

都財政再建の方策（中間答申）

昭和五十四年十一月九日

東京都財政再建委員会

はじめに

本委員会は、昭和五十四年七月三十一日、貴職から東京都の財政再建に関し、第一点として、都財政再建の緊急策（五十五年予算において緊急に措置すべき財政再建のための具体的方策）、第二点として、都財政再建のための総合的具体的方策（五十七年度まで四カ年で財政再建を達成するための総合的具体的方策）の諮問をつけた。

この重要な課題について本委員会は、とりあえず五十五年度予算を中心に当面緊急に措置すべき再建策をこの中間答申としてとりま

とめた次第である。しかし、審議の期間が極めて短かかったこともあり、検討課題のすべてをとり上げるまでにはいたらなかった。

このため、今回はまず内部努力の問題を中心とし、事務事業の見直しその他の問題については、さしあたり緊急にとり上げるべきものを除き、原則を述べるにとどめ、今後の検討にまつこととした。

本委員会は、都がこの中間答申にそつて、今後の予算編成にのぞむことを強く期待する。さらに、再建を早急に達成するため着手可能なものについては、五十四年度からとりくむべきであると考ええる。

なお、本提言において、必ずしも十分な具体策を示すにいたらなかった福祉施策のあり方、事務事業の見直し、都と区市町村との関係などについては、今後十分論議をつくし、最終答申において提言を行う予定である。

第一部 財政再建のための

基本的考え方

一 財政再建の理念と課題

一 都財政の実態と財政再建の方向
都財政は、五〇年度以降、都税などの経常的に収入される一般財源だけでは人件費などの経常的な経費さえもまかなえない状況をづけており、たとえば、五十三年度の経常收支比率⁽¹⁾（一〇六・一％）にみられるように、著しく硬直化の度合いを深めている。

財政再建とは、このように硬直化した都財政の体質改善をはかり、経常的収入により経常的支出を十分まかない、余裕をもって福祉など従前からの重要な施策を行うことはもちろん、「安心して、いきいきと暮らせるふるさと東京」の実現をはかることのできる弾力的な財政基盤を確立することである。

二 財政危機の原因と今後の対応

石油ショックを契機とする経済変動は、国

の財政のみならず、地方の財政にも大きな影響を及ぼした。なかでも都財政の危機は、いずれの自治体よりも深刻であり、また著しく回復が遅れている。この原因として、つぎのことが指摘できる。

肥大化した行政体質の減量化をめざす内部努力が、必ずしも十分でなかったこと
と
高度成長期における自然増収に依存した多様な都民要望への対応において、高度成長の永続性を前提とした財政運営をつづけ、後年度負担への慎重な配慮に欠けるところがあったこと

都と区市町村の事務分担および財源配分が、情勢の変化に適合しなくなったこと
と

現行地方税財政制度が、必ずしも大都市財政に十分適合しなくなったため、都の財政基盤が相対的に弱化したこと

以上のような原因をふまえ、都は今後、まず何よりも自らの行財政体質を、現在の経済・社会情勢に見あったものに改善していかなければならない。また、都がかねてから主張している地方税財政制度の改善をふくめ、財政基盤を強化することがぜひとも必要であ

る。

三 再建の目標と中間答申の位置づけ
都財政再建の最終的目標は健全財政の確立であるが、当面の具体的目標として、赤字財政からの脱却をあげなければならない。

都の試算によると、現行のまま推移すれば、五十五年度には形式収支⁽²⁾で約一六〇〇億円、実質収支⁽³⁾で約二〇〇〇億円の赤字が、また、五十七年度には形式収支で約二〇〇〇億円、実質収支で約三〇〇〇億円の赤字が予測されている。したがって、諮問のとおり五十七年度末までに財政再建をはたすためには、五十四年度に形式収支の赤字を解消すること

五十五年度に実質収支の赤字を限度額⁽⁴⁾の二分の一以下に圧縮すること
五十七年度には実質収支の赤字を解消し、経常収支比率を九五%以下に引き下げること
が必要である。

この中間答申は、五十五年度予算にむけての緊急策を示すものであるが、以上のような状況から、原則として単年度かぎりの臨時的方策のみではなく、後年度へも影響の及ぶ恒久的方策を示すことに努めた。都が、これら

の方策の実施体制を早急に整備し、着実に実行していくことを強く要望する。

(注一) (略)
(注二) 形式収支とは、歳入決算額から歳出決算額を単純にさし引いた額をいう。

(注三) 実質収支とは、形式収支から翌年度へ繰りこすべき財源をさし引いた額をいう。

(注四) 赤字限度額とは、地方自治体が、実質収支上一定の赤字をだし、地方財政再建促進特別措置法上の再建準用団体の指定をつけることとなる場合の、一定の赤字額をいう。

一一 財政再建を検討するにあたっての視点

財政再建を検討するにあたっては、財政危機の原因をふまえるとともに、今後の経済・社会情勢下における財政のあるべき姿を念頭におく必要がある。そこで本委員会は、財政再建にあたっての基本的な視点を明確にしておきたい。

まず第一は、効率の原則である。行政は租税によってまかなわれるものである以上、納

税者に対する当然の責任として、常に最小の経費で最大の効果を発揮するものでなければならぬ。すなわち、施策の選択にあたっては費用と効果の関係を十分検討し、スクラップ・アンド・ビルドに努め、施策の実施にあたっては、経費の節減を徹底し、実施方法の改善にも留意しなければならない。

第二は、公平の原則である。都民の生活を守るための行政サービスの供給と、その費用の都民への負担配分にあたっては、公平の確保が実現されなければならない。すなわち、租税によってまかなうべきサービスと受益者に負担を求めるべきサービスを分別し、前者を真にそれを必要とする人々に適正に供給するためにも、後者については、負担能力のある受益者に対し、そのサービスにかかったコストの適正な負担を求め、特定の受益者が、一般納税者の負担において、過大な利益をうけるといふ不公平を生じさせないよう配慮しなければならない。

第三は、安定の原則である。都民の生活に不可欠な行政サービスは、長期的視野にたち、景気の抑不況にかかわらず、万難を排して、その安定的供給を確保するよう努めなければならない。そのためにも、好況時の余裕

財源を、不況時や災害時にそなえ、平時から蓄積に努めるべきである。

第四は、地方自治強化の原則である。財政再建のためには、郡と区市町村間の事務分担および財政負担の関係を、地方自治の原点にたちかえって見直す必要がある。その際、最も重要な点は、巨大都市としての特性をふまえ、都と区市町村がそれぞれの立場において自治を強化することである。都は広域自治体として、その機能を純化するとともに、区市町村は住民に密着した基礎的自治体としての事務を、自らの責任において処理するよう努めるべきである。

第二部 財政再建のための

具体的方策

一 内部努力の推進（略）

二 事務事業の見直しと

受益者負担の適正化

都財政の体質を改善するためには、内部努力の徹底とともに、施策のあり方についても効率と公平の原則を実現するよう根本的な検討が必要である。都の事務事業は、高度成長期における行政需要の多様化、高度化に対応

して著しく拡大してきた。この間、租税でまかなうべき経費と受益者が負担すべき経費との選別の基準が確立されないうまま、本来受益者が負担すべき経費を安易に租税でまかなう傾向もみられた。

しかし、高度成長から低成長への経済の転換にともない、財政環境は一変し、施策のあり方を早急に新しい経済・社会情勢に見合ったものにする必要が生じている。

一 既定事務事業の整理と実施方法の改善

事務事業の見直しにあたっては、事業全般にわたって、ゼロベースの視点からの総点検を行い、大胆なスクラップ・アンド・ビルドを実施する必要がある。また、事務事業の執行にあたっては、直営にこだわることなく、民間への委託をふくめ、最も効果的な方法が追求されなければならない。これによってこそ、都民サービスの総量を拡大することが可能となる。そのためには、庁内において事務事業についての総合調整の確保、厳密な評価の仕組みを確立していくことが肝要である。

二 新たな財政負担の抑制

都の行財政体質の健全化をはかるには、既定事務事業の見直しとあわせ、今後の施策の展開にあたっては、新たな財政負担を極力抑

制する努力が必要である。長期にわたり継続して財政負担をもたらすような事業は、改めて見直しを行うとともに、財政の見直しがつくまでは、原則として新規に行うべきではない。

また、すでに事業計画を策定しているものについても、将来における状況の変化を考慮し、その必要性を再検討すべきである。

たとえば、都は、いわゆる高校全入を維持するために、収容計画を策定して、都立高校の建設を進めており、今後も相当数の建設が予定されている。

しかし、高校進学者が六十二年度をピークに減少することを考えると、新設という方針にとらわれず、当面、既設校の学級定員増や私立高校の受入れ増などによって弾力的に対応することが望ましい。

三 受益者負担の適正化

地方自治体の提供する行政サービスは、基本的には、租税でまかなわれるものである。しかし、サービスと受益が明確に対応するような事務事業については、住民間の負担の公平という見地から、そのサービスによりとくに利益を上げる者が、所要経費を応能または応益により負担する必要がある。したがっ

て、使用料、手数料などは所要経費を原価計算により徴収することを原則とし、一、二年ごとに定期的に見直しを行うべきである。これとの関連で、ここでは住宅使用料および特別区国民健康保険料についてのみ言及する。

1 都営住宅使用料の適正化

住宅使用料については、公営住宅法にもとづいて、建設費および維持管理費を基礎とした原価主義による法定限度額が設けられている。しかし、都は現在、入居者の平均的な所得額を基礎とする政策家賃の体系を採用している。

本委員会は、住宅使用料についても、法定家賃に基礎をおいた原価主義による方式が望ましいと考える。しかし、さきに発表された住宅対策審議会（小委員会）の中間報告は、なお政策家賃の継続を提言している。したがって、当面、政策家賃を継続するとしても、既設住宅などの家賃改定にあたっては、民間家賃などにも配慮して適正化をはかるべきである。なお、収入超過者の都営住宅使用料に対しては、公営住宅建設の趣旨にしたがい、厳格な措置が必要であり、明け渡し請求の実効性の確保と付加使

用料の適正化をはかるべきである。

5 特別区国民健康保険料の適正化

国民健康保険財政の健全化のためには、支出面において医療給付費の適正化をはかるとともに、収入面においても保険料の確保をはかる必要がある。

本委員会はさきに東京都国民健康保険委員会が行った答申にそって、段階的に保険料の是正をはかることが妥当と考える。なお、保険料収入と支出の差が大きいことにかんがみ、将来、より適正な保険料の設定に努めるべきである。

四 公営企業に対する財政支出の見直し

交通、下水道、病院など都の公営企業は、一般会計から多額の繰出金をつけているにもかかわらず、苦しい経営をつづけている。

本来、公営企業は、利用者の料金によって独立採算の原則のもとに経営すべきものであり、公営企業の財政再建については、一般会計とは切り離して措置すべきものと考えられる。したがって、公営企業に対する法令の負担区分にもとづかない任意補助金は、これを打ち切り、別途、企業ごとに再建委員会を設け、専門的立場から長期的展望のもとに財政を再建し、健全な経営をするための具体策を策定

すべきである。

五 外郭団体の見直し

都には、いわゆる外郭団体とよばれる公社、協会などが三〇団体あり、これらに対する補助、貸付、委託などの財政支出は、五十三年度予算で一〇九三億円にのぼっている。外郭団体は、民間資金を導入しやすいなど、弾力的な事業運営が可能であることに着目して設立されたものである。しかし、なかには、もはやその存在について今日的意義を失ったものもみられ、また、事業の運営について都民の批判をあびているものも少なくない。

したがって、外郭団体に対する財政支出はもとより、外郭団体のあり方そのものについて、徹底した見直しを行う必要がある。まず、食肉供給公社や生鮮食品管理公社などのように、その存在意義がうすくなったと考えられるものについては、その存廃の検討をふくめ、必要な改善措置を講ずべきである。また、住宅供給公社のように事業規模が減少してきたものは、組織・人員などの削減に努めるべきである。少なくとも、公社などの役員数、東京信用保証協会の高額退職手当にみられるような役員退職手当、都派遣職員の給料

二号俸アップの措置をふくむ給与体系および特別給（ボーナス）の支給率については、徹底した見直しを行い、すみやかに是正の措置をとるよう強力に指導すべきである。

なお、いわゆる外郭団体を含む都の財政支出団体に対する補助、貸付、委託などの都の支出は、五十三年度で一六七三億円（予算ベース）に及んでおり、これらについても総点検し、節減に努めるべきである。

三 区市町村との事務分担の見直しと財政負担の適正化

都の財政再建を考えるにあたっては、その制度的特殊性から特別区および市町村の自治との関係について留意しなければならない。すなわち、都と区市町村の関係については、特別区制度がとられていること、特別区との均衡上、市町村について格差是正策がとられていること、さらには、高率補助をとまなういわゆる先取り行政が行われてきたことなどのため、一般府県にはみられない問題が生じている。

都と区市町村間の事務分担および財政負担は、事務の範囲および負担割合においても、都の役割は、一般府県における市町村に対す

るもの以上に重くなっている。

このことは、たとえば都区財政調整交付金⁽¹⁾の調整率が四〇年度の二五％から年々引き上げられ、現在四四％となっていること、特別区が保険者である国民健康保険事業特別会計に対して、都が多額の赤字補てんをしていることなどに端的に示されている。このようなことは、都税収入の順調な伸びが期待できた高度成長期であればこそ可能であった。その後、低成長経済への変化にあわせて、見直しをすべきであったにもかかわらず、そのままこんにちに至っている。そのため、都の財政に以前にもまして過重な負担を強いる結果となっている。

いずれにしても、都財政が赤字となつているにもかかわらず、区市町村は黒字決算であり、公債費比率、経常収支比率などの財政指標についても都は区市町村にくらべ、はるかに硬直化を示している。

都財政が破たん⁽²⁾の状況にある現在、都と区市町村間の事務分担および財政関係については、一般府県における府県と市町村との関係も考慮しながら抜本的に見直すべきであり、都は、区市町村に対し、これまでの経緯にかんがみ、都財政の再建に協力を求めるべきで

ある。

(注一) 都財政調整とは、都が徴収する固定資産税、法人住民税および特別土地保有税の一定割合(現在四四%)により、区相互間の財源調整をはかるものである。

一 役割分担の明確化と事務移管の促進
都と区市町村との間の役割分担を明確にするには、

府県としての都と区市町村

特別区の地域における「市」としての

都と特別区

について考える必要がある。すなわち については、都の役割分担を極力、広域的、補完的、調整的行政に純化し、 については、特別区の権限の強化と自主性の尊重を基本にして、事務の役割分担を再検討すべきである。しかしここでは、検討の方向を述べるにとどめ、具体的方策については、最終答申で提言する。

二 区市町村への補助金の見直し

1 高率補助金の適正化

補助金のうち、検討が必要なものは、法令によって支出を義務づけられていない任意の補助金である。都の行っている補助には、一

〇割というような極めて高率なものがある。

これらは形式的には、励奨的補助金であるが、この補助金による事業のなかには、区市町村の事業として定着しているものが見つけられる。したがって、それらの事業に対する補助金については、補助率を見直し、区市町村に応分の財政負担を求めねばならない。

2 財政補完的補助金の統廃合

学校運営費補助、公立病院運営費補助などのように区市町村が全面的に財政負担をすべき事業に、都が補助を行っているものがある。

これらは形式的には特定事業に対する財政援助の形をとっているが、実質的には一般的な財政補完的補助金と考えられる。

この種の補助金は、その経緯からみてただちに廃止することは困難であるとしても、特定事業への補助の形式は適切でないので、当面、たとえば振興交付金に統合するなどの措置を講ずべきである。なお、都が委託をうけて行っている消防事務についても、区市町村は所要経費の実額を負担していないので、消防事務が区市町村固有の事務であることにかんがみ、すみやかに是正の措置を講ずべきである。

三 特別区との財政関係の見直し

1 都区財政調整の適正化

都と特別区の間では、都区財政調整制度を通じて財源の配分が行われている。都区財政調整のあり方については、特別区政調査会の答申などもふまえながら、本委員会の最終答申までに検討を行う予定である。したがって、ここではつぎの点を指摘するにとどめる。現行制度のもとでは、つぎのような問題がある。

大都市行政に関する都区双方の需要額を算定し、それに応じて財源を配分するのではなく、区の需要額のみを算定する仕組みになっており、都の需要額が考慮されていない。

本来、基準財政需要額の算定は、たとえば区道の維持管理のような標準的・普遍的な行政に要する経費をベースにすることが原則でなければならぬが、現行制度のもとでは、区の実態に近い行政経費をベースにして算定が行われている。

このため、標準的・普遍的行政を超える需要に対応する包括的需要額(区税など収入額の10%)相当設定の意義が失われている。

特定財源の算入にあたっては標準的な

水準によって算定すべきにもかかわらず、たとえば保育料の算入は区基準をベースにしており、国基準での算定に比べ、五十四年度で九四億円も下回っている。

これらを是正するためには、現行制度の抜本的な改革が必要があるが、当面、たとえば保育料の算入については、早急に国基準を考慮した適正基準に改めるべきである。

2 特別区国民健康保険調整交付金の見直し
都は国民健康保険法の規定にもとづき、特別区の国民健康保険事業の一体性を確保するため、事業調整を行っている。同時に都は、条例により保険支出を保険料収入などでまかなえない特別区に対し、交付金を支出しており、その所要額は保険料の改定を見込んで五十五年度で四四九億円と推計されている。

この交付金は、特別区の国民健康保険事業特別会計に対する赤字補てんであり、特別区の一般会計が補てんすべきものを都が負担しているものである。法令の規定は、都の事業調整を義務づけてはいるが、都の財政負担を求めてはいない。

したがって、都は原則として事業調整のみを行い、国民健康保険事業の所要経費はさし

あたり都区財政調整に算入することにより、特別区の負担とすべきである。

四 税財政制度の改善（略）

おわりに

以上のとおり、本委員会は財政再建にむける基本的考え方と、都が緊急にとりくむべき方策を示してきた。

破たんにひんした都財政を建て直すには、まず現下のきびしい経済・社会情勢に即応して、都自らが懸命な内部努力を行うことが必要である。これとあわせて、特別区および市町村に協力を要請し、国に対しては制度改正をふくめ、都に対する財政措置の強化を強く求めなければならない。

このような基本的な考え方にもとづいて作成された本委員会の中間答申の方策にそって、都が本年度から真剣に具体的などりくみを行うならば、五十五年度において、知事が期待する再建目標を達成できるものと確信する。ちなみに、この答申にしたがい、施策を実施した場合に期待できる財源の概算額を都財務局に試算させ、参考までに末尾に付記（略）した。

なお、本委員会の提言した諸方策を展開するにあたっては、あわせて、つぎの施策の推進が必要と考える。

国に対し巨大な昼間流入人口などによる都としての特別の財政需要に対する措置がとられるような、税財政制度の改善を要請すること

都民が都政を常時監視するため、都民参加による新しい仕組みを考えること

また、財政再建は執行機関がまず努力すべきことはいうまでもないが、執行機関の担うべき領域にはおのずから限度があり、議会の協力なくしては、それを全うすることが不可能である。

都民の代表たる議会は、広く都民全体の立場から現状を正しく認識し、自ら諸経費の節減に努め、率先垂範されることを強く期待する。

本委員会は、今後、中間答申では十分ふれることのできなかつた福祉問題、税財政制度の改善をはじめ、事務事業の効率化など、さらに検討すべき事項の調査審議をつづけ、総合的財政再建策を最終答申において示す考えである。