

資料 2

東京都の財政：現状と提言

醍醐 聡

1. 東京都の税財政の制度

東京都の財政は一般会計と 17 の特別会計、11 の公営企業会計からなり、これらを単純合計した 2010 年度の予算規模は 6 兆 2,640 億円となっている。これに加え、東京都には地方公社、財団法人・社団法人・株式会社形態の監理団体（都が基本財産の出資または出えんを行っている公益法人、資本金の 25%以上を出資している株式会社及び継続的な財政支出、人的支援等を行っている団体のうち、全庁的に指導監督を行う必要がある 33 の団体）があり、これらの団体を単純加算した東京都全体の資産総額（2009 年度末）は 48 兆 3,684 億円、団体相互間の取引を相殺消去した純額でも 46 兆 4,394 億円に達している（以上、図 1 参照）。

図 東京都の会計区分 (PP1)

さらに東京都は広域的地方公共団体として 23 の特別区域では都が一体的に処理するのが望ましいとされる大都市事務を担当している。これを税財政面から見ると、地方交付税においては基準財政収入額と基準財政需要額は東京都が府県分として、特別区は全体として 1 つの市（大都市分）として算定され、両者をそれぞれ合算して財源の過不足額を求める仕組み（合算規定）になっている。実際には合算の結果、一貫して財源超過のため、東京都は地方交付税制度が発足して以降今日まで不交付団体となっている。

しかし、東京都は特別区の行政区域においては、都が特別区に代わって徴収する市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税の三税（「調整三税」と呼ばれている）を原資にして、地方交付税制度の東京版ともいえる「都区財政調整交付金制度」を採用している。この交付金は都と特別区の間の大都市事務の分担に応じて財源を垂直的に配分する機能と、特別区相互間の税源の偏在を補正する水平的な財政調整の機能を担っている。このうち前者の垂直的財政調整は都区の協議によって現在は特別区に 55%、都に 45%を留保することになっている。また、後者の水平的財政調整では特別区に交付される総額の 95%が割り振られる普通交付金は地方交付税交付金の算定方法に準じて、各区の基準財政収入額が基準財政需要額を下回る額（財源不足額）の多寡に応じて配分されることになっている。ただし、特別区間の財源の偏在を調整するにあたって都がどこまでこれに関与すべきなのかは検討すべき課題である。これについてはこの章の末尾の提言で触れることにする。さらに、東京都はこれとは別に、特別区が実施する大規模、臨時、特例的な都市計画事業（道路整備事業、面積 1~10 ヘクタールの公園整備事業、連続立体交差化事業など 7 事業）に対し、都が目的税として賦課徴収する都市計画税を財源として「都市計画交付金」を交付している。2009 年度のそれぞれの予算規模を見ると、都区財政調整交付金が 8,782 億円、都市計画交付金が 1,900 億円となっている。

次に東京都と特別区域外の市町村との財政関係では、都は 2006 年度以降、それまでの市町村振興交付金、市町村調整交付金、多摩島しょ底力発揮事業交付金を統合し、各市町村に対する包括的な財源補完制度として「市町村総合交付金」を交付している。その規模は 2010 年度予算では 425 億円となっている。ただし、この市町村総合交付金は「包括的」財源補完とはいうものの都区財政調整交付金と違って、単純に各市町村の財政力を基準に交付されるのではなく、財政状況割 30%、経営努力割 15%、振興支援割 55%という比率で算定されることになっている。ここで人事給与制度の状況、徴税努力の状況、その他行財政改革の状況など査定要素を帯びる経営努力割も含めて、都知事がこれら 3 つの基準を勘案して各市町村に交付する額を決定する仕組みになっている点に留意する必要がある（「東京都市町村総合交付金交付要綱」参照）。

2. 東京都の税財政の現状

(1) 一般会計と普通会計の現状

まず、東京都の一般会計の特徴から見ておこう。表 1 は 2009 年度の東京都の一般会計と地方財政計画における歳入の構成を比較したものである。これを見ると、東京都では他の地方公共団体と比べて、①地方税、とりわけ法人関係二税の割合が極めて大きい、②固定資産税の割合も大きい、③その反面、地方交付税がゼロになっている、という特徴が読みとれる。①は大企業の本社・事業所の首都圏への集中に伴って法人二税収入が大きいことによるものであり、②は事業所・住居の東京への集積、地価の高水準によるものである。③は東京都の場合、基準財政収入額が一貫して基準財政需要額を超えるため、地方交付税不交付団体となっているからである。その結

果、東京都では地方債と国庫支出金への依存度が地方財政計画の2分の1以下となっている。

表1 一般会計の歳入構成

次に、主な財政指標を通して東京都の普通会計（一般会計に総務省基準の14の特別会計を合算した会計単位）ベースの財政状況を見ておこう。まず、財政力の総合的な指標である財政力指数（2006～2008年度平均）は1.41で全国都道府県平均（0.52）を大きく上回っている。また、財政構造の弾力性を表す経常収支比率は84.1%で、これも全国都道府県平均（93.9%）に比べ、いたって優良な状況にある。次に標準財政規模に対する地方債の元利償還金の割合を示す実質公債費比率は5.5%でこれも全国都道府県平均の12.8%の2分の1以下の水準にとどまっている。最後に財政規模と対比した将来債務の負担力を示す将来負担比率は63.8%で全国都道府県平均（219.3%）の3分の1以下となっている。つまり、どの財政指標を見ても東京都は極めて健全な状況にあるといえる。

次に、東京都のストック・ベースの財政状況を把握するために2006年度末から2009年度末にかけての普通会計の資産、負債の規模、資産の構成割合の推移を調べると、資産は総額で2兆1,885億円増加して31兆7,818億円となる一方、負債総額は6,882億円減少して8兆4,395億円となっている。その結果、正味財産は2兆8,768億円増加して23兆3,423億円となっている。つまり、東京都ではこの間、資産の増加と負債の減少の合成作用として正味財産が顕著に増加したことがわかるが、その変動要因を確かめるために資産の構成割合の変化を調べると、インフラ資産と行政資産の増加がそれぞれ4,274億円と250億円にとどまっているのに対し、基金積立金は1兆4,167億円と大幅に増加して2009年度末現在では3兆2,781億円に達している。このことは東京都が法人二税の堅調な増収などによって得たこの間の当期収支差額を各種基金積立金にため込んできたことを意味している。

(2) 特別区と多摩地域・島しょの市町村の状況

表2は特別区、市・町の（2009年度分はまだ出揃っていないので）2008年度の普通会計の歳入構成の平均値、ならびに特別区と市の中で過去3カ年平均の財政力指数の上位・下位の区を選び、それぞれの2008年度の普通会計の歳入構成を示したものである。これを見ると、①財政力指数では市部平均が1を超えているのに対して、特別区平均（0.56）と町村部平均（0.59）、島しょ部平均（0.34）との間に大きな開きがある。ただし、特別区のなかでも上位の港区、渋谷区と下位の荒川区、足立区とは4倍強の開きがある。また、市部でも最上位の武蔵野市（1.67）と最下位の清瀬市（0.73）では2倍強の開きがある。②こうした財政力指数の開きに留意しながら各自治体の歳入構成を見ると、特別区の中でも港区、渋谷区では地方税が50%を超え、都区財政調整交付金への依存度は10%未満であるのに対して、財政力指数が下位の荒川区、足立区では地方税は20%を下回る一方、

表2 特別区・市部・町村部・島しょ部の歳入構成の比較

都区財政調整交付金の割合が40%を超えている。③同様に、市部の中でも武蔵野市では地方税が60%を超える一方で国庫・都支出金は18%にとどまるのに対して、清瀬市では地方税への依存度は38%にとどまり、国庫・都支出金が32%、地方交付税が12%を占めている。④財政力指数の平均が60%の町村部では地方税は23%にとどまり、歳入全体の55%を国・都からの財源補償に依存している。同様に、財政力指数の平均が34%の島しょ部では地方税は10.5%にとどまり、歳入全体の67%を国・都からの財源補償に依存している。

3. 活用可能な財源の検討

(1) ストックの財源

一般会計の基金・積立金残高（2010年度末残高見込み） 2兆6,056億円

（財政調整基金、減債基金、社会資本等整備基金、東京オリンピック・パラリンピック

開催準備基金、スポーツ・文化振興交流基金、地球温暖化対策推進基金、福祉・

健康安心基金等）

もつとも、一般財源とはいっても、活用可能と試算されたこれらの基金等は過去の都税納税者など不特定多数の都民が負担した税入の余剰額を意味するから、極力、

その効果が将来の世代にまで及ぶような支出——施設整備などの資本的支出や都債の繰上償還等——に充てることが望ましい。なぜなら、余剰な基金等を都債の繰上償還に充てれば、残存償還期間にわたって公債費負担を引き下げ、その分、一般財源を底上げすることができるからである。

(2) フローベースの活用可能財源——予算執行のモニタリング——

次にフローベースでみた場合に活用可能な余剰財源がどの程度あるか（有効に活用されていない歳出財源がどの程度あるか）を吟味しておきたい。東京都の2007～2009年度の一般会計・特別会計・公営企業会計（収益的支出と資本的支出）の歳出予算の執行結果を調べると各年度総額でそれぞれ5,380億円、7,133億円、5,147億円の不用額（歳出予算現額のうち年度中に支出も翌年度への繰り越しもされず使い残された金額）が生じている。これを単純計算で比較すると、2009年度の全会計の不用額の総額5,147億円は都の2010年度の福祉保健費の予算額（8,747億円）の59%に相当し、市町村総合交付金の予算額（435億円）の11.8倍に相当する。

次に会計単位別にみると、次の各会計で3期連続して執行率（支出済額／歳出予算現額）が95%未満で、かつ未執行額が10億円を超えている（括弧内は3期単純平均の不用率と未執行額）。特別会計では、中小企業設備導入等資金会計（68.1%、26.4億円）、都市開発資金会計（60.6%、15.6億円）、臨海都市基盤整備事業会計（57.5%、76.1億円）、公営企業会計の収益的支出では、中央卸売市場会計（84.5%、35.0億円）、臨海地域開発事業会計（58.0%、357.3億円）、交通事業会計（90.8%、47.8億円）、公営企業会計の資本的支出では、中央卸売市場会計（46.6%、576.3億円）、都市再開発事業会計（92.3%、27.7億円）、臨海地域開発事業会計（93.0%、88.8億円）、港湾事業会計（81.2%、14.5億円）、交通事業会計（87.0%、16.9億円）、高速電車事業会計（89.3%、156.6億円）。

このように多額の未執行額が連年発生する原因としては、当該事業に係る歳出予算の見積りが過大であったか、予算を執行するための条件が厳しすぎて円滑な予算の執行が妨げられていることが考えられる。前者であれば、当該事業の歳出予算の場合によっては当年度内の補正予算でも減額修正して余剰額を機動的に一般財源化する必要がある。後者であれば、当該事業に係る需要の実態に照らして給付条件を見直し、予算の執行率を高める必要がある。ここでは表3で示した事例を検討しておきたい。

表3 歳出予算の執行率が低い事業の事例分析

高齢者保健福祉施設の整備費補助

東京都は福祉保健局所管の歳出科目として「社会福祉施設等整備」を設け、都自らが社会福祉施設等の整備を行うほか、民間が行う社会福祉施設等の整備に補助を行っている。しかし、この歳出科目の2006～2009年度の予算執行率は62.6%、68.9%、81.4%と極めて低い。その主たる要因は金額的ウェイトが高い高齢者保健福祉施設の整備費補助の予算執行率が連年60%を下回り、2009年度は21%に落ち込んでいることにある。しかし、かなりの歳出予算を使い残しているから実需が乏しいのかというそうではない。都道府県別に見た65歳以上人口10万人当たりの介護保険施設定員では東京都は全国最下位の2,219人（厚生労働省「平成19年介護サービス施設・事業所調査結果の概況」より）で特別養護老人ホームの待機者は43,746人（厚生労働省調べ、2010年1月15日発表）となっている。このように高齢者保健福祉施設の整備が実需に対して遅れている大きな理由は大都市圏での用地確保の難しさにある。そのため、都は特養を建設する際の用地取得費について4分の3を補助していたが、規制緩和で民間の借地を利用できるようになった等を理由に2008年度で廃止した。また、東京都は現在、特養に限らず、養護老人ホーム、軽費老人ホーム、老人短期入所施設などすべての高齢者保健福祉施設の施設整備補助の対象から用地取得費を除外している（東京都「平成22年老人福祉施設整備費補助要綱」）。しかし、実態はどうか？ 2009年3月に墨田区内で認知症や身体障害を抱え、生活保護を受給していた6人の高齢者が区から紹介されて入所していた群馬県渋川市の老人施設「静養たまゆら」で火災に遭い死亡する事故が起こり、区内での施設整備の遅れが指摘された。しかし、墨田区内で3つの特養を運営する社会福祉法人の関係者は「借りられる土地がたくさんあるわけではない」、「身内の所有地を活用した。それでも人材の確保など構造的な問題がある」（『東京新聞』2009年7月6日）と語っている。それならば、都内の未利用の公有地・施設を無償または廉価な賃料で貸与することと併せ、年間30～70億円台を未執行のままにしてきた高齢者保健福祉施設整備補助の予算の一部を用地取得費の補助に充てて立ち遅れた施設整備を促進することが強く求められる。

就職チャレンジ事業支援

産業労働局が2008年度から始めた「就職チャレンジ事業支援事業」の概要は本書の第2章第2節の生活保障改革構想のなかで説明されているとおりであるが、安定した就職を目指す低所得者に求職相談窓口を設け、生活費支給付きの職業訓練につなげる活動は現下の雇用不安の時代のニーズに適った事業と考えられる。にもかかわらず、表3からわかるように、2008、2009年度のこの事業の予算執行率は30%台にとどまり、10億円を超える執行残を計上している。こうした受給のミスマッチが起

この理由としては、受付・相談窓口が少なく、事業の周知度が低いということが考えられる。しかし、2009年2月～7月の5ヶ月間の応募者が2,650人に上ったにもかかわらず受講者は1,053人とどまり（「東京都各会計決算特別委員会第3分科会」2009年10月14日開催、における日請事業推進担当部長答弁）、応募者の半数以上が受講できなかったことからすると、受講・受給資格条件（世帯の生計中心者であること、年間総収入が単身者の場合176万円、扶養人数2人の場合、320万円以下であること、都内に引き続き1年以上在住していること等）が厳しすぎるか、応募者を受け入れるカウンセリングや職業訓練の体制が整っていないためではないかと考えられる。ところが、東京都はこの事業に係る歳出予算の執行率を引き上げる努力も満足にしないまま、2010年度でこの事業を打ち切ってしまった。潜在的なニーズの大きさからいえば、受給資格要件を緩和したり、区市と連携して広報に努めるなどして予算の執行率を高めると同時に予算の枠そのものを増額して事業を復活させることが求められる。

中央卸売市場事業の施設整備

この事業の歳出予算も総じて執行率が極めて低く、多額の未執行額を計上している。その理由の大半は新市場予定地の豊洲における土壌汚染の調査結果を待つため用地取得費の執行を見合わせてきたことにある。しかし、2010年10月に至って石原知事は都議会の多数意見を無視して当年度予算に計上した豊洲の用地取得費（1,281億円）を執行する意向を表明した。こうした判断は新市場予定地の土壌汚染の実態の解明、移転案と現地在再整備の複数案の比較検討、市場関係者の意向の集約のいずれもが完了しない中での独断強行である。これらの検討を終えるまでは2010年度の予算の執行を停止するとともに、次年度以降の新市場関連予算の計上を中止する必要がある。また、公営企業会計として設置された中央卸売市場事業会計は一般会計内であれば次年度繰越額として処理され一般財源化されたはずの歳出予算未執行額をいったん当年度剰余金に計上した上で公営企業会計内に利益剰余金として留保してきた。

表5 東京都公営企業会計における活用可能な利益剰余金

その結果、中央卸売市場事業会計は2010年度末現在で997億円に上る利益剰余金を計上し、負債総額の8.5倍の自己資本と1,762億円の現金・預金を抱え込む状況になっている。さらに、新市場の土壌汚染調査を継続するとしても、それに要する予算は都の新規の歳出予算に依存するまでもなく、この内部資金を充てるのが当然のことである。このような措置を講じることによって、都は中央卸売市場事業会計に留保された997億円の利益剰余金の一部を築地市場の整備に充てるとともに、未処分利益剰余金683億円の一部を一般財源に還元することが可能になる。

4. 新都政がめざすべき財政運営の構想

(1) 大型開発プロジェクトの財源づくりのための基金ため込み型財政から福祉・環境重視の基金の活用型の財政へ

石原都政の財政運営の特徴を一口でいえば、東京都、それも石原知事のプレゼンスを顕示するのにふさわしい臨海副都心構想、新銀行東京など大型開発・プロジェクトや、オリンピック招致など各種のイベントに多額の財政を動員させる一方で、保育、医療、高齢者福祉、雇用など都民のいのちと生活不安の解消に関わる分野には歳入を出し惜しみ、その結果生じた歳入余剰を基金にため込んできた点にある。

この意味で新しい都政は石原都政時代の財政運営を反転させ、大型開発・プロジェクト優先から福祉・環境重視の財政運営へと転換することが求められる。具体的には、雇用、高齢者福祉の事業を例に挙げて指摘したように、各種サービスの受給の条件を実態に合わせて見直すなどして、既成の予算の枠内で歳出予算の執行率を高め、財源の有効活用を図るのが先決である。その上で、さらに増額が求められる事業については各種施設の拡充等、その効用が将来の不特定多数の都民にも及ぶ資本的支出の財源として、この節の2で試算した活用可能な基金を充てることが望まれる。

(2) 都区間の垂直的財源配分の見直し

都区財政調整交付金は特別区、特に財力が脆弱な都心圏外の区の財源を補償するのに大きな役割を果たしている。しかし、なお残っているのは調整三税を都と特別区にどのように垂直的に配分するのかがである。これは都区間で長年にわたって協議が続けられている課題であるが、当面の焦点は「特別区の行政区域で市町村が処理するものとされている事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」（地方自治法第281条の2第1項）の範囲を明確にすることである。これについて東京都は都が担う大都市事務の具体的な範囲の明示を求めた特別区側の求めに対して個々の事務を挙げて都が行う範囲

を限定することはできないとして斥ける一方で、2004年に至って「大都市行政」なる用語を提起し、大都市東京が日本経済を牽引する役割を担い続けるためには、大都市地域が存在する地方自治体が大都市経営という観点で行政を行っていくことが必要と主張し始めた。この議論の帰趨は都区財政調整制度ないしはその中の都と区への財源の垂直的配分のゆくえんに直結する。

しかし、都がいう「大都市東京経営」論は都のプレゼンスを顕示したがる石原知事の特論に沿った構想であることは明らかであり、その大意は「基礎的自治体が『大都市経営』の主体となるのならば、『単一の基礎的自治体』であるべきで、大都市区域が複数の基礎的自治体で構成されているときには、広域的自治体が『大都市経営』の主体となり基礎的自治体の権限は制限されるべきだ」（増田雄一「都区財政調整『主要5課題』の顛末」、『とくきょうの自治』2006年3月）ということである。これでは、「大都市経営」の名の下に都が大都市事務の財源を一元的に管理し、特別区を都の財政統制下に置く事実上の「内部団体」に回帰させる集権的都区制度再編論にはかならない。新しい都政が目指すべきは真の地方分権改革に逆行する都区制度改悪路線と決別し、都が一体的に行うことが望ましい大都市事務の範囲を切り出し、それ以外の大都市事務は基礎的自治体優先の原則を踏まえて特別区に配分するとともに、都区財政調整制度が担う特別区間の財政調整機能を充実強化させることである。

(3) 市町村区域向けの財政調整制度の創設

図2で示したグラフは、地方交付税、国庫支出金、都区財政調整交付金、市町村総合交付金によって各区市町村の財政力の格差がどの程度まで調整されているかを段階的に示し

たものである。これによると、自主財源の段階で見られる港区、渋谷区と荒川区、足立区、および各市町との間の格差は地方交付税、国庫支出金によってほとんど調整されていないが、都区財政調整交付金と市町村総合交付金によってかなりの程度は正されていることがあわかる。しかし、それでもなお4つの特別区と4つの市町では住民一人当たり換算して70～180千円の財源の開きが残っている。

表4 都内の区・市・町の人口一人当たりの財政指標

しかし、これは単年度のフロー・ベースで見た財政力の格差とその是正である。そこで、ストック・ベースで見た財政力の格差を確かめるために、表2で選んだ区市町の住民一人当たりの積立金等－（地方債＋次年度以降支出予定の債務負担行為）を計算し、その結果を図1に追加した。これを見ると、港区、渋谷区と他の区市町とは大きな格差があり、後者はすべて負の値になっている。このことはストック・ベースで見た場合、港区、渋谷区と比べ、他の区市町は基金等との対比で過重な地方債や債務負担行為を抱えていることを意味する。実態面から見ても、多摩地域は特別区内と比べて、水道施設の整備の遅れ、5つの二次医療圏のうちNICUがない医療圏が3つもあるなど医療施設の整備状況の遅れ、小中学校でのクーラー設置（23区では来年度でほぼ100%、市町村では17・6%）や耐震化の遅れなど、新たな格差が生じている。こうした実態と上でみたようなストック・ベースでの各市町の財政基盤の脆弱さを勘案すると、市町村向けの包括的な財源補完制度としての市町村総合交付金の増額が求められる。

ただし、現行の市町村総合交付金交付要綱は各市町村の財政力を勘案する「財政状況割」は30%にとどまり、市町村の人事給与制度や徴税努力、その他行政改革の状況を都知事が査定する「経営努力割」が15%、市町村が実施する公共施設整備や地域振興施策、その他の特別事情を勘案する「振興支援割」が55%を占めている。このように、各市町村が自主的に企画・決定すべき人事制度や行政改革、地域振興策を知事が査定して財源配分に絡めるのは基礎的自治体の自治権に対する干渉である。包括的財源補完制度というなら、財政状況割を基本とするべきである。このように考えると、新しい都政では市町村総合交付金を発展的に解消して、市町村部にも財政調整交付金制度を創設すべきという提言に帰着する。

※資料1，2をほしい方は、東京支部に連絡下さい。

吉井議員の講演の前に、河村次長が「原子力問題を議論するために最低限必要な専門用語集」を作成し、これを基に講義をしてくださいました。非常に分かりやすくできていて、好評でした。そこで、支部ホームページより入手できるようにしましたので、ご活用をお勧めします。