

特別区長会事務局講演会講演録

都区財政調整制度について

(講演録編)

特別区長会事務局

まえがき

この講演録（講演録編）は、「都区財政調整制度について」と題して、令和4年7月19日から9月14日にかけて、3回にわたり、志賀徳壽特別区長会事務局参与を講師として行われた、特別区長会事務局講演会の内容をもとに作成したものです。

都区財政調整制度は、東京大都市地域において、広域自治体である東京都と基礎自治体である特別区の特別な役割分担により展開される都区制度を財政面で支える大きな仕組みであり、市の領域の事務の一部を都が担うことに伴う都区間の役割分担に応じた財源配分を行うとともに、特別区間の財源の均衡を図る機能を果たしているものです。

かつて東京都が広域の自治体としての性格と特別区の区域における基礎的な地方公共団体としての性格を兼ねるものとされ、特別区が東京都の内部的団体と位置付けられていた時代には、都区財政調整制度は、その象徴的な仕組みであるとされていました。

しかし、特別区を基礎的な地方公共団体に位置付け、東京都を広域の地方公共団体に純化することで、都区制度を東京大都市地域における二層制の自治制度として確立した平成12年改革によって、都区間の役割分担と財源配分の原則が定められ、都区財政調整制度の位置付けは、独立対等関係に立つ都区間の財政調整制度として大きく転換することとなりました。

しかしながら、制度改革から23年余を数える今日においても、いまだに制度改革時に解決すべきであった「都区の役割分担を踏まえた財源配分」の課題が未解決のまま残されていることをはじめ、都区財政調整制度の運用を巡っては多くの課題を抱えています。

これからの特別区と都区関係のあり方は、都区財政調整制度のあり方抜きに考えることはできません。

この講演録（講演録編）が、都区財政調整制度の存在意義、制度のあらまし、制度をめぐる主な経緯と課題等を踏まえつつ、特別区の今後のあり方を考える上での参考となれば幸いです。

なお、講演資料は、本冊子の講演録（講演録編）に沿って参照できるよう、講演録（講演資料編）として別冊としました。合わせてご利用ください。

令和5年12月

特別区長会事務局

はじめに	1
Ⅰ 財政調整制度とは	2
◇都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要	8
Ⅱ 都区財政調整制度のあらまし	9
1 都区財政調整制度の意義	10
2 都区財政調整の目的	11
3 特別区財政調整交付金の性格	11
4 都区間の協議	12
5 交付金の総額	13
6 交付金の種類	13
(1) 普通交付金	14
(2) 特別交付金	14
7 普通交付金の算定	14
(1) 算定の考え方	14
(2) 算定方法	14
(3) 基準財政需要額の算定	14
ア 経費の種類	15
イ 算定方法	15
(4) 基準財政収入額の算定	20
Ⅲ 都区財政調整制度をめぐる主な経緯と課題	22
1 平成12年都区制度改革	22
2 都区財政調整関係協議の経緯	27
3 都区間財源配分	33
4 特別区間配分	55
5 特別区財政調整交付金の算定状況	58
6 都区財政調整協議の実際	63
7 都区財政調整制度をめぐる議論	71
(1) 都区財政調整制度の課題	71
(2) 特別区制度調査会での検討	79
(3) 地方制度調査会での検討	81
寄せられた質問について	84
まとめ	88

<別冊「都区財政調整制度について」講演録（講演資料編）参照>

はじめに

今回、都区財政調整制度についてお話しする機会をいただきました。

この都区財政調整制度は、都区制度を支える土台となる大きな制度であるのですが、その中身に触れる機会は、都区間の協議に直接係わる職員の方を除いてまずないと思います。

また、各区の財政課には、この制度を担当する職員がいますが、特別区財政調整交付金を歳入項目の一つとしてしか捉えていない方も多く、予算上この交付金をどう見込んだらいいか、交付金の見込みと実際の算定額がずれていたらどうしようか、あるいは、毎年行われる各区の算定額を確定するための作業にどう対処していくのか、特別交付金をどう申請して獲得していくのか、そういった現実的な財政運営のことに関心が限られているのではないかと感じています。

まして、財政担当ではない職員が詳しく知る必要はないと思われるかもしれません。

しかし、都区財政調整は特別区の区域の市町村税源のうちの約半分、2兆円近くを対象にしたもので、それを都区の役割分担で分けて、その半分以上1兆円規模のものが特別区に交付されています。その規模は、特別区税に匹敵する規模であり、そう考えれば、決してないがしろにできる問題では無いことをご理解いただけたと思います。

そして、特別区が基礎自治体としてどのように住民に責任を果たしていくかを考えたときに、やはり欠かせないのは財政自治です。

都区制度においては、それを支える大きな仕組みが都区財政調整制度ですので、財政自治の観点からも注視しなければなりません。

法制度上は、平成12年都区制度改革で、都区間の役割分担原則や都区財政調整制度の法定化をはじめ、財政自主権を確立したと言えるのですが、法の原則の解釈や運用をめぐって都区の見解が相違し、その後の都区財政調整の運用に難がある状態が続いているのが今日の姿です。

相手のあることなので、特別区側の理解だけでは前に進まないというジレンマもありますが、少なくとも法制度上は、この制度の根本原則が示されていますし、しかもその運用については都区の協議で決めるということも、法律上明らかになっていますので、我々はそれを踏まえて、取組みを進めていかなければならないということだと思えます。

根本問題の解決にはなかなか到達できていないわけですが、そういう中でも、例えば、各区においても、自分の仕事がこの都区財政調整上どう扱われているのか、どういう算定がされているのか、それが財政運営にどういう影響を与えているのか、といったことを把握し、もし改正が必要な状態であれば、財政担当を通じて23区の協議に乗せ、あるいは、都と区の協議に乗せていくということもあり得ます。

そう考えれば、決して財政担当だけの問題ではないと捉えていただけたのではないでしようか。

財政担当の部署はもちろん、広く特別区の職員がこの制度を知って、運用の実際を知って、必要な改正に取り組んでいく。そういう姿勢を持つ必要があるのではないかと思います。

平成12年都区制度改革で法律が変わりましたが、法律が変わったから良くなるというものではなくて、あくまで制度の内実は全て運用にかかっています。

その運用をどうしていくのかは、それを担う職員全体が重い責任を背負うものですし、改革するにしろ、その制度を維持するにしろ、相当な覚悟と努力が必要です。そういう

ことを共有していくことが、非常に大切なことであると思います。

今回の話を通じて、都区財政調整制度について関心を高めていただければ幸いです。また、都区財政調整制度という切り口で、改めて都区制度全体を見ていく機会にもしていただければと思います。

限られた時間でどこまでお伝えできるかわかりませんが、お付き合いください。

用意した資料は2点あります。一つは、「都区財政調整制度について」という薄く閉じた資料です。これが講義のレジュメになります。

もう一つは、「都区財政調整制度について」補足資料」という少し厚い資料ですが、これをレジュメの補足として使わせていただきます。

特別区長会のホームページの「特別区制度の概要」のコーナーに掲載されている「特別区の現状と課題（参考資料）」の中にも、都区財政調整制度関連の資料がいろいろと入っていきまして、今日お配りした資料の中に入っていない内容もありますので、ぜひそちらもご参照いただければと思います。

都区財政調整をめぐるのは、都区間で非常に多くの協議課題があるのですが、例えば、東京都の行政部のホームページに掲載されている「都区財政調整」という分厚い冊子には、のちほど紹介する特別区財政調整交付金を算定するための積算データが記してあって、一つ一つの事務について、細かく積算根拠が書かれています。

また、毎年行っている都区間の協議内容等は、行政部、区長会それぞれのホームページに掲載されていますし、区長会事務局が作成している「都区財政調整関係資料」というこれも分厚い資料に記録として残されているように、非常に濃密な協議を行っています。

こうした資料等も機会があれば覗いていただいて、都区財政調整の重要性を感じていただきたいと思います。

I 財政調整制度とは

それでは、具体的な話に入らせていただきたいと思います。まずレジュメの目次を開いていただいて裏面の2ページのところからです。

財政調整制度とはそもそもどういうものであるのかということからです。

冒頭に掲げているのは、石原信雄さんの「新地方財政調整制度論」からの抜粋です。ずいぶん昔の本ではあるのですが、なかなかこの手の本は、新しいものが出てこないもので、いまだにこれが貴重な参考資料になっています。

石原信雄さんは、自治省出身で事務次官も務められました。その後、内閣官房副長官を長く勤められ、7つの内閣に仕えたと言われている方で、非常にこの分野では、見識のある方と言われています。

少し拾い読みをします。地方自治の理念からすると、公共需要というのは、その団体の自主財源によって満たされることが望ましい。これが本来の姿である。ところが、その地域によって得られる収入には大きな差がある。それはまさに産業構造の高度化等による地域間経済力の格差拡大ということが原因にある。そういう状態のまま放っておくと、地域によっては、住民の税負担等に著しい軽重の差を生じ、また、行政サービスの水準に著しい高低差をもたらすことになる。しかし、近代的な地方自治制度のもとでは

それを放っておけない。全ての国民が一定の負担のもとで、全国的見地に立って定められる一定の水準の行政サービスの恩恵に浴することができるように保障されなければならない。そういうことを踏まえて、地方団体間の財政力格差を縮小するために、財政資金を交付する制度を地方財政調整制度と呼んでいるという説明をしています。

具体的な制度としては、地方交付税制度と都区財政調整制度が、我が国に現存しています。

地方交付税制度についての国の説明は、「団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する」制度であるということです。先ほどの石原さんの説明に符合する内容です。

一方で、都区財政調整制度は「都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り」と自治法に規定されています。ここでも財源の均衡化が謳われているように、それが財政調整の意義であるということです。

（2つの財源保障（財政調整）制度）

地方交付税制度と都区財政調整制度の二つの制度の関係は、3ページ上段に「2つの財源保障（財政調整）制度」という図がありますのでこちらをご覧ください。

地方交付税制度は、全ての都道府県と市町村を一つ一つ国が計算して、財源不足が見込まれる場合に不足額を交付する制度です。法律上は、「地方公共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」と規定されています。

令和3年度の再算定後の状況は、1,713団体が交付団体、不交付団体は52団体です。本来その自治体の自主財源によって満たされることが望ましいということからすると、ほぼ全ての団体がその条件を満たしていないというのが今の日本の地方自治の姿です。これは大きな課題です。

52の不交付団体のうち、都道府県は東京都だけで、政令指定都市は不交付団体がありません。都内を見ると、立川市、武蔵野市、三鷹市、府中市、調布市、多摩市が不交付団体となっています。

東京都がどのような扱いをされているのかというと、府県である東京都と、一つの市とみなした特別区の全区域を合算で算定されています。つまり、東京都と各特別区は、一つ一つ算定しないということです。

なぜそのような扱いなのかというと、都区間に事務配分や財源区分等の特例がある中で、国が都と23区を個別に仕切ることが、余りにも複雑で技術的に困難であると。つまり、地方交付税は、標準的な都道府県と市町村に対して交付する制度なので、都区制度という特別な仕組みが設けられている東京都と特別区の間に入り込むことはできない。国としては、都と特別区をまとめて財源保障するので、その枠の中で、都と特別区の間、そして、23区間の財政調整をしてほしいということです。

この交付税と都区財政調整の二つの制度を並列させることによって、東京都と23区の財源保障を国として行ったことになるという作り方になっています。

したがって、都区財政調整制度の枠の中に交付税と同じ表現が出てきます。「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行できるように都が交付する」ということで符合しています。

令和3年度は、交付が22区で不交付は港区の1区です。これは、再算定の段階で、当初算定では渋谷区も不交付でした。

(都区制度の概要)

下段の「都区制度の概要」をご覧ください。詳しくはこのあと話しますが、通常の府県と市町村の関係から見ると、府県である東京都が、広域団体として、府県事務のほか、市町村事務の一部を預かるという部分が決定的に違うところです。その特例があるので、市町村財源を都と区で分けなければならない仕組みになっています。そのため、国は、一つ一つ算定することができないということです。

(区域内の市町村財源と行政需要の比較)

補足資料の5ページの下段の図をご覧ください。これは、23区の区域を区ごとに、都税の市町村税源と都が実施している市の領域の事務も含めて、基礎自治体の税収と需要を分布させるとどうなるのかを粗く試算した姿を表しています。

青い線が収入、赤い線が需要として見込まれるものということですが、非常にアンバランスな状態となっています。なぜこういう状態になるのかというと、23区が一つの大きな大都市地域を構成していて、その大都市地域の中でいろいろな社会的、経済的な分担をしながら、23に分かれて基礎自治体として成立しているからなのです。人口や地域特性に応じた需要の差もありますが、何より業務地域と住居地域の税収の出方の差等が大きく反映されています。

(地方交付税制度の概要)

同じく補足資料の6ページをご覧ください。地方交付税制度について見ておきたいと思います。

<性格>のところの下線部分にあるように、団体間の財源の不均衡を調整して、すべての地方公共団体が一定水準を維持しうるように財源保障するということ。そして、これは本来地方の税収入とすべきだが、国が地方に代わって徴収する地方税という位置付けなので、地方団体の固有財源という性格を持っている。交付にあたっては、その用途を制限してはならないということで、あくまでも一般財源として交付するという考え方で作られています。

次の7ページの中ほどに、「普通交付税の仕組みイメージ図」を載せましたが、普通交付税を算定する際の地方公共団体の需要は「基準財政需要額」という形で測ります。標準的な姿として、ある団体は、これだけの需要が必要だろうという仮定の計算をして、それについて、その団体の収入が標準的にどれくらいあるのか、これを「基準財政収入額」として計算して当てはめると足りない分が出てくる。その不足分を普通交付税として交付するという制度です。

その際、図の真ん中のところに「留保財源」とありますが、団体の収入を全てカウントして交付額を求めるということになると、その団体は、ある意味国が定める標準的な姿以外のことできないということになってしまうので、全ての収入をカウントするのではなく一部カウントしない収入を設ける。それが留保財源と言われていて、事実上、自由に使える財源を用意しているということです。これが交付団体の場合です。

不交付団体の場合は、国が想定する基準財政需要額を超える収入があり、財源超過の状態なので普通交付税を交付しない。交付しようがないということになっています。

この基準財政収入額が財源超過分を含んでいることと、留保財源はほかの団体と同じ割合で持つので、ある意味、不交付団体は二重に自主財源部分が多いということになります。

都区財政調整の場合にこれをどう見るかについては慎重な理解が必要です。留保財源の扱いについて、交付税は25%ですが、都区財政調整の場合は15%と少し少なくなっています。その分、基準財政需要額が捕捉する範囲が交付税よりも広がっているのですが、それ以外にも、交付税との関係でいう財源超過分、また、都区財政調整の財源となる調整税は留保財源として外す要素ではなく、都区財政調整の基準財政需要額にカウントしないと帳尻が合わなくなります。そのあたりが交付税と都区財政調整を比べたときに非常に大きな差になってきます。これは、別のところで改めてお話しします。

一番下のところに、「都の特例」とありますが、先ほどお話ししたように、地方交付税は、都区合算で都に適用することになっていますので、都と23区それぞれの財源保障は都区財政調整を通じて行う仕組みになっているということです。

(地方交付税制度と都区財政調整制度の比較)

補足資料の8ページをご覧ください。「地方交付税制度と都区財政調整制度の比較(概要)」です。この表は両者の制度を体系的に理解していただくために作成した資料です。

まず、地方交付税制度の欄をご覧ください。

地方交付税制度には、「総額の保障」と「個々の団体の保障」という二つの大きな機能があります。

一つ目の機能である「総額の保障」は、地方団体全体の財源を保障するというのですが、さらに二つの要素に分かれていて、一つは、「中長期的な財源保障」です。これは、地方団体の独立性を担保するための総額を安定的に確保するというのです。

その内の一つが「安定的な財源枠の確保」ですが、交付税では、国税の一定割合をこの財源として定めています。所得税、法人税、酒税、消費税の一部と地方法人税の全額ですが、一定額を確保することによって、もちろん足りないときもあるのですが、個々の需要を積み上げることによって不足しているか、していないかということではなく、安定した財源枠を確保するという考え方です。

「中長期的な財源保障」には、もう一つ「財源枠改善の制度的保障」が組みこまれています。これは、所要額に対して一定割合の財源枠が著しく異なる状態になった場合に、それが引き続けば、国税に対する一定割合の改正、または、その他の地方行財政制度の改正を通じて、地方団体の財源を確保できるようにするという仕組みです。

「総額の保障」のもう一つの要素が「毎年度の総額の確保」です。中長期的に安定した財源を確保したとして、年度ごとの財源もきちんと確保するためにはどうしたらいいかという課題があります。一つは、先ほどお話ししたように、財源枠がふさわしくなければ改善するという措置。それから、その年にたまたま不足が見込まれるときに総額の特例という形で加算したり、逆に、過去加算したものを返還したり、あるいは、税制や地方債の制度の改正などを行うのですが、こうした調整を毎年行っているのが地方財政計画です。地方財政計画を通じて毎年の状況を確認した上で、次年度の交付税の方向性を決めていくこととなります。

地方交付税の二つ目の機能である「個々の団体の保障」ですが、総額を確保した上で、個々の団体については「標準的な行政水準を保つのに必要な一般財源」を計算する。基準財政需要額と基準財政収入額で、その団体の需要と収入を測って足りない分を交付するという制度になっています。これは、算定の基礎を明らかにすることによって、恣意的な算定にならないようにするというのです。

先ほど言いましたが、国税の一定割合で総額が決まりますので、実際には地方団体ご

とにこういう計算を積み上げていくと、用意した総額との間にずれが生じます。

短期的には、所要額が総額を超える、つまり、積み上げていって足りなくなった場合は、基準財政需要額を一律に割り落として一時的に凌いでもらう仕組みになっています。逆に、積み上げていって総額よりも少なかった場合は、その分を特別交付税の総額に加算する形で調整することになっています。そのような場合でも、一定割合は、地方の財源として確保するということです。

それから、「留保財源の確保」については先ほども触れましたが、自主的な財政運営に配慮する観点から税収の25%分は収入としてみない形をとっています。

続いて、「地方団体の意見の反映等」ですが、地方財政審議会が設けられていて、毎年、政府に意見具申をすることになっています。それから、不服審査や異議申立て、聴聞等の機会が設けられています。また、地方団体の意見反映ということで、地方団体からの意見申し出を受けるといことが行われています。

次に、都区財政調整制度の改革後と改革前の欄をご覧ください。改革後というのは、平成12年改革後ということですが。

都区財政調整制度については、この交付税制度で都と特別区がセットで財源保障された上で、都と23区それぞれの財源保障をしていく制度になります。

当然交付税制度に準じた扱いでなければならないのですが、既に交付税の方では財源保障が済んでいること、また、都と区の関係は、市町村の領域の事務の一部を特例的に都が担っているため、都区の役割分担に応じて、市町村税を都区間で分けなければいけないということなので、全国的な府県と市町村との関係と同じではありません。

市町村税を分けるという意味では、国が地方団体の所要額について国税で補填するのは違います。市町村の領域の事務の役割分担に応じて分け合う制度であるということです。それを前提に、作りとしては、特別区に対する交付金の財源枠は、交付税と同じように、調整税の一定割合として条例で定めることになっています。

「財源枠改善の制度的保障」についても交付税と同じように、所要額と財源枠が引き続き著しく異なることとなる場合には、調整税に対する一定割合の改正をするということが制度的に組み込まれています。

ただし、地方交付税制度の場合は、この一定割合の改正以外に、地方行財政制度の改正という形で帳尻合わせができます。

一方で、都区財政調整の場合には、そういった特別な手段が取れないので、もし「著しく異なることとなる場合」は、調整税の一定割合を改正するしかありません。年度に入る前ならば、需要額そのものを見直して需要額自体を縮減するか、調整税の一割割合をあらかじめ改正するしかないということになります。

「毎年度の総額の確保」については、交付税と同じように財源枠そのものの改善のほか、国が講じる地方財政対策は都と区にも適用されるので、それを適用することになります。

改革前は、納付金制度と交付金の年度間調整という制度がありました。

納付金制度は、区ごとの算定で需要額と収入額を測って財源超過になった区がある場合、その区は、東京都にその超過分を納付し、そのお金を都区財政調整の財源に加えるという制度で、特別区間の財源調整を徹底して行う制度です。ところが、この制度は平成12年改革で財政運営の自主性に反するというで廃止されましたので、今は、財源超過分は交付税と同じようにその区の自主財源になっています。

もう一つの交付金の年度間調整というのは、その年度にお金が足りなかった場合、つまり、個々の区ごとに計算を積み上げていった結果、予定した交付金の総額を超えてしまった場合に、一時的に東京都の一般会計から借り入れて穴埋めをして、後年度に財源に余裕が出たら返すという仕組みです。これは、総額補填制度と呼ばれていましたが、平成12年改革の際に、都と区の独立対等性の確保という観点から廃止されました。

それから、「個々の団体の保障」についてですが、今お話した総額補填制度がなくなったということがあります。基準財政需要額と基準財政収入額の差し引きを交付するという交付税に準じた算定を行う中で、交付税と同じように、交付金の総額が足りない場合は一律に需要額を割り落とし、余ったときは特別交付金に加算することとされています。

「留保財源の確保」については、交付税は基準税率が75%で25%分が自主財源ということですが、都区財政調整の場合には、自主財源は15%になっています。なお、調整税分については自主財源の設定ができないことにご留意いただきたいと思います。

基準税率に差があるのは、地方交付税の場合には全国津々浦々を対象としますので、当然交付税の需要算定で捕捉し切れない事業が数多くあると考えられるのですが、都区財政調整の場合には、一つの東京大都市地域の中に存在する23の自治体を対象とするものなので、交付税以上に需要の捕捉が可能であるということが理由になっています。

それから、「地方団体の意見の反映等」についてですが、都区財政調整の場合には、具体的に協議する場が設けられています。都区財政調整の条例を改正する場合には、都区協議会で協議をしなければならないことが法定されている点が交付税と違うところです。

交付税制度と都区財政調整制度は、先ほどお話ししたように相互に関係性がありますので、都区財政調整の運用についても、基本的には交付税と同じ説明が必要になります。違う点があるとすれば、なぜ違うのかを説明できなければならないことに留意する必要があります。

（道府県分と市町村分の組み替えによる財源超過額の試算）

補足資料9ページ、「道府県分と市町村分の組み替えによる財源超過額の試算」をご覧ください。

地方交付税は、都区合算で算定されるのですが、形式上は市町村分と都道府県分に分かれて算定して、それを最後に合算しています。この場合の市町村分が23区分ですが、この中には都が行う市町村事務の分も含まれています。

それから、市町村分、道府県分と言いながら、どこからが市町村の事務でどこからが道府県事務かということ国は厳密に仕分けできないので、一般的な姿で算定されています。

したがって、現実の都と区の事業運営、財政運営とは異なる姿であるということです。

令和3年度の場合ですと、道府県分だけを見ると赤字、つまり、財源が足りないという姿になっています。そして、市町村分は黒字、つまり財源超過の姿となっています。この両方を足した、ここでいう5,600億円が財源超過なので東京都には交付されない形になっています。

これを見ると、東京都は財源が足りなくて、23区はお金が余っているのではないかと見られがちなのですが、実際には、その内訳を都と区の間で組替えると、例えば、消防、下水道などは東京都で行っているのが東京都に移し、市町村民税法人分や固定資産

税等の東京都の持ち分44.9%分の税収等は東京都の側に移し、ということをしていくと、特別区、東京都ともに財源超過の姿になります。もちろん、交付税の算定が東京都や特別区の実情に合っていないことの留意は必要ですが。

一番下に、過去の算定額を組替え後と組替え前に分けて一覧にしています。平成25年度も赤字でしたが、このときも組み替えをすると特別区も東京都も黒字の姿ということでした。

実は、昭和50年代には市町村分が赤字のときもありました。そのときに、特別区側は、合算の廃止を求めた経緯があります。これは、赤字なので合算を外せばお金がもらえるという単純な議論なのですが、制度をきちんと理解しなければいけないという反省例だと思えます。

◇都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要

このあと、レジユメの4ページ「Ⅱ 都区財政調整制度のあらまし」に入っていきたいのですが、その前に、レジユメの最後の22ページ（補足資料の11ページ）の「都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要」という資料をご覧ください。

この資料は、都区財政調整制度を理解していただくために、ほとんど全ての要素を一覧にした資料です。これで概略を掴んでいただいた上で、詳しく見ていきたいと思えます。

まず、上の方にオレンジ色で「一般的に府県事務」とありますが、このラインが東京都の府県財源分のラインです。そして、緑色で「一般的に市町村事務」というところから枝分かれして記載されている部分が市町村財源分です。

一般の道府県と市町村の場合ですと、府県事務に府県財源が充てられ、市町村事務に市町村財源が充てられて、その後は、補助金等を除きそれぞれの領域で完結していくのですが、その府県財源、市町村財源の中には交付税なども一般財源として組み入れられていくことになります。

一方、都と区の場合には、少なくとも交付税については、財源超過で交付されないのでも自前の税源で対処していくことになります。

まず、府県分の方ですが、都税等で府県財源として徴収されるものの中から、地方消費税交付金など、国から府県を通して市町村に渡す財源があるのでそれを移転させて、その残り、資料一番右側の方に、「都の府県事務の財源」と書かれているところですが、この分を東京都は府県財源として扱っています。この中から、特別区に対しては、補助金が出たり、事務処理特例交付金が出ています。

それから、市町村分の方ですが、一般的に市町村事務に市町村財源を充てるというところに東京都の特例が絡んできます。つまり、一般的に市町村の領域の事務のうちの一部を東京都が広域自治体として担うので、市町村財源を都と区で分け、かつ、23区間に税源の偏在があるので、東京大都市地域の行政の均衡を図るために市町村財源を均衡化することを組み入れる必要があります。

組み入れるために、全てを特別区税等にするのではなくて、都税等として都に持たせる領域を設けるということで、これが二つに分かれます。

上の方に、「都税等」と出てきますが、東京都が行う事務に充てるために、一つは、税目で都に配分するものがある。黄色で表示していますが、これが都市計画税や事業所税などで、100%都税とされています。ただ、そのうちの都市計画税の一部は、都市

計画交付金として区におりてきています。

もう一つ、都区間、特別区相互間の調整のための財源として、固定資産税、法人住民税等の財源が都税とされています。この分がいわゆる調整税と言われている部分ですが、これが都区財政調整の原資となって、都と区の間で分けていくことになります。

一つは、都と区の間で役割分担に応じて分けるという都区間の財源配分があります。この財源配分というのは、先ほど言いましたように、東京都が持っている都市計画税や事業所税なども含めて、東京都が受け持つ市町村の領域の事務を賄うことができるように、どれだけの財源が必要かということになるのですが、それ以外については、特別区が市町村事務に充てていくということで、市町村財源を都区間で分けていく機能です。

黄色の表示を追っていただくと、都区間の財源配分により都に留保されるもの、現在は44.9%分ですが、これと、その上の税目で都に配分されたものが合わさって、都が行う大都市事務（市の領域の事務）の財源となります。

そして、特別区は都区間の財源配分で区に配分される分、現在は55.1%ですが、この財源をもとに、23区間相互の財政調整ということで、財源の偏在を是正するための仕組みを設けている。その配り方が、基準財政需要額と基準財政収入額を測る作業ということになります。

それによって、財源不足額分を特別区財政調整交付金として各区に配分することで、各区が自主的な財政運営をできるようにするという機能です。

市町村財源のうち、都税等とされた以外の分が、各区の区税等として収入され、これと都区財政調整の交付金を合わせることによって、それぞれの区の標準的な需要を賄えるように組み立てられています。

今お話ししたような基本的な構造が制度的に確定したのが、平成12年改革でした。その際には、都と区の役割分担のあり方、つまり、特別区が基礎的な地方公共団体として優先関係に立った上で、例外的に東京都が市町村の領域の事務の一部を預かるということ、また、役割分担に応じて財源配分を行うということ、あるいは、従来は政令事項であった都区財政調整制度を法律上の財源保障制度として位置付けるといったことが行われました。

そのほか、下の方に記載している部分は、基本的な事項を要点としてまとめたものですので、のちほどおさらいとしてお使いいただければ幸いです。

II 都区財政調整制度のあらまし

それでは具体的な中身に入っていきます。レジュメの4ページ「II 都区財政調整制度のあらまし」をご覧ください。

(特別区財政調整交付金の規模)

上段の図は、令和元年度の特別区財政調整交付金の規模を表しています。23区全体では約4兆円の収入がある中で、「特別区税」と「財調交付金」がそれぞれ約1兆1千億円の規模を占めています。

特別区財政調整交付金は、特別区税に匹敵する規模を持っているわけですが、これに都に留保される分を加えた調整財源の規模は約2兆円になります。さらに、「特別区税」と区の「その他一般財源」、また都税等とされている都市計画税等の市町村財源を含め

たおよそ3兆8千億円が、令和元年度における特別区の区域の市町村一般財源であり、これを都と特別区の役割分担に応じて分けるのが、都区財政調整の機能ということになります。

1 都区財政調整制度の意義

説明が少し重複しますが、東京大都市地域において、都と区の特別な分担関係のもとで、特別な財政制度が設けられています。

一つは、都が行う市町村事務に見合う財源を東京都に配分しなければいけない。そして、23区の税源の偏在を是正して、それぞれの区が均衡ある行政を行えるようにしなければいけない。そのためには、東京都が都税として一定額を預かって、都と区の協議で都区間、特別区間の財政調整を行う必要がある。というように組み立てられています。

これが平成12年の制度改革によって位置付けられました。制度自体はそれ以前からあるのですが、きちんと整理し直されて法律上位置付けられたのが平成12年改革でした。

(都区財政調整関連法令等)

法令の規定を見ながらこの制度の意義を確認していただきたいと思いますので、補足資料の12ページ「都区財政調整関連法令等抜粋」をご覧ください。

地方自治法の281条の2に「都と特別区との役割分担の原則」が規定され、都と区の関係が律せられていますが、それを受けて、282条で都区財政調整について規定されています。

都区間および特別区間の財源の均衡化を図り、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に、特別区財政調整交付金を交付するとしています。それは、調整三税等の合算額に「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」とであると。

わずかこれだけの規定ですが、基本は全部この中に入っています。先ほどお話しした都と区の役割分担を踏まえて都と区の間で財源を分け、23区間の均衡を図るために23区間で財源を調整するということが、全てこの規定に含まれています。

平成12年以前は法律にこの規定はありませんでした。必要な調整を行わなければいけないということまでが書かれていて、どういう調整をするかについては全て政令に委ねられていました。政令で初めて都区財政調整が出ていたのですが、ここに書かれているような原則は書かれていませんでした。したがって、平成12年改革で、これが法律上位置付けられた意味は非常に大きいものがあり、この規定なくして特別区を基礎的な地方公共団体とすることはできなかつたと思います。

そして、これを受けて地方自治法施行令が出てくるのですが、210条の10で「特別区財政調整交付金の総額」は、調整三税等「の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額」と法律と同じことが書かれた上で、210条の11で「交付金の種類は、普通交付金及び特別交付金」であり、「普通交付金の総額は、交付金総額に一定の割合を乗じて得た額」とされています。現在は95%です。

210条の12では「交付金の交付」について、基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区に対して交付すると規定されています。

補足資料13ページの中ほどに、(参考)として、「平成10年地方自治法改正時の都区間配分に関する考え方」の抜粋を載せていますが、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」なので、「そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要」があると説明されています。

また、その分け方については、「実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい」。これは都区協議のことですが、「その結果で調整割合を定めていく」とあります。

それから、「事務の変動あるいは移管」というようなことがあった場合には、「都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」ということが説明されています。

もう一つ参考として地方交付税法の規定も載せていますが、都区財政調整に関する規定と重複するような内容で書かれています。平成12年都区制度改革によって、都区財政調整制度が地方交付税と並ぶ財源保障制度として法定されることで、特別区は、法律上財源保障された団体として、都との関係で財政面でも独立対等性が担保されることとなり、特別区の財政自主権を支えるものとなったことが、読み取れると思います。

補足資料の15ページの「地方自治法の特別区財政調整交付金に関する規定」は、今見ていただいた地方自治法の内容をもう少し詳しく見ていただくために載せています。

282条の特別区財政調整交付金の規定のところですが、先ほどお話ししたとおり、調整税の規定に関してどう書かれているか記載しています。詳しく説明する時間はありませんが、※印のところにある「固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税」が、調整三税と言われている、基本となる調整財源です。

現在は、税制改正やコロナ対応の関係で、例外的に、法人の行う事業に対する事業税の収入額や、固定資産税の減収補填特別交付金加わって、五つの調整財源になっていますが、基本は三税であるということです。

詳しくは、のちほどご確認ください。

2 都区財政調整の目的

レジュメに戻って5ページをご覧ください。今法律を見ながら確認していただいたように、都区財政調整の目的は、「①都と特別区間の財源の均衡化を図ること ②特別区相互間の財源の均衡化を図ること ③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」とされています。

この趣旨に従って、東京都は条例で特別区財政調整交付金を交付するということが基本になっています。

3 特別区財政調整交付金の性格

特別区財政調整交付金の性格ですが、これは繰り返しになりますが、三税等の収入額の一定割合を、「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」交付するものであるということ。

一定割合は、都と区の事務配分に応じて定められ、一定割合分の財源は、交付税と同

じように「特別区の「固有財源」として保障するもの」であるということ。

そして、交付金は、特別区間の財源の均衡化を図るものであり、一般財源であって、それぞれの自主的な判断で使っている。つまり、制約をかけることはできないということです。

(歳入決算額と財調算定額との関係)

下段の「歳入決算額と財調算定額との関係（令和2年度決算）」という図で、基準財政需要額がどの位置にあるかを見ていただきたいと思います。

一番上に、「実際の歳入決算額」とありますが、一般財源である区税等や特別区財政調整交付金のほかに、国庫補助金や都補助金などの特定財源があります。それらが組み合わさって、特別区の歳入が構成されているのですが、都区財政調整で扱う基準財政需要額はそこから特定財源を除いて一般財源で対応すべき額を算定しています。

その一般財源で必要となる額を想定した上で、区が持っている一般財源を差し引いて交付金を交付する関係であるということでご覧いただければと思います。

4 都区間の協議

レジュメ6ページです。都区財政調整は都と区の協議で定めることになっていますので毎年都区間の協議が行われています。

この都区財政調整の作りとしては、都税として徴収される調整三税等を原資として、東京都の条例に基づき、特別区への配分割合と算定方法が定められ、都の予算に計上されて、特別区に交付するということです。外形的には全て都の差配でできるように見えます。

そういう意味で、特別区は従属的なのではないかという見方がされるのですが、法律上、都が交付金に関する条例を定めるに当たっては、「都区協議会」という法定の協議組織の意見を聞く必要があるとされていて、都と区の協議で問題解決をしていくという作りになっています。

この都区協議を実質的に行うために、都区協議会の下に「都区財政調整協議会」が設けられています。さらにその下に幹事会が設けられていて、具体的な協議はそこで行う仕組みになっています。

この都区協議会は、東京都の知事、副知事、主要局長のメンバーと、特別区の区長会役員区長で構成されています。都区財政調整だけでなく、都と区の関係で調整すべきことはここで協議をすることになっているのですが、少なくとも特別区財政調整交付金に関する条例については、ここで協議をしなければならないと規定されています。

都区財政調整協議会というのは、東京都は行政部長などの主要部長、区の方は、副区長会の役員と特別区長会事務局長がこのメンバーに入っています。その下の幹事会は、東京都は行政部の区政課長、主計部の財政課長、区政課の担当課長代理など、区側は財政課長会の幹事と特別区長会事務局調査第2課長などがメンバーとなっています。こうした体制で、毎年協議を進めています。

この協議で合意されたものを受けて、都が、条例改正や予算措置を行い、条例で定められた基準に基づいて、特別区ごとの需要額と収入額を算定して不足額を交付するという一連の流れになっています。

(都区財政調整協議等の流れ)

下段に「都区財政調整協議等の流れ」という図がありますが、毎年協議が始まるまでに、東京都は各局、特別区は23区の調整をして、それぞれが提案事項をまとめる作業をしています。

特別区の方は、前段で区長会が協議に向けた大枠の方向性を毎年6月、7月の段階で示し、それを受けて、財政課長会で都との協議内容を具体的に詰めていくということを行っています。

その際、都区財政調整で算定されている標準的な額が妥当なものなのか、現実の決算実績と比較をしながら分析を行っています。

それに加えて新規に行わなければならないものや、今後充実しなければいけないもの、逆に見直しをして縮小してもいいもの等を、23区の五つのブロックごとに調整した案を持ち寄って、調整する。

さらに従来 of 経緯も踏まえて協議課題を整理して、区側提案の案をとりまとめ、それを部長会、副区長会、区長会に上げて、12月から始まる都区財政調整協議会の場に持ち込み、具体的な協議を行います。

通常は年明けにその結果を都区で合意し、最終的に都区協議会で確認します。それを受けて都議会で条例改正が行われ、4月に入ってから各区の人口などいろいろなデータを確認して区ごとの算定額を算出し、8月の都区協議会で区ごとの算定額を確定するという流れになっています。

特別交付金の方は、年度内に別の流れで、各区のヒアリングを経て算定し、交付するということが行われています。

5 交付金の総額

レジュメ7ページです。調整三税、今は二つ加わって五つの財源に一定割合を乗じた額が「交付金の総額」とされているのですが、なぜ調整三税が都区財政調整の財源とされたのかというと、一つは、「特別区相互間において特に税源の偏在が見られる税である」ということがあります。法人住民税や固定資産税などは著しく偏在がある。これは、冒頭の方で見ていただいた23区間の財源偏在状況の最たるものです。また、「都と特別区の財源調整を賄うに足りる規模を有すること」。これは、大きな規模でないと都と区の間、23区の間で分けられないということです。それから、「税の用途が制限されていないこと」というのは、目的税ではないということです。

このように説明されています。

現在の配分割合は55.1%ですが、この経緯は別途お話をさせていただきます。

この配分割合というのは、今までも申し上げたとおり、「都区間の事務配分に応じて定められるべきもの」であり、「税財政制度の改正や都区間の役割分担の変更等があった場合に変更」するということが建前になっているのですが、そのように定められるべきものであるのに、現在都区間で了解が得られていないという問題を抱えています。

6 交付金の種類

次に、「交付金の種類」についてですが、調整三税等の一定割合で交付金の総額を定めた上で、「普通交付金」と「特別交付金」の2種類に分けて区に交付しています。

普通交付金の総額は、交付金の総額に100分の95、特別交付金の総額は、交付金の総額に100分の5を乗じた額に相当する額になっています。

(1) 普通交付金

「普通交付金」は、「基準財政需要額」が「基準財政収入額」を超える区に対して交付するもので、財源超過の場合は不交付になります。

「基準財政需要額」というのは、現実の各区の予算や決算そのものではなく、「各特別区が標準的水準で行政を行う場合に必要な経費のうち一般財源で賄うべき額を一定の基準により算定したもの」ということで、客観的な算定とするために、一定の手法で仮定計算するものです。

8ページになりますが、「基準財政収入額」についても、各区の生の収入額ではなく、「各特別区の一般財源収入額を一定の基準で算定したもの」です。

(2) 特別交付金

7ページに戻って、「特別交付金」は、普通交付金の算定期日、これは基本的に4月1日を算定基準日としていますが、その算定期日の後に生じた災害など特別な財政需要があるなどの事情がある区に対して交付することになっています。

7 普通交付金の算定

(1) 算定の考え方

8ページですが、普通交付金は、交付金の総額の範囲内で算定するのが前提で、算定の手法としては地方交付税におおむね準じた方法で算定することとされています。

(2) 算定方法

「おおむね準ずる算定方法」というのは、地方交付税と中身が同じという意味ではなく、その算定手法のことで、一番典型的なのは、基準財政需要額と基準財政収入額を設定して、差し引き不足額を交付するという算定方法です。

(3) 基準財政需要額の算定

まず、「基準財政需要額」の算定について見ていきますと、「具体的には、特別区の平均的な規模である35万人規模の団体を「標準区」として想定し、そこでどのような経費が標準的に必要となるかを設定し、これをもとに、人口規模等に応じて増減させることにより、各特別区の必要額を積算」と書かせていただきました。

これは、「算定を合理的に行うとともに、各特別区の自主的な財政運営に支障が生じないよう、できる限り自動的、客観的な方法で算定しようとするもの」ということで、計算式でだれでもわかる形にするということです。

つまり、恣意的な算定にならないように、透明性や予見性が共有できる形で作ること

を基本にしているわけです。

ア 経費の種類

基準財政需要額は、「経常的経費」と「投資的経費」に分かれています。

さらにそれが議会総務費、民生費、など費目に分かれていて、区の行政のほぼ全ての分野を網羅して作られています。

イ 算定方法

具体的な算定方法についてですが、「**単位費用×測定単位×補正係数**」で基準財政需要額を積算しています。

「**測定単位**」は、それぞれの費目が何に一番相関するかの指標ということで、大部分は「人口」を使っていますが、それ以外を使っている場合もあります。

「**単位費用**」は、9ページの一番上にあるように、「それぞれの費目ごとに、標準区で設定した必要経費を標準区の測定単位で割り返したもの」です。これは、先ほど言った35万人の区であった場合、どういう需要が必要になるのかを算出し、それを測定単位が人口であった場合には人口1人当たりの必要経費が単位費用ということになります。

いずれにしても測定単位当たり幾らの経費が必要であるのかを「単位費用」として標準区で作ります。そして、その単位費用にそれぞれの区の測定単位の数値を掛け合わせると、その区の必要額が出る。つまり、人口が測定単位であれば、標準区で積算した単位費用に、その区が20万人であれば、20万を掛ければ、その区のものについての必要額が出てくるということです。

ただし、単純にそれで計算すると実際の姿とは違ってきてしまいます。つまり、測定単位の大きさに正比例して、その需要が増減するわけではないということです。例えば、小さい区は小さい区なりにどうしても掛かる経費が出てきたり、大きな区は規模のメリットが働いて単純に正比例したお金は必要なかったり、あるいは、それぞれ区の地域事情が異なるので、その事情を加味しないとかなり歪んだ姿になってしまうということがありますので、「**補正**」作業を行います。

つまり、その測定単位に正比例しない部分を補正という形で是正して、最終的にその区の需要額を出していくというやり方をとっています。

それが中段の「**基準財政需要額の算定方法**」という図に掲げてある、区間配分を行うための物差しを作る作業です。

積算内容は、必ずこうでなければならないということはありませんので、合理的かつ妥当であるということが関係者の間で合意できる内容であるかどうか問われることになります。

標準区の積算の仕方、補正の仕方、23区で合意できる、都と区で合意できる内容を探っていく作業が毎年の協議ということになりますし、それが暦年ずっと積み重なって、今の姿になっているとご理解ください。

(基準財政需要額と人口比例による場合との比較)

下段の「基準財政需要額と人口比例による場合との比較」という図をご覧ください。赤い棒は、全て人口割で計算したとした場合、青い棒は、標準区を設定して補正を用い

た実際の算定ですが、ほぼ似たような動きになるのは、実際の算定でも人口が一番大きな要素だからです。

ただし、例えば、世田谷区は人口比例だともっと多くてもいいのですが、規模が大きい分規模のメリットが働くという考え方で需要額は抑えられています。逆に千代田区は、人口比例で言えば半分ぐらいでいいことになるのですが、それでは千代田区の行政運営は賄えないので割り増しされているという姿を見て取っていただければと思います。

補足資料で、基準財政需要額の算定方法をもう少し詳しく見ていきたいと思えます。

(特別区財政調整交付金算定の仕組み)

まず、補足資料の19ページで全体像をご覧ください。

「特別区財政調整交付金算定の仕組み」として、都区財政調整の算定の流れを図式化したものを載せています。主として、特別区間の配分をどのように行っているかを図示しています。

左上のところに書いてある東京都の「一般会計」の中の図を見ていただくと、調整三税といわれるものに、今はプラスアルファがありますが、調整税を基本とした調整財源の55.1%のところに色がついています。これが「交付金の総額」として、下の「特別区財政調整会計」のほうに繰入れられて、それが「普通交付金」と「特別交付金」に分かれているという図になっています。

「普通交付金」というのは、特別区間の財源調整を行う基本的装置です。「普通交付金」のところから矢印を右側に追っていただくと、「財源不足額」にたどりつきます。これは、各区別に「基準財政需要額」と言われる、その区の一般財源で対応する必要がある需要がどれぐらいあるかという額と、「基準財政収入額」と言われる、標準的にその区に所属するであろう区税等の一般財源収入を計算し、差し引きして足りない部分を「財源不足額」として「普通交付金」を交付する仕組みになっているという図です。

「基準財政需要額」は、議会総務費から民生費、衛生費云々となっているように、それぞれ費目ごとに積算した結果として、どれだけの需要があるのかを計算するという形になっているわけです。

「財源不足額」を「普通交付金」として配った上で、例えば年度途中で災害が発生して、追加的に需要が発生したなど様々な事由で、交付が必要になった場合にどうするかということが問題になってくるわけですが、この制度の仕組みとして、通常の「基準財政需要額」では図れない部分を、「特別交付金」でカバーするという仕組みが採られています。

実際は、「基準財政需要額」そのものも、年度途中で調整しなくてはいけない場面があり、毎年のように再調整により調整されますので、必ずしも「特別交付金」だけが、補足ということではありませんが、そういう仕組みであるということです。

(基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例)

次の20ページ、「基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例」は、今見ていただいたことを、民生費の社会福祉費を入口に例示しています。

「基準的経費」の合計から「特定財源」の合計を引くと、「差引一般財源」となり、「測定単位」である人口で割ると一人当たりの「単位費用」が出るという計算をしています。これをもとに、その下の図の「A区の基準財政需要額」のところにあるように、

「単位費用」×「測定単位」×「補正係数」＝「算定額」という流れで、A区の「社会福祉費」を出し、同じように計算した他の費目を加えていって、トータルでA区の「基準財政需要額」の合計を計算します。そして、その横の図の「A区の基準財政収入額」の計算をして、一番下の図にあるように、「基準財政需要額」と「基準財政収入額」の差引きで不足となる額を「A区の普通交付金」として算定するということです。

(都区財政調整標準区の積算例)

次の21ページでは、具体的な「標準区」の積算例を載せています。経常的経費の公園費は1枚に収まるので、説明に使わせていただきます。

公園費の場合には、公園維持管理費と公衆便所維持管理費という二つの事業区分に分かれます。それぞれに、給与費、職員手当、委託費などの積算項目があり、その積算根拠が掲げられています。例えば、公園維持管理費の給与費であれば、18.35人分が必要であるということです。

そうした積算を積みあげて「合計A」を出し、特定財源である使用料・手数料の「合計B」を差し引くと、「差引一般財源C=A-B」が出ます。この金額が標準区としての所要額になります。

公園費の場合は、人口ではなく公園の面積を測定単位にしていて、標準区では、30万㎡の公園を持っているという想定をしています。

割り返すと、公園1㎡当たり1,500円が単位費用であるという計算になっています。

交付税の場合も費目ごとに経費が設定されているのですが、もっとざっくり表示されていて、ここまでの内訳は示されていません。

よく都区財政調整は詳しすぎるのではないかとと言われるのですが、詳しく書けばより鮮明に積算の内訳がわかるので、この積算に不都合があれば、どこを直せばいいのかがわかるということにもなります。そういう意味で、都区財政調整の方がより透明だと見ていけばいいのではないかと思います。

標準区でこういう単位費用を設定した上で、実際の23区それぞれの状況からすると、二つの補正が必要ということになっています。

一つは、「種別補正」というものです。公園と言っても、種別によって単価が違い、1㎡当たり、一般公園は1,130円、河川敷公園は553円、児童公園は1,308円が必要なので、測定単位である公園面積を、一般公園を1として、河川敷公園は割減らし、児童公園は割増しする補正がかかります。

もう一つは、段階補正と言って、規模のメリット・デメリットを調整するために補正をかけます。公園維持管理費の事業費の一部と給与費の14.56人分、公衆便所維持管理費の一部に対して固定費を設定します。固定費というのは、たとえ千代田区であってもそれだけの額は最低保障するということですね。計算式でいうと、 $y = a x$ という正比例式を $y = a x + b$ の式にして、傾きを寝かせる作業です。そしてbだけは補償する。逆に、傾きが寝るので、世田谷区の場合は正比例よりも需要額が減っていく形になります。公園費の場合、固定費の割合が43.8%なので、かなりの部分を固定費として保障する形になっています。

なお、今お話ししたように、段階補正は直線式になっています。同様の補正は交付税にもあり、同じように直線式で算定されますが、交付税の場合は、人口規模でいくつかグループ分けして、そのグループごとに式を作っていますので、傾きが一律ではなく、全体的に見れば対数曲線のような補正の形になっています。都区財政調整は、千代田区

から世田谷区まで人口規模が大きく離れていても補正式ごとに一つの直線式で算定していますので、もしかしたらもう少し工夫が必要なのかもしれません。

(都区財政調整標準行政規模等)

次の22ページ、「都区財政調整標準行政規模等一覧」をご覧ください。

この表で全体を見ていただくと、測定単位は人口が非常に多いのが見て取れます。ただ、例えば、教育費は、児童数、学級数、学校数が測定単位になっています。費目によって一番相関すると思われる指標を選んでいるわけですね。そういう作りになっています。

人口であれば35万人、小学校の児童数であれば2万2,950人が標準区の姿になっています。

実は先ほど標準的な区を35万人と言いましたが、これは昔の姿で、いまは23区を平均すると42万人ぐらいです。かつて品川区は人口がおよそ35万人で標準区そのものだと言われていたのですが、今どうかというと、現在の品川区の人口はおよそ42万人でやはり標準の規模になっています。

そういうこともあるのですが、現在のところ標準区は35万人で変えていません。

そこに掛ける補正として、中身は省略しますが、種別補正、段階補正、密度補正、態容補正といった補正が費目によって用意されています。

(都区財政調整算定における補正)

次の23ページの「財調算定における補正について(概要)」の二つ目の○「補正の種類と目的」のところをご覧ください。

「種別補正」は、先ほど見ていただいたように、公園なら公園の種類によって単価が違う。道路であれば道路の幅員によって単価が違うものを補正する。

「段階補正」は、先ほど千代田区と世田谷区の例でお話ししたように、規模の大小に関わらず一定の費用が必要であることを踏まえた補正で、ほとんどの費目に設定されています。

「密度補正」は、密度の大小によりと書いていますが、地域事情があって、全区同じような比率で〇〇手当などの需要が発生するわけではない。それをどう調整するかという補正です。

「態容補正」は、それぞれの地域の条件に応じて差をつけたり、あるいは、標準的には見られないけれども需要として何かを加える必要があるとか、そういう類のものを乗せたり引いたりする補正です。

これらの補正ですが、下段の表のように、令和4年度の時点では130の補正が設定されているようです。

特に多いのは民生費です。民生費は大きなウエイトを占めており、事業数も多く、きめ細かい算定が必要ですので、補正の数が多くなっています。

次の24ページには、令和4年度の**密度補正一覧**を載せています。

例えば、経常的経費の「社会福祉費」は測定単位が「人口」ですが、その中に、2番にあるように、心身障害者福祉手当の支給件数、難病手当の支給件数の多少で補正をすることとなっています。つまり、そのままだと心身障害者福祉手当についても人口比例で算定されることになるのですが、区によってだいたい密度が違うので、その分は割り増

しをしたり割り落としをしたりしようということです。

それから、「老人福祉費」は、「65歳以上人口」が測定単位になっていますが、ここでは5番にあるように、施設への入所措置者数の多少で入所措置費の補正をしているということが見て取れます。

次の25ページには、令和4年度の**態容補正一覧**を載せています。

ここでは、まず、経常的経費において、例えば「民生費」の「児童福祉費」の「18歳未満人口」を測定単位としているところに、10番の「児童相談所関連事務に係る経費を加算」することとしています。これは全ての区に発生するものではないのでここで加算しています。

それから、「国民健康保険事業助成費」では、「被保険者数」を測定単位としているところに、13番の「国民健康保険制度改革に伴い、平成29年度当初算定額を基準として、影響を調整するための補正」を加えることとなっていて、標準的な算定の姿は作るけれども、そこに制度改革に伴う算定額の激変緩和措置を講じるという作業をしています。

「清掃費」の「収集車両費」は、「人口」を測定単位していますが、23番の「当該区の収集作業形態により収集車両経費を割増補正」ということで、これも単なる人口比例では掴み切れない必要車両台数の差を補正しています。

「小学校費」は「学校数」が測定単位ですが、33番のところで、「小学校の児童数及び学級数の規模による経費の差を補正」ということで、児童数、学級数の規模差を加味した補正が行われていることが見て取れます。

次の26ページに記載の投資的経費では、「15歳未満人口」を測定単位としている「児童福祉費」の6番に「児童相談所及び一時保護所の改築経費、大規模改修経費（開設準備に係る施設整備費を含む）を加算」とありますが、これは運営費と同じように、所在区に加算するということです。

それから、「土木費」の「人口」を測定単位としている「公園費」の18番では用地費の単価差や、一人当たりの公園保有状況の差による補正を行っています。

「学校数」を測定単位としている「小学校費」の20番では、「義務教育施設（校舎）の建築につき当該区の支持層の深さの差による特別基礎工事費の単価差を補正」とありますが、これも、区によって地盤に差があるのでその影響分を補正しています。

その次21番の「義務教育施設（校舎・屋内運動場・学校プール）の新築・増築等の経費を加算」では、新築した場合には別途加算をする対応が行われていることが見て取れます。

次の27ページには、今お話しした補正とは違うのですが、「**知事が定める事項**」の一覧を載せています。

態容補正の計算の中に「知事が定める額」という形で出てくることが多いのですが、「知事が定める事項」とは何かということについてお話しします。

これについては、知事が定める事項なので、知事の裁量が多い、したがって、都区財政調整は、都の采配で行われる要素があり、ブラックボックスであると言われてます。

しかし、算定すべきものの中には、非常に細かく、複雑で、計算式などに書き込みきれないようなものがありますので、これを「知事が定める事項」という形で整理しています。どういうものをどのように計算して定めるかについては、都と区で確認していま

すので、決してブラックボックスではないのです。

(特別交付金の交付状況)

いったん普通交付金とは離れますが、補足資料の29ページに、「令和3年度特別区財政調整交付金(特別交付金)交付額一覧」を載せています。

先ほど言いましたように、普通交付金の算定期日後に生じた災害等による特別な財政需要ということになります。普通交付金で算定する基準財政需要額を補完する役割をもっています。

先に、30ページ「特別交付金の状況」をご覧ください。Aは「普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のための特別な財政需要又は財政収入の減少」ということで、災害復旧や応急対策などの経費です。Bは「基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別な財政需要」、Cは「その他特別な事情」と三つに区分されています。

ご覧いただいてもわかるように非常に抽象的です。ですが、こういう基準を作るにも一苦労しました。特別交付金の扱いが曖昧で、できる限りルール化すべきではないかということ、都区間の協議課題に乗せて、なんとか整理してこのような形になりました。

そうは言っても、やはりわかりにくいと思います。

特にわかりにくいのは、一つは、色塗してある、Bの最後の、「特別区の需要としては普遍性がないとの理由により、普通交付金に算定されていない財政需要」です。これは、行政としては当然行わなければならないけれども普通交付金では算定しにくい需要。例えば、その区にしかない需要や、通常は発生しないものです。こういった需要については、特別交付金で見てもらわなければいけないということです。そういうものは確かにあるのですが、それでも非常に曖昧です。

それから、もう一つ色塗してある、「C その他特別な事情」の中の「その他特別な事情」これはもう全くわかりません。

この二つを令和3年度で見ると、特別交付金全体のそれぞれ24.7%と57.2%を占めていますので、合計で8割以上がよく分からない経費になってしまっています。額的にも非常に大きな額です。平成28年度、令和元年度、令和3年度と並べていくと、「その他特別な事情」がどんどん増えているように見えます。

もちろん、それぞれの区では、自分のところで何が算定されたかわかるのですが、ほかの区の内容はわかりません。このあたりの基準のあり方については、問われるところがあるのではないかと思います。

29ページに戻って、特別交付金の交付額を23区ごとに見ると、区によってだいぶ算定額が違ってきます。これは毎年変わりますが、こういう姿であることをご覧ください。

(4) 基準財政収入額の算定

レジュメの10ページ、普通交付金の話に戻っていただいて、「基準財政収入額」の算定についてです。

基準財政収入額は、それぞれの区の特別区税や、その他の一般財源の収入を見込んで、それを需要と差し引きさせるために使うものですが、今は、収入項目ごとの過去3か年の決算額を用いて、特別区の総額に対する各区の額の構成比を出し、そのシェアを当初フレームの特別区全体の基準財政収入額見込み額に掛けて、その区の基準財政収入額を

算出しています。特別区税については、各区の徴税状況に左右されないように決算収入額ではなく、決算調定額が用いられています。

こうした、過去3か年のシェアで算定する方式は、平成12年改革のときに改められたのですが、それ以前は各区の当該年度の決算額、区税の場合は決算調定額を使っていました。したがって、その決算額なり決算調定額が動くと、それを再調整や翌年度精算で補正する形をとっていたのです。

それをこの形に改めたのですが、実は区側はこれに実務的には反対でした。なぜかと言うと、需要の方はある程度標準的な需要として見ていくということでもいいのですが、収入の方はできるだけ現実に近い方がいい。近くないと当該年度の需要を保障することにはならないからです。特に3か年で平均するので、例えば、過去3か年に比べて今年収入が落ちた区は、それまでシェアが高かったので収入が高いものとして算定され、実際に必要とされる額よりも少ない額しか交付されないことになってしまいます。そのため、できれば前の方式のように毎年状況を追いかけた方がいいと言ったのですが、協議全体の中では押し切られてしまいました。いずれこの問題について議論する機会があるといいと思っています。

いずれにしても、基準財政収入額はそういう方式を取っていますが、先ほど申し上げたとおり、区税などについては85%を基準財政収入額として見ます。15%分は収入としてカウントしないので、その分は各区の「自主財源」になります。

そのときに、10%分、つまり、交付税の25%と15%の差の10%分は、基準財政需要額の中に書き込むのですが、都と区の約束事でこの10%分については、具体的に事業を特定するのではなく、包括的な算定をすることになっています。その算定の仕方は、人口を基本にしつつ、昼間人口や基準財政需要額の経常経費の指標を組み合わせで算定することになっています。

これは実質的に、自主財源の幅を交付税と同じように25%にしようということなのですが、本当に収入額で10%を配り直してしまうと、23区の格差を広げてしまうので、23区の格差があまり大きく開かないように算定することとしているわけです。ただし、実質的な自主財源率が不均衡であることについての議論もありまして、今は自主財源率の幅が、大きい区小さい区、それぞれおおむね20%から30%の範囲に収まるようにする約束事をして、チェックしながら算定しています。

なお、調整税の部分は、都区財政調整では基準税率の扱いができませんので、区ごとの自主財源の余地が無いことに留意が必要です。

◇普通交付金区別算定額

下段に「普通交付金区別算定額（令和3年度再調整後）」という表とグラフがありますが、これは今お話しした、基準財政需要額と基準財政収入額が各区どのように算定され、交付金がどのように交付されているかを表しています。

基準財政需要額の青い棒と基準財政収入額の赤い棒を比べると、近接している区と開いている区が出てきます。非常に開いている区は、その区の区税収入ではその区の行政需要が到底賄えなくて、大きく都区財政調整に依存していることになるのですが、その依存している状態をどう理解するか。自立できていないのではないかと見る見方がありますがそうではありません。これまで繰り返し申し上げたとおり、東京大都市地域という行政単位を一つの制度の基本にしていますので、この大都市地域全体の中で行政

水準を均衡させる必要がある。そのために財源調整を行っているものですので、それについてマイナスのイメージを持つ必要はないということを申し上げたいと思います。

この問題は、周辺区はなんとなく後ろめたい気持ちを持ちがちなので、決してそういうことではないということは、やはり制度的な理解として持っておく必要があるのではないかと思います。

それから、ここでは港区が赤い棒の方が上回っていますので、収入超過という算定になり、交付金の欄がゼロとなっています。この表は再調整後ですが、当初算定の段階では、渋谷区もこの年は不交付区でした。

Ⅲ 都区財政調整制度をめぐる主な経緯と課題

1 平成12年都区制度改革

レジュメ11ページ「Ⅲ 都区財政調整制度をめぐる主な経緯と課題」をご覧ください。平成12年の都区制度改革でどうなったのかという内容です。

特別区が基礎的な地方公共団体に法定されて、都と区の役割分担原則が定められ、さらに、それを踏まえて、特別区の財政自主権の法的な確立が行われました。この財政自主権の法的確立のところに、都区財政調整制度が法律上の財源保障制度として確立されたことが入ってきます。

ここで、都区財政調整制度の目的・調整財源・交付の基準等が法定され、役割分担に応じた都区間財源配分の原則と地方交付税制度に準じた特別区の財源保障を行う制度の基本が明確化されました。

さらに都区協議会についても、存続するかしないのかという議論の中で、これは都区制度にとって必要な装置であるとして、都区の独立対等性を担保した上での協議システムとして存置されることになりました。この中で、都区財政調整の条例は必須の協議事項になっています。

都区財政調整制度を改革後も残すことについてどういう説明がされているのかが、その下にある「平成12年都区制度改革に関する自治法等改正案想定問答」です。平成10年の法改正時に自治省が作成した資料です。

答1にあるように、「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が存続する」。

2として、「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」。これが「都と特別区の財源配分機能」である。

3として、「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」。これが「特別区の財源保障機能。財源調整機能」である。

4として、「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」。

こうした理由で、都区財政調整制度は存続することにしたと説明がされています。

都と特別区の特別な役割分担で行う制度であるが故に、都と特別区の間で市町村財源

を分けなければならない。そして、一つの大都市地域の均衡を考えたときに、23区の財源の不均衡があるので、これを均さなければいけないということで、基本的には、都と特別区の間を独立対等の関係にした上で、なおかつ必要な装置として、この都区財政調整制度を残すことにしたということですね。

(平成12年都区制度改革税財政分野の概要)

補足資料の31ページをご覧ください。平成12年改革のときに、税財政分野でどういふことが行われたのか、もう少し詳しく見ておきたいと思います。

最初の二つのひし形では、制度改革で「◇特別区を東京大都市地域の基礎的な地方公共団体として法定」したこと、また、「◇都区の役割分担原則の法定」が行われたことを記していますが、それに合わせて、財政分野では、基本的に四つのことが行われました。

一つは「◇都から区への「市」税等の移譲」です。できる限り特別区に基礎自治体の税源を移譲するという事です。

検討した結果、あまりめぼしいものはなく、かなり細々としたもので終わっていますが、移譲できるものは都から移譲されました。

二つ目は、「◇都区財政調整制度の改善」です。これが一番大きな柱になります。

「○目的、調整財源、交付の基準を法定化」とありますが、都区財政調整制度が法律上の財源保障制度として確立されました。これは前回条文で見ていただいたとおり、非常に短い文章ですが、法律の中に基本となる事項が端的に書かれています。

そして、都区財政調整制度を法定化することに伴って、「○総額補てん制度、納付金制度の廃止」が行われました。

総額補てん制度とは、区ごとに算定した交付金額を積み上げた総額が、もともと予定した交付金の総額を上回った場合、つまり、お金が足りなくなったときに、東京都の一般会計から一時借入れをして補てんをする制度です。財源に余裕が出てきたときに一般会計に返すので、年度間調整の役割を持っていました。

しかし、都条例による基準財政需要額の算定方法如何によって交付金総額が変動する仕組みとなっており、財政運営に関して、特別区の都に対する依存心や都の特別区の行財政への介入が助長されるという問題点が指摘されていたことを踏まえて、改革の趣旨に鑑み、都区間の相互依存関係を排除し、特別区の財政運営の自主性、自律性を高める観点から廃止されることになったものです。

また、納付金制度とは、区ごとに算定したときに収入額の方が上回る区、つまり、財源超過の区については、その超過額を都に納付して交付金の総額に充当して、他の区に配るという制度です。これは23区間の財源の均衡化をより徹底する意味合いがあるのですが、取られる区にとっては、自主財源を奪われることになるので、課税自主権の観点から廃止されました。

この二つの制度が廃止された結果、区ごとに積み上げた額に対して交付金の総額が不足する場合は、全体の需要額を一律に割り落とす形で帳尻を合わせていくことになり、区ごとの算定で収入超過となった分はその区の自主財源となることになったのです。

それから、「○都区間配分の明確化」とありますが、法律の趣旨に基づき都区の役割分担に応じて財源を分けようという命題です。これは、法制度上は整理されたのですが、運用の実際としては、平成12年改革のときに都と区の間で協議が整わずに積み残して、その後も解決できず今日いまだに引きずっている課題です。

もう一つ都と区の間で決めたのは、配分割合の安定です。年度ごとの税収が伸びた、縮んだ、あるいは、事業が増えた、減ったということで配分割合の見直しを争うのは控えよう。配分割合は、役割分担の変更や制度改正など変更すべき事由があったときに限って変更することにして、配分割合を中期的に安定させて、その安定した配分の中で都と区それぞれが責任を持って行政を執行するようにしようという約束事をしました。

市の領域の事務の役割分担を踏まえて財源配分を行うという都区間配分の原則を踏まえて、争いごとをできるだけ避けようとする知恵と言えらると思いますが、しかし、これも、いざ、そういう事態が生じると、都と区の間ではいろいろ揉め事になっているということではあります。

そして「○算定方法等の改善」についてです。

四角囲みには、都と区そのときの協議の中身が記載されています。都区制度改革に伴うものをはじめ、当時様々な国レベルでの制度改正がありました。それについての調整、あるいは、この機会にこれまでの算定方法をより合理的なものに変える見直しが行われました。

三つ目は、「◇その他の特例措置の改正」です。

全般的に内部団体性を問われるものについては一掃するという制度改革でした。財政の分野でもここに記載している改正が行われ、内部団体性を一掃しました。

四つ目は、「◇都区協議会の存置」です。

これは財政だけの問題ではないのですが、財政の分野においても、都区協議会を存置することによって、対等な立場での協議体として機能させていくという整理が行われました。

（地方自治法等の一部を改正する法律案 想定問答）

補足資料の32ページ、「地方自治法等の一部を改正する法律案 想定問答」は、平成12年改革を決めた平成10年の自治法等改正時に、国が想定問答として整理した資料の都区財政調整制度関係部分を抜粋したものです。当時、特別区を基礎的な地方公共団体に位置付けることをはじめ、法律の改正をするための様々な議論があったことがわかります。

詳しく説明する時間はありませんが、簡単に紹介させていただきます。

まず、問88は、先ほどご紹介した、**都区財政調整制度をなぜ残すのか**という内容です。

33ページ、問90は、**今回の財政制度の改正の意義は何か**ということで、特別区の財政運営の自主性を高めていく方向で組み立てられていることが書かれています。

問93は、**都区合算という交付税上の措置がなぜ必要なのか**という内容です。

これは、前にも説明したと思いますが、要するに国が都と区の特事情に応じて個々の問題を仕切ることが技術的にできないので、都と区の協議に委ねるということです。

交付税と都区財政調整の関係をめぐっては、いろいろ議論があるところで、34ページに※印で注釈しましたが、そもそも地方交付税と都区財政調整は同じレベルの需要を算定するものなのかどうか。都区財政調整の方がより広く需要を捉えるべきものなのではないか。あるいは、交付税と都区財政調整が同じような趣旨であるがゆえに、特別区も基礎的な地方公共団体として認められたのであるならば、交付税と都区財政調整が違おうとしたときに、どうして違うのかきちんと説明できなければならない。といった論点があります。

35 ページ、問97は、**調整三税が減収したときなどに財源の不足をどうするのか**という内容で、これは先ほどお話しした総額補てん制度の廃止に伴う対応です。

足りないときには需要全体を割り落とすと先ほど説明しましたが、その状態がいつまでも続いてしまうと財源不足が恒常化することになってしまうということで、割り落とす度合いが著しいときが複数年度続く場合は、配分割合を変更しなければいけないということが組み込まれています。

ただ、これについては、※印で注釈しましたが、一つは、大幅な財源不足がある状態で特別区の財政運営を行いなさいと言われてもそれは無理な話です。

例えば国の交付税ですと、「著しく異なることとなった場合においては、地方財政若しくは地方行財政に係る制度の改正又は（交付税）率の変更を行うものとする」となっていて、その「著しく異なる」状態というのは、法定率分の普通交付税総額の10%が一つの目安とされていますが、10%というのは令和4年度の都区財政調整のフレームでいうと1,100億円の規模になります。税財政制度の改正を手段とすることができず、配分割合の変更しか手段がない都区財政調整制度のもとで、それだけの額が不足しても我慢しなさいというのは、さすがに無理があるのではないかとということです。

もう一つは、そういう状態にならなければ配分割合を変更することができないのかということです。税財政制度の改正などがあったときに、交付税でも、「著しく異なることとなった場合」という理由ではなく、税制改正等を理由に交付税率の変更が行われているので、都区財政調整においても、変更すべき事由があれば配分割合の変更ができるということがもう一つの論点になります。

前にもお話ししたとおり、都区財政調整の配分割合は、市の領域の事務の都区の役割分担に応じて定めるものであるもので、役割分担の変更があれば配分割合も変更が必要があることを前提に考える必要があります。

問100は、先ほど見ていただいたように、平成12年改革のときの**税源移譲はごくわずか**でしたので、**清掃などの事務移譲と見合わない**ではないか、**財源をどうするのか**という議論です。

これについては、調整割合と書いてありますが要するに配分割合を適切に変更することで確保するとなっています。

これは、※印で注釈しましたが、ある意味性善説に基づいています。都と区が、法の趣旨に則って協議をして、きちんとあるべき姿に持っていけるはずだということですが、当時東京都は、配分割合を動かさずに清掃事業などの移管を行おうとしていて、国の言う性善説では動かなかつたのが実際のところでした。国が都に対して、それはあり得ないとしたので、仕方なく配分割合の変更を受け入れたのです。その後都は、その規模をどう値切るかに終始しました。

36 ページの上段には、「法律改正により移管する事務事業に係る経費」が書かれています。清掃事業は3千億円を超える規模が当時ありました。もちろんこれは、一般財源ベースでどうなるかを抜きにした数字ですので、そのまま取ることはできません。結局、平成12年改革でフレームに反映されたのは、約1,250億円で、3千億円からすると半分にもならない額でした。

しかもその他の改革と併せて、この清掃事業を飲み込みつつ、トータルで増えたのは、1,200億円弱ということですので区としては非常に辛い結果を受容せざるを得なかった改革でした。

問103は、都と区の協議がうまくいかないのではないかとということで、**調整割合を**

法律上で決めればいいのかという議論です。

これについては、国が決めるとなると、なかなか時宜に応じてできないこと。また、もともと都と区は自分たちで決めると言っていたこと。今回法律上、調整財源も明確化し原則も書いたのできちんと話し合いが行えるのではないか。その協議に委ねるべきと考えたという説明になっています。

ただこれ以外にも国が調整割合を決められないのは、※印で注釈しましたが、交付税の合算規定と同じだと思えます。都と区の個別の事情に国が立ち入って、仕切ることは無理だということがあると思えます。

問104は、東京都に財源を渡して都から区に交付するのではなく、**区が財源を持って、東京都に必要な額を渡すようにすることはできないか**という議論です。

これもよくある議論ですが、これを行うと、一度区の自主財源になったものを東京都に渡すことになるので課税自主権の観点からどうなのか、あるいは、23区間の財源の偏在が著しいので、それを公平に分け合うということが果たしてできるのかといったことが書かれています。

37ページ、問105は、**納付金制度の廃止をすると、23区間の財源の均衡が徹底できないのではないか**という議論です。

これも課税権の制約ということと、もう一つここで挙げているのは、東京都が区の固有税についても調整財源に加えることができることになると、それこそまさに内部団体を問われるのではないかということが書かれています。

問114は、**都区協議会を残すとかえって自主性・自律性を損ねることにならないか**という問いです。

これについては、都区制度改革のときの一つの基本の考え方があります。特別区の自主性・自律性を高めることは最大限実施するが、東京大都市地域における一体性、統一性の確保に必要な特例については残すという考え方の中で、都区協議会があることによって、都と区の対等の協議が確保され、緊密な連携のための仕組みとなるということで残すと説明されています。

問126は、**事業所税、都市計画税について、なぜ課税権を区に与えないのか**という問いです。

事業所税については、「都市環境の整備事業は広域的な地域を視野に入れて事業展開しなければならない」と説明されています。

都市計画税については、なお多くの都市計画事業を都が実施をするということで、引き続き都に残すとされています。

※印で注釈しましたが、実は、事業所税も都市計画税も、市町村民税法人分や固定資産税などと同じように、23区間の税源の偏在が著しい税なので、これを各区におろすと、それだけで23区間の偏在が顕在化してしまうこともあって、都と区のもともとの案でも、これは都税に残すということになっていました。

東京都の段階では、この都市計画税については、都市計画交付金制度という、区が行う都市計画事業に充当できる制度がありまして、そのあり方が問われ続けてはいますが、そういう形での解決方法があるということです。

一方の事業所税についての説明内容は、全体の都区制度のあり方からすると、少し乱暴な説明になっているかと思えます。

これについては、当時の自治省の担当が、事業所税の対象となる都市基盤の整備は区も多く担っている事実があるので、そのあり方を今後も問われることになる。今回都区

財政調整の制度で、三税で十分足りるということでそのままにしたが、将来的に三税だけでは調整財源が足りないことになれば、事業所税を調整財源に加えることもあり得るということを書いていました。

(特別区に関する財政制度上の特例措置)

補足資料38ページの「特別区に関する財政制度上の特例措置」をご覧ください。これまでの説明でもいくつか紹介しましたが、現在財政上の特例として残されているものは、それぞれ内部団体性を問われないだけの理由があるということを見ていただければと思います。

(市町村税等の都区配分の状況)

補足資料39ページは、「市町村税等の都区間配分の状況」です。東京都に残されている税に、どういうものがあるのかを一覧で見ていただければと思います。

特に大きいのは、調整三税ということになりますが、それぞれの税と合計の欄の下段に、括弧書きで割合と金額が記載されています。

これは、都区財政調整を通じて、都から区に財源が動いたときに、結果としてどうなるかを示しています。

都と区の市町村税の配分は、6対4であったものが、都区財政調整を通じて調整することによって、逆に3対7になります。これが都区財政調整の機能になるわけです。

2 都区財政調整関係協議の経緯

(都区制度改革の変遷)

レジュメに戻りまして、12ページ上段の「都区制度改革の変遷」の表で、戦後から平成12年改革に向かう一連の都区財政調整関係の経緯を見ておきたいと思います。

まず、昭和22年に自治法ができた当初、特別区は、市と同格でスタートしたわけですが、実態としては東京都に権限が残されていて、権限が来ないがために都区間紛争になっていきました。

この当時の財政調整制度としては、昭和22年に配布税制度が置かれます。

なお、特別区における財政調整の制度は、国の地方財政調整制度の動きにタイアップするような形で変わっていくのですが、特別区の特殊事情、つまり23区の中の財源の偏在を踏まえた特例が加えられています。もう一つは、戦後も様々な税制改正が行われていまして、税制改正によって財政調整制度も大きく変わっています。これについては、詳しく説明する時間がなく、とおろし一遍の説明になってしまい恐縮です。

配布税制度とは、今のように個々の需要を積み上げるのではなく、一定の指標で区の課税力や財政需要を導く方式で、これは人口の大きさに少し変数をかける形での計算によるものですが、そういう形で行われました。これは、国でも最初はそういうようなことが行われていました。

それから、昭和25年からの納付金制度ですが、国の方ではこの時期に、平衡交付金制度という制度が始まるのですが、特別区の区域では、国とは違った特例として、この納付金制度が設けられました。

これは、区の需要と収入を計算して、財源超過になった分を東京都が吸い上げて、それを足りない区に配って財政調整する仕組みです。全体で財源が余った場合は、東京都

が使うということになっていたようです。

昭和27年の自治法改正で、特別区は都の内部的な団体に転落してしまいました。東京都が基礎自治体の性格を兼ねることになり、区長公選制は廃止され、事務は限定列举になり、そして、東京都が全ての調整権を握ることが法律上明確になった改正でした。

この時期の財政調整制度は、国の平衡交付金制度に準じたものでしたが、納付金制度が併用されたところが特別区ならではの部分になります。納付金制度は、昭和25年以降、平成12年改革を迎えるまでずっと残っていくことになります。

昭和39年の法改正では、東京都の行政が麻痺していると評価される中で、特別区の権限を拡大していくという改革が行われました。福祉事務所の移管などが行われたのはこの時期でした。

また、このときには、東京都が調整するというのが前提ですが、特別区に初めて課税権が付与されました。

さらに、都区協議会もこのときに設置されました。これは、それ以前の都と区の長い間の紛争を踏まえて、都と区の協議の場として設けられました。

一方で、このときの財政調整制度は、「基本額方式」が確立されました。これは、国の地方交付税制度が、平衡交付金制度の反省として、需要の積み上げによるものから、国の調整財源の一定割合を地方の財源として確保するものとして組み立てられたのと同じ流れです。調整税の一定割合を、調整財源として確保するという改正が行われています。

昭和49年の法改正は、特別区を原則市並みの自治体にするという改革でした。区長公選が復活し、東京都からの配属職員制度が廃止されて人事権が戻り、限定列举であった事務配分が、原則市の事務を行うことになった改革でした。

このときに、都区財政調整についても様々な制度改善が行われています。

一つは、趣旨の明確化ということで、都区財政調整は区の自主的財政運営を確保することが目的であることが明確にされました。

また、自主財源の強化として、自主財源率を高めるということが行われました。

さらに、それ以前は、都が個別に査定して、1件1件了承した上で措置されていた人件費や投資的経費といった財政需要を、原則単位費用化という客観的に計れる方式に切り替える方針がこのとき出されました。

そして、平成10年の法改正というのが先ほど見ていただいた平成12年の改革で、都と区の2層制が復活して、役割分担、財源配分原則が明確になり、大幅な事務移譲が行われた改正でした。先ほどご覧いただいたとおり、都区財政調整制度の法定という抜本改革がこのときに行われました。

このような経過をたどってきました。

(都区財政調整関係協議の主な経緯)

補足資料40ページの「都区財政調整関係協議の主な経緯」の表をご覧ください。

昭和50年というのは、特別区が基礎自治体としての姿を実質上獲得した時期に当たりますが、それ以降、都と区の間で都区財政調整をめぐる様々な協議が行われてきました。この図は、昭和50年以降の協議を、都区間配分と区間配分に分けて大まかな内容をピックアップしたものです。

まず、都区間配分の欄をご覧ください。昭和50年は、保健所も含めて様々な事務移

管がありましたので、配分割合が上がりました。ただ、都と区の間では、納得のいく数字ではなかったということで、財源配分の基本的あり方については別途検討するという協議結果でした。

それ以後、どのように都区双方の役割に応じた配分を決めるかについて、いろいろな検討を行うこととなります。途中、具体的に両方の決算を分析して、その結果によって都と区の配分を分ける方式での検討を行ったのですが、都区の見解が分かれ、一致には至りませんでした。

平成12年の改革時でもけりが着かず、主要5課題の協議に委ねましたが、そこでも上手くいかず、都区のあり方検討の結果に委ねるといように推移してきました。

平成12年改革のときに決着を着けることができれば一番良かったのですが、残念ながら叶いませんでした。ただ、平成12年改革のときに、配分割合は、役割分担の変更等の一定の事由があるときに変更するとして、できるだけ安定化させるということについての合意を取ったのは、一つの大きな転換点だったと思います。

平成19年度の配分割合変更を経て、現在は、児童相談所の問題が配分割合変更の要因として浮上している状況にあります。

一方、区間配分の欄ですが、昭和50年に算定方式が一件算定から単位費用化に変更されました。この単位費用化の徹底を一つの目標として、昭和50年には十分できなかったものを、その後の協議の中で逐次改善していくことが行われてきました。

ただ、昭和50年代は、東京都の財政がひっ迫し、都財政の再建が大きな課題となっていました。

特別区も都の財政再建に協力するというので、都から区への補助事業について、都の補助を廃止して区の自主事業に切り替え、その分を都区財政調整の需要として書き込むということが、次々と非常に大きな規模で行われました。

今であれば役割分担の変更なので、配分割合を変更することになるのですが、当時は税収の伸びが見込めるということで、配分割合を変えずに飲み込んでいきました。

平成6年の資料で見ると約1,800億円規模、配分割合の12%に相当する膨大な内容を都区財政調整で飲み込んでいます。

東京都が財政再建できたのは、これが一番貢献したのではないかと言われています。

それからもう一つ、昭和50年代の後半は税収が著しく伸びていきます。そして、いわゆるバブル景気が訪れるのですが、平成に入ってから崩壊しました。

それまで、どんどん税収の伸びに応じて膨らませていった需要が、膨らませられなくなるどころか、予定した需要を算定し切れなくなってしまいました。お金が足りなくなってしまう、ルール上予定されている需要の算定を後年度に繰り延べる措置が行われました。

平成4年度の再調整から始まっているのですが、需要の圧縮措置も含めた影響額の累計は、平成8年度時点で1兆3,500億円を超えるものすごい規模になっています。実際には、平成10年度から切り換えているので、平成9年度分を含めるともっと大きな規模になります。

このときは、さすがに、そもそも配分割合がおかしいのではないかという大きな議論がありました。

いずれにしても、けりをつけるということで、平成10年度の都区財政調整に向けて協議が行われて整理されたのですが、小中学校の改築経費の将来需要に対する財源措置の問題については決着が着かず、配分割合に関係するものとして、制度改革のときに協

議をしようということになりました。この問題は、平成12年改革時に解決しようとしたが、役割分担を踏まえた財源配分のあり方と同じように、決着が着かず、主要5課題の中で協議することになっていきました。

一方、平成12年改革のときに、それまで5%であった特別交付金の割合が、大規模な臨時特例的事業を普通交付金化することによって、2%に引き下げられました。

これが時を経て、平成19年度に当面の配分割合を決着した際に、都区間の紛争の材料にもなったのですが、再び特別交付金が2%から5%に変更され、現在に至っています。

この当面の配分割合の決着を境に、区側は、区間配分については、区側の自主的な調整の結果を反映させることを強力に求めてきています。

非常に大ざっぱですが、以上のような流れでした。

(都区財政調整制度の沿革と昭和50年度以降の展開)

補足資料の41ページの「都区財政調整制度の沿革と昭和50年度以降の展開（平成12年改革まで）」に、昭和50年以降の主な出来事を掲げています。

42ページの「2 昭和50年度以降の展開」となっているタイトルの5行上をご覧ください。昭和50年改革では、かなり大きな見直しが行われましたが、「その後の都区財政調整に関する協議は、この昭和50年度における未解決の課題を順次解決しながら、その時々々の財源状況や都と特別区それぞれの行政課題の変化、都区間の役割分担の見直し等の状況に対応して算定方法や算定内容を見直していく過程であったと言える。」と記しているように、昭和50年改革で宿題になった課題を順次解決していく流れになっていったということ、ここでは書かせていただいています。

「昭和50年度以降の展開」ですが、「(1) 都区間の財源配分」は、先ほど見ていただいた内容です。

43ページの「(2) 納付金制度」というのは、平成12年改革で廃止されますが、それ以前は、非常に大きな問題として納付区から廃止の要求が出ていました。

「(3) 都区間の役割分担の見直し」については、昭和50年の改革時に、都区間の事務配分の基本的なあり方は引き続き協議する課題とされ、その後、例えば、福祉施設の移管や都の補助金を見直して区の自主事業に切り替えることなどが行われましたが、さらに残された課題については、最終的に平成12年改革に反映されていきました。

「(4) 特別区間の財源調整の改善合理化」については、昭和50年改革で宿題になった課題を順次解決していく過程で、需要算定のあり方についての見直しが毎年行われてきているということです。

44ページの「(5) 大規模な臨時・特例的事業の財源措置」は、先ほど特別交付金の話をしたが、昭和50年改革で、区が都市計画事業などのまちづくり関係の仕事ができるようになり、昭和56年度に都市計画交付金制度が創設されました。都市計画交付金の対象外の事業についても、必要な財源措置をするということで、昭和57年度から特別交付金の率が引き上げられています。

「(6) バブル経済の影響と需要算定の見直し」ですが、バブルがはじけて急激な景気の落ち込みの中で、先ほど触れましたが、平成4年度以降、需要算定を翌年度以降に措置するので今年も勘弁してくださいということが何年か続きました。

今東京都は、都区財政調整の配分割合は、需要と収入を計って決めるものだと盛んに言っていますが、需要と収入を計って決めるのであれば、どうしてこのとき変えなかつ

たのか。東京都は、平成12年改革前と考え方は変わっていないと言っていますが、変わっていないのであればこれをどうしてくれるのかということになります。つまり、これは、需要を東京都が認めているが故に繰延べなのです。

しかし、平成12年改革を経た現在、もし同じ問題が起きたとしたら、恐らく区の側から配分割合の問題は持ち出さないとします。

なぜかという、こういうことが起きたのは、需要の作り方に問題があったからで、税財政制度の改正や役割分担の変更があったわけではないからです。

一番大きかったのは、起債の償還費でした。財政運営の立場からすると、税収が多いときには、起債で目一杯お金を借りることはしないで、今ある税収でできるだけ対処し、将来税収が落ちたときの負担にならないようにしようと考えます。

ところが、当時の東京都の財政当局から、起債を充てられるものは起債した上で、なおかつ44%に見合うかどうかを確かめるべきという言われ方をしたので、目一杯起債した姿で都区財政調整の需要算定が組み立てられました。

当然、償還費が翌年度以降に大きな財政需要として出てきます。税収が伸びていけばいいのですが、税収が落ちると償還できない姿になっていくことになります。

そのようなことを、都区財政調整の中でやってはいけないという反省が、このときの姿だったと思います。

それから、45ページの最下段の「第3節 交付金の基本額方式（第3期）への移行」というのは、平成12年改革のことですので、先ほどご覧いただいたとおりです。

（都区協議会における特別区長会会長発言要旨）

補足資料の48ページ、「都区協議会における特別区長会会長発言要旨（平成元年度～）」をご覧ください。毎年、都区協議会で都区財政調整の協議が行われているのですが、その最後の締めの際に、区長会会長が協議案を了承するに当たって発言をします。このページ以降には、平成元年度からの発言内容を記載しています。これは特別区長会のホームページにも掲載されています。

これを見ていくと時々様子がいろいろと見えてくるので興味深いと思います。

例えば、平成元年度や2年度の内容を見ていただくと、「一層の充実が図られた」と発言しています。つまり、税収が伸びて求めたものが反映されているということがこの当時の様子として書かれています。

それが平成3年度あたりから、「景気減速」という言葉が出てきます。平成4年度になると「算定方法の見直し」も行われたと出てきて、平成5年度になると、「一段と厳しい内容」と発言しています。

平成5年度の都区協議会は、平成6年度の都区財政調整に向けての協議ですが、平成5年度の再調整で、都の一般会計から350億円の借り入れが行われたときであり、まさにバブルが崩壊して、平成4年度の再調整から始まった「繰延べ措置」が一気に顕在化した時期でした。

49ページ、平成7年度の都区協議会では、「財調制度は、本来、特別区の基準的な行政需要に要する財源を保障するためのものであると考えられるが、これまでの協議経過等を見ると、もはや算定の繰延べ等の手段で対応することは限界に来ている」として、まさに財源問題となっている姿が見て取れます。

ちなみに、平成7年度の再調整で、再び都の一般会計から300億円の借り入れが行われています。

50 ページ、平成8年度では、「調整率を変更すべき状況になっている」という発言が出てきます。調整率というのは、配分割合のことです。

平成9年度の都区協議会は、繰延べ問題が決着するときなのですが、51 ページにかけて、区としては非常に不満の残る内容ではあるが、なんとか解決したいという思いが発言に現れています。協議の中では、繰延べ問題の決着について行政部長が説明をしています。

52 ページ、制度改革前の最後の協議となった平成10年度の都区協議会は、折からの大幅な税収減のもとで、需要算定の見直しで対応することで過去最大の交付金減となる厳しいものとなったのですが、制度改革に向けた財源配分協議への対応に注力する必要性等からやむなしとした旨の発言になっています。

53 ページ、平成11年度の都区協議会は、制度改革初年度をどうするか整理です。厳しい協議の結果を受けて、改革後に財源配分問題に関する主要5課題の協議を行うことを確認しています。

平成12年度の都区協議会は、制度改革によって、新しい制度がスタートしたあと最初の協議です。

先ほど見ていただいた表には、この後についての記載がないので、ここも時間があるときに目を通していただければ思うのですが、平成12年の改革で積み残した都区の役割分担に応じた財源配分の協議に期待をしつつ、毎年度の協議に当たっていく姿が見て取れると思います。

54 ページですが、主要5課題についての具体的な協議が始まったのは平成14年度の都区協議会でした。「今回の協議の中で都区検討組織の設置について、東京都の了承をいただいた」と発言していますが、この年に主要5課題の協議が始まりました。

55 ページ、平成17年度の都区協議会ですが、ここが主要5課題の決着をしたところで、ただし、三位一体改革の影響への対応については翌年度に持ち越しするという場面です。非常に緊迫した協議が行われ、多くの課題を今後の都区のあり方検討の協議に委ねざるを得ないという苦衷が読み取れる発言となっています。

56 ページ、平成18年度の都区協議会は、持ち越した三位一体改革の影響への対応も含めて、当面の配分割合を決着したところです。主要5課題の協議結果を受けた都区のあり方検討委員会での検討が開始された時期になります。

57 ページ、平成19年度の都区協議会では、当面の配分割合の決着をしたということ踏まえて、「当面の配分率のもとでの、特別区間の配分調整が主たる内容となった」と発言しているように、安定的な配分割合のもとで、どのように区間配分をしていくかを基本に考えていくステージに入っています。

平成20年度の都区協議会を見ていただくと、この頃から法人住民税がかなり落ち込んで厳しい局面ではあるのですが、「厳しい財源状況の下とは言え、税財政制度の改正や役割分担の変更など、都区間の配分割合を変更すべき事由が生じていないことから、一昨年に都区間で合意した当面の配分率のもとで、主体的に特別区間の合理的な配分調整を行うべく協議に臨んだ」とあるように、これ以降毎年こういう表現が出てきます。平成12年都区制度改革時の都区合意事項に従い、配分割合の変更事由があるかどうかを見定めて、変更事由がなければ、区間の自主的な調整で区間配分をやっていきたいということを示しています。

以降も様々なことがありました。ときには需要のあり方をめぐって大きな論争になったり、特別交付金の割合の引き下げや、調整税が減収になったときに一般の市町村と同

じような対策を取れるようにすることを求めたりしてきました。

また、都市計画交付金を都と区の実態に応じた配分割合になるように求めるなど、関連する課題についても取り組んできました。

それら以外にも、需要の算定では、平成12年改革のときに移管されてきた清掃事業の需要算定のあり方について定期的に見直しをしたり、人件費の需要算定のあり方について見直しをしたりしてきました。

また、最近では、61ページの平成29年度の都区協議会にありますように、児童相談所の関連経費の問題について取り上げています。

それぞれの年度の都区協議がどういう背景のもとに、どのようなことを主として行ってきたのかがここから読み取れると思いますので、参考にさせていただきたいと思います。

3 都区間財源配分

レジュメの12ページに戻ります。都区間の財源配分についてですが、まずはレジュメに沿って概要を見ていただいた上で、そのあと詳しく見ていきたいと思います。

「都区間の財源配分状況（令和2年度決算）」という図がありますが、この図から財政調整全体の規模感をまずは掴んでいただければと思います。

13ページの上段の「平成12年改革で確認された原則」の図ですが、役割分担の原則、財源配分の原則が法改正と国会審議を通じて明らかになったものの、その後の協議で原則に沿った財源配分が決着していないということを示しています。

（平成12年改革後の協議で目指したもの）

中段の「平成12年改革後の協議で目指したもの」という図ですが、特別区としては、平成12年改革後の協議で、改正自治法の原則に則った都区の役割分担と財源配分の整理を行って、都区間の安定的な財源配分の確立を目指しました。

それによって、都と区の行政責任が住民に対して明確化され、基礎自治体である区と広域自治体である東京都が、それぞれの役割を果たすことができる体制が確立していくことになる。そういう都と区の関係に立ち、東京の発展、住民福祉の向上を図っていきたいというのが、もともと都区共通の都区制度改革の目標であって、23区の間であったわけです。

残念ながら、この都区の役割分担と財源配分の整理が行われないまま今日まで来ています。

14ページに移りまして、役割分担に応じた配分割合の合意の問題が、昭和50年以來の経緯の中でも、平成12年改革の前後でも決着が着かずにきたわけですが、その背景には、東京都が法の原則をきちんと認めないところに大きな原因があるのです。

都は、法改正後にもかかわらず、（参考）に記した考え方を示しています。

「財調の仕組みは、改革後においても、区の側の需要と収入を計って必要額を都が交付するものであり、財調制度における都区間配分は、区の財源が足りていれば良く、残る財源は都に留保されてしかるべきものである。都に留保されている大都市事務やその経費を区側に示してその当否を特別区側と議論するようなことは、都として全く考えていない。都に留保された財源は都の一般財源であって、知事の予算編成権や都議会の議決権の範囲を超えるものではなく、区のチェックを受ける考え方は持っていない。」

もともと制度改革以前の昭和50年の頃から役割分担に応じて配分をしようではないか、それによって安定化させようではないかというのは、東京都の側から仕掛けてきた話であるわけです。それが都区協議の過程で、国に提出した協議案の中の方式として示されていますし、平成10年の法改正で役割分担に基づく財源配分の原則が定められたわけですが、それと明らかに矛盾をした形です。まさに制度改革の趣旨を無視して、むしろ居直りというようなレベルでの発言だと思っています。

実はこの考え方は、このあとお話しする平成12年以降の都区協議の中で受け継がれ、法の原則に則った協議を妨げる要因となっています。都区間の財源問題がなぜこんなに長期にわたって解決できないのかという大きな足枷の部分です。こういう考え方が背景にあるがゆえに、前に進まないということではないかと思っています。

平成12年改革時に決着が着かずに、主要5課題の協議という形で、役割分担に応じた財源配分の問題のほか、小中学校の改築経費の問題や、清掃経費で東京都が留保した財源の問題、あるいは、都市計画交付金のあり方の問題などについて、財源問題として協議が行われました。しかし、散々事務的にも検討して、さらに政治の場面も巻き込んでいろいろ尽くしましたが、合意を得るには至りませんでした。

そして、16ページですが、結果として、主要5課題の問題は、暫定的な仕切りをした上で、都区のあり方検討という新たなステージを設けて、そこで事務配分のあり方を再度検討し直したり、あるいは、区域のあり方について議論したり、さらにそれらの議論を踏まえて税財政制度について検討し、それらの結果を踏まえて、この役割分担を踏まえた財源配分について整理をしようということになりました。

そして、当面の財源配分については、当時の三位一体改革の影響を踏まえて、一部都の補助金の区の自主事業への振替等も加味した上で決めて、暫定的に決着をしたという経緯を辿りました。

(都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図)

17ページの上段の「都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図」の図にあるように、主要5課題は、決着したと言っても、一つ一つの中身は解決していません。ただ、「主要5課題の協議」ということでは、ひとまずここで終了して、都区のあり方検討の中でより抜本的に協議した先に解決を目指す。あるいは、引き続き追求していかなければならない課題については、ステージを変えて取り組んでいくということでこのときは終えています。

そのようなことが、都区間の配分割合の問題として今日まで続いています。

それから、17ページの真ん中のところですが、先ほど平成12年改革のところでお話しした、配分割合の変更事由についてです。

「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認める場合に変更する」という合意をして、先ほど都区協議会の会長発言で見ていただいたとおり、毎年、区側はこの考え方に立って、配分割合について、特に変更事由がない限りは変更を求めないということできています。

実際に配分割合の変更を行ったのは、平成12年改革のときと、平成19年度の三位一体改革の影響への対応等のときの2回が基本です。

令和2年度の55.1%は、特例的な対応で暫定措置として変更し、令和4年度に改めて協議することになっていきますので、今年、大きな争点になってきます。これは、のちほどお話しさせていただきたいと思います。

この都区間配分の問題について、補足資料の65ページ以降に詳細な資料を入れていきますので、もう少し詳しく説明させていただきます。

都区間の財源配分の問題は、これまでお話ししたように現行の制度上最大の懸案事項です。平成12年改革以前の昭和50年の改革のときから、ずっと都区間の最大の課題としてあり続けてきましたので、昭和50年度以降の経過をたどりながら、どのようなことがあったのか、お話しさせていただきます。

(自治法上の都区の役割分担と財源配分について)

経過をたどる前に、現行法の作りを見ておこうと思います。

まず、補足資料65ページに、「自治法上の都区の役割分担及び財源配分について」という、財源配分の条文についての絵解きの図を載せています。

上段の図が、一般的な都道府県と市町村との関係で、中段の図が、東京都と特別区の関係です。

細かくは見ていきませんが、要するに都区制度の特色は、下の図の真ん中の「消防・上下水道等」と書いてある部分を東京都が担うことが特色となるわけですが、この部分について、自治法の281条の2の第1項の後段で言っているところをどう解釈し、運用するかということが、一番の焦点になります。

ここが都と区で、大きく見解が分かれてしまっているがために、問題が解決しないということですが、東京都は、ここに掲げられている内容というのは、都と区の役割を一般原則と示しているだけなので、なんら制約を受けるものではないという考えです。都区制度に関する法の原則を示した規定が、一般原則であって実際は違うというのは信じられない主張ですが、都が実施している事務は都の事務で、都税は都の財源という考え方を押し通そうとしているのです。

しかし、どうして都の事務なのか、どうして東京都は市の税を預かっているのかということ考えたときに、制度のつくりというものを、きちんと押さえないとおかしい話になってしまうということを区側は言っているということです。

実際に、既に見ていただいたように、法律のつくりそのものもそうですし、国の法改正についての説明もそうなのですが、東京都が処理する事務は、都道府県の事務のほか、一般の市町村の事務の中で都が一括して行わなければならない事務に限られるということと、東京都がそういう市の事務を預かるがゆえに、市町村の財源を使うという説明抜きに、この制度の説明はできないはずなのです。まずそういう問題が根っこにあるということです。

(都区財政調整関連法令等)

補足資料の12ページに戻っていただいて、前に見ていただきましたが、都区財政調整に関する自治法と施行令の規定を、都区間配分の視点からもう一度見てみたいと思います。

まず地方自治法ですが、282条で都区財政調整についての規定をしています。

第1項では、「都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡を図り・・・特別区財政調整交付金を交付する」となっています。この中の「都及び特別区」の「財源の均衡化」という文言が、都区間配分に関わるもので、「特別区相互間」の「財源の均衡化」のほかに、都と区の財源の均衡を図るために交付金を交付すると書かれているわけです。

なぜ都と区の財源の均衡化が都区財政調整で必要なのか。それは、都が一般的には市町村が行う事務の一部を担うことに応じて、都が市町村財源を使う必要があるからで、都区の役割分担に応じて市町村財源を分け合う必要があるからです。

さらに第2項では、「(調整三税等)の合算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」と規定しています。この文言は、都区間の役割分担に応じて定める配分割合で得られた額をもとに、特別区間の財源の均衡化を図る趣旨を規定しているものですが、都が分担する事務を除いた市町村事務全般に見合う額になるような配分割合を定めるということでもあります。

つまり、都区間の役割分担に応じて、配分割合を定めるということであり、区側がこの制度について主張している根拠はこの法律にあります。

これまでの東京都の説明は、この法律の文言は、あくまで一般原則であるというようにごまかしてしまって、施行令の方から説明をするというのがどうもあるようです。

施行令のほうでは、「条例で定める割合」が書かれていて、その割合を調整税等に乗じた額を普通交付金と特別交付金に分けると書いてあります。

施行令210条の12のところで、普通交付金の交付の仕方は、各区の基準財政需要額と基準財政収入額を計って、その差額を交付するものであり、23区を合算した額が、もし総額と合わなかったら調整すると規定し、210条の14では、著しく不足する状態が続くのであれば、配分割合を変えるという規定の仕方になっているのです。

これを東京都は、都区財政調整というのは需要と収入の差を交付する制度で、それを23区足し上げたもので配分割合が決まる、という逆からの説明に使っているのです。

したがって、区側とベクトルが合わないのが、これが問題になります。

この考え方ですが、法律上の原則に従って、配分割合を定めるというのは、つまり都と区の役割に応じて配分する。配分した総額が区の総財源になるわけですが、その総財源を基に23区間の均衡を図るために配分するのが、特別区財政調整交付金ですので、結局、先に都と区の役割に応じて、総額を決める。それを各特別区の財源が均衡するように配るときに計算式を定めているのが、施行令の規定ということになるのです。

実際には、予算の段階で税収の見込みを立てて総額を見込み、このうちの普通交付金については、その総額の見込みに合うように、23区全体の需要額と収入額の見込みを立てて計算式を作る。しかし、実施段階で個別に23区ごとに計算を積み上げていくと、総額の見込みとずれが出てくる。そのずれをどう調整するかということで、この施行令の中の210条の12の第2項のところに掲げているのです。もし、23区積み上げていき、総額よりもオーバーしたら、一律に割り落としをして調整するということがありますが、これは、地方交付税でも同じです。

そのことについて、次の13ページ中段の、以前も見ていただいた国会答弁の一つ目の○で、「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税を持って充てられるべき性格のものでございまして、したがって、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要」があると端的に説明されています。

この「都に留保される事務」というのは、府県事務については、はじめから東京都が都道府県として持っているわけですので、府県事務以外に一般的には市町村事務であるものの領域で留保される事務ということになります。

次の○のところでも、都と区のシェアを分ける作業だと説明しています。実際に行う事務分担を前提として、十分な話し合いで決めてくれと言っているのは、まさにそのことを言っているわけですが、こういう根本的な問題があるということです。

(都区間財源配分を巡る都区協議の経緯)

以上を踏まえて、昭和50年改革以来、具体的にどのようなことが今まで行われてきたのか、都区間の財源問題が、いかに大きな課題で、いろいろな経緯があったのかということ、この機会に、補足資料66ページからの「都区間の財源配分を巡る都区協議の経緯」の資料で見ただけであればと思います。

最初に「都区の役割分担に基づく財源配分の整理は、昭和50年改革以来の懸案」であると記してあります。

昭和50年都区制度改革というのは、歴史のところで見ただけのように、原則特別区を「市並み」にするという改革で、区長公選が復活し、事務配分の原則が転換されて、保健所の移管等が行われたという大きな改革でしたが、それ以前は、毎年のように配分割合が変わっていました。

それは、区の事務が非常に限定的だった中で、事務が増えるとプラス、減るとマイナスというようなやりとりを繰り返していたのです。

もう一つは、当時の算定の仕方は、例えば各区の職員の定数を東京都が査定して、その査定した数に見合う人件費を算定するということや、保育所や学校等の整備をするにあたっては区から計画を出させ、それを都が査定して認めた範囲で算定するという、一件ごとに算定するという意味で「一件算定方式」と言われる算定方法が基本となる財政調整交付金の姿だったのです。

それを昭和50年改革のときに、区の財政自主性を高めるということもあり、都区財政調整制度の改革も同時に行われました。そういう「一件算定方式」をできるだけ無くして、自動的、客観的に算定できる「単位費用方式」というものに変えていくことを基本に組み立てるようにしようという改革をしたわけです。

そのための新しい都区関係をつくってほしいと、保健所等の事務移管もありますので、当然それにふさわしい財源配分をすることを目指したわけですが、やはり非常に難航しました。当時も今と同じです。

東京都は、減る事務があるので、保健所等が増えても、元の配分で大丈夫ではないかと言ったわけです。区はそうはいかないと言い、協議の結果、とりあえず、**昭和50年度は43%でスタートし、翌年度に1%上積みして44%にして、そのあと安定することになるのですが、そのときに、結局財源配分の問題が解決しきれないので、「昭50.3.31都区協議会」というところを見ていただくと、「都区間における財源配分の基本的あり方については別途検討を行うものとする」という合意をしているのです。これをずっと今日まで引きずっているわけです。**

この合意に基づいて、その後に様々な検討が行われています。昭和53年9月の都区協議会のときには、既に地方交付税を基礎とする配分について検討してみたということが足跡として残っています。

そのあと本格的な検討に入るのは、「**都区検討委員会**」ですが、その横に「都財政再建委員会」と記しています。

昭和54年に美濃部知事から鈴木知事が変わっているのですが、美濃部知事の最後のときに陥った財政危機をどのように克服するかという都財政の再建が、都政の最大の課題になりました。

鈴木知事は、もともと内務官僚で、都制の成立のときにも関与していますが、戦後の地方自治法制定のときの主導的な役割を持った方で、噂ではこの鈴木さんが口述したものを筆記して、地方自治法ができ上がったというほどの自治法の神様と言われている方です。後日、都の副知事を経験されたときは、前回の東京オリンピックを中心になって進めました。

その後、特別区の人事委員会の初代の委員長をされて、そのあとに、都知事になるわけです。

区長会も、この鈴木知事を都知事に担ぐという動きをしました。それはやはり都区制度改革に期待をしたということがあったわけです。そのようなこともあって、都の財政再建に区長会としても全面的に協力をするということがありました。

このような背景のもとで、東京都は財政再建委員会を立ち上げ、都と区の間では、都区検討委員会を都区協議会のもとに持ちました。その中で、事務配分の見直しや都区財政調整の見直しについて議論していくわけです。

一方、都の財政再建に絡んで、東京都の補助金を打ち切って、補助事業を区の自主事業に切り替えるということが数多く行われていきました。

昭和54年以降、毎年のように次々と補助金をやめて区の自主事業に切り替えていくのですが、**都補助事業等の財調振り替え**と言って、都区財政調整の配分割合は先ほど言った44%のまま変えずに、区の自主事業として基準財政需要額に算入していったのです。

どうしてそのようなことができたかという、税収が伸びていたからです。税収が伸びた分どんどん需要を追加できたということです。

ところが、考えてみれば、区の税収が伸びたということは、その裏側で東京都はもっと税収が伸びているわけです。区44%対都56%で、都の56%のほう伸びているわけです。そのことは問わずに、区のほうの税収が伸びているからと都の事業をどんどん押し込んでいったということです。

その影響が、これも時期によって異なりますが、補足資料72ページ、「**都区財政調整への移管事務事業等の算入状況（S54～H2分）**」資料をご覧くださいと、平成6年の時点で、累積1,785億円に及ぶ、当時の配分割合で12%にあたるとんでもない額でした。

実は、これが東京都の財政再建が成し遂げられた一番の貢献材料だったと言われています。

区に対しては、補助金をなくしましたが、市町村には補助金を残しましたので、これがいわゆる区部財調市町村補助と言われているものです。

東京都は、区部は都区財政調整で措置していると言うのです。区側は、区の自主事業に切り替えたものなのに、都が措置しているという言い方はないだろうと抗議していますが、いずれにしてもそういうことが行われたのです。

実際、市町村への補助は非常に多いのです。補足資料73ページ、「**都支出金の状況**」をご覧ください。令和元年度の区市町村の決算で、都支出金の中で国庫補助を伴わない

もの、つまり都費だけのものを拾うと、区は1,622億円、市町村は1,757億円で市町村のほうが多いのです。人口の対比でいうと、仮に市町村並みに区が補助を受けるとしたら、プラスで2,321億円来てもおかしくないという計算になります。

つまり、東京都が府県として区市町村に同じように補助したとすると、区は今よりも2,321億円多く補助をもらわなければいけない。これがもし都区財政調整でということであれば、どれだけの配分割合になるのだろうかという状態にあるのです。

ちなみにこれを1人当たりの補助金で見ると、区の場合は、1万7千円、市町村は4万千円という差があるのです。

補足資料66ページの中ほどに戻っていただいて、こうした経緯の中で、区として大失敗だったのは、東京都の財政再建がひととおりに落ち着いてきて、なお税収が伸びていく中で、東京都が逆攻勢に出て、44%は多すぎるのではないかと言いつつ出したときに、区長会は、配分割合を据え置きしろという要求をしたのです。

昭和51年からずっと44%で来て、実質的に区の財源となっているのだから、その範囲で年度間の需要を調整するべきで、足りないときもあるし、多いときもあるが、それは44%の中で年度ごとに調整していくということをやっていくべきではないかと言ってしまったのです。

昭和59年1月のことですが、これが後々、都と区の協議の中で、据え置きを要求したのではないと言われてしまったものだったのです。そのようなことがありました。

財源配分の問題については、こういう流れと並行して、都区検討委員会の中で検討課題とされまして、**都区双方の財政需要を考慮した財源配分方式を検討**していくことになります。

昭和56年11月28日の都区検討委員会には、都区財政調整制度検討会から、都区双方の決算を基礎とする方式と地方交付税を基礎とする方式についての検討結果が報告されました。

一つは、「**決算を基礎とする方式**」については、**都の事務の決算の分析を行ったが、都と区が一致せず合意に至らなかった**。ただ、この方式について、今後とも検討していきたいというまとめです。

もう一つの「**地方交付税を基礎とする方式**」については、交付税をもとに分析するというのは、技術的にも無理であるということで、採用することは困難であると、この時点で放棄しています。

「**決算を基礎とする方式**」の場合の配分の分かれ方に、都案と区案があります。昭和55年度の数字では、都案で42.4%、区案で46.4%と記してありますが、当時の配分割合は44%ですので、前後2%程度の差ということです。それほど大きな差は出ていないということを見ておいてください。

そして、67ページですが、都区検討委員会での検討結果を踏まえて、都区双方の需要を加味した都区間の財源配分のあり方について、引き続き検討していくことが都区協議会で確認されて、このときの一連の検討が終わっています。

そうした中で、この流れを受けて、東京都の主計部が、「都と特別区間の事務分担と財源配分」と題して、都の大都市事務（「市」の財源で行う事務）を分析して冊子にまとめていくという作業が行われます。

これは、昭和57年から16年間ずっと毎年出されていきます。この分析の中には、

政令指定都市の事務も「市」の財源で行うものとして入っています。都の主計部としては、東京都の財源が足りない、区に行き過ぎだということの論証として、やっていたわけです。

それをもとに44%を引き下げていこうとする動きがあり、こういう背景もあって、先ほど言ったような、区長会が安定させろと言ってしまったということもあったわけです。

少し数字を見ていただくと、昭和53年度の決算を分析したときは、区の配分は44%ではなく33.1%でいいという数字が出ています。

ところが、平成5年の決算時のときには、区が45.4%となり、44%を上回ってしまった。これ以降、東京都は発行を止めました。

これは、実は東京都の起債の仕方なのです。起債を大きく充てたので、その年の一般財源が減り、その影響が出てしまったのです。結局、この方式に限界があることを示した例でもあるのです。

このときに、この方式は限界があるのでやめようと言っていけば、その後の議論が違ったものになったと思うのですが、このときは都も区も、分析ができていませんでした。

結局、この財源配分問題を都区制度改革の課題に引き継ぎ、検討していくことになります。

経緯はいくつかあるのですが、平成6年4月の都区制度改革推進委員会「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」において、「調整税の配分割合を都と特別区の複数年度の決算額を基本に、それぞれの大都市事務の需要額を積み上げ、これに調整税を除いたそれぞれの大都市財源を充当した後の財源不足額の割合により定めることとする」としまして、これで制度改革時の財源配分を決めるという合意に達したわけです。

都区双方の大都市事務の決算額と言っていますが、区の方の決算額は、初めから市町村事務しかないので、分析しようがない。これはただ数字として使うということです。

問題は、東京都の決算のうち、「大都市事務」、つまり市町村の事務にあたるものをどう抽出するかというところです。

その話の前に、ちょうどこの平成6年の頃は、平成になり、いわゆるバブル経済の崩壊が起きてから数年経った時点であり、非常に財政的には厳しい時代でした。

法人住民税なり、特別区民税なりが、バブル崩壊とともに、一気に落ちてしまうわけです。

それに伴い、都区財政調整についても、予定した需要を算定できなくなってしまうということが起きまして、当該年度に算定すべき需要を翌年度以降の算定に繰り延べるといって、**需要算定の繰延べ措置**が、平成4年度から平成9年度にかけて行われていた最中でした。

この繰延べ措置は、平成4年度から平成8年度までの累計で1兆3,500億円というのが当時の資料にあります。

最初は、バブルは弾けたけれども、また景気は持ち直すだろうから、一旦需要額の算定を後送りにして、景気が回復したら付けるので、今は需要額を欠けた状態で勘弁してくださいというように始まったわけです。

ところが、一向に景気が回復しないので、その額がどんどん積み重なっていき、1兆3,500億円を超える規模になってしまったということなのです。

区のほうも、当初は、ともかくそれを復元してよこせということをやっていたのですが、とても解決できるような規模でもないし、将来に向けても期待を持ってないという中で、区自らも、この問題について見直さざるをえないのではないかということになりました。

繰延べ措置の内容を分解、整理して、算定の見直しで削減するのは仕方ないのではないかとこの部分や、将来に向けての是正で賄おう、要するに理屈だけ付けようという部分、それでも少なくとも3,000億円ぐらひは、措置しなくてはならないものが残るといふ整理をしました。

それでも都とはすりあわず、最終的には東京都が提示した、「これまでの繰延べ対象事業の実績に見合う分」という考え方で、1,050億円を措置することになりました。

これは、繰延べ措置をしたときに、東京都の一般会計から借り入れて対応したのが2回あって650億円、さらに400億円の借り入れを追加して、制度上は返さなければいけないが、都区制度改革時に返さなくていい、つまり、1,050億円を都から区に渡すという形でけりをつけたわけです。

そのときに、そういう決着でやむを得ないけれども、少なくとも小中学校の改築経費については、これから大きな山が来るので、都区制度改革時の都区間の財源配分に係る課題として協議しましょうという約束事をして終えたのが、このときの協議でした。

この件については、補足資料74ページの「繰延べ措置等に関する整理（平成9年度の協議結果）」をのちほどご覧ください。

67ページに戻っていただいて、そういう過程で、「都区財政調整算定方法等検討会」が行われていて、繰延べ措置の問題のほかに、人件費の算定方法、税制改革の影響への対応、投資的経費や元利償還金の算定のあり方等が都区間の財源配分に係る問題として浮上しています。

このときに、先ほどの経過の中にあつた、区は配分割合を安定しろと言つたではないかということが言われたのです。

区側は、これほどの異常な事態に安定しろということをやつたわけではないと主張しています。

改築経費の繰延べの問題が一番の大きな問題でしたが、当時の税制改革で地方消費税が導入される時期で、それをめぐつての減税があるなどの影響で、都と区の財源バランスが変動することも課題になっています。

結果としては、人件費の見直しや投資的経費の見直し等が行われて、需要を圧縮した上で、先ほどの1,050億を出すことでけりをつけたということでしたが、そのようなことが、背景としてはありました。

そのあと、平成12年改革に向けて、平成10年の自治法改正が行われます。

この自治法改正で、これまで見ていただいたように、役割分担原則、財源配分原則が確立することになります。

68ページですが、そういうことがあつたことも踏まえながら、都と区の協議が進んでいくわけですが、その過程で、先ほど見ていただいた「協議案」に基づく「大都市事務」の決算分析が行われ、結果は合意できずに終わりました。

これは、昭和62年度から平成8年度までの10年分の決算を分析するという大作業でした。

結果としては、先ほど言いました都が行う大都市事務のとらえ方で、都と区の見解が分かれてしまって、一致することができなかつたのです。

下部に「財源不足額割合」の都案・区案とあります。10年間の平均での特別区の配分割合を、都側は39.4%でいいと言い、区側は48.5%なければ足りないという数字になっています。当時の配分割合44%に対して、前後4%程度の差があったということです。

実は年度ごとに見ると、括弧書きしてあるように、都案も区案も10年間の最初のころよりも、10年後の最後の方に向けて特別区の配分割合が高くなっていく姿になっているのです。

東京都の分析でさえ、平成8年度の最後のところは、およそ44%ということで、その時点の配分割合のままでいいというイメージになっています。さらに区からすれば、44%でなく53%であるというのが、直近の状況だという数字でした。

先ほど見ていただいた、昭和56年当時の分析のときは、前後2%の差ということでしたが、その差が今回広がっています。やるたびに、広がっていくのです。

何故それだけ分かれたのかということ、東京都の考え方は、5大市のレベルの事務を東京都の大都市事務とするというものです。5大市のレベルというのは、政令指定都市が行っているレベルの事務です。ただし、当初、東京都は、法令上府県事務が政令指定都市の事務とされているものも大都市事務であると言ってきたのですが、議論の中で、法令上の政令指定都市の事務は、都区制度においては府県事務だということで、都が取り下げて、外すことになりました。それでも、任意・共管事務に当たるものについては、5大市レベルだということで、都の大都市事務の範囲はあくまで一般市のレベルであるとする区の主張と分かれたわけです。

そういうことになってしまったので、協議案方式での決着ができず、では、平成12年改革のときにどうするのかということについても、都区双方で見解が一致しない状態で、このときの検討は終わっています。

区側は、このとき、44%というのが、事実上ずっと長い間、都と区の間を律してきたので、事実上の配分割合として機能してきたのではないかと。また、分析した結果からも、協議案方式では、配分割合を決定する方法として限界があると考えました。

つまり東京都がどういう事務の仕方をするのかによって、配分割合が大きく動いてしまう。先ほど主計部の分析のところでお話したように、例えば起債の仕方を変えただけで、配分割合が大きく動いてしまうのが、この計算式なのです。

ですので、そもそもこの計算の仕方は無理があるのではないかとということもあり、再度これをやることは否定せざるをえないと考えるに至ります。

ただ、繰延べの問題にありますように、現に44%では足りず、一般会計の借り入れをせざるをえないような状況にあるので、その足りない分、それから盛り込まれていない小中学校の改築経費の部分をプラスした状態をスタートにすべきで、そこに清掃事業の移管等の制度改革に伴い変動する経費を載せて配分割合を決めたらどうかというのが区側の考え方でした。

東京都は、44%は大事にするけれども、既存の算定も含めていろいろと検討して決めるということだったので、結局折り合いはつけられなかつたのです。

そういうことでしたので、平成12年度の財源配分については、とりあえずしのいでおいて、配分割合のあり方については、制度改革後の課題にしようということになりました。

その内容が、平成12年1月21日の都区財政調整協議会の協議結果の中で、「配分割合の決定方法」というところで示されています。

「**現行の配分割合44%を基本に、従前の協議経緯を踏まえ、事務移管、特例廃止、その他の制度変更等に伴う変動を加味して決定する**」とあります。これは結局それまでの配分割合である44%の是非についてのけりがつきませんでしたので、とりあえず44%を前提にして、今回、清掃移管等のいろいろなことが行われる分を、プラスマイナスして決めましょうという考え方です。

つまり制度改革に伴う需要算定のやり方については、この時点でそういう妥協をして、平成12年度は迎えようということになりました。

ただし、「**なお、今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等を踏まえたものであり**」と続きます。この一定期間特例的な対応を図るというのは、平成17年度までは、清掃事業に従事する職員を都から区に派遣する等のことですが、そのことを踏まえたものであり、「**都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する**」ということ、改革後に改めて協議しましょうということ、この時点で約束をして終えたということになっています。

清掃事業の経費についてですが、これも相当、区の主張と都の主張では乖離があり、東京都が実際に行っている清掃事業の実施状況からすれば、かなり少ない額を都側は提示してきたということで、結構もめにもめました。

ただ、最終的にトップ会談も含めて調整をした結果、その時点で清掃事業をやっている都がこれできると言っているのだから、その内容で整理せざるをえないのではないかということになりました。

もう一つは、財源配分に反映されない経費がある。配分に反映されないというのは、例えば、都が建設した清掃工場の起債の償還費を都が引き続き負担するということになっていましたので、そうした経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理をするという約束事をしました。

実は、制度改革に伴う財源措置をめぐる東京都の対応は、当初の考え方を大きく変えたり、理不尽な提案があったりで、協議はかなりぎくしゃくしました。

一番大きな変動要素である清掃事業について見ると、清掃事業の一貫性確保の観点から、収集・運搬だけでなく中間処理も含め全工程の対応が必要ということで、枠組みを変えてきたことは、区のほうが飲み込みました。

その後、都は清掃事業を区に移管するが、移管後に都に一括委託ということを書いてきたのです。これは、当時の自治省から、そんなことありえない、それであれば、そもそも制度改革は無しだ、と言われて撤回しました。

課税団体がみずから徴収した税の半分以上を他団体に渡すことはありえないと。つまり、配分割合が50%を超えるということはありませんということも言ってきました。これも、そもそもそういう制約は無く、財政調整に必要な財源が足りれば良い、仮に9割を超えても良いというのが、国の見解でしたので、都の目論見は潰えました。

清掃事業の経費を都区財政調整の需要に入れなくて、別枠の都独自の交付金で措置をしたいということまで言ってきました。一度入れたら、配分割合を下げられなくなってしまう。しかし、当時の都は、清掃事業は、ごみの量がだんだん減って行って、その経費が減っていくという見込みを立てていたのです。であるならば、今の状態で渡してしまうと、損してしまうという考え方で、別途都が措置するからいいではないか。さらなる減量を促し、それに応じて減らしていきたいという画策をしたのです。これも自治省

からそんなことはあり得ないと言われて取り下げました。

財政調整の協議の中では、既存経費の算定を見直せば、清掃事業の経費も含めて44%の範囲でおさまると。これは、机の上の計算で単価を減らし、規模を減らせば、もちろんいくらでも飲み込めます。でも、それは現実的ではなく、そんなことはありえないと自治省から怒られているのですが、そんなようなことまでありました。

いろいろやったけれども駄目なので、あとは特別区に渡す額をいかに減らすかということに、専念してくるのです。

区も結局飲まざるをえなかったのですが、ごみの減量トレンドで経費の減りを見込んで、数年間の平均値で算定することにして、そうすると当初は足りなくなるからその分は一時的に別途交付金を払いますというやり方を押し付けてきました。

また、清掃工場の整備に係る償還費等については、東京都に残したままで配分割合に反映させないということで、相当サイズダウンをして、区に渡すことになったという経過をたどったわけです。

ちなみにこれは当時の噂の限りですが、この減量トレンドというのが本当だったのかという疑問を呈する声がありました。清掃車両の床に鉄板を置いて、それを外して減量を演出したというのです。真偽のほどはわかりませんが、そういう噂が流れたくらい結構劇的に減量しているのです。何で起きたのか分からないと言われていたのですが、そんなことまで取りざたされるほどの事態だったということです。

ここまでお話しした、都が行う「大都市事務」に関する協議案に基づく都区協議のてん末については、補足資料75ページの「都が行う大都市事務に関する平成6年協議案に基づく都区協議の振り返り」として記した内容をのちほどご覧ください。

補足資料の69ページですが、いずれにしても、このような協議の経過を経て、平成12年都区制度改革を迎え、都区財政調整の配分割合は、44%から52%に変更されることになりました。

「都区協議会における確認事項」と記していますが、平成12年改革を迎えるにあたって、決着のつかなかった財源問題の扱いを都区で確認した五つの項目が「主要5課題」と言われたものです。

一つ目の「今回財源配分に反映させない清掃関連経費」については、東京都に残したのも、いずれは区にとって必要になる分野なので、「区の財源配分に反映させる課題として整理」をする。例えば償還費は、当時、平成12年改革に向けて、全量焼却できるだけの工場をつくるということで、東京都がいくつかの工場を建てて、その償還費を負担していくということですが、いずれ区が引き受けると、建て替えてまた償還費が必要になってきます。その分を区に配分すべきだという話です。

二つ目の「今後の小中学校の改築需要急増への対応」は、先ほどの繰延べ問題のときに、平成12年改革で解決しようと言って解決できなかった問題を、ここで、再度解決すべき課題に載せたということです。

三つ目の「都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」は、これまでお話しした、一番メインの課題です。

四つ目の「都市計画交付金」についても、平成12年改革で解決ができなかった課題で、都区双方の実施状況に見合った配分が行えるように検討するという課題です。

五つ目の「大きな制度改正やどうしても対応できない事態が発生した場合」については、清掃事業の関係で、先ほど言いましたように、都ができると言ったのだからやむを

得ずそれを受け入れようと言ったので、足りなくなることもあるかもしれない。また、いろいろな税制改正や変更しなくてはいけない事態が生じる可能性がある。そういうときには、きちんと配分割合の変更について協議をしましょうということです。

こうした五つの約束事をして、改革後の協議に委ねたのです。

五つ目の課題のところは、結果としては、その後行われた「三位一体改革」に対する対応ということで協議されることになります。

都区制度改革に関する協議の結果を全て整理したのが、平成12年3月の**都区制度改革実施大綱**ですが、その実施大綱の中に「**都区協議会の確認事項については、都区制度改革後に引き続き都区が協議すべき主要課題とする**」と書き込まれ、改めて都区の確認が行われています。

ちなみに、ここに「主要課題とする」と書いてありますし、都区協議会のときには、当時の石原知事が「重要な課題」と言ったのですが、その後の協議のとき、東京都は何故か「主要5課題」と言わず、「5項目の課題」と言うのです。なぜわざわざ別の言い方をするのかよく分からないのですが、東京都が、どうしてもそういうふうに言てきかないので、様々な公式の資料の中では、「主要5課題」と書かずに、「5項目の課題」となっています。

「主要5課題」の協議がどういうことになったのかということですが、中ほどのところに「**主要5課題の協議で、都が一体的に処理する「市町村事務」の範囲をめぐる都区の見解が大幅にかい離**」と記してあります。

先ほどの経緯を踏まえて、改革後に、平成15年3月から都区財政調整協議会幹事会の下に、検討会を三つ設置しました。

それぞれの検討会で、大都市事務、清掃関連、小中学校改築等という課題を背負いました。その中の大都市事務検討会で、大都市事務についての検討をしています。

その結果が、平成17年7月の都区財政調整協議会に報告されることになるのですが、その検討結果は、都が行う大都市事務をめぐって見解が大幅に乖離して、他の課題も協議は難航したというものでした。

実はこのときの大都市事務の分析は、先ほど言いました協議案方式をもう1回やろうとしたのではなくて、東京都が預かっている1兆円ほどの市町村財源を何に使っているかを示してくださいということを求めたのですが、東京都は、都が行う「大都市事務」ということで財源以上の規模で示してきました。

さらに、実は当時の都の担当部長との間では、また混乱するから政令指定都市の事務だけは絶対入れないでとっておいたのですが、結果としては、前回やったときは東京都自ら引込めた法令上の政令指定都市の事務を盛り込んでしまったのです。それを入れなければ都が留保する市町村財源に届かないということだったようです。府県財源で賄うべき府県事務まで入っているのではないかとということになるのですが、それを含めて都が持っている市町村財源を超える規模の事業を示してきたのです。

結局、もう1回争うことになってしまいました。区側としては、都が持っている市町村財源の範囲でこういうことをやっているというリストが示されたら、それは現実の姿として受けとめて、その中で問題があるならば、将来是正をする課題とすることでけりをつけようと内々思っていたのですが、それができなくなってしまったのです。

したがって、区側としては、都が行う「大都市事務」の範囲について、区の考え方を示さざるをえなくなり、それをやってみたところ、都と区の見解が大幅に分かれてしま

い、過去2回やったときよりも、はるかに都区の意見の差が開いてしまったという結果になったのです。

それがその下に数字で記してあるところで、都案だと232事業に及ぶ「大都市事務」があり、区が分析したところでは33事業しかないという差です。金額的にも両方の差が、5,000億円を超えるということになってしまいました。

ちなみに、そういう分析は目標ではなかったのですが、仮に分析するとしたらどうなったかという、東京都が示した内容では、都の不足額が1,265億円ぐらいになるのです。区の配分割合は、当時の52%に対して、43.5%となる計算になります。

区側の検討では、逆に都が示したものは3,444億円多いと。要するに、府県事務が含まれているので、それを抜いて計算式に当てはめると、区の配分割合は、75.3%になるという計算になるのです。

都が政令指定都市の事務を入れてきたのが一番大きな問題なのですが、実は、東京都の行っている事務をいろいろ分解していく作業というのは非常に難しく、逆に政令指定都市の事務のほうがはっきりしています。法律上、府県の事務を政令指定都市に移すので、明確なのです。それ以外の細々とした、例えばシルバーパス等は、任意の世界なので、これを府県事務か市町村事務なのかと言われても実はその境目の決め手は無いのですね。これもものの考え方としてどうするかという整理をしなければならないのです。

これで3回目の大都市事務の分析なのですが、やるたびに、どんどん都の主張する事務が膨れ、都と区の見解が広がっています。これは、ある意味当然なのです。

なぜなら、税収が伸びているからです。伸びていけば伸びていくほどその税に見合うサービスを展開していきますので、東京都の持っている財源の範囲で、事業をどんどん膨らましていくわけです。

そのときは、都は市町村事務を増やそうと思っているわけではなくて、まさに都の考え方のおり都の事務を税に見合って増やしたただけなので、こうやって切り離して分析してみると、とんでもないことになってしまうということなのです。

ですので、平成12年改革で都と区の役割分担の原則が定まった以上は、東京都も自らを律して、「市」の領域の事務として都がやらなければいけないものかどうかということを検証していただかなくてはならないのですが、そういうことが行われないうまま、ずるずると来てしまった結果だと思えます。

この検討の状況を補足資料の77ページ以降に記してありますのでご覧ください。

まず、77ページは、「**都区財政調整関係主要5課題協議のポイント**」という、当時の資料で、区長会等で使っていた資料です。

それぞれ5課題ごとのポイントが書かれておりまして、これについては、今まで説明してきた内容なので、のちほど頭を整理するときに使っていただきたいと思えます。

78ページは、「**都区財政調整主要5課題の協議に関する申し入れ**」の文書です。先ほどの三つの検討会で検討した結果、どうにもうまくいかないということがあり、その結果を踏まえて、区長会会長から、知事に申し入れを行っていきまして、ここに縷々、区側の思いをつづっています。

のちほどご覧いただくと、当時どういうことを区側が主張していたのかがわかるかと思えますので、参考までに載せました。

一つずつ説明する時間がありませんが、グラフでいくつか見ていただきたいと思います。

す。

81ページに、「財源配分に反映させなかった清掃関連経費の取扱い」とあります。その裏の82ページに、「**都が負担する清掃関連経費の推移**」という図を載せています。これは先ほど言いました東京都に残した清掃関連経費についてですが、償還経費は、東京都はもう清掃工場を新たに作ることはありませんので、償還が進むにつれて当然減る一方になるわけです。当初は、結構な額を負担するが、将来的には無くなっていく。この無くなった分の財源はどこに行くかということ、東京都のほかの事業に回るといことです。

逆に言うと、この減った分は、いずれ区が、清掃工場の建替えて償還費を負担しなくてはなくなるので、この財源を区に移すべきだというのがこの議論でした。

83ページからは小中学校の改築の経費について出ています。これも裏の84ページを見ていただきますと、「**今後の小中学校改築経費（概算）**」というグラフは、通常耐用年数の目安となる建築後50年を経過する学校が、今後どれぐらい出てくるかという調査をして作成したものです。非常に大きな山が来ることはこのとき分かったのではなく、はるか昔に分かっていました。

都と区の協議の中で、将来を見通して改築経費の財源措置をしようということで、昭和61年度からだったと思いますが、50分の1ずつ、つまり50年間に1回建て替えるというサイクルで、都区財政調整の基準財政需要額に改築費用を積むということを始めましたわけです。

それが、先ほどの経緯の中でお話ししたバブルの崩壊とともに、算定しきれず繰延べ措置が行われることになり、その後も十分な財源措置がなされていないということで課題として残っていたのです。

こういうことが分かっていますので、当然それに見合う財源措置が必要であると。当時の財調の算定からすれば、いろいろな補正をかけていく中で、学校数も実態よりも少ないし、建設費そのものも実態よりもはるかに低いということがダブルに重なって、50分の1の算定といっても、非常にごく限られたものでしかなかったということで、このピークをこなすためには相当大幅な上積みをしなくてははいけない。それを財源配分に反映しなくてははいけないと言ったのが、この課題だったわけです。

85ページに都市計画交付金の話が出てきますが、これも裏の86ページをご覧くださいと、「**都区双方の都市計画費等の推移**」というグラフがあります。

都市計画税とは、前にお話ししたとおり市町村の目的税です。市町村が都市計画事業を行うための税となっている。ところが、平成12年改革のときの整理で、都市計画事業の主な部分は東京都が担っているのです、都税として残すことになりました。

当時、国会の質疑でも、都には都市計画交付金というものがある、特別区の都市計画事業に財源が充当されているのは理解しているが、適切な割合については、都区で協議をしてくれという答弁になっていたわけです。

ところが、都市計画税が1,900億円弱あるのに対して、区にはわずかししか来ていない。都市計画費でみると、全体の20%以上を区が担っているにもかかわらず、都市計画交付金は都市計画税の7%分しかきていない。

結局、東京都は都市計画税でほぼ都市計画事業を充足できるのに、区はわずか3割弱ほどしか充当できないというアンバランスがあるので、これを解消することを求めているということです。

以上、5課題の中で三つの課題について紹介しました。

最大の課題である大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分の問題について、具体的にどのように都が行う「大都市事務」の分析をしたのか、87ページ以降で見ていただきたいと思います。これも細かく説明するつもりはありませんが、こういう分析をしたということを見ておいてください。

最初に、87ページは収入の部門です。収入でも、都と区の見解が一部違っていますが、東京都は、政令指定都市の事務を入れるので、政令指定都市であれば都道府県から移される税を一部加えているという差が出ています。

88ページは、歳出の部門の総括表です。先ほど言いましたように、大都市事務数が、都案232対区案33と分かれたものです。

「大都市事務の一般財源所要額」のところで、5千億円以上の差が出ました。東京都が留保しているのが、1兆円強ということですので、その1兆円を上回るものを東京都は大都市事務として行っていると主張したのが先ほど言ったことです。

89ページ以降は、具体的にどのような事務について検討したかを一覧にしてありますので、ご覧いただきたいと思います。

ここに「都案」、「区案」、「都案－区案」とありまして、それぞれの事務で都区それぞれが一般財源所要額を出した数字と、都案と区案の差額が出ています。この都案と区案の差が大きいものが、見解が大きく分かれたものです。

差がないものというのは、ほとんど法令上都の留保事務であることが明らかなものです。上下水道や消防、税の徴収といったものです。それ以外は基本的に分かれているということですが、ご覧いただくと、よくもこれだけ東京都は次から次へと事業をメニューに出してきたというのがおわかりいただけると思います。

93ページにまいりまして、議論の過程で、区側の「都が行う「大都市事務」についての考え方」を整理して検討会で出した資料ですが、一番下に、「4 都から示された内容の問題点」という見出しがあります。

次の94ページに「政令指定都市を想定した架空の議論や「大都市事務」の拡大解釈は、自治法の趣旨を逸脱するもの。都区間の協議経緯にも反する」とあります。

これは、府県の事務ではなく、一般的に市町村の事務の中で、都がやらなければいけない事務を抽出しようとしているにもかかわらず、都は、かつて都と区の2回目の協議の中で都が自ら降りた法令上の政令指定都市の事務をはじめ、府県事務にあたるものまでここに盛り込んでいるということなのです。その背景には、23区がもし東京市であれば政令指定都市であるという想定をしているわけですが、政令指定都市制度と都区制度は全く異なるものであり、そういう架空の話を持ち込むのはおかしいということです。

つまり、東京都の場合は、府県事務のほかに大都市事務を行うということですので、府県事務については、当然、都が持っている府県財源があるので、それをもって処理するのは当たり前なわけです。

ところが、わざわざ府県事務の中の一部を「大都市事務（市町村事務）」につけかえて、市町村財源を使うと主張しているわけですから、それはおかしいでしょうという話です。

二つ目は「「大都市事務」の役割を強調するあまり、他をはるかに上回る行財政能力を有する府県としての都の役割が不明確になっている」とあります。

仮に23区が東京市であるならば、これだけの事務をやっていたであろうという考え方は、それではほかの政令指定都市を抱える府県と比べて東京都の財政はどうなの

かと。府県としての財力もあるではないかということがすっぱり抜け落ちているのです。都の分析では、23区の地域における府県としての役割のほうが、都が行う大都市事務よりも小さいという姿なのです。そんなことはおかしいでしょうという話です。

「(2) 個別の提示事務の主な問題点」とあります。

政令指定都市の事務はもちろんですが、その他に、区に対する補助金や事務処理特例交付金までも「大都市事務(市町村事務)」に入っているのです。

事務処理特例とは、府県の事務を区に役割として渡して、その経費を府県として負担する制度ですが、それが「大都市事務(市町村事務)」だと言うのです。

区がもう既に実施している事業に対して、東京都が補助をします。その補助が府県事務ではなく「大都市事務(市町村事務)」だと言うのです。おかしいでしょう。そんなものもいっぱい入ってしまっていて、問題だと指摘しました。

次に、「都内市町村区域では「府県事務」として実施しているものがある」とあります。

都内市町村の地域では府県として事業をしていて、特別区については、都が市町村財源を使って「大都市事務(市町村事務)」として行うというおかしな話です。

細かく説明する時間はありませんが、それを95ページの「都が行う「大都市事務」の考え方・範囲(区側資料)」では、具体的にいくつかの項目に分けて整理をしますので、参考までにのちほどご覧ください。

101ページの「都が行う「大都市事務」・都から示された内容の問題点(区側資料)」には、総括的に都の提示内容の問題点をもう少し詳しく掲げてあります。

以上見ていただいた大都市事務に関する議論の基本的な対立点について、103ページの「都が行う「大都市事務」をめぐる都区の考え方の相違」をご覧ください。

都と区の協議の中の一場面である平成17年の都区財政調整協議会の中での資料から抜粋したのですが、東京都は、こういう言い方をしています。

「都が行う大都市事務を「市町村が一般的に処理する事務」とする自治法の規定は一般原則であり、実際の範囲は」、「少なくとも政令指定都市が行う事務と同じ領域まで含まれる。」

つまり、自治法では、都が例外的に処理する市町村の領域の事務は、市町村が一般的に処理する事務の範囲内と言っているけれども、実際は違うという言い方です。

それから、「都に配分される財源は都の一般財源であって、都税の使途は、一般の市町村事務の範囲に限定されない」。大都市のための事務を独立した自治体としての責任で行う。「政令市等の事例から市自らが実施すべきものは都が行う大都市事務である」という言い方をしています。

これは、区の考え方の一番上の○にあるように、そもそも都区制度改革というのは、従来平成12年の前まで曖昧であった都と区の役割分担を明確にするのが目的であって、そのための法改正を行ったはずなのです。この都の考え方のように、都の独自の判断で、法の規定と異なる運用も許されるということになると、法で原則を定めた意味がなくなってしまい、何のための制度改革だったのかということになってしまうのです。

都区間の協議の経緯について、これらを見ながら補足をしていただければと思うのですが、いずれにしてもこういう突っ込んだ議論をしたのですが、残念ながら、都と区の

見解が歩み寄ることはありませんでした。

経過のところでお話ししたかもしれませんが、東京都の考え方はこういう議論を通じてむしろ先祖返りしてしまい、いつの間にか平成10年の法改正の内容は飛んでしまって、都区財政調整については、制度改革後も変更が無いとして、昔の姿に戻ってしまった。まるで昭和50年の前か、その直後のような考え方になってしまいました。

つまり、都と区の役割分担に基づく財源配分ということは一言も出てこなくて、特別区の需要を東京都が計って、それに必要なお金を渡せばいいという考え方で、どうして東京都が市町村財源を持っているかといえば、それは東京都が大都市事務を行うためにあるという考え方です。根が深くて、困ってしまうのですが、そういうようなことになってしまったのです。

補足資料の69ページにもう一度お戻りください。今お話ししたようなことで、都と区の検討会での協議はうまくいかずに、親会の都区財政調整協議会に戻して、もう1回議論するのですが、それでもらちが明かなかったというのが、平成17年10月の都区財政調整協議会の協議結果です。

「特別区の区域における大都市事務の具体的な範囲については、都区双方の考え方に大きな隔たりがあった」というまとめです。

70ページですが、東京都は、今言いましたように、「自治法は、都が行う大都市事務の範囲や調整税等の大都市財源の用途を具体的に規定していない」と言い、区側は、「自治法は、都の「府県事務」と、「一般的に市町村が処理する事務のうち、都が一体的に処理する必要がある事務」を区別して規定しており、都は、後者の事務を行うために、市町村財源を留保するというのが法の趣旨である」と言って、物別れに終わったというのがこのときの経緯でした。

その後、結局、協議が暗礁に乗り上げてしまいましたので、最初の◇にあるように、なんとか決着させなくてはいけないということで、都議会あるいは区議会を巻き込みながら、区長会の正副会長が、都の副知事と直接交渉を重ねていくのですが、それでもうまくいかずに一時は決裂をし、それをまた巻き戻して、**都区のあり方検討**で仕切り直しをするという結論に至ったという経過をたどります。

都議会については、各党派、それぞれ論戦に参加していただいているのですが、例えば自民党は、都区制度改革議員連盟というのを立ち上げて、区を応援するような形で、決起大会を開くということまでやっていただきました。そんなこともありました。

区議会のほうでは、議長会はもちろん各区議会でも決議を上げていただいたり、議長会なり何なりで要請行動をしていただきました。

最終局面では、区長会の正副会長と副知事の直接交渉を、平成17年の11月から年明けにかけて、わずかな期間に延べ11回と頻繁に行っていただきました。

こういうことを積み上げていってもなおかつ、差が埋まらなかったということです。

一時決裂というのは、次の◇の平成18年2月の都区協議会のところにまとめがありますが、その「3」に「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率2%アップについては」とあります。この2%アップというところまでの都の提案を区側が拒否しました。蹴って、決裂をしました。区長会の前日に都から正副会長に示されたときに、受け入れられないと回答したにもかかわらず、同じ内容で区長会に説明があり、これを区が断ったのです。

決裂というのは、東京都は、都区の合意のないまま、予算案を発表してしまったとい

うことです。

ただ、その後知事サイドから再開を求めるアプローチがありました。それは当時、2016年オリンピック・パラリンピックの招致を都が目指していて、都区関係がこれで決裂するのはまずいという判断がどうもあったようなのですが、その結果、「3」の最後のところにある、都から提案のあった「2%アップ（19年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成19年度財調協議において合意できるよう努力する」という文言を入れることで、急遽けりをつけたというのが平成18年度都区財政調整協議の結末でした。

この協議結果について見ていただくと、「今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する」というのが、メインです。

皆さんお気づきかもしれませんが、大都市事務の問題は、平成12年改革で仕切られた役割分担をもとに、根っことなる配分割合を見直すという協議であったのが、事務配分をもう1回見直しをするということですので、議論のすり替えなのです。

それでも、議論をある意味転換して、解決を将来に委ねようという整理にならざるをえなかったということです。区側としては仕方なく、ステージを切り換えてやり直すということになるのですが、そういうことでした。

ここに「特別区の区域のあり方（再編等）」という文言が入っていますが、区の中では、これを受け入れるかどうかをめぐって大議論がありまして、特に区長会でも、議長会でも延々とそんなことはおかしいという声が強いので、それを当時の区長会の会長が一生懸命説得するということがありました。

一生懸命説得をしたのは、この協議をまとめるには、これを入れなければ東京都が飲まなかったからなのですが、もともと東京都には、区域の問題について提案権があると。それを区が聞かないということはないのではないか。聞いた上で、どうするかはそれぞれの区が自分で判断すればいいのではないかと、というように会長が説得をされて、結果として飲むことになったものです。

そういう都区のあり方の検討を行った上で、「都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、その結論にしたがい整理を図る」ということで、都区のあり方検討の後の整理に委ねることにしたわけです。

次の「2 平成18年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は、財政調整交付金とは別に200億円の特別交付金を平成18年度に限り設ける。特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。」というので、これをもって、大都市事務以外の5課題の問題については、けりをつけるという考え方が都から示されました。

この200億円については、先ほどの副知事との正副会長の直接交渉の最後、年明けに東京都としての結論を聞きに行くわけですが、それを聞きに行ったときに、年末までは、配分割合を動かすという流れの中で話が進んでいたのに、年が明けたとたんに配分割合は動かさないと。税収も伸びているので、いいではないかと。その代わりに一時金を払うというのがこれだったのです。

最初に示されたときは、150億円でした。それは、話が違うのでとてもじゃないけど飲めないということで、蹴って、帰っていくわけですが、帰っていく会長の車の中に、

200億円にしますという電話が入りました。いや、バナナのたたき売りじゃない、というような200億円の数字が出てきたわけです。

ただ、区側は、このことについては、主要5課題の協議としてはこれで終わる。つまり、この200億円を何に使うかという、小中学校の改築経費について、平成19年度以降の算定に比べて、過去の算定で足りなかった分を埋めるという考え方なので、過去の分については終わるが、問題そのものは全然解決していないので、都区のあり方検討を含めて、今後の検討の中で解決するというところで受けることとしました。

最後の「3」の「三位一体改革」については、ご存知ない方が多いかもしれませんが、この当時、国庫補助金を見直しして、その一部を地方の自主事業につけかえて、その代わり税源を所得税から住民税に移す形で地方に渡すと。そういうことの中で地方交付税についても見直しをするという、地方分権を進める名目で三つのことを一緒にやるという意味で、三位一体と掲げた改革が行われようとしているときでした。

この改革の結果、住民税が増えるわけですが、その住民税の徴収の仕方が、それまでは所得に応じて階段状に累進で取っていたのを、一律の率にしてしまうということが行われたのです。そうすると、東京の場合には、高額納税者が多いので、当然大きな打撃を受けることになります。

ただ、府県と市町村との割り振りの関係で、東京都のほうに税がシフトして、区の方の税がドカンと落ちるといのが、当時の形でした。

国庫補助金の見直しで税源移譲が行われるので国庫補助金が落ち、税源移譲の仕方の問題で税も落ちる。ダブルで落ちるといことで、非常に大きな財源問題になったわけです。これについて、結局、特に都心区を中心にたいへんな被害を受けることもあって、国に対しても様々な働きかけをすることになります。

国は、都区財政調整で調整しろと東京都に言うのです。結局、最初逃げようとした東京都も逃げられなくなって、何か措置しなくてはいけないといことでこの三位一体改革の影響への対処がでてきました。

実際の影響額に対して、東京都はいろいろな割落としをして、その結果として2%で済ませようといことで出してきたので、それも区は飲めないとい、一時は決裂し、それでは翌年度にもう1回協議しようといことで合意に至ったのが、このときの整理だったわけです。

したがって、当然2%では飲めないといったわけだから、平成19年度は、少なくとも3%以上ですよ。そのことは、東京都も都議会との関係で明言できないけれども、当時の副知事の「あうんの呼吸」で理解してもらいたいといことで決着したのです。

補足資料の104ページに、そのときの「**都区協議会での区長会会長発言（平成18年2月16日）**」を載せています。

非常に難しい協議であって、今後課題が多く残されているといことを言っています。特に、最後のところで、「今回の協議の経過をかえりみますと、都区の信頼関係回復のためには、相当な努力が必要である」と言っています。こういうことを都区協議会の場で言わなければならないほど都と区の関係が、深刻な状態にあったといことなのです。

さらに、次の105ページをご覧くださいと、普通は無いのですが、都区協議会の後に、「**主要5課題の整理に関する特別区長会会長コメント**」を発しています。

ここにも、今後かなり腹を括って、やっていかななくてはいけないといことが書かれ

ていますので、のちほど読んでいただければと思います。

106ページからのところは、今は無くなってしまいましたが、当時「都政研究」という雑誌があり、その中で2回、私が**主要5課題の協議経緯**について書いた記事載せています。これもご参考までに、のちほど見ていただければと思います。

もう一度補足資料の70ページに戻ってください。

そういうことで次の平成19年度都区財政調整についての協議を迎えるわけですが、このときは、並行して、前年度の合意点を受けて、平成18年5月から、都区のあり方検討に向けた前裁きを行う検討会が、都の副知事と区長会の正副会長との間で進められていました。当時の会長であった高橋品川区長さんが、病を抱えながら、先頭に立って議論を進めていただいたのですが、残念ながら8月に逝去されるということがありました。

都区財政調整協議の方は、結果としては、三位一体改革での3%以上というのが取れなかったのです。

一番大きな原因は、例の需要と収入を差し引きして、それを23区積み上げたものが財源所要額だという東京都の論理です。つまり、都心区の場合には、財源超過があり、財源超過がある分は配らなくていいので、それはこの影響額から除くという論理です。

当時の特別区全体の影響額の見込みは、777億円で、配分割合で4.5%に相当する規模でした。これを都は少なく見込み、しかも不交付区の財源超過分を除くと365億円と主張し、2%の根拠としました。

しかも、71ページですが、税金が伸びているので52%のままでも足りるのだけでも、国から都区財政調整で区の影響分を補填しろと言われていたので付けるのだと言ってみたり、「あうんの呼吸」というのは区側が勝手に思い込んだだけだということまで言ってきたのです。

都と特別区全体との間の配分の問題であるにもかかわらず、23区ごとの所要額の積み上げの論理で東京都に押し切られてしまいました。差し引かれた不交付区の財源超過分は、都の懐に残ったわけです。

ただ、ぎりぎりの交渉の中で、東京都の補助事業の一部を廃止して区の自主事業に切り替え、その分を率に反映させるということで1%加えまして、結果としては3%アップすることにはなりました。

その際、都議会の有力者は、事務が動かないのに配分割合を動かすのはだめだが、事務が動くのであれば配分割合を変えても良いということを使ったのです。

このときに併せて特別交付金の割合を2%から5%するというのを、最後の局面で都が突然出してきたということがありました。

特別交付金を2%から5%にするということになると、当時、配分割合2%アップで354億円、特別交付金3%アップで304億円という規模でしたから、配分割合を上げたとしても、区に配られるのではなく、東京都にまず残されて、東京都の差配で配り直す財源ということになって、結果としては、三位一体の改革で増えたはずの財源が都の差配のもとに残されるという整理になってしまったのです。

しかも、特別交付金をアップする使途として都が言ってきたのは、区立病院、区立中等学校、区施行の連続立体交差事業など、従来区が都の負担を求めていたものが中心であり、しかも、経過措置として三位一体改革で影響を受ける不交付区の減収補填という、配分割合の計算から外したものをその減らした財源の中で特別交付金でみるというもの

も入っていました。

区側は、特別交付金のアップを1%に止める等の交渉をしたのですが、都案を飲まなければ全部白紙だということまで言ってきて、結局事後の課題とせざるを得なかったのです。

このように、区側としては、ある意味、敗北感にひしがれた協議結果でした。

ただ、配分割合を三位一体改革で2%、補助事業の自主事業への振替で1%アップしたことは、実は別の大きな意味を持っています。

「平成19年度都区財政調整方針」で都自身が書き込んでいるところに注目していただきたいと思います。

過去の協議の中で、明確に税財政制度の改正や、補助事業の自主事業への振替で配分割合の変更を行ったことはなかったのです。このとき、初めてはっきりと、税財政制度の改正で2%、補助事業の自主事業への振替、つまり役割分担の変更等で1%の配分割合変更が行われて、東京都がそういう意識であったかどうかは別として、まさに平成12年改革時の配分割合変更に関する都区合意事項が果たされた先例となったということなのです。

いずれにしても、こうして都区財政調整の配分割合は、平成19年度に52%から55%に変更されることになりました。

令和2年度から特別区の児童相談所が順次設置されていくことを踏まえた協議の結果、令和2年度に特例的な対応として配分割合を55%から55.1%に変更した上で、令和4年度に、児童相談所の問題で、改めて財源配分のあり方を協議することになっていますが、そのときには、この経緯を生かして、協議に臨んでいただきたいと思っています。

再び財源配分の問題が、令和4年度の協議の中で浮上することになるわけですが、東京都はどう出てくるのか。

配分割合の考え方そのものを議論しようと言ってくるのか、あるいは児童相談所の経費の問題に絞って、これを配分割合に反映させるのか、させないのかという議論で終始するのか。

一番下の「令和2年度都区財政調整方針」を見ていただくと、前段で何を言いたいのかわからない表現になっていますが、今日お話した都の考え方がにじみ出ています。恐らく東京都の主張としては、税収が伸びている中では、55%で飲み込めるだろうということと言ってくる可能性が高いと思いますが、区側がどのように対抗していくか、大きな課題になっています。

このことについては、のちほど改めてお話ししたいと思います。

(都区間の財源配分のあり方について)

補足資料の113ページをお開きください。

「都区間の財源配分のあり方について」という資料ですが、私見として整理してみたものです。

都区間の財源配分の問題については、今まで申し上げたように、都と区の間で現に行っている議論のほかにも、そもそも論として、いろいろな議論があるということを「1制度をめぐるいくつかの論点」に記してあります。いずれにしても、関係者が納得するところまで至っていないというのが現実の姿です。

それで、「2「解決」の道筋」とありますが、やはり、いろいろな議論がある中で、こうだと決めきれない問題が出てくるのは仕方のないことです。

なかなか東京都が頑迷で、区側が主張する法制度を踏まえた議論の方向に向いてくれないのですが、とにかく粘り強く協議をしていくこと以外に解決の道はないので、あきらめずにやっていくしかありません。

ただ、114ページの「(2) 都の説明責任」にあるように、東京都には、東京都が預かっている特別区の区域の市町村財源で、現にどのような事務を行っているのかについて、きちんと説明してもらわなければいけない。これは特別区の区域の住民に対する説明責任の問題であるということです。

それから、115ページの「(3) 配分割合決定の方程式(決算分析方式)の限界」のところですが、過去に決算分析方式を都と区で合意をしてやってみましたが、結局うまくいかなかった。つまり、客観的に計算式で配分割合を計算することは無理であることがはっきりしています。

117ページの「(4) 解決の糸口」というところですが、では、どうするのかということで、結局、客観的、自動的に算定する方法がとれないのであれば、今申し上げたとおり、粘り強い地道な議論で解決の糸口を見出すしかないということになってしまうわけです。

そのときに外せないのは、やはり法の原則です。都区の役割分担と財源配分の原則について、きちんと確認しておくことが何よりも必要です。これを東京都が認めないために、問題が解決しないのですが、区側としては、これはなんとしても譲れないことです。

その上で、東京都が実施している大都市事務については、ともかく明らかにしてもらおう。中身が良いか悪いかは別として、今現在どういう姿であるかということを中心にきちんと見せてもらおう。それが、ある意味議論の出発点で、そういう東京都の取組みが是か非かは、その先の議論になるのではないかと思います。

そのためには、散発的に少しやってみたというのではなく、毎年その状況が明らかにできるように、例えば特別会計を設けて、大都市事務について経理するとか、あるいは、毎年の予算の説明資料に大都市事務について明らかにするものを用意するとか、恒常的に明示することをやってもらう必要があると思います。

それを前提に、将来に向かって、東京都が行うべき大都市事務とはいったいどういう姿が望ましいのか、あるべきなのかということ、関係者を交えて議論する。そういう方向性を目指すべきではないかと思っているところです。

4 特別区間配分

レジュメの18ページをお開きください。特別区間配分についてです。

特別区の間でどのように財政調整をするのかについては、先ほどお話ししたように、昭和50年に大きな改革が行われて、そのときの課題も含めながら毎年の協議の中で、順次改善合理化が進められてきました。

その際に、都区間の財源配分を行った後の区側の財源は、特別区の固有財源になりますので、その配分のあり方については、特別区間の自主的な調整に委ねてほしいというのが区側の基本的なスタンスです。

それを主張しながら、都との協議に臨んでいるということですし、それに向けて23区間の意見の調整を行っています。

この都区財政調整の需要算定のあり方については、様々な議論があるところですが、基本的には、それぞれの区の現実の予算や決算、何々事業など具体的な財政支出の実態をそのまま捕捉するものではなく、特別区の区域で行われる行政の標準的な姿がどういものであるかを想定して作ることになっています。

それを「あるべき需要」とよく言うのですが、「あるべき需要」というのは、私自身はあまり使いたくありません。「あるべき」というと、何か本当はそうあるべきとか、そうあらねばならないようなニュアンスがあるのですが、ここではそういう意味ではなくて、標準的な姿がどういう姿なのかということセットするという意味です。

つまり、個々の区の事情に引きずられると、需要の算定自体泥沼になってしまいますので、国の制度や各区の取組み状況等を踏まえて、今の状況であればこういうものが標準的な姿であろうということ、23区の間でも、都と区の間でも合意して、それを物差しにして財源の調整をしようという趣旨です。

現実の姿から離れると言っても、実態からかけ離れてしまったら意味がないわけです。あるべき姿だと言って、架空の現実離れしたもので算定してしまうと財政運営は成り立ちません。あくまでも特別区の現実的な財政需要をどのように合理的に捕捉するのかという観点から、組み立てられなければなりません。

このあたりについても、東京都との間で様々な議論があるところです。

都区財政調整で捕捉する需要については、先ほどお話したように、交付税との関係がよく問われます。

都区財政調整の算定については、交付税の算定方法におおむね準じた方法で行うとされているので、しばしば、交付税の水準が正しいと捉えがちなところがあります。

しかし、あくまでも算定方法について交付税に準じると言っているので、交付税の自身をそのまま持ってくればいいというわけではありません。

それが構造的にも明らかにそうであるということを見ていただきたいと思います。

(交付税と都区財政調整の基準財政需要額捕捉範囲の比較)

補足資料の119ページ、「交付税と都区財政調整の基準財政需要額捕捉範囲の比較」という資料をご覧ください。

交付税というのは、基準財政需要額という交付税上の「あるべき需要」を測定して、それぞれの団体の収入では足りない部分を、普通交付税として交付するという仕組みです。

その際に、収入の全てを捕捉するのではなく、留保財源として25%分を収入がないものとして計算します。したがって、留保財源分については、それぞれの団体が自由に使うことができるという構造でできています。

この図の真ん中のところですが、不交付団体、つまり、財源超過の団体については、交付税が交付されないということとあわせて、先ほどの区の歴史の中では納付金に当たる部分、財源超過の部分、交付税では吸い上げることはしないで、その団体の自由財源として使えることになっています。つまり、基準財政需要額からはみ出ている緑色の部分までを、交付税上当該団体の財政需要として認めています。

これを都区財政調整と比べるとどうなるのかですが、都区合算方式がありますので、現実には単純化できませんが、概念としてご覧ください。

交付税上ですと、一番上の基準財政需要額部分を特別区の需要額として認めることになりますので、財源超過状態であるということで、普通交付税は交付されません。

それを踏まえて都区財政調整で需要額を算定するのですが、一番下の図にありますように、この財源超過部分も含めて都区財政調整では需要算定しなければいけません。

あわせて、留保財源は、交付税は25%ですが、都区財政調整の場合は15%になっていますので、その差分の10%分も需要額として捕捉して各区に配らなければなりません。

ここで注意が必要なのは、区税等の区の基準財政収入額については、そういう図式になるのですが、調整税の分はどうなるのかです。

調整税については、都と区の共有財源なので、都区財政調整では、各区の留保財源として扱うことが出来ません。調整税の場合には、丸々配分割合の55.1%分を特別区の需要額として書き込んで、それを物差しにして各区に配らなければならないということになります。

今見ていただいたように、都区財政調整では、交付税が予定している以上に大幅な需要算定が必要になるということになります。これは、構造的にそうなるということです。

ちなみに、財源超過分は別として、今、区税等の15%になっている留保財源は、約2,000億円規模になります。区税等の10%分は、約1,300億円です。また、調整税の25%分は、約2,700億円になります。

この区税等の10%分と、調整税の25%分を合わせた約4,000億円が、交付税以上に需要算定しなければならない額になります。

それだけの規模になるということですが、これは、交付税の世界で言えば、全くそれぞれの団体の自由財源として使う領域の事業分です。

ですので、交付税上は算定対象とならない事業が、都区財政調整上は算定されていても全くおかしくはないということになります。

よく都区財政調整は贅沢だと言われます。交付税では予定していないものをたくさん算定しているのではないかとされるのですが、それは初めから構造上の違いがあるということ、まずは見ていただきたいと思います。

（特別区間の財政調整（区間配分）について）

補足資料の120ページ、「特別区間の財政調整（区間配分）について」をご覧ください。

この資料は、平成12年の制度改革時に、区側の考え方として東京都に示したものをベースに作っています。

下段の「2 地方交付税制度と都区財政調整制度」に書いてあることが、基本的な考え方になります。

都区財政調整制度は、平成12年改革を通じて、地方交付税制度と性格・内容ともに対をなす制度として確立されたものであることから、交付税制度における算定との整合を図ることが求められるのですが、一方で、都区財政調整制度は都と特別区の間だけに適用される制度であるので、特別区のおかれた実態に適合した算定のあり方を検討していかなければならないということになります。

特に、交付税との関係において3点挙げています。

一つは、「特別区制度が大都市制度として設けられている以上、大都市行政の一体性確保の観点から、地方交付税制度における市町村間の財源均衡化の要請以上に、特別区の実態を踏まえつつ特別区間の財源の調整を図り、行政水準の均衡を確保する必要」があるということ。

二つ目は、「対象が23区のみであることから、税や行政の基本的な仕組みが類似をしており、地方交付税制度における以上に、実態に即した合理的な財政力や財政需要を捕捉し、算定することが可能」であるということ。

三つ目は、基準財政需要額の範囲について、「地方交付税以上に広く捕捉する必要がある」ということ。

このような観点で、交付税との関係を整理する必要があるということです。

以下に書かれている内容は、交付税はこういう考え方だが、それを都区財政調整に当てはめると、こういうように読み替えることになるということが書かれていますので、のちほどご覧いただきたいと思います。

(基準財政需要額と特別交付金、自主財源事業の関係について)

補足資料の123ページ、「基準財政需要額と特別交付金、自主財源事業の関係について」をご覧ください。

基準財政需要額でどこまでの範囲を捕捉するのか。あるいは、特別交付金は、どういう事業を算定するのか。それから、都区財政調整では15%の留保財源ですけれども、この15%の自主財源でやるべきものは何なのか。

これらの関係については、よく議論になるのですが、どの事業をどう位置付けるべきかということは、その時々を考え次第になります。

23区間の財政需要を合理的に計る物差しとして、基準財政需要額をどのように捉えていくのかという議論の結果として合意したものを、書き込んでいくということになるわけです。

特別交付金については、基準財政需要額で書き込めなかったもの、例えば、年度途中に新たな事業が発生したであるとか、災害が起きたであるとか、そういった特別な財政需要によってつけるものですから、それはそのときそのときの事情によるということになります。

自主財源事業は、結局は、基準財政需要額や特別交付金で捕捉された範囲以外の領域で、各区が行うものなので、決められた範囲はありません。場合によっては、当初は自主財源の範囲でやっていた事業が普遍的になって、基準財政需要額の中に取り込まれていくということも当然あってしかるべきだと思います。

5 特別区財政調整交付金の算定状況

レジュメ18ページにお戻りください。具体的に特別区財政調整交付金がどういう算定状況にあるのかを見ていただきたいと思います。

(都区財政調整基準財政需要額の推移)

「都区財政調整基準財政需要額の推移」というグラフをご覧ください。

特別区全体の基準財政需要額の昭和50年度以降の推移です。ご覧いただいている図の赤い棒になっている年は、配分割合が変更になった年です。

基準財政需要額とは、各区の財源を保障する額ということになります。

これを保障するために、それぞれの区の収入では足りない部分を交付金でカバーしています。

そのように考えた場合、通常、需要額というのはあまり増減することはないと考えら

れます。行政需要はどんどん増えていくので、需要額も順調に伸びていって然るべきということになるわけですが、ご覧いただいているように、でこぼこしています。

これは交付税と比べると、交付税の場合には制度改正など特別なことがない限りは順調に伸びているので、異常な姿になろうかと思えます。

どうしてこういうことになるのかというと、交付税の場合には、自治体の財政需要を賄う財源を確保するために、税で足りないときには特別な措置を取ります。例えば、赤字債を発行したり、国から借りて穴埋めをしたり、そういう形で帳尻を合わせてカバーできます。一方、都区財政調整では、国の対策が及ぶ以外に特別な仕掛けがないので、調整税や区税などの増減次第で変動せざるをえないということになっています。

この中で特徴的なのは、例えば昭和61年度から平成3年度にかけて需要額が急に膨らんでいます。この時期はバブル経済で、資産価値が急激に上がり、それが税収に反映されました。その後、平成4年度から6年度にかけて需要額が落ちていきます。バブル経済が崩壊し、税収が落ちてきた局面です。非常に大きな動きがありました。

その後も増減していますが、平成13、14年度のところでのマイナスはITバブル崩壊の局面だったのではないかと思います。

その後、回復していくのですが、平成19年度に配分割合が変更になったあたりを境にして需要額がまた落ちていきます。これはリーマンショックのときではないかと思います。平成20年度から22年度のわずか2年間で、2,000億円以上も需要額が落ち込みました。

これはつまり、その分需要を縮減しなければならなかったということです。その後、需要額は現在まで伸びながら推移しています。

いずれにしても特別区は、税収の増減に対して自前でやりくりをしなければなりません。

ここに、都区間の財源配分問題を絡ませるのか絡ませないのかが、非常に大きなポイントになります。

財源保障と言うのであれば、足りなくなったら補填してくださいというのが、非常に素直な考え方ですが、東京都もその裏側で同じことが起きています。特別区の税収が下がったときには、東京都も下がっているということになります。したがって、おたがい様という関係にあります。これをどう理解するかということに、配分割合変更事由の考え方が組み込まれているとお考えいただければと思います。

(都区財政調整基準財政需要額の推移(当初見込みと再調整後の比較))

もう少し詳しく見てみたいと思います。補足資料126ページの上段、「都区財政調整基準財政需要額の推移」のグラフですが、これは、当初の見込みと再調整後と比較した図です。

当初の見込みとは、東京都の予算段階で見込んだ税収で組み立てをし、そこで、基準財政需要額がどれぐらいになるかを見込むということを行います。それが再調整の段階では、最終補正のときの姿で調整し直すということになります。

景気が過熱したり、急激な減収があった場合、当初の予算段階ではそれを読み込むことができず、年度当初と年度の終わりでは、大きく変化してしまうことがこの図から見て取れます。

例えば、昭和62年度は、当初見込みの青い棒よりも再調整後の赤い棒が突出しています。これは、まさにバブルで一気に景気が過熱して税収が伸びている局面で、単年度

で1,651億円も伸びています。その翌年も同じように1,593億円の伸びになっていますが、このときの再調整は、2,000億円の規模でした。

私は、昭和63年度と平成元年度に、今でいう特別区長会事務局調査第2課にあたるところにおり、どうやってこの2,000億円の規模を再調整段階の需要で埋めるのかについて、都区双方で非常に苦労していた思い出があります。

いろいろなことが行われました。例えば、当時国鉄が民営化されたのですが、それによって生じた跡地を買収する費用を盛り込んだり、まちづくりが必要なので基金を作らなければいけないであるとか、駐車場の整備のための経費をかけたり、都庁の新庁舎が平成2年にできるのですが、それに向けて防災システムを作るのでそれを区も作るのか、需要を膨らませるためにいろいろなことを考えてやっていた時期でした。

それが、平成4、5年度を見ると、青い棒よりも赤い棒が大きく下がっています。これは、税収が、当初の見込みから大きく落ち込んでしまったということですが、例えば平成4年度は、単年度で749億円落ちていますし、平成5年度は931億円も落ちています。

これはつまり、当初見込んでいたが、年度途中でお金が足りなくなったので、需要を落とさなければならないということですから、非常に厳しい局面ということでした。

私はこのときに異動先から戻ってきて、今でいう特別区長会事務局調査第2課長にあたる役目になりました。

異動する前は、どうやって大きな需要を積むのかに苦労していたのが、わずか2年後には、どうやって大幅に需要を落とすのかということになっていて、その変化に耐え難いぐらいのショックを受けましたが、ちょうどこの平成4年度の再調整から、先ほどお話をした需要算定の繰延べ措置が始まり、それがしばらく続いていくことになります。

同じような見込み違いという意味では、平成9、10、11年度にも出てきますし、逆に景気がプラスに転じると、平成12年度では、当初見込みよりも伸びてくるということがありました。

平成15年度以降では、それまで見込んでいたよりも伸びていく局面でずれが生じていますし、平成21年度を境に落ちていくのが読みきれずに大きく減っています。平成21年度は993億円。単年度で1,000億円規模で落ちる局面を経験しています。

つい最近の例では、令和3年度に、959億円大きく赤い棒が伸びています。これは恐らく、東京都の方で、当初予算段階での税収をかなり低く見積もり過ぎたのではないかとされていますが、いずれにしてもそういう差が出ています。

（都区財政調整基準財政需要額の推移（基準財政収入額＋交付金））

下段の「都区財政調整基準財政需要額の推移（基準財政収入額＋交付金）」のグラフは、同じ基準財政需要額の推移を基準財政収入額分と普通交付金分の内訳がわかるように示したものです。

先ほど言いましたように、基準財政収入額で足りない分を交付金でカバーするということなので、その両者の関係はどうかというのを見ていただきます。

これを見ると、先ほど、バブル経済が崩壊するまでの間はずっと登りっ放しであったものが、バブル崩壊とともに下落に転じたとお話ししましたが、区の収入も下落に転じましたが、その後の増減は、全体に比べてずっと横ばいに近い推移をしています。したがって、全体を大きく増減させているのは、交付金、つまり調整税分の動きが主たるものだと見て取れるわけです。

よく失われた10年だとか20年だとかと言われますけれど、やはり個人の所得が伸びない、あるいは税制改正の影響とか、いろいろなものが反映された姿だということですね。

(都区財政調整基準財政収入額と交付金構成比の推移)

次の127ページ上段の「都区財政調整基準財政収入額と交付金構成比の推移」のグラフは、基準財政需要額の内訳として、基準財政収入額分と交付金分の構成比の推移を表しています。

交付金、つまり調整税分の割合は、昭和50年度は、約4割でしたが、一番ピークの平成19年度は、約5割近くに上がっています。

令和4年度当初算定では、46.1%という状態になっています。

この交付金の割合が高いと、それだけ依存度が高いので、問題があるのではないかという議論がでることがあるのですが、それは、全く関係ありません。

交付税がどれだけ依存度を高めるかという議論は、もちろんあると思います。それは交付税の場合には、あくまで国税をどう配るかという話ですので、自治体の税收の割合を増やすべきだという議論はあってしかるべきだと思います。しかし、都区財政調整の場合には、あくまで市町村税をお互いに分け合う制度なので、依存度という議論にこだわる必要はないと思います。

(都区財政調整基準財政収入額と交付金の推移)

下段の「都区財政調整基準財政収入額と交付金の推移」のグラフは、基準財政収入額と普通交付金がそれぞれどのように動いたのかを見ていただくものです。

水色の基準財政収入額が、昭和63年ぐらいから平成3年度まで非常に大きく伸びています。これはバブルで個人所得が大きく伸びているということに関係していますが、一方、赤の普通交付金、つまり調整税分の方は、バブル絶頂の平成元年度までは伸びるのですが、その後はしばらく停滞しています。

また、その後の推移では、基準財政収入額が平成5年度に大きく落ちたあと、横ばいに近い推移になって、逆に調整税分が伸びていっています。

両者の動きにタイムラグがあり、それが合わさって基準財政需要額の推移の姿を作っていることが見て取れると思います。

(都区財政調整調整税等の推移)

次の128ページ上段の「都区財政調整調整税等の推移」というグラフは、調整税の中の固定資産税と市町村民税法人分等の動きがどうなっているのかを表しています。

昭和50年代当初は、市町村民税法人分と固定資産税は、ほぼ同じぐらいでしたが、バブルのときには、市町村民税法人分が5割以上になっています。

その後は、市町村民税法人分は減税とかの影響が大きいのと思いますが、横ばいになって、その分固定資産税が伸び、固定資産税も途中から横並びになっていって、それを一部、市町村民税法人分がカバーし、その後また固定資産税が伸びていくというような図式になっています。

今は、固定資産税が68.4%を占めていますので、7割方は固定資産税に頼っています。

都区財政調整のあり方などを考えるときに、特定の税目を調整財源にしたかどうかと

いう議論があるのですが、それは非常に危険です。やはり幾つかの税を組み合わせる中で、財源を確保するというのを考える必要があると思います。

(固定資産税と市町村民税法人分の推移)

下段の「固定資産税と市町村民税法人分の推移」のグラフは、上段のグラフで見ていただいた固定資産税と市町村民税法人分の動きを、二つの税それぞれの推移として図示するとこうなるというグラフです。

以上見ていただいたグラフの元データは次の129ページから132ページにかけて載せていますので、ご参照ください。

補足資料の133ページをご覧ください。これまで見ていただいたのは23区全体の姿ですが、個々の区の算定はどうなっているのかを見てみたいと思います。

(普通交付金区別算定額)

上段の表とグラフは、前にレジュメでも見ていただきましたが、令和3年度の再調整後に、需要と収入、そして普通交付金がどうなっているのかを表したものです。

例えば、港区は、不交付となっていますが、ここでは差し引きすると99億円が収入超過です。ほかの区からすると、99億円というのはものすごい額なのですが、平成12年改革前であれば、この超過分は納付金で取られていたものが、今は自前の財源になっているということです。

(人口一人当たり収入額と需要額)

下段の「人口一人当たり収入額と需要額」のグラフは、人口一人当たりの収入額と需要額を比べるとどうなるかを表した図です。

基準財政収入額の方が上回るのは港区だけですが、それ以外の区を見ると、一人当たりにしたときの需要額にアンバランスが出ています。

例えば、千代田区や中央区などが非常に高くなっているのは、恐らく固定費が大きく影響しているのではないかと思います。

墨田区、北区、荒川区、葛飾区などの需要額は、平均より高くなっていますが、これは、一人当たりの民生費の割合が他の区よりも高いのが影響しています。

逆に、世田谷区や杉並区は、一人当たりの需要額が低くなっています。世田谷区の場合は規模のメリットがあるかもしれませんが、民生費の割合が世田谷区や杉並区は平均に比べて低いです。そのような要素が影響していると思います。

(基準財政需要額と人口比例による場合との比較)

次の134ページの「基準財政需要額と人口比例による場合との比較」のグラフは、前にレジュメでも見ていただいたと思いますが、基準財政需要額の積算によって得られたものと、もしそういう細かい計算をしないで人口比例で分けたらどうなるのかを比べた図です。

世田谷区などは人口比例の方が大きくなりますが、千代田区などは、人口比例だと今の需要額の半分以下になってしまいます。

これは、一つは、今申し上げた固定費の影響があると思います。小さい区は、固定費

で必要額を確保しなければ成り立ちませんし、大きい区は、規模のメリットで効率性が働くのでストレートに伸ばさなくてもいいという計算式が組み込まれていますので、その差がでます。

もう一つは、需要額の中身の差です。民生費をはじめ、費目ごとの需要の出方が区によって違うということが影響します。

それ以外にも、区それぞれの地域事情があって、それが細かい算定の中で反映されていきますし、また年度によって大きく変動する要素もあります。

前にお話しした態容補正は、ある事業が発生したときに算定するものなので、年度によって大きく変動することがあります。

そういったもろもろのものが組み合わさって、基準財政需要額が算定されますので、なかなか、単純に人口比例で分けるというわけにはいかないと思います。

(基準財政需要額の費目別内訳・構成比)

補足資料135ページの上段、「基準財政需要額の費目別内訳」のグラフは、基準財政需要額の費目別内訳を区ごとに見るとどうなるかというグラフです。

下段の「基準財政需要額の費目別構成比」のグラフは、基準財政需要額の費目別の構成比を区ごとに見たグラフです。これを見ていただくと一番大きいのは民生費ですが、その割合が区によってかなり違うのがわかります。

例えば、千代田区は、民生費の割合は25.3%ですが、一番民生費の割合が大きい板橋区では、48.7%を占めています。

二つのグラフは、レジュメにも載せていますが、元データは、136、137ページにありますので、ご参照ください。

(令和4年度都区財政調整（フレーム対比）)

補足資料138ページの「令和4年度 都区財政調整（フレーム対比）」の表ですが、これは、令和4年度の当初フレームが、どのように組み立てられているのかを表しています。

今まで見ていただいたように、調整税の見込みがあって、区税その他の基準財政収入額の見込みがあって、それを踏まえて、基準財政需要額がどうなるのかということを組み立てているものですので、ご参照いただきたいと思います。

市町村民税法人分については、この年は、先ほどグラフで見ていただいたように、令和3年度の当初の見込みが非常に低かったので、逆に令和4年度の当初見込みが40.9%増と、ものすごい伸び率になっています。

6 都区財政調整協議の実際

レジュメの20ページにお戻りください。

「都区財政調整協議の実際」ということで、令和4年度についての協議を題材に、どのような状況だったのかをお話ししたいと思います。

(令和4年度都区財政調整協議に向けた大枠の方向性等について)

先に、補足資料の139ページをご覧ください。

「令和4年度都区財政調整協議に向けた大枠の方向性等について（概要）」とありま

す。

これは毎年6月から7月にかけて、区長会として方針をまとめて、これを協議の実行部隊に示して都との協議に備えさせるものです。

これについては、前に、都区協議の流れを説明したと思いますが、もう一度レジュメの6ページ下段の「都区財政調整協議等の流れ」という図をご覧くださいと、「7月～9月」の欄の真ん中に、特別区の「対応方針」とあり、これが今見ていただいた「大枠の方向性等」に当たります。

これを受けて、決算分析や各ブロックの意見調整などをしながら、区側提案をまとめ、東京都からの提案も踏まえて、都区財政調整協議を12月から1月にかけて行います。そして、その結果を都区協議会で確認して、東京都が条例改正、予算措置その他をしていくということになります。

補足資料139ページに戻っていただいて、「大枠の方向性等」の本文には、さらに詳しい内容がありますが、概要で見させていただきます。

一番上にありますように、自主・自律的な区間調整の一環として、各区の自主性が担保される算定に改めていくということが大方針になっています。

税制改正や都区の役割分担の状況によっては、4番にある都区間の財源配分に関する事項が浮上するのですが、令和4年度については、翌年度に協議が予定されているので、それに備えるという方針になっていて、今回は、区間配分を中心にまとめるという方向が示されています。

その上で、毎年行っている需要のあり方の見直しということで、標準区経費の見直し、算定の簡素化・包括化等に取り組んでいく。そして、なかなか解決がつかない状態が続いていますが、特別交付金や都市計画交付金のあり方について、引き続き改善を求めていくというようなことが示されています。

特別交付金と都市計画交付金のことについて補足しておきます。

「特別交付金のあり方」についてですが、特別区財政調整交付金は、普通交付金と特別交付金に分かれていて、現在は、普通交付金が95%、特別交付金が5%になっています。交付金総額の5%というのは、令和4年度予算では555億円という非常に大きな規模です。

この特別交付金は、前に見ていただいたように、補助金と比べると交付の基準が非常に曖昧です。補助金の場合ですと、どういう仕事に、どれだけの量があって、単価が幾らで、という計算をしていくので、対象も金額も明らかですが、特別交付金の場合には、具体的な姿が見えていません。その額が余りにも大きいので、交付基準をより明確にすべきであるということと合わせて、普通交付金という目に見える形での配分を増やすべきだということで、2%を基本に引き下げるべきであるということを区側は主張しています。

「都市計画交付金のあり方」については、都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額と運用の改善を求めています。

都市計画事業は特別区も担っています。都市計画税は、市町村が行う都市計画事業の財源となる目的税として設けられているものですので、特別区が都市計画事業を行っている以上、それに見合う財源が来なければなりません。ところが、今現在、都市計画事業については、大部分を東京都が行っているという理由で都税とされています。

これも全国唯一の姿ですが、都市計画税が都税とされていることを踏まえつつ、東京都独自の制度として、特別区が行う都市計画事業に対する都市計画交付金が設けられて

います。都市計画税の一部が特別区に流れてきているということですが、今は、令和4年度予算で2,635億円の規模を持つ都市計画税の1割にも満たない、わずか200億円しかありません。

実際に行われている都市計画事業の割合からすれば、都が7割、区が3割ということですので、都市計画交付金を大幅に増額する必要があるということを主張しています。

この都市計画交付金については、平成12年都区制度改革時に、都区間で適切な調整がなされるべき課題であるとする政府答弁がありましたので、昨年、区側から改めて総務省に照会し、都市計画交付金の配分については、都市計画事業の実施状況等に応じて都と区において適切に協議してもらいたい旨の回答を得ています。

(都区財政調整協議会幹事会での調整結果)

この方針を受けて区側提案を取りまとめ、先ほど言ったような流れで都区協議が行われて、その結果がどうなったのかというのが補足資料140ページの「都区財政調整協議会幹事会での調整結果(概要)」になります。

「I. 令和4年度都区財政調整」ですが、令和4年度の当初フレームは、税収が伸びている、特に調整税が伸びていることを受けて、需要額についても大きく積む作業を行った姿になっています。

「2 協議課題の調整内容」にあるように、区側は、当初44項目にわたる提案をしています。都側の提案は14項目ということでした。

協議をした結果、双方の追加提案も含めて、調整が整ったのが、都の提案で4項目、区の提案で25項目ということで、都の提案の12項目、区の提案の20項目は、都区間の思惑の違いで調整ができなかったということになっています。

(1)の「新規算定」でどんなものを入れることになったのか、(2)の「算定充実」としてどんな改善をしたのか。141ページにいきまして、(3)の「事業費の見直し」、(4)の「算定方法の改善等」としてどんなことをすることとしたのか。

(5)は、「財源を踏まえた対応」となっています。税収が伸びた分を基準財政需要額としてどのように捉まえていくかということなのですが、このあたりは、都と区の見解がなかなか擦り合わず、結果としては、臨時的な算定で対応するという事になったものです。

協議の中では、区側からは、現に標準的に実施しているのに算定されていない事業があるので算定しようと主張するのですが、都側は、それを基準的な財政需要として認めないというようなことがあります。そうすると財源に隙間ができてしまいますので、例えば、改築経費の需要があるので少し余分に積もうじゃないかとか、翌年度以降の事業を前倒しで入れようじゃないかということで、臨時的な算定で隙間を埋めることにしたのです。

これは、区の側からすると、できる限り、臨時的という形ではなく、きちんとその都度その都度、必要な需要を算定するべきだということになります。東京都の方は、この分は財源的なゆとりであるという見方をしている可能性がありますので、非常に問題の多い算定の仕方なのですが、この年は大きな規模でした。

(6)の「協議が整わなかった項目」は、29項目ということで結構あります。これは都と区の見解が合わなかったということなので、次年度以降の課題となっていきます。

「3 都区財政調整協議会幹事会における主な調整内容」のところですが、今回の協議の中で、主だった課題となったものの状況を記しています。

まず、(1)の「基準財政需要額の調整項目」です。

①の保育所の利用者負担については、各区の実際と都区財政調整でやっている国基準での算定では乖離があるので、実態に合わせて見直しをしてもらいたいという区の提案は協議不調だったと。

②の35人学級への対応については、一部協議が整った部分もあると。

142ページになりますが、③の「財源を踏まえた対応」とは先ほど説明したものです。

そのほか、いろいろな調整をした経過が記されていますので、のちほどご覧ください。

(2)の「都区財政調整協議の諸課題」については、143ページにかけて、①の「特別交付金」や②の「都市計画交付金」については相変わらず都と議論がかみ合わない状態が続いているということです。

「Ⅱ. 令和3年度都区財政調整再調整」については、先ほどグラフで見たとおり、当初のフレームに比べてかなり調整税が伸びる姿になりましたので、これもかなり大きく普通交付金を増やす形の整理になったということです。

144ページ、「Ⅲ. 都区財政調整協議会幹事会における都区発言要旨」には、主な課題をめぐる都区間のやり取りが載っていますので、のちほどご覧ください。

(令和4年度都区財政調整に関する協議結果のポイント)

レジュメの20ページに戻っていただいて、上段の「令和4年度都区財政調整に関する協議結果のポイント」ですが、ちょうどこの年は、新型コロナウイルス感染症で内外経済の影響がどうなるか見通しが非常に難しい中での協議であったこと、変更事由に該当する状況が無いため、配分割合の見直しは主張しなかったこと、区側から提案した事項について、相当程度反映することができたこと、特別交付金、都市計画交付金のあり方については、引き続き協議不調であったことがポイントとなった協議でした。

以上見ていただいたような協議が、毎年行われています。

(令和5年度都区財政調整の協議で区立児童相談所に係る配分割合を協議)

次に、下段の「令和5年度都区財政調整の協議で区立児童相談所に係る配分割合を協議」についてです。

令和4年度に行われる協議で最大の争点となるものですが、補足資料で説明します。

(区立児童相談所に係る都区財政調整配分割合を巡るいくつかの論点)

補足資料の147ページ、「区立児童相談所に係る都区財政調整配分割合を巡るいくつかの論点」をご覧ください。

まず、「令和2年度都区財政調整方針」ということで、当時の都区協議会でまとめた内容になりますが、「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は中期的には安定的なものを定める必要がある」と書かれています。

何を言いたいのか意味が分からないと思いますが、都としてはどうしても、何かしら需要と収入との関係を記したいということで入れてきています。

都が最初に示してきたのは、「都区財政調整は、23区全体の基準財政需要額と基準財政収入額の差を交付する財源保障制度であり、」という表現になっていました。

これはとんでもないということで押し返した結果、少し曖昧な表現になったというこ

とですが、つまり、東京都は、配分割合は、需要と収入の差で決めるものだということを言いたいのだと思います。

前にもお話ししたとおり、もともとそういう考え方はおかしいわけで、もし需要と収入の差を配分割合とするのであれば、その次に続く「都区間の配分割合は、中期的には安定的なものを定める」ということと矛盾します。

毎年収入と需要は変わっていきますので、配分割合も毎年変わっていかなければならなくなります。

それを「中期的には安定的なものを定める必要がある」と言ったら、どうやってそれを担保するのかということがなければ、機能しないこととなります。

それについて触れていないので、この文章が何を言っているのか分からなくなってしまうということなのです。

そして、その次に、「しかしながら、配分割合に関しては、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、今回、特例的な対応として、特別区の配分割合を令和2年度から0.1%増やし、55.1%とする」となっています。

需要と収入の差を交付金とする仕組みであって中期的に安定的なものにしなければいけないが、特例的な対応としてというふうに言いたいのでしょうか。これも相互にどう関連するのかわからないですね。

その上で、「今回の特例的な対応により変更した分も含め、令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとする」ということで、この特例的対応で今回は仕切りをつけて、令和4年度に改めて協議をしようとしたのがこのときの整理でした。

区側がこのような内容でありながらどうして受けたのかというと、0.1%とはいえ配分割合を動かす形になったことと、令和4年度は特別区の児童相談所の実績が出る年なので、確定的な数字をもって協議ができるということで受けたのです。

配分割合に小数点が入るのは、昭和50年度以降では初めてですが、昭和50年よりは、毎年のように配分割合が変わっていて、そのときは、小数点を使うことは頻繁にありましたので、長い目で見れば初めてのことではありません。

この児童相談所の都区財政調整上の取扱いをめぐるっては、都議会でも大きな論戦になりまして、特に自民党が大反発をしました。

それをその下に要約してあります。最初の○にあるように、今回の変更は、「都区財政調整制度の根幹を破壊する暴挙だ」というようなことを言っています。

今まで一括して移管することで合意した清掃事業や保健所と同じものではない。

配分割合を変更する理由に当たらないし、財調算定すること自体検討する状況にないと言っていたのが今までの都の主張ではないか。今回根拠もなく急転直下で方針を覆したのはけしからんと言っています。そういう説明を都がしていたということなのでしょう。

都区間の配分割合は、都の財政運営に直接影響を及ぼすものなので、慎重にやらなければいけないとも言っています。

それから、都区財政調整の配分割合については、都区のあり方検討の結果で整理することになっていたではないか。55%に引き上げた際に、区域のあり方もセットで行うといった約束はどこに行ってしまったのか。配分割合を動かすのはおかしいということを行っています。

実績に基づいて算定する基準財政需要額と収入額の差の不足分を配分するのが都区財

政調整の考え方であると。先ほどご紹介した都の考え方がここで出てきます。一部の区が自ら手を挙げて個別に事業を開始する話なのに、なぜ配分率を引き上げて財源措置するのか。児童相談所を設置したい区に助成する必要があるならば、個別補助金でいいではないか、というようなことも言っています。

結論的に、0.1%も含めてゼロベースで協議し、配分割合のなし崩し的なさらなる引き上げではなく、都区財調の本来のルールに戻して令和4年度は協議しろと言っています。

次の148ページは、これに対する東京都の答弁の抜粋ですが、一つ目の○は、児童相談所の設置を円滑に行うためには、都区の意見が対立して協議がまとまらないことを避ける必要があるので、特例的に合意をしたものだという説明をしています。

二つ目の○にあるように、令和4年度に3区の通年の実績が明らかになるので、0.1%も含めて改めて協議をする、これをゼロベースと捉えるのであればそうなると言っています。

三つ目の○では、役割分担の変更が配分割合に直ちに連動するものではないと。

最後の○では、地方交付税における取扱いと同じように、補助金ではなく、一般財源による都区財政調整の基準財政需要額の算定対象としたと言っています。これは自民党が、個別にやるのであれば補助金でいいではないかと言ったことに対して、反論している部分です。

このようなやりとりが、当時の都議会でありました。

これから協議する上では、これらも含め、いろいろな論点が出てくるだろうと思いますが、いくつか想定をしてみました。

まず、1点目の論点は、設置区も少ないし、規模も小さいので、配分割合を変更しないでもいいのではないかという議論についてです。

この論点については、都議会の自民党が言っているように、区が任意でやっているのではなく、法律の改正の趣旨に沿って児童相談所の設置をしているということ。児童相談行政に関する都区の役割分担の大幅な変更であるということ。設置区数は今後順次増加していくことが見込まれているということ。それから、所要額についても、決して小さくはない、無視できない規模であるということです。

いずれにしても配分割合の変更によって対応すべき問題であるということが一つ目の○です。

二つ目の○ですが、設置区について需要算定をしていくということは、総体の枠の中でそこに取られていくので、設置区以外の区がその分減ってしまう影響を受けるということです。

それから、三つ目の○は、地方交付税でも児童相談所設置市となった場合は、その市の所属する府県の需要額を減額して、設置市に対して需要額を措置する付け替えが行われますので、当然財源の移転は行わなければいけないということです。

2点目の論点は、配分割合を変更するためには、需要と収入の差で不足するかどうかを見極める必要があるという主張についてです。

まさにこれが東京都のメインの主張ということになると思いますが、これは配分割合の問題は、あくまでも都区間の事務の分担によって、決めていかなければいけないとい

うのが法の趣旨です。

したがって、一つは、一番下の○に記したように、当時の国会審議の中でも、事務の変動あるいは移管を行う場合には、それに応じて、都区間で適正に協議がされ、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されるという答弁がされています。

それから、二つに、149ページの中ほどの○ですが、自治法の原則は、配分割合の問題は役割分担に基づいて配分するものとして組み立てられており、需要と収入の差の算定は、施行令の中で、配分割合で得られた総額をどのように特別区間で分けるのかということのために用意された手法であるということです。

したがって、需要と収入の差をもって配分割合を決めるわけにいかないということです。

それから、三つに、150ページ冒頭の○ですが、役割分担の変更があるときには、配分割合の変更によって、特別区全体の財源を確保した上で必要な額を交付しなければならないということです。

これは、特別区側の役割が増えたのに財源が増えない一方で、東京都の方は、役割が減ったのに財源が減らないのはおかしいということと、区の需要を東京都の判断によって積み上げて、不足しているか否かで判断するとしたら、それはまさに、区を内部団体視する発想ではないかということです。

四つに、二つ目の○ですが、需要と収入の差で配分割合の是非を判断するとすれば、毎年毎年、全ての需要の是非について議論を尽くさなければならないことになってしまうので、そういう争いを避けるために、都区の間で変更事由を定めて、それ以外のときには配分割合を変更しないという約束をしたのではないかということです。

五つに、三つ目の○ですが、平成19年度に、三位一体改革の影響で2%、都の補助金の振替で1%増やしたのも、まさに変更事由に基づく配分割合変更の実績であり、これが前例にあるということです。

151ページですが、3点目の論点は、令和2年度に0.1%増やしたのは、児童相談所の設置が理由ではない。あくまで、特例的な対応であるという主張についてです。

これについては、特別区の児童相談所設置に伴う対応について協議をした結果として、0.1%増やすことになったのは間違いのない事実です。ただし、そのときは、実績が未定だったので特例の措置であったということですから、令和5年度においては、区の実績を踏まえた割合にするのが自然な流れであるということです。

4点目の論点は、都区のあり方検討で整理がつくまでは、配分割合の変更を行わない約束だったのではないかという主張についてです。

これは先ほど紹介した都議会の自民党が言っていたことですが、一つ目の○にあるように、都区のあり方検討の結果に委ねたというのは、平成12年改革のときに解決しなかった役割分担に基づく財源配分のあり方であって、平成12年改革時の配分割合の妥当性の問題であるということです。つまり、平成12年改革以降に変動があったときは、当然その変動分について配分割合を変更していかなければ帳尻が合わないということです。

また、二つ目の○ですが、役割分担の変更があった時に配分割合の見直しを行うのは、都区の合意事項であり、現に、平成19年度に先例があるということです。

いずれにしても、この特別区の児童相談所設置に伴う配分割合の問題については、今年度の都区財政調整協議の最大の争点となっています。

※追記

講義終了後都区の協議が行われていますが、特別区の児童相談所設置に伴う配分割合変更をめぐる協議が整わず、令和5年度都区財政調整に関する都区合意がなされないまま、条例改正なしに令和5年8月に区別算定が行われ、2,152億円余の交付残額が生じることに至ってしまいました。

令和5年1月27日に都の予算原案が発表されましたが、都区財政調整に関する協議の都区合意がなされないまま発表されたのは、平成18年以来17年ぶりのことであり、新年度に入る前に都区財政調整条例の改正が行われなかったのは、昭和54年以来44年ぶりという異常事態です。条例改正なしに当初算定が行われたのは、かつて経験したことがない事態です。

その後、都と区長会の間で調整が行われ、8月29日の区長会臨時会で、配分割合をめぐる協議は検討組織を設けて継続する扱いとした上で、児童相談所を含め基準財政需要額の算定について合意することが確認されました。これを受けて、9月6日の都区協議会でようやく令和5年度都区財政調整に関する協議が整うこととなったわけですが、令和6年度に向けての配分割合に関する協議の行方が注目されます。

そもそも、都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担等の変更に応じて変更されるべきものです。

その際、配分割合については、税財政制度の改正や役割分担の変更等の事由が生じた場合に変更を行うこととし、税の自然増減等による変動については、都区双方がそれぞれの財政運営に責任を持つとすることで、中期的に安定的なものとするを平成12年都区制度改革時に都区合意しています。

役割分担に応じた財源配分によって特別区総体の財源保障を行った上で、その財源をもとに、特別区間の財源の均衡化が図られるよう、区ごとの基準財政需要額と基準財政収入額を測定して特別区財政調整交付金を交付し、各特別区の財源保障を行うのが、都区財政調整の基本的仕組みです。

これは、平成12年都区制度改革において、自治法上に都区の役割分担の原則と都区財政調整制度が法定された際に定められた法の原則であり、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする従来の考え方を否定し、特別区が都の内部団体的位置付けから脱却し、基礎的な地方公共団体となるための要件となるものでした。

こうした法の原則と都区の合意事項を踏まえ、特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、都区制度改革時の都区合意に従って配分割合を変更し、設置区の所要額に見合う財源を確保すべきであるというのが特別区の主張です。

これに対し、都は、協議の中で、特別区の児童相談所設置は大幅な役割分担の変更には当たらず、また、配分割合を変更しなくても財源は足りていると主張しました。設置区が限られているということもあるようです。

しかし、児童相談所は、深刻化する児童虐待問題等に対処する児童相談行政の中核となる機関であり、設置区において法令に基づき都からその権限が移譲されることは、そ

れ自体大幅な役割分担の変更となるものです。しかも、設置区は令和5年度に8区となり、令和8年度には半数を超えることが計画されており、その後も順次増えていく予定です。

また、配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張することは、都から特別区への役割分担の変更によって生ずる所要経費を、都から移すことなく、都の采配で特別区の固有財源である既定の財源の中に押し込むということであり、特別区を都の内部団体として扱うのと同じです。長年の都区の取組みによって実現した都区制度改革の成果を無にするものであり、到底容認できるものではないでしょう。

このまま合意できない状態が続けば、特別区の行政運営に深刻な影響を及ぼす事態となるだけでなく、将来にわたって都区制度の運用に支障をもたらすこととなります。さらに、児童相談行政に関する都区の連携にも影を落としかねません。

そもそも、令和2年度に配分割合を0.1%増やしたのは、特別区の児童相談所の実績が検証できない中でも、配分割合を動かすことによって解決の方向を示し、令和4年度に改めて設置区の実績を踏まえた協議を行うことで合意点を見出すという都区双方の意思表示であったはずで

す。当時、都区の合意を受けて、都が条例改正案を上程し、都議会が議決したことは極めて重い意味を持っていることも斟酌しなければなりません。

一刻も早く、平成12年都区制度改革で確立された法の原則と都区の合意事項に沿った解決が図られるよう祈念しています。

令和5年度都区財政調整についての配分割合協議の主な争点については、のちほど補足資料の152ページをご覧ください。

7 都区財政調整制度をめぐる議論

レジュメに戻りまして21ページです。

都区財政調整制度をめぐる様々な議論がありますので、それを最後に紹介したいと思います。

一つ目は、現在の都区財政調整制度にどのような課題があるのか。二つ目は、特別区制度調査会でどのような議論が行われたのか。三つ目は、地方制度調査会ではどのような議論があったのかということです。

具体的内容は、補足資料で順次見ていきます。

(1) 都区財政調整制度の課題

(都区財政調整制度の運用上の課題)

補足資料の154ページ、「都区財政調整制度の運用上の課題(例)」をご覧ください。

まず、「◇ 都区間の財源配分の適正化」という問題については、一つ目の○に記したように、何よりも「自治法の趣旨に則った役割分担に基づく財源配分の明確化」が最大の課題です。

これについては、都区のあり方検討の結果で整理をするというのが都区の約束になっています。

この都区のあり方検討の結果で整理するというのは、一つは、都区の事務配分の見直

しで、都から区に事務を移譲すれば、その移譲に伴う財源の整理が必要になってくるということと、もう一つは、具体的な協議はしていませんが、税財政制度のあり方が課題になっていますので、その中で、改めてそのあり方を議論するということが必要になってくるかと思えます。

この課題についての解決は非常に難しいというのは、これまでも申し上げたとおりですが、例えば補足資料の81ページの上段、「**都が行う「大都市事務」を判断するための都の事務の分類整理**」という図をご覧ください。

これは、主要5課題の協議のときに、区長会の会長から知事に申し入れを行った中の1コマです。この図の左下に、「今後の検討課題」とあります。

当時、この問題を解決するための課題を3点あげています。

1点目は、「都による一体的処理の必要の是非について都区の合意形成手続の整備が必要」とであるということで、都区の役割分担協議のあり方、それから、一体的処理の必要性に関する判断基準の整備といったことを検討しなければならないのではないかと。

2点目は、「現に都が実施している事務についての今後のあり方の整理が必要」ということで、実際に都が市町村財源を使って行っている事務を明らかにした上で、それが府県事務と大都市事務の区分に適合しているのかどうか、それを法適合性や財源の整合性の問題でチェックしたり、あるいは、ものによっては、都区間の役割分担の見直しという形で区が移譲を受けて整理をするといった検討が必要ではないかと。

3点目は、「都の大都市事務を恒常的に明らかにする仕組みの整備が必要」ということ。ここでは、予算説明資料の常備等となっていますが、ほかにも、例えば特別会計を設けて経理をするということもあるかもしれませんが、いずれにしても、あるとき単発でやってみたということではなく、毎年毎年、状況が明らかになっている必要があるということを実時言っています。

補足資料154ページに戻っていただいて、二つ目の○は、「**合意事項である変更事由に基づく配分見直しルールの確立**」ということで、これは正に今年試されることになるわけですが、あくまでこれは都と区の合意事項ですので、それをきちんと守っていくということを確認していかなければなりません。

三つ目の○は、「**事務移譲の際のルールの確立**」ですが、これは事務移譲されたときに、都が行っていた財源をそっくりそのまま区に移転してもらいたいという趣旨です。これは特に平成12年の清掃事業移管のときも、大幅に値切られてしまった苦い経験があります。逆に、あまり過大に東京都に求めるのもどうかという自制も込めて、このような表現をしています。

併せて、財源の移譲は、事務の性格に応じてきちんと整理しなければなりません。一つは、配分割合の変更、もう一つは、府県事務を事務処理特例で行うのであれば、特例交付金の交付ということできちんと整理しなければいけないということです。

四つ目の○は、「**都市計画交付金の拡充**」ですが、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合う配分となるようにルール化すべきであるということです。

この点について、成立はしませんでした。いわゆる「大阪都構想」では、この都市計画税と事業所税について、大阪府と新たにできる特別区の事業規模に応じて、目的税交付金として区に交付するという考え方で整理されていました。それが一つの参考になるかと思えます。ただし、事業所税については、その対象事業が基準財政需要額の算定対象となりますので、「大阪都構想」でいう「目的税交付金」になじむかどうかについては留意が必要です。

なお、「大阪都構想」の概要は補足資料の155ページに載せていますので、のちほどご参照ください。

引き続き補足資料154ページで、次の「◇ 特別区間配分の適正化」についてです。

一つ目の○は、「算定の簡明化等の改善・合理化」についてですが、これはある意味永遠の課題で、毎年状況に応じて、かつ、過去の協議で整理できなかったものも含めて、常に標準区経費の適正化や的確な算定等についての見直しを行っていかねばならないということです。

二つ目の○は、「自主財源の確保」とありますが、各区の自主財源率をおおむね20%から30%の範囲内で確保しようというのが区長会での約束事になっています。うまくいかなかったときには、また改めて協議することになっていますが、区長会で議論した結果として整理されたルールです。

三つ目の○は、「特別交付金の割合の縮減と算定ルールの明確化」ですが、これも既にお話したとおり、特別交付金はあくまでも限られたものであるべきで、普通交付金を基本に、目に見える形で整理すべきだという考え方です。

次は、「◇ 特別区の主体性の強化」についてです。

一つ目の○は、「特別区の主体的な調整結果を反映した区間配分協議の実現」についてです。都区間配分によって配分された区側財源は特別区の固有財源であるので、その特別区間の配分については、特別区間の協議に任せてもらいたいというのが区側の主張ですが、制度上都との協議は避けられませんが、都との協議の中で、それが最大限反映されるようにする環境を作っていきたいということです。

この点について、「大阪都構想」では、「現行の都区協議会の仕組みを発展・充実させ、特別区の考えがより反映される“特別区重視”の仕組みを構築し、将来的には、特別区相互間の事柄は、特別区が主体的に決定できる仕組みを目指す」という考え方を示していました。

二つ目の○は、「調整税の政策税制に係る協議ルールの確立」です。例えば、固定資産税について減免措置を講じるということが今も行われていますが、そういうことを行う際には、都区の共通税である以上、事前に区側に協議して、合意の上でやってもらいたいということです。

今は事前協議は行われていませんが、昔と違って一応ですけれど、都の予算発表の直前に今年も維持しますとか変えますとかということを、区長会で都が説明することになっています。しかし、それは、形だけのものなので、事前にきちんと協議をすべきであるという考え方です。

三つ目の○は、「調整税の取り扱いの改善」です。「調整税の特別会計への直入等会計上の取り扱いの改善」ということで、これを曖昧にしているがゆえに今東京都が府県財源なのか市町村財源なのか区別がつかないということに繋がっている問題です。

特別会計でなくても、先ほど見ていただいたように、毎年の予算説明資料の中で明らかにすることも一つの選択肢かもしれません。

これについても、「大阪都構想」では、財政調整制度の運用状況や大阪府に配分された調整財源の充当状況等を「大阪府・特別区協議会」に報告して検証するという考え方が盛り込まれていました。また、財政調整に係る調整税と目的二税については、ともに財政調整特別会計で歳入して、財調制度に係る経理は全てこの特別会計で行うことで、

透明性を確保するという考え方が盛り込まれていました。

こういう考え方で整理できると非常にすっきりするのですが、参考になる考え方だと思います。

併せて、「調整税の徴収事務についての都区連携体制の構築」と記していますが、現在、調整税の半分以上が区に来ています。平成12年の改革のときに、徴税団体が税収の5割以上を他団体に渡すことはありえないということを、当時の都の責任者が主張し、自治省にまで問い合わせたということもありましたが、汗かいて集めたものの半分以上を他所に渡すなんて、という感情的なものもあるんですね。

これについては、例えば、区の職員を東京都に派遣して徴税を分担するということも含めて、検討する余地はあるのではないかと思います。

次に、最後の「◇ 制度上の問題点や諸改革の動向等を踏まえた制度見直し」についてです。

一つ目の○は、「現行制度上の問題点の是正」ということで、「年度途中の調整税の減収について、一般の市町村が採りうる減収対策に見合う対策の整備等」としていますが、これは、かつては都との協議で毎年東京都に対して申し入れていましたが、今は国に直接要望する形になっています。

二つ目の○は、今後、税源移譲、税制改正、交付税改正など制度の見直しが出てきたときに、それに応じて、都区財政調整のあり方についても見直しが必要になる。あるいは、分権改革でどういう選択肢が今後出てくるかわかりませんが、それに見合った見直しが必要であるといったことを、例として掲げさせていただきました。

(都区財政調整制度をめぐって出されたいくつかの意見と参考メモ)

補足資料156ページの「都区財政調整制度をめぐって出されたいくつかの意見と参考メモ」をご覧ください。

この資料は、都区財政調整制度をめぐって、特別区制度調査会の委員の意見や区長会での議論の中で出された意見等をもとに、それらの意見について、どのようなことに留意すべきかをメモとして作ったものです。これを調査会の議論の俎上にも乗せています。

都区財政調整制度は、特別区の行政と密接不可分に関係するので、いろいろな意見が噴出しました。

それぞれの人がいろいろな思いを持っているので、非常に議論が錯綜します。そういう中で、こういう意見が出されていると見ていただければと思います。

これはかなり前の時点での整理ですが、恐らくいまだにそういう意見は根強く残っているのではないかと思いますので、今後の議論の参考にさせていただきたいと思います。

まず一つ目の枠囲いですが、**都区財政調整制度の仕組みがわかりにくい**とあります。

これは、一つは、算定の内容が非常に細かく精緻であるのでよく分からないということがあるかと思います。

これについては、単純化すれば人口割で配ればいいのではないかという議論につながる話ですが、それだけでは耐えられないとなると、どこまで具体的なものを定めて、それを積算に反映させるかということになっていきます。それを突き詰めていくといくら標準化・簡略化したとしても、どうしても複雑になってしまいます。結局は、どのように合意形成を図るかということになるんですね。

もう一つは、都区財政調整制度の位置付けそのものを改めて考える必要があるという

ことですが、これは、これまでお話をした内容で替えさせていただきます。

次の枠囲みのところですが、**特別区は非常に財政的に恵まれているという議論**です。**区がいろいろ主張したとしても、全国的には受け入れられないよ**というようなことがよく言われます。

都区財政調整制度についての都内市町村の受けとめの中には、非常に巨大な補助金が特別区に交付されていると誤解されている向きもあるのですが、あくまでも市町村税の大都市地域内の再配分であるということをしっかりと押さえなければいけないと思います。

また、東京が極度に集中しているが故の大都市特有の財政需要が現に存在するということを見ていかなければなりません。

全国的な財源調整の問題は、国が基本的な役割を持って対応しています。それを経た上での東京の実情があるということを見なければいけないとここでは書いています。

その次の枠囲みは、「**一体性**」をめぐる議論です。

一体性を外すべきだとか、あるいは、一体性抜きに自立ができないとか、そういうような様々な議論があるのですが、これは23区の区域の大都市地域をどう捉えるかということに係わる問いです。歴史的にも社会実態としても現に存在する、あるいは、そうではない、あるいは、一体性はあるが、なんとかしてこれを脱却しなければいけないなど、いろいろな議論があります。

ただ、現在の制度は、特別区が存在する東京大都市地域を一つの自治制度の単位として組み立てられてきたものですので、そういう中で、どのように問題を考えるか組み立てるしかないだろうと思います。

次の枠囲みは、**課税権を明確に分けることが必要**であるという意見です。これもやはりそれができないから都区財政調整制度が設けられているわけですが、既にご説明したとおりです。

157ページに移りまして、次の枠囲みは、**今の法は変えずに、都が徴収した税を実質的に税目配分することはできないのか**ということですが、これもやはり税目で分けられるのであれば、今のような仕組みにはならないんですね。

かつ、前に固定資産税と法人住民税の動きを見ていただいたように、一つの税に頼ってしまうと、柔軟な運用ができないので、複数の税を組み合わせることによってトータルのバランスを保てるということを考えると、なかなかこのご主張には応えられないだろうということです。

次の枠囲みは、**区の税が基本的には住民税中心なので、まちづくりなどで一生懸命頑張っても税が増えないこと**についてのご意見ですが、特に都心区の方から強いご意見としていまだにあるかと思います。

しかし、少なくとも税のあり方としては、区に下せるものは全て下した上で、東京都に残されたものが、税源偏在やその規模からいって財政調整にふさわしいものであるとか、そういう趣旨で留保されているということを考えなければいけません。

まちづくりの財源が必要であるということであれば、都区財政調整の中で、既に一部ありますが、加算等の形で需要額として見るということは可能ですので、それをどこまで追求するかということがあります。

逆に、まちづくりの結果が税収に反映されると言いますが、やはり地域特性があって、そういうことができる区とできない区があります。それを一つの大都市地域であるが故に、そういうことができる条件自体が偏在している中で、大都市全体で均衡ある姿を作

っていくというのが、今の都区財政調整の考え方であるということだと思います。

次の枠組みは、**特別区が税を徴収して、必要額を東京都に渡して、23区間の調整も行うようにすればいいのではないか**という意見です。これは、自治法改正のときの議論でもご紹介したかと思いますが、一旦各区に税を所属させてしまうと、それを配り直すのは至難の業です。

まさに納付金制度がなくなったように、自分の区で集めた税金をよそ様に上げなければいけないというのは理屈がなかなか立たないということが一つあります。

もう一つは、対立関係になってしまったときに、税を渡す側が、自らの論理と異なる相手方の論理で渡すことはできないという矛盾が出てしまう可能性があります。財源の調整を行う制度的な担保ができないということです。これは都区間でも23区間の調整でも同じことになるかと思えます。

これ実は、できればそうしたいという思いが、前から出たり入ったりしてしまっていて、このあとご紹介する特別区制度調査会の報告は、この問題について、基礎自治体連合構想というものを示して、区どうしでできるとするならばその方式であると提案しています。

現行制度の中では、東京都が預かってそれを配る方式しかないのではないかと思います。

次の枠組みは、**地方交付税を都区合算ではなく直接適用すべきだ**ということについてですが、一つは、交付税の都区合算は、区の内部団体性で説明されるものではなく、あくまでも技術的に困難だということで説明されているということ。もう一つは、やはり交付税を直接適用ということになると、極端な税源の偏在がそのまま浮き彫りになってしまい、23区間の均衡が図れないということがあるわけです。

158ページですが、次の枠組みは、**都と区の役割分担で財源をきちんと分けて都区関係を改革すべき**であるということで、平成12年都区制度改革の原則を徹底すべきというご意見です。

これは、まさに制度の基本となるべきものと思いますが、やはり今の大都市地域の行政を都と区の特別な分担関係で処理するという組み立てから考えてみても、制度が予定するとおり都と区の独立対等関係での協議で解決するしかないのではないかと思います。

次の枠組みは、**調整税が都税で、都区財政調整も都の予算と条例で決められるので区の財政的自立が図れていないのではないか。特別区相互で主体的に調整できるようにすべきだ**というご意見です。

これは、前のページで見ていただいたものと同じように、東京都が預かってこれを再配分する現在の方式以外に有効な方法が見出せないということです。そのために、平成12年の自治法改正で整理された、法の原則を定めた上で都区の協議に委ねるという仕組みの中で、23区としての自主性を発揮するしかないということになるのだろうと思います。

その際、地方制度調査会の中でも問題になりましたが、紛争が生じたときにどうするかという問題がどうしても残りますが、今のところ国の関与を求めることが法的には予定されていますので、そのようなものを最終的には活用するしかないのかもしれませんが。

次の枠組みですが、**都の条例規則で定める範囲を限定して、具体的な運用は特別区の協議に委ねるべき**ではないかというご意見もありました。

これは、逆に条例規則にほとんど何も書いていない状態で、あれだけの大規模な財源が23区間で配られるということになると、その説明がむしろ難しくなっていきます。

条例規則等に書かれることで、目に見える形になっていくということだと思います。区側の自主的な調整の結果を反映させていくことを追求しながら、その結果を条例規則に反映していく方向で考える必要があるのではないのでしょうか。

次の枠組みは、**都区間の財源配分について、特別区の一つ一つの需要を積み上げて決めようとするのはおかしい**というご意見です。

これは、都区財政調整協議のときに、区側提案事項ということで、非常に細かい項目を東京都に対してぶつけていくのですが、それを見ての反応でもあります。

こんな細かいことをいちいち上げてやっているから、駄目なんだというような言い方をされる方もいました。

しかし、特別区は、制度の本質に立ち返って議論していますので、需要の積み上げをもって配分割合のアップを求めるということは一切していません。配分割合の変更は役割分担等の変更事由があったときに行うもので、区間配分の問題とは別です。

その上で、区間配分の合理的な基準を導き出すためには、その需要のあり方を毎年の状況に応じて変えていかなければいけない。変えていくためには、細かい部分で23区の共通の物差しになるかどうかということを整理していかなければいけないので、そういう調整をしているという説明になります。

159ページですが、次の枠組みは、**全てを具体的な需要で積むのではなく、自由に使える部分を一定程度設定することも必要**ではないかというご意見です。

これについては、「その他行政費」という形で区税等の収入の10%分を人口その他の指標で包括算定しているのをはじめ、包括的な需要算定というのは今でもあります。協議の中で、区側から提案して増やしてきた経緯もあります。協議によってさらにその幅を広げるということももちろんあり得ると思います。

次の枠組みの質問にあるように、**努力すれば需要額が減るとか、算定が詳細過ぎて自由度がない**のではないかというようなご意見もあります。

しかし、どんなに細かく算定しても、その算定した結果は一般財源で用途は特定されないということを前にお話ししました。あくまでも、23区の財源の均衡化を図るために配る物差しとして適正かどうかということで行っているわけで、その結果配られたものは、区の一般財源であるということです。

ですので、自由度という意味では問題にすべきものではないということです。

その上で、**努力すれば需要額が減る**ということについては、例えば、学校数を測定単位にして計算するという事になると、統廃合で学校を減らすと算定額が減ることだと思います。

努力して減らされたのでは、**努力が無駄になってしまう**のではないかということですね。そういうことがもしまだ残っているとすれば、それは確かに一理あります。もしそういうことが問題になるのであれば、それを協議した上で、そうならないような算定方法に変えればよいということだと思います。

例えば学校数ではなく、児童生徒数を基準にするとか、そういうことは協議によって可能だろうと思います。

次の枠組みは、**財源調整のあり方について考え方の整理が必要**であるというご意見ですが、財源調整をめぐる議論はなかなか整理がつかないのではないかということだと思います。

確かになかなか合意を得るのは難しいですが、まさに合意をもって解決していくしかないという領域になります。

都区財政調整の過去の協議においては、いろいろな議論がありました。都と区の間はもちろん、23区の間でも対立軸になった協議がいくつもありましたが、それを長年にわたって一つ一つ合意点を見いだして、解決策を積み上げてきたことによって、今のルールができ上がっています。

そういう実績を積み重ねてきましたので、当事者間の調整もできるというのが、今の時点での答えなのではないかと思えます。「協議を尽くす」ということにつけるのではないかと思っています。

次の枠組みは、**調整財源のあり方の整理が必要**だというご意見ですが、調整財源が今の三税プラスアルファでいいのかどうかは、もちろん議論の俎上に上っていいと思いますが、平成12年の自治法改正のときに考え方の整理が行われて、調整三税が残されたお話をしたかと思えます。

そして、もし仮に今の三税で足りないことになったときには、事業所税も含めることはあり得るのではないかということ、当時の自治省の担当者も言っていたことをご紹介します。

いずれにしても調整にふさわしい税であり、かつ、その規模がきちんと担保されるものという考え方で整理をしていくことになるのではないかと思えます。

160ページに移りまして、次の枠組みは、**特別区は特別地方公共団体のままで、財政的にも都区財政調整に依存している**ので自立しているとは言えないという議論です。

これは、今までご説明したように、自治法改正によって市町村と同じ基礎的な地方公共団体に位置付けられたということは、とりもなおさず自立した地方公共団体であるということですが、そもそも特別地方公共団体であるか普通地方公共団体であるかというのは、実は自立しているか否かとは関係ないということです。

かつて自治法ができた頃には特別市制度があって、今、政令指定都市が目指している県から独立した市、スーパー市を作るということが制度的には予定されていたわけですが、それは特別地方公共団体でした。

つまり、一般の作りとは同じとは言えないものを特別地方公共団体としているだけの話なので、自立しているかどうかとは関係ないというのが一つです。

それから、東京大都市地域の特性を踏まえた制度としての広域自治体と基礎自治体の役割分担という捉え方で、他の道府県と市町村との違いを見なければいけないということがあります。ほかと違うイコール制限だというような考え方は、やはり改めなければならないだろうと思えます。

平成10年の自治法改正で特別区を内部団体視するような制度を一掃して、特別区を基礎的な地方公共団体にしたということは、紛うことなき事実ですので、東京都に対して特別区が従属的な地位に立つということは、今はないと明確に言えると思えます。

次の枠組みは、**都区協議は不透明であり、膨大なエネルギーをかける非効率なしくみ**だというご意見です。

協議が不透明というのは、確かに協議の中身をその都度表に出していくと、收拾がつかなくなるというのは一般的に言えることだと思います。

協議途中なので、ということで許される範囲なのではないかと思いますが、その協議した結果については、どういうやりとりが行われたかも含めて詳細に公表していますので、決して不透明ではないと思えます。

今は、東京都も、都区協議会、都区財政調整協議会の記録や、前にご紹介した都区財政調整の算定本と言われている情報も、ホームページで公開をしています。特別区の方

は、区長会のホームページで協議の経緯ややりとりなども公開していますので、透明性を確保するという点については、できるだけ取り組んでいると思います。

もう一つ、膨大なエネルギーをかける非効率なしくみだというご意見についてです。確かに毎年毎年たいへんな労力をかけて都区協議していますが、ここでは1兆5千億円と書いていますが、これは当時の話で、今は2兆円規模で財源配分を行う協議です。

2兆円規模のものを財源配分するのに、簡単に終わらせることはできないと思います。やはり、その結果が住民サービスのあり方につながるという自覚を持って、労力をかけて協議を尽くすのは、むしろ当然ではないかと思っています。

(区域再編シミュレーション)

今ご紹介した様々な議論があることも背景にして、特別区の区域再編の必要性を唱える向きがあります。

これは区の中からは出てきていないと思いますが、東京都や外部の方から出ています。

このページの一番下に、参考として「区域再編シミュレーション」という図があります。これは特別区制度調査会に出したものではありませんが、再編論の一つに森財団が出した「6特別市構想」というものがあって、見ていただくとわかるように、都心区に税が集中しているということを前提に、都心区と周辺区を結びつけるような区割りをすれば、財源的にも担保できるのではないかということを出された構想です。

そもそも何故合併しなければいけないのかという議論が前提になければいけないのですが、実際に税がどうなるかを見てみます。

仮にこの構想のように再編した場合に、1人当たり税収がどうなるかという試算をしてみたのですが、城南市という、港区、品川区、大田区が一緒になる案が一番税収が高いところになり、約46万円になります。

一番低いのは、池袋市という、豊島区、板橋区、練馬区のグループで、約18万円ですから、このように割ったとしても2.5倍の差ができてしまうということです。

したがって、財源的な均衡も図れない中で合併をしろと言うのかという話になってきますし、そもそもどうして財政的なことのためにそういう区割りをしなければいけないのかということも出てきます。

ある意味、とにかく合併するべきだという、ためにする議論なのではないかということにもなります。

いずれにしても、こうした議論というのは、一つの大都市地域として形成されてきた東京大都市地域を無理に分割する話にもつながるものであり、注意深く見ていかないととんでもない議論になるということをご覧いただければと思います。

(2) 特別区制度調査会での検討

(特別区制度調査会報告における財政調整をめぐる考え方)

補足資料の161ページからは、財政調整をめぐる、特別区制度調査会でどのような議論が行われたかということを見ていただきます。

特別区制度調査会は、区長会からの依頼を受けて、平成15年10月から都区制度改革後の特別区のあり方について検討を開始し、平成19年12月に「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」という第2次報告をまとめました。

「第1次報告」のときには、一つ目の○に書いてありますように、「個々の特別区に

は、それぞれの住民の意向とは関わりなく、東京大都市地域全体を一体的な観点から捉えた地域特性が形成されてきた」ということ。他方、「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」ということが背景にあるとして、二つ目の○にあるように、「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」と言って、特別区制度調査会としての認識を示しています。

その上で、どういう制度がふさわしいかの検討が引き続き行われました。

下段の「第2次報告」の結論の部分になりますが、一つ目の○で、「これまでの都区制度改革の検討に当たっては、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、それは各区への地方交付税の個別適用に直結するものと観念されてきた。個別適用ということになれば、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるのではないか、という不安がぬぐえなかった」。そこで、三つ目の○ですが、「このようなこだわりや固定観念を克服し、全ての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、23の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができる」というように言っています。

つまり、これまで逃れられないと思っていたものから抜け出す道を提示しようということ。

財政制度については、162ページ我真ん中の下線部分のところ。「東京大都市地域における「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける」ということで、東京都の調整に代わり、特別区がそれぞれ「東京〇〇市」となってお互いに連合という組織を使って調整をすることにしたらどうかということ提言しています。

そして、一番下の○のところですが、交付税の扱いについては、「一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要がある」ということで、それによって区（東京〇〇市）ごとの個別適用を回避しようということが組み込まれています。

（地方交付税区別算定額の試算について）

補足資料の163ページは、特別区制度調査会の議論の過程で、交付税が区ごとに適用になった場合どうなるかということが話題になりまして、特別区長会事務局が試算したものを提出しています。

いろいろな前提条件を置かないと試算できないので、もし実際に各区別算定になったらこうなるとは言えないのですが、特別区にできるだけ有利に働くような条件設定をしてみても、それでもこういう試算結果であったということでご覧ください。

165ページの表を見ていただくと、交付税を区別算定したときの試算としては、こういう姿になります。黄色い棒が基準財政収入額で、斜線の棒が基準財政需要額ですが、特に右側のT、U、V、Wの区では、収入額が需要額に比べてとてつもなくオーバーするという姿になっているのがわかると思います。

そして、交付税が交付される区も結構出てきますが、166ページをご覧くださいと、

交付税が来た姿で、現行と比べて一般財源がどうなるかということを見てみたのがこの姿になります。

黄色い棒の方が、現在の都区財政調整制度のもとで得られている各区の一般財源で、斜線の棒の方が、地方交付税制度を区別適用したときの一般財源の姿です。こうやって見ると、先ほど見た一番右の方の区は、とてつもなく収入がオーバーすることになりますが、それ以外の区では、現在都区財政調整制度のもとで得られている一般財源収入は得られないことになります。そうすると、現在提供している行政サービスの水準を切り下げなければならないことになります。

参考ですが、164ページに記しているように、東京都が行っている事務と特別区が行っている事務を比べたときに、財源超過の状態が出るのはどこの部分かということ、東京都が行っている大都市事務の部分で財源超過が出ていることがこのときの分析で分かっています。

いずれにしても地方交付税の直接適用では、とても解決にならないことが、ここで明らかになったということです。

（「基礎自治体連合」による財政調整のイメージ）

補足資料の168ページは、特別区制度調査会が提言した基礎自治体連合方式で財政調整を行うとした場合、どのような特例が必要になるのかを分析した資料です。

これは、細かく説明しませんが、要するに現在東京都が担っている調整に関する役割を、連合機構が代わって持つ仕組みが必要になるということなんです。

ですので、基礎自治体連合構想を実現するためには、連合機構がそれだけのことができるような法制度を用意しなければならないことになると思います。

先ほどの特別区制度調査会の第2次報告にも出てきたように、例えば交付税の連合機構への一括適用であるとか、東京都が調整税を徴収するのではなく連合機構が徴収するとか、そのようなことを記していますので、のちほど見ていただければと思います。

（3）地方制度調査会での検討

（第30次地方制度調査会答申と区からの提出資料）

補足資料の169ページ、「第30次地方制度調査会答申及び区からの提出資料」は、地方制度調査会での議論についての資料です。

大都市制度をテーマに審議した第30次地方制度調査会の答申が、平成25年6月に出されています。その検討の過程で特別区が提出した資料も含めて、都区財政調整制度に関係する部分を抜き書きしました。

まず答申の中身からです。最初の○は、都区協議会について触れた部分で、「都区財政調整制度に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様になんらかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する必要がある」としていまして、この新しい裁定の仕組みというものが一つの課題として提起されています。

次の○ですが、現行の都区制度についての項ではなく、「特別区制度の他地域への適用」の項のところに、都区財政調整についての言及がありまして、こちらの方がむしろ参考になる内容が含まれています。

最初のところにありますように、「税源配分及び財政調整については、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要である」ということで、つまり、今の都区制度における財源配分の原則がここでも書かれています。

そして、「その際、税源の偏在がある中で、・・・税源の配分と道府県と特別区との間の財政調整の仕組みを適切に組み合わせる」という考え方や、「税源の配分に当たっては、目的税とその使途との関係にも留意すべきである」とか、「現在指定都市が処理している任意事務についても、道府県と特別区との間の事務分担に応じた財源上の配慮が必要である」という指摘、さらに、地方交付税の算定は「現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となる」という記述もあります。

特別区が処理する事務が大きくなると、財政調整の規模も大きくなることに留意すべきであるという指摘もありますが、これは少し意味深で、依存度が高まるのではないかとこのことを匂わせたくだりだと思います。

そのときに、特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては、現行の「調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合がある」と言っていて、これは先ほどご紹介したように、例えば事業所税などが俎上に上るということのを匂わせているのだと思います。

改めて特別区制度の他地域への適用の文言を見ていくと、特別区が地方制度調査会で意見を述べたことが、なんらかの形で反映されているのかもしれませんが、当時、大阪で検討されていた「大阪都構想」の中身も横で見ながら、地方制度調査会として一定の示唆をしたということではないかと思っています。

次に、「**検討時の特別区提出資料抜粋**」としていますが、この地方制度調査会の答申に向けて、区長会からも出席して会長が意見を述べる機会が2回ありました。そのときに提出した資料をいくつかご紹介したいと思います。

まず、「**基礎自治体連合と都区制度の現状・課題**」について説明を求められましたので、それについて説明した資料がありまして、ここにはその抜粋を載せています。

一つ目の○は、「現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立することである」ということを説明しています。

次の○以降は、特別区制度調査会の基礎自治体連合構想について説明しています。

170ページの一つ目の○のところですが、基礎自治体連合構想は、「基礎自治体レベルで解決すべきものについては、財源の調整も含め、基礎自治体間の横断的な相互補完関係で対処する仕組みを提起したもの」ということで紹介しています。

二つ目の○以降は、現行制度の運用についての説明です。

今現在、法的には一定の仕組みが整理されているが、いろいろ懸念事項があるということの説明をしています。

171ページに、「**とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）**」に対する**意見等**とありますが、「とりまとめに向けた考え方」というのが、地方制度調査会の専門小委員会の中でペーパーとして出されていて、その中に掲げられている事項について、区長会会長がいくつか意見を述べた中の一つです。

先ほど見ていただいた答申に反映される内容ですが、都区協議会で協議が整わないときに、自治紛争処理委員による調停に加えて、裁定の仕組みを設けることを検討したらどうかという論点です。

これについて、「基本的には都と特別区が協議を尽くして調整を図るべきものであり、それが都区協議会を法定している制度の趣旨であると考え」、「自治紛争処理委員による調停に加えて、ご指摘のような裁定の仕組みが設定可能かどうか、慎重な検討が必要ではないかと考える」と説明しています。

これは、自治紛争処理委員の調停自体もそうですが、第三者が客観的に白黒つけてくれるというのは、一見ありがたい話のように思うのですが、制度をよく熟知して公平に判断できる人が果たしているのかということ、また、そういう人の裁定に従うといった場合、その人の代表性はどこで担保されるのかなどを考えると、なかなか頼るのは難しいのではないかと思います。

そういう意味で、ここでは「慎重な」という表現にしているということです。

次の「**都と特別区に関する検討の視点**」に対する**特別区の考え方**ですが、これもこのタイトルのペーパーが専門小委員会で出されていたので、それについてのコメントを資料として提出しています。

最初の枠組みは、都と区の税財源の配分についてどう考えるか、都区財政調整制度は有効に機能しているのかという論点についてです。

まず「都区間の税財源の配分」については、区への税財源の所属そのものは、一部を除き既に平成12年改革で達成された内容以上のものは見込めないこと、また、調整税が都に所属していることについては、「その配分が適切に行われれば、都区制度の趣旨に適った運用が期待できるものと理解している」という言い方をしています。

ただし、運用上いくつかの問題があるということで、都市計画交付金について、都と区の協議がうまくいかなかったときには、制度的な整理が必要になるということや、事業所税について、もし三税で不足する場合には都区財政調整の調整税に組み入れる必要がある等のことを説明しています。

そして、「都区財政調整制度の実際」については、次の172ページで、「都区の「市町村事務」の役割分担に応じた財源配分についての合意が未解決であるほか」、いろいろな課題があり、「制度運用の根幹にかかわる事項について、都区の主張が折り合わず、解決が見通せない状況にある」とした上で、「今後の協議での解決が不可能になった場合には、制度そのものの改善が必要になる可能性がある」と説明しています。

なお書きで、「都から特別区への権限移譲が進み、特別区への財源配分が増えると、各特別区の特別区財政調整交付金への依存度が高まり、財政モラルが維持できなくなるおそれを指摘する意見があるが」として、「東京大都市地域の行政の均衡を図るために、役割分担に応じた都区間の財源配分と各特別区の税源偏在を是正する財源調整を行う都区財政調整制度の趣旨を踏まえるならば、指摘はあたらない」と返しています。これは、現に専門小委員会の委員から出された意見に対する反論です。

次の枠組みは、都と区の間での調整が有効に行われているのかどうか、都区協議会の運用状況についてどう考えるかという論点です。

これについては、「法定の都区協議会とその下部機構をはじめ、様々な協議組織や特別区の部課長会等の場等を通じて頻繁に調整が行われており、おおむね有効に調整が行われている」という認識を示した上で、「ただし、都区間の役割分担及び財源配分の原則についての認識の差に係る事項については、折り合いがつかずこう着することがしばしば発生している」ということを説明しています。

最後の枠組みは、地方自治法に位置づけられた都区制度と、都と特別区について個別法に定められた各種制度との関係をどう考えるかという論点です。

これも専門小委員会の中で、「特別区が基礎的な地方公共団体といっても、個別法の中に東京市の伝統を引き継いで一括になっている部分もあり、非常に中途半端な状況になっている」ということを指摘した委員がいました。これは何を言っているのかというと、例として挙げていたのが交付税の都区合算規定でした。

これに対して、交付税の都区合算の問題については、既に制度的に説明が尽くされているのではないかと反論しています。あくまでも、交付税制度と都区財政調整制度が相まって都区双方の財源を保障するという考え方で、都区制度の特殊性を踏まえた整理が行われたとして、特別区の自立性が担保されていることを説明しています。

もし仮に、個別法の中に今の都区制度の趣旨に反する規定が存在するとすれば、見直されるべきだということも説明しています。

以上、都区財政調整制度について、ひととおりにお話しさせていただきました。

寄せられた質問について

ここで、いくつかご質問をいただいていますので、補足したいと思います。

補足資料の173ページ、「講演時の質問について」をご覧ください。

一つ目の質問は、都市計画交付金創設時に何故全額が交付金の対象とならなかったのかというご質問です。

これについては、昭和50年の都区制度改革で、特別区がまちづくり関係の大規模な事業ができるようになったのですが、その財源措置のあり方が大きく問われました。

特に、東京教育大学が筑波に移転して筑波大学になったのですが、その関連機関等の跡地の取得・活用が非常に大きな課題となったことも要因となって、都市計画交付金が新たに設けられることになりました。必要に迫られて、当面の措置として始まったということだったと思います。

改めて当時の資料を調べました。2ページ後の175ページ、「都市計画交付金制度創設の経緯」をご覧ください。

まず、「〇S55.11.26 第7回都区検討委員会都側提出資料」とありますが、当時、東京都の財政再建が至上命題となっていて、都と区の間でも都区検討委員会が設けられています。

そのテーマとなったのが、事務事業の見直しと都区財政調整制度の見直しでした。そのうちの都区財政調整制度については、都区間の財源配分の問題と、23区間の財源調整の問題が課題になっていて、「特別区相互間の財源調整のあり方」の一つの課題として、「大規模な臨時特例的事業の財源措置」がテーマになっていました。その検討過程の都側資料の該当部分を抜き書きしたものです。

「(2)検討課題」のところにあるように、「都市計画事業を含め、特定区に発生する臨時・特例的な大規模事業について、所要の財源措置を行い、特別区における都市計画事業等の円滑な促進を図るものとする」というテーマ設定で、昭和56年に、これだけの実績が見込まれるというものが表に載っています。

そのときに財源措置方法として、「都市計画事業については、都市計画交付金及び都区財政調整において、次のように措置する」としています。

「一般財源相当額については、当該年度の所要額を都市計画交付金で措置する」、

「地方負担分については、翌年度以降、3か年の均等分割により、都区財政調整基準財政需要額に算入する」。こういうことが示されています。

この提案に至る経緯の中では、もちろん区側からもいろいろな要望があり、それに応える形で、こういう考えが示されました。

その後、区側から様々な意見はありましたが、次の「○昭和56年度特別区都市計画交付金の交付方針」が、昭和56年8月の区長会で東京都から示されて、制度がスタートしました。

1に記載の「交付対象事業」を当面の対象事業にして、次の176ページ、2が「交付対象経費」、3の「交付額」については、「交付対象経費のうち、地方負担額の4分の1以内」となって具体的に出てきています。

その下に、この区長会総会でのやりとりを記しています。

説明者の都の行政部長は有田さんという方で、後に特別区協議会の事務局長に就任されて、都区制度改革を区側の立場で引っ張っていくことになる方です。

下線部分をご覧ください。交付額が地方負担額の4分の1ということになっているのは、交付対象経費から国庫補助金等を控除したもので、4分の3相当額は地方債の収入相当額というように考えている。したがって、一般財源相当額について、交付金を交付しようという考え方だと説明しています。

交付額の確定については、昭和56年度末の事業の実績に応じて行う。これはあくまで補助金なのでこういう考え方になっていると。

その場でいろいろ質疑があったのですが、その途中、177ページのところですが、「もう既にご承知のことと思いますが、都市計画交付金と申しますのは、本来は区の財源である都市計画税を配分せよという従来からの区側のご希望がありました」という説明をしています。

都市計画税が都税とされていることについては当時から問題になっていました。特別区も都市計画事業を実施する以上は、都市計画税を配分してほしいというのは、当時から区側の主張であったということです。

都市計画交付金という仕組みを設けるのは良いとしても、償還費も含めて都市計画税、つまり、交付金の対象にすべきだということを区の方から言っていた経緯があります。

「しかし、都市計画税を財源として分けることは現在の段階では技術的にいろいろな問題がありますので、都市計画交付金という形で補助金の形をとらせて頂いて、過渡的にせよ、一歩前進したという形をとらせて頂きました」と、当面の対応として、スタートしたいということがここで説明されています。

そういう意味で、この都市計画交付金は、都市計画事業という枠をはめているのだという説明になっていますので、都市計画税と都市計画交付金は最初から関連付けられていたということです。

次の「○S56. 11. 28 第10回都区検討委員会」ですが、都区検討委員会として都区財政調整制度をめぐる議論のまとめをした回になります。

その中で、先ほど言いました「特別区相互間の財源調整のあり方」の一課題としてスタートした「大規模な臨時特例的事業の財源措置」の問題は、三つ目の課題ということで大きく取り上げられています。

その結論は、下の枠の中の「1 都市計画事業の財源措置について」の下線部分になります。「1 特別区が行う都市計画事業については、当面、都市計画交付金制度の合理的な運用により、各区における都市計画事業の執行が積極的に図られるように努めるもの

とする」、「2 地方債相当額の財源措置については、当面、翌年度以降3か年の均等分割により、都区財政調整基準財政需要額に算入するものとする」ということで、これで一応都と区で合意することになるわけです。

いずれも「当面」とありますように、その後に課題を残した形になっていました。

なお、都市計画事業以外の臨時・特例的事業の財源措置については、このときは、引き続き検討するという事になっていましたが、翌昭和57年度から、当時2%だった特別交付金の割合を4%に引き上げて、特別交付金で措置をするということになりました。少し遅れて昭和60年度からは、さらにもう1%特別交付金の割合を増やし、3%分をこの臨時・特例的事業に充てることになり、平成12年都区制度改革前まで続くこととなります。

178ページに「○昭和56年度第4回都区協議会（S57.2.10）特別区長会会長発言」とありますが、この年の都区財政調整協議のまとめをした都区協議会での発言です。

都市計画交付金について、10億円措置されることになったが、十分対応できるか心配があるということを行った上で、「区側としては、将来的には都市計画税の一定率配分など安定的な事業執行に支障をきたさない制度とすべきだという主張をもっているわけですが、」と言って、とりあえずのスタートなので受入れるという表明をしています。

以後、都市計画交付金をめぐっては、今日に至るまで様々な議論が続いています。

173ページに戻っていただいて、次に二つ目の質問ですが、配分割合の最終到達点はどのあたりになるかというご質問です。

これは、都が行う市の領域の事務がどの範囲であるかにかかっているのですが、少なくとも法令上府県事務であるものは除くけれども、それ以外には絶対的基準はないというところが非常に難しいところです。

法令上府県事務であるもの以外というのは、つまり、任意共管事務と言われているものです。府県としてもできるし市町村としてもできる事務を、どのように捉えるかについては、都と区の協議で折り合いをつけるしかありません。ですので、なかなか到達点を見出すのは難しいと思います。

歴史的に見れば、平成12年までは、東京都の判断で市の領域の事務を都が行えるような状態に置かれていました。さらに、東京都は、それを府県事務と市町村事務に区分けせずに行っていたということで、区別をつけることができない経緯を引きずっているということ。

また、もし仮に、配分割合を、事務の移動を伴わずに事務の性質についての考え方だけで動かすということになれば、都区それぞれがこれまで行っていた事業に直接の影響が及ぶということ。

さらに、これまで何度もこの問題について都と区の間でやりとりしているのですが、その都度、都と区の見解が大幅に乖離していたということ。

そういったことを考えると、到達点を想定するのは難しいということなんですね。

ちなみに、主要5課題の協議のときに行った分析をご紹介しますと思いますが、それを配分割合に換算すると、区の配分割合は、都案では43.5%になり、区案では75.3%というのが当時の数字でした。

したがって、ご質問にある70~80%というのは、そういう意味では近いのかもしれないですが、これは扱いが違いますので、「大阪都構想」と比べるわけにはいかない

と思います。

それから、配分割合の問題を考えるときには、東京都も市の財源を使っていいという制度ですので、東京都の行う市の領域の事務がきちんと行えるかどうかという観点も必要になります。

そういうようなことを考えていくと、東京都が応じる保証はほとんどないと言ってもいいかもしれませんが、やはり制度のことを考えると、現に東京都が市町村財源を充てている事業を明らかにしないことには話は始まりません。

その上で、それは現に都が行っているものなので、制度の趣旨に照らしてふさわしいものかどうかを検討俎上に乗せて、その事業の位置付け自体を見直すのか、あるいは、区へ移管する対象とするのか、そういうようなことも含めて、将来に向かって適正化を進めていくことをあきらめずに行っていくしかないのではないかと考えています。

三つ目の質問ですが、東京都が都区財政調整協議の中で、区の決算状況をめぐって、区の実態があるべき需要ではないとして、国基準や都の補助基準こそが合理的かつ妥当だと主張することが多いが、おかしいのではないかとというご質問です。

これについては、例えば国や都の補助金があって、その補助金の裏分を一般財源で負担しなければならないという需要については、当然財源保障の観点から、都区財政調整の基準財政需要額で見なければいけないということにはなるのですが、制度的に国や都の制約を受けないものについては、こうでなければならないというのは実はありません。

地方交付税でもそうですが、財政調整の考え方というのは、自治体の現実的な財政需要を合理的に捕捉して基準財政需要額を作るという考え方なので、都区制度に当てはめると、特別区の現実的な財政需要を合理的に捕捉する観点から、区間配分を行う基準としてふさわしいかどうかで整理をしなければいけないと思います。

174ページに移りますが、何が標準的な需要であるのかについては、絶対的基準はありませんし、毎年毎年状況が変わっていくということでもあるのですが、特別区で標準的に行われているものを中心に考えるしかありません。

それを特別区どうして主体的に協議を行って合意点を見だし、それをもとに都区の協議で解決していくということでも組み立てるしかないと思います。

都の基準を使う場合はいくつかあると思います。例えば、東京都が都内の市町村に対して補助しているのと同水準で区が実施しているものなどは、都の基準を使っても差し支えないだろうとか、あるいは、ここには書いていませんが、例えば、23区間で実施単価が異なる場合に、都区財政調整上は便宜的に東京都の単価で見ようかということもあるかもしれません。

しかし、都の基準こそが合理的であるというのは本末転倒だろうと思います。

それをやってしまうと都区財政調整の交付金が、補助金みたいな形になってしまって、特別区の自主性が損なわれる。あるいは、都の内部団体扱いになってしまうことになると思います。

東京都がどうしてもそういうことに拘るのはよくわかりませんが、都の予算と整合を図る必要があると考えているとか、特別区の需要の膨張を抑制することで配分割合の議論を避けたいと思っているとか、あるいは、都区財政調整で見るとということになると、市町村からいろいろ言われてしまうことを気にしている、といったことが推測されます。

しかし、都区財政調整の都区間配分によって得られる区側の財源は特別区の固有財源であり、特別区財政調整交付金は、特別区の実態に即した姿で組み立てなければ、意味

がないわけですし、そもそも制度の作り方からして、交付税上自主財源対応とされる範囲も基準財政需要額として捕捉する必要がありますので、都には、きちんとそういう説明をしてもらわなければなりません。

先日も市町村の中で、都区財政調整について、どうして特別区にだけあんなに厚く交付するのかというような議論があったと聞いていますが、やはり東京都の説明が足りないのだと思います。

固定資産税を何であんなに特別区にやるのかという話まであったといえます。市町村は、固定資産税を自ら100%持っているのに、的外れな見方をされているということでもあります。

四つ目の質問は、都の幹部職員に財務局出身が増えている影響があるかという質問ですが、都の行政部の幹部職員は昔からいろいろなところから来ています。財務局経験であったり、総務局の中でも人事部経験であったりです。昔は、東京都は基本的に局ごとに人事を管理していたということもあって、行政部出身の人が長く在籍して都区財政調整の運営を支えていたということもありました。

ただ途中から、主任制度の導入等を契機に、局間異動を頻繁にやるようになって、なかなか長くこの分野に足を置く人が少なくなってきたようです。

したがって、都区財政調整はもちろん、区の行政や都区間関係について、あまり経験していない方が次から次へと配置されるというようなこともあり、協議の前提事項の蓄積が失われつつあるように思います。

もう一つはあまり言うてはいけませんが、かつてはそういう局ごとの関係がありましたので、行政部と主計部は、ほぼ対等の関係でしたが、最近どうも行政部が弱くなって、財務主導になってはいないかと感じることもあります。

これを国で言えば、総務省と財務省との関係のようなもので、どうしても市町村行政を預かる立場と、国全体の財政を扱う立場というのは、対立関係になるので、それをどのように調整するかについては非常に大きな問題になるのですが、そういう意味でいうと、行政部にはもう少し総務省のように頑張りたいと常日頃思っているところ です。

それから、財務局は毎回協議を欠席しているということも質問の中にありますが、これも昔から都区財政調整協議会のメンバーとしては、総務局の総務部長と、財務局主計部長が入っていますし、幹事会でも、主計部の財政課長がメンバーにはなっていますが、基本的には行政部が取り仕切るということで欠席しています。

議論が非常に白熱したとき、例えば、繰延べ措置のときだとか、5課題の協議のときとかには、出席を求めたりした場面もありましたが、基本は行政部が一手に担うということできています。

まとめ

これまで、都区財政調整制度についてお話をさせていただきました。

この都区財政調整制度については、特別区が未だに制限団体であることの象徴だという見方や、無くした方がいいとは言えないが、できればあってほしくない必要悪の仕組みだという見方が結構あるのではないかと思います。

しかし、私が話してきたことで、どこまで思いが伝わったかはわかりませんが、平成12年の都区制度改革で東京大都市地域の二層制の自治制度が確立されて、そのもとで、都と特別区がそれぞれ行政を展開する上でなくてはならない仕組みであるということで、むしろ積極的に捉えるべきではないかと思っています。

未だに東京都との間には、法の解釈運用という根本のところでは大きな見解の相違が存在していて、なんとも忸怩たる思いなのですが、法制度が予定している姿になるように粘り強く取り組んでいく必要があるのではないかと思っています。

都区制度については、平成12年改革によって基本的に整理され、制度的な決着が図られたと思っていますが、今後も状況によっては、あり方の議論が再燃するということもあるかもしれません。

その際は、少なくとも今回の講義でご紹介した過去の経緯や議論を踏まえた上で、後戻りすることなくその先の議論にさせていただきたいと願っています。

私自身はもう過去のことしか語れないわけですが、これからのことは、皆さんがぜひ前に向かって取り組んでいただきたいと思っています。

いずれにしても、都との協議に直接当たる特別区長会事務局調査第2課の方たちだけではなく、直接関わらない方にとっても、都区財政調整制度は日常の仕事と密接に関わって存在しています。

これを機会に、興味を持っていただけるとありがたいと思いますし、特別区の自治を守って前に進めるために、常に注目し続けていただきたいということをお願いして、都区財政調整制度の講義のまとめとさせていただきたいと思います。

長時間にわたっていろいろなお話をさせていただきました。お付き合いいただいたことに感謝を申し上げて話を閉じたいと思います。

< 講 師 略 歴 >

特別区長会事務局参与 志賀 徳壽 (しが とくじ)

昭和 49 年 7 月 練馬区採用

昭和 59 年 4 月 特別区人事・厚生事務組合に転籍

平成 5 年 4 月 (財) 特別区協議会調査部副参事

平成 5 年 7 月 同行財政担当課長 (都区財政調整協議等を担当)

平成 7 年 4 月 (財) 特別区協議会制度改革推進室税財政担当課長を兼務

平成 12 年 4 月 板橋区に派遣 (学務課長、財政課長)

平成 15 年 4 月 特別区長会事務局次長

平成 24 年 4 月 特別区人事・厚生事務組合 総務部長

(公財) 特別区協議会総務部長、特別区長会事務局参事兼務

(公財) 特別区協議会 常務理事 (令和 3 年 6 月退任)

平成 25 年 7 月 特別区人事・厚生事務組合 副管理者 (令和 3 年 6 月退任)

特別区長会事務局長 (令和 3 年 6 月退任)

令和 3 年 7 月 現職

特別区長会事務局講演会講演録

都区財政調整制度について

(講演録編)

発 行 令和 5 年 1 2 月

編集発行 特別区長会事務局

東京都千代田区飯田橋 3 - 5 - 1

電話 03 (5210) 9736



古紙配合率70%再生紙を使用しています