

都区財政調整制度雑感

柴 田 護

(一)

長い懸案であつた東京都の特別区に対する事務移譲が実現されこれに伴い昭和四十年年度において約五〇億円の財源が都から特別区に移動することとなり、税制において特別区の自主性が強化されるとともに都区の財政調整制度について全面的な改正が行なわれた。旧来の主張と立場に立つて考へるならば、人それぞれによつて、なお、言い分や不満があるであろう、しかし物事はすべて一挙に片づくものではない。新しい制度を早く軌道に乗せ、その趣旨を實現して、制度改正の意義を、行政事務の執行と財政運営の實際を通じて明らかにすることこそが、現在最も必要なことである。長年問題とされ、また、事務移譲論を促進せしめた一つの原因とも考へられる都区財政調整制度についても、そのような意味から一日も早く新制度の円満な施行が確保されることを希求して已まないものである。

都区の財政調整制度は昭和二十七年以来厳存した。しかしその施行の実態は残念ながら法令の趣旨からいへば、必ずしも合理的なものであつたといえない。制度そのものに問題があつたことにも原因はあるであろうがその基準財政需要額の算定は法律の趣旨をはずれ勝ちであつたしまた納付金を納めるべき特別区がその義務を履行せず、他の特別区や都に対し種々の迷惑をかけてきた。このような態度は都政および区政に対する住民の信頼をどれ程傷つけてきたかは想像に難くない。新制度の施行に当つては先ずいやしくも、法令の定めにかかわらずこれに背反するが如き行動がないように厳に襟を正すことが肝要であろう。

(一)

一般に交通や通信が発達してくれば住民の間における行政水準均等化の要請と、租税負担均衡化の要請が強くなつて来ることは、自然の理である。今日地域格差の是正が叫ばれ、住民税負担の合理化が叫ばれた一、二年前、市町村民税の課税方式の統合が主張せられ実現せられてきたのも、このような一般的傾向を背景とするものである。殊に東京都の特別区のように、相互の境界も必ずしも分明でない程一体化の著しい所において、この要請が極めて強いものになることは、また、当然である。だからこそ、その財政制度は特殊な構造を有ち、特別区相互間における財源調整制度は、特別の形をとることになるのである。

しかし、このことと、事務をできるだけ特別区に移譲するということとは、若干その局面を異にしよう。私個人は、漸て特別区の再編成、いふなればその統廃合の時期が来ると思うし、更に大幅な事務移譲——都政の合理化という観点からは必要であると思う。——が実現されるためには、そしてまた、特別区政の自主性を強化するためには、その前進として考えられるべきものと思うが、如何なる状況にもあれ、財源の偏在という事実が厳存する以上は、財政調整制度の存在は、必要悪としてさけることのできないものであろう。それだけ都区財政調整制度においてもその基準財政需要額の算定方法をおおむね地方交付税制度に準じて定めるべきものとされているのも、同様の理由に基づくものである。否その本来の趣旨からいえば“おおむね準ずる”のではなくして“準ず”べきものであるが今日までにおける都区財政調整制度運用の実態は余りにも地方交付税制度のそれから遠ざかり今ここで一挙に、地方交付税における算定方法の水準にまで到達することは、実際問題として困難であると考えられ、この困難を無視して法律的規制を強行することは、かえつて特別区の財政運営に大きい混乱を生ぜしめるおそれがあるので新しい政令においては、“おおむね準ずる算定方式”によつて算定するものとされている。このことは、もとより、従来のルーズな運営

を是とするものではなく、——従来は、政令の規定において準ずることとされながら、実際は、相当に異つた算定方式がとられている。——あくまで、法令に則つた運営を求めながら、将来の改善を期待しているのに外ならない。特別区の自主性を尊重しつつ財政調整の目的を達成するためには、特別区の財政運営の実態がことの善悪を問わずそのまま基準財政需要額の算定に反映することは極力避けなければならないからである。したがつて、都当局はもちろん、特別区の関係者は、そのような趣旨に基づいて、財政運営の合理化に努めるとともに、この制度の更に合理的な発展に努力を惜しんではなるまい。

(三)

旧政令の規定に比べて、新政令においては財政調整制度の大綱が比較的詳細に規定されている。都と特別区、特別区相互間における財政関係の正常化は、従来この制度のほとんどを条例に委せていたことにも起因していることにかんがみ、制度の大綱は、法令によつて定めるべきことが、国としての責任を明らかにする所以であるということに基づく。法律が、旧法と異り、財政調整について自治大臣に対する報告義務を課し、自治大臣に対して、助言勧告の権能を認めたことは、(地方自治法第二百八十二条第二項第三項)何れも、都と特別区、特別区相互間における財源調整についての国の関心と責任とを明らかにしたものである。もちろんそのことは、自治行政に対する権力的干渉を意味するものではなく、都政および特別区政のよりよき発展を期待し希求するが故による関心と責任であることは論ずるまでもない。

(四)

新しい財源調整制度においては、二つの特色が認められる。その一は、納付金に関する担保規定が明定せられたことであり、その二は、交付金の総額について、地方交付税方式が明らかにせられるとともに年度間における総額の

調整制度が設けられていることである。前者は旧制度において、最も欠点とされていたものであり、そのような規定の欠缺が、折角の財政調整制度を円滑に運用せしめず、一部特別区における勝手な行動を許したのであつた。新制度は、同時に行なわれた税制の改正により、設けられた特別区たばこ消費税制度を活用して、このような場合における担保規定とした。すなわち、施行令第二百十條の十四は、「都は、前項の納付金が納付されない場合において必要がある」と認めるときは、地方税法第七百三十六條第六項の規定により特別区に払い込むものとされている特別区たばこ消費税に係る徴収金を当該納付金に充てることができる」と規定する。一の相殺規定であるが、本来このような規定が実行せられることは好ましいものではない。したがつて、政令の規定においては、「必要があると認める場合」と限定をしているのであるが、制度の趣旨からいうならば、いわば伝家の宝刀たるべきものである。都当局としても、軽々に発動すべきものではないことはいふまでもないが、特別区自体においても、このような宝刀を抜かしめるような事態を発生せしめないよう充分注意する必要があるであらう。否むしろ、そのような事態を招来すること自体が、すでに恥辱であると考えるべきであらう。本来自治といい自主性というものは責任を伴うものである。責任なきとこそすでに自治を主張する権利はないと考えるべきであらう。正当の理由もなく法令による義務を履行しないということは、正にそのような事態であると考えるのである。

第二点の問題は、地方交付税制度自体においても問題とせられ、その制度的な確立が望まれておりながら、問題が解決せずに今日に至り、その都度立法措置によつて措置せられてきているものであるが、都区の財政調整制度においては、新政令第二百十條の十五において、このことが明記せられ、所謂年度間の調整規定が設けられた。旧制度に比して大きい進歩であり、その円滑な運用が期待せられるところである。

(五)

以上新しい都区財政調整制度について、若干の感想を述べてみた。新しい制度は、すでに述べたように、決して理想的なものではない。しかし、それは、理想への前進の第一歩であり、旧制度に比較して数々の進歩がみられるということができよう。しかし、制度はその価値をその運用に托するものであり、如何によい制度であつても運用よろしからざれば、その生命は死んでしまう。関係者の一段の努力が望まれて已まない。

それとともに、そのことは、また、特別区財政の運営にも繋るものである。基準財政需要額の算定について、より合理的たらしめるより一層の努力が肝要であることはいうまでもないが、特別区の財政運営が合理的でない結果、相互に大きい格差ができてくることは、また問題である。特別区の財政事情は、昭和三十九年度までは何れも黒字の收支であり決して悪くはないが、その財政運営については、批判や意見が少くない。財政収支が赤字でないということ、財政運営が合理的であるということは全く別問題である。住民は、福祉の還元をこそ庶幾して租税を納付しているのであつて、管理経費の増加を希求しているものではない。特別区の租税の増加は、その租税の効率的な使用を更に要請するであろうし、そのことが前提となつてはじめて、新しい財政調整制度の趣旨が生かされるのである。

(自治省財政局長)