

東京都単独事業と中核市

佐藤草平

はじめに

ご紹介にあずかりました東京自治研究センターの佐藤と申します。

本日は、このような機会を与えていただき誠にありがとうございます。

はじめに、ご存じの方も多いと思いますが、東京自治研究センターという組織を若干説明させていただきたいと思えます。今年で31年目ということで、1982年に自治労東京都本部の政策局の中に付属機関として、つまり任意団体としてで



きたのがこの団体です。その後、1997年に社団法人となり独立した機関になり、昨今の公益法人改革において昨年の4月1日から公益社団法人と法人格が変わりました。このような変遷を踏まえつつ、日々研究テーマであったり、思想性であったり、そういったものを考えて研究活動を進めています。

前置きはこれぐらいにしまして、早速本題に移りたいと思えます。資料が多くて申し訳なかったと思えますが、やはり、一時的なデータがあったほうがお持ち帰りになったときに参考になるかと思いましたので多く入れさせていただきました。出所も記載していますので、もしもっと気になる方がいらっしゃいましたら、出所からあたっていただければと思えます。

中核市移行と東京都単独事業の関係について

単刀直入にいうと、中核市へ移行するに向けて最大のポイントは、都の単独事業およびそれに付加された補助金をどちらが負担し、またどのような形で負担していくのか、これに尽きるといっても過言ではありません。ただし、よりその先には、地方分権に向けてどういったまちづくりをしていくのかといったものが最も肝要になるのですけれども、実務レベルではこう言えるのです。

初めにパターンを書かせていただきました。(P.12 レジュメ参照) まずAですが、経年措置プラス八王子市の一部あるいは全額負担。前回の14年前の議論はこれになったわけでございます。これに関しては、もう一度あとから詳しく説明いたします。次にBですが、八王子市一部あるいは全額負担。これは経過措置がないということです。これはおそらく考えにくいと思えます。次、

Cですが、東京都が全額負担を続ける。これは、もうほぼ実現可能性はないと思います。ですので、やはり前例主義ではありますが、Aでいく可能性が非常に高い。その中でどこまで事務を選別していけるのか、そういったことが今後、東京都と八王子市の担当者間で議論が進められていく際に明らかにされていくものと考えられます。

そこで、東京都単独事業およびその補助金について、中核市への以降との関係でどのようなものがあるのか整理したいと思います。まず、中核市移行にあたって法定移譲事務というものが中核市に移譲するわけですが、これに関する経費は全額地方交付税で手当てされますので問題ありません。その上で①として、法定事務とは別に東京都が単独で（独自に）事業を執行しているものや補助金を上乗せしているものがあります。②に2000年にできた市町村包括補助金で、一つ一つの補助金をいくつかまとめて、基礎自治体により裁量権を付与している補助金があります。これは、基礎自治体側（市側）からも評価されている制度となっています。しかし、これを中核市移行にともなって、どこまで切り込まれてしまうのかということに今回の話はなっていくのかなと考えます。③に子育て推進交付金です。これは2006年からですが、これも推進という形で一括化して裁量権を与えるといった趣旨になります。そして④が市町村総合交付金で、これは東京都特有です。包括補助金も子育て推進交付金も東京都特有なのですけれども、この市町村総合交付金に関しては都区制度といったものに強く起因するといった性格があります。これは、後ほどもう少し詳しく説明していきたいと思います。

そこで、この4つがどういった負担割合になっていくのかといったことが最大の焦点になります。かつての中核市へ移行した自治体を見ても、①に関しては中核市補正といった形で地方交付税によってある程度見られます。今まで移行した自治体は、だいたいそれで逆にプラスになってしまったといったような形も多く見られています。ただ、東京都の場合は上乗せなどの割合が高いので、プラスにまではならない。少し減額になるぐらいというのが正当な見方なのかと思われまます。一応、これが中核市移行に際しての最大の課題であって、本日最も申し上げたいことです。このことに尽きるわけですが、これからの話の中でより構造的にその内実を深めていきたいと思ひます。

前回（1998年～）の議論経過について

次に移りますが、まずレジュメ(P.12)の「前例」についてです。14年前、1998年に八王子市は中核市移行に向けて正式に動き出しますが、結果的には1999年に挫折と申しますか、一度据え置くといった形になるわけですが。そこでどういった議論が行われていたかについてまず見ていきたいと思ひます。これに関

しては、資料の1番目(P.14)、八王子市のホームページにあります「中核市Q & A」のところですが、Q8です。中核市になると数多くの事務が市に移譲されるそうですが、財政面への影響はあるかというところです。これについては、先程申し上げた通り法定移譲事務に関しては地方交付税で見られるので財政面に影響はありません。次にQ16です。1999年に中核市移行を見送ったのはなぜですかといった質問に対して、移譲事務に係る財源について東京都と市の考え方に大きな隔たりがあり協議が進まなかったとあります。今回、これをどのように乗り越えるのか。前回から一つ好材料としては、保健所がすでに移譲されていますので、それに関する事務負担や財源といったものは、今回は念頭に置かなくていいと思います。

そこで前回、どういった話まで最終的にもっていかれたのかについて。中核市移行に際して、八王子市中核市推進室という創設されたのですが、そこが2000年に「中核市移行への取り組み」と題した資料をまとめています。この中に協議結果の概要が掲載されています。たとえば、第3回目の東京都と八王子市の協議の結果について、ここまで到達したというような図があります(P.17図1参照)。東京都案が上で八王子市案が下になります。最終的には、第4回ときに東京都が若干の譲歩をしますが、ほぼ内容は変わりませんのでひとまず第3回の図で説明します。東京都側は、初め2年間据え置いて、それから6分の1ずつ補助負担を下げていき、8年目以降八王子市全額負担、そういったことを提示してきました。最終的には、3年間据え置いたあと、4年目から5分の1ずつ遞減していき、8年目以降市が全額負担の案となりました。対して八王子市はどのように議論を進めたか。それは、3年間据え置いてもらって、その後5年間10分の1ずつ遞減していき、最終的に2分の1ずつの負担でいきたいという案でした。しかし、最終的には合意に達せず破談に至るわけです。今回、これがどういった形で進むのか。今年の秋以降、来年にかけて具体化していくものだと思います。

おそらく、今回の議論に関しては、おおよそ前回の踏襲でこのようなものだと考えられるわけですが、もう少し東京都の単独事業であったり、多摩地域の自治体であったり、特別区であったり、都区制度であったりがどういったものかということ把握することによって、東京都単独事業というものの見方が変わってくるものと思われしますので、そこを深掘りしていきたいと思います。

「補助金」とは

まず、補助金の制度的位置づけについてですが、地方自治法に一応の規定があります。地方自治法 232 条の2に、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」とあります。それ

では補助とは何か。これについてはいくらか説があるのですが、現代的な説だといっても良いかと思うものを挙げてみます。それは、地方公共団体が特定の事業促進あるいは助成をするために、相当の反対給付を受けることなく、その事業主体に対して金銭等を交付すること。今回の場合は広域自治体から基礎自治体への補助というところが対象になってきます。この補助の条件は何でしょうか。松本英昭氏の『逐条地方自治法』にはこういった2つが条件として掲げられています。1つが、客観的に公益上必要であると認めなければならない。2つが、総額が当該地方公共団体の財政規模に比して妥当であるか否かになります。この1つ目の公益上必要があるか云々という話は、この規定自体のいろいろな判例を見ましても、自治体同士の補助金であったり寄附というものはほぼ問題にならずに、例えばゴルフ経営者に対する補助であったり、また温泉町での温泉浴場への広告費に対する補助であったり、そういったものが果たして公益性があるのかといった、いわゆる民間業者に対する補助や寄附といったものが問題になる程度であって、基本的には自治体同士の補助、寄附というものは問題にはならないと考えてよろしいかと思えます。

第2に、総額が当該地方公共団体の財政規模に比して妥当かどうか。もちろん判例であったり逐条であったり、そこまではいわないけれども、東京都単独事業等を実施している東京都は地方交付税制度の不交付団体であるわけですが、府県分に限れば交付団体であるわけです。今年度もそういった見込みが提示されましたので、3年間交付団体であり続けている。そういった状況にある中で、東京都単独事業の位置づけを考える必要が少し出てきたのかなと思います。一応、これらが制度的な補助金といったものの位置づけになります。

多摩地域の戦後史と東京都単独補助金

非常に特異なものである東京都の単独補助金について見ていきます。(P.18) あえてここでは、前回の移行にあたって議論された東京都単独補助金をご覧いただきたいと思います。影響額は当時だと32億円という規模になっておりました。これが東京都単独のすべてではなくて、中核市に移行するにあたって関連する事務のすべてになります。でも、これだけあるということです。これが東京都の非常に大きな特徴になります。32億円分ずっと東京都が出していると。そうした状況下に東京都の特に多摩地域の自治体は置かれているといった状況になります。

どういった変遷をたどって今のような多額な補助金が付与されているのかといったことを次に見ていきます。1950年代より、いわゆる都市化といったものが多摩地域にも徐々に及びだしてきました。それを受けて、1960年代より都支出金の歳入に占める割合は、ときどき八王子市単独の場合は出っ張るところが

あってそこは分析されていないためからしないのですけれども、概ね右肩上がりの傾向を読み取れます（P.19 表 1 参照）。高度経済成長期が終わってもまだ上がり続けているといったような状況下にあります。ここで「三多摩格差」という言葉が出てきます。当初、都市化が進んでいってどんどん人口が多摩地域に移入してくるわけですから、それに対して行政需要が高まり、それにどう対応していくのかといったことが喫緊の課題になった時代です。

それに関して、拙著（佐藤草平（2011）「三多摩格差の時代—多摩地域、都市化、都区制度、都政調査会」『とうきょうの自治』第 83 号、東京自治研究センター、25-39 頁、在庫有り）にいくつかグラフを掲載しましたので見ていただきたいと思います。多摩地域の人口というものが戦後一貫して増え続けているわけです（P.20 表 2 参照）。特別区は一度減少傾向をみるわけですが、多摩地域はずっと増え続けている。ただ、2000 年以降、その人口増加率は特別区に追い抜かれています。それでも、多摩地域の人口は伸びている。いつ最も増えたかということ、1960 年代中旬です。どんどん多摩地域へ人口が移入してきました。八王子市も類にもれず、急激に増えてくるわけです。1950 年は人口 10 万人ちょっとでしたが、20 年後に約 2 倍になっているわけです（P.21 表 3 参照）。これはやはり異常な増え方でして、人類史的にも異常な増え方なので、それにどのように対処するのかというのを問われ続けた戦後だったと考えられています。これに対しては、多摩地域としては、東京都は特別区の区域ばかりを見ている傾向にありましたので、もう少し多摩地域にも財源を還元させて欲しいという主張をしました。換言すれば、もう少し行政需要を満たせるようなサービスの提供させてほしいといった要望を多摩地域の首長は直々に提示し続けるわけです。結果、1961 年に市町村振興交付金といったものをようやく勝ち取るわけです。その目的は、市町村が行う公共施設の整備等によって一般財源の不足を補完することにより市町村の行政水準の向上と住民福祉の推進を図るというものでした。こういった形で東京都から交付金を得て、それを財源にして振り分けていくわけです。加えて、もう一つ代表的なものがありまして、それは調整交付金になります。これは 1980 年に創設されました。ある程度、「三多摩格差」が解消されてきた時代です。

振興交付金は、市町村が行う投資的事業に要する一般財源に補完されるかたちをとっていましたが、1970 年に一般交付金と特定交付金に腑分けされます。一般交付金は、公共施設の整備促進に要する経費の補完という位置づけのものです。特定交付金は、教育、福祉、保健・衛生等を中心として「三多摩格差」の解消を図るために補完されたもので、1980 年に市町村調整交付金が創設されるのに反映する形で廃止されます。市町村調整交付金は、①教育・福祉などを中心とする行政水準の維持・向上、②特別区との行政格差の解消、③山村島し

よの振興、④市区町村間の行政水準の均衡を図る、そういったものを想定してつくられました。

具体的な多摩地域と区部の行政水準を比較してみましょう（P.22 表4 参照）。これは1963年の雑誌『都政』に載っていたものです。基本的に、やはり区部の施設の整備率が非常に高く、顕著にあらわれているものとして、例えば小学校舎の鉄筋コンクリート率、し尿処理施設の普及率があります。極端な例をあげると、保育所が一つもない自治体もありました。ただ、多摩地域の自治体内でもその水準は大きく異なることも付言しなければなりません。

そういった極端な時代でしたので、それに対して、やはり東京都もしっかりと対処しなければならぬ。そこで、財源的な援助を柱としたこういった制度がどんどん生まれてくるわけです。果たして、これが今から見てどうなのか。これが残っている現状がどうなのかといったところが、時代が変わって問題になるというように感じられます。

時代は変わりまして、振興交付金と市町村調整交付金が2006年に統合され、市町村総合交付金となります。予算状況を見ると、創設以来増え続けています。2011年度は448億円。リーマンショック以来、東京都の財政も苦しく、税収入は大幅に落ち込んでいます。そういった中、当該交付金は復活予算での増額という経過もとりながら増えています。これは、山形で似たような制度が若干あるようですが、これだけの規模のものは東京にしかありません。これに関しては、14年前の中核市移行の際には議論の俎上に上らなかったものでありますので、今回も同様のものと考えられますが、一応、東京都からの補助金、交付金の特徴として紹介いたしました。

こういった都市化の進展は、多摩地域にかかわらず、日本、あるいは全世界のさまざまな都市圏域で起こり、その状況に変わりはありません。どんどん郊外化が進んでいって、郊外といったものが成立していく時代でもありました。そういった状況下に、地理的に、たまたま八王子市がそこに存在したということです。歴史をさかのぼれば八王子が中心だったときもありますし、明治の初期は東京府の中にあっただけでもありませんでしたし、いろいろな変遷があって、東京都の中にあるからこそ、こういった財源的な補てんを得ているという、非常に偶然の重なりによって現在の八王子市があるといった状況です。

そこで何がいいたいかと申しますと、そういった偶然のうえで、八王子はずっと都心、つまり東を見ていたと。江戸時代からずっと東を見ていたわけです。ただ、電車を見ればわかるように、横浜線であったり中央線であったり八高線といったものは、商業、あるいは織物等の核であった八王子を経由して横浜港へ行ったりといったような仕組みになっていったのでありまして、あまり東ばかりを見てはいけけないのではないのでしょうか。八王子市もそうですし、東

京都のほうもそのように政策がここのところ転換してきています。

都道府県支出金に係る近隣県との比較

さて、東京都だけではなく、近隣の県下の自治体はどういった事情にあるかといったものを次に見ていきたいと思えます。これは「平成 22 年度市町村別決算状況調」のうち埼玉、千葉、神奈川、山梨を取り出したうえ、加工して作成しました（P.23 表 5 参照）。都道府県支出金は、国庫財源を伴うものと都道府県費のみのものに分けられます。そのうち、後者が、いわゆる東京都単独事業に係わるものになります。他の自治体でいえば、県単になります。

具体的に、歳入に占める都道府県支出金総額の割合と歳入に占める都道府県費のみの都道府県支出金の割合見ていきます。埼玉県の一部は、総額に占める割合が 4.7%、都道府県費のみのほうは 1.9%、千葉県の市部は、それぞれ 4.4%、1.9%、東京都の区部および市部は、7.6%、4.6%となります。これだけ見ても東京都が非常に高いことがわかります。つまり、特別区を入れても都単の割合は、先ほど見ました千葉県の総額に占める割合と等しい状況であるということです。さらに、東京都の市部のみになると、12.0%、8.5%であり、非常に高いことがわかります。続けて、神奈川と山梨をざっと見ますと、神奈川が 3.8%、2.8%、山梨が 6.2%、2.5%です。これを見ても一目瞭然のように、東京都の中にある自治体というのは非常に広域自治体からの補助金の割合が高いわけで、多摩地域の自治体の大きな特徴であります。

次に、もう少し中核市の話に近づけてみます。横浜（政令市）、川崎（政令市）、相模原（政令市）、千葉市（政令市）、さいたま市（政令市）に関しては、政令市になると県に対する独立といったものを志向しますので、非常に県費の割合が下がってきます。つまり、県からの補助金の多くが見られなくなるわけです。同時に、中核市も、先ほど来お話ししていますようにある程度見られなくなります。ただ、他県の中核市を見てみても、政令市ほどそれに関しては顕著にはあらわれていません。それは、県支出金の規模が小さいことに加え、歳入に占める割合ですので自治体毎にその構成比に特徴があるためと思えます。たとえば、東京都内自治体の交付団体、武蔵野、三鷹、府中、調布、西東京、立川などが軒並み歳入に占める都支出金の割合が非常に低く出ていることもそれをあらわすものと思えます。

もう少し東京都内の実態を深く見ていきますと、先ほど申しあげましたように交付団体は軒並みその割合が低い状況にあります（P.26 表 6 参照）。八王子市は 13.3%で 10 番目に低いという状況です。町村に目を広げると、三宅村から始まって奥多摩町まで 20%から 45%、ほぼ 4 分の 1 から 2 分の 1 は東京都の財源で町村の財政が成り立っています。他の県の町村を見てもここまで顕著

な数字はあられられません。これは異常なまでに東京都が負担している証左です。もともと伊豆諸島は静岡県下にあり、小笠原諸島は内務省が管轄をしていましたが、のちに東京府に移管されました。やはり、東京だからこそ島しょの面倒を見ることができる。だから尖閣を買うといった発想も、この観点からみれば決しておかしい発想ではありません。政治的にまったくおかしい話であることは言うに及びませんが。

こういった構造下にある中で、それが実際どのように運用されているのかといったことが最も重要です。そこでしっかりと市民サービスをして有効なものであったら、それは存続させるべきものだと考えたほうがいいと思うのです。

予算から見る東京都単独事業

次に八王子市の予算を見ていきたいと思います。少し話が横にずれますが、本日は外部からアクセス可能な開かれた情報を中心に資料等を整理しました。たとえば、八王子市の場合は、「財政白書」や「主要な施策の成果・事務報告書」などを作成・公開しており、比較的に関情報が開かれているようにも感じています。

予算に話を戻しますと、「平成 24 年度一般会計・各特別会計予算書及び予算説明書」(P.27)の都支出金の箇所の抜粋をご覧くださいと、都補助金として各費目名およびその内訳が記載されています。たとえば、市町村総合交付金、38 億円、そのうち財政課に約 37 億円入っているという状況です。(P.29) この算定式は東京都の要綱に規定され、それに従って各自治体に配分されるということです。

他を見てみますと、地域福祉推進区市町村包括補助。(P.30)これが先ほど申し上げました包括補助です。こういったメニューがあるかといったら、①福祉サービス第 3 者評価、②多摩地域福祉有償運送運営協議会負担金、③成年後見制度の活用による日常生活支援など 11 の分類がここに記載されています。また、障害者施策への補助金も各種ありまして、包括補助以外に関しては端的にその事務に対する補助といった形で、包括補助ですと、障害者施策推進区市町村包括補助(P.31)として 30 種類のメニューが記載されています。こういったメニューのどれが中核市にかかわるメニューに関連しているのかといったことが問題になってくるかと思います。少しでもかかわるのならば、この包括補助金が少し削減されるといった可能性もあるかもしれません。ですので、このひとつひとつの事業がどのように運用されていて、どれだけの市民がこれに対して効果を感じているのか。また、その成果報告書であったり、こういったところで情報を公開して、しっかりと市民にそのサービスをしていることを示しているのかといった、そういったことの議論が今後の都との詰めの協議では要点

になろうとも思われます。

子ども関連にいきます。児童福祉費のところですが、ここではたとえば認証保育所運営に係る補助金が計上されています。(P.34)中核市においては保育所の設置基準権限等が移譲されますので、それにあたって認証保育所の補助金まで削られてしまうのか。このように1個1個詰めていくとこれは絶対おかしいだろうという話になるものもあります。東京都が勝手にといいますか、一応、東京都市長会、特別区長会、東京都町村会等と折衝の場は設定し、加えて議会で喧々諤々の議論がなされたとは思われますが、このような東京都の事務を中核市に移行したからといって、東京都はもう補助を出さないという話にはおそらならないと思うのです。こういったことをどんどん詰めていくと、いろいろな話が噴出してくると思います。時の都知事の思いつきのようなものによって、たとえば義務教育就学児の医療費無料化をはじめ、そういったものが都の補助金として与えられているものもあるわけですから、そういったものを1個1個洗い出していかなければいけない。八王子としては、そういったものを1個1個主張して、東京都に譲歩してもらおうといいますか、それは道理にかなわないだろうというような形でやっていくのだと思います。それは、おそらく実務担当者の方たちが理論武装してやっていくより他ないと思います。なぜなら、東京都の財政が非常に良くないので、東京都としては削りたいという思いが当然ありますから。そういった状況下でどれだけ事務権限といったものを地方分権といった文脈の中で主張できるかということになると思います。予算についてはこういった形で、八王子市はいろいろなメニューへ東京都から補助を受けているということです。

次に、同じような境遇にある自治体の現状を見たいと思います。ここでは、神奈川県藤沢市について紹介します。藤沢市も中核市移行を前市長が今年の議会答弁で述べたそうで、現実的にはまったく動いていないそうですが、自治体規模等少し似ていますので取り上げてみました。見ていただければわかるように、包括補助金といったものはありません。1個1個補助が着実についているという形です。この藤沢市「平成 24 年度予算書及び予算説明書」(P.43)の当該抜粋の分量からも、県支出金の八王子市に比べた場合の小ささがわかるかと思えます。

また、神奈川県唯一の中核市である横須賀市(2001年～)ですけれども、県単独補助がどれだけあったかということ、だいたい16億円ぐらいあったのではないかというような分析がされています。横須賀にも地方自治研究センターがありまして、そこの研究員の方が財政分析されたものにそのような記述がありました。これは2000年のときの県支出金の総額が46億4,000万円で2001年は30億4,900万円ということで、差し引き16億円ということです。ただ、冒

頭に申し上げたように、地方交付税によって中核市補正というところはしっかりと見られますので、その分のマイナスはなかったということになります。

地方交付税制度と中核市移行

中核市移行事例の地方交付税措置の話に入ります。国の財政は地方の財政よりも悪いですから、お金がない。常に地方交付税を法的に満足に配布するだけのお金はずっと枯渇し続けているわけです。地方交付税の特別会計内で借金をしていたのですが、会計的に全然もたなくなっていたというのが明るみになって、今それを毎年少しずつ返しているといった状況にあります。そういった中で臨時財政対策債、略して臨財債と呼ばれますが、これが発行されるに至ります。これは、赤字公債です。つまり、地方財政法では建設地方債しか発行は認められていないのですが、特例として赤字債を発行してもよいという仕組みです。それを今年度、地方交付税の基準財政需要額で算定し、その返済は全額地方交付税で後年度にみますとしています。なお、この地方債を発行するか否かは自治体に裁量権があります。ですので、別にこれは発行しなくてもいいわけですが、基本的には財政的に苦しいところは発行しないといけないわけです。ここで問題になったのが「三位一体の改革」の際に地方交付税の総額が減額されたことです。何が起るかということ、臨財債をすべて後年度負担しますよというけれども、交付税総額自体が減れば、それはもう減ったに等しいわけですね。そういった状況に、今、全国の自治体が置かれている。八王子市が中核市に移行した場合は、ある程度この臨財債といったものでも見られますので、それは後年度負担されるけれども、地方交付税の総額が減ったら、結果的に都の支出金分を自己負担しなくてはいけなくなるという事態が訪れる可能性があるといったことは、歴史的経験としてあります。横須賀市も実際にそれにより影響を被ったそうです。中核市移行に際して、こういった問題点があります。

中核市、大都市制度、都区制度、東京都財政

中核市の位置づけは、政令市と違って広域自治体からの独立といったものを志向せず、広域自治体の調整機能は重視され、協働して事務を執行すると『逐条地方自治法』では解釈されています。これが中核市の実質的な位置づけになります。

ここでもう少し俯瞰的に見てみますと、現在の大都市制度は、広域自治体という枠からは政令市ですらはみ出すことはできないという設計になっています。事務処理特例制度を使っても、それは広域自治体との関係であって、決して国からの分権ということにはなりません。つまり、都道府県という枠がずっとあって、国からの分権といった発想はそこには介在していない。それで他の文脈

において、現在内閣府でやっているような出先機関の改革といったものが知事会を中心に進められているわけです。それに対して市長会は何をいえるかといったことも、こういった問題と非常に関連してくることになります。

大都市制度といいますのは、一般的には、全国的に横浜市であったり、大阪市であったり、そういったものを想定しやすいのですが、東京都に適用されている都区制度といったものもれっきとした大都市制度の一つであります。昨今、橋下大阪市長があれだけ「大阪都」といった話をするおかげで、都区制度や大都市制度といったものがこのように一般の人たちの目に触れることになり、このような状況は未だかつてなかったのではないかと感じられる状況にあります。ここでは、東京都が歩んできた歴史、その問題点などについて、見ていきたいと思えます。

都区制度では、財政上の特例措置(P.49)が置かれています。たとえば市町村税。一般的には、市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、あるいは目的税の中では事業所税、都市計画税は市町村税ですが、これらはすべて都税として徴収されています。そのうち市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税は「調整3税」と呼ばれ、これらが都区財政調整制度の原資になりまして、東京都が徴収したのち、特別区と東京都で分配しています。それに対して、先ほどの「三多摩格差」の話ですが、特別区と東京都だけでなく、多摩地域にも配分してほしいということになります。

ただ、そこにひとつ問題点があります。都区財調の根拠は、「大都市事務」と呼ばれる事務の処理を東京都が行っていることに求められます。地方自治法281条の2に規定がありまして、読み上げますと「都は、特別区の存する区域において、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」がそれになります。このアンダーラインを引いたところが大都市事務であり、上下水道、消防、公営住宅、公立高校など一般には基礎自治体が担う事務を東京都が受け持っています。

これを調整3税、その大部分は市町村民税法人分、固定資産税になりますが、これによって賄われる。その45%が東京都の取り分になるというのが現在の仕組みでして、特別区からしたら自主財政権という観点から「おかしい」と反論をする。東京都からすると、このようなおいしいお金はないわけです。しかし、東京都が45%分の仕事を果たしてこの大都市事務に振り分けているかというところ、そこはブラックボックスになっているという構造的な問題があります。こ

の調整3税は、たとえば2009年度決算ですと、総額が1.6兆円、それを都区財調によって東京都に0.7兆円、特別区に0.9兆円というように分け合っています。

こういう状況ですので大都市事務の分析を東京都および特別区双方が計算をして、大都市事務にどれだけお金を使っているのかについてお互いの主張を突き合わせたことがあります。これは2005年のもので少し古いですが、都側が約1兆2,000億円、区側が約6,800億円となりました。つまり、お互いの大都市事務の認識がまったく異なり、都側は、これでもまだ足りないのだというような算定をし、特別区側は大都市事務分以上に配分されているのではないかという見解を提示しました。この財源は東京都の一般財源として計上され、特段に「大都市事務」として基準財政需要額が積み上げられるという仕組みではないためこういったことになるわけです。つまり、特別区側が主張するように、45%分は、おそらく大都市事務だけではなくて多摩地域・島しょ地域にも流れていると考えても論理的にはまったくおかしくないのです。

これが、一応、本日申し上げたいことのすべてです。東京都単独補助金といったものは他の県に比べて過剰にみられていて、それは、東京都の財政が構造的にいいからなわけです。なぜこれだけ収入があるのかといえば都区財調があるからです。つまり、23区のお金を大都市事務の負担以上にしっかりと自分たちの懐に入れていっているのです。

しかし、リーマンショック以来、都税収入は約1兆円減っています。これは非常に大きな減です。こういった際には財政調整基金を活用するわけですが、2009年度以降、毎年約2,000~3,000億円ずつ取り崩してしまっていて、このペースでいきますと、3、4年後には財調基金もなくなってしまうという財政状況に東京都はあります。

こういったときに、都の単独補助を削減しないというのは、状況が悪いわけです。決して小さな額ではないのです。このように東京都が厳しい状況にある中で、どれだけ話を進められるか。前は青島都知事時代ですらもっと財政状況が良かったですから、そのときよりも少しはましなのですから。

真の<多摩地域の「リーディングシティ」>を目指して

私が最後に八王子市の直接の利害関係者ではないので第三者的に一つだけ言いたいことは、近隣の県の自治体からしてみたら、東京都に属しているからこのようにお金をもらっているのだということをあえて指摘したいと思います。これは、やはり日本といった観点からするとおかしい話で、東京都にたくさん財源が集まりすぎていて、東京都一極集中というのは決して望ましい国土の姿ではないといった見方もできるかと思うので、それに対してどこまで八王子市

が完璧に、その利害関係というものを超えて自分たちの思想性を発信していけるのか。そこにおいて、はじめて多摩地域の「リーディングシティ」といったものの真価が問われるような気がしています。

以上で終わります。

ご清聴ありがとうございました。

