

# 都区協議会（平成12年2月10日）における5項目の確認事項に関する都区財政調整協議会の検討結果

## 1. 今回の検討結果の総括

- ・平成12年2月10日の都区協議会における5項目の確認事項について、都区財政調整協議会では、都区検討会での検討結果報告を受けた後、17年8月から10月にかけて6回にわたり集中的な議論を行った。
- ・この結果、以下のとおり、協議課題ごとの現時点での検討結果と検討の過程で示された都区双方の考え方等を整理し、とりまとめた。
- ・今後、都区双方がこの検討結果を踏まえ、今回一致しなかった課題に対する対応策を改めて整理したうえで、12月から開始予定の平成18年度都区財政調整協議の中で協議していく。

## 2. 検討結果

### 協議課題1

「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」をどのように整理するか

- 都区が連携・協力して東京の行政を担っていくためには、大都市東京における都区の役割分担のあり方を整理することが重要であることについては認識が一致した。
- しかし、特別区の区域における具体的な大都市事務の範囲については、都区双方の考え方に大きな隔たりがあった。今後の整理の方法についても、都側は、大都市東京（特別区の区域）における都区の役割分担のあり方を再検討し、整理することが必要であり、引き続き協議すべきとしているが、区側は、少なくとも法令上、府県事務とされている事務を大都市事務の範囲から除外した上で対応を協議すべきとしており、現時点では、とりまとめを行うことができなかった。

### 協議課題2

平成18年度の都区の財源配分をどのように定めるか

- 「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、とりまとめができなかったことから、現時点においては、全体として18年度の都区の財源配分をどのように定めるか整理するには至らなかった。

### 協議課題 3

#### 清掃関連 4 経費及び 4 経費以外の経費の需要と財源をどのように扱うか

- 清掃関連 4 経費のうち、身分切替となる都清掃派遣職員の退職手当については、新たな需要として財源配分に反映することで認識が一致した。
- 都は、都の既発債償還経費、清掃事業臨時特例交付金 1 号交付金及び同 2 号交付金の 3 つの経費については、区に引き継がないこととし、4 経費とは別の経費である灰溶融処理経費、中継施設改築等経費、清掃工場の建替・プラント更新等に要する経費については、需要を算定していく考えを示した。一方、区は、都の既発債償還経費の負担のあり方を含め、都側の経費負担が無くなっていくことを踏まえて、財源を区側の需要に振り向けていくべきとし、意見は一致しなかった。

### 協議課題 4

#### 小中学校改築経費等の需要と財源をどのように扱うか

- 今後、小中学校の改築経費等について、学校数、単価、起債償還経費等の具体的な算定内容を協議していくことについて認識が一致した。

### 協議課題 5

#### 都市計画交付金のあり方をどうするか

- 都市計画交付金と都区財政調整での算定を通じて、特別区の都市計画事業が円滑に行われるよう、今後とも都市計画交付金と都区財政調整で算定する枠組みの中で改善を図ることについて認識が一致した。

### 3 都区財政調整協議会において示された都区双方の考え方

#### 協議課題1 「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」をどのように整理するか

項目	都の見解	区の見解
基本的考え方	<p>○ 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、本財調協議会において都区双方の考え方には大きな隔たりがあり、とりまとめを行うことは困難である。しかし、今後も都区が連携・協力して東京の行政を担っていくためには、大都市東京（特別区の区域）における都区の役割分担のあり方を再検討し、整理することが必要であり、本課題は引き続き協議する事項とすべきである。</p>	<p>○ 以下の方向により、課題の解決を図るべきである。</p> <p>①自治法の原則に則った都区の関係を確立する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都が行う大都市事務の明確化による役割分担の整理</li> <li>・役割分担に基づく財源配分の確立</li> <li>・都区制度が適切に運用される仕組みづくり</li> </ul> <p>②法令上の府県事務をはじめ、自治法の原則に適合しない事務は、都が行う大都市事務の範囲から除外する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法の原則に基づき、「一般的に市町村が行う事務」の範囲で、都が一体的に処理する必要性を基に都が行う大都市事務を整理</li> <li>・政令指定都市等が行う法令上の府県事務を除外</li> <li>・区市町村への補助金をはじめ、都内市町村の地域においても行っている都の府県事務を除外 など</li> </ul>
自治法第 281 条の 2 の規定と大都市事務	<p>○ 自治法（以下「法」という。）第 281 条の 2 第 1 項は、都が行う大都市事務の範囲や、調整税等の大都市財源の用途を具体的に規定しているものではないが、自治法に定められた大都市制度等を踏まえて、十分に検討した上で都の事務を大都市事務と府県事務に分類して提示した。</p>	<p>○ 都側の主張では、自治法上「都の事務に区別はない」としているが、法第 281 条の 2 第 1 項は、都の「府県事務」と、「一般的に市町村が処理する事務のうち、都が一体的に処理する必要がある事務」を、明確に区別して規定している。</p> <p>都は、後者の「一般的に市町村が処理する事務」を行うために、市町村財源（大都市財源）を留保するというのが法の趣旨である。したがって、都が市町村財源を充てて行う大都市事務は、法の原則に従って整理する必要がある。</p>

項目	都の見解	区の見解
自治法第 281 条の 2 の規定と大都市事務（つづき）	<p>○ 自治法上、大都市事務の範囲や財源の使途が具体的に規定されていないことから、都区で協議しているものと認識している。これまで検討会や協議会において資料等で説明しているとおり、都としては、特別区の区域が政令指定都市を上回る規模の大都市であることから、膨大な行政需要や税収の大きさ等を考えると、都が大都市財源を使って行う大都市事務の範囲は、法第 281 条の 2 第 1 項後段の「一般的に市町村が処理する事務」に限らないと考えている。</p>	<p>○ 都の市町村財源の使途が、法第 281 条の 2 第 1 項後段に規定する「一般的に市町村が処理する事務」の範囲に限定されるのは、国会答弁等からも明らかである。</p> <p>この規定が、何ら都区の財源配分を律するものでないという考え方は、法律上明確になった役割分担に基づいて財源配分を確立するとした、都区制度改革の意義を否定するものである。</p> <p>○ 市町村財源を、「市町村事務」だけでなく、法第 2 条第 5 項の「府県事務」にも充てるとする考え方は、基本的な地方自治制度の前提を無視するものである。</p>
大都市事務の範囲と大都市財源	<p>○ 特別区の区域は、日本のどの政令指定都市をもはるかに上回る規模の大都市であり、膨大な行政需要や税収の大きさ等を考えると、都と区が行う「大都市事務」の総体は、少なくとも政令指定都市の事務を含むものと考えている。</p>	<p>○ 特別区の区域の行政需要や財源に対応した行政水準が必要なものは当然である。しかし、その行政需要は、都区の「大都市事務」だけでなく、都の「府県事務」も分担して対応するものである。</p> <p>その分担関係は、自治法の原則に則って整理すべきであり、政令指定都市の事務は、都区の「大都市事務」の総体には含まれない。</p> <p>○ 特別区の区域から生み出される膨大な「府県財源」を有しながら、法律で都道府県の役割・義務とされる事務（政令指定都市の事務等）にまで「市町村財源」を充てるとする主張は、都道府県としての役割・責任の観点で欠落している。</p>

項 目	都の見解	区の見解
<p>大都市事務の範囲と大都市財源（つづき）</p>	<p>○ 自治法の「大都市等に関する特例」により、政令指定都市が処理している府県事務の一部については、当該地域では市の財源をもって行う事務である。この事務は特別区の区域においては、広域の自治体である都が処理しているため、法律上の特例を設ける必要がないものと考えている。</p> <p>都が行う政令指定都市相当の事務に、調整税等の大都市財源を充ててはいけないという根拠はない。</p> <p>○ 現行地方自治制度は、特例市、中核市、政令指定都市へと、都市の規模が大きくなるにしたがって、自治権が拡充して市が処理する事務が増える仕組みとなっている。また、税等の都市財源も都市の規模に対応して大きくなる。</p> <p>これらのことから、特別区の区域において、都区が行う大都市事務の総体は、少なくとも政令指定都市相当の事務を上回るものと考えている。</p>	<p>○ 政令指定都市が行う府県事務について、特別区の区域に法律上の特例がないのは、都が他の道府県と同様に「府県事務」として行うものだからである。</p> <p>自治体の事務の財源については、「府県事務」に「府県財源」を充て、「市町村事務」に「市町村財源」を充てるのが、全国共通の地方自治制度の基本的な前提である。したがって、法律上の「府県事務」に、「市町村財源」を充てるとする場合には、当然に法律上の根拠が必要となる。</p> <p>○ 規模・能力に応じて市が処理する事務が増えることは、特別区の事務が増える根拠にはなっても、都の大都市事務が増える根拠とはならない。</p> <p>○ 人口集中や企業の集積がある大都市ほど、税収は大きくなり、対応する需要も質量ともに大きくなるのは当然である。しかし、このことは、府県税収の規模や、府県事務についての行政需要も同様であるため、「大都市事務」のみを拡大させる根拠とはならない。</p> <p>そもそも自治体の役割分担に係る事務範囲は、事務の総量・水準とは別次元の問題であり、基本的には法律により律せられるものである。自治法上、政令指定都市が行う府県事務は、都区の「大都市事務」の範囲には含まれない。</p>

項 目	都の見解	区の見解
自治法第 282 条の趣旨	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 自治法第 282 条にあるとおり、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化と、特別区の自主的かつ計画的な運営を確保するために財調交付金があるわけで、交付金のあり方がテーマになっているというのが基本的な認識である。</li> <li>○ 自治法第 282 条の意義は、条文に「都は、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡を図り、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。」とあるとおり、都に対する財源保障ということも含まれているが、中心となるのは、特別区に対する財源保障である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 法第 282 条の特別区財政調整交付金の原資である調整税は市町村税であり、特別区が基礎自治体としての役割を果たすための財源保障が制度の中心的趣旨となるのは、調整税の性格から当然のことである。</li> <li>○ しかし、法第 282 条は、単に、特別区の需要を保障する趣旨のみで定められた規定ではなく、都が行う大都市事務に必要な財源を都に留保する考え方に立って、都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を合わせて定めたものである。このことは、国会答弁などでも明確に示されている。</li> <li>○ したがって、都が行う大都市事務を自治法の原則に則って明確化した上で、都区の役割分担に応じた財源配分を行っていく必要がある。</li> </ul>

協議課題2 「平成18年度の都区の財源配分をどのように定めるか」

項目	都の見解	区の見解
<p>基本的考え方</p>	<p>○ 清掃関連経費（4経費及び4経費以外の経費）及び小中学校改築経費の財調上の扱いに関する協議結果、及び大規模な税財政制度の改正等を踏まえて判断する必要がある。</p>	<p>○ 都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方の整理を基本に、配分割合に反映すべき要素を適切に反映させて、平成18年度の配分割合を決定する          〈配分割合に反映すべき要素〉          ①都区の役割分担の整理          ②平成12年度に配分割合に反映されなかった要素（清掃関連経費、小中学校改築需要急増への対応経費等）          ③平成12年度以降の変動要素（児童扶養手当事務の移管や三位一体改革の影響等）</p> <p>○ 18年度以降の配分割合については、過去に都区間で合意、整理した内容に基づき、変更ルールを適切に運用する。</p>

協議課題3 「清掃関連4経費及び4経費以外の経費の需要と財源をどのように扱うか」

項目	都の見解	区の見解
<p>基本的考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 清掃関連4経費に対応した事務は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に定められた事務ではないことから、法令改正により区に移管された事務ではない。</li> <li>○ このことから、区が4経費を負担する法令上の根拠はなく、4経費を区の財源配分に反映させる法令上の根拠もない。</li> <li>○ 清掃関連4経費の取扱いについては、法令に規定がないため、都区制度改革実施大綱に基づき、都区の協議により決定する。</li> <li>○ 清掃関連4経費のうち、区の財源配分に反映させる経費として検討するのは、都から区へ経費の負担が移る都派遣職員の退職手当のみである。</li> <li>○ 清掃関連4経費のうち、都派遣職員の退職手当を除き、他の3つの経費は区に引き継がないこととし、4経費とは別の経費である灰溶融処理経費等については、需要を算定していく。</li> <li>○ 4経費の財源は、都の一般財源であり、「4経費の財源」として用途が特定された財源ではないことから、区側が主張する、経費の負担が終了することにより、都の一般財源にその分の余剰財源が生じるという考え方は適当ではない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 4経費の財源 745 億円を区側に移転し、清掃関連経費をはじめ、区側の需要に振り替える。 (清掃関連経費) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 清掃関連4経費を区が引き継ぐ経費 <ul style="list-style-type: none"> <li>（清掃工場等整備に係る都の既発債償還費の負担、地元還元施設整備費、清掃従事職員の退職手当</li> </ul> </li> <li>・ 清掃一部事務組合の起債償還経費</li> <li>・ 灰溶融施設関連経費及び中継施設改築・大規模改修経費</li> </ul> </li> <li>○ 平成12年の移管前、都が4経費の事務を廃棄物の処理及び清掃に関する法律等に基づき実施してきたことは明白であり、法令改正により清掃事業の移管を受けた区が引き継ぎ、区の需要に変えて負担するのは当然である。</li> <li>○ 4経費の財源 745 億円は、「都の負担が終了しても、そのまますべて都の財源にするつもりはない」とする都側見解を踏まえ、区側から示した清掃事業に係る需要額を基に整理するとともに、都の経費負担がなくなることを踏まえ、区側の切実な需要の財源とすべきである。</li> </ul>

項目	都の見解	区の見解
都の既発債償還経費	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都が財政運営上必要な資金を調達するために負担した債務の返済金であり、区に引き継ぎが困難な債務であることから、引き続き都が負担する。</li> <li>○ 清掃工場等の財産の処理方法については、実施大綱で無償譲渡することが定められているため、清掃工場等の建設整備に係る都債の債務を区に引き受けさせた場合、清掃工場等の財産を無償譲渡したにもかかわらず、区側に負担を求めることになる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 財産の無償譲渡は、法改正による事務移管である以上当然であり、財産移転が有償か無償かの問題と移管後の償還費負担の問題は全く別である。</li> <li>○ 財産が無償譲渡されたが、清掃工場等整備に要した既発債償還費の負担が残っており、清掃事業を引き継いだ区が負担することとし、その財源を区の配分割合に反映させることで整理できる。</li> <li>○ 改正自治法により都の役割が限定されたことから、保健所移管時の都区関係とは異なり、都が大都市事務として行う根拠に欠ける。</li> </ul>
都派遣職員退職手当	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成 18 年 4 月に区職員へ身分が切り替わる都派遣職員の退職手当については、都から区へ経費の負担が移ることから、新規の需要として区側の財源配分に反映させることを検討する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 身分切替後の清掃職員の退職手当支給は、法令改正により区の事務になることから、平成 18 年度以降、区の需要としてカウントすべきである。</li> </ul>
清掃関連 4 経費以外の経費	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現行算定に含まれていない中継施設の改築・大規模改修経費及び灰溶融処理経費については、需要額の具体的な算定方法を協議する。</li> <li>○ 今後、清掃一部事務組合の起債償還経費が増加することや、清掃工場の建替に伴い地元還元施設整備費が需要として生じることは認識しており、今後具体的な算定について協議する考えである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 灰溶融施設関連経費及び中継施設改築等経費については、移管時に財源配分に反映されていない経費であることから、区側が示した需要額に基づき、財源配分に反映させ、適切に需要算定すべきである。</li> <li>○ 清掃一部事務組合の起債償還経費や地元還元施設整備費、灰溶融施設関連経費など、すでに区側から示した需要額に基づき具体的な協議を行うべきである。その上で、都の既発債償還費の負担のあり方を含め、都の経費負担がなくなることを踏まえて、745 億円の財源問題を整理すべきである。</li> </ul>



協議課題4 小中学校改築経費等の需要と財源をどのように扱うか

項目	都の見解	区の見解
<p>基本的考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 小中学校の改築経費については、規模（学校数）、起債償還経費等の具体的な算定内容を今後協議していく。</li> <li>○ 基準財政需要額の算定上、客観的な基準により、需要総体を適切に把握する必要がある。</li> <li>○ 将来需要分については、10年度財調協議において「都区間の財源配分に係わる課題として、今後特別区と十分協議する」ことを都区で確認し、12年度財調協議において、一定の整理がなされている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 改築需要急増期に現実的に対応できる財源を区側の配分割合に反映させる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・単価の是正</li> <li>・起債償還費の算定</li> <li>・ピーク期に対応した需要算定など</li> </ul> </li> <li>○ 現行算定では、改築単価が低く、起債の償還費がみられておらず、さらにピーク期に対応した集中的な需要算定となっていないこと等から、到底、対応ができない。現行算定の問題点を是正し、現実的に対応できる財源措置が必要である。</li> <li>○ 過去の協議で現行の算定内容を合意したのは改築需要急増への対応について「都区間の財源配分に係る課題として十分協議する」ことを都区で確認したからであり、平成12年度財調協議で解決しなかったため、主要5課題の一つとして確認したものである。</li> </ul>
<p>現行算定をどう評価しているか</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現行の財調単価は、平成10年度の都の予算単価がベースになっており、その後は資材費等の変動を反映し、17年度に至るまで、毎年度の都区協議を経て決定しているものである。</li> <li>また、財調制度は、標準的な経費を算定するものであり、実態調査結果の平均額との間に乖離が生じているからといって、区側の主張のとおり直ちに見直すことにはならない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成10年度財調協議において、単価設定のあり方については、今後さらに検討する課題とすることを合意している。</li> <li>都側は財調単価と実態調査結果の間に乖離があることを認めながら、その原因を分析することなく、現行単価は妥当と主張しており、過去の協議経緯と実態を無視した考え方である。</li> <li>区側は実態調査結果の平均額をそのまま主張しているのではなく、現行単価をベースに改善すべき項目を整理するという現実的な対応策を提起している。</li> </ul>

項目	都の見解	区の見解
<p>現行算定をどう評価しているか(つづき)</p>	<p>○ 将来需要分の試算上、特定財源として充当した起債の償還経費について、一般的には需要算定するべきである。今後、将来需要を把握する協議の中で検討する必要があると考える。</p>	<p>○ 現行算定では改築経費に起債充当を見込みながら、その償還費が算定されておらず、著しく不合理である。改築単価、対象規模等の整理を踏まえて、改築経費に充当されている起債の元利償還金を需要として新たに算定するべきである。</p>
<p>今後の児童・生徒数や学校数の推移をどう考慮すべきか</p>	<p>○ 区側の学校数見込みでは、地方交付税でも採用されている標準規模である、1学年当りの学級数でみると、小学校については、現在の状況からほとんど改善されず、1学年2学級に満たない状況である。将来的には今回の区側見込みよりもさらに学校数の見直しが進められる可能性もあると考える。</p> <p>○ 区側が示した学校数の見込みは各区の適正配置計画等の基準により推計されているが、この基準は各区それぞれの考え方にに基づき決められたものであることから、これを直ちに客観的な基準とすることは難しい。</p>	<p>○ 今後の学校数見込みは、各区の適正配置計画の基準等を踏まえて推計しており、現時点でこれ以上、学校数が減少することを想定することはできない。</p> <p>また、学級数の標準規模に合わせて学校の適正配置ができるものではない。</p> <p>○ 改築需要総体を捉える上では、現存する学校数そのものが客観的な数値である。現行の財調算定でも、学校数は客観的な基準として測定単位に用いられている。</p>
<p>将来需要急増に対する算定はどうあるべきか</p>	<p>○ ピーク期に対応した集中的な需要算定は、標準算定を旨とする財調制度の趣旨になじまない。</p>	<p>○ 今後の小中学校の改築需要急増への対応をどう図るかが課題であるので、これに現実的に対応するためには、ピーク期に対応した集中的な需要算定等が必要である。</p>

協議課題5 「都市計画交付金のあり方」をどうするか

項目	都の見解	区の見解
<p>基本的考え方</p>	<p>○ 特別区の都市計画事業は、都市計画交付金と財調交付金の2つによって対応しており、現状において円滑に事業が実施できている。今後も現行制度の枠組みを維持していくことが必要である。</p> <p>なお、特別区が行う都市計画事業は、基本的に臨時的・特例的な大規模事業については、都市計画交付金で対応し、それ以外のものについては、特別区がひとしく行う事務の一つとして、財調算定している。</p> <p>○ 都市計画税は調整税とは性格が異なることから、配分という考え方はなじまず、都市計画事業費をもって配分することは適切ではない。</p>	<p>○ 都市計画交付金と都区財政調整の算定を通じて、特別区の都市計画事業が円滑に進められるよう、現行制度の枠組みの中で改善を図る。</p> <p>○ 都市計画税を原資として、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画税の2割相当の400億円規模まで都市計画交付金を増額する。</li> <li>・合わせて、交付率の弾力化（現行は上限35%）及び全都市計画事業への交付対象の拡大（現行は6事業に限定）を行う。</li> </ul> <p>○ これまでの経緯を見ても、特別区の都市計画事業の進捗に対応して、都市計画交付金の必要額が確保されてきたとは言いがたい。本来の協議課題である都区双方の実施状況に見合った配分という観点から、都区で著しいアンバランスのある都市計画税の充当状況を早急に改善すべきである。</p>
<p>都市計画交付金のあり方</p>	<p>○ 5項目の協議では、都と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を議論している。都市計画交付金のあり方についても、都市計画交付金と都区財調の2つの制度の関係を前提として議論することが必要である。</p>	<p>○ 特別区が行う都市計画事業に対して、都市計画交付金と都区財政調整制度を活用し、円滑な事業推進に資する仕組みとすることに異論はない。</p>

項目	都の見解	区の見解
都市計画交付金のあり方(つづき)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都市計画交付金が増額されれば、特別区の大都市財源が増えるので、結果的に、区側が必要とする調整税の配分は減ることになる。</li> <li>○ 現行制度の枠組みの中で、制度改善について、区側の考えがあれば伺う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都市計画事業の財源措置を理由に、財調上の配分割合を増加させたことはなく、都市計画交付金の増額が財調上の配分割合に影響するものではない。 現に、過去、特別区の都市計画事業の進捗により都市計画交付金の予算が不足する中で、地方債収入相当額が膨張し、財調財源を大きく圧迫する要因となった経緯がある。</li> <li>○ 区の考えは既に示しているとおり、現行制度の枠組みの中で、都市計画事業の実績に応じた都市計画交付金の増額と交付対象事業の拡大等の改善を行うことである。</li> </ul>