

《地方交付税制度の概要》

道府県分と大都市分とを合算
 ・道府県分 都が行う府県行政を算定
 ・大都市分 特別区の区域内で都及び23特別区が行う市町村行政を算定

地方交付税算定の特例(都区合算算定)

全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等の特例に応じた「都分」と「特別区分」の個別算定は技術的に極めて困難

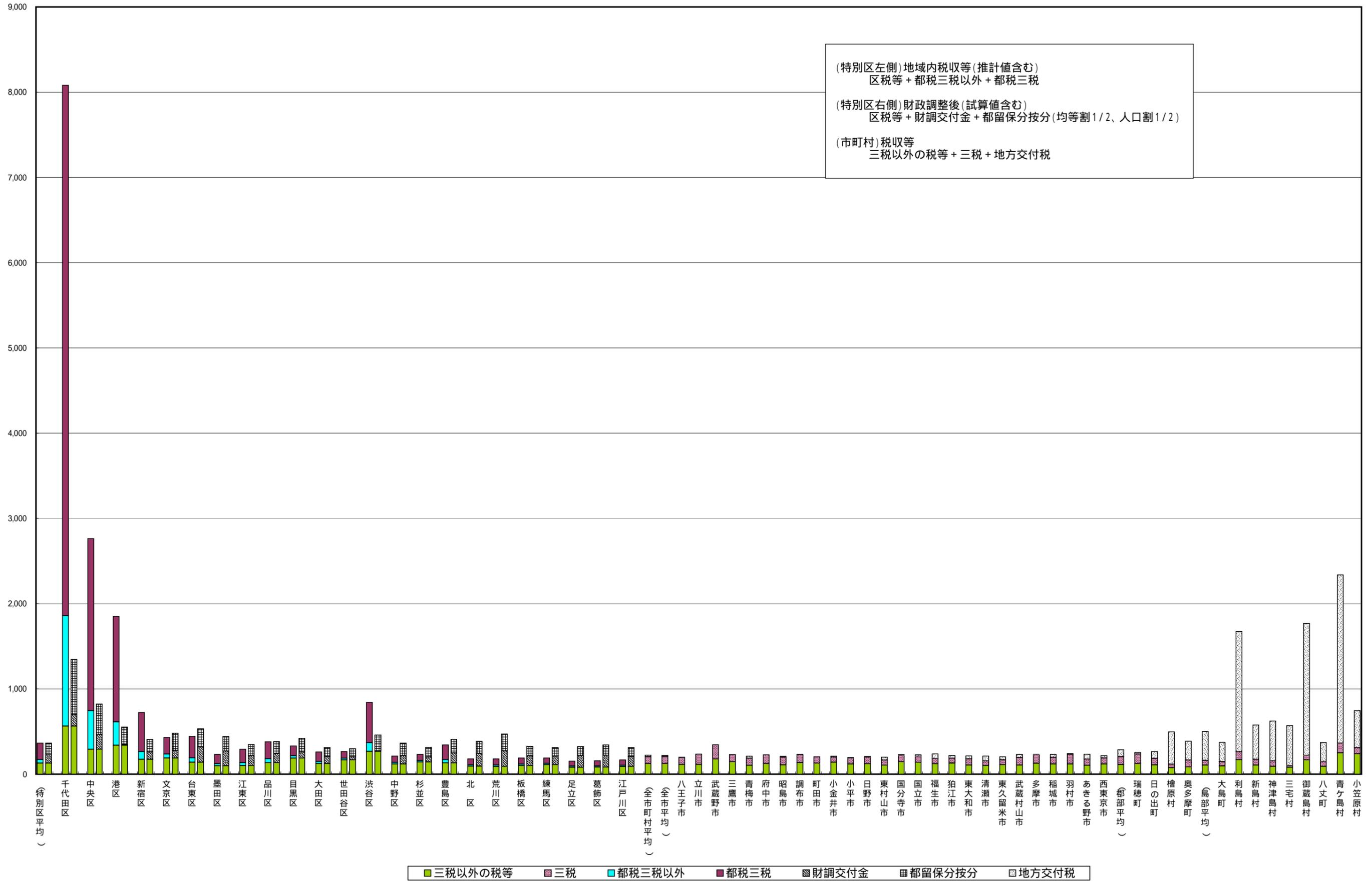
特別区の区域全体を一の市町村とみなし都分と合算算定、都に交付

《都区財政調整制度の概要》

- 都区間、特別区間の財源調整の仕組み
- 事務配分の特例、財源の偏在等に対応
- 特別区の財源保障制度
- 標準的な行政水準を保つのに必要な一般財源の保障
- 特別区全体の財源保障
- 調整三税の一定割合で安定的に確保 (固定資産税、特別土地保有税、市町村民税法人分)
- 個々の特別区の財源保障
- ・基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 財源不足額
- ・災害等年度途中の特別な需要 特別交付金
- 都区協議会での協議

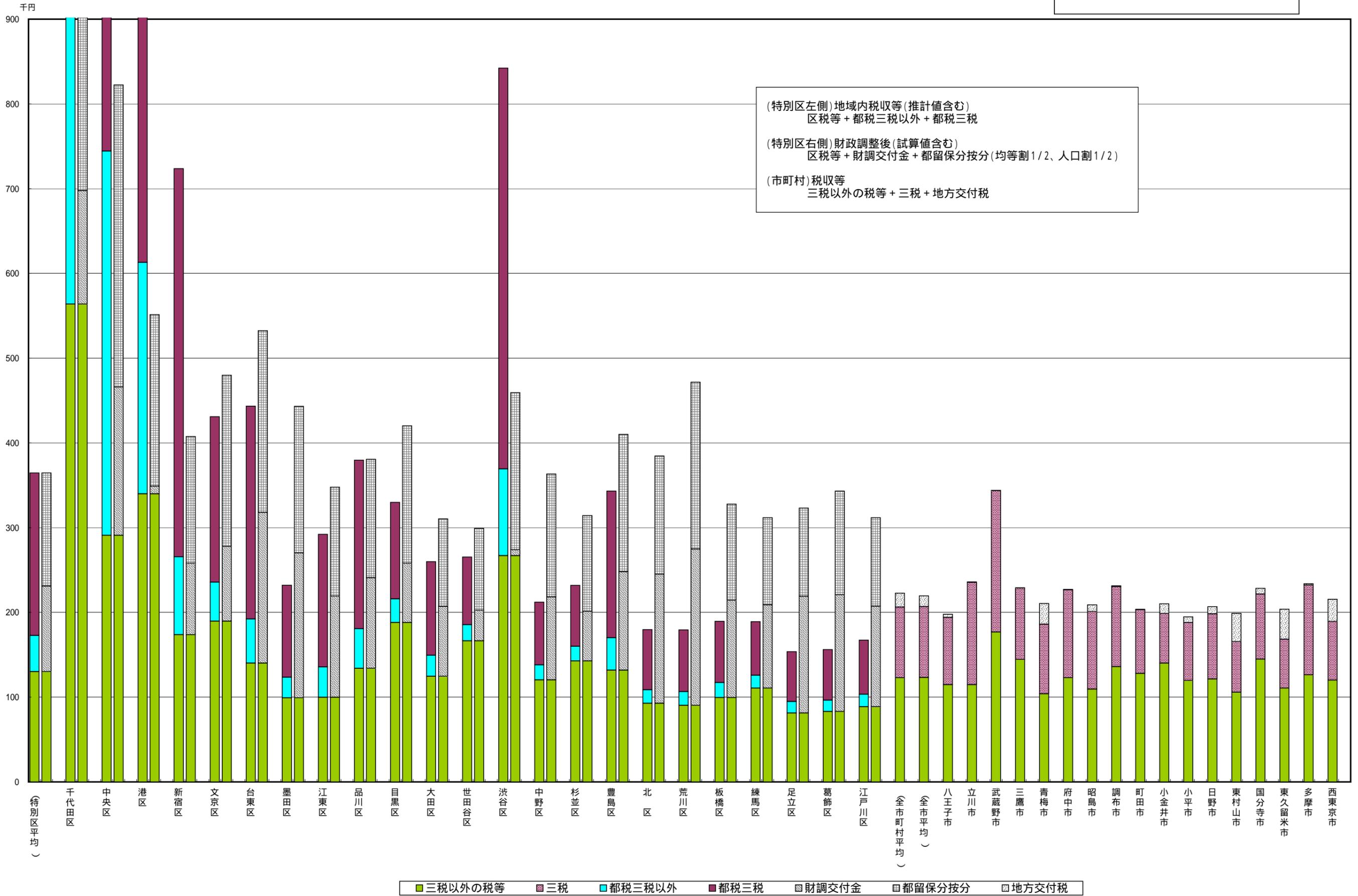
→ **交付税は都区合算で財源保障、個々の特別区は都区財政調整制度で財源保障**

都内区市町村の住民1人当たり一般財源の状況(平成13年度)



特別区及び都内市(人口10万人以上)の住民1人当たり一般財源の状況(平成13年度)

90万円以上の表記を省略



都と特別区、都道府県と市町村に関する規定の対比

都と特別区に関する規定	都道府県と市町村に関する規定
<p>地方自治法</p> <p>(都と特別区との役割分担の原則)</p> <p>第 282 条の 2 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、<u>第 2 条第 5 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 3 項本文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。</u></p> <p>2 特別区は、<u>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 2 条第 3 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。</u></p> <p>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。</p>	<p>地方自治法</p> <p>第 2 条</p> <p>5 都道府県は、<u>市町村を包括する広域の地方公共団体として、第 2 項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない</u>と認められるものを処理するものとする。</p> <p>2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。</p> <p>3 市町村は、<u>基礎的な地方公共団体として、第 5 項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。</u>ただし、第 5 項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない<u>と認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。</u></p> <p>6 都道府県及び市町村は、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。</p>
<p>地方自治法</p> <p>(特別区財政調整交付金)</p> <p>第 282 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。</p> <p>2 前項の特別区財政調整交付金とは、<u>地方税法第 5 条第 2 項 に掲げる税のうち同法第 734 条第 1 項 及び 第 2 項第 3 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。</u></p>	<p>地方交付税法</p> <p>(この法律の目的)</p> <p>第 1 条 この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。</p> <p>(用語の意義)</p> <p>第 2 条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。</p> <p>一 地方交付税 第 6 条の規定により算定した所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税のそれぞれの一定割合の額で地方団体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国が交付する税をいう。</p> <p>(都等の特例)</p> <p>第 21 条 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。</p>

『逐条地方自治法（抜粋）』

- 一体性及び統一性の解釈 -

（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、同条第三項本文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。

[解釈]

通常地域では市町村が処理される事務で都が処理するものは、「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」である。「人口が高度に集中する大都市地域」とは、特別区が存する区域を定性的に表現したものである。特別区の存する区域の有する様々な地域特性のうち、当該区域を他の地域と区別し、行政上特別な対応を迫る決定的な要素は、人口規模及びそれに関連する諸機能の集中度である。現行の地方自治制度においては、大都市の制度としては指定都市制度も存することから、特別区の存する区域は、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度で一体となった社会的実態がある区域であると同時に、当該区域の行政について一つの普通地方公共団体である指定都市で対応することには問題があると思われるものであると言える。これらを端的に「人口が高度に集中する大都市地域」としているのである。

都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区の存する区域における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。「一体性」とは、事務の対象の不可分性由来のものである。具体の事務の遂行に当たっての対象客体は特定されるにしても、それは全体の一部を成すにすぎないため、行政としては全体を通しての不可分な、まとまった取扱いが求められる場合があるが、そうした場合に行政の帯びる性格をいう。「統一性」は、事務の性格上、その効果・影響が全体に及ぶ蓋然性が高いため、全体を通して同一の基準・手法等による処理が求められる場合における行政の帯びる性格を指すものである。しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意志決定の下、事務を処理しなくてはならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。単に、「行政の一体性及び統一性の確保」の必要のある事務とはせず、「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」と規定しているのは、この意味に他ならない。

都区財政調整制度に係る地方自治法等改正の趣旨（主なもの）

「地方自治法等の一部を改正する法律案（都区制度改革関係）想定問答」から〈抜粋〉

1 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。

- 1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的地方公共団体と位置づけられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整三税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。
- 2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）
- 3 また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能。財源調整機能）
- 4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当と考えられる。

（参考）平成二年第二十二次地制調答申

「特別区は、都においてのみ存する制度であり、このような改革後においても、大都市の一体性の確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっているため、なお特別地方公共団体であると考えられる。」

「特別区の存する区域にあっては、都と特別区間の財源配分を適切に行う必要があること及び特別区相互間に財源の偏在がある中でその行政水準の均衡を図る必要があることを考えると、都区財政調整制度は存置せざるを得ないが、特別区の財政運営の自主性を高める観点から次のような改正を行うものとする。」

2 今回の改正後も、交付税の算定上、いわゆる都区合算（法二十一条）を存続する理由如何。

- 1 今回の改革後において、特別区への財源保障の方法としては、かつて特別地方公共団体たる特別市に対する財源保障を地方交付税法上講じていた（第二十一条第二項）ように、特別地方公共団体である特別区に対しても個別に地方交付税により財源保障するという方法も理論的にはあり得ないことではないと考えられる。
- 2 しかしながら、制度改革後においても、
沿革的経緯・実態等及び大都市の一体的・均質性の確保の必要性の観点から、消防上下水道等の事務が法令により都に留保されるとともに、交通事業、ガス事業等通常は市が行うべき事務の一定範囲を今後とも都が行うこと
税制も市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税の調整三税のほか、都市計画税、事業所税等を都が課税する特例は維持されること
都区財政調整制度は存続されること
等、都及び特別区が道府県及び一般市と異なった事務処理、税財政の仕組みが存続するこ

となる。

- 3 この場合、交付税制度が標準的な団体を基準として全国の普遍的な需要を捉えて標準的な行政水準を確保するものである以上、都区間の事務や財源区分等に応じ『都分』と『特別区分』を算定することは技術的に極めて困難であることから、都区合算を存続することとしている。

- 例) ・県分に「消防費」「下水道費」等を設ける必要があること
・都区間のみには適用のない税目を設ける必要があること 等

- 4 なお、今回の改正により都区財政調整制度により特別区の財源保障が行われることを法律上明記したところである。また、都区財調制度における特別区の基準財政需要額・基準財政収入額は普通交付税の算定方法に準じて算定することとしているため、都区合算により計算した基準財政需要額から都区財調制度上の特別区の基準財政需要額を控除した需要額は都の財政需要を合理的に示していることから、すなわち、交付税制度及び都区財政調整制度が相まって都と特別区双方の財源保障が講じられているものである。

(参考) 都と特別区を事務処理、税財政の仕組みに応じ、別個に算定する場合の問題例
法令留保事務(消防、上下水道等)

法令留保事務は、都が法令に基づき特例的に行うものであるため、都の需要に算入する必要がある。

この場合、道府県分に消防費、下水道費等の単位費用を新たに設ける必要が生じる。

(問題点)

- ・東京都のみに適用される単位費用を設けることと、交付税法第二条第七号(…標準的条件を備えた地方団体が、合理的…)との整合性がとれない。

調整三税(市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税)、事業税等道府県分及び市町村分に、調整三税、事業所税の税目を設定する必要がある。

(問題点)

- ・東京都及び特別区のみしか適用のない税目を設定する必要がある。
- ・道府県分に、基準税率七十五%の税目を設定する必要がある。

以上の例のとおり、都区合算を廃止した場合の交付税の算定は極めて困難なものとなるが、さらにこれに加え、都区財調により講じられる都区間及び特別区相互間の財政調整を踏まえて算定する必要があるため、なお一層交付税上の算定が複雑かつ困難なものとなる。

(*) 現行の算定方法

都にあっては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全地域を道府県とみなし、また、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みなしてそれぞれ基準財政需要額及び基準財政収入額を算定する。

基準財政需要額

- ・法令留保事務(消防、上下水道)…特別区分に算入
- ・任意共管事務(都市計画事業等)…道府県と市町村と同様の算定方法

基準財政収入額

- ・市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税…特別区分に算入

3 特別区への財源保障は一般の市町村と比べて劣るものなのではないか。

1 現行制度においては、特別区は直接は地方交付税制度の対象とはされていない。

特別区のための財源保障としては地方自治法上別途都区財調制度が設けられているが、現行地方自治法上は、「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」と交付税法類似の目的規定を設けているのみであり、その具体的な制度の内容、財源保障の内容等は「条例で、必要な措置を講じ」とされ、都の運用に委ねられていたところである。

これは、地方交付税制度上は都区合算により都及び特別区を総体として財源保障し、内部団体である特別区に対しては、都区財調制度を通じて都が都の責任で保障することとしているものである。

2 今回の都区制度改革により、特別区は、自主性・自立性が強化され、基礎的な地方公共団体として位置づけられるため、特別区に対する財政調整制度を特別区の内部団体性の払拭の観点から改正を行い、またその財源保障を法制度上明確に位置づける必要がある。

3 この場合、都及び特別区においては大都市行政の一体性・統一性の確保のため道府県及び一般の市町村と異なった事務処理、税の仕組みが取られていることから、普遍的なあるべき需要に対して財源保障を講ずる交付税制度ではなく、内部団体性払拭の観点からの見直しに併せて都区財調制度により財源保障することが適当と考えている。

4 そのため、今回特別区に対する財源保障が明確化されるよう法律上都区財調制度の根幹を規定するとともに、本制度の目的が交付税制度に類似した「特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保する」ことや「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」ことにあることを法律上規定しているところである。

今後、具体的な特別区財政調整交付金の交付に関してもこれらを踏まえ、交付税制度に準じた算定方法となるよう政令改正等を通じて制度を担保していく予定である。

5 したがって、改革後の都区財政調整制度は基本的に交付税制度と類似した特別区に対する財源保障の制度として機能するものである。

地方交付税制度と都区財政調整制度の比較（概要）

区 分		地方交付税制度	都区財政調整制度（改革後）	都区財政調整制度（改革前）
総額の保障	中長期的な財源保障 （財源の総体的な独立性の確保）	国税の一定割合（交付税率） 地方公共団体が等しくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する原資	調整税（市税相当の都税）の一定割合特別区が等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原資	同 左
	財源枠改善の制度的保障	所要額と財源枠が引き続き著しく異なることとなった場合 地方行財政制度の改正 国税に対する一定割合の改正	所要額と財源枠が引き続き著しく異なることとなった場合 調整税に対する一定割合の改正	同 左 同 左
毎年度の総額の確保	毎年度の総額の確保	上記財源枠の改善措置 総額の特例（加算、返還等） 税制、地方債等地方財政対策	上記財源枠の改善措置 地方財政対策の適用	同左 同左 納付金制度 交付金の年度間調整 （総額補てん制度等）
		標準的な行政水準を保つのに必要一般的な財源の確保 （算定基礎の明確化により恣意的算定を排除）	同 左 （交付税に準じた算定）	同 左 収入が需要を上回る場合は都に納付
個々の団体の保障	交付金所要額が上記総額を超える場合の措置 交付金所要額が上記総額に満たない場合の措置	基準財政需要額	同 左	交付金の年度間調整 ・都の一般会計から借入れ、交付金基本額に加算（総額補てん制度） 交付金の年度間調整 ・過去の加算額の返還 ・翌年度の総額に加算
		基準財政収入額	同 左	
		特別交付税の総額に加算	特別交付金の総額に加算	
留保財源の確保 （自主的財政運営への配慮）	留保財源の確保 （自主的財政運営への配慮）	基準財政需要額を一律に割り落とす	同 左	同 左
		基準税率の設定（75/100）	基準税率の設定（85/100）	同 左
地方団体の意見の反映等	地方団体の意見の反映等	地方財政審議会（地方の参加） 不服審査、異議申立て、聴聞等 地方団体の意見反映	都区協議会	同 左

地方財政審議会議事要旨

- 1 日時 平成15年5月23日(金) 10時00分～
- 2 出席者 (委員) 林 健久(会長) 野沢 達夫
鹿谷 崇義 前川 尚美 木村 陽子
(その他) 自治財政局財政課課長補佐 川窪俊広
- 3 議題 都区財政調整制度について
- 4 要旨 平成14年度の都区財政調整交付金の算定が3月に終了したことを受けて地方自治法の規定に従って総務省に報告された算定結果について、担当課から説明を受けるとともに、都区財政調整制度の概要や平成12年の都区制度改革の中での都区財政調整制度の改正内容等について説明を聴取し、意見交換を行った。

〔主な質疑内容〕

1 地方交付税の算定と都区財政調整制度の算定は、どのような関係になるのか。現状は23区は交付税では不交付団体だが、仮に交付団体となった場合には、その収入は都区財政調整交付金における基準財政収入額にカウントされるようになるのか。

A 交付税と都区財政調整交付金は、全く別に、それぞれ算定される。交付税の交付があったとしても、それは都区交付金の算定上は、どこにも数字はでてこない。と言うのは、交付税は、23区を一つの市とみなして基準財政需要と収入を算定し、それを都の分と合算して、交付・不交付を決める仕組みとなっており、万一交付税が交付される場合でも、それは東京都に交付される仕組みであるため。

東京都が交付税の交付団体になったと仮定すると、その交付税の一部を区に配分すべきかどうか、という別の議論はあるかも知れないが、都区財政調整交付金自体の算定に影響するものではない。そもそも、都が交付団体になるとしても、現状では、都分が財源不足で区分が財源超過、合計で財源不足というケースになると予想されるため、その議論の場合も、結局、区への交付は不要という議論に傾く可能性が強いと思うが、あくまで仮定の議論であり、その状況にならないとわからない。

2 都区財政調整交付金の制度のあり方や、特に12年度の改正内容などは、交付税改革を巡る昨今の議論の参考にできるか。

A 都区財政調整交付金では、12年度改正後は、調整税の一定割合とされており、そうして確保された交付金財源の総額が、各区の財源不足額を算定した結果を積み上げた所要総額に満たない場合には、いわゆる調整率で割り落とし交付を行うとともに、連続してそうした総額不足状況が生じた場合には、調整税率を引き上げると法定されている。この点、交付税制度は、交付税率引上げ又は制度変更となっていて、この制度変更という理屈の下で、交付税の総額不足対策を実施してきた。総額が不足したら、必ず交付税率を引き上げるとするのは、一つの制度設計としてあり得る話かも知れないが、現在の交付税は、現実問題として交付税率の引上げが実現不可能なほど巨額の財源不足が生じており、前提となる状況が違い過ぎるので、そのまま参考にできる状況にはないと考えられる。都区財政調整交付金の方は、要するに、概ね所要額を満たすだけの調整税財源が確保されている状況にあるため、今のような制度を12年度に導入できたというのが実情であろう。

3 23区をもっと独立性の高いものにする観点から、調整税を各区の独自財源にする方向の議論はあるのか。

A 都心の区などでそういう希望はあるかも知れないが、まとまった話としては、そういう検討が行われているとは聞いていない。そもそも税収の偏在が激しく、そんなことをすれば、都心区に極端に税収が集中してしまう等の問題が生じると思われる。東京は、もともと東京市という一つの大都市だったこともあり、そのうちの中心市街地部分だけを取り出して完全な独自財源を有する市を形成させるようなことは、自治体の作り方として無理がありすぎるのではないかと。