

コロナ禍の東京都財政の現状と今後の課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

2020年度の東京都財政は、かつてのバブル崩壊やリーマンショック後の都財政と同様に、歴史に残ることになるであろう。新型コロナウイルス感染症は、都民生活や都の経済社会に大きな影響を及ぼしているが、まず今年度当初予算から9月補正までの経緯を概観し、次年度の予算見積もりの課題を考えたいと思う。

1. 当初予算から9月補正までの経緯

一般会計の予算規模は、時系列には以下のように推移している。補正予算は9月補正(案)まで、実に10回にわたっている(9月補正案は9月18日から始まる第3回定例都議会で審議される)。

○ 当初予算 7兆3,540億円

○ 補正予算

- ・ 都区財政調整協議に伴う令和2年度補正予算案 18億円
- ・ 令和2年度補正予算案(追加分) 335億円
- ・ 医療提供体制の強化等にかかる補正予算について 232億円
- ・ 令和2年度4月補正予算(案)について 3,568億円
- ・ 緊急事態措置の延長等にかかる補正予算について 449億円
- ・ 令和2年第二回定例会補正予算(案)について 5,826億円
- ・ 令和2年度7月補正予算(案)について 3,111億円
- ・ 営業時間短縮の要請に伴う補正予算について ▲119億円
- ・ 営業時間短縮の要請の延長に伴う補正予算について ▲211億円
- ・ 令和2年度9月補正予算(案)について 3,313億円

都区財政調整協議に伴う令和2年度補正予算は、都区財政調整について、都提案ベースで調製した令和2年度当初予算案を、都区協議の合意内容に基づき変更する必要が生じたことを理由としている。

営業時間短縮の要請に伴う補正予算と営業時間短縮の要請の延長に伴う補正予算については、ともに「感染拡大防止協力金」の現時点での執行状況を踏まえた不用額の減額により対応することとし、▲119億円、▲211億円の減額補正となっている(減額した計330億円は財政調整基金に戻している)。

○ 当初予算と9月補正予算(案)との財政規模比較

- ・ 当初予算 7兆3,540億円

・ 9月補正（案） 9兆 154億円 差額1兆6,614億円増額（22.6%増）

○ 新型コロナウイルス感染症への対応

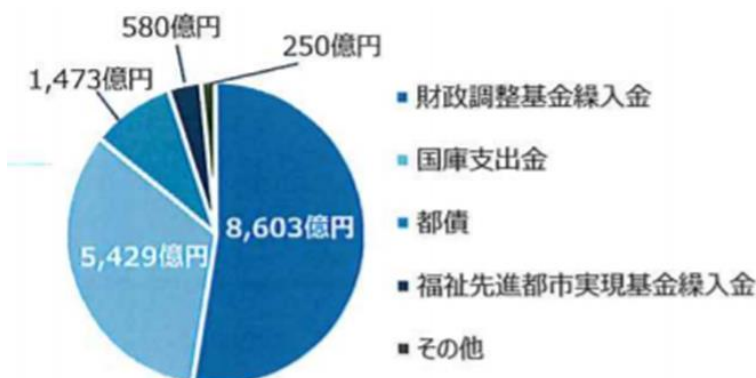
東京都財務局は令和元年度「東京都年次財務報告書」（2020年9月）において、新型コロナウイルス感染症への対応をまとめている。それによれば「都は、新型コロナウイルス感染症へお対応として、数字にわたる補正予算編成などを通じて、総額約1兆6000億円規模の緊急対策を講じてきた」と述べている。具体的には以下の表のとおり。

新型コロナウイルス感染症に係る緊急対策

対策の柱	補正予算額等	主な事項
新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する対策	6,495億円	<ul style="list-style-type: none"> ・ 感染拡大防止協力金（営業時間短縮に係る協力金を含む） 1,560億円 ・ 医療従事者等への慰労金の支給 833億円 ・ 患者受入に向けた空床確保料の補助 968億円 ・ 宿泊施設活用事業 371億円 ・ 「新型コロナウイルス感染症患者受入医療機関臨時支援金」の支給 200億円
経済活動と都民生活を支えるセーフティネットの強化・充実	9,089億円	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中小企業制度融資等 7,161億円 ・ 生活福祉資金貸付事業補助 1,143億円 ・ 「東京都家賃等支援給付金」の支給 440億円 ・ 飲食事業者の業態転換支援 53億円
感染症防止と経済社会活動との両立等を図る取組	177億円	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新しい生活様式に対応したビジネス展開支援 117億円 ・ 学校における新型コロナウイルス感染症対策事業の拡充 47億円
社会構造の変革を促し直面する危機を乗り越える取組	574億円	<ul style="list-style-type: none"> ・ テレワーク活用促進緊急支援 450億円 ・ 学校におけるオンライン学習等の環境整備等 115億円
総額	1兆6,335億円	

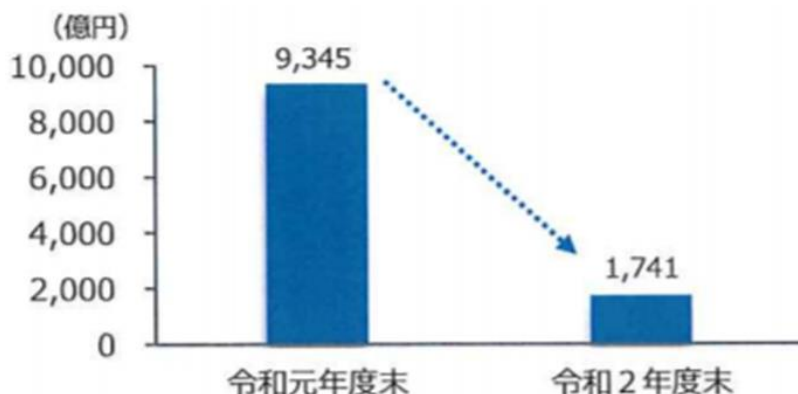
※ 補正予算額等は、令和2年度9月補正予算（案）までの総額であり、予備費及び既定経費による対応並びに公営企業会計予算を含みます。

緊急対策の財源



※ その他には、予備費及び既定経費による対応並びに公営企業会計予算（国庫支出金充当分を除く）を含みます。

財政調整基金の残高



※ 令和2年度末は令和2年度9月補正予算(案)までを反映した予算ベースの見込額であり、令和元年度決算剰余金の義務積立額702億円を含みます。

緊急対策の財源と財政調整基金は上図の通りである。財源は財政調整基金取崩し8,603億円(52.5%)と国庫支出金5,429億円(33.2%)とが圧倒的に多く、2つで1兆4,032億円と補正予算等総額1兆6,335億円の役86%を占める。財政調整基金は図の説明にある通り、令和元年度決算剰余金を義務積立として財政調整基金に繰入れているので、令和2年度末見込みでは1,741億円となっている(9月補正段階の見込み)。

○ 各段階新型コロナウイルス対策の概要

新型コロナウイルス対策の概要

4月補正	第二定例会補正	7月補正	9月補正
①新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する対策 ②経済活動と都民生活を支えるセーフティネットの強化 ③社会構造の変革を促し、直面する危機を乗り越える取組	①新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する対策 ②経済活動と都民生活を支えるセーフティネットの強化 ③感染症防止と経済社会活動との両立等を図る取組 ④社会構造の変革を促し、直面する危機を乗り越える取組	①新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する対策 ②経済活動と都民生活を支えるセーフティネットの強化・充実 ③感染症防止と経済社会活動との両立を図る取組 ④社会構造の変革を促し、直面する危機を乗り越える取組	①新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する対策 ②経済活動と都民生活を支えるセーフティネットの強化・充実 ③感染症防止と経済社会活動との両立を図る取組 ④社会構造の変革を促し、直面する危機を乗り越える取組

上表のように、第二定例会補正から「感染症防止と経済社会活動との両立等を図る取組」が加わった以外はほとんど変わらない。東京都の対策が、国も含めて7月以降の第二波による感染拡大にも新たな対策を打ち出せていないことを財政の上からも裏付けるものといえる。

2. 2021年度（令和3年度）東京都予算の見積方針

東京都は8月28日、副知事依命通達を派発出し、2021年度（令和3年度）東京都予算の見積方針を示した。「令和3年度東京都予算の見積方針のポイント」は以下の通りである。

令和3年度予算の位置づけ

財政環境の先行きを見通すことが困難な中、これまで培った財政対応力を最大限発揮し、新しい「未来の東京」の実現に向けて、都政に課された使命を確実に果たしていく予算

基本方針

- ① 新型コロナウイルス感染症との闘いを乗り越えるとともに、「新しい日常」や「持続可能な都市・東京」の実現に向けて、戦略的な取組を果敢に進めていくこと
- ② 社会変革に適応したデジタル化による都民サービスの向上など、都政の構造改革を進めるとともに、ワイズ・スペンディングの視点により無駄を一層無くし、健全な財政基盤を堅持すること

※ワイズ・スペンディング【wise spending】

「賢い支出」という意味。不況対策として財政支出を行う際は、将来的に利益・利便性を生み出すことが見込まれる事業・分野に対して選択的に行うことが望ましい、という意味で用いられる。（goo 辞典）

- ③ 東京2020大会を都民・国民の理解を得られる安全かつ持続可能な大会として実施し、次世代へレガシーを継承していくこと

ポイント

集中的・重点的な取組へのメリハリを強化した予算配分を実施

- 管理事務費など経常的・定型的な経費については、マイナス10%のシーリング
- 政策的経費については、スクラップ・アンド・ビルドを徹底し、原則としてゼロシーリング
 - ・ 長期戦略の事業案のうち、感染症対策や構造改革の取組をはじめ、新規事業に係る経費は、シーリングの枠外とし、必要性等をより一層十分に分析・検証の上で見積り
 - ・ 既存事業は、事業の見直し・再構築に加え、徹底的な経費精査を実施

日程

10月下旬 各局からの予算要求締切り

1月下旬 令和3年度予算案発表予定

ポイントの2番目にある「長期戦略の事業案」については、「『未来の東京』を見据えた都政の新たな展開について～構造改革を梃子として～」において、令和2年8月28日付で事業案を作成を依頼、必要な経費を要求することとされている。

<参考>

「未来の東京」戦略ビジョン（令和元（2019）年12月策定）

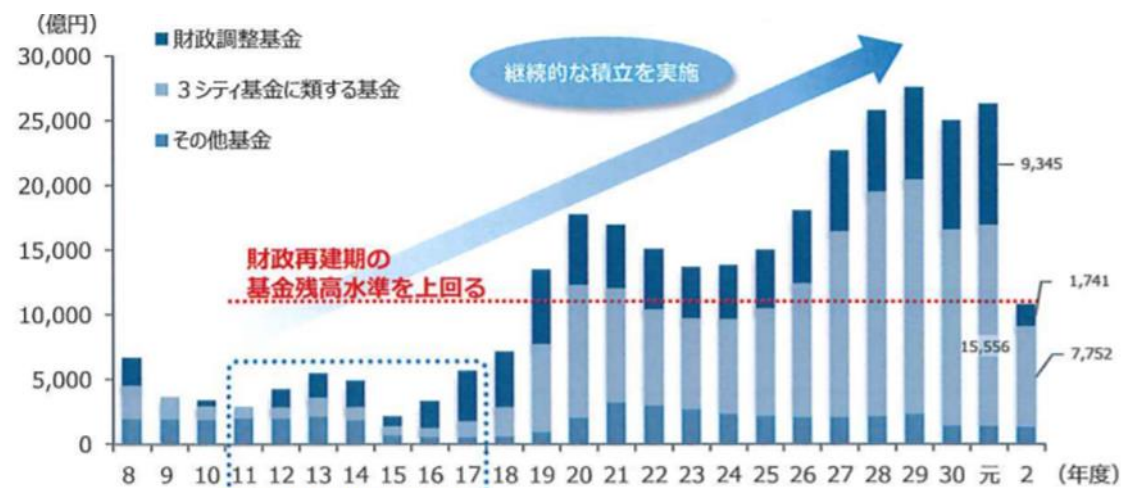
3. 今後の課題

1. 令和元年度「東京都年次財務報告書」の見方

(1) 基金残高

今回の令和元年度「東京都年次財務報告書」は、「都財政を考える」という項目の中で、財政調整基金について相当に踏み込んで言及している。今後の都財政を考えるうえで重要な点なので、重要部分を転載する。

- 財政調整基金の年度間における財源調整機能は、都税収入が不安定な都の財政運営にとって、安定的な役割を果たしている。
- これまでも、リーマンショックなど大幅な減収局面において財源として活用することにより、安定的な行政サービスを提供してきた。
- 平成9年度にほぼ枯渇した基金残高は、財政再建期の積立やリーマンショックから回復した後の継続的な積立により、令和元年度末時点における残高は過去最大の9,345億円となった。
- しかし、令和2年2月から切れ目なく実施してきた新型コロナウイルス感染症に係る緊急対策の主な財源として積極的に活用したことから、令和2年度9月補正予算案まで反映したベースの年度末在位高見込みは1,741億円となっている。
- 財政調整基金に加え、令和2年度末の予算ベースの基金残高は、財政再建期（平成11年度～17年度）を上回る水準となっている（下図）。



※ 令和2年度の財政調整基金残高には、令和元年度決算剰余金の義務積立額702億円を含みます。
※ 過去の基金残高についても、平成29年度からの新たな基金の体系に基づいて分類しています。

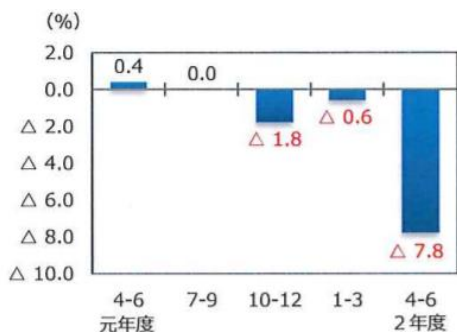
- 新型コロナウイルス感染症への対策に適切に対応していくとともに、今後も災害への備えやゼロエミッション東京の実現に向けた施策などを着実に推進していくためにも、各基金を積極的に活用していく。

(2) 今後の財政運営

令和元年度「東京都年次財務報告書」はまた、「都財政を取り巻く環境の変化に応じた財政運営」について1章を起こしている。以下、重要部分を転載する。

- 直近の四半期別実質 GDP 成長率や、令和2年度以降の経済見通しを踏まえると、今後とも国内外の感染症の動向など、最大限の注視が必要である。

四半期別実践記 GDP 成長率と実質 GDP 成長予測



※ 「2020年4～6月期四半期別GDP速報（1次速報値）」（内閣府）から引用しています。

予測主体	2年(度)	3年(度)
内閣府	△ 4.5%	3.4%
日本銀行	△ 5.7%～△ 4.5%	3.0%～4.0%
国際通貨基金	△ 5.8%	2.4%

※ 「令和2年度内閣府年次試算」（内閣府）、「経済・物価情勢の展望（2020年7月）」（日本銀行）及び「世界経済見通し（WEO）改訂見通し（2020年6月）」（国際通貨基金）から引用しています。
 ※ 内閣府及び日本銀行の数値は年度のものであり、国際通貨基金の数値は暦年のものです。

- 都の歳入は他自治体と比較して法人二税を含む地方税の占める割合が高く、景気動向に左右されやすい不安定な構造にあるため、より自律的な運営が求められる。
- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大が都内経済にも大きな影響を及ぼしている状況を鑑みると、今後、都税収入が相当程度減少していく可能性もあり、都財政を取り巻く環境は一層厳しくなることが想定される。

3つのシティ実現に向けた基金の残高比較

◆平成11年度末

区分	基金残高
社会資本等整備基金	854億円

様々な施策に充当可能な基金を設置し、約9億の残高水準を確保

◆令和2年度末（見込み）

区分	基金残高（見込み）	主な充当事業
セーフシティ	1,560億円	
防災街づくりの基金	1,318億円	耐震化・不燃化・豪雨対策等 都道の無電柱化
無電柱化推進基金	242億円	
スマートシティ	5,004億円	
スマート東京推進基金	441億円	革新的事業展開設備投資支援事業 ZEV導入促進事業 インフラ整備 等
ゼロエミッション東京推進基金	293億円	
社会資本等整備基金ほか4基金	4,270億円	
ダイバーシティ	722億円	
福祉先進都市実現基金ほか3基金	722億円	保育士等キャリアアップ補助 等
東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金	466億円	共同実施事業等、競技施設の整備
計	7,752億円	

- このような局面において活用を検討する財源としては、財政調整基金のほかに3つのシティ実現に向けた基金や都債が考えられる。
- 特定目的基金のうち3つのシティ実現に向けた基金の、令和2年度9月補正予算案などを反映した年度末残高見込みは7,752億円となっており、財政再建期の平成11年度末時点と比較すると、約9倍の基金残高を確保している。
- 引き続き、さらなる対策が求められる新型コロナウイルス感染症への対応も含め、多岐にわたる都政の課題に対し、都税収入が大きく変動する中であっても、施策を着実かつ安定的に推進していくためには、これまで積立を行ってきた、このような基金を財源として活用することができる。
- 令和2年度一般会計当初予算ベースの起債依存度は2.8%となっており、過去の都の水準や国、地方財政計画と比較しても相当程度低い水準にある。
- 都債残高は4兆7,294億円となっており、都民1人当たりに換算すると34万円になる。これは都債残高がピークとなった平成13年度と比較して5割程度の水準となる。この水準は令和2年度における一人当たり国債残高と比較しても、大幅に低いものとなっている。

人口一人当たり起債残高

区分		起債残高	人口一人当たり残高 (起債残高/総人口)
都債	平成13年度	7兆6,384億円	63万円
	令和2年度	4兆7,294億円	34万円
国債	令和2年度	905兆9,823億円	719万円



- ※ 都債の残高は一般会計における平成13年度決算及び令和2年度当初予算ベースのものです。
- ※ 平成13年度及び令和2年度の都内総人口は「東京都の人口(推計)」(東京都総務局)によるものです(平成13年4月1日・令和2年4月1日時点)。
- ※ 国債(普通国債)の残高は令和2年度当初予算ベースのものです。
- ※ 令和2年度の総人口は「人口推計(令和2年4月報)」(総務省)によるものです(令和2年4月1日時点)。

- このように、フローとストック両面から見ても、都債の発行余力を十分に備えている。都債は、東京の経済、都民の命と暮らしを守るための施策を途切れることなく実行するための財源の一つとして、将来世代に大きな負担を負わずに、その機能を最大限発揮することができる状態にあると言える。

2. 「未来の戦略」と「コロナ禍の東京」

■ 「未来の戦略」の戦略実行のための「推進プロジェクト」は見直しの必要がないのか

先述したように、2021年度（令和3年度）東京都予算の見積方針において都は、「集中的・重点的な取組へのメリハリを強化した予算配分を実施」するとして、以下のポイントを示している。

- 管理事務費など経常的・定型的な経費については、マイナス10%のシーリング
- 政策的経費については、スクラップ・アンド・ビルドを徹底し、原則としてゼロシーリング
 - ・ 長期戦略の事業案のうち、感染症対策や構造改革の取組をはじめ、新規事業に係る経費は、シーリングの枠外とし、必要性等をより一層十分に分析・検証の上で見積り
 - ・ 既存事業は、事業の見直し・再構築に加え、徹底的な経費精査を実施

政策的経費のうち「長期戦略の事業案」については「感染症対策や構造改革の取組をはじめ、新規事業に係る経費は、シーリングの枠外」としているため、特に「新規事業に係る経費」について「シーリングの枠外」でいいのかどうかは課題である。戦略実行のための「推進プロジェクト」は、次のような内容になっているが、そもそも現在のコロナ禍にあって、このような「推進プロジェクト」でいいのか、大胆な見直しが必要ではないか等を指摘しておきたい。

- 戦略実行のために、あわせて約120の「推進プロジェクト」を立ち上げる。
- 今後、「推進プロジェクト」の取組を進める。その中で、具体的な施策、ステップ、スキームなどを詰め、政策を練り上げ、「長期戦略」を策定し、戦略実行を加速していく。
- 「推進プロジェクト」の取組を強力に推進するため、必要に応じ組織横断的な推進チームを設置するなど、体制整備を図る。

■ 東京都も自治体財政の悪化の埒外にいられない

9月24日のマスコミは「赤字地方債、来年度3.7兆円増 コロナで自治体財政悪化―総務省試算」を報じた。その内容は以下の通り（時事通信、2020年9月24日）。

▽ ▽ ▽

総務省は23日、2021年度予算概算要求で、自治体に配る地方交付税を20年度予算比で約4000億円少ない約16兆2000億円とする方針を固めた。新型コロナウイルス感染拡大の影響で交付税の原資となる国の税収が減少。地方税収も大幅に減る見込みで、財源不足を補う臨時財政対策債（赤字地方債）は約3兆7000億円増の約6兆8000億円に膨らむ。

地方財政をめぐるのは、国の税収の伸びなどで交付税が増えたことを受け、20年度まで3年連続で臨時財政対策債の発行を抑制し、健全化が進んでいた。しかし、コロナの影響で

一転して大幅に悪化する見通しだ。

地方譲与税を含む地方税収は約 39 兆 9000 億円と、約 3 兆 6000 億円の大幅減を見込む。内閣府が公表した経済財政の中長期試算で示された名目成長率などを踏まえ算出した。

交付税や地方税などの減少で生じる地方の財源不足は、国と地方が半分ずつ負担する「折半ルール」が設けられている。21 年度は同ルールの対象となる財源不足が 3 年ぶりに生じる見通し。財源不足を補う臨時財政対策債の新規発行で、借金への依存度が高まる見通しだ。

総務省は毎年度の概算要求に合わせ、次年度の地方財政収支の仮試算を公表する。機械的に試算したもので、年末にかけての予算編成過程で数値が変動する可能性がある。

△ △ △

東京都はリーマンショック時、法人二税を中心に約 1 兆円もの税収減に陥ったことがある。都庁の内部でも、今回は当時を上回る減収を覚悟せざるをえないとの意見もあるようだ。道路や都市開発などの投資的経費の大幅な見直し、事業の中止、延期、縮小などを迫られるのは確実だ。確かに財政調整基金以外の基金はまだ潤沢にある。しかし、余裕をもって構えていられるのかどうか、年末までの予算見積み。予算編成を注視しなければならない。

※なお都は、新型コロナウイルスの感染症防止と経済社会活動との両立を図りながら、都内観光産業の早期回復に向けた取組を実施していくため、第 3 回定例会に補正予算 23 億円を追加提案している（財源は財政調整基金）が、本論には反映していない。

<参考資料>

- 令和 3 年度東京都予算の見積方針のポイントと副知事依命通達
https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/yosan/20200828_reiwa3nendo_yosan_mitsumori_housin_tokyo_imeitsuutatsu.pdf
- 令和元年度「東京都年次財務報告書」〈概要〉
<https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/syukeil/zaisei/20200916nenjizaimuhoukokushogaiyou.pdf>
- 令和元年度「東京都年次財務報告書」〈本編〉
<https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/syukeil/zaisei/20200916nenjizaimuhoukokushohonpen.pdf>
- 「未来の東京」戦略ビジョン（令和元（2019）年 12 月策定）
<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/basic-plan/author53762/vision.pdf>
- 令和 2 年度 9 月補正予算（案）（追加分）について
<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2020/09/24/15.html>