

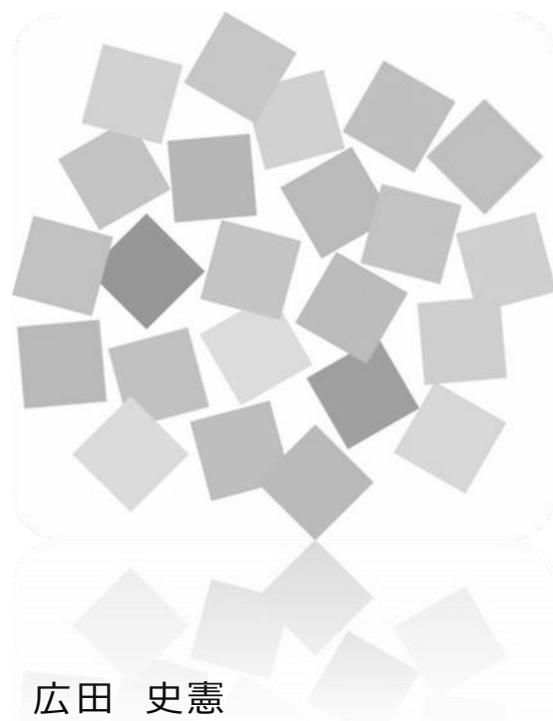
第2分科会

研究課題

特別区の財政調整

研究テーマ

四半世紀後（2040年）の特別区の財政調整



研究員

新宿区総合政策部財政課

大田区区長政策室政策課

大田区区長政策室政策課

豊島区総務部人事課

豊島区区民部高齢者医療年金課

北区政策経営部企画課

練馬区企画部財政課

特別区協議会事業部調査研究課

研究サポーター

武蔵野大学 法学部政治学科 講師

広田 史憲

原田 正宏（平成27年3月まで）

古川 雅章（平成27年4月から）

村上 和隆（平成27年3月まで）

大根原 尉之（平成27年4月から）

染矢 悠司

飯島 亨

市川 雅樹

深谷 健

目次

1	はじめに	1
1-1	研究の目的	1
1-2	研究の背景	1
2	2040年の特別区の状況	3
2-1	人口推計と高齢化率	3
2-2	歳入・歳出の状況	6
	(1) 税収(特別区民税)の状況	6
	(2) 特別区財政調整交付金の状況	7
	(3) 社会保障費の状況	7
2-3	2040年の財源不足額の状況	9
	(1) 特別区全体の状況	9
	(2) 区別の状況	10
3	特別区における財政調整	11
3-1	財政調整の現状と課題	11
	(1) 財政調整の現状	11
	(2) 国庫支出金・都支出金	11
	(3) 特別区財政調整交付金	12
	(4) 財政調整に関する課題	12
3-2	新たな財政調整方法の検討	13
	(1) 相互連携による財政調整	13
	(2) 連合組織による財政調整	13
4	財政調整の視点からの具体的方策の検討	15
4-1	特別区の相互連携等による施設の適正配置	15
	(1) 図書館	15
	(2) 小・中学校	20
4-2	特別区の区域における新たな税の検討	23
	(1) 特別区通勤税	23
	(2) 特別区渋滞税(ロードプライシング)	24
	(3) 特別区高額飲食税	30
4-3	具体的方策のまとめ	32
5	終わりに	33
◆	研究活動経過	35

1 はじめに

1-1 研究の目的

2010年の日本の総人口は、1億2,806万人であったが、国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という。）の推計によると、合計特殊出生率が1.35で推移した場合でも2040年には1億728万人にまで減少すると見込まれている。

人口や社会構造の変化に伴い、区市町村を取り巻く環境も大きく変化している。少子高齢化の進行に伴う生産年齢人口の減少により、今後は税収の減少が見込まれ、一方、多様化かつ複雑化する行政需要への対応、高齢化の進展に伴う社会保障費の増加、高度経済成長期に建設した公共施設の老朽化対策の必要性が生じる等、財政状況はより厳しいものとなることが想定される。

私たち第2分科会は、日本全体が人口減少局面に入り、人口構成も生産年齢人口の減少、高齢者人口の増加と大きく変化していくことに着目し、あらためて、特別区における影響とそこから生じる課題について考察した。さらに、特別区が従来から実施している行財政改革も限界に近いと考え、研究課題である「財政調整」の視点から新たな方策を研究することとした。

1-2 研究の背景

特別区は、早くから全国市町村を上回るペースで職員数を削減する等、徹底した行財政改革に取り組むとともに、様々な分野で業務の委託化を積極的に行い、行政のスリム化を図る効率的な行政運営に努めている。

しかし、全国の高齢化の伸びが鈍化する中で、特別区の高齢者人口は今後25年間で72万人増加¹する推計となっており、高齢者施策にかかる需要の大幅な増加が見込まれる。

また、特別区が保有する公共施設の多くが更新時期を迎えており、その改築・改修等に要する経費の増加が特別区財政を圧迫する恐れがある。2010年4月現在、特別区の保有する公共施設の総床面積は、義務教育関係施設（小・中学校）が7,714,663 m²（1,240校）、本庁舎、福祉関係施設、図書館等の公共施設が8,009,851 m²（10,530施設）となっている。20年後には小・中学校の8割、その他施設の4割が耐用年数を超えることから、今後長期にわたって膨大な財政需要が見込まれ、その改築需要を試算すると、10年間では1兆円、20年間では1.9

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」

兆円にもおよぶ²。

2014年11月「まち・ひと・しごと創生法」が公布され、同法は少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的に掲げている（第1条）。

また、基本理念として、

- ・「国民が個性豊かで魅力ある地域社会において潤いのある豊かな生活を営むことができるよう、それぞれの地域の実情に応じて環境の整備を図ること」
- ・「日常生活及び社会生活を営む基盤となるサービスについて、その需要及び供給を長期的に見通しつつ、かつ、地域における住民の負担の程度を考慮して、事業者及び地域住民の理解と協力を得ながら、現在及び将来におけるその提供の確保を図ること」
- ・「地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図ること」

が掲げられている（第2条）。

特別区においても、住民に対して真に提供すべき行政サービス及びその財源を長期的に見通すとともに、より効率的かつ効果的な行政運営の確保が求められている。

多くの区において、主な一般財源歳入は特別区民税と特別区財政調整交付金であるが、今後は歳入の大幅な伸びは期待できない。

さらに、特別区は約900万人の住民と約1,200万人の昼間人口を抱え、大都市特有の膨大な行政需要を抱えているにもかかわらず、近年の税制改正においては、自治体間の財源調整の手段として、地方税である法人住民税の一部が国税化される等、国の動向によっては、特別区に影響のある税制改正も想定される。

このように今後、特別区を取り巻く環境が厳しくなるなか、現在の税財政制度及び行政運営の方法をそのまま続けていくだけでは、住民が将来にわたって潤いのある豊かな生活を営むことは難しい。

私たち第2分科会においては、社会環境の変化に対応した歳出削減に取り組むことはもとより、既存の財政調整制度に加えて、新税を財源とした新たな財政調整について研究を重ねた。

² 特別区長会「財源偏在是正議論についての特別区の主張（平成27年度版）」

2 2040年の特別区の状況

2-1 人口推計と高齢化率

総務省の人口推計（2014年10月1日現在）によると、日本の人口は、2005年に戦後初めて前年を下回った。その後は増減があったものの、2014年は4年連続で減少となった。一方で特別区の人口は現在、微増傾向にあり、社人研の推計によると、2015年頃ピークを迎え、その後2040年には、2010年に比べ6.1%減の約55万人が減少する推計となっている。

高齢化率は、日本全体では2010年時点で23.0%、特別区は20.2%と2.8ポイント低くなっている。2040年には、日本全体で36.1%、特別区は33.0%と3.1ポイントの差になることが推計されている。

【表1】日本全体の将来人口推計と高齢化率

(単位：千人)

		2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
総数		128,057	126,597	124,100	120,659	116,618	112,124	107,276
内訳	0～14歳	16,839	15,827	14,568	13,240	12,039	11,287	10,732
	15～64歳	81,735	76,818	73,408	70,845	67,730	63,430	57,866
	65歳以上 (高齢化率)	29,484 (23.0%)	33,952 (26.8%)	36,124 (29.1%)	36,573 (30.3%)	36,849 (31.6%)	37,407 (33.4%)	38,678 (36.1%)
	(再掲) 75歳以上	14,194	16,458	18,790	21,786	22,784	22,454	22,230

国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」より作成

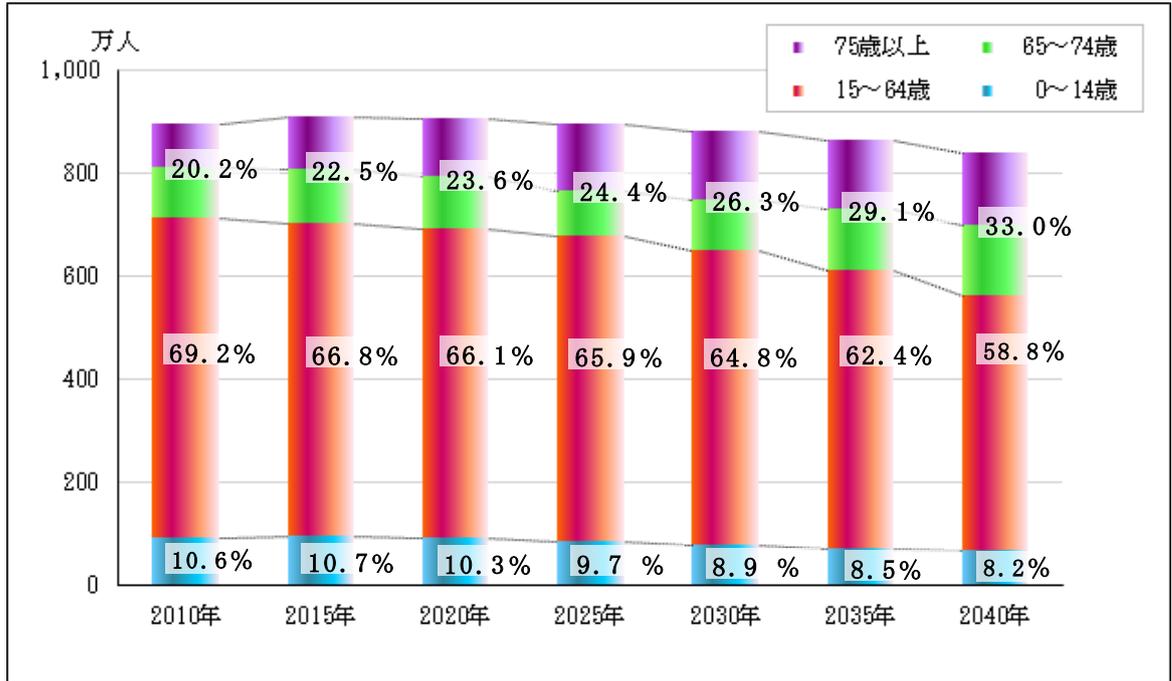
【表2】特別区の将来人口推計と高齢化率

(単位：千人)

		2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
総数		8,945	9,085	9,062	8,974	8,829	8,635	8,395
内訳	0～14歳	954	967	937	866	788	734	688
	15～64歳	6,187	6,070	5,985	5,915	5,724	5,388	4,939
	65歳以上 (高齢化率)	1,804 (20.2%)	2,048 (22.5%)	2,140 (23.6%)	2,193 (24.4%)	2,317 (26.3%)	2,513 (29.1%)	2,768 (33.0%)
	(再掲) 75歳以上	842	987	1,131	1,298	1,329	1,329	1,411

国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）男女・年齢（5歳）階級別データ」より作成

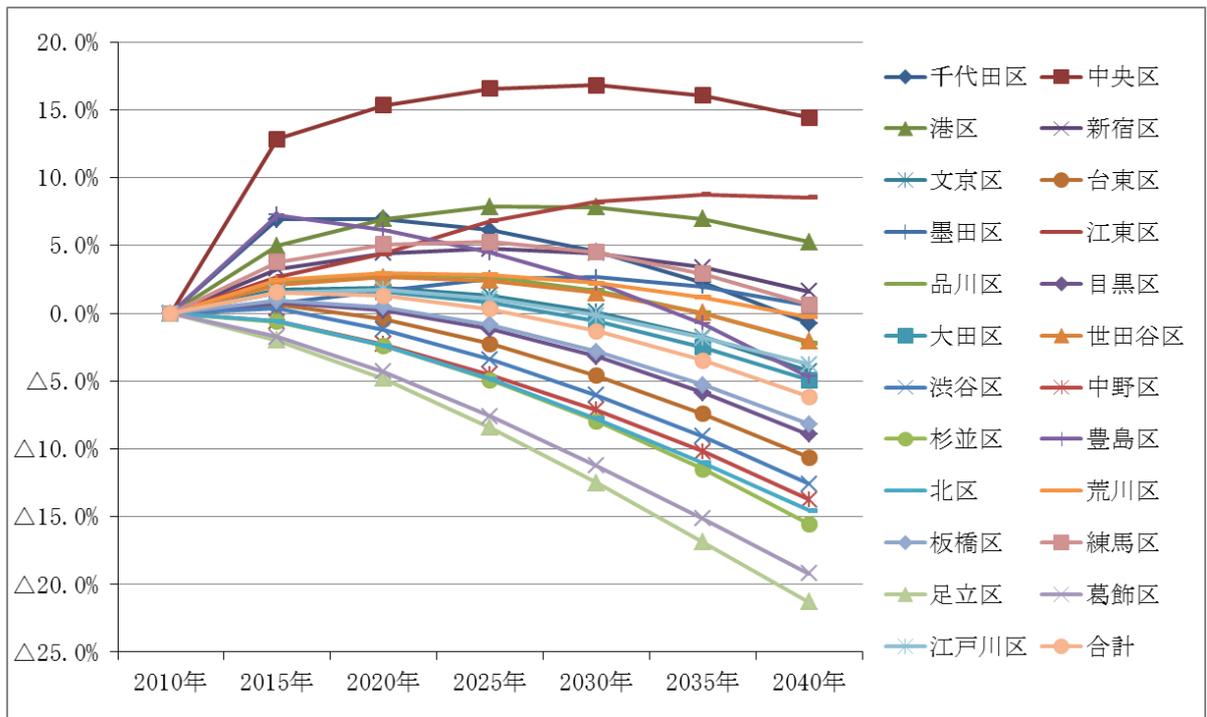
【図 1】 特別区の将来人口及び年齢 3 区分の構成比の推計



国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）
男女・年齢（5 歳）階級別データ」より作成

区別の状況をみると、2040 年の人口は 2010 年に比べ、中央区をはじめ 6 区で増加となっている。一方、残りの 17 区では減少となっており、中でも足立区で 20%を超える減のほか、7 区で 10%を超える大きな減少となっている。

【図 2】 将来人口推計による区別の人口増減率（2010 年を基準）

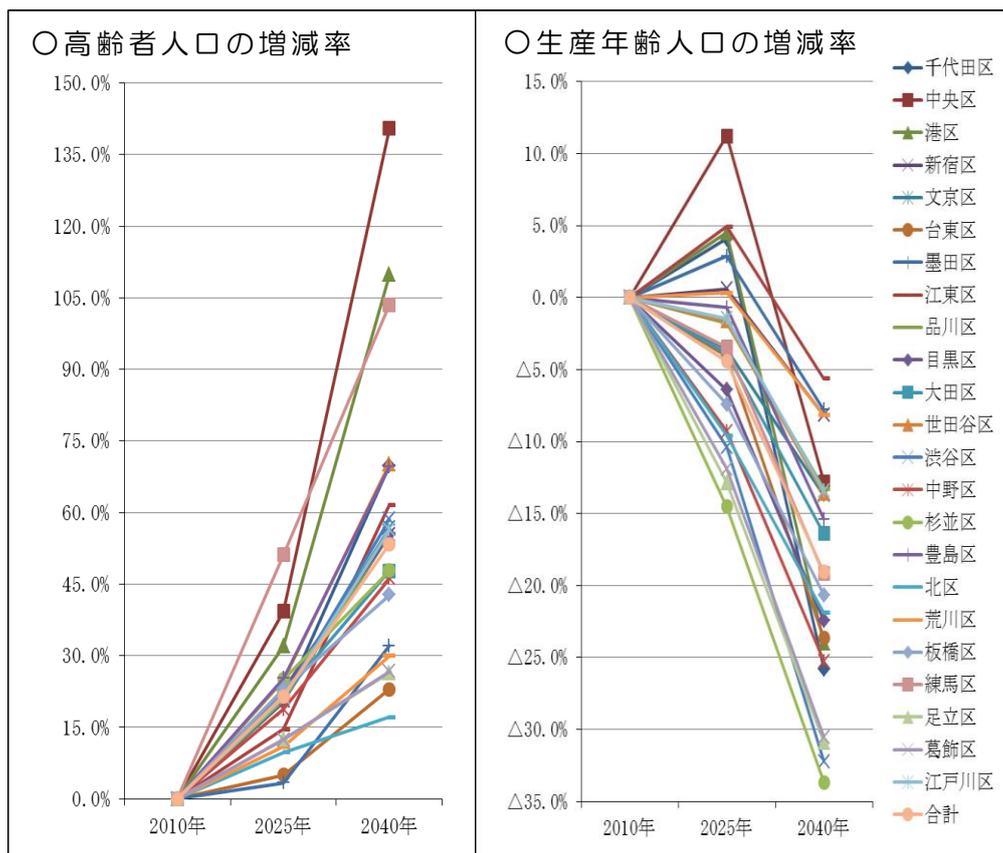


国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）
男女・年齢（5 歳）階級別データ」より作成

さらに、高齢者人口と生産年齢人口の推移を区別にみると、2040年は、2010年に比べて、高齢者人口は全区で増加し、生産年齢人口は全区で減少する推計となっている。

ただし、各区の状況を詳しく見ると、高齢者人口の増減率は、140.5%の増（中央区）から17.1%の増（北区）、生産年齢人口の増減率は、33.7%の減（杉並区）から5.6%の減（江東区）と大きな開きがある。

【図3】将来人口推計による区別の高齢者人口と生産年齢人口の増減率（2010年を基準）



国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）男女・年齢（5歳）階級別データ」より作成

2-2 歳入・歳出の状況

特別区協議会が作成した、「特別区における少子高齢化のインパクト」³において、少子高齢化による区財政に生じる影響を試算しており、この試算を参考に、本分科会でも将来人口推計を元に試算を行った。

なお、試算に用いた推計が、特別区民税、特別区財政調整交付金、高齢化に伴う行政需要の3点であったため、本分科会も、同項目を基本に試算することとした。

(1) 税収（特別区民税）の状況

今後の生産年齢人口の減少は、納税義務者の減につながり、特別区民税の減少が想定される。そこで、納税義務者一人当たりの納税額は変動しないと仮定し、生産年齢人口の推移が、区民税の推移に影響すると想定し、特別区民税を試算した。

試算の結果、2040年に、区民税は6,922億円となり、2013年に比べ1,645億円の減となる試算となった。また、区別の影響額では全区で減となるものの、各区で約11億円から190億円と大きなばらつきがある。

【表3】特別区民税の推移（試算）

	2010年	2013年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
生産年齢人口（千人）	6,187	6,102	6,070	5,985	5,915	5,724	5,388	4,939
対2013年増減率（%）	—	—	△0.5	△1.9	△3.1	△6.2	△11.7	△19.1
特別区民税（百万円）	830,356	856,646	849,614	838,707	829,636	802,925	755,719	692,193
対2013年増減額（百万円）	—	—	△7,032	△17,939	△27,010	△53,721	△100,927	△164,453

※ 2013年までは実績、2015年以降は推計値（2015年以降の税制改正を考慮していない。）

東京都総務局行政部区政課「平成25年度特別区決算状況」より作成

【表4】2040年の区別影響額（対2013年）（試算）

（単位：百万円）

千代田区	中央区	港区	新宿区	文京区	台東区	墨田区	江東区
△2,923	△2,458	△13,247	△2,871	△3,760	△3,666	△1,455	△2,284
品川区	目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区	杉並区	豊島区
△5,082	△8,257	△10,170	△14,126	△12,634	△7,109	△18,954	△3,924
北区	荒川区	板橋区	練馬区	足立区	葛飾区	江戸川区	合計
△5,176	△1,128	△7,909	△11,014	△11,885	△8,453	△5,968	△164,453

³ 公益財団法人特別区協議会事業部調査研究課「特別区における少子高齢化のインパクト（平成23年3月）」

(2) 特別区財政調整交付金の状況

特別区民税と同様、生産年齢人口の減少は、「特別区における少子高齢化のインパクト」で示しているパターン⁴と同様、特別区財政調整交付金の減少にもつながると仮定し、試算を行う。なかでも、交付金の原資のうち、市町村民税法人分相当分が生産年齢人口の推移によって影響を強く受けると仮定し、同人口の推移により交付金額を試算した。

試算の結果、2040年に、特別区財政調整交付金は8,747億円となり、2013年に比べ614億円の減となる試算となった。

【表5】特別区財政調整交付金の推移（試算）

	2010年	2013年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
生産年齢人口（千人）	6,187	6,102	6,070	5,985	5,915	5,724	5,388	4,939
対2013年増減率（%）	—	—	△0.5	△1.9	△3.1	△6.2	△11.7	△19.1
財調交付金（百万円）	867,557	936,101	934,464	929,964	926,164	916,164	898,264	874,664
対2013年増減額（百万円）	—	—	△1,637	△6,137	△9,937	△19,937	△37,837	△61,437

※1 2013年以前の交付金額は再算定後の額

※2 消費税8%増税後の法人住民税の一部国税化等の影響は考慮していない。

※3 2013年までは実績、2015年以降は推計値

特別区長会事務局「都区財政調整関係資料（平成25年6月）」「同（平成22年6月）」より作成

(3) 社会保障費の状況

今後の高齢者人口の増加に伴い、高齢者施策にかかる行政需要の増が見込まれる。高齢者施策にかかる経費を社会保障費と想定し、高齢者人口により強く影響を受ける経費を扶助費の民生費（児童福祉費、災害救助費を除く）及び衛生費並びに特別会計（国民健康保険事業、後期高齢者医療事業、介護保険事業）とし、そのうち特別区への直接の影響となる額を、一般財源負担額（特別会計分については繰出金にかかる一般財源負担額）と仮定し、高齢者人口をもとに関係経費の推移を試算した。

試算の結果、2040年に、社会保障費の一般財源負担額は5,574億円となり、2013年に比べ1,677億円増加する試算となった。また、区別の影響額では全区で増加したものの、高齢者人口の増加の大き

⁴ 「特別区における少子高齢化のインパクト」では、東京都財務局「人口減少社会における財政運営のあり方—最近の都財政に関する研究会報告書—

（2005年）で都税収入の3つの推計パターンのうち、生産年齢人口の減少に伴い都税収入が減少するパターンを用いている。また、同パターンでは、「経済成長率＝労働生産性の伸び＋従業者数の伸び（生産年齢人口×労働力率）」と定義し、労働生産性と労働力を一定としているため、結果として試算は生産年齢人口の変化率と都税収入は連動している。

さに応じ、約 10 億円から 256 億円とばらつきは大きくなった。

【表 6】社会保障費の推移（試算）

	2010 年	2013 年	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年	2035 年	2040 年
高齢者人口 （千人）	1,804	1,895	2,048	2,140	2,193	2,317	2,513	2,768
対 2013 年 増減率（％）	—	—	8.1	12.9	15.7	22.3	32.6	46.1
高齢化率 （％）	20.2	21.0	22.5	23.6	24.4	26.3	29.1	33.0
社会保障費 （百万円）	377,804	389,732	419,130	436,791	446,962	470,837	508,452	557,437
対 2013 年増減 額（百万円）	—	—	29,398	47,059	57,230	81,105	118,720	167,705

※ 2013 年までは実績、2015 年以降は推計値

東京都総務局行政部区政課「平成 25 年度 特別区決算状況」より作成

【表 7】2040 年の区別影響額（対 2013 年）（試算）

（単位：百万円）

千代田区	中央区	港区	新宿区	文京区	台東区	墨田区	江東区
1,012	4,881	6,483	6,393	4,033	1,316	2,513	8,139
品川区	目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区	杉並区	豊島区
6,508	5,624	10,647	19,959	4,447	5,170	13,781	7,378
北区	荒川区	板橋区	練馬区	足立区	葛飾区	江戸川区	合計
1,960	2,042	8,478	25,558	6,552	3,536	11,295	167,705

2-3 2040年の財源不足額の状況

(1) 特別区全体の状況

2-2のとおり、生産年齢人口の減少と高齢者人口の増加から、歳入においては特別区民税と特別区財政調整交付金が減少、歳出においては社会保障費として、扶助費の民生費や衛生費、特別会計への繰出金が増加する試算となっている。これらをまとめたものが以下のグラフである。

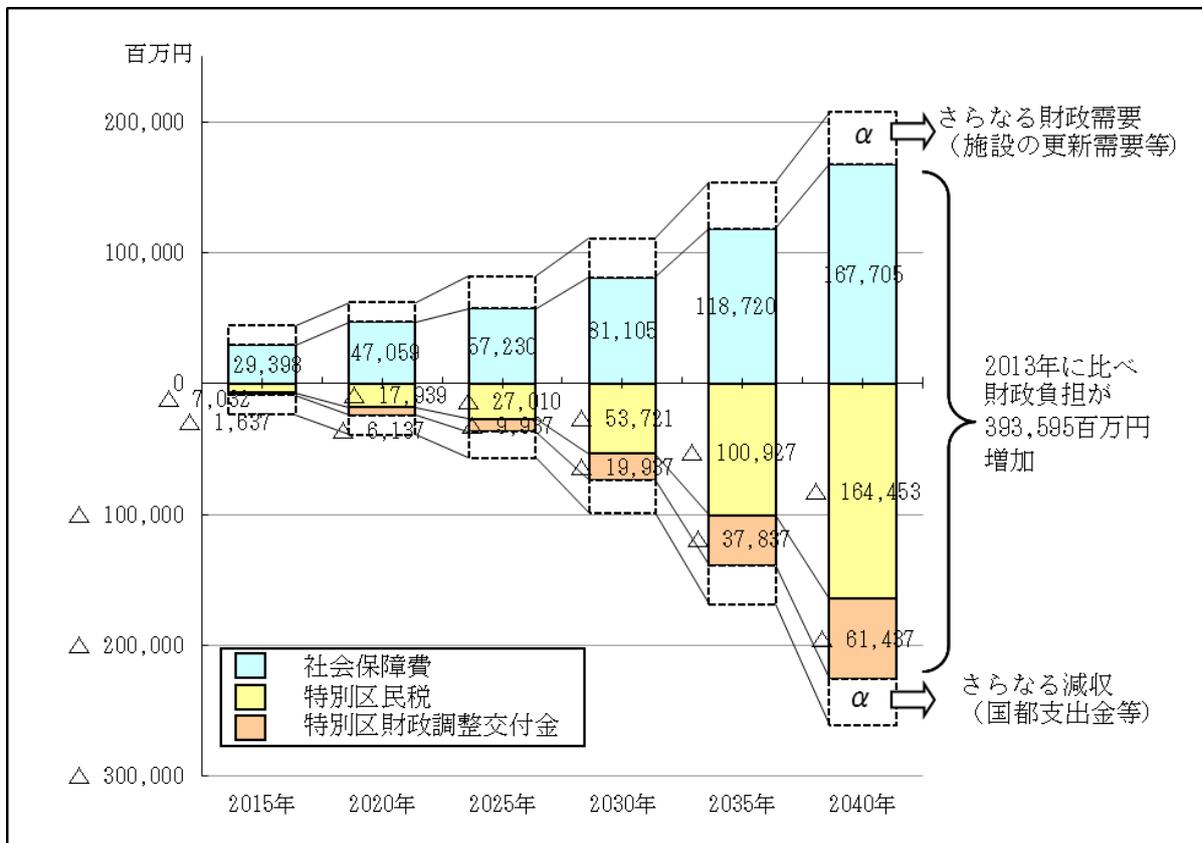
2013年からの収入の減と需要の増の試算の結果、2040年にはその影響額は3,936億円となる。

その上、この影響額には特別区が抱える膨大な施設の更新需要等が含まれておらず、これも加味すると需要額はさらに膨らむ可能性がある。

さらに、収入としては、国や都の歳入も減少することから、国庫支出金・都支出金の減少があった場合には、さらなる減収の可能性もある。この結果、需要増と収入減により財源不足額はさらに広がることも想定される。

特別区は、この影響額について何らかの対応をしなければ、現在と同じ行政サービスを維持することはできなくなる。

【図4】財政負担の変化（2013年比）



(2) 区別の状況

区別にみると、影響額は約 58 億円から 392 億円の開きがあり、2013 年の財政規模（歳出総額）に対する割合では、6.7%から 27.3%の開きとなった。

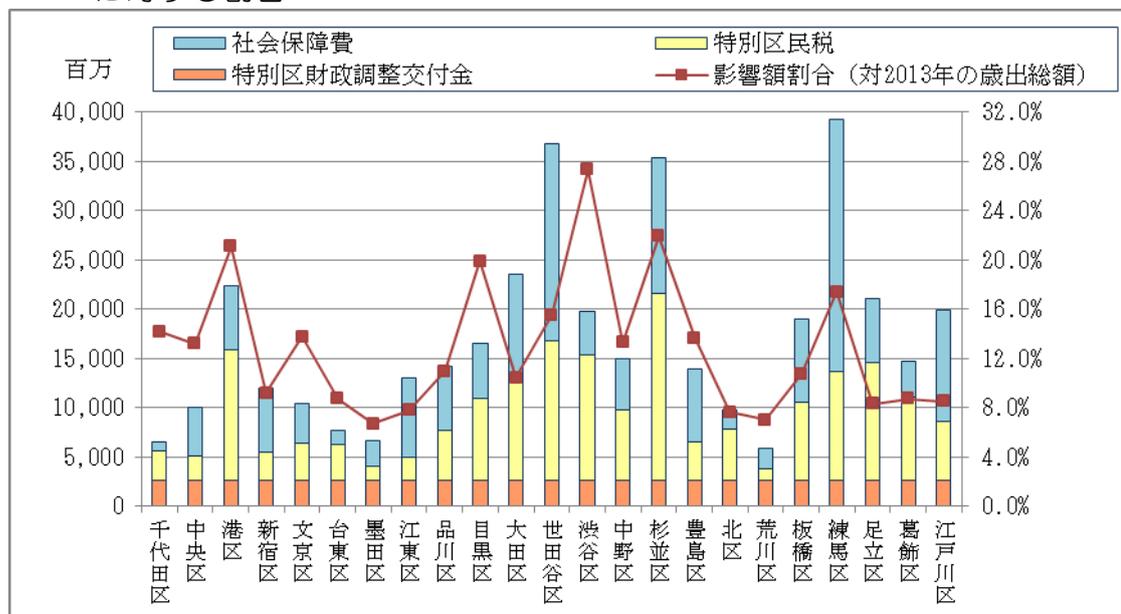
社会保障費の影響額が大きいのは、高齢者人口の増加に比例して、練馬区、世田谷区、杉並区、江戸川区、大田区となった。また特別区民税の影響額が大きいのは、生産年齢人口の減少に比例して杉並区、世田谷区、港区、渋谷区、足立区となった。

両影響額の 2013 年の歳出規模との対比における影響が大きいのが、渋谷区、杉並区、港区、目黒区、練馬区となった。

この割合が一番高い渋谷区では、今後 25 年間で、高齢者人口の伸びは、57.2%で特別区平均と大きな差はないが、生産年齢人口が 32.2%減少する推計になっており、区民税の減少が多い試算となった。同じような傾向の区の、港区や目黒区、杉並区では、特に歳入の減少への対策が必要になってくる。

また、影響の割合が 5 番目に高い練馬区では、生産年齢人口の減少は、19.2%と特別区平均と大きな差はないが、高齢者人口が 89.8%増加する推計になっており、社会保障費が大きく伸びる試算となった。同じような傾向の区に、世田谷区があるが、こうした区では、社会保障費をはじめとした歳出の増加への対策が必要になってくる。

【図 5】 2040 年の影響額（対 2013 年）と 2013 年の財政規模（歳出）に対する割合



※ 特別区財政調整交付金の影響額は総額を 23 等分している。

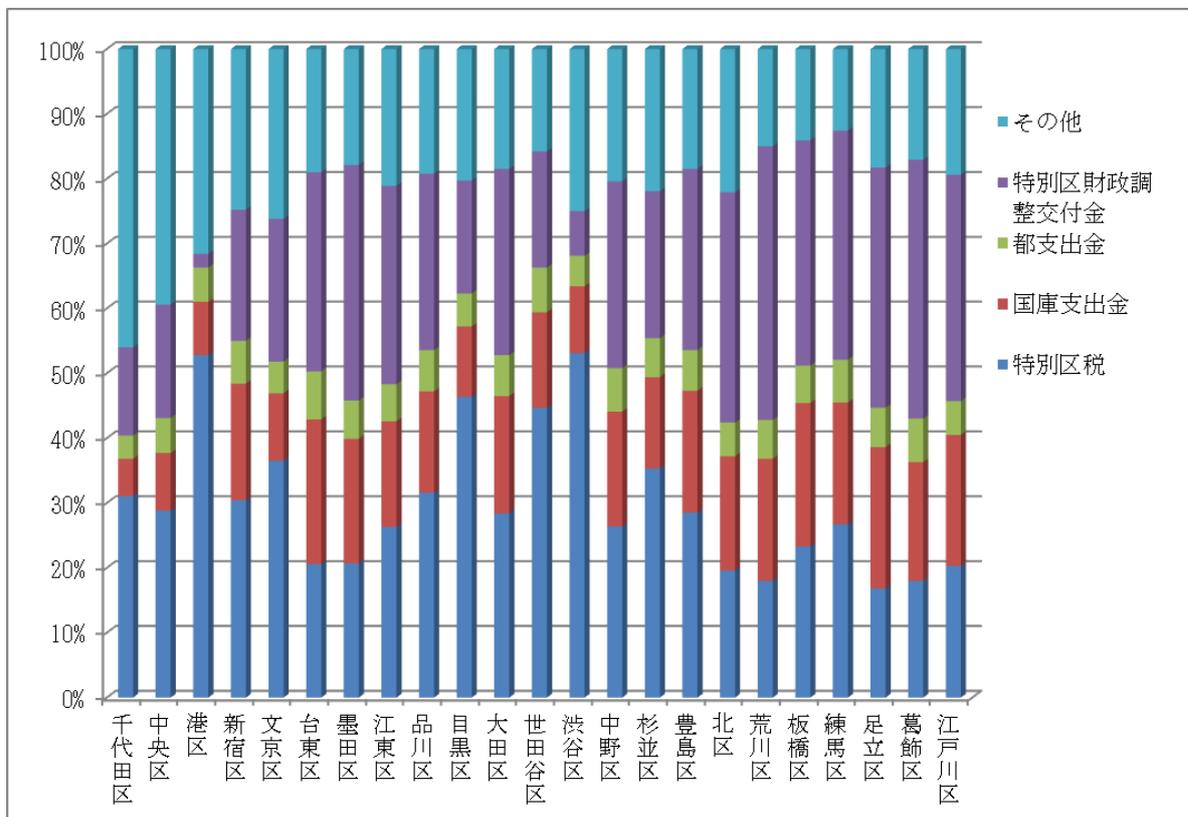
3 特別区における財政調整

3-1 財政調整の現状と課題

(1) 財政調整の現状

収入の面から財政調整機能を担っている制度として、主なものに、全国の自治体間や都内の区市町村間を調整している国庫支出金や都支出金、特別区間を調整している特別区財政調整交付金等がある。特別区では、地方税法により市町村税のうち、市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、事業所税と都市計画税が、都の特例として都税とされている。特別区においては、特別区税より、これら財政調整による交付金等の金額が多くなる傾向にある。

【図 6】2013 年度普通会計決算における歳入構成比



特別区協議会「第 34 回特別区の統計（平成 26 年版）」より作成

(2) 国庫支出金・都支出金

国庫支出金・都支出金は、自治体が特定の行政目的を達成するために、その経費に充当することを条件として、国・都が交付するものである。

交付対象の事業について、全国または都内の自治体が一定の水準を維持することができるとともに、自治体の財政負担を軽減することができる。また、国や都は推進しようとする事業を交付対象とす

ることや交付率の引き上げを行うことにより、その進展を図ることができる。

国や都の財源の一部を自治体に交付することによって、地方交付税制度とともに、自治体間の財政調整を行っている。

(3) 特別区財政調整交付金

特別区財政調整交付金は、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区の自主的かつ計画的な運営を確保するために設けられた、都と特別区特有の制度（都区財政調整制度）で、都が特別区に交付するものである。

財源は固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税（以下「調整3税」という。）であり、都45%、特別区55%の割合で配分されている。これは、特別区の区域が、人口が高度に集中した大都市区域であることから、区域全体としての行政の一体性・統一性を確保するために、都が消防や上下水道等市町村事務の一部を行っていることにより、本来市町村税である調整3税や、その他の市町村税の一部を都が賦課・徴収している。その上で、都と特別区は役割分担に基づき、財源の配分を行っている。

調整3税を特別区が自ら賦課・徴収することとした場合、特別区間で著しい財源偏在が生じるが、特別区財政調整交付金を通じて特別区間の財源調整が行われるため、各区が一定の行政水準を確保することができている。

(4) 財政調整に関する課題

国庫支出金・都支出金、特別区財政調整交付金とも、特別区が担う行政サービスを財政面から支えるものであり、これらの財政調整制度により、一定のサービス水準が維持されており、各制度とも現時点では有効に機能しているといえる。

しかしながら、国庫支出金・都支出金は、交付対象が法令の規定によるものや国・都が認めるものに限られる。そのため、特別区の行政需要と国・都からの方針が一致しない場合や、捕捉されない経費については、特別区が特別区税等の自主財源で対応する必要がある。また、特別区財政調整交付金は、主要な財源の1つである市町村民税法人分が景気変動の影響を受けやすく、消費税率の引き上げに伴い法人住民税が一部国税化されるなどの社会状況の影響を受けやすい。

したがって、将来にわたり、安定的な財源として特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保し、特別区間の財政調整機能を果たし続けられるか不透明である。

さらに、都区財政調整制度は、都区協議会として都区で協議する

場が存在するものの、特別区の意向が必ずしも全て反映されるわけではなく、特別区の自主性は一定程度制限されている。

2-3で記述したような今後想定される特別区全体や区別の財源不足の状況を踏まえると、現行の財政調整制度だけに頼らず、各区において歳出の抑制を図るとともに、特別区全体としても歳出抑制に取り組む必要がある。また、現行の財政調整を補完し、自主的に財政調整を行える財源及び仕組みが必要であると考ええる。

3-2 新たな財政調整方法の検討

本節では、財政調整の新たな視点を検討し、財源確保の具体的方策については次章で述べる。

(1) 相互連携による財政調整

収入の分配による財政調整のほかに、既存の行政財産の利活用について、特別区間で相互連携を推進し、区の状況に合わせて補完し合うことで歳入と歳出の水平調整を図ることも一種の財政調整といえる。例えば、当該区民しか利用できない公共施設を特別区間で相互利用できるようにすれば、公共施設が足りていない区は他区の公共施設を利用し、財源を一定補填するとしても、個別に持つより財源に余裕が生まれ、結果として水平調整としての機能を持つようになる。

(2) 連合組織による財政調整

特別区が自主的に税源による区間の財政調整を行う際、各区が相互に財政調整を行うと、調整自体が困難になることが予想される。そこで、本分科会としては特別区が自主的に財政調整を行うために特別区が構成する連合組織が必要になると考えた。この連合組織が各区の財源不足に応じ、必要額を配分し交付する仕組みとし、連合組織がその財源を調達する方式として、以下①及び②を検討した。

なお、連合組織が各区の財源不足をどのように測り、必要額を交付するかは、今後の検討課題とする。

① 分賦金方式

分賦金方式は、現在の広域連合でも行われており（自治法第291条の9）、現行法でも実施が可能な方式でもある。

連合組織が、その事業、事務に必要な財源を構成団体に求めるもので、ここでは各区の財源の配分に必要なお金を、各区に求める方式を想定する。

また、分賦金の額は構成団体ごとに人口、面積、地方税の収入額、財政力等に基づいて定めるものである。

連合組織において、分賦金方式により財政調整を行う場合の負担金の算定にあたっては、人口等による応益負担だけでなく、構成団体個々の財政状況を鑑みて算定し、構成団体に応能負担を求めることができる。したがって構成団体間の財源偏在を是正するための財政調整を行うことができる制度であると考えられる。

なお、広域連合の分賦金は、北海道の一部市町村の国民健康保険事業の広域連合で行われており、今後、国民健康保険事業が都道府県へ移管された際にも同方式によることが予定されている。

② 地方共同税方式

地方共同税方式は、地方税の一部を地方の共通財源として位置づけ、連合組織が賦課徴収し、地方間で財政調整を行う方式とする。

この方式により、各区が徴収する地方税の一部を特別区の共通財源とすることによって、特別区間の財源偏在を是正することができる。

現在、税の共同徴収については京都府や静岡県等の広域連合において、税の滞納分等について一部行っている例がある。一方で、課税権自体は、各構成団体にあるため、連合組織は、その事務を補助的に処理し、徴収した税は課税団体に帰属する。これは、地方税において、課税権が普通地方公共団体と特別区にのみ付与されており、広域連合や一部事務組合等の連合組織に認められていないためである。

したがって、連合組織が財政調整をなし得る財源を税により直接賦課・徴収し確保するためには、法的な担保が必要になる。なお、神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会報告書（2012年3月）では、各自治体の税収の偏在を自治体間で水平調整する際の課題が、「持ち出し」（自己税収分を他自治体に提供すること）の難しさや、共同賦課・徴収に任ずる組織編成の用意の必要性等が述べられている点に注意が必要である。

4 財政調整の視点からの具体的方策の検討

3までにみた、2040年の特別区の財政状況に対し、特別区が連携して取り組むことが可能な方策について、本分科会で検討した具体的な5つの案を以下に記述する。

4-1 特別区の相互連携等による施設の適正配置

3-2(1)で記した相互連携による財政調整の視点から考えられる、特別区が連携して取組み可能な方策について、図書館と小・中学校を例に挙げ検討した。

(1) 図書館

① 特別区の図書館の設置状況

公立図書館は、図書館法の定めるところにより、図書、記録その他必要な資料を収集、整理、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設である。こういった目的の他にも、子どもの読書活動の推進や文字活字文化の振興の役割が期待されている。

表8に記載のとおり、特別区の区立図書館は全部で223館あり、人口10万人当たりになると、2.44館である。これは全国の区市平均2.20館、政令指定都市平均1.04館と比べると、設置割合が高くなっている。また、区別にみると、設置数・割合にばらつきがあり、さらには他の市町村に比べて狭い地域に設置しているため、図7からわかるように、区境等では近距離に図書館が複数設置されているケースも生じている。

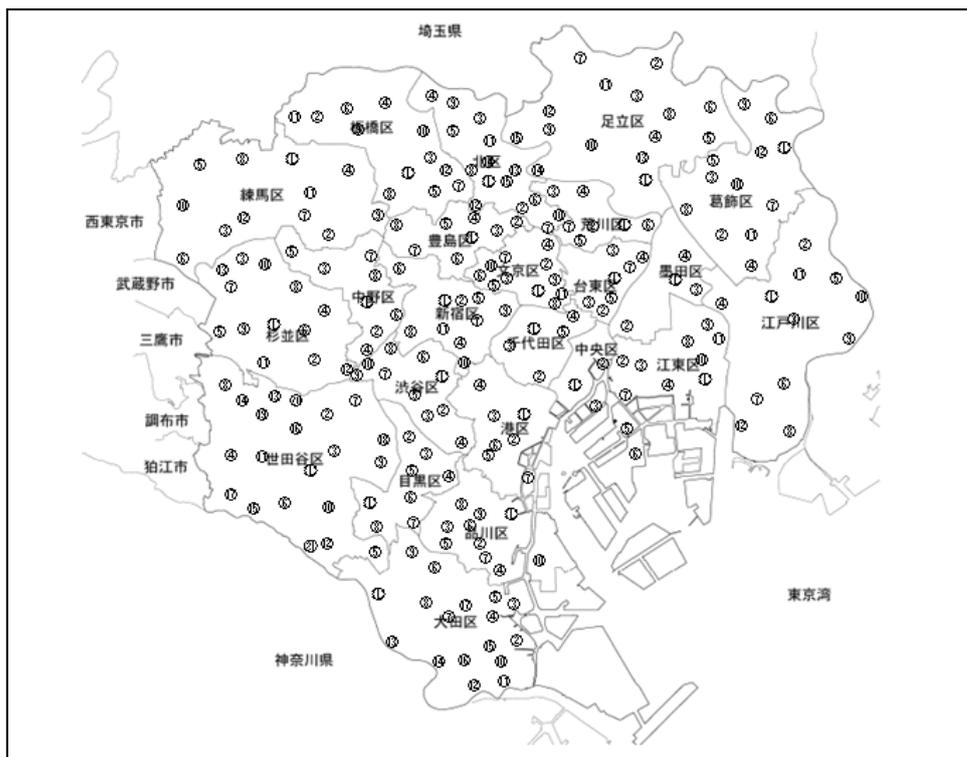
【表8】人口10万人当たりの図書館数比較

種別	図書館数	人口(千人)	人口10万人当たり 図書館数
特別区	223	9,140	2.44
区市	2,565	116,818	2.20
政令指定都市	282	27,221	1.04

※ 区市には特別区及び政令指定都市の数値を含む。

東京都立中央図書館「平成27年度東京都公立図書館調査(平成27年4月1日現在)」、公益社団法人日本図書館協会「日本の図書館統計 公共図書館集計2014」、さいたま市「さいたま市図書館要覧 平成27年度」より作成

【図7】特別区図書館設置図



もう一つの課題として、図書館の更新の問題がある。1990年までに建設された図書館は、132館⁵あり、2040年には築50年が経過し、更新期を迎える。特別区は図書館の設置数が多いため、その経費は莫大なものになる。

少子高齢化が進行し、人口減少が予想される2040年を見据えて、特別区の図書館のあり方を検討していかなければならない。その際には、効率的で効果的な図書館行政を行い、区民サービスを極力低下させないという観点が重要となる。

② 横浜市の図書館（ヒアリング結果）

前項で述べた図書館のあり方の参考とするため、横浜中央図書館を訪問し、ヒアリング⁶を行った。

a 1区に1館という横浜国立図書館

横浜国立図書館は、中央図書館及び、中央図書館の所在地である西区を除く各区に設置されている地域図書館17館の計18館から構成され、行政区ごとに図書館1館という設置状況である。18館全体では約400万冊の蔵書があり、ネットワークによってどの館からも貸出・返却ができる。

中央図書館は西区にあり、1994年に現在の場所に新たに開館、

⁵ 東京都立中央図書館「平成27年度東京都公立図書館調査(平成27年4月1日現在)」

⁶ 2015年7月13日横浜中央図書館（横浜市教育委員会事務局中央図書館企画運営課）にてヒアリング調査を実施した。

蔵書数約 167 万冊、年間入館者数約 112 万人、一日平均入館者数約 3,300 人であり、選書は各図書館で行っているが、受入・装備は全て中央図書館で行っている。

図書館の現状として、貸出は 2003 年度をピークに、予約は 2009 年度をピークにともに減少傾向にある。予約冊数の減少傾向は貸出冊数に対して緩やかで、インターネットによる予約の受付の割合が年々増加しており、インターネットで予約し、予約した冊子等を借りるために図書館に来館する利用形態が増えてきている。

また、業務委託等の状況としては、1 館で指定管理者制度を導入し、他に窓口業務の委託を行っている館も数館あるが、専門性の高いレファレンス部門は全て職員（司書）が担っており、司書の職員数が多い（180 人⁷）ことも横浜市立図書館の特徴である。

b 1 区 1 図書館を補完するサービス

・ 地区センター等の活用

横浜市では、地域住民の交流と連携を図る拠点「地区センター」（80 か所）、ほぼ同様の目的を持つ「コミュニティハウス」（114 か所）、学校開放事業として設置されている「市民図書室」（85 か所）の中に図書コーナー（貸出し有）を設置しているところがあり、市立図書館の機能を補完している。

また、その設置場所は区ごとの取組として読書マップにまとめられている。

・ 市民の利便性を向上させる図書取次サービスの実施

インターネットの図書館ホームページ等から予約申し込みした市立図書館の蔵書を、指定された行政サービスコーナーや地区センターで貸出・返却することができる図書取次サービスを市内 3 区 9 か所で実施している。

・ 移動図書館の活用

移動図書館「はまかぜ号」が図書館から遠い地域（現在、市内 21 か所）を約 2 週間の間隔で巡回し、図書の貸出・返却、予約図書の受け取り、図書館カードの発行も行っている。長距離の移動が困難な高齢者や子ども等が利用しやすい。

・ 団体貸出

市内で、地域の読書普及活動を行う団体は、図書をまとめて（500 冊または 1,000 冊を上限）借りることができ、地域で活用ができる。

c 図書館の運営方針

「横浜市立図書館アクションプラン（第 2 期）」（平成 27 年 3 月）は、5 か年の図書館の行動計画で、市民の読書活動を支える

⁷ 横浜市立図書館「横浜市の図書館 2015（横浜市立図書館年報）」より

地域の情報拠点という図書館の目標が書かれている。また、市では「横浜市民読書活動推進計画」（平成 26 年 3 月）を定め、図書館だけでなく、地域の団体や区役所、学校が連携して、読書活動を推進していくとしている。

d 図書館の今後について

・ 相互利用協定

市では、これまで他市町村との相互利用協定は締結してこなかったが、厳しい財政状況等を踏まえ、隣接市町村との相互利用の推進が検討課題となっている。

・ 利便性の向上

利便性を追求するだけでは図書館の本質から外れてしまう。極端な例でいえば、世間で話題となり、住民が読みたい本だけを貸すのであれば多くの専門書等の蔵書が必要なくなる。図書館には異なる使命があるはずで、そこをおさえつつ、利便性の向上を図るとともに、図書館自体の魅力を高めていくことがポイントと考える。

・ 調査研究機能

中央図書館は、調査研究機能を担っており、所持している膨大な専門書や資料を活用して貰うためには、司書の力が重要になる。

e その他

図書館数が多いから良い、少ないから悪いではなく、住民がいかに必要な本にアクセスしやすいかが大事なのではないか。近くの図書館に行っても借りたいと思える本がなければ、足を運ばなくなる。一方、魅力のある本があり、魅力のある図書館なら、少し遠くても足を伸ばして行こうと考えるはずである。

③ 2040 年の特別区の図書館のあり方（特別区連携による図書館行政の効率化）

特別区は他市と比較して図書館の設置割合が高いという状況がある。一方、横浜市は特別区と比べて、人口に対する図書館の設置数は少ないものの、それを補う様々な取組を行っている。この点を踏まえ、図書館行政における区民サービスの提供方法は、図書館数という量的側面ではなく、魅力的かつ多彩な図書に触れるきっかけづくりやレファレンス・サービス、調査研究機能の充実といった質的側面に注力すべきであると考えられる。

そこで、3-2(1)で記したように、特別区間で相互連携し、全ての区立図書館を相互利用可能とするほか、本来機能である、区民の調査研究等に資する機能は各区の中央図書館に集中させ、その他の地域館については、地方交付税の標準規模を踏まえ、人口 10 万

に1館⁸の体制を前提とする。

このことにより、図書館数は現状の223館から2040年には107館となり、116館分の統廃合が可能であり、都区財政調整⁹の図書館経費から試算すると、特別区全体で施設の更新費用を含め、年間117億円の経費節減となる。一方、人口10万人当たりの図書館数が現状の2.44館から1.27館と減少するが、①で記したように、現状の政令指定都市の設置状況(1.04館)と同等であり、量的側面においても、一定の水準は確保できると考える。

なお、図書館の統廃合に当たり、住民サービスを極力低下させないという視点から、図書資料費については効率化の対象としていない。

【表9】2040年の人口推計に基づく必要図書館数の試算

	2013年	2040年	削減可能数
図書館数	223館	107館 (中央館23館・地区館84 ^注 館)	116館

※ 2013年は実績、2040年は推計値

注 2040年の人口推計8,395千人に基づき、10万人当たり1館として84館と試算

【表10】図書館減少による効果額の試算

1館当たり 経費(百万円)	削減館数	効果額 (百万円)
101	116	11,716

※ 1館当たり経費は、図書資料費を除く。

その他のサービスとして、地域センターに図書館機能をもたせることや、小・中学校図書室の地域開放、既存施設の活用、さらにはレファレンス・サービス、蔵書数の拡充等の機能強化について検討していくことも重要である。地域図書館よりも数が多く、生活の身近にある地域センターや小・中学校が地域図書館としての機能を有することは、高齢者や子どもでも通いやすく、本と親しむ機会を増やし、地域の交流の場の創出にもつながる。また、本の貸出窓口が減少するが、公共施設に図書予約端末や図書取次カウンターを設置することで、図書館に行かなくても本の貸出・返却ができる仕組みを構築することも、住民サービスを低下させないという視点から重要になる。

さらに、統廃合により空いた施設は、他の施設に転用することや売却することで有効的な活用も検討していく必要がある。

⁸ 地方交付税の市町村の標準団体は、人口10万人であり、その団体には図書館は1館の設定になっている。

⁹ 東京都総務局行政部区政課「平成26年度都区財政調整」

(2) 小・中学校

① 学校規模適正化・適正配置等の検討

年少人口の減少により、学校規模の適正化・適正配置が全国的に課題となっている。

2-1で示したように、特別区においても、今後年少人口の減少が見込まれており、小・中学校の学校規模の適正化・適正配置を図ることが求められている。特別区全体で小・中学校の学校規模の適正化・適正配置を検討し、小・中学校の統廃合が進めば、学校運営にかかる経費を縮減できるとともに、今後見込まれる膨大な改築・改修需要も縮減することができる。

② 特別区における小・中学校の現状

(ア) 小・中学校の適正規模

「学校教育法施行規則」によると、小学校及び中学校の学級数は「12学級以上18学級以下」が標準で、「地域の実態その他により特別の事情があるときはこの限りでない」とある（第41条及び49条）。

全国的には、この10年で既に小・中学校の1割にあたる3,000校超が統合されているが、標準規模に満たない学校が約半数存在している¹⁰。

特別区においては、表11のとおり1学校当たりの平均学級数は、小学校が14学級、中学校が11学級となっており、小学校で25.3%、中学校で54.2%が標準に満たない学級数となっている。

【表11】特別区の学級数別学校数及び平均学級数（2013年5月1日時点）

規 模	小学校		中学校	
	学校数	構成比	学校数	構成比
11学級数以下	213	25.3%	209	54.2%
12～18学級数	456	54.1%	156	40.4%
19学級数以上	174	20.6%	21	5.4%
計	843	100.0%	386	100.0%
平均学級数	14		11	

東京都総務局統計部人口統計課「学校基本調査報告（平成25年度）」より作成

(イ) 小・中学校の1学級当たりの児童数・生徒数

「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」によると、同学年の児童で編制する学級については、1学級当たりの児童又は生徒数は小学校、中学校ともに40人を基本とし、小学校1年生は35人と定めている（第3条）。

¹⁰ 文部科学省「少子化に対応した活力ある学校づくりに関する参考資料」

特別区においては、1学級当たりの平均児童数・生徒数は小学校で29人、中学校で32人となっている。

【表 12】特別区の小・中学校数、学級数、児童数・生徒数等
(2013年5月1日時点)

	学校数	学級数	児童・生徒数	1校当たりの児童・生徒数	1校当たりの学級数	1学級当たり児童・生徒数
小学校	843	12,004	348,994	414	14	29
中学校	386	4,352	138,833	360	11	32

東京都総務局統計部人口統計課「学校基本調査報告(平成25年度)」より作成

(ウ) 小・中学校の通学条件

「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令」では、公立小・中学校の通学距離について、小学校でおおむね4km以内、中学校ではおおむね6km以内という基準を、公立小・中学校の施設費の国庫負担対象となる学校統合の条件として定めている。

③ 小・中学校統廃合の効果

(ア) 統廃合可能学校数の試算

2-1のとおり、将来人口推計によると、特別区における0歳から14歳の年少人口は、2040年は2013年に比較し、33万人(32.0%)減少すると予測されている。

同様の割合で2013年から2040年までの区立の小・中学校の児童数・生徒数が減少すると仮定すると、児童数は11万人、生徒数は4万人減少し、学校数は特別区全体で小学校270校、中学校124校、合わせて394校の統廃合が可能となる。

【表 13】年少人口の減少率(△32.0%)からの試算

		2013年	減少見込	2040年
小学校	児童数	348,994	△111,678	237,316
	学級数	12,004	△3,841	8,163
	学校数	843	△270	573
中学校	生徒数	138,833	△44,427	94,406
	学級数	4,352	△1,393	2,959
	学校数	386	△124	262

※ 2013年は実績、2040年は推計値

(イ) 統廃合による歳出削減効果

学校の統廃合により、教員、学校職員の人件費、事業費や維持管理費等の学校運営経費、学校施設の修繕・改築経費等の歳出削減効果が生じる。

1 学校当たりの特別区が支出する経費について、都区財政調整¹¹の教育費における単価と 2013 年時点の特別区の平均児童・生徒数、学級数より算出した経費は以下の表のとおりである。

【表 14】学校数減少による効果額の試算

規 模	1 校当たり 経費(百万円)	削減校数	効果額 (百万円)
小学校	165	270	44,550
中学校	178	124	22,072
計		394	66,622

小学校で 270 校、中学校で 124 校の計 394 校学校数が減少すると、2040 年には特別区全体で 666 億円の削減効果が得られると推測できる。

(ウ) 統廃合による公共用地の発生

特別区における小・中学校の規模は様々だが、敷地面積の平均は小学校で 9,275 m²、中学校で 12,046 m²となっている¹²。

小・中学校合わせて 394 校を統廃合した場合、約 4.0 km²の公共用地が発生し、これは特別区全体の面積 626.7km²の 0.6%に相当する。

地価の高い特別区において、まとまった公共用地は利用価値が高く有効活用を見込むことができる。

④ 小・中学校統廃合に対する課題

(ア) 特別区の区域を超えた統廃合

統廃合を進めていくうえで、特別区が個別に統廃合を進めるよりも特別区全体で統廃合を検討していく方がより効率的である。特に各区の区境にある小・中学校については、越境入学をより利用しやすくすることで、特別区の区域を超えた統廃合も進めやすくなるを考える。また、市町村を超えて組合立学校を運営している事例もある。経費の負担方法等の課題もあるが、特別区においても相互に連携し、小・中学校を運営すれば、さらなる財政負担の軽減の可能性はある。

(イ) 住民の理解を得た学校跡地の活用検討

③(ウ)で述べた学校の統廃合によって生まれた土地については、新たな行政ニーズに的確に対応していくため、活用を検討していかなければならない。

具体的には、学校跡地の売却、企業・大学・福祉施設を誘致するための貸付、多機能型公共施設としての再整備等が考えられるが、その際、学校は地域コミュニティの核であり、跡地活用は地域住民の視点を忘れてはならない。

¹¹ 東京都総務局行政部区政課「平成 25 年度都区財政調整」

¹² 東京都教育庁「平成 26 年度東京都における小中学校施設の現状」

4-2 特別区の区域における新たな税の検討

3-2(2)で記した、連合組織による財政調整の視点から考えられる、特別区が財政調整を行うのに資する新たな税について、特別区通勤税、特別区渋滞税、特別区高額飲食税を例に挙げ検討した。

(1) 特別区通勤税

① 特別区通勤税とは

特別区に特別区外から通勤する勤労者（以下「通勤者」という。）に対して、1人当たり一定の課税を行う税である。

② 導入目的

特別区の昼間人口は1,171万人¹³であり、昼夜間人口比率は130.9である。主要都市と比較すると、昼間人口は大阪市の354万人、横浜市の338万人を大きく引き離して最も多くなっており、昼夜間人口比率は、最も高い大阪市の132.8に僅差で続いている状況にある。

また、特別区の就労人口664万人¹⁴のうち、特別区の区域外からの通勤者は285万人であり、就労人口の42.9%を占めている。

このことから、特別区には、特別区の区域外からの流入者が多く、道路等のインフラ整備や災害時の備蓄物資の確保等、他市町村以上に流入人口を踏まえた環境整備が求められる。その財源を確保する目的として、通勤税を課すことで特別区民税の納税義務者ではないが、インフラ等の特別区の行政サービスを利用している流入者に対して応益負担を求めることができ、特別区の住民との受益と負担の公平性を確保することができる。

③ 課税方式

通勤者個人に課税することとする。なお、徴収は原則勤務先事業者からの特別徴収とすることで、個人の納税の負担を軽減する。

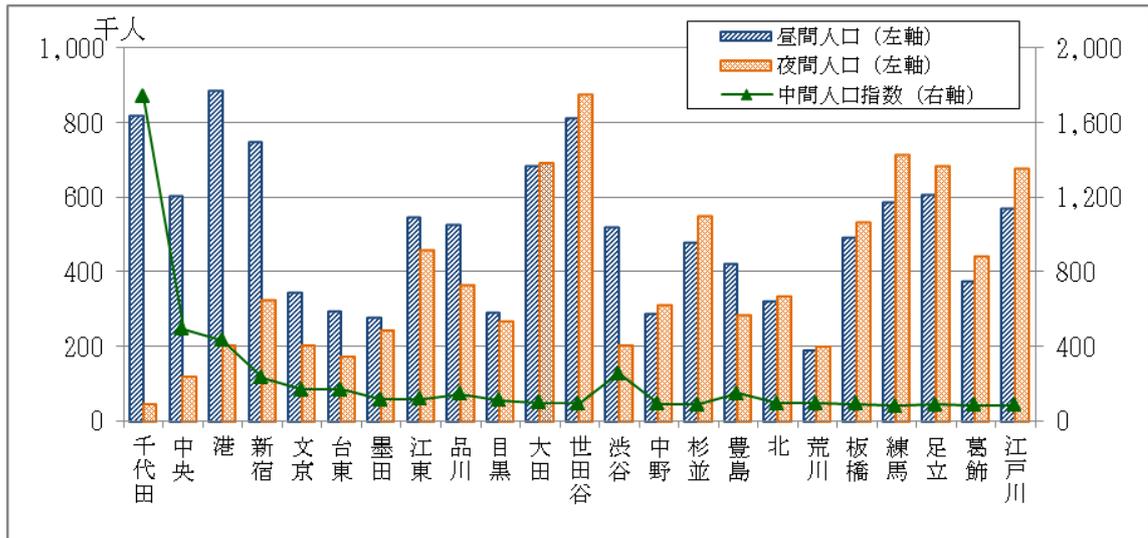
④ 財政調整の方法

特別区通勤税を各区の税収とした場合、図8で示すとおり、昼間人口が集中する都心区に税収が偏ってしまい、特別区間の財政調整機能が有効に働かない可能性がある。また、特別区内に流入する通勤者は、特別区内の中でも周辺自治体は通過するものの、何区を通過するかは通勤経路による。仮に電車で3区を通過している通勤者が、災害時に帰宅困難になった際、徒歩や自転車で帰宅する場合、3区以外で帰宅することも考えられる。そのため、特別区で連携し、分賦金方式または地方共同税方式を採用することが適当と考える。

¹³ 総務省統計局「平成22年国勢調査 従業地・通学地による人口・産業等集計結果 結果の概要」（平成24年6月26日）

¹⁴ 東京都総務局「平成22年 東京都の昼間人口」

【図8】特別区の昼間人口、夜間人口及び昼夜間人口比率（2010年）



総務省統計局「平成22年国勢調査 従業地・通学地による人口・産業等集計結果 結果の概要（平成24年6月26日）」より作成

⑤ 課税金額及び想定税収

通勤者1人に対して、月額500円を課税する。通勤者は、高所得者でも低所得者でも、基本的に通勤形態は電車を使うなど大きく変わらない点や帰宅困難者になった際に自転車や徒歩で帰宅できない場合は、一定程度特別区内に一時的に避難することが想定される点から、課税額は一律とする。以上の前提から試算を行った結果、想定税収は171億円となった。

【表15】特別区通勤税の試算

特別区外からの通勤者 (A)	月額 (B)	想定税収 $A \times B \times 12$ か月 (C)
285万人	500円	171億円

⑥ 他の自治体の取組

日本国内の取組については、別途報告するロードプライシングを検討している鎌倉市等の自治体はあるものの、通勤税を検討している自治体は確認できていない。

海外では、アメリカの一部の州において、地方所得税として、居住者だけではなく、通勤者の所得に対して課税している例がある¹⁵。

(2) 特別区渋滞税（ロードプライシング）

① ロードプライシングとは

特定区域を走行する自動車利用者に対して一定の課金をする制度で、公共交通機関への転換や自動車利用の効率化を促し、自動車交通量の抑制を図ることが期待できる。

¹⁵ 谷達彦「アメリカにおける地方所得税の研究」108頁（2013）

(ア) 交通渋滞の緩和

特別区域内の道路は慢性的に渋滞している状況にある。特に昼間の混雑は著しく、環状七号線を起点にすると、7時台に流入のピークを迎え、その後13時頃まで流入超過の状態が続き、16時頃から流出超過が目立ち始め、17時に流出のピークを迎える¹⁶。この結果、特別区域内の混雑時旅行速度は16.8kmとなっており、多摩地域の21.0kmを下回り、全国平均の35.1kmの約半分の速度である¹⁷。

このような状況は特別区域内における経済活動に大きな損失を及ぼすほか、緊急車両の走行の妨げや生活道路への車両流入を招くなど、区民生活にも大きな影響がある。

そのため、ロードプライシングの導入によって、流出入ピークの分散、自動車交通量の抑制を図り、特別区域内の交通渋滞緩和を目指す。

(イ) 大気環境の改善

都内の窒素酸化物(NO_x)や粒子状物質(PM)の排出量をみると、NO_xの約4割、PMの約4分の1¹⁸が自動車から排出されている。

都のディーゼル車排出ガス規制(2003年10月実施)により改善されてきているものの、ロードプライシングの導入によって、特別区域内の自動車交通量の抑制、渋滞緩和により、大気環境の更なる改善を図る。

なお、導入効果としては、海外における事例が5～15%、東京都による報告書¹⁹では、8.5%程度の交通量削減効果があると試算しており、特別区においても同程度の効果が期待される。

② 鎌倉市における取組

ロードプライシングは、シンガポール、オスロ、ロンドン、ストックホルム、ミラノ等、海外の都市では既に実施されているが、国内における実施例はない。

しかし、現在、鎌倉市において実現に向けた検討が進められている。

そこで、本分科会では、特別区で実施する際の参考とするため、鎌倉市まちづくり景観部交通計画課を訪問し、ヒアリング²⁰を行った。

¹⁶ 警視庁「平成26年度交通量統計表」

¹⁷ 国土交通省「平成22年度道路交通センサス」

¹⁸ 東京都「東京都環境白書2015」

¹⁹ 東京都環境局「東京都ロードプライシング検討委員会報告書(2001年6月)」

²⁰ 平成27年7月13日鎌倉市まちづくり景観部交通計画課にてヒアリング調査を実施した。

(検討経緯)

- 鎌倉地域²¹は、休日を中心に自動車交通量が集中し、著しい交通渋滞が発生しており、生活道路への来訪車両の進入、緊急車両の遅れ、バスの定時性の低下等、市民生活に悪影響を及ぼしている。
- 交通渋滞を抜本的に解消するには道路の整備が必要だが、鎌倉市は歴史的環境の保全等、様々な制約があることから、道路整備による短期間での改善は困難である。
- ロードプライシングの必要性について、市民アンケートによると、7割以上の市民が、何らかの乗り入れ制限が必要と考えている結果となっている。
- 観光産業への影響については、懸念の1つであるが、現状の渋滞は極めて深刻であり、過去のアンケート調査においても、現在来訪者の指数を100とした場合、ロードプライシング実施後は141と、観光客数が増えるという結果もあり、観光客数が激減しないことも想定される。

(検討体制)

- 鎌倉地域の地区交通計画の策定及び推進に関し、調査・検討を行うため、2012年5月に市長の諮問機関として「鎌倉市交通計画検討委員会」を設置、下部組織の「専門部会」において検討を進めている。委員会は、市民、公共的団体、商工業者、交通事業者、学識経験者、関係行政機関の委員31名で構成されている。

(課金の方向性)

対象エリア	国道134号を除く鎌倉地域
対象日	すべての土日祝日等（年間120日程度）
対象時間	8時から16時を基本とし、終了時間は各課金箇所の実態に応じて設定
課金単位	1回毎（課金箇所流入1回につき課金。ゲートは12箇所を想定）
課金対象	すべての自動車、二輪車（軽車両を除く）とする。ただし、緊急車両、福祉車両、障がい者等の車両、路線バス、鎌倉市に営業区域があるタクシー、宅配車両、鎌倉市内に事業所や店舗等がある業務車両は除く。
課金パターン	市外から流入する車両を1とした場合、市民の負担割合は0～0.1程度

²¹ 鎌倉地域 鎌倉駅を中心とした、歴史的風土保存区域等に指定され、多くの歴史的遺産が存在している地域

(実施に向けた主な検討課題と方針)

取 組	課 題
全体事業費の算定	課金システムの開発費、機器導入・設置費、運営費等全体事業費の算定
財源の確保	国補助制度の活用等、関係行政機関との連携を図り、財源の確保に向けた検討
根拠法令等	法定外目的税や構造改革特区等実施にあたっての根拠法令の検討
通信技術に関する法的課題	ETCを活用する際の法的課題や対応の検討
導入効果の予測	交通量調査、アンケート調査等に基づく交通シミュレーション実施による、導入効果の予測
適正な課金額	導入効果、周辺への影響等を検証し、社会実験を行いながら適正な課金額の検討
課金の使途	課金収入を予測しつつ、課金の目的から適切な使途を検討
課金方法	メーカーの協力を得ながら、具体的な課金システム、機器、箇所等の検討
合意形成	導入の効果と影響を予測した上で、市民や関係機関等との合意形成が必要
経済効果	駐車場経営への影響、商工業者に対する効果と課題から、経済効果の検証
社会実験計画	方法、規模、費用等について、効果や課題を抽出する目的で社会実験計画作成
検討体制の強化	現行の体制に加え、専門的な組織として特別委員会を設置し、検討を強化して進めることが必要

③ 特別区で実施する際の試算

(ア) 対象とする区域

特別区全域を対象とすることが理想であるが、課金ゲートの設置方法に課題があるため、対象区域を環状七号線の内側（エリア内の自動車専用道路を含む）とする。これにより、特別区の区域を環状に包含するエリアを設定することができるとともに、課金ゲート設置も可能であると考えられる。

(イ) 対象車種

二輪車は渋滞への影響は軽微と考えられることから、二輪車を除く全車両を対象とする。ただし、緊急車両や路線バス、福祉車両等、除外車両を設定する。

(ウ) 課金方式

課金の方式は様々あるが、公平性に欠ける面はあるものの、実現性やコスト面に優れ、十分な効果が見込まれるコードン方式が適当と思われる。

【表 16】課金方式の比較

方式名称	内容	特徴
コードン方式	区域内に進入する自動車に一律課金する。	区域境界線にチェックポイントを設置すれば課金可能なため、実現性やコスト面で優れる反面、公平性に欠ける面がある。
エリア方式	区域内を走行する自動車に一律課金する。	交通渋滞緩和、環境改善を目的としている趣旨から、区域内のみを走行する自動車も課金対象とすることが望ましく、公平な制度となるが、システムが複雑でコストが多額になる。
走行距離課金方式	区域内を走行する自動車に走行距離に応じて課金する。	公平性では最も優れている制度といえるが、非常に複雑なシステム構築が必要なため、導入・運用コストは最も高額になる。

(エ) 課金システム等

東京都ロードプライシング検討委員会の報告書（2001年6月）において、早期実現が可能なカメラ方式が適当としており、経費試算もこの方式の採用を前提としている。検討当時、ETC車載器はあまり普及しておらず、車載器の搭載が必須となる方式は見送られている経緯がある。

しかし、現時点では ETC 車載器の普及が進んでおり、この方式がより実現性に優れ、経費も安価である可能性がある。ただし、導入・運用コストの試算は困難であるため、コストはカメラ方式によるものとする。したがって、導入コストは約 370 から 440 億円、運用コストは約 120 から 230 億円²²と想定する。

(オ) 課税金額及び想定税収

課税金額を普通車 400 円、大型車 800 円で試算すると、年間約 833 億円の税収が見込まれる。

(試算条件)

課金対象	環状七号線内側への流入車両（四輪車）※緊急車両等除く
課金時間	12 時間（7 時～19 時）
課金方式	区域内に進入する自動車に課金する（コードン方式）
課金システム	カメラ方式
課金額	普通車：400 円 大型車：800 円
課金地点	一般道：放射線→環七通り 34 地点流入車両数 首都高：環七通り付近上り通過車両数

²² 東京都環境局「東京都ロードプライシング検討委員会報告書（2001年6月）」より

【表 17】特別区渋滞税の試算

	一般道 (万台)	首都高 (万台)	計 (万台)
1日当たり台数			
平日	39.1	36.6	75.7
土曜 (平日の82.5%※2)	32.3	30.2	62.5
休日 (平日の78.5%※2)	30.7	28.7	59.4
年間台数			
平日(247日)	9,658	9,040	18,698
土曜(52日)	1,680	1,570	3,250
休日(66日)	2,026	1,894	3,920
年間計(365日)	13,364	12,504	25,868
補正			
昼間12時間計 (66%※3)	13,364	8,253	21,617
導入効果×0.9 (90%※4)	12,028	7,428	19,456
課税台数内訳※5			
普通車	11,198	6,685	17,883
大型車	830	743	1,573
合計	12,028	7,428	19,456
課税額の試算			
	一般道 (億円)	首都高 (億円)	計 (億円)
課税額	514	327	841
減免(△1%※6)	5	3	8
減免後課税額	509	324	833

- ※1 首都高の大型車と普通車の割合は首都高速道路通行台数等データの全日平均値
- ※2 首都高は首都高速道路通行台数等データより。一般道は平日の調査結果のため、首都高の割合を使用。土曜日は平日の82.5%、休日は平日の78.5%として試算
- ※3 一般道は参照元データが12時間調査結果のため、1日と12時間で同じ車両数となっている
- ※4 導入による車両減少効果。海外導入事例(5~15%程度の減)、2001年度東京都試算(8.5%程度の減)から試算
- ※5 普通車と大型車の割合については、実績数字より積算し、一般道=普通車:大型車=93.1:6.9、首都高=普通車:大型車=90.0:10.0とした。
- ※6 緊急車両、路線バス、福祉車両等を課税対象外車両として全車両の1%程度と想定して試算

警視庁交通部「交通量統計表 平成26年11月調査」、首都高速道路株式会社「交通流図2013年度」「首都高速道路通行台数等データ」より作成

④ 徴税と財政調整の方法

環状七号線と交差するすべての交差点に課金ゲートを設置し、環状七号線内側に流入する車両（右左折による流入含む）のETC車載器との通信またはナンバープレートの撮影により車両所持者を特定し、納付書を送付する。

課金ゲート通過時に課金する仕組みであるため、課金ゲート設置区のみで課税による税収が発生することから、分賦金方式を採用すると、課金ゲートを設置していない区は分賦金を支払わず、財政調整による交付金の交付を受けるのみとなる。そのため、特別区で連携し、地方共同税方式を採用することが適当と考える。

なお、目的税とはしないが、一部を環境対策・道路整備等に充当する方式を検討する。

（３）特別区高額飲食税

① 特別区高額飲食税とは

飲食店において、1人1回当たりの飲食代金が5,000円以上の飲食を行った場合に、課税を行う税である。

② 導入する目的

今後、消費税率の引き上げが予定されていることを鑑み、全住民が対象となる税制ではなく、可処分所得が多い富裕層を対象とする税制とすることにより、所得の再分配を図る。

また、特別区は、1世帯（2人以上）当たり年平均1か月間の外食への支出額が、主要都市で第1位²³（16,909円）であり、第2位の名古屋市（15,837円）、第3位の川崎市（15,502円）を大きく上回っている。

このことから、課税対象となる飲食の支出額が大きく、徴収可能性があると考える。

③ 課税方式

飲食店が課税手続きを行う、間接税方式を採用する。

飲食店は、課税対象額を申告し、その申告を受け特別区は納税通知を発行する。最終的に、この通知に基づき、飲食店は納税を行う。

これは、直接税とし消費者が課税の手続きを行うより、課税対象が減ることや消費者の負担が減るといったメリットがある。

④ 財政調整の方法

特別区高額飲食税を各区の税収とすると、飲食店が多く立地する区に税収が偏在し、特別区間の財政調整機能が働かない。そのため、各特別区において連携し、分賦金方式または地方共同税方式を採用

²³ 総務省統計局「家計調査」（平成26年（2014年）平均）

する。

⑤ 課税金額及び想定税収

1人1回当たり、5,000円以上の飲食を行った場合に、飲食額に5%を課税する。

表18のとおり、試算した結果、想定税収は312億円となった。

【表18】特別区高額飲食税の試算

(単位：百万円)

区分	A. 特別区における区分ごとの売上高	B. 売上高に占める客単価5,000円以上の割合	C. 客単価5,000円以上の売上高(A×B)	D. 特別区高額飲食税想定税収(C×5%)
平日朝	92,089	0.0%	0	
平日昼	497,856	7.8%	38,833	
平日夜	624,478	51.4%	320,982	
土日祝日朝	57,541	0.0%	0	
土日祝日昼	308,853	15.2%	46,946	
土日祝日夜	395,411	55.0%	217,476	
合計	1,976,228		624,237	

東京都総務局「平成24年経済センサス(活動調査)」、日本政策金融公庫「外食に関する消費者意識と飲食店の経営実態調査(2013年12月18日)」を参考に作成

4-3 具体的方策のまとめ

4-1で述べた、施設の相互利用等による事業の効率化により、約783億円の歳出削減効果が生じる試算結果となった。

また、4-2の新たな税の導入により、約1,316億円が新たな財政調整の財源として生じる試算結果となった。新たな税の財政調整については、下表のとおりそれぞれの税の特徴を生かした方式での財政調整が必要だと思われる。

【表 19】新たな税の財政調整方式

名 称	財政調整方式		課 税 方 式	想定税収
	分賦金 方式	地方 共同税 方式		
特別区通勤税	○	○	直接税	171 億円
特別区渋滞税	×	○	直接税	833 億円
特別区 高額飲食税	○	○	間接税	312 億円
合 計				1,316 億円

※ 試算結果は1年当たりの金額。なお、導入・運用コストについては反映していない。

各税の徴税コストを考慮する必要があるが、上記の方法による効果額は合計2,099億円であり、2040年の財政の影響額を一定程度埋めることは可能であると考え。それでもなお、試算した影響額3,936億円とはまだ乖離がある。

各区において歳出の抑制、歳入の確保に努めると同時に、本章に挙げた5つの例の他、特別区が相互連携して行える取組をさらに検討し、組み合わせることで、今後少子高齢化によって厳しくなると予想される特別区の財政状況、そして3-1(4)で述べた財政調整に関する課題に対応していくことが重要であると考え。

5 終わりに

私たち第2分科会は、研究課題『特別区の財政調整』から、「四半世紀後（2040年）の特別区の財政調整」をテーマと設定して、具体的な検討を重ねた。

第1章では、研究の目的・背景として、国が少子高齢化、人口減少、東京一極集中の是正等、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくための取組を始めたことを紹介し、特別区においても社会環境の変化に対応した行政運営が求められることを述べた。

第2章では、2040年における特別区の将来人口と高齢化率の推計をもとに、区ごとにどのような違いが生じるか試算した。将来人口推計に基づく、生産年齢人口の減少がもたらす税収への影響、高齢者人口の増加がもたらす社会保障費の増大、その結果生じる財源不足額の増加も区ごとに試算した。区によって人口構成の変化に差異があるため、財源不足額についても区によって差異が生じるという試算になった。

第3章では、区ごとの歳入総額とその構成比の差異を分析するとともに、現在、特別区相互で生じる財源の偏在を是正するために行われている既存の財政調整制度を紹介した。また、既存の財政調整制度を補う新たな財政調整の仕組みの必要性についての方向性を示した。

第4章では、財源不足という課題を財政調整の視点から解決するための具体的な方策として、歳出面からは施設の相互利用等による効率化について、図書館と小・中学校を題材にそれぞれ検討した。

図書館については、特別区とは法律上の位置づけは異なるが、一つの行政区で一つの図書館という運営を行っている横浜市を視察した。人口や地理的条件等は異なるものの、特別区における図書館のあり方についての考察をする上で、大いに参考にさせていただいた。

歳入面からは、特別区が自主的に賦課徴収できる新税について検討した。具体的には、特別区通勤税、特別区渋滞税、特別区高額飲食税について検討した。

特別区渋滞税では、ロードプライシングについて先行して導入を検討している鎌倉市へのヒアリングを行った。鎌倉地域は周囲を山と海で囲まれており、ロードプライシングの実施に適しているとのことであった。地理的条件が大きく異なる特別区においては、同じ内容での実施は困難であるが、特別区が自主的な財源を確保するための新たな取組として、さらに深く検討していく価値はある。

財政的に豊かだと言われている特別区においても、今後の少子高齢

化の状況を踏まえれば、決して安泰ということはない。さらに、各区ごとに見た場合には、より厳しい状況が想定される区も存在する。

その中で、第二次特別区制度調査会の報告でも述べられていたように、これまで特別区間で培ってきた「互譲・協調」の精神と、「自主自立」の決意で、各区が自立しながらも、助け合い、区政運営をしていく必要がある。

私たち特別区職員は、特別区に住み、働き、活動する全ての人たちのために、特別区が抱える行政課題を一体となって解決していかなければならない。そのためには、効率的な行政運営を進めることはもとより、自主的かつ強固な財政基盤が必要である。

私たちは、第2分科会の研究を通じて、我々、職員一人一人の行動が区を変え、東京都を変え、ひいては日本全体を変えていく可能性があるると信じて、日々研鑽をしていかなければならないことを自覚した。

最後に、お忙しい中私たち研究会のヒアリングのために、貴重な時間を割いてご教示いただきました、横浜市教育委員会事務局中央図書館企画運営課の皆様、鎌倉市まちづくり景観部交通計画課の皆様に深く感謝を申し上げます。

第2分科会 研究活動経過

回	開催日	活動概要
第1回	26年 7月 3日	研究課題（大枠）の現状把握と意見交換
第2回	26年 8月 19日	「特別区の財政調整」の議論の方向性の検討
第3回	26年 9月 19日	「他団体との比較」他2項目の意見交換
第4回	26年 10月 17日	「他団体との比較」をテーマに意見交換
第5回	26年 11月 18日	「研究テーマの方向性」について意見交換
第6回	26年 12月 16日	テーマ「将来（2040年）の特別区の財政調整」に決定
第7回	27年 1月 23日	中間報告用の資料の調整
第8回	27年 2月 12日	中間報告用の資料の調整
中間報告	27年 3月 3日	特別区制度懇談会にて中間報告
第9回	27年 3月 26日	中間報告での指摘の整理と対応について検討
第10回	27年 4月 20日	新税の検討、調査についての意見交換
第11回	27年 5月 18日	新税他各課題の検討、報告書についての意見交換
第12回	27年 6月 25日	新税他各課題の検討
ヒアリング調査	27年 7月 13日	・鎌倉市まちづくり景観部交通計画課 ・横浜市中心図書館（企画運営課）
第13回	27年 8月 7日	報告書各課題、骨子の検討
第14回	27年 9月 15日	報告書各課題、骨子の検討
第15回	27年 10月 15日	報告書骨子の検討
第16回	27年 10月 28日	報告書の検討、豊島区役所新庁舎視察
第17回	27年 11月 12日	報告書の調整
第18回	27年 11月 30日	報告書の調整
第19回	27年 12月 8日	報告書の調整