

【論 説】

地方自治体の機能的変化と特別区の財政分析

——品川区の財政構造を例として——

岩 元 浩 一

目 次

- 1 はじめに
- 2 地方自治体の機能的変化
- 3 東京都の財政動向
- 4 特別区の財政分析
- 5 東京都と特別区の財政関係

1 はじめに

地方自治体の財政は、資金繰りの悪化と債務の累積によって危機的ともいえる状況にある。特に平成6年度以降の地方税収入の減少は地方財政の悪化に拍車をかけている。このため自治体は支出抑制に伴う財政規模の縮小を余儀なくされ、体力や機動力が急速に失われている。さらには今回の10兆円規模の景気対策の実施は、国はもとより地方の財政運営にも多大なる影響をもたらすことになる。地方自治体全体の財源不足額は減税分によるものを含めて、毎年5兆円を越えており、その穴埋めのための財源補填債発行額は約2兆円にもなっている。また地方債の発行残高は平成10年度末で約115兆72億円、長期債務の総額は約156兆円、毎年度の地方債の元利償還額も地方財政計画ベースで10兆円を越える見込みである。

これまでの地方財政の運営は、補助金や交付金等の国からの財源移転のほか、

地方自治体の機能的変化と特別区の財政分析（岩元）

国の信頼を背景とした地方債の発行、郵便貯金や年金等の公的資金を財源とする財政投融资からの資金提供によって支えられてきた。指定銀行制をはじめとした硬直的、閉鎖的な金融市場を前提とした地方債の消化が実施されてきたことなどもその一例である。こうした財政トランスファーが自治体の財政需要を充たすことを可能とし、自治体の財源保障機能を確立したことは否定できない。また、他方で国への依存体質を促進し、中央集権の体制を促進・容認してきたといえる。このことは地域的な税源の偏在をもたらし、受益と負担の乖離を生み出すことにもなった。確かに中央集権的システムは、ナショナル・ミニマムを推進する上では有効であるが、地域的なニーズを的確に反映させることは困難である。特に近年、住民のニーズに合った公共財の供給が求められるようになっており、地方分権への要請も強まっている。分権的システムの構築は、地方分権推進委員会の勧告にあるような事務配分の改変もさることながら、権限と財源をどこまで自治体に移譲するかが焦点となる。本論では、この点に関する東京都と特別区との財政関係を検証し、地方自治体の財政的な機能が変化している中での特別区の財政構造のあり方について考察する。

2 地方自治体の機能的変化

従来地方自治体の財政上の機能は、主として資源配分機能を遂行することにあつた。⁽¹⁾ というよりも現行の地方自治体のシステムでは、資源配分機能が最も適しているというべきであろう。公共財の提供においても外部効果や費用と便益の対応関係は、地方自治体の方が国に比べて明白で税負担の根拠も得られ易くなっている。しかし後述するように、地方自治体間における受益負担率は必ずしも一定ではなく、地域間格差が大きく、この点での不公平感は否めない。

所得再分配機能においては、国税所得税の5段階の累進構造に比べて住民税所得割の3段階のそれは緩やかであり、相対的に再分配効果は小さくなっている。再分配機能としての支出面での社会保障関係費は、画一的な水準が求められるため大半は国の支出となっており、地方自治体は福祉行政による限定的な

再分配機能に止まっている。

経済安定化機能は、地方自治体としての地域の経済振興、雇用促進、中小企業対策等の地域に限定された財政支出が主となるため、国民経済の観点からは局地的政策とならざるをえない。このため地方自治体は国の推進する財政政策の範囲内では、地域政策を行うことができなくなっている。地方の自立や地域的な特性を考慮すれば、その効果が地域内に止まらず広範に及ぶとしても、各地方自治体独自の地域政策の推進が必要とされよう。

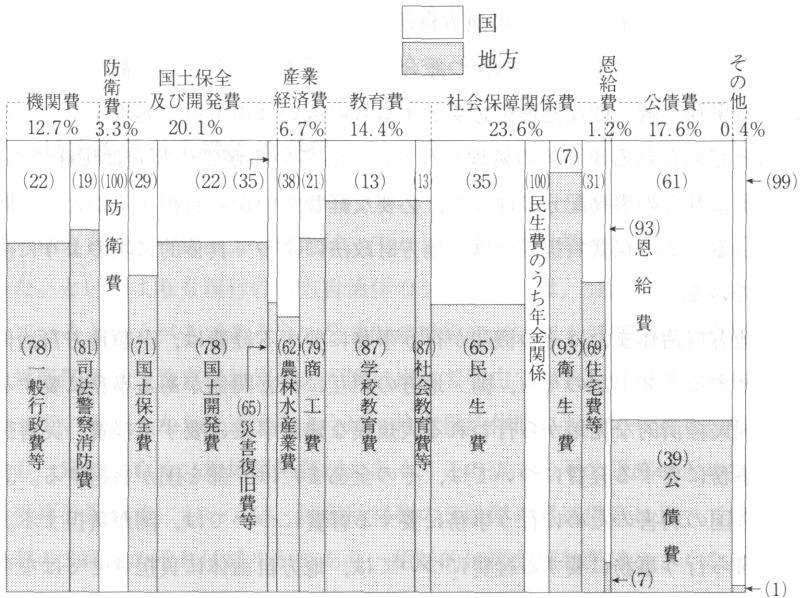
ここで国と地方の役割分担、すなわち事務配分について見てみよう。国からの財政トランスファーを受けた地方自治体は、どのような事務を担当しているのだろうか。地方自治法第2条によれば「普通地方公共団体は、その公共事務及び法律又はこれに基づく法令により普通地方公共団体に属するものの外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する」とあり、自治体の事務を規定している。いわゆる固有事務、委任事務、行政事務の三種である。現行の地方自治法は市町村を基礎的自治体と位置づけ、地方自治体の事務を第1次のかつ総合的に処理することとし、都道府県は広域に渡る事務、統一的な処理を必要とするもの或いは市町村が処理することが不相当と認められる事務等の処理を行う、としているがこの規定は曖昧である。その上これらの事務配分に従って、必要な経費をいかに負担するかという問題が生じる。この経費負担区分は、地方財政法によって具体的に次のように決められている。

①地方自治体またはその機関が行う事務に要する経費は、全額地方自治体の負担とする。②上記のうち、国・地方の相互に利害関係がある事務に要する経費、国民経済的な見地から行われる大規模な建設事業に要する経費、災害復旧等の事務に要する経費については、その全部または一部を国が負担する。③もっぱら国の利害のために行う事務に要する経費については、国が負担する。④国が自ら行う事務に要する経費については、地方自治体に負担させてはならない。⁽³⁾このように抽象的な表現ではあるが、国と地方の支出割合に一定の指針を与えてはいる。

地方自治体の機能的変化と特別区の財政分析（岩元）

図1は、国と地方の支出割合を目的別に見たものである。これを見ると防衛費と年金関係費は国のみの支出となっており、その他の公衆衛生、清掃等の衛生費、学校教育費、道路整備、都市計画、土地改良等の国土開発費、警察消防等、の国民生活に直接関連する経費については、地方自治体による支出の割合が高くなっている⁽⁴⁾。しかし、生活に関連したこれらの支出も国が2～3割で残りを地方自治体が占めており、政府間の役割分担が明確になっているとはいえない⁽⁵⁾。日本における国と地方の結びつきは強固であり、典型的な縦割りシステムと言えよう。この図からも分かるように純粋公共財或いは準公共財の提供に関わる小学校、中学校や高等学校にかかる学校教育費は、地方自治体が9割近くを占めている。ナショナルミニマムを重視する資源配分機能ですら地方自治体を通じて支出される割合が高いのである。すなわち教育関連の事務であれば、

図1 国・地方を通じる歳出純計規模（平成9年度）



(注) () 内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

出所：『地方財政白書（平成11年版）』自治省編 大蔵省印刷局

文部省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会という縦のつながりにより、国からの意思決定が体系化されているのである。同様のことは国土開発費や国土保全費についてもいえよう。さらには国が実施したほうが効率的であるといわれる所得再分配機能や経済安定化機能に関わる民生費や商工費、農林水産業費等も、国と地方の双方が一体となって実施している。地方自治体は、自治を目指して、本来自由に行財政政策を展開出来るはずであるが、憲法を中心とする日本の政治構造の一環としての活動もまた重要となるのである。そのため、国としての行政目標や理念例えば、福祉国家、民主主義、社会的公正といったものが要請される時、地方もまたこれら国の要請を無視することはできないのである。地方が国の出先機関と言われる所以でもある。

しかし近年の地方自治体の役割は、こうした制約を受けながらも、前述の財政の三機能を細分化することで住民のニーズを充たすという形態に変わってきている。まず第一に公共財の供給においては、便益の及ぶ範囲に着目し全国的公共財と地方公共財に区別することによって国と地方の役割分担が明確になる。国防や外交等の全国的な公共財は、その効率性を考えるとき国が全体的視点から供給した方が望ましい。というのも地域の利益を優先する地方自治体が供給すると、これらの公共財が過少供給となるおそれがあるからである。これに対して地方公共財の供給を地方自治体が担うにあたっては、いくつかの利点がある。すなわち、行政に地方公共財への地域住民の選好が明確に反映されること、行政的なコストへの住民の負担意識が高まること、あるいは新しい住民のニーズに弾力的に対応できること、等である。反対に欠点も指摘しておかなければならない。最も大きな点は、地方公共サービスの便益の他地域へのスピルオーバーと租税負担の他地域住民への転嫁である。前者は当該公共サービスの過少供給をきたし、後者はコストが過小に評価されるため、当該サービスの供給過多に陥りやすいのである。

また私的財の資源配分の効率化は多岐にわたっており、経済政策や産業政策、金融政策等を通じて実施される。そのためその手段も多様であることから、国と地方の役割を一概に区分することはできないが、基本的には公共財の資源配

分機能の場合と同じである。

第二に所得再分配機能においては、その性質上国が担当すべきものとされてきた⁽⁶⁾。その根拠として所得格差の是正や個人の生活保障といった問題は、地方自治体の運営には馴染まないと考えられており、とりわけ所得再分配の格差による地域間の住民移動の誘発に大きな要因があると見られている。すなわち地方自治体間の所得再分配政策の実施水準に格差があった場合、所得の高低により地方自治体への人口の流出、流入が起り易くなるというものである。しかし、実際には住民の移動にはコストがかかるため、単一の要因によってのみ発生することはなく、また所得再分配政策の自治体間格差が小さければ住民の移動が誘発される可能性は小さいと見るべきである。従って、地方自治体が所得再分配政策に取り組むことは重要であり、有意義であるといえよう。

地方分権を推進するにあたり、国から地方への権限の移譲は不可欠であるが、地方自治体の所得再分配政策には、住民の選好やニーズが大きく影響する。しかもこれら選好やニーズには地域差があるため、各地方自治体に与えられた権限を用いて、どの程度独自の政策を展開できるのかが焦点となる。そしてこれら独自の政策の展開が、社会的公平の見地から妥当性を見出すことが出来るかどうか課題となる。地方自治体の規模や集積の利益の大きさ等を考慮すれば、ある程度の地域差は止むを得ないと考えるべきで、地方独自の政策が社会的公平を阻害するものではない。しかし地方自治体の性格上、所得再分配政策のすべての領域が適用されるべきではなく、その内容を検討しなければならない。医療保険や労災保険における療養の給付といった現物給付は、他の公共サービスとの区別が明確でないことから特に問題はないと考えられる⁽⁷⁾。これに対して、生活保護費や児童手当等の現金給付による所得再分配政策は、地方自治体間の水平的公平を損ない住民個々の不公平感を募らせるため、地方自治体レベルで行うことは困難である。

第三の経済安定化機能は、景気調整や経済成長といった広範な政策が中心となるため、大半は国の役割となる。しかし、便益の及ぶ範囲が限定されている地域の農林漁業の振興と食糧の安定供給に関わる生産基盤の整備、構造改善、

消費流通対策，生産技術の開発・普及や，地域における商工業の振興とその経営の近代化に関わる中小企業の育成，企業誘致等⁽⁸⁾，は地方自治体が果たすべき役割といえよう。しかし，これら地域経済の発展を推進する地方自治体の政策には，いくつかの課題がある。第一に，地方自治体には課税権がないため，土地課税や企業課税による租税政策には限界があること，第二に，課税における企業関連の税率や課税標準の変更は，他の地方自治体への影響が大きいこと，国の資源配分機能による調整が避けられないこと，第三に，地方自治体の財政力に比べ機能的内容が多岐にわたっており，地方自治体単独の財源では賄えないこと，等が指摘される。

地方自治体の財政的機能は，公共部門へのニーズの増大に伴い，大きく変わってきている。これまで地方自治体として最も大きな機能を發揮してきた資源配分の効率性は，地方公共財への住民の選好を的確に反映させることが最も重要であった。その点からすれば，今後の地方財政支出における地方公共財へのウェイトは変わってくることが予想されるが，基礎的機能としての役割は継続しなければならない。他方所得再分配機能は，住民のニーズがこれまでのような集合消費財的⁽⁹⁾地方公共財から社会福祉や所得保障へ変わってくることは必至であり，地方自治体としての機能的拡充が必要となってくる。そして経済安定化機能としての地域経済の発展は，地域の利益を優先した各地方自治体それぞれの経済政策を展開するだけでなく，国との調整を視野に入れた機能の整備をしなければならない。

2 東京都の財政動向

地方自治体がこれらの機能を十分に地方財政に反映させるには，自治体の自主財源だけでは困難であり，国からの交付金や補助金といった依存財源が必要となる。とくに自治体の財政収入として大きなウェイトを占めているのが地方交付税交付金である。地方交付税交付金は，地域格差是正のため財源調整と地方自治体の財源保障⁽⁹⁾という二つの役割を持っているが，このことが国民の税の

地方自治体の機能的変化と特別区の財政分析（岩元）

負担感に少なからず影響を与えている。特に財源保障という点からみると、財政力の弱い地方自治体では財政収入の50%以上を地方交付税交付金が占めており、交付税がなければ自治体財政が成り立たない状況になっている。言い換えれば、地方税収入の少ない弱小団体であっても、実力以上の行政サービスを提供することが可能となるのである。税収の豊かな都市部から税収の乏しい農村部や過疎地域に配分するシステムは、限られた税源からすればある程度は止むを得ないが、国民の税負担に対する公平性は損なわれることになる。

表1は、国民の負担した税金がどの位の割合で地域に還元されたかを、都道

表1 都道府県別・受益負担ランキング

順位	都道府県	受益負担率	順位	都道府県	受益負担率
1	高知	3.88	25	滋賀	1.84
2	鳥根	3.85	26	石川	1.72
3	鹿児島	3.54	26	富山	1.72
4	沖縄	3.41	26	山口	1.72
5	鳥取	3.26	29	岐阜	1.65
6	宮崎	3.23	30	岡山	1.56
7	岩手	3.20	31	茨城	1.54
8	秋田	3.12	31	福岡	1.54
9	長崎	3.10	31	三重	1.54
10	徳島	3.02	34	広島	1.50
10	青森	3.02	35	群馬	1.48
12	佐賀	2.82	35	宮城	1.48
13	熊本	2.74	37	栃木	1.46
14	山形	2.70	38	香川	1.44
15	北海道	2.60	39	兵庫	1.35
16	大分	2.55	40	京都	1.22
17	愛媛	2.30	41	千葉	1.21
18	山梨	2.21	42	静岡	1.18
19	福島	2.14	43	埼玉	1.17
20	新潟	2.12	44	神奈川	0.87
21	奈良	2.11	44	愛知	0.87
22	長野	2.05	46	大阪	0.78
23	和歌山	2.01	47	東京	0.53
24	福井	1.95			

出所：「THE21」PHP研究所 平成10年6月号，斉藤慎氏の試算による。

府県別にみたものである。これをみると、東京都は支払った税金に対して0.53倍と半分しか還元されておらず、大幅な払い損となっている。以下大阪、愛知、神奈川の3県も1倍未満の払い損となっており、この4都府県で残りの43道府県を賄っているといっても過言ではない。特に1位の高知県から11位の青森県までは3倍以上の還元を受けており、かなりの払い得をしているといえよう。こうした国民の税負担の不公平が存在する中、最も受益負担率の低い東京都の財政について考察する。

東京都は47都道府県で唯一地方交付税交付金が交付されておらず、都税収入が歳入の約60%を占めている。平成8年度の道府県の地方交付税額が地方一般財源に占める割合は16.5%、道府県の地方交付税1人当たり額の平均構成比は19.3%であり、東京都の担税力の高さが分かる。しかし、バブル崩壊後の平成3年度以降、税収の伸びは鈍化しており、国の経済動向に大都市が直結した典型ともいえよう。都税収入から区市町村への交付額は、昭和50年代半ばには約2500億円程度であったが、60年代初めには約6000億円、平成10年度には約1兆円近くまで増大している。これは特別区の行政需要の増加や市町村の住民のニーズの多様化が、都民税利子割や地方消費税等のウェイトを高めたためである。その結果、平成10年度の実質的な都税は、ピーク時の平成3年度に比べ約5000億円近く減少すると見込まれる。

他方、歳出では、人件費・扶助費・公債費の義務的経費の占める割合が大きく、その構成比は平成元年度の49.3%から平成10年度には57.7%と上昇している。とりわけ人件費と扶助費の増加が著しく、生活コストに連動した職員の給与水準の高さを保持する「ケラーの法則」⁽¹⁰⁾がはたらいっているといえよう。職員給を部門別構成比で見ると、教育関係、警察関係のウェイトが高く、全国的公共財の供給に地方自治体の財政支出が圧迫されている。扶助費は、児童福祉、生活保護、老人福祉、社会福祉といった費目で構成されており、とくに老人福祉費は、高齢化の進展や新ゴールドプランの実施に伴い、今後も上昇傾向が続くものと見られる。

都は、平成4年度から平成7年度まで毎年約7000億円から約1兆円もの都

地方自治体の機能的変化と特別区の財政分析（岩元）

債を発行してきた。その結果、平成3年度まで約1兆円で推移していた都債残高は平成10年度末には約6兆4000億円が見込まれ、今後毎年度の発行額を5000億円程度に抑えても、平成14年度末には約8兆円近くになることが見込まれている。都が起債制限団体に指定されないためにも⁽¹¹⁾、これ以上の都債発行は抑制すべきである。こうした過去の都債の大量発行が償還期限を迎えるため、公債費がこの先急速に増大するのは目に見えている。平成9年度の約3000億円強から、平成14年度には2倍近くの約5900億円に、平成15年度には約3倍の8400億円になると見込まれており、その後も約7000億円前後の高い水準の償還が続くことが予測されている。

また都ではバブル期の税収の一部を財政調整基金として積立⁽¹²⁾、平成元年度には1兆円近くプールされたのであるが、その後の財政の悪化により基金の取り崩しが行われ、平成11年度中には使い切ってしまう予定である。さらには負担の公平化を図り将来負担に備えるため、減債基金を設立したが、今後の大量償還時代に対応するための財政体質の改善が急がれる。

3 特別区の財政分析

地方自治の原則からすれば、政府の規模の小さいいわゆる「スモール・ガバメント」の方が住民のニーズの充足度が大きく、自治意識も高い。つまり都道府県よりも市区町村の方が、公共部門を身近に感じ、地方自治体の構成員としての行政への参加意識も強くはたらくということになる。東京都の場合、市区町村にあたる自治体は特別区であるが、他の道府県と市町村との関係とはやや異なる位置関係にある。都は大都市を府県の地位に合一する方法として、従来の特別市制と府県との位置付けの問題を解決するために大都市に関する特例として認められた制度である。そのため、府県と市の性格を併せもつことにより基礎的地方自治体としての役割をもち、大都市行政との一体制確保の観点から、事務が複雑かつ膨大とならざるを得ない。都はこれらの膨大となる事務のうち、住民生活に密着した事務をできるだけ特別区に移し、市的機能を特別区に委ね

たのである。⁽¹³⁾ それにより都の事務を軽減し、都が本来の府県の事務を発揮するよう制度化したのである。すなわち特別区は、都の自治区として自治政策的な配慮により設けられた制度であり、自治体内の事務を区分することによって特別な公共団体としての性格をもっているのである。特別区は、地方自治法第283条により市に準ずる取扱がなされるが、その性格上様々な調整が必要となるため、一定の制限が加えられる。

特別区の事務と権能をみてみると、事務は大都市として一体的に処理することを必要とするものが多いため、通常の市町村が処理すべき事務は、都と特別区の双方に配分される。特別区民税の徴収等の特別区の処理する事務は、政令に基づく市町村に属する事務の他、その区域内における行政事務が中心となる。特別区の権能は、ほぼ市町村のそれに準じており、条例・規則の制定や自らの行政を司る機能といったものが中心となる。とりわけ課税権については、都が課税できる税の全部または一部を区税として課税できるが、税目を起こして普通税を課す場合、都の同意が必要となる。

こうした制限された事務や権能の中での特別区の財政構造、とりわけ特別区税や義務的経費を中心に分析することによって、地方自治体内での財政構造の変化をみてみよう。ここでは、品川区を例に分析する。

図2は、品川区の近年の歳入・歳出の推移を示したものである。品川区の平成6年度の一般会計の規模は、長引く不況の影響による特別区税や利子割交付金、特別区財政調整交付金等が大きく落ち込む厳しい財政環境の中、前年度比2.5%増の1132億4184万円を確保した。これに国民健康保健事業会計、老人保健医療特別会計および用地特別会計を加えた額は、同3.2%増の1562億5514万円となっている。内訳は、高齢者や障害者福祉をはじめ健康、住宅、環境、教育、文化等、区民福祉の向上に努める予算形態となっている。また、図3に示されるように、区内の人口構成が昭和50年代以降14歳以下の人口が減少すると反比例するかのようになり、65歳以上の高齢者人口が増加しており、平成5年を境に両者の数は逆転している。品川区の財政が、長寿社会の区民福祉を支えることに重点を置いていることがみてとれる。区では、平成元年度か

図2 品川区の歳入・歳出の推移

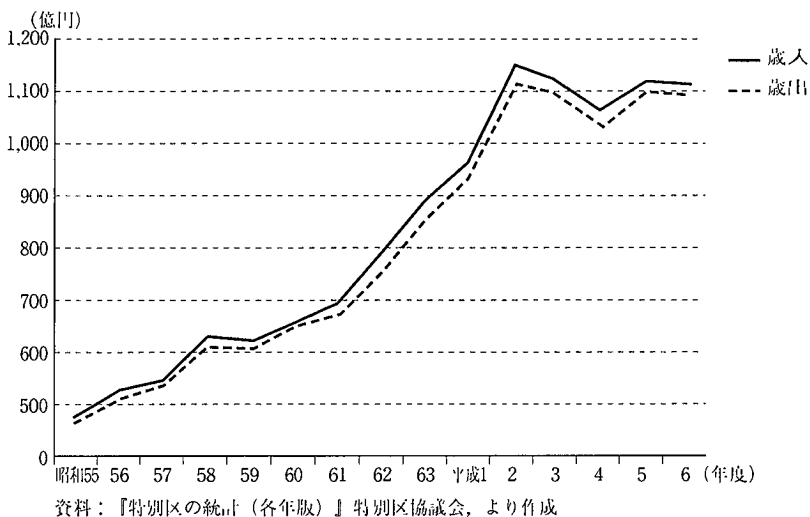
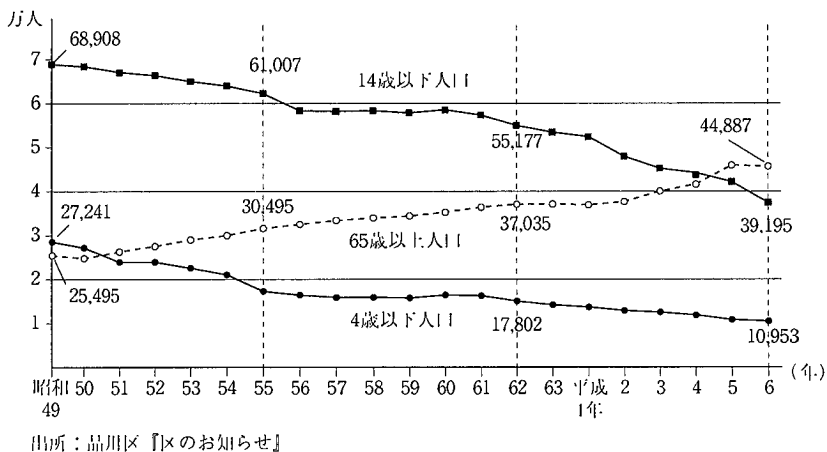


図3 品川区内の人口構成の変化

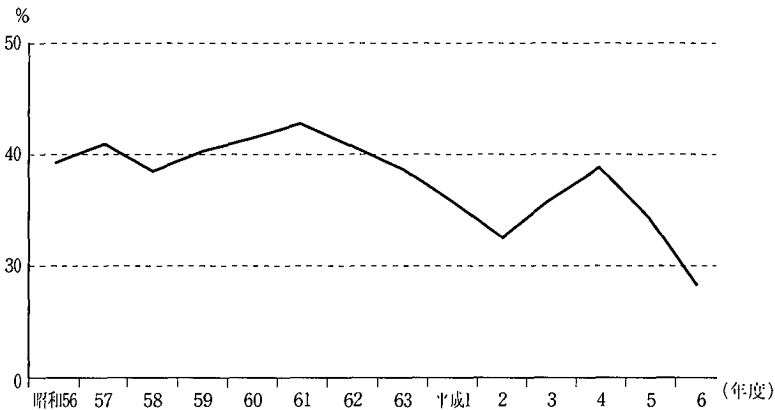


らの12年間で特別養護老人ホーム2戸，在宅サービスセンター6戸，高齢者住宅248戸の設置目標の達成に努力している。高齢者人口の増加に加え，家庭での介護力の低下，住宅問題等，高齢者向けの行政政策の拡充を強く推進して

きたのである。図2のグラフをみると、昭和55年度から昭和61年度までは歳入・歳出共に漸増傾向にあり、増加率も160%と比較的安定していたが、62年度から平成元年度までのいわゆるバブル期の急速な財政規模の増大は、注目に値する。品川区は課税基盤となる所得を生み出す人口や企業数の大きな変化は見られないが、自治体としての財政規模の拡大路線を歩んできたのである。行財政需要の増加と共に、地域経済の発展を重視した財政運営を遂行している。

しかし、この期間の歳入に占める項目別のウェイトをみると、大きい順に特別区税、特別区財政調整交付金、国庫支出金、特別区債となっており、これらの収入が順調に入ってきたわけではない。とくに特別区税の変動が大きくなっている。図4は歳入中に占める特別区税の割合を見たものであるが、バブル以前は40%台のウェイトを占めていた特別区税が、バブル期に入ってウェイトが急激に下落している。ところが、この期間の特別区税額はむしろ30%以上増加しているのである。これは、個人所得よりも変動の大きい法人所得の増加により、特別区民税が伸びたことによるものである。にもかかわらず区は、行政コストの急騰による財政支出の増大を賄うだけの税収を確保できなかった

図4 品川区の歳入中に占める特別区税の推移



資料：特別区協議会『特別区の統計』（各年版）より作成

地方自治体の機能的変化と特別区の財政分析（岩元）

め、かなりの額の特別区債を発行せざるを得なかったのである。特別区債額は、年度によってばらつきがあるものの、昭和62年度は12億7000万円であったものが平成3年度には68億364万円と、5倍強もの増加となっている。バブル崩壊後の平成3年度以降の財政規模は、約1100億円前後で推移しているが、特別区税や特別区財政調整交付金等の一般財源は全般的に減少しており、これらの埋め合わせをしているのが、起債や基金取り崩しによる繰入金である。

他方、歳出をみると、目的別歳出では民生費のウェイトが突出して高く⁽¹⁴⁾ 土木費、教育費、総務費がほぼ等しい水準にあり、この傾向はここ10数年来変わっていない。因みに平成9年度予算での構成比は、民生費38.2%、土木費21.0%、教育費13.6%、総務費12.6%となっている。民生費の高さは、これまで述べてきたような高齢者の福祉サービスの増大もさることながら、保育園の運営費用が大きな原因となっている。区内には、公・私立合わせて44の保育園があり、性質別内訳としての人件費や消費的経費である給食材料費、光熱水費等の運営コストは、保育料と国・都・区の負担金で賄っている。問題は、それぞれの負担割合である。平成7年度の品川区の保育園運営経費は総額88億1000万円であるが、この内、保育料で賄われている割合は6.5%、国が6.9%、都が5.1%、残りの81.5%を区が負担しているのである。この負担割合の大きさが、民生費のウェイトを押し上げ、区の財政を圧迫している一因となっている。そのため区では平成9年度から、昭和59年以来据え置かれてきた保育料の改定を実施した。地域の所得再分配機能を考慮した上で、地方公共財における利用者負担の適正を図るための負担額の見直しは、便益の帰着と負担の公平の確保という点からいえば避けることはできない。

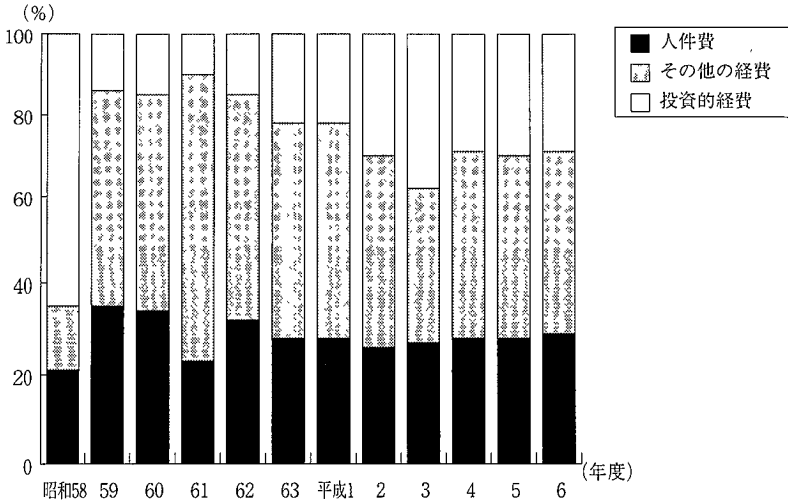
土木費は、地域の基盤整備を図るため、道路、河川、住宅、都市公園等各種公共施設の建設、整備を行うとともに、これらの施設の維持管理を行うための経費である⁽¹⁵⁾。性質別内訳では普通建設事業費の占める割合が70%以上と高く、特に平成2年度以降大規模施設建設費の伸びが著しくなっている。具体的には、平成3年度に及んだ水族館の建設、この経費は当時の建設費の40%余りを占めており、荏原文化センターの建設、平成6年度は最も建設費が伸び、総額

100億円近くに上ったが、平成4、5、6年度に渡った防災センターの建設は、各年度とも30%程度のウェイトを占め、平成5年度は日光林間学園、品川図書館の建設を加えると約70%を占めている。平成6年度にはいると、戸越台中学校・戸越台特別養護老人ホームの建設コストが大きなウェイトを占めるようになり、防災センターの建設と合わせて50%余りを占めていた。その他の主なものとしては、前述の日光林間学園、品川図書館や桐畑踏切、西大井福祉園等の建設費が挙げられよう。平成7年度では、戸越台中学校・戸越台特別養護老人ホームの建設費のウェイトが約60%を占めており、その他荏原特別養護老人ホーム・荏原保健所、中延特別養護老人ホームの建設といった高齢者の福祉関連施設の建設が目立ち始めた。福祉関連施設の建設に重点を置いた政策は、平成10年度に入っても継続しているが、景気の低迷による減収から既存の事業の縮小・廃止も含めて、土木費の削減傾向がみられる。

教育費は、自治体の基本的な行政分野である教育行政を推進するための経費であり、⁽¹⁶⁾ 殆どの自治体で高いウェイトを占めている。区内には、公立の小学校が40、私立が1、中学校がそれぞれ18、7校あり、そのための義務教育費、社会教育費や保健体育費が主要な経費項目を構成している。これを性質別内訳でみると、人件費や学校施設の建設のための経費である普通建設事業費及び教材費や施設管理費等に充てられる物件費が大半を占めている。また総務費においては、人事、広報、文書、財政、出納、財産管理、徴税、戸籍住民登録、選挙等の内部管理的経費が中心となるため、自治体の行政活動上、一定の経費支出が必要となるのである。

次に、区の性質別歳出をみる。図5は歳出に占める人件費と投資的経費の割合を示したものであるが、⁽¹⁷⁾ 人件費は、昭和63年度以降ほぼ30%弱の同一水準⁽¹⁸⁾にある。平成8年度の人件費の構成比率は30.2%と、23区の平均比率27.2%に比べるとやや高く、渋谷区、目黒区、中野区、豊島区、江東区に次ぐ順位となっている。これら5区は、財政の弾力性を示す経常収支比率がいずれも高く、最高値の渋谷区の89.0%から最低値の豊島区の83.2%までで、23区の平均比率83.2%を下回っている自治体は無い。⁽¹⁹⁾ 年々地方自治体の経常収支比率が上

図5 品川区の性質別歳出の推移



資料：『特別区の統計（各年版）』特別区協議会，より作成

昇し，市区町村の平成8年度における平均経常収支比率が83.0%であることからすれば，これら5区においても財政の硬直化が進行しているといえよう。人件費の主な内容は，職員の給与，退職金等であるが，品川区においても区民に密着した行政活動を担当するために多くの職員を配置しており，高い構成比となっている。このように人件費が大きくなる理由は，支出対象となる社会サービスが，いわゆる生産性の低い「対人サービス」であるため多くの「人手」を必要とし，より多くの人的資源を投入することによって，サービスの質が向上すると考えられているからである。しかも，日本の場合の人件費の削減は，⁽²⁰⁾終身雇用制があるため期待されるほどの成果が挙がらないのである。⁽²¹⁾

投資的経費は，昭和63年度以降増加しており，地域の資源配分機能としての役割を増しているが，同時に地域的な景気刺激策としての面も否定できない。地域住民のニーズに対応するための地方公共財の供給は，区として当然ともいえるが，⁽²²⁾充当する財源の吟味をしなければならない。投資的経費には，普通建設事業費，災害復旧事業費，失業対策事業費があるが，特別区には，普通建

設事業費のみが計上されている。つまり品川区における投資的経費全額が普通建設事業費ということであり、前述の戸越台中学校の建設や品川区図書館や東品川文化センターの建設、区内の主要道路や公園の整備等、目的別歳出の土木費と内容的には似ているが、土木費よりも範囲は広い。

また、人件費と扶助費、公債費の義務的経費の内、品川区の扶助費の構成比は14.7%と23区の平均構成比15.8%よりやや低くなっている。これは居住地域としての生活コストの高さや、人口増加率に大きな変動が見られない点等から、従来扶助費の対象者が比較的少なかったことによるものである。しかし、近年の急速な高齢化により、高齢者の対象者が増えてきたため、区として本格的に取り組むようになったのである。

公債費は、区が過去に起こした特別区債の元利償還金とその年度の一時借入金の利子を支払うための経費として計上されている。品川区の公債費の構成比は他の特別区と同様年々高くなっているが、管理に関して十分な注意を払わなければならない。特別区債の借入れに当たっては、税収の自然増により一般財源の増加が見込まれるような年度は、特別区債の繰上げ償還を行うか、あるいは減債基金に積立を行って、将来の公債費負担が過重とならないようにしなければならない。⁽²³⁾しかしながら普通建設事業費等は、特別区債発行資金の充当が不可欠であり、今後新たな地方税収の確保がなければ、自治体の行政需要を抑制しない限り、公債費の増加は避けられない。

品川区は行政上の特色として、「情報公開制度」の定着を重視しており、情報化社会に対応した条件面の整備の充実を図っている。財政面では、区民税の減収と特別区債の増加という、自治体共通ともいえる悩みを抱えながら、これまでの資源配分機能中心の財政システムから、社会福祉を中心とした所得再分配機能への転換を図ろうとしている。その点では、将来への負担と不安は残すものの、一定の評価はできよう。

5 東京都と特別区の財政関係

日本の地方自治体は、憲法第92条に定められた「地方自治の本旨」を担うことになっている。しかし、現実には膨大な機関委任事務や団体委任事務によって、自治体固有の事務が⁽²⁴⁾ 圧迫されている。このことは、単に国と地方の行財政関係から発生するものばかりでなく、日本人特有の画一性ももたらした長所であり、短所ともいえよう。もちろん、平均的な施設の提供や平均的なサービスの提供を受けたいという発想も無視できない。しかし、画一的な行政システムの中での画一的なサービスの提供は、未成熟な社会であれば効率性の観点からも望ましいものといえるが、ある程度成熟した社会であれば、地域的特性を考慮する必要がある、住民のニーズも地域によって異なることを理解すべきである。従って、地方自治体としての行政活動の指針は、自治体の構成員である住民のニーズが中心とならなければならない。しかし、地域住民を中心とした地方自治体の行政活動には、課税自主権と財源の移譲が不可欠である。なぜならば地方自治体の自立を保障するための財政的な基盤と権限を与えることによって、住民のニーズに弾力的に対応できる基礎を作ることができるからである⁽²⁵⁾。

このような、地方分権の推進に向けての障壁はあるにせよ、都の行財政運営における裁量権が大きいことは事実である。しかも、都の大きな特徴の一つとして、区部の人口が都の総人口に占める割合が平成4年度で68.6%と非常に高いことが挙げられる。他の指定都市がその所在府県の全人口に占める割合は、同じく平成4年度の調査で札幌市29.3%、仙台市40.0%、千葉市14.7%、川崎市14.5%、横浜市40.4%、名古屋市31.5%、京都市55.5%、大阪市29.3%、神戸市27.0%、広島市37.4%、北九州市21.2%、福岡市25.1%となっている⁽²⁶⁾。こうしたことから、特別区が都を支えているのは明白である。また、東京には自治区としての特別区が存在するが、他の指定都市には自治区は存在しない⁽²⁷⁾。他の大都市の区は行政区であり、市の出先機関にすぎない。

しかし、特別区はその規模の大きさに比べて、与えられている権限は限られ

ており、基礎的自治体としての役割は小さい。通常、市の役割である上下水道、消防、ゴミ処理等の業務は、都が行っており、住民にとって身近なサービスも広範な自治体が遂行しているため、実情に即した内容となっているか否かは疑問が残る。本来、区がやるべき当然の地方公共サービスを都が総合的に供給するため、区は独自性や地域的特色を出しにくく、画一的な行財政を強いられてきた。その上、他では市町村の独自の財源である固定資産税や法人の住民税等の徴収は、都によって行われており、主要な税収を直接獲得できない不合理な徴税システムをとっている。とくに固定資産税は、応益原則が強くはたらく税であり、住民の税負担と地方公共サービスからの便益との対応関係を明らかにする上でも、より身近な地方自治体が徴収すべきである。これらの税収の内⁽²⁸⁾43%は特別区へバックされるが、その代表的なものが2節で述べた特別区財政調整交付金である。この財源調整制度は、特別区間の地方公共サービスの水準を均等化し、特別区の資源配分機能を促進することを目的としている。しかし、近年の特別区の財政構造をみるかぎりでは、財政調整交付金は歳入構成比で約25%前後を占めており、財源調整というよりもむしろ財源保障の要素の方が強くなっている。

このような東京都と特別区の財政関係は、国と地方自治体の財政関係に置き換えて考えることもできよう。特別区の財政構造を見ると、自主財源である特別区税の平成8年度、平成9年度の歳入構成比はそれぞれ29.3%、33.2%とほぼ3割程度しかなく、残りの収入の大部分を都からの交付金・支出金等で賄っている。しかも、財源調整制度としての地方交付税交付金のあり方も、財源保障の要素が強く、自治体の自主財源獲得努力が弱まっている点等も同様の指摘がなされる。他方歳出面でも、特別区の方が若干義務的経費の占める割合が高いが、基本的な財政構造は、国と地方自治体の財政関係と同型と見ることができる。

つまり特別区は、都による規制が厳しく、自治体としての自主性や独自性を発揮することが困難な構造になっているのである。特別区が地方自治を推進する第一歩としては、都からの権限や財源の移譲が不可欠となる。そうした中で、

地方自治体の機能的変化と特別区の財政分析（岩元）

今後地方自治体が果たさなければならない最も重要な機能は、高齢者の福祉サービスを中心とした所得再分配機能であり、地方公共財の配分に終始した資源配分機能のあり方は他の形に変えることが求められる。2節で述べたように、地域限定的な所得再分配機能はサービスの水準に格差が生ずるが、住民のニーズに弾力的に対応する必要がある、そのための財源の確保は地方自治体の裁量の範囲としなければならない。

平成12年度より、都から特別区へ大幅な権限の移譲が行われ「区を市並みの自治体へ」という目標を掲げており、学校教科書の選定や清掃事業等の38事業が区に移管されることになっている。しかし、特別区固有の財源である固定資産税や法人の住民税の徴収は、これまで通り都が行うため、今後はこれらの税目の徴収を本来のシステムに戻すことを検討すべきである。

〔注〕

- (1) 和田八東・野呂昭朗『現代の地方財政』有斐閣，1992年，8頁。
- (2) 鳴海正泰『現代日本の地方自治と地方財政〔第3版〕』公人社，1996年，127頁。
- (3) 和田・野呂，前掲書，21頁。
- (4) 自治省『地方財政白書〔平成11年版〕』大蔵省印刷局，1999年，2～3頁。
- (5) 神野直彦・金子勝『地方に税源を』東洋経済新報社，1998年，30頁。
- (6) 大野吉輝『地方財政の制度と理論』勁草書房，1994年，24頁。
- (7) 大野，前掲書，25頁。
- (8) 自治省，前掲書，71頁～73頁。
- (9) 国土舘大学経済研究所『日本の経済発展と近代化』成文堂，1998年，157頁。
- (10) 「地方団体の規模増大にともなう行政経費増大の法則」ともいい、市町村経済の不均等な発展が原因の一つといわれており、とくに集積した大都市での支出増加の原因は、文化的・社会的サービスへの住民の需要が高いことが挙げられる。その上、市町村の規模の拡大と職員給与等の行政コストの増大には、累進的な相関関係があるとしたものである。
佐藤 進『地方財政総論』税務経理協会，1985年，36頁参照。
- (11) 地方自治体が地方債を起す場合、自治大臣或いは都道府県知事の許可が必要であり、地方債の許可にあたっては許可方針が定められており、許可方針にそぐわない時に起債を制限する。

地方自治体の機能的変化と特別区の財政分析（岩元）

- (12) 地方自治体における年度間の財源の不均衡を調整するための基金。
- (13) 地方自治法第 281 条により、特別区は「都が処理しない事務、公共事務、市に属する事務、特別区に属する事務およびその区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないもの」を法律や政令に基づいて処理することとしているが、現行の都と区の事務配分には曖昧な点が多いことは否定できない。
- (14) 目的別歳出は行政目的を分類の基準としているため、経費の社会的な機能を明らかにすることが出来るのに対して、性質別歳出は、財務会計上の「使途」を基準としているため、経費の経済的な性質を知ることができる。
- (15) 自治省、前掲書、66 頁。
- (16) 自治省、前掲書、69 頁。
- (17) 投資的経費は、社会資本の形成に役立ち、首長の責任において使途を選定しやすい経費であると同時に、自治体財政の弾力性をみる上での大きな指標ともなる。
- (18) 人件費の内訳は、次のようになっている。①議員報酬手当、②委員等報酬、③市町村等特別職の給与、④職員給（給料、各種手当）、⑤臨時職員給与、⑥地方公務員共済組合等負担金、⑦恩給及び退職金、⑧災害補償費、⑨職員互助会補助金、⑩その他。
- (19) 一般に、経常収支比率は 70 % から 80 % が適正水準といわれている。山崎正『地方分権と予算・決算』勁草書房、1996 年、203 頁。
- (20) 和田・野呂、前掲書、121 頁。
- (21) 山崎、前掲書、21 頁。
- (22) 例えば、同じ道路でも国庫支出金の対象になる道路とならない道路があり、対象となるものを一般に補助事業、ならないものを単独事業という。同じく警察や消防、高等学校等も僅少だが国庫支出金が支出されており、それによって地方自治体の経費支出の裁量の範囲が大きく変わる。
山崎、前掲書、117 頁～118 頁参照。
- (23) 地方財政制度研究会『やさしい地方財政〔改訂版〕』ぎょうせい、1999 年、101 頁。
- (24) 中村尚司『地域自立の経済学』日本評論社、1995 年、153 頁。
- (25) 国士舘大学経済研究所、前掲書、164 頁。
- (26) 本田 弘『大都市制度論』北樹出版、1995 年、84～85 頁。
- (27) 本田、前掲書、85 頁。
- (28) 固定資産の保有によって受ける地方公共財からの便益の大きさと評価額とが適正な水準であるとするれば、自治意識を高める上でも必要である。

本論文は平成 10 年度政経学会特別研究費の助成を受けており、関係各位に謝意を表したい。