

新型コロナウイルス感染症に係る東京都の財政対応と今後の課題

成田 浩

(中央大学経済研究所客員研究員)

はじめに

10月に入っても東京都と国内の感染者数は高止まりしており、二次感染が収束したとは言いがたい状況にある。現下の日本の喫緊の課題は的確で実効性のある新型コロナウイルス感染症対策の実施であることは言を俟たない。発足した菅政権に対する支持率の高さと期待の大きさも政府による対策の着実な実施と経済活動の活性化の両立に対する期待の大きさに他ならない。

9月発行の論壇2020 Vol.2で、佐々木中央大学名誉教授が、「新型コロナウイルス感染症にみる国と地方の関係、都政の今後」というテーマで行政的な課題について整理されたので、本稿は財政的な課題について都財政を対象にして論じることとしたい。

前例のない新型コロナウイルス感染症への手探りで速やかな対応を図るために行われた異例のほぼ毎月の補正予算の経緯を振り返るとともに、現在の全体像を明らかにし、財政上の課題を整理したい。

1. 矢継ぎ早の補正予算の編成による都の対応

①令和元年度補正予算の取り組み

令和2年2月には新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う都民の不安解消と都民生活の安全・安心の確保に向けて、新型コロナウイルス感染症への緊急的な対応、感染症に対する今後の備えの強化及び都内産業・中小企業対策を柱とする最終補正予算が追加提案され一般会計で64億円、公営企業会計の病院会計で0.1億円、合計64億円が計上された。(3月5日議決)

さらに新型コロナウイルス感染症対応に係る中小企業制度融資について、申し込み状況を踏まえて、支援の更なる強化を図るため、250億円の一般会計補正予算が編成され、地方自治法第179条第1項の規定に基づき3月31日に専決処分が行われた。314億円の財源は0.1億円の国庫支出金以外は全額財政調整基金繰入金である。

②令和2年度補正予算の取り組み

同じく令和2年2月には新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う都民の不安解消と都民生活の安全・安心の確保に向けて、感染症対策を強化するとともに、経済活動への影響を最小限に抑えるため一般会計で335億円、病院会計を含め全体で337億円の補正予算が編成され、3月27日に議決された。

さらに4月には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が続く深刻な状況を踏まえ、医療提供体制の強化及び学校臨時休業等への対応を実施するため、医療提供体制の強化等に係る一般会計で232億円の補正予算が編成され、専決処分が行なわれた。

また4月には臨時会で、新型コロナウイルス感染症と都民生活や経済等への影響に対する「東京都緊急対策(第四弾)」に掲げる施策のうち、6月までに着手すべき事項について一般会計で3,568億円、病院会計で6億円の補正予算が4月22日に議決された。

さらに5月には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が続く深刻な状況を踏まえ、緊急事態措置の延長等に伴う対応を迅速に実施していくため、一般会計で449億円の補正予算が編成され、専決処分された。

6月の第二回定例会では、一般会計で5,826億円、病院会計も含め5,832億円の補正予算が議決された。

補正予算の柱は、

- i 新型コロナウイルス感染症の感染拡大を阻止する対策
- ii 経済活動と都民生活を支えるセーフティネットの強化
- iii 感染症防止と経済社会活動の両立等を図る取組
- iv 社会構造の変革を促し、直面する危機を乗り越える取組

で、財源としては財政調整基金繰入金4,474億円とともに、国の補正予算(令和2年4月成立)に基づく、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金などが計上された。

さらに、7月には、6月に成立した国の第2次補正予算への対応と独自の取り組みを迅速に実施するため、6月補正予算と同じ柱の下、一般会計で3,101億円、病院会計で31億円、合計3,132億円の補正予算が編成され、議決された。今回の補正の特徴は、財源が百パーセント国庫支出金であったことである。

また、営業時間短縮の要請に伴い必要となる協力金を支給するための補正予算が8月3日に専決処分された。

9月には、新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する対策や、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を図るための施策等について時機を逸することなく実施するとともに財政調整基金の義務的積み立てを行うために一般会計で3,413億円の9月補正予算が編成された。第3回定例会に提案され、23億円の都内観光促進事業(もっとTokyo)の追加分と

合わせて3,436億円が10月8日の本会議で可決された。財源としては、制度融資の原資に充てるための出資金に都債1,473億円、国庫支出金943億円、繰越金702億円などである。

③都の新型コロナウイルス感染症に係る緊急対策の全体像

これらのほぼ毎月の補正予算の編成に加え、3度にわたる予備費での対応なども含めこの間の緊急対策の全体像をまとめてみると、表1のように総額で1兆6,335億円（一般会計の当初予算が7兆3,540億円であるので、2割の積み増しが半年で行われたことになる）という大規模な財政措置が講じられた。内容としては、全体の半

表1 新型コロナウイルス感染症に係る緊急対策

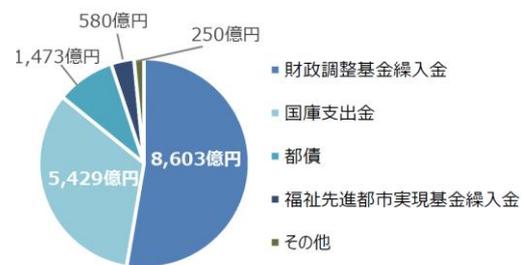
対策の柱	補正予算額等	主な事項
新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する対策	6,495億円	<ul style="list-style-type: none"> ・感染拡大防止協力金（営業時間短縮に係る協力金を含む） 1,560億円 ・医療従事者等への慰労金の支給 833億円 ・患者受入に向けた空床確保料の補助 968億円 ・宿泊施設活用事業 371億円 ・「新型コロナウイルス感染症患者受入医療機関臨時支援金」の支給 200億円
経済活動と都民生活を支えるセーフティネットの強化・充実	9,089億円	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業制度融資等 7,161億円 ・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。

出典：東京都「令和元年度東京都年次財務報告書」令和2年9月, pp. 32

分55.6%を占めるのが、2番目の柱の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で9,089億円、うち中小企業制度融資等が7,161億円、また、1番目の柱の新型コロナウイルス感染症の拡大を阻止する対策が6,495億円で39.8%、うち営業時間短縮に係る協力金を含む感染拡大防止協力金が、1,560億円、患者受入に向けた空床確保料の補助が968億円、医療従事者等への慰労金の支給が833億円となっている。3番目の柱の感染症防止と経済社会活動との両立等を図る取組では、新しい生活様式に対応したビジネス展開支援など177億円、また、4番目の社会構造の変革を促し、直面する危機を乗り越える取組では、テレワーク活動促進緊急支援などに574億円がそれぞれ計上されている。

総額1兆6,335億円を財源別にみると（図1）、8,603億円と全体の半分の52.7%が財政調整基金繰入金、次が国庫支出金5,429億円、33.2%（新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金572億円を含む）都債は1,473億円で9.0%、福祉先進都市実現基金繰入金が580億円、3.6%などとなっている。基金の繰入が合計で9,183億円、56.3%と大きなウェイトを占めているのが大きな特徴である。



※ 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。

出典：東京都「令和元年度東京都年次財務報告書」令和2年9月, p. 32

図1 緊急対策の財源内訳

2. 課題を残す国の財政支援

今回の新型コロナウイルス感染症は、いわば国難であり、地方自治体の懸命な取り組みに対する十分な財政支援は国の責務であるが、都の取り組みに対してどのような財政支援が行われたか、また、それが十分であったかについて見てみることにする。

①まずは、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（内閣府地方創生推進事務局所管）である。

第1次補正予算で1兆円、第2次補正予算で2兆円（①家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応分として1兆円程度、②「新しい生活様式」を踏まえた地域経済の活性化等への対応分1兆円程度）合計3兆円が全都道府県、全市区町村に向けて用意された。

ちなみに、都道府県への配分は総額3,554億円の1次補正予算分では大きい順に北海道186億円、大阪府183億円、埼玉県157億円、神奈川県154億円、兵庫県147億円、福岡県136億円、千葉県135億円、東京都103億円となっている。一方、2次補正予算分では、大阪府496億円、東京都469億円、北海道449億円、神奈川県407億円、埼玉県398億円、兵庫県356億円、福岡県337億円、愛知県336億円、千葉県334億円となっており東京都への配分が大きく伸びているが、これは家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応分が413億円と全国で一番多く配分されているためである。

今回の臨時交付金では交付限度額の算定に財政力が考慮されており、おおまかに言って1次補正予算と「新しい生活様式」等対応分では8割、家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応分でも5割カットされているのは問題だ。「新型コロナウイルスは東京問題」と言明している以上、重点的に対応すべき東京都に対しこうした対応が行なわれることは理解に苦しむところである。

ちなみに、臨時交付金の交付要綱によると、一次補正の都道府県の算定式は、 $4,800円 \times 人口 \times (0.5 \times A \times B \times \alpha + 0.5 \times C \times \beta) \times D$ であり、財政力を加味して乗ずる係数のDは、 $(1.18 - 財政力指数) \times 0.8 + 0.2$ であるが、東京都の財政力指数が1.18であるのでその意図は明白である。なお、都道府県平均は、0.52で最少は0.27である。その他の記号の意味を簡単に触れると、Aは、特定警戒都道府県に該当するか否か、Bは、新型コロナウイルス感染症患者が大幅に増えた場合に推計されるピーク時の医療需要に係る係数、Cは、段階補正に係る係数をベースに調整した数値、 α と β は、内閣総理大臣が別に定める乗率である。

また、家賃支援等対応分における財政力を加味する係数は、 $(1.0 - 財政力指数) \times 0.5 + 0.5$ である。海外の対応を見るまでもなく、本来国が行うべき事業者への家賃支援や休業要請に対する補填分である協力金支給を自治体任せにし、しかも半分しかみないというのは、国の責任放棄といわざるを得ない。

今後は第三次配分の3,000億円の配分とともに、取り組みが長期化する状況の中にあって三次補正予算編成での3兆円に対する更なる積み増しが行われるか注目したい。

②次に、厚生労働省所管の新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金である。一次補正1,490億円でスタートした都道府県に対する緊急包括支援交付金は、二次補正予算で大幅に拡充された。すなわち

- i 補助率が二分の一から十分の十に。4月に遡及適用
- ii 入院患者を受け入れる病床の確保、医療従事者の宿泊施設確保、消毒等の支援などの既存事業の増額で3,000億円
- iii 重点医療機関（新型コロナウイルス感染症患者専用の病院や病棟を設定する医療機関）の病床の確保や患者と接する医療従事者への慰労金の支給など新規事業の追加で1兆1,788億円
- iv 以上の医療の分野に加え、介護サービスの分野でも感染症対策の徹底支援や職員に対する慰労金の支給、サービス再開に向けた支援で4,132億円、障害福祉サービス等の分野でも感染症対策の徹底支援や職員への慰労金支給、サービス再開支援で1,508億円の都道府県に対する十分の十の助成を開始

これらの二次補正分は2兆1,191億円になり、市区町村事業に対しては都道府県を通じての間接補助が行われる。

厚生労働省の発表によると医療費分の支給状況は、一次分も含め二次補正後で東京都1,465億円、神奈川県1,680億円、大阪府1,688億円はじめ全国ベースで1兆7,178億円が交付決定されている。

かなり手厚い助成と評価したいが、PCR検査に取り組む市区町村に対する二分の一の助成や新型コロナウイルス感染症に対して積極的に対応している病院、例えば京大病院や厚木市立病院では通常診察の減少による減収がそれぞれ70億円と12億円と報道されていたが、医療崩壊を避けるにはこうした医療機関に対する新たな支援も検討する必要がある。

3. 今後更なる財政支出を行う時に都が有する手持ちのカードは二つ

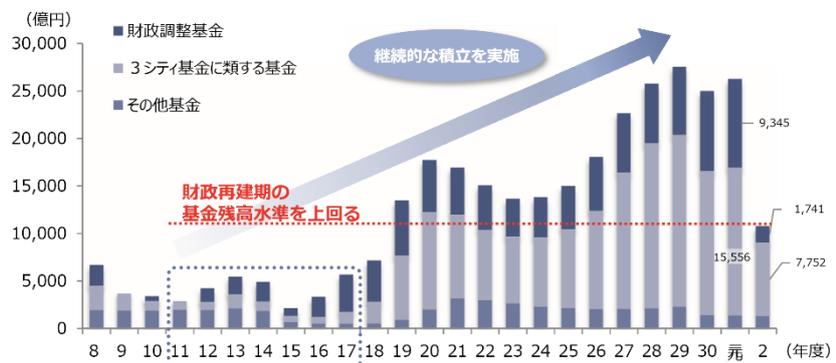
まずは、財政調整基金などの基金の活用である。

今回の財政の対応の過半を賄った基金であるが、そもそも、基金とは、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するために設けられるものである（地方自治法241条1項）。都では資金を積み立てるために設置される積立基金と定額の資金を運用する定額運用基金（区市町村振興基金など）がある。

積立基金には、東京2020大会の開催準備とセーフシティ、スマートシティ、ダイバーシティ

の3つのシティを実現するための施策に必要な基金が令和元年度末では、1兆5,556億円、令和2年度には、年度末では合計7,752億円ある。さらに財源として活用可能な基金として、今回の補正予算の財源として活用された財政調整基金は令和元年度末では9,345億円だったが、8,603億円を使う一方、決算剰余金の702億円の積み立てなどがあったために現在高は1,741億円となっている(図2)。財政調整基金とは文字通り年度間における財政調整を図る基金であるが、英語でいうとFUND FOR RAINYDAY であり、もしもの時のための貯金である。今回のコロナ対応や災害対応さらには予測できない税収の落ち込みへの対応を可能にする自治体の命綱、セーフティネットである。なお、景気の落ち込みによる税収の減少という事態に対しては、日本では交付税

制度が機能するすなわちアンブレラの役割を果たすが、東京都のような交付税の不交付団体では、その傘がないために言わばびしょ濡れになってしまうので他の団体以上に財政調整基金の役割には大きなものがある。



※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。
 出典：東京都「令和元年度東京都年次財務報告書」令和2年9月、p. 28

図2 基金残高の推移

先にも見た通り、この間の新型コロナウイルスへの対応で緊急対策を講じた結果、9千億円あった基金が一時期平成11年度に匹敵する8百億円まで目減りした。ただしこれは財政危機の前触れにすぎない。本当の危機は来年度予想される1兆円を超すと想定される都税の収入の落ち込みにどう対応するかである。ない袖は振れないのでそこが基金の限界でもある。

ただ税収の変動に苦しんだ都は、これまで様々な知恵を出して基金の確保に努めてきた。独自の取り組みは鈴木都政の時代から始まった。

すなわち、大規模な税の自然増収があった高度経済成長期に適切な積み立てを行って来なかったことが、安易に財政規模を膨らませる一方、その後の財政危機時に基金が有効な役割を果たせなかったとの反省の上に昭和55年に財政調整基金条例を改正した。地方財政法が求める決算剰余金が生じたときのその2分の1以上の法定積み立てに加え、都税の増収が見込まれる場合には一定部分を基金に積み立てることを義務付け、急激な経済変動に弾力的に対応できる財政体質の確立を目指すことにした。さらに、平成9年には、バブル経済崩壊後の長引く経済低迷の中で財政調整基金の取り崩しが続いた結果、基金残高がほぼ底をつく見込みになったことを受け、都税収入の伸びが低水準で推移する中であっても確実に基金積み立て

を実施するために当初予算及び補正予算に係る積立基準を変更したところである。

当初予算のレベルでは、増収額が3%～5%では3%、5%～10%では10%、10%～20%では15%、20%を超える部分は20%をそれぞれ積み立てるというものである。一方補正予算ではよりドライブをかけて1%までは10%、その上の2%までは20%、それ以上で3%までは30%、3%を超える分は40%という内容である。

こうした努力による財政調整基金の確保に加え3つのシティ実現に向けた基金のなどを含む令和2年度末の予算ベースの基金残高は、1兆円を超え平成11年度から17年度の財政再建期の残高水準を上回るとの財務報告書では述べているが、1兆円までの手形しか切れないという言う意味では限界があり、今後の未曾有の財政危機を考えると今一つのセーフティネットといえる起債に頼らざるを得ない。

次に、起債対応力(都債発行余力の確保)である。

令和2年度の当初予算での都債発行額は2,084億円であるが、補正予算ではその7割にも及ぶ1,473億円の都債の追加発行で財源の約1割を賅った。このように、都債の発行による財源の確保が可能なのは、税収が堅調な時期に、都債の新規発行や借り換えを抑制してきたこと

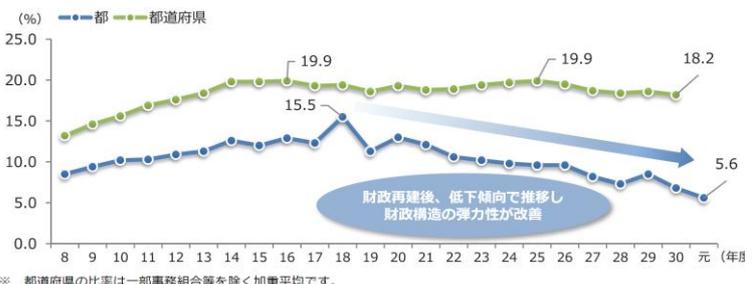
により、都債残高を圧縮してきたため、公債費の元利償還金も減少しており、公債費負担比率も5.6%と都道府県の18.2%に比べ低い水準を維持しているためである(図3)(図4)。将来の財政危機の時代に備えての都債発行余力の確保のためのこの間の努力の成果を活用する余地は大きい。ちなみに、国の国債残高は906兆円で、税収比で14.3倍であるのに対し、都の都債残高は、4.8兆円で0.9倍に過ぎない。



※ 一般会計ベースの数値です。

出典：東京都「令和元年度東京都年次財務報告書」令和2年9月, p. 29

図3 都債新規発行額・元金償還額・都債残高の推移



※ 都道府県の比率は一部事務組合等を除く加重平均です。

出典：東京都「令和元年度東京都年次財務報告書」令和2年9月, p. 29

図4 公債費負担比率の推移

なお、都債の充当対象は、地方財政法第5条に規定されている。学校その他の文教施設や道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費及びそれらのための土地の購入費の財源や出資金及び貸付金の財源など建設地方債が原則であり、赤字国債の発行により弾力的な財源の確保が可能な国家財政に比べ、地方財政は様相を異にする。ただ、税収の落ち込みを補填する減収補填債については、減収見込み額は毎年度定められる税

目(都道府県にあつては、道府県民税法人税割及び法人事業税等)ごとに標準税収入額から税収入見込み額を控除して算出されるが、この減収補填のための起債については、特例として赤字債の発行が可能になっている。ちなみに、リーマンショック時の平成20年度は520億円、平成21年度は1,390億円、平成23年度は711億円発行された。今年度の税収の見込みについても厳しさが予想されるが、深刻化した場合には減収補填債の出番もあると想定される。

4. 都の財政構造からみた財政危機の懸念

これまで見てきたように新型コロナウイルス感染症対応の施策のタイムリーな実施を担保するために、矢継ぎ早の補正予算の編成で対応してきた東京都であるが、国の財政支援が十分でないため財政調整基金をほとんど使いこむという厳しい状況に追い込まれた。しかし問題は財政調整基金の払底にとどまらない。東京都の税収が収入の4分の3、法人2税がその税収の4割を占めるという財政構造を踏まえるならば、(ちなみに都道府県では税収は収入の3分の1、その4分の1が法人2税という構成になっているが)今後のリーマンショック時を上回ると想定される経済の落ち込みによる税の減収は、かつての平成21年度の1年間で1兆円を越す税収の落ち込みあるいはそれ以上の減収が再現する事態が十分に考えられるところである。(表2)

表2 都税収入決算額の推移の推移 (単位: 億円, %)

区 分	平成 20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	令和元 見込
歳入総額 (一般会計) A	67,910	64,171	58,927	59,702	59,555	61,303	65,467	69,138	67,797	69,641	75,156	76,717
都税総額 B	52,801	42,867	41,485	41,466	42,471	44,910	47,399	51,836	52,360	52,730	54,464	56,318
対前年度増減率	△4.2	△18.8	△3.2	△0.0	2.4	5.7	5.5	9.4	1.0	0.7	3.3	3.4
対歳入総額割合 B/A	77.8	66.8	70.4	69.5	71.3	73.3	72.4	75.0	77.2	75.7	72.5	73.4
法人二税 C	23,812	13,523	12,460	12,339	13,464	15,230	16,442	17,635	18,926	18,509	20,447	21,801
対前年度増減率	△9.0	△43.2	△7.9	△1.0	9.1	13.1	8.0	7.3	7.3	△2.2	10.5	6.6
対都税総額 C/B 割合	45.1	31.5	30.0	29.8	31.7	33.9	34.7	34.0	36.1	35.1	37.5	38.7

出典: 東京都報道発表「都税収入決算額・都税徴収率等の推移」令和2年6月26日
令和2年6月26日東京都知事会見資料 より抜粋

都以外の道府県のように地方交付税の交付団体では、税の減収は基準財政収入の算定で反映され、交付税の増額で補填されるので、影響は緩和されるが、不交付団体の都ではストレートに被ってしまうことになる。平成22年度以降4年連続して交付税算定では道府県分では財源不足になったが、大都市分との合算という東京都の特例で財源超過とされ交付税は交付されることはなかった。今年の令和2年度の算定では、道府県分の財源超過額は2,258億円、大都市分の財源超過額は、9,559億円、合計1兆1,817億円の財源超過とされている。数字だけを見ると超豊かな団体と考えられるが、これに対して都は、算定結果は理論値であり、自治体の実態を表していないと反論している。

ほとんど計測されていない支出として

- i 全国の2割が集中している東京都の待機児童解消に向けた取組等約1,100億円
- ii 都市部で水害対策として有効な地下調節地整備費や用地費に東京の地価が反映されていない点などで、約1,300億円

また、適切に計測されない大都市の支出として

- i 例えば昼間流入人口が実際には318万人にもかかわらず、72万人に8割も割落とされていることなどにより約4,100億円
- ii 計測数値の引き下げで約1,900億円

の合計8,400億円の過少算定がされていると主張している。

ここではこれ以上立ち入らないが、隣国の韓国でも同様の制度が採用されている世界に冠たる交付税制度の算定も一つのツールである以上納得が得られる検証が必要である。少なくとも東京都と特別区(23区)を合わせて一つの自治体とみなして行われる道府県分と大都市分の合算算定は再検討が必要であると考ええる。

都の財政構造として、税収が多いこと、特に法人二税の割合が高いことは先に見た通りで景気変動に左右されやすい構造になっており、財政調整基金の持つ役割が大きい、看過できないのが、「偏在是正措置」という名目での地方法人課税の見直しである。東京対地方という図式の中、かつてと異なり他団体の理解が得られない中、白アリのよう東京都の財政基盤を蝕んでいる。平成23年度以降は景気の回復による税収増が8年連続していることもあって目立たないが、目を逸らせてはならない「不都合な真実」である。この偏在是正措置の流れは

- i 平成20年度税制改正で、法人事業税の一部を国税化(地方法人特別税)し、地方法人特別譲与税として、都道府県に配分する法人事業税の暫定措置が取られたのを皮切りに
- ii 平成26年度税制改正では、法人事業税の暫定措置については、三分の一の規模を法人事業税に還元する一方、法人住民税法人税割の一部を国税化(地方法人税)し、地方交付税として、地方自治体に配分するという法人住民税の交付税原資化等が実施された
- iii さらに平成28年税制改正では、法人住民税の交付税原資化を拡大する一方、法人事業税の暫定措置を廃止し、法人事業税に還元するとともに法人事業税交付金の創設がおこなわれた
- iv 令和元年度税制改正では、「新たな措置」として、再び法人事業税の一部を国税化(特別法人事業税)し、特別法人事業譲与税として都道府県に配分することとした。ただし、地方交付税の不交付団体に対しては、財源超過額を限度に最大75%を譲与税から控除する譲与制限が設けられた

これらの度重なる地方法人課税の「偏在是正措置」により、平成2年度には、「新たな措置」で、2,399億円をはじめ総額で8,386億円の影響を受けており、実に令和2年度の法人二税1兆7,996億円の5割程度の大きな規模になっている。さらに令和3年度には9,663億円と1兆円にも達する(表3)。

表3 地方法人課税の「偏在是正措置」による影響額の推移

	平成20年度 以前	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度 (影響が平年度化)
① 法人事業税の 暫定措置	-	▲ 2,781 億円	▲ 2,781 億円	▲ 2,124 億円	-
② 法人住民税の 交付税原資化	-	▲ 2,239 億円	▲ 2,239 億円	▲ 3,834 億円	▲ 5,238 億円
法 人 二 税 等					
③ 法人事業税 交付金	-	-	-	▲ 29 億円	▲ 134 億円
④ 「新たな措置」	-	-	-	▲ 2,399 億円	▲ 4,290 億円
計	-	▲ 5,021 億円	▲ 5,021 億円	▲ 8,386 億円	▲ 9,663 億円
うち 法人二税	-	▲ 7,566 億円	▲ 7,566 億円	▲ 8,880 億円	▲ 1兆123 億円
地方譲与税	-	+ 2,546 億円	+ 2,546 億円	+ 494 億円	+ 460 億円

* 影響額は、令和2年度当初予算ベースにより試算

出典：東京都「東京都予算案の概要」令和2年2月、p23

このほか地方消費税の清算基準の見直しが行われた結果、1,328億円の影響が出ていることも忘れてはならない。

新型コロナウイルス感染症対策を継続的に実施するとともに、経済活動を活性化するという東京都に課せられた役割を果たすために地方税財政制度を本来の姿に戻す努力が国と都に強く求められている。

その際、都としての「事業の見直し」の継続と深掘りが、都の主張を国や他の自治体に理解してもらう前提として必要なことは言うまでもない。これまでの、事業局、財務局、関係部局の庁内連携による事業評価をさらに徹底するとともに、新たに発足した武市副知事をリーダーとする「構造改革推進チーム」での都政の構造改革につながる大胆な事業と施策の見直しを期待したい。

来年度の予算編成に向けて総務省は、来年度の税収が3兆6千億円の落ち込みになると想定し、地方交付税の総額を今年度並みに維持するために3年ぶりに2兆1千億円の特例加算を行う方針を固めたと伝えられている。同様の配慮は交付税の不交付団体の東京都に対してもなされるべきは論を待たない。交付団体に対するしっかりとした傘の用意と合わせて、不交付団体も視野に入れた大き目の傘の用意が新型コロナウイルス感染症対策の万全の実施と東京オリンピック・パラリンピック開催の予定される来年に向けて望まれるところである。

【参考資料】

臨時交付金に関する地方公共団体向け文書

- 内閣府地方創生推進事務局 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/jimurenaku.htm>

東京都関連資料

【表1、図1, 2, 3, 4】

- 「令和元年度東京都年次財務報告書」令和2年9月
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/jimurenaku.htm>

【表2】

- 東京都報道発表「都税収入決算額・都税徴収率等の推移」令和2年6月26日
令和2年6月26日東京都知事会見資料
・報道発表
<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2020/06/26/10.html>

【表3】

- 東京都「東京都予算案の概要」令和2年2月
・令和2年1月24日報道発表
<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2020/01/24/01.html>

【編集委員会からの質問】

質問 1 : COVID-19対策に対する国の地方自治体への資金支出は、国庫支出金により行われ、その算定に当たっては自治体の財政状況が勘案され、財政力指数が用いられたと理解します。

この国庫支出金は、地方財政法第10条の地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であって、国と地方公共団体相互の利害に関係ある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要があるものについては、国がその経費の全部または一部を負担する、いわゆる国庫負担金に該当すると思います。支出に当たり何らかの算定基準が必要と思いますが、その算定基準に地方自治体の財政力に関する指標を用いることはどうしても理解できません。法律に違反しているとはまでは言わないまでも、これをどう考えたらよいのでしょうか。政治的なものでしょうか。

(回答) 国庫支出金には、①国庫負担金〔義務教育、生活保護、道路・住宅の建設、災害復旧など地方公共団体が行う事務で国も責任がある場合の国の負担に係る支出金(地方財政法第10条、10条の2、10条の3など)〕、②国庫委託金〔国会議員選挙など国の事務を地方公共団体が行う場合に全額国が支出するもの(地方財政法第10条の4)〕、③国庫補助金〔地方団体に対する事業の症例や財政援助のための支出で義務的ではないもの〕がありますが、厚生労働省所管の新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金については国庫負担金であることは間違いなく、したがって地方自治体の財政力は考慮されていません。一方、内閣府所管の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金は、従前の地方振興を図るという地方創生推進交付金の延長線上にあると理解すれば、国庫負担金よりも国庫補助金の性格が強いと考えられます。従って、地方自治体の財政力を加味することは一概におかしいとは言えないところです。しかしながら国を挙げての対策としての新型コロナウイルス感染症対応の臨時交付金という制度設計であり、規模も一桁違うので、事務的にではなく政治的に国難ということを経由して大所高所から今回の臨時交付金については、財政力は加味しないという政策判断、政治判断を行ってほしかったと思います。

質問2：「地方財政制度の本来の姿」をどうお考えでしょうか。本来、地方財政は、住民の生活・福祉を守るという立場から景気に左右されない財源が望ましいとされますが、そうすると企業等の収益に基づく法人2税に依拠することは、景気が良い時には全国の自治体から批判され、景気が悪い時には都が困惑し、本来の税としては問題があるのではないのでしょうか。これがCOVID-19後で顕著になるとすれば、さらにこの問題は大きくなるのではないのでしょうか。時期が悪いとは思いますが、今後の地方財政の「本来の姿」として（超）長期的にどのような姿が考えられるのでしょうか（難しい問題ではありますが）。

（回答）地方財政の本来の姿はどうあるべきかは、大切なテーマですが、同時に難しい問題でもあります。地方財政審議会の「今後目指すべき地方財政の姿と令和2年度の地方財政への対応についての意見」（令和元年12月13日）では、「持続可能な地方税財政基盤の構築」を掲げ、①一般財源総額の確保、②偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系、③地方交付税の機能の適切な発揮、を謳っていますが、総論としては同感です。

ただ、「新たな偏在是正措置により生ずる財源の確保」として、地方自治体が持続可能な地域社会の実現に向けた幅広い施策に自主的、主体的に取り組むための歳出を地財計画に計上すべきとの主張は、現状が偏在是正の御旗のもとに東京都から召し上げた1兆円もの資金が、交付税算定上は交付団体の収入にカウントされるため、各団体の一般財源の増加につながらず、結果として国即ち財務省に漁夫の利を与えていることを示していると考えます。

法人2税が景気の変動の影響を受けやすいことはご指摘の通りですが、その改善策として都の銀行税の創設を契機として、法人事業税の外形課税が進んだのも事実です。いうまでもなく、課税原則の一つである応益の原則により地方自治体から行政サービスを受け、経済活動を展開する企業がしかるべき税負担を行うのは当然であって、偏在是正の名のもとに地方税から国税への振り替えという禁じ手を自治体サイドが容認するのは理解に苦しむところです。