

この会議録は事務局において発言の要旨をとりまとめたものです。

第 16 回 特別区制度調査会 会議録（平成 19 年 7 月 12 日開催）

1 税財政制度について

会長 はじめさせていただきます。本日は、前回に引き続きまして税財政制度について、事務局の方である程度の資料を整えていただいていますので、これに即して議論していきたいと思います。それでは全体の説明をお願いします。

今日は資料 1 とサブ資料があります。前回説明した内容をコンパクトに整理し直して、また、前回いくつか質疑がございました部分を補足しまして全体を改めておさらいをさせていただければと思います。資料 1 ですが、一番の財政の自主性・自立性というところについては、第一次報告の中でこういうことが触れられていたということであらためて書いてみました。これまでの考え方と現状ということで、「東京大都市地域全体を一体的な視点から捉えた地域特性が形成されてきた。それぞれの財政力に関わりなく同一水準の行政の確保が求められ、東京大都市地域独自の財政調整制度が考えられ適用されてきた。」それから、「新たな制度の構想にあたっては、特別区間に現に存する地域特性を踏まえながら、分権時代にふさわしい財源の安定的な確保を可能とする税財政制度が必要である」という内容でした。それで今回、シナリオにおける考え方の検証ということで、シナリオ 2 とシナリオ 1 を提示していますが、財政調整に係る部分について、どのような整理ができるのかと考えてみたところです。シナリオ 2 については、財政調整制度は廃止されるということにして、地方交付税制度が個別適用されるという絵柄になるということです。それが第一次報告では、「都が担ってきた市の事務及び都が課してきた市税等のすべては、市となった各特別区にそれぞれ引き継がれる。また、東京大都市地域だけに適用されてきた現行の都区財政調整制度も廃止される。その場合、都区制度のシステム転換に伴う新たな方策を模索することが必要となろう」というふうに書かれております。シナリオ 2 の検証ということで、このあと参考資料について説明いたしますが、地方交付税を個別適用いたしますと、数市、いくつかの東京 市において著しい財源超過が発生する一方で、多くの市において現行の行政水準を維持する財源が担保できないという状況になるということです。青色 印で書いてあるのは、その場合での課題ですけど、調査会の第一次報告で新たな方策を模索することが必要となろうといった、新たな方策というのがあり得るのかということにして、交付税に代わる仕組みが考えられるか。また、一般市の制度において財政調整を行う根拠を持てるか、ということがここでの課題となろうかということです。先に参考資料について説明したいと思います。前回出した内容をグラフにして見やすくしました。一枚目の参考資料 は、前

回出したときは、区別試算を 1 と 2 に分けまして、大都市事務分を区案ベースと都案ベースとの二つに分けていたのですが、今回は前回説明させていただいた現に執行しているベースでの内容に絞って整理させていただいています。現行の交付税の算定ですけど、23 区一括ですると財源超過額が 7194 億円あるという姿となっております。区別試算を行った結果で見ますと、普通交付税の算出方法は団体ごとに基礎数値を穴埋めしていけば答えが出るという表がありまして、それに基づいて区別の試算をしたと。ただし、色々な前提条件を置かざるを得ませんでしたので、現在の算定条件をベースに様々な前提条件をおいて試算したと。区別に計算することによりまして、約 2400 億円程度現行の算定額より上回るようになります。これは必然ということではなく様々な前提条件を置いた結果ですので、前提条件が変わればこの姿も変わるということでも理解をいただきたいと思えます。それから人口の数値は直近の 17 年の国勢調査人口で試算している分、12 年国調で計算している 14 年度算定区分より需要額が増えるという結果となっております。

需要額については、東京都が行っている大都市需要額を加算したとありますのは、東京都が 1 兆円ほど留保して大都市事務をおこなっていますが、それをベースに交付税上算定項目が府県分として算定されている項目を市町村分に付け替えて加算したということで、これが 900 億円ほどですが、実際の都が担っている事務からすればかなり低い額です。現在東京都と特別区は合算算定ということにされている府県分と市町村分というのが役割分担できれいに分かれていないので、合算されている中をトータルでみると、東京都の事務は基本的には府県分で算定されています。府県分の算定項目にないものについては市町村分で算定するということになっていきますので、必ずしも今の府県分、市町村分の算定がそのまま府県分、市町村分ではないということを踏まえて、市に移すべきものは移したという考え方です。交付税では、平成 13 年度からだと思えますが、臨時財政対策債を需要額から控除するということが割り落しをかけております。その分は償還費を翌年度以降につけていくことで全体としては帳尻があうことになっていて、その分が 1700 億円ほどあります。交付団体の場合には翌年度以降に償還費が措置されますので、交付税の措置を待てばいいということですが、東京都と区の場合には交付税が不交付なので、仮に起債を発行するとすれば自ら一般財源で償還していかなければならない。年度間の調整を考えれば単年度で起債を発行することは現実にはありえないので、1700 億円を控除せずにそのまま上乗せで算定しました。

収入額のほうですが、需要額で都の行っている大都市事務分を付け替えることによりまして道路財源が一部動きます。それが 93 億円ほど影響するということです。これらをすべて加味した結果が試算結果として、冒頭ご覧いただきま

した7000億円超の財源超過が2300億円くらいに留まるということになります。これを区別にしますと、交付区12区、不交付区11区になります。これをグラフにしたのが2枚目です。普通交付税区別試算結果となっています。今申し上げた前提条件でやりますと、ちょうど右左にほぼ半々が超過なり不足になるという関係になります。現行の交付税制度では不足分のところには交付税が、財源超過分はそれぞれの団体の財源となります。しかし、U、V、Wというところでは、財源超過の度合いがあまりにも極端にでてきて交付税の姿としては異常な姿になります。下の方は不足額と超過額を抜き出して、どういう姿になるか描いたものです。だいたい半々になっています。

これは交付税算定の際の需要額と収入額を見比べたグラフですが、これを前提に一般財源ベースで今とどう変わるか試算してみたものが参考資料 です。需要額と収入額の比較でなくて、現行の財調をベースに東京都が持っている一般財源分を需要に応じて各区に割り振りまして、それが現行の都区財政制度を適用した姿として、どのくらいの一般財源となっているかが一つ。色の濃いほうのグラフは、参考資料 で申し上げました普通交付税の基準をベースとして財源超過額とか自主財源分をのせて交付税の区別試算の結果でどれくらい一般財源が付与されるか比べたものです。S、T、U、V、Wの5区については、交付税制度を適用した方が一般財源の収入が多くなるということになります。特にU、V、Wについては、現行で想定されるよりもはるかに多くの財源を留保するという形になります。しかし、5区以外では現行の水準を下回ってしまいますので、交付税を直接適用した場合には、現行の行政水準を維持できないということになります。このまま交付税を適用したままでは、下のグラフで赤字で不足額が示されていますが、この分は手当てされませんので、それぞれの区ではこの分の行政水準を落とさないと帳尻が合わない姿になります。一方5区については、とてつもない財源が今よりも増えるということで行政需要との見合いでは異常な姿になります。

このような試算の結果をもとに考えますと、先ほどの資料1のシナリオ2のところに戻っていただきまして、今ご覧いただきましたように、多くの区では現行水準を維持できないということですので、青字で書いたような、これに変わる特別な制度ができなければシナリオ2ではなかなか難しからうということとして、現状で考えますとシナリオ2の適用は難しいのではなからうかということです。ではシナリオ1ではどうなのか。このシナリオ1では、都区財政調整制度は廃止しますが、東京 市相互間の財政の水平調整制度でカバーしていこうという姿を想定するということです。

第一次報告では「現行23の特別区が現状の区域のままで、新たな基礎自治体たる「東京 市」に移行すると仮定している。したがって、東京大都市地域

内の現に存する財源偏在は引き続き残ることとなり、東京都から引き継ぐべき市の税源や「東京 市」相互間における財政の水平調整のあり方等については、別途検討が必要となってくる。」ということで具体的な財政調整についての課題については留保していましたが、なんらかの調整の仕組みが必要であることについて触れていました。

さらにシナリオ1は(ア)と(イ)に分かれて提言されていまして、(ア)というほうが共通で取り組まなければならない仕事の度合いが相当程度強いということで、東京市連合機構を組むという案でした。東京市連合機構を組むという前提で財政調整制度を組み立てるとどうなるかというのが以下 から です。

連合機構が税の課税権を持つことになるだろうということです。赤字で書いてあるのは、そのために特別な制度が必要であるということです。連合機構が課税権を持つための特別な制度が必要であるということです。ただこれも、前回議論がありましたように、もし連合機構が課税権を持つことになると、府となる東京府と連合機構とそれから東京 市と三層で課税をするというような複雑な形になってまいりますので、ここの徴税事務が複雑化しない仕組みということについても検討が必要じゃないかというような指摘がありました。

ですが、その税の課税権を連合機構が持つとして、その課税の規模がどれくらいになるのかということですが、これは連合機構が行う事務に必要な財源と、それから東京 市間の財政調整に必要な財源が確保できるだけの規模ということになるということです。また、連合機構と東京 市の税の配分・所属に関する特例制度を設ける必要があるということです。

ですが、連合機構と東京 市の関係については、事務配分の状況に応じて税の配分割合を決定していく必要があるということです。そのための原則を定める特例制度が必要になるだろうということです。

ですが、連合機構については、東京 市相互間の財政調整を行い、かつ、交付税が保障すべき個々の団体の財源保障については、この東京 市の財政調整の結果としての財源保障機能で賄うということになります。

としては、地方交付税の算定については、連合機構と東京 市を合算して連合機構に適用するということになるということで、それぞれの財政調整、財源保障に関する特例、その合算の算定、それから連合機構を交付税の算定対象とする特例制度を設ける必要があるということです。

ですが、事務配分と税配分の合意形成を図るため、つまり東京 市間の合意をするための調整の仕組みが必要であるということです。そういう調整組織に関する特例制度が必要になるということです。

総じてシナリオ1の(ア)の場合には、現在東京都に置かれております特例の仕組みを、この連合機構に持たせるという形で制度的な解決を図るという姿

になるのではないかということ想定しているということです。ただ、今の東京都と特別区の、いわば垂直的な財政調整ということではなくて、東京市間の調整を行うという中に連合機構との調整が入るということです。冒頭掲げたような、東京市相互間の水平調整制度の範囲の中での特例ということで理解できるのではないかということです。

それからシナリオの1の(イ)ですけれども、こちらのほうは、東京市間で共同の事務処理を行う程度が相当程度低い、ということ想定したものです。その場合には、共同維持機構というような、やや連合機構よりも軽い共同組織でいいのではないかという提言でした。この場合の財政調整制度をどう考えるか、ということなわけですけれども、まずとして、共同維持機構という限りで見ますと、そのための事務経費というのは東京市が負担をしていくということになるということです。そういたしますと、共同処理事務の各区別の需要に見合った負担を求めるとするのが通常の姿になろうかと思しますので、それぞれの東京市の財政負担能力と合致しないという問題が出てくる。これをどうするかという課題があるということです。

ですが、共同維持機構については、やはり何らかの形で東京市間の財政調整機能を持つ必要があるということですが、ただ、共同維持機構は課税権は持ちませんので、その財政調整に必要な財源は東京市の拠出によって賄わなければならないということになります。制度的には、共同維持機構が行う財政調整に関する特例制度、共同維持機構が財政調整を行い得る根拠が必要であるということです。さらに、そこに東京市が拠出をするということについても制度的に担保をする必要があるということです。青字で書いてあるところですが、そういうことになりましたと、東京市に一旦帰属した税を調整財源として拠出することになりますので、これが地方税における受益と負担の原則から見て果たして可能なのかという課題が出てくるということです。

ですが、地方交付税については、東京市に適用するということになる、個別適用ということになるわけです。個別適用となりますと、個々の東京市については全国的なレベルでの財源保障が行なわれることになりますので、その財源保障に加えて、さらに東京市間の財政調整を行うということが理屈として組み立てられるのかという課題が出てくるということです。

それからですが、この共同維持機構が財政調整する以上は事務配分と税配分の合意形成を図るための調整組織がやはり必要で、そのための特例制度が必要である、ということになるか思います。しかし、課税権を持たない共同維持機構が財政調整を担うことが果たしてできるのかという課題があるということです。

前回の資料をコンパクトに整理をいたしましたので、説明が足りない部分が

あるかもしれませんが、本日の議論の素材としていただければということです。以上です。

会長 ありがとうございます。とりあえず、少し議論をいたしましょうか。

これは膨大な時間がかかっていて、説明するとすぐなのですが、本当にどうもありがとうございました。

それで、この資料1ですが、シナリオ2のところでは都区財政調整制度廃止から交付税の個別適用になった場合に、この試算にもありますとおり、今の都区財調水準の一般財源が確保できなくなるため、多くの市で現行の行政水準を維持できる財源が担保されないということなのですけれど、前回の区長さんとの議論でもあったかと思うのですが、最終的に各区が普通地方公共団体としての市を目指すのかどうかというところに多分関わってくる問題だと思います。そうだとすると、一体性の議論と関わるのですが、一体性ということが、仮に実態として、つまり例えば大阪市であるとか、あるいは横浜市と比べた時に、そういった一体性というようなことで特別区制度を維持するというようなことの特異性というのが見出せないのだとすれば、交付税制度の個別適用というようなことを考えていくというのは、一つの選択肢としてはあり得るのかなという話が出てくるだろうと。そうすると、逆に現行の都区財調で、いわゆる都心3区の超過分というのを分け合っているということ自体が、それだけのものを担保しながら23区で、交付税で保障している以上の水準の一般財源額というのを確保することの根拠というものをきちんと説明をしていく理屈がないと、別にこのまま行って、全国のほかの市町村と同じ水準で財源保障するだけでもいいのではないと言われてしまう可能性があるだろうと。現行の水準を維持という場合に、現行の基準になっていること自体が非常に危うくなっているのです、ここの理屈というのをもう一方で考えていく必要が一体性の議論とセットであり得るのかなというふうに思います。それから、下のほうの都区財政調整制度廃止の場合の水平調整の議論なのですが、これについては、第一次報告の時のシナリオ1の(ア)、(イ)というのを前提に、どういう調整制度を作るかということで二つの案が整理されていて、その限りではこういう課題が出てくるというのはあり得ると思うのです。財政調整というところだけを見た限りでいくと、このほかにもいくつかの選択肢というのがあり得るのではないかとこのように思っていることと、そういう意味でいうと、いわゆる課税公権の話と、徴税をする徴税権の話と配分権の話とをどこに位置付けていくかということによっては、もう少しほかの選択肢も含めた議論というのとは可能なのではないかというふうに思った次第です。

会長 ありがとうございます。ちょっと、ご意見伺ってから検討しましょうか。

この資料1の整理はこれまでの議論からいくと非常にスムーズな流れで出てきているのかなと思ひまして、非常に良くできている。そのうえで、もう少し広げたオプションを考えていかないと、なかなか色々難しい点があるのかな、というふうに思ったというのが最初の印象です。

一つは、これまで考えてきたシナリオはある意味で、行政制度の方のロジックでたてられているのですけれども、それに連動して財政制度が組み立てられるというロジックですけれども、果たしてそうなのかなと。行政制度と財政制度はむしろ伝統的には切り離されて設定し得るというものなので、おそらくシナリオ2、シナリオ1の(ア)、(イ)という三つのシナリオとは全く別の、多分財政制度のオプションというのは独立に設定できるのではないのか、という印象を持ちました。つまりここで示されている財政制度のオプションは、一つは地方交付税の単独適用というのと、それから、課税権を持った連合機構というものと、それから課税権のない連合機構という三つのオプションだと思うのです。それはそれなりに合理的な案だと思うのです。それがこのシナリオ1、2、それから1(ア)、1(イ)という行政制度と、連動しなければならないのかどうかというのは、若干切り離せるのかなと。シナリオ2でも、別途財政調整だけを行うということは、論理的にはあり得るのではないかな、というのが一つ目の印象で、逆に言うと、だから行政制度は三つのオプションを出していますけれど、財政調整のオプションは三つに絞る必要は多分なくて、もうちょっと広がりがあるのではないかなと、いわゆる収入公権の話ですね、一番大きいのは。だから、課税公権と収入公権を分けるという考えがある程度成り立っていますよね。日本の間接課徴形態という概念は元々そうですから、要は収入公権と課税公権を分けるという発想は、日本流に言うと間接課徴と直接課徴という概念で整理されてきたものですから、ある程度分けられるかなというのが一つ目の印象でした。

それから二つ目は、その前提として、今までは一体性と首都性という概念できたのですけれども、もうちょっと何かですね、原則的にこう、普通地方公共団体だとしても何らかの水平的な相互の連帯と言いますか、補完と言いかですね、なんか今までの都区間でよく言われていたのは機能分担してきたという議論ですね、区間でも機能分担があったという議論で、ただそれは行政的な意味での一体性ではないので、社会的な意味での一体性が、あるいは、水平間における機能分担という特殊な概念で、これは普通の市ではないのですけれども、要は中心市と郊外市という、外国ではむしろある概念ですけれども、日本ではほとんどなかった概念ですけれども、何らかの別ロジックが無いとですね、そもそも財政調整をやるとか、財政制度を考えるうえでの論拠が出てこないということかなと。それを今までの、人口が高度に云々する議論で読むのか、新た

なロジックと言いますか、原則をもう一つ、財政のためにですね、設定する必要があるのかなという印象を持ちました。おそらく一体性という概念は、団体のほうにずっと適用されてきた概念なのですけども、団体ではないけれども、団体は分立するけれども分かれる。団体は分立するけれども何か同じものをするというのは、統一性の概念でこれまでの法制度上は表現されてきたこと多いのですけれども、一体性無き統一性というのはあり得るのかなと、あるいは、統一性でないとするならば機能分担なのかなと、少なくとも区間で機能分担してきたというのは、区の間では沿革的にはそうみんな思っているというのはあるのかな、という気がいたしました。

三つ目は、財政調整上のシナリオをもうちょっと増やす必要があるのかなと思います。ただ、個別にある様々な具体案を考えるのは非常に難しいだろうなと思うのですけれども、もうちょっと、租税結合と言いますか、租税連合と言いますか、あるいは共有税と言いますか、なんかこう、ただただ自分の所のものを自分の物だと思おうという、けち臭い根性をやめるといふ、仕組みがないかなという気がいたしました。とりあえず以上です。

会長 なるほど。ちょっとやり取りをしましょうか。

お二人のコメントですけど、どんな感じでしょうかね。最初に出ている、私もちょっと気になった、現行の行政水準を維持できなくなる場合の「現行の行政水準」というのは、現行を基準にしていいかってことと、行政水準と言っているものは何でしょうかと。それを前提にするとこうなるのだけど、それ自身が問われませんかでしょうかというの、彼の方から出ている議論ですけど、それ、どんな感じでしょうかね。

これも、今の東京富裕論の関係では、非常に難しい議論がありまして。現在の税収が非常に多いところを捉えて、果たして一般化して議論していいのかという問題と、それから、東京には東京なりの需要があるではないか、これは、どういうふうに証明できるかという問題があるのですが、もうひとつ、これで行政水準と申し上げたのは、税収の中の行政水準ということよりも23区間のバランスの中での行政水準ということにして、どうしても大きな、いってみれば東京市にあたるような地域として形成されてきたので、その中心部と周辺部である税制格差ですので、これはばらしていった時に、中核を持たずに発展してきた周辺区というのはどうしても税の面では自ら補足することはできない。ところが大都市制度の中にあるのでそれなりの行政水準をもたないとならないという、そのへんのところを、どう考えるかといった時に、今の23区をただばらしてしまうと、なかなか難しいのではないかなという論点があるのではないかなというふうに思っております。両方の側面を見なければいけないのかなというふうに思いました。

今のことですけど、参考資料1の方でね、現行に適用した時に、基準財政収入額っていうのは、今で言えば75パーセントでしょ、税収の。留保財源あるよね。それで適用した時に各区の財政力指数っていうのは出てくる。そうするとその留保財源と、交付税上出てくる留保財源がどのくらいあってね、それは都心何区は多いと思うのだけど、それとこういうふうに応用した時に、財政力指数って出てくるじゃないですか、割り算だから。各区ごとに出てくる、それはあるの。

17年度の試算の限りということであれば、率は出ると思いますけど。

大体アバウトで、財政力指数どれくらいの数字になる、0.8超える？

ちょっと数字は出していないので。

うんと低いところと、高いところで、どれくらいになるのだろうか。それ自身を外において、交付税算定上はどういうふうになるのだろうか。どれくらい財政力を持っているということになるのだろうか。小さい町村はみんな0.2とか0.3だよ。多いところ、力あるところは0.8ぐらいだね。そうすると、各23区に適用した時に、そんなにひどい状態ではないのではないかと、つまり、なんか現行水準がなんとなかっていう話ではないのかとここは、というふうになんとなん想像できるものだから、そういう数値があるといいかなと。

その係数は、例えば需要額、収入額の度合いがどうかというようなことで見れば、資料1の2枚目のところの棒グラフの大きさからするとですね、需要額に対する収入額のウェイトというのは、今先生がおっしゃったように、無論2割とか3割ということはないわけです。それなりの収入もあるということになりますね。需要額から見た場合に、財政力指数ということからしても、ここに見えるような数字になるものと思いますが。

なるほど。それが現行の行政水準、今現在の都区財政調整制度でもらっているお金でやっている仕事、全体のことね。

財政力指数っていうのは、財政需要に対して財政収入がどのくらいあるかで測るのですか。

基準財政収入額がね。だから、財政力指数が高いところは、それだけ一般的に言えば、財力がある。25パーセントの部分は大きいでしょ、交付税適用した時に、それは相当差になる、それ自身も。

大きいです。この財源超過区分の分というのは、突出して出てきますので、トータルでは。

しかもこの超過額というのは、基準財政収入と需要の差額であって、さらにその25パーセントの留保分を上乗せしますから、この数字以上に富裕区は金が余るようになるというので、かなり危険な表であって、要は足りない方は、取扱注意の参考資料の2枚目ですけども、見た限り0.7とかそれぐらいです

よね。要は多い方が、むしろ超過額の方が、財政力指数3コンマいくつとかですよね。これはどう考えてももたないですよね。

現在の都区財政調整制度の基準財政収入と需要と言っている時は、現在の都区財政調整制度に留保財源はあるの。

あります。15パーセント。

ここは15パーセントになっているの。留保財源15パーセントはどこで決めているの。

政令です。

政令で決めている。これは、どうしてそんなに低い。

全国を、何千団体というところを相手にした基準財政需要額の作り方と、ここの地域だけの、23団体を見た需要額というのは、おのずと捕捉度合いが違う、つまり基準財政需要額であらかたを拾えるという理屈ですね。ですから、自由財源分で予定するのは全国ベースよりも低くていいと、そういう理屈です。

それを動かすということは考えられるの。これ、一般的に適用したら25パーセントになるわけね。

はい。一般の75パーセントにしろというのが都心区の要望でして、かねてからの。そうすると財源の格差が一気に出るということで。

それで、ある程度切り離せることも可能ではないかと。そうするといろんなオプションがもうちょっと出てきていいではないかというようなコメントだったのですが、それはどんな感じでしょう。

はい、先生からも事前に色々コメントをいただいているのですけれども、それぞれ理屈ベースで考えていく時に、いろんな方法論があり得るだろうということなのですが、それを一個一個詰めていった時に、果たして現実に成り立つかどうかという問題を、一つ一つチェックしていかないといけないかと思うのですが、そこまで分析が仕切れていないものですから、いろんな想定されるケースを基に少し分析をしてみても、もう少し選択肢が増えるのかどうかということは検討してみたいと思いますが、今直ちには、これで新しいシナリオを組めるかどうかということについては、自信ございませんので。

会長 オープンに色々やってみましょう。どうぞ、お気付きの点があれば。

その強制的な仕組みのロジックと、財政調整の仕組みと直結している必要はないだろうというのは、なんとなくそうかもしれないけど、切れていていいのだと正面から言われると、大丈夫かなという気がするのだけど。それもロジックとして別であっていいのだと、元々別なのだと、そういう正面からの議論なのですか。

そもそも財政調整がなぜ設定し得るのかというのは、行政制度とは全然ロジックが関係のないところから出てきていますよね。

しかし、そこがやっぱり関係があるのだというふうに説明としてきたのではないの。発生的にどうだったとか、実際の必要がどうだったとかということとは別に。

連邦制でも単一性でも両方あり得るわけで、およそ行政的な制度とは関係ないし、あるいは首長公選であるかないかということも関係なく、財政調整はあり得ましたし、それから、ドイツ的な考え方から言えば、そもそも一部事務組合との財政調整も可能なわけで、論理的にはですね、概念的にもそうですけど。例えば、一部事務組合にいきなり共有税が配分されるというのはあり得るのです。それからフランスなども、かなり特殊な財政調整って色々あります。いろんなロジックがこう組み合わさってしまって、平衡基金みたいなのを県レベルで設けるとかですね。これはおよそ行政制度とはあまり関係なく成立しているのではないかなと。

行政制度のほうのロジックというのは。

例えば、どういう制度を作るのかということと、フランスで言えば、県の知事が官選であった時とそうでない時とか、およそそういうこととは関係なく、財政のロジックというのは制度的にはあり得ると、あるいは一部事務組合をどうつくるか。

本当のゼネラルな財政調整、地方交付税交付金のようなそういう調整制度と違って、あるグループの。

一般的なものもありますし、個別のとこだけ適用する財政調整というものもありますし、いろんな形態があり得るのです、現実的には。それは必ずしも行政の論理から説明が付かないものが多い。

実質的な根拠は別の理屈なのだけど。最終的には、形式的には説明をつける必要があるのではないか。

何らかの原理は必要です。具体的な、例えば強いタイプの一部事務組合というか、連合機構をつくったからこうとか。そういうものがないから、交付税で。

そこから演繹されるってものではなくて、それはよく分かる。

そういう意味です。別の原理原則が無いと、なぜこういう制度をこの範囲でつくるのかという、論証は成り立たないので、論証は必要なのですけれども。

そこは専門家が自由に構想して、ベター、ベストの、23 区の調整制度を考えて、これで行こうと。もう一回作文はする必要はある。

そのの依って立つ原理が何か必要だとは思いますが。

そうすると、現在の都区財政調整制度も、違ったふうに説明可能になる？我々が今までこういうものだと説明を受けてきているのだけど、都区財政調整制度とはこうだと言っているのだけど。今のようになると、今の都区財政調

整制度の再解釈は可能かもしれない。行政制度と言った時の内容にあるのだけどね。一般的には、23区はどこだってやらなければいけないことがあるのではないかと、あんまりそういうサービスに差をつけてはいけないのだというような、非常に単純素朴な話で、みんな分け合えて、最低限確保しようと、そういう議論やってきているわけね、基本的に言えば。もしかしたらそういう議論ではない議論が可能になるかもしれないと。

例えば、23区間で同じような行政しなければいけないというのは、都に留保されている事務があるということとは、実は関係がないのです。都に留保されてないものでも、同じ事務、同じサービスをしなくてはいけないということなので、実はロジックは行政制度とは別のところからきている。少なくとも都区制度とは別のところからきているのです。あえて言えば、統一性の概念からきていると言った方がいいです。だから、そうでも切り離さないと、交付税の単独適用、これは絶対にもちません。これだけは絶対にあり得ない。

会長 そうすると、これから色々構想していくのだけれども、何人かの区長さんたちが将来は普通地方公共団体になっていきたいと、その場合だって財政調整のあり方については、僕らが想定している以外の仕組みも考えられるのではないですか、ここは。そういうことによって、普通地方公共団体になっていく道筋もあり得るのではないかと、ということが言える、もしかしたら。それは、今までの話と全然違う。だから、相当違う道筋が描けるので、もうちょっと我々は大胆になれるね。非常に今までは慎重を期していたのだけれども、個別適用を今すぐストレートにやることは問題だということは分かっているので、そうではない仕組みをここで作り得るのだったら、普通地方公共団体はストレートにこれしかないと考えてはいけないのだと。違う仕組みはあり得ると考えると、オプションが広がる、もしそういうことが可能ならば。

その具体的には、シナリオ2をとった場合であっても、東京市間での水平的財政調整の仕組みを何らかの形で考えるということになる。そうすると、そのための何らかの調整組織なり、機構みたいなものは作るけれども、それは連合機構とか共同維持機構とは異なって単純に財政調整だけをやる機構だというイメージ。

そうですね。要は共同維持機構も連合機構も、自分の仕事があるわけですね。ですから、自分の仕事がゼロというバーチャル機構になるわけです。

財政調整をするだけの連合。

ただ、その別機構はいらないのです、本当のことを言えば。要は特別区協議会で議論さえすればよい。で、分割してしまえばいいわけですから。この前の区長さんの態度から見ると、およそ彼らで調整がつくとは思わないですけれども。

前に僕らが「特例」市とやった時の、あのイメージに近いの、今の話は。だから算定式を持っていて裏付けてもらえれば配れると、そんなものは、特例を作ることはないではないかと言ったのだけれども、皆がイメージ沸かなかったものだから。何とか公的な組織を作れと、それはメカニズムだけなのだね。でも組織を作れという、何か機構みたいものを作らなければいけないと思ひ込んでしまう。

規約の時に、決めてしまえばいいのです。

そうそう。原契約にしてしまう。

もう一回、確認だけれども、特別区は一般市になると、一般制度になるという事は、それは行政の論理で、個別適用の交付税のそれは全然別、切り離して。逆に言うと論理的には普通の市町村が、例えば、四国の市町村が何かチームを組んで一旦個別適用で交付税をもらった後に、調整しましょうとやっても、良いはずだと。

そういうロジックも絡めておけば、一般制度として出来るのではないかと。

なるほど、分かりやすくなりました。頭の体操にも良いけれども、もっと自由になりましょうという話だな、固定観念から。

そうなった場合は、今までの23区の区域だけで完結する話でなくなる可能性も。出たり入ったりというのもあり得ると。

それが最大の問題で、要は多摩も入れて調整しろと言われたら、まさにそれを支えるロジックがないと、多摩まで調整しましょうと。

しかし、多摩ぐらいで食い止めていたら、まだ得だというの。

23区の中が問題なのね、今度は。

あそこは外すとか。

それは原規約の時、どういうロジックを立てるかですよね。

そうだね。

この理屈だけれども、個別適用は持たないというのは、あまりにも極端な数字だからということですか。

財政力指数が余るほうが、足りない方は全然問題ないと思います。

それは、政治的に持たないという話。

政治的に、持たないと思います。

理屈上、例えば、選挙区定数の不平等が3倍くらいならば良いけれども、30倍にもなったら持たないというような話。

あれは、別の意味で政治的に持たないから3倍になっているわけです。是正する方が、持たないのですけれども。

一番大きくて3点いくつになるの、財政力指数は。泊村が1.6(平成16年度)くらい。あそこは裕福だから。泊村は原発があるから。ここで一番のとこ

るほどのくらいになるものかね。3以上になる。

3.49です。

3.49。ちょっとこれは持たないね。ちょっと異例な数値になるな、いかにも。泊村だったら認めていいな。泊村くらいだったらいいだろう。

原発があるのだったらいいですよ。

3.49は認められるかね。

原発は、数字に出ない負担を負っているわけですから、基地と一緒に、それは持ちますけれども。

あっても、それは理解できるけれどもね。昼間人口くらいでは無理だね。

交付税が個別に適用されないとすると、その話と一般市という話は、行政と財政は別々だと言っても、そもそもそういうように言うと一般市になるのは何なのという事ですね。

それは、当に一般市という概念では。

そうすると、今の特別区だって、都との財政調整があるということだけを切り離せばいいという話で考えればいいわけで、シナリオ1とか2とかという話は、あまり関係ないという。

ただこれ、共同事務がどこまであるか。

共同事務という話はもう一つあるのですが。もう一つシナリオ2の方でいうと、本当に都からどれだけ受け取るのかということもあるのですが、各個別でやれるかということ、そうでないものが現に出てくるだろうというのが容易に想像できるので、となるとどう差があるのでしょうか。多摩の方だって、共同で都に委託してやっているということを考えれば、一般市とか何とか考える必要は、都を外すということ的前提とすれば、あまり関係ないということですか。

消防は、広域消防化しているから、全国で。それはそれとして、仕事の仕組みはあり得る。

あともう一つ別の選択ということになれば、それこそ直轄論と結びつきやすいのですけれども、さっきから出ていますが、広げる方も狭くする方も範囲をどう考えるのか。それを23区で、ちゃんとやっていくのだということになれば、結局は、東京市というものをある程度考えて適用して、この地域は特別だと言って、ただ東京市自体は存在しないと、その中での予算の配分の考え方とか支出の考え方とかいうことですよ。その仕組みとして、どういうことが考えられるのかを考えればよいということ。当然たくさん選択肢は出てくるということでしょうね。

これは、中心市と郊外市の財政アンバランスが日本だともっと激しければ、もうちょっと拡張して周辺市から巻き上げるという仕組みが欧米流の大都市圏だったら出てきますが、日本の場合、ドーナツ化は大阪の場合は制度を適用し

た方が良いわけで、大阪などは大阪市と周辺をもう一回財政調整を、別途あそこで組んだ方が本当は良いと思うのですが、多分、東京はそこは問題になっていないと思うのです、現状では。だから、武蔵野市から巻き上げる必要はなくて、むしろ武蔵野市、三鷹市の方が、今後財政は悪くなっていきますよ。

申し訳ございませんでした。先ほどの財政力指数の最大は4.89でした。

4.89、全然違うじゃない。そのくらいのが並ぶのだ。

ですから、大都市圏問題は中心市と郊外市の財政調整問題だというふうな話にすれば、その範囲で設定するというのが、一応ロジックはあり得るのですけれども。ただ、日本の場合には、それはどこで設定するのが妥当なのか、あるいは、東京圏はこう、大阪圏はこうというのが多分あり得ると思うのです。札幌では全然そう設定しない。まず、都でやったあの範囲である程度、理屈は立つと思います。

そういう議論をすると、どうしても範囲が23区で限られなくなってくるとい方がむしろ大きいのではないですか。

ただ、郊外周辺で調整する必要があるかどうかという話で、中心市がむしろ陥没している場合には広げる必要があるのですけれども、中心市が陥没していない場合は広げる必要はないです。

当面、陥没しないでしょう、中心区は。でも分かんないね。

地震が来たらどうです。

地震ね。分かんないなあ、色々東京は。

会長 どうぞ、自由に。

質問いいですか。先ほど、行政制度と財政制度は別に設定できるということなのですが、僕が理解しているのは、今の財政調整制度というのは、都と区間の垂直の調整と区間の水平の調整を両方やっているわけでしょう。それは、本来基礎的自治体がやる色々な行政サービスを都が一部やっているからというのと、それから今大都市問題とか、大都市のアンバランスが出るので水平調整が。そうすると、行政制度と財政制度とがまったく独立にはできないのではないですか。今の財政調整制度というのは、やはり行政的な制度ではなくて、機能がある公共サービスというものがあって、垂直調整と水平調整が行われているのではないですか。

恐らく行政制度と結びついているのは、垂直的な配分だけなのです。つまり、留保事務があれば、その分を調整しなければいけない。これは大都市特例税制と同じ考え方ですよ。だから、そっちは確かに事務配分と連動して税制を変えるべきか。そもそも、大都市特例制度が適用されていませんから、そもそも、政令指定都市制度と税制というのは切り離されているのですよ。だから、全然今でも行政制度とは連動していないのですが。

水平調整の論理って何です。

そこが何かなのです。そこをなぜやっているのか。普通はこの4.89になるのを消すためですけれども、それでは理屈は通らないから表の23区内で統一的な行政サービスが必要だとか、特定の区は特定の迷惑施設を引き受けるといような相互分担の中で行われているだとか。

そうすると、大都市圏の一体性ということ。

一体性という概念ではなくて、その場合の大都市の行政側ではなくて地域社会側の一体性を、なんと言ったらいいのですかね、行政サービスとして機能分担しているというようなロジックを言っている人が多いなあという印象を受けました。簡単に言えば、北区が生活保護の都営住宅を引き受けられているという理屈です。つまり、普通大都市というのは生活保護をたくさん引き受けるのです。千代田区は、なぜ引き受けないのかというのは、これは普通の大都市の論理では説明できない。だから、札幌にしたって大阪にしたって引き受けていますしね。

会長 どうぞ。

マニラについて、事務局で調べてもらったのですが、マニラは、13の市と4つの町から、マニラ首都圏というのが出来ているのです。それで、フィリピンは三層制で、州と市と、市の中には特別市もあってそれから自治体みたいなものがあるのですが、バランガイというのがあります。最初はマニラが首都だったのですが、その後ケソンという大統領が出た後ケソン市になって、ところが、1960年代のころからメトロマニラ大都市問題が出てきて、それでマニラ首都圏というのが出来て、マニラ首都圏委員会というのが理事会で、理事はその17の市町長から出来ている。ですから、(第一次報告で)提案した(イ)の共同維持機構に近いと思うのです。財政のことは調べてないので、財政調整がどのように行われているかは、調べていただいたものでは分からないのですが。人口が990万人ですね、マニラ首都圏で。

800万人を超える基礎自治体というのは、構成できないでしょう。330万人が今上限だから、あれを、横浜を超えるような(横浜は今360万人です)360万人になったか。400万人に近づいているか。

一番大きい市が、ケソン市で210万人です。

横浜は大体満杯に近い。もっと入れるのかね、入ろうとすれば。東京だってもっと入れるという説がある、人口は。もし仮に、横浜が入れる限り拡大していても、基礎自治体足りうる、今の制度だと。500万人になっても。

横浜市民としては思わない。区を特別区というか、特別市に。東京の特別区のように基礎的自治体にすべきだと思います。

中の行政区を。

じゃないとマネージメントが出来ない。もう 100 万人程度の区だったらいいけれども、260 万人で大体横浜でも港北区なんか 100 万人近くいっている、100 万人にまではいかないか。

横浜市とか大阪市に特別区制度を実施したら、同じように中心区の財政力指数は陥没するどころか、突出するのですか。

いや、こことまったく反対になる。反対に近い。

大阪市の行政区別の税収を見た時には、同じような、南区とか中央区とか北区とか都心 3 区といわれている区が突出しています。どうしても法人と固定資産税が。

ただ、東京ほどではないです。横浜も中区とか西区にあるけれども、東京のオフィス機能に比べたら断然弱いですよ。

でも構造的には、何となく似ているわけね。

大阪と東京では似ています。

大阪のほうが強いですよ。

横浜はどうですか。

横浜は、ホームページでデータが取れないのです、行政区別に。大阪市は取れたのでやって見たのですが。大阪市も今度徴税機構が変わったので、行政区別ではなくなったみたいなので、今後は取れないかもしれません。

東京が特別なのか、さっきのヨーロッパ型の大都市ができて郊外に人口が張り付いてドーナツ化していく、税収を郊外に持って行ってというような話と、中心区はこうなるというのは、全然違う話です。

要は、金が取れるところがどこかということと、それから大都市に集中する社会問題を受けるような場所がどこなのかと、それが見合いで取れていれば良いわけですよ、一体化していれば。一体化していない場合には、その範囲内で強制の仕組みが必要になる。今の大阪市は、若干でも、大阪の都心における上がりよりも、さらに周辺の問題が多分財政的には大きくなっていると思うのです。

会長 今までの議論で少しご発言いただくことはございますか。今後、どういう方向でやれば良いかということが。

まず一つは、私は行政制度の話と財政の話を一体的に元々考えていなかったもので、今日の議論は、ある意味で新鮮に映ったということで。この交付税にする、しないはともかく、この都心 3 区の超過財源部分を、23 区で分け合うという話になっていると思うのですが、この選挙の後に、恐らく消費税増税の議論とセットで、法人税と消費税を入れ替えるという話が出て行きますよ。最近調べていて分かってきたことなのですからけれども、いわゆる不交付団体の水準超過経費に当たる、要するに超過財源部分というのが大きければ大きいほど、結

局地方財政計画上で交付税の総額を算定する時に交付額が増えるような算定の仕方になっていて、これまで交付税の総額を圧縮するために、例えば、投資的経費と経常経費の乖離の問題とか人件費の削減といったところで、地方の需要額はこんなに大きくないではないかということで、財務省は圧縮をかけてきたわけですが、それがあつた程度一巡した段階で、次に財務省が意識しているのが、ここの水準超経費といわれている超過財源部分。というのは、地方財政計画上で、要するにここは不交付団体だからということで、別途その部分を外して収入と支出を見ようということにしているのだけれど、どうもここは大きすぎるのではないかと。ここを圧縮することで、交付税の総額を圧縮したいということで、水準超経費のところにもメスが入る可能性がかなり高くなっているのです。だから、分権化とか、今の税源配分のアンバランスということで、法人課税と消費課税の議論が出ているのだけれども、実はそれでこういう東京周辺の超過財源がこれだけ多いというのは、実は交付税の総額確保にもかなり貢献をしていて、逆に言うとそこが圧縮しなければという議論になると、恐らく税制改正の議論としては、これが消費課税か何かに振り替えるという議論が具体化するだろうと。その時に、このフレームがどうなっていくのかということが、ある程度先取りしておく必要があるのかなということと、こちらでいつの時期に答申（報告）を出すのかということにもよると思うのですけれども、そのタイミングとして、そういうことにとらわれずに、先ほどのような崇高な説をベースにして、あるべき論というのを展開していく形でまとめていくのか、ある程度今後の国の税制改正の議論を念頭に置きつつ、ここの現行の行政水準を維持できるだけの財源を引き続き確保するというようなところに、ある程度ターゲットを置くのかということころは、考えておく必要があるのかなと思いました。

会長 なるほど。これからどうなるのか私も良く分からないのだけれども。

ただ、本当は水準超経費の何割かを交付税で巻き上げてくれれば、本当は制度設計がしやすいのです。そのまま交付税を適用して拠出すればいいのですから、非常に楽なのですよ、そのロジックが成り立てば。

ただ、総額は減ります。

総額は関係ないです。

どういう意味ですか。

だって、それは地方財政計画でどっちを作るかによりけりなので、それは必ずしも直結しないです。下げることはもちろん可能ですけれども、逆に言うと、水準超経費があつたつて総額を圧縮することは可能なのですから、そこは切り離されている。

それはどこの部分。

どこを切るかの問題です。それはどっちでもできるのです。

そこのところが、つまりある程度本来のあるべき需要のところを削るのは厳しくなっている。そうすると次に水準超で行った時にやりやすくなりますかね。

巻き上げてもらえば、交付税そのまま適用して全国一律で財政力指数 1.0 以上のところは何割か抛出という話になってくれば、4.89 あったって誰も文句は言わないです。4 点いくつのうちの 4 くらいは全部巻き上げるといわれれば誰も文句は言わない。それはそれで非常にすっきりしている。

つまり、超過部分というものを逆に納付するという。

ドイツのかつての制度です。だから 1.0 を超える場合の、例えば、80 パーセントとか 70 パーセントとか、全額取り上げるのは憲法違反ですよ、確か。

住民課税で、納付区制度は完全に違反だから直せと言われて直して、巻き上げ制度を作れば、筋が通るやつが出来れば一番簡単なのだけれども。

いや、巻き上げ制度をやらないというふうにやると、非常に苦勞すると。

そこなのです。今までもみんなが苦勞している。

でも、多分巻き上げ制度に反対でしょうから。その辺は考えないといけな

い。

心穏やかにしてもらわないとできない。

納付金制度の廃止が一番の眼目だったと言いますから。

制度改正では眼目だった。あれは国から言われたのだよね？こんなものをやっているのは違法だから。あれは知らなかったことが問題だ。

以前、国は財政調整制度論では都区財政調整制度が一番徹底した財政調整制度だと説明していたのですよ。だけど、あの改正の時には課税権の著しい侵害であると。

侵害だよ。違法だから直ちに止めろと言われた。

いいかげん、寄付にすると。

ふるさと納税問題が可能なのだから大丈夫でしょ。

課税権の侵害という解釈になるのでしょうか？

いや、法律論ではそこがはっきりしてないですよ。一応、前であればできるかもしれないです、巻き上げるとか。

いや、入る前に共有税とか仕組みを作って、そちらに入るようにしないといいけない。一回、ポケットに入った後に取り上げることはできません。その区民が許さないから。それ以前にやる以外ないのです。それは理屈が立てばいいです。

超過分の収入公権が発生してないってことです。

そうだね。

さっきの話だと財政調整をやるのもやらないのも、どんな設定をするのも立法政策の問題であると。

日本の場合は憲法にないですから。

その著しい課税権の侵害うんぬんという議論とどこかで接点ができるかどうか。いいのだ、巻き上げてこれにするのだ、これほど自治権の保障はないだろうという理屈もあるかもしれない。

論理的には、例えば地方税ゼロでも全部交付税でやっても多分憲法違反ではないと思います。

理論的には可能なの？

というか、憲法解釈上もあるいは租税法の解釈上も全部交付税にして、地方税はゼロと。

交付税を決める仕組み論になるのか、どうなのだろう。固有財源思想というのがあって、国が法律で特別措置法かなんかで税源をいじったりするのはけしからんという大牟田訴訟というのをやった人がいるのですが、これは最高裁まで行かなかったのですが。条例は固有の立法権だというみたいな議論につながる。税金を取るのも固有の権利だ、自治権そのものだと。その核心部分を国が立法で侵害するのはおかしいという。本質的な部分を侵害していなければ政策の幅はあるだろうと。その辺で落ち着いているのですが、それによって寝た子を起こすかどうかです。

実際、納付区があった時に納付は若干一定になったと思うけど、あの時にその住民の人達が何かおかしいからやめろなんて言った事がありましたか？何か運動やっているプロセスがありましたか？

例えば、渋谷区議会がある時から納付金を発生するなら議決しないと。

そういうことを区議会でやっていた。

はい、議会が阻止するということを言いました。結構、納付金をできるだけ発生させないようなことを考えていて、現実的にも起きたということです。

納付させないようないろんな工夫をして、実際には配って収めていた。それでも最終的には発生している所あった。でも、実際には大分消した。

はい。制度改革の直前はもう納付というのは...

実際にはなくなっていた。

ええ、今後も清掃の移管があるので十分増えますから、しばらく発生しないだろうというようなことだったのです。

会長 みんな関係しているのですが、今日の説明に即してはよろしいでしょうかね。ありがとうございました。また、少し色々お知恵を出していただくことになると思います。

それで、今日はそれ以外の資料で何か説明いただくことがありますか。

A 4 版で、参考として第 15 回調査会の概要を出しています。これは5月21日に開催されたもので、説明会として進めた経緯があります。そこで取り扱いをどうするかということで会長と相談しまして、調査会としてはカウントしようと。それを会議の概要としてまとめましたので、説明会から調査会として一回行ったということにしていなければということです。

会長 会議の概要という文書にしました。こういうのは正直に書いた方がいいというのが僕の考え方です。しかし、実質的にはご議論があったから調査会として成立したとさせていただけませんかという話です。これで変なことを書かないで本当に正直にこうだったと書いて、これで調査会が成り立ったとさせていたきたいと。これで大筋よろしいでしょうか。それでは本日は以上のようになさせていただきます。ありがとうございました。