

2006年度 東京都予算をみる

柴田英一

東京都建設局職員・前東京自治研究センター事務局次長

I はじめに

1月18日、来年度東京都予算の知事原案が公表されました。特別会計や公営企業会計を含めた総額では12兆4322億円と昨年より1077億円少なくなっていますが、都税収入の増加を背景に、一般会計では5年ぶりに6兆円を越え、昨年より3180億円増の6兆1720億円となっています。その後1月25日には、あらかじめ200億円と枠の決まった復活予算が決まり、都議会第1回定例会への議案となっています。

標題は「予算をみる」となっていますが、本稿はこの議案が与党多数のなかで来年度予算となることを想定して書かせていただいたこととお断りしておきます。また、今回の予算は石原都政2期目最後の予算ということもあり、少々気張って、都の財政状況や石原都政全体を見渡す観点からの分析を加えさせていただきます。

II 知事の交代と赤字決算

思い起こせば8年も前のことになるのですが、青島知事の任期切れを前にした1998（平成10）年秋のことです。比較的順調に財政危機に対応しつつあるというトーンから一転、財務当局が財政危機宣言を公表したのです。部外者には唐突な印象があったことを覚えています。勝手な想像ではありますが、あの時点で青島知事は続投しないという意志を内部に明らかにしていたのではないかと考えられるのです。それ

は、次年度別の知事になるとすれば、選挙で現職知事の「成果」を示す必要がなくなる、あるいは財政上の危機を隠す必要がなくなるからです。

1990年代に入り、バブル崩壊後税収が落ち込み、明らかに財政が逼迫していたにもかかわらず、鈴木都知事の下で各種の基金（貯金）を取り崩し、起債を乱発して収支のバランスを保ってきたのですが、青島知事が就任以降、基金も底を付き、税収も伸びず、バブル崩壊後の大盤振る舞い（大量の都債発行）の後始末（償還）が必要になりつつある時期ではありましたが、青島知事3年目までの普通会計決算は実質収支0を連続8年間続けていたのです〔1993（平成5）年度は1億円の黒字でしたが0とみなします〕。そして結局、青島知事4年目の1998（平成10）年度決算は、一挙に1068億円の実質収支の赤字となったのでした。

石原都政は、この1千億円を超える赤字を出発点として、財政再建を基調に進められてきたといえます。石原知事誕生以来7年、着実に赤字を減らしてきたとはいえ、東京都は一貫して赤字決算を続けてきました。逆を言えば、石原都政は赤字決算（財政危機）を使って都政運営を行ってきたといえるのではないのでしょうか。

決算は具体的な数字であり、そこに政治的な要素が含まれないと考えられがちですが、別表のように都の決算の推移をみただけでも、極めて政治的だということがわかります。多少の変動があっても、知事サイドの意向で赤（黒）字決算にしようと思えばできるし、そうしないやりかたもできる、赤（黒）字幅も調整できるようです。なぜそういえるのか、そのようなことが可能なのかをいくつか挙げてみましょう。

①都の会計には、一般会計のほかに、総額4兆5千億円規模の特別会計が18（2005年度）、総額2兆円規模の公営企業会計が11（2005年度）あり、足りない場合に借りるなど、会計間の貸し借りが可能です。そして最近廃止が進んでいるとはいえ、総額1兆円規模の各種基金が9（2005年度）あって、貯金箱の役割を果たしています。

②最終補正予算は新年度予算案と同時に提案されるためか、ほとんど注目されません。この最終補正予算では、事業を追加したり基金に積み立てることが盛り込まれますが、それを過大に見込んでおけば、当初より収入（税収）が増えていても当然赤字決算とすることが可能です。また、税収が好調の場合には最終補正予算時点の見込みよりも更に税収が増加しますが、内部の取り決めによって基金積み立てになっているようで決算には影響しません。石原都政下では、この手法が使われました。

③官庁会計の出納閉鎖（前年度の締め）は年度を越えた5月末、前年度決算の公表は8月です。知事選挙は4月ですから、知事が交代になった場合、前任の知事最終年次の決算は新知事になってからになります。後任の知事の意向で、決算になんらかの匙加減が行われても不思議ではありません。実際1千億円を超える実質収支の赤字となったのは、美濃部知事の最終年度と青島知事の最終年度です。そして、後

任の鈴木知事も石原知事も、あとから見れば出発点の未曾有の財政危機を徐々に克服していくというスタイルをとることが可能でした。

Ⅲ 財政運営では幸運だった石原知事

1千億円を超える実質収支の赤字を出発点とした石原都政は、その後着実に赤字を減らし続け、2期目の都知事選挙を前にした2001（平成13）年度決算では、赤字幅が百億円にまで減少しています。そして2期目の初めには524億円に赤字幅が増え、その後ふたたび着実に赤字が減少しています。これは1期目の「財政再建推進プラン」と2期目の「第2次財政再建推進プラン」の財政危機という出発点と、その後プランを着実に実施したという「成果」とぴったりカーブが一致しています。これは、外から見れば見事な出来栄えということになるかもしれません。

しかし、身近で観察していると別の見方ができます。石原知事着任後、実は税収の好調な年度が多く、赤字決算にする必要がないにもかかわらず、意識的に赤字決算を続けることによって都政リストラ推進の組織的な動機づけとしてきた、という見方です。前項と同様、どうしてそのような見方が可

■普通会計決算の年度別推移（単位：億円）

年度区分	昭和54年度	昭和55年度	昭和56年度	昭和57年度	昭和58年度	昭和59年度	昭和60年度	昭和61年度	昭和62年度
基金総額	△607	△208	31	151	19	346	354	930	345
知事	鈴木知事								

年度区分	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度
基金総額	322	239	0	0	0	1	0	0	0
知事	鈴木知事						青島知事		

年度区分	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
基金総額	0	△1068	△881	△678	△100	△524	△425	△255	?
知事	青島知事			石原知事					

■各種基金の年度別推移（単位：百万円）

年度区分	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
基金総額	559,230	652,268	735,418	1,119,377	1,506,491	1,476,209	947,483	944,613	863,216
知事	青島知事			石原知事					

能なのかを列挙してみましょう。

- ①2000（平成12）年度、2001（平成13）年度の税収は好調でした。しかし、当局は財政危機キャンペーンを繰り返し赤字決算が続きましたが、歳出を抑え、職員の賃金カットまで踏み込んだ結果、基金（貯金）の総額は1999（平成11）年度比4千億円近く増えて2000年度1兆1193億円になり、更に2001年度1兆5064億円にまで達していました。確かに基金にはさまざまな目的を持ったものがあり、一括りにはできないものですが、最近は基金自体の廃止も多く当局が自由に扱っています。なによりも基金は都の保有するキャッシュフロー（現金）です。現金という財産があればこそ、当時から市場の評価である都債のランク付けが高かったのも当然でしょう。
- ②当局の財政危機キャンペーンのひとつは、バブル期に乱発した都債の償還が10年を経て本格的に始まる時期を迎えているというものでした。これは事実ですが、基金の1つで都債を償還するために設けられた「減債基金」は、でしめした増加傾向の中で、2002（平成14）年度で1兆円に近い9851億円にまで達しており、ピークを迎えた都債償還のため取り崩してもなお、2005（平成17）年度末でも4699億円を保持する見込みとなっています。決算時点ではもう少し膨らむに違いありません。2004（平成16）年度以降の税収増がそれを支えています。最近では当局も都債の償還を話題にしなくなりました。
- ③都当局が、石原都政になって初めて財政危機を強調するために持ち出した議論が「隠れ借金」論です。これは、借金ではないが事実上借金とみなしてよい項目として、本来望ましい減債基金の積立額が足りないことや、都の他会計からの借入れや支出金繰り延べがあること、多摩ニュータウン事業などの欠損金があることが示され、これが「隠れ借金」であり、これが解消されない以上財政危機が続いているというものでした。これは最近知事自らが財政上のレトリック（修辞）に過ぎないと発言していますし、事業としては最大の負の課題であるはずの臨海開発事業を明らかにしていないなど、精度の高いものではありません。反対に、監理団体への出資金など表に出ない「隠れ貯金」とも言える資産も明らかにしていませんから、必要以上に財政危機を強調するための議論だということが明白です。

以上のような細かい議論を抜きにしても、外形標準課税問題での敗訴への余裕の対応や羽田空港拡張工事に1千億円の無利子貸付、新銀行設立に1千億円と立て続けに投入するなど、このところ毎年知事の思い入れの強い分野に大盤振る舞いを繰り返していることをみれば、財政危機どころかむしろ余裕さえありそうだとということが明らかでしょう。

IV そして2006年度東京都予算は

IV—1 財政面及び歳入の特徴

来年度予算の編成方針は、予算概要によれば、第二次財政再建推進プランの最終年度の予算として「財政構造改革の足取りを確かなものとし、東京のさらなる発展を目指す予算」と位置づけたうえで、以下の2点を示しています。

- 1 内部努力や施策の見直しなどの財政再建を徹底するとともに、「隠れ借金」の圧縮や基金残高の確保などに取り組み、強固で弾力的な財政基盤を構築する。
- 2 都民生活の安全確保をはじめと生が直面する課題に着実に対応しながら、オリンピックなど東京の将来を展望する取組にも重点的に財源を配分し、都民の負託に積極的に答える。

そして、財政面での特徴としては以下の7点に集約されますが、このことから2006年度予算は財政再建に区切りを付けた大きな節目となる予算だとしています。

- ①財政規模（一般会計）が5年ぶりに6兆円を超えたこと
- ②都税収入が前年度に較べて大幅増が見込めること（5.9%増）
- ③都債の発行額・起債依存度が過去10年間で最低の水準となったこと
- ④一般歳出が5年ぶりに増加に転じたこと（2.0%増）
- ⑤巨額の財源不足を解消したこと（今年度で達成し、来年度も）
- ⑥地方財政の健全度を示す経常収支比率が90%以下となること（今年度決算で達成）
- ⑦基金（のうち財政調整基金+社会資本整備基金+東京オリ

ンピック開催準備基金)の残高が7年前に比べて大幅に増加する見込

給与関係費については、退職者の増加による退職手当の増加が見込まれる一方で、職員定数の削減や給与のマイナス改定によって、昨年比0.5%増の1兆6730億円に留まることを示し、投資的経費については前年度1.8%増の6343億円を計上し、いまだ十分ではない都市基盤整備に対応するとしています。

IV—2 歳出及び具体的な事業

続いて、歳出面での特徴として、経常経費のなかの職員

このほか大きな項目として、「東京オリンピック開催準備基金(仮称)」1000億円の創設が挙げられます。

以下、具体的な事業のあらましを概要に沿って列挙してみます。

■東京都の財政規模

【一般会計】

区分	平成18年度	平成17年度	増減額	増減率
歳入	61,720億円	58,540億円	3,180億円	5.4%
うち都税	45,028億円	42,508億円	2,520億円	5.9%
歳出	61,720億円	58,540億円	3,180億円	5.4%
うち歳出一般	41,823億円	41,017億円	806億円	2.0%

特別会計 [17会計]	43,177億円	45,687億円	△2,510億円	△5.5%
公営企業会計 [11会計]	19,425億円	21,172億円	△1,747億円	△8.3%
全会計合計 [29会計]	124,322億円	125,399億円	△1,077億円	△0.9%

*一般歳出とは、一般会計のうち公債費及び特別区財政調整会計繰出金、地方消費税交付金などの一定割合を区市町村に交付する経費(税連動経費)などを除いた、いわゆる政策的経費のことをいう。

*平成17年度末で、市街地再開発事業会計(特別会計)を廃止。

①都民生活の安全確保

ハイパーレスキュー隊の設置、災害情報提供システムの構築、木造家屋耐震助成制度新設、浸水対策緊急事業、公立小中校への防犯カメラ設置補助、六本木地区の防犯カメラ設置、町田警察署大規模地区交番設置、インフルエンザ対策(25億円)、アスベスト対策(48億円)、マンション耐震偽装問題への対応(34億円)等

②都市機能の拡充

幹線道路整備(786億円)、東京港の物流機能強化(101億円)、鉄道立体化(542億円)首都高速道路整備(386億円)、渋滞解消(104億円)、福祉のまちづくり(13億円)、都市鉄道建設(352億円)、羽田空港拡張(231億円)等

③福祉・保健医療の充実

子育て推進交付金の創設(145億円)、介護予防(22億円)、障害者の地域生活支援(58億円)、障害者就労支援(4億円)、都立病院の再編整備(84億円)、小児医療体制の整備(13億円)等

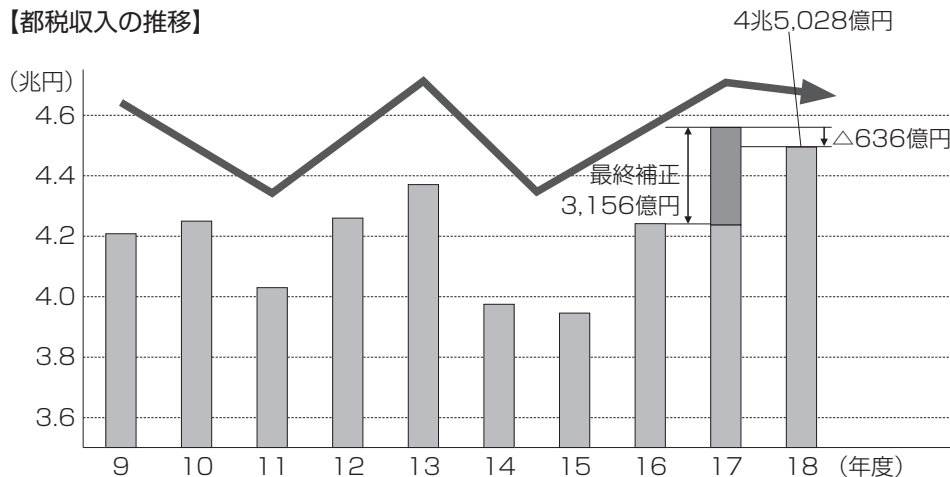
④東京の産業力強化

中小企業制度融資(1700億円)、

【都税の内訳】

区分	平成18年度	平成17年度	増減額	増減率
都税	45,028億円	42,508億円	2,520億円	5.9%
法人二税	20,128億円	18,203億円	1,925億円	10.6%
固定資産税、都市計画税	11,914億円	12,111億円	△197億円	△1.6%
その他の税	12,987億円	12,194億円	792億円	6.5%

【都税収入の推移】



*平成16年度までは決算額、平成17年度は最終補正後予算額、平成18年度は当初予算額。

中小企業の技術支援（66億円）、若者の可能性を引き出す就業支援（0.9億円）、商店街の活性化（15億円）、観光産業の振興（22億円）、農林水産業の振興（18億円）

⑤教育文化・スポーツの振興

都立高校改革推進（136億円）、中高一貫校の3校設置（4億円）、心身生涯教育支援（40億円）、青少年施策（3億円）、芸術文化の振興（8億円）、スポーツイベントによる東京の活力創出（6億円）

⑥良好な生活環境の実現

ディーゼル車対策（32億円）、有害物質・廃棄物対策（3億円）、総合的花粉症対策（34億円）、地球温暖化対策（52億円）、自然環境保護（9億円）

V 2006年度予算をどうみるか

2006年度予算は、冒頭でも触れたように、一般会計では5年ぶりに6兆円を超える予算だとされています。しかし、一般会計が6兆円を切る予算となった2002（平成14）年度は、都営住宅事業の予算が一般会計から特別会計に移され、都市再開発事業も一般会計から公営企業会計に移された年度なのです。その会計間の移動がなければ6兆円を切ることはありませんでしたから、実際にはこの5年もさほどの予算の変動はなく、緊縮予算であることを示すための意識的な操作であった可能性があります。もっとも、住宅事業については、会計移動がその後の事業縮小のきっかけになっていることから、そちらが目的で予算縮小は副産物だったかもしれません。いずれにしても、最近のマスコミ報道は当局発表そのままですから、東京都予算を対象化して観察することは重要です。2006年度は節目の予算と当局もいっていますが、政治日程的にも来年に知事選挙を控えているということを押さえる必要があります。以下、予算を観察する視点をいくつか示してみます。

①2006（平成18）年度東京都予算を短い言葉で表せば「財政再建は完了した、オリンピック東京開催を目指してがんばろう」となるでしょう。施策に濃淡をつければ、金のかかり方が違うとはいえ、明らかに都市再生がらみの「ものづくり」に傾斜しています。オリンピック招致も都市基盤整備を一挙に進めるきっかけとするつもりです。これは「いつか来た道」

であり、これまでの反省に基づかない古典的な自治体の政策選択ではないのでしょうか。オリンピック準備ということで一般会計に準備された予算は5億円、これでも大きな金額ですが、更にオリンピック開催準備基金（仮称）が1000億円です。これは何に使うのでしょうか。おそらくオリンピックの競技施設を造ることが主体でしょう。財政再建が完了し、余裕が出来たら箱物建設では、鈴木知事のたどった道とまったく同じです。

②財政に余裕があることは、2005（平成17）年度最終補正予算に見ることが出来ます。補正予算の総額は3852億円、財源は都税収入の増加3156億円が大半で、使い道の多くが、減債基金の積立（632億円）、社会資本等整備基金積立（500億円）、財政調整基金積立（1007億円）と基金積立（貯金）となっています。補正予算の主要な課題である緊急課題への取組みは279億円に留まります。この補正予算に盛り込まれた蓄財のうえに、新年度に設置されるオリンピック開催準備基金1000億円の新設があるということをお忘れはなりません。

③そして、石原知事が従来から強調してきた治安対策やディーゼル車対策、花粉症対策、教育「改革」などについては項目を立てて予算の説明が行われています。すべてが間違っているとは思いませんが、知事の個人的な思想信条や関心領域が前面に出すぎているような気がしてなりません。それを象徴するような事業が、来年度重点事業の1つに掲げられている「沖ノ島活用推進プロジェクト」（13億円）です。これは、中国との領海争いの焦点のひとつである、小笠原諸島からも隔絶した絶海の孤島に、国に代わって東京都が予算投入に踏み込むものです。

④確かに、福祉・保健医療の充実や産業力強化にもふれていますが、中身をみってみると、それぞれ厳しい都政リストラによって、福祉施設の民間委譲や廃止、都立病院の統廃合や公社化、産業技術研究所の地方独立行政法人化や農林水産関係試験研究機関の統廃合・監理団体委託が進み、その結果として穴埋めをしなければならない分野、別の事業でお茶を濁さざるをえなくなった分野への予算投入もみられますし、予算額からも充実なり強化が図られるといった評価は下せません。教育分野では改革推進ということで、単位制など新しいタイプの都立高校が開校することは示されていますが、一方4月以降、都立学校経営支援センターという組織が出来て、学校事務の集中化や経営支援と証して教職員の監視強化が図られ

ようとしています。昨年から強引な開設準備が進められ、学校の混乱が予想されます。

⑤④でふれたように、予算の数字には都政リストラの影響は表現されません。この7年間、毎年1千人を超える職員定数削減や、組織の大規模な統廃合・民営化・公社化・地方独立行政法人化が進み、この4月からは都立施設に指定管理者制度が導入されています。ここに至って人や組織などいろいろな意味で、都庁は分水嶺を越えつつあるような印象があります。民間ではリストラ方針の見直しだって行われるわけで、1000億円の基金を積み立てる余裕があるなら、例えば、福祉施設の民間委譲を撤回するなり、少子高齢化対策に逆行し、地元の反対を押し切って廃止に進む八王子・清瀬両小児病院や梅が丘病院の計画を白紙に戻す選択があってよいはずです。

VI おわりに

来年度予算から、都は「公会計制度改革」ということで、従来の単式簿記を残しながら、経理に複式簿記を導入することにしています。これは国に先行するものですが、全国ではすでに踏み込んでいる自治体もあって、日経新聞に決算公告が見られるようになりました。しかし、複式簿記といっても全国一律の考え方に基づくものではないため、試行のレベルを超えないものですが、公認会計士は勿論、内部的にも個別

事業の行政コストが明らかにできることに期待する意見もあります。しかし、今の流れでは事業改廃の道具として使われる可能性が大きく、行政の担う事業を損得勘定で切り捨てられては問題が大きすぎます。また、現状の複雑な費目や予算の組み立て方など旧態依然の部分そのままにして改革なのかという疑問もあります。

評価できることとしては資産の減価償却費を内部留保できる考え方が生まれることで、最終補正予算でも社会資本等整備基金に施設の更新分として積立が行われました。しかしそれは今後ということで、例えば膨大な更新費用がかかるとされる新宿庁舎の維持更新に当面は吸い取られてしまうかもしれません。

そして問題は、今回の「公会計制度改革」にしても職場では理解が進まないまま、事務作業的に進んでいることです。これは東京都の予算全体にも言えることで、決定過程が対外的にオープンにならないまま、公表は同時に決定したことを意味するのが実態です。この部分では国よりもはるかに遅れています。こう言うと、そんなことしているから700兆円もの国債残高となるんだという声が聞こえてきそうですが、上意下達型の予算の決め方は求心力を失わせ、組織を結局虫食みます。「公会計制度改革」の目的のひとつは自治体予算の透明化だったはずですが、予算情報の思い切った情報公開を求めたいと思います。