

## 第5回東京の自治のあり方研究会 議事要旨

日 時 平成 22 年 10 月 21 日（木）午後 6 時から

場 所 都庁第二本庁舎 3 1 階 特別会議室 2 7

出席者（学識経験者）

辻座長、大杉委員、金井委員、神橋委員、土居委員、  
沼尾委員

（行政実務者）

岸本副座長、堤委員、高木委員、松浦委員、山本委員、  
志賀委員、小島委員、日下委員、鳥海委員

### 【会議概要】

#### 1 開会

#### 2 新委員紹介

- ◇ 特別区長会及び東京都町村会の長が指名する委員（行政実務者）に変更があり、新委員の紹介がされた。

#### 3 監事の指名について

- ◇ 設置要綱に基づき、研究会の指名により、監事に山本江戸川区経営企画部長が指名された。

#### 4 検討事項

（1）予測される東京の将来の姿（素案）について

（2）東京を取り巻く状況について

- ◇ 東京都及び区市町村の財政面及び職員数を含めた行政体制について、基礎データを基に意見交換が行われた。

○座長 前は、第1回から第3回までのまとめということで、これまでの議論やデータから読み取れる東京の将来を、特に改善や抜本的な変化がなかったものと仮定して作成した「予測される東京の将来の姿」を議論のたたき台として意見交換を行った。今回は、それを踏まえて財政面及び職員数を含めた行政体制の分析ということで議論を進めていきたい。

○事務局 お手元の資料2「予測される東京の将来の姿（素案）」及び資料3「基礎データ（環境・金融）」をご覧ください。

前回の第4回研究会で、「予測される東京の将来の姿（素案）」を提出したが、環境や金融という分野についてのご指摘があった。資料2の3ページに項目を立てて、今回追記した部分を赤字で記載した。

環境については、東京都の2つの10年プロジェクトから、目標年次、目標数値を設定して取り組んでいることを記述したものである。

また、4ページの枠の中であるが、こうした環境志向の高まりとともに、環境対策は多岐にわたり、それに伴う行政需要も増大するのではないかと。また、現在進めている環境対策は、質の高い持続可能な都市環境が創出される反面、企業や家庭にも一定の負担が生まれてくることも考えられる。今後さらに環境対策が進み、行政による支援の要請が高まってくることがあれば、その分、行政需要も増大する可能性があるというまとめ方である。

次に、5ページであるが、産業分野の中で金融について、主に東京市場の空洞化に対する懸念を、現状認識として記述している。また、6ページの枠の中6行目であるが、しかし、金融に目を向けると、金融市場としての東京は弱体化していると言われ、その地位の低下が懸念されている。また、こういった状況の中で、全ての産業を育成していくことは難しい時代に入ってきており、産業政策や産業構造のダイナミックな転換も含め、今後の東京の競争力を維持し、雇用にも繋げていくための新たな展開を模索する時期にきているというまとめ方である。

資料3の1ページは、「東京都の環境先進都市に向けた2つの10年プロジェクト」から、「カーボンマイナス東京10年プロジェクト」では、2020年までに東京の温室効果ガスを2000年比で25%削減を、右側の「緑の東京10年プロジェクト」では、2016年に向けて新たに1,000haの緑を創出し、街路樹を100万本に倍増するといった目標を掲げて行っている取組みの紹介である。

また、2ページは「東京証券取引所時価総額の推移・世界の証券取引所時価総額」、3ページは「世界各国（地域）の株式時価総額と対GDP比率一覧（2009年末時点）」、4ページは「東京証券取引所上場外国会社数の推移」、5ページは「グローバル金融センターインデックス（GFCI）上位15市場」ということで、参考としてお示ししたものである。

続いて、資料4「基礎データから読み取れる東京の社会状況について」と資料5「基礎データ（財政面および職員数を含めた行政体制）」をご覧いただきたい。

まず、財政状況ということで、資料5の9ページ「都道府県別経常収支比率の推移（平成10・15・20年度普通会計決算）」は、平成10年度から5年刻みで、10、15、20年度の推移を比較したものであるが、東京都は21年度のデータもあったので、併せて表示している。最近発表された21年度の東京都の経常収支比率は、20年度の84.1%から96%と、最近の景気状況を受けて非常に悪化しているという現状である。

また、10ページの「区市町村別経常収支比率の推移（平成10・15・20年度普通会計決算）」についても、やはり21年度分をお示ししている。区部は、概ね都と同じ傾向で、21年度に一気に悪化してしまった状況である。また、市部も全体として悪化している状況である。

ご案内のとおり、経常収支比率の適正比率は70~80%ということであるので、概ね区部が80%台、市部90%台ということで、あまり芳しくない状況である。

次に、歳入状況であるが、13ページの「東京都の法人二税の推移」は、1989年から2009年度までの20年間の推移である。景気の動向や法人税率の引き下げ、その他の外的要因により非常に税収変動が激しいという特徴がある。特に、2008

年から 2009 年度にかけては、マイナス 43%、約 1 兆円という大規模な減収となっている。

16 ページは「都内特別区・市部・町村部等歳入構成比の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」である。区部と市部は、全国と比較して一般財源である地方税（特別区は都区財政調整調整交付金を含む）の割合が非常に高く、地方債の割合が少なくなっている。また、市部、町村部とも全国と比較して都支出金の割合が高い。これは、名古屋市、大阪市と比べてもその傾向は強いと言えるかと思う。

17 ページは「都内特別区・市部等 市町村民税法人分の推移（1989 年度を 100 とした場合）」である。全体的に景気の動向を受けるということは、先ほどと同様である。全国平均と比べると、市部は概ね同じような動きになっているが、区部は変動が大きくなるという傾向が強く出ている。

続いて歳出である。20 ページの「東京都・大阪府・愛知県等の歳出目的別構成比の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」は、東京都、大阪府、愛知県と全国で一番人口が少ない鳥取県、全国平均を比較したものである。東京都の教育費の割合は全国と比較して低く、全国的には公債費の割合が増加し、土木費の割合が減少している。一方、22 ページの「東京都・大阪府・愛知県等の歳出性質別構成比の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」では、東京都の人件費の割合は全国と比較して低めである。また、補助費の割合は、都区財政調整制度や公営企業会計への支出など、大都市の特殊性から割合が高くなっている。

26 ページの「都内特別区・市部等 歳出目的別構成比の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」では、全国的に 10・15・20 年度と土木費が減少しているが、特別区の割合は低くあまり変化をしていないという特徴がある。また一方、全国的に民生費の割合が増加しているが、特別区については各年度とも割合が高く微増に留まっているところである。

27 ページは「都内特別区・市部等 民生費の構成比の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」である。老人福祉費については、平成 12 年度に介護保険が導入されたため、統計上は 10 年度から 15 年度で大きく減少しているが、生活保護費、児童福祉費は、全国的に上昇傾向である。

それから、28 ページの「区市町村別人口一人当たりの児童福祉費の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」では、どの区市町村も右肩上がりの傾向である。また、29 ページは「区市別人口一人当たりの生活保護費の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」であるが、同様に増加傾向である。

32 ページの「都内特別区・市部・町村部等 歳出性質別構成比の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」では、普通建設事業費の割合が減少し、扶助費や他会計への繰出金が増加している。

また、34 ページの「区市町村別人口一人当たりの人件費の推移（平成 10・15・20 年度普通会計決算）」は、折れ線グラフがそれぞれの人口で、人口の多い順に並べたものである。全体的に年度別にわたっていくと減少傾向である。35 ページの「区市町村別人口一人当たりの扶助費の推移（平成 10・15・20 年度普通会

計決算)」については増加傾向であり、36ページの「区市町村別人口一人当たりの普通建設事業費の推移（平成10・15・20年度普通会計決算）」については、全体的に減少傾向である。

続いて、41ページの「東京都の65歳以上人口推計と老人福祉費（都・都内区市町村合算）の単純推計」は、今後行うシミュレーションの一つのサンプルということで参考としてお示ししたものである。推計条件にありますように、2008年人口と2008年決算の都および都内区市町村の老人福祉費合算額から、一人当たりの単価を算出して、この年は20万7,504円であるが、各年推計人口に掛けたものである。人口推計の伸びと同様に伸びていくというものである。

44ページは「国民医療費の見通し」である。第2回研究会でも議論があった医療費について、2005年の厚生労働省社会保障審議会の資料であるが、2025年までの推計を行っている。2004年の予算ベースで32.1兆円から、単価の上昇と推計人口の推移を掛け合わせて推計をすると、2025年には全体で69兆円になると見込まれている。国や地方自治体財政を、これから圧迫する恐れがあるという指摘が、ここでもなされているということである。

続いて、職員の状況である。61ページの「区域別人口1,000人当たりの職員数の状況（平成21年4月1日現在）」は、東京都、周辺3県、愛知県、大阪府と全国を比較したものである。人口1,000人当たりの都と区市町村合算の職員数を全国と比較すると、周辺3県よりは高めであるが、全国的な平均よりは少ない状況である。また、66ページは「区域別昼間人口1,000人当たりの職員数の状況（平成21年4月1日現在）」であるが、東京都は周辺3県と比べると昼間人口1,000人当たりでは少なくなっている。

都市部については、74ページの「指定都市別昼間人口1,000人当たり総職員数と昼間人口（平成21年4月1日現在）」のように、都内区部と市部、周辺県の政令指定都市と名古屋市、大阪市、全国市町村の合計を比較すると、やはり昼間人口1,000人当たりでは、都内の区部、市部ともに全国平均より低い状況である。

83ページの「都道府県別部門別職員構成比（平成21年4月1日現在）」では、警察職員の比率が周辺3県や愛知、大阪、全国と比較しても非常に高く、警察職員実数では、東京都は4万6,000人、次に多い大阪府が2万2,000人ということで、かなりの差があるといえる。85ページは「指定都市別部門別職員構成比（平成21年4月1日現在）」で、特別区、都内市部、周辺3県の政令市、名古屋市、大阪市と全国市町村との部門別比較である。特別区については、福祉事務所や保育園、老人福祉施設などの民生職員の割合が、全国と比較しても高くなっている。

次に行政体制に関連してアウトソーシングであるが、114ページの「指定管理者制度の導入施設数①（東京都、近隣の県・政令指定都市等）」をご覧いただきたい。参考として導入率を示しているが、東京都の公の施設1,923施設に対して導入施設数が1,813施設、導入率94.3%と非常に高くなっている。一番導入率の高い愛知県は、導入率97.5%であるが導入施設数391施設と、導入施設数の規模が違うということである。内訳を見ると、駐車場、大規模公園、水道、下水道終末処理場などの基盤施設の割合が高く、東京都では道路整備保全公社ある

いは公園協会といった受け手が多いということで、導入が進んでいるのではないかと思われる。

次に、116ページは「民間委託の実施状況（事務事業の委託実施団体比率）①ー東京都、全都道府県ー」である。総務関係事務について、全都道府県では約70%超の委託率であるが、東京都は委託していないということである。

続いて、121ページは「全国の市町村数・協議会設置数・一部事務組合設置数の推移（平成14年～平成20年）」である。市町村数は、平成の大合併によってグラフのように推移しているが、それと同様に協議会、一部事務組合の設置数も減少している。122ページは「区市町村別事務別の一部事務組合、広域連合の加入状況一覧」である。

続いてコミュニティの観点から消防団に関する資料をお出しした。137ページは「大都市の消防団加入者数及び加入率の比較（平成21年4月時点）」であるが、特別区は他の大都市と比べて加入率、加入者数ともに比較的高いと言える。

最後に、140ページは「東京都内区市町村におけるNPO支援・協働に関する施策の実施状況の推移」である。一番多いのは、条例・指針・計画等の策定やHPの設置であるが、特に大きく伸びているのは、16年度のゼロから45%まで上がってきている情報誌の発行やその他の媒体での情報提供である。139ページの「東京都内区市町村におけるNPO支援・協働に関する施策の実施状況（平成20年度）」でも、多いのは条例・指針・計画等の策定やHPの設置であるが、支援センターの設置や相談窓口の設置なども実施が進んでいる状況である。

○座長 それでは、税財政や行政体制について、みなさんからコメントをいただきたい。

○委員 財政状況については、今後どのように推計できるのかが最大のポイントである。もちろん、単純に決めうちはできないし、景気の動向によって変わることなので、たくさんの仮定を置かなければならないと思う。その場合には、幾つかのシナリオで上位推計にするかのどうするのか、分けていかなければならないと思うが、結局のところどういう推計を見込まれているのか。資料の中に、65歳以上人口を前提に単位費用的に掛け合わせるという推計や、医療費に関しては国の審議会の推計があったが、全体としてはどうなるのか。

それから、65歳以上を単位費用として設定するのは、やや社会福祉の常識に反している。介護保険では特にそうであるが、75歳以上になると格段に単位費用が変わってくるというようなことを含めてどう考えていったら良いのか。併せて言えば、介護保険のように特別会計へ繰り出されると推計が見えにくくなるので、国民健康保険と介護保険、後期高齢者医療のような実質的に単年度で全部収支がつくものは、普通会計に合わせて推計したほうが実態に合うのではないかと思う。

○座長 事務局は、今日のみなさんのご意見から推計の内容を詰めるということかもしれないが、大体の見通しがあつたほうがコメントしやすいということもあるので、現時点で例示できるものがあればお願いしたい。

○事務局 委員からご指摘があつたように、景気や経済成長率のような外的要因と、

これまでに見てきた生産年齢人口、老年人口といった人口構成比などを、反映できるものは反映し、幾つかの前提をおいてパターンに分けて併せてご覧いただく形で次回用意をしたい。

その中で、ご指摘のあった項目をどう取り入れるかということについては、相談させていただきたい。なるべく丁寧に条件や前提を拾いながら示していきたいと思っている。

○委員 28ページの児童福祉費の推移を見ると、この10年間ずっと子どもの数が減っているはずなのに、児童福祉費は増えている。これは、児童福祉費の中にもどういうものが入っているかに関わってくると思う。児童福祉費としてどういうものがあるのか、あるいは質がどう変わって支出が増えているのか。今後の議論の参考に教えていただきたい。

83ページの部門別職員数で、東京都の警察職員が36.4%ということだが、東京都の警察職員は一応自治体警察であるが、国家の固有警察で実働部隊を持っていないので、東京都は人数が多いという話を聞いたことがある。東京都固有の事情についてどうなっているのか。

○事務局 児童福祉費については、児童に関するものすべてという財政上の定義がある。手当や施設、保育所等が入ることになっている。確たる分析はなかったが、都内保育所の設置状況の推移を調べたところ、平成2年から平成21年までの間に公立保育所は1,018施設から982施設に減っているが、入園児童数は8万2,000人から9万5,000人と保育ニーズは高まっている。また、東京都では平成15年から認証保育所制度も導入されており、新しい受け皿も広がっていることも影響していると思っている。

それから、83ページの警察職員数であるが、いろいろ当たってみたが答えに結びつくような資料がなかった。今の自治制度ができる前の戦前から、首都ということで警察職員が多かったという歴史的背景もあるようである。次回までに調べて分かったら報告したい。

○委員 警察の需要が非常に高い施設が当然集まっている。そういうものを踏まえると、警察庁という国家組織の部分もあるかと思うし、都道府県警察としての警視庁の役割も高いのではないか。相まってということだと思うが、それが確かなのか分析しきれていない。

○座長 児童福祉費の中で象徴的なのは保育所運営費で、子どもの数が減って一時期まで減っていたが、子どもの数が減っても保育所、待機児童は増えてきている。なおかつ、最近また若干子どもの数が増えてきたこともあって、こういう傾向になっている。

本来は、単純に児童数と保育所の定員をリンクさせると、子どもの数は減っているのだから、本当は保育所運営費も減っていくというシミュレーションを長期的にはすべきであるが、傾向は全く違う形で出てきている。これを、特に短期、中期で見た場合に、児童福祉費の推移をどう見るか、今後推計していくにおいて大きな点である。

警察も、東京都の中でも 23 区と多摩では配置基準が違って、23 区の中でも違っている。多摩と多摩の境界にある神奈川県警察の配置職員数もかなり差があるという記憶がある。どこにどれくらい配置しているかということは、警察情報であってどこまでわかるかということもあるが、その点を含めて慎重に検討していく必要がある。

○委員 経常収支比率が 80%から 90%になって非常に厳しいという説明があったが、財政が非常に厳しいということは全国的に言われていることで、今 80%台のところの方が全国的には非常に限られている。ほとんどが 90%になっているという意味では、まだ東京の都心のほうは硬直化といっても比較的恵まれているのだなという印象を持った。

その上で、現状についてはこういった形で分析できるが、これからの東京のあり方を考えるうえで、実際にこれをどう読み解いて今後の見通しをどう見ていくのか非常に難しいところかなと思った。

そのときに、先ほどいろいろな仮定を置いて、推計をするに当たって仮定が必要ということだったが、全国の財政状況の中から見ると、東京はまだ自主財源もあるし比較的恵まれているではないかという話が一方で出てくる。さはさりながら、今後の東京のあり方を考えるときに、高齢化が急速に進み高齢者の絶対数も増えてくる。あるいは、働き方の多様化の中で、子育て支援の施設やサービスを増やしていかなければならない。そういったこれからの社会経済像をどう描くのか。

そして、日本経済全体を考えたときに、東京一極集中ということが言われているが、東京がサービス経済の中心として、一定の力を持って伸びていくことが日本全体にとって必要なのだというシナリオをマクロレベルで描くのか、もう少し再分配の議論も含めてその多様なあり方が考えられてもいいので、東京の財源を全国に配るほうがいいのではないかという議論もある。その中で、どういうマクロ経済ビジョンを持ちながら、財政のあり方をシナリオとして設定するのか、検討していく必要があるのではないかと思ったところである。

また、特別区と多摩あるいは島しょというのは、それぞれ置かれている状況も違うし、都と区市町村間の事務配分のあり方も違う。制度自体も異なるときに、その違いをどう整理をして読み解いていくのか、もう一方で検討しなければいけないのではないかと思った。単純に数字の上でいろいろな違いというのは出てくるが、例えば、都内の区市町村間の財政調整みたいなことを考えるとといったことも含め、多様な東京の地域のあり方を支える財政システムを考えたシナリオが、もう一方では描かれてもいいのかなと思ったところである。

それから、後段の職員の状況の説明の中で、昼間人口 1,000 人当たりの職員数の話が出たが、確かに昼間人口で見た場合には総職員数が絶対的に足りないというのはそのとおりであるが、区部の場合には、もちろん道路の維持管理等いろいろなこともあると思うが、いわゆる対人サービスのようなものを考えたときには、昼間人口での推計がどういう意味を持つのか整理が必要だと思った。

それと、対人サービスの需要が少子高齢化に伴って増加していく中で、生活保護のケースワーカーや保育所等の人員をどういう形で確保していくのか、そのためには財源はどのくらい必要になるのか、人件費レベルで試算してみることは非常に重要になってくると思っている。今、義務的経費の縮小が背景にあって、人件費削減、人員削減とよく言われるが、やはり必要なサービスを提供する上で人員の確保は非常に重要であるから、人件費レベルでの推計ということを考えてらどうかという提案である。

○座長 大きく言って3つあって、1つは今回の資料から見た全体のイメージということで、歳入歳出を合わせた場合にどういう印象を持つのか。2点目は比較的大きな点で、今回の資料を通じて23区と多摩の市町村を大きく見るとどういう違いが見えてくるのか。3点目は、職員数で見ると人件費で見るということはあるが、行政体制を見ていく場合に、特にマンパワーに関する部分をどうやって総括し分析していくのか。大きく分けて3つの指摘であったが、事務局からコメントをお願いします。

○事務局 東京の行政を担う立場からすると、特に昼間人口における職員数が全国比率と比べてかなり低いことを考えると、かなりの大都市需要がやはりあると率直に感じたところである。

それから、特別区、市部、町村部でそれぞれ状況が違うことは、これまでも何回か指摘があったので、今後シミュレーションやシナリオを作成していくなかで、当然考えていかなければいけないと考えている。区部、市部、町村部という分け方が良いのかということはあるが、先ほどの単位費用ごとに条件があるということと同じように、見ていかなければいけないと思っている。

今後需要が増えると思われる対人サービスについては、今後の行政体制や財政を考える上で大きなキーポイントになる一つだと思っているので、個別に取り出して見える形でお示ししていきたい。

○委員 都市の多様性ということは、前回もかなり議論があった。今回の資料を見ると、財政的な視点からも浮き彫りされたと思う。

区部の経常収支比率は高いといいながらも、大方が80~90に収まっているが、市町村部は大半が95を超えている。そうした中で10ポイント以上差があるということは、大変大きなウエートがあると思う。

そんな中で、区部、市部、町村部を大きく括って東京の自治のあり方ということでまとめていくときには、財源問題を含めてどう考えていくのか、非常に難しいが大切な視点である。

また、この資料を見ると、これまでの議論のとおりだったということが明らかになったという感想を持った。生活保護費が大きく膨れ上がって扶助費が大きく伸びているということも、この研究会での議論が数字として実証されたということである。

この現状を踏まえて、将来がどうなるのかということであるが、東京都の法人二税が2009年に1兆円下がったことは、ドラスティックな数字である。県レベ



ルで1兆円を超える予算規模の県が幾つあるかということ、そんなになんとも思わない。それぐらいのことが、景気の動向一つで大きく揺れ動くような財政の制度で、将来をどう見越していくのか極めて難しいと思った。

○委員 確かに経常収支比率から見ると、かなり厳しくなっていることは事実である。特に生活保護が非常に顕著に伸びている。景気に左右されてこれだけ下がるということは、その捉え方をどうすればいいのかということである。

特別区全体でいうと、今まで貯金を蓄えたということもあって、各区やり繰りできているのではないかという感じがしているが、一方で投資的経費をかなり使っている区では、この時点でもかなり苦しくなっているというのは、特別区でも事実ではないかという感じがしている。

特に今、国の施策等がかなり変わってきている中で、扶助費のような義務的経費が先々どのようになってくるのか、非常に不安に思っている。

○座長 今回の資料を見た全体的なイメージとしては、単純に経常収支比率を見ると、やはり他の自治体よりはいいのではないかと見がちなことは事実である。そうした中で、将来も含めた財政状況を的確にどう表現するのか結構難問である。

特に、特別区の場合は、普通建設事業費、土木費の割合が低いわりに扶助費の割合が高く、通常経常収支比率と同じ考え方でいいのかという問題もあって、この点も含めてしっかり議論をしていきたいと思っている。

昼間人口に対する職員数についての指摘もあったが、今回結構意外に思ったのは、61ページの区域別人口1,000人当たりの職員数を見ると、埼玉、神奈川に比べると多いが、愛知や大阪と比べるとそんなに遜色ない水準になっている。通常持っているイメージよりは、東京都も職員数は少ないのかなという印象である。全国との比較では、面積の問題があるので単純に言えないが、もっと多くなっているのか、全体のイメージとしては東京も行政改革をしているということを目指しやすくなっているかと思う。

しかし、最終的にはご指摘のあったように、人数か費用かということになると、今後財政シミュレーションをしていくときには人件費ベースに置き換えて考えなければならないので、そのときに表現の仕方や東京の置かれている状況が上手くシミュレーションの中に出るかという課題がある。

2番目の今回の資料を見た中で区市町村の相違点であるが、むしろ全国と東京を比べた場合に、都に対する支出依存割合が高いということは、非常に特徴的である。

他の道府県では、道府県支出金は農業関係が多くなっている。これに対して、東京都の場合は農業関係の支出が低い中で結構な割合を依存している。これが先ほど言った法人二税が下がってきたらどうなるのかという問題に返ってくる。この特徴を今後どう考え、どう位置づけ、どう展望するのか、大きな課題であると考えたところである。

○委員 幾つか気づいた点であるが、1点目は、自治体間比較をしているが、法令で義務付けられた支出と独自に上乗せ、横出ししている部分の支出が全部まざった

形で出されている。シミュレーションする場合に、自治体間比較ということではこれ以上しようがないと思うが、ある程度その部分を視野に入れながら、つまり、裁量的に上乘せ、横出している部分を財政状況に応じて増減できるということを念頭に置きながら、しかし、最低限義務付けられている部分は最優先に支出せざるを得ないという認識の下に歳出予測をするという観点が妥当である。

2点目は、今後当然社会保障費が増えていくということで、44ページに国民医療費を出しているが、国民医療費ではあまり予測に役立たない。社会保障給付費ベースの予測を社会保障国民会議で行っているのだから、それを東京都に引き直したらどうなるのか。

ちなみに、2025年ぐらいになると、国費、地方費合わせて、2007年に16兆円ぐらい必要だったのが、医療と介護だけで2015年には24兆円になり、2025年には39兆円になるという増加が予想されている。

3点目は経済前提である。何%の経済成長を見込むかということは、結構財政収支に影響を及ぼす。特に重要なのは、金利と経済成長率の差がどのくらい開くかということが一番大きく効いて、その次が経済成長率そのものである。

さすがに、経済成長率と金利が同じ値であるということになると、あまり歳出削減をして財政赤字を減らすということをしなくても、債務はそんなに増えないということになってしまうが、せめて2%は開いていないと経済学的にはおかしい。

4点目は、先ほど経常収支比率の話があったが、私が思うのは、当然それぞれの自治体ごとにいろいろな事情があって、それが反映されての経常収支比率なので、経常収支比率の将来予測を示すことはあまり意味がないと思う。むしろ、必要な財政需要にきちんと財源が確保できるのか、東京都の財政構造が他の自治体と比べてどうなのかという特徴を掴む必要はあるが、予測する段階では、東京は東京としてどういう財政需要に応え、かつきちんと財源が確保できるのかということになる。

そういう意味では、5点目になるが、今日の資料になかったことは残念であるが、都債や区市町村債が発散しないかということである。発散するということは、よほどでない想定しにくいのが、財政の持続可能性と専門用語で言ったりするけれども、地方債残高が、願わくば都内総生産と比した値、いわゆる日本で言えば政府債務残高対GDP比であるが、これが発散しないような財政運営ができるのかということ判断基準にしてシミュレーションを見せていく。

こんな財政状況、こんな経済状態であると、都と区市町村の債務がどんどん増えていって財政赤字がなかなか収束しないということなのか、それともある程度経済成長が見込まれて、それなりにリーズナブルな財政支出をするということであれば、債務はそんなに増えないということになるのか。そういうところを一つの基準に見せると、東京都は東京都で自分の財政赤字、政府債務のことを考えて将来予想をしたということになる。

○座長 次回のシミュレーションを視野に置きながらご指摘をいただいた。1点は、

法令で義務付けられているかどうかを中心に、歳出を分けて分析をすべきではないか。2点目は、社会保障費を見るときは給付費ベースでみるのではないか。3点目は、経済成長率と金利について、どういう想定をしてシミュレーションすることになっているのか。4点目が、経常収支比率はシミュレーションの中ではあまり意味がないのではないか。これを踏まえて5点目は、地方債残高について検証すべきではないか。これらについて、事務局はどうか。

○事務局 非常に多くのご指摘をいただいた。シミュレーションについては、これから具体的な推計設計をするということになるので、より具体的かつ正確なものを作れということだと受け止めて、努力をしたいと思っている。

特に、経済前提については、冒頭で他の委員からもご指摘がありましたが、前提を置くときにどの程度に幅をもってどのくらいでやれば、よりリアリティがあり説得力のあるものになるのか、よく考えていきたいと思っている。

また、地方債残高についてのご指摘もあったが、要は財政赤字が収束するのかしないのか、破綻するのかしないのかというところがポイントであるところのご指摘だと思うが、まったくそのとおりで思っているもので、その辺がどうなっていくのかというところを一つの軸として表していきたいので、作業の段階では個別にご相談していきたいと思っている。

○座長 特に、金利と成長率をどこに置くかということは、シミュレーション期間が長くなればなるほど、これで全てが決まってしまう。金利をどこに置くかでいかにようにでもなるという形でいくと、今回のシミュレーションの意図とは変わってくるので、いろいろお知恵をいただきながら、的確な予測ができるように心がけていきたい。

特に、義務的経費とそれ以外をどう分けるかということについては、作業がどこまで出来るのかということも考えて、一応、都全体で基準財政需要額はあるはずなので、それも含めてどう考えていくか、少し試算しながら検討していきたい。

○委員 今日の資料4では取り上げられていないが、各自治体の変遷一覧を見ると、多摩地域では、明治の大合併以来変わらずずっと今日まで来ている自治体がいぶんだい。当然、この間それぞれの都市が発展して、同じ区域で来たということもあるだろうが、先ほど都に対する財政的依存度が高いのではという話があったが、既存の都市、自治体の形を維持してこられたのは、都と多摩との関係もあるだろうし、都全体として特別区を含む財源配分のあり方にもつながってくるのだと思った。

歳入面について、景気の税収に与える影響の大きさというのは、改めてデータが示されたが、その一方で、人口構成の変動というものも、高齢化が進めば行政需要が増え、税収面では生産年齢人口のあり方が重要になってくる。

今回の資料で、それ以上に住民税についても景気変動の方が際立っているという資料もあったが、シミュレーションとしてどのくらいの期間を考えるのか。人口構成の変動というのは、基礎条件としてじわじわと効いてくるのは確かであるし、生産年齢人口というもの自体どのような構成をしているのかということ、

どこまで考えていったらよいのかという印象を持っている。

それから、昼間人口という話であるが、今まで職員数という問題でよく引き合いに出されて、先ほど座長からも、それほど強調しなくてもいいのではないかというお話もあったが、あえてこれまでの経緯で昼間人口を捉えれば、そもそも昼間における行政需要とは一体何であり、それに対応する自治体のサービスや職員というのはどういうものなのかを考えると、そうした点にも踏み込んでいかざるを得ない。むしろ、そこまで踏み込まないほうがよいということになるかもしれないが、少し気になった点である。

職員数ということ言えば、職員の年齢構成も示されているが、実態として大都市部では現業部門の厚さであるとか、特に東京では保育士であるとか、そういう部分のサービスの手厚さもあって、若干平均年齢も低く出ているのではないかと考えると、その他の行政部門では全体としての高齢化や、組織、人事のあり方での硬直性ということも出てくるのではないか。そういう点も分かればと感じた。

それから、東京都にしる特別区にしる、民間委託や指定管理者制度というものをかなり進んで取り入れているが、東京都の総務関係事務であまり委託が進んでいないのは、何か理由があるのか。

○事務局 総務関係事務の委託が進まない理由については、調べたうえで次回お答えできればと思う。

○座長 この委託実施状況というのは、どのくらい各団体で民営化をして、それが内実を上げて行革が進んでいるのかということ、必ずしも象徴的に示す図にはなっていないので、そこは一步置いて考えたほうがよい。

生産年齢人口その他を見て税収をみるとか、昼間人口のこと、職員の分析の中で現業部門の話が出たが、事務局からコメントがあるか。

○事務局 人口構成の話については、これまでの研究会の議論の中でも出ているが、東京は老年人口比率で見るとそれほど飛びぬけて多くはないが、実際の人数から見ると行政需要の規模としては、全国と比べて圧倒的に多いというのが問題だと思っている。一方で、生産年齢人口は下降傾向なので、税収に影響する経済成長とどう絡めていくのか、一つのポイントだと思っている。

こういったことを考え合わせると、東京においてこれから先、非常に大きなサービス需要が生まれてくる一方で、法人二税などの非常に外的要因に左右される不安定な財政基盤であるということもあって、今後とも全国との比較の中で、本当に優位性というのが20年、30年続くのかということは、この先考えていかなければならないポイントだと思っている。

○委員 東京都の法人二税の収入が、2009年度において1兆円も減ってしまったということは、衝撃的な事実である。税収構造によってこういうふう大きく変わるということは、行政を行ううえで、極めて難しい問題である。

経常収支比率のデータもあったが、東京都は他の道府県に比べて財政的には極めていいと言われているが、9ページの資料を見ると、必ずしもダントツにいい訳でもない。先ほど他の委員の発言にもあったが、それぞれの団体が抱える事情

があつてこういう結果になっていると思う。

東京都も特別区も似たような事情であろうが、年度によって良いときと悪いときの差が激しく、非常に良いときには行政需要の充実がいろいろと求められる。それに一定程度応えていくと、今回のように急に悪くなったときには非常に難しい問題がある。

東京都内の市町村は島しょも含めて、特別区の行政サービスを横に見ているので、やはり同じ都の中で等しくサービスを受けたいというのは当然の住民ニーズだと思う。東京都においては、そういったこともあり都支出金が増えていったと思われる。

そういう意味では、義務付けられていない中にも事実上始めたらやめられないというのがあり、一般的にそういったものが歳出構造の中で一定の部分を占める傾向があるのではないか。

税収構造は、都、特別区、市町村とそれぞれ置かれている状況は全然違っているが、年度によって非常に違うというところを一度見た上で議論することも必要だと思う。

**○委員** 地方法人二税に絡む悩ましい状況は、そのとおりだと思う。しかし、これはある意味詮無い話であるが、ノーベル経済学賞を受賞したブキャナンという公共選択論の大家は、歳出膨張の原則、税収が増えれば支出が増えるし、さらには財政赤字を負ってまで支出した場合には、それは元に戻りにくいという話がある。

ただ、むしろそんなに景気変動まで描写するようなシミュレーションはできないし、しないほうがよいと思う。中長期的な経済成長率で淡々と、毎年あまり大きく成長率が上がりもせず下がりもせずということで予測することになるが、ある種中期的な留保条件的なこととして、税収が好景気によって増えたからといって、それを直ちに歳出増に使ってしまうことは、非常に危ういことだと何らか明記する。さらに別の言い方で補強すると、財政調整基金の制度があるので、制度をきちんと活用して、好景気の時には基金を積み立てて、景気が悪くなったときにはそれを活用するということが必要である。

シミュレーションは、景気の変動を考慮しないで税収は淡々と毎年入ってくることを前提にすることに多分なるので、それと同様の財政構造を今の仕組みを使ってやるとなると、もはや財政調整基金を活用するしかない。そういうような留保事項を書いて、誰に向かって注意喚起をするのかということ、いろいろあると思うが、今後のこの研究会のまとめにおいては必要なのではないか。

**○座長** 今の点は非常に重要で、あえて言うと、歳入面で考える場合と歳出面で考える場合と分けたほうが良いと思う。さし当たってシミュレーションをするときに、法人二税の長期予測をどうするかというのは結構難問で、安直にやると経済成長率を掛けたりして伸ばしていくというのが一番であるが、13ページの法人二税の推移に表れているとおり、2009年をカウントするかしないかでだいぶ変わってしまう。

2009年がないと、見た感じはそんなに分散が高まったり、変動係数が高くな

っている感じはしないが、これが極端に落ち込んでいるので、これをカウントすることによってかなり変動が高くなるし、この落ち込みで将来動向の線を引いても推計しづらい状況である

特に、これから 30 年先まで見通すことになるので、この部分をどう考えるかについては、技術的な問題もあるし、構造変動をどう読むかということもあるので、事務局も注意をしてもらって、委員とも相談しながら、この法人税収をどう見るのか慎重に検討していきたいと思う。

もう 1 つは歳出部分で、どこまで義務付けられていると見るかというのは難しい問題で、例えば都立高校の運営をどう考えるのかということになると、厳密に言えば都立高校は義務付けられていない。しかし、義務付けられていないがほぼ義務付けられているのに等しい。ものによっては、こういうものの方がロットが大きくなる。これをどこまでカウントして義務的経費を考えるのか、それとも扶助費のようなレベルで話をするのか、大きな動向にどう影響を与えるのか考えながら、とりあえずシミュレーションの中で試算をしてみて検討していきたい。

○委員 実際の運営に当たっては、先ほど委員の発言にあったように財政調整基金を使いながら、特にバブル崩壊後にいろいろあったので、その教訓に立ってかなり堅実な財政運営を行っている。

○委員 長期的に見たときに、総収入が一緒だとして、大きく変動するような自治体と変動のない自治体というのは、財政状況はどちらが悪くなると推論できるのか。

要は、行政の感覚的なイメージだと、変動があると膨張したときには歳出圧力があるから一気に支出が増える。しかし、落ち込んだときには歳出が切れないから、変動の大きな自治体のほうが財政状況が悪くなるという推論だと思う。

ところが、先ほどから問題になっている経常収支比率を見ると、都や特別区の方が良いとなっていて、これはロットが大きいためだと。別に変動が大きいからというわけではなく、もともと分母が大きいから軽く見えるという話であるが、これは一般論として推論的にはどちらに作用するのか。都や区がまともな運営をしているかどうかではなく、一般的推論として変動が大きい方がやはり財政に悪い影響を与えるのかどうなのか。

これは、政治経済学的な話になると思うが、何か知見があれば。

○委員 いろいろな要因を考慮して答えなければならないと思うが、まず 1 つは、経常収支比率ではかると、何が経常支出なのかによる。

税収が大きく伸びたときに、どういう性質の支出を増やすかということによって、その後の影響が変わってくる。極端に言えば、経常支出でないものを増やせば、仮に景気が悪くなって税収が落ち込んでも、多少歳出を削減すれば必ずしも経常収支比率が悪くならないということはあることだと思う。

少なくとも、一般的な話で言うと、収入が減ったときにも支出が削れないとなると、普通そこでは地方債を増発するという形でとりあえず対応する。そして、次からは議論の分かれ目であるが、その後景気が良くなったときに再び大きく税収が増えるのか、それともあまり税収が増えない程度にしか地域経済が回復しな

いかによって変わってくる。

大阪などは典型的にそうであるが、また再び景気が良くなって税収がかつてのように戻ると思ったけれども、全然戻らなかったというパターンになると、財政赤字が根雪のように残ってしまう。けれども、東京都の場合は2002年から2007年ぐらいまでの好景気のときには、かつてのように戻るということを経験しているので、都債も順調に抑制できる。

こういうパターンのところがあるので、税収の回復度合いと歳出の中身によって分かれ目はあるのではないかと思う。

○委員 今の委員の話と重なる部分もあるが、税収が非常に変動して増えた分について、結局、経常的なサービスに恒常的に使っていくのか、投資的経費に使っていくのか。さらに、投資的経費であっても、維持管理費が非常にかかるものに充てるのか、そうでないものに充てるのかといったところも、その後の財政支出が膨らみ続けるのかどうかに影響するのではないかと思ったところである。

そう考えたときに、東京都の場合は今後、下水道等の更新のための支出も当然増えていくと思うが、これまでの議論にあったとおり、対人サービスのようところが膨らんでいくと、人件費を確保するという意味では変動幅の少ない財政構造であることが望ましい。

それぞれの行政府の役割として、これだけの変動幅があっても対応できる支出を担っているのか、むしろ安定的な税収が求められるようなものを担っているのかということにも非常に関わってくると思う。

神奈川県などは、あれだけ政令市を抱えているので、結局、警察と教育の人件費を安定的に確保するためには、法人二税の変動幅は望ましくないというのは明らかであるが、今後、東京都の財政需要が人件費の部分にかなり寄っていくのかそうでないのかということも関係するのではないか。

○委員 要は、政策的にすぐ減らせるものに支出するのか、経常的なものに出してしまうのかという政策判断によって運営は変わるということはそのとおりであるが、先ほどの委員の話は、結局のところ削れないような経常的なものに出していくのではないか。あるいは投資的経費であっても、最終的には公債費として跳ね返れば経常的なものになるし、政策判断で果たして言えるのかももう少し深い拘束要因が大きいのではないかと感じたところである。

もう1つ、13ページの資料には、固定資産税に触れていないという最大の問題があるので、果たして本当に東京都はそんなに税収が変動している自治体なのかという根本的な資料上の問題がある。

例えば、神奈川県で言えば法人関係税に非常に大きく負っているが、東京の場合は固定資産税というスタビライザーが入っているので、少なくとも安定性という意味ではこれで見るとは実は困っていないのではないか。法人二税がガタッと落ち込んだからといって落ち込む必要はなくて、固定資産税という根雪のような、他の道府県は持っていない大きなものを都は持っているの、あまり気にしなくてもいいのではないか。そこは確かに、この資料だけではややミスリーディ

ングかなと思った。

- 座長 税について次回シミュレーションをするときに、法人税以外の部分も併せてやる予定である。固定資産税も、特に東京の場合は償却資産などを考えて、その偏在性を考えたときにどうなるのかということも含めて検討しなければならないという気はしている。
- 委員 法改正で、法人事業税や三位一体のときの住民税のフラット化等の影響というのは、シミュレーションの中にきちんと入っていくものなのか、また、どういうふうに捉えて考えていくのか。あるいは、税制のあり方自体をシミュレーションの中で考えていくことになるのか。
- 座長 2009年の落ち込みを、単純に景気が悪いと見るのか、世界的に法人税収が上がらなくなってきたという構造変化まで見て、法人税を予測するかによって将来推計も変わってくる。
- 委員 私の持論は、グローバル化の中で、別に東京だけでなく他の国でも同様であるが、しがみついて何とか取ろうと思っても取れないような税に税制としての軸足を置いているぐらいだったら、もう地方消費税に切替えた方がいいということである。
- 委員 税制改正のところまで入れ込むというのは、なかなか難しいのではないかな。
- 委員 例えば2009年度はどういう影響があったのか。旧税制のままであったら幾らだとか、そういうふうに見ることはできるのではないかな。
- 座長 事実ベースで考えたときに、財政が厳しくなる、破綻する、悪くなるということ、何で定義するかによると思う。過去に財政再建準用団体か財政再生団体に指定された基準でいうと、ほとんど歳入の問題ではなく、歳出が予想以上に膨らんだケース以外は準用団体になっていない。そこまでいかななくても危なくなったものは、大体不交付団体が歳入が落ち込んで厳しくなるものに多い。これが2番目のパターンである。
- あとは、厳しい、厳しいと言っているが、地方交付税で救われて、最終的にはそれで決着というのが多いので、財政が厳しくなるということをもどのレベルで考えていくかということである。
- 基本的には使い切り予算なので、収入が豊かなときにはそれなりに使っていかなければならないし、それがなくなったときに急になくせるかという課題もあって、その部分とこの変動性を今後どう予測するのか。絶対水準の問題と変動係数の問題である。これが将来どうなるかということ、どちらにしても仮定するしかないが、どう仮定するのかという理屈をきちんと考えなければ駄目だということではないかな。
- 委員 先ほど、一度始めたら義務的経費ではないにしろ、止められない経費があるという話があった。まさしくそのとおりで、東京都の総合交付金制度で大変に助かっている。要は、国全体では地方交付税で平準化されるが、東京都の中では特



別区と多摩の違いが総合交付金制度になっている。それに拠出できる体力というのは、東京都の場合は法人二税にあるので、こういう収入の動向は多摩の市町村も注視していかなければならない。

研究会の議論の中で、東京の自治のあり方ということになると、区市町村それぞれに違いがあるということのを考慮して、結論に導いてもらえるということは大変ありがたいが、本元の東京都の活力というか、経済的なものを主に考えないと、そこから恩恵を受けているというか、頼りにしているという構図があるので、こちらに目を向けてくれと言いたいところであるが、そればかり言っていると本筋が見えなくなるのではと感じたところである。

○委員 近い将来一番懸念しているのは、法人税実効税率を 40%から 30%に下げようとする動きである。これが実現すると、東京都の法人二税もそうであるし、法人市民税に与える影響も極めて大きい。

今後、制度改正がどう動くかわからないが本当に喫緊の問題で、この研究会のまとめのタイミングで国の税法が大きく変わるならば、それは軽視できない大きな影響となる。

もう 1 つは、財政調整基金の話が出たが、これも自治体によってかなり違う。小さな財政力のところは、ほとんど枯渇してゼロに近いが、区部では多額の財政調整基金を積んでいるところもある。景気がいいときに積みばいいという議論もあったが、景気が良くても積めない自治体もあるというのは事実である。

それから、同じ地方税の中でも事業所税という、市部 26 市の中でも 4 市だけ認められている税がある。同じ自治体でも税法上の差があるということのをどう考えていくのか。

税のあり方をどうセットで提言するかということはあるが、国の大きな税法改正があったとしても地方の税財源に与える影響は極めて小さいような改正には是非してもらいたい。そして、全体の枠で変えるときには、消費税と固定資産税そして所得税の 3 つのバランスを駆使して、今ある地方の財源がしっかり確保できるような改正を、学識委員からも機会があれば国に主張していただけるとありがたい。

○委員 区部と多摩の違いということが出る中で、もう一方では都支出金の割合が全国の中で非常に高いという話があった。これから、正確な評価、分析をしていく中では、先ほど単独事業の話もあったが、都民としてどういうサービスをしていくかということに共通性を持たなければいけないということからきている要因も当然ある。

もう 1 つは、今後のシミュレーションをしていく中で、区部と多摩の違いを前提におくということであるが、今の事業所税の話だけではなく、職員数の問題や民間委託に関する資料も付いていたが、個々の自治体運営に関わるような課題にまで入り込むと混乱する要素もあるのではないかと、少し懸念も持っている。

その辺の切り分けを、それぞれの多摩の中にも独自性があるので、どこまで見ていくことが一定程度の全体的な合意形成が図れる線引きができるのか、シミュ

レーションをしていく中では必要だと感じた。

○座長 個別の区市町村をシミュレーションするときに、どういう形でやるのか現在検討中である。ある程度一般性も欲しいが、やればやるほど手間が掛かるので、全体を見られるぐらいのケースは必ず欲しいと思っている。多様性だと言っていると、逆に何も言ったことにならないので、そのケースを見ながら全体を語ることになる。それをどの程度、その団体を選んで、どう主張するかというのは、これから慎重に検討していきたい。

○委員 次の段階でシミュレーションをしていくときには、いろいろな要素を考えていかなければいけないが、実際にいろいろな場面で財政のシミュレーションをやってみると難しい。特に今までと違って、これから様々な制度がどんどん変わっていくような状況の中であえてシミュレーションを出すとなると、現実の世の中の動きとどうなんだという議論をまた呼ぶので、とても難しいと思いながら聞いていた。

たぶん、これから税収がどうなるかということについても、日本の経済がどうなっていくかということとも大きく関係が出てくるし、それぞれの自治体がどういう需要を抱えていくかということも、医療や介護の制度をどうするのか、今ちょうど大きく変えようとしているところである。

本当に、不安定な要素がたくさんあるので、ある程度場合分けをするにしても、場合分けする土台がきちんとできるのか不安を感じている。

○委員 制度改正の関係では、地域主権戦略大綱の中で、基礎自治体への権限移譲が当然出てきている。権限移譲となったものを今後は区市町村がやっていかなければいけないということも出てくるし、税財源の移譲ということも全国知事会などで要望している。その辺がどうなってくるかというのは、シミュレーションに大きく影響してくるので、実現するかどうか分からないが、反映できる形になったほうが正しいシミュレーションになるのではないかと思った。

○座長 後期高齢者医療制度もどうなるかによって、随分とシミュレーションが違ってくるので、考え出すと難しい。

○委員 少子高齢化の話が出たが、この辺が非常に大きく効いてくるのではないかと思う。28ページ、29ページで児童福祉費、生活保護費の推移が非常に高くなっている。41ページは高齢者で、非常に高齢化が進んでいく中で、段階の世代が65歳以上になる2015年あたりにぐっと増えて、さらにその10年後には後期高齢者になっていく。東京は、そのときに増える老年人口が非常に多くて、他の自治体とは違う規模になるので、そこら辺の費用が非常に大きく響いてくるのではないかと感じている。

○座長 後期高齢者と前期高齢者を分けるかどうか、それによってもシミュレーションが変わってくるので、どうするか相談していきたい。

報告書の今後のスケジュールについて質問があったので、それだけ事務局に答えてもらって、今日の議論を終えたい。

○事務局 大体 12 回程度の開催を考えている。次回 6 回目は、本日いただいたご指摘を踏まえながら、できる限りのものを出していきたいと考えている。その後フリートークで論点だしを行って、結論に持っていくことを想定している。23 年度末がとりまとめの目標時期かと思っている。

○座長 そう簡単には報告書はできないが、次回が一つの前半の山である。人口動態を軸に、今日の話も踏まえて財政シミュレーションのたたき台のようなものを出していきたい。これは、中間のとりまとめとは少し位置が違うが、今までの集約になると思う。

次回は、今日の議論も踏まえて、財政シミュレーションについて議論をしていきたい。

### (3) その他

◇ 次回の研究会は、1月13日（木）午後6時から開催されることになった。