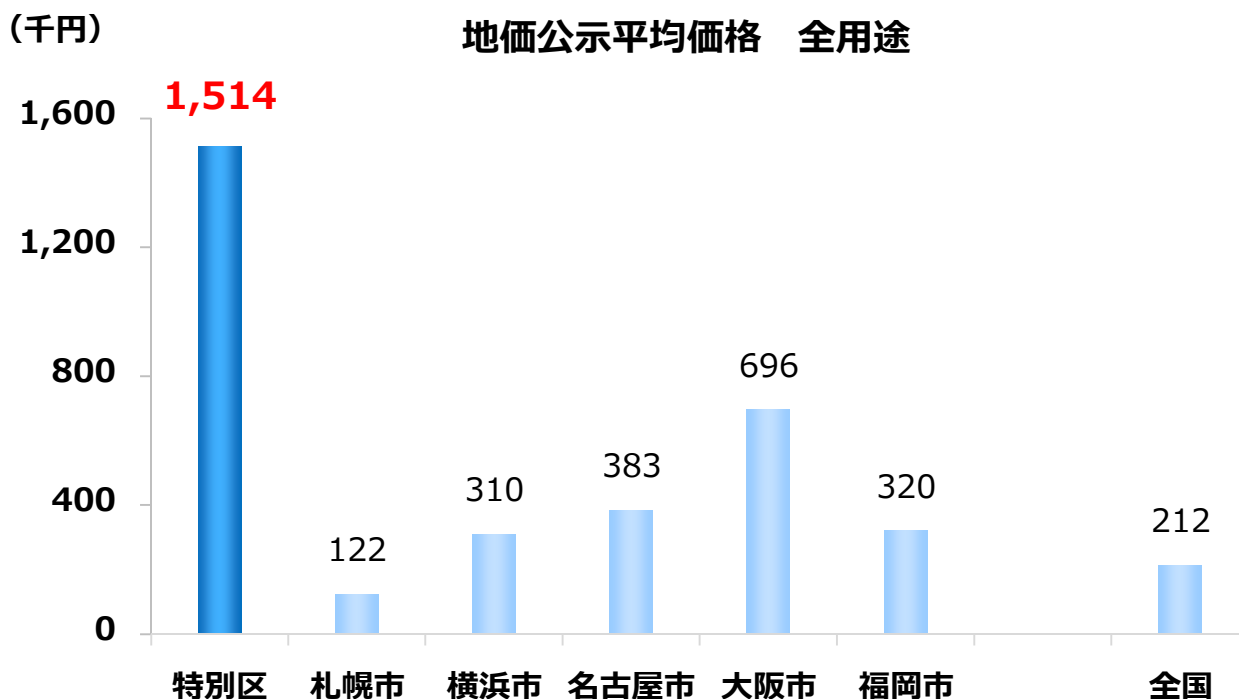


※内閣府「県民経済計算（平成18年度-平成27年度）（2008SNA、平成23年基準計数）」  
 （2. 県内総生産（生産側、実質：連鎖方式）※支出側も同じ-平成23暦年連鎖価格-）を基に作成。

- ◆ 一方、特別区の用地取得単価の平均は、全国平均の約 **25 倍** であり、公共施設用地の確保は困難

(用地取得単価) **50.2 万円/㎡** ⇔ 全国平均 2.0 万円/㎡

※総務省「地方財政状況調査」(平成 28 年度普通会計決算) を基に算出。



※一般財団法人 土地情報センター「[地価公示] (平成 30 年) 「都道府県別区市町村別」平均価格・対前年平均変動率」を基に作成。

特別区は、日本の政治、経済、行政の中核機能に加え、世界に類を見ないほど人口が集中しており、昨今の西日本豪雨や北海道胆振東部地震のような大規模災害が発生した場合、人的被害、都市機能の麻痺など甚大な被害が予想され、全国にも及ぶ社会経済活動への重大かつ深刻な影響が予想されます。

このため、いつ起こるとも分からない災害への備えを万全なものとするため、必要な財源を確保しつつ、事前防災、減災のための公共施設やインフラの再構築、災害に強いまちづくりを着実に進めていく必要があります。

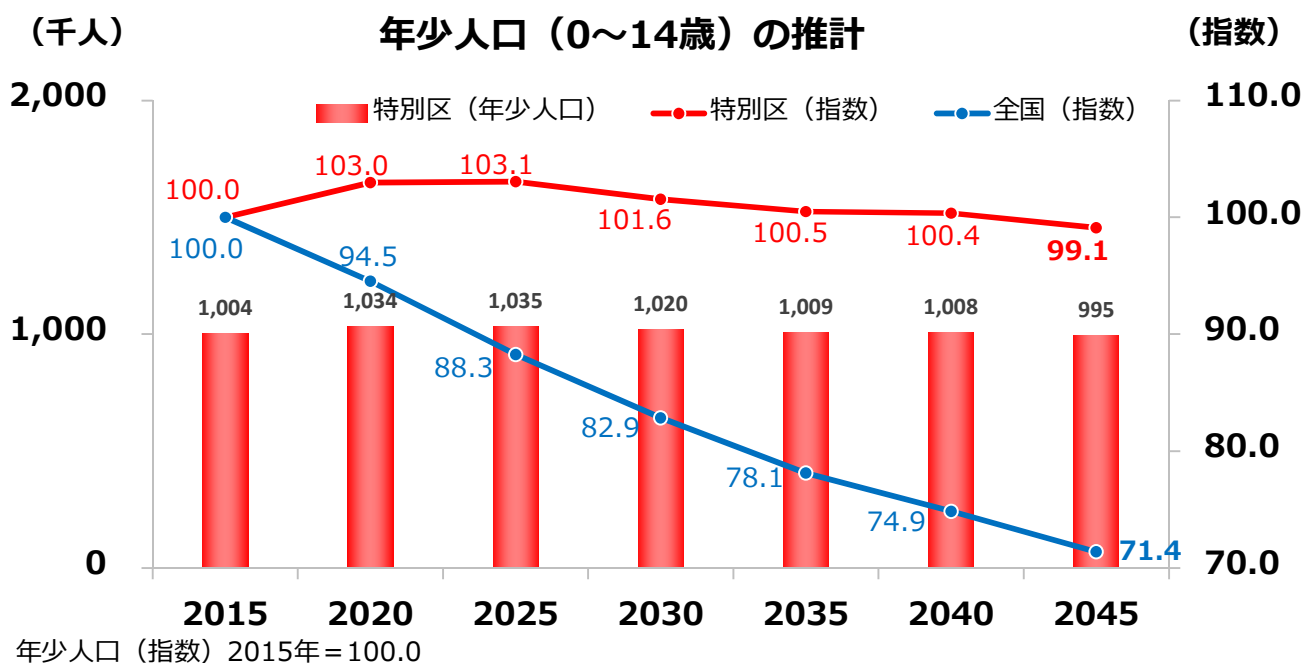
## 5 特別区の財政需要

### 5-1 人口動向による財政需要

#### (1) 子育て支援

- ✓ 近年、特別区の年少人口は子育て世帯の転入などにより増加傾向です。
- ✓ 人口減少に歯止めをかけ、今後の日本を支えていくためにも、学童保育の充実、特別支援教育など多様な子育てニーズに対応した支援策の充実を図っていく必要があります。

#### ◆ 特別区の年少人口は、**当面は高止まり**する見込み



※国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」を基に作成。

※各年10月1日時点。2015年は平成27年国勢調査による実績値。

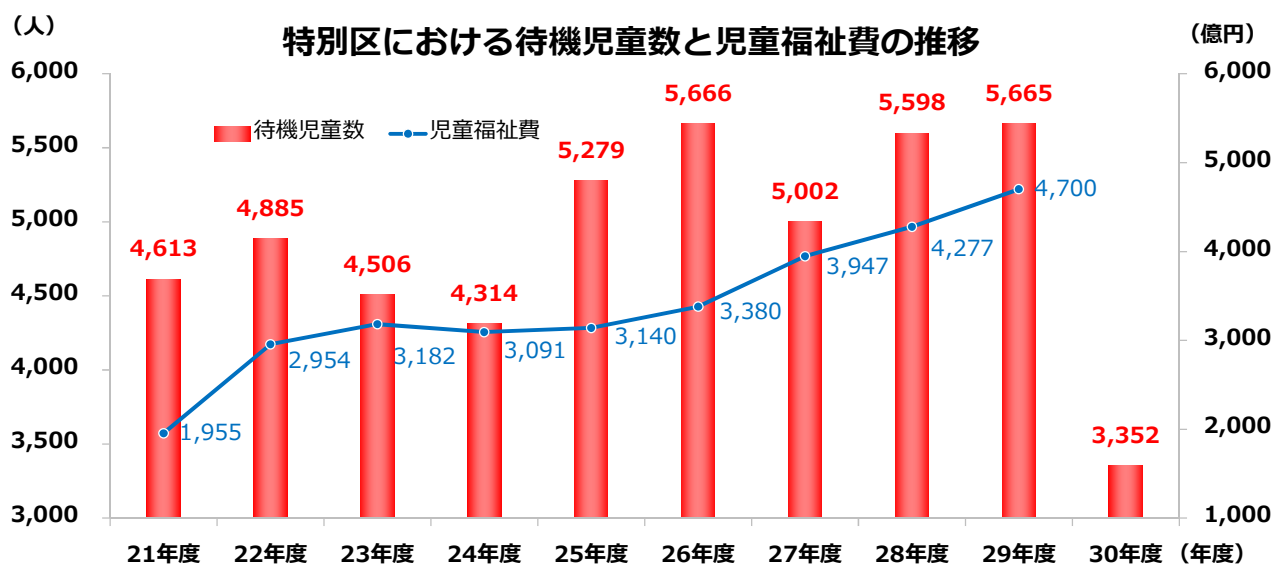
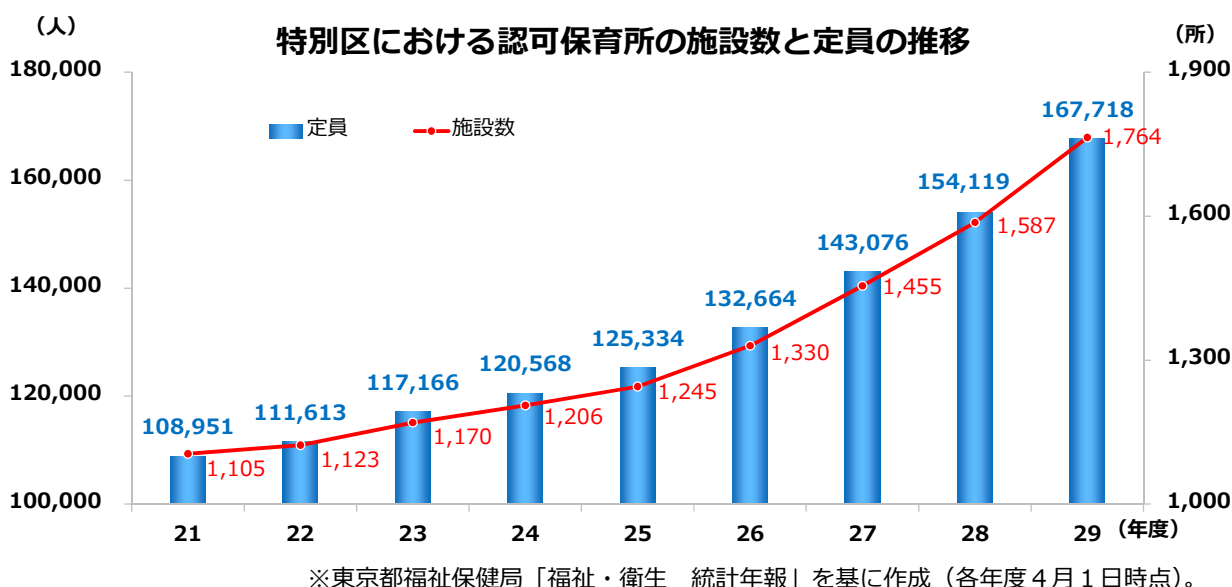
2020年以降の推計は、平成27年国勢調査を基に推計したものの。



## (2) 待機児童対策

- ✓ 特別区は、これまで待機児童の解消に向け毎年定員数を増やすなど、待機児童対策の取組を精力的に進めています。
- ✓ この結果、平成30年4月現在の待機児童数は、3,352人（全国19,895人）となり、大幅に減少しています。
- ✓ 一方、国が検討している**幼児教育無償化の影響などにより、保育ニーズがさらに高まることも考えられます。**

### ◆ 保育所の定員数を着実に増やし、待機児童は解消に向かっている

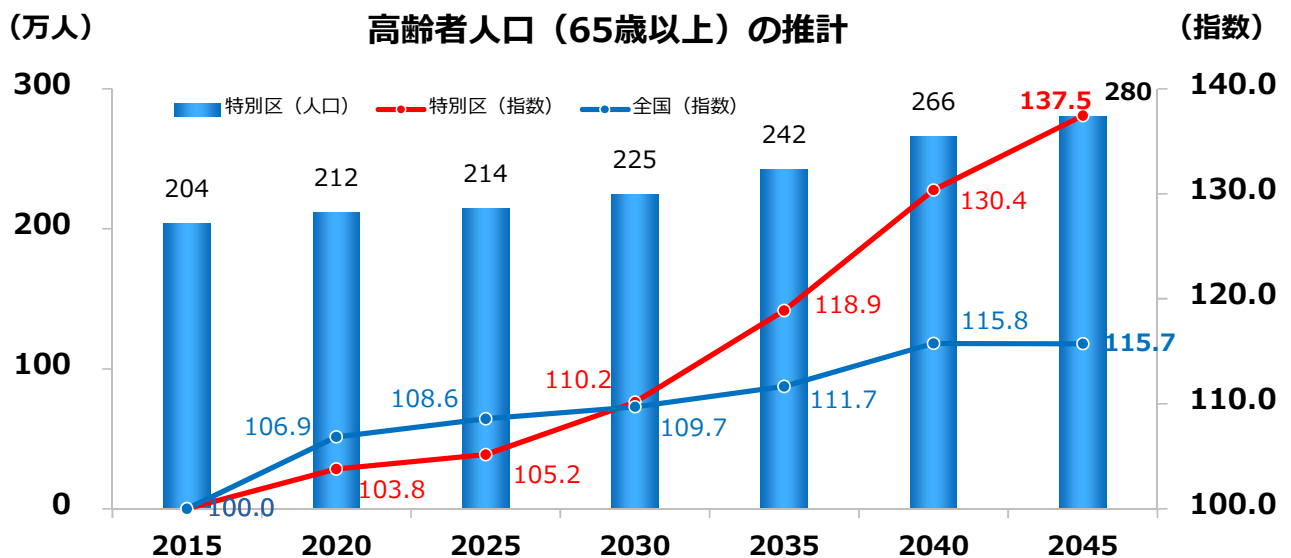


※待機児童数は東京都福祉保健局「都内の保育サービスの状況について」を基に作成（各年度4月1日時点）。  
児童福祉費は東京都総務局「特別区決算状況」（普通会計決算）を基に作成（29年度は速報値）。

### (3) 高齢者対策

- ✓ 将来推計では今後、全国の高齢者数の伸びが鈍化する中でも、特別区の高齢者人口は急激に増加する見込みです。
- ✓ 高齢者人口の急激な増加により、医療・介護費の増加に加え、特別養護老人ホームの整備など、高齢者にかかる財政需要の大幅な増加が見込まれます。
- ✓ また、特別区においては、65歳以上に占める独居高齢者の割合が高いなど、一人暮らしの高齢者が安心・安全に暮らすことのできる環境づくりも必要です。

◆ 急激な高齢化の進展により、特別区の高齢者数は、今後 30 年間で **76 万人** 増加する見込み

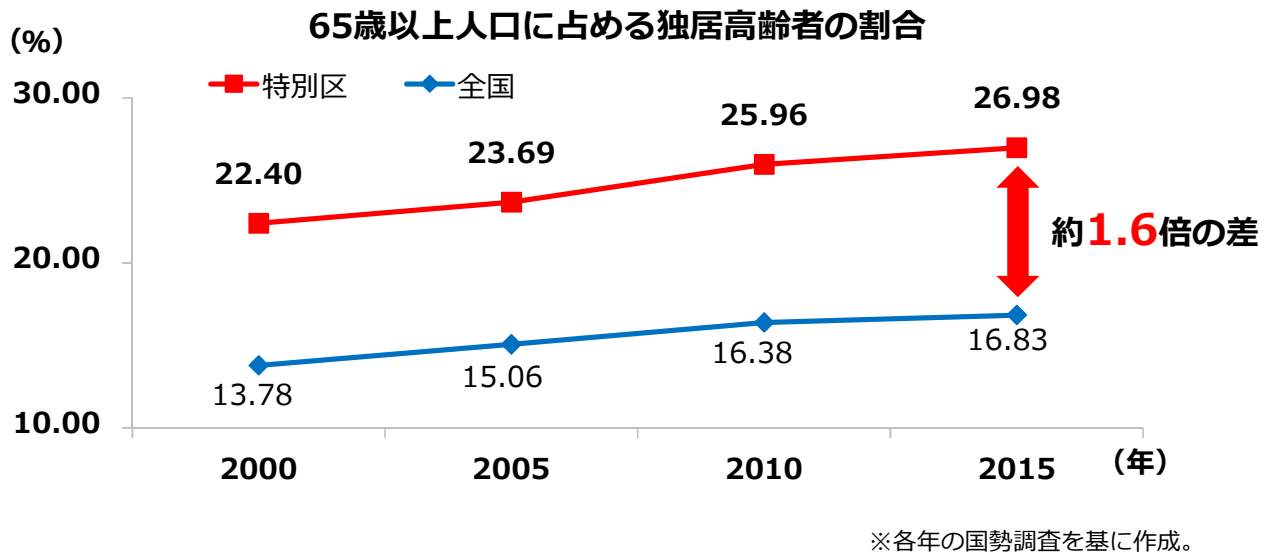


※国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）」を基に作成。

※各年 10 月 1 日時点。2015 年は平成 27 年国勢調査による実績値。

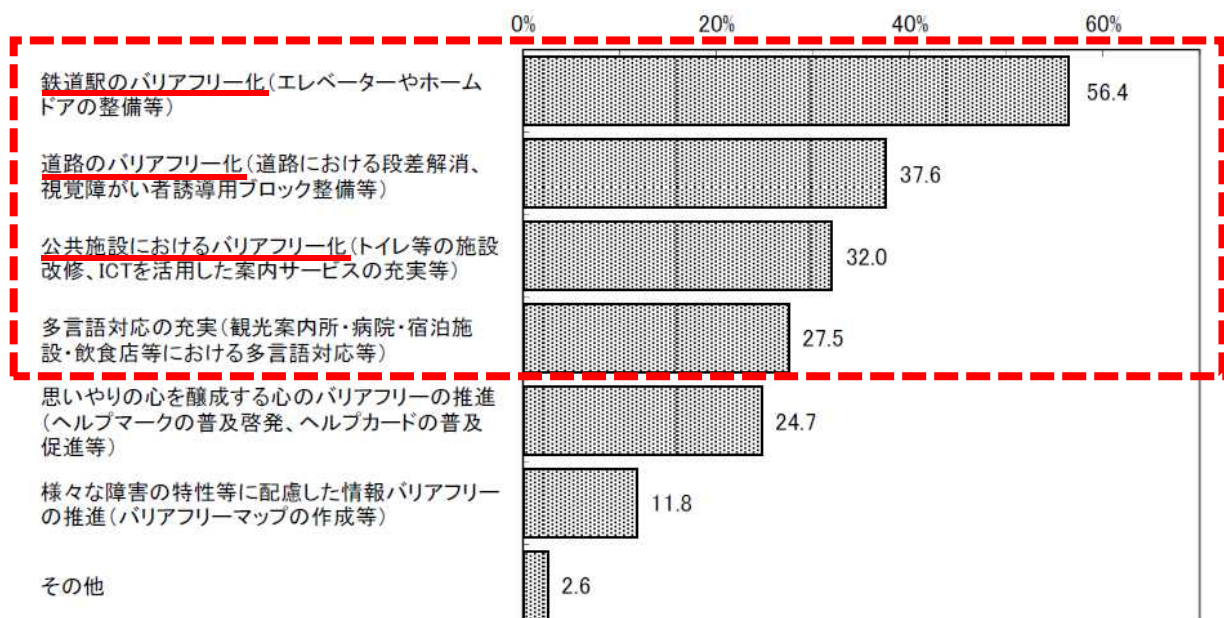
2020 年以降の推計は、平成 27 年国勢調査を基に推計したもの。

◆ 65歳以上人口に占める独居（1人暮らし）高齢者の割合は、全国と比べて**1.6倍**



◆ 高齢者をはじめとする様々な人が安心して生活し、自らの意志で自由に移動し社会に参加できる、バリアフリーなまちづくりが求められている

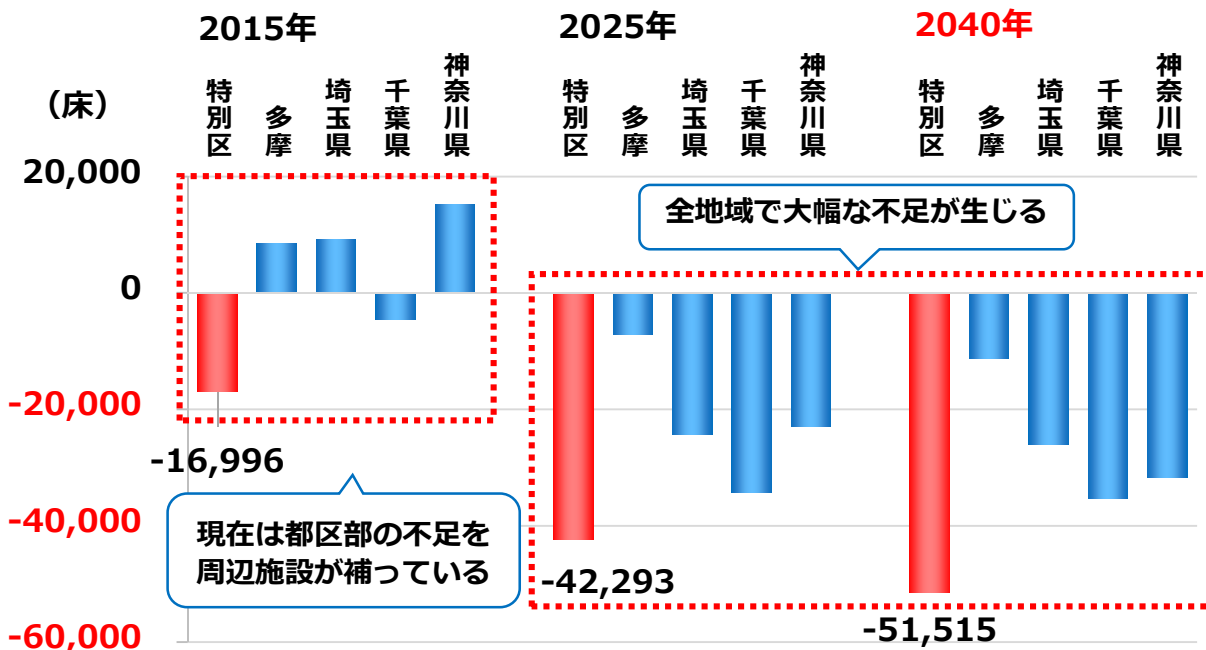
東京 2020 大会を契機としたユニバーサルデザイン先進都市の実現に向けて、特に充実すべきと考えるもの



※東京都生活文化局「平成 28 年度第 5 回インターネット都政モニター「2020 年に向けた実行プラン（仮称）」の策定に向けて 調査結果」を加工して作成。

- ◆ 特別養護老人ホーム等は、今後の高齢化の進展により隣接県等での需要も高まることから、特別区では更に不足する事態に

### 介護入所施設の収容能力の現状と見通し



※日本創生会議「一都三県における介護施設の収容能力の現状と見通し」を基に作成。

2040年に不足が見込まれる51,515床分の介護入所施設を整備する場合、約**7,000億円**の経費が必要となります。

※平成30年度都区財政調整における算定経費を基に相当分を算出。  
介護入所施設を整備する費用に用地費は含まない。



## 5-2 災害リスクに備える財政需要

### (1) 首都直下地震による被害

- ✓ 首都直下地震の被害対策を検討してきた国の有識者会議は、マグニチュード7クラスの地震発生時、最悪の場合、死者が2万3000人、**経済的被害が約95兆円に上る**との想定を発表しております。
- ✓ 特別区においては、日本全体を支える首都機能を守るとともに、住む人・働く人・訪れる人の安全・安心を確保するため、首都直下地震への対応等、**防災・減災対策が急務**です。

#### 中央防災会議 首都直下地震対策検討WG 「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」

##### 1. 地震の揺れによる被害

- (1) 揺れによる全壊家屋：約 **175,000** 棟 建物倒壊による死者：最大約 **11,000** 人
- (2) 揺れによる建物被害に伴う要救助者：最大約 **72,000** 人

##### 2. 市街地火災の多発と延焼

- (1) 焼失：最大約 **412,000** 棟、建物倒壊等と合わせ最大約 **610,000** 棟
- (2) 死者：最大約 **16,000** 人、建物倒壊等と合わせ最大約 **23,000** 人



この結果、首都直下地震による経済的被害は、

- **建物等の直接被害で、約47兆円、**
- **生産・サービス低下の被害で、約48兆円と想定**

**特別区においては、道路や公共施設の復旧、がれき処理、  
仮設住宅の設置や遺体の収容・搬送など多岐にわたる、  
緊急かつ不測の財政需要を抱えることとなります。**

## (2) 避難者対応

- ✓ 都の試算によれば、首都直下地震発生時の避難者数は約 311 万人に及び、特別区内に約 1,600 所の避難所を確保する必要があります。
- ✓ このため、特別区では、区民の安全・安心な避難生活のため、避難所を運営するための救援物資の整備・更新に取り組んでいます。

	首都直下地震（想定）	阪神・淡路大震災	東日本大震災
避難者数	3,110,940人	307,022人	386,739人
避難所数	1,600所	1,138所	2,182所

※東京都総務局「首都直下地震等による東京の被害想定」、復興庁「避難所生活者・避難所数の推移」より。

## (3) 帰宅困難者対策

- ✓ 公共交通機関の運行停止により、自宅等への帰宅手段が閉ざされた、膨大な帰宅困難者が発生するため、受入施設の確保等が急務です。
- ✓ 約 1,200 万人の昼間人口を抱える特別区では、帰宅困難者の受入態勢を準備する必要があります。

### (都内の昼間人口の状況)

通勤・通学での特別区への  
昼間流入人口と特別区民を合わせて

約 1,200 万人が特別区に



首都直下地震発生時、379 万人の帰宅困難者が発生（想定）

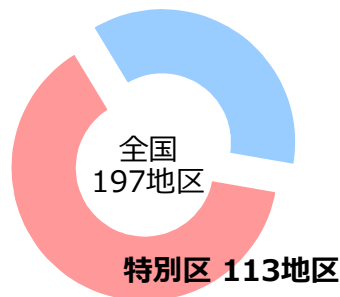
※東京都総務局「首都直下地震等による東京の被害想定」（自宅までの距離帯別に発生する帰宅困難者数）より。  
図は東京都財務局「平成 30 年度東京都普通交付税 算定結果に対する東京都の考え方」より引用。

#### (4) 災害に強いまちづくり

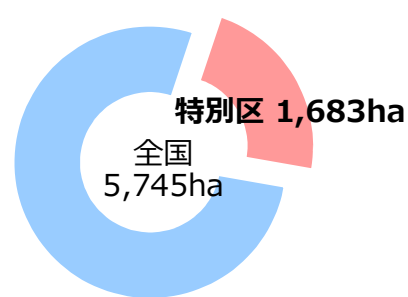
- ✓ 特別区内には、木造密集地域や老朽建築物など防災や治安面で危険な地区が未だ取り残されており、早期の解消が必要です。
- ✓ また、都市防災機能向上のための公園等の整備は、区民の避難先としての活用に加え、首都機能や企業活動の早期復興・再開にも繋がります。

◆ 特別区には、大規模災害時に建物倒壊や焼失など大きな被害を引き起こす、**著しく危険な木造住宅等が密集**

密集市街地 地区数

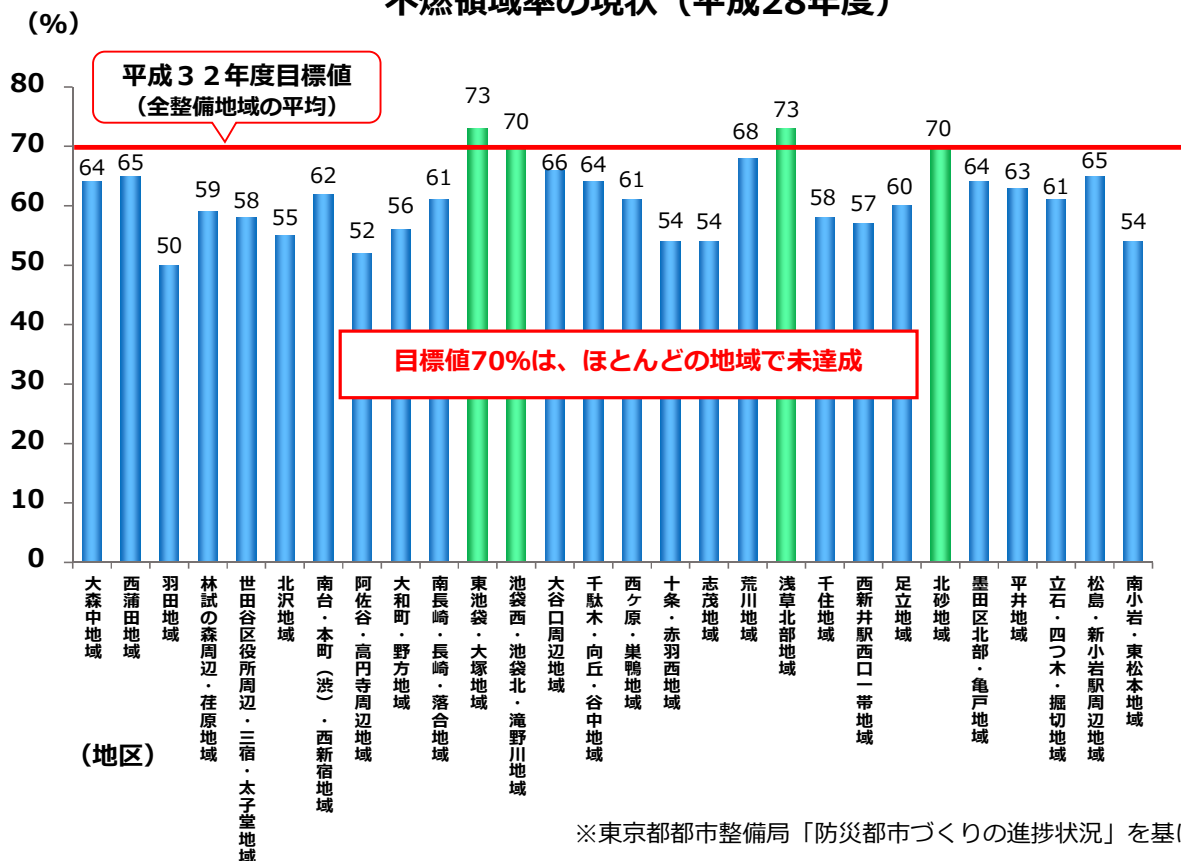


密集市街地 面積



※国土交通省「地震時等に著しく危険な密集市街地について」を基に作成。

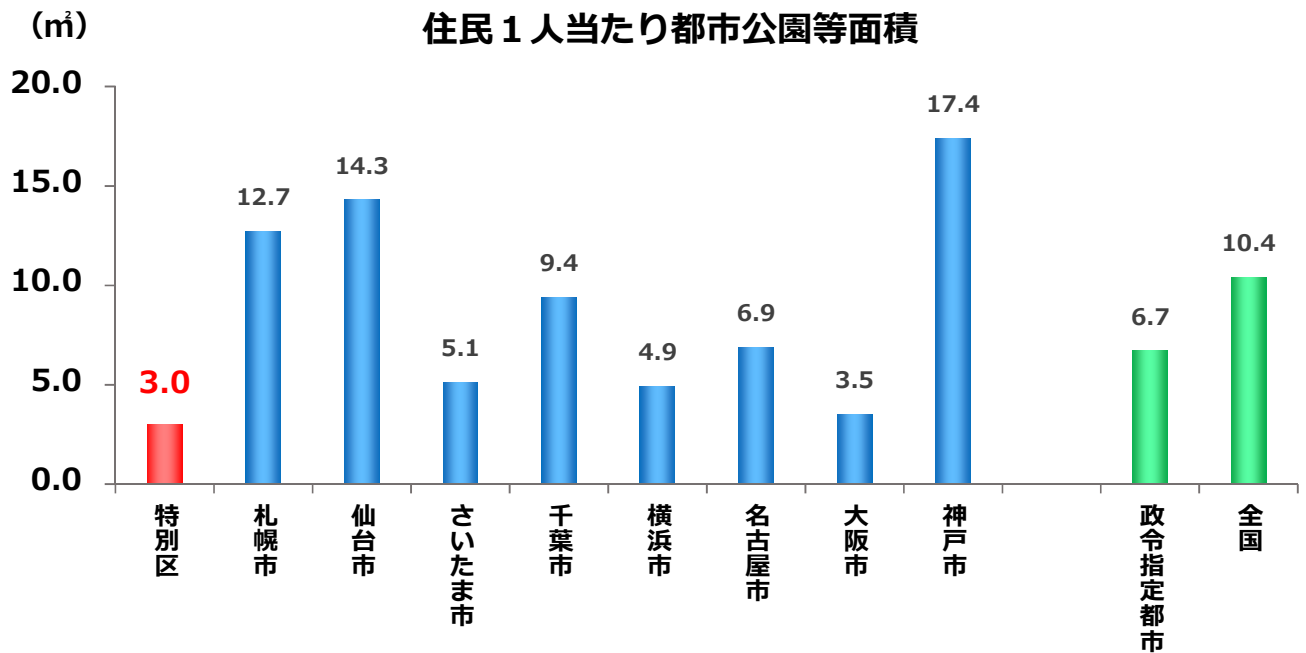
#### 不燃領域率の現状 (平成28年度)



※東京都都市整備局「防災都市づくりの進捗状況」を基に作成。



- ◆ 特別区内には、大規模災害時の避難場所となる都市公園等が十分に確保できていない（住民 1 人当たり面積は全国平均の **3 割以下**）



※国土交通省「都市公園等整備現況（平成 28 年度末）」を基に作成。

- ◆ 災害時の緊急輸送路としての役割も果たすこととなる特別区の都市計画道路の完成率は **65.4%**

○ 都市計画道路の整備状況

	区部	東京都
計画延長	1,769km	3,210km
完成延長	1,157km	2,021km
完成率	65.4%	63.5%
整備標準単価	90億円/km	—

○ 道路率

	道路率
特別区	16.4%
東京都	8.5%
全国	2.0%

※都市計画道路の整備状況は、平成 29 年 3 月 31 日時点。

※道路率は、平成 27 年 4 月 1 日時点（全国については平成 27 年 10 月 1 日時点）。

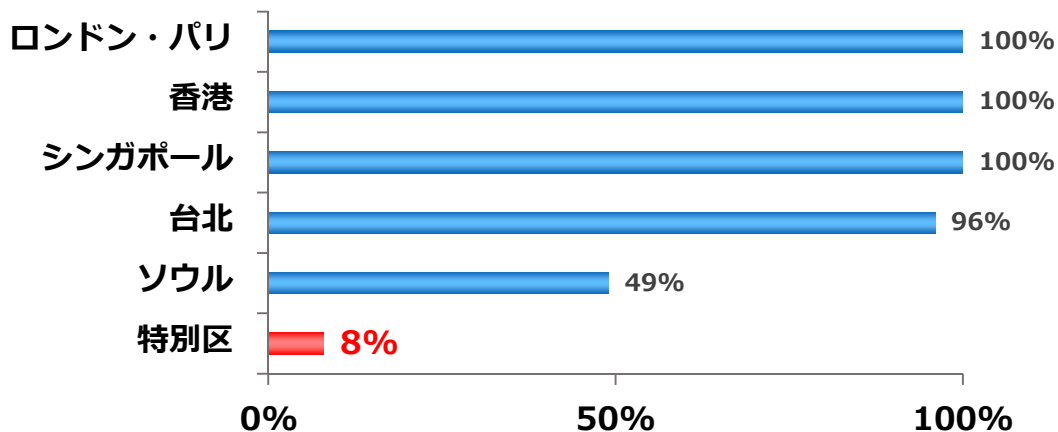
※都市計画道路及び特別区・東京都の道路率は東京都都市整備局、建設局のホームページより。

全国の道路率は環境省「平成 28 年版環境統計集（都道府県別道路整備状況・普及率）」より。



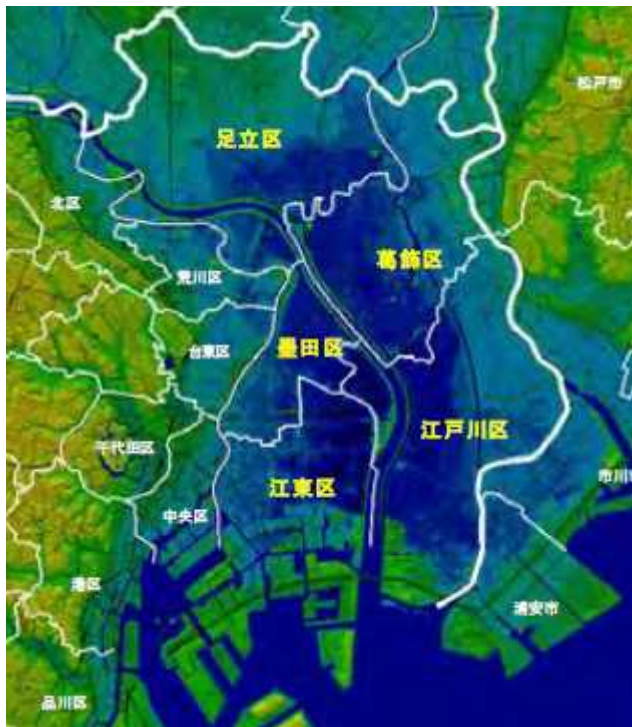
- ◆ 特別区の無電柱化率は、欧米・アジアの主要都市と比べると **8%** と低水準

### 欧米やアジアの主要都市と日本の無電柱化の現状



※国土交通省「無電柱化の整備状況（国内・海外）」を基に作成。

- ◆ 荒川や隅田川などの大規模河川の流域であるとともに、海拔ゼロメートル地帯が **116 km<sup>2</sup>**ある特別区では、水害対策を行っていく必要がある

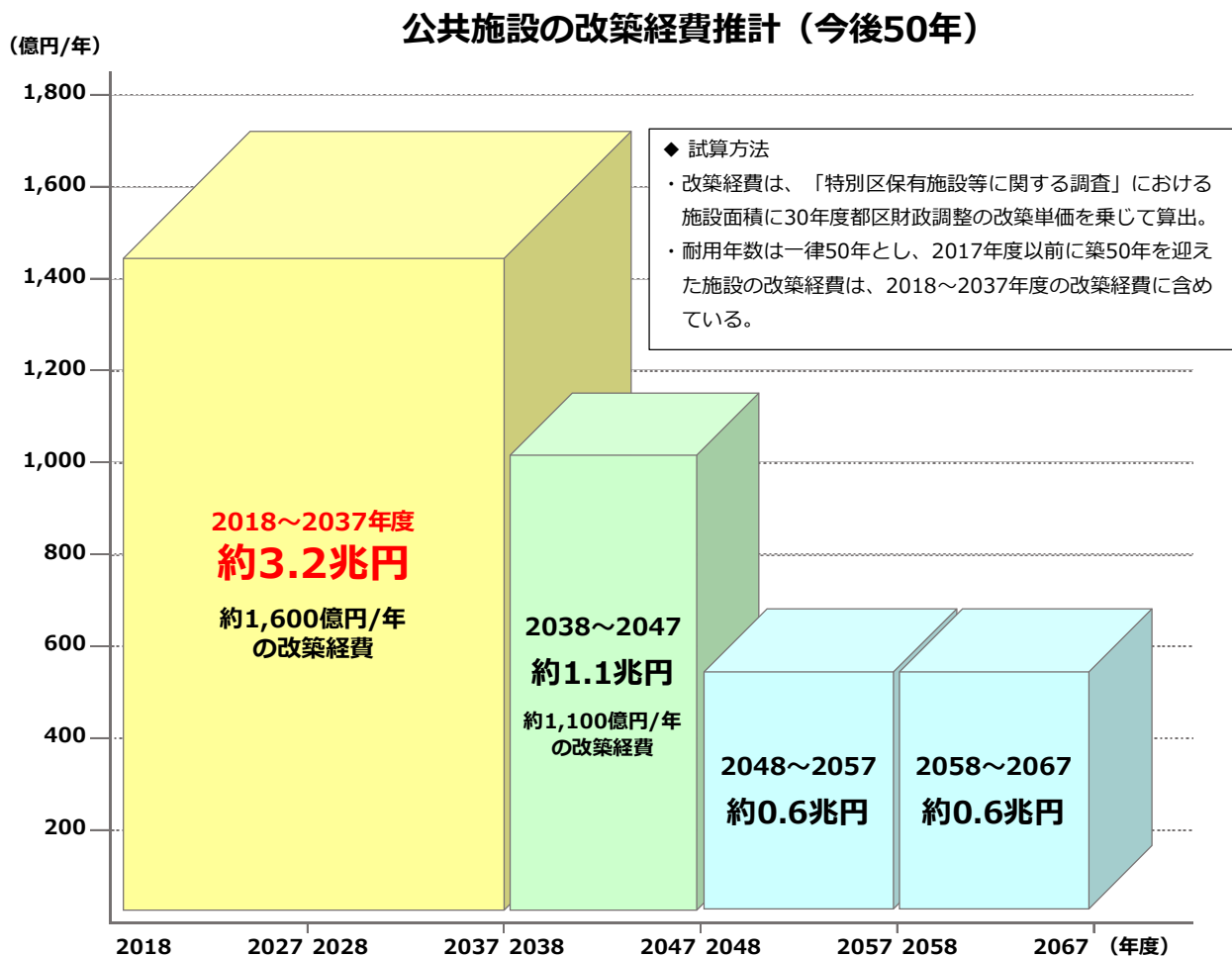


※内閣府「洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討ワーキンググループ資料」より引用。

## 5-3 公共施設やインフラの更新による財政需要

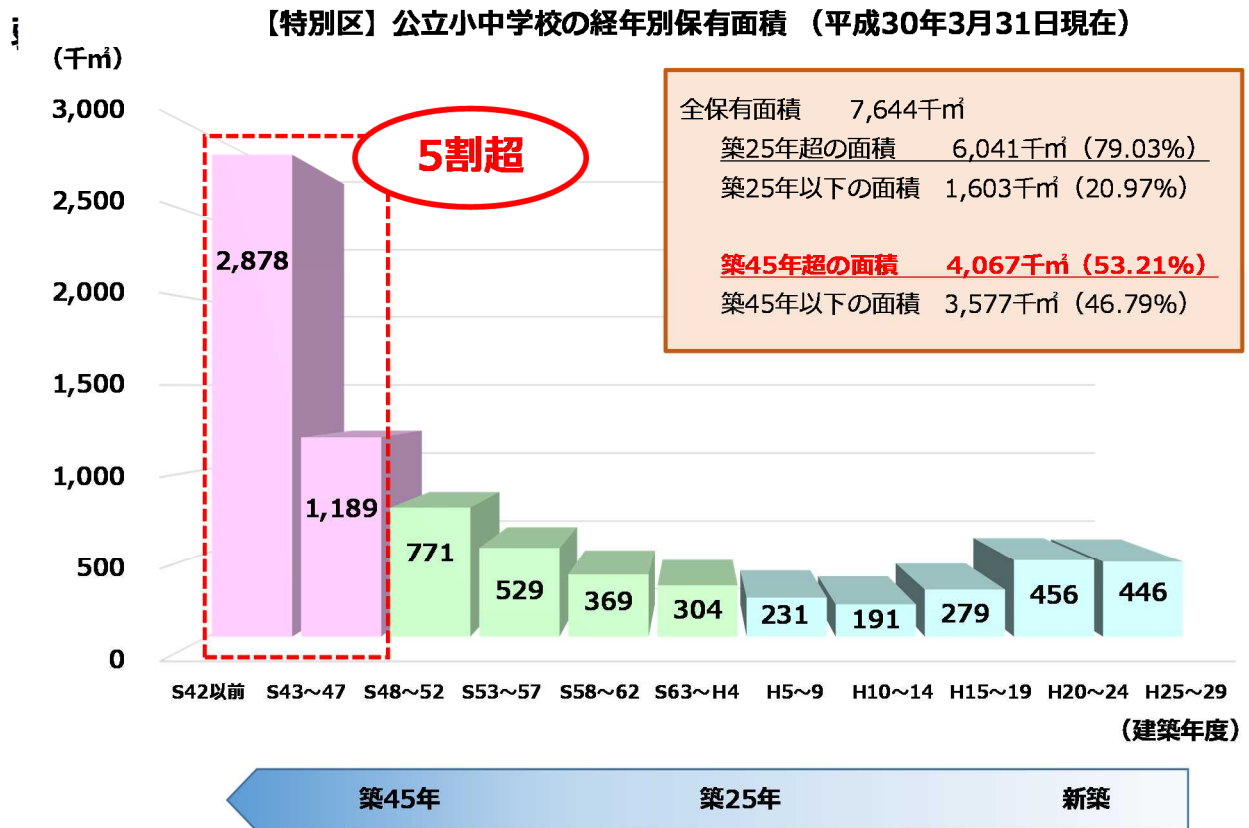
- ✓ 特別区は、高度経済成長期に人口が集中したことにより、全国に先駆けて公共施設を建設し、公共施設が改築時期を迎えています。
- ✓ 特に築45年を超えた小中学校の面積が5割を超えるなど、全国と比べても老朽化が著しく進んでおり、施設の老朽化対策は喫緊の課題となっています。

- ◆ 特別区の公共施設は老朽化が進んでおり、今後20年間で必要となる改築経費は約**3.2兆円**（約**1,600億円/年**）

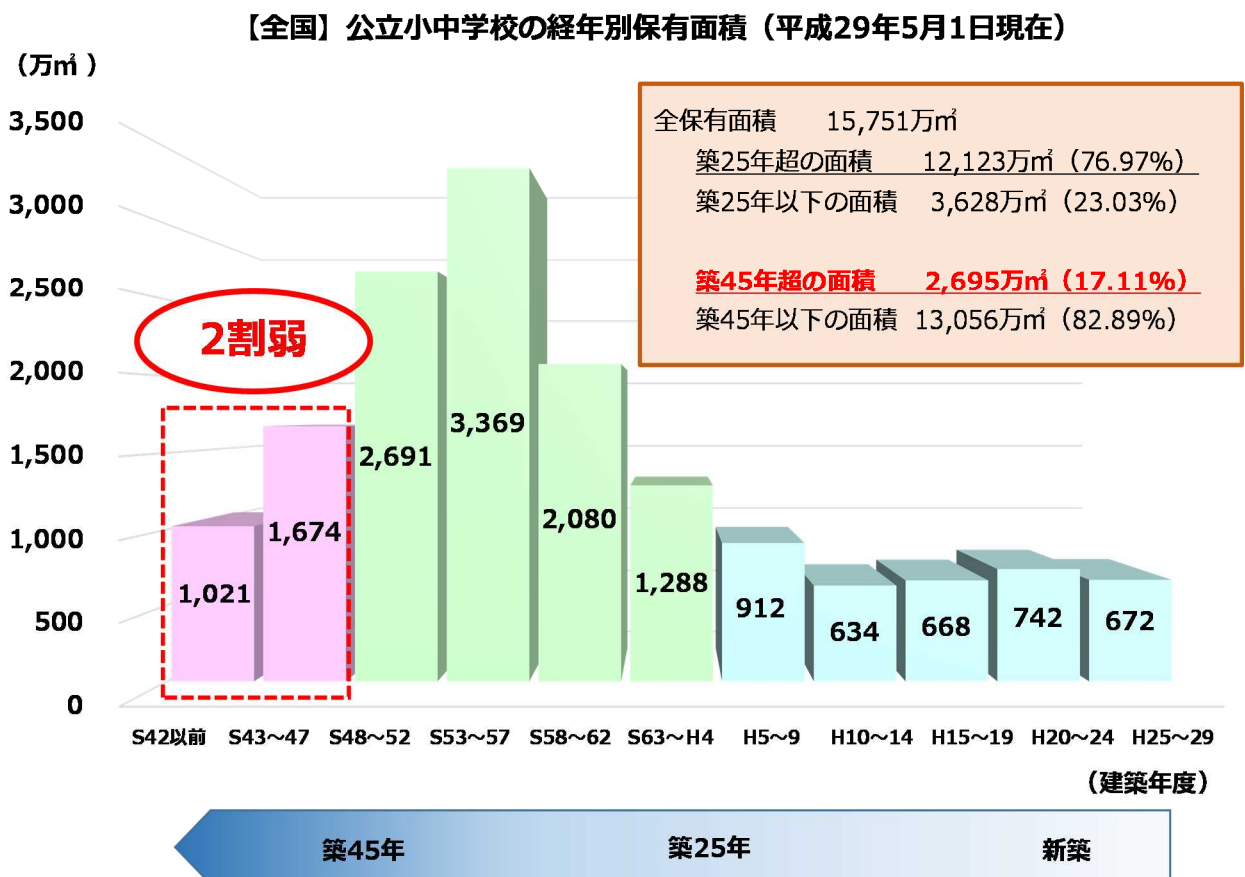


※特別区長会事務局試算

◆ 特別区は、公立小中学校（保有面積）の**5割超**が築45年超（全国は2割



※特別区長会事務局試算。なお、保有面積とは、当該学校の建物の面積から、「借用面積」、「一時的使用面積」及び「未取り壊し面積」を除き、「国庫負担等未完成面積」を加えたもの。



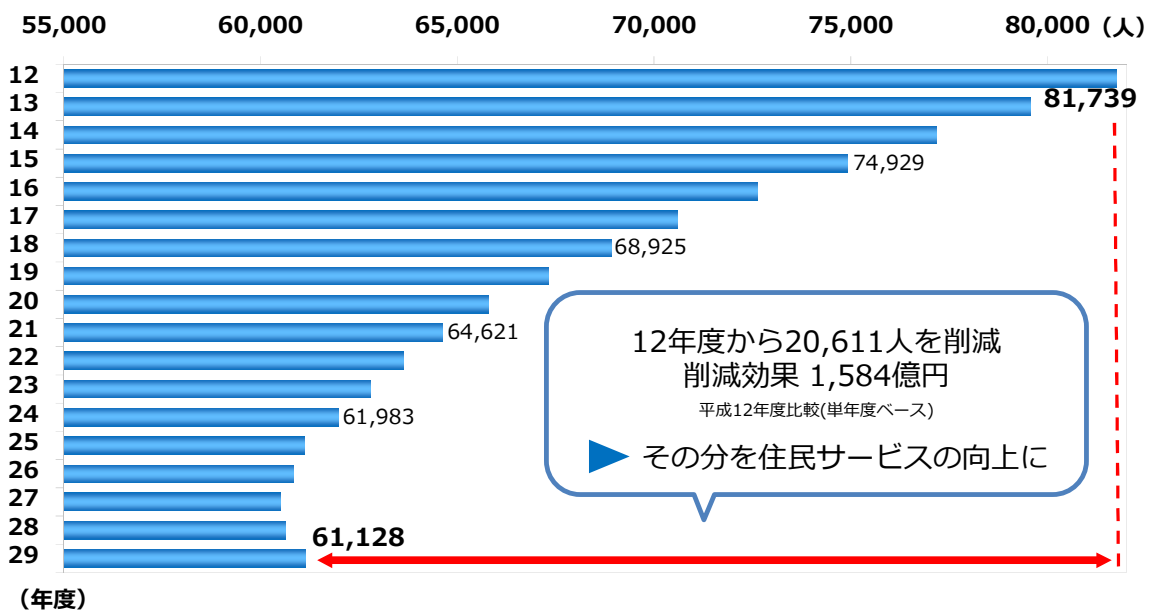
## 6 持続可能な行財政運営に向けて

※文部科学省「公立学校施設における計画策定について」を基に作成。

### 6-1 徹底した行財政改革の推進

- ✓ 特別区は、早くから行財政改革に取り組み、全国を上回るペースで職員数を削減してきました。
- ✓ この結果、平成12年度からの17年間で、**職員数を約25.2%削減**しています。
- ✓ 行財政改革により捻出した財源は、特別区を取り巻く様々な行政需要に応えるための施策に活用し、区民サービスの向上に役立てています。

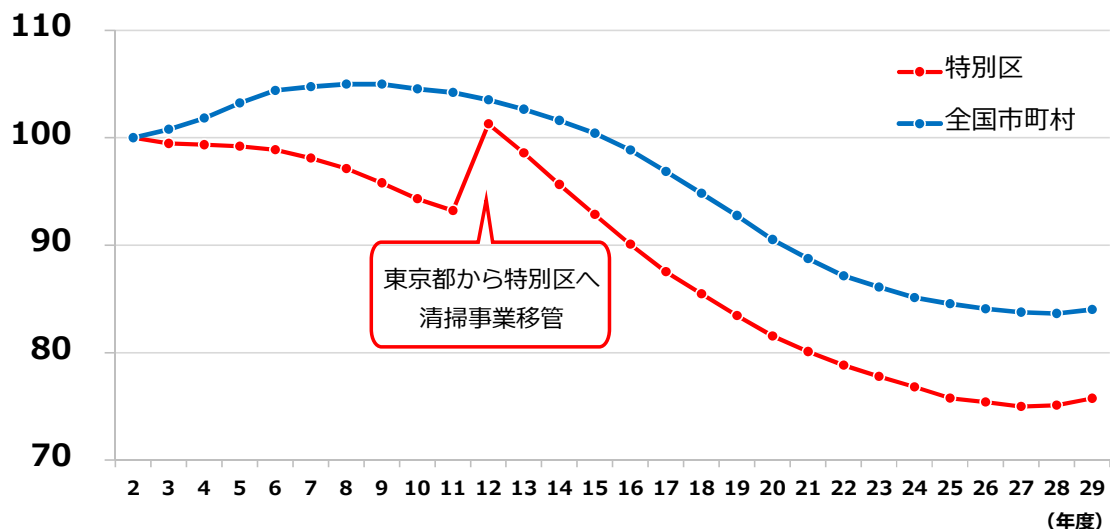
職員数の推移と削減による効果



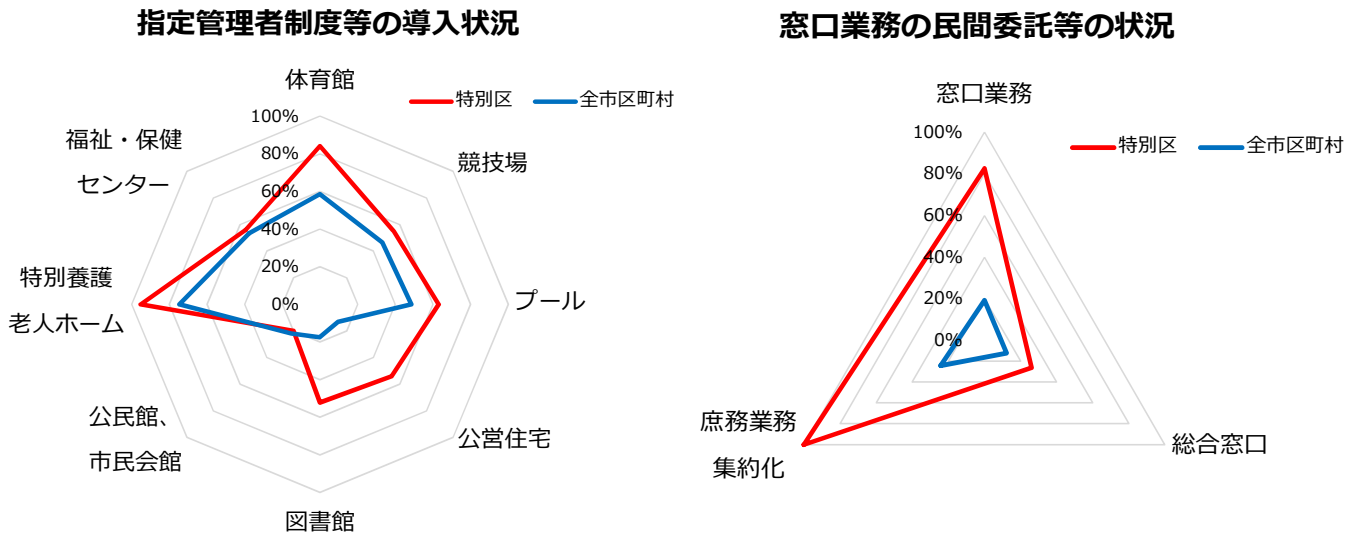
(年度)

(指数)

職員数の推移 (指数) (平成2年度 = 100)

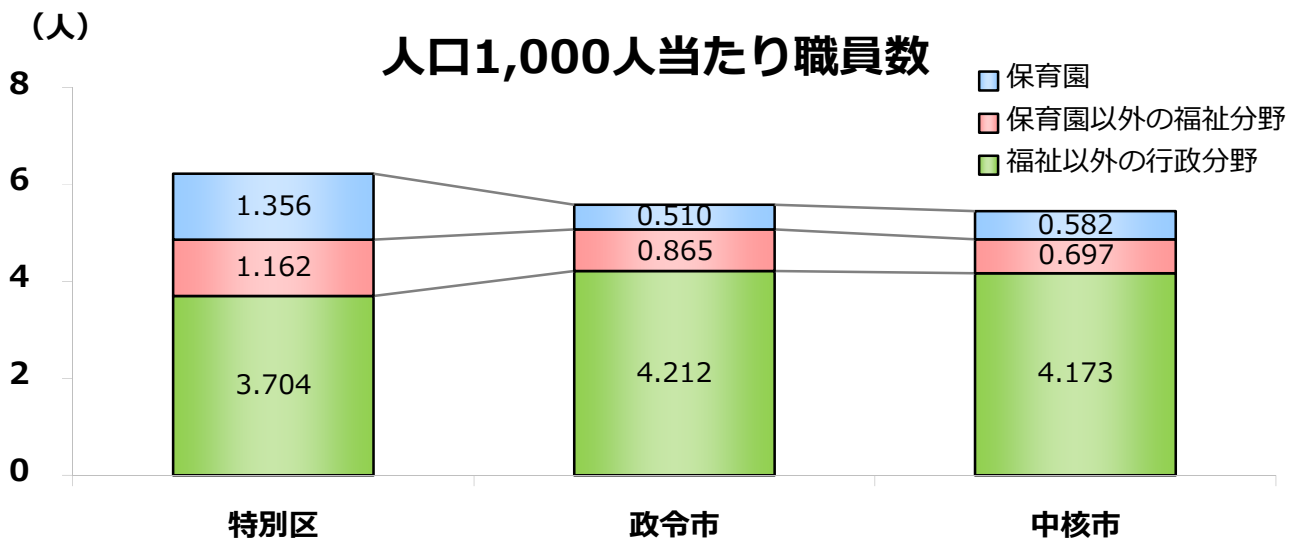


◆ 指定管理者の導入や民間委託等を進め、行政のさらなる効率化を推進



※総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」（平成 29 年 4 月 1 日現在）を基に作成。

◆ 特別区では、保育園や生活保護など福祉分野に重点的に職員を配置する一方、福祉以外の行政分野は他の政令市等より少ない人員で対応



※総務省「地方公共団体定員管理調査」を基に作成。

※職員数は、普通会計職員数から消防部門職員数を除いたもの。また、政令市の職員数は、都道府県から政令市に移譲された県費負担教職員数を除いたもの。

※職員数は平成 29 年 4 月 1 日現在、人口は平成 30 年 1 月 1 日現在。

※政令市及び中核市は、平成 29 年 4 月 1 日時点による。

## 6-2 将来需要に対応するための計画的な基金の活用

✓ 特別区は財源に余剰があるため、基金を貯めこんでいるとの見方があります。

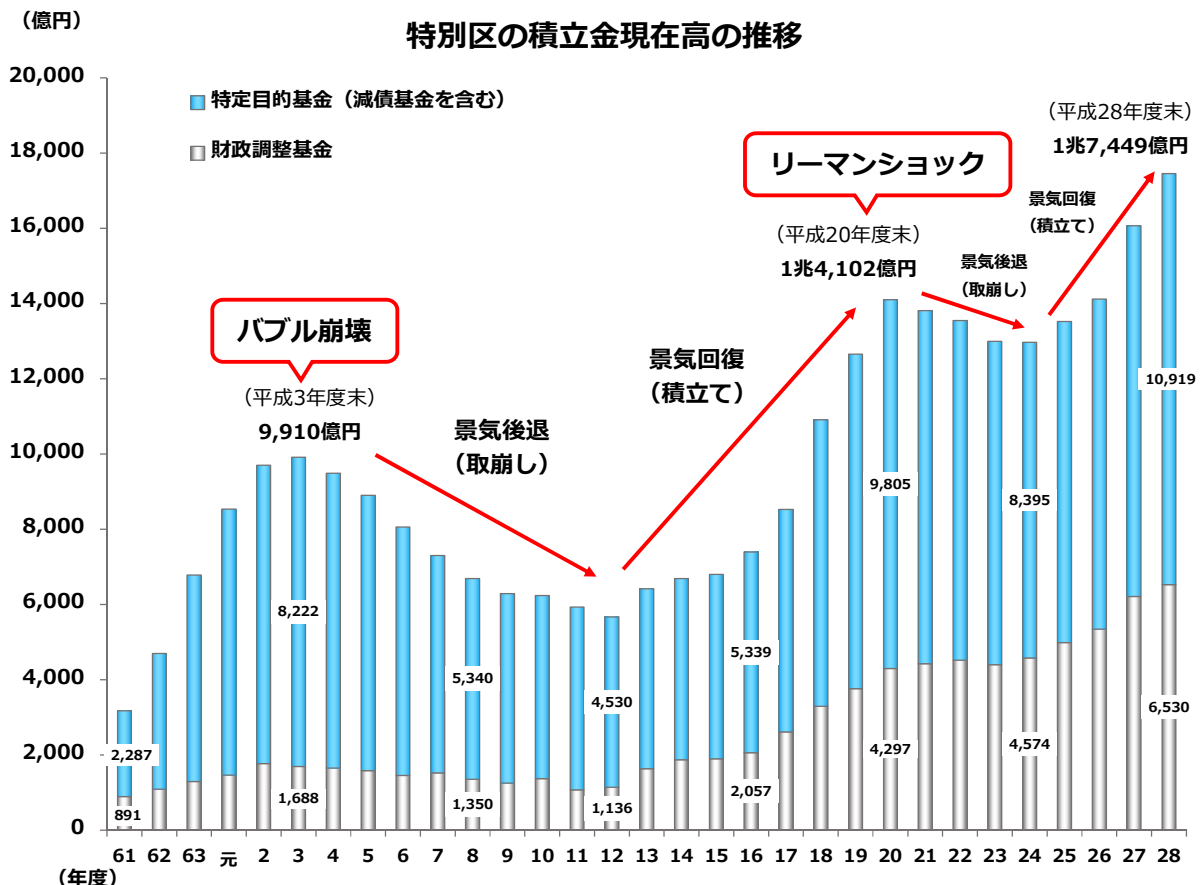
✓ 特別区の財政構造は、景気変動の影響を受けやすい歳入構造であるため、**景気後退による区税等の減収にも対応**できるよう、積極的に基金に積み立てる必要があります。

✓ また、**首都直下地震や大規模水害等の発生時には、首都機能や社会経済活動の早期復旧・復興、区民生活の早期再建のため、機動的な財政支出が必要となることから、相応の基金残高の確保は不可欠**です。

✓ さらに、特別区では、小中学校をはじめとした**公共施設の更新改修（20年間の経費約3.2兆円）**など、膨大な財政需要を抱えています。

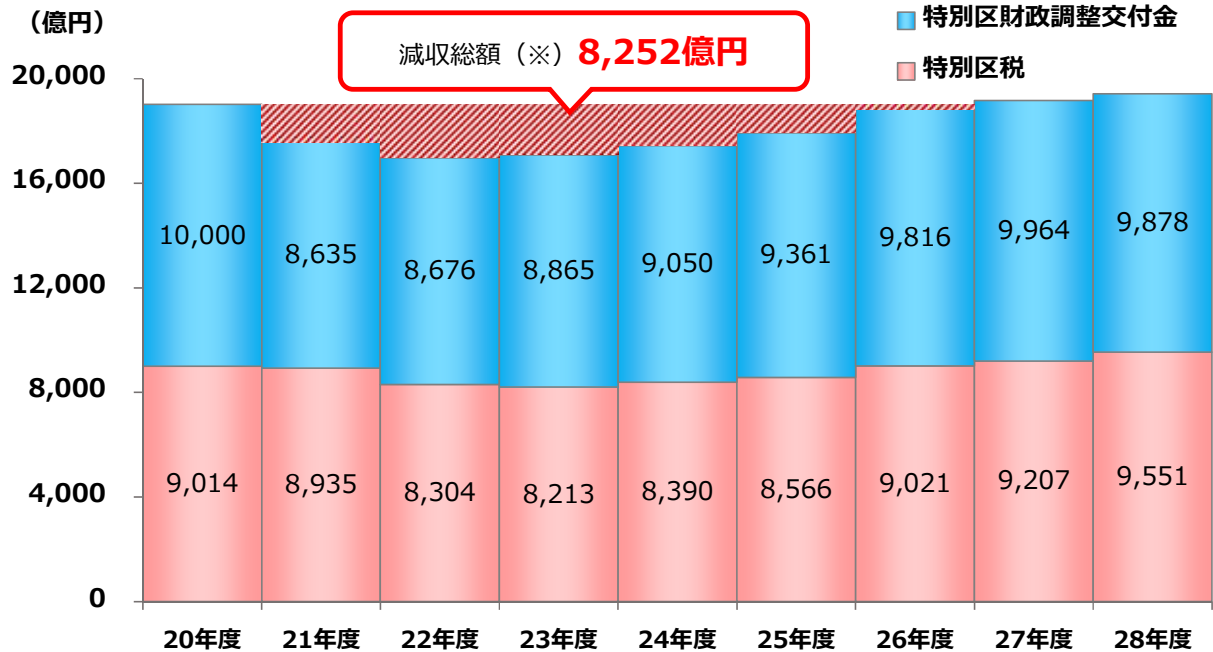
✓ こうした中、中長期的な財政対応力を強化していくためにも、今後も引き続き、基金を計画的に活用していく必要があります。

◆ 景気変動の影響を受けやすい特別区は、景気回復時に積み立て、景気後退時に取り崩すという循環で、**基金を一般財源の補完として有効に活用**



◆ 過去のリーマンショック後の特別区の減収総額は **約 8,252 億円**

特別区税と特別区財政調整交付金の推移



※リーマンショック時の平成 20 年度決算額を基準とした基準割れ額の 6 年間の総額。

◆ 特定目的基金のほとんどは、道路、公園等のインフラや小中学校など、**将来の公共施設の更新需要に備えるための基金**

特定目的基金の積立状況（28年度末残高）

