

日 時 平成19年7月27日、8月3日、8月8日

場 所 東京区政会館20階会議室

特別区議会議員講演会（平成19年度第1回）

「都区財政調整制度」

講 演 録

講師：特別区長会事務局次長 志賀徳壽

財団法人特別区協議会

目 次

	頁
講 演 録	1
1 はじめに	1
2 都区財政調整は何故必要か — 大都市としての一体性と著しい税源偏在 —	2
3 都区制度の変遷と平成12年改革 — 改革の集大成と主要5課題の決着 —	7
4 都区財政調整制度と算定方法の概要	19
5 都区財政調整制度をめぐる課題 — 都区のあり方検討と諸改革 —	25
質疑応答等（概要）	38
参 考 資 料	50
・ 基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例	50
・ 平成19年度 都区財政調整方針	51
・ 平成19年度 都区財政調整（当初フレーム）	52
・ 都区財政調整制度の規定状況（要旨）	53
・ 特別区に関する財政制度上の特例措置	54
・ 都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要	55

この講演録は、平成19年8月3日に行われた講演の内容を集録したものです。

1 はじめに

ご紹介をいただきました、特別区長会事務局次長の志賀でございます。どうぞよろしくお願いいたしますします。

本日は、都区財政調整制度についてということでお話をさせていただくことになりました。本来事務局の立場で講師をやるというのは僭越でございますけれども、平成12年の制度改革に向けての議論、あるいは主要5課題と言われるものの都区協議、そういう経緯の中でこれまで事務局を担当してまいりました。また、現在進められております都区のあり方に関する検討につきましても、事務局を務めさせていただいておりますので、そういう立場で経験したことをご披露申し上げることで、何か少しでもご参考にしていただけるのではないかとということで、お話をさせていただきたいと思っております。

事前のご案内の中で触れさせていただいておりますように、今日は、財調制度の仕組み、あるいは主要5課題の合意内容、それから、今後の課題といったようなことについて、かなり幅広く盛りだくさんの内容をお話しさせていただくこととなります。一つ一つ丁寧に説明する時間がございませんので、かなりはしょった説明になろうかと思っておりますけれども、本日、ご覧いただけますように、資料についてはできる限り工夫をいたしまして、要点を整理させていただきましたので、今日の話の踏まえて、後ほどご覧いただきまして、ご疑問の点等につきましては各区の財政課の方にお聞きいただくなり、あるいは後ほど私どもにお寄せいただくなりしていただければと思っております。

ご案内の中では、わかりやすくということで書いてございますけれども、財調制度をわかりやすくお話しするというのは非常に至難の問題でございます、その辺についてはご容赦をいただければと思っております。

今日はパワーポイントを使ってお話を進めさせていただきますけれども、会場の都合で、特に後ろの方の方には大変見にくいかと思います。申しわけございません。お手元の資料の順番で展開してまいりますので、あわせてご覧をいただきながら、お聞き取りいただければと思っております。

私たち区長会事務局については、もとより区長会の統一見解を申し上げるというような立場ではございません。23区の区長さん方、それぞれご認識をお持ちでございます、特別区の現状についてどう考えるかということについてもこれからどうあるべきかということについても、さまざまでございます。これから都区のあり方の検討の中で区長さん方がいろいろ議論されて、一定の方向を出していかれるのだろうと思っております。

特に都区財政調整制度をめぐるしましては、各区それぞれの事情がございまして、区長さんばかりではなく、各区それぞれの中においてもさまざまな議論があるところかと思っております。そういう意味

でなかなか統一的な説明はできないというのが実情でございます、この後、私が申し上げる内容は、あるいは日ごろお考えのことから比べてお耳障りなことも申し上げることになるかもしれませんが、今日は講師という立場で、少し自由なお話をさせていただくことをお許しいただきまして、そういう見方もあるんだということで、今後の議論の参考にしていただければと思っております。

今日、お話しする内容ですけれども、1つは、都区財政調整というのはなぜ必要かということについてお話をします。

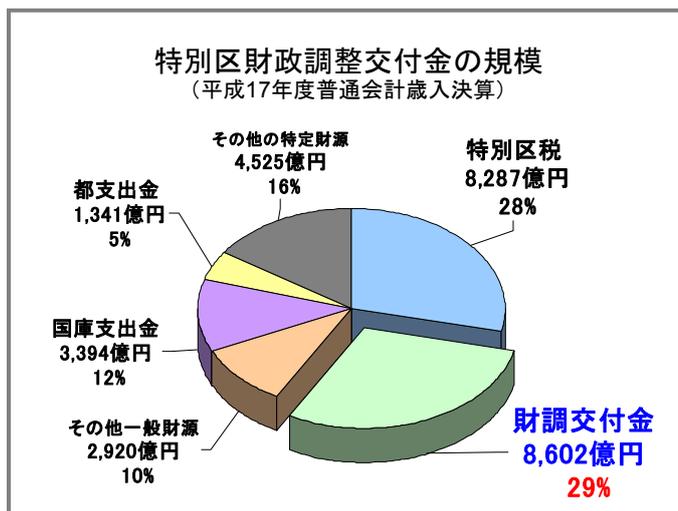
2番目に、都区制度の変遷と平成12年の改革の経緯をお話しさせていただきます。

それから、財調について具体的にどのような算定で行われるのかということ、最後に、財調制度をめぐる課題ということをお話しさせていただく予定でございます。

2 都区財政調整は何故必要か ―大都市としての一体性と著しい税源偏在―

まず、都区財政調整はなぜ必要かというところからお話を始めたいと思います。

特別区財政調整交付金の規模ということをご改めにご覧いただきますと、平成17年度の普通会計の歳入決算で、23区トータルで2兆9,069億円ということで、かなり大きな規模でございます。そのうちの3割を財調交付金が占めておりまして、区の基幹税であります特別区税よりも多い規模でございます。区によってはこの比率が0.3%というような区から、45.9%という非常に大きな区もあり、さまざまございまして、なぜそのようなことになっているのかということもこれからご覧いただくということでございます。



(都区財政調整制度の存在理由)

都区財政調整制度がなぜ存在しなければいけないのかということについて、どのように説明されているかということをご覧いただきたいと思います。まず、全体としては、大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要であるというのが基本でございます。

都区財政調整制度の存在理由

- 大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要
- 都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要
⇒ 都と特別区の財源配分機能
- 特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要
⇒ 特別区の財源保障機能、財源調整機能

財源保障ということについては、地方交付税制度というのがあるのはご案内かと思いますが、地方交付税については全国津々浦々の都道府県、あるいは市町村の一つ一つについて計算をして、財源保障するという制度ですけれども、この地方交付税の制度というのは、特別区は適用の対象になっておりません。東京都と特別区23区を合算して東京都に適用するということになっております。それを都区財政調整制度を通じて23区に対して財源保障するという組立てになっているわけです。

この中身ですけれども、一つは、都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要であるということがございます。

もう一つは、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要であるということで、特別区の財源保障、あるいは特別区間の財源調整を行うことが必要である。このような組立てでございます。

通常の府県と市町村との関係では、それぞれ役割が重なる部分がありますが、少なくとも財源的には税と交付税で措置をされておりまして、全く切り離されております。府県から市町村に対する補助金を交付するかどうかというような程度のことでございます。

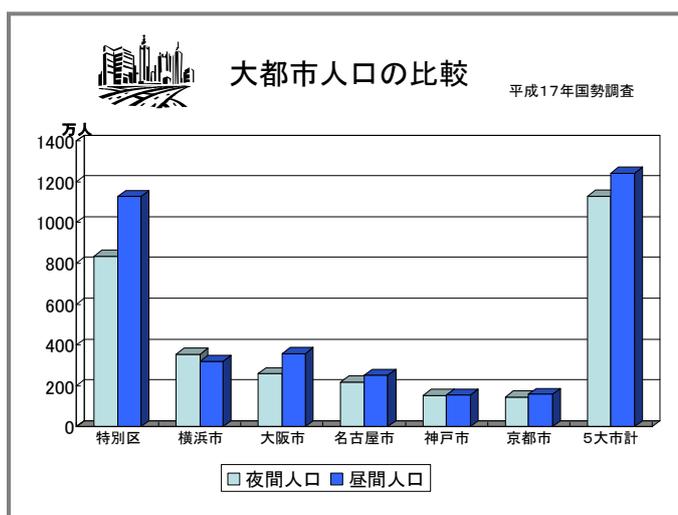
しかし、特別区の場合には、まず都と区の間で財源の調整をし、それから23区の間で財政の調整をするということですので、かなり特異な仕組みになっています。

キーワードとしては、「大都市としての一体性」ということと、「著しい税源偏在」という、この二点でございます。以下、その状況をご覧いただきたいと思っております。

(大都市としての一体性)

まず、大都市人口の比較ということですが、これは特別区と、かつてから5大市と言われている大都市とを比較したグラフでございます。

特別区の区域というのは非常に大きな規模を持った大都市地域でございまして、ご覧いただきますように、この右側の棒グラフが昼間人口ということなのですが、昼間人口をご覧いただきますと、5大市と



言われるものすべてを合計したものに等しいほどの規模をこの一つの大都市地域で持っております。したがって、大都市地域ということからすれば、ほかと同じように、例えば「東京市」というようなことがあり得るわけですが、これだけの巨大な規模ですと、単一の基礎自治体が担う

には大き過ぎるというようなこともございまして、ここに都区制度が成立する一つの大きな条件があるということでございます。

特別区の区域がどのような形で変遷してきたのかといいますと、明治11年に「郡区町村編制法」という自治制度のはしりができまして、その時には、東京府の区域に15区6郡ということで整理をされ、スタートをしております。

明治21年に15区の区域をもって「東京市」が設置されましたけれども、この時までの東京府というのは、今の23区の区域に近い姿でございます。多摩の地域が入ったのは明治26年でございます、ここから今の東京都の姿に近づいているということでございます。

途中、大正11年に東京都市計画区域が公告されました。これが現在の特別区の区域でございます、東京府の中の東京市の周辺部を含めた地域で都市計画を定めたということでございます。

昭和7年には隣接部分を東京市に編入しまして、「大東京市」というような形で発足した時に、今の23区の原型ができています。

昭和18年、戦時体制の中央集権という最たるもので、「東京都制」が施行されました。この時東京府と東京市をともに廃止し、それから、35区という、今の特別区の原型の部分と、都内の市町村もあわせて、東京都の内部団体としました。

戦後、昭和22年に自治制度がスタートする時に、特別区は人口10万から30万人を基準に再編することになりまして、22区になり、8月からは練馬区が独立して、23区になりました。これが今日の23区の出発点でございます。この年にできた地方自治法の中で、都の区は特別区とするということでスタートしたということでございます。

大正11年の都市計画区域が一つの大きなターニングポイントでございます、今ご覧いただいておりますのは、「東京都市計画道路網圖」ということで、大正11年4月に公告された都市計画区域の街路図でございます。特別区の区域はこのように一体のものとして計画されまして、形づくられ

23区域の変遷	
明治11年 (1878年)	「郡区町村編制法」制定 ⇒東京府区域に15区6郡
明治21年 (1888年)	「市制町村制」制定 ⇒15区の区域をもって「東京市」を設置 ⇒6郡の389町村を85町村に合併(明治の大合併)
明治26年 (1893年)	神奈川県から西・南・北多摩の3郡を東京府に編入
大正11年 (1922年)	東京都市計画区域(内閣総理大臣認可)公告 (=現在の特別区の区域)
昭和7年 (1932年)	隣接の5郡82町村を東京市に編入し、20区を新設 ⇒ほぼ旧東京府の区域に35区の「大東京市」が発足
昭和18年 (1943年)	「東京都制」施行(←東京府と東京市を廃止) ⇒35区&都内市町村は東京都の内部的下級組織
昭和22年 (1947年)	人口10万~30万人を基準に35区を22区に再編(8月から23区) 「地方自治法」制定 ⇒ 都の区は「特別区」となる

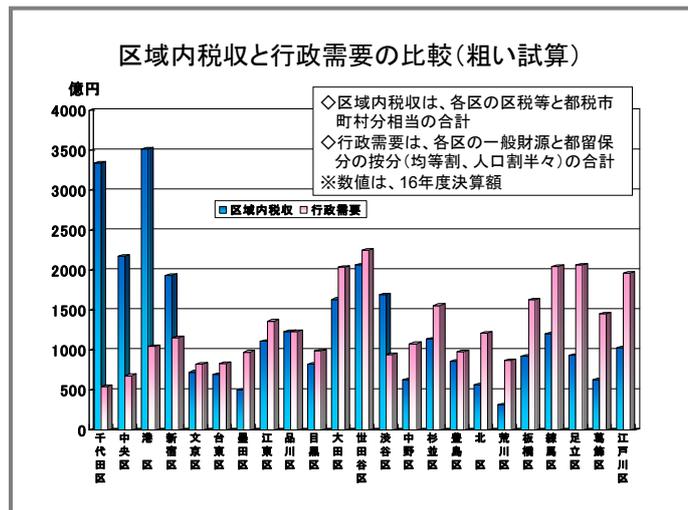


てきたわけでございます、この時以降、都市構造として、一つの大都市地域としてつくられてきたわけです。

(著しい税源偏在)

もう一つのキーワードであります「著しい税源偏在」ということについて、次にご覧いただきたいと思えます。

大都市地域として一つの計画が行われてきたということもございまして、個々の区毎に比較してみますと、税源が非常に偏って出てくるということがございます。ご覧いただいておりますグラフは、地域内の税収がどれぐらいあるかということと、地域内の行政需要はどれぐらいあるかということと、ごく粗く試算をしたものでございます。



棒グラフが2本ありまして、左側の方は地域内の税収でございます。これは現在、特別区が徴収している特別区税等と、それから、東京都が徴収している税を、都税事務所ごとに整理をし直して、それを足し上げると区域内の市町村税収がどれぐらいあるかということになってくるんですけども、それをあらわしたものでございます。

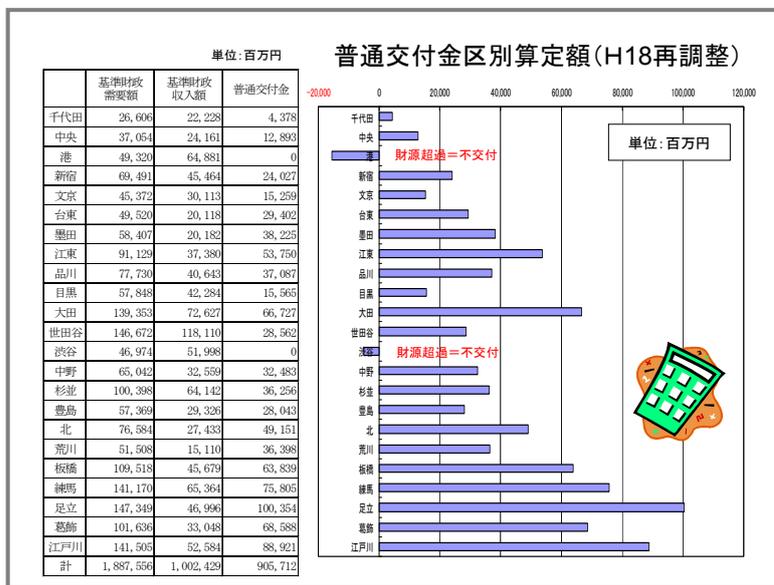
右側の赤い棒グラフにつきましては、行政需要の推計ということでございまして、一般財源に対応すべき需要がどれぐらいあるかということと、各区で持っております区税と、財調交付金を足しまして、さらに、東京都が負っている事務が約1兆円ありますが、この1兆円を仮にとということで、半分は23区に均等に配分し、半分は人口割で配ってみたらどういうことになるかということで足し上げたものでございます。

ご覧いただきますように、極めて著しい税源偏在がございまして、片や区域内で予想される需要に比べて膨大な税収がある区、これもとてつもないアンバランスがございまして、片や区域内の税収ではとても行政需要を賄えない区がたくさんあるということでございまして、どうしてこういうふうなことが起こってくるのかということ、一つの大きな大都市地域の中の中心部と周辺部の格差ということでございまして。

例えば大阪市とか横浜市といった大都市については、単一の基礎自治体で運営しておりますので、こういう問題は生じないわけですが、その中身を見れば、大阪市の中心街と周辺街では同じように税収の格差が存在するわけです。

このような税収の偏在をベースにいたしまして、都区財政調整の制度が組み立てられているわけですが、都区財政調整につきましては、これからいろいろお話をいたしますが、税の一部を東京都に留保しておいて、各区の需要と収入を一定の物差しで計算しまして、差し引き不足となる額を交付する、このような制度でございます。

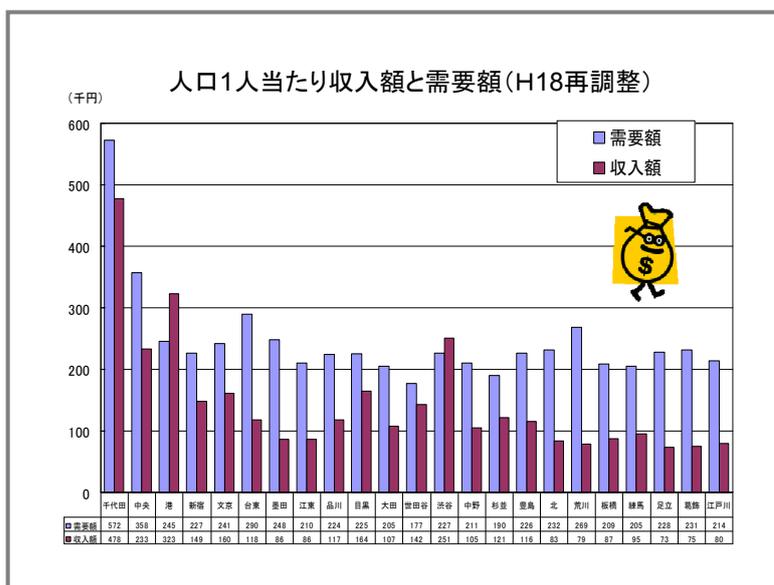
今、平成18年度の普通交付金区別算定額をグラフで見させていただいておりますけれども、需要と収入の差し引きによって各区の交付額が変わってまいります。港区と渋谷区については、計算上は財源超過であるということで、不交付の状態になっております。来週、8月10日の区長会に、平成19年度の当初算定の結果が東京都の方から



示されますけれども、ご案内のとおり、三位一体の改革で、住民税のフラット化が行われました。これがどのように影響してくるのかというのが注目されるところでございます。

これを人口1人当たりの収入額と需要額で比べるとどうなるかというのが、次のグラフです。

1人当たりということにいたしますと、需要額につきましては、千代田区のように人口規模の小さな区は多くなってまいります。逆に、例えば世田谷区のように非常に人口規模の大きいところは少なくなります。これは人口規模が大きくなればそれだけ規模のメリットが出てくるということですが、人口規模の小さなところも、たとえどんなに小さくても、必要な需要は備えていなければいけないということで、どうしてもこのような姿になります。これは地方交付税でも同じようなことになります。逆に言えば、全部、1人当たり、イコールになれば、財調制度というのは機能しなくなるのではないかと考えております。

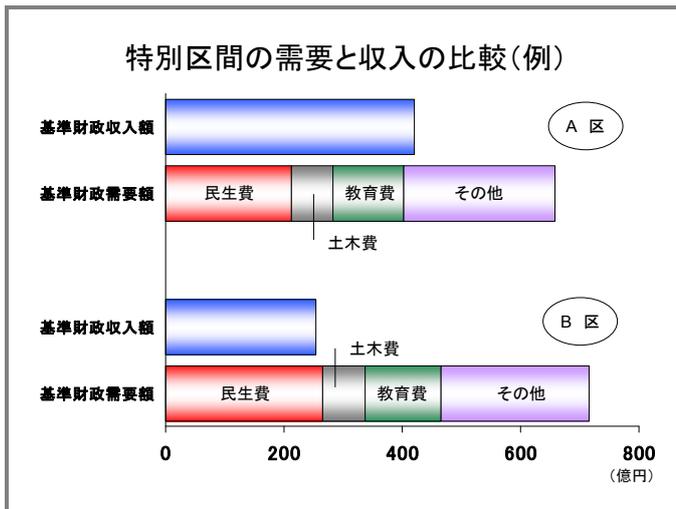


このように状況にあるということでございます。

特別区間の需要と収入の比較をサンプルでご覧いただきたいのですが、需要と収入の比較というのは、単純に収入が少なくても需要が多いということだけではなく、その内訳がどうかということもあわせて見ていく必要があると思うのです。

このA区とB区というのは、ほぼ同じぐらいの人口規模の区を比べたものでございます。人口規模がほぼ同じであれば、ほぼ

同じぐらいの行政需要があるということですが、民生費のウエートがかなり変わっております。その他の経費についてはそれほど差がありません。さらにご覧いただきたいのは、B区については、民生費という、いわば区が最も基礎的に行うべき福祉サービスが自前の収入では賅えないほど少ない収入であるということです。この差額の部分を都区財政調整で埋める形を取りまして、基準財政需要額として、見込まれる分の行政ができるようにしているというのが、財調の今の姿だということでございます。



3 都区制度の変遷と平成12年改革 —改革の集大成と主要5課題の決着—

この後、大きな2番目の、都区制度の変遷と平成12年改革についてご覧いただきたいと思っております。

(都区制度改革の変遷)

都区制度につきましては、昭和22年に特別区が発足してから、数次にわたって変遷してきております。昭和22年に自治法が施行された時には、都区2層制ということでスタートいたしました。特別区はこの時は基礎的な自治体として、ほかの市町村と同様な姿でスタートしたということでございます。しかし、実際には権限の多くは東京都に残されておりまして、都が権限を離さないというようなこともあって、都と区の間での紛争ということが当初からございました。

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、事務の限定列举、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)

財調制度については既にこの時からそのはしりができておりまして、当初、配付税制度というのがございました。これは都税の一部を、課税力とか、財政需要とか、そういう指標に当てはめて計算して、区税に加算して配分するという方式ですけれども、そういうようなことで当初から財調制

度というのはあったということでございます。

途中、税制改正とかありまして、昭和25年には納付金制度というのができました。この納付金制度というのは、各区の需要と収入をはかって、超過する財源を吸い上げて、その財源を足りない区に配分するというので、都税を使わない仕組みでございました。時には納付する方が多くて、東京都にそのまま使われるというようなこともあって、これもいろいろな紛争の種になりましたが、そういう制度がございました。

いろいろ都区の紛争が続きまして、昭和27年に大きな改正がございました。東京都がこの地域の基礎自治体になるというような改正でございます。特別区は都の内部団体だということで、自治権を剥奪されたということです。この時から特別区の悲願の改革がスタートするわけですが、区長公選も廃止されましたし、事務は限定的に列挙されました。それから、東京都が調整権を握るということも、法律上、明確になっております。

昭和28年には、地方交付税の改正にあわせて、平衡交付金制度というのができております。これは昭和25年にできた納付金制度を併用する形になっておりまして、財調の基本的な枠組みが、その後、平成12年の改革が行われるまでの間、ずっと続いていたわけです。

その後、東京がかなり発展してまいりまして、東京都が基礎自治体として事務を担うにはあまりにも膨大になって、東京都の機能が麻痺するということがございまして、昭和39年の法改正で、特別区の権限を拡大するという改革が行われました。この時に福祉事務所等の移管が行われております。また、都が調整をするという前提ではありましたが、区の課税権が認められました。それから、都と区の間協議を円滑にするということで、都区協議会が設置されました。

この改正にあわせまして、財調の中に基本額方式というものが取り入れられております。これは調整税の一定割合は特別区の財源とするということです。それによって特別区の財源を総体として確保するという仕組みができたということでございます。

その後、区の自治権が拡充してまいりまして、さまざまな自治権拡充運動とかも起こってくるのですけれども、そういったことを背景として、昭和49年の法改正によりまして、特別区に「市」並みの自治権を付与するという大きな改正が行われました。この時に区長公選が復活し、人事権も区に戻り、事務配分の原則についても、限定列挙ではなく、原則として市の事務を区が行う、都が行う事務以外は区が行うということが書かれまして、この時に保健所等の移管が行われております。

財調制度につきましても、区の自治権の拡充ということを踏まえまして、特別区の自主的な財政運営を確保するという意味で、財調の趣旨を明確化する、また、具体的に自主財源の強化をする、さらに、財調についてはできるだけ機械的なルール算定ができるようにするというような改正が行われております。

しかし、区が市並みの自治権を付与されたと言いましても、当時これはあくまでも実験であるということで、基礎的自治体の性格としてはあくまで東京都が引き続き担う、東京都が広域と基礎の両方の性格を担うということで、区の性格は従来と変わらないということでした。

区の方は市並みの自治権を付与されて、その後、さまざまな事務に取り組んでまいりわけですが、実力を兼ね備えつつ、特別区が基礎的な地方公共団体として確立していくような方向で、自治権拡充の運動を進めていくこととなります。それを東京都とも合意しあるいは国に持ち込み、国の地方制度調査会の答申とかも出していただいて、ようやく平成10年に施行された自治法の改正によりまして、今日の姿ができたわけです。ここで昭和22年のスタートの時にあった都区2層制というものが復活し、自治法上、明確に特別区は基礎的な地方公共団体となったということになります。

法律の中で都と区の役割分担原則が書かれましたし、財源配分の原則についても明確になった。それを踏まえて清掃等の移管が行われました。また、財調制度につきましても、それまでは法律事項ではなくて政令事項でしたが、法律の中に、目的、財源、あるいは、先ほど出てきた基本額方式、あるいは配分の基準といった、財調制度の基本がすべて書かれました。

この時に、先ほどの経緯の中にあつた納付金の仕組み、これは各区の自主的な財政運営に著しい支障がある、課税自主権を侵害するということで廃止されました。それから、前の制度では、財源が足りない時には東京都が一時補って年度間の調整を行うという、総額補てん主義の制度がございましたけれども、これも廃止されて、都と区は独立・対等の関係になるという改正が行われたわけです。

特別区の区域が大都市の一体性を確保しながら、身近な自治をどのように確保していくかという、ある意味では二律背反の命題をどこでバランスを取るかということで、都区制度改革が変遷してきて、昭和40年の改正以降、身近な自治、つまり特別区の自治を強化する方向で、順次拡充されてきたという歴史をたどったわけですが、この原理を当てはめた時には、平成12年の改革は、いわば集大成された到達点だということで評価をされた改正でした。

(平成12年改革の姿)

平成12年にどのような改革が行われたかということについて、既にご案内だと思いますが、ざっと復習をさせていただきたいと思います。

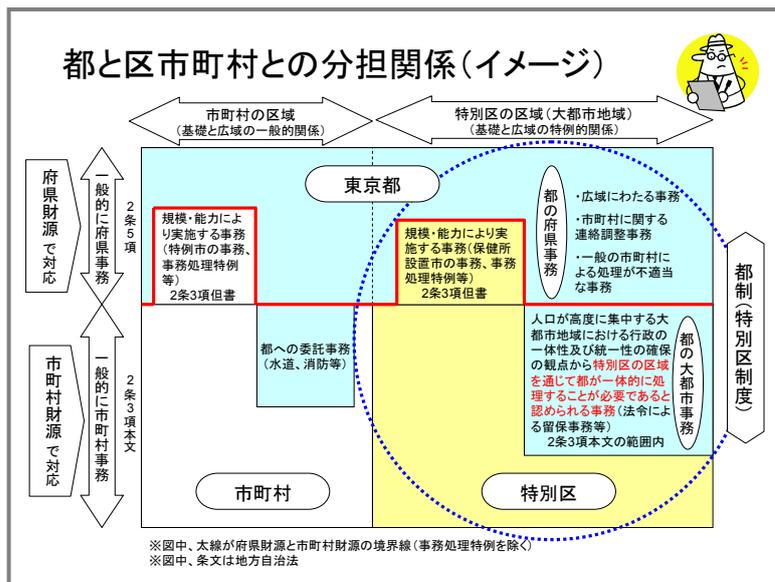
現在の都と区の関係、多摩の市町村との関係と比較をしてみますと、東京都の中には市町村と特別区という2つの仕組みがございます。市町村の区域については、一般的な基礎自治体と広域自治体の関係であり、特別区の区域については、特例的な関係であるということでございます。

東京都が府県事務を担い、市町

村と特別区が市町村事務を担うということ、それぞれに財源が付与されているわけですが、多摩の市町村の方については、一般の市町村と同じように、通常、府県事務である領域の中でも、多摩の市ができて得るものについては担っていくということ、一部、例外がございます。一方、通常、市町村が行っている事務でございますが、水道だとか消防については、現在、特別区の区域で東京都が行っているということもあります。消防については市町村から東京都に委託して処理をしているという関係でございます。しかし、財源的には東京都と市町村とは明確に区別されております。委託費で払ったり、あるいは先ほど申しました交付税とかで財源措置がされているということでございます。

これに対しまして、特別区につきましては、同じように府県事務の領域で、保健所設置市の事務のように、区が担えるものは担っているということもございますけれども、大きく違うのは、市町村事務の領域で、東京都の大都市事務と言われるものが存在するということです。特別区の区域においては、東京都は通常の府県事務のほかに、一般的に市町村事務とされるもののうち、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から特別区の区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務（法令による留保事務等）2条3項本文の範囲内」を処理するというふうに、先ほどの法改正で書かれたわけです。

この「人口が高度に集中する大都市地域」という表現が、まさに特別区の区域のことを指しているわけですが、実は東京都の特別区というふうにはどこにも書いてございません。同じように人口が高度に集中する大都市地域があれば、同じようにこの都区制度を適用するということです。過去の議論の中では似たような都市構造を持っているのは大阪市でございます。大阪市についても都区制度を適用してはどうかというの出たり引っ込んだりしているような状況がございます。いずれにしても、大都市地域の特別な制度であるということが法律上書かれているということでございます。



ます。

もう一つは、市町村事務のうち、東京都が一体的に処理しなければならないものについては都が担うということで、大都市地域における行政の一体性を確保する役割の一端を東京都に担わせるというような特例を設けているということでございます。

いずれにしても、このようなことについては法律の中に書かれましたので、それまでのようにあいまいな関係ではなく、役割分担の原則が明確になったという改革でございました。こういう制度を前提に、都区財政調整につきましても、法律上の規定が明確になったわけでございます。

特別区財政調整交付金に関する規定の中身をご覧いただきたいと思いますが、自治法第282条に、「都は、都と特別区及び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、政令の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」と書かれております。

先ほどなぜ必要かというところでお話ししたと思いますが、「都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化」と書いてございます。そういうようなことが目的だということです。もう一つは、「特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保する」ということで、これが財調交付金を区の一般財源として活用できる根拠になってくるわけでございます。

続いて、財調交付金とは何かというのが定義されておまして、「地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項第3号の規定により都が課するものの」と、法律の条文で読みにくいのですが、これは調整3税のことです。通常、市町村税とされております固定資産税、それから、法人住民税、特別土地保有税、この3税について、今は東京都が課税することになっておりますが、財調交付金の財源はこの3税であるということを、法律上、明確にしております。

さらに、「収入額に一定の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をいう」となっております。

「一定の割合を乗じて得た額」は、特別区総体の財源であるということでございます。これが特別区全体の財源保障を定めたくだりでございます。さらに、「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」と書いておまして、一つは、都と区の役割分担に応じて、区が担うべき事務に必要な財源を付与するということと、23区がそれぞれ均衡ある行政ができるよう

特別区財政調整交付金に関する規定

《地方自治法第282条》

- ▶ 都は、都と特別区及び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、政令の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(第1項)
- ▶ 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項第3号の規定により都が課するものの収入額に一定の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をいう(第2項)

《地方自治法第282条の2》

- ▶ 財調に関し、条例を制定する場合には、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聞かなければならない(第2項)

に交付をするということが盛り込まれた内容だということでございます。

さらに、この財調の問題につきましては、第282条の2に都区協議会についての規定がございます。都と区の間で調整を行わなければならないということが法定されているわけですが、その中に、「財調に関し、条例を制定する場合には、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聞かなければならない」ということで、都と区の協議によって問題を解決しろということが、法律上、書かれております。

このように法律の条文の中に財調制度の基本的な事項がすべて盛り込まれているということでございます。

ここで、平成12年の改革で財調が法定化されたことがどういう意味を持つのかということ、補足させていただきたいと思っております。

平成12年の自治法改正の最大のポイントは、特別区を基礎的な地方公共団体として、法律上、位置付けたということにあるわけです。これは特別区を他の市町村と同じ基礎的な地方公共団体に位置付けるということで、そのためには、東京都の内部団体性と言われるものをすべて払拭しなければならないということでした。

したがって、当時の自治省と内閣法制局の間では、法改正ができるかできないかということで極めて厳しいやりとりがありました。特に財政面において、都と区の独立・対等性を説明できるのかというのが最大の難関で、固定資産税という市町村にとっては根幹の税を、東京都が課税する、つまり区が持っていないというのが、はたして基礎的な地方公共団体と言えるのか。それから地方交付税におきましては、先ほど申し上げましたとおり、個々の特別区ごとの算定が行われておらず、都と区を合算して算定しているということでございますので、個々に保障されていないのではないかと。そういう団体が、はたして基礎的な地方公共団体と言えるのかというのが大きな論点でございました。

結果としては、都と特別区の役割分担原則を、法律上、明確に書き込むということと、もう一つ、都区財政調整制度を法律上の制度として明確に位置付けた、これが決定的な裏付けとなりまして、特別区を基礎的な地方公共団体として、法律上書き込むことができたということでございます。

つまり、改革以前は財調制度は法律事項ではなく、すべて政令に委ねられておりました。それが法律に直接書かれるということは、地方交付税と同じように、法律上保障された財源保障制度だということになるわけですし、さらに、固定資産税については、それを行うための調整財源であるということが明記されたわけですから、財源の調整の原則が書かれたということも相まって、そのような整理ができたということでございます。

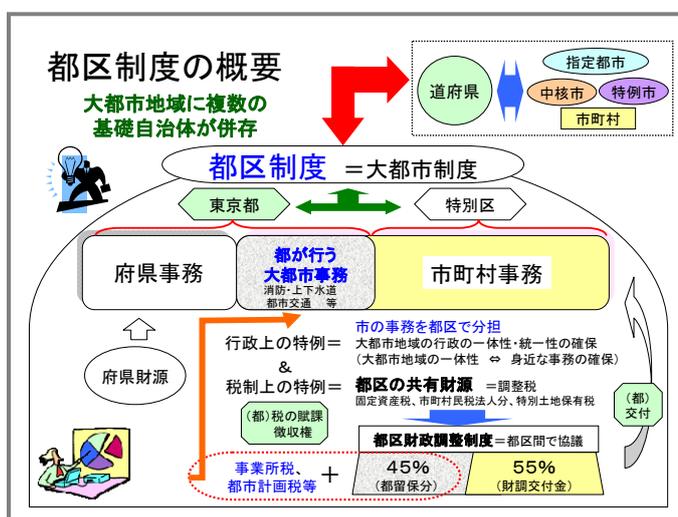
なお、交付税については引き続き都区合算で算定するというようになっておりますが、これにつ

いては、一般的な都道府県と市町村との関係と比べて、都と区の役割分担が違うとか、税源の配分が違うとかいうことで、国が算定するには技術的な困難が伴うというのが公式の説明になっております。都が区の内部団体であるからではないということです。都と区については、都区財政調整制度を通じてそれぞれの団体の財源保障ができるということで、結局法律上、財源保障が担保できる自治体になる。したがって、財政的にも内部団体性は払拭できるということでございます。

いろいろな議論の中では、財調制度が引き続き残っておりますので、相変わらず都の内部団体ではないかというようなご指摘もあるわけですが、少なくとも現在の法律上の体系の中では、都区の内部団体性が払拭されたと認められたからこそ、法律上他の市町村と同じ基礎的な地方公共団体という言葉が使われたのだということについて、ご理解をいただければと思います。

以上のお話を踏まえまして、都区制度の概要についておさらいをしていただきたいと思います。

通常、我が国の地方自治の体系というのは、道府県と市町村で成り立っております。2層制で成り立っているわけです。今、市町村の方は、政令指定都市とか、中核市とか、特例市とか、いろいろ体力の差が出てきておりまして、多様化しております。多様化しておりますけれども、先ほど何度かお話をいたしましたように、財源的には明確に分かれております。特例があれば、特



例に応じた財源措置が行われて、道府県と市町村の間で補助金等以外に何かやりとりをする必要はないという関係でございます。

都と区の関係も同じように2層制になったわけですが、一つの大都市地域の中に複数の基礎自治体を置くということがございまして、特例を設けざるを得ないということでございます。特別区が基本的に市町村事務を担い、東京都が府県事務を担うという関係にあるわけですが、行政上の特例を設ける必要がある。市の事務を都と区で分担することによりまして、大都市地域の一体性と身近な自治の確保のバランスを取っていかうということであり、東京都が行う大都市事務の領域を設けるということでございます。

これにあわせまして、税制上の特例として、東京都が市町村税の一部について賦課徴収権を持ち、このうちの一つは都区の共有財源といたしまして、もう一つは東京都が自ら使う税とする。共有財源については都区財政調整を通じて都区間で配分をする。区の方に来るものについては各特別区の事務に充て、都の方に残ったものについては、都が行う大都市事務に充てていく。そして、府県財

源については府県事務に充てる。このような制度になっているわけでございます。

（確認された原則）

こういう制度でございますが、平成12年の法改正の時に、国会の中でさまざまなやりとりがございました。その国会の論争を通じまして、確認された原則というものがございます。

まず、役割分担の原則についてですけれども、特別区は身近な行政を都に優先して行う、これは通常の市町村優先の原則が特別区にも当てはまるということです。

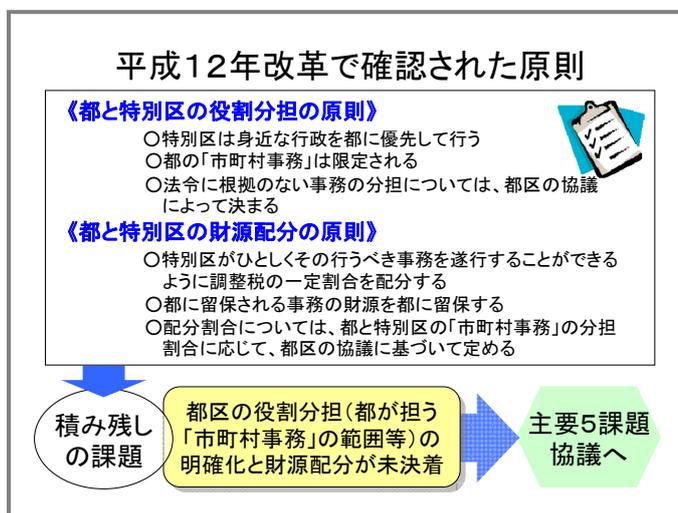
それから、東京都が市町村事務の一部を担うけれども、それはあくまでも限定的なものである。

それから、法令に根拠がない事務の分担については、都と区が協議をして決めていくということでございます。

これにあわせまして、財源配分についても原則が定められました。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。つまり、役割分担に応じて財源を渡すということと、それから、東京都が担っております市町村の事務については、市町村税を充てる必要があるということで、その分の財源を都に留保する。それ以外は区に渡すべきだということです。さらに、配分割合については、都と区の事務の分担割合に応じて、都区の協議に基づいて定めるということでございます。

このような原則が確認されたわけですが、実はこの原則どおりにはいかず、積み残しの課題として、都と区の役割分担の明確化と、それに基づく財源配分ということが、未決着となってしまいました。平成12年の改革の時には、清掃事業の移管とか、そういうようなことをきちんと処理しましたけれども、財源問題については都と区で主要5課題という形で確認をして、事後の解決に委ねたということでございます。

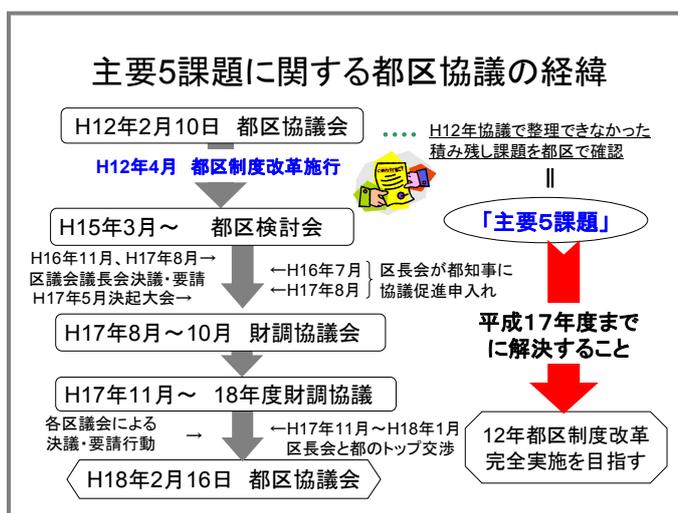
都と区の役割分担と財源配分の問題というのは、昭和22年に特別区が発足して以来、延々と続いってきた問題でございますが、特に昭和50年に区が市並みの自治権を獲得した以降についても、延々と行われてきたわけです。それでも解決できなかった問題でございますので、法律上、初めて役割分担と財源配分の原則が書き込まれたとはいっても、その後に行われる協議は難航を極めることになりました。それをざっとおさらいをさせていただきたいと思っております。



(主要5課題の協議と決着点)

主要5課題というのは、今申し上げましたように、平成12年に制度改革がスタートした時に整理できなかった財源上の課題ということで、5項目の確認を行ったもので、これを平成17年度までに解決するという約束をして、平成12年都区制度改革の完全実施を目指そうということでございました。

そのために都区検討会を設けまして、さまざま議論を続けましたが、なかなか議論が前に進まない。区長会の方は都知事に協議促進の申し入れをいたしますし、区議会の方でも23区すべてで決議を行っていただいたり、さまざまな行動を取っていただきまして、さらに都議会自民党も巻き込んで決起大会まで行われました。新聞紙上でもかなり大きく掲載をされまして、注目されたところでございます。



その後も都区検討会から、財調協議会という上位の会議体へ上げて議論を進めていきましたが、なかなかちがいがあかず、最後は区長会と東京都のトップ交渉を行って、ようやく解決に至ったというようなことでもございました。このトップ交渉につきましては、副知事と区長会の正副会長が直接顔を合わせまして、延べ11回にわたって、毎回1時間以上にわたる大激論を交わしたわけです。さらに並行して都議会との交渉も精力的に行われました。

区長会や議長会の中でも大激論がございまして、一時は合意のないまま東京都が予算原案を発表したということで、協議が決裂するという事態まで引き起こしました。結果としては一定の整理をして、取りまとめを行ったのですけれども、これだけのことをいろいろ区側で努力しても、東京都の方は非常に頑強で、法の原則に従った関係をつくるという、いわば当たり前のことができないまま協議を終えざるを得ませんでした。それで、ステージを変えて、仕切り直しをしようということになったわけですが、それはこの後ご覧いただきます。

この協議の中で一番大きな課題になったのは、先ほど原則をご覧いただいたように、東京都が担う市の事務に応じて、東京都に市町村財源を残す。そういうことを通じて、都と区の役割分担にふさわしい財源配分を確立したいということでした。東京都が現在行っている事務を分析して、大都市財源を充てるべき事務は一体何なのかということも協議したわけです。

ところが、都と区の間で見解が非常に大きく分かれまして、もともと消防とか上下水道みたいに

法令上、市町村事務だということが明確で、それが特例で東京都に法律上残されている事務については、ほとんど争いの余地がないわけです。大都市事務の法令留保事務ということですが、ところが、それ以外の事務については都と区の間で極めて大きな見解の相違が出てまいりました。

その差が今、赤い点線で囲んでございますように、東京都が持っている市町村財源は1兆円あるわけですが、それに対して東京都が言うには、本来、大都市財源を充てて行うべき事務は1兆2,000億円であると。つまり都が持っている大都市財源では足りないほどの事務を東京都が担っている。府県財源を削ってでも大都市事務を行っているんだと主張したわけです。

都が行う「大都市事務」の分析結果(17.6.10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
総務管理経費	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



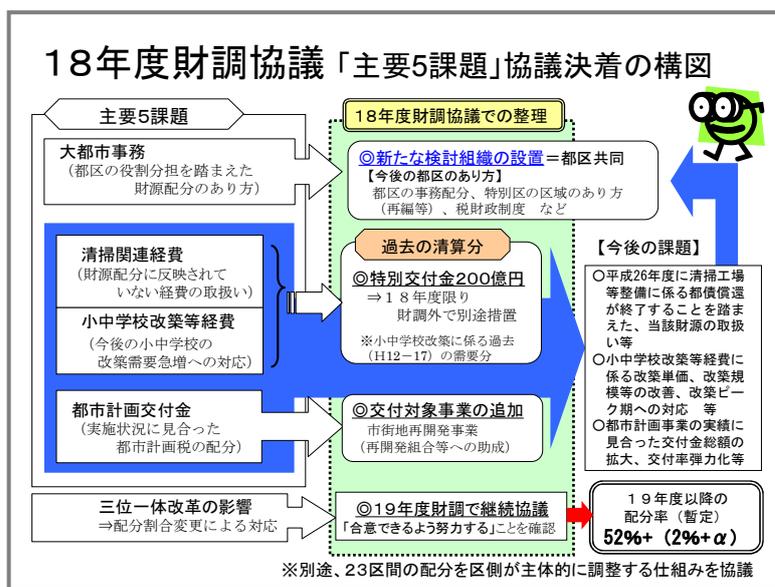
※「項目」と「事務数」は、区案で分類
 ※「一般財源所要額」は、都が行う「大都市事務」の経費

片や区の方は、いや、そうではないんだと。東京都が大都市事務だと言っているものの中には明らかに府県事務がある。その府県事務というのは本来、府県財源で対応すべきものなので、東京都が大都市財源を使っているのは6,800億円にとどまる。残りについては区に渡すべきだと主張し、その差は5,000億円というとてもない金額になりました。それで、さんざん議論したのですが、結局ちががあかなかつたということでございます。

この大都市事務の議論というのは、当時は東京都が担っている事務が府県事務なのか大都市事務なのか、白黒を付けたいということでやっていったわけですが、これから都区のあり方の検討をしていく上では、実はこれが大きな検討材料になってまいります。東京都が担っている事務について、再び都と区の仕事の役割分担の議論を行うことによって、できるだけ区に移していくべきだという議論をしていくこととなります。そうしますと、少なくとも東京都が市町村事務だと言った1兆2,000億円というような事務について、区におろせるのかという議論をする材料になってくるということです。もちろん直ちに区におろすということではございませんで、都に残すもの、区に渡すものという仕分けをしていくのですけれども、少なくともその材料になるということです。

いずれにしても、主要5課題の問題については、今申しましたような経緯できちんとした決着はつきませんでした。主要5課題というのは、第1に、都と区の仕事分担を踏まえた財源配分のあり方、第2に、東京都がかつて清掃事務を担っておりましたが、平成12年の時にすべての財源が区に来たわけではなく、都の方に残った事務もありました。第3に、区の方では、小中学校の改築とい

うのがこれから控えていて、膨大な行政需要がある。この財源措置をどうするのか。第4に、現在都税となっている都市計画税は、通常、市町村税であるわけですが、この都市計画税を区が担っている都市計画事業に応じてきちんと配分すべきだというような議論、第5に、税制改正等があれば配分割合をきちんと変更すべきであるという論点、これはちょうど三位一体改革というものが行われましたので、これが浮上することになりました。



これらをどういうふうに整理したかということですが、都区の役割分担を踏まえたあり方の問題というのは、新たな検討組織を設置して、事務配分の根本からもう一回議論をやり直し、その結果に応じて整理をつけたいということでございます。

それから、清掃関連経費、小中学校の改築経費等の問題については、過去の問題については特別交付金の200億円という一時金で一たん整理をして、今後の問題については、都区のあり方の検討の中で整理をしていこうということになりました。

三位一体改革の影響の問題については、平成19年度の財調協議の中で改めて協議をしようということになりました。これは都と区の間で非常にすったもんだした事項だったのですが、最終的には合意できるように努力をするという約束をしたことによって、ようやく協議をまとめたという経緯がございました。したがって、これが平成19年度の課題として残されることとなります。

平成19年度以降の配分率をどのように決めるのかということ宿題として残し、残る課題については都区のあり方の検討の中で整理をしていこうということになったわけでございます。

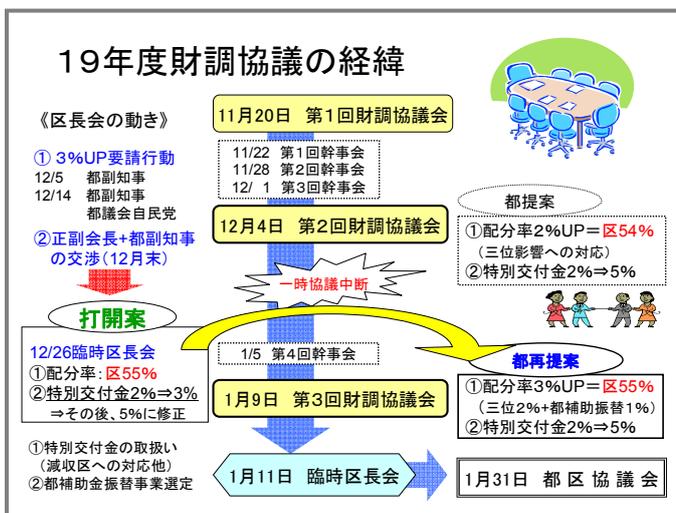
あわせて、平成19年度に配分率の一定の整理をするということになれば、その財源は23区の持ち物ですので、配分のあり方については区側が主体的に決めるような方策を協議させていただきたいということで、平成18年度の協議を終えたわけです。

これらが平成19年度に引き継がれてまいります。大きな課題は、都区のあり方の検討と、配分率をどうするかということでございます。

平成18年度に入りまして、平成19年度の財調をどうするかという協議をすることになったわけですが、協議の途中で東京都の方から提案があったのは、配分率についてはアップするけれど

も、2%であると。それから、特別交付金の割合を拡大したいということでした。区長会としては2%アップということではとても承服できないということで、さまざまな行動をいたしました。

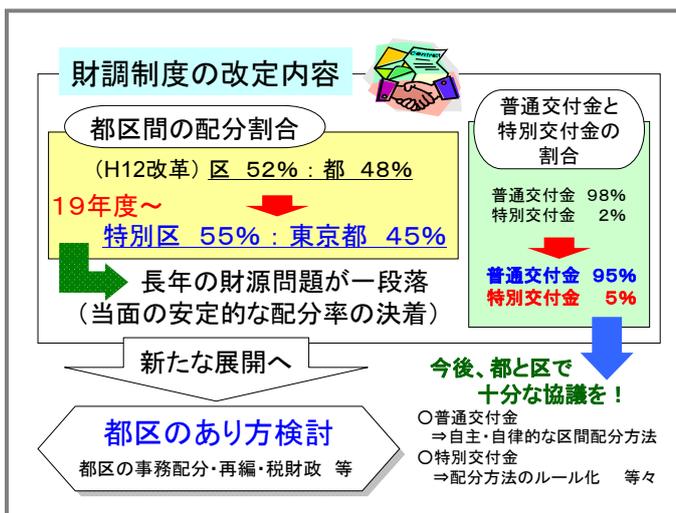
その過程の中で打開案として浮上したのは、配分率は55%とすると。また、特別交付金については、区長会としては2%から3%にアップするところまででとどめたいということだったのですが、その後、都と折衝した結果、これを5%に引き上げるということで妥結しようということになりました。これを踏まえて東京都の方から改めて提案をしてもらいまして、配分率を



3%アップする。区の方が55%になるということでした。特別交付金については2%から5%にするということで、決着をつけることになりました。

配分率3%のアップということにつきましては、区の方は三位一体改革の影響で少なくとも3%は必要だということで主張してきたのですが、折り合いが付きませんでした。結局、三位一体改革の問題については2%ということにいたしまして、残りの1%については、東京都の補助金を廃止して、これを区の自主事業に切りかえる。それに必要な額として1%を配分率に加えるという整理をしたわけでございます。

このような経緯をたどって、主要5課題の問題が最終的に平成19年度の財調の協議の中で整理がついたわけですが、その内容をおさらいをさせていただきますと、財調制度の改定の内容といたしましては、平成12年の改革で区側が52%ということになりましたが、平成19年度からは区の方が55%、東京都が45%ということで整理をしました。これで一たんは長年の財源問題に



問題に決着をつけて、当面、安定的な配分率のもとで運営しながら、新たな展開として都区のあり方の検討をしていこうと。それが解決した時点で改めて整理をしようということにしたわけでございます。

それから、財調の中身につきましては、特別交付金の率を2%から5%に広げるということで、

平成19年度については整理をしようということになりましたが、今後、都と区で十分な協議をするということになっております。

一つは、安定的に配分しようということであれば、都区の財源問題ということは一たん横に置かれることとなりますので、55%分については23区が自主的に調整させてもらいたいということです。

もう一点は、特別交付金の枠が5%になったということですが、これは実は500億円近い大きな規模でございます。その規模を東京都の任意で配るというわけにはまいりませんので、配分方法のルールをつくりたいということです。また、5%という枠については、区長会としては未来永劫それでよろしいということではなくて、あくまでも暫定的に平成19年度については了承するというものであり、今後のあり方については、ルールのあり方等を含めて協議をしていきたいということでございます。

こういう決着がついたわけですが、実は円満に解決したということではなく、ご案内のとおり、都区双方、不満の残る決着でした。

ただ、都区制度改革というような場面ではなく、税制改革とか、あるいは役割分担の変更を理由に配分率を変更したというのは、実は今回が初めてで、そういう意味では今後の議論に展望をつなぐ成果があったのではないかと考えております。

それから、長年にわたって都区の財源紛争みたいな状態にございまして、それがいろいろな面で都区の行政に影響を及ぼしてまいりました。これが一段落したということは、今後の都区関係においては大きな意味を持つということだろうと思います。

ただし、配分率の安定というのは、都区のあり方の検討で方向が整理されるまでの間の、当面の措置ということでございますし、また、今回ありましたような税制改正とか役割分担の変更がなければという前提でございます。再び大きな税制改正とかがあれば、この議論は再燃することがあるということでございます。

それから、今回の決着で目指していたものが解決したわけではないということは、再三申し上げたとおりで、ステージを変えて議論し直そうということですから、これからの協議が非常に大事になってくるということをご理解をいただければと思います。

以上、協議の経緯、今日に至るまでのことについてお話いたしました。

4 都区財政調整制度と算定方法の概要

この後、都区財政調整制度と算定方法という、少し技術的なことについてお話をさせていただきたいと思っております。

まず、都区間の財源配分の状況をご覧いただきたいと思っております。今回55%という整理をされた内容でございますが、平成19年度の当初予算のベースで言いますと、都税等については5兆1,000億

円、特別区税等は約1兆1,000億円というふうな全体像ですが、その内訳は、東京都は府県財源が3兆円、市町村財源を2兆1,000億円持っているということでございます。この府県財源を使って都が府県事務を行うことになるわけですが、あわせて、調整3税を都区財政調整で分けまして、45%分、それから、都が持っております都市計画税とか事業所税とかを使って東京都が行う市町村事務に充てる。これが1兆1,000億円ということになります。区の方は、財調の55%と区税等を使って、あわせて2兆1,000億円で特別区が担う事務を行うということでございます。

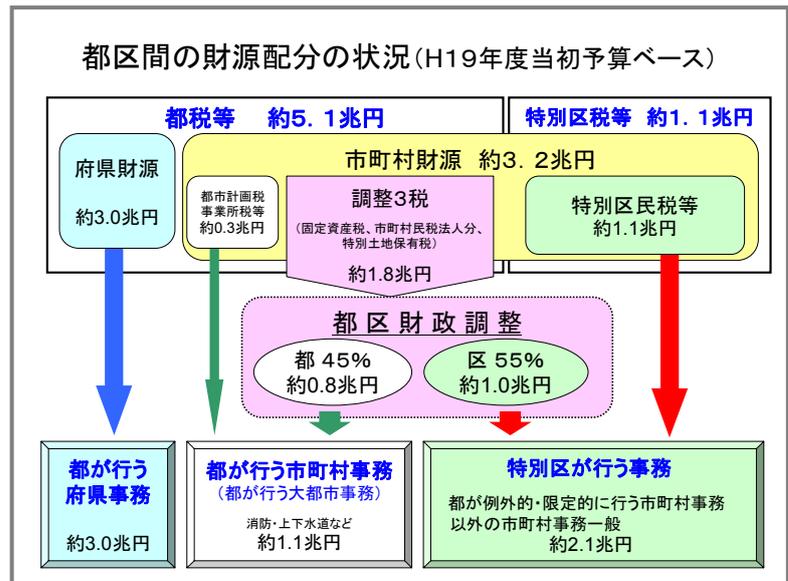
ご覧いただきますように、出口と入口、つまり収入が入ったところでは、東京都が2兆1,000億円、区は1兆1,000億円というのが、出口で財調制度を通じて使う時にはちょうど逆転しているということで、これが財調が都区間配分で機能した形ということになるわけでございます。

区の財源は55%だけなのかとい

う話がよくあるのですが、区税等を含めてカウントしなければなりませんので、これを入れますと市町村財源の約3分の2を区が財源として持っています。その3分の2が多いのか少ないのかというのはいろいろな議論があるところかと思えます。

もう一点は、都税等が5兆1,000億円ということですが、これは平成19年度の当初予算ベースでございます。つい数年前、平成15年には3兆9,000億円で、3～4年の間に1兆2,000億円もふえたという状況です。これが後でお話しする「東京富裕論」を惹起する大きな原因になっておりますが、これは一時的な問題なのか、これからも続く問題なのかというところは、今までの歴史を見れば明らかでございます。

財源配分の問題については、昭和50年の改革以降、さまざまな議論をしてまいりまして、都と区の



都区財政調整の変遷(昭和50年以降)

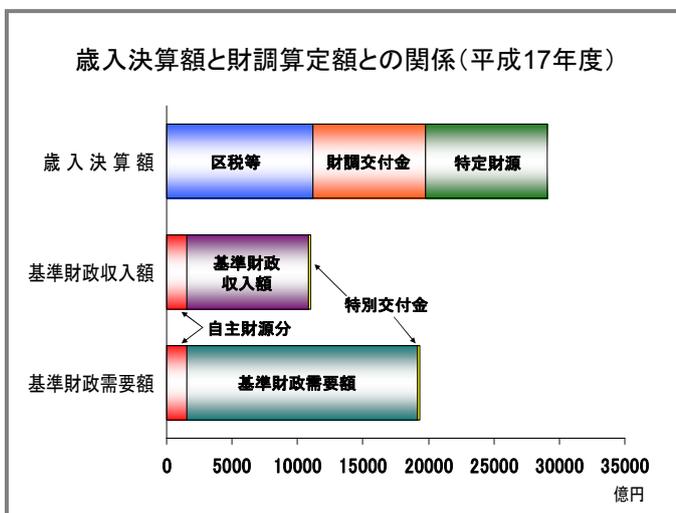
年度	配分割合(%)		法改正等の動き	財調制度をめぐる動き
	都	区		
S50	60	40	特別区制度改革 ・区長公選制復活 ・市並みの事務処理権能(都の事務除く) ・人事権の確立(都配属職員制度廃止)	・原則、単位費用による標準算定化(人件費・建設事業含む) ・自主財源率(10%⇒15%) ⇒他に需要額で総額10%分を確保 ・課税権独立(都の調整条例廃止)
	57	43		
S51 ↓ H11	56	44	S56 『『特例』市の構想』答申等 H6 『都区制度改革に関するまとめ(協議案)』を都区合意 H10 都区制度改革関連法成立(H12施行) H11 地方分権改革一括法成立(H12施行)	・都区間の財源配分のあり方協議 ・都補助金の財調振替 ・需要算定繰延べ問題の発生と解決 ・算定の改善合理化(標準算定の拡大等) ・特別交付金の割合(2%→4%→5%)
H12	48	52	都区制度改革 ・区を基礎的な地方公共団体として法定 ・都区の役割分担原則の法定 ・区の自主性・自律性強化(特例改正等) ・清掃事業等の移管	・財調制度の法定 ・納付金・総額補てん制度の廃止 ・移管経費の反映等算定改善 ・特別交付金の割合(5%→2%) ・税源移譲、特例改正等
H13 ↓ H18			～H18 国の三位一体改革 H18 地方分権改革推進法成立 H18 都区のあり方検討委員会設置	・都区間財源配分のあり方協議(主要5課題) ・三位一体改革による国庫補助負担金削減等 ・算定の簡素合理化(標準算定の拡大等)
H19	45	55	都区のあり方検討スタート(都区の事務配分、区域再編、税財政制度)	・三位一体改革の影響反映、都補助金振替、その他算定改善(人件費・清掃費等) ・特別交付金の割合(2%→5%) ・三位一体改革による住民税所得割率フラット化

間でもいろいろ紛争事にもなったという経緯がございますけれども、大きくは昭和50年の特別区制度改革と、平成12年の都区制度改革というところで動いております。今回、配分率が都区制度改革によらずに55%になったというのは、今お話ししたとおりです。

細かい説明は省略いたしますが、大きな柱としては、財調制度をめぐっては、一つは、都区間の配分をどういうふうにするのかということでの協議の流れと、もう一つは、財調の算定の仕組みをどういうふうに改善していくのかということでの議論、大きな二つの議論が今まである時にはこんぜん一体となり、ある時は分かれて議論が続けられてきたということがございます。

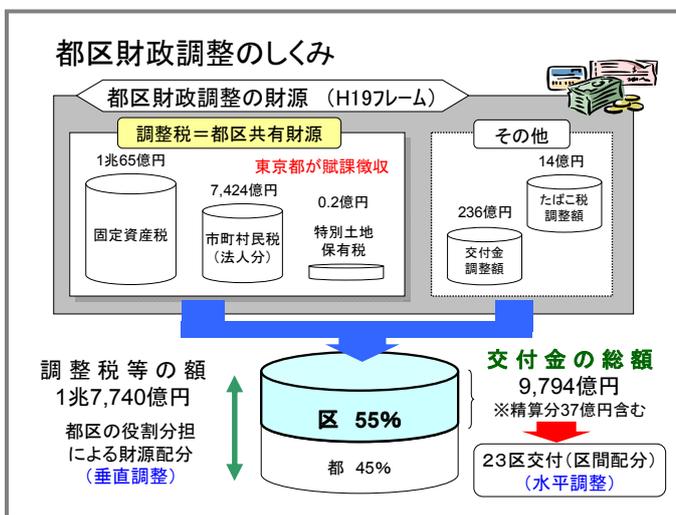
これから財調算定の仕組みについて、まず、歳入決算額と財調算定額との関係についてお話ししたいと思います。

冒頭にお話ししましたように、特別区の歳入決算の規模は、23区合わせますと2兆9,000億円を超えております。これは、ご案内のとおり、区税という区が自ら徴収しているものと、今ご紹介した財調交付金、それから、国庫支出金とか、そういう特定財源とで成り立っています。財調の算定額というのは、特定財源の分を控除した額で計算しております。基準財政需要額という



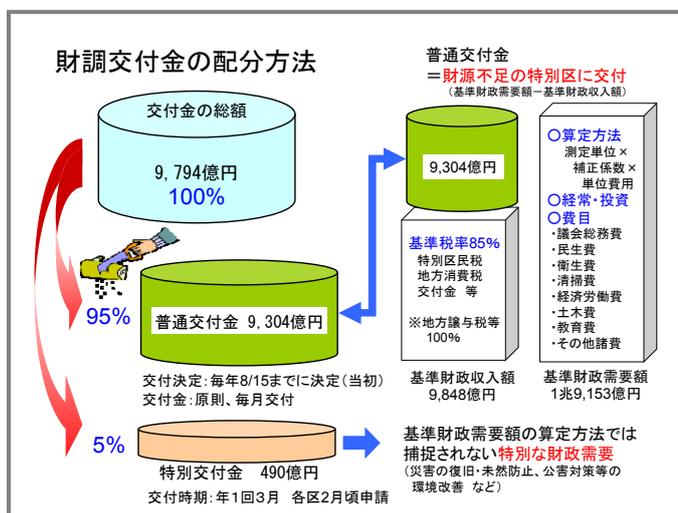
のは、歳出ベースということではなく、歳出から特定財源を引いて、一般財源で取り組むべき需要がどれくらいあるかという計算をするということがございます。これに区税等の収入がどれくらいあるかということをもとに基準財政収入額という形で計算いたしまして、その差額を交付する。こういう構造になっております。

都区財政調整が、どのような仕組みで計算されているかといいますと、まず全体のフレームの枠ですけれども、都区の共有財源として調整税というのがあるということは先ほど申し上げました。固定資産税、市町村民税（法人分）、特別土地保有税という3税でございます。今、税制改正等の影響で調整額というのがありますけれども、これは例外的なもので、あくまでも3税が



中心ということでございます。これを合わせますと、今、1兆7,740億円という規模でございまして、これを55対45ということで都と区に配分する、これがいわゆる垂直調整と言われているものです。区の55%の持ち分が交付金の総額ということになりまして、これを23区に配分する。これが水平調整と言われているものでございます。

23区に交付される9,794億円というのをどのように配分のかといいますと、まず交付金の総額を95%は普通交付金、それから5%は特別交付金ということで仕分けをいたします。普通交付金というのが一番の本則で、それぞれの区の収入額がどれぐらいあるのかをはかりまして、さらにそれぞれの区の需要がどれぐらいあるのかを計算してその差額を交付するというところでござい



ます。23区トータルで9,304億円になるというような作り方をするわけです。

特別交付金と申しますのは、普通交付金では対処できないような特別な需要、例えば当初で財調の普通交付金を決めた後に災害等が発生して、特別な需要が発生したというのが典型的な例ですが、いずれにしても普通交付金では配れないような特別な財政需要にこたえるということでございます。これは今、490億円という膨大な規模です。これまでの特別交付金については2%ということで、平成12年の改革の時に大規模臨時特例的な事業という、まちづくり関係の事業を普通交付金の方に移して、当時5%だったものを2%にわざわざ下げたわけです。今回5%にしたというのは、そういう特定の事業があるわけではなくて、一般特交と言われているもので枠を広げるということですから、これをそのまま放っておきますと、東京都が自由に配ってしまう。しかも特別交付金というのは特別な事情ですので、なかなか表面に出てこない。どういう算定がされているのかはそれぞれの区しか知らないというようなものなのです。それではあまりにもブラックボックス過ぎるということで、今、区の方では考え方をまとめて、東京都の方に提案をしております。9月には都と区の間でこのルールについて協議をしようということになっております。

次に、普通交付金の中の基準財政需要額をどういうふうに算定するかということでございます。ちょっと技術的な話になって恐縮ですが、基準財政需要額というのは、単位費用×測定単位×補正係数という計算式で算定します。

単位費用というのは、行政経費の単価ということでございます。標準的な需要がどれぐらいあるのかということ想定して、例えば人口35万人の区があったとしたら、どのような需要がある

のかということを経費を計算し、それを35万人で割ると1人当たりの額が出てまいります。これが単位費用という考え方でございます。

測定単位というのは、例えば人口に連動して増減するような経費について、単位費用が1人当たり100円だということであれば、30万人の区であれば、これに30万を掛ければ行政経費の需要が算定できるという場合の「人口」のことです。人口以外にもいくつかの指標があります。そういう作り方をしております。

ところが、さっき区別の1人当たりの需要額を見ていただいたように、単純に人口でやりますと千代田区などは行政運営ができなくなってしまいます。逆に世田谷区とか、非常に大きな区は、通常想定される需要よりも大きな額が交付されることとなりますので、非常に不合理であるということで、補正を行うことになっております。これもかなり技術的なことで、数え方はいろいろあるのですが、平成19年度の財調ベースでは4種類の補正方法で125の補正が行われております。

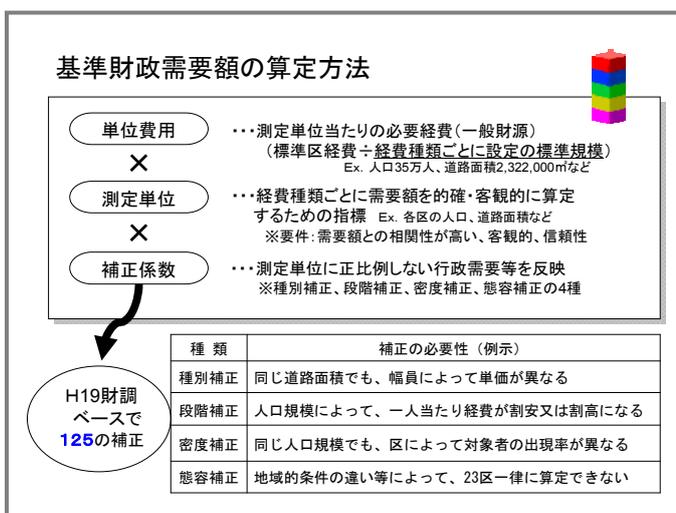
典型的なのは2番目にあります段階補正というもので、今お話ししたように人口規模によって1人当たり経費が割安になったり、あるいは割高になるということを反映させたものでございます。

そのほかにも、例えば態容補正というのは、あまねくどの区にも存在する需要ではないけれども、行政需要としては標準的に見なければならぬ。あるいは、年度によって、まちづくりの経費のように、ある年はA区で再開発、ある年はD区で再開発というような時に、それをおしなべて算定してしまいますと、特定の年にはまちづくりができないというような財源問題が出てまいりますので、これは発生した時に措置をする。そういう特別な需要に応じた補正というのがあります。

いずれにしても、こういう補正を組み合わせることによって、できる限り各区の需要が支障なく満たされるようにということをやっているわけでございます。

ただ、あくまで基本は単位費用×測定単位ということで、できるだけ人口比例でやっていくというのが基本の考え方でございます。

それから、基準財政収入額の算定方法ですが、これも各区の収入額をそのままカウントするというのではなくて、一定のルール計算を行っております。基本的には特別区税等と地方譲与税という、区の一般財源が対象の経費になってきますが、特別区税等については100%計算をいたしません。なぜかというのは後でお話しいたします。



算定の方法としては、各区のその年度の収入額をそのまま使うのではなくて、23区総体で見込まれる収入額は幾らであるかということをして、過去3カ年間の特別区民税なら特別区民税の各区のシェアがどれぐらいあるのかという平均を出しまして、その平均で割り振っていかうという考え方でございます。

今申し上げました基準税率85%ということ

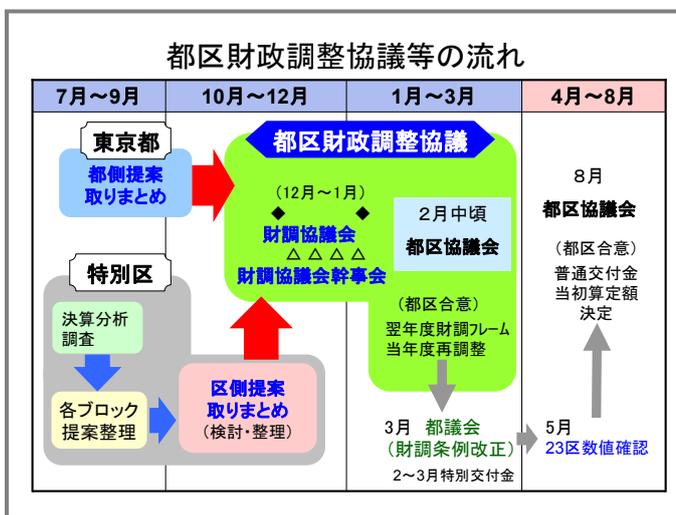
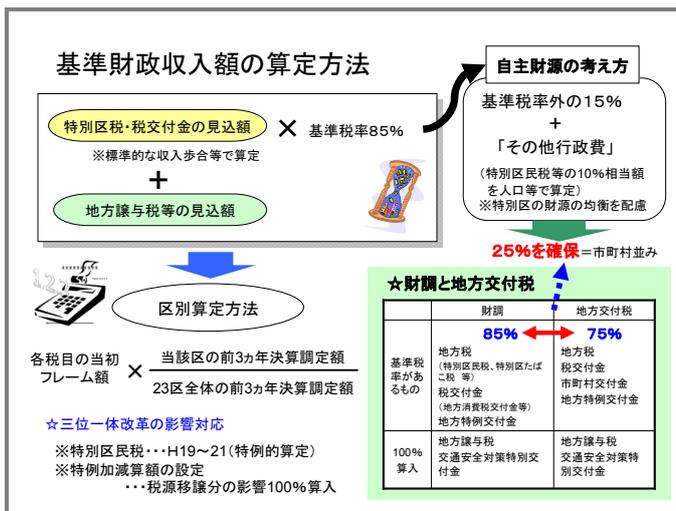
ですけれども、これは自主財源という考え方を導入しております。収入のうちの15%分については基準財政収入額としてカウントせず、需要額と差し引きをしない。それぞれの区に自由財源として残しておくという考え方で。

実は地方交付税については基準税率75%で、したがって自主財源は25%ということになっております。交付税の方は全国のすべての市町村を相手にしますので、なかなか需要を捕捉しきれないというようなこともありまして、自主財源率が高くなっております。

区の方でもできるだけ自由財源を確保したいというようなこともありまして、昭和50年の改正以降、この基準税率85%のうらでの15%に加えて、交付税で言う25%の差額の10%を何とか自由財源として確保しようということでもございました。ただ、それをそのまま各区の収入額としてカウントしてしまいますと、区間の税収格差がそのまま出てしまいますので、人口とか昼間人口とか、あるいは各区の需要とか、一定の指標で配り直そうということでもございます。23区総体では自由財源として25%を交付税と同じように確保しよう。こういう考え方が取り入れられているということでもございます。

次に、都区財政調整協議等の流れについてお話ししたいと思います。

都と区の間で財調協議を行うということは、冒頭申し上げたとおりでございますが、これについては、23区の方は決算分析を行いまして、各ブロック、5つのブロックがございまして、それぞれで協議をしていただいて、それを取りまとめて区側提案のまとめをいたします。都の方は都の方で、都



側の提案内容を取りまとめ、双方で持ち寄って、都区財政調整協議を行うという仕組みになっております。

この都区財政調整協議については、財調協議会という協議組織を設けておりまして、さらにその下に幹事会という実務レベルの協議組織があります。その結果を、都区協議会、これは知事と区長会の役員がメンバーになっておりますが、その都区協議会に上げまして、都と区で合意をしていく。その合意の結果に基づきまして、東京都の方は財調条例の改正案を都議会に提案し、さらにその結果に基づいて23区ごとの数値を確認し、23区ごとに、先ほど申しましたような需要額と収入額を計算し8月の都区協議会で確認して各区に交付する。このような手順で進んでまいります。先ほど申し上げました8月の都区協議会というのが、今年の場合は8月10日の区長会の日ということになっております。

5 都区財政調整制度をめぐる課題 —都区のあり方検討と諸改革—

最後に、大きな4番目で、都区財政調整制度をめぐる課題ということについてお話をさせていただきたいと思います。

財調制度の課題として、都区間の財源配分を適正化するというのは非常に大きな課題でございますけれども、これは現在、都区のあり方の検討の結果で整理をしていこうということになっております。

23区間の配分を適正化するというのも、もう一つの大命題でございます。これについては、23区間で自主的に調整をしていきたいということと、できるだけわかりやす

い算定にしていきたい。そうはいつでも、必要な経費はきちんと算定されるようにしたい。そういうような改善をしていきたいということでございます。

また、各区の自主財源の確保ということをきちんとやっていきたい。

さらに、特別交付金ルールを明確化していきたいということでございます。

それから、今、財調そのものというよりも、特別区制度、あるいは自治制度ということで、さまざまな動きがございます。国と地方との関係も含めて、新しい段階に入ってきているわけですが、我が国全体の自治制度のあり方というような流れの中で特別区のあり方を考えていくということが必要になってきているわけです。そういうような諸改革の流れの中では財調制度も大きな影響を受けますので、これも十分注意をして見ていかなければいけないということでございます。

財調制度をめぐる主な課題

- ▶ 都区間の財源配分の適正化
→ 都区のあり方検討の結果で整理
- ▶ 23区間配分の適正化
 - 特別区間の自主・自律的な調整による配分
 - 算定の簡明化等の改善・合理化
(標準区経費の適正化、基礎的・普遍的事業的確な算定、標準的・包括的算定の拡大 等)
 - 自主財源の確保
 - 特別交付金ルールの明確化
- ▶ 諸改革の動向を踏まえた制度見直し

以下、都区のあり方検討と諸改革の動向についてお話ししたいと思います。

(都区のあり方検討)

今、都区のあり方検討というのが始まっていますが、検討組織としては、都区協議会のもとに都区のあり方検討委員会、さらにその下に幹事会というのを設けて議論を進めております。

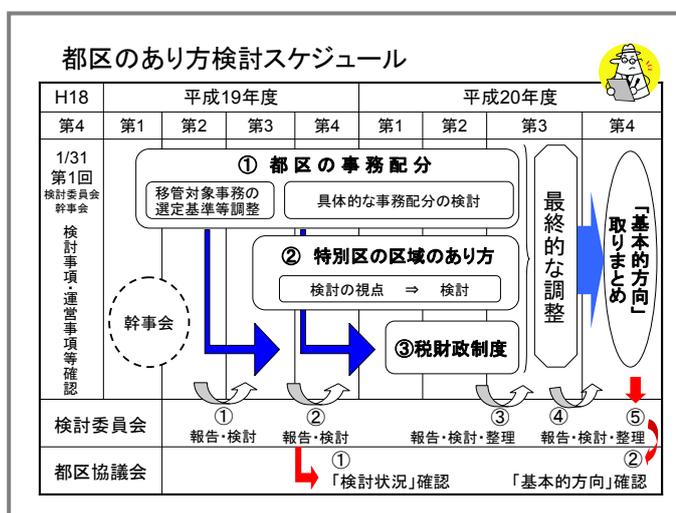
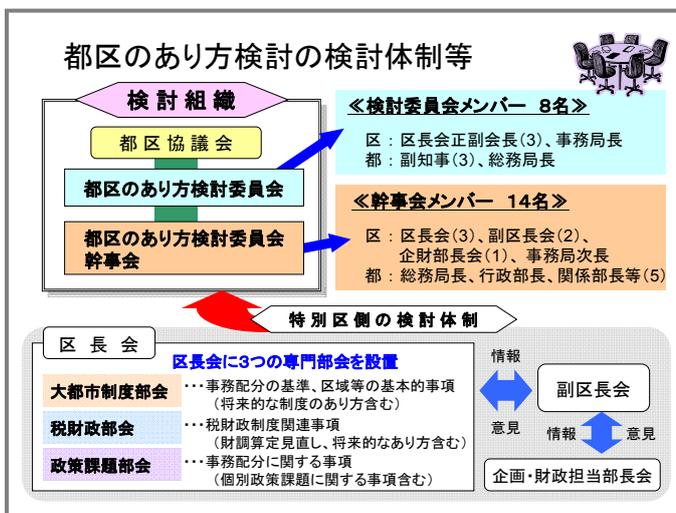
検討委員会は、区側は区長会の正副会長、東京都の方は副知事を中心としたメンバーでございます。検討委員会の方については、座長は都側ということで、今、山口副知事

が座長ということになっております。副知事3名と書いてありますが、この間就任した猪瀬副知事が入れば4名ということになりますが、10月に次の検討委員会が開かれますので、その時には整理できるかと思います。

それから、幹事会の方は、区側は、区長会から3名、副区長会から2名、企画財政部長会から1名というのが主なメンバーでございます。都の方は、総務局長をキャップにいたしまして、行政部長とか、主計部長とか、中枢の部長が参画しております。幹事会の方は、座長は区側ということで、今は墨田区長さんが座長を務めておられます。

都区のあり方検討に備えて、特別区の側の検討体制も整えておまして、区長会の中に、大都市制度部会、税財政部会、政策課題部会という、3つの専門部会を設けております。この3つの部会で分担して議論を進めていく。さらに、副区長会とか、企画財政部長会とか、そういうところでも意見交換をしながら進めていこうということでございます。

この検討スケジュールですが、既に今年の1月31日に第1回目の検討委員会と幹事会が開かれておまして、今後の課題とかスケジュールを整理しております。当面、最初に行うのは都区の事務配分についての議論で、その議論をどういうふうに整理をするかという基準を整理し、具体的な議論を進めていこうということがございます。



また、東京都から特別区の区域のあり方についてどうするかという問題提起を受けて、議論をしようということになっております。

さらに、税財政制度のあり方について、事務配分の議論等を踏まえて、来年度には議論をしようというところ。

これらを全体として整理をした上で、平成20年度末までには基本的な方向を取りまとめて、都区協議会の中で確認ができればということでございます。

2年間で基本的な方向を整理しようということですので、かなり厳しい日程ですけれども、目標として持つておこうということでございます。

今年度に入りまして既に幹事会が2回開かれていて、具体的な検討に入っております。今後、毎月1回のペースで進めていこうということで、10月10日には親組織であります検討委員会に事務配分の基準等について報告をしていきたいということでございます。

この検討の公開ということですが、検討委員会については、会議そのものも公開して、傍聴も認める。それから、会議録についても会議資料についても原則公開ということになっております。

幹事会の方は、会議そのものは非公開ですけれども、かなり詳しい議事要旨をつくりまして、公開しております。会議資料についても原則公開するというところでございます。

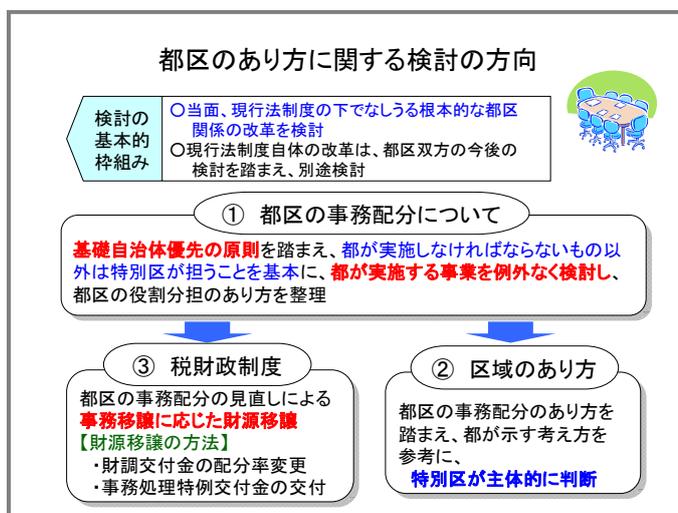
私どもは、公開ということであれば積極的に外に出していこうということで、7月20日から既に掲載しておりますが、とりあえず特別協議会のホームページを借りて、資料等を公開しております。すべての資料がそこに載っておりますので、ご参照いただければと思います。

この検討については、区長会の中でもどのような方針で取り組もうかということで、既に方針を出していただいておりますので、それをご紹介したいと思います。

まず、検討の基本的な枠組みとしては、当面、現行法制度のもとでなし得る根本的な都区関係の改革を検討する。現行法制度自体の改革については、都区双方の今後の検討を踏まえて別途検討するというところでございます。

都区制度そのものをどうするかというような議論になりますと、今、区の方では特別区制度調査会を設けて検討していただ

いておりますし、東京都の方では、東京自治制度懇談会というものを設けて、同じく学者の先生方に議論していただいているところでございます。都区、双方とも基本的な方向を共有しているという



段階ではございませんので、ここでの議論はできないということが一つと、もう一つは、現行制度のもとにおきましても事務処理特例制度というのがございまして、府県事務も区におろせるということになっております。したがって、現行制度の中でも相当根本的な議論ができるということで、このような基本的な枠組みで当面臨んでいこうということでございます

まず最初の、都区の事務配分についてですが、法律上確認された原則でもあります基礎自治体優先の原則を踏まえて、都が実施しなければならないもの以外は特別区が担うということを基本に、都が実施する事業を例外なく検討し、都区の役割分担のあり方を整理したいということでございます。

通常、役割分担の議論となりますと、東京都の方からこれらの事務について区に移管したいというような話があって、受けるか受けないかということで議論してきたのが過去の主な経緯でございましたが、今回は逆に都に残さなければいけないもの以外は区がもらうというような、大きな議論を一度しようということでございます。しかもその時には府県事務とか市町村事務とか例外なく、すべての事業を視野に入れて議論したいということでございます。

先ほどスケジュールの中でご紹介した時に、2回の幹事会が既に開かれていると申しましたが7月24日の第4回幹事会においては、検討対象事務をリストアップするという方針について既に一致していて、東京都の事務についてはほとんど網羅するような、膨大な事務を検討の俎上にのせようということについて、既に都と区で確認をしております。これが今度、8月末に次の幹事会が開かれますが、その時には、その考え方に基づいて、検討対象事務のリストが出てまいりますのでそれをご覧くださいますと、いかに膨大な議論をするかというのがおわかりいただけるかと思えます。

事務配分の議論が今回の一番の主眼ですが、その後、区域のあり方の問題というのがございます。これについては東京都の方が議論をしたいということで、俎上に上ったわけですけれども、最終的にはあくまでも各特別区が主体的に判断をするものでございますので、あり方検討会の中でこういう再編をするというような合意にはならないだろうと思っております。

それから、事務配分なり区域のあり方の問題を整理した中で、最終的に税財政制度についても整理をしたい。これまでのように財源が先に立つ議論ではなく、まず事務配分の問題を整理して、それに伴う財政問題について解決したいということですが、都区の事務配分の見直しによる事務移譲に応じた税源移譲をしたいというのが、区側のスタンスでございます。

実はこれはある意味で当たり前のことでございまして、東京都がこれまで担っていた事務に、例えば100億円かかっていたとすると、その事務を区に移すのであれば、その100億円を区にそっくり渡すことで、区がその事務を担っていくということなのですが、従来こういうようなことが行われたためしがほとんどないのです。それが結果としては都区間の財源争いの大きな原因になってきた

わけでございます。

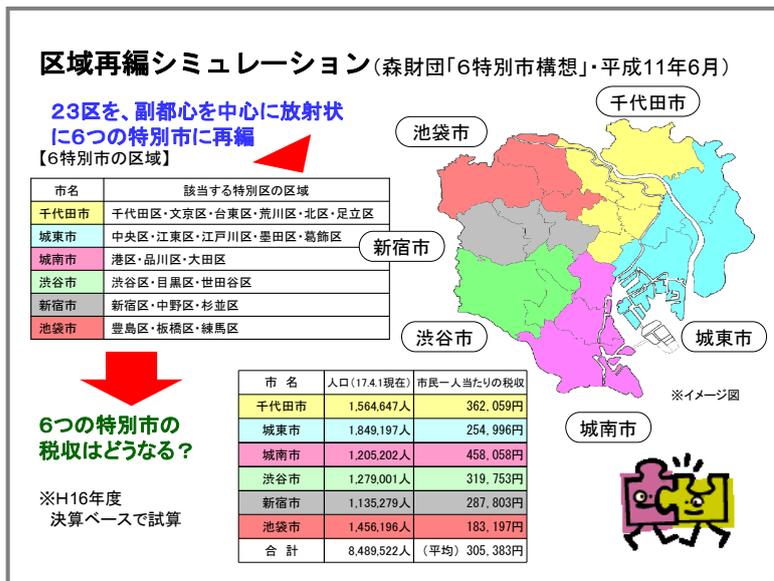
先ほど平成19年度の財調の協議の中で、補助金の振り替えて1%、配分率を乗せたということをお話ししましたが、あれは東京都の補助金を177億円削る、東京都が補助をやめる。そうしますと、区の方は補助がなくなった中でその事業をしなければいけませんので、177億円分を区の財源として付与する。したがって配分率を1%乗せるということにいたしました。これが今申し上げた事務移譲に応じた税源移譲ということの先例でございます。既に平成19年度についてはそういう先例を残しましたので、今後の議論については、これを一つの土台としてきちんと整理ができればということをご期待しているということでございます。

都区のあり方の検討については以上ですが、補足として、都区制度の問題で、区が独立できない一番大きな原因は税源格差だということで、格差が生じないような合併をすれば、もしかしたら独立できないかという議論がございます。これは今後の都区制度のあり方そのものをどうするかという議論につながっていくわけですが、そのご参考にご紹介したいのですが、平成11年6月に、森財団というところが、「6特別市構想」というのを発表しております。

これは23区を副都心を中心に放射線状に6つに分けて、特別市をつくるという考え方でございます。6つに分けますと、都市構造上も各区が自立的な行政運営ができるのではないかとございまして。この森財団の6特別市の構想にあわせて、税源がどうなるかということ、私どもなりに試算をしてみました。

これもかなり大雑把で正確ではないのですが、実は6つに分けても税源偏在というのは解消されません。6つに分けますと、人口は小さいところで110万人、多いところでは180万人ぐらいということですから人口的にはほぼ均衡するということになります。ところが、市民1人当たりの市町村税収は、現在は平均すると30万5,000

円ぐらいで、これで23区の区域の平均的な行政が行われているわけですが、6つに分けますと、例えば城南市（港区・品川区・大田区）は45万8,000円ぐらいになりますので、今の平均の1.5倍ぐらいの行政レベルが確保できるわけです。片や、池袋市（豊島区・板橋区・練馬区）は18万3,000円ぐらいということですので、今と比べると4割ぐらい減になってしまう。今の行政水準を大幅に



落とさないと独立できないということです。

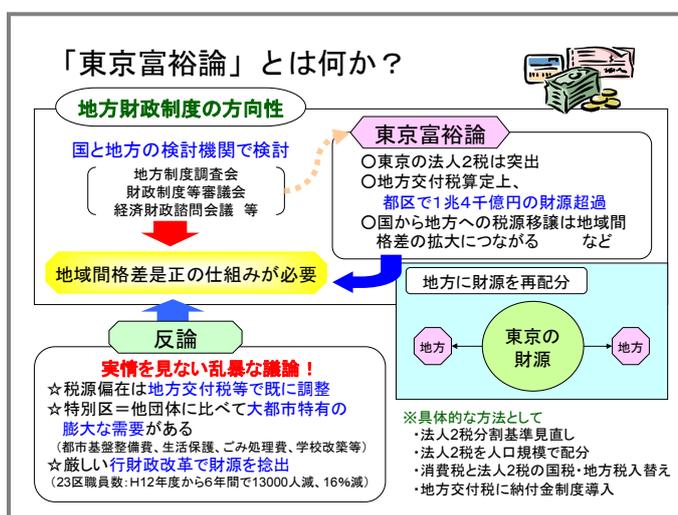
ですから、1つの大都市地域として形成された都市構造にある地域をどういうふうに分けたとしても、現在の行政水準を保とうとすれば財政調整が必要になるわけです。もちろん、今の水準を維持しなくてもいいんだということになれば話は別です。

それから、そもそも財政的な均衡ということを理由に合併というものを考えていいのかという議論もあることは当然でございます、今後の議論の中で一つの参考にしていただければということでございます。

(東京富裕論)

以上で都区のあり方の検討については終わらせていただきまして、次に、「東京富裕論」ということについてお話ししたいと思います。

今、東京に非常に税が集中しているということで、さまざまなことが言われています。地方財政制度の方向性として、国とかの機関で、地方間格差の是正の仕組みが必要であるということが議論されているわけでございます。その論拠というのは、特に東京の法人2税が非常に突出しているということ、それから、地方交付税の算定で1兆4,000億円の財源超過がある。さらに、



国から地方に税源を移譲しても、それが結局、東京に集まってしまうということで、かえって格差が拡大するというようなことでございます。

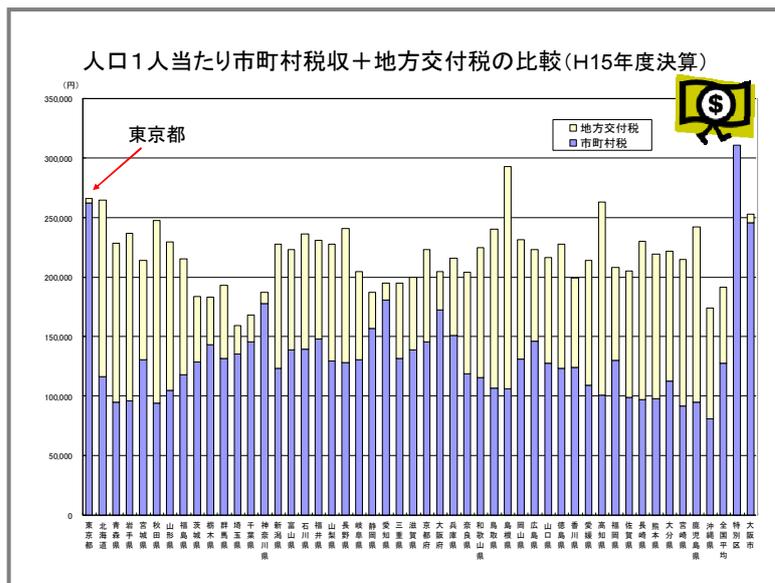
1兆4,000億円の地方交付税の財源超過というのは、都と区を合算してそういう計算がされておりますが、これは平成18年度の数字でございます。先だって、7月31日に今年度の算定結果が出まして、1兆6,000億円ということで、さらに財源超過が拡大いたしました。こういうようなことで、地方に財源を再配分することが必要だということです。法人2税を地方に回すようなさまざまなことをやらなければいけないのではないかとございまして。

中には、猪瀬さんが地方分権改革推進委員会の中で提起したような、東京DC特区なんていうような直轄論まで出てきております。さらに、経済財政諮問会議が6月に「骨太の方針」をまとめておりますが、その中には、税源偏在を是正するということと、いわゆる「ふるさと納税」について具体的検討を進めるということが明確に書き込まれております。この後、参院選も終わって、秋の税制改正等の議論が始まるわけですが、当然、格差是正というものが大きな議論になってくるだろ

うと思います。

これについては、区の方では、実情を見ない乱暴な議論だということで、反論をしております。税源偏在というのは、そもそも地方交付税で既に調整されているわけで、さらに区は、ほかの団体に比べて大都市特有の行政需要がある。さらに、非常に厳しい行政改革を進めて、何とか財源を捻出しながら需要にこたえている。そういうような実情を見ずに、単に税収だけを見てほかに回せというような議論は乱暴だということでございます。

税源の偏在ということが言われているわけですが、別の見方で、都道府県別に市町村税収と交付税を足したものを1人当たりで見ますと、確かに税収では東京都が突出しておりますが、地方交付税を通じて財源が均衡されているわけです。この地方交付税の財源は一体どこから来るかということですが、もちろん交付税が交付



されない地域から来るわけですし、実は東京都の区域から上がる国税が非常に大きなウエートを占めております。東京都から上がる税が交付税全体の4割近くを占めていて、既に財源の偏在はこれによって調整されている。したがって、税源の偏在を言うのであれば、国の責任で交付税をきちんと担保するのが筋ではないかということでございます。

いずれにしても、この秋に消費税の議論も含めて、税制改正の議論が始まると言われております。どのような議論になるかわかりませんが、税源偏在の問題は避けられないと思いますので、これから都と区で連携した取り組みをしていきたいということでございます。

(地方分権改革)

次に、分権改革の問題でございます。

第1期の分権改革は、都区制度改革と同じ平成12年4月に施行されております。この中では、国と地方の関係を、上下・主従から、対等・協力の関係にする。それから、地方に権限を移譲する。それに応じて財源も渡すというような方針が出されまして、三位一体の改革というようなこともこれまで行われてきたわけですが、交付税が大幅に削減されたというようなことがありましてせっかく地方に税源移譲がされたのに、地方の方は大変苦しい。特別区においても、税源移譲と国庫補助金がツーペイになるどころかマイナスになってしまったというようなことで、大きな問題になった

わけでございます。

理念としては地方の自主性・自立性を高めるということで進められたにもかかわらず、地方の方は大変厳しい財政運営を強いられることになった。自由度が拡大するどころか、むしろ身動きが取れなくなってきたということでございます。

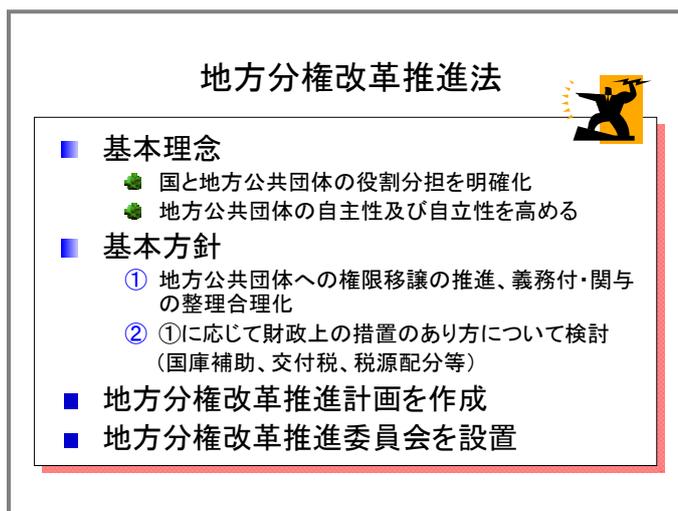
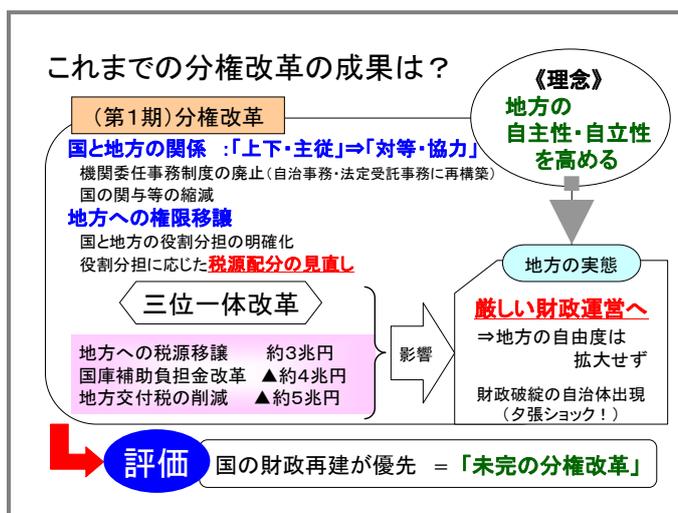
分権改革はこれまでのところは国の財政再建が優先されて、未完の分権改革というような評価になっております。未完の分権改革

というのは、未完の都区制度改革という、どこかで聞いたようなフレーズなんですけれども、都と区の関係と、国と地方との関係というのは、ほとんど平行で議論が進められているということでございます。同じように難しい問題があるということかと思います。

今、第2期の地方分権改革に入っていると言われておまして、平成19年、今年の4月1日に地方分権改革推進法が施行されております。基本理念としては、国と地方の役割分担を明確化し、地方公共団体の自主性・自立性を高めるということが法律に書かれておまして、さらに、方針としては、権限移譲を推進する、あるいは、義務付けとか関与を整理・合理化する、さらに、それに応じて財政上の措置を検討するということになっております。

そのために分権改革の推進計画をつくり、その推進母体として推進委員会を設置することが法律に書かれておりますが、既に今年4月に分権推進委員会の初会合が開かれておまして、5月31日には基本的な考え方というのが取りまとめられております。その中には、分権型社会へ転換するというような理念とか、基礎自治体優先を基本原則にするというようなことが掲げられているわけです。

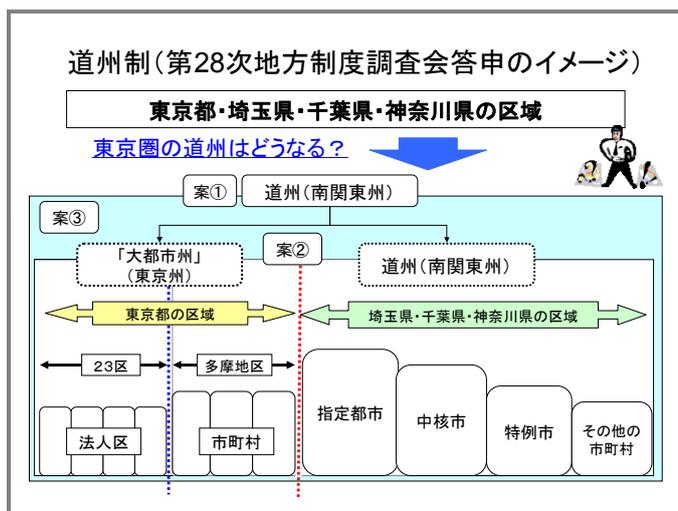
この推進委員会は今年の秋に中間報告をしようとしておりますし、さらに、この法律自体が3年間の時限立法ということですので、それまでの間に、推進計画をつくり、さらに分権改革一括法をつくるというスケジュールが組まれております。



(道州制)

それから、分権改革と軌を一にして、道州制の議論が進められております。分権改革で基礎自治体を強化するという先に、都道府県のあり方そのものを見直すことが必要になってくるということで、平成18年2月に第28次地方制度調査会の答申がございました。その文章の中を見てみますと、東京をどうするかというのが非常に大きな論点になっているようでございます。東京のあり方をどうするかによっては、道州制の方向全体が揺らぎかねないということだろうと思います。

まず、東京圏のあり方については、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県を合わせて、南関東州をつくるというのが本則だということです。この中には特別区があり、あるいは指定都市、中核市、特例市があり、その他の市町村がありということで、いろいろな形の基礎自治体が含まれております。指定都市のように大きな権限を持っているところは別として、その他の市町村、特に町村については、権限はほとんど持てない状態にあるわけです。



大きな南関東州という道州をつくった時に、そういう自治体間の体力差を誰がカバーするのかということになりますと、2層制ということであれば、道州がそういうようなきめ細かなところまでやらなければいけないということになりますが、果たしてそんなことができるのかというのが、一つの大きな論点になっております。

もう一つは、東京都の区域の扱いをどうするか、特に23区のあり方をどうするのかというのが大きな問題になってまいります。これについては、中間的に東京都と同じような団体を置く必要があるのではないかというのも、一つの論点になっております。

もう一つの案は、南関東州という大きなものを分けて、東京都の区域は別建てにしたらどうかという案でございます。別建てにすることによって東京の特殊性をカバーしようということなのですが、これをやりますと、圏域としては東京圏の一部になりますので、東京州と南関東州との間で調整をしなければいけないということになります。そうすると、何らかの広域連合なり組織をつくらなければいけないということになりますので、やはり3層制というものが議論に上るということになります。

もう一つ、このバリエーションとしては、多摩の地域は南関東州に組み入れて、23区の地域だけを東京州にしようとする案もあるそうです。歴史の中で言えば明治初期の東京市のイメージにな

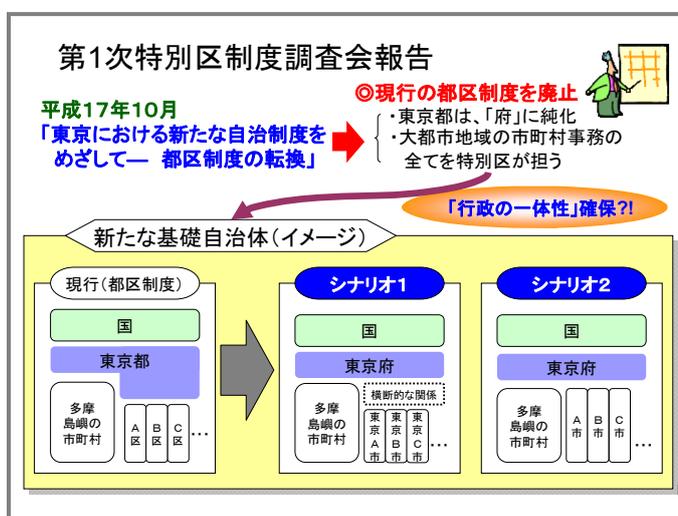
ってくるかと思いますが、スーパー東京市をつくるということになるのかもしれませんが。そうしますと、スーパー東京市と23区との関係は一体どうなるのかというようなことになってまいります。

道州制の問題については、今、政府で道州制ビジョン懇談会というものを設けておりまして、今年2月に初会合を開いております。1年を目途に中間報告を出して、3年を目途に道州制ビジョンをつくるというようにしております。

それから、自民党の道州制調査会が6月に中間報告を出しておりますが、その中には、東京23区を国の直轄として、その税収を各道州に配分することも考えられるというようなことまで盛り込まれております。

(特別区制度調査会と東京自治制度懇談会)

区の方の検討の動きですが、ご案内のとおり、第1次の特別区制度調査会の報告が平成17年10月に出しております。この中では、都と区を切り離すというような、都区制度の転換を提言しております。東京都は府に純化し、大都市地域の市町村事務については区が全部担うんだと。その時にこの地域全体をカバーする行政の一体性が必要であるならば、それなりのシナリオを描いたら



どうかということをございまして、現在、東京都が市町村事務の一部を担って、行政の一体性というものを担保しているわけですが、都と区を切り離しますと、東京都については、東京府ということで県の事務に特化する。もし行政の一体性が必要であるならば、新しい基礎自治体である東京〇〇市が横断的な関係でそういう機構をつくって処理をしたらどうかということをございます。行政の一体性の確保の事務が必要でないならば、各市が独立したらどうか。そういう選択肢があり得るという提言をしております。

一方、東京都の方では東京自治制度懇談会というものが置かれておりまして、平成18年11月に「議論のまとめ」というものを出しております。いろいろ書かれておりますが、大胆に要約をいたしますと、大都市の役割を明確に位置付けた自治制度が必要であるというふうにしております。さらに、23区における大都市経営は都が担うべきであると。都の役割としては、大都市経営に必要なか否かということ判断をしていく。それから、特別区の再編統合によるメリット・デメリットを明らかにすることが必要だと。それは今の区域と日常生活圏が乖離しているとか、そういうようなさまざまな要素を考慮する必要があると。

さらに、税の問題についても検討が必要で、税源偏在の度合いがあまりにも大きいのではないかというようなことを言っております。

道州制の問題については、少なくとも1都3県を包含することが必要だとしております。

東京都が今は市の事務の一部を担っておりますが、法律上の形では、いわば例外的

に処理をするということになっていまして、東京都としてはそういうような中途半端な存在ではなくて大都市経営の主体として明確に制度上、位置付けてもらいたいということだろうと思っております。

これから都区のあり方の検討の中で東京都がどのようなスタンスで議論していくのかということについては、こういうような議論も参考にする必要はあるだろうと思っております。懇談会の議論のまとめとはなっておりますが、まだ最終ではないそうで、今年9月か10月を目途に最終的な取りまとめを行うべく、今、検討を進めているというふうに伺っております。

(改革のスケジュールと特別区)

最後に、都区制度、分権改革のスケジュールをざっとおさらいしておきたいと思っております。

都区のあり方の検討については、今後2年間で基本的な方向の取りまとめをし、その後、具体化を進めていきたいということでございます。

それから、特別区制度調査会が第2次の報告を今年12月に行う予定になっております。

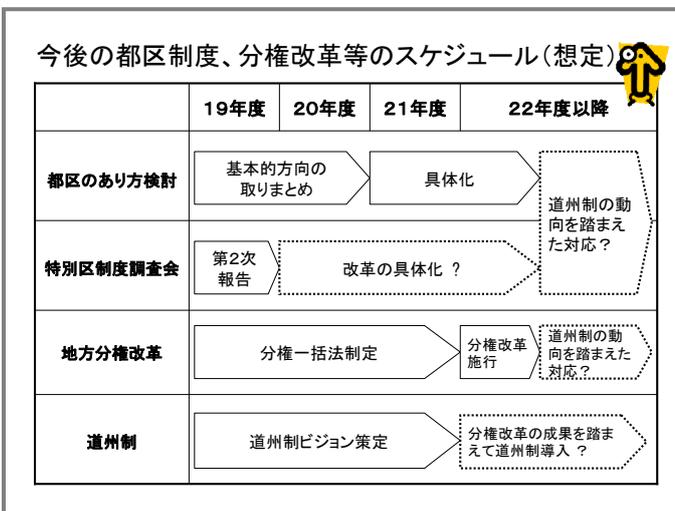
地方分権改革については、今後3年間で分権一括法を制定するというスケジュールです。

道州制についても、3年間でビジョンを策定するというスケジュールが組まれておりまして、分権改革がどのように進むかを見極めながら、道州制についても議論が進められ、最終的には、道州制がもし動くとなれば、地方自治制度全体を再度見直していく必要が出てくるということでございます。

いずれにいたしましても、今、国全体のあり方が大きく問われているわけございまして、国と

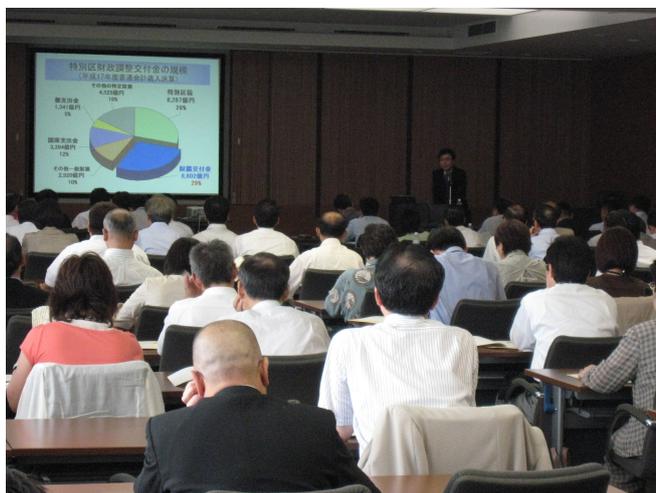
東京自治制度懇談会「議論のまとめ」 18. 11. 29

- ✚ 大都市の役割を明確に位置付けた自治制度が必要
- ✚ 23区における大都市経営は都が担うべき
 - 大都市経営に必要か否かで都の事務を再構築
 - 特別区の再編統合によるメリット・デメリットを明らかにすることが必要
 - 区域と日常生活圏の乖離、人口規模格差、事務移管の限界、行政運営の効率化、平成の大合併
 - 税目の見直しを含めた税源配分の検討が必要
 - 税源偏在度合、財調交付金の割合
- ✚ 首都圏の道州は少なくとも一都三県を包含することが必要



地方との関係を含めて、自治制度の大きな改革の方向を模索している状態だろうと思います。この流れというのは、基本的には、基礎自治体を地域の総合的な行政主体として、強化・確立していくということを前提に、道州制の問題なり地方分権の問題なりが語られているということでありまして、それはそのまま特別区自身の問題にもなるわけでございます。

先ほど三位一体改革でもお話ししましたように、ともすれば国の財政危機をどういうふうに地方に転嫁するかというような流れに傾きがちな今日ですけれども、一方で特別区に対する国や地方の見方というのは大変厳しいものがあるわけでございます。区といたしましては、早急に基礎自治体としての強固な基盤を整えて、これからの改革に備えていくということが課題になっているのだろうと思います。



財調の問題についても、そういう制度のあり方の中で、当然そのあり方が問われてくるということとございますので、そういうことをきちんと考えていく必要があるだろうと思っております。

大変雑駁なお話で、大変恐縮でございますけれども、今後の議論の一助になれば幸いです。

資料の最後に参考資料を付けてございます。今日、これをご説明する時間はございませんが、どんな資料があるかということだけ、ご覧いただきたいと思っております。

まず、基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例ということで、今日ご覧いただいた財調算定の具体例を整理してございます。後ほどご覧いただきたいと思っております。

次に、平成19年度都区財政調整方針というのがあります。これは今年1月31日に都区協議会で合意した内容でございます。先ほど平成19年度の財調について触れさせていただきましたけれども、その内容が盛り込まれております。通常、各区で財調についての説明をする時には、この財調方針と、次ページにございます、財調フレームというようなことを中心にお話があるのではないかと思います。

その次が、規定状況ですが、財調については、自治法なり、自治法の施行令なり、財調条例なりにさまざまな規定がございます。どこにどういう規定が置かれているかというのを、これを参考にさせていただければと思っております。

次に、財調を含めまして、特別区に関する財政制度上の特例措置がさまざまございますが、どう

いうものがあり、それがなぜ置かれているかというのを整理した表でございますので、ご参照ください。

最後に、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ことで、財調制度について、制度の仕組みとか、成り立ち、あるいは、どれぐらいの規模なのかということコンパクトにまとめたものでございますので、最終的なおさらいとしてご活用いただければと思います。

大変雑駁で、はしょった説明で恐縮でございました。

私の話はここで閉じさせていただきます。ありがとうございました。（拍手）

特別区議会議員講演会「都区財政調整制度」質疑応答等（概要）

【平成19年7月27日、8月3日、8月8日】

【質問1】

今、話を聞いていて、確かに税収の少ない自治体がある。都とは、横断的な事業について協議する必要があると思う。23区を取り上げれば、かなり優秀な職員もおり、個々に見れば、学校の運営など様々な事業を展開している。こういうことを考えると、先ほど申し上げたことを（都と）協議しなくてはいけないのだが、東京都は本当に必要なのかという考え方を持っている。その前に、各区で自分の区域を自治としてやっていけないのかどうか。私は、やっていけるような気がする。私は、「東京都不要論」という考え方を持っているが、その点について、もしご見解があればお聞きしたい。

【回答】

私が申し上げて良いことかどうか分からないが、一つは、東京都が必要かどうかについては、広域自治体と基礎自治体の二層制が必要かどうかという議論になると思う。今、道州制の問題が言われているのは、基礎自治体ができるかぎり全ての事務を担っていくことを基本にすると、都道府県は非常に中途半端な存在になる。一方、国では、さらに地方に移すべきだということになると、今の都道府県よりもっと広域の自治体を作って対処すべきという流れになっているが、いずれにしても、二層制の仕組みが必要ということでは動いている。これも二層制ではなく、単層制で、例えば、基礎自治体が広域の必要があれば、連合を組んで行えば良いのではないかと。国と基礎自治体の二つでよいとなれば、東京都は要らないということになるかもしれない。それは今後の広域自治体のあり方をどう考えるかにかかわってくることと思う。

それから、各区が自立できるのではないかということだが、これは自立をどう考えるかということだと思う。例えば、財調制度をどう考えるかというのは色々な答えがあると思う。交付税制度と税の関係についても同じような問題がある。交付税が交付されるのは、自立ではないのか。交付税も国の責任で必要な行政水準を確保するために、財源を付与するものだとなれば、交付税も含めて一般財源であって、自立と言えるとするのが一般論である。財調交付金についても一般財源であるので、財調交付金があったとしても自立だと考える。このような考え方をすれば、すでに区は自立をしているということになる。この点は様々な議論があるかと思うので、これから都区のあり方の検討などの際に、色々な形で議論いただきながら、共通認識ができていければよいと思う。

【質問2】

基本的に5課題については、非常に意見を持っている。しょうがないが、一定の結論を見たことであり、別の組織でということ、あり方検討委員会、幹事会も含めて、始まる。しかし、取りあえず、当面、事務配分から入っていくという進め方であるが、すぐその中で、財源の話が必ず出てくるのだと思う。そうすると、約5千億のものについて触れていかななくてはいけない。本来ならば、ここから入らなくてはいけない。事務配分ということで先送りしたのかなと我々は理解しているが、先送りは先送りとしても、その中で、道州制なり、いろいろと、区域のあり方も色々と違う動きが出てくるので、このようにしたのだと思うと、良い意味で理解している。次長の立場として、この話を進めて行く時に、幹事会は次長も入られるが、東京都は一枚岩だよと言うが、特別区は一枚岩で本当にいけると思われているのか。

それからもう一点は、東京都は、(23区では)絶対に水平調整はできないだろうと思っているだろうが、これは必ずやらなくては、これから臨んでいけないだろうと思う。その点について、次長の立場としてどのように捉えているのか。今の段階で結構なので、これから議論が始まるところでお聞きしたい。

それから12年に様々な改正があった中で、なぜ未だに都税なのかという議論がある。もちろん一体性を確保するというのは分かるが、逆に特別区から都に分担金を払う形もある。そのような議論というのが各区の中で起きているのかどうか。我々も例えば、区長なり、議長から意見を聞く時があるが、各区の区長がどのように言っているかは、噂ぐらいしか分からない。次長の感覚でそのような議論まで進みそうなのか、その辺を教えてください。

それから、内部団体だという話があったが、未だに、私は、敢えて基礎的自治体と言わせていただくが、基礎的自治体とは思っていない。ここら辺の内部団体という感覚を、次長の感覚で結構なので教えてください。

【回答】

5点ほど質問があったと思う。一つは、財源問題。5千億円も離れた大都市事務の論争をどこでどのように始末をつけるのか。これは、5千億円の問題を何とかしようと思ひ、都と協議したのだが、決着がつかなかったもので、一旦、棚上げにしようということだ。都区のあり方の議論を進めて行った先に、最終的にどう考えるかを整理しようということであるので、そういう意味では、今のところ、この問題をどのようにしようかという考え方はないということである。私の考えということなので、敢えて言わせていただくと、区としては、5千億円の差があつて、府県事務に市町村財源を充てているので、府県事務は府県財源でやれということは、そっくり浮いた分は区側によせよと言ったということである。これはどういうことを意味するかと言うと、東京都にその分の事務を

やめろということを行ったことになる。東京都に自ら店じまいをしろということを行ったことになる。今度、都と区の間で事務配分を議論しようとなったが、区の方に、仮に大幅に事務を移管することになると、区の方がその事務をどうするか主体になるということになり、そのバランスの中で、どのように整理するかということになる。我々としては、単に都と区の財源争いということよりも、都と区がそれぞれ事務を抱えている中で、あるべき事務のあり方をどうするかということを考えていくべきであり、冷静な面も持たなくてはならない。そのような感想を述べさせていただく。

2点目の、区が一枚岩で行けるのかということである。私が一枚岩で行けることを保証するわけにはいかないが、一枚岩で行かなければ、都区の協議が成り立たない。最終的には、都区協議会という組織で、大きな役割分担が変更となり財源問題が解決する。都区協議会というのは、区の代表として区長会の役員が出て、都と仕切りを整理するので、23区で一致していないものを都と合意するわけにはいかない。何としても一致できるものを見つけて都とやりとりしていかなくてはならない。これは、これまでも様々な議論がある中で区長さん方がいろいろと苦勞して、議会の皆さんともご相談しながら、それぞれ不満を抱えながらも妥協点を探って、解決してきたというこれまでの歴史がある。今後もそういうことで解決をされていくのではないかと思う。

3点目の、東京都の方で、23区では水平調整はできないと考えているかであるが、それはその通りだと思う。逆に言えば、「できるものなら、やってみろ」ということだと思う。実は、区側は、今の制度の中で55%の配分率を安定させるということであれば、これは23区の財源であるので、23区の中でどのように配るのかを調整させてほしいと言っている。これは今までも財調協議の中では区側から提案をして、区側で案を一本化してやってきているので、そのやり方の延長線上に必ず解決の道はあるだろうと思っている。それを更に進めて、制度的に区で水平調整ができるかということになると、これは、先ほどの特別区制度調査会の第1次の報告にもあったような、都と区を切り離した中で、新しい市が自ら水平調整の仕組みを設けて、やっていけることができるのかということにかかってくる。それは地方交付税についても地方団体間で水平調整できないのかという議論があるが、非常に難しい問題があり、特に、税の帰属とその使途の問題についてである。一旦、各団体が自らの行政のために徴収した税を他所の地域の住民のために使うことができるのかという根本問題がある。したがって、水平調整をする以上は、どこか第3者が税を集めて配るということをしなければ、できないだろうというのが一般的な考え方である。そうすると水平調整を行うについては、今のように第3者である都が集めて各区に配るのか、或いは第3者機関を設けて集めて配るのかというようなことを考えなければならない。自主的な調整というよりはむしろ、制度として組み立てた中でやらなければ、水平調整はできないだろうと思う。その水平調整を23区間で制度が設けられたとして合意できるのかということになると、制度として作られる以上は必ず合意点を見出

さなくてはいけないので、そのために努力をして必ず解決ができるだろうと思っている。

これは4点目の質問の、なぜ都税なのかということと関係している。今、都税であるのは、各区に税を所属させると、今申し上げたように財政調整ができないということで第3者に預けるという方法をとっている。もちろん都と区で事務を分担しているの、東京都の財源が必要だということもあるのだが、23区間のことと言えば、そういうことである。したがって、区が東京都に対して事務を委託するということであるならば、それ自体は可能であるが、共通財源をどこでとるかということになると、難しい問題がいろいろある。そういうことをご理解いただきたい。

最後に、5点目であるが、未だに内部団体であるという評価をされているということである。これは、いろいろ見方があると思う。先ほど述べたとおり、今の国の法体系のもとでは、内部団体ではないというのが法制度である。なぜ内部団体であるのかということ突き詰めていった時に、都と区が独立対等の関係にあると言えるのかが、内部団体であるかどうかのメルクマールになる。独立対等であると言うためには、どちらかが定めたことがどちらかに影響するというのではなくて、どちらかが定めたことをどちらかが受け入れるには一定の協議によって成り立つということが前提になる。これは事務配分の問題についても、財源の問題についても、法律上はきちんと原則を書き込んで整理しているので、都と区が独立対等だと言えるということで、ようやく法改正になった。ただし、今の制度が、なかなか都と区の関係では、区にとって不満の残る状況にあるので、相変わらず内部団体ではないかという見方は広くあると思うが、区長会の中でも同じような議論がある。区長会の中でも今の制度そのものを抜本的に変えなくては駄目だとする主張もある。今の制度を何とかキープした中で、解決しなくてはいけないという考え方もある。都と区の協議で解決するというのが、ある意味、民主的な制度ではあるが、民主的な制度が成り立つためにはお互いが法の原則をきちんと守らなければならない。それがなかなか言いにくいことだが、主要5課題の協議の過程では、東京都が法の原則を曲げて自らの地位を守ろうとした。これが結果としては、東京都が税を持っているし、予算も持っているし、条例も持っているということで、言わば都の権限が権力になってしまったということである。これが特別区を不満にさせている理由ではないかと思っている。今後、都区のあり方の検討なり、調査会の議論の中でも、それをどのように解決するかということが最大の問題だと思っている。これは各区長だけではなく、各区の議会の中でも大いに議論していただいて何らかの形で良い方向に行ければと思っている。

【質問3】

1点だけ、なぜ都税なのか、水平調整の問題もあるが、第3者機関、それはもちろん意味があるわけで、それを行わないと、再編の6つで指定都市をとっていくかという話に簡単になりがちだと

非常に危惧している。我々も調査をするので、是非、その辺も考え方があれば教えていただきたい。

【回答】

今、特別区制度調査会の中で、例の都区を切り離すというシナリオが出ている。シナリオの中のシナリオ1というのが、行政の一体性を確保すべき事務があるというケースで、それについては何らかの形で特別区が自ら共同処理をするというシナリオである。しかし、それは当然、この特別区の区域を残していくということだから、財政調整を23区間で行わなくてはいけないという前提に立つ。今、調査会の中で議論して、制度設計をしているところであるが、その中でも当然、今、東京都が行っている財政調整をだれが行うのかという議論に行き着く。これはおそらく、共同処理する機関が担う以外には道はないと思う。果たしてそのような制度で良いのかどうか、都と区を切り離した中で、区の自立性を考えて妥当かどうか、それが調査会の議論の流れと言うことになる。これは今、議論を進めているところなので、選択肢としてはありうるというところで留めさせていただく。

【質問4】

私も30年以上、自治権の拡充一本でやってきた。当面、我々の明日に向けてこれを的確に処理していかなければ、区民に奉仕することができない。22年から運動していて、1層制になったり、2層制になったり、いろいろなことを繰り返してきているが、その流れについては矛盾を感じている。しかし、そんなことを言ってもしょうがないので、現在の問題は、私ども、昭和50年までは、一生懸命、自治権ということで、自分たちの権限を自分たちの力で区長公選から始めるということやってきて、平成11年の地方分権一括法というところまできた。そこまではとても夢を持っていた。これから本当に今まで勝ち取った運動が展開していくのだと。地方自治、地方が主体性を持ったことができると思っていた。

ところが、今日の三位一体に来てしまって、しかも財調制度の問題を、今日の話を知っていると、一時期の財政調整の算定方式、一件算定の方がはっきりした計算ができた。単位制度という4種類に分けたやり方、百何種類以上の種類に分けたやり方は何とも複雑で、単位が各区によってわかりにくくなっている。ましてや港区、渋谷区については反対の方向にある。それをまとめてやるのは相当難しいものがあって、問題は、都区協議というところにきている。都区協議は、都側と区長だけの組織の中で、これからの制度の問題について行っている。

私ども議員は、50年の運動みたいな権限はない。すごく大きなテーマが投げかけられており、これからどう運動したらいいのか。渋谷区はまだ自治権拡充運動を残している。23区ではたぶん2～3区ぐらいしか残っていないと思う。だけど、こんなに大きな改革をしていく。本当に全国の地方

制度というものが、これで、我々、東京都にいて、自分はこれから区民、都民にしっかりとやってきたという体制を考えるには非常に難しい課題になってきていると思う。

要するに我々は都に縛られていて、一方、国に縛られている。その計算をしなくてはならない悩みがある。都はあくまでもおれたちが国のように23区を任せられているのだと。お前たちが都の言うことを聞いていけば間違いないように都がやるからという姿勢のようにしか感じられない。今日の話を知ったら、これからどうあるべきか、我々はものすごく悩んでしまう。事務局次長は、私たちの味方だと思う。大変な思いでつくった会館である。だからそのことを考えると、一刻も猶予できない。みんなが本当に考えていかないと、区民、都民に申しわけないと思う。私はめちゃくちゃなことを言っているのではない。

東京自治制度はだんだん変化してきて、国の言うとおりにやらなくてはならない動きになると、今までの運動は何だったのかということになってしまうので、次長さんから、これから23区はこういうふうにした形で、みんなで力を合わせて、東京都と力を合わせてするという課題が欲しかった。これからどうするのか。しかし、難しいことばかりの内容であって、これからどうするのか、君たち一人一人が判断しなさいと、問題を投げかけられてしまったような気がするが、その点はいかがか。

【回答】

非常に難しいご質問でして、今日は財調制度というものはどういうものかということをお話したいということで組み立てさせていただいた。今後の都区のあり方がどうあるべきかについては、特に触れていないが、今の話を伺って思うのは、特別区がこれまで自治権拡充の運動をしてきたというのは、一体何を目指してきたかということ、特別区が基礎自治体として住民に対してきちんとした第一義的な責任を持てるような自治体になりたいということで、法律上の地位も獲得し、事務権限についても確保し、財政上の権限についても確保したいということで進めてきた。それはこれまでの経緯の中で、徐々に区の権限が拡充をするということで今日まで来たわけである。

ようやく平成10年の法改正で、法律上、基礎的な地方公共団体として認められたということで、ここで他の市町村と横並びになったわけである。都と区の大都市制度としての特殊性はあるけれども、あくまでも地位としては基礎的な地方公共団体になったということである。

これからの展望ということからすると、今、いろいろと国の改革の動きがあるということでご紹介したのは、その一番の大もとは、何を狙っているかということ、基礎的な地方公共団体をいかに地域の総合的な行政主体として確立するかということだ。基礎的な地方公共団体をできるだけ権限を強化して担わせると、都道府県はできるだけ市町村に事務をおろしていくということになるので、ある意味ではすかすかになってしまう。一方、国の方も地方にできるだけ事務をおろして身軽にな

らなければならないという流れの中では、今までの国と都道府県と市町村との関係を見直して、道州制というようなことも視野に入れて議論しなければいけないということになってきたということである。あくまでも基礎的な地方公共団体を主体に、今後の行政については組み立てていく。あとは補完性の原理で、広域自治体なり、国が役割を負うことにしようということである。

そうすると、特別区はもう基礎的な地方公共団体としての地位は確立したので、その流れに乗って、今の特別区をさらに権限を強化していくということで、その地位を固めていくということが何よりも大事だろうと思う。

今回の都区のあり方検討で、区がステージを変えて議論しようということになったのは、まさにそのことであり、平成12年の改革の時に都と区の役割分担は一たん整理がついたけれども、今の分権改革の流れとかを踏まえれば、改めて都区の役割分担を見直して、さらに区の権限を強化していくことができるのではないかと。その議論をこれから始めようということであり、都区のあり方の検討等に区長会で真摯に取り組んでいるので、ぜひ議員の先生方も区長会の議論をさまざま支えていただいて、区の中で議論しながら、一緒に強化していくように進んでいただければと思っている。

【意見】

1回目はものすごく熱が入って、新しい議員さんたちも含めて、この地方議会の改選期に来ていただいた。今回のこういう研修も含めて、区長会がやっているものではない。23区の各区の議長さんや議員さんたちが、それぞれの区の事情もある、都心区、周辺区を含めていろいろある。東京62の自治体の中での格差もある。逆に言えば、私たちは区民や都民であるけれども、日本国民でもあるという中で、自分たちの東京をもう一回見直そうということで、議員たちがもう一度連携を取りたいということで、前年度、前々年度を含めて、今期からこの研修会を、区議会、議長会の事務局、それから区長会の方をお願いをして、今回、開催にこぎ着けたわけである。

であるから、ベテランの議員さんから新しい議員さんまで、さまざまな視点、立場があると思うけれども、こういう議論を通じて、お互いに自分たちの区議会で区長とのやりとりを共通項として、住民の代表である議員さんたちにしていきたい。そういう思いで私は今日、自分の責任もあって、ここへ来たけれども、多くの皆さんに参加していただいて、ここからまず進んでいくと、私はある意味で感激をしている。

当然、財源の偏在はある。垂直調整、それから水平調整、これは23区の中でもあるし、それこそ2分の1の住民が都市部に住み、残された2分の1がそれぞれの地域で必死になって生活している。これを自分たちの立場だけで考えるような政治家であったら、私は失格だと思っている。

いろいろな事情をお互いに知り合う。東京23区の区議は恐らく800人から900人ぐらいだろうと思

う。62の自治体で言えば2,000人ぐらいの議員さんがいるわけであるから、皆さんが一生懸命、横の連帯感を持って、お互いに住民自治に頑張ろう。私は、以前、常任委員会の委員長会がなくなって、23区の交流がなくなった。だからこういった形で少しでも横の連帯を議員さん同士が持てるように、情報を共通で持てるように、そんな思いでこの会の設立まで皆さんと一緒に進めてきて本当によかった。これが一つの出発点だと思う。ぜひ各区のベテランの議員さん、そして若い議員さん、一つ一つの課題、自分の思いを検証して、発展させていただきたいと願っている。

きょうは参加させていただいて、本当にありがとうございました。

【質問5】

講演会資料16頁（都区のあり方に関する検討の方向）で、今、東京都と23区が懸命になって、せめぎ合いしている部分があり、この2年間ということであるが、上の表で黒い矢印の下、2年後にこの話が出てくるという段取りになっているのだろうと思う。先ほどの話でも、財源移譲については、23区で主張していきたいという話もされていた。その財源移譲がおそらくどうなるかということで、23区と都の財調が今のままでいくのか、新しい局面が生まれてくるのかという点を、もう少し詳しく聞きたい。

2点目は、②に書いてある気になる言葉であるが、「都が示す考え方を参考に」というのが非常に気になる。あくまでも23区という、区長会という一つの団体として物事を考えていく場合、都と言う障害物があるというのは十分承知しているが、やはり自主的に23区の考え方を作っていくというのが大事だろうと思うが、その辺の考え方を聞かせてほしい。

【回答】

2つ質問があったと思うが、まず、16頁の表で言うと、③の税財政制度の問題については、今後の議論の中で現在の財調のあり方がどのように変わっていくのか、変わらないのかという問題かと思う。今、都と区の議論の中では、現行制度の根っこから変えてしまうような議論は今の実務レベルではできないので、現行制度を前提に、どこまでできるかを、まずやってみようということである。そういう意味では、財調制度については、現行の財調制度を前提に事務配分等が変われば、それに応じてその配分の仕方を考えるという変化が生じる。財調制度の枠それ自体は、今の制度の中で何ができるかということ議論しようということである。東京都が言っているのは、例えば、区域のあり方を見直すと、今、財調の依存度がかなり極端に出ている区があるが、ある程度再編をすれば、その依存度が下がっていくのではないかとやっている。そういうことを東京都は期待をしているのかもしれないが、それは結局、制度の問題というよりも、制度を前提として組立てが変わった時は、必然的に変わるだけの話であるので、それによって合併を考えるというのは、ちょっと本

末転倒の議論ではないかと考えている。

もう1点、区域のあり方で、「都が示す考え方を参考に」という部分であるが、この区域のあり方の問題については、23区側から積極的に見直しを提起したわけではなく、東京都の方が見直しを議論すべきだと言ってきた。区長会の中でも、そもそもそれを受けるべきものかどうかという大議論があった。しかし、区域の問題については、都道府県に勧告権があることから、都が議論したいということであれば、避ける必要はない。東京都の議論を受けようではないかということでも俎上に上らせたという経緯がある。そういうことで、「都が示す考え方を参考に」というのは、都が示す考え方をまず聴こうではないかということである。もう一つは、23区でそれぞれ事情を抱えており、特に再編の問題は、区域の住民が必要とするかどうかということが最大のポイントである。これを他所の区が、他所の区のことを合併すべきか、すべきではないかということ整理することは無理だろうというのが、区長会の中での議論である。東京都は、一つの広域の自治体であるから、23区はこのような再編をしたらどうかということの問題提起する分には良い。しかし、それを受ける特別区は、それぞれの区がそうした再編を考えるか、考えないかを判断するのが筋だということで、それを表す言い方としてこのような表し方をした。

【質問6】

需要額のことについてお伺いしたい。昨今、法人税収がかなり伸びて、フレーム自体がかなり大きくなったという話があった。資料25頁で、「各区に交付される普通交付金の算定方法」というところで、需要額と収入額の差の部分で、かなり大きな乖離が出た時には見直しを図っていくということだが、考え方として、税収が増えたので需要が増えるというのは、少し考えづらいと思う。その辺りを、都と需要額を見直す際にどのような整理の仕方で、フレームが変わった時に、整理をされているのかを教えていただきたい。

【回答】

ご質問の点については、都と区の今までの協議の中で、非常に基本的な問題であり、その考え方を巡って、相当やりとりが続けられてきた。基準財政需要額は、一定のルールによって計算することであるが、コンクリートされた需要があるわけではなくて、どのような需要を作るかということである。需要と言うのは、社会情勢の変化に伴って、様々に変化していくし、それから、本当はやりたいのだけれども税収の制約があってできない事情もある。したがって、可変的であると考えていただきたい。これまで長い間、財調の配分率は変わらなかったが、区の方は、やるべき需要はいくらでもあるので、税収が伸びれば、需要がどんどん増えていくということである。更に、今の区の配分ではとても足りないような需要があるので、配分そのものの枠を広げるべきだとい

ことで議論してきた。都は、需要について見直しをすれば、これではできないかということを考えれば、今でも多すぎるのではないか、これを削っても十分に行政ができるのではないかということで、需要を削る方に動いてきた。新しい需要ができて、税金が伸びれば、その隙間でできるのではないかと。したがって、配分率を変える必要はないと言ってきた。そういうことで、都と区間の財源問題にも絡む問題でもあったが、今、税金が非常に大きく増えてきている段階なので、今までに区の方で取り組めなかった需要を盛り込める環境になったということである。この後の都区の協議では、区が取り組むべき需要を盛り込んでいくという議論をしていくことになる。ただし、配分の問題についてこれまで争いごとをしてきたが、今回、当面の間は、55%で安定させることになったので、増えた収入の55%は区の財源として整理していくことになるから、ある意味では、都区間の財源争いということではなく、もう少し冷静な整理ができてくるのではないかと思う。当然、この後に税金が落ち込むような事態が生じた時には、需要があるからそれが絶対だというよりは、環境の変化に応じてどのように需要を見直すかということも区側も自ら考えていかなければいけないことになる。これは通常、各区で財政運営をしていく中で、予算の組立てを毎年の状況の変化や財政の状況に合わせて組み立てていくのと同じ考え方になる。

【質問7】

講演会資料10頁（財調制度の改定内容）。普通交付金と特別交付金の割合の変更が行われて、平成12年時に5%から2%になった。その理由については、まちづくり関連の分が普通交付金に移行したからということである。今回また5%になった。そうすると、東京都の資料を見ると、特別交付金については今まで災害とか、特別な場合ということが中心であったが、その他の理由でも特別交付金に充てられるような書き方になっている。また、配分率が2%プラス1%分も区の方にきて、区の裁量が増えると考えて良いのかと思う。この特別交付金の5%になったことは、区側から見れば歓迎すべきことと考えて良いのか。枠が拡大したその意味を教えてください。

【回答】

特別交付金は、あくまで例外的な算定である。本来、普通交付金で配るべきものであり、普通交付金ではどうしても配れないものを特別交付金でカバーするという考え方である。そういう意味では、普通交付金が、できるだけ100%に近い方が良いことになる。実は、平成12年改革の時に、まちづくりの関係と説明したのは、大規模で臨時特例的な事業というものをどのように財源措置をするかについて、特別交付金の枠を広げることで財源を確保しようという、かつての都と区の協議の結果があり、特別交付金の枠を広げて、その財源に充てることが行われてきた。しかし、平成12年の改正時に、やはり本来の姿に戻って行きたいということで、普通交付金で算定できるものは普通

交付金で算定するという考え方で、まちづくり関係については、3%分を普通交付金の方に戻した。今回2%として残っていたのは、一般特交と言われているものである。一般特交と言うのは、大規模臨時特例的事業のような予め定められたものではなく、何か起きたときに備えてとっておいて配るものである。それを今回5%に広げることは、一般特交と言われているものを5%に広げることである。したがって、かつてのように何か特定の算定すべきものが明確にあって5%に広げたわけではない。これをどのように考えるかである。なかなか難しいところだが、区によっては、標準的な需要とは言えないような特別な需要があるので、この財源を何とかしたい。国庫補助も都補助もないし、自前の財源で行わなければならないとすると、特別交付金というものでその財源が満たされるのであれば、他の経費に手を付けなくても、その特別な財源を賄えるということで歓迎する向きがあるかもしれない。ただし、ある意味、東京都が各区の需要を個別に一件一件算定していくことになるので、本来、都と区の財源を自主的に分けようとしていることからすると、東京都の巨大な補助金を、そのまま許容することになる。この辺がおそらく議論が分かれるところだろうと思う。財調の建前からすれば、東京都が任意に差配する部分をできるだけ減らすというのが本来の姿であり、これまでもそういう改正を続けてきたので、今回、特別交付金を5%にしたけれども、今までのようなルールではなくて、もう少し細かいルールにしていきたいということで、今、区長会の中でも東京都に提案を投げかけている。この秋に具体的な協議をしようということになっている。もう一つは、先ほども述べたが、そもそも5%で500億円近い額になる。東京都からの補助金があるが、その補助金の額を23区全部合わせても500億円に満たないと思う。補助金と言うのは、ある意味で、できるだけ自主的にということで、補助金をなくして、財源を移譲しろというのが全体的な流れではあるが、補助金と言うのは、ある意味非常に明確であり、どのような事業にどのような基準で交付されるのかが明らかになっている。そういう意味では透明なのだが、特別交付金は透明ではない。隣の区がどのような算定をされているのか、実は分からない。もらった区は良いのだが、もらわない区は疑心暗鬼で暮らすようになる。これが果たして自治の制度として相応しいのかをよく考える必要がある。区長会全体の流れとしては、「5%をずっと維持するのはいかがか、縮小すべきではないか」というのが全体的な方向だと思う。

【質問8】

基本的なことであるが、東京都との都区間の制度として、大都市事務については、消防、上下水道、都市交通等があるが、この中に都区間の協議で、清掃業務については事務組合等もあって、今、区に移管している。（都に）大都市業務として残す必要があるのかどうか。例えば、基礎的自治体として、組合運営等を行うことによって消防、上下水道等も可能ではないかと思う。区の姿勢とし

て、基礎的自治体を主張するのであるならば、当然、基礎的自治体としての消防、上下水道を含めて、この大都市業務は、本来、区が担うべき問題だと考える。その運営については、事務組合なりで、可能である。これができない一つの理由というものを教えていただきたい。

【回答】

東京都が大都市事務として行っている上下水道や消防というものは、法律上は東京都が役割を担うことが書かれているので、東京都が担っている。なぜそのようなことがおこなわれているかと言えば、今の都区制度の作り方がそのような作り方になっているからである。例えば、上下水道とか消防の一部事務組合を作れば、区もできるのではないかと、それはその通りである。それは選択肢の一つとしてありうると思う。今回、都と区のあり方の検討の中では、23区が一部事務組合を作れば何でもできるのではないかという議論をすると、今の都区制度の成り立ちそのものが否定されることになる。そこで、そのような議論については、今直ちに行わないようにしようということで、現行制度の中で議論をしようということになっている。例えば、特別区制度調査会の報告で、都と区を切り離せとある。東京都が事務を担っているので、都と区の間で協議が上手くいかないのではないか。切り離して区が担うようにすれば、区が広域連合的なものを作って、やっていたら十分にできるのではないかという答申だった。それは今後、調査会が第2次の中で、どのような方向性を出されるか、それを見て、23区がそのような方向に向かうのか、向かわないのかという議論をしていくことになると思う。現行制度の中でどこまでできるかということと、制度そのものを変えて、やるか、やらないかということを組み合わせながら、議論をしていく必要があると思う。

基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例

【標準区】…人口35万人の特別区を想定

(例) 経常的経費 民生費 社会福祉費

基準的経費		
社会福祉総務費		589,357,648円
女性福祉資金貸付金		8,743,120円
}		
基準的経費合計 A		5,244,914,978円
特定財源		
分担金及び負担金		98,446,000円
国庫支出金		1,239,332,000円
}		
特定財源合計 B		1,824,788,000円
差引一般財源 C = A - B		3,420,126,978円
測定単位の数値 D		350,000人
単位費用 E = C / D		9,772円

標準区とは、単位費用を算出するために、人口等の測定単位が23特別区の平均に近い標準的行政規模をもつと想定した架空の特別区である。

次の補正係数の連乗加算

- ・ 段階補正係数(a)---- 1.111
固定費の影響を補正
- ・ 密度補正係数 I (b)--- 1.151
心身障害者福祉手当支給件数の多少による経費の増減を補正
- ・ 密度補正係数 II (c)--- 1.002
国民年金被保険者数の多少による経費の増減を補正
- ・ 態容補正係数 I (d)--- 1.000
知的障害児通園施設の管理運営経費を加算
- ・ 態容補正係数 II (e)--- 1.343
福祉サービス安定化事業に係る経費を加算
- ・ 連乗加算の方法
 $a + (b-1) + (c-1) + (d-1) + (e-1)$

【A区（人口191,491人）の基準財政需要額】

(例) 経常的経費 民生費 社会福祉費

$$\text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数} = \text{算定額}$$

$$9,772\text{円/人} \times (191,491\text{人} \times 1.607) = 3,007,098\text{千円}$$

H18.4.1現在
住基人口+外録人口

補正後の測定単位の数値
307,726人

経常的経費	
議会総務費	7,103,149千円
民生費	
社会福祉費	3,007,098千円
老人福祉費	3,651,060千円
生活保護費	2,153,973千円
}	
投資的経費	
合計	49,412,185千円

【A区の基準財政収入額】

23区全体の基準財政収入見込額
× A区の決算調定額のシェア

特別区民税	659,498,434千円 × シェア
軽自動車税	2,299,266千円 × シェア
}	
合計	15,071,624千円

【A区の普通交付金算定】

$$\text{普通交付金 (= 財源不足額)} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}$$

$$34,340,561\text{千円} = 49,412,185\text{千円} - 15,071,624\text{千円}$$

平成19年度 都区財政調整方針

平成19年度の都区財政調整については、下記により行うものとする。

記

第一 基本的考え方

- 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。

第二 基準財政収入額

- 1 基準財政収入額は、各特別区の財政力を合理的に測定する趣旨を踏まえながら、過去の実績に基づく標準算定を行う。
ただし、特別区民税については、前年度の決算調定額に三位一体改革の税源移譲に伴う影響を加味した額に基づいて標準算定を行う。
- 2 算定に当たっては、社会経済及び税制改正の動向、国税の状況等を考慮しつつ、標準徴収率により算定する。
- 3 三位一体改革の税源移譲に伴う影響額の100分の15に相当する額を特例加減算する。

第三 基準財政需要額

- 1 基準財政需要額は、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、合理的かつ適正な方法により標準算定を行う。
- 2 特別区における行財政の実態を踏まえ、算定方法を見直すとともに、各測定単位における数値の増減、国・都の方針による増減等を見込むものとする。

第四 特別交付金

特別交付金については、各特別区の自主性が発揮され、さまざまな行政課題に独自の取組が行われてきている中で、普遍性がない等の理由により普通交付金では算定対象となっていない経費等を算定対象に追加する等、「その他特別な事情に要する経費」に対する措置の拡充、並びに普通交付金では対応できない不交付区の三位一体改革減収影響に対し、激変緩和措置を講ずることとする。これに伴い、特別交付金の総額は、交付金総額の2%から5%へ変更する。

第五 今後の措置

- 1 本方針に基づき、都と特別区及び特別区相互間の財政調整に関する条例の一部を改正する条例案及び予算案を都議会第1回定例会に付議するものとする。
- 2 区別の算定は、平成19年度測定単位の数値の確認を待って行う。

平成19年度 都 区 財 政 調 整 (当初フレーム)

(単位：百万円、%)

区 分		平成19年度 当初見込ア	平成18年度 当初見込イ	差引増△減 ウ＝ア－イ	増減率 エ＝ウ／イ	備 考
交 付 金 の 総 額	調 整 税 等	固定資産税	1,006,501	992,481	14,020	1.4
		市町村民税法人分	742,424	624,925	117,499	18.8
		特別土地保有税	18	175	△ 157	△ 89.7
		たばこ税調整額	1,443	1,438	5	0.3
		交付金調整額	23,599	39,237	△ 15,638	△ 39.9
		計	1,773,985	1,658,256	115,729	7.0
	条例で定める割合		55%	52%	—	—
	当年度分		975,692	862,293	113,399	13.2
	精算分		3,747	6,833	△ 3,086	—
	計 A		979,439	869,126	110,313	12.7
	内 訳	普通交付金分 A×95%	930,467	98% 851,744	78,723	9.2
特別交付金分 A×5%		48,972	2% 17,382	31,590	181.7	
基準財政収入額 B		984,782	1,000,983	△ 16,201	△ 1.6	
特 別 区 税	特別区民税	723,986	659,498	64,488	9.8	
	軽自動車税	2,359	2,299	60	2.6	
	特別区たばこ税	70,199	66,836	3,363	5.0	
	鉱産税	0	0	0	0.0	
	小計	796,544	728,633	67,911	9.3	
利子割交付金		12,334	8,969	3,365	37.5	
配当割交付金		7,161	4,707	2,454	52.1	
株式等譲渡所得割交付金		7,990	4,460	3,530	79.1	
地方消費税交付金		111,459	113,873	△ 2,414	△ 2.1	
ゴルフ場利用税交付金		47	54	△ 7	△ 13.0	
自動車取得税交付金		18,111	16,780	1,331	7.9	
特別交付金		12,203	45,616	△ 33,413	△ 73.2	
計		965,849	923,092	42,757	4.6	
地方特例交付金		2,291	—	2,291	皆増	
地方道路譲与税		4,632	4,587	45	1.0	
自動車重量譲与税		13,047	13,017	30	0.2	
航空機燃料譲与税		813	805	8	1.0	
所得譲与税		0	40,985	△ 40,985	皆減	
交通安全対策特別交付金		1,602	1,587	15	0.9	
合計		988,234	984,073	4,161	0.4	
特例加算額		0	16,910	△ 16,910	皆減	
特例加減算額		△ 3,452	—	△ 3,452	—	
基準財政需要額 C		1,915,249	1,852,727	62,522	3.4	
経常的経費		1,634,687	1,559,609	75,078	4.8	
投資的経費		280,562	293,118	△ 12,556	△ 4.3	
差引 C－B		930,467	851,744	78,723	9.2	
交 付 額	普通交付金	930,467	851,744	78,723	9.2	
	特別交付金	48,972	17,382	31,590	181.7	
	計	979,439	869,126	110,313	12.7	

注) 計数整理の結果、変動することがある。

都区財政調整制度の規定状況（要旨）

地方自治法	地方自治法施行令	都財調条例
<p>第 282 条(特別区財政調整交付金)</p> <p>1 都は、都と特別区及び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、政令の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</p> <p>2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項第3号の規定により都が課するものの収入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をいう</p>	<p>第 210 条の 10(交付金の総額)</p> <p>交付金の総額は、都が課するものの収入額(調整税)に条例で定める割合を乗じて得た額とする</p> <p>第 210 条の 11(交付金の種類)</p> <p>1 普通交付金と特別交付金</p> <p>2 普通交付金の総額は、交付金総額に一定の割合を乗じた額</p> <p>3 特別交付金の総額は、交付金総額に1から前項の割合を控除して得た割合を乗じた額</p> <p>第 210 条の 12 (交付金の交付)</p> <p>1 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特別区に交付する</p> <p>※需要、収入の算定は、地方交付税法第 11 条から第 13 条までの規定する算定方法におおむね準じる</p> <p>なお、収入の項目を規定し、基準税率等は、100 分の 85としている</p> <p>2 各特別区に交付すべき普通交付金の額は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える額(財源不足額)とする</p> <p>ただし、財源不足額合算額が普通交付金の総額を超える場合は、割落とし式により算定した額とする</p> <p>3 普通交付金の総額が前項ただし書の規定により算定した額に満たない場合は、特別交付金の総額を減額して充当する</p> <p>4 特別交付金は、普通交付金の算定期日後の災害等の特別の財政需要や財政収入の減少、その他特別の事情があると認められる特別区に当該事情を考慮して交付する</p> <p>第 210 条の 13 (特別交付金の額の変更)</p> <p>普通交付金の総額が財源不足額合算額を超える場合、特別交付金の総額に加算する</p> <p>第 210 条の 14(条例で定める割合の変更)</p> <p>普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合は、条例で定める割合の変更を行う</p>	<p>第1条(目的)</p> <p>地方自治法第 282 条第1項及び第2項の規定に基づき、特別区財政調整交付金について必要な事項を定める</p> <p>第3条(交付金の総額)</p> <p>1 条例で定める割合 100 分の 55</p> <p>2 前年度以前の調整税額の収入額と見込額の 100 分の 55 との間に超過額又は不足額がある場合にはその分を加算又は減額</p> <p>第4条(交付金の種類等)</p> <p>1 普通交付金と特別交付金(同左)</p> <p>2 普通交付金は交付金総額の 100 分の 95</p> <p>3 特別交付金は交付金総額の 100 分の 5</p> <p>第5条(交付金の交付)</p> <p>1 普通交付金の交付(同左)</p> <p>第9条(基準財政需要額の算定方法)</p> <p>測定単位の数値を単位費用に乘じて得た額を合算した額</p> <p>第 10 条(測定単位及び単位費用)</p> <p>測定単位及び単位費用を別表で定める</p> <p>第 11 条(測定単位の数値の補正)</p> <p>補正の種類：種別、段階、密度、態容</p> <p>第 12 条(基準財政収入額の算定方法)</p> <p>1 収入の項目、基準税率等は同左</p> <p>2 各収入項目の算定基礎を表に規定</p> <p>第6条(普通交付金の算定等)</p> <p>1 普通交付金の交付(同左)</p> <p>2 特別交付金の充当(同左)</p> <p>第5条(交付金の交付)</p> <p>2 特別交付金の交付(同左)</p> <p>第6条(普通交付金の算定等)</p> <p>3 特別交付金の変更(同左)</p> <p>規定なし</p>
<p>第 281 条の 2(都と特別区との役割分担の原則)</p> <p>1 都は、特別区の存する区域において、<u>特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項本文において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする</u></p> <p>2 特別区は、<u>基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第 2 条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする</u></p> <p>3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない</p>		
<p>第 282 条</p> <p>3 都は、財調に関し、総務大臣に報告しなければならない</p>	<p>第 210 条の 15(報告)</p> <p>特別区ごとの交付金の額、基準財政需要額、基準財政収入額の算定方法等の報告</p>	
<p>第 282 条</p> <p>4 総務大臣は、財調に関し、助言又は勧告をすることができる</p>		<p>— 都条例において規定—</p> <p>第2条(用語の意義)第7～8条、第 13～16 条(交付金の算定期日等)第 17 条(端数計算)第 18 条(委任)附則(算定に関する規定あり)別表(単位費用表)</p>
<p>第 282 条の2(都区協議会)</p> <p>2 財調に関し条例を定める場合は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない</p>	<p>第 210 条の 16(都区協議会)</p> <p>協議内容、組織等を規定</p>	

(注 1) 恒久的な減税に伴う調整措置に関する規定は省略

(注 2) 資料中の規定は、根拠法令等から抜粋し、かつ要約をしている(条文そのままではない)

特別区に関する財政制度上の特例措置

項 目	特別区の特例	特例が置かれている理由
市 町 村 税 (地方税法)	○以下の税目は 都が課税 (普通税) ・市町村民税法人分 ・固定資産税 ・特別土地保有税	○以下に該当する税を 都区財政調整の財源 とするため ・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る規模を有すること ・税の用途が制限されていないこと
	(目的税) ・事業所税 ・都市計画税	○事業所税の目的である 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することが必要 ○都市計画税の目的である 都市計画事業のかなりの部分を都が実施 、また固定資産税を都が課税
交 付 金 (地方税法)	○以下の交付金は 都に交付 ・国有資産等所在市町村交付金 ・国有提供施設等所在市町村交付金	○都が課税する 固定資産税に関連する代替措置 であるため
地 方 譲 与 税 (各譲与税法)	○以下の譲与税は 都に譲与 ・特別とん譲与税	
地 方 交 付 税 (地方交付税法)	○ 都区合算 (特別区の区域全体を一の市町村とみなし都分と合算算定、都に交付)	○全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、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極めて困難 ○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
財 政 調 整 (地方自治法)	○以下の税目(調整税)の一定割合を財源に 都が区に特別区財政調整交付金 を交付 ・市町村民税法人分 ・固定資産税・特別土地保有税 ○都区財政調整に関して 都区協議会 で協議	○ 大都市の一体性・統一性を確保 するため、事務配分や課税権の 特例に対応した財源保障制度が必要 ○都に留保される事務に市町村税を充てるため、 都区間の財源配分が必要 ○ 特別区相互間に著しい税源の偏在 がある中で、 行政水準の均衡が必要
地 方 債 (地方財政法)	○地方債を起こす場合、区の普通税以外に 都の調整税 についても、 標準税率未満 である場合には 都知事の許可 が必要	○ 調整税 は、特別区民にとって基幹的な税であり、 都区財政調整制度を通じて特別区の固有財源的な性格 を持つことから、世代間の負担公平の確保が必要

特別区議会議員講演会
「都区財政調整制度」
講演録

発行：平成19年12月21日

財団法人特別区協議会

〒102-0072 千代田区飯田橋3-5-1

東京区政会館4階

TEL 03 (5210) 9051

FAX 03 (5210) 9873

編集協力：特別区長会事務局



古紙配合率70%再生紙を使用しています



この印刷物は、環境に優しい大豆油インキを使用しております。