

東京都の財政と都知事のリーダーシップ

The Public Finance on Tokyo Metropolitan Government and
the Leadership the Governor of Tokyo

光延忠彦

MITSUBU Tadahiko

要旨 東京都の財政は、日本政府による税制と起債という二つの財政制度でコントロールされている状況下において、美濃部、鈴木、青島、石原都知事の登場と交替というように、1970年代以降を概観しても、「知事の交替」という極めて政治的な影響によって終始した。すなわち、東京都政は容易には財政再建の課題を解消できていないのである。そこで、財政再建には、なぜ、「知事の交替」というような政治的影響を創出させる要因があったのか、こうした疑義に解答を試みようというのが本稿の目的である。

この点に沿って結論を先取りすれば、地方分権が進展した2000年代初頭においてもなお、日本政府による自治体への統制は、財政制度にも強く及ぶ実態があるため、この状況を克服するには、自治体政治の担い手である首長のリーダーシップの影響が多大であるという興味深い点が提出される。

1. はじめに

1970年代後半から80年代前半期、および90年代の東京都政のなかで、財政赤字への対処としての財政再建をめぐる政策過程は、次の二つの意味で重要な事例となる。第一は、政策自体の重要性である。普通会計予算¹⁾における使用料・手数料、あるいは公営企業会計における料金値上げを主な内容とする受益者負担の増大や、行政全般に関わる行政サービスの削減、さらに職員の人件費が多くを占める経常経費²⁾の削減は、税の納付者となる有権者および各種団体の全てに影響を及ぼすばかりでなく、直接の対象者となる職員機構³⁾に関わりのある政策変化であったためである。また第二に、これらの負担や削減の増大は、利害が直接、間接に関係者に及ぶため、執行が困難な政策とも考えられたからである。

このため、2度にわたる石油危機の直後の1979年の統一地方選挙では、1960年代中葉に叢生した「革新自治体」の象徴的存在であった「美濃部都政」が退場した。それに交替した保守・中道の「鈴木都政」もまた、1990年代初頭の経済不況に対する臨海開発行政に関連して政党の支持を得ない「青島都政」に交替した。さらにいえば、その「青島都政」も、財政の好転を自ら手中にすることなく、一期の任期とともに退場した。それを受けた石原知事も、財政再建を主要な政策課題として都政運営を行なわざるを得ない状況にある。

このように財政赤字の解消は、重要性は明確であっても、過去の財政再建の過程は、知事の交替という大きな変化にも関連していた。このような政治過程は、どのように説明できるのだろうか、この点を本稿では検討する。

それというのも、既述の研究対象期間においても、美濃部、鈴木、青島と、3代にわたっ

て知事の交替という状況に直面した。こうした知事の交替要因は、直接的には財政再建という政策課題への対応に限定されるものではないにしても、知事選挙において有権者は、少なくとも従来とは異なる党派性の知事の登場を期待して投票したという点に鑑みれば、どのような関連が知事・執行機関と議会とにあったのかを説明することは、重要な論点とならざるを得ないように考えられるからである。

以下では、財政危機の定義を始め、日本政府の財政統制、東京都の財政制度、東京都の財政制度の基本構造を経て結論に至る議論を試みる。

2. 財政危機の定義

自治体の一般会計における財政危機とは如何なる状況をさすのか、明確な定義がなく、論者によってもその扱いは異なっている。ひとつの指標としては形式収支から判断する方法がある。この見方に立てば、形式収支は単純に歳入決算額から歳出決算額を控除したものとなり、後者が前者を上回る場合、形式収支は赤字となる。この状況下では、翌年度の歳入を繰り上げてでも充当しなければ、当該年度の赤字は解消されないという状態に陥るため、財政危機とされるのである⁴⁾。ただ、この指標を採る場合、美濃部都政から石原都政を概観しても、形式収支の赤字は77、78年の両年度に限られ、90年代の「バブル経済」崩壊による「財政の危機的状況」⁵⁾は形式収支の点では赤字に該当しないため、このような点をどのように理解するかということに疑義が生じることになる。したがって、この指標での定義も意味があるとは考えられるが、必ずしも適切ではないように考えられるので、この指標の採用は妥当とはいえない。

また別の論者は歳入の地方税収から把握する方法を採る。すなわち、この見解は特定の時期の税収を、税収の好調時に比較して、その乖離がある場合、財政運営が困難視されたことをもって財政の危機とする考え方である⁶⁾。これは一見理解しやすい指標ではあるが、基礎となる指標の採り方によっては、財政危機の定義が曖昧にならざるを得ず、この指標も決定的ではないように思われる。

さらに財政危機の指標としては、公債費負担比率⁷⁾も考えられる。この見方に立てば、都債を含んで歳入が編成される場合、都債とその利子の返済は、後年度負担を増すことになる。このため、公債発行の継続は、財政支出に占める償還のための公債比率を高めて、財政運営を硬直的にするため、手段として適切ではないとされる。この点で、公債費負担比率の上昇は財政危機にあたるということになる。しかし、公債発行は、公債の償還を根拠として行われるものか、それ以外の目的で発行されるものか、その識別は必ずしも容易ではない⁸⁾。財政赤字であった美濃部都政の3期目では、公債費負担比率は通常10%未満の場合が地方財政では良好な状態であるとされた中であって、平均10.4%であったのに対し、財政赤字も解消し、景気回復による地方税収の増収にも助けられて、財政再建に一応成功したとされた鈴木都政の2期目においては、12.4%の水準に達していた現実からすれば、単純に公債費負担比率をもって財政危機の指標とするのにも問題があるように思われる。このように財政危機を定義する際、いずれの指標を採用するかはなかなか難解な問題である。

収支の乖離がマイナスになる場合、財政は赤字になるが、そもそも赤字とは如何なるも

のか、この点を確認しておこう。すなわち、税収見積もりのあり方が財政赤字を規定することにもなると考えられるからである。

翌年度の経済成長率を当該年度より高く予測して、それに応じて歳出を見積もる場合、予算の編成段階では均衡予算となっても、期中で予測されたほど税収が増加しなければ、財政は結果的には赤字になる。また、歳出は当該年度と同額であっても、経済成長率を当該年度より低く見積もり、その結果生じた歳入と歳出の差額を起債で充当して予算を編成しても、期中で当該年度の予想より税収が増大すれば財政は黒字になる。歳出規模は同じであっても、経済成長率の予測の採り方によっては税収額の見込みが増減するため、赤字になる場合もあれば、黒字になる場合も出てくる。翌年度の経済成長率が高く予測されれば、それに応じて税収の見積もりも増大することになるが、逆に、翌年度の経済成長率が低めに設定されれば、税収は多くを期待できないということにもなって、予算編成の基礎となる経済成長率を如何に設定するかが重要である⁹⁾。

翌年度の税収の見通しは、たとえば東京都財政においては、OECDの経済見通しによる翌年度の日本の実質成長率見通しを、前年度の東京都区部消費者物価上昇率で調整し、都税の税収弾性値(1.003)を乗じて推計している¹⁰⁾。こうした点を考慮すると、税収見積もりが、財政担当局の意向に依存する以上、歳入歳出の乖離としての赤字は多分に相対的なものでしかないことになる。

こうした解釈に定義を行う上で、経常収支比率から財政危機を捉える方法も考えられる。この見方に立てば、経常収支比率が80%以上の場合が財政危機とされる。経常収支比率は、経常的経費に充当される一般財源の、経常的収入の一般財源に対する率で示されるため、この数値が増大するに従い、財政が硬直化するということになる。これは財政構造の弾力性を示す総合的な指標のため、一定の有効性があるとされるのである¹¹⁾。財政が硬直化するにしたがって、財政運営の自由度は低下し、財政は危機的状況に陥るということになる。

ところで、東京都の財政担当局は財政危機に対し、いかなる定義をしているのか。1999年7月に作成した東京都の「財政再建推進プラン」によると、財政再建団体への移行を回避するために、当面経常収支比率を90%以下の水準まで引き下げることを目標とするという点が表明されている¹²⁾。それによると、経常経費に含まれる、人件費、補助費(都区財政調整交付金+扶助費+企業への補助支出)、公債費、物件費、維持補修費などの経費は、毎会計年度にわたって継続的、かつ恒常的に支出されるという性格を持つため、歳出構造の硬直性と財政の健全性を示す指標として妥当とされるのである¹³⁾。80%か90%かいずれを採るかは議論の余地があるとしても、本稿はこうした点を考慮し、この定義に沿って検討を進めるが、比率を如何に設定するかという点で、仮に、経常収支比率を80%とすれば、残余の20%は経常余剰として建設事業などの投資的経費に当てることができるため、自治体財政はそれだけ余裕を持つということになる。このためこの指標は可能の限り低いほうが、自治体自身にとっては自由度が増大するということになる。一般的には市で75%、町村においては70%程度が妥当とされている¹⁴⁾ため、これらの点を考慮して、本稿は80%から90%の範囲を妥当とし、それを基準に議論を進めることにする。

東京都財政の経常収支比率を概観すると、1974年度が80.1%、75年度が102.7%となり、以降漸増して78年度が最高の106.1%となり、逆に79年度から逡減して、80%代を切るのは87年度の71.8%である。また他の場合は、91年度に73.7%であったが、翌92年度に

81.5%になり、99年度が104.1%で最高となっている。こうして見ると、美濃部都政3期目の1975年度から鈴木都政2期目の86年度、また鈴木都政4期目92年度から石原都政の2002年度までが経常収支比率の点で、東京都財政は危機的状況にあったと定義できる。

3. 日本政府の財政統制

ところで、国民経済計算では公共部門は一般政府と公的企業に分類される。一般政府には中央政府、地方政府、社会保障基金があり、公的企業は中央と地方に分かれる。ただし財政関係では中央政府の下に地方政府が置かれ、その地方政府の管理下に、普通会計と公営企業会計を含む特別会計とが配置される¹⁵⁾。このような中央政府と地方政府との財政関係のなかで、中央政府は租税統制と起債統制という二つの財政制度を通じて自治体（地方政府）を統制する。

租税統制では、自治体に課税の自主決定権を認めない課税否認と、税率の自主決定権を制限する課税制限という二つの手段がある。課税否認では、自治体が地方税として課税できる租税は制限され、認定された租税以外の新設には、自治大臣（総務大臣）の許可¹⁶⁾が必要とされている。また、課税制限では、通常、課税は標準税率とされ、これを超過する場合でも上限の制限税率を超えることはできない前提がある¹⁷⁾。

また自治体が資金調達のために負担する債務として、一会計年度を越えて発行されるものを地方債というが、その地方債の発行に関わる統制では、自治大臣（総務大臣）の許可¹⁸⁾が必要とされている点が挙げられる。起債の算定方式には、各自治体から提出された起債申請事業の一件ごとに審査（一件審査）を行って許可する場合¹⁹⁾と、各自治体ごとに許可予定額を決める枠配分の場合とがあるが、自治大臣（総務大臣）はこれらの算定を通じて起債許可権を持つとされるのである。

さらに、この起債許可に際し、特に自治体にとって重要なのは、起債制限団体指定であった。1955年に公布された地方財政再建促進特別措置法は、実質収支比率が都道府県の場合では5%以上、市町村の場合では20%以上の自治体には一部の事業債を除いて地方債の起債を許可しないことを定めた。この指定を受けた自治体は、自治省の管理下に置かれ、8年度以内に収支を均衡させる財政再建計画を策定し、自治省の承認を得なければ財政再建団体として、赤字を棚上げする財政再建債の発行が認められず、国の利子補給も受けられないことになるのである²⁰⁾。しかもこの指定を受けると、人件費の水準や地方債発行などについても国による財政運営の規制力を著しく高められることにもなるため、同法による指定は自治体にとって最も敬遠されるべき対象となっているのである。この規定の制定当初、財政再建団体としては18府県、570市町村が指定された点は、自治体関係者にとって記憶に新しい²¹⁾。

ところで、国と自治体間には、国からの財源の移転によって自治体間の水平的財政調整を行う依存財源²²⁾があるが、それには用途の特定されない一般補助金と、特定の支出に交付される特定補助金があり、また補助率の点で、一定割合が交付される定率補助金と、一定額が交付される定額補助金とがある。自治体財政にとって大きな比率を占める地方交付税交付金は、定額・一般補助金であり、国庫支出金は、定率・特定補助金に位置付けられることになる。もちろんこれらの財源移転に伴い、国は自治体に一定の影響力を行使する

が、ただ、いずれの補助金も、その交付においては直接的には自治大臣の許可に基づくものではないため、ここでの自治省による統制という観点からの説明では以上に留める²³⁾。

4. 東京都の財政制度

また、東京都財政の特徴として中央政府からの移転財源が寡少である点が挙げられる。第一は、地方交付税交付金が交付されていないという点にある。東京都が課している地方税の税目は、東京都下全域では道府県民税個人分、道府県民税法人分、道府県民税利子割り分、事業税個人分、事業税法人分であり、これに加えて特別区下では、都区制度を理由として市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、事業所税などが徴収されている。これら都税のなかで大きな比重を占めるのは、事業税法人分および、道府県民税法人分の二税である。最近の資料の98年度当初予算で見ると、この二税は予算全体の約4割にも上り、地方財政のおよそ2倍となっている。こうした法人二税が他の自治体に比較して多いという傾向は戦後一貫して継続されているものであり、これを理由として自治省は、東京都に対し地方交付税交付金の交付を控えてきた。一般的な自治体財政の歳入状況とは異なり、東京都財政は、1954年以来一貫して自治体が等しく、合理的かつ妥当な水準で自主的に事務事業を遂行するのに必要な基準財政需要額が、標準的な状態において徴収が可能な税収の基準財政収入額を下回ったため、地方交付税は交付されなかったのである。

第二に、国庫負担金²⁴⁾、国庫委託金²⁵⁾、国庫補助金²⁶⁾からなる国庫支出金の東京都への支出も他の自治体に比較して寡少に推移した。この点は、美濃部都政以降一貫して見られる傾向であり、特に84年以降では、東京都財政の歳入に占める割合も10%を割り、地方財政の2分の1から3分の2程度の率でしかなかった²⁷⁾。さらに、80年代に入って、国の財政支出全体が抑制されると、自治省は大都市自治体の財政支出を削減した。自治省は、自治体全体の財源削減によって生じた自治体間の財政格差を、東京都などの大都市自治体の税財源によって補填した。この影響で、国庫支出金の中でも大きなウエイトを占めた国庫負担金、たとえば教育教職員給与等国庫負担金も削減されることになり²⁸⁾、東京都財政においては寡少の国庫支出金がさらに削減されることにもなって、一層移転財源は少なくなっていく経緯がある。最近の98年度の事例で見ると、地方財政では歳入全体に占める割合が15.2%であったのに対し、東京都財政ではわずかに9.1%という状況になっている。

自治体の水平的財政調整を役割とする地方交付税交付金の不交付や、国庫支出金の寡少性は、確かに、それだけ東京都財政が潤沢であるという証左でもあるが、それは景気動向が順調に推移している場合であって、逆に経済状況が悪化の場合、東京都財政の自律性は裏目に出て、その財政運営は困難なものとなる。このような事態に陥れば、日本政府の財政制度を通じた統制は、逆に効果的な手段ともなる点は注意を要する。

このような東京都財政の状況下で、総務省による東京都財源に対する統制は二つのルートを通じて行われる。ひとつは地方税の税率や新税創設に関わる許可権限を総務大臣が有しているという点からの統制であり、他のひとつは地方債の起債に関わる許可権限を同様に総務大臣が持っているという点からのそれである。

都市経済の成長が順調であれば自然増収も可能であるが、不況に陥れば法人分の二税の歳入全体に占める割合が高い分、税収は低下することになる。その場合の自治体の選択は、

増税か、起債かになるが、地方税や地方債による歳入の拡大も必ずしも容易ではない。地方税の増税では、課税できる税目、税率などの主要な課税要件のフレームが地方税法によって規定されているため、自治体の思惑とおりに、自由にはならないのである。

地方税は、その税収の用途が制限されることなく自治体が自由に使用できる普通税と、税収を特定の目的にしか使用できない目的税とに区分され、普通税のうち、地方税法が税目その他の課税要件を規定している普通税を法定普通税、それ以外を法定外普通税と呼ぶ。この法定普通税の税目や課税要件は、自治体が独自に変更し得ず、総務大臣の許可が必要とされ、地方分権一括法の成立によって、その許可が事前協議制に改正されたのもごく最近のことである。これに対して、法定外普通税は、一定の条件²⁹⁾を満たせば自治体に自主的に税目を設定する自由を認めているが、その要件から見ても導入は容易ではなく、実際課税している自治体数も限られている³⁰⁾。96年度の都道府県全体と市町村全体の普通会計決算における法定普通税の状況を見ると、都道府県税 14兆5,915億円のうちの86.1%と、市町村民税 20兆5,022億円のうちの91.7%とが法定普通税であり、法定外普通税は、都道府県税で220億円、市町村税ではわずか6億円に過ぎない。この事例を見ても分かるように、地方税の多くの部分は法定普通税への依存であり、法定外普通税は例外的である。中央統制は依然として地方税法を通じて効果を発揮しているのである。

一方、目的税も普通税同様、法定、法定外の区別があり、事業所税、都市計画税、国民健康保険税などの、通常は市町村民税として特別区が賦課する税目を都は収入とするが、これも法定普通税と同様、自治体の課税の裁量の範囲を超えている。ただし、地方分権一括法によって、都市計画税の課税も自治体の判断には委ねられることになったが³¹⁾、98年度の東京都の普通会計決算で見てもわずか3%程度でしかなく、歳入の動向を決定付けるという程度の影響力はない。

さらに地方税の課税には税率の点でも制約がある。自治体が課税する場合、通常採用すべき税率が標準税率であり、標準税率が法定されている税目では、財政の逼迫状況によるなど、特別の理由のある場合を除いて、基本的には標準税率を超えて課税することはできない。超過課税の場合であっても、多くの税目には上限としての制限税率が設定されているため、自治体の自由にはならないのである。固定資産税では、標準税率が1.4%で制限税率が2.1%であるが、自治体は2.1%を超えて課税することはできない。超過課税は税の性格個人への課税も認められてはいるが、超過課税の実施は法人関係税が圧倒的に多いといえよう³²⁾。

また自治体が資金調達のために負担する債務で、その返済が一会計年度を越えて行われる地方債は、年度内に返済される一時的な資金繰りのために借り入れられる一時借入金とは区別される。地方債は、債券発行の、あるいは証書借り入れの形式で起債される建設地方債に限定される。地方財政法第5条第1項は「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない」と原則非募債主義をとりつつも、同項但し書きで、公営企業に要する経費の財源とする場合、出資金および貸付金の財源とする場合など一定の要件の³³⁾場合に限定して発行を認めているが、ただ、地方財政法は、適債事業列挙主義を採用し、それ以外の起債を限定的にしか認めていない³⁴⁾。つまり、地方債起債機能を持つ自治体であっても、財政状態如何によっては起債の範囲を制限して、一定程度以上の歳入欠陥を生じた自治体、あるいは普通税の税率が標準税率未満の自治体では、

地方債による公共施設および公用施設の建設などの財源にすることはできないのである。

通常、このような制限に抵触しなければ、原則として自治体による起債は可能であるが、地方自治法第250条は、「地方債を起し並びに起債の方法、利率及び償還の方法を変更しようとするときは、当分の間、政令の定めるところにより、総務大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならない」とも規定して、許可制を導入しているため、自治体の意向通りの起債はできない。しかも総務大臣は許可にあたり財務大臣との協議を要件としている。

さらにその評価によっては先進諸国家にはあまり例の見られない、日本独自の財政制度ともいべき許可方針³⁵⁾に沿って、一件ごとの算定が行われ、各年度の具体的起債許可は、毎年定められる地方債計および地方債許可方針ならびに取り扱い上の諸通達という法令に基づかない行政的措置によっても運営されるため、国の裁量の余地を多く残すことになっているのである³⁶⁾。

日本政府からの財源移転に依存できなく、さらに新税創設や増税、あるいは起債によつての調達にも限界があるとすれば、財政逼迫時、起債制限団体指定回避のためには、東京都財政独自に調達できる財源に依存せざるを得ない。すなわち各種合行政サービスの対価としての使用料・手数料、諸収入などの公共料金の値上げや、東京都の所有財産の処分を通じた財源調達に向かうことになる。

一方、普通会計とともに自治体財政には公的企業財政を扱う特別会計がある。特別会計には公営企業会計、公社などの事業を扱う事業会計などがあり、何れの公的企業も、現物給付では料金を、現金給付では利子を徴収し、有償で公共サービスを供給している。公共サービスは、自治体の私的活動でもあるため市場社会と同様に企業の経済性を求めつつ、これとともに公共性も追求されて、独立採算制が採用されている。

このため、公営企業が採算割れすれば、一般会計から特別会計に出資、貸付をする必要があり、その出資を投資といい、貸付を融資というが、投資や融資は無償給付ではなく、両者には返済が伴う。融資の場合には元金返済とともに利子があるが、投資の場合には余剰が生じない限り返済は不能になるため、原則として投資には普通会計から強制的に調達した租税資金が使用され、融資には金融市場から調達した資金が使用されることになる³⁷⁾。東京都の公営企業の特別会計では普通会計からの融資としての助成措置があるが、企業債などの民間金融に依存しなければ、基本的には会計間の貸借であるため無利子貸付が通常の措置となり、これを支出金という。このため公営企業の収入は、料金、融資が中心となる。

こうして公営企業会計も財政悪化になれば、普通会計同様、料金値上げを行わなければならないのである。

5. 東京都の財政制度の基本構造

さて、財政は、国やその他の自治体が自らの維持と行動に必要な財を獲得・管理・支出する過程であり、当該団体の経済活動ということになるが、権力に物的基礎を与える点で政治過程と密接不可分の関係にある行為と定義されている³⁸⁾。自治体が行政サービスを実施する必要のため経済活動を行えば、それが地方財政 (local finance)³⁹⁾であり、自治体数

が1,700余あれば、自治体数だけ地方財政は存在し⁴⁰⁾、東京都財政は東京都が行う経済活動をいうことになる。

財政は大きく歳入と歳出の2つの領域から構成される。歳入は行政サービスの需要側が負担する行政コストであり、税、使用料・手数料など自治体独自の入手による自主財源と、地方譲与税、地方交付税、国庫支出金など、国あるいは自治体（市町村との関係では都道府県）にその供与を依存する依存財源とに分類される。このような歳入は行政組織による政策立案、議会審議などの手続きを経て、土木費、教育費など目的別に、あるいは普通建設事業費、人件費など性質別に支出される。もとより、行政サービスは、一定の財源を根拠に提供されるが、何らかの要因によってその財源保障に支障が生じると、行政サービスは停滞するため、その要因の除去が図られる。その要因が財政事情悪化に伴うものであれば、歳入、歳出の見直しなど財政再建が図られる。その際、行政サービス需要側では安定的な歳入確保を前提に、地方財政制度の下、自治体独自の新税創設、税率・手数料の変更が、他方、行政サービス供給側では歳出規律の制度化を目的に、職員定数削減、行政組織の点検など歳出の抑制が構想され、通常こうした政策は自治体における「行政改革」あるいは「行財政改革」と称される。東京都では、二度にわたる石油危機後のスタグフレーションによる財政悪化に際し、70年代末期から80年代中葉にかけて行政改革が行われた⁴¹⁾。このため、こうした一連の動向に注目して、東京都財政の制度的特質を描き、その特質が行政サービスの供給側と需要側に与えた影響を見てみよう。

歳入システムに関する東京都財政の特質については、既に花井清人の事例⁴²⁾があるのでそれを紹介する。花井は東京都の歳入・歳入構造の特質を92年度の東京都の普通会計決算と地方財政全体の普通会計決算との比較によって明らかにした。この分析は、鈴木都政の3期目後半の時期にあたるが、70、80年代の東京都財政の構造把握の上で適切な時期にも当たるため分析は極めて興味深い。まず行政サービス需要側からそれをみると、第一に、東京都の財政には地方財政全体と比べて地方税の構成比が高いという点が指摘されている。地方財政全体の歳入中の地方税比率は37.8%であるのに対し、東京都財政ではそれは62.4%にも達する。歳入に占める都税の比率が高い理由は、都民税法人分、事業税法人分の、いわゆる法人二税の比率が高いこと、特別区の市町村税の一部を都税として賦課徴収していることなどによる。都税収入の法人二税への偏重は、経済状況の変動に左右されやすいため、東京都の財政運営が他自治体に比べて長期的には不安定になる要因とされている。しかも第二に、国からの移転財源である、国庫支出金や地方譲与税の構成比率が他自治体に比べて低く、さらに第三に、地方交付税の不交付団体となれば、専ら自主財源による財政運営が必至となり、財政悪化の場合、基金の取り崩し、都債の発行などを通じてしか財政運営を行えない状況になるとされる。

たとえば、地方財政全体の普通会計決算と東京都の普通会計決算との「バブル経済」崩壊後の92年度から96年度までの5ヵ年平均における比較で、東京都の場合の歳入に占める地方税率は59.3%であったのに対し、地方財政全体での比較では33%となり、東京都の比率は経済状況不良の際でも大差ないことが分かる。経済状況の良好な時期の場合で見れば一層それは明らかになる。80年代後半の5ヵ年、すなわち86年度から90年度間で、東京都の場合、歳入中平均77.4%が地方税であった。さらにそのうち約6割（歳入全体の構成比では42%）は法人二税であった。経済状況の好景期と不況期とではこれらの数値

は異なるものの、概ね東京都財政における地方税の貢献度は高く、特に法人二税による寄与が大きいということが明らかになる⁴³⁾。

このように、東京都の財政において、自主財源の歳入に占める割合の高さは、国庫からの依存財源の制度化を弱体化させ⁴⁴⁾、東京都の財政運営を都固有の財源に依存させた結果、東京都財政を経済状況の影響下に晒すことになった。政令指定都市をはじめ多くの都市部の自治体が交付団体と不交付団体との間を移動した経緯を持つ中で、東京都財政は地方交付税不交付団体として54年の制度化以来一貫して運営されてきた⁴⁵⁾。したがって東京都財政は他自治体のそれとは異なりより自立的であるといえるのである。

一方、歳出システムについて、東京都財政を歳出面からみると、人件費の抑制後の90年代、補助費の構成比率が地方財政全体に比較して高いという点が指摘される。東京都財政では人件費、物件費、公債費などの構成比率が80年代半ば以降では地方財政全体に比べて低く抑えられて、可能な限り義務的経費の簡素化、効率化が図られ、行政改革の効果が認められている。しかし他方では、特別区財政調整交付金、公営企業会計支出金、私学助成等の支出が多くなっていった⁴⁶⁾。中でも特別区財政調整交付金は東京都財政にとって大きな負担になってくる。当該制度は、基準財政収入額から基準財政需要額を控除し、その差異の一定率について東京都財政から支出するという、国における地方交付税と類似の東京都固有の制度であるが、その負担は都区制度上から派生する区部における消防、清掃、上下水道などの行政サービスの負担を賄うための財政的措置でもある。しかし当該制度には、特定区の財政が歳出削減に成功して、仮に財政的黑字を確保しても、その余剰金は東京都財政に吸収された上、反面では、財政調整交付金の恩恵にも浴せない仕組みでもあるため、当該区では、歳出削減による財政黒字の達成の誘因を持ち得ない制度上の問題も指摘されている⁴⁷⁾。したがって、当該制度は特別区の歳出拡大をもたらす要因にもなっているのである。花井の指摘によると、特別区の区域で東京都が行う大都市事務の経費は、92年度一般会計決算では31.5%で東京都財政の約3割以上が大都市事務に充当されているという。他方、東京都の財源を府県財源と大都市財源とに分けると、府県財源が70.1%に対し、大都市財源は29.9%であった。このように東京都の財源は大都市事務のために多く使われており、そのことが結果的に東京都の大規模政府を形成している要因になっている。しかも東京都ではこうした大都市事務遂行に、特別区の区域で普通税においては市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税を、また目的税として入湯税、事業所税、都市計画税を都税として徴収している。ただこうした事務配分と財源配分とのアンバランスを解消する方法として、財政的調整を目的に都区財政調整制度が設けられている⁴⁸⁾。しかし制度上の問題に伴い、都区財政調整制度自体に調整交付金支出が増加する誘因が存在する以上、経済状況の在り方によっては東京都の財政支出増大の影響を及ぼすことになるのである。

6. 結びにかえて

このように、東京都財政は、第一に、地方交付税の不交付団体であり、かつ税収全体に地方税、とりわけ法人税の占める割合が高いという点で、国からの移転財源が少ないため、国の財政支出から自立的であるという点が指摘できる。

第二に、税収全体に占める法人税の比率が高いという点では、経済状況のありかたによっては法人税の税収が変動する可能性が高く、それだけそれは経済状況の影響を受けやすいという特質が明示される。したがって、自治体が、中央政府から、一つは地方交付金や国庫支出金などの移転財源と、また地方税（税率）、地方債（発行の許可）という非移転財源との二つの手段によって統制されている状況下では、自治体の自主性に基づく先導的政策によって行政サービスを行う場合、自主的事業での中央政府からの財源移転は期待できず、しかもその場合の地方債の起債は認められる可能性も低くなれば、自治体の選択する方法は二通りしかなく、つまり歳出抑制を図ることか、地方税自体の増収を図る方法である⁴⁹⁾。そうであれば、経済状況の好調期には各種基金の蓄積を、逆に経済状況の不調期では基金の取り崩し、他会計からの借り入れ、減債基金積み立ての一部計上見送りなどの財源対策が必要となるということである。しかしそうした方法も限界に達すると、東京都は実質収支比率の低下によって、赤字再建団体への転落回避を目標に、新たな地方税の拡充策が構想されることになる。したがって、行政サービスの供給側では歳出削減のための行政改革が、またその需要側では歳入拡大のための税財源の保障が必要となるのである。

このため、日本の自治体における行政改革の兆しは、大幅な自然増収が見込まれた高度経済成長が終焉して安定成長へ移行し、財政収入の伸びが鈍化した70年代半ばに求められた。自治省は第16次地方制度調査会に「地方財政の硬直化」に関する答申を打ち出させたが、この答申は、人件費などの義務的経費が膨張・固定化して財政体質を悪化させ、収支バランスを崩した自治体に対して種々の改善策を示すことを意図していた。さらに、答申は行政が責任を持つべき分野の基準、租税による負担と受益者による負担とを区別するための基準を明らかにする必要があるとして、行政サービスのあり方にまで踏み込んでいたのである。したがって、この問題は大蔵省の財政硬直化打開運動に対抗した省庁側の論理とともに、硬直化の主因として義務的経費を議論の俎上に載せることで自治体の行政へのコントロールを試みようという体制の党派的・集権的色合いを帯びたものであった。そして、こうした国の自治体の行政運営への介入は、行政改革の名のもとで80年代に入ると強化・体系化されていくのである⁵⁰⁾。

このように、自治体の財政体質改善を標榜した「行政改革」は、累積された赤字国債の問題を契機として、日本において自由主義的改革が争点として登場した80年代初頭と軌を一にしていた。石油危機後の不況脱出や、世界同時不況からの脱出の牽引車としての期待にこたえるため、政府は、赤字国債を発行し続けて、70年代末期には巨大な財政赤字を抱えることになった。これに対して当時の大平内閣は増税を提案した。大量の赤字国債は、元来不況対策のため財界、実業界の要請に応じて発行に踏み切ったものであり、日本経済が危機を乗り越え、世界に冠たる成果を誇るに至った現在、増税によってその後始末をすることは、財政当局としては当然のことと思われるからである。

しかしながら、この増税路線に対しては、予想を遥かに越える反発が沸き起こった。とりわけ実業界においては、経済危機の克服は、何よりも民間企業による合理化努力の成果であって、それに反して政府や公企業はぬるま湯的な体質に浸りきっており、行政改革を通じて政府財政を削減することこそ急務であって、民間からの増税によって安易に財政赤字を解決しようなどというのは常軌を逸しているというわけである。その背景には、民間企業がその合理化によって自信をつけ、経営合理化を支えた市場競争原理が見直された

という事情があったからである。79年の総選挙では、日本鉄道建設公団のカラ出張などの不正経理の暴露を発端とするキャンペーンがマスコミで取り上げられ、増税以前に先ず行政改革によって政府をスリム化すべきであるという議論が、国民的合意を得るに至った。こうして「増税なき財政再建」が国民的スローガンになったのである。日本の場合の行政改革はこうした背景から登場したのである⁵¹⁾。

以上の問題は、東京都においても同様であり、80年代初頭の鈴木都政は行財政再建をこの時期行っている。1979年の鈴木知事就任当時の東京都財政の経常収支比率は106.1%に達していた。これに対し鈴木は約80%程度にまでそれを引き下げることが目標とし、歳出見直しを急いだ。当時の東京都財政の悪化要因は第一に、人件費の高騰が問題であり、財政改善には給与額に改善の余地があった。第二に、企業職を中心に慣例化していた特殊勤務手当の複雑性が指摘された。高度成長期に多様化した手当は約110種にも及びその支給は半ば形骸化していた。第三に、退職手当の高額性が指摘された。国家公務員の退職手当額が退職時給料の69ヶ月分であったのに対し、東京都職員の場合90ヶ月に達していた。このような高度経済計長期に拡大した職員の待遇見直しが、鈴木都政における財政再建の主要政策となった⁵²⁾。

第二に、行政組織の再編問題があった。80年代初頭における知事部局の局長級ポストは約百に達していた。これへの削減により約30ポストまで縮減された。特に局長、次長、技監、理事など多様な管理職種の高度成長期における膨張策に対し削減が実施されたのである⁵³⁾。

第三に、職員の定数削減の問題がある。鈴木知事登場時の79年では、単年度都財政赤字は3500億円に及び予算規模の約10%にも匹敵する状況にあった。区市町村と都の事務の役割分担の見直し、行政サービスの一部の民間委託、そして退職者の不補充を中心とする職員の定数削減など、一連の行政改革が行われた⁵⁴⁾。鈴木都政の第一の課題は大幅な赤字の解消であったが、それを行う一方で職員の定数削減が第一次から三次まで実施されたのである。

以上の行政改革には職員団体の協力が不可欠となる。たとえば給与問題では先ず、知事などの特別職が自ら実践するという方法である。鈴木知事は第一に、自らの給与の半減を議会の了解の下に実践した。第二に、職員の意識改革に取り組んだ。庁内放送、職員表彰を通じて職員に行政改革の普及を提唱した。第三に、予算規模縮小化の方法の採用である。歳入が減少するなか、歳出の拡大は赤字財政の促進にもつながる。したがって、予算規模を縮小させるという方法で財政赤字に対応した。そして第四に、起債という方法の採用である。通常、起債は特定事業ごとに行われるが、事業起債ではなく、財政赤字の対策としての起債を行うという方法である。以上、「鈴木方式」と称される方法で東京都の行政改革は行われたのである。

他方、歳入における増収対策は如何なる方法であったのであろうか。第一に挙げられるのは、税源拡充という方法による歳入拡大策である。通常、自治体で徴収可能な税は法定されており、税率も限定された範囲内においてのみ可能である。標準的な税では標準税率、最高税率（後制限成立に変更）が予め規定されており、最高税率までは地方政府の自由裁量で変更可能であるが、それも限定された範囲でしかない。石油危機時の事業税の税率では法人分こそ税率変更が行われたものの、中小企業に対しては行われず、企業規模による

不均一課税であった。また都民税法人分についても制限税率までは変更可能である。

第二は、行政サービスの対する使用料・手数料である。受益者負担の適正化のもとでは使用料、手数料収入の普通会計決算での貢献は大きい。地方税との対比でいえば歳入に占める使用料・手数料の比重は高くはないが、一つの方法である。

以上、東京都の財政は、他自治体に比べて経済要因に左右されやすく、さらに国からの移転財源も限定されたため、自立的にならざるを得なかった。それには知事のリーダーシップのもと、行政組織や議会内政党会派の協力も必要であった。日本政府による財政規律の弱화가ゆえに、東京都財政の運営には政治的影響の介入する余地も高かったといわざるを得ない。しかし、それが円滑に推移しなかったがゆえに、美濃部、鈴木、青島と歴代知事によって都政は交替し、現下の石原都政も、財政再建で余念がない。東京都の財政運営では、まさに都知事のリーダーシップが多岐であることが含意されるということになる。

注

¹⁾ 地方自治法 209 条にいう地方自治体の予算は、一般会計と特別会計から構成される。ただし、普通会計と公営企業会計という区分も行なわれる。普通会計は一般会計に特別会計のうちの公営企業会計、準公営企業会計、さらに収益事業会計を除いた特別会計を加え、会計間の重複を控除した純計をいう。

²⁾ ここでいう経常経費とは、都財務局の定義に従って、人件費、公債費、補助費（都区財政調整交付金、扶助費、その他）、その他から構成されている。経常経費は 66.2%であったので、人件費の 27.6%は経常経費の約半分のシェアを占めていることになる。

³⁾ ここで職員機構とは、一般職の職員を包括する行政組織をいう。職員機構は、本稿では、幹部職員機構と職員機構および職員団体とに区分して議論をしている。幹部職員機構は課長職以上の一般職の管理職、職員機構とはその他の一般職、そして職員団体とは職員機構の中で、いわゆる労組に加入している職員のことをさしている。

⁴⁾ 持田信樹「首都財政の経済学」神野直彦編『シリーズ東京を考える 4 都市を運営する』都市出版、1995 年、48-49 頁。都財政は 1962 年以降実質収支の赤字が続いていたが、73 年以降赤字が急増して、財政危機が表面化した。実質収支とは、形式収支から翌年度に繰り越す財源を控除した決算収支のことをいうが、繰越事業などを当該年度に執行し、または当該年度に発生した債務をその年度に履行したものととして財政収支の結果を把握する考え方であり、地方自治体の純剰余、あるいは純損失を意味する。1965 年以降で見ると、実質収支は 65 年度以降 80 年度まで継続している。形式収支は 77、78 年度が該当する。持田も明確に財政危機を形式収支の指標から判断しているわけではなく、構造的に実質収支の赤字の継続するなかで形式収支に赤字が生じた両年度を捉えて、財政危機と称しているに過ぎない。

⁵⁾ 青島都政は 98 年 10 月、「破たん寸前の都財政」という緊急アピールを提出している。金沢史男「財政危機と税財政制度改革の課題」東京自治問題研究所編『東京研究 3』東信堂、1999 年、105 頁。

⁶⁾ 神野直彦「都市経営の破綻から再建へ」神野編、前掲書、74-75 頁。神野も明確に財政危機を税収不足から定義しているわけではなく、税収不足が財政運営を困難にしている実情を指して財政の危機と把握している。

⁷⁾ 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社、1994 年 11-12 頁。

⁸⁾ 同上、11-12 頁。

⁹⁾ 井堀利宏・土井丈朗『日本政治の経済分析』木鐸社、1998b 年、139 頁。

¹⁰⁾ 東京都『転換期を迎えた都財政——東京都財政白書——』東京都、1995 年、35 頁。

¹¹⁾ 金沢、前掲書、106-107 頁。

¹²⁾ 東京都職員研修所編『職員ハンドブック 2001』東京都、2001 年 197 頁。

¹³⁾ 佐藤進・林建久編『地方財政読本 第 4 版』東洋経済新報社、106 頁。

¹⁴⁾ 林宜嗣『地方財政』有斐閣、2002 年、18 頁。

¹⁵⁾ 神野直彦『財政学』有斐閣、2002 年、282-283 頁。

¹⁶⁾ 2000 年 4 月 1 日から施行された地方分権一括法では許可制が事前協議制に改正され、許可制は緩和された。この事前協議の論点は、国税との重複の有無のみが対象となる。

¹⁷⁾ 神野、前掲書、300 頁。

¹⁸⁾ 2000 年 4 月 1 日から施行された地方分権一括法では、許可制から事前協議制に移行され、中央政府

の合意を必要としないことに変更された。

¹⁹⁾ 1994 年度から一件審査方式は、枠配分方式へ転換された。

²⁰⁾ 林、前掲書、204 頁。

²¹⁾ 佐藤・林、前掲書、70 頁。

²²⁾ 土居丈朗『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社、2000 年、4 頁。地方交付税交付金、国庫支出金などがある。

²³⁾ 林、前掲書、158 頁。

²⁴⁾ ①地方財政法第 10 条によると、国と地方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経費。②国民経済に適合するように樹立された計画にしたがって実施せねばならない、法律または政令で定められた土木その他の建設事業費（同法第 10 条第 2 項）、また、これには当分の間、国が経費の全部または一部を負担する第 34 条関係費が含まれる。③災害にかかわる事務に要する経費（同法第 10 条第 3 項）。

²⁵⁾ もっぱら、国の利害に関係ある事務に関する経費（同法第 10 条第 4 項）に対して、その負担の全額が交付される。

²⁶⁾ 1948 年の地方財政法の規定を引き継いだもので、①国がその施策を行うために特別の必要があると認められる場合、または②地方自治体の財政上、特別な必要を認めた場合に交付される。

²⁷⁾ 2000 年度当初予算でその種類別割合を見ると、国庫負担金が 62.2%、国庫補助金が 27.8%、国庫委託金が 5.4%となり、国庫負担金が圧倒的に多い。国庫負担金では、教育費が 62.2%を占めて第 1 位で、次いで住宅費、土木費、福祉費の順であり、国庫補助金では、福祉費、土木費、住宅費、衛生費が、国庫委託金では総務費、労働経済費の順となっている。

²⁸⁾ 金沢、前掲書、120-121 頁。

²⁹⁾ 法定外普通税の課税が住民の過重負担とならないこと、地方自治体間の物流の障害にならないこと、国の経済政策との調和を条件とし、地方自治体にその税収を確保できる税源があり、かつその税収を必要とする財政需要があるとき、地方自治体は自主的に税目を設定できることになっている。

³⁰⁾ 少し古い資料であるが、1993 年 4 月 1 日現在、沖縄県の石油価格調整税、福井・福島・鹿児島・新潟など 12 県の核燃料税、青森県の核燃料物質等取締り税がある。

³¹⁾ 林、前掲書、52-53 頁。

³²⁾ 林、前掲書、52-53 頁。

³³⁾ これ以外に、地方債の借り換えのために要する経費の財源とする場合、災害応急事業費、災害復旧事業費および災害援助事業費の財源とする場合などである。地方財政法第 5 条第 1 項但し書き。

³⁴⁾ 特例として地方財政対策のための地方債発行、つまりいわゆる赤字地方債発行もあるが、これは国の財政の都合によって行われたため、地方自治体財政が仮に赤字である場合、それを充当する目的であったとしても、地方自治体の自由にはならない。

³⁵⁾ ①地方債元利金の払い込みについて遅延しているもの、著しく事実に相違した申請により地方債の許可を受けたものには許可がされない。②過去 3 年度間の平均公債費比率が 20%以上の場合、一般単独事業および厚生福祉施設整備事業にかかる地方債では許可されず、30%以上の地方自治体には一般事業の起債が許可されない等の要件がある。③赤字公営企業では、経営健全化のため努力を払わない場合は起債許可されない。

³⁶⁾ 佐藤・林、前掲書、203-204 頁。

³⁷⁾ 神野、前掲書、327-328 頁。

³⁸⁾ 阿部斎・内田満編『現代政治学小辞典 新版』有斐閣、1999 年、171 頁。

³⁹⁾ 同上、300 頁。

⁴⁰⁾ 和田八東・野呂明朗『現代の地方財政』有斐閣、1992 年、2 頁。

⁴¹⁾ 第一次行政改革（80 年～83 年）、第二次行政改革（84 年から 86 年）東京都『平成 10 年度職員定数の概要』東京都、1998 年。

⁴²⁾ 花井清人「経済社会環境の変化と都市経営」神野直彦編『シリーズ東京を考える 4 都市を経営する』都市出版、1995 年、156-63 頁。

⁴³⁾ 東京都財政局『今日の都財政——東京都財政白書——』東京都、1995 年 38-45 頁。

⁴⁴⁾ 花井、前掲書、161 頁。

⁴⁵⁾ 持田信樹「首都財政の経済学」神野直彦編『都市を経営する』都市出版、1995 年、53 頁。

⁴⁶⁾ 金沢、前掲書、105-29 頁。

⁴⁷⁾ 村松岐夫「国と自治体のたたかい」御厨貴編『都政の五十年』都市出版、1994 年、145 頁。

⁴⁸⁾ 花井、前掲書、180-181 頁。

⁴⁹⁾ 神野、前掲書、74頁。

⁵⁰⁾ 西尾勝・村松岐夫『講座 行政学 制度と構造2』有斐閣、1994年、310-311頁。

⁵¹⁾ 大嶽秀夫『政治分析の手法＝自由化の政治学＝』放送大学教育振興会、1995年、13-14頁。

⁵²⁾ 鈴木俊一『地球時代の首都経営』ぎょうせい、1994年、3-5頁。

⁵³⁾ 鈴木、前掲書、5-6頁。

⁵⁴⁾ 鈴木、前掲書、79-80頁。

謝辞：本稿は「平成24年度島根県立大学学術教育研究特別助成金」による成果の一部である。ここに記して感謝を申し上げる。