

〈 論 説 〉

都区財政調整をめぐる協議と調整

箕輪 允智

1. 問題設定

(1) 東京都と特別区の地方公共団体としての特別性

特別区は2000（平成12）年の都区制度改革により地方自治法上、基礎的な自治体として位置づけられることになった一方で、普通地方公共団体ではなく、特別地方公共団体としての位置づけは維持された。まず、これまで普通地方公共団体に位置づけられていなかったことと、現在でも残る特別区の特別性について整理したい。特別区の特別性は細かく分けると多々存在するが、大きく分ければ、歴史的沿革としての特別性、都区の役割分担と財政調整の特別性に分けることができる。

歴史的沿革としては、まず、概ね現在の特別区の区域が誕生したのが、1933（昭和7）年東京市がそれまで周辺5郡の82町村を再編した20区を併合し、それまで東京市内に存在した15区と併せて35区となったことがある。その後1943（昭和18）年、戦時体制下における東京都制の施行によってそれまでの東京府、東京市が廃止され、東京都が誕生した。終戦後、GHQによる民主化政策により改正された都政のもとで区の自治基盤を強化するため35区への再編が行われ、1947（昭和22）年に22区が発足した。そして同年8月に板橋区から練馬区が分離独立し、現在の23の特別区が成立した。そして同年5月に施行された地方自治法では特別区は一般市と同格の基礎的な自治体として出発したが、実際には多くの事務権限が東京都に残されており、その後約50年にわたる自治権拡充運動がはじまっていくこととなる。しかしながら、その自治権拡充運動の

動きとは逆行する形で1952（昭和27）年の地方自治法改正により特別区は東京都の内部団体的な位置づけとされ、区長公選も廃止された。その後特別区の自治権拡充運動も続き、1965（昭和40）年の都区制度改革を経て、さらに区長の準公選運動の広がりなどもあり、1975（昭和50）年には区長公選の復活を果たされた。また同年の改革では、人事に関してそれまで東京都から配属職員制度として東京都の職員が各区に配属されていた制度が廃止され、各区の固有職員となるということで、特別区の人事権の確立（土屋2011）や事務を原則市並みとする事務配分の改革が行われた。

その後も1975（昭和50）年の改革では位置づけられなかった憲法上の基礎的自治体を目指すことをはじめとした都区制度改革は続き、2000（平成12）年4月1日施行された地方自治法の改正により特別区は東京都の内部団体から脱却した法律上の自治体として位置づけられることとなった。このように政令市、一般市町村とは異なる選挙、人事、広域自治体との事務関係を有する点が特別区の特別性を形成する歴史的沿革である。

都区の役割分担と財政調整の特別性としては、まず、通常、市が行う事務とされるもののうち、例外的に都が処理しているものがある。加えてもう一つの特別性として、2000（平成12）年の都区制度改革後も都区財政調整においては差額補填方式が採用されていることが挙げられる。これについては歳出削減を消極化させるディスインセンティブと基準財政収入額を増やす努力を消極にするディスインセンティブが存在しているという指摘もある（土居2005）。この特別な財政調整を持つ由来は、東京府と東京市が事実上の合併となった1943（昭和18）年の東京都制の施行に遡るものである。例外的に都が処理している具体的な事務として挙げるとすれば、水道、下水道、消防、大規模な都市計画を東京都の事務として行うことがこれにあたる。一方で保健所など、通常、一般市では行わない事務を区が処理しているという側面もある。それに伴い、東京都と特別区は地方交付税制度において、東京都と特別区は「都の特例」の扱いを受け、地方税法第二十一条⁽¹⁾に基づき、「特別区の存する区域」が一つの自治体であるとみなされて算定される、いわゆる都区合算算定があり、都が財

源不足に陥った場合であっても、特別区分でそれを上回る財源超過が発生した場合は地方交付税交付金の不交付団体となる。それによって東京都と特別区は（2021）令和3年度現在も不交付団体であり続けている。このようなこともあり、現在の東京都と特別区の制度的関係性、すなわち都区制度においては都区財政調整制度が根幹として称されている（大杉2010・2013）。なお、これら事務の特殊な配分と財政調整の正当性根拠は、地方自治法第二百八十一条から第二百八十三条にあるが、以下、関係箇所を抜粋する。

（特別区）

第二百八十一条 都の区は、これを特別区という。

2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。

（都と特別区との役割分担の原則）

第二百八十一条の二 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第二条第五項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第三項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第二条第三項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

（都と特別区及び特別区相互の間の調整）

第二百八十一条の六 都知事は、特別区に対し、都と特別区及び特別区相互の間の調整上、特別区の実務の処理について、その処理の基準を示す等必要な助言又は勧告をすることができる。

- (1) 地方交付税法第二十一条の内容は「都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付税の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもつてその基準財政需要額及び基準財政収入額とする」である。

(特別区財政調整交付金)

第二百八十二条 都は、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第五条第二項に掲げる税のうち同法第七百三十四条第一項及び第二項第三号の規定により都が課するものの収入額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

(都区協議会)

第二百八十二条の二 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

2 前条第一項又は第二項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かななければならない。

ここまで東京都の特別性を確認してきたが、その「都区制度の根幹」である都区財政調整制度は、それをめぐる都区間関係の協議と調整の構造の理解について既存の研究蓄積が十分ではない、あるいは十分周知がなされているといえるのでないか、という問題意識に立つ。そして本稿は一つの研究としてそれを補完することに目的を設定したい。

(2) 先行研究

上記の問題設定をする場合、先行研究でどのように都区財政調整制度が理解されてきたかを確認することは補完すべき論点を明らかにすることが必要な作業となる。

1975（昭和50）年の都区制度改革前後までの歴史的な変遷を記した大川武（1978/1979a/1979b/1980）の研究がある。また、井上洋一（2006）は都区制度と都区財政調整制度の変遷の経過と今後の論点を示している。加えて、研究論文ではないが、それぞれ当時の区側の事務局を担当していた組織が編集した『都区財政調整制度のしくみと沿革』（特別区協議会1983、特別区長会事務局2002）で都区財政調整制度のあり方の変容を確認することができる。

都区財政調整制度は、先に挙げた地方自治法第二百八十一条の二にあるよう

に、都は「市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。」という記述があるが、ここには都と区の間での明確な事務権限の線引きがなされていない。

それらのことから、東京例外主義の代表例（大杉2009）、戦前の東京市制の残存、「特別市」としての東京都（金井2004）を示すものとして呼ばれてきた。

さらに、都区財政調整制度は「大都市の一体性」の擬制のもとに存在（佐藤2013）すると示した研究もある。これは、本来大都市は23区内だけの圏域ではなく、その都市圏は「首都圏」として東京都市部だけでなく、埼玉県、神奈川県、千葉県の一部をはじめとして広がっているのに、歴史的経緯から、23区という地域で線引きがなされ、いわば囲い込みがなされている、というものである。

また、都が現行の都区財政調整制度を変更したくない理由は明白（大森2012）で、その背景には、大都市事務の財源として、優に一県分もの財源が東京都に歳入されるしくみの「おいしい」制度（今井2010）であるからだと考えられる。例えば、平成30年度は調整税1兆8,545億円、交付金総額が1兆228億円、のこりの8,300億円余りが都の財政となっている。これは都にとっても財政的に貢献するもので、東京都財政に対する財源保障機能（大杉2009）も有しているとされる。

財源の配分については、これまでの都区制度改革ごとに都の恣意性を小さくする動きみせてきた。例えば、丸山（1988）の研究では、かつての制度による都側から区側に対する「権力性」を指摘している。1975（昭和50）年の都区制度改革前には一件算定制度があった。これは個別の事業ごとに都側でそれにかかる費用を算定し、その積み重ねで都区財政調整の交付額を決めていたものである。丸山の研究によると、区長が都側の担当部門である総務局行政部にお願いに出向くことで当該区に対する交付額が数千万単位で変わってきたことの証言が示されている⁽²⁾。1975（昭和50）年の都区制度改革においては、その一件算

定が廃止され、単位費用化による算定方式となったことによってある程度の公平性が担保されるようになった。また、同じく丸山の研究では水平調整、及びそれに伴う納付金制度が当時の制度では残っていたことによる23区の足並みの悪さ、昭和40年代から昭和50年代にかけての調整率の毎年のような増加を革新都政対保守系の多かった区側との調整の産物として捉えていることに対する政治性を指摘されている⁽³⁾。

また、地方自治法第二百八十二条の二の2で、「財政調整に関わる条例制定

-
- (2) 丸山の資料とは異なるものであるが、1956（昭和31）年入都で、1960（昭和35）年から1967（昭和42）年まで東京都行政区政課財政係員を担当し東京都行政区政課行政係長、特別区協議会調査部長、東京都労働経済局次長などを歴任した大貫浩良は次のように述べている。

私は財政係に配属されまして、財政係という係は都区財政調整という業務を行う係なのです。都区財政調整というのは、この話をするとき切りがなくなってしまうのですが、要するに、当時の区は、区自身が区税として取るのではなくて、都の条例で、この税は区税としますというふうが決められて、それを取っているという時代だったのです。区税とされた税金、特別区民税とか、電気税とか、ガス税とか、それから、たばこ消費税とか、六つか七つあった。

そういう税を取って区の財政に充てるのですが、当然、税金がたくさん入る区と税金があまり入らない区があります。それから仕事も23区で違います。いろいろな施設がきちんと整備されている区もあれば、まだ何もない区もあります。そうすると、区によって財政状態がバラバラになってしまうわけです。それを何とかしなければ、23区で公平公正な行政ができない。そのため、その調整をするのが都区財政調整という制度、それを所管しているのが行政区政課財政係。

どういうことをするかというと、基準財政収入額といっていますが、区の税收がどの位になるのか計算します。それから、財政需要がどの位になるのかを計算します。その計算方法は地方交付税に準じて行います。土木費、教育費や民生費などの経費の種類ごとに経費を算出するときの根拠となる単位を設けまして、測定単位といいますが例えば道路の維持管理にかかる経費でしたら道路延長などを測定単位として区ごとに算出し、測定単位ごとに単位費用というものを設定し測定単位と単位費用を掛けて、通算し区の財政需要を計算する。そこで先ほどの基準財政収入額とつき合わせるのです。足りない区には、都の一般会計予算から補填する財政調整交付金を交付する。そのような仕事をするのです。ですから、すぐく権限があるのです。

私は、最初は第2ブロックを担当しました。第2ブロックというのは、文京区、台東区、北区、荒川区です。オーバーな言い方をすれば、担当が“うん”と言わないと思うような財政措置が得られないぐらいの役目を担っていたのです。〔特別区政研究5〕p28より）

- (3) 保守系の多い区長側が革新系の知事と対立的な交渉を行うことで、知事側は区側との紛争を回避すべく調整率を毎年1%ずつ挙げていった。それが鈴木都政となると調整率が44%で固定化されたことをその表れとして示される。

については、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない」こととなっている。そのため、都区協議会は都区間の財政調整にかかる協議の場として重要な位置づけのものとなるが、先行研究においては、都区協議会をめぐる評価は一様ではない。小原（2014）は人事や仕事の面と比して、財源の面は特別区の自治権が一路拡充してきたとは言い難い一方で、都区協議会の設置は都区間で合意形成するデモクラシーの場として機能してきた、としている。財源面の特別区側の自治権拡充については留保しているが、民主主義機能を果たす場として都区協議会を評価している。

一方で、それに対して異なる意見もある。菅原（2012）は都区協議会が民主的な制度であると言われることがあるがそれは誤解で、都区協議会で顔を合わすのは一度きりで後は持ち回りの会議となる。事務レベルの協議は結構行われていても、都区財調の算定過程に内在していることはない、と批判している。ここで一つ述べておきたいのは、持ち回り会議が多いことから都区協議会が都区財調の民主的な算定過程に内在するものではないということはいささか乱暴ではないかということである。例えば、星野（2015）の研究は、平成25年度の都区財政調整の経過を丹念に追跡することを通して、特別区側は専門組織の事務局（区長会事務局）を置き、都との調整の前段階に区側で「自主的・自律的な区間調整」が行われ、「限定的」ではあるが、一定の条件の下で「自主・自律」が機能してきたことを示している。費目算定をめぐる協議においては、区側は各区での決算分析をもとに5つのブロック単位⁽⁴⁾で行われたものが財政課長会・幹事会で議論され、区側提案として出され、都側も事前に都側提案を出して調整が行われていることが毎年度区側の取りまとめ事務局（現在は区長

(4) 第1ブロックは千代田区・中央区・港区・新宿区、第2ブロックは文京区・台東区・北区・荒川区、第3ブロックは品川区・目黒区・大田区・世田谷区・渋谷区、第4ブロックは中野区・杉並区・豊島区・板橋区・練馬区、第5ブロックは墨田区・江東区・足立区・葛飾区・江戸川区である。戦後都区制度が発足してから23区を5つのブロックに分けられ、それを基盤として意見集約や代表者の選出を行う慣習がある（大森彌監修・特別区協議会編2010）。都区財政調整においてもその慣習に従って、各ブロックの幹事区が各区の要望の取りまとめを行い、財政課長会・幹事会でその提案内容等について調整している。

会事務局)によって発行されている『都区財政調整関係資料』で確認できる。そのため、この制度についてはさらなる検討が必要といえるのではないだろうか。

(3) 問いと方法

本稿では都区制度の根幹ある、都区財政調整制度について、それを形作る協議と調整の構造はどのようなものかを示していく。この議論については、確かに2000(平成12)年の都区制度改革後の協議と調整のあり方の一つとして星野の研究(2015)においてもある程度示されている。しかし、当該研究は平成25年の都区財政調整の事例をもとにスナップショット的な分析となっている。そのため研究上長期的視点で考察し、広い時間枠の中で都区財政調整制度の協議と調整の構造的理解を深めていく必要もあるだろう。

そこで本稿では、都区財政調整制度は、都区間の一体性。統一性を前提とした構造から区の自律性獲得による対抗構造へ変化している渦中にあるのではないか、と考える。

その背景にある論点として、都区財政調整における配分割合の変更の機会に特に着目し、その動態を確認することがその変化の動態を確認することができる好機になると考えられる。都と区の交渉によって配分割合が更されるという機会は都区財政調整として最も特徴的な事態であり、それがなぜどのように変化をしたのかは都区財政調整制度を理解するために重要なものである。そのため本稿では2000(平成12)年の都区制度改革に伴う配分割合をめぐる協議と調整のプロセスと、三位一体改革の影響による都区財政調整割合変更となった2005(平成17)年から2007(平成19)年の交渉過程を確認する。

本稿はインタビュー資料や新聞や機関誌などで表れた証言資料、その他新聞の一般記事等をその仮説を示していくために利用する。

以下、都区財政調整制度の概要を示した後にそれぞれの論点について検討していく。

2. 都区財政調整制度の特徴

(1) 基準財政需要額と基準財政収入額の算定

先述のような問題意識に立つとして、まず、都区財政調整制度の特徴を示しておく必要があるだろう。都区財政調整制度は、その重要性に比べて認知度が低く、制度内容に対する認識の不十分さから十分な世論や運動に繋がらなかった側面がある。しかし、区民の生活や特別区に働く職員の労働諸条件に密接に関係するとともに、都区制度改革を経た特別区の自治の基盤に関わり、東京都制の在り方にも深く関わるものである(吉川2006)。

都区財政調整の目的は、地方自治法282条の1にあるように、都と特別区間の財源の均衡化、特別区相互間の財源の均衡化、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営の確保にある。これは大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障機能、特別区相互に著しい税源の偏在がある中での財政調整機能の必要性(入澤2016)に応じたものとなる。

都区財政調整制度は、確かに地方交付税交付金制度と同様に、その算定方法では基準財政需要額から基準財政収入額を除いたものが交付額の基本となる構造である。一方で、安定的な財源確保を目的として、地方交付税制度は国税の一定割合⁽⁵⁾が交付税率として定められており、それが交付金の財源となる。都区財政調整の場合においては、一般の市町村では市町村税の一部の税として納めることとなっている税を都税として賦課・徴収し、それが交付金の財源となるというようにその基本構造としては同じである。しかしながら、地方交付税交付金制度と都区財政調整制度においてはその内容について大きな違いが生じている。

(5) 具体的財源としては、地方交付税交付金制度の場合は地方交付税の総額は、所得税及び法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額、別途法定された各年度の加減算額との合計額となっている。地方交付税制度の発展については北山俊哉(2020)「Two Twists of Fate: 大蔵省・日銀王朝と地方政府」『法と政治』71巻1号、p33-61が参考になる。

都区財政調整をめぐる協議と調整〔箕輪 允智〕

その相違を表にまとめると次の通りである。

都区財政調整制度と地方交付税制度との比較（令和2年度）	
都区財政調整（条例）	地方交付税（法律）
<p>1 交付金の総額</p> <p>固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税及び法人事業税対象額の収入の55.1%</p> <p>調整率の推移 S40年（25%）、S41（26%）、S42年（28.5%）、S43年（30%）、S44年（31%）、S45年（32.25%）、S46～47年（36.75%）、S48～49年（40%）、S50年（43%）、S51～H11年（44%）、H12～H18年（52%）、H19～R元年（55%）、R2年～（55.1%）</p> <p>2 交付金の種類</p> <p>①普通交付金 交付金の総額の95%</p> <p>②特別交付金 交付金の総額の5%</p> <p>3 交付時期及び交付額</p> <p>①普通交付金（年12回） ・4月～7月の毎月・・・概算額 前年度の普通交付金の額×8×10×1/12 ・8月～2月の毎月・・・決定額 （普通交付金の決定額－概算額）×1/8 ・3月・・・決定額（残額）</p> <p>②特別交付金（年2回） ・12月・・・総額の1/3 ・3月・・・残額</p> <p>4 決定期限（普通交付金） 8月15日</p> <p>5 基準財政収入額</p> <p>①算入率85%のもの ・特別区民税 ・軽自動車税 ・特別区たばこ税 ・鉱産税 ・利子割交付金 ・配当割交付金 ・株式譲渡所得割交付金 ・ゴルフ場利用税交付金 ・環境性能割交付金 ・地方特例交付金</p>	<p>1 交付税の総額</p> <p>①法定率分 所得税33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額の合算額</p> <p>②特例加算分 交付税率の推移 （所得税）S41～H26年（32%）、H27年～（33.1%） （法人税）H11（32.5%）、H12～18年（35.8%）、H19～26年（34%）、H27～（33.1%） （酒税）S41～H26年（32%）、H27年～（50%） （消費税）H元～H8年（24%）、H9～H25年（29.5%）、H26～H30年（22.3%）、R元年（20.8%）、R2年（19.5%） （たばこ税）H元～H26年（25%）、H27年～除外（地方法人税）H26年～全額</p> <p>2 交付金の種類</p> <p>①普通交付金 交付金の総額の94%</p> <p>②特別交付金 交付金の総額の6%</p> <p>3 交付時期及び交付額</p> <p>①普通交付金（年4回） ・4月、6月・・・概算額 前年度の普通交付金の額×（当該年度の交付税総額/前年度の交付税総額）×1/4 ・9月・・・決定額 （普通交付金の決定額－概算額）×1/2 ・11月・・・決定額（残額）</p> <p>②特別交付金（年2回） ・12月・・・総額のおおむね1/3以内 ・3月・・・残額</p> <p>4 決定期限（普通交付税） 8月31日</p> <p>5 基準財政収入額</p> <p>①算入率75%のもの ・市町村民税 ・固定資産税 ・軽自動車税 ・市町村たばこ税（除たばこ交付金） ・鉱産税 ・事業所得税 ・事務所税 ・分離課税所得割交付金（指定都市のみ） ・利子割交付金 ・配当割交付金</p>

<p>②基準税率100%のもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方揮発油譲渡税 ・自動車重量譲渡税 ・航空機燃料譲渡税 ・森林環境譲渡税 ・交通安全対策特別交付金 ・特別区民税特例加算額（税源移譲に伴う影響額の100分の15に相当する額） ・地方消費税交付金特例加算額（税率引き上げに伴う増収分の100分の15に相当する額） <p>6 基準財政需要額</p> <p>①測定単位</p> <p>49項目 （内訳） 経常経費32項目※ 投資的経費17項目 （※公債費は経常経費のその他の諸費を含む）</p> <p>②補正係数</p> <p>種別補正、段階補正、密度補正、態様補正</p> <p>7 交付金額の変更</p> <p>交付金の総額の増加その他特別な事情がある場合においては、既に決定した普通交付金の額を変更することができる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・株式譲渡所得割交付金 ・地方消費税交付金 ・ゴルフ場利用税交付金 ・法人税交付金 ・軽油引取税交付金（指定都市のみ） ・環境性能割交付金 ・市町村交付金 ・地方特例交付金 <p>②基準税率100%のもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方揮発油譲渡税 ・特別とん譲与税 ・自動車重量譲渡税 ・石油ガス譲渡税（指定都市のみ） ・航空機燃料譲渡税 ・森林環境譲渡税 ・交通安全対策特別交付金 ・税源移譲相当額（個人住民税等：三位一体の改革分及び県費負担教員の給与負担事務の移譲分（指定都市のみ）） ・税率引き上げによる増収分（地方消費税交付金） <p>6 基準財政需要額</p> <p>①測定単位（市町村分）</p> <p>58項目 （内訳） 経常経費39項目 投資的経費17項目 包括算定経費2項目</p> <p>②補正係数</p> <p>種別補正、段階補正、密度補正、態様補正、寒冷補正、数値急増補正、数値急減補正、財政力補正、合併補正</p> <p>7 交付金額の変更</p> <p>交付税の総額の増加その他特別な事由がある場合においては、既に決定した普通交付税の額を変更することができる。</p>
---	--

表1 都区財政調整制度と地方交付税制度との比較（2020（令和2）年度）⁽⁶⁾

(6) 東京都総務局行政部区政課（2020）『令和2年度 都区財政調整について』より筆者修正

ここでは都区財政調整制度と地方交付税制度の大きな内容の違いを生み出している要素を三点示していく。一つは、基準財政収入額の算定に関わる留保財源の確保である。地方交付税制度は留保財源の確保のための基準税率が市町村の75/100と設定されていることに対し、都区財政調整制度では、基準税率は特別区の85/100と設定されている。これについては特別区の方が10%高く設定されているが、この10%相当額は基準財政需要額の算定項目に「その他行政費」が設けられており、それぞれ特別区民税の10%相当額の人口を測定単位として換算される。これは特別区相互間の財源均衡への配慮のために設定されている。

二つ目は、基準財政需要額の算定の方法をはじめとする意見反映の方法である。道府県や市町村が地方交付税制度に意見を反映させる方法としては、地方交付税法第十四条の四⁽⁷⁾に基づいた地方団体の意見提出権が存在する。地方団体が意見を提出した場合、総務大臣の誠実処理義務、地方財政審議会への報告がなされる。他方で都区財政調整制度は地方自治法第二百八十二条⁽⁸⁾に基づき、あらかじめ都区協議会の意見を聴いたうえで都及び特別区並びに特別区

(7) 地方交付税法第十七条の四 地方団体は、交付税の額の算定方法に関し、総務大臣に対し意見を申し出ることができる。この場合において、市町村にあつては、当該意見の申出は、都道府県知事を経由してしなければならない。

2 総務大臣は、前項の意見の申出を受けた場合においては、これを誠実に処理するとともに、その処理の結果を、地方財政審議会に、第二十三条の規定により意見を聴くに際し、報告しなければならない。

(8) 地方自治法第二百八十二条 都は、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第五条第二項に掲げる税のうち同法第七百三十四条第一項及び第二項第三号の規定により都が課するものの収入額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

第二百八十二条の二 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

2 前条第一項又は第二項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かななければならない。

相互間の財政調整に関する条例（都区財政調整条例）を制定することとなっている。すなわち、都区財政調整制度においてはその算定方法や配分率の決定について、地方交付税制度のような交付を受ける側からの意見提出権でなく、東京都と特別区の間で「協議と調整の場」が都区協議会として法定で設置されている。

三つ目は、地方交付税交付金と都区財政調整制度はそれぞれの基準財政需要額の算定にかかる測定単位や算定の方法が異なることである。都区財政調整制度が適用される特別区は、地方交付税制度が適用される団体に比べ、その数が23と非常に限られたものになっており、その特別区の実状をできるだけ正確に反映した財政需要額として捕捉するため、測定単位が具体性の高いものが多い。また、測定単位の補正については地方交付税の場合と比較してその種類が少なく、種別補正、段階補正、密度補正、態様補正の4種類となっている（石原2016）。そのため、都と区は、一般の道府県や市町村とは異なる柔軟な制度のもとにあるといえる。そして財源も比較的豊かであるため、事務や財源の都区の配分も自由度が高く、事務の移管や財源配分の変更などが行いやすい恵まれた制度環境となっている（土居2005）。

特別区の基準財政需要額の算定内容の変更については、先にも記した『都区財政調整関係資料』と東京都総務局区政課の作成する『都区財政調整について』で詳しく記載されている。これらはそれぞれ区側、都側の立場から財政調整の検討過程や結果について示したものである。『都区財政調整関係資料』をみると区側の取りまとめまでの経緯や都区協議の経過、都区財政調整の算定結果等を確認することができる。また、これらには基準財政需要額の算定結果として新規の費用算定や見直しなどをもとにした財調協議の結果も示されている。

基準財政需要額の算定について1983（昭和58）年4月から1985（昭和60）年3月まで東京都行政部都区財政調整担当（統括係長）を経験した平井和之氏は基準財政需要額の積算にあたっての協議について次のように述べている。

要望事項の内容というのは、大体において算入事業をふやす要望です。新

たにこういう事業を入れてくれというのと、既に入っているものの積算水準をあげるといふ、2つの要望が中心になります。前者の参入事業ですが、我々としてはある程度需要額の中に組み込む判断をする目安というのを大まかに2つばかり設けておまして、第1番目は、義務性とか不可欠性とかといって、事業の必要性の程度というものが現在の行政の中で見てどうなんだろうというふうな判断基準です。区と協議しながらそういうことをお互いに納得できるかどうかという面が一つです。

それから、もう一つは、普遍性という概念を使っています、これは今やっていないですけれども、どの区でもやれる可能性があるということを経験しています。そうでないと、まず都区配分のときに、たとえば1区しかやっていない事業が入るのは何か変だなと。配分する場合に1区しかやっていない、他の区はやっていないと、やっていないところにダダッといくようなことになって、どうもバランスを欠くので、どの区においても実施する可能性があるという事業を採用します。これも協議の中で話し合っただけです。(中略)

もう一つ、既に参入されているものの水準を上げてくれということなんです。条例の中で単位費用というものの説明の中に、合理的妥当な水準でやれと書いてあるんです。こういうことを言われてもなかなか難しいわけで、合理的は何となくわかるような気がしますが、妥当なといわれると、どうやって判断するかというと、状況の中で判断するしかないんです。そういうときどういう状況で物価がどれくらいでというような判断しかありませんので、これも頭に置いてやっていますけれども、例えば23区の平均にしたらかと意識とか、あとは他の団体ではこれの単価はどれくらい使っているよとかいうことをどうしても参照せざるを得なくなるんです。状況の中で妥当な判断になります。これも何が合理的妥当なのかわかりませんので、区との協議の中で話し合いますし、先ほど申し上げたように需要額の積算基礎を全面公開していますから、見ていただいてこれは合理的でない、妥当でないということになると、その依頼を受けて我々は検討しなせばいいわけで

すから、そんなふうなことが特別区の要望についてはあります。

（『特別区制研究9』p261-262より）

この証言では都側、区側の新規参入の要望事項については「義務性と不可欠性」、「普遍性」という言葉で調整していると説明し、算定費目の水準の見直しについては「合理的妥当な水準」という言葉で説明している。これらのことが積算費目の変更の際に重視されていることがわかり、都区間での交渉過程の存在を見出すことができる。

（2）都区間の配分割合

都区財政調整制度において、財源となる税は調整三税と呼ばれる固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税の三税である。この三税の収入額と都道府県税である法人事業税交付対象額とを合算した額の一定割合が都区財政調整交付金の総額となる。

この都区財政調整制度における都区間配分割合の考え方としては、平成12年3月28日都区協議会『都区制度改革実施大綱』に基づき、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他の必要があると認められる場合に変更する」こととされた。配分割合の変更は2000（平成12）年の都区制度改革から2022年4月現在まで3度あった。

そのはじめの変更は2000（平成12）年の都区制度改革と共に清掃事業の移管等に伴う変更で、区側がこれまで44%であったのが52%に変更となった。また、この際には特別交付金の占める割合がこれまでの5%から2%に変更となっている。二つ目は2007（平成19）年に行われた変更で、2000（平成12）年の都区制度改革では未完の都区制度改革として残された主要5課題の協議を踏まえ、さらに三位一体の改革の影響と一部既存の都補助金の区自主事業化を行うものとしてそれまでの区側52%が55%となった。なお、この際、特別交付金は前回2%であったものが5%となっている（入澤2016）。三つ目の変更は、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点か

ら、特別区の配分割合を2020（令和2）年度から、これまでの55%からも0.1%増やし、55.1%としたことである。ただし、この回は「特例的な対応」により変更したものとして、2022（令和4）年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとなった⁽⁹⁾。

本稿では次の「3. 配分割合の変更の動態」で2000（平成12）年と2007（平成19）年の配分変更割合の変更があった際の協議と調整についてやや詳しく述べていくこととする。

3. 配分割合の変更をめぐる動態

（1）2000（平成12）年の都区制度改革時の協議

2000（平成12）年の都区制度改革の概要

まず、2000（平成12）年の都区制度改革の概要を確認する。この改革では特別区が基礎的自治体に位置づけられたとともに、都区間の役割分担の原則が打ち出された。さらに都区財政調整制度が法定化されるなど⁽¹⁰⁾、曖昧さが残されたままの東京都の「東京市」としての包含性について整理がなされ、「東京市」の共同運営体制（大杉2009）が構築された。

これによる主な制度改革による事業移管・権限等の変化を幾つか挙げるとすれば、まずは改革が実現可能かどうかの主題となった、清掃事業の移管が挙げられる。また、特例措置の見直しとして、都の規則で主として特別区の区域内に関する事務を特別区に委任し、その事務の執行について都知事が指揮監督を行うことを定めた規定区長委任条項の廃止、調整条例の規定廃止、複合的一部事務組合の設置が可能となる制度変更が行われた。また、特別区の廃置分合・境界変更の手続の改正、国民健康保険の保険料改定にあたって、都条例ではなく、区長会で共通基準を定めることとなる国民保健事業にかかる特別区間の調整措置の廃止もなされた。

（9） 東京都行政部政課（2020）『都区財政調整について』

（10） この経緯や関連資料については特別区協議会（2001）『平成12年都区制度改革の記録』に詳細に記されている。

財政調整制度については、特別区の内部団体性を払拭し、財政運営の自主性を高めるため、新たに2点が法律に書きこまれた。その一つは特別区の行政水準の均衡化と財源保障を明確化するため、「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように」都が特別区財政調整交付金を交付するものになったものである。これは基礎的自治体と位置づけられた特別区に対する財源保障を制度的に担保したものと見える。もう一つは、特別区財政調整交付金の原資が固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税のいわゆる調整三税の一定割合であることが明記されたことである。調整三税の一定割合が地方交付税制度と同様に特別区の固有財源的性格を有することが明らかにされ、特別区の財政運営の安定性が高められるものとなった。これらによって特別区財政調整交付金の財源の範囲が明確化されたことで、納付金制度と総額補てん制度はその根拠が失われ、廃止となった(特別区長会事務局2002)。加えて、都から特別区への税財源移譲(入湯税の移譲、ゴルフ場利用交付金の交付、航空燃料譲与税の譲与)があった。さらに都区協議会は都区財政調整の協議の場としてのみに特化するのではなく、事務事業を含め広く所掌すべきものとされた。また、都区協議会の会長はこれまで知事と定められていたものを互選とする改正がなされた。

2000(平成12)年の都区制度改革での配分割合変更協議

この改革により配分割合も変更になるのであるが、その道のりは平坦では無かった。主に、都と区の間で清掃事業や国民健康保険事業の移管経費をめぐる試算が大きく異なっていたためである。清掃事業の移管経費については、都側と区側でおよそ二倍と大きく離れた試算結果が出されていた。そこで、特別区長会は1999(平成11)年11月19日の都区財政調整協議会に先立ち、副知事に対して財源配分などの要請を行っていた⁽¹¹⁾が、協議は難航し、越年することとなった。年が明けた2000(平成12)年1月14日の区長会総会でも都側提案を不

(11) 『都政新報』1999(平成11)年11月19日、26日

満とする声が多数噴出してしまう状態であった。これに関して2000（平成12）年の都区制度改革に至る直前まで東京都行政部副参事（都区制度改革担当）であった山本隆氏は次のように述べている。

平成11（1999）年暮れくらいまでは実務的にそういう議論を戦わせて、財調論議もしてまいりました。このあたりの登場人物としては、私の上司であった大原正行参事（都区制度改革担当）であったり、西野善雄大田区長、区長会会長であったり、特別区協議会の小松恵一調査部長であったり。もちろん志賀さんとかは私は実務レベルですけど、そういう人たちが登場人物としておったわけでございます。平成11（1999）年暮れの12月の天皇誕生日だったとおもいますが待っていたのですけれども、まとまらなかったよと話は聞きました。そこから一気に動き出したような気がします。都側は50%を守ろうとしたんだと思います。区側は50%を上回らなきゃだめだと思ってたんだと思います。その理由は政治的なものも含めてなのかもしれません。それは私にはわかりません。そういう議論になってきました。

東京都としては固定資産税あるいは市町村民税法人分、特別土地保有税といった税の徴収は東京都主税局がやっているわけでありまして、徴税事務をやっている方が50に満たないのはどうかみたいな議論もあったかもしれませんが。最後はそういった話になってきた印象はあります。都区制度改革の成立、合意の直前に、1月に入ってからそういう実務的な議論も超えた瞬間があって、最後は都議会も含め政治的なアドバイス、動きもありながら52%で整理しろというのが、私の立場からすると上から降ってきたのが正直なところであります。そのとき、もう作業に入りますので、私と志賀さんが電話でやりとりをして、実務的に短時間で数字の整理をしたのを覚えております。

（『特別区制研究10』p199）

ここから、区制度改革以前の配分割合である都：区＝56%：44%からどの程度変更するかについて、都側としては調整三税の徴収事務を都が行っていることから、50%超を堅持すること、区側としては清掃事業の移管等も伴うことから50%超を狙っていたが、事務レベルの調整では不調であったことがわかる。

なお、その背景にあった試算額の開きとして、都側は800億円前後、区側は1200億円前後の試算であったようである。上記の資料では「一気に動き出した」「その理由は政治的なものも含めてなのかもしれません」、「最後は都議会も含め政治的なアドバイス、動きもありながら」等と述べられているように、決定に関しては政治的な立場からの介入が匂わされる。また配分割合が決定された後の実務的な処理についてはそれまでの行き詰った様子とは異なり、スムーズに行われたようである。

政治的な立場の介入については次の資料で明らかとなる。当時の総務局行政部区政課長酒井洋一氏（2000）が『都政研究』2000年3月号で「平成十二年度都区財政調整」の一部で次のように示している。

「決着までの間、区長会は、採算、副知事への要望活動を行い、都側に事態の打開を求め、暮れも押し迫った二十七日、副知事と区長会長の会談が実現した。この場で、区側は現行調整率を見直すことなく移管経費や将来需要等を加算して配分割合を決めるべきと主張したが、都は調整率の具体的な数字を提示しなかった。

年が改まった一月七日には、都議会自民党と公明党の両幹事長から副知事に対して「財調の調整率について、区側の事情にも配慮するように」との要望が行われた。

そして十一日、都は知事の最終決断を得て、副知事と総務局長が区長会拡大役員会に出席し、①現行の調整率四十四％は尊重し、新たな財調の調整率は八％アップの五十二％とする、②清掃事業管理経費は千二百八十七億円とするなど最終案を提示した。」

ここからは副知事と特別区長会長との間での協議では決着がつかず、都議会自民党、公明党両党の区側への後押しもあり、8％アップとして決定したということがわかる⁽¹²⁾。これによって都区制度改革初年度からの暫定予算の編成は回

(12) なぜ都議会自民党、都議会公明党が後押ししたかの理由については明示的な資料で見つけることはできなかったが、都議会議員選挙における区長側からの支援調達という見方はできるだろう。

避されることとなった。

このように2000（平成12）年の都区制度改革における都区財政調整の配分割合の変更事由は税制制度の改正や役割分担変更等をもとに決定した。一方で都区制度改革による改正のあった地方自治法第二百八十一条の二においては、従来の経緯から都が行っている事務の中には基礎的自治体が担うべき事務があるとし、「大都市の一体性、統一性の観点から都に留保されるべき事務は限定的であるべき」ということを役割分担の前提に、都区の役割分担に見合った税源配分を実現すべきとして「それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がなされる」ことが未完の都区制度改革として残された。これについては①役割分担を踏まえた財源配分、②都に留保した清掃関連経費の取り扱い、③小中学校改築需要への対応、④都市計画交付金の配分、⑤状況に応じた割合配分の変更の計5つを主要5課題として2005（平成17）年度までの解決を目指して都区の間で協議を進めることになった。

配分率の変更については丸山（1988）は革新の知事側と、保守系の多い区側という保革対立の構造の中での政治性を示したが、ここでは、そのようなイデオロギー対立の中にとどまらない政治家による調整が、配分率交渉の過程を通じてこの都区財政調整制度に内在していることがみえてくる。

（2）2007（平成18）年の配分割合変更をめぐる協議と調整

事務局構造の変化

2000（平成12）年の都区制度改革をきっかけに、財調協議や主要5課題を検討する事務局構造の変化が生じることとなった。これまで特別区の各種課長会や助役会、区長会の事務局機能等を担ってきた財団法人特別区協議会と特別区人事・厚生事務組合の見直しの議論が始まっていく。財団法人特別区協議会は、区長会、区議会をリードする形で都区制度改革の旗振り役も担ってきた。しかし、巨大化してしまったその機能に対しては「都庁一家」意識の強い団体との指摘もあったように（安達・鈴木2006）、都区制度改革を進めてく最中でも、区議会や区長等から感情的な対立が表面化していた。そのため区長会はそ

の見直し案の検討を助役会に下命した⁽¹³⁾。結果、2000（平成12）年7月には助役会の報告をもとに、区長会が上記の二団体の見直しと区長会のイニシアティブ強化のための区長会事務局を新設を決定した⁽¹⁴⁾。これに関連して、品川区長であった高橋久二氏と板橋区長であった石塚輝雄氏の発言のやり取りに次のものがある⁽¹⁵⁾。

（高橋） 私は区長会というか、区政会館のあり方に苦い経験があった（苦笑）以前、私が助役時代に人事問題で怒られたね、だけど人事権は区にある。協議会や人事委員会にあるわけでもない。人事委員会は制度として公平性を保つ機関でなければいけない。それが人事権を持ってしまう。私はそれで散々やられた。制度が改正になったから区長会で調整はよいが、細かい問題で事務局がやらない方がよい。

事務局を独立させたことで、区長会というならば調整機関である。（中略）

今度は正式機関は区長会、助役会、財政担当の部長会と課長会、人事担当課長会位しかないんです。助役会の会長が説明してくれると思いますかね。じきにそれぞれの区の意識改革になっていくんじゃないか。今の簡素化した事務局がサポートすることになってくると思う。考えてみれば区長会なんだ。

（石塚） 区長会事務局は特別区の課題を検討しようとしてきてできたので、今までとは違います。「特別区協議会」は協議会の本来の姿に戻ったわけです。

（中略）

助役会も本来の機能を果たすようになったと思います。

区長会の下に位置づけられ、助役会で議題を精選することになりました。下命事項も具体的に検討するということが改革の第一歩として期待しています。

（高橋） 事務局は区長会をサポートする機関で、区長会を動かす機関ではいけ

(13) 『都政新報』2000（平成12）年1月28日

(14) 『都政新報』2000（平成12）年7月21日

(15) 石塚輝雄・高橋久二（2001）「区長座談会 都区制度改革から一年と今後の課題」『都政研究』第34巻5号、p10-14発言より。

ない。一部事務組合もそうでしょう。二十三区が全部同じことをやっている。

そして財団法人特別区協議会がこれまで区長会から委嘱を受けて行ってきた区長会の事務局機能を2001（平成13）年4月から任意団体の区長会事務局に置くことになった。そして、区長会事務局が調査、調整、研究、会議体運営の各種機能を担い、区長会事務局内に事務事業等の調査研究を行う調査一課と都区財政調整を所掌する調査二課を置いた。また、これまでその関係性が不明確であった助役会や各種の会議体の整理も行われた⁽¹⁶⁾。これによって、区側の意見集約については、かつて「都庁一家」意識の強い団体と言われた財団法人特別区協議会が都区財政調整制度に区側の議論や情報を仲介する機能が、区長会及び区長会事務局がその調整機関としての機能を果たす構造に変わることとなった。

主要5課題の結末と配分割合変更

2005（平成17）年12月からの都区間での財調協議は、未完の都区制度改革の焦点となっていた主要5課題の協議に決着をつける機会であった。2000（平成12）年の時点での配分割合52%という結論は一部の議論を棚上げしてのものであり、区側としては事業実施の過程で大きな財政不足が無いかな不安があった⁽¹⁷⁾。しかしながら、事務レベルでの議論は難航していくこととなる。そして、2004（平成16）年7月の段階で区長会として知事に主要5課題の1日も早い解決を要請する申し入れを行うなどの議論の進行が急がれた⁽¹⁸⁾。

この主要5課題の協議について、都側は大都市事務の改革は次の改革で行う

(16) 『都政新報』2000（平成12）年7月21日。これまで財団法人特別区協議会で事務局を担ってきた約七十もの各種の課長会をはじめとする会議体の整理がなされ、総務、財政、清掃、国保などの重要案件を取り扱う会議体をあらかじめ要綱で「指定会議体」として認定し、残りの会議体は基本的に自主的な運営となっていくことになった。（『都政新報』2000（平成12）年8月22日、10月24日、31日、12月22日）

(17) 『都政新報』2002（平成14）年7月2日

(18) 『都政新報』2004（平成16）年7月27日

ことを求めたが、区側は早期の解決を要求する等、都議会も含めた政治レベルでの綱引きがなされていった⁽¹⁹⁾。そのような中で示された都側の提案は三位一体の改革の影響として区側の配分割合を2%アップとするものであった。そして2006（平成18）1月には区長会側は、都側の提案は「5課題に関しては事実上、ゼロ回答の内容となっており、受け入れられない」として拒否し、都区財調協議は一時決裂しかけることとなった⁽²⁰⁾。

その後2006（平成18）年2月16日の都区協議会においてこの問題について暫定的な整理が行われることとなった。具体的には①今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。②2006（平成18）年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に200億円の特別交付金を2006（平成18）年度に限り設ける。特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。③「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の2%アップ（2007（平成19）年度以降）については、影響の全体像を見極め、2007（平成19）年度財調協議において合意できるよう努力する。というようにこのような今後の協議に含みをもたせた内容で合意がなされた⁽²¹⁾。

そこで、2007（平成19）年度協議においては、配分割合の変更が焦点となった。区側は3%アップを目指して交渉を進めるものの、都側は上記の配分割合の考え方に固執し、議論は平行線を辿ることとなる。事務レベルの議論では都区財政調整協議会の内容として三位一体の改革の影響に関する議論は都側と区側で議論は重ねられたが、2%アップのみと主張する都側と、2%では足りな

(19) 『都政新報』2005（平成17）年12月9日

(20) 『都政新報』2006（平成18）年1月20日

(21) 『都政新報』2006（平成18）年2月14日、21日

いとする区側とでどちらも譲歩せずに議論は行き詰っていた⁽²²⁾。

そのような状況ではあったが第2回財政調整協議会後の2006（平成18）年末に、合意に向けて区長会側の西区区長会長と都側の横山副知事との間で断続的な折衝が行われていった。両者の折衝には都議会自民党の都区制度改革議員連盟のメンバーなども間に入り、ようやく合意に至ることとなった。その内容はまず三位一体改革の影響に対応して配分率を2%に変更することとし、次に都から区に対しての補助金を1%振替えることで配分率を合計3%アップさせ、結果的に配分率を52%から55%とすること、そして特別交付金は2%から5%とする調整が行われた。この調整結果を前提として都区間の財調協議を再開することになった。補助金の振替えによる1%の一般財源化の具体的なものとしては、障害者グループホーム等事業、保育室運営費補助、子ども家庭支援センター事業補助、乳幼児医療費助成補助であり、実際の配分額は総額177億円分となった⁽²³⁾。議論の主題であった。一方で「大都市事務」の分析については、平成15年度決算ベースで都側は約1兆2千億円、区側は約6千800億円の大規模な乖離は埋まることがないまま、結局のところ十分な整理がなされないかで当面の配分割合として決着した⁽²⁴⁾。

4. おわりに

まとめ

本稿では都区財政調整制度の特徴や財政調整制度における都区間の配分割合の変更について述べてきた。改めて本稿における主張を確認すると、まず、都区財政調整制度はその歴史的経緯から地方交付税交付金制度とは大きく異なる内容が都区間の協議と調整によって形作られてきたことを示してきた。都区間に

(22) 『都政新報』2007（平成18）年11月24日、12月12日、特別区長会（2009）『平成19年度都区財政調整関係資料』

(23) 『都政新報』2008（平成19）年1月5日、12日、特別区長会（2009）『平成19年度都区財政調整関係資料』

(24) 入澤幸（2016）『特別区の現状と課題講演録』

においては戦時の東京都制の施行による東京府と東京市の合併を起点として、その後の地方自治法制定、特別区の内部団体化、都区制度改革に向けた各種運動の高まりと制度変更など、他の自治体が経験していない制度環境の変化の中にあった。その歴史的な積み重ねの中で、財政調整をめぐる制度についても大きく変化が生じていった。そして基本的には同じ財政調整の構造である地方交付税制度とは異なる内容の財調制度が形作られていった、算定される基準財政需要額や基準財政収入額をはじめとする制度の中身形成され、財政調整の配分割合をめぐる団体間の協議と調整を積み重ねていった。本稿ではその中でも2000(平成12)年から2007(平成19)年の改革に着目してきた。今後は昭和40年代や50年代、バブル期の都区制度改革及び都区財政調整の内容の変化や配分割合の変化についてもまた行政学や地方自治の視点での再整理を行ってよいのではないだろうか。

また、本稿では、歴史的な変化によって都区間の一体性・統一性の構造から区の自律獲得による対抗構造へ変化してきたことを示してきた。2000(平成12)年の都区制度改革は特別区が東京都からの自律性を獲得する改革でもあり、その中でも都区財政調整の仕組みは維持されたのであるが、特別区側の調整にあたっての事務局が実質的に都に近かった財団法人特別区協議会が仲介役となる調整の構造から、区長会事務局の設立によって特別区側で各区の意見調整を行っていく仕組みとなったことも確認してきた。2007(平成19)年の配分率変更の改革においても事務局レベルでは調整しきれない、政治レベルでの交渉の様態も示すことができた。

その他のインプリケーション

最後にインプリケーションを示して本稿を終えることとしたい。第一のインプリケーションとして示すことができるのは、都区制度というものは、東京都と特別区の関係は東京都とそれぞれ23ある特別区の個々の自治体の二者間関係だけでは都区制度は理解できないということである。2000(平成12)年改革までは、その都区制度改革の旗振り役や各種調整事務局を担った財団法人特別区

協議会の存在も大きい。2001（平成13）に設立された区長会事務局という、明確な行政区域を持たないが都区制度に関与し、影響力も低くない団体も含めて考えることが都区制度を考えるにあたって重要なものと言える。

また、マルチレベルガバナンスにおける「経時」の視点も重要ではないだろうかという点がある。本稿は東京都と特別区という二つの層の異なる自治体間のマルチレベルガバナンスを都区財政調整という視点で確認してきたが、財政の視点では日本が経済成長を示していた時代や、バブル期などより歴史的には幅広い視点でも議論することも重要ではないだろうか。それによって財政制度だけではなく、1975（昭和50）年の区長公選制の復活や配属職員制度の廃止等による政治的リーダーや人事権の獲得とその影響等においてもマルチレベルガバナンスにおける時間の経過による制度変化による影響や社会環境変化による様態の変容などもおそらく確認できることになるだろう。そのような点もカバーしていくことが都区制度研究からはじまるマルチレベルガバナンスとしてさらに検討できる材料となるだろう。

最後に、大阪都構想問題について言及しておきたい。確かに大阪都構想は既に2020（令和2）年の住民投票で否決され、おそらくは早期に実現するというものではなくなっているが大都市地域における特別区の設置に関する法律」の制定により都区制度の制度化への道筋は整ったことで、今後また再度議論がなされる可能性は無くならないだろう。この大阪都構想の問題として本稿の視点から指摘できる問題点が一つ存在する。それは、東京都区間の都区財政調整制度においては、都区合算の制度に基づき、地方交付税を受けないことが前提で長らく議論がなされてきたものではあるが、大阪都構想の場合にはそのような積み重ねが存在していないことにある。そして大阪都の場合は都区合算を行った際に地方交付税交付金を受けることになる可能性が非常に高いといえるのではないだろうか。

そのように、地方交付税交付金を受けるとなると、財政として余裕のない中で都区間の配分交渉が行われることとなる。都区間は大都市事務の振り分けの議論が十分進まない中で配分交渉が行われていたが、大阪の場合は何をもって

特別区の事務とするか都の事務とするか、という議論からのスタートとなる。また都区間は長い時間の中での「紳士協定」的な前提をもとに合意がなされてきたが、大阪の場合は大阪都区間の都区財政調整においてはそのような前提がないままでの制度のスタートとなる。はたしてそこでの協議と調整がうまく進むのか、というものは大きな問題になり得る。

これは例えば、阪都の知事及び議会の多数派と選挙で決められる区長の政治的立ち位置や個別的事情によってそれぞれの意見が食い違ってくるようになる場合に特に大きな問題となる。特別区側での調整が果たして成り立つのか、大阪都側と特別区側の調整ができるのか、という問題は確かに都側と特別区側は反発しあわないリーダー同士であれば特に問題はないのかもしれないが、反発するリーダーがどちらかに出てきた場合にどのように妥協点を探るのか、また、反発するリーダーが出現した区域が財政調整の際、あるいは大阪都側による事業の実施に際して公平に扱われうるのか、という問題として見えてくる。

この点については大阪都構想が実現しなければその実態は見えないが、今後議論が再燃した場合に考慮すべきこととなるといえるだろう。

【参考文献】

- 安達智則、鈴木優子（2006）『知られざる東京権力の謎』花伝社。
- 石原信雄（2016）『新地方財政調整制度論』ぎょうせい。
- 石塚輝雄、高橋久二（2001）「区長座談会 都区制度改革から一年と今後の課題」『都政研究』第34巻5号、p10-14。
- 井上洋一（2006）「都区制度と都区財政調整制度 その歴史の変遷と展望」『るびゅ・さあん とる』No.6、p13-22。
- 入澤幸（2016）『特別区の現状と課題講演録』。
- 今井照（2010）「東京都区制度から考える『大阪都』構想」『市政研究』第169号、p30-39。
- 今井照（2013）「東京都区制度から考える大阪「府市」制度改革」『市政研究』第181号、p88

- 大川武（1978）「都区財政調整制度の変遷（1）」『経済と貿易』125号、p34-51.
- 大川武（1979a）「都区財政調整制度の変遷（2）」『経済と貿易』126号、p38-61.
- 大川武（1979b）「都区財政調整制度の変遷（3）」『経済と貿易』128号、p51-72.
- 大川武（1980）「都区財政調整制度の変遷（4）」『経済と貿易』129号、p48-84.
- 大杉覚（2009）「都区制度改革と大都市東京」『都市問題研究』第61巻4号、p46-60.
- 大杉覚（2010）「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』第761号、p2-23.
- 大森彌監修・特別区協議会編（2010）『東京23区 自治権拡充運動と「首都行政制度構想」』
日本評論社.
- 大森彌（2012）「都区制度の本質：「大都市行政の一体性」の呪縛」『都市問題』103巻4号、
p59-67.
- 「北区を想う」編集委員会編（2013）『北区を想う』北区中央図書館.
- 北山俊哉（2020）「Two Twists of Fate: 大蔵省・日銀王朝と地方政府」『法と政治』71巻1号、
p33-61.
- 小原隆治（2014）「戦後都区制度改革の歴史と論点」『年報行政研究』49巻、p2-23、ぎょう
せい.
- 酒井洋一（2000）「平成十二年度都区財政調整」『都政研究』2000年3月号.
- 佐藤草平（2011）「都区制度における一体性と財政調整制度—経路依存性からみる都市空間
としての一体性と三部経済制および都区財政調整制度—」『自治総研』通巻388号、p67-
94.
- 佐藤草平（2013）「「共有金」の都区制度：都区制度の沿革と課題」『まちと暮らし研究』
No.17、p26-32、地域生活研究所.
- 菅原敏夫（2012a）「都区制度の現状と課題：都区財政調整制度を中心に」『市政研究』175号、
p6-17.
- 菅原敏夫（2012b）「都区の財政調整～財政調整の条件～」辻山幸宣・岩崎忠編『自治総研
ブックレット15 大都市制度と自治の行方 第27回自治総研セミナーの記録』p100-
128.
- 高橋久二、石塚輝雄（2001）『都政研究』第34巻5号、p10-14.
- 高橋信行（2008）「自己目的化する特別区の分権論議」『るびゅ・さあんとり』No8、p11-

17.

- 土屋耕平 (2011) 「特別区人事行政の確立」『早稲田政治公法研究』97巻、p68-73.
- 東京都行政部区政課 (2020) 『都区財政調整について』.
- 特別区協議会 (2001) 『平成12年都区制度改革の記録』.
- 特別区協議会 (2012) 『特別区制研究 2』.
- 特別区協議会 (2015) 『特別区制研究 5』.
- 特別区協議会 (2018) 『特別区制研究 8』.
- 特別区協議会 (2018) 『特別区制研究 9』.
- 特別区長会事務局 (2002) 『都区財政調整制度のしくみと沿革』.
- 土居丈朗 (2005) 「都区制度の課題と展望——都区財政調整制度をめぐって」『都政研究』38巻7号、p4-9.
- 丸山康人 (1988) 「都区財政調整制度の政治学」『都市問題』79(8)、p87-108.
- 星野菜穂子 (2015) 「都区財政調整制度の「自主的・自律的な区間調整」:平成25年度投資的経費算定見直しを事例に」『地方財政』54巻5号、p203-228.
- 横田政次 (1992) 『僕は裏方一都・区政四十五年』ぎょうせい.
- 吉川貴夫 (2006) 「都区財政調整制度の問題点」『東京』2006年3月号、p25-30.

本研究はJSPS 科研費17K03547 (制度改革後の特別区における協議と調整のメカニズムの研究) の助成を受けたものです。

—みのわ まさとし・東洋大学法学部准教授—