

■「火の車」の東京都

表1 東京都の財務指標の推移

年度	1997	1998	1999	2000	2001
① 経常収支比率	96.1 (94.5)	99.3 (98.1)	104.1 (103.7)	95.6 (93.5)	92.4 (90.3)
うち					
人件費	42.7 (42.0)	44.6 (44.1)	45.0 (44.8)	39.8 (38.9)	38.6 (37.7)
公債費	12.8 (12.6)	14.1 (13.9)	14.6 (14.5)	16.1 (15.8)	16.5 (16.1)
補助費等	24.8 (24.4)	25.8 (25.5)	29.4 (29.2)	28.3 (27.7)	26.6 (26.0)
② 公債費負担比率	9.4	10.2	10.3	10.9	11.3
③ 起債制限比率	9.973	9.411	9.991	12.404	12.488
④ 実質収支比率	0.0	▲ 3.1	▲ 2.8	▲ 2.2	▲ 0.3
⑤ 財力指数	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0
知事	青島	青島	石原	石原	石原

(注) 1993～2001年度の経常収支のカッコ内は、減税補填費を経常一般財源に加えた場合の比率である。
また、97年度の経常収支比率のカッコ内は、臨時税収補填費を経常一般財源に加えた場合の率である。
98年度の数値は特殊な要因の影響を除いて算出した

(出所) 東京都

「平成の大不況」とされる社会経済環境のなか、東京都は、減収が著しい法人2税（法人住民税と法人事業税）を確保するため、2001年度予算で、資金量の多い銀行業に対し「外形標準課税」と呼ばれる新税を課税し（実際には課税されていなかっただけで、新たに法律で規定された新税ではない）、1416億円を計上した。いわゆる「銀行税」問題である。

銀行側は課税は地方税法に違反するとして東京地裁に提訴。一審判決（02年3月）は、①課税の公平性や周知期間の妥当性、②特定産業界への課税の適否、③税率・税額の適否などの諸点に適切性が欠けるとして、都は敗訴した。

二審で、都は地裁判決の論点を踏まえ、①事業税の性格、②事業状況

の解釈など（資金量5兆円の区分）、③課税標準である「業務粗利益」、④税負担の均衡、⑤立法裁量の観点の5点に問題整理して、銀行側と「銀行税」論争をした。二審判決（03年1月）では、都の主張が一部認められたが、都は満足できる判決ではないと即時控訴して、現在最高裁で係争中だ。

最終的にどのような決着になるか予断を許さないが、「外形標準課税」という自治体の自主課税権を広く認知させ、他の道府県や市町村自治体でも新税の導入を検討する機運を生んだという点で、大きな役割を果たしたといえる。都はその後新税として、一定以上（1人1泊1万円以上）のホテル・旅館の宿泊料に課税する「宿泊税」を導入したほか、軽油引き取り税の脱税摘発と排気ガ

ス規制による環境浄化対策の一石二鳥を目指し「大型ディーゼル車の高速道路利用税」を産業廃棄物税の一つとして検討している。

税財源の確保や税収増加策を積極的に進めている点については、一部に行き過ぎとみられる点もあるが、徴税や課税への努力は、高く評価されている。それほどまでに、都財政は緊急事態にあるためだ。

財務指標で 都財政を斬る

都の財政状況の傷みはどの程度なのか。まず、主要な財政指標から読み取ってみよう（表1、表2）。

①「経常収支比率」は、歳出総額のうち経常的経費に充当された一般財源等の経常一般財源に対する比率だ。人件費、補助費、公債など義務

エコノミスト レポート

Economist Report

「火の車」の東京都

石原都政の「財政再建」を検証する

年収500万円の家庭が年間733万円の支出を続けている——これが東京都財政の実態である。危機脱出の道はあるのか。

いでのぶ
出井 信夫

（新潟産業大学人文学部教授）

表2 主要な財務指標

①経常収支比率＝	$\frac{\text{経常的経費充当一般財源}}{\text{経常一般財源}} \times 100$
②公債費負担比率＝	$\frac{\text{公債費充当一般財源}}{\text{一般財源総額}} \times 100$
③起債制限比率＝	$\frac{(A+E)-(B+C)}{(D+F)-(B+C)} \times 100$
A 当該年度の公債費充当一般財源等の額(繰り上げ償還分を除く) B 災害復旧費等にかかる基準財政需要額 C 事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費 D 当該年度の標準財政規模 E 当該年度の公債費充当一般財源等の額のうちPFI事業における債務負担行為分 F 臨時財政対策債発行可能額	
④実質収支比率＝	$\frac{\text{実質収支}}{\text{標準財政規模}} \times 100$
⑤財政力指数＝	$\frac{\text{基準財政収入額}}{\text{基準財政需要額}} \times 100$

⑤「財政力指数」は、自治体が合理的で妥当な水準の行政を行い、施設を維持するための財政需要を一定の方法により算出した「基準

対策などとして大型事業が実施され、00～03年度に比べ約2倍にあたる都債が発行された。今後はその償還をしなければならぬため、数値はさらに悪化すると懸念される。

③「起債制限比率」は、公債費に充当された一般財源等が、標準財政規模に対してどの程度の割合にあるかをみるもので、一般に15%が危機ラインとされる。同比率が20～30%を超えた団体は、一般単独事業とともに厚生福祉施設整備事業に係る地方債の発行が許可されないなど財政運営上、大きな制約を受ける。都はこの比率が上昇傾向にある。

④「実質収支比率」は、歳入歳出の形式的な収支差から翌年度に繰り越すべき財源を差し引いたもので、赤字の場合には、財政運営上大きな支障が生ずる。赤字比率が一定以上になると、地方財政再建促進特別措置法に基づき「赤字再建団体」に指定され、さまざまな制約が課される。都は98年度以降、赤字が続き、極めて深刻な状態にある。

的経費として縮減が困難な経費の充当状況をみるもので、財政構造の弾力性を判断する。つまり、どの程度自主的な事業が行えるかどうかをみる指標である。一般に、新たな投資的事業を実施する観点から、都道府県では80%程度が望ましいとされる。都は、1998年度の104・1%をピークに減少傾向にあるが、01年度は92・4%と依然高水準にある。

②「公債費負担比率」は、都債(借金)の償還費である公債費に充てられた一般財源の一般財源総額に対する比率であり、財政負担の度合いを判断する。都の数字は一貫して上昇傾向にある。92～99年度は景気浮揚

対策などとして大型事業が実施され、00～03年度に比べ約2倍にあたる都債が発行された。今後はその償還をしなければならぬため、数値はさらに悪化すると懸念される。

③「起債制限比率」は、公債費に充当された一般財源等が、標準財政規模に対してどの程度の割合にあるかをみるもので、一般に15%が危機ラインとされる。同比率が20～30%を超えた団体は、一般単独事業とともに厚生福祉施設整備事業に係る地方債の発行が許可されないなど財政運営上、大きな制約を受ける。都はこの比率が上昇傾向にある。

④「実質収支比率」は、歳入歳出の形式的な収支差から翌年度に繰り越すべき財源を差し引いたもので、赤字の場合には、財政運営上大きな支障が生ずる。赤字比率が一定以上になると、地方財政再建促進特別措置法に基づき「赤字再建団体」に指定され、さまざまな制約が課される。都は98年度以降、赤字が続き、極めて深刻な状態にある。

実態は「ローン地獄」

財政需要額」と、標準的な状態で徴税が見込まれる地方税収入を中心とした「基準財政収入額」とを比較して算出した数値で、財政力の強さを判断する。この数値が1より大きい場合は財政に余裕があると判断され、地方交付税は不交付となる。都は1を超え、都道府県では唯一の不交付団体である。

表3 東京都の2003年度の当初予算案

	(億円)	構成比(%)	都税=年収500万円とした場合の相当額(万円)
歳入	都税	39,086	68.2
	国庫支出金	4,328	7.6
	都債	4,350	7.6
	繰入金	1,340	2.3
	財産収入	988	1.7
	その他の歳入	7,204	12.6
	合計	57,295	100.0
歳出	一般歳出	42,747	74.6
	経常経費	36,482	63.7
	給与関係費	17,331	30.3
	投資的経費	6,265	10.9
	公債費	4,877	8.5
	税連動経費	9,671	16.9
	歳出合計	57,295	100.0

(注) 税連動経費とは、特別区財政調整会計繰り出し金、地方消費税交付金など税の一定割合を区市町村に交付する経費(出所)東京都

それでは次に、都の03年度当初予算案をみてみよう。表3は都の歳入歳出の各主要科目を示したものである。

歳入の合計額は5兆7295億円で、内訳は、都税が3兆9086億円(対前年比68・2%、以下同)、国庫支出金が4328億円(7・6%)、都債が4328億円(7・6%)、繰入金が1340億円(2・3%)、その他の歳入が7204億円(12・6%)となっている。

一方、歳入の合計額は5兆7295億円で、内訳は、一般歳出が4兆2747億円(74・6%)、公債費が4877億円(8・5%)、税連動経費が9671億円(16・9%)である。

これを、年収500万円の勤労者家庭の家計に例えて考えてみよう。都税は世帯主の年収500万円に

相当する。国庫支出金は両親からの仕送り56万円、都債は住宅ローンなどの借入金で56万円、繰入金は銀行貯金の取り崩し17万円、財産収入はフリーマーケットやネットオークションでモノを売って得た12万円、その他の歳入は親戚などからの仕送り92万円と換算される。

支出についてはどうか。経常経費(給与関係費とその他の経費)は、食費や住居費など生活費467万円、投資的経費は住宅やマイカーなどの購入費80万円、公債費は住宅ローンなどの返済62万円、税連動経費(特別区財政調整会計繰り出し金、地方消費税交付金など税の一定割合を区市町村に交付する経費)は、アパート暮らしの子供への仕送り124万

■「火の車」の東京都

円——にあたる。

つまり、都の現状は、実際の年収が500万円なのに約1・5倍の733万円の生計収入があると錯覚している家計と同じということになる。

もちろん、都財政の運営やその目的は、一般家計や企業経営とは異なり、同列に論ずることはできない。また、都債発行は、家計での耐久消費財の購入や企業の設備投資と同様

の性格があると考えられるので、一律に無駄だということではない。

問題なのは、年収の約1・5倍の消費生活を続け、都債の償還が危ぶまれたり、資産として将来世代に残される公共投資整備事業ではない（公共事業の見直しも必要である）財政赤字的な性格を有する都債、つまり財源対策債、退職手当債などが、今後とも毎年度発行し続けられるという、一般家計の常識では考えられない異常な財政運営が恒常化する懸念がある点だ。

財政は 再建できるか

都はこれまで「財政再建推進プラン」（00～03年度）に基づき、内部努力、施策の見直し、歳入確保、税財政制度の改善——の四つの柱に沿った構造改革に取り組んできた。四つの柱に関する都の「これまでの取り組み状況」と「今後の方向」は、大要次の通りだ。

まず「内部努力」では、職員定数の削減目標を達成した一方、管理事務費の削減などを行った。また、監理団体の統廃合や事業の再編を進め、都か

らの財政支出の削減を行った。今後は、職員定数そのものに加え、任用・給与制度全体の見直しを進め、給与関係費総額の抑制に取り組む。またIT（情報技術）の活用により、住民サービスの向上と、徹底した業務改革を進めるとともに、監理団体の改革も引き続き実行していく計画だ。

次に「施策の見直し」では、都が行うすべての施策の存廃を検討するなど、財源の確保を図ってきた。だが、プランの策定以降、介護保険給付費負担金など新たな制度の創設もあり、歳出増の要因も顕在化している。投資的な経費については、総額の抑制を図りつつ、投資効果の高低を見極める「集中と選択」を進めた。その結果、02年度予算案では、86～87年度の当初予算と同水準の約6000億円にまで低下した。今後は、経常費用として高齢化の進展などによるサービス要員の増加などが見込まれるが、施策のスクラップ・アンド・ビルドを徹底し抑制に努めていく。緊急課題である首都圏再生については、国庫支出金の確保と、事業の一層の「集中と選択」を図る。

また、「歳入確保」では、都税の徴収率を00年度の94・1%から約2ポイント引き上げた。都施設の受益者負担を適正化するため、権利団体に利用料金制などを導入し、減免措置の見

直しを行った。今後は引き続き、都税の徴収率の向上に取り組むほか、都施設の使用料や手数料は、住民間負担の公平性の観点から見直しを継続する。

そして「税財政制度の改善」では、前述の通り、地方税法における現行の事業税の課税標準の特例規定を活用し、前述した「銀行税」（銀行業への外形標準課税）を導入した。また、義務教育に携わる教職員の給与費などへの国庫負担金は、財源調整措置にかかわる退職手当率の一部改善を図った。今後は、国から地方への財源移譲の議論が進められているものの、具体的な進展には至っていないため、他の道府県や区市町村と連携しつつ、国に対して働きかけていく。また、道路特定財源の大都市部への配分拡大など、交通渋滞や環境対策など大都市特有の財政需要への税財源の確保や、地方交付税の不交付を理由とする財源の調整措置を廃止するよう国に働きかけていく。

このように、「税財政制度の改善」を除けば、財政再建推進プランで当初掲げた目標はすべて達成されたとともに、財源確保目標額を達成したというのが都の認識だ（表4）。とはいえ、03～05年度の収支見通しでは、毎年度、3000億～4000億円以上の財源不足を見込んでおり、都は「財政再建を達成するため

誤解を残す



表4 「財政再建推進プラン」に基づく財源確保額 (単位:億円)

区分	プランの目標額	財源確保額	達成率(%)
内部努力	1,600	1,669	104.3
給与関係費の削減	500	505	101.0
管理事務費等の削減	600	612	102.0
監理団体に対する財政支出の見直し	500	552	110.4
施策の見直し	2,400	2,429	101.2
経常経費の見直し	1,800	1,816	100.9
投資的経費の見直し	600	613	102.2
歳入確保	550	738	134.2
徴税努力	400	680	170.0
受益者負担の適正化	150	58	38.7
税財政制度の改善	1,750	1,069	61.1
税源の移譲等	1,500	1,000	66.7
財源調整措置の廃止	250	69	27.6
合計	6,300	5,904	93.7
うち税財政制度の改善を除く	4,550	4,835	106.3

(注) 2000～03年度、一般財源ベース。端数調整をしていないため、合計などとは一致しない
(出所) 東京都

要がある。

は、いずれ手詰まりになる。職員のモチベーションや労働意欲を低下させ、労働生産性を低下させることになるからだ。都と特別区やまた監理団体の間で人事交流を積極的に推進し、効率的な人材配置を考慮する必要があるだろう。07年度以降には団塊世代が退職するため、退職手当の急増が余儀なくされるだろう。制度の定着期間も考慮すれば、早期に人事改革に着手する必

の、いまだ途半ばの状況である」と認識しているようだが、「端緒をついたばかり」との厳しい見方の方がよいだろう。

さらに、財政ばかりではなく、「人」の問題も喫緊の課題である。

現在、地方分権の推進に伴う税財源の国からの委譲などにつき議論されているが、都は、「特別区」制度という他の道府県制度にはない特殊な制度を持つ。特別区との間で重複している事務事業の見直しを図るほか、特別区に対して権限委譲を推進するなど、スリム化が必要だ。

とはいえ、単に人件費の縮減という観点からの減量経営を進めるので

鈴木、青島、石原…… 一貫性のない基本指針

肝心の財政再建を確実なものにするには、まず、中長期的に一貫性のある基本構想、基本計画、実施計画を策定することが最重要課題だ。その際、一般財源、都債、国庫支出金、その他の財源の財源内訳を「3～5年間の計画事業額」に明記するほか、事業に優先順位を付ける仕組みをつくり、それが実施可能なかどうかについても適宜、検討を加える必要がある。状況の変化に迅速に対応するため、行財政運営再建管理システ

ムを構築・確立することが緊喫の課題である。

都の基本的な行財政運営の指針は、歴代知事が就任した際、それぞれ、基本的な施政方針の報告書としてとりまとめられてきた。

まず、鈴木俊一知事時代(4期、79年4月～95年4月)には、90年11月に「マイタウン東京」21世紀を開く」が作成された。基本構想は、21世紀初頭を目標に設定し、91年から00年を対象期間とした「10カ年事業計画」が作成された。

青島幸男知事時代(1期、95年4月～99年4月)には、97年2月に「生活都市東京構想の策定」が作成された。既に95年に発表されていた3カ年計画である「とうきょうプラン95」を下敷きにしたもので、96年～95年を計画期間としていた。

石原慎太郎知事就任後(1期、99年4月～)は、00年12月に「東京構想2000」を作成。01～15年を対象期間で、これとは別に01～03年を対象にした「3カ年推進プラン」が作成された。

一般的に、市町村レベルで「市町村の基本構想」を策定するにあたり、地方自治法第2条4項に定められている通り、議会の議決を経たうえでまちづくりや都市づくりの基本的な行財政運営の指針としてとりまとめられる。この基本構想に基づき、基

表5 自治体の行政評価システムの導入状況

	宮城県	北海道	三重県	静岡県	神戸市	札幌市
目的	行政改革	公共事業の評価	行政改革	施策の再評価	施設運営改善	事務事業見直し
重点	行政システムの見直し	環境変化への対応	生活者起点重視	施策の有効性	行財政効率化	事業再評価
特徴	全体的行政改革	時のアセスメント	財源方式から成果方式	目的評価方式	評点方式	点数・組織・起債管理
主体	各部署	検討チーム	各部署	知事・部局	政策部局	各部署
指標	ランク方式	ランク方式	指標方式	ランク方式	点数方式	ランク方式
参加	意識調査・公表	結果の公表	全事業の評価表公表	自己評価	改善室主導型	都市経営室主導型

(注) 高野昇三「自治体の行政評価システム」(学陽書房、1999年)33ページ

本計画や実施計画が作成されることになっている。都道府県でも同様に、行財政運営の基本的な指針として、基本構想、基本計画、実施計画が作成される。これら計画や政策の策定

には、長期にわたる一貫性が求められる。

ところが、都の場合、他の都府県と異なり、新しい知事が就任するごとに、長期的視点を置き去りにしたまま、基本構想や基本計画を繰り返して直してきたことになる。

確かに、ある政策目標を掲げ、都民の審判を選挙で仰ぐのが知事就任の前提条件であることを考慮すれば、知事就任にあたり、前任者と異なる

「あのヒト」の場所を確認

総合警備保障（東京都港区、以下SOK）は、主にヒトを対象にしたサービスの一環として、衛星回線などを利用した携帯型端末による位置情報検索などのサービス、「あんしんメイト」を開始した。高齢化・少子化に伴い、介護老人や児童のセキュリティ対策になるという。加入料金は5000円で、端末のレンタル代を含む月額基本料金は800円。また例えば、インターネットによる位置情報検索のサービスは、基本料金とは別に、1回につき50円で受けられる。

タイヤの靴!?

月星化成は、米ザ・グッドイヤー・タイヤ・アンド・ラバー・カンパニー（オハイオ州）とのライセンス契約で、「GOODYEAR」シューズの販売を首都圏、京阪神、名古屋地区で開始した。靴底には、高性能タイヤ「EAGLE LS 3000」の溝のパターンを採用。安全性・グリップ性に優れているという。男性用は7800円～、女性用は6800円～。



ハンバーグに新アイテム登場

石井食品は、イシイの「テリヤキチキンハンバーグ」（90円、税別）を全国のスーパーマーケットで発売した。業界初の調理済みチルド食品として1970年に発売された「チキンハンバーグ」以来、食卓でおなじみのシリーズの6商品目のラインナップとなる。国産鶏肉100%で、甘辛しょうゆの特製テリヤキソースを使用。

青木繁のロマンティシズム



東京国立近代美術館（東京都千代田区）では、3月25日（火）～5月11日（日）まで、「青木繁と近代日本のロマンティシズム」展を開催する。明治ロマン主義の旗手とうたわれ、「海の幸」などで著名な青木繁の画業を見直す、20年ぶりの展覧会となる。約80点の青木作品とともに、その後の作家の作品も併せて展示。文化財7点を含む140点の作品を通して美術史上の流派を超えたロマンティシズムの水脈を探る趣旨。一般が1200円（前売りは1000円）。高校・大学生が900円（同800円）。

「火の車」の東京都

重点的な施政方針や施策が作成されるのも容認されよう。また、経済や社会の状況の変化に対応した行財政運営を図ることも、当然のことだ。



知事が変われば方針も変わった

例えば、有楽町の再開発や池袋の芸術劇場の建設は、バブル経済の絶

てこなかった。経常的な経費の増加要因として考慮

担である公債費の償還などを、公共事業への取り組みをみればわかりやすい。予算の見積もりにあたって、都は「管理運営経費」つまり管理運営などにかかわる人件費、物件費、維持補修費などのランニングコストや、都債の発行に伴う後年度負担である公債費の償還などを、

だがそれも、政策目標の体系化や、財政・予算運営の一貫性が担保されていることが前提条件として成立していなければならない。

三重県、宮城県に学べ

その点、「行財政改革」を標榜している先進的な道府県・政令指定都市の事業評価、行政評価のためのシステムが参考になる（表5、84頁）。特に先進事例として有名なのが、三重県の「行政評価システム」だ。三重県では「財源方式から成果方式へ」とのキャッチフレーズの通り、評価の視点を転換した。これまでは、次期の予算を得るべく、確保できた財源をいかに使えるかに主眼が置かれてきたが、予算で見積もった金額よりコストを低く抑えることに主

頂期にあった鈴木知事の時に計画され、バブル崩壊後の青島知事の時に完成した。予算を請求した時点では考慮されていなかったランニングコストが、現在も支払われている。

宮城県では、多数ある事業計画にそれぞれ優先順位の軽重を付し、メリハリをつける「全体的な行政改革」を実施。また北海道では、一定の期間内に実施されない公共事業の計画を改めて見直す「時のアセスメント」を実施している。

眼に置く、費用対効果を重視する姿勢に変えた。

