

# 今後の財政運営の指針

- 新たなステージに移る都財政 -

平成 18 年 7 月

東 京 都



# 目 次

はじめに .....	1
1 財政再建の状況	
(1) 財政再建に向けた主な取組 .....	3
(2) これまでの成果 .....	6
2 今後の財政運営に当たっての基本的考え方	
(1) 現状認識 .....	8
(2) 基本的視点 .....	12
3 財政構造改革に向けた新たな取組	
(1) 中期財政フレームと財政運営の基本方針の作成 .....	13
(2) 基金の積極的活用 .....	14
(3) 予算編成手法の見直し .....	16
(4) マネジメントサイクルの確立 .....	18
4 平成 19 年度から平成 21 年度の財政運営	
(1) 中期財政フレーム（一般会計）.....	20
(2) 基本方針 .....	21
おわりに .....	22



## はじめに

都は、平成 10 年度の決算において、過去最悪となる 1,068 億円もの赤字を計上し、財政再建団体への転落が現実視される危機的な財政状況に陥った。

これは、様々な要因が複合した結果ではあるが、バブル経済の崩壊とともに、戦後長く続いてきた右肩上がりの成長が終焉を迎えるという、わが国の社会経済環境に生じた大きな変化に対し、即座に的確な対応が取りきれなかったこともその一因であった。

そうした反省を踏まえ、都は、二次にわたる「財政再建推進プラン」を策定し、財政再建に全力で取り組んできた。その結果、平成 17 年度決算で実質収支が黒字に転換するなど、この間の取組がようやく実を結び、財政再建に「一つの区切り」をつけることができた。

しかし、目指すべきところは、単に財源不足を解消することではなく、社会状況が大きく変化する中においても、新たな財政需要に積極的に対応できる強固で弾力的な財政基盤を確立することである。その目的に照らせば、現段階はあくまで通過点にしか過ぎず、都財政は、将来にわたってその健全性を維持するための質的転換を強力に進めるべき新たなステージに移ったといえる。今こそ、財政再建の成果に安住せず、過去と同じ轍を踏まぬよう財政構造改革をさらに加速させていかなければならない。

このような認識の下、「財政再建推進プラン」に代わる新たな財政運営の方向を示すものとして、本指針を策定するものであり、今後はこの指針に基づき予算の編成、執行などを進めていく。



# 1 財政再建の状況

## (1) 財政再建に向けた主な取組

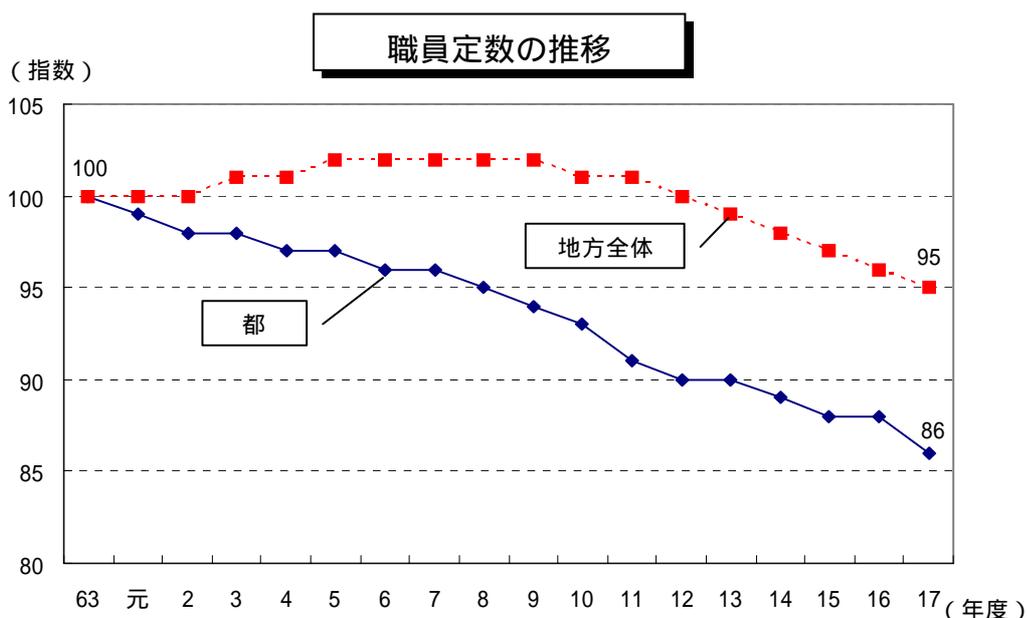
都は、平成 10 年度決算において、過去最悪となる 1,068 億円もの実質収支の赤字を計上し、その後も毎年巨額の財源不足が生じる見通しとなるなど、未曾有の危機に直面した。

そのため、平成 11 年 7 月に「財政再建推進プラン」(平成 12 年度～平成 15 年度) また、平成 15 年 10 月には「第二次財政再建推進プラン」(平成 16 年度～平成 18 年度)を策定し、全庁を挙げて財源不足の解消など、財政再建に取り組んできた。

### <主な取組>

#### \* 内部努力

平成 18 年度までの 7 年間で、11,526 人の職員定数の削減を行うとともに、職員給与についても、当時全国で最も厳しい 4 %の給料削減を時限的措置として実施するなど、内部努力に徹底して取り組んできた。



- \* 数値は、昭和 63 年度を 100 とした場合の指数である。
- \* 都は職員定数、地方全体は職員数である (共に公営企業職員を含む)。
- \* 都の数値は、清掃事業の特別区移管に伴う定数減の影響を除いている。

\* 施策の見直し

時代状況の変化や、民間または区市町村との役割分担などの観点から、経常経費、投資的経費を問わず、施策の見直し・再構築に全力で取り組んできた。

施策の見直し・再構築の例

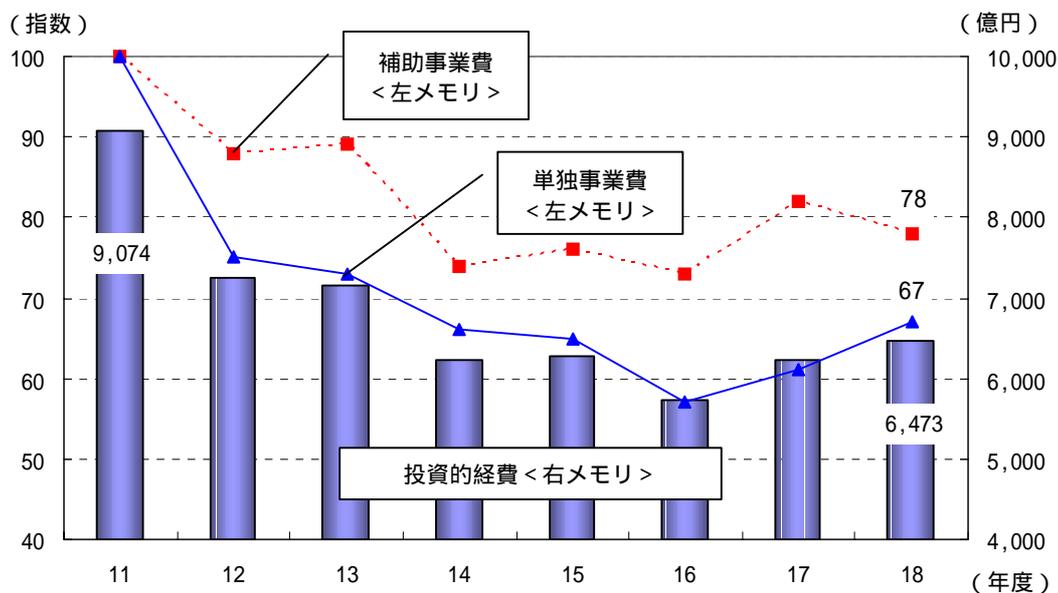
認証保育所制度

- ・東京の特性に着目した独自の基準を設定し、企業の参入と事業者間の競争を促進
- ・都民の保育ニーズに応えるとともに、市場原理の導入によりコストを削減

中小企業制度融資

- ・融資メニューの整理統合などにより、中小企業にとり活用しやすい制度へ再構築
- ・低金利を踏まえ、預託金の見直しを行いつつ、融資目標額は同規模を確保

投資的経費の推移（一般会計当初予算）

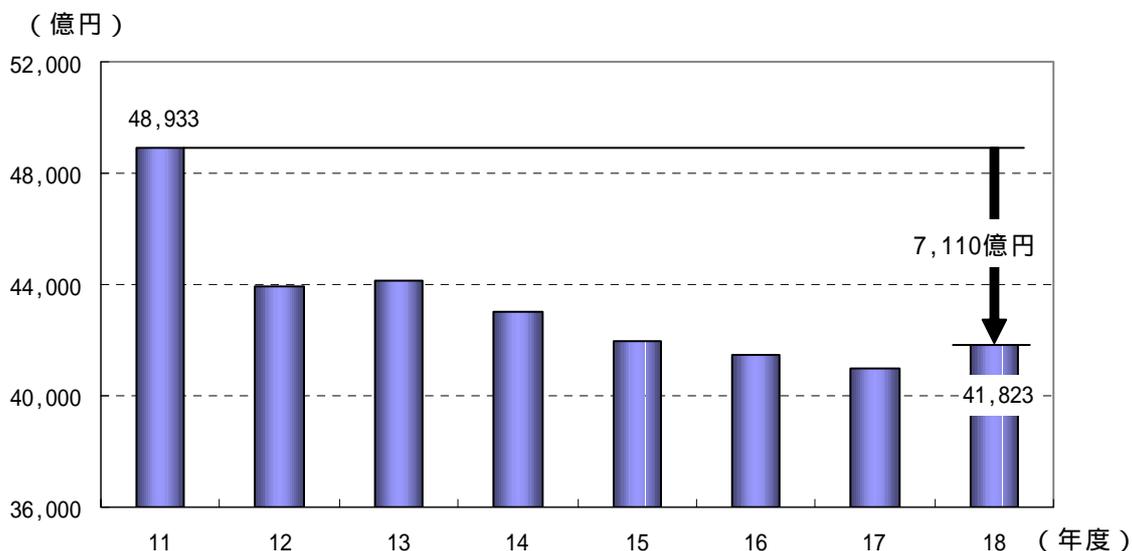


\* 補助事業費、単独事業費は、平成 11 年度を 100 とした場合の指数である。

\* 単独事業費には、国直轄事業負担金を含む。

こうした取組などにより歳出の削減を進めた結果、一般歳出は、この7年間で7,110億円もの大幅な減となった。

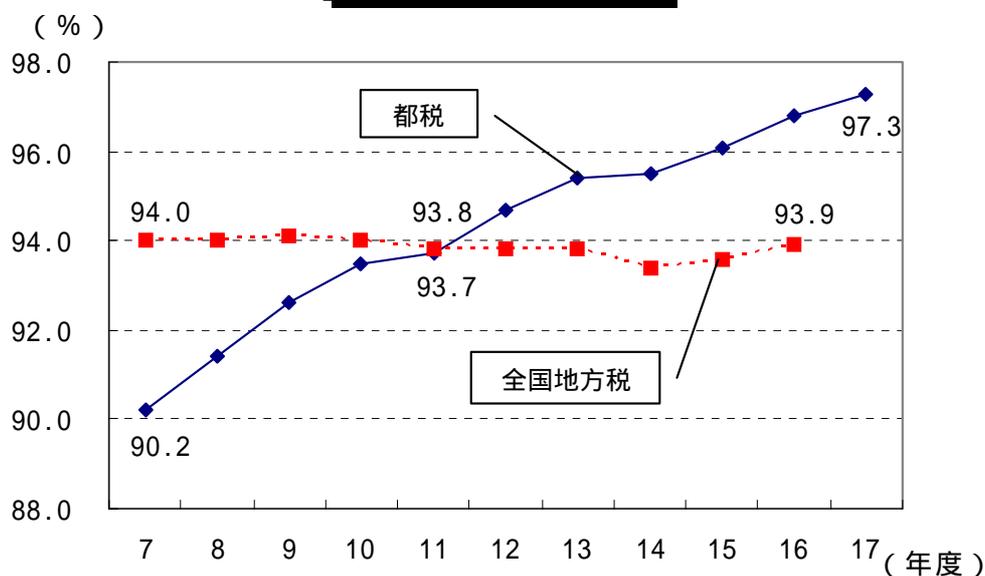
### 一般歳出の推移（一般会計当初予算）



\* 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税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をいう。

また、歳入の確保についても、徴税努力を重ねた結果、平成11年度に93.7%であった都税の徴収率を17年度には過去最高の97.3%に引き上げるなど、積極的な取組を進めた。

### 徴収率の推移



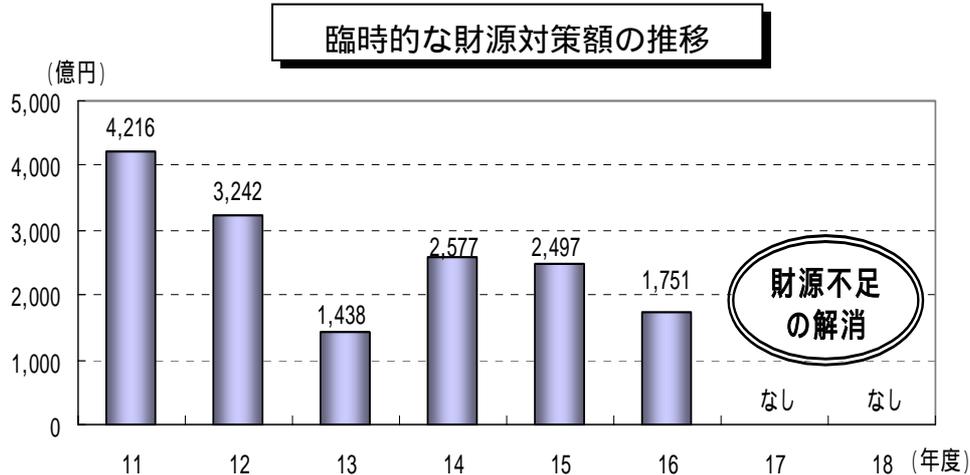
## (2) これまでの成果

この間の歳出・歳入両面での取組により、プランで掲げた2つの数値目標を達成することができた。また、その他の財政指標についても大幅に改善するなど、財政再建に「一つの区切り」をつけた。

### < 2つの数値目標の達成 >

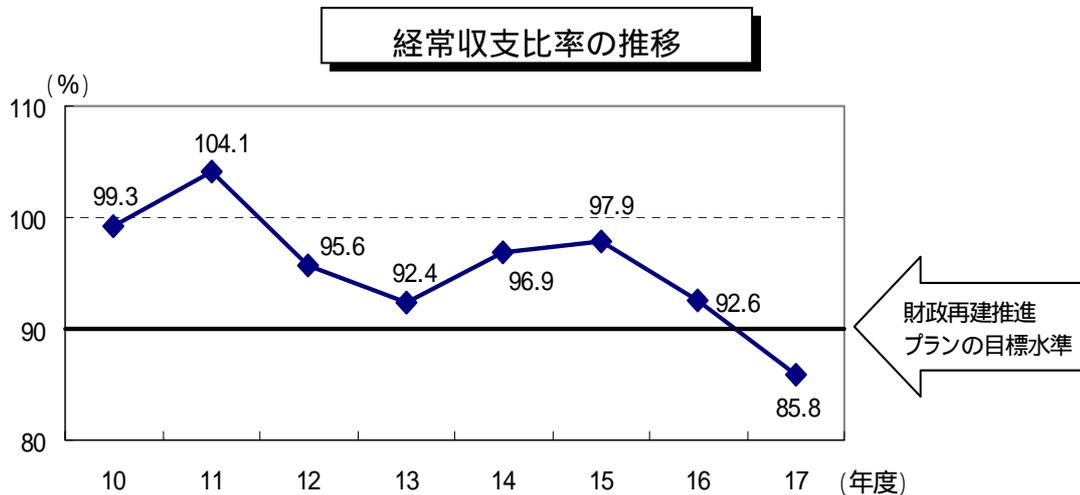
#### \* 巨額の財源不足の解消

平成11年度予算では巨額の財源不足が発生し、4,216億円もの臨時的な財源対策を講じなければならなかったが、18年度までにこの巨額の財源不足を解消することができた。



#### \* 経常収支比率の改善

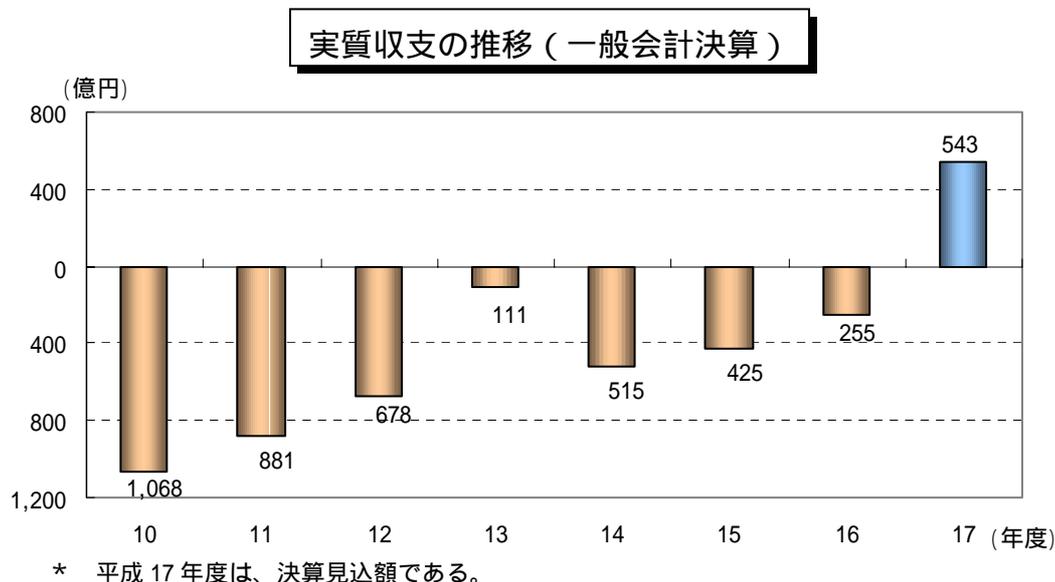
平成11年度決算で100%を上回っていた経常収支比率は、17年度決算において85.8%（速報値）となり、90%以下の水準にまで改善することができた。



## < 各種財政指標の改善 >

### \* 実質収支の黒字化

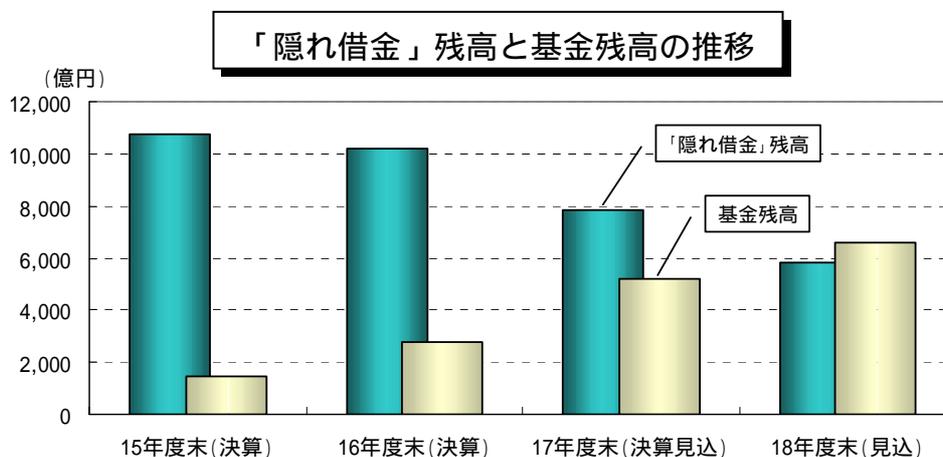
平成 10 年度決算において過去最悪の赤字となり、以降も赤字が続いていた実質収支は、17 年度決算において黒字に転換することができた。



### \* 「隠れ借金」の圧縮と基金残高の確保

減債基金の積立不足や他会計からの借入金など、一時は 1 兆円を上回っていた「隠れ借金」は、平成 18 年度末には約 5,800 億円とほぼ半減する見込みとなった。

一方、ピーク時（平成元年度末）には 1 兆円を超えていた基金残高は、平成 11 年度末には 869 億円にまで減少していたが、18 年度末には 6,000 億円を超える水準にまで回復し、「隠れ借金」を上回る見込みとなった。



\* 平成 18 年度末の基金残高は、平成 17 年度末残高に、平成 18 年度当初予算及び平成 17 年度の歳計剰余金処分に伴う積立予定額を加えた額である。

\* 基金残高は、財政調整基金、社会資本等整備基金及び東京オリンピック開催準備基金の合計である。

## 2 今後の財政運営に当たっての基本的考え方

### (1) 現状認識

今後の財政運営を展望すると、社会資本ストックの更新経費や社会保障費などの需要の増加要因を抱え、さらに、重要施策をはじめ東京の将来を見据えた先進的な施策にも積極的に取り組まなければならない時期に来ている。

一方、財源の根幹をなす都税収入は、当面は堅調に推移すると見込まれるものの、そもそも景気変動に左右されやすく不安定であることに加え、国による不合理な地方税財政制度の見直しが行われる危険性も否定できないなど、減少リスクを抱えている。

また、長期的には、人口減少・少子高齢社会の本格的な到来という社会構造の大きな転換期を迎え、税収の大幅な増加を見込むことは難しい状況の中、財政需要の増加が見込まれるという二重に厳しい時代に突入していく。

これまで、財政再建の取組を進め、歳出規模の削減による収支の改善に努めた結果、財政再建に「一つの区切り」をつけたものの、社会状況の変化により今後増大する財政需要に確実に対応しつつ、東京の将来を展望する新たな取組にも積極的に対応できる財政基盤は、未だ十分確立されたとは言えない状況である。

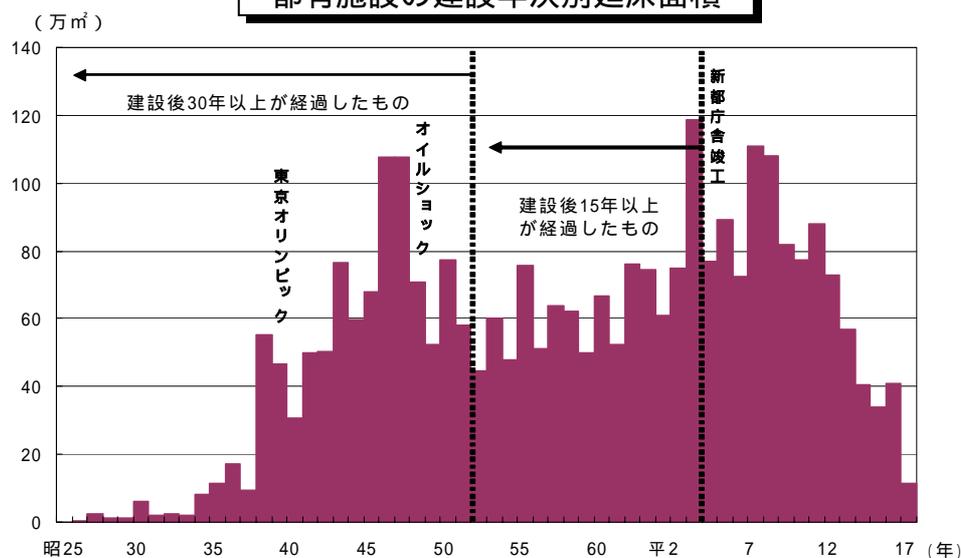
## 都財政が抱える課題

### <歳出>

#### \* 社会資本ストックの更新経費の増加

高度経済成長期やバブル期を中心に整備された社会資本や大規模施設が続々と更新期を迎えており、これまで先送りせざるを得なかった分も含め、今後、多額の経費が必要となることを見込まれる。

### 都有施設の建設年次別延床面積

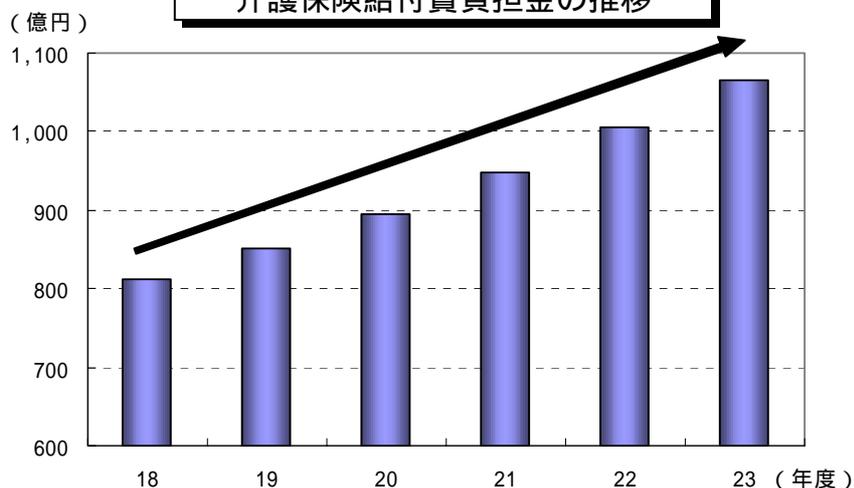


- \* 平成 17 年 3 月末日現在。
- \* 公営企業局(交通局、水道局、下水道局)を除く。
- \* 建設年は、公有財産台帳上の建設年月日を基準とした。

#### \* 社会保障費の増加

本格的な少子高齢社会の到来に伴い、介護保険や老人医療費などの負担増が見込まれることに加え、その他の高齢者対策や少子化対策なども一層の充実が求められている。

### 介護保険給付費負担金の推移



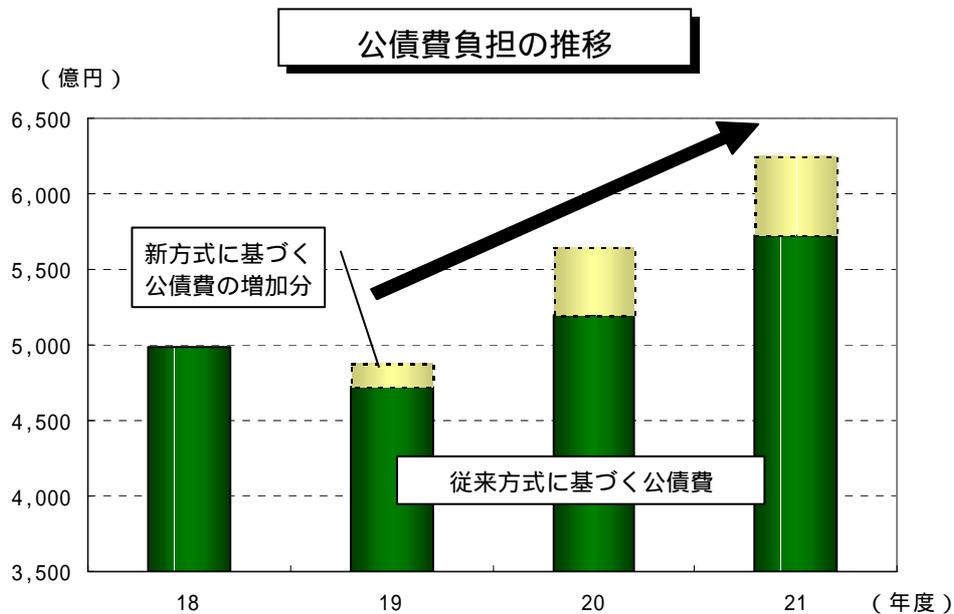
- \* 平成 18 年度は予算額、平成 19 年度以降は推計による見込額である。

\* 将来に向けた社会資本の整備

これまで財政再建の取組を進める中で、投資的経費の大幅な削減を図ってきたが、2016年のオリンピック招致なども見据え、将来に向けた社会資本の整備にも積極的に取り組んでいく必要がある。

\* 減債基金の積立方式変更に伴う公債費負担の増加

残存する「隠れ借金」の大半を占める減債基金の積立不足の解消に加え、地方債の「協議制度」への移行に伴い、新たな財政指標として導入される「実質公債費比率」の基準にあわせて減債基金の積立方式が変更されたため、公債費の負担がさらに増加することが見込まれる。



\* 平成18年度は予算額、平成19年度以降は推計による見込額である。

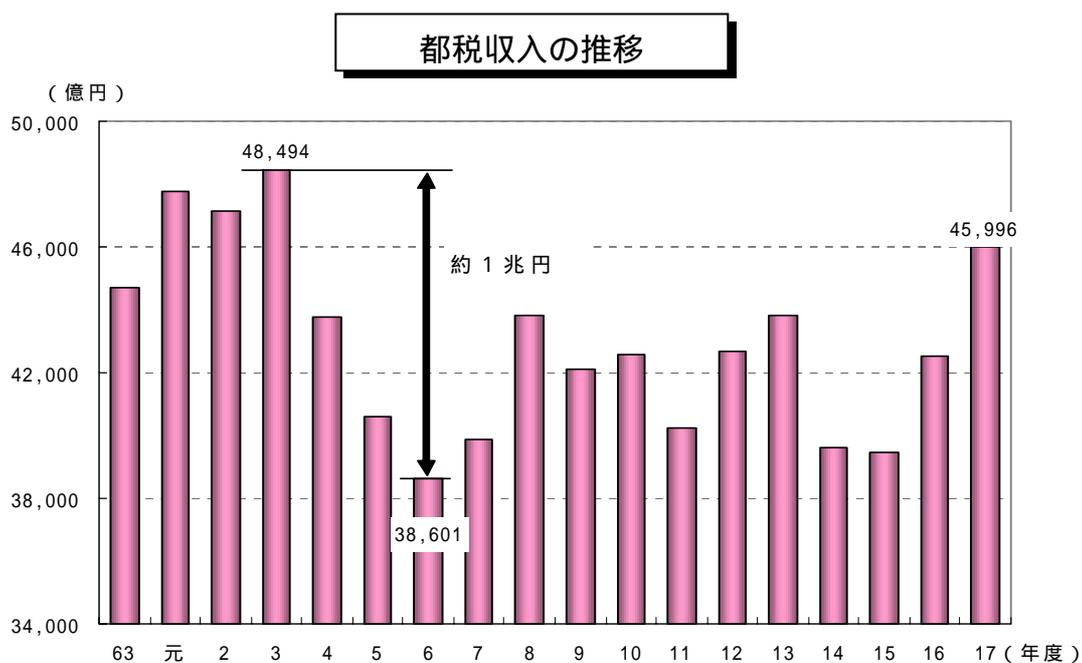
\* 「負の遺産」の存在

都には、当初計画と実績が大きく乖離し、いずれ事業の見直し・再構築が避けられないものでありながら、未だに手をつけていない、いわゆる「負の遺産」が存在している。こうした懸案課題の解決には、相応の財政支出が必要となるものもあるが、先送りすることなく抜本的な対策を講じる必要がある。

## <歳入>

### \* 都税収入の不安定性

法人二税が多くを占める都税収入は、回復・悪化を繰り返す企業収益の影響を受けやすく、これまでも極めて不安定な形で増減してきた。近年、都税収入は堅調に推移しているが、景気の動向如何では大きく反転することもあり得る。



\* 平成 16 年度までは決算額、平成 17 年度は決算見込額である。

### \* 地方税財政制度見直しの影響

都は、不合理な税財政制度の見直しには強く反対を続けているが、それでもなお、都市と地方の財政上の格差を解消するとの名目で、都合よく制度に手を加え、東京から財源を吸い上げようと画策する動きが後を絶たない。

(例)・法人住民税の分割基準の見直しを行おうとする動き

・地方法人課税に新たな配分基準を導入しようとする動き

## ( 2 ) 基本的視点

巨額の財源不足に直面していたこれまでの7年間は、各年度の財政状況に応じて原則シーリングをマイナスに設定することにより、予算要求の段階から経費の削減を図り、歳出規模の抑制に効果をあげてきた。

社会状況が大きく変化する中においても、課題を先送りせず必要な施策を確実に実施していくためには、単なる収支の均衡という量的改善だけでなく、都財政の質的転換を進め、強固で弾力的な財政基盤を確立しなければならない。

そのため、より中長期的な視点から、各局が主体的に施策のスクラップ・アンド・ビルドを行っていく仕組みを構築するなど、財政運営の手法にまで踏み込んだ見直しを行う必要がある。

今後も、全庁を挙げて行財政改革を推進する中で、引き続き聖域を設けることなく施策の見直し・再構築を進め、財政構造改革をさらに加速させていく。

以上の点を踏まえ、今後の財政運営の基本的視点は、以下のとおりとする。

### 中長期的な視点の重視

将来にわたって様々な課題に対応し、より安定的に行政サービスを提供していくため、各年度の収支の均衡という短期的な視点だけではなく、中期財政フレームの作成や財源の年度間調整の仕組みを強化するなど、より中長期的な視点を重視した財政運営を行う。

### 各局の主体的取組の推進

都民要望にきめ細かく応えていくとともに、都財政の質的転換を進めるため、財務局は、各局に対し権限の一部を移譲する。各局は、財政運営の方向性を踏まえながら、自らの責任の下、制度や事務事業の根本にまで遡った施策の見直し・再構築を積極的に進める。

その際、公会計制度改革によって新たに作成される財務諸表や、再構築される「事務事業評価」などのツールも最大限活用していく。

### 3 財政構造改革に向けた新たな取組

#### (1) 中期財政フレームと財政運営の基本方針の作成

安定的に行政サービスを提供していくため、3年間の「中期財政フレーム」を作成して中期的な財政状況を見通すとともに、財政運営の基本方針を明示することにより、各局の自主的・自発的な改革を促進し、都財政の質的転換を図っていく。

財政再建に「一つの区切り」が付き、今後は将来にわたる様々な課題に対応し、より安定的に行政サービスを提供していくために、単年度ごとの取組だけではなく、より中長期的な視点に立った財政運営を行う。

そのため、中期財政フレームを作成し、3年間の都財政の状況を見通した上で、当該期間における財政運営の基本方針を明示する。

各局は、この方針に基づき、複数年度を視野に入れた事業運営を行うことにより、予算の単年度主義の限界を克服し、より自主的・自発的な改革を進め、都財政の質的転換につなげていく。

## ( 2 ) 基金の積極的活用

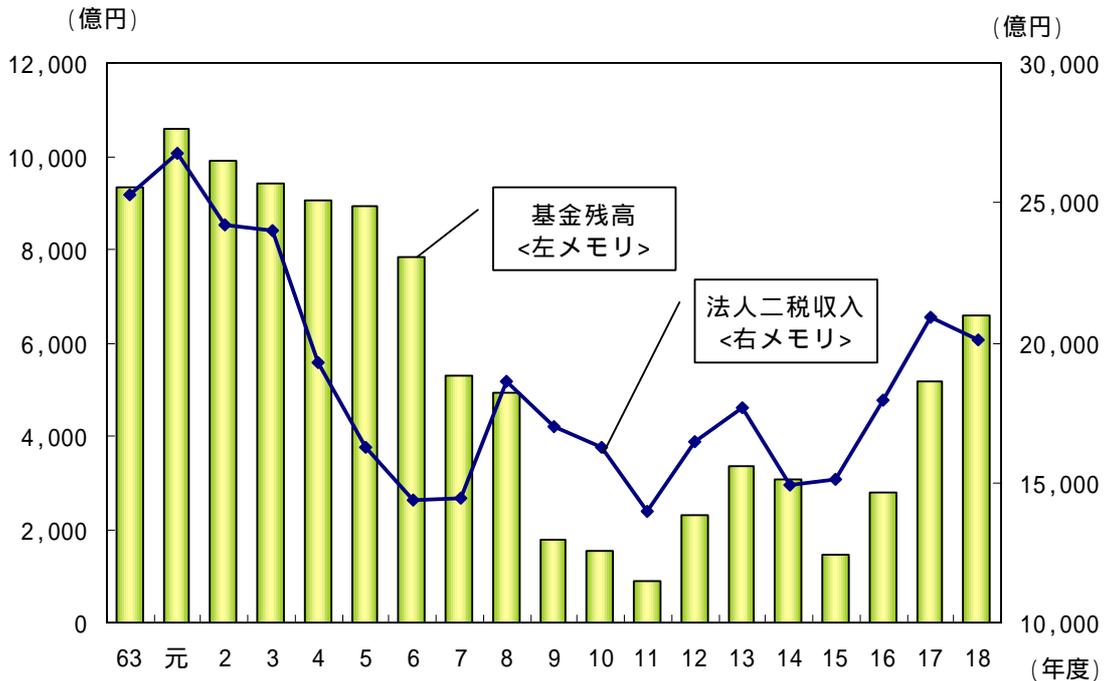
歳入の根幹をなす都税収入が不安定な中であっても、より安定的に行政サービスを提供していくため、基金の積極的な活用を図ることにより、財源の年度間調整機能を強化する。

今後は、中期財政フレームと財政運営の基本方針を作成し、中長期的視点に立った財政運営を行うが、歳入の根幹をなす都税収入が不安定な中であっても、より安定的に行政サービスを提供していくためには、基金を積極的に活用していくことが必要である。

例えば、中期財政フレーム作成時に想定していなかった都税の減収が生じた時には、基金の取崩を行うことにより財源を確保する。同様に、都税の増収が生じた時には、積極的に基金の積立を行うことにより基金残高の確保を図り、将来に備える。

また、今後新たな財政需要として見込まれる社会資本の整備などに備え、年度間の財政負担の平準化を図るため、例えば、土地の売却収入など一時的な増収については基金に積立て、計画的に活用することなどを検討する。

## 法人二税収入と基金残高の推移



\* 平成16年度までは決算、平成17年度は決算見込、平成18年度は当初予算ベースである。

\* ただし、平成18年度末の基金残高は、平成17年度末残高に、平成18年度当初予算及び平成17年度の歳計剰余金処分による積立予定額を加えた額である。

\* 基金残高は、財政調整基金、減債基金（年度間の財源調整分で平成8年度まで）、社会資本等整備基金及び東京オリンピック開催準備基金の合計である。

都税収入の多くを占める法人二税は、景気の変動による影響を受けやすく極めて不安定な形で増減を繰り返してきており、例えば、平成元年度と平成6年度を比較すると5年間で1兆円を超える減収となるなど、短期間で大幅な減収となったこともある。

平成元年度末に1兆円を超えていた基金残高は、財源対策などのために取崩を続けた結果、平成11年度末には1,000億円を下回る水準まで減少した。

都は、地方交付税の不交付団体であり、安定した財政運営を実現する上で、基金は重要な役割を果たしている。都の基金残高は、平成18年度末には6,000億円を超える見込みであるが、過去の経験に照らしても、決して十分な水準であるとは言えず、さらなる積立が必要である。

### ( 3 ) 予算編成手法の見直し

経費区分やシーリング対象事業の見直しなどを通じ、予算編成における役割分担の明確化を図り、各局が責任を持って自主的・自発的な改革を進めるための仕組みを構築する。

#### 局裁量費の設定

予算編成における各局との役割分担の視点から、定型的・経常的な経費は局の裁量に委ねることとし、そのための新たな経費区分を設定する。

平成 20 年度予算編成から実施する。

#### 指定事業の設定

事業の着実な実施と予算編成の効率化を図る観点から、「指定事業」を設定し、その経費はシーリングの対象外とする。

「指定事業」は、一定以上の規模を有する事業のうち、法令に基づき経費の積算がルール化されている事業、年度ごとに事業費が大きく増減する臨時的な事業などの中から、あらかじめ財務局が設定する。経費の精査は、主に規模や緊急性などの視点から行う。

平成 19 年夏までに「指定事業」を定め、平成 20 年度予算編成から実施する。

## 大規模施設等の改築・改修の計画的な実施

高度経済成長期やバブル期に大量に整備された大規模施設、庁舎等が改築・改修時期を迎えている。こうした大規模施設等の改築・改修については、財政への影響を平準化するため、計画的に実施していく必要がある。

そのため、財産の利活用や事業の見直しによる施設そのものの必要性などの観点から財務局が示す、保全に関する方針に基づき、大規模施設等の改築・改修計画を作成する。

この計画に基づく経費は、将来世代への負担の先送りを回避するためシーリングの対象外としつつ、財政状況等を勘案しながら所要額を予算に計上する。

平成 19 年夏までに計画を策定し、平成 20 年度予算編成から実施する。

## 管理事務費等の弾力的な執行

管理事務費、建物維持管理・補修費について、各局の内部努力や創意工夫などにより執行の段階で経費の節減を図った場合には、インセンティブとしてその一定割合を増額措置する。この措置については、平成 18 年度予算の執行状況を踏まえ、順次実施する。

また、建物の維持や補修を着実に実施する観点から、当該経費については、過去の決算状況などを勘案した上で、平成 19 年度予算で改めて所要額を計上する。

こうした取組を前提として、平成 20 年度予算編成では、現行の経費区分についても見直しを行う。

## (4) マネジメントサイクルの確立

事務事業評価や事業別バランスシートなどのツールを活用することで、事後検証を徹底するとともに、その結果を施策の見直し・再構築や予算に的確に反映するための仕組み（マネジメントサイクル）を確立する。

### 各局責任の明確化

事業を実施するに当たり、各局は、責任を持ってその目的や効果などを明らかにするとともに、実施後においても事後検証を徹底することにより、事業の不断の見直しに努めていく必要がある。

事務事業評価や、新たに作成される事業別バランスシートなどのツールも活用し、より一層質の高い決算分析や事後検証を行い、次の予算に的確に反映するための仕組み（マネジメントサイクル）を確立する。

財務局がバランスシートなども活用した年次報告書（都財政のアンニュアル・レポート）を平成 18 年度決算から作成・公表することを踏まえ、各局においても、同様に局別の年次報告書の作成・公表に取り組んでいく。

### 事務事業評価の実施

マネジメントサイクルを機能させるため、各局が事業の目的や進捗状況、費用対効果などについて分析し事後検証を行うとともに、「事務事業評価」を財務局が所管することにより、予算編成の中で実施する新たな仕組みに再構築する。

新たな事務事業評価は、以下の事業を対象として各局と財務局が予算編成過

程の中で実施するものであり、その結果は次の予算に反映される。

## **ア 終期を設定した事業を対象にした事務事業評価**

平成 19 年度以降の新規事業については、終期を設定するとともに、引き続き事業を実施する場合には、事務事業評価の対象とする。

新規事業のみならず、既存の事業についても、必要に応じて対象を拡大していく。

## **イ 特定の事業を対象にした事務事業評価**

各局が抱える懸案事業などについて、財務局があらかじめ指定するものを事務事業評価の対象とする。

## **ウ 大規模プロジェクトなどの全体計画の公表**

大規模プロジェクトをはじめ、ハード・ソフトの両面において、複数年度にわたり大きな財政負担を伴う事業を新たに実施する際には、目標や後年度の財政負担などの全体計画を明らかにする。

公表した計画について、進捗状況など、その実績を毎年度公表するとともに、事務事業評価へつなげていく。

当初の計画を見直した場合には、改めて見直し後の目標や後年度の財政負担などの全体計画を明らかにする。

## **事業別バランスシートの活用**

事業別バランスシートの活用にあたっては、これまで「機能するバランスシート」で行った事例分析を参考にしつつ、例えば、都有施設別の財務諸表など活用可能な事業から分析をすすめ、順次対象を拡大していく。

また、各局は、分析手法などについて財務局と具体的な検討を進め、積極的に活用していく。

## 4 平成 19 年度から平成 21 年度の財政運営

### ( 1 ) 中期財政フレーム ( 一般会計 )

( 単位 : 億円 )

区 分	18 年度予算	19 年度	20 年度	21 年度
歳 入	61,720	62,600	63,100	63,800
都 税 等	48,950	50,500	51,000	51,700
都 債	3,563	2,900	2,900	2,900
国 庫 支 出 金 等	9,207	9,200	9,200	9,200
歳 出	61,720	62,600	63,100	63,800
給 与 関 係 費	16,730	17,100	17,100	17,000
事 業 費	25,093	25,700	25,800	25,700
公 債 費	4,989	5,300	5,900	6,600
税 連 動 経 費 等	13,908	12,300	12,600	12,800
東京オリンピック開催準備基金積立	1,000	1,000	1,000	1,000
そ の 他 の 歳 出	-	1,200	700	700

\* このフレームは、より中期的視点に立った財政運営を進めるため、平成 18 年度当初予算をベースに、現時点で見込まれる主な歳入・歳出の増減要素を加味した上で試算したものであり、今後の予算編成を拘束するものではない。

\* 「都税等」は、都税、地方譲与税、地方特例交付金である。都税は、税源移譲など平成 18 年度までの税制改正の影響を踏まえた上で、毎年度さらに 2 % の増を見込んでいる。

なお、今後新たな税財政制度の見直しが行われないことを前提としている。

\* 「国庫支出金等」は、国庫支出金、諸収入、その他の収入である。

\* 「公債費」は、減債基金におけるこれまでの積立不足の一部解消分及び積立方式の変更に伴う増加分を反映している。

\* 平成 18 年度の「税連動経費等」には、他会計借入金償還金などを含んでいる。

\* 「その他の歳出」として想定しているのは、「負の遺産」への対応、大規模施設等の計画的改築・改修などである。

## ( 2 ) 基本方針

財政再建の成果を踏まえ、今後も都政は山積する課題に的確に対応するとともに、重要施策をはじめ、東京の将来を見据えた取組も積極的に進めていかなければならない。

都税収入が堅調に推移することが見込まれるこの3年間は、将来にわたって必要な施策を確実に実施していくための強固で弾力的な財政基盤の礎を築く重要な時期である。

そのため、状況が激変しない限り、今後3年間の予算要求枠はゼロ・シーリングを基本とする。その中で、制度の根本にまで遡った施策の見直し・再構築によりスクラップ・アンド・ビルドを徹底し、歳出を安定化させる。

さらに、「負の遺産」に対しても、問題を先送りすることなく抜本的な対策を講じていくなど、財政構造改革をさらに加速し、各局の主体的な取組の下、本格的に都財政の質的転換に取り組んでいく。

各年度の収支の過不足については、基金の積立・取崩等によって財源の年度間調整を行う。想定以上に都税収入が増加した場合は、基金に積極的に積み立て、残高の確保を図る。

## おわりに

右肩上がりの経済成長が終焉し、都税収入と歳出規模との間に顕著なギャップが生じて以来、都財政は長い間財源不足との戦いに明け暮れてきた。今日の姿は、財源不足の解消を至上命題として進めてきた取組が、ようやく結実したものである。

これまでの成果により、都財政は財政再建に「一つの区切り」をつけ、この先新たなステージに移ることになる。本指針では、この新たなステージにおける中長期をにらんだ財政運営の基本的な考え方を示すとともに、意思形成の仕組みに関しては構造的な部分にまで踏み込み、具体的な取組を示した。

したがって、本指針は、これまでの「財政再建推進プラン」とは異なり、取組期間、数値目標、工程表などには触れていない。一方で、予算編成手法などについては、庁内分権の視点に立ち、新たな試みを盛り込みながら、思い切った改革を進めている。

我々が最終的に目指すべきところは、一連の取組を通じ、社会状況の変化に関わらず、持続可能な財政を実現することである。息の長い取組となるが、肝心なのはそのスタートであり、緒となる取組の成否が将来を左右する重要な鍵となる。そうしたことから、中期財政フレームを示した平成19年度から平成21年度までの今後3年間は、本文で示した方針を確実に実行しなければならない。この3年間の取組が所期の成果を収めたとき、この指針は最初のゴールに到達することになる。

我々には、財政再建の成果を都民に還元していくことが求められている。その答えとなるのが本指針であり、本指針で示した考え方を具現化していくためには、職員一人ひとりが時代や状況の変化を正しく認識し、主体的に行動を起こす必要がある。新たなステージにおいても、我々にはこれまでと同様に大きな責務が課せられていることを肝に銘じなければならない。

印刷物規格表 第2類

登録番号 (17)030

平成18年7月 発行

## 今後の財政運営の指針

- 新たなステージに移る都財政 -

編集・発行 東京都財務局主計部財政課  
〒163-8001 東京都新宿区西新宿二丁目8番1号  
電話 03(5388)2667

印刷 株式会社中央謄写堂

