

特別区の児童相談所設置を踏まえた配分割合のあり方について
(特別区の考え方)

1 基本的な考え方

都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、役割分担の変更に応じて変更されるべきものである。

特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、平成 12 年都区制度改革時の都区合意事項に従い、配分割合を変更し、設置区の所要額に見合う特別区の財源を確保すべきである。

2 協議の経緯

令和 2 年度に 3 区において児童相談所の設置が始まることを踏まえて行われた都区の協議の結果、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、特例的な対応として、特別区の配分割合を令和 2 年度から 0.1% 増やし、その際の特例的な対応により変更した分も含め、令和 4 年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとされた。

その時点で特別区が特例的な対応を受け入れたのは、都区の見解の相違が埋められなかったことと併せて、0.1%とはいえ、配分割合の変更を行う形で整理できることに大きな意義があり、そのうえで、その時点ではつかめなかった設置区の実績が令和 4 年度に明らかになることから、実績を踏まえた配分割合の協議を改めて行うことができるためである。

3 配分割合のあり方について

(1) 都区財政調整制度の基本的仕組み

都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更されるべきものである。

そのうえで、都区の役割分担に応じて定められた配分割合で得られる特別区総体の財源をもとに、特別区間の財源の均衡化が図られるよう、特別区財政調整交付金を交付し、各特別区の財源保障を行うのが、都区財政調整の基本的仕組みである。

これは、平成 12 年都区制度改革において、自治法上に都区の役割分担の原則と都区財政調整制度が法定された際に定められた法の原則である。

なお、特別区財政調整交付金の配分方法は、95%が普通交付金として、基準財政需要額と基準財政収入額を測定し、財源不足額に応じて交付される。

(2) 配分割合の決定方法について

都側は、地方自治法の逐条に「都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要がある

る」、また、「地方自治法施行令第 210 条の 14 の規定にもかんがみると中期的には安定的な割合を定めなければならない」とされていることから、この考えにより、都区間の財源を配分すべきであるというのが基本的考え方であるとしている。

区側としても、そのような記述があることは承知しているし、それが重要なことであることは理解している。

しかし、都が引用している内容は、〔運用〕のところで説明されているものであり、配分割合の定め方ではなく、配分割合を定めるに当たって配慮すべき留意事項である。

配分割合の定め方に関する逐条の説明は、〔運用〕の説明の前段の〔解釈〕のところに記述されている、「都が一般的には市が処理する事務の一部を処理していること」、「その場合、事務に要する経費に充当するため、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うべきこと」という内容である。

つまり、配分割合の定め方は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村財源を分けるものであるということである。

このことは、平成 12 年都区制度改革を決定した平成 10 年地方自治法改正時の自治省作成資料「改正地方制度資料第二十五部」の「今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由」の説明の中でより明確に記されている。

すなわち、「大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある」とし、これを「都と特別区の財源配分機能」であるとしている。

なお、自治省作成資料では、この記述に続き、「特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある」として、これを「特別区の財源保障機能」であり、「財源調整機能」であるとしているが、こうした都区間配分と区間配分の両者が都区財政調整制度の存在意義であり、都区間配分と区間配分の問題は、明確に区別する必要がある。

(3) 配分割合変更の考え方

都区財政調整の配分割合は、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて財源配分を定めるべきものであり、都区間の役割分担に変動があった場合には、基本的に配分割合の変更が必要となる。

このことは、平成 12 年都区制度改革時に整理された法の趣旨であり、総務省にも改めて確認しているところである。

現行の配分割合の妥当性については、平成 12 年改革時に解決しないまま、「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」の問題として、引き続きの協議課題となっているが、役割分担の変更等が生じた場合には、その都度配分割合の変更を行う必要がある。

この点については、平成 12 年都区制度改革時に、改革の趣旨を踏まえて、都区

は、配分割合の変更について、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」と都区制度改革実施大綱で合意し、合意した変更事由以外の、税の自然増減等による変動については、都区双方がそれぞれの財政運営に責任を持つこととした。

このため、特別区は、税収が大きく減少したときも、変更事由に該当しない限り需要の調整に応じ、配分割合の変更を求めることはしてこなかった。

平成 12 年都区制度改革以降、配分割合が変更されたのは、平成 12 年度に清掃事業移管等で 8%増、平成 19 年度に三位一体改革の影響で 2%増と都の補助事業の特別区の自主事業への役割分担変更で 1 %増、令和 2 年度に児童相談所関連で 0.1%増の 3 回のみである。

なお、平成 10 年地方自治法改正時の国会審議において、自治省財務局長は、「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」と答弁しており、実施大綱における都区の合意事項の趣旨を裏付けている。

都側は、配分割合を変更する際の原則として、都区制度改革実施大綱の合意事項と合わせて、地方自治法施行令第 210 条の 14 で規定されている「区の財源に引き続き著しい過不足が生じることが見込まれる場合」があることを挙げ、それが配分割合変更の要件であると主張している。

区側としても、そのような状況となれば、規定に従い必然的に配分割合を変更するものと認識しているが、逆に、そのような状況にならなければ配分割合の変更はできないということではない。

配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、役割分担の変更に応じて変更するのが先決である。

現に、平成 19 年度の配分割合の変更は、都区制度改革実施大綱の合意事項によるものであり、地方自治法施行令第 210 条の 14 を適用するような、「著しい過不足」が見込まれる状況ではなかった。

(4) 配分割合の考え方に関する認識の一致点

これまでの協議を整理すると、配分割合の決定方法及び配分割合の変更の 2 点について、以下の内容で都区の認識が一致できるものと考えられる。

まず、配分割合の決定方法については、地方自治法の逐条解説を踏まえ、①都が一般的には市が処理する事務の一部を処理しているという都区の役割分担を踏まえて、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うものであること、また、②配分割合を定める際には、都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要があること、中期的には安定的な割合を定めるべきことに留意する必要があることである。

また、配分割合の変更については、①平成 12 年都区制度改革時の都区合意事項である、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があ

った場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」ものであること、また、②地方自治法施行令第 210 条の 14 に規定する「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」には、配分割合を変更するものであることである。

従って、これを都区双方の認識の一致点と確認できれば、協議課題である「配分割合のあり方」については、都区の認識が一致したものとして整理できることとなる。

このため、現在の状況が地方自治法施行令第 210 条の 14 で規定されている「区の財源に引き続き著しい過不足が生じることが見込まれる場合」には当たらないことを踏まえると、協議の争点は、特別区の児童相談所の設置が、「都と特別区の手務配分又は役割分担に大幅な変更があった場合」に該当するかどうかにか絞られることとなる。

4 特別区の児童相談所設置に伴う役割分担の変更について

児童相談所は、児童相談行政の中核を担う機関であり、都から特別区に権限が移譲されることは、それ自体大幅な役割分担の変更となるものである。

特別区による児童相談所の設置は、児童相談所設置自治体の拡大をめざす児童福祉法改正の趣旨に即したものであり、今後も準備の整った区から順次設置していくことが予定されている。

児童相談所設置区は令和5年度末で全体の三分の一を超える8区となり、令和8年度末には、5割を超える12区となることが予定されている。

既設区の実績を踏まえた試算では、所要額は、令和5年度中に設置する8区の合計が、140億円規模、将来に向けて設置の検討を表明している区を含めた22区合計で360億円規模に及ぶと見込まれる。

特別区の児童相談所設置自体が大幅な役割分担の変更であることに加え、設置区数が順次増加していくこと、また所要額が無視できない規模であることも踏まえれば、平成12年都区制度改革時に都区で合意した配分割合の変更事由に該当するものであり、配分割合を変更し、所要の財源を確保することが必要である。

特別区の児童相談所設置に伴う配分割合の変更を行わないとすれば、都から法令に基づき児童相談所設置区に権限が移るにもかかわらず、財源は渡されず、設置区の所要額が都区財政調整の需要額として算定されたとしても、その財源は、設置区以外の区も含めて、特別区が既存の配分割合の中で負担するということになってしまう。

地方交付税制度においても、中核市が児童相談所設置市となった場合には、府県と当該設置市の権能の変更に着目し、府県の需要額を減額し、当該設置市の需要額を増加させることにより、関連経費の財源を移転する措置が採られている。特別区だけが、財源の移譲を受けられないことは、不合理であり、容認できない。

特別区の児童相談所設置による役割分担の変更に伴い、関連事務の実績に見合う財源が確保されるよう、配分割合を変更すべきである。

(特別区の児童相談所設置が大幅な役割分担の変更に該当しないとする都の見解について)

都は、協議の中で、4つの根拠を示して、特別区の児童相談所の設置により大幅な役割分担の変更が生じることを否定しているが、いずれも論拠に欠けるものである。

すなわち、一つ目は、特別区の児童相談所は一斉移管ではなく令和4年度末時点で設置区が7区であるということであるが、設置区が7区であったとしても、当該区において役割分担の大幅な変更が生じている以上、実施大綱に定める変更事由である都と特別区の役割分担に大幅な変更が生じることに変わりはない。

二つ目は、児童相談所は都に設置義務があつて、特別区は設置ができるだけだということであるが、特別区は、政令指定されることで、都から権限が移り、都と同様に児童相談所の設置が義務づけられるものである。

三つ目は、都が児童相談所未設置区で、サテライトオフィスの設置等を進めているということであるが、それは、都の管轄の区域の施策であり、当該経費について特別区が財源移譲を求めているものではない。

四つ目は、特別区が児童自立支援施設を設置していないことをもって、本来設置区が担う業務を都が担っているということであるが、対象児童を措置する法的責任を果たすために委託という手段を用いたのであつて、この手段による実施も含めて、政令指定申請を行い、都の副申と国の政令指定があつたのであり、その他の権限と合わせて、法的責任は全て果たしているものである。

都側が示している4点を通じて、都側が主張している一番の論点は、「特別区のエリアにおいて児童相談所に関する都区の役割分担が大幅に変更されているのか」にあると考えられる。

都側の主張の要点は、特別区のエリアにおいて、7区に児童相談所が設置されているとしても、都が担っている地域が多くあり、エリア全体では大きな変更となっていないということだと思ふが、配分割合を変更するのは、設置区の所要額についてであり、たとえ設置区に限られていたとしても、設置区における役割分担の大幅な変更がある以上、都区の役割分担が大幅に変更されていることは否定できないものである。

しかも、今後、順次設置区が増加することが予定されており、もはや、都が主張する特別区のエリア全体という観点でも、大幅な役割分担の変更にあたると言えるものである。

従つて、特別区の関連事務の実績に見合う財源を配分割合の変更によって確保すべく、早急に協議をまとめるべきである。

(配分割合を変更せずとも財源保障はなされており、財政運営に支障はないとの都の主張について)

都側は、児童相談所の需要は算定されていて、それ以外にも財源保障はなされており、配分割合を変更しなくとも、財政運営に支障をきたす状況にはないとの見方のようであり、区側の主張には財源保障の観点がないと指摘している。

しかし、現在算定されている需要は、現在の配分割合の下で全体の需要調整の中で整理されたものであり、児童相談所関連の所要財源があらかじめ確保されているものではない。都側の主張は、都区間配分と区間配分の問題を混同したものである。

現に、令和2年度に配分割合を引き上げた0.1%では到底賄えない額が需要額として算定されている。児童相談所関連経費の所要額が配分割合に加算されれば、設置区の需要増分が、設置区以外の区に影響を及ぼさずに済むことになる。

そもそも配分割合によって得られる区側の財源は、特別区の固有財源であり、都区の役割分担の変更に伴う配分割合の変更に関する協議に、現行の財源配分のもとでの算定内容をもとに財源の過不足の議論を持ち込むのは、独立・対等性に反し、特別区を都の内部団体視するものである。

都区間の財源配分の協議は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、限られた市町村税源を役割分担に応じて分け合うものであり、都区それぞれの財政が財源不足状態にあるかどうかを議論するものではない。

配分割合は、都区で合意した役割分担等の変更事由があった場合に変更を行い、それ以外は、税の自然増減等も含め、都区で合意した配分割合の下で、都区双方がそれぞれの財政運営に責任を持つとするのが都区間の合意事項であり、独立・対等関係にある自治体同士のあるべき姿である。

変更事由が生じたからこそ、特別区全体の財源保障を図るために、配分割合の変更を求めているものである。

都が引用して主張の根拠としている、地方自治法逐条の〔運用〕の説明も、配分割合を役割分担で定める法の原則を前提に、配分割合を定めるに当たっては、中期的に安定するように、都区の役割分担の状況を慎重に吟味すべきとしているだけで、都側が主張するような、配分割合を変更する際には特別区の財政状況を見極めるべきとか、役割分担の変更があっても財政運営に支障がなければ配分割合を変更する必要はないということは、一言も記述していない。

平成12年都区制度改革によって、都が市町村事務の一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村財源を分け合うのが都区間配分であることが法の原則として確認されたにもかかわらず、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする都区制度改革以前の都の発想に立っていることが見受けられることは、長年の取組みにより実現した都区制度改革の成果を無にするものであり、決して看過できるものではない。