



都区財政調整 「主要5課題」の顛末

—ゼロから再スタートとなった都区協議—

増田雄一 東京自治研究センター事務局次長

はじめに

特別区は、2000年4月の地方自治法改正の施行で法律上明確に「基礎的自治体」と位置づけられ、それまであいまいであった都区の役割分担と財政配分の原則が法定され、とりわけ都が「基礎自治体の事務」の領域で行いうる事務の範囲が限定されることになった。これにより特別区の「都の内部団体」的性格が払拭された。しかし、その具体化は都区協議に委ねられ、今年の3月末までが協議期限とされていた。

結論から先に言えば、2月16日の都区協議会で、都区の役割分担と財源配分の原則については先送りしたまま、区側が主張してきた「主要5課題」と2006年度の都区財政調整協議が「合意」となった。

ところで都区の役割分担と財源配分は、本来は都民・区民にとっても大事な課題であるべきなのに、大手新聞などマスコミは、この話題をほとんど掲載しなかった。わたしの記憶では、東京新聞が2月20日の朝刊に掲載したくらいで、朝日・読売・毎日の三大紙は、東京版でさえ見えていない。また私たち職員でさえも、この都区協議に関わる情報は、「都政新報」からしか入ってこなかったのが実情である。それだけ、都区協議は、わかりづらく、またわたしたちからかけ離れたところで行われており、ましてや都民・区民にとっては、もっと見えないかもしれない。

今回の「ここでこんなことが」のレポートは、今回の都区財政調整に関わる協議が「合意」となったが、何が解決し、何が再び解決しなければならない課題として残ったかその顛末について、まとめてみることにした。

1 都区協議に当たっての区側の考え方

—1998年地方自治法改正に関わる特別区側の理解—

2000年4月に施行された地方自治法で特別区はどのように位置づけられたかについて、まず簡単に3つのポイントを押さえておきたい。

○複数の自治体が広域の自治体と連携をして大都市の行政を行う

第1のポイントは、特別区制度は、今の制度の中で1つの大都市制度として組み立てられ、しかも政令指定都市のように1つの基礎的な自治体が大都市を担うのではなく、複数の自治体が広域の自治体と連携をして大都市の行政を行うという制度として法律上整理された点だ。言い換えると、特別区を基礎的な地方公共団体に位置づけて、第一義的に地方公共団体の事業を担う自治体と位置づけ、しかし、それだけではカバーし切れない問題を都との役割分担によって対応することによって、身近な自治と、それから東京の特別区の区域の行政の一体性・統一性を同時に確保する制度として組み立てられているという点にある。

○特例であっても、自治は制約されない

第2のポイントは、都と区の関係では、通常の府県と市町村における役割分担と異なり、一般の都道府県と市町村との制度をそのまま適用することができないので、そのための特例を設けて対処するという方式をとった点にある。あくまでも一般の制度をもとにして、そこに特例を設ける形で特別な対応を図るという制度になっている。しかし、他と異なる制度であることから、特別区は自治が制約されると言われてき

たが、その特例が少なくとも法律上、自治の制約をするものではないということが、2000年の改革の中で明らかになった。この点にも改正の意義があった。

○各特別区の都の内部団体性からの払拭

第3のポイントは、地方自治法が、財政上の自立に結びついた改革として、都区財政調整制度の目的、調整財源ならびに交付の基準を法定化したことにあった（地方自治法第282条）。その目的を、①都区間における財源の均衡化、②特別区相互間での財源の均衡化、③特別区における行政の自主的かつ計画的な運営の確保とした。また調整財源を、市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税の3税を調整税（以下「調整3税」という）とし、交付基準については、調整3税の一定割合で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行できるように交付することとした。これらの法定化は、都の内部団体性を払拭して特別区を基礎自治体に位置付けるうえで、重要な改正点であった。

○2000年改革での積み残し課題——主要5課題と区側の基本スタンス

しかしながら、地方自治法では、以上のような整理がされたものの、限定的に都が処理する基礎自治体の事務については、現に従来から都が担ってきたという経緯があり、また都区財政調整制度における都区間の財源配分の問題とも関連していることから、2000年時点では都区間協議が容易に整わず、4月1日の法実施が迫ったため、それらを2005年度末までに整理することで、都区協議が幕引きとなった。区側からすれば、法制度はできたけれども実態は伴っていないということで、しかも、そのもっとも根本の問題（都区の役割分担と財源配分）が整理をされていないということで、この問題を解決しない限り都区制度改革をやった意味がない、そういう大きな問題であった。

その後、2005年度までの約2年間、本格的な都区間の協議が都区の実務レベルでの都区検討会で行われてきた。特別区側は、基礎自治体である特別区の行財政基盤を強化するとともに、都が広域的課題に専念できるようにすることを目指した2000年都区制度改革の積み残し課題つまり主要5課題（資料1）を解決することによって、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、この課題の解決を通じて、都区の真のパートナーシップを確立し、住民福祉の向上と大都市東

京の発展を期することを目指すべきとする基本的スタンスで展開してきた。そして、最終的には、これら主要5課題の取扱いについて、特別区側は都区の役割分担を明確にした上で、財源配分に関わる特別区の配分割合を現行の52%からの底上げを求めることとした。

2 都区協議に当たっての都側の考え方

○東京都の大都市経営論——2000年改革の否定

このような特別区側のスタンスと財源配分の考え方に対して、東京都は、2004年に突如として「大都市行政」という言葉を持ち出し、都区間の実務的調整が困難となった2005年11月には、『行財政改革の新たな指針』を打ち出した。「経済のグローバル化とアジア地域間の競争激化に対処し日本経済を牽引するため、日本の首都であり、頭脳部であり、心臓部でもある東京の将来を見据えて自治制度を構築すべきとして、『大都市経営主体』という新たな概念を打ち出し、区長会が立ち上げた特別区制度調査会報告『都区制度の改革』

資料1 ■主要5課題

主要5課題

- ① 大都市部の役割分担を踏まえた財源配分のあり方、先ほどの根本問題で、大都市事務に関わり都区で大きく評価と見解が分かれた課題。
- ② それに関連して財源配分にかかわる課題として確認された清掃関連経費の取り扱いで、需要額が区側に発生するにもかかわらず、これに関わる経費を財調都区配分上で都が2000年協議の際措置しない問題。
- ③ 小中学校改築需要急増への対応で、これは現行では区の固有財源対応となっているが、各区で改築期が集中しこれを行えば一般会計上の負担が大きいので、地方交付税交付金が適用されない特別区の事情として都区財調上特別算入を求めている問題。昔からの都区間で問題になっていたが、容易に解決できない問題として改めて課題として確認したもの。
- ④ 実施状況に見合った都市計画交付金の配分。都市計画税が都税とされてしまっているという中で、区が行う都市計画事業に相応した財源が必要という課題。
- ⑤ 制度改正等があれば配分割合は変更するという、この都区の財源配分の問題をいわば端的にあらわしている問題。

（『都区制度の転換』）を真っ向から否定する考えを示した。

この東京都の「指針」について、特別区制度調査会会長の
大森彌氏が「東京における新たな自治制度を目指して」（「区
政会館だより」2006年1月10日NO.190号巻頭エッセイ）で、
簡潔にまとめ、痛烈に批判しているのを、引用させていただく。

大森氏は、「都は、平成17年11月、『都区制度の転換』構
想に反応しました。大都市が複数の基礎的自治体で構成され
る自治類型については『大都市の総合性・一体性の確保が困
難なため、新たな行政組織が必要』になることを理由に、わ
ざわざ『効率性の観点から不適切』と指摘しました。東京都
が市役所であることこそが最大の非効率ではないかと反論し
たくなるような指摘です。『指針』は、『東京という大都市の
役割を十全に果たすためには責任を持って大都市を総合的・
一体的に経営する主体が不可欠で、都区制度においては、こ
れまで特別区の自治権拡充が図られてきたが、大都市とし
ての一体性・統一性の確保は都が担ってきた、現在は、広域
的自治体である都が大都市経営の主体となり、広域的課題へ
の対応を含め総合的な行政を展開している』と言っています。
やはり、都には平成12年改革を成し遂げる気はありませんし、
都以外に大都市経営主体はないと言いたいようです」と述べ
ている。

要約すると、都の考えは、基礎的自治体が「大都市経営」
の主体となるのならば、「単一の基礎的自治体」であるべき

で、大都市区域が複数の基礎的自治体で構成されているとき
には、広域的自治体が「大都市経営」の主体となり基礎的自
治体の権限は制限されるべきということだ。「単一の基礎的
自治体」とは、「大東京市」の復活を意味していると思われる。
しかも「住民自治を確保する」仕組みを検討課題としている。
これではあたかも、特別区が「地域自治区」になれといわん
ばかりで、広域的自治体である東京都が23特別区の区域を
経営すべきだといっているに等しい。「2000年改革は失敗
であった」と公言して憚らない石原都知事の姿勢が「指針」
に露骨に現れており、特別区側からすれば、この「指針」は、
現行都区制度を後退させ、特別区の権限を制限しようとする
もので、地方分権の流れにも逆流し、到底受け入れられない
ものであった。

○主要5課題への都側の対応

2005年10月末の都区協議会で実務的に都区間調整が困難
となって以降、特別区側は区長会長を中心に、都側は副知事
を中心に、政治的な解決が模索された。その折衝結果を踏まえ、
区会長は、12月27日の区長会総会で主要5課題の具体的方
法を配分率の底上げとすることをあらためて確認したが、都
側からは、協議期限が迫った1月12日の区長会拡大役員会に、
ようやく東京都から下記の主要5課題に関わる都側の考え方
（最終案）が提案された（資料2）。

資料2 ■

平成18年1月16日
東京都総務局

都区財調「5項目の課題」についての都提案の概要

- 1 都区の役割分担を踏まえた財源配分
 - ・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、こめ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 具体的な課題への対応（清掃事業・小中学校改築・都市計画交付金）
 - ・平成18年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に200億円の特別交付金を平成18年度に限り設ける。
 - ・特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。
- 3 「三位一体改革」の影響への対応
 - ・いわゆる「三位一体改革」への特別区への影響（国庫補助負担金の削減及び税源移譲）を考慮し、平成19年度から調整率（調整税のうち区に交付する割合）を54%に改める。
 - ・都は平成18年第1回都議会定例会に所要の条例改正を提案する。

この提案は、都区の役割分担に基づく財源配分について2005年度での解決を先送りし、都区間で新しい方向が出るまでの間、暫定的な配分割合を決めて行こうとするものであった。東京都からすれば、東京都の2006年度予算の確定時期となっていることから、役割分担に関わる都区の見解に大きな差がある中での急場鑄の弥縫策であった。

3 都から提案された主要5課題への対応に関わる区側の姿勢——27年ぶりの都区財調協議の決裂

この提案に対し、区長会総体としての認識は、①一番肝心の役割分担に基づく財源配分の解決を将来の都区制度のあり方の議論に送った上で、②清掃、学校改築の課題は、税収が伸びているから現在の52%の中で算定できる（抑えられる）、18年度に限って200億円を現金で配るというものであり、実質的にゼロ回答である。③三位一体改革の影響を踏まえて、19年度に2%乗せるとしているが、実際の影響額が500億円以上あるのに、なぜ2%だけなのか。と、到底理解できないものであった。とりわけ、税収の伸びがあるから、52%の範囲で、清掃や学校改築の需要も措置できるという都側の発想があり、区側の需要をあいかわらず都が査定するもので、特別区を制度改革以前の内部団体と位置づけるのと同じ姿勢に戻っていることから、区長会総体として承服するわけにはいかなかった。

特別区側は提案のあった時点ですぐさま、金額で提示された特別交付金での解決でなく、2006年度以降の協議継続を前提に調整率での解決をと再考を申し入れたが、しかし、1月16日の区長会総会でも東京都から1月12日と同じ内容が提案されたことから、特別区側は「受け入れられない」と提案を拒否し、27年ぶりに都区財調協議が決裂することとなった。

こうして都の一般会計予算にとっても大きな位置を占める財調交付金について、都区間の合意を見ないまま、都の一般会計予算が見切り発車となる異常事態となった。しかも2006年度財調の具体的な中身も、2005年度の財調再算定の具体的な中身も提案されないという異常さであった。

4 急転直下の「暫定」都区合意

ところが、この決裂後水面下での都区間での調整が行われた。高橋区長会長は、その経緯について以下のとおりコメン

トしている。

「去る1月16日の区長会において、都から回答があったわけですが、これまでの協議の経緯からしても、区側の考え方とは大きく隔たる内容であり、受け入れできない旨回答し、一時は決裂の状態となりました。しかし、その後、再度折衝の機会を持つことができ、今後の協議で財源配分に関する整理が図られるまでの間の暫定的な配分率については、三位一体改革の影響を踏まえて、平成19年度に都区が合意できるよう努力することで、協議のとりまとめを行うこととなったものです。」

こうして、2月6日には、棚上げとなっていた2005年度都区財調に関わる再調整について、「財調主要5課題」である「小中学校改築等経費」が算定項目に盛り込まれていたものの、これについて都側が「2005年度限りの臨時的対応であり、2006年度財調とは切り離して考える」こととなったことにより、2005年度都区財調に関わる再調整が都区間で整い、急転直下、2月16日の都区協議で2006年度協議の目玉である「主要5課題」も解決に向うこととなった。

「主要5課題」の合意内容は、以下のとおりである。

主要5課題の整理についての都区の合意事項

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。

この合意について、高橋区長会長は、次のようにコメントしている。「今回の合意によって、過去の問題としての「5課題」は終了することになりますが、個々の課題そのものが解決されたわけではなく、今後課題を残すこととなりました。これまでの協議の経緯に照らして、このような整理とならざるを得なかったことは不満ではありますが、今回の協議を通じて、都区の認識の隔たりが極めて大きいことが浮き彫りになったことから、都区のあり方について、あらためて議論を行う必要があります、その議論の中で、課題の解決を目指すしかないと判断したものであります。」(2006年2月16日区長会総会「主要5課題の整理に関する特別区長会会長コメント」)

そして、この合意に関わり、東京都側に対して区長会側は、以下のとおり、発言している。

平成18年2月16日 都区協議会での区長会会長発言

私から、区側委員を代表して申し上げます。

今回の18年度財調に関する協議は、平成12年都区制度改革の積み残し課題である主要5課題の解決を図ることが最大の焦点でありました。

これは、改正自治法に定められた都区の役割分担原則に応じた財源配分を実現する課題であり、都区制度の根本問題の解決を目指したものであります。

今回の協議結果は、平成15年以来、都区検討会や財調協議会での協議、またトップ交渉を積み重ねながら、調整することができず、一時は決裂にまで至った中を、再度のトップ交渉によってようやく決着点を見出したものであります。

内容的には、5課題のそれぞれについて解決がついたものではなく、改正された自治法の解釈にまで及ぶ見解の相違が解消されないまま、多くを今後の検討に委ねることとなりました。今回の協議結果とここに至った経緯については、平成12年都区制度改革の趣旨からも、また主要5課題を確認した経緯からも、区側として決して納得しているものではございません。

区長会はもとより、これまで一致して取り組んできた区議会議長会等において、この決着点に対する大変厳しいご意見もありましたが、都議会のご支援も考慮して、ぎりぎりの交渉結果として、やむを得ず受け入れたものであることをご理解いただきたいと思います。

この機会に、今回の決着に関する区側の認識を申し上げます。

第1に、最大の課題でありました、「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、都区の認識の相違を踏まえ、今後の都区のあり方に関する検討の中でより根本的かつ真剣に協議していかなければならないと思います。

第2に、清掃、学校改築、都市計画交付金等の具体的課題については、過去の積み残し分を今回の200億円の措置で清算するものと理解し、5課題としての位置づけは終了することになりますが、それぞれ今後の課超が多く残されておりますので、都区のあり方に関する検討の中で、改めて解決を図ることとしたいと思います。

第3に、三位一体改革の影響への対応については、交渉の中で都から提案いただいた2%では不足するとの区側の主張を受けて、「合意できるよう努力する」との確認に至ったものでありますので、平成19年度において、確実に少なくとも3%の実現をしていただきたいと思います。

第4に、平成19年度に行われる見直しにより、今後新しい方向が出されるまでの間の暫定的な配分率が定められることとなります。この結果、大きな変動が無い限り、この配分率をもとに都区それぞれが責任ある財政運営を行っていくものであることを踏まえまして、23区間の配分は、特別区が主体的に調整できる仕組みを構築する協議を進めていただきたいと思います。

また、都区財政調整の調整税は、都区の共有財源でありますので、固定資産税の軽減措置等の方針を決定するに際しては、必ず特別区と事前に協議されるよう、改めて強くお願いしておきます。

最後に、今後は、都区のあり方に関する検討組織の中で、将来に向けた課題の検討と合わせて、未解決の様々な課題に取り組んでいかなければなりません。

今回の協議の経過をかえりみますと、都区の信頼関係回復のためには、相当な努力が必要であることを申し上げておきたいと思っております。

以上の考え方を申し述べ、第1号から第4号までの協議案（18年度財調、17年度再調整に関する協議案）を了承することといたします。

なお、この暫定合意を受けて、2006年度都区財調当初フレームも確定したが、これについては省略することとしたい。

5 合意の背景にあるものは

さて、大都市制度や「主要5課題」に関わる都区間の主張の溝はまったく埋まっていないにもかかわらず、東京都はともかく、特別区側が合意に至った背景はどこにあるのだろうか。このことは、紹介・引用した文章のどこにも触れられていない。

そこにはたぶん第28次地制調の動きや「東京ひとり勝ち」への配慮が背景にあるのではないと思われる。

この時期に丁度、国の第28次地方制度調査会が道州制構想に関し今年度中に答申を出すことになっていた。23の特別区の存する区域に「大都市州」という道州を創設する案も出てきていて、この案だと、東京都は都ではありえなくなるのももちろんのこと、特別区もその区域について現在のままということにはならないと予想された。

他方で、地方分権推進の目的の一つに「東京一極集中の是正」があり、この「東京一極集中の是正」については、首都移転を意味しているかのような説明がなされてきたが、実は「東京に集まる財の再配分」「財源の集中の解消」が本音だろう。東京一人勝ちは許せないということだ。

特別区内部では、超極端な財源偏在の実態があるが、こうした構造は「都心三区問題」として特別区の再編・統合が視野に置かれ、さらに特別区の区域を越え、東京都全域、関東地域、さらには全国をも巻き込んだ問題になる可能性を孕んでいる。どの区に住んでいても区民ならば同じ水準の行政給付を享受すべきだという思想は、そのまま、どこに住んでいても日本人ならば同じ水準の行政給付を享受すべきだと誰

しもが考えることだ。一般論として東京は豊かだと羨ましがられている内はまだしも、豊かさの内実が明々白日の下に明らかになればなるほど、全国の自治体を敵に回す課題になることは必定だ。

こういう背景のもとで、区会長には「急いで事は仕損じる」という判断があったと思われる。

おわりに

東京都は、今後の都区協議で先に紹介した「大都市経営」論を法律的に無理なことを承知の上で振りかざし、特別区の実存自体を制約してくるのは間違いない。そしてこの論点に無理があっても、端的に言えば特別区が恵まれているという立場で、あらたな都区検討組織で特別区のありようについてタブーとなっていた再編・統廃合を含めて議論をしていくことが予想される。現に東京都は直近の都区協議の場で「再編を含めた特別区区域のあり方、税財政制度などを根本から検討」することを宣言し、区長会はこの都の姿勢に押され、「区域のあり方（再編等）」協議に応じざるをえなくなっている。

しかし区長会内部には、独立派もいれば現状維持派いる。要は、区長会はまとまっていないのが実情だ。18年度から始まる検討組織で、第28制度調査会の動きとリンクして、現行の特別区制度を制約する方向に向かって協議されることが現実味を帯びてきた中で、23区間の財源配分を特別区自身が行う仕組みを構築するとしているが、区長会がまとまりをもってこれに対応できるかが、問われている。いずれにしても今回は「暫定」合意ということだが、検討組織での協議はゼロからの再出発という前提になっている。区長会としてのまとまりが気にかかるところだ。