

この会議録は事務局において発言の要旨をまとめたものです。

## 第6回 特別区制度調査会 会議録（平成16年3月17日開催）

### 1 論点整理について

**会長** ご参集いただきましてありがとうございます。本日、第6回目になりますのでよろしくお願いいたします。前回小委員会を設置させていただきましたが、今回は、都区財政調整制度についてきっちと勉強会をやっておこうということでございます。本日、全体として少し勉強を深めたいと思います。それで、今後の進め方についても、出来ればご相談申し上げておきたいと思います。最初に、何か事務局の方からありますか。

昨日、区長会の定例総会がございました。大都市事務に関する財調の都区折衝の中で、今区長会としていろいろ議論があります。その中で、区長会から制度調査会が現行制度である平成12年度改革の検証をされる際に、現在こう着状態にありますが、都区財調制度についても是非ご見解をお示しいただきたい旨のご要望がございました。ぜひご検討いただきますようお願い申し上げます。

**会長** ご見解と言うのは、タイミングについては何も無いの。

何時とか、具体的なことはございませんが、平成17年度中に解決が迫られている問題でございまして、今後の協議の日程等を考えますと、今年の夏ぐらいまでに何らかの形でいただければと思っております。

**会長** そのことについては、またご相談申し上げます。我々としては、都区財政調整制度のどこが、どういうふうの問題なのか。それじゃ早速勉強に入りましょう。ではよろしくお願いいたします。ざっとご説明いたしましょう。

資料1「都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要」を基本に、ご説明させていただきます。資料の中の数字は「平成14年度の決算」のものでございまして、それで大体どれくらいの規模かということがお分かりいただけたと思います。表の作りとしては、左の方から右の方に向かって、どのような形で税の配分と財政調整が行われていくのかが書かれていますので、それに添って説明させていただきます。

一般の原則として、府県と市町村で事務を分担するということになっておりますが、一般的に府県事務とされている事務には府県財源を充てる、市町村事務については市町村財源を充てるということで、今の我が国の税制なり、地方交付税の組み立てとかが行われております。その意味では、都道府県と市町村との間で基本的に財源問題で争いが生じることは無い仕組みになっているわけですが、特別区の場合には、表の左上の囲みにございますように、「政令指定都市制度では対応できない大都市地域に都制（特別区制度）を適用」することと

され、複数の基礎的自治体と広域的自治体の役割分担により対応するという  
ことで、都区制度が組み立てられております。したがって、その下にありま  
すように一般的に市町村の事務について、一部を東京都が広域自治体として分  
担するというようになっておりまして、その考え方としては大都市地域の事務、  
この間から議論になっております一体性あるいは統一性の確保のために都が処  
理しなければならないような事務ですが、これについて東京都が限定的に行う  
ということで、事務配分の特例が置かれているということがございます。その  
事務配分の特例に関わって、都と区の役割分担をどのように考えるのかとい  
うことについては、平成10年の地方自治法の改正の中で、国会答弁とかも含めて  
整理されたものを要約しますと、左下の囲みにあります「都区の役割分担の原  
則」というところがございます。特別区が基礎的な地方公共団体として身近な  
行政を優先的に行い、したがって、都の市町村事務については限定をされる  
ということ、それから法令で明らかにされない事務の分担については都と区の協  
議で決めてもらいたいということがございます。この事務配分の特例がござい  
ますので、市町村の財源につきましても都と特別区の分担に応じて分ける必要  
があるということと、一つの大都市地域の中での23区間の財源の偏在が極度  
にあるということで、その財源を調整して行政水準の一定化を図る必要がある  
ということがございます。

そういうことから、「税配分の特例」が置かれているということがございます。  
この考え方としては、できる限り市町村財源については区税等の形で特別区  
の財源にすることを前提としながらも、都税として徴収する部分を相当置  
いているということがございます。その都税については、一つは、税目で都に  
配分する都市計画税とか事業所税とかですけれども、こういうようなものを通  
じて、都の行います大都市事務のうち、特にここでは都市計画事業関連の事務  
に充てるということで、これは都に配分をする。もう一つは、都と区の間ある  
いは特別区の間での調整財源ということで、固定資産税、特別土地保有税、法  
人住民税の3税を配分するというようになっております。下の方のふきだしに  
から まで出ておりますけれども、都区間で税目で配分することになると区  
間の税源偏在があまりにも著しすぎる、あるいは都と区の役割分担というのが  
協議によって決める部分があるということによって変動するということがありま  
すので、その調整が必要である。さらに、各特別区に一旦税を帰属させて、それ  
から調整をするということにしますと、再配分が困難になる。そのようなこと  
を勘案しての対応だということがございます。

この調整財源について、まず「都区間の役割分担に応じて配分」をするとい  
うのが、その横に出てきます。その財源として1兆4,500億円ということ  
でございますが、これが財調制度の一つの機能である都区間の財源配分とい

でございます。この配分を通じて特別区全体の財源保障をするという考え方でございます。その際の「都区の財源配分の原則」というのが、中央下の囲みに3つ記載してございます。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調整税の一定割合を配分する。これが地方自治法上の規定でございます。配分の基本的な考え方ということになります。次に、都に留保される事務については、その財源を都に留保しなければならないということでございます。さらに、その配分割合については、その原則に従いまして都と区の間で分担に依りまして協議によって定めるということで組み立てられております。その際、横に点線で囲んであります部分に「都区間配分の安定化」と書いてありますが、できる限り安定的に配分しようとするのが制度改革のときの考え方でございます。都と区の間では、税財政制度の改革とか、あるいは役割分担の変更といったような客観的な変動要素があった場合にのみ配分割合を変更することにしようというふうに申し合わせをしております。

そういう配分の原則に基づきまして、特別区分を都条例で一定割合に定めるという法律の規定になっておりまして、それが現在52%になっております。この残り、つまり48%が都の分になりまして、それが都の大都市事務の財源に充てられることとなります。特別区分の52%、おおむね7,500億円になりますが、これを23区相互の間で分け合うというのが、もう一つの財政調整の機能になります。この配分を通じて個々の特別区の財源保障をするという考え方でございます。その分け方については、標準的な需要と収入というものを作りまして、それを差し引きして、財源不足額が出る、それに応じて各区に財源を配分するという考え方で組み立てられております。今申し上げましたように、都区間の配分あるいは特別区相互間の配分というような自治体相互間の財政調整の制度を設けていることが、一つの大きな特例になります。

さらに、その財政調整について団体間の協議によって行うことが、また一つの大きな特例ということになっております。この団体間の協議については、都区協議会を法律上必置の機関として設けることで担保しているということになるわけです。考え方としては法令によって原則や手続を定め、配分割合等の具体的運用については、都区間の協議に委ねるという考え方で組み立てられているわけでございます。

この背景として、右下隅に「地方交付税算定の特例」というものがございます。地方交付税については、全国の道府県であれ、市町村であれ、一つ一つ個別に財源保障をするということによって組み立てられているわけですが、都と区の場合には、それを合算して算定するということになっております。この理由というのは、まさに都区間の事務あるいは財源区分等に特例が置かれているので、普遍的な算定を行う地方交付税では、個別算定が技術的に困難であると

ということで合算規定を置くんだ、という説明がされております。したがって、交付税が都区合算で全体の財源保障をして、個々の特別区については都区財政調整制度を通じて財源保障をする。その二つが相まって、国としてはすべての団体について財源保障をしているという考え方だと説明されているところでございます。交付税の算定上、都と区の合算上の財源超過額というのは、5,300億円超過しているという計算になっております。その内訳は、府県分が700億円、大都市分が4,600億円ということで、大都市分で大きく財源が超過しているというのが、国の計算ということになるわけです。いずれにしても、そのような交付税算定の考え方を背景に財調制度が組み立てられているということでございます。

以上を都区財政調整制度として、改めて整理したのが、その上の囲みの「都区財政調整制度の概要」でございます。まず都区間、特別区間の財源調整の仕組みであるというのが基本でございます。それから、特別区に対する財源保障の制度であるということでございます。標準的な行政水準を保つのに必要な一般財源の保障を行うということでございます。そのための仕掛けとして、一つは、調整3税の一定割合を配分するというで、全体の財源保障を安定的に確保する。二つは、基準財政需要額、収入額の計算を通じて財源不足額を補填するというで、個々の特別区の財源保障を行うという仕組みになっているということでございます。もう一つは、それらの運用について都区協議会での協議によって、これを解決をしていくということでございます。

この都区財政調整制度を通じまして、特別区は、区税等で自ら徴収するものと、この財調交付金を合わせたものを特別区の事務の財源としていくということになっておりまして、この額が1兆7,800億円ということになります。一方、都の方は、税目で配分されたものと財政調整で交付した調整財源の残りを合わせまして約1兆円という規模で、東京都の方で行います。一般的には市町村の事務、つまり大都市事務の財源に充てる。もう一つ、本来府県として持っております財源、これを合わせて東京都の事務の財源としているということでございます。都が市町村税で持っているものが1兆7,500億円、そこから都の大都市事務の財源として残るものが1兆円ということですから、都税や区税等の形で徴収したものと実際の配分が逆転するという関係になっております。

制度の概略は、以上でございますけれども、これが平成12年度の制度改革のときに全体として整理された内容であるということでございます。一番下の「都区制度改革のポイントと税財政制度改革の概要」という囲みをご覧くださいと思います。制度改革を通じて、特別区が基礎的な地方公共団体として法定されたということがまずありまして、それを実現するため都区間の役割分担の原則ということが法定されたということでございます。それに合わせて、

財政自主権についても法的に確立するというのが制度改革の基本になっております。

その財政自主権の法的な確立ということには、3つの要素があります。一つは、可能な限り税源を特別区に移譲するという、それから財調制度を法律上の財源保障制度として確立すること、その他の税財政制度上の特例をできる限り無くして内部団体性を一掃すること、これがその内容となっております。

この内の財調制度の問題については、その横の囲みの中にございますように、法律上の制度として目的、調整財源、交付基準といった基本的な仕組みをすべて書き込んだというのが、大きな改正でございました。それに合わせまして、従来総額補填制度という、これは年度間の財源調整を行うという考え方で、不足する年には東京都の一般会計から一時借入れをするという制度ですけれども、これを廃止する。それから納付金制度といいまして、これは先ほどご説明した基準財政需要額、収入額を計算した場合に収入超過があったときに、その超過額を東京都に納付して財調交付金の財源にするという制度ですけれども、これも課税権の制約ということで廃止するという改正が行われた。このような改正を通じて、都区間の配分について明確な考え方を敷き、かつ、配分の安定化を図るということ、それからそれに合わせまして算定方法等の改善を進めるということになったものでございます。もう一つは、都区協議会というものを存置することを通じて、対等な協議のシステムを確保したということがございます。

以上雑駁でございますが、現在の都区財政調整制度の組み立てについて説明させていただきました。ある意味では、現行の枠組みの中でいえば、地方交付税の制度に準じた、かなり完成度の高い制度になったというわけなんですけれども、実際にはこれまでご説明しましたように、都と区の間でなお未解決の課題もある。それから、その運用を巡って、都区双方に不満があるというのが現状かと思っております。この大本になるのが、団体間の協議に委ねるという仕組みにあるのではないかと考えております。団体間の協議というのは、一面では、国が決めるということではなく、国の関与によらずに自治体同士で自治的に解決するということで、ある意味ではプラスの評価ができるのだと思っておりますけれども、別の面からいいますと、税源という、とかく争いになりがちなものを当事者間の協議で解決できるのかという問題を併せて抱えているということになるとも思うところでございます。

最後に、「都区財政調整制度関連参考資料」について、触れさせていただきたいと思っております。

まず「市町村税等の都区配分の状況」という資料ですが、都区それぞれに配分された税目の内訳でございまして、

次に、「特別区税等と都が徴収する主な市町村税の住民1人当たり税収額」というグラフが入っています。これは、都税で徴収している部分と区税で徴収している部分を23区別に見たらどのようになるかということでございまして、この紫色が区の税源として徴収等をしている部分、クリーム色が都税として徴収している部分になるわけでございます。区税の方も格差は様々あるんですけども、特に都税として徴収している部分について大きな偏りがあるということでございます。

次の頁で、折り込みで色表示をしたグラフがございましてけれども、これは都税の部分を税目別に見るとどのようになるかということなんですが、千代田区がかなり飛びぬけてしまいますのでグラフの頭を切っておりますけれども、都税として徴収している税目は、いずれも極めて大きな偏在を示しているものばかりだということをご覧いただければと思います。需要面ではどうかというのが問題になってくるわけですが、需要面の状況をご説明する前に、今の特別区財政調整交付金の需要の作り方を先に説明させていただきます。

「基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例」という資料をご覧ください。具体的な財調交付金の算定については、人口35万人の標準区という特別区があったとしたらどのような需要があるかということ、まず計算する作業があるわけです。ここでは、例えば、経常的な経費の民生費の中に社会福祉費という費目がありますが、社会福祉総務費というところから始まって様々な基準的経費の項目がありまして、それらの基準的経費の合計が、この人口35万人の標準区であれば43億円弱という数字が出される。それに対して、特定財源として国庫支出金その他がありまして、特定財源の合計Bとして14億円程度が見込まれる。これを差し引きしますと、一般財源として必要なのが29億円弱あるというのが、標準区の姿であります。これを標準区としては人口35万人で想定していますので、割り返しますと人口一人当たり8,219円というのが、民生費の社会福祉費の標準的な経費だということでございます。

割り返す指標となるもの、この場合の人口を「測定単位」、測定単位で割り返した数値を「単位費用」と呼んでおります。この8,219円という単位費用を基に、人口187,678人というA区を算定するときには、この8,219円掛ける一人当たりですから、A区の測定単位の数値187,678人を掛けて、A区の基準財政需要額が計算できることとなります。しかし、実際には、単純に人口比例で基準財政需要額が導き出されるということではなくて、やはり様々な要素を加味しないと適正な需要額にはならないだろうということで、幾つかの補正を行って、A区の額を算定するというやり方が取られています。この算定額26億円というのは、民生費の社会福祉費を例示として申し上げたのですけれども、それ以外に下の方にありますように、議会総務費から始まりまして、様々な費目ご

とにこのような計算をして、積み上げていって、A区全体では一般財源の所要額が456億円という規模になるということでございます。これが基準財政需要額になるわけでございます。

一方、A区の収入ということで区民税を中心にどれだけの収入を見込むかということについては、23区全体の基準財政収入額の見込みを立てまして、その見込みの中で、過去3年間、A区が23区の中でどれくらいのシェアがあったかということを経験して、基準財政収入額をはじくということになっております。その収入額をそのような形ではじいて135億円、需要額との差し引きで321億円というのが、A区に対する普通交付金です。現実のA区の予算・決算を測定するということではなくて、23区の標準的な姿を基に、ルール計算によって答えを出すやり方が取られているということでございます。

次に、「平成15年度普通交付金当初算定額」という資料がありますが、ただ今申し上げましたルール計算の結果、23区それぞれ平成15年度普通交付金でどれだけの算定があったのかというのを、基準財政収入額、基準財政需要額、差引額という形で表したものでございます。次の「平成15年度普通交付金当初算定状況(人口1人当たり)と人口(人口規模順)」の資料を合わせて、後ほどご覧いただきたいと思っております。

次に、「特別区歳入歳出決算額と都区財政調整算定額との比較」の資料ですが、基準財政需要額と実際の区の決算額がどういう関係にあるのかというのを簡単にグラフにしたものでございます。「歳入決算」というところで、「区税等」というのが区に配分された税、「財調交付金」は、今ご説明した計算から導き出されて区に交付されたもの、その他に国庫支出金その他の「特定財源」で、特別区の現実の歳入が構成されているということでございます。この区税等と財調交付金というものを合わせたものが、ほぼ一般財源で対応すべき分ということになるわけでございます。この一般財源で対応すべきものに見合うものが財調上の「基準財政需要額」として算定されるということでございます。需要額から「基準財政収入額」を引いたものが普通交付金というようにご説明したのはそのようなことでございます。

なお、この財調の需要額とか、収入額の上に「自主財源分」となっておりますけれども、財調の計算上は収入額を100%算定するというのではなくて、収入額のうちの一部については収入が無いものとして計算をするということになっております。その分、区の方では、それを区の自由財源として活用できる仕組みになっているということでございます。

次の「基準財政収入額・需要額の特別区間格差の状況(例)」の資料は、実際に4つの区を取り上げまして、A区とB区が人口18万人程度、C区とD区が30万人程度ということで、同じ人口規模のところを比較したものでございます。

A区の場合には、基準財政収入額が超過をしておりますので、ここでは交付されないということをごさいますして、基準財政収入額と基準財政需要額の差は、A区の自由財源になるということになります。一方、同じ規模のB区につきましては、自分のところの区税の収入とかでは経常経費の民生費も賅えない程度の財源しかございませんので、基準財政需要額との差額については財調交付金を交付し、標準的な需要が賅えるようにするということをごさいます。

C区、D区については、C区の方が自前の収入額としては多くありますので、財調交付金は少ないということになります。特に、A区とB区あるいはC区とD区を比較したときに大きく差が出ているのは、民生費の部分でございます。この部分は生活保護費とかを中心に扶助費的なものについては、B区なりD区の方が高い需要を抱えているということをごさいますして、それらをどのように財源保障するのかというのが一つの大きなポイントであろうと思っております。

それから次に、「地域内税収等の格差と財政調整後の比較(例)」という資料がございます。先ほどご覧いただきましたのは、特別区が今現に行っている事業についての需要額と収入額の算定だったわけですが、これを都が持っておりますその他の収入も含めて、市町村税源と需要との関係を見たらどうなるのかというものでございます。例えば、A区をご覧いただいたときに、A区は収入額が需要額をやや超過している状況でございましてけれども、このA区の収入にA区の地域から収入される都の収入を加えると、非常に大きな収入規模になります。一方、区税等の収入に、財調交付金を加えたものが、一般財源で対応するA区の需要ということをご説明しましたが、これに、都に留保している税源に対応する需要を各区の需要に按分することとして、半分は人口割で、半分は均等割でA区の需要にのせた場合でも、需要をはるかに上回る収入がA区の地域から上がっているという姿になるわけでごさいます。

一方、B区の方は、都の方に留保されている財源を全部戻したとしても、とても需要は賅えない姿になるということをごさいますして、これほど財源の偏在度合いが著しいということをごさいます。先ほど冒頭で見ていただきました収入額の差だけではなくて、需要額と収入額を加味した場合にも大きなアンバランスがあるということがご覧いただけるかと思えます。

次の資料、「制度改革後の都区財政調整協議のイメージ」をご覧いただきたいと思えます。制度改革を通じまして、都区間の配分の考え方あるいは財調算定の考え方が明らかになったということをご説明申し上げたんですけれども、具体的には都と区の協議で決めていくということをごさいますして、これについては、都区間の配分の問題と23区間の配分の問題は明確に分けて協議をしようというのが基本的な考え方でごさいます。

下の方にありますのは(「制度改革後の都区間・区間協議のしくみ」)制度改革

革の前も基本的には同じような仕組みですけれども、都と区の協議がどの様な経過で行われているのかということを中心に図示したものでございます。真ん中に「協議機関」というのがありますけれども、「都区協議会」が自治法上の法定協議機関でございまして、その下に都と区の運用の中で「都区財政調整協議会」というものを設けて、事前の協議をしております。さらに、その都区財政調整協議会の下に、「都区財政調整協議会幹事会」という実務者レベルの協議組織を置かしまして、ここで様々な詰めをした上で、都区財政調整協議会に上げ、さらに都区協議会に上げるということで進めているわけでございます。この協議に臨むに当たって、都側、区側、それぞれが内部での検討を行いまして、提案を出し合って、協議をしていく仕組みになっているところでございます。

次の資料に、「調整税の収入状況と財調交付金（再調整後）」というグラフが掲げてございます。これは協議によって財源配分を行うときに、先ほど冒頭のご説明の中で、税目によって配分するのはなかなか難しいという話を申し上げたんですけれども、その税目で分けられないかという中には、例えば、固定資産税を区側の財源にしたら良いのではないかというご意見もあるところでございます。この棒グラフで、茶色の棒が固定資産税のグラフでございまして、黄色の棒が市町村民税法人分なんですけれども、かつて昭和62年度ぐらいまでは比較的安定的な伸びを示しておりました。例えば、都区の配分割合が調整税の52%であるということであれば、ほぼ固定資産税収入に見合う数字になっていたわけです。ところが、その後のバブル期あるいはバブルがはじけて税収が落ち込んでくる中では、この税収自体が、固定資産税も市町村民税法人分も非常に大きな変化をしてきております。固定資産税については、さらに税制の改正というようなこともありまして、かつてのように順調に伸びていく一方の税ということになっておりません。52%という、今のラインで切った時にも、どちらかの税目で配分することは難しいということがご覧いただけるかと思っております。

最後に、地方交付税との関係がしばしば議論になりますので、幾つかの資料をお付けしております。まず、「地方交付税と特別区財政調整交付金の基準財政需要額の推移」の資料でございまして、地方交付税と財調交付金について、基準財政需要額を指数で表すとどのような推移をしたかというのを掲げさせていただきました。特に、地方交付税の市町村の需要額と都区財調の需要額とが対比をされることになろうかと思っておりますけれども、市町村の方は、ほぼ順調に伸びております。ここ平成13、14年度ぐらいから、地方交付税そのものの圧縮ということが行われてきておりますので、やや落ちてきているということになるわけですけれども、それまでは順調に伸びてきております。実は、地方交付税は、対象となる国税5税の一定割合を原資とするものですが、その法定の率では足りない巨額の財源不足を生じているということで、非常に大きな問題になって

いますけれども、法定率を超えた部分については、国の会計からの投入なり、補填のための起債なり、何らかの財源を確保して需要額を伸ばしているということになるわけです。ところが、都区財政調整制度についてはあくまでも都と区の配分の問題ですので、調整3税の一定率以上のことはできないということでございます。そういう意味では、実際の税収に見合った需要額を作っていくための様々な見直しを行って、今日に至っているという姿でございます。

次は、「東京都普通交付税算定結果累年比較」の資料です。先ほど資料1の中で、東京都の交付税の算定額を申し上げましたけれども、その過去の推移でございます。一番上が府県分、大都市分合算する際の府県分の計算でございます。府県分についても、今は収入超過ということで計算されておりますが、かつてバブル期に大きな収入超過であったのが、今はほとんど収入超過が無い状況でございます。今、交付税の算定の中では起債をしたとして需要額を下げるというようなことが行われてございますので、もしそういう措置が取られなければ、恐らく府県分の算定については赤字になるというような状況になっております。真ん中のグラフが大都市分となっております、これが、特別区が行っている事務と東京都に留保されている市町村事務に当たる部分でございます。かつて昭和51年度ぐらいまでの間は、この部分が赤字の算定であった。つまり財源不足の状態であったわけですが、その後は収入超過の状況が続いておりまして、特に最近では府県分よりも、むしろ大都市分の方が収入超過が大きくなっているという状況でございます。

次に、「地方交付税制度と都区財政調整制度の比較（概要）」という資料を用意させていただきました。これは、基本的に平成12年度の制度改革、つまり平成10年の法改正によって都区財調制度については、限りなく地方交付税制度と同じものにするという改正が行われたということをご覧いただくためにお付けしたものでございます。違うところをなぞっていきたいと思いますが、「総額の保障」というところの「中長期的な財源保障」、さらにその下に「財源枠改善の制度的保障」という欄がありますけれども、地方交付税の場合はそこに記載してございますように、地方行財政制度の改正というのも一つの手段としてあり得るということでございますけれども、財調制度の場合は、そのような制度はございませんので、あくまでも調整税の一定割合の改正によって、財源枠を確保する必要があるということでございます。それから、「毎年度の総額の確保」ということについても、毎年度分について足りないときにどうするかというのは、地方交付税の場合には総額そのものに特例をおいて何らかの加算等の措置が取られることがある、あるいは税制とか地方債等の地方財政対策と組み合わせで財源を確保するということが行われるわけですが、都区財調制度の場合にはそのようなものを適用した後の都区間配分の問題ですので、そういう

個別の対応はできないということでございます。

それから、基準財政需要額から収入額を引いて交付額とするというところは、交付税とまったく同じ仕組みになったということでございます。その中で下から2番目のところに、「留保財源の確保」というのがあります。先ほどグラフでご説明しました、収入額を100%算定しないという考え方ですが、地方交付税の場合には、市町村は75%分を算定するというようになっております。つまり25%分は自由財源ということになっているわけですが、財調の場合は85%の捕捉ですから、15%分がいわば自由財源ということになっている。これは交付税制度が全国津々浦々の市町村を相手にするのに対して、都区財調制度については23団体を相手にするものであるということで、財政需要としてとらえる度合いがそれだけ大きいという説明になっております。

最後の項目に、「地方団体の意見の反映等」というのがございますけれども、ここでは交付税制度は国が直接執行するものでございますので、地方の意見を聴く、あるいは不服の申立て制度を設けるということで、この間いくつかの改正が行われておりますが、あくまでもそれは意見を申し述べることができるようになったということでございます。これに対して、都区財調制度の方は、都区協議会ということで、当事者同士の協議によって決めるということが大きな差であるということでございます。

参考資料の最後でございますけれども、「地方税財政制度改革(三位一体の改革)に関する意見(地方交付税部分抜粋)」という資料をお付けしてございます。これは、平成15年6月に、地方財政審議会がまとめたものの地方交付税に関する部分を抜粋したものでございます。地方交付税についても現在様々な議論がございまして、いろいろな見直しの考え方が出されています。交付税での議論というのは、財調制度においても参考になりうる議論であるということで、お付けしたところでございます。一枚目は、そのポイントということで、その裏から本文ということになっておりますが、ここでは5頁をご覧くださいますと、交付税制度をめぐって地方団体間の水平的な調整制度ということでできないのかという議論があるところでございますが、それについて地方財政審議会は、非常に難しいんだという事を縷々述べてございます。その中にこの制度調査会の中でもご議論がありました諸外国の例ということも、ドイツやスウェーデンを例に挙げて触れておりますので、参考になるのではないかとということでお付けさせていただきました。以上でございます。

会長 ご苦労様でした。今の問題提起について、お話を伺った方がよろしいでしょうか。

交付税制度と比較しながら、いくつか気になった点、あるいは分からない点を伺いたいと思います。

まず、今最後に地方財政審議会の話が出てまいりましたけれども、交付税制度改革ということによく言われている話としては、あのような財政調整制度というのがあると自治体が財政上自立できないのではないかと、つまり黙っていても一定の必要な財源が降ってくるわけだから、それは分権型のものになじまないのではないかとということで、地方が自立するためには、財政上の自立ということを考えるためには、自主財源を確保しなければいけない、だから、税源移譲なのだという話。もう一つは、いやそうではないんだ、やはり税源は偏在しているので、税源移譲を基幹としながらも、やはり基本的なサービスを提供するために必要な財源というものを一定の部分は保障していかなければいけない。それがあって初めて自治体は財政上の自立ができるんだという、いわゆる一般財源主義という考え方の二つがあると思うのです。

今の国の議論というのは、その財政上の自立とか、歳入の自治を確立するためには、税源移譲ありきだということが言われているわけです。私なんかは個人的には、どちらかといえば一般財源主義の考え方を採っておりまして、まず税源が基本的にあるということが大事である。だけれども、やはり必要なサービスを一定だけ提供するために必要な財源というのは、財政調整制度で保障するということがあっていいだろうと考えております。

恐らくこの都区財政調整制度のあり方の議論でも、つまり今都が取っている市町村の税の部分に関しては、税源移譲をするべきだという考え方もあると思いますけれども、これだけ税源が偏在している中で、何らかの財政調整というものを入れないと、恐らくそれぞれの区が自立した行政サービスというものを提供していくことを保障する財政的な基盤を得ることは難しいだろう。このように考えたときに、まず、財政上の自立とはどういうことをいうのかということに関して、きちんとした合意を得ることが必要なのではないかと考えました。

その上で、恐らく財政調整制度という場合に、交付税をイメージすると、まず、国と地方、都区財調の場合であれば都と区ですね、その垂直的な財源をどのくらい配分するかという話と、それと同時に都区財調であれば都から区に対してどのくらい財源を保障するのか、調整の話と保障の話がセットになっている。それをさらに基準財政需要額と収入額を照らし合わせてどのように配っていくかということで、水平的な財政調整も果たすという、三つの役割が期待されているということが、今のお話にあったと思うのですが、まず都と区の関係に関してよく分からないのは、マクロベースで見た都から区に対する財源保障ということが、制度の概要ということでも出てきたのですが、その保障の基準というものをどういうふうに決めるのかということが、一番大きな問題になるだろうと思います。その限りで言うと、先ほどの制度改革で総額補填主義と納付金制度の廃止ということが言われたけれども、年度間の財政調整が

なくなったということであれば、本来配るべきものに対して、総額が足りなければその分は補填しないよということですから、その部分の保障はどうなるんだという話にもなると思いますし、あるいは納付金制度がなくなったということですから、逆にもらえるところはもらって、それでやれちゃうということになる。そうすると、総額ベースでの保障というのを年度間財政調整の話とあわせて、どういうふうに説明するのかということが一つの問題になるだろう。

それから、この財調の基準財政需要額の算定の式ですが、私も詳しくないのですが、この他に知事査定で、ある程度保障の額が決まってくる部分がある。そうだとすると、財政調整制度で配分する財源で何をやるかということに関して、かなり都の政策的な意図とか、配慮といったものが入ってくるんだとすれば、そこで、区の財政上の自立というものをどのように考えていくべきなのか、ということがずいぶん出てくるだろうと思います。

それから、今の話との関連で言うと、国の方の、いわゆる地方交付税制度の場合には、財源保障に関して、もし交付税が足りなければ、先ほどのご説明にもありましたけれども、その分は地方財政対策で一定の保障をするということで、かなりきめ細やかな保障の体制ができていますけれども、この地方財政対策のようなものがここで入ってきていないとすれば、その部分をどのように考えるのかということが出てくるのだと思います。

それとの絡みで申し上げますと、例えば、三位一体の改革なんかで国の方の制度が変わって、これまでやっていた補助負担率の自己負担分がどんどん増えていったときに、その部分の財源保障の算定に関しては、都区財調でみるのか、都が補助金を入れて調整するのか、都と区の間補助金の制度と財政調整の基準財政需要とのかかわりがどういうふうになっているのかということも、都区財調の財源保障のあり方を整理する上で、整理しておく必要があるのじゃないかと思いました。

もう一つは前にも申し上げましたけれど、この総額に関して都が固定資産税の減税ということを政策的にやってしまった場合に、それが区に影響が出る。そうすると本当に必要なサービスを提供するための財源以外のところで、今政策減税を打つ動きが実際に出てきていますから、それを都と区で今後連携してやっていくのか、それともそれは都の役割だということ、その部分は区がかぶらないというふうにするのか、その辺りの政策上の役割分担の話を整理していく必要があるのかなと思います。

後は、水平的な調整のあり方の問題なのですが、これに関しては、私の個人的な希望なんですけれども、それぞれの区の側がこの都区財調の、例えば、基準財政需要額の算定のあり方だとか、今の都区財調の使い勝手のようなものに関して、どのようなお考えをお持ちなのかということに関してお話を伺って

みたいというふうに考えています。

それで、制度的に恐らく財政上の自立ということを考えたときに、現行の制度から積み上げていった議論をしていくのか、それとも大胆な改革案を出してもいいのかということで、たぶん今後の議論の仕方と違うと思うのですが、私は共同税のような考え方を研究してみたらどうかなと思っています。今のあり方ですと、総額をどういうふうに配分するかとか、基準財政需要額のつめ方に関しては都と区の協議によって、ということをやっているということですけど、そこでは、例えば、区の意向はどのくらい反映されるのかだとか、政治的にそれがどういうふうに決められるのかとか、それが不安定な状況でやるというのも一つのあり方だと思うのですが、例えば、共同税として、これは総額でこれだけで、一定割合を決めますということが法定されていれば、それは区の方の財源となりますし、それについて例えば、区でどのように分けるかということが話し合われてもいいし、何かそういうような大胆な改革案というものをいくつか出して、それぞれ検討してみるというところの中から、今の都区財調の問題とか、展望とかを検討するという方法もありうるかなということを考えました。雑駁ですけども、以上です。

**会長** 大分重要なことをおっしゃってくださっていますが、まずですね、今回の改革で総額補填主義が廃止された。ということは、従来のような形で特別区の需要について保障しませんよと。この改革後、特別区の財源についての保障という観点から見ると、どういうふうになっていると理解できるかということがまず一つです、これは大きいですね。

それから、二番目にですね、今のお話の中で、仮に現在都税として徴収されている税が相当数あるのですが、それを東京都が変更してしまうのは、手続的にできるのか、した場合にはどうなるのか。これは都区の協議で決められるのか、法的な取扱いとか、現実的にはたぶん相談なしにはできないと思うのですが、今回の制度改革上、それはどういうふうになるというふうに想定されているのか。その二つについて、まず、お答えいただいて、すこし議論を進めましょう。

総額補填制度ですが、元元はある年に足りないときには、都の一般会計から借りて、お金が少し出てきたときに返そうということで、年度間の調整として行われた仕組みだったのでですけども、それについては、基本的に今回の制度改革で廃止をすることになりました。あくまでも年度間の調整ですから、合理的に考えれば自治に差し支えることはないのだろうけれども、あたかも都が全額面倒を見る形であり、区が都に依存することを助長させる仕組みであるということで、財源をきちんと分けるという意味で、調整3税の一定割合を法定化して、それ以外はしないということで制度を廃止したということなのです。

それについては、基本的に国としては、先ほど交付税のところでご覧いただいたように、都と区を併せれば、国がお金を出す必要のないほど大きな財源を持った団体なので、その中での調整の限りであるから不足状態はないという考え方だろうと思います。

二点目は、都税とされている調整税を都の政策で変更しうるのかということについては、当然都の条例で課税することですので、都の判断でできるということになるわけです。ただ、調整財源の一定割合については、特別区の固有財源としての性格を持つんだということで、今回法律上の考え方が整理されたわけですので、区にとって固有財源が削られるということに、即なります。したがって、当然協議をして、お互い納得の上で変更されるべきだというのが考え方になるわけです。ところが現実のところは、ご案内のとおり、固定資産税の減免を都が行ったときは、事前の都区協議会の中での協議手続を経ずに都の方が実施をしてしまったということがありまして、それで、都と区の間でもめてしまった経緯があります。その後、引き続き減免措置を行っているのですが、翌年には、逆に区の方から一緒にやりましょうということを申し入れまして、都と区で合意の上で、減免措置を採るということに現在はなっているということでございます。ですから、今後についても、そのような事態が起きるときには、事前に都の方から区の方にアクションがあって、その上で変えるならば変えるということになるだろうと思っております。

東京都が相談なしにやったという、東京都の考え方というのは、単純に考えると、都税だから、都の条例でやっているから、できると。でも、これは区の財源ですよ。性格的にいって。しかも、都の役割は、今回の法改正では限定されたのでしょ。

政治学的な話になってしまうのですが、固定資産税については、公示地価かなんかの水準の7割に近づけるといって、課税標準を上げてきましたよね。まずいときにその政策をしてしまったのですが、実際地価は下がっているのに、固定資産税はあがっていくということで、住民、特に区民の方からそういう反発が出てきて、やっぱり区民に一番近いのは区ですから、むしろ私の記憶では、区長さんとか区議会が固定資産税を減免しなさいと、特に都心区とかが言い出して、それが都心区出身の都議会議員さんに波及して、都議会で大議論になった。私は、その頃たまたま東京都にいて、当時は調整3税の44%が区に行く、特別区の人には気楽なことを言っているなあと、自分たちが税金を徴収しなくていいんだ。一方で、44%は自分たちに入るのに、勝手に住民たちから押し切られて、固定資産税を減免したいといっている。そういうことを感じたことがあります。

ちょっとすいません。先ほどおっしゃった総額補填主義が廃止されたとい

うことは、国の方から見れば超過しているはずだからというのだけれども、保障はないということになっている。つまり調整財源でまかなえるように配分すればいいわけだから。ということは、基準財政需要額の方を締めればいいという話になっているの。

総額補填主義というのは誤解されて受け取られている向きがありまして、例えば、来年度の23区全体の基準財政需要額がどれくらい必要なのかということとを都と区で協議をして、その結果、配分割合については52%だということ整理します。その時点で、足りない額を総額補填するわけではなくて、あくまでも来年度の調整税の範囲の中で23区総体としての需要額を調整して、財源不足額が生じないように帳尻を合わせて、合意をする。ところが、実際区に配るときには、年度が明けてから数値の確定をまって、個別に積み上げをして、1区毎にはじいていきますので、それを足していったならば、当初予定した総額から比べてみたときに足らなくなる場合がある。その不足する分について、交付税の場合には割り落しをするわけですが、割り落しをしないで、とりあえず都の一般会計から出しておいて、翌年度以降にそれを回収するという仕組みだったのです。ところが、総額補填ということが非常に大きく問題とされたがために、元元足りない場合に東京都が措置をするんだというように受け取られて、誤解されていた面があるんだと思います。そういう意味では、制度上予定する総額補填の範囲は、交付税と同じように、極くわずかな領域のはずだったのです。都と区の間では所帯が大きいので、その額が結構大きな額で、例えば、300億円だとかを一般会計から借り受けることがあったものですから、非常に大きな問題とされたということです。

地方交付税の場合は、国として自治体にやってほしい事務がありますよね。補助裏もそうですし、基本的に法律で決められているものとか、その必要額を積み上げていって、マクロベースでこのくらい出ると。ところが、国税の一定割合が足りない場合にどうするかということで、様々な地方財政対策というのが入ってきて、なんとかそのミクロベースの積み上げとマクロベースを地方財政対策で調整して、地方財政計画で整合性をとって、財源保障というのをやっているのです。都区財政調整制度の場合は、当然基準財政需要額の積み上げとその52%というのがずれてくるとということが十分ありうると思うのですけれども、ここは一律圧縮で対応するということですか。

結局地方財政対策で、例えば、後年度の起債の充当率を引き上げますといえ、それは当然都と区にも適用されますので、その分は、いわば財源的には、一般財源の負担が減る形になるわけです。そういう調整が全部終わった上で、都と区でどのような配分をするかというときに財調制度になりますので、それを分けていくときには、都と区の間では、まさに調整税の配分割合をいくつに

すれば、特別区の需要が確保できるかということになるんです。かつて 52%が 44%であったとき、昭和 51 年度からずっと同じ 44%であったのですが、それは淡々といったわけではなくて、都と区の間で争いがあって、44%ではとても足りないということを毎年区の方が言って、大きな財源争いをしながら、その都度、妥協をして、合意をして、結果としては 44%のままで推移してきたということです。そうしますと、結局 44%の中で基準財政需要額の見直しをして、今まで算定した内容をもう少し縮小して、44%の中に納まるように調整をするということが、毎年のように行われています。

それでは、財源保障になっていないじゃないですか。

それは、全国のどの市町村でも交付税で算定された需要額が足りないときに初めて、交付税を出すということになっていきますので、国の計算としては、都と区の基準財政需要額の算定はトータルでは足りているわけです。ですから、その範囲である。例えば、不交付団体は当然交付税上は収入超過であっても非常に苦しい財政のやりくりをしているのですけれど、あくまで自分の税の中で調整をして予算をつくる。それと同じことだという理解です。

区の方もそれでいいのですか。

それは国との間のことであって、都と区の間ではもちろん、区にもっとよこさなければ区の仕事ができないということで、区の方は言うわけですね。そこに、都と区の間で争い事が常に付きまとってくるのです。

特別区の財源保障ということは、国の特別区に対する財源保障を言っているのですか。都の区に対する財源保障ではないのですか。

財調制度を通じて区の財源保障もするというのが、国の考え方です。地方交付税では、都と区を一緒に保障してあげます。そうしたら、区はどうするのですかといえば、それは財調制度を通じて行ってください。したがって、交付税と財調制度はパラレルに、交付税に準じた制度としてつくってあります、というふうに説明しています。

一般的な地方財政対策は、特別区を抱える広域自治体である東京都に対してはなされるのです。

その限りで国の特別区に対する財政保障は達成されているということですか。

そういうことなんでしょうね。

都の区に対する財源保障は、この制度には含まれていないということですか。

都と区を一緒に考えれば保障しているので、都と区の財源の中で区にちゃんと必要額を渡すことで、区を保障しなさいという関係です。ですから、東京都がこの制度を通じて特別区に財源保障をしなければいけない、そういう制度

になっているのです。

要するに国と違うのは、国の場合は一応国税でやっているんですよ、国税の性質は争いがあるけれども。しかし、この場合は都税でやっているように見えるけれども、本来の府県税でやっているわけではない。元を言えば、本来ならば市税相当分なわけで、それをたまたま都が徴収してやっているわけだから、何も保障する制度ではないと思うんだよね。東京都がやるんなら都税でやりなさいと、そのかわり都税というのは府県税ですよと、それならば話は分かりません。そうなっているわけではないでしょう。だから東京都がやっている理由は、23に分かれていて、23でお互いに集まって、調整して配るなんてできないから、そうではない主体を作って、そこでやることを考えるときに、東京都みたいのを考える以外ないと。別に抽象的な配分機構はできないと、僕らそのことを考えたことがあるんですけども、結局東京都にさせていると、そういう仕組みでしょう。

結局、東京都が上下水道なり消防なりという市町村の事務をやりますので、その財源というのは市町村財源を充てなければならないということで、東京都に市町村財源を渡さなければいけない。そういうことで、都と区の財源を分けなさいということになるんですね。そういう考え方からすると、区の方が度々言っているんですけども、都に残す事務に必要な財源を都に残して、残りは区の財源だということで、財調の配分割合を決めるべきだというのは、そういう趣旨なんです。いずれにしても都が持っている事務に充てるものは、逆に財源を保障してあげなければいけないということで、都と区の間で解決しなければいけない。

今度の改革の理屈としては、協議ではなくて、法定で定まっている消防とか、上下水道のような仕事は、23区についていうと、23区の方が基礎的自治体だから、そこで仮に東京都がやっている仕事は広域的な仕事になっているのと違うの。

東京都が、23区全域を見た広域的な仕事として、通常ならば市町村がやるものをやりなさいということで行っています。

擬制みたいになっているんだけど、わざわざここを基礎的な自治体と決めて、それで東京都の仕事を限定的に考えたということは、留保されている仕事というのは、東京のようなところについて言えば、23区について言えばね、それは広域自治体としてやる仕事だから、本来は府県税でやるべきなんだよねと思うんだよね、論理的に言えば。

通常そのように作られていますし、それが一番すっきりするのですけれども。

すっきりすると思うんだよね。ともかくね、分けて安定的にやれと。そう

いう話になったんだと思うね。だけどそれはまだすっきりしてゐるわけではないんだよね。議論とお金の配分の関係がね。

一番すっきりしないのは、東京都が上下水道とか、消防とか法律上決められているものは、確かに都の事務だということなんですけれども、それ以外に都が何をやっているのかということがですね、全体の都の事務の一部にしかありませんので、それが府県財源でやっているのか、市町村財源でやっているのかという説明がされていない。ですから、先ほどご紹介した1兆円という都に残ったお金は、一体何の事務に充てているんですかという説明がないというのが、分かりにくくしている最大の点だと思います。

会長 先ほど提起された問題点で、今日ある程度お答えできることがあったらお答えしてもらってから、議論を進めましょう。

ご質問は8項目ほどあったと思いますけれども、その内の最初の、不足分をどうするのかとか、総額の保障については今ご説明したような内容です。それから、財調の算定の中で、知事査定で決まる部分があるというご指摘があったんですが、これは財調の実際の細かい算定をする中で、通常ですと先ほどご紹介したように、単価掛ける数量がいくらというように積算の根拠が書いてあるんですが、補正をするときに「知事が算定する額」という表現がある部分があるんですね。そのことが知事が政策的に意図的にやれる部分なんじゃないかというふうに誤解されている部分なんです。あれは、「都区財政調整」という本に書き込むときに、一般化した形で、書ききれないものをそのような表現にしているのですが、実際には算定の考え方というものが一応あって、その考え方については、それを入れたときの都と区の協議の中で、そういう入れ方をしましょうということによって決まっている部分だということでご理解いただければと思います。

交付税の不足に対する保障の問題については、先ほどの議論の中での答えになります。補助裏等の自己負担分をどのように補填するのかというご質問がありましたけれども、それについては、国の制度が今後変わって、例えば、三位一体の改革で、税源を移譲して国庫補助金を削減するということになると、当然区の需要額としては一般財源ベースで増えますので、財調上は基準財政需要額を多く算定するということになりまして、税源移譲した分、それが区税にすれば基準財政収入額が増えます。差し引きそれがプラスなのか、マイナスなのかという計算になりますので、交付税と全く同じでございます。

都の減税が区に影響するという問題については、先ほど申し上げたとおりなんですけれども、政策減税という領域についてどう考えるのかということについては、区側としてはあくまでも調整3税というのは共通税であるということ、区の固有財源でもあるので、東京都が任意に政策減税しては困るという立

場です。先ほど経緯のお話があったように、区の中でもいろいろな考え方があって、都心区の方からすれば住民がとても住めないほど固定資産税が課せられていて、住み続けるためには減免してもらいたいという声にどうやって応えるか、さらにそうやって重い負担をしたものが、財調制度を通じてみんなよその区にいつてしまっているという住民感情、それらを踏まえると、どうしても固定資産税については減免をしてもらわなければ困るという立場になりますし、周辺区からすれば、例えば、同じ資産価値があれば、周辺区の住民であれ、中心区の住民であれ、同じ税負担であるのだから、あくまで公平だと言います。背景がいろいろありまして、政策減税で一本化できるかというのは、いろいろ議論のあるところだと思います。

それから水平的な調整の中で、区の側がどのような理解をしているのか、算定のあり方なり、使い勝手がどうかという問題についても、千差万別だと思います。大きくはやはり、自前であれば恐らく大きな財源がある区とどうやって財源がない区とに大きく分かれます。それからもう一つは、今いろいろありましたとおり、算定が非常に細かくてわかりにくいというのは、確かなんですね。議会での審議の中でも、わかりにくい中で、交付金がいくらなのかというところでどうしても議論が収斂しがちなものですから、交付金の多い少ないを巡って不満が溜まるというようなことがあると思います。いずれ先生のご指摘にもあるように、もし機会があれば、直接現場で財政課長等がどんなような対応をしているのかについて、聴くことができるような企画をしたいと思っております。

最後に今後の議論として、今の財調制度の延長線上で議論するのか、あるいは大胆な発想で議論するのかということですが、これは勿論、制度調査会の場合ですので、自由なご議論をとというのが今までのお話でございます。ただ、今の制度自体が過去からのいろいろな議論を積み重ねて、かつ、交付税とパラレルにということ、いろいろな議論が組み立てられておりますので、まず今の制度が作られた中で実現していないことについては、区側としてはどうしても解決したいという思いがあります。冒頭、申し上げた、区長会として現行の財調制度についても見解を示していただきたいというのは、その辺にあるのだと思います。その上で、よりよい抜本的なあり方があるのであれば、それは十分ご検討していただければありがたいと思っております。以上です。

**会長** 皆さん方、どうぞ。

区長会では平成17年度中に解決しなければならない都区間の問題があって、それについて制度調査会から何らかの意見を、今年の夏ごろまでにとのお話がありましたよね。そのお話はきわめて抽象的で、しかも時間も無いんで、都と区の折衝の内容のどういう部分について制度調査会としての意見が欲しいの

かを答えてもらいたい。

前にもお話ししましたように、まだ、都と区の議論が今月いっぱい一通り全部の議論が一巡しますので、それを整理して改めてご説明する機会を設けさせていただければと思っております。区の方としては、先ほども申し上げた 1 兆円で東京都は一体何をしているのかということをはっきりとしない限り、都と区の役割分担というものは明確にならないし、財源配分についてもきちんとした理解ができないのではないかと考えているんですけども、なかなか埒があかない状況であるということをございます。そういう中で、現行制度というものをどういうふうに理解をするのかについて、制度調査会の先生方にも是非見解を示していただけないかという声は出ております。さらに区長さん方のご意向というものがお示しできればと思っております。

**会長** 間もなく一応 1 ラウンドが終わるだろうから、改めて何かあればこの場でご相談すると、そういうことにしておきましょう。とりあえずこの問題については、それでよろしいでしょうか。

前から言っているんですが、大都市地域の行政の一体性及び統一性を確保するというのは、現に東京都が一体的に処理をしている仕事、これはよく分かるのだけれども、それで問題になるのは、今の都区財政調整制度を特色付けるときに、この大都市地域の行政の一体性及び統一性の確保ということと言わないと、都区財政調整制度の説明ができないんだろうか。私は、都区財政調整制度のうち、東京都が代わってやっている部分については、23 区を一体に掴まえて、仕事をやっているんだからそうだと思うんだけど、いわゆる水平調整部分について、23 区の一体性なんてことはあるはずがないんじゃないかと思っているのね。国の交付税だってそんな言い方はしていないから、だからこの一体性というのはどこに、つまり都区財政調整制度とのからみで、一体性というのは何のことかということを知りたいんだけど。私の理解は、ちょっと今言ったような理解なんだけど、23 区分について一体性なんて有り得ようがないんじゃないかと。だって、一般財源を一種保障している仕組みだから、何に使おうが 23 区でそれぞれお考えくださいと言っているわけでしょう、そんなこと一体性なんて関わるはずはないと。一体性というのは、東京都がやっていることで確保されているんだから、23 区に一体性の議論はいらんんじゃないかと。そういうふうに思えるんだけど、それはどういうふうに理解されているものだろうかという質問なんですけど。

一つは、「大都市地域の行政の一体性及び統一性の確保の観点から」という文言は、あくまでもそういう観点から都が処理すべきものは都が処理することに使われているだけですので、直ちに一体性・統一性の確保の観点から財調制度というようになってはいないんです。ただ、財調制度の説明の中で

は、まさに一つの大都市地域の行政を複数の自治体でやることであるので、この大都市地域の中では行政水準が均衡でなければならない、要するに同じことをやろうとすれば、できるだけ財源は付与しなければならないというようなことが言われておまして、そういう意味で、この区域の一体性ということが使われているのだらうと思います。その面では、財調制度を通じて財源を均衡化させますので、均衡化させれば、もし仮にA区でもB区でも同じことをやろうとすれば、同じことができる状態にして、あとはそれぞれの区がその地域の中で自主的にどのように組み立てるかというふうには制度を作っていると思っております。

とてもそれは一体性ではないと思うんだけど。ちょっと議論を変えて、国の地方交付税の適用上、合算になっているでしょう。あの時に府県分と23区分を合算することになっているんだけど、23区分と言われている部分は、23区を一つのものとして考えているの、そこで一つになっているという考え方は、どういう考え方になっているか、知りたい。

23区の地域に、一つの大きな大都市があったとしたらばどうかという計算です。

それを国がやるときには、23区のデータを集約して、東京都から取っているの。

東京都が勿論提出するんですけども、その基礎的データは区から集めています。

そうするとあたかも一つの市が存在するようなことを前提にして、計算をして、その額と府県分とを併せて超過していると、そういう計算になっているから、この仕組みの中でいうと23区は一つだと考えられているんだよね。

そうです、一つとして計算されています。

想定上は市があると、一つ、23区と、なんか解らないけれども。それで計算されているから、国の方の扱いについては、ここは一体的に考えられていると言える。それと、さっき言っている都区財政調整制度の水平調整が一体であるというのは、違うんだよ。そこはちょっと切り分けがあるんじゃないかというふうに、僕は感じているんだけど。他の方どうでしょうか。

まだ定見がないのですけれども、忘れないうちに指摘しておきたいと思いまして、先ほど地方自治法第282条の条例の話がありましたけれども、都が一方的に都の条例なんだから都が決めているのかという話ですけども、あまり実益はないかもしれないけれども、法律論としてはそうではないんじゃないかなとも思えるのですけれどもね。いわゆる都だけの自己完結的な条例ではないわけですから、法の趣旨からいって、そういう意味では自主条例というよりは法律の規定を執行するための条例だから、委任条例に近いようなものであって、

だから勝手に都区協議会の設置趣旨をないがしろにするような内容の条例は法律に違反するというものがありうるのかどうか、そう簡単にあきらめるべきではないんじゃないかと思う。

協議事項なんじゃないの。

それから先ほど来の議論だけを聞くと、府県と市町村の分離という原型が、この資料の表でいう一番左端にあるわけだから、なるべくこれを右に持っていくべきだと。大都市の一体性で、都がやる事務に関しては広域自治体としての都の財源でやるべきだ、そういう話ですよ。これを分離型の徹底と名づけると、さっきの意見で示唆されたのは、むしろ共同というか、融合型というか、融合型は開き直って共同なんだと。都域、23 区域内で行われている行政事務というものは、いろいろな行政主体がどうしても共同でやらざるを得ないものだというふうに割り切るのが、もう一つの形考え方。

今おっしゃっている共同と言うのは、都と23区をひっくるめて共同なんですか。

そこはまあ今からたたいて。だから、共同の事務なんだから、共同の税があつていいとかいう議論、あるいは都と区の関係も自治体同士の協議という仕組みがせつかく設けられたのだから、今までは上下あるいは内部団体という関係で都が仕切るみたいな制度であつたけれど、新たな制度改革で自治体間協議とかですね、これがうまくいく保証は必ずしもないんだけど、新しい仕組みとしてできてきている。また、共同事務、共同税という新しい制度、理念に沿って、徹底してそれで行くというのは、分離型原則と対極にあるものとして、一応置いてみてですね、利害得失を議論するというのも一つの方法かなと思つたんですけども。融合型というのがそれぐらいのおつもりでおっしゃっているのか、あるいは、例の分権推進委員会の初期での議論を思い出したんですけども、機関委任事務を廃止しろと言ったら、国の側は新たな概念と言って共同事務と言い出してね、それが結局、事柄をあいまいにするだけではないかということで蹴つたんですが、しかし、そういう本質が、今から思えばですよ、ないこともないんですよ、機関委任事務という事柄として、分けちゃえばいいというだけでいいのか。分離型の考え方では。

いや、この流れは、そういう流れにしますけれど、まだ分離型を主張しているわけではありません。

現実性ということを見ると、共同性というのも、もう一つ置いておいた方がいいという気持ちもあるもんだから、先ほどの考えを確かめたかっただです。

どういうふうにお考えなんですか。

私自身は、さっき保障ということで、国の区に対する保障ということと、

都の区に対する保障ということをかなりごちゃごちゃにしていたので、その認識がまず間違っていたことがあるんですけども、それは恐らくナショナルミニマムとか、所得再分配で一定の標準的なサービスを提供して、生活を保障しようとする再分配に関わる問題を、区がそれぞれの基準で担うべきなのか、あるいは例えば、都の大都市としてのスタンダードを設けてもいいとか、それはやはり国の基準を最低として後は裁量でやるのかというような、その問題とかなり関わってくるのかなというふうに思っているんです。私自身はどうも、こないだもある区の方に聞いた話ですと、特にそういう低所得者対策とか福祉みたいなことに関しては、なぜ同じ区なのにあっちの区とは違うんだということで、介護保険制度なんかはかなり混乱しているとの話を伺ったりしているので、まず一つ、ナショナルミニマムの保障ということで国の財源保障があってもいいと。そのときに、先ほどのお話にあったような23区を一つの大都市として合算で、交付税の算定をしていいのかどうかという話の一つですね。

次に、都として、一体的にという場合に、それをその一体的に大都市スタンダードというようなことで財源が足りないところに対して保障していくというようなフレームというのがもう一つあってよくて、そこにその独自のその財源保障のあり方というのが、もしその都と区の間で協議できるのであれば、そういう制度というものをに入れていくのがもう一つあるのかなと思っています。

今の議論をやっていくと、私の議論ではないけど、同じことになると思うんだよね。共同税的な発想で、東京都の23区を入れたらどうなるかということ、その税についてはちゃんと別会計にきなさいと、きちっときなさいと。それで分けなさいということになるからね。実はどちらから言っても、そちらの方に向かおうとするとそうなる、共同税的な発想になったら。23区に限ればともかく違うんだけれども、東京都を入れたらどうなるかというと、その部分について明確にして下さいよと。その会計はきちっとして下さいと。だからたぶん一緒になる、というように僕は思うし、今回の法改正の精神でいったら、少なくともそちらの方に近づくような努力をお互いにすべきなんだよね。そういう話なんじゃないかと思うんですけども。

そこでですね、ナショナルミニマムというのが地方交付税の基本的なベースになるのですけれども、財調制度ではどうなるのかということ、ナショナルミニマムはもちろんという考え方になるんだと思うんです。実際に法改正のときも、特別区の財源保障を財調でやるといった場合の財源保障の水準をどう説明するかといった議論があったのですが、そのときに、例えば、ナショナルミニマムに対して、アーバンミニマムという大都市の基礎的な需要があるのではないかといった議論がありました。さすがに、国として、交付税と違う保障水準というのは設定できないということで、その考え方は横に置かれているんです。

ただ、実際には、都と区の財源を配分するための仕組みなので、需要額として捕捉すべき範囲も実際の需要も、交付税で算定している需要額よりも大きいんです。ですから、どうしても交付税の需要額どおり算定してしまうと、お金が大きく余ってしまって、余ったお金がどこに行くかという、今の仕組みで言えば都に残ってしまうわけです。ですから、当然交付税以上の需要を区の需要として算定しなければならない仕組みになっているということです。

会長 他の方々、何か。

今、区としては、平成 12 年度改革で、財調の率が 44%から 52%になった。それは清掃の収集運搬をやりますよとか、処理もやりますよとか、仕事が増えたということと、一方で収入面もいくつかの税目が区税になりましたね。その辺を総合的に考えて、52%になったと。その 52%が少ない、もっと例えば、これを 55%にしてほしいとか、そういう主張なんですよ。それを理論付けようとしているわけですよ。そうではないのですか。

いや、それは、都と区の事務配分を明確にしてもってくるなら、区長会としてそれを検討して、議論をするということなんです。ところが、突然、52%で全て都議会の決着がつかましたと持ってきて、それで積み上げをもってきちゃっているから、大騒動になったんです。都は何があって 48%で、区はどうだから 52%だという、そういう根拠は全くなしに、突然 52%というものを提示して、そしてこれが最後ですという話になって、もうどうにもならなかった。とにかくそれまでの間、どんなに折衝してもどうにもならない、それで時間切れで決着したんです。平成 17 年度中に必ず、中身が整然としているかどうかは別にして、とにかく役割分担を明確にした上で財源配分をするということを決めなければ法の趣旨に反するであろうということを、都区協議会の場で合意しているんです。ところが、今もって事務レベルでは、もういくらやったら折衝にならないというところなんだと思うんです。

事務配分を明確にしてという抽象論で今来ているわけですよ。もう一つ具体的に、例えば、清掃等をやりだしたと。

清掃の額を乗つけたのが、丁度 52%になるようになっているんです。

都はそういう計算をしたんでしょうね。結局、ずっと長年続いた 44%が生きているということですね。

だから都の方はもう曖昧のままというのがそのまま残っているから、区だけやって、都は何にも出さないのでは、区も承知しないし、説明できないし、法の趣旨に明らかに反している。

審議をしてもらえればいいんです。法律どおりやれと。

財調の歴史は盛衰の歴史でもあるんですが、ここに来ているんな課題ができて、制度調査会の先生方に理論的といいますか、理屈ベースで、きっちり 1

回整理をしてもらって、バックボーンをつくっていただけないかというのが、私は主旨だというふうに受けとめています。先ほどおっしゃっていたようにいろんな観点を、そういう見方もあるんだと。そういうのを含めて、8月というか、9月というか、いずれにいたしましても、今の制度は平成17年度末までには財政制度としての決着をつけるということが、都区での認識になっていますので、遅くとも平成17年財調に入る前に、一定のお考えを示していただけたら、大変ありがたいなというふうに考えておるところでございます。

会長 時間が迫りましたので、本日は一応財調についての勉強会は以上です。よくいろいろまとめてくださっていると思いますので、少し各人で勉強して、いろんな問題を提出するといたしまししょうか。

## 2 今後の進め方について

会長 それで、小委員会の報告とかありますか。今後の抱負などを。

小委員会は、4人の委員ということですので、3月31日に、まず第1回目を開かせていただきます。4人の委員の日程を前提として開催させていただいて、月に1回程度くらいを予定しています。こちらの親委員会が開かれたときに、適宜報告をあげるという形にさせていただきたいと思います。

会長 私どものこの全体の会議、4月23日午後6時からということになっておりますので、次回のこの制度調査会に対して、事前に小委員会がお集まりのようですから、そこでどういうことを議論し、議論すべきかということについて若干検討してもらって、少しここが足りないから埋めようとか、そういう話をしていただいて。そういうことでお願いしてよろしいでしょうか。だから、自由にいろいろ議論してもらって。

お時間なので、今日配りました参考資料について、ご説明します。

首都建設法の関係の官報をまとめたものでございます。昭和25年6月に、住民投票に付された上で首都建設法が公布されております。首都圏整備法のできるまでの間これが生きていたわけですが、目的のところにありますように、東京都を首都として建設することという目標になっております。首都建設計画は、「東京都の区域内において重要施設の基本計画を定めるもの」ということで、定められた計画として公告された個別計画が14本ございます。いずれも中身を見ますと、主に23区の区域内の計画でございます。トータルしてみますと23区を一つの区域として計画されているのではないかと、それから役割分担を想定して計画されているのではないかと感じが致します。

具体的に言いますと、「塵芥焼却場建設に関する計画」です。1号の蒲田から始まりまして、9号の江戸川まで、主に23区の周辺区に配置するという計画になっております。「学校施設に関する計画」では、小中学校を23区に限定して

おります。次に、「上水道に関する計画」では、計画の基準は区部全域を対象としております。「港湾に関する計画」はちょっと変わっておりまして、計画の目標として「東京港を東京都、千葉、埼玉、群馬、茨城、福島の諸県及び長野、山梨県の一部を陸上勢力圏とし」というふうに目標の区域がだいぶ広がった計画となっております。

また、「都営住宅年度別建設数」ということで、都心3区と足立区の年度別建設戸数を表したものです。今の首都建設法は、昭和27年から昭和31年の期間でした。ここの辺で足立区の建設戸数の傾向が跳ね上がっております。

平成10年度末の23区内の「都営住宅地区別管理戸数」では、合計で足立区が最も多く32,883戸、次に江東区20,511戸となっております。いわゆる周辺区に多く都営住宅が存在するという実態になっております。

低所得者層用でしょう。

都営住宅ですので所得の制限がございます。

集中させたんだね。

会長 以上でよろしゅうございましょうか。ありがとうございました。事務局のみなさんごくろうさま。