

第2回都区財政調整協議会 協議内容

日 時:令和4年12月6日(火) 17:45~18:45

会 場:区政会館19階192会議室

出席者

都 側:武田行政部長

区 側:佐藤荒川区副区長(会長)、橋本板橋区副区長(副会長)、高野墨田区副区長(副会長)、
青木港区副区長、内田北区副区長、長谷川足立区副区長、入澤特別区長会事務局長、
近藤特別区長会事務局次長(司会)

1 開会

(司会)

ただいまから、令和4年度第2回都区財政調整協議会を開会いたします。

さっそくですが、委員の出欠を確認させていただきます。

本日は、都側委員のうち、総務局総務部長、財務局主計部長が欠席です。

また、区側委員のうち、目黒区副区長、豊島区副区長が欠席です。

それでは、協議に入らせていただきます。

意見ありましたら、お願いします。

2 協議

(司会)

それでは、協議に入らせていただきます。

意見ありましたら、お願いします。

【都区間の財源配分に関する事項】

(区側委員)

私からは、都区間の財源配分に関する事項について発言いたします。

第1回協議会における議論を踏まえまして、順次、確認させていただきます。

前回、都側より、「配分割合は、特別区の行政運営が適切に行えるよう、中期的に安定的なものとするというのが基本的な考え方」とする一方で、「都は財調交付金の基本的な考え方を述べたもので、配分割合の設定に関する考え方を述べたものではない」とのことでしたので、改めて、調整税等に関する都区間の財源配分の考え方を法的な根拠とともにお示しく下さい。

なお、回答に当たっては、基礎的自治体の税財源である調整税等が都税等とされていることの理由も含めて、ご回答をお願いします。

都区間の財源配分に関する考え方については、今回の協議における最も重要な論点であり、配分割合の変更を議論するにあたっては避けることはできませんので、しっかりと明確にお答えいただくようお願いいたします。

次に、配分割合の変更の考え方について伺います。

前回、配分割合を変更する際の原則として、都側より、「平成12年に都区で合意した都区制度改革実施大綱に基づく『都と特別区の事務配分又は役割分担に大幅な変更があった場合』と、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』があり、これにより、都区で協議して決めるものと考えている」との発言がありましたが、これは区側が確認した内容の回答にはなっていません。

改めてお伺いしますが、都側が示した2点は、両事由を同時に満たさなければ、配分割合を変更する必要がないという見解なのでしょうか。それとも、2点のうち、いずれかが生じた場合ということでしょうか。都側の見解とその根拠について、お示してください。

次に、都側が、特別区の児童相談所の設置が「都と特別区の事務配分又は役割分担の大幅な変更に該当するものではない」という論拠として、1点目に、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区であること、2点目に、都に設置義務があること、3点目に、サテライトオフィスの設置を進めていること、4点目に、本来設置区が担う業務を都が担っていることを挙げております。

このうち、1点目以外については、すでに区側から説明をさせていただいたとおり、論拠とはなり得ないと考えております。すなわち、2点目については、児童相談所設置区においては、政令に指定されることで、設置が義務づけられること、3点目については、サテライトオフィスの設置は、設置区以外の区域の施策であり、当該経費について財源移譲を求めているものではないこと、4点目については、児童自立支援施設も含め、都から児童相談所設置区へ移管された権限については、設置区が法的責任を果たしているということです。

そこで、1点目の論拠について、確認させていただきます。

これは、前回、都側から、「過去に、大幅な役割分担の変更に伴い配分割合を変更した事例としては、都から一斉に事務移管した保健所事務、清掃事務があります」との発言があったことから、23区全てが児童相談所設置区にならなければ、「都と特別区の事務配分又は役割分担の大幅な変更」にならないとお考えでしょうか。都側の見解とその根拠を伺います。

また、あわせて過去の変更事例についてもお伺いします。

平成19年の都補助事業の区自主事業への切り替えとしての1%の変更、三位一体改革の影響による2%の変更、令和2年度の児童相談所関連経費の取り扱いの協議の結果として

の 0.1%の変更は、それぞれどのような変更事由に該当し、配分割合の変更に至ったのか、認識をお伺いします。

(司会)

意見ありますか。

(都側委員)

ただいま、区側から「基礎的自治体の税財源である調整税等が都税等とされていることの理由も含めて、調整税等に関する都区間の財源配分の考え方を法的な根拠とともに示すよう」発言がありました。

地方自治法第 281 条の 2 第 1 項により、都は、特別区の区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として府県事務を行うほか、一般に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及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を行うという行政上の特例があります。

また、地方税制度においても地方税法第 734 条第 1 項及び第 2 項第 2 号により、税制上の特例が設けられており、特別区の区域において、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、市町村民税法人分及び特別土地保有税の三税、いわゆる調整税を都税として課税・徴収しています。

特別区の区域には、こうした行政上の特例や税制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り、これらを踏まえ、都は地方自治法第 282 条第 1 項及び第 2 項に基づき、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、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、調整税に法人事業税交付対象額等を加えた調整税等の一定割合を、交付金として特別区に対して交付しています。

特別区財政調整交付金は、地方自治法施行令第 210 条の 12 により、特別区の基準財政需要額から基準財政収入額を控除することにより得られる財源不足額であるというのが制度の基本であり、地方自治法施行令第 210 条の 14 の規定により、この財源不足額の合算額と普通交付金総額が引き続き著しく異なる場合には、条例で定める割合、配分割合の変更を行うものです。

こうしたことから、特別区の需要と収入がどうなっているかという点抜きには、都区間の財源配分を検討することはできません。

こうした考えに基づき、都と特別区との協議により決めるべきものと考えています。

次に、「都側が示した 2 点は両事由を同時に満たさなければ配分割合を変更する必要がないという見解か」との発言がありました。

地方自治法逐条解説では、地方自治法施行令第 210 条の 14 に関し、『「著しく異なるこ

ととなる場合」には、制度改正や事務配分の変更により著しく異なることとなる場合も含まれる。』としています。

このことから、「都と特別区の仕事配分又は役割分担に大幅な変更があった場合」においても、地方自治法施行令第 210 条の 14 の規定に基づく財源保障の観点が必要となります。

この点については、都側参考資料として付けているとおり、「清掃事業なんかもその一つですが、これから新しい事務が特別区の仕事になっていく、あるいは行政需要が新しく付け加わってくるということも当然あり得るわけでございまして、その結果、今の調整三税の割合がそういう事務配分と要するに見合わないというふうなことになる場合には、これも交付税制度でいいます 6 条の 3 第 2 項のような、継続して著しい財源不足が出る場合にはこの調整割合を変更するというふうなことをこの地方自治法の施行令で定めておるわけです。」という国会答弁があることから明らかです。

こうしたことを踏まえ、配分割合については、それぞれの観点から都区で協議をした上で決めるものと考えています。

次に、「23 区全てが児童相談所設置区にならないければ、「都と特別区の仕事配分又は役割分担の大幅な変更該当する」ことにはならないのか」との発言がありました。

財調上、事務配分又は役割分担の大幅な変更については、都区で協議すべき事項であり、今年度の協議では、区立児相の設置が、都区の仕事配分又は役割分担の大幅な変更に当たることが論点となることから、これまで都区で議論してきました。

都は、前回もお話しましたが、児童福祉法では、都道府県に児童相談所の設置が義務付けられており、特別区は、政令で指定された場合のみ児童相談所を設置可能となっていること。

区立児童相談所は令和 4 年度末時点で 7 区が設置しているのみであり、区児相を設置していない区に対して、都児相サテライトオフィスを設置し、子ども家庭支援センターと連携していること。

現在も、児童相談所設置市として、本来、特別区が担う業務について、その一部を都が担う現状があります。

こうした状況から、現時点では、児童相談所に関して、都と特別区の仕事配分又は役割分担に大幅な変更は生じていないと考えており、設置区数のみで判断するものではないと考えています。

次に、過去の配分割合の変更事例について、どのような変更事由に該当し、配分割合の変更になったのか、都の認識を求める発言がありました。

これまで発言してきたとおり、配分割合の変更は、都区で協議して決めるものと考えています。

そのため、平成19年度の3%、令和2年度の0.1%についても、都区で協議した結果であると認識しております。

なお、平成19年度都区財政調整方針は、三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を2%アップすることとする。

都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を1%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する、となっています。

令和2年度都区財政調整方針は、都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は、中期的には安定的なものを定める必要がある。

しかしながら、配分割合に関しては、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、今回、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、55.1%とする。今回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する、となっています。

以上が、ただいまの区側発言に対する回答となります。

つづきまして、前回の協議会において、区側から回答いただいた内容について、発言します。

「算定を求める区側の提案を都が受け入れないものがあり、やむなく臨時的算定をもって合意点とせざるを得ない状況が繰り返されている。」との発言がありました。

令和4年度には、3項目の臨時的算定を都区で合意していますが、令和4年度の協議において、都が受け入れなかった区側提案の合計額について伺います。

次に、「財源保障の観点からこそ、役割分担の変更に伴って、特別区全体の財源を確保する必要があるわけで、そのための配分割合変更を求めている。」との発言がありました。

地方自治法逐条解説では、地方自治法施行令第210条の14について、「著しく異なることとなる場合」には、制度改正や事務配分の変更により著しく異なることとなる場合も含まれる。」とされています。

このことは、まさに役割分担が変更される場合にも、地方自治法施行令第210条の14の観点から検討すべきということであり、改めてこれらの条文、逐条解説も踏まえた上での区側の見解を伺います。

次に、都が主張した国会答弁に対する区の認識についてのお答えがありました。

一例目の国会答弁については、区側は、「今回の特別区の児童相談所の設置については、このケースに当てはまらない」とのことでした。

この答弁は、先ほどもご紹介した平成10年4月30日の地方行政・警察委員会でのもの

で、都側参考資料として付けておりますので、御覧ください。

特別区の児童相談所の設置というのは、この国会答弁にある「新しい事務が特別区の分担になる」、「新しい行政需要が新しくつけ加わってくる」にはあたらないという認識なのか、区の見解を伺います。

二例目の国会答弁については、区側は、「今回の児童相談所のことについては、このケースに該当すると考えている。」とのことでした。

この答弁も、平成 10 年 4 月 30 日の地方行政・警察委員会でのものです。

「清掃事業等が特別区に移管されます場合には、その実施に要します経費は当然都の負担から特別区の負担に代わってまいります。したがって、この都区財政調整制度におきましては、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように財調交付金を交付するということから、財調制度の基準財政需要額に算入をしていくことが必要になってまいります。したがって、一般的には現在の都条例で定められております調整割合 44%を引き上げる必要が生じてくるということも予想されるわけございまして、具体的には平成 12 年 4 月の法施行時期をめぐり都と特別区との間の話し合いによりまして、これらの経費が賄えるように改めて適切な調整割合が設定されてくるものというふうと考えております。」となっています。

一例目も、二例目も清掃事業の移管に際しての配分割合の決め方についての答弁ですが、なぜ、一例目は該当せず、二例目だけが該当するのか、区側の見解を伺います。

さらに、区側が、今回の児童相談所のケースに該当するとした二例目には、「これらの経費が賄えるように改めて適切な調整割合が設定されてくる」との答弁があります。配分割合を変更しなければ、特別区の児童相談所の運営に要する経費を賄うことができない状況になるのか、伺います。

なお、先ほどの区側発言では地方自治法施行令第 210 条の 14 について、財源不足が出た場合のみの規定のような説明をされていましたが、逐条解説では、「普通交付金の総額の過不足額」としており、不足額だけではないことを申し上げておきます。

次に、区側から、「設置区においては、都から当該設置区に権限が移譲され、児童相談行政に関する都区の役割分担が大幅に変更される」との発言がありました。

設置区に権限が移譲されることのみで、都と特別区の役割分担が大幅に変更されるとする根拠を伺います。

次に、「児童自立支援施設については、都への委託により事務を執行することは法に基づく行為であり、法的責任を果たすための手段として選択した」との回答でありました。

児童福祉法では児童自立支援施設の設置を児童相談所設置市に義務付けており、その義務付けられている児童自立支援施設を特別区が設置してないことは明白な事実であることをまずは指摘しておきます。

次に、地方自治法に定める事務の委託は、その法律効果は受託団体に帰属し、受託団体は受託事務を自己の事務として処理することから、委託した団体には権限がなくなります。

ということは、その法律効果は受託団体の都に帰属し、委託した特別区には権限がなくなります。

こうした状況においても、児童相談所設置市としての法的責任を果たしていると考えられるのか、区側の見解を伺います。

最後に、都から「児童相談所の需要は算定されており、財源保障はなされているにも関わらず、配分割合の変更がされなければ、財政運営に支障をきたす状況になるのか」との質問に対して、「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ありません。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ます。児童相談所関連経費の必要額が配分割合に加算されていけば、設置区の需要増分が特別区全体の他の事務の需要減をもたらすことがなく、設置区以外の区にも影響を及ぼさずに済むこととなります。」との発言がありましたが、明確なお答えではありませんでした。

先ほどご紹介した国会答弁や地方自治法施行令210条の14についての地方自治法逐条解説からも、「都と特別区の仕事配分又は役割分担に大幅な変更」があった場合においても、財源保障の観点から検討が必要となります。

令和2年度以降、令和4年度までの間において、財源不足額合算額に対し普通交付金の総額が不足したことはありません。

このことは、特別区の財源が保障されていることであり、このような状況において、配分割合の変更がされなければ、財政運営に支障をきたす状況になるのか、改めて伺います。

なお、令和2年度に変更した0.1%については、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変更したものです。

(司会)

意見ありますか。

(区側委員)

都区間の財源配分の考え方について、お聞きしたことにお答えいただけていないので、改めてお聞きします。

1点目は、ただいまの説明は、特別区財政調整交付金が、各区の財源不足額であるということと、その合算額と普通交付金総額が引き続き著しく異なる場合には配分割合の変更を行うという仕組みのことを言っているのみなので、都区間の財源配分についての考え方が示されておられません。それとも、各区の財源不足額の積み上げで都区間の財源配分が決

まるというお考えなのでしょうか。明確にお答えください。

なお、都側から発言のありました「特別区財政調整交付金は、地方自治法施行令第 210 条の 12 により、特別区の基準財政需要額から基準財政収入額を控除することにより得られる財源不足額であるというのが制度の基本」という点について、当該規定は、「特別区財政調整交付金」の説明ではなく、「普通交付金」の説明でありますので、申し添えておきます。

2 点目ですが、前回協議の際に申し上げたことの繰り返しになりますが、都区財政調整制度が設けられている理由の一つとして、「都と特別区の間には、一般の都道府県と市町村との間とは異なる事務配分の特例があり、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」と逐条地方自治法に説明があります。

これは、地方自治法第 281 条の 2 において、都が、都道府県事務のほかに、市町村が処理するものとされている事務のうち特別区の区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務を処理し、特別区が、都が一体的に処理するものを除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理するとする役割分担の原則を定めていること、また、地方自治法第 282 条において、特別区財政調整交付金を交付する目的の中に、都と特別区の財源の均衡化を図ることを規定し、特別区財政調整交付金の総額を、調整税等の額に都の「条例で定める割合を乗じて得た額」としていることに符合しております。

つまり、地方自治法では、都区間の財源配分は、都区間の役割分担に応じて配分するということが、法に規定されているということです。

このため、都区間の役割分担に変更が生じた場合は、その影響額に応じて、都区間の財源配分を規定している財調の配分割合を変更するということが制度運用として予定されております。

これは、区側参考資料として付けておりますが、平成 10 年改正地方自治法の審議における国会答弁において、「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」と自治省財政局長の答弁があることで裏付けられております。

以上申し上げたことについてどのようにお考えか、明確にお示しください。

次に、配分割合の変更についてお聞きします。

1 点目は、ただいまの説明からすると、配分割合を変更する根拠は、役割分担の変更も含めて、自治法施行令第 210 条の 14 の規定が全てであるように聞こえましたが、そういうお考えなのでしょうか。

2 点目は、仮にそうであるとするならば、平成 19 年度における配分割合の変更は、同施行令第 210 条の 14 に定める著しい財源不足が見込まれなくとも、配分割合を変更している

ことから、都区の協議で配分割合の変更は可能ということになり、矛盾いたしますが、その点はどのようにお考えなのでしょうか。

なお、役割分担が変更される場合にも自治法施行令第 210 条の 14 の観点から検討すべきことについての見解を問うご質問がありましたが、著しい財源不足が見込まれる場合が起きる要因の一つとして、役割分担の変更がありうることは当然のことです。

区側が申し上げているのは、同施行令の適用がなければ配分割合変更が行えないものではないということです。

具体的には、配分割合の変更の考え方として、まず、都区間の財源配分に関しては、法律によって定められている都区の役割分担に応じて定めるものであることから、都区間の役割に変動があった場合には、基本的には配分割合の変更が必要になるということが原則の考え方であり、これを踏まえて実施大綱における都区合意があります。

また、もう 1 点の変更事由として、地方自治法施行令第 210 条の 14 で定め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おいて配分割合を変更するという規定があることは承知しています。

後者については、逐条解説によれば、普通交付金の総額の過不足額がそのおおむね一割程度以上にわたる場合とあります。これは、約 1 千億円規模であり、これが複数年見込まれる必要があるとされており、このような状況が生じた場合は、配分割合を変更することが当然であることは言うまでもありません。

この二つの変更事由は、それぞれ独立した規定であり、どちらかに該当すれば、配分割合を変更すべきものです。

このため、今回特別区が求めている配分割合は前者による役割分担の変更に伴う法の原則によるものであるため、都側が主張するように、「都と特別区の事務配分又は役割分担に大幅な変更があった場合」においても、地方自治法施行令第 210 条の 14 の規定に基づく観点が、必要ということにはなりません。

都側が事例として挙げております清掃事業やその国会答弁と、先ほどお聞きした平成 19 年の都補助事業の区自主事業への切り替えなどは、この視点から説明が可能です。

まず、清掃事業については、平成 10 年改正地方自治法の国会審議時には、数千億円規模の事務移管と想定されておりましたので、法の原則・施行令第 210 条の 14 のどちらの変更事由にも該当することになっていることから、お示しいただいたような国会答弁となっております。

一方、平成 19 年の都補助事業の区自主事業への切り替えなどは、施行令第 210 条の 14 に規定には該当しませんが、法の原則・都区合意のとおり役割分担の変更等に応じて配分を変えております。

平成 19 年度都区財政調整方針において、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向

が出されたことを踏まえて、配分割合を1%変更していることから、都側も法の原則・都区合意である役割分担の変更に応じて配分割合を変更すべきことを認識しているはずで
す。

過去の都区合意による配分割合の変更事例を鑑みても、本件は、配分割合の変更によっ
て解決すべきであることは明白であり、改めて申し上げておきます。

次に、特別区の児童相談所について、設置区に権限が移譲されることのみで、都と特別
区の役割分担が大幅に変更されるとする根拠を示すように、との発言がありました。

この点については、前回申し上げたとおりです。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
なるものです。

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
れています。

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を踏ま
えて、配分割合の変更事由に該当すると申し上げているのです。

また、地方交付税制度においては、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ます。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、容認できません。

なお、児童自立支援施設を都に委託していることについて、委託によって区に権限が無
くなるので、設置市としての法的責任を果たしていると考えなのかというご質問がありま
したが、委託によって施設を確保することが法的責任を果たしていないことになるという
のは、信じがたいご見解です。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
段を用いたのであって、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
国の政令指定があったということを改めて申し上げておきます。また、他の政令市・児童
相談所設置中核市のうち、当該施設を設置していない自治体についても、法的責任が果た
せていないということになります。こういった点を踏まえても、なお法的責任が果たせて
いないという主張をし続けることができるのでしょうか。

次に、特別区の児童相談所の設置に伴う役割分担の変更が大幅なものではないとのご見
解を示されていることについて申し上げます。

すでに申し上げたとおり、都が設置を義務づけられているのと同様に、政令で指定され
た特別区も設置が義務付けられるものであること、都が設置区以外の区域で実施している
施策については、府県事務として行っている事務であるため、特別区は財源移譲を求めて
いないこと、児童自立支援施設も含め設置区としての法的責任は全て果たしているもので

あることを踏まえると、都の主張の根拠は、唯一令和4年度末時点で設置しているのが7区に留まるということだけになると思いますが、いかがでしょうか。

この点については、設置区が7区であったとしても、当該区において大幅な役割分担の変更が生じていることに変わりはありませんので、申し上げておきます。

最後に、令和4年度の協議において、都が受け入れなかった区側提案の合計額について、また、配分割合を変更しなければ、児童相談所の運営に要する経費を賄うことができない状況になるのか、あるいは財政運営に支障をきたす状況になるのかというご質問もありましたが、区側が求めているのは、法の趣旨と都区の合意事項を踏まえた、役割分担の変更に伴う財源配分の変更であり、区の財政運営に支障をきたすかどうか判断基準となるものではないと考えております。

このような考え方から、前回協議会からの繰り返しになりますが、配分割合の変更の協議にあたっては、調整税等に関する都区間の財源配分の考え方が非常に重要であります。このため、冒頭に確認させていただいております都区間の財源配分の考え方について、明確にご回答いただきますよう、改めてお願いいたします。

(司会)

意見ありますか。

(都側委員)

地方自治法第282条第1項及び第2項は、都と特別区との間及び特別区相互の間の財源の均衡化を図り、並びに特別区行政の自主的かつ計画的な運営を確保することをその趣旨としているとともに、条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように、都が交付金を交付することとしています。

都と特別区間の財源配分の基礎となる数値を条例で定めるに当たっては、都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要がある。また、地方自治法施行令第210条の14の規定にも鑑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、とされています。こうした考えにより、都区間の財源を配分すべきであると考えています。

お尋ねの件は、あくまでも区側の主張であり、繰り返しになりますが、都区間の財源の配分については、都区の役割分担を慎重に吟味する必要があります。また、地方自治法施行令第210条の14の規定にも鑑みると中期的に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考えています。

これは、平成10年改正地方自治法の審議における国会答弁において、「清掃事業なんかもその一つですが、これから新しい事務が特別区の分担になっていく、あるいは行政需要が新しく付け加わってくるということも当然あり得るわけでございまして、その結果、今

の調整三税の割合がそういう事務配分と要するに見合わないというふうなことになる場合には、これも交付税制度でいいます6条の3第2項のような、継続して著しい財源不足が出る場合にはこの調整割合を変更するというふうなことをこの地方自治法の施行令で定めておるわけです。」とされており、役割分担だけでなく、財源保障の観点からも検証が必要であることを裏付けているものです。

区側から、「地方自治法では都区間の財源配分は、都区間の役割分担に応じて配分することが法に規定されている」という発言をされましたが、どこに規定しているのでしょうか。区側から説明のあった地方自治法第281条の2及び地方自治法282条は「都と特別区との役割分担の原則」及び「特別区財政調整交付金」にはそのような規定はございません。何条に規定されているのか明確にお答えください。

配分割合を変更する際の原則は、これまで何度も説明していますが、「都と特別区の事務配分又は役割分担に大幅な変更があった場合」と、「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」があり、これにより、都区で協議して決めるものと考えています。

子どもの最善の利益、子どもの安全・安心をいかに確保していくかという点から、都区の児童相談行政を連携して進めて行かなくてはならないことは言うまでもありません。

しかし、区立児童相談所の設置に関する財調制度上の取扱いについては、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。についての議論が必要となります。

児童福祉法に基づく児童相談所の設置は都道府県に義務付けられており、特別区は政令で指定された場合のみ設置可能となっています。

特別区のエリアにおける児童相談所の設置の現状ですが、令和4年度末時点で7区が区立児童相談所を設置しており、他の16区は、都の児童相談所がその役割を担っています。

また、都は特別区の求めに応じて、子ども家庭支援センターに都立児童相談所のサテライトオフィスを現在4区3か所に設置しており、来年度以降も設置を進めていく予定です。

さらに、児童相談所設置市として、本来特別区が担う業務についてもその一部を都が担っている現状があります。児童福祉法では、児童相談所設置市に児童自立支援施設の設置が義務付けられていますが、区がこれを設置していないことは明らかです。

こうした状況から、現時点では、都と特別区の事務配分又は役割分担の大幅な変更には該当するものではないと考えており、設置区数のみで判断しているものではありません。

先ほど、子ども家庭支援センターにサテライトオフィスの設置を進めていることについて言及しました。これは区立児童相談所の設置はもとより、都区が連携して児童相談体制の充実・強化を図るため、多様な選択肢から各区の実情に合った方法をそれぞれの区が選択していることを否定しているものではありません。むしろ、特別区のエリアにおいて、都と区の連携が益々重要になっています。

地方交付税制度において、中核市が児童相談所設置市になった場合には、府県の需要額が、児童相談所設置市に付け変わる旨の発言がありましたが、特別区の児童相談所の経費は、既に需要算定されており、財源は保障されております。

次に、「令和4年度の協議において、都が受け入れなかった区側提案の合計額」、「配分割合を変更しなければ特別区の児童相談所の運営に要する経費を賄うことができない状況となるのか」、「配分割合の変更がされなければ財政運営に支障をきたす状況になるのか」の3点について、質問をしました。

しかし、区側からは「区側が求めているのは、法の趣旨と都区の合意事項を踏まえた、役割分担の変更に伴う財源配分の変更であり、区の財政運営に支障をきたすかどうかは判断基準となるものではないと考えております。」といった発言のみであり、明確な回答はありませんでした。

改めて伺います。「令和4年度の協議において、都が受け入れなかった区側提案の合計額」、「配分割合を変更しなければ特別区の児童相談所の運営に要する経費を賄うことができない状況となるのか」、「配分割合の変更がされなければ財政運営に支障をきたす状況になるのか」について、明確な回答を求めます。

最後に、改めて申し上げます。財調交付金は、当年度の特別区の行政運営に関して、財源を保障する仕組みであり、配分割合は、特別区の行政運営が適切に行えるよう、中期的に安定的なものとするのが基本的な考え方であります。

今年度は、区立児童相談所の運営経費である約88億円を含めた特別区の当年度の需要額に加えて、将来の需要である公共施設改築工事費等を臨時算定しています。

従って、当年度に必要な需要は算定され、当年度の需要を割り落とすといったこととなるものではありません。

(司会)

意見ありますか。

(区側委員)

ただいま、都区間の財源配分の考え方について、全く理解しかねる、明確ではない回答がありました。また、配分割合の変更に関する2点についても回答がありませんでした。

都側が未だに明確な回答をしない一方、先ほども申し上げましたが、都側が、区が求めている役割分担の変更に伴う配分割合の変更にあたって本来確認の必要がない事項も含めて、回答を求めています。

まずは、都側の質問にお答えします。

1点目は、繰り返しになりますが、都区財政調整制度が設けられている理由の一つとし

て、「都と特別区の間には、一般の都道府県と市町村との間とは異なる事務配分の特例があり、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」と逐条地方自治法に説明があります。

これは、地方自治法第 281 条の 2 において、都が、都道府県事務のほかに、市町村が処理するものとされている事務のうち特別区の区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務を処理し、特別区が、都が一体的に処理するものを除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理するとする役割分担の原則を定めていること、また、地方自治法第 282 条において、特別区財政調整交付金を交付する目的の中に、都と特別区の財源の均衡化を図ることを規定し、特別区財政調整交付金の総額を、調整税等の額に都の「条例で定める割合を乗じて得た額」としていることに符合しております。

つまり、地方自治法では、都区間の財源配分は、都区間の役割分担に応じて配分するということが、法に規定されているということであり、総務省にもこの内容を確認しているところです。

2 点目は、都が受け入れなかった区側提案の合計額について、また、配分割合を変更しなければ、児童相談所の運営に要する経費を賄うことができない状況になるのか、あるいは財政運営に支障をきたす状況になるのかという点についてですが、区側が求めているのは、都区の役割分担に応じた配分割合の変更ですので、そのような基準で判断するものではないということをすでにお答えしております。

次に、区側が求めている役割分担の変更に伴う配分割合の変更にあたって、本来確認の必要がない事項と申し上げた理由について、説明いたします。

まず、都区間の財源配分については、都区の役割分担に応じて配分することが、法の規定です。この財源配分原則の下、都区の役割に変更が生じた場合には、配分割合を変更することが総務省にも確認した法解釈であると申し上げておりますが、都側が都区間の財源配分の考え方を明確に回答しないのは何か理由があるのでしょうか。

区側が、これまでの都側から示された考え方から推察するに、都区間の財源配分を決めるにあたっては、都の状況を計る必要はなく、特別区のみ必要額の積み上げによって、都区間の財源配分、つまり配分割合を決めればよいという考え方であると捉えることができます。

この考え方は、明確に法の規定を逸脱したものであるとともに、平成 12 年都区制度改革によって、新たに確立された都区制度を全く理解していないものであり、大変失望しております。区側としては、到底受け入れられるものではありません。

平成 12 年都区制度改革は、特別区の自主性・自律性を強化することを目的に、都区の独立・対等の関係性、都区の役割分担の原則、都区の役割分担に応じた財源配分などが定め

られております。改正前後の規定を比べれば、違いは明確です。

こういったことを全く考慮せずに、あたかも改革以前の手法を改革後に至っても、主張しているということであり、特別区を未だに内部団体視するものであるということを強く申し上げておきます。

このような考え方であるがゆえに、都側は、区側の需要額を確認する必要があると主張するとともに、特別区の財政運営に支障があるかなどという視点で質問をしてきているわけです。

改めて申し上げますが、平成 12 年都区制度改革以降は、法の規定として、都区の役割分担に応じた財源配分を行うこととされており、役割に変更が生じた場合は、配分割合を変更するとされております。この点については、地方自治法の法解釈として、総務省にも確認しておりますので、都側の認識を改めていただく必要があります。

(司会)

他に、意見ありますか。

(都側委員)

今お話の中で、都側の都区間の財源配分の考え方を明確に回答しないのはなぜかという質問と捉えまして、私どもとしましては、地方自治法第 282 条第 1 項及び第 2 項の規定において明確に回答をさせていただいております。

また、地方自治法では都区間の財源配分は都区間の役割分担に応じて配分するという法の規定ですけれども、これを直接規定した条文はないということを都としては確認させていただきました。

(司会)

他に、意見ありますか。

3 都側総括意見

(司会)

それでは、意見も出尽くされたようですので、それぞれの提案について、まず、都側から意見がありましたら、お願いします。

(都側委員)

それでは、区側提案事項に関しまして、私から総括的な意見を申し上げます。

前回の協議会を含め、「都区間の財源配分」、「特別区相互間の財政調整」及び「都区財政調

整上の諸課題」の3事項について、説明がありました。

この場では、東京都の基本的な考え方を申し上げます。

まず、「都区間の財源配分」についてです。

今年度の配分割合の協議は、令和2年度都区財政調整方針に基づき行うものであり、配分割合を増やすことが前提の協議ではなく、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、特例的な対応により変更した0.1%を含め、配分割合のあり方についてゼロベースから議論を尽くしていくことがなすべきことであると考えております。

配分割合を変更する際の原則は、「都と特別区の事務配分及び役割分担に大幅な変更があった場合」と、「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場合」には配分割合を変更すべきということが都区合意や法令で定められています。

子どもの最善の利益、安全・安心の観点から、都区の児童相談行政を連携し進めていくことは重要ですが、財調制度上の取扱いについては、役割分担や財源保障の観点からの議論が必要となります。

地方自治法では、財調条例を制定する場合には、都区協議会の協議を経てなされることになっており、都区で真摯に協議を尽くすことが必要です。

しかしながら、協議において、区側は役割分担による配分割合の見直しを主張するのみで、財源保障の観点から検証しようとする都の質問に対し、明確な回答はありませんでした。

都としては、財源保障の観点からの議論も必要と考えますので、今後の協議においてはしっかりと対応していただくようお願いいたします。

次に、「特別区相互間の財政調整」についてです。

「特別区間の財源配分は、区側の主体的かつ自律的な調整結果を基本に整理することを求める」との発言がございました。

都としては、これまでも区側の提案を尊重し、協議に臨んできたところでありますが、前回の協議会でも説明しましたとおり、令和5年度の都区財政調整も、引き続き国や他の自治体から、厳しい目が向けられている中での協議となります。

都としては、先行きの見通しが難しい状況にあっても、都区制度の根幹である都区財政調整制度を適切に運営していかなければならないと考えております。

こうした困難な状況を乗り切るために、現行の算定内容も含め、あらゆる観点から厳しく精査し、より一層の合理化を図っていく必要があると考えております。

そうした観点から、算定方法の見直しなど、都側からも提案しております。一方、区側からは、現在実施している様々な施策に関連して、需要の大幅な増加見直しの提案がなされておりますが、こちらも同様の観点で、適正な財調算定に向け、精力的に協議して参り

たいと思います。

次に、「都区財政調整協議上の諸課題」に係る提案についてですが、前回の協議会の中で発言させていただいたとおりです。

最後に、本年度の財調協議に当たり一言申し上げます。

これまで何度も申し上げたことではありますが、国や全国の自治体の東京に対する目線は大変厳しいものがあります。したがって、都区双方で議論を尽くして、自律的に適正な算定に見直していくことが極めて重要と考えます。

都といたしましては、本年度の財調協議が実りあるものとなるよう、真摯に協議に取り組んでまいるので、ご協力のほどよろしく願いいたします。

4 区側総括意見

(司会)

次に、区側から意見がありましたら、お願いします。

(区側委員)

私から、区側の総括意見を述べさせていただきます。

都側から、都と特別区を取り巻く環境について、国や他の自治体から厳しい目線が向けられているとの認識が示され、困難な状況を乗り切るために、現行の算定内容も含めて厳しく見直しを行うとともに、より一層の合理化を図っていく、との考え方にに基づき、提案をいただいたところです。

一方で、少子高齢・人口減少社会に対応していく必要がある特別区では、大都市特有の財政需要が、さらに増大することが見込まれます。さらに、感染症対策や物価高騰対策など取り組むべき喫緊の課題が山積していますが、このような状況下においても、区民サービスの水準を落とすことなく、多様化する行政需要に的確に対応していかなければなりません。そのため、区側としても、当該年度のあるべき需要が適切に算定されるよう、区側提案を吟味し、主体的にとりまとめたところです。

また、都側からは、「真摯に協議に取り組む」との発言がございましたが、一方で協議上の諸課題については、課題解決に向けた前向きな見解を示していただけではありません。区側としても、都区財調制度を適切に運用していくために、誠意をもって臨んでまいりますので、今後の協議については、区側提案に対する都側の見解を明確に示していただくとともに、前向きに議論に応じていただくよう、よろしく願いいたします。

なお、特別区の児童相談所設置に伴う都区間の財源配分に関する協議については、都区の意見が大きく乖離している状況です。

区側が、財調制度は法定の制度であることから、自治法に即した確認を行おうと質問を

しているにも関わらず、都側からは都区間の財源配分に関する考え方などについて、未だに明確な回答がない状況です。また、区側があたかも独自の法解釈をしているかのような発言をしており、非常に遺憾です。この他にも、これまでの協議において、区側の質問や意見に対して、正面からのご回答はほとんどいただけず、都側の考え方が繰り返し述べられたに過ぎない印象を受けました。今後、これまで協議で出された論点等について、検討を深めていくためにも、引き続き幹事会の場で議論していきたいと思えます。

区側の総括意見は以上ですが、今後の協議日程について提案したいと思えます。

本日までの協議内容を踏まえた個別事項の具体的な検討については、都区財政調整協議会幹事会に下命し、その結果をまって再度協議したいと思えますが、いかがでしょうか。

(司会)

ただいま、区側委員から幹事会への下命に係る提案がありましたが、いかがでしょうか。

(都側委員)

異議ありません

(司会)

それでは、提案のとおり、財調協議会幹事会に検討を下命することといたします。

以上で、予定されました案件は終わりますが、せっかくの機会ですので、何かありましたら、自由に発言ください。

以上で、第2回都区財政調整協議会を終了いたします。

※ 上記は都側で記録したものである。