

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

(講演資料編)

特別区長会事務局

まえがき

この講演録（講演資料編）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（講演資料編）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、本冊子は、講演録（講演録編）に沿って参照できるよう、別冊としました。講演録編と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

「都区財政調整制度について」講演録（講演資料編） 目次

「都区財政調整制度について」講演会レジュメ

「都区財政調整制度について」補足資料

<別冊「都区財政調整制度について」講演録（講演録編）参照>

< 「都区財政調整制度について」 講演会レジュメ >

都区財政調整制度について

特別区長会事務局参与 志賀徳壽

- I 財政調整制度とは (P 2)
 - II 都区財政調整制度のあらまし (P 4)
 - 1 都区財政調整制度の意義 (P 4)
 - 2 都区財政調整の目的 (P 5)
 - 3 特別区財政調整交付金の性格 (P 5)
 - 4 都区間の協議 (P 6)
 - 5 交付金の総額 (P 7)
 - 6 交付金の種類 (P 7)
 - (1) 普通交付金 (P 7)
 - (2) 特別交付金 (P 7)
 - 7 普通交付金の算定 (P 8)
 - (1) 算定の考え方 (P 8)
 - (2) 算定方法 (P 8)
 - (3) 基準財政需要額の算定 (P 8)
 - ア 経費の種類 (P 8)
 - イ 算定方法 (P 8)
 - (4) 基準財政収入額の算定 (P 10)
 - III 都区財政調整制度をめぐる主な経緯と課題 (P 11)
 - 1 平成12年都区制度改革 (P 11)
 - 2 都区財政調整関係協議の経緯 (P 12)
 - 3 都区間財源配分 (P 12)
 - 4 特別区間配分 (P 18)
 - 5 特別区財政調整交付金の算定状況 (P 18)
 - 6 都区財政調整協議の実際 (P 20)
 - 7 都区財政調整制度をめぐる議論 (P 21)
 - (1) 都区財政調整制度の課題 (P 21)
 - (2) 特別区制度調査会での検討 (P 21)
 - (3) 地方制度調査会での検討 (P 21)
- ※都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要 (P 22)

I 財政調整制度とは

- 地方自治の理念からいえば、すべての地方団体がその住民の福祉を守り、向上させるための公共需要はその団体が自らの意思で調達できる収入、すなわち地方税その他の自主財源によって満たされることがのぞましい。

しかし、経済が発展し産業構造が高度化するにつれて、人口や経済活動が特定の地域に集中し、地域間の経済力の格差が拡大するため、地方団体によってその公共需要を充足して余りある収入を得られるものがでてくる反面、いかに税率を引き上げてもその公共需要を賄うに足るだけの税収入をあげることができない団体がでてくる。

- このような状態を放置する場合は、地域によって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の差をもたらすこととなる。

しかし、近代的な地方自治制度の下においては、すべての国民が、地方団体の住民として、一定の負担の下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保障されなければならない。

地方団体間に財政力の格差がある場合において、各地方団体の財政需要と財政収入の過不足を解消ないし縮小するために財政需要を削減又は増額（財政負担を軽減又は加重）し、若しくは財政収入を増強又は削減する措置を講ずることを一般に財政調整と呼んでおり、地方団体間の財政力格差を縮小するため、国から地方団体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。

——石原信雄「新地方財政調整制度論」

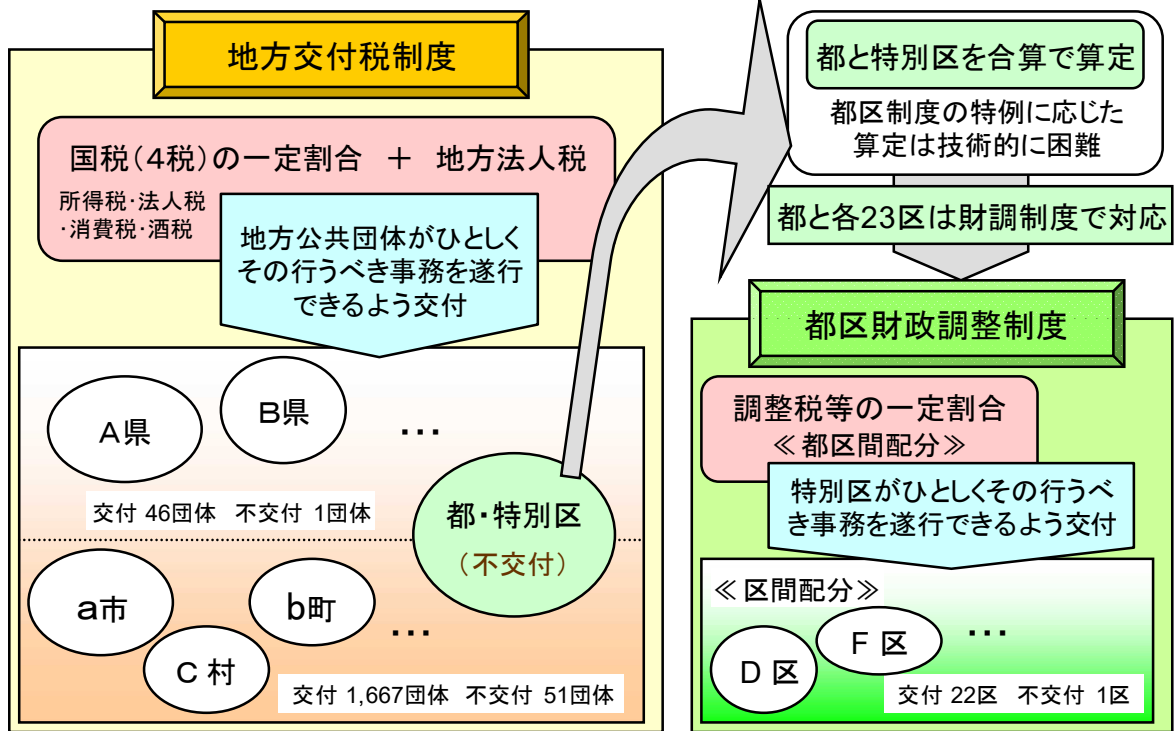
- 地方交付税は、本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」（固有財源）という性格をもっている。

——総務省の説明から

- 都は、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、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

——地方自治法第282条

2つの財源保障(財政調整)制度

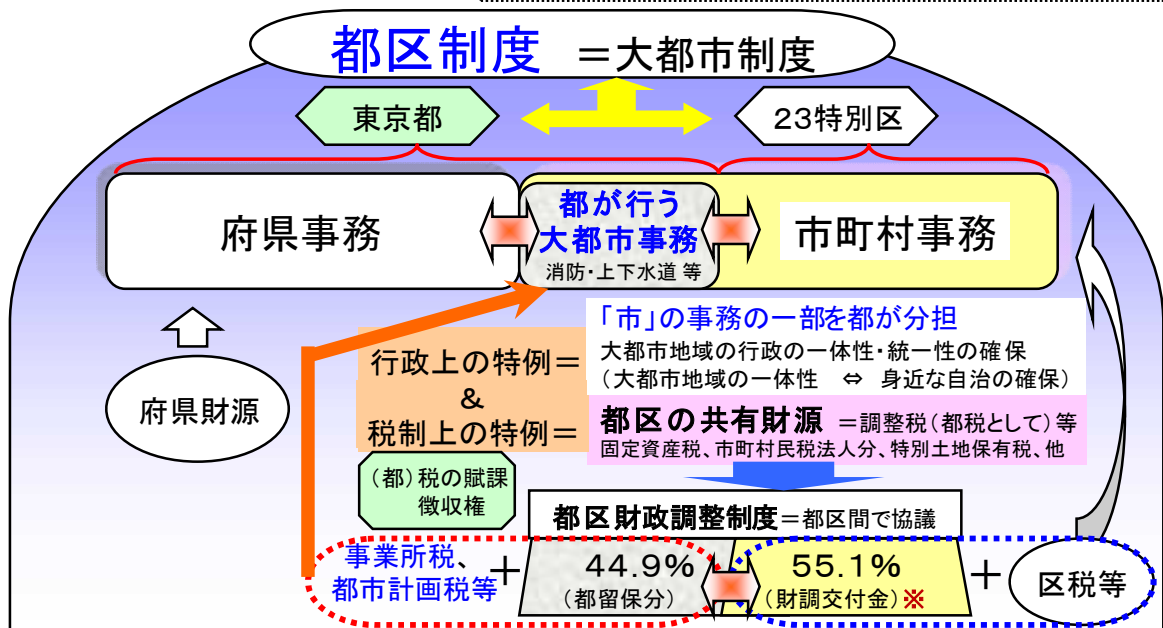


※ 交付団体数は令和3年度再算定後 基準的需要 - 基準的收入 = 交付額 (※ 収入超過は不交付)

都区制度の概要

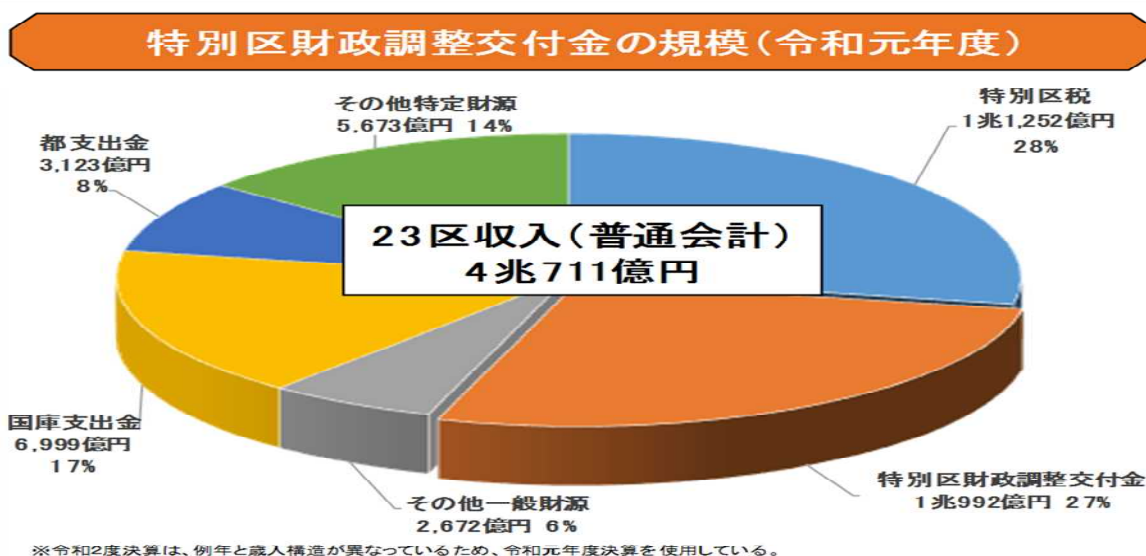
大都市地域に複数の
 基礎自治体が併存

- 平成12年都区制度改革で法定
- 政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
 - 大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
 - ・ 複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
 - ・ 大都市制度としての特例 (事務分担、税配分、財調制度)
 - 役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整



※ 地方交付税は都区合算で算定 ※ 財調交付金(特別区間財源調整) = 基準財政需要額 - 基準財政収入額
 ※ 事務処理特例(府県事務の移譲)、都市計画交付金(都市計画事業に対する都から区への交付金)の表記は省略

Ⅱ 都区財政調整制度のあらまし



1 都区財政調整制度の意義

- 都区財政調整制度は、他の自治体には見られない、都と特別区間の財政調整の仕組み
 - ⇒ 高度に人口が集中する大都市地域における行政を、広域自治体である都と基礎自治体である複数の特別区の特別な分担関係で処理する都区制度に対応した財政上の特別な制度
 - ① 通常基礎自治体が行っている事務のうち特別区の区域を通じて一体的に処理する必要のある事務(上下水道、消防等)を都が処理する特例に対応して、それに見合う基礎自治体の財源を都にも配分することが必要
 - ② 個々の特別区の間には著しい税源の偏在があり、特別区の区域の行政が大都市地域としての均衡を保つためには、特別区間の財源調整を行って、必要な財源を担保することが必要
 - ③ このため、通常基礎自治体の財源とされる税の一部を都が都税として徴収し、都区の協議により、都区間及び特別区間の財政調整を実施
- 平成12年に施行された都区制度改革^(注1)によって、従来政令に委ねられていた都区財政調整制度は、地方交付税と並ぶ法律上の財源保障制度として特別区の財政自主権を支えるものに
- この制度は、地方交付税において都区が合算で算定されている代わりに、特別区全体及び個々の特別区の財源保障を行う役割を果たしているもの

(注1) 都区制度改革

平成12年4月、大都市地域における行政の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自立性を強化した改革。その結果、都は広域自治体として、特別区は基礎的自治体として法に明記され、都区間の役割分担及び財源配分の原則が定められた。

2 都区財政調整の目的

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

⇒ この趣旨に従って、都は条例で特別区財政調整交付金を交付

(自治法第282条第1項)

3 特別区財政調整交付金の性格

- 都は、都が賦課徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税（この3税を「調整税」という）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

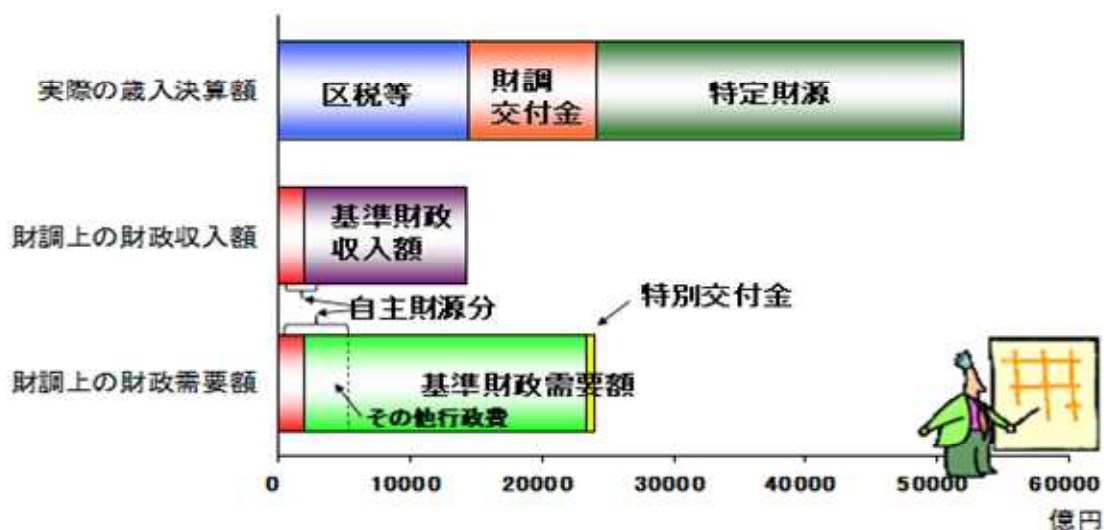
(自治法第282条第2項)

- 都と区の事務配分に応じて、調整税等の収入額の一定割合を特別区の「固有財源」として保障するもの

※都区制度改革により、法に明記されたことでその性格が一層明確化

- 特別区財政調整交付金は、特別区的一般財源であり、その用途は各区の自主的な判断に任されており、国や都がその用途を制限したり、条件をつけることはできない

歳入決算額と財調算定額との関係(令和2年度決算)



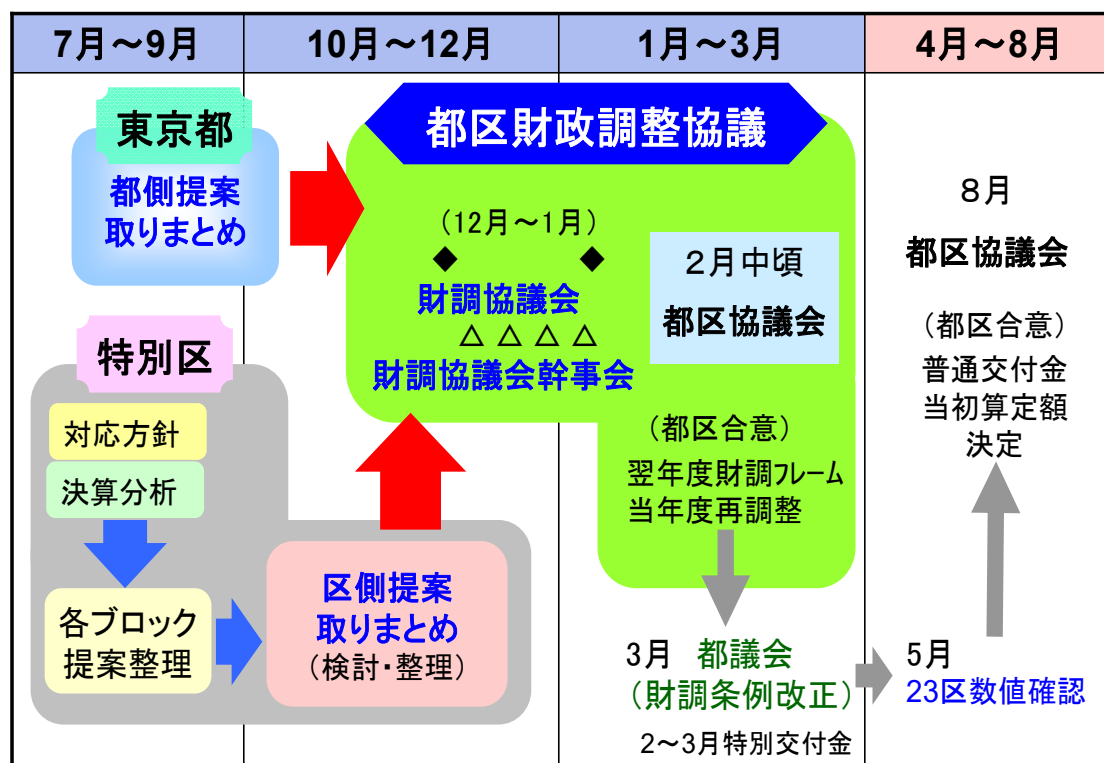
4 都区間の協議

- 都区財政調整は、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
- 都が条例を定めるに当たっては、都区協議会^(注2)という法定の協議組織の意見を聞く必要があり、そのための事前協議の組織として、都区財政調整協議会を設けて毎年度都区間で協議
- 都区協議会は、都知事をはじめとする都の理事者と、特別区の区長の代表者で構成されており、また都区財政調整協議会は、都の行政部長をはじめとする理事者と、特別区の副区長の代表者等で構成
 - ※都区財政調整協議会の下に、実務的な検討を行う幹事会を設置
- 東京都は、この協議での合意を受けて、条例改正、予算措置を行い、条例に基づく一定の基準により特別区ごとの需要額と収入額を算定して、不足分を交付

(注2) 都区協議会

地方自治法の規定に基づき、「都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を図るため」都と特別区が共同で設ける必置機関（自治法第282条の2）。都知事が特別区財政調整交付金に関する条例を制定する場合は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならないとされている。

都区財政調整協議等の流れ



5 交付金の総額

- 交付金の総額は、都が特別区の区域で賦課・徴収する市町村税のうち、調整三税（固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税）の収入額と法人事業税交付対象額（令和2年度～）及び固定資産税減収補填特別交付金（令和3～8年度）の合算額に条例で定める一定割合（配分割合）を乗じた額

※調整三税が都区財政調整の財源とされた理由

- ・ 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こと
 - ・ 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
 - ・ 税の使途が制限されていないこと
- 現在の配分割合は55.1%
 - ⇒ 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の役割分担の変更等があった場合に変更
 - 現在都が処理している事務のうち基礎自治体の財源で処理すべき範囲が明確にされていないため、都区間の役割分担の明確化とそれに応じた財源配分の整理は以前からの課題

$$\begin{aligned} \text{交付金の総額} &= (\text{固定資産税} + \text{市町村民税法人分} + \text{特別土地保有税}) \\ &+ \text{法人事業税交付対象額} + \text{固定資産税減収補填特別交付金} \\ &\times \text{一定割合} (55.1\%) \end{aligned}$$

6 交付金の種類

- 交付金は、**普通交付金**と**特別交付金**の2種類
- **普通交付金**の総額は、交付金の総額に**100分の95**を、**特別交付金**の総額は、交付金の総額に**100分の5**を乗じて得た額に相当する額

(1) 普通交付金

基準財政需要額^(注3)が、基準財政収入額^(注4)を超える区に対し交付
(財源超過の場合は不交付)

(2) 特別交付金

普通交付金の算定期日^(注5)後に生じた災害等により特別の財政需要があるなどの事情がある区に対して、当該区の申請に基づき年2回に分けて交付

(注3) 基準財政需要額

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をいう。

(注4) 基準財政収入額

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をいう。

(注5) 普通交付金の算定期日

毎年度4月1日現在により、算定する。

7 普通交付金の算定

(1) 算定の考え方

各特別区に交付される普通交付金の額は、交付金の総額の範囲内で、地方交付税に概ね準じた方法で算定

(2) 算定方法

各区に交付されるべき普通交付金の額は、各区ごとに次の算式で算定された財源不足額

$$\boxed{\text{財源不足額}} = \boxed{\text{基準財政需要額}} - \boxed{\text{基準財政収入額}}$$

(3) 基準財政需要額の算定

- 基準財政需要額は、各特別区が標準的な行政を賄うのに必要な経費について、国庫支出金等の特定財源を充てる分は除き、一般財源で対応すべき額を算出するもの
- 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想定し（これを「標準区」という）、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
⇒ 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

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、さらに民生費や土木費等の各費目に区分

経常的経費は、議会総務費、民生費、衛生費、清掃費、経済労働費、土木費、教育費、その他諸費の8費目、投資的経費は、その他諸費を除く7費目

イ 算定方法

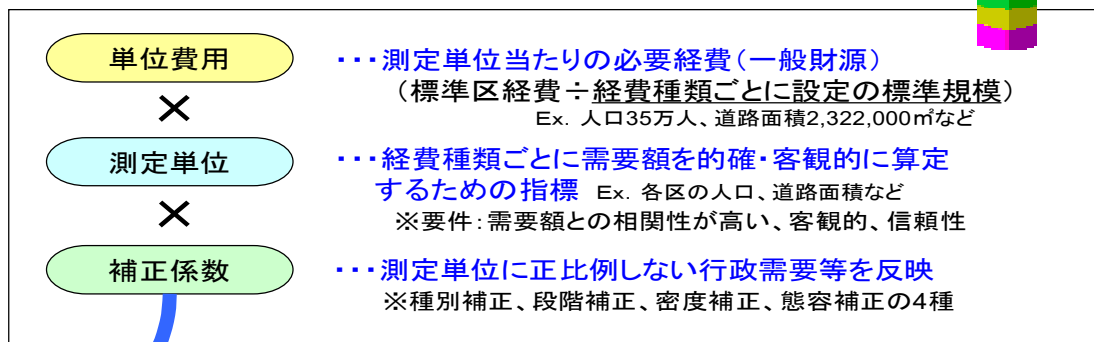
具体的な算定は、費目ごとに次の式によって積算した額を合計

$$\boxed{\text{単位費用}} \times \boxed{\text{測定単位}} \times \boxed{\text{補正係数}} = \boxed{\text{基準財政需要額}}$$

- 測定単位は、それぞれの費目ごとに、最も相関すると考えられる指標（人口や道路面積等）

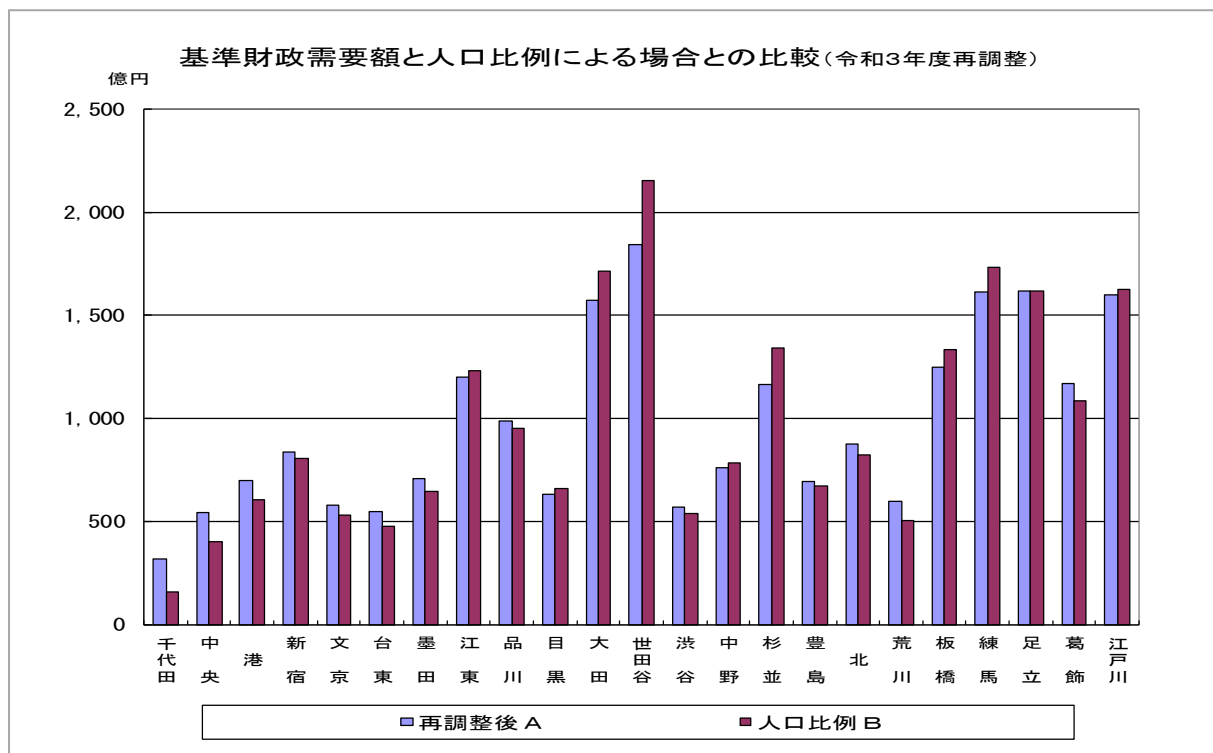
- それぞれの費目ごとに標準区で設定した必要経費（特定財源を控除した一般財源所要額）を標準区の測定単位で割り返したもの（測定単位が人口であれば、一人当たりの必要経費）が**単位費用**
- 単位費用に各特別区の測定単位の数値を掛け合わせて、それぞれの特別区の必要額を算出することになるが、実際の必要経費は、単純に測定単位の大きさに正比例して増減するわけではないため、実際の姿とかけ離れた算定にならないよう、一定の補正を行うのが、**補正係数**

基準財政需要額の算定方法



R4財調
ベースで
130種の補正

種類	補正の必要性（例示）
種別補正	同じ道路面積でも、幅員によって単価が異なる
段階補正	人口規模によって、一人当たり経費が割安又は割高になる
密度補正	同じ人口規模でも、区によって対象者の出現率が異なる
態容補正	地域的条件の違い等によって、23区一律に算定できない

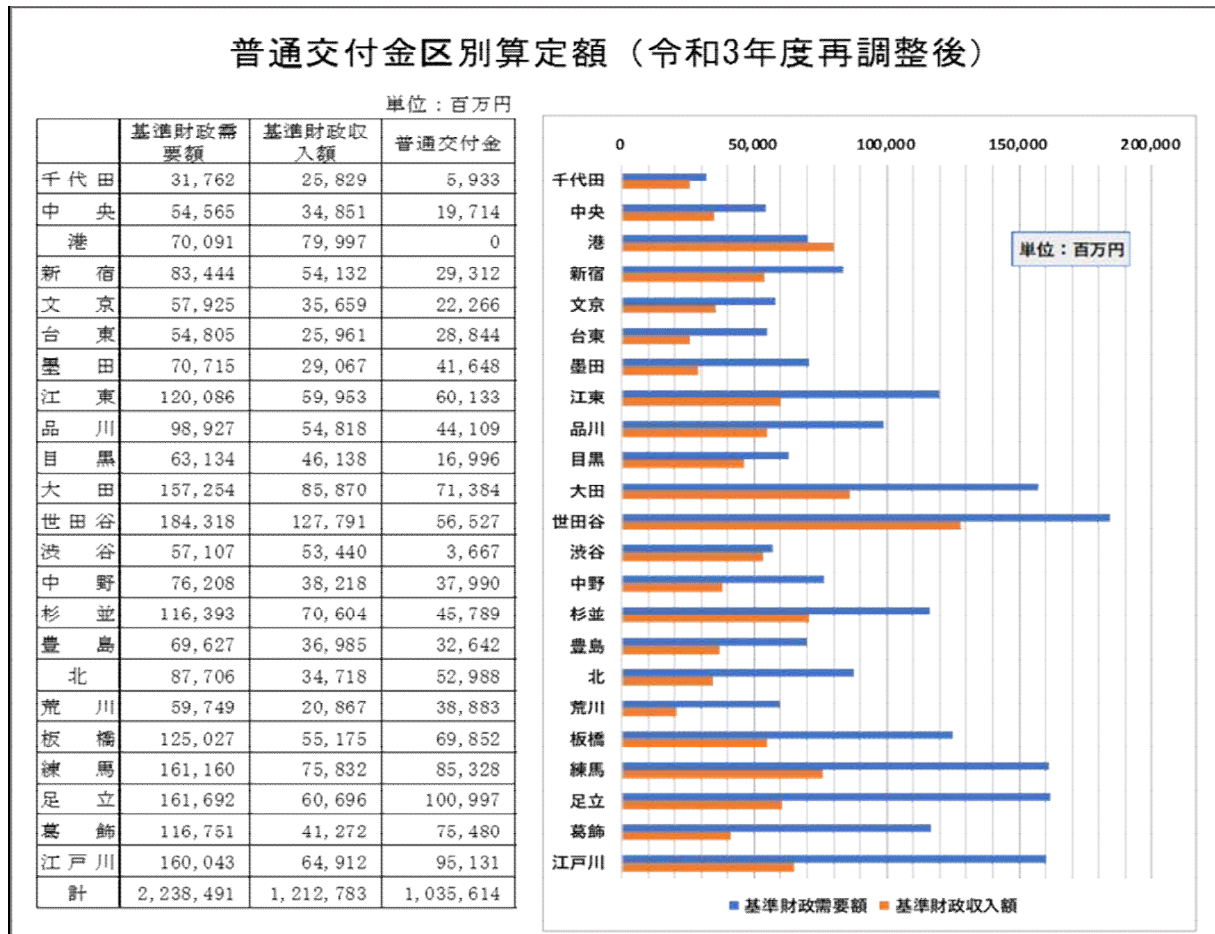


(4) 基準財政収入額の算定

- 基準財政収入額は、基準財政需要額に充てられる各特別区の特別区税や地方譲与税等の一般財源収入額を見込むもの
 - 特別区全体の見込額をもとに、税目等ごとの過去3ヵ年の構成比等により各特別区の額を算定
 - 地方譲与税等及び地方消費税交付金のうち地方消費税率引上げに伴う増収分以外は、見込額の85%分を基準財政収入額として算定し、15%分は、各特別区が基準財政需要額に相当する経費以外の財源に使えるようあらかじめ算定から除外（自主財源）
- ※ 自主財源は、収入の算定から控除する15%分と合わせて、別途10%分を具体的な事業を特定しない包括的な需要として基準財政需要額で算定（人口等を指標に算定）することにより、23区間の財源の均衡に配慮しながら特別区総体で地方交付税と同じ25%を確保（ただし、調整税分は除く）

基準財政収入額 =

$$\left(\text{標準的な地方税収入見込額} \times 85\% \right) + \text{地方譲与税等の見込額}$$



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

○平成12年都区制度改革の概要

◇特別区を巨大都市東京の基礎的な地方公共団体として法定

- ・都は広域の地方公共団体、特別区は基礎的な地方公共団体として性格付け
- ・都の内部団体性を問われる特例措置を廃止（事務調整条例制定権の廃止等）
- ・二層制による大都市制度としての都区制度と身近な自治の確立

◇都区の役割分担原則の法定

- ・特別区優先の原則の明確化
- ・都が大都市地域の行政の一体性確保の観点から行う「市」の領域の事務を限定
- ・清掃事業、都に留保されていた教育委員会の事務等都から区への大幅な事務移管

◇財政自主権の法的確立

- ・可能な限りの税源移譲（入湯税等）
- ・都区財政調整制度を法律上の財源保障制度として確立
（目的・調整財源・交付の基準等を法定化、総額補填・納付金制度廃止、
役割分担に応じた都区間財源配分原則の明確化等）
- ・都の内部団体性を問われる制度を廃止（起債制度等）

◇都区協議会の存置

- ・都区間の独立対等性担保のもとでの法定の協議システムとして存置

<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>

問88 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。

答1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的な地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。

2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

3 また、特別区の存する区域にあつては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能。財源調整機能）

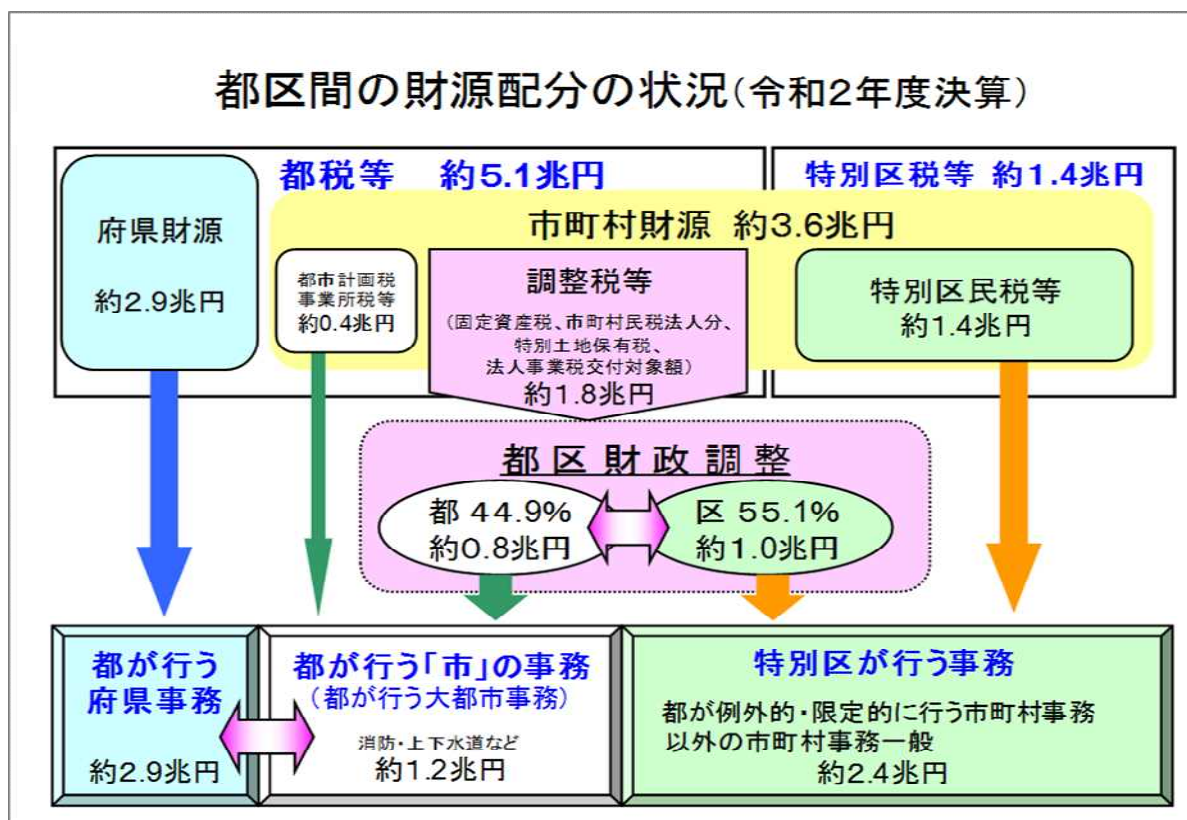
4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当と考えられる。

2 都区財政調整関係協議の経緯

地方自治法	改革のポイント	財調制度
昭22施行	都区2層制(特別区は「基礎」) ⇒実態的権限なし	昭22～配布税制度 昭25～納付金制度
昭27改正 (同年施行)	特別区は都の内部的団体に ⇒都が「基礎」、区長公選廃止、 事務の限定列挙、都が調整権	昭28～平衡交付金制度 (納付金制度併用)
昭39改正 (昭40施行)	特別区の権限を拡大 ⇒福祉事務所等移管、課税権 (都が調整)、都区協議会設置	基本額方式確立 (調整税の一定割合)
昭49改正 (昭50施行)	特別区に「市」並みの自治権付与 ⇒区長公選、人事権、事務配分 原則の転換(保健所等の移管)	制度改善 (趣旨明確化、自主財源 強化、原則単位費用化)
平10改正 (平12施行)	都区2層制の復活(法定) ⇒都区の役割分担、財源配分原則 明確化(清掃等の移管他)	財調制度の法定 (目的、財源、基本額方式、 配分基準)

大都市の一体性を確保しつつ
身近な自治を強化

3 都区間財源配分



平成12年改革で確認された原則

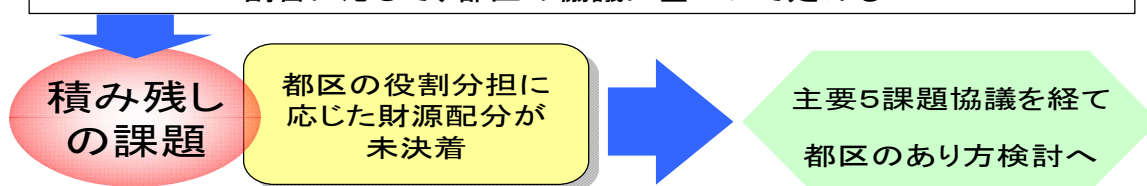
《都と特別区の役割分担の原則》

- 特別区は身近な行政を都に優先して行う
- 都の「市町村事務」は限定される
- 法令に根拠のない事務の分担については、都区の協議によって決まる



《都と特別区の財源配分の原則》

- 特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように調整税の一定割合を配分する
- 都に留保される事務の財源を都に留保する
- 配分割合については、都と特別区の「市町村事務」の分担割合に応じて、都区の協議に基づいて定める



平成12年改革後の協議で目指したものの

積み残しの課題

- 都が限定的に行う大都市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

《特別区優先、都の事務の限定、役割に応じた財源配分》

- 住民に対する都区の行政責任の明確化
- 基礎自治体である区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制の強化
- 都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展

○平成12年度改革における法改正の趣旨に則った財源配分は未完

- ・平成12年改革（平成10年自治法改正）により、都区の二層制と特別区優先の役割分担・財源配分原則が確立
- ・都区の見解の相違で改革時に解決できず、改革後の課題に残した財源問題の協議でも、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
- ・制度改革で目指した役割分担の明確化と住民に対する行政責任の明確化が達成できないままの状態

○都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項

- ・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
- ・平成10年自治法改正時に整理された考え方^(注)に基づいて、都が、府県事務以外の、一体的に処理する「市町村事務」の範囲を明示し、それをもとに都区の協議により財源配分の整理を行うべきとするのが特別区の主張

(注) 平成10年自治法改正時に整理された考え方

都が特別区の区域において一体的に処理する「市町村事務」は、特別区（基礎自治体）優先の原則により限定され、法定の事務のほか、都区の協議で決められるべきものであり、その事務の処理に必要な限りにおいて都が特別区の区域の「市町村財源」を留保するという考え方

(参考) 平成11年当時の都の考え方（11.9.17第21回税財政検討会）

「財調の仕組みは、改革後においても、区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越えるものではなく、区側のチェックを受ける考え方は持っていない。」

- ・現在は、都区協議会の下に設置した「都区のあり方検討委員会」において、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、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する途上であり、都区の「大都市事務」（特別区の区域において市町村財源を充当して処理する事務）の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論に従い整理を図る扱い（ただし、検討は凍結状態）

○平成12年改革後の財源配分問題の協議が難航し、事務配分をはじめ、都区のあり方を再度根本的かつ発展的に検討した上での解決を目指すことに

財源配分問題（主要5課題）協議の経過

◇平成12年度の財源配分は、S51～H11の配分割合（44%）＋清掃移管等変動経費（8%）＝52%で仮決着

※＜44%＞の妥当性（都区の役割分担に見合っているか）の検証は未決着
⇒「主要5課題」協議へ

◇財源配分に係る5つの課題を都区で確認し、平成17年度までに協議することに

<主要5課題>

①今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて平成17年度までに協議する。

*都に留保した清掃関連経費＝清掃工場建設の償還費等（745億円、配分割合5%相当）

②今後の小中学校の改築需要急増への対応について、実施状況等を踏まえて協議する。

*H10財調協議：繰り延べ問題決着時の懸案 *H18以降20年間で2兆7千億円の規模

③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ふまえたものであり、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。

*「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の懸案 *最大の課題

*改正自治法の規定に則った配分（都の「市」の事務は限定、その限りで財源を都に留保）

④都市計画交付金について、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討する課題とする。

*「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の懸案

*都市計画税1千9百億円の8%のみ（都区の実施状況では区が2割）（当時）

⑤清掃事業の特例的な対応が終了する平成17年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、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は、配分割合の変更について協議を行う。

*結果として三位一体改革への対応

◇三つの都区検討会での検討（H15.3～H17.7）の後、都区財政調整協議会の集中検討（H17.7～H17.10）を経て、平成18年度都区財政調整協議へ

◇都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅にかい離し、他の課題も協議は難航

都案：236事業、1兆2千億円 区案：33事業、6千8百億円（平成15年度決算）

※都は、「都が行う大都市事務」の範囲を拡大解釈（政令指定都市の事務ほか）

都が行う「大都市事務」の分析結果（H17.6.10現在）

項目	事務数	一般財源所要額（単位：億円）		
		都案	区案	都案－区案
大都市事務（一部を含む）とするもの	28	5,741	5,109	632
法令留保事務	4	4,175	4,171	4
法令留保事務以外	24	1,566	938	628
府県事務とするもの	204	2,783	0	2,783
「政令指定都市」が行う事務等 （法令上の府県事務）	110	995	0	995
その他	94	1,788	0	1,788
総係的管理経費	5	3,440	1,918	1,522
財調基金充当分	—	0	△224	224
合計	237	11,964	6,803	5,161
大都市一般財源		10,699	10,246	452
所要額－大都市一般財源		1,265	△3,443	4,709



※「項目」と「事務数」は、区案で分類

※「一般財源所要額」は、都が行う「大都市事務」の経費

（注）大都市事務＝特別区の区域において市町村財源を充当する事務

都の主張の要点

自治法は、大都市事務の範囲や財源の使途を具体的に規定していない。特別区の区域の膨大な行政需要や税収の大きさ等を考えると、都が行う大都市事務の範囲は、「一般的に市町村が処理する事務」に限定されず、少なくとも政令指定都市の事務を含む。政令指定都市は、市の財源で賄っている。

区の主張の要点

自治法は、都の事務を「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」に区分して規定している。「一般的に市町村が処理する事務」の一部を都が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り、都が行う大都市事務の範囲は限定される。政令指定都市の事務は、指定がない限り「府県事務」であり、府県財源を充てるべきである。都の府県財源は、それを賄う規模を持っている。

◇主要5課題協議の決着を目指し、都議会、区議会を巻き込みつつ、区長会正副会長と都副知事の直接交渉等を重ねた結果、都区のあり方検討で仕切り直しをすることに

- ・ 新たな検討組織を設け、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度等、今後の都区のあり方について根本的、発展的に検討
- ・ その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理
- ・ 配分割合は、暫定的に決着

(H19～ 三位一体改革の影響(2%)及び都補助振替(1%)を反映させ52%⇒55%に)

(参考) H18. 1. 31 都区協議会でのとりまとめ

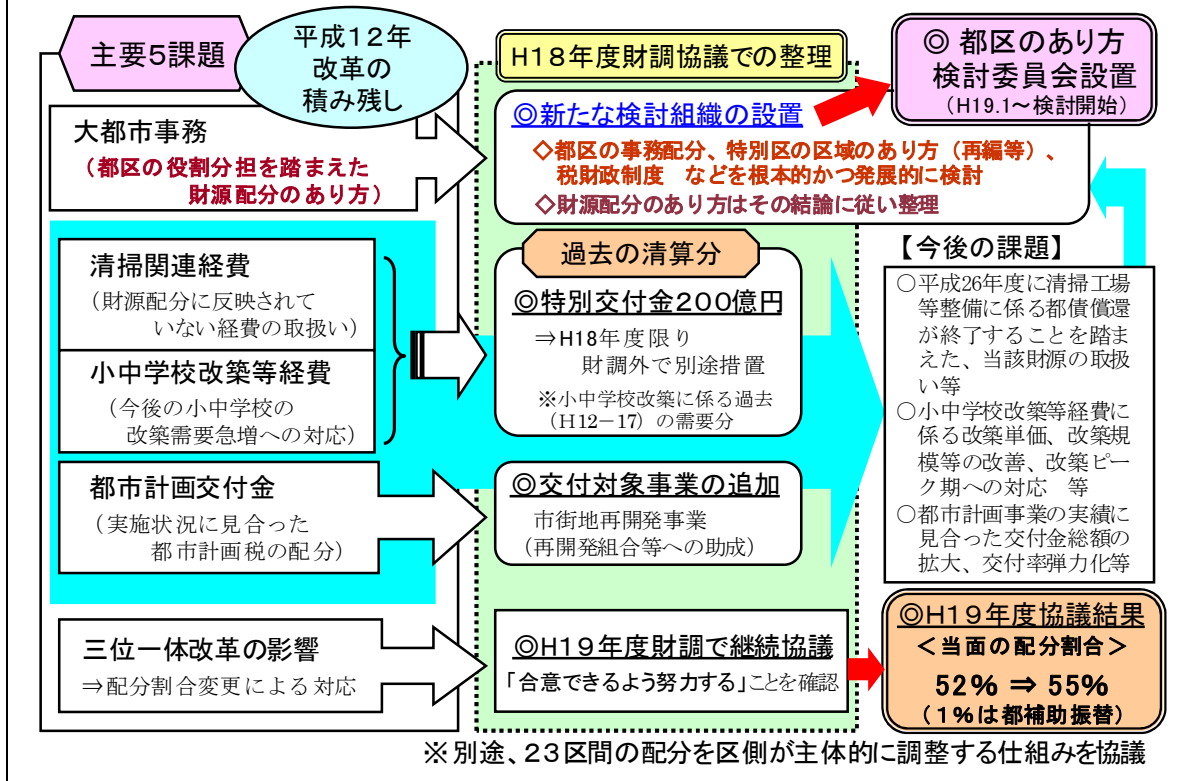
- 1 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。
都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。
- 2 平成18年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に200億円（注：小中学校改築に係る過去（H12-17）の需要分）の特別交付金を平成18年度に限り設ける。
特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。
- 3 「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の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。

(参考) 平成19年都区財政調整方針 H19. 1. 31 都区協議会

- 1 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を2%アップすることとする。
- 2 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を1%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。

※このほか、交付金総額に対する特別交付金の割合を2%から5%に変更

都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図



◇都区のあり方検討委員会・同幹事会が検討を開始 (H19.1~) (現在協議は凍結状態)

○配分割合の変更については、一定の変更事由がある場合に限定することで合意

平成12年改革時に、「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られる場合に変更する」との合意(H12.3.28都区協議会「都区制度改革実施大綱」)を行い、以後、区側は、変更事由に該当する状況の有無を確認しながら毎年の協議を実施

- ・平成12年度 44→52% (清掃事業の移管ほか)
- ・平成19年度 52→55% (三位一体改革の影響2%、都補助事業の区自主事業化1%)
- ・令和2年度 55→55.1%

(区立児童相談所に係る特例的対応 ※令和4年度に改めて協議)

(参考) 令和2年度都区財政調整方針 R2.1.28 都区協議会

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。

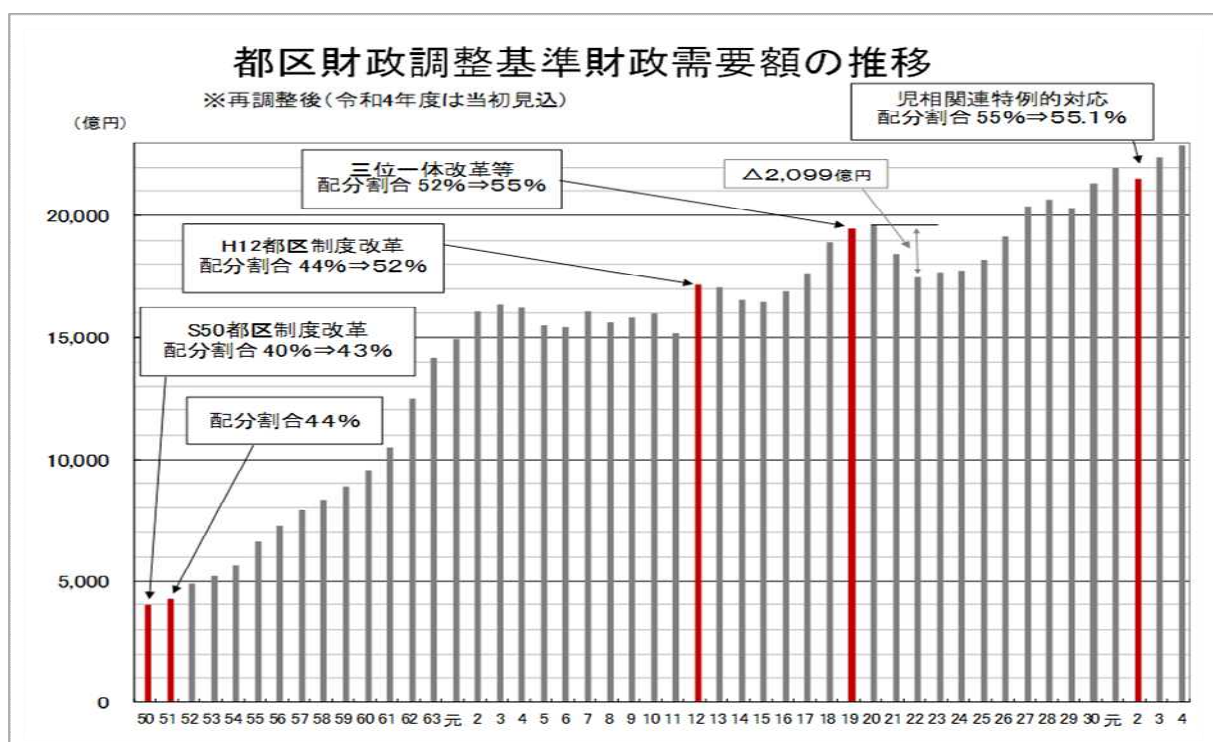
しかしながら、配分割合に関しては、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、今回、特例的に対応として、特別区の配分割合を令和2年度から0.1%増やし、55.1%とする。

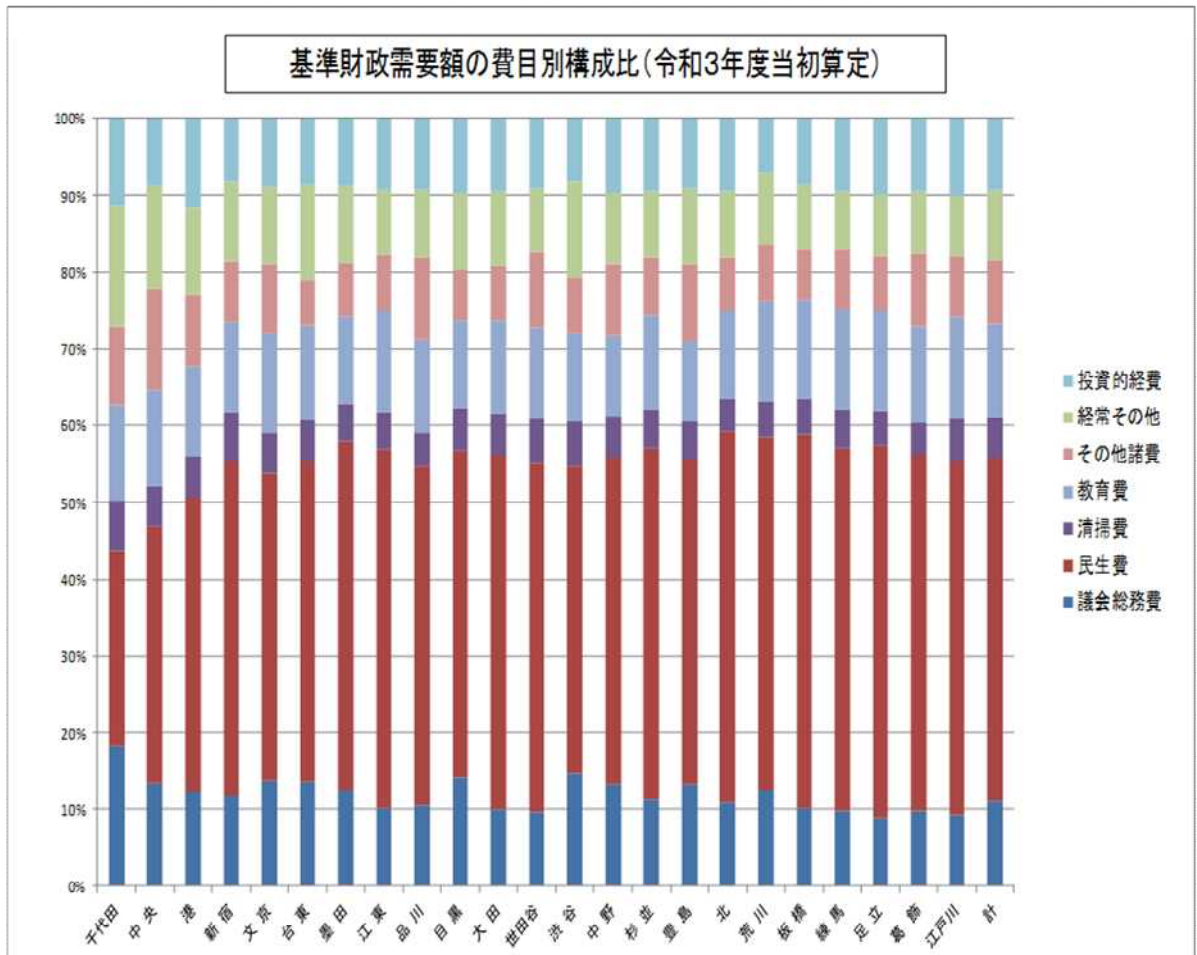
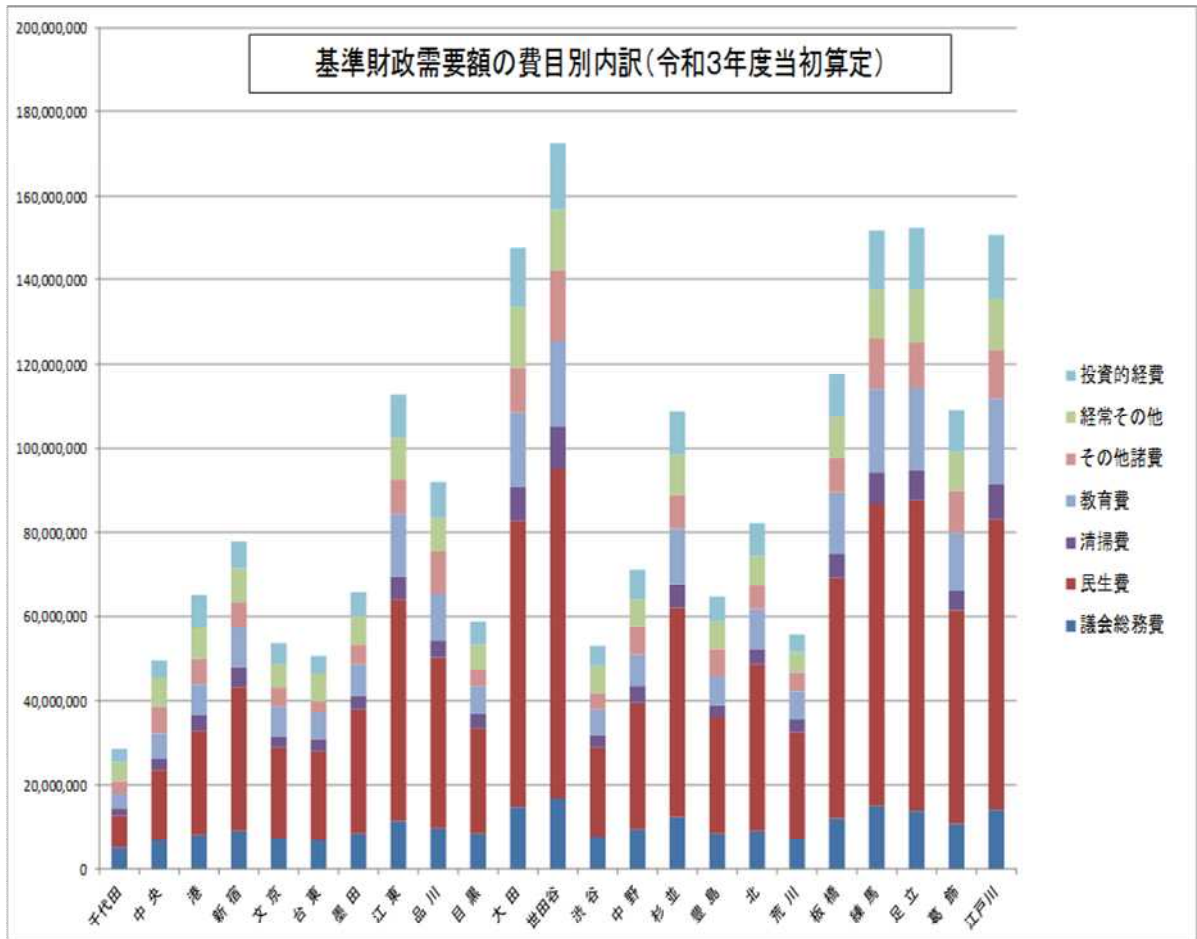
今回の特例的に対応により変更した分も含め、令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとする。

4 特別区間配分

- 特別区間の財政調整については、昭和 50 年制度改革時に、地方交付税の算定方法に準じた客観的・自動的算定を旨とする単位費用方式を基本とした改正を行って以降、毎年協議の中で、時々課題の整理と合わせて、基準財政需要額の算定方法の改善合理化を進めてきている状況
- 都区間の財源配分を行った後の区側の財源の配分については、特別区間の自主的な調整を基本に整理すべきとするのが特別区の主張であり、23 区間の意見調整を行いながら都との協議に対応
- 都区財政調整の需要算定は、各特別区の個々の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、特別区の区域における合理的でかつ妥当な水準におけるいわば「あるべき需要」として算定される必要。しかし、特別区の実態からかけ離れた算定内容であって良いという趣旨ではなく、あくまでも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組み立てられるべき。
- 財調においては、構造上、交付税の範囲を超える捕捉が必要。
 - ①基準税率 85%と 75%の差 10%は、交付税上は自主財源事業の範囲であるが、財調上は需要額として算定する必要がある。
 - ②調整三税の一定割合分については、財調を通じて各区に配分するものであるため、交付税上の 25%の自主財源分についても、財調上の需要額としてカウントする必要がある。
 - ③交付税算定上の財源超過額は、自主財源事業の範囲となるが、財調上は特別区の配分割合を 23 区に配分するために、需要額としてカウントする必要がある。

5 特別区財政調整交付金の算定状況





6 都区財政調整協議の実際

○令和4年度都区財政調整に関する協議結果のポイント

◇新型コロナウイルス感染症による内外経済への影響など、見通しが難しい状況の中での協議

基準財政収入額 1兆2,335億円（前年度比 208億円増 1.3%）

基準財政需要額 2兆2,874億円（前年度比 1,448億円増 6.8%）

交付金の総額 1兆1,093億円（前年度比 1,306億円増 13.3%）

◇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せず

◇既算定経費の全般的な検証により、35人学級への対応や耐震診断支援等事業費など区側の自主的な調整結果を相当程度反映

（新規10、算定充実7、見直し3、算定方法改善等6、その他3）

◇特別交付金及び都市計画交付金のあり方については、協議不調

○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

（令和2年度の算定）

配分割合 0.1%分 1,841百万円

児童相談所関連需要算定額 4,863百万円

※児童相談所設置区と設置予定区（令和8年度予定まで）

◇令和2年度 世田谷区、江戸川区（4月）、荒川区（7月）

◇令和3年度 港区（4月）

◇令和4年度 中野区（4月）、板橋区（7月）、豊島区（2月）

◇令和5年度 葛飾区（10月）

◇令和6年度 品川区（10月）

◇令和7年度 文京区

◇令和8年度 北区、杉並区

7 都区財政調整制度をめぐる議論

(1) 都区財政調整制度の課題

- 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
⇒都区のあり方検討の結果で整理
- 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
- 都区双方の都市計画事業の実施状況に見合う都市計画交付金の拡充
- 特別交付金の割合の縮減と算定ルールの明確化
- 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
- 調整税の政策税制に係る協議ルールの確立
- 調整税について一般の市町村が採りうる減収対策に見合う対応策の整備等

(2) 特別区制度調査会での検討

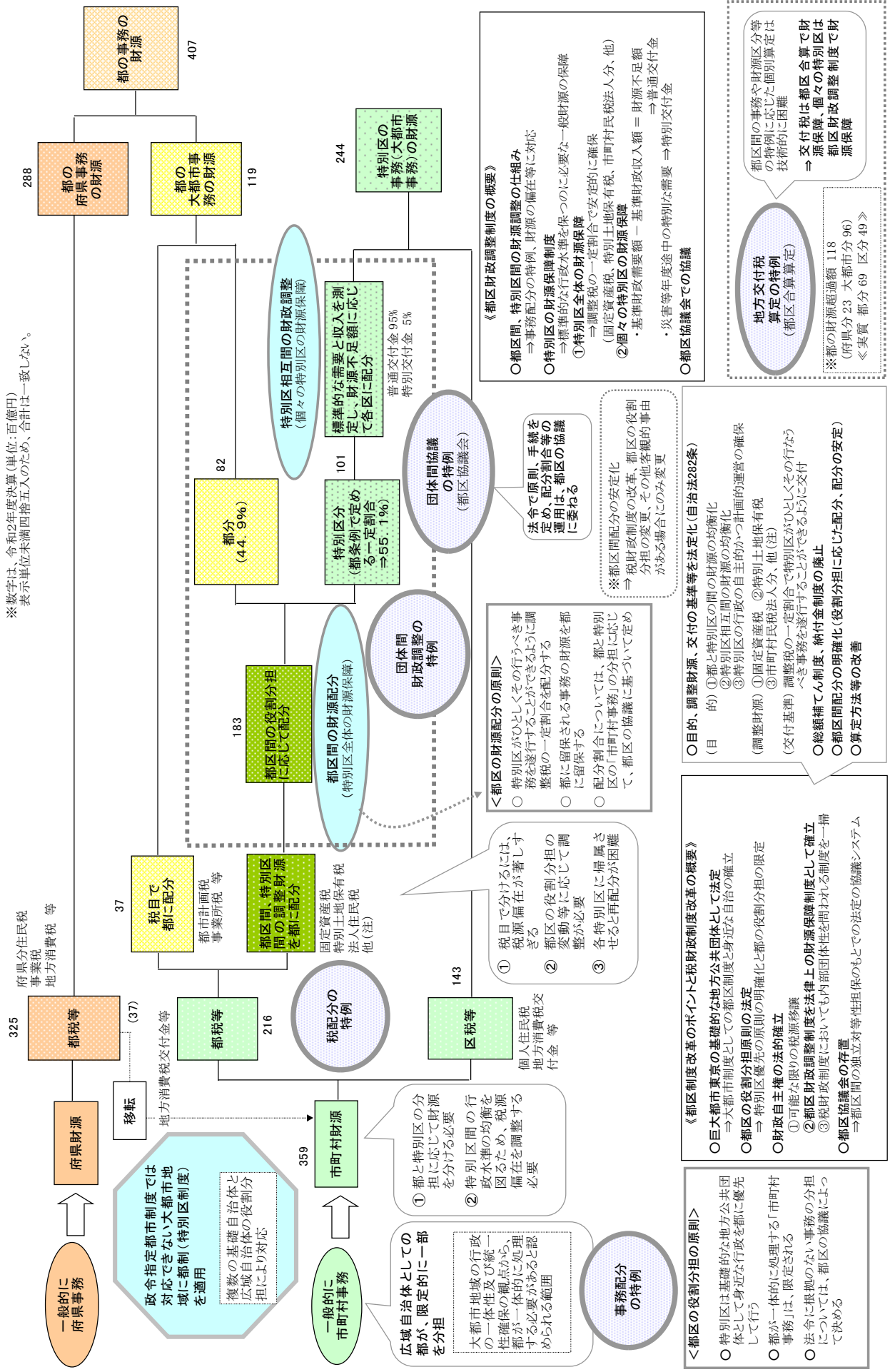
- 調査会は、都区の協議に解決を委ねる現行制度の限界を乗り越える制度を提案
⇒都は府県に純化、基礎自治体の領域は共同処理や財政調整を基礎自治体連合で行うことも含め全て特別区(東京〇〇市)が担う
⇒「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能にする制度

(3) 地方制度調査会での検討

- 第30次地方制度調査会は、特別区制度の他地域への適用についての留意点の中で、税源配分及び財政調整について、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との認識を示し、都区制度の財源配分原則を改めて確認(特別区の財源を保障すれば足りるとする都の主張と対照的)

都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要

※ 数字は、令和2年度決算(単位:百億円)
表示単位未満四捨五入のため、合計は一致しない。



《都区財政調整制度の概要》

- 都区間、特別区間の財源調整の仕組み
→ 事務配分の特例、財源の偏在等に対し
- 特別区の財源保障制度
→ 標準的な行政水準を保つのに必要な一般財源の保障
① 調整税の一定割合で安定的に確保
(固定資産税、特別土地保有税、市町村民税法人分、他)
② 個々の特別区の財源保障
・ 基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 財源不足額
・ 災害等年度途中の特別な需要 → 特別交付金
- 都区協議会での協議

地方交付税算定の特別(都区合算算定)
 都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定は技術的に困難
 ⇒ 交付税は、都区合算で財源保障、個々の特別区は都区財政調整制度で財源保障

※ 都の財源超過額 118 (府県分 23 大都市分 96)
 ※ 美買 都分 69 区分 49

《都区間の役割分担の特例》

＜都区の役割分担の原則＞

- 特別区がひとくその行うべき事務を遂行することができるように調整税の一定割合を配分する
- 都に留保される
- 配分割合については、都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定め

法で原則、手続を定め、配分割合等の運用は、都区の協議に委ねる
 ※ 都区間配分の安定化
 ⇒ 税財政制度の改革、都区の役割分担の変更、その他客観的事由がある場合にのみ変更

《都区制度改革のポイントと税財政制度改革の概要》

- 巨大都市東京の基礎的な地方公共団体として法定
- 大都市制度としての都区制度と身近な自治の確立
- 都区の役割分担原則の法定
⇒ 特別区優先の原則の明確化と都の役割分担の限定
- 財政自主権の法的確立
① 可能な限りの税源移譲
② 都区財政調整制度を法律上の財源保障制度として確立
③ 税財政制度においても内部団体性を問われる制度を一つ
- 都区協議会の存続
⇒ 都区間の独立対等性担保のもとでの法定の協議システム

目的、調整税、交付の基準等を法定化(自治法282条)
 (目的) ① 都と特別区間の財源の均衡化
 ② 特別区相互間の財源の均衡化
 ③ 特別区の行政の自主的かつ計画的運営の確保
 (調整税) ① 固定資産税 ② 特別土地保有税
 (交付基準) ① 調整税の一定割合で特別区がひとくその行なうべき事務を遂行することができるように交付
 ○ 総額補てん制度、納付金制度の廃止
 ○ 都区間配分の明確化(役割分担)に応じた配分、配分の安定)
 ○ 算定方法等の改善

《都区間の役割分担の特例》

＜都区の役割分担の原則＞

- 特別区がひとくその行うべき事務を遂行することができるように調整税の一定割合を配分する
- 都に留保される
- 配分割合については、都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定め

税目で分けるには、税源偏在が著しすぎる
 ① 都区の役割分担の調整等に応じて調整が必要
 ② 各特別区に帰属させるべき再配分が困難

《都区間の役割分担の特例》

＜都区の役割分担の原則＞

- 特別区は基礎的な地方公共団体として法定
- 大都市制度としての都区制度と身近な自治の確立
- 都区の役割分担原則の法定
⇒ 特別区優先の原則の明確化と都の役割分担の限定
- 財政自主権の法的確立
① 可能な限りの税源移譲
② 都区財政調整制度を法律上の財源保障制度として確立
③ 税財政制度においても内部団体性を問われる制度を一つ
- 都区協議会の存続
⇒ 都区間の独立対等性担保のもとでの法定の協議システム

(注) (令和2)法人 事業税交付対象額、(令和3~8)固定資産税減収補填特別交付金