

特別寄稿

三鷹市の自治体 経営分析

「三位一体改革」と三鷹市に
おける財政的課題
～地域内と地域間の分権にむけて～

(財)地方自治総合研究所研究員
菅原 敏夫

「三位一体改革」と三鷹市における財政的課題

～ 地域内・地域間の分権にむけて～

(財)地方自治総合研究所研究員 菅原 敏夫

はじめに

2002年の「骨太の方針」に始めて登場した「三位一体」の改革（国庫補助負担金の削減、税源の移譲、交付税改革を一体のものとして行う地方分権改革）は、2005年の「骨太の方針2005」（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」原案6月13日公表）で、「平成18年度までに三位一体の改革を確実に実現するため、以下の取組を行う」として、次のような形となった。

「平成18年度までの三位一体の改革の全体像に係る「政府・与党合意」（2004年11月26日の合意）及び累次の「基本方針」を踏まえ、改革を確実に実現。税源移譲は概ね3兆円規模を目指す。国庫補助負担金改革。平成18年度税制改正において、所得税から個人住民税への税源移譲を実施する。その際、個人住民税所得割の税率をフラット化することを基本とする。地方交付税については、地方歳出を見直し、抑制する等の改革を行う。」などが列挙されている。

昨年の骨太の方針と変わったことは、「三位一体」の改革が昨年11月26日の「政府・与党合意」を枠組みとして動き出したことである。このことは「三位一体」の改革がこれまでの想定とは違った形で動き出したことを意味する。特に改革の進め方をめぐる、都道府県・市町村の役割に大きな変化をもたらすことになる。市町村が改革の最前線に躍り出たのだ。たとえそれが強いられたものであれ、望んだものであれ。したがって今後地方分権を論じ、「三位一体」の改革を論ずる場合には、都道府県・市町村の役割を明確化して、論じなければならない。もちろんそれは、都道府県と市町村が利害を完全に異にするとか、対立するとかということの意味するものではない。むしろ逆で、これまで、「地方」として一括されてきた都道府県・市町村の構造を明らかにして真に具体的な分権の図を描くという目的をもつものである。

ここではそれを、三つのステージに分けて考える。第一に、「三位一体」の改革において、分権の受け皿となる都道府縣市町村関係に構造変化が生じていることを明らかにする。第二に、東京において、具体的に都・市町村関係に言及した市長会提案とその検証を検討し、あわせて都区制度改革が持つ意味を明らかにする。第三に、とりわけ三鷹市において分権に対応する能力を何によって検証しうるのがかを考える。地方全体の視野から、三鷹市という特定の自治体へフォーカスする過程で、今後の都道府県・市町村のあるべき関係と、市町村の自立・自律を探る。

1 「三位一体」の改革

先ほど述べたように、「三位一体」の改革という言葉が登場したのは、2002年の骨太の方針であった。そこには、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる。」

内容では、補助金の削減が主導的役割を果たし、交付税の縮小が明言されている。補助金削減にともなった税源の移譲は具体策を欠いていた。

「この改革案においては、国庫補助負担金について、『改革と展望』の期間中に、数兆円規模の削減を目指す。同時に地方交付税の改革を行う。9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要がある。このため、この改革の中で、交付税の財源保障機能全般について見直し、『改革と展望』の期間中に縮小していく。他方、地方公共団体間の財政力格差を是正することはなお必要であり、それをどの程度、また、どのように行うかについて議論を進め、上記の改革案に盛り込む。これらの改革とともに、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについては、移譲の所要額を精査の上、地方の自主財源として移譲する。」

「現在、地方においては約14兆円の財源不足が生じている。歳出削減や地方税の充実など様々な努力により、できるだけ早期にこれを解消し、その後は、交付税による財源保障への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指す。」

その結果、2003年度予算には、義務教育費国庫負担金の一部の一般財源化が含まれることになった。この半分を第2種地方特例交付金で、残り半分を地方交付税で措置し、一般財源化された。税源移譲は、自動車重量税の譲与割合の変更(1/4から1/3)であった。

2003年度の地方財政計画は86.2兆円となり、地方交付税総額は18.1兆円となった(2002年度19.5兆円、括弧内は昨年度の数値、以下同じ)。

内訳は、法定分11.3兆円(12.7兆円)、臨時特例加算5.5兆円(3.1兆円)、特別会計借入金1.95兆円(3.6兆円)である。

交付税に加えて、臨時財政対策債(発行可能額)が5.9兆円(4.2兆円)見込まれた。臨時財政対策債を加えた広義の交付税は24.0兆円となり、その前の年度の広義の交付税22.7兆円をはるかに超えてしまった。交付税の実質的な削減は翌年度に持ち越され、そして実際に削減されることとなった。自治体はこうして2004年度を迎えることになる。

2004年度は「三位一体」の改革にとっても、地方分権にとっても転機となった。それは第一に、これまで減ることのなかった交付税が、実質的に削減された。自治体は財政的な自立を迫られる。第二に、「三位一体」の改革の対象、その主役が都道府県にさらに奪われ、市町村の自律はさらに遠のいた。このことは8月から11月にかけての3ヶ月ばかりのうちにおきた。

第一の点も突然だった。自治体の04年度予算編成へ向けての作業は、国庫補助負担金の削減の細目がなかなか決まらずに停滞するのではないかとというのが懸念材料だった。03年

の年末になって、その心配とはまったく別に地方交付税を大幅に減らす地方財政対策の内容が明らかになったのだ。この時点では予算編成作業をやり直すことは不可能だ。

04年度の地方財政計画は84.7兆円で、昨年度の同計画より1.5兆円縮減された。地方交付税総額16.9兆円(18.1兆円)であり、その内訳は、法定分11.3兆円(11.3兆円)、臨時特例加算3.9兆円(5.5兆円)、特別会計借入金1.8兆円(1.95兆円)となった。交付税総額で、1.2兆円の減、臨時財政対策債4.2兆円(5.9兆円)の1.7兆円の減少と合わせると、広義の交付税は2.9兆円、率にして約12%減った(広義の交付税21.1兆円(24.0兆円))。

交付税の減少は、自治体の04年度予算編成に甚大な影響を与えた(その具体的様子については拙稿「分権時代の予算制度」『都市問題』2004年10月号、東京市政調査会参照)。しかしそのことは、支出の見積もりを収入の調達工夫によってやりくりする予算編成制度の終焉を明確にした。

第二の点はさらに重要である。04年度にはいって、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(「骨太方針2004」)(2004年6月4日閣議決定)が策定される。その「三位一体の改革」の項目には、「全体像には、以下の点に留意しつつ、平成17年度及び平成18年度に行う3兆円程度の国庫補助負担金改革の工程表、税源移譲の内容及び交付税改革の方向を一体的に盛り込む。そのため、税源移譲は概ね3兆円規模を目指す。その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえ検討する。」と、税源移譲の額が3兆円規模であり、それに見合う補助金の削減案を地方自治体側が作成することが盛り込まれていた。

地方6団体の移譲対象補助金リストづくりが始まった。そして、04年8月24日、全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会(地方六団体)は「国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための「三位一体の改革」～」と題する「国庫補助負担金」の削減案を政府に提出した。これは3兆円の税源移譲に対応する、自治体の側からの回答であった。全国知事会をまとめ役に、市長会が原案づくりをリードする形で、案が完成した。市町村側は原案の段階で賛意を表明し、決定は8月18日、19日の全国知事会議(新潟市)に委ねられた。8月18日、19日の全国知事会議は投票の末、改革案の提出を了承した。賛成40、反対7(群馬、山梨、長野、三重、広島、愛媛、大分の7知事)。提出に際して、義務教育に関しては、付記意見を付ける、ということが付け加わり、13知事が付記意見を提出した。同8月19日地方6団体会長会議にて最終合意がなされた。全国知事会の「国庫補助負担金等に関する改革案」の骨子は次のようなものである。

知事会は「三位一体改革」の全体像を2期に分けた。2006年度までの第1期改革に続き、07・09年度の第2期改革を実施し、第2期までで9兆円の補助金を削減、8兆円の税源移譲を求める。その前提で、第1期では、国庫補助負担金3.2兆円程度を削減するとし、この改革案に「別表1」をつけ移譲対象の補助金の一覧を明確にした。そこには148項目の補助金が挙げられている。

この一覧表の特徴は、挙げられている補助金の項目の多くが都道府県関連の補助金だということである。義務教育費国庫負担金は全額都道府県を対象とする負担金であり、公共事業費として挙げられている補助負担金のほとんども都道府県を対象とする。市町村への補助金は概ね、5,000億円程度であった。都道府県を受け皿とする分権改革案だといって良いだろう。この案を受け取った政府は11月までに、あろう事かこれとまったく異なる「政府・与党合意」案を作成し決定する。「政府・与党合意」案を表にしたものが表1である。表1は、合意の内容を『平成十六年度補助金総覧』に当てはめ、04年度補助負担金の予算額と、都道府県、市町村の補助に伴う負担額とを求めたものである。暫定措置である義務教育費国庫負担金、これまで都道府県の負担のなかった国民健康保険国庫負担分を含めると、都道府県の負担に大きく傾く。04年8月の知事会案で試算をしてみると都道府県と市町村の一般財源投入額は5:5ほどであった。都道府県にさらに傾き、市町村は岐路に立たされるだろう。市町村優先の原則が分権のプロセスでも尊重されるべきだとするならば、この改革は市町村が主役から降りて、さらに舞台からもずり落ちそうになっているようなものであろう。都道府県としては、国と併せて市町村に対して行っていた補助の取りやめに動くだろう。この分権改革は、必然的に、都道府県市町村関係の見直しに向かう。

2 地域内、地域間の分権

東京都市長会は02年1月、「今、求められる税財源移譲」という提案を行った。そこでは、国と地方の税配分を5:5にするために、個人市町村民税所得割の7%、10%の2段階化、個人都民税所得割を3%の単段階化、消費税配分を国4:地方6(都道府県3、市町村3)たばこ税の配分を、国4:地方6(都道府県1.5、市町村4.5)とすること、交付税制度の見直しなど、全国レベルの改革を主張すると同時に、国の補助金ばかりでなく、都道府県の奨励的補助金を廃止し、それを財源として、都道府県による新たな財政調整制度を提案して注目された。市長会は本年2月、この提案に基づく検証を行い、あらためて、都道府県と市町村の役割分担の明確化、東京都・市町村の間の財政調整の必要について提案している。ただ、奨励的補助金のみを原資とするのでは調整額は大きくなり、その方式も、統合補助制度ないしは包括補助制度にとどまっており、部分的な改革に思えた。そこで、協力を得て、本格的な調整制度の提案を行うように作業を進めた。03年には取りまとめることができたので、その案を振り返っておこう。

東京都と市町村、東京都と特別区の間で「事務処理の特例」条例に関する事務移管の交渉が行われている。特に東京都と市町村間の交渉は膨大で、進展度合いも満足のいくものではない。地方分権を力強く推進するためには、都、市町村双方にとってこの交渉は重要な意味を持つ。しかし市町村の立場からすると、財源への保障が不十分なままでの移管には、市民に対する負担水準の観点からもリスクが大きい。

一方、都と特別区の間では、1970年代半ばを画期に事務移管が一挙に進み、清掃事業の移管も最終段階にさしかかっている。事務移管を円滑にすすめるためには、この「都区財

政調整制度」による一般財源保障機能の果たした役割に注目する必要がある。つまり、都と市町村間の事務移管に際しても、移管事務の一般財源部分を都と市町村の共有財源によってまかなう、その財源を都の市町村に対する税源移譲の形で行うことが有力な解決策の一つであると考え。

(表1)

2005年度国庫補助負担金の削減

	項目名	04年度国庫補助額(千円)	都道府県負担(千円)	市町村負担(千円)	05年度削減額(億円)	05+06年度削減額(億円)	備考
1	地方選挙電磁的記録式投票補助金	182,775	0	182,775	1	1	
2	地域情報通信ネットワーク基盤整備事業費補助金	2,470,908	69,881	4,631,935	13	21	
3	情報通信システム整備促進費補助金	365,900	0	731,800	0	3	
4	消防防災設備整備費補助金(緊急消防援助隊関係設備分を除く)	7,049,011	0	7,226,224	23	61	04補助額は()内を含む
5	要保護及準要保護児童生徒援助費補助金(うち準要保護児童生徒に対する援助分)	14,067,363	2,320	14,065,039	134	134	04補助額は()内を含む総額
6	高等学校等奨学事業費補助金	4,532,096	4,420,211	23,642	42	42	
7	学校教育設備整備費等補助金(うち特殊教育設備整備、定時制高等学校等設備整備、公立高等学校産業教育設備整備分)	1097447	1,625,809	117,363	11	11	
8	高等学校定時制及通信教育振興奨励費補助金	722,412	877,397	0	3	3	
9	教員研修事業費等補助金(うち都道府県教員研修奨励事業、初任者研修、10年経験者研修分)	1,375,208	1,461,046	200,782	10	10	
10	地方スポーツ振興費補助金(うちスポーツ指導者養成活用システム整備事業、青少年長期自然体験活動推進事業、スポーツエキスパート活用事業分)	1,419,119	2,599,803	0	8	8	
11	医療関係者養成確保対策費等補助金(うち看護師等修学資金貸与費)	1,021,047	1,021,047	0	10	10	
12	麻薬取締員費等交付金	457,447	0	0	5	5	交付金、補助対象は都道府県
13	医療施設運営費等補助金(うち病院群輪番制病院運営事業)	5,139,579	5,139,579	4,099,864	35	35	
14	疾病予防対策事業費等補助金(うち献血制度推進事業費)	178,850	146,687	32,163	2	2	
15	保健衛生施設等設備整備費補助金(うち保健所、市町村保健センター分)	564,000	0	522,983	5	5	市町村保健センター分
16	在宅福祉事業費補助金(うち介護予防・地域支え合い事業(緊急通報体制等整備事業等)、生活支援ハウス等)	114,236,927	63,535,297	36,338,065	125	125	国庫補助総額114,236,927のうち市町村分26,702,352の半分
17	児童保護費等補助金(うち産休代替保育士費、延長保育促進事業(うち公立に係る基本分))	39,234,719	12,271,896	28,332,468	96	96	特別保育事業促進費等、産休代替保育士総額
18	児童福祉事業対策費等補助金(うち保育士養成所費)	69,984	4,374	30,618	1	1	
19	母子保健衛生費負担金(うち1歳6か月児健康診査費負担金、3歳児健康診査費負担金)	1,401,684	999,485	1,803,883	14	14	
20	麻薬等対策推進費補助金	108,235	175,034	0	1	1	
21	養護老人ホーム等保護費負担金	56,728,003	10,154,313	46,573,690	567	567	
22	国民健康保険特別対策費補助金(うち特別対策事業等の指導・充実対策事業)	3,823,200	0	0	11	11	
23	国民健康保険広域化等支援事業費等補助金(うち助言・指導監督充実強化事業等)	5,587,773	5,000,000	0	6	6	
24	国民健康保険国庫負担	544,900,000	0	0	5,449	6,851	7%分
25	農業委員会交付金(うち職員設置費)	10,804,660	0	0	0	23	()内を含む総額
26	協同農業普及事業交付金(うち職員設置費)	23,429,044	0	0	0	146	
27	農業信用保証制度円滑化対策費補助金	590,000	576,000	0	3	3	
28	農業近代化資金利子補給等補助金	3,547,063	3,845,525	0	32	32	
29	森林資源管理費補助金(うち保安林管理事業費)	402,436	402,436	0	2	2	
30	森林資源地方公共団体管理費補助金(うち森林計画調査費、計画策定事業費等)	827,573	827,573	0	4	4	
31	林業普及指導事業交付金(うち職員設置費)	3,384,046	0	0	0	21	
32	漁業近代化資金利子補給等補助金(うち漁業近代化資金、漁業経営維持安定資金、漁業経営再建資金、漁業経営高度化促進支援資金、水産加工経営改善促進資金)	1,703,463	1,849,762	0	12	12	
33	水産業改良普及事業交付金(うち職員設置費)	593,486	0	0	0	4	
34	中心市街地商業等活性化総合支援事業費補助金	5,260,668	2,630,324	2,630,334	18	28	
35	産業再配置促進環境整備費補助金	54,374	0	0	0.49	0.49	
36	輸入関連事業者集積促進事業費補助金	128,787	107,322	21,465	1	1	
37	工業団地造成利子補給金	3,000	0	0	0.03	0.03	
38	小規模企業等活性化補助金(うち小規模事業経営支援事業費補助金、中小企業経営資源強化対策費補助金)	18,821,460	18,772,460	49,000	0	96	
39	公営住宅家賃対策等補助(うち公営住宅家賃収入補助)	69,237,000	33,180,600	34,586,400	320	641	
40	環境監視調査等補助金(うち水質汚濁等公害対策費)	2,554,560	2,881,248	1,456,570	26	26	
41	鳥獣等保護事業費補助金	106,218	0	106,218	1	1	
		948,181,525	174,577,429	183,763,281	6991.52	9063.52	

注) ~ の欄は「平成十六年度補助金総覧」の額(単位千円)。細目で区分できるものについては補助対象の絞り込みを行った。、 の欄は「合意」の金額(こちらは単位億円)

三多摩格差を解消する

「格差」とあえて強調することは、三鷹市と三鷹市民にとって、余りしっくり来ないことかもしれない。かつて指摘された「三多摩格差」は、不十分とはいえ解消の方向を確認することができる。しかし、イ)制度格差と、ロ)大都市役割分担格差は依然として解消の目途のないまま続いている。

イ)の制度格差は「都区財政調整」制度に代表される、都と特別区の特別な関係と比較した場合の格差である。町田市を例に試算したところ交付額で 340 億円、固定資産税などの課税権が都に移ることなどを考慮しても現行制度と比較して 120 億ほど「増収」となることがわかった。すべてを控えめに見積もってもこの数字である。

ロ)の役割分担格差は、東京の構造が、都心ゾーンの経済活動、その周りに居住、生活、環境ゾーンが配置されているということに由来している。多摩地域の東京の活力への貢献は顕著であるにもかかわらず、法人関係税、業務特化による地価の上昇・固定資産税の増収は都心でしか回収されない。都域の構造の特性に合わせた東京都の調整役割が期待される。

東京都・市区町村における分権課題は、権限および事務の移譲とそれに並行した財源の移譲であることは論を待たない。補助金改革、財政調整制度見直し、税源移譲は国と自治体間の課題であると同時に都と市区町村の課題でもある。

本稿の目的は、あるべき分権の役割分担に応じた包括的事務・権限移譲とそのための包括的財源移譲について提案するものである。双方の移譲を効率的に進めるための提案であって、現下の財政逼迫に対する対処措置とは性格を異にするものである。

なぜ、都の補助を求めるのでなく、財政調整方式を問題にするのか

(1) 一般財源保障が移管を進展させた

東京都議会に提案される都の「事務処理の特例」条例の改正案は、特別区と市町村とで著しい対照をなしている。特別区に関する改正項目は少なく、市町村に対する項目は非常に多い。このことは、事務処理特例条例による都事務移管の主要な舞台が特別区にはなく市町村にあるということを示している。

しかし、それでもなお、都の第二次分権推進計画にあげられている膨大な移管協議リストのごく一部の協議が成立しているにすぎない。都と市町村双方の財政難は移管協議の障害となっている。

多摩地域の市町村への事務移管は神奈川県各市町村への事務移管と比較しても遅れが目立つ。神奈川県は事務移管にかかわる包括的な市町村助成を制度化しているため、その制度の差の影響が大きいとみられる。東京都においてもそうした都道府県・市町村間の財政調整が必要なことが分かる。

特別区に移管事務の項目が少ないのは一つには、保健所事務等事務移管が進展している分野がいくつか存在しているという要因がある。

都と特別区間の事務移管は「1975年実施の都区制度改革」によって一気に進んだ。それを可能にしたのが都区財政調整制度による移管事務にかかる一般財源保障機能である。個別の事務の費用を都補助金による特定財源によって保障するのではなく、逆に一般財源部分を保障し、特定財源部分は需要額から控除するという仕組みにした。それを可能にしたのは市町村税である固定資産税、住民税法人分、特別土地保有税の三税を都税とし、その財源を使って一般財源保障を行うという特殊な制度が存在していたのはいうまでもない。

1975年以前の都区財政調整制度は特別区事務経費の一般財源保障という原則がはっきりしておらず、都による補助金部分をかなり含んでいた。それによって都の補助金の制度は特別区と市町村とによってまったく異なっており、違う原則が適用されていたといえるだろう。1975年改正は都区財政調整制度を特別区事務経費の一般財源保障に純化し、都補助金の制度は市町村、特別区の違いなく、適用される普遍的な制度となった。

(2) 一般財源化によって事務移管を円滑にし、補助金を削減することができる

しかし、原則はそうであっても特別区事務(したがって市町村事務)は明示的に列挙されているわけではないので、市町村では都事務であるものが、特別区では都区財政調整制度のなかで事務処理特例によらず特別区事務となっているものもある。

たとえば、現在、具体的に都と市町村との間で事務事業見直しの協議が継続中の事務においても都区財政調整制度に算定されている事業には、人工肛門膀胱用装具購入費助成、休日急病診療事業、在宅介護支援センター運営事業補助、休日歯科診療、高齢者緊急通報システム事業、高齢者火災安全システム事業がある。この6事業は、都補助金が廃止、変更されても新たに生ずる一般財源の持ち出し部分は、基準財政需要額としてカウントされるため都区財政調整制度の中に吸収されることになる。

つまり、都区財政調整制度で一般財源部分が保障されている事務は特定財源(この場合都の補助金)がなくなったとしても基準財政需要額が増えるだけで、基準財政需要額が吸収できる限りにおいて特別区財政への直接的影響はない。

なお、都施設の運営移管事業はこれまでは都区財政調整制度に算入されており、一般財源保障の枠内におかれている。このことは「保健所の移管」時に大きな論点となるだろう。

その結果、特別区普通会計歳入に占める都の補助金(都支出金)の割合は4.6%にとどまり、市町村普通会計歳入に占める割合9.8%を大きく下回り、一般財源比率を押し上げている(2001年度決算統計による)。都区財政調整は主に二つの特例からなっている。

行政上の特例(大都市事務)

都は、特別区がある区域において、府県事務のほか、本来は市町村が行う事務のうち、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および統一性を確保する観点から、一体的に実施する必要がある事務(大都市事務)を行っている(地方自治法第281条の2、以下法という)。東京都が行う事務のうち、法令に基づく大都市事務としては、上下水道、消防などが挙げられる。また、法令に基づく大都市事務以外でも、他の道府県においては主に市町村が行っているが、特別区がある区域では主に東京都が行っている事務として、都

市交通（都バス・都営地下鉄）、病院、港湾、公営住宅などが挙げられる。

税制上の特例

地方税制度においても特例が設けられており、特別区がある区域において都は、普通税として道府県税のほか、市町村税である固定資産税・市町村民税法人分および特別土地保有税の三税を課税・徴収している(地方税法第 734 条)。また、目的税についても、市町村税である事業所税および都市計画税を都税として課税・徴収している(同法第 735 条)。

特別区財政調整交付金

特別区のある区域には、こうした都区間における事務配分および税配分上の特例があるほか、特別区相互間における税源の著しい偏在という特徴がある。こうしたことを踏まえ都は、都と特別区間および特別区相互間の財源の均衡を図り、特別区の自主的かつ計画的な行政運営を確保するため、都が課税・徴収している市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分および特別土地保有税の三税(これらを「調整税」という。)の一定割合を、特別区財政調整交付金として、特別区に対して交付している(法第 282 条)。この制度は、調整税を都と特別区の共有財源と位置づけた上で、特別区 52%・都 48%の財源配分を設定し、特別区の固有財源として保障するものである。

なお、都に留保された調整税については、都が行う大都市事務の経費に要する財源として充てられることとなっている。

隠された三多摩格差

(1) 制度格差と役割分担格差

長い期間にわたる、都、市町村双方の努力によって、多摩地域における施設水準や社会基盤水準の特別区地域との格差は縮小か縮小の傾向にある。ただ、今日の状況は、社会基盤投資の区部重点化や都市再生シフトによって旧来型の「三多摩格差」が拡大するおそれなしとはしない。そのことに留意しつつも格差解消の努力が行われてきたことは確認しておこう。

しかし、イ) 制度格差と、ロ) 大都市役割分担格差は依然として解消の目途のないまま続いている。

イ) の制度格差は「都区財政調整」制度に代表される、都と特別区の特別な関係と比較した場合の格差である。都区財政調整制度は特別区の一般財源を保障し、とりわけ経常的経費を安定的に保障してきた。ストックとしての施設や社会基盤の格差が解消しても、それを維持運営する経常経費の水準と安定性に格差があっては、真に行政サービスの格差は解消しない。

三多摩格差解消の努力の結果、特別区と多摩地域市町村とでは、平均でいって、市民一人あたりの区市町村財政規模に著しい格差はないが、特別区地域にはその上に、都の行う大都市事務分が上乘せされるのであり、ちょうどその分が行政水準の差を生みだしている。

ここで、今日の三多摩格差の現況を概観してみることにしたい(表 2 参照)。

表 2

公共施設状況

	道 路										
	総 数		国 道		都 道		市区町村道				
	実延長 m	面積 ㎡	実延長 m	面積 ㎡	実延長 m	面積 ㎡	実延長 m	面積 ㎡	平均 幅員 m	舗装 率 %	道路 率 %
市	9,667,380	60,641,747	133,598	3,910,774	864,516	12,155,474	8,669,266	44,575,499	5.2	78.5	7.9
町村	2,257,785	11,519,264	33,216	528,602	391,569	4,773,258	1,838,636	6,272,093	3.4	44.2	1.5
区	11,732,964	96,971,919	191,564	6,090,614	1,077,744	24,775,087	10,463,656	66,106,218	6.3	98.7	15.7
都	23,658,129	169,132,930	358,378	10,529,990	2,333,829	41,703,819	20,965,922	116,899,121	5.6	85.6	7.8

	都 市 公 園				
	市区町村立		市町村立以外		人口一 人当 たり 面積 ㎡
	箇所数	面積 ㎡	箇所数	面積 ㎡	
市	4,421	15,674,777	114	9,868,705	6.6
町村	98	357,230	4	2,939,823	41.3
区	5,164	15,766,909	103	20,063,873	4.3
都	9,683	31,798,916	221	32,872,401	5.3

	保 育 園						図 書 館			
	市区町村立			市町村立以外			対象者数	箇所数	蔵書数 冊	専任職 員数
	箇所数	定員	専任職 員数	箇所数	定員	専任職 員数				
市	210	20,032	4,007	308	32,177	6,821	56,903	141	14,892,952	859
町村	23	1,401	143	13	1,023	207	2,211	7	357,106	9
区	778	75,884	16,646	265	24,690	5,636	101,291	208	23,222,392	2,243
都	1,011	97,317	20,796	586	57,900	12,664	160,405	365	38,472,450	3,111

出典：道路総数・国道・都道・市区町村道実延長、面積 / 『東京都統計年鑑』(平成12年度)東京都総務局統計部統計調整課
道路率 / 『東京都道路現況調査』(平成14年度)東京都建設局道路管理部
その他 / 『公共施設状況調査結果』(平成13年度)東京都総務部行政部市町村課

まず、市道と区道とを比較すると、実延長で、市道 8,669km 対区道 10,464 kmである。道路面積は市道 4,458 万㎡、区道 6,611 万㎡。平均幅員は市道 5.2m、区道 6.3mとなっている。ここ 5 年間の道路投資は区道が市道の約 1.4 倍である。

舗装率は市道 78.5%、区道 98.7%である。道路率は区部(15.7%)が市部(7.9%)の倍である。これは区道と市道の比較である。国道はおくとしても、都道は大きな役割を果たしている。道路面積で見て都道は、市部 1,216 万㎡、区部 2,478 万㎡で、市区道と都道との合計面積は市部 5,673 万㎡、区部 9,088 万㎡でその格差がさらに広がる。このように市部における道路整備の現況は、都道が差を広げる働きをしている。

つぎに、都市公園の面積は市立都市公園が 1,567 万㎡、区立都市公園が 1,577 万㎡でほぼ同一である。人口比を勘案すれば、市部の方が一人当たり都市公園面積は倍を超えることになる。ここは都の役割が区部の方の差を緩和する。市部においては、市立以外の都市公園面積が 987 万㎡であるのに対し、区部では 2,006 万㎡に達し、一人当たり都市公園の面積は市部 6.6 ㎡対区部 4.3 ㎡とその差が縮小する。

そして、ほぼ純粋に市区町村事業である保育所を見てみると、対象者数が区部が市部の

倍なのに対し、箇所数が3.7倍、専任職員数は4.2倍である。かなり大きな格差が存在する。

また、市区立図書館の蔵書数は区部が市部の1.6倍で専任職員数は2.6倍である。

現在の三多摩格差は二つの特徴、都が大都市事務を担っている分野では、都事業が格差を拡大するか、区部事業の底上げの役割を果たしており、市区が一般会計で行っている事業に関しては、都区財政調整制度が職員配置水準を中心に行政サービスの豊富化を実現している。都の役割と都区財政調整にその格差の原因を求めることができよう。

ロ)の役割分担格差は、東京の構造が、都心ゾーンの経済活動、その周りに居住・生活、環境ゾーンが配置されているということに由来している。多摩地域の東京の活力への貢献は顕著であるにもかかわらず、法人関係税、業務集中による地価の上昇、固定資産税の増収は特別区で回収する仕組みとなっている。大都市の経済と都民の生活は、一体のものとして大都市全体の機能を支えている。日本の首都としての都制度の構造特性に合わせた「東京都」の都全域に対する調整役割が求められている。

多摩地域市に都区財政調整制度を適用したら

(社)東京自治研究センターは1984年多摩地域の市に都区財政調整制度を適用したシミュレーションを行い表3のような結果を得た。それによれば、都区財政調整制度を多摩地域各市に適用した場合、1982年度決算当時においては26市(当時)合計で1,819億円の追加歳入を見込めることが明らかになった。

多摩地域全域に都区財政調整制度適用した場合、ほぼすべての市町村で「増収」効果が見込まれる。こうした「増収」を誰が負担することになるのだろうか。

特別区は、大都市集積機能によって豊かな税収に恵まれている。その税収を特別区内だけで再分配すれば、中心、周辺それぞれの区の区財政収入の平均はかなり高いものになり、行政サービス水準もかなり高いものとするのが可能である。また、特別区では東京都が府県行政のかたわらで、大都市行政も担っており、特別区に行政資源が傾斜的に配分されているのは想像に難くない。

東京都の大都市行政での特別な役割はあくとしても、特別区で実現している通常の行政水準を多摩地域で実現するためには、表4のとおり、一般財源額で一番少ない三鷹市で7,500余円、23区の平均人口に近い町田市で市民一人当たり3万円強上乘せしなければ実現できないということなのである。

また、別の観点で見ると特別区、市町村(多摩地区)間に特別の財政水準格差はない。人口一人当たりの歳出総額の差は特別区と市の間で平均して5%以下でしかない。ほぼ同じなのである。違うのは同じ歳出規模でありながら一方多摩地区の市は其中で、消防、上下水道、住宅、ごみの最終処分、固定資産税等の徴税などを行わなければならないのに対して、特別区ではそれらの業務が都の行政責任の中で行われ、その負担が区財政にかかってこないということである。

(表3)

1984年試算(都区財調と市制度の比較)

(単位千円)

	試算上の財調 交付金(C)	比 較 表					参 考	
		単純な比較		同一行政基準での比較			市町村財政 調整交付金 (I)	(J)=H-I
		調整三税(D)	損益(E)=C-D	消防・清掃・下 水道(一般財 調ベース)(F)	都市計画税・ 所税など(G)	損益 (H)=E+F-G		
八王子	25,255,068	15,075,674	10,179,394	8,586,402	4,345,510	14,420,286	720,942	13,699,344
立川	11,690,354	7,224,190	4,466,164	3,425,067	2,000,795	5,890,436	169,779	5,720,657
三鷹	7,076,709	6,527,552	549,157	3,008,621	2,107,963	1,449,815	251,544	1,198,271
青梅	10,586,346	3,988,834	6,597,512	1,735,252	872,821	7,459,943	110,173	7,349,770
府中	11,566,939	8,941,536	2,625,403	2,760,458	1,774,110	3,611,751	165,931	3,445,820
昭島	9,513,134	3,854,462	5,658,672	2,280,291	856,860	7,082,103	172,996	6,909,107
町田	16,761,506	10,238,884	6,522,622	5,991,895	2,842,737	9,671,780	547,096	9,124,684
小金井	5,563,503	2,397,309	3,166,194	2,872,972	825,546	5,213,620	173,173	5,040,447
日野	10,092,032	7,714,062	2,377,970	2,422,228	1,092,299	3,707,899	256,724	3,451,175
東村山	7,830,022	3,124,691	4,705,331	2,378,583	2,392,307	4,691,607	252,297	4,439,310
国分寺	6,228,968	2,635,361	3,593,607	2,823,374	912,031	5,504,950	168,167	5,336,783
国立	6,245,805	1,912,272	4,333,533	1,492,742	569,759	5,256,516	166,211	5,090,305
田無	6,604,192	2,973,315	3,630,877	1,463,408	687,968	4,406,317	144,843	4,261,474
福生	6,313,036	1,446,528	4,866,508	1,704,631	394,041	6,177,098	125,465	6,051,633
狛江	5,623,859	1,736,865	3,886,994	1,828,296	590,737	5,124,553	168,515	4,956,038
清瀬	7,947,916	1,320,496	6,627,420	1,064,287	461,860	7,229,847	183,884	7,045,963
秋川	6,748,034	1,118,300	5,629,734	742,422	273,433	6,098,723	121,872	5,976,851
17市計	161,647,423	82,230,331	79,417,092	46,580,929	23,000,777	102,997,244	3,899,612	99,097,632
9市分	101,029,639	37,028,863	64,000,776	23,287,037	8,326,334	78,961,479	1,647,405	77,314,074
26市計	262,677,062	119,259,194	143,417,868	69,867,966	31,327,111	181,958,723	5,547,017	176,411,706

試算上の財調交付金(C)について、9市分及び26市分は推計

出典³三多摩各市と東京都との財政調整について、1984年2月、(社)東京自治研究センター。この表の作成には中野区と三鷹市の協力を得た。

つまり、先に述べた「増収」分は都が行っている大都市事務の水準にほぼ見合ったものになっている。多摩地域において収入される共有財源の一部(現行48%)を使ってもし都が、消防をはじめ上に挙げたその他の事務を行えば、それによって浮く財源を市の行政水準の向上に使うことができ、特別区との格差は、財源上は、解消されるのである。もちろんそれが市民自治の観点からどのような意味を持つのかというのは別途検討されなければならない。

都区財政調整制度の基準財政需要額と地方交付税制度の基準財政需要額には著しい差がある。地方交付税の基準財政需要額は市部の平均で人口一人当たり142,960円だが、都区財政調整制度の基準財政需要額は区部の平均で人口一人当たり205,544円となり、区部が市部を44%上回っている。

(表4) 人口1人あたり「損益」

都区財政調整制度の基準財政需要額には消防費や下水道費等という項目がないので実質的な差はさらに大きい。比較してみると行政費目のそれぞれの単位費用が都区財政調整制度の基準財政需要額において大きいことが分かる。それが行政サービスの水準に反映していると考えることができよう。

特に上で見たように職員の配置水準は大きな違いがある。都区財政調整制度は一般財源保障として手厚い。

このように、現在でも多摩地域に制度の上で「三多摩格差」があることがこれによって明らかになった。そこで、制度上の「三多摩格差」を解消し、都・市町村内の分権（事務移管）をスムーズに進めるため、その財源を都の補助金という特定財源によらず、以下のような都・市町村間の財政調整制度を提案する。

	人口 57.4.1(人)	人口1人当り損益(円)	
		H/人口	J/人口
八王子	388,414	37,126	35,270
立川	142,169	42,839	4,645
三鷹	159,025	9,117	7,535
青梅	100,786	74,018	72,925
府中	187,777	19,234	18,351
昭島	93,123	76,051	74,193
町田	297,772	32,480	30,643
小金井	98,394	52,987	51,227
日野	144,671	25,630	23,855
東村山	118,071	39,735	37,599
国分寺	88,492	62,208	60,308
国立	62,999	83,438	80,800
田無	66,190	66,571	64,382
福生	49,102	125,801	123,246
狛江	68,857	74,423	71,976
清瀬	61,579	117,408	114,422
秋川	43,598	139,931	137,136
17市計	2,171,019	47,535	45,672
9市分	924,048	85,387	83,604
26市計	3,095,067	58,837	56,997

出典『三多摩各市と東京都との財政調整について』1984年2月
(社)東京自治研究センター

提案 新しい財源調整制度

(1) 包括移管と包括補助方式を採用する

東京都の第二次分権計画は、都の事務事業の移管、都と市町村の役割分担の見直し、補助金の見直しなど、都として大きな改革を目指しているものの、ここ3年ほどにおける実際の協議の経過からすると、小規模な事務、市町村の一連の事務の間に挟まった都事務の移管、零細な補助金の廃止にともなうものなど、部分的な役割分担の見直しの程度にとどまっている。第二次分権計画の進捗率も思わしくない。

計画の進展を図るためには必然的に包括的移管とそれに対応する包括的な補助制度を採用せざるを得ない。ただし、事務移管のための便宜的な補助制度では、都・市町村間の役割分担の見直しにはつながっていかない。より根本的な対応が求められているといえる。

(2) これまでの補助金を統合してより包括的な補助金方式とする

東京都市長会は2002年1月、「今、求められる税財源移譲」のなかで、都の奨励的補助

金を廃止して「補助制度を必要とする事業にあつては、現行の個別補助制度から統合補助制度や包括補助制度への移行について検討する必要がある」と指摘し、「市町村に対し、奨励的補助金として執行していた予算を財源として、市町村の財政力格差の是正と均衡的発展のために、新たな財政調整制度を設ける必要があろう」と主張している。

上の(1)の方式では、移管事務事業の総事業費にこれにかかる包括補助金の額が対応しているので「財政力格差の是正」には直接つながらない。

移管事務事業にかかる包括補助金と東京都市長会の主張する奨励的補助金にかかる包括補助金及びこれ以外のすべての都補助金をまとめれば「財政調整」の機能を持った包括補助金とすることができるのではないだろうか。

(3) 制度創設によって一般財源保障方式に切り替える

上の(2)の包括補助金は相当部分国庫補助に随伴する都補助金を含むため、包括補助といつても使途宛先の指定された補助金となってしまう。都単独事業の補助金でない限り、奨励的補助金でも同じことが起きる。

税源移譲を主とし、それによって起こる財政力格差を財政調整によって縮小するのであれば、移譲税源と都の補助金財源とを原資とする財政調整制度を展望することができるだろう。その際のポイントは一般財源保障をどのように制度化するかということだと思われる。

都区財政調整制度は、本来市町村税である固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税を調整財源として特定し、都税として徴収している。通常1兆数千億円に上る巨額の調整財源である。こうした大がかりな制度を多摩地域に始めから構築するのは非効率でかつ望ましくない。都と市町村の役割分担に見合う大きさの調整財源で設計する必要がある。

例えば、道府県民税法人分の一定割合を財源として固定するなどの方法が考えられる。市町村振興交付金や市町村調整交付金のように一般会計の枠の中から都の裁量によって予算化されるものとする安定性がないので、税に連動する一般財源(都区財調の調整税は税連動である)として設計する必要がある。

その場合は、現行都補助金の該当部分や市町村振興交付金や市町村調整交付金に該当する部分も統合されることになる。包括された補助部分と上記各種交付金の総額に見合い、かつ事務移管財源に見合う額の合計に相当する税目を定め都・市町村の共有税と位置づける。共有税目の中に市町村税を含むべきかどうかは慎重に検討されるべきであろう。市町村間の財政均衡を図るためのものであれば市町村税部分を含むことになる。

この提案が求めているのは「分権を推進するためには税源移譲によって実現される」ということである。東京都は都と市町村の間の分権の確立のために都補助金や、調整交付金、振興交付金という形ではなく、都・市町村の共有税の形で税源を移譲し、分権改革の先頭を走るべきであり、そのことが「ひも付き」や「押しつけ」でない事務移管を速やかに進める有効な道筋であるといえる。

3 分権の主体

最後に第三のステージ、三鷹市それ自身が分権の担い手であり続ける条件は何によって測定しうるかという点に話を進めたい。過日筆者は、三鷹市のさまざまな財務上の数値を全国の市の順位の中に見ようという提案を行った。バブル期前の80年代から2001年に至までの間に全国の市の数は3%ほどの増加がみられるだけである。ストックに関係する指標は安定的な傾向をたどることができる。順位による相対評価(序数)の応用という面も考えてみたい。その時に1987年度と2002年度の比較を行ったのが、表5である。各年度にはそれぞれの特異要因があるので、存在する数値すべてを連続させた表6を三鷹市企画部財政課が作成した。歳入構造が安定しているのが見て取れるだろう。ある種の収益構造ともいえる。起債の残高や公債費の諸指標は財政構造の成熟と安定を示すものとなっている。

(表5) 財務上の数値における三鷹市の全国順位

	1987年度決算	2002年度決算	差
歳入に占める比率			
地方税	49	36	13
地方交付税()	11	9	2
国庫支出金	481	327	154
地方債	103	48	55
自主財源	79	45	34
歳出に占める割合			
義務的経費()	209	490	281
人件費()	244	396	152
投資的経費	489	639	150
普通建設事業費	464	636	172
民生費	21	14	7
衛生費	370	337	33
労働費	432	384	48
商工費	215	537	322
土木費	319	647	328
教育費	397	224	173
3年間伸び率、%			
歳出総額	72	367	295
普通建設事業費	26	550	524
住民1人当たり歳出額	67	449	382
住民1人当たり建設額	23	559	536
財務比率、%			
財政力指数	21	21	0
経常一般財源比率	49	223	174
実質収支比率	165	112	53
単年度比率	89	253	164
経常収支比率()	130	200	70
公債費比率()	20	52	32
地方債残/標準規模	17	106	89
積立金/標準規模	18	308	290
1人当たり住民税	7	5	2

は数値の小さい順にランキング。1987年度は655都市、2002年度は675都市

る。投資的経費はそれにともなって傾向的に低下している。これらの数字は日本経済新聞社が『全国都市財政年報』として発表している。税収は景気や経済状態の影響を強く受ける。常に歳入要素の涵養を目指して、歳入構造の安定に心を配るのが大切だと認識できるのではないだろうか。

(表6)

三鷹市財政状況全国ランキング推移(全国都市〔全ての市・区〕に占める順位〔普通会計〕)

【年度】	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	平均
西暦	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	平均
元号	S59	S60	S61	S62	S63	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	
【歳入比率】																					
地方税	11	8	50	49	48	95	218	61	50	57	41	69	50	158	56	59	22	35	36	37	61
地方交付税	10	12	10	11	11	9	8	9	10	9	11	11	10	10	11	9	9	9	9	9	10
国庫支出金	493	468	509	481	485	525	592	517	478	497	480	474	302	351	238	234	278	273	327	171	409
地方債	64	18	90	103	5	306	651	288	430	258	206	271	32	562	97	104	66	50	48	15	183
自主財源	49	52	65	79	51	115	223	108	127	97	87	93	65	168	79	55	45	65	45	55	86
【歳出比率】																					
義務的経費	476	434	189	209	159	97	23	164	287	298	324	292	449	623	372	312	509	394	490	395	325
人件費	500	454	235	244	171	114	43	189	329	343	351	315	424	171	353	371	508	385	396	400	315
投資的経費	634	639	565	489	551	91	15	159	376	454	497	502	626	606	558	580	628	598	639	504	486
普通建設事業費	625	634	533	464	529	78	11	141	351	423	471	477	623	599	551	565	627	594	636	498	472
民生費	31	22	38	21	32	62	130	84	28	41	14	14	13	91	13	10	4	5	14	12	34
衛生費	265	317	335	370	365	461	562	456	404	443	375	376	299	396	287	258	370	405	337	519	380
労働費	441	448	479	432	427	465	486	458	455	117	286	542	515	527	397	407	395	391	384	375	421
商工費	557	443	393	215	190	590	605	600	569	545	535	540	532	555	596	405	595	591	537	572	508
土木費	570	522	156	319	200	105	257	158	140	560	535	635	577	620	610	604	657	652	647	540	453
教育費	197	277	313	397	428	120	4	340	419	252	352	375	242	338	70	268	108	94	224	290	255
【3年間伸び率】																					
歳出総額	45	132	86	72	36	94	6	280	636	660	605	346	521	48	490	295	665	452	367	113	297
普通建設事業費	289	506	354	26	22	16	7	55	622	660	606	449	600	468	474	218	553	445	550	79	350
住民あたり歳出	33	119	72	67	27	80	4	268	636	658	584	315	513	54	521	356	666	523	449	186	307
住民あたり建設額	271	511	347	23	15	12	5	53	620	657	592	444	599	472	478	242	563	459	559	88	351
【財務比率】																					
財政力指数	21	27	26	21	17	15	18	17	16	20	23	19	22	18	22	21	15	17	21	17	20
経常一般財源比率	381	326	335	49	254	624	126	105	591	432	539	580	554	493	446	541	554	421	223	440	401
実質収支比率	311	304	262	165	257	496	358	357	58	30	60	61	57	184	14	125	169	153	112	220	188
単年度比率	264	282	176	89	542	622	115	341	4	262	464	453	444	632	9	660	404	349	253	527	345
経常収支比率	283	253	200	130	96	149	180	269	361	524	483	466	544	460	452	535	499	406	200	312	340
公債費比率	40	25	19	20	17	16	19	69	70	117	87	86	99	77	60	68	45	56	52	67	55
公債費負担比率						37	30	65	78	109	99	81	86	668	70	52	48	63	219	82	119
負債率	15	13	14	17	11	18	82	95	117	140	96	98	91	98	95	96	83	78	62	53	69
現債高倍率 (標準財政規模比)	16	14	13	18	10	17	99	142	191	236	237	257	251	180	190	218	167	149	106	91	130
基金倍率 (標準財政規模比)	137	75	60	46	35	61	154	228	231	251	232	245	238	364	342	360	385	343	308	350	222
住民あたり個人住民税額	6	6	6	7	7	6	5	6	6	5	5	4	6	7	8	8	6	6	5	6	6
【母数】																					
市区総数	652	652	653	655	655	655	655	656	662	663	663	664	668	670	670	671	670	672	675	689	

『全国都市財政年報(日本経済新聞社)』より作成

原則として数値が大きいものを1位としているが、人件費比率、義務的経費比率、経常収支比率、公債費比率など(印のもの)は、数値が小さいものを1位としている。