

児相事務位置付け整理PT・WG

検討のまとめ

令和6年7月



## 【概要】

このPT・WGは、令和4年度の都区財政調整協議において特別区の児童相談所設置に関する配分割合協議が整わなかったことを受け、令和5年8月の区長会総会で「都区で認識が異なっている児相の事務の財調上の位置付けを整理する」ことを確認し、同年9月の区長会総会で「配分割合を議論する前段として、都区で実務的検討を行う場」として、財調協議とは別の形で設置することとなった。

その後、同年10月、11月に、都と区からそれぞれ代表を選出して打ち合わせを2回行い、運営方法等について定めるとともに、検討すべき事項として「三つの柱」を選定した。その上で、同年12月から翌年の令和6年7月にかけてPTを2回、WGを7回開催し、都区による検討を行った。

### 《本PT・WGで検討した「三つの柱」》

- ① 児童福祉法上の確認、地方自治法上の事務の整理
- ② 平成12年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」の検証
- ③ 児相の事務における「役割分担の大幅な変更」についての整理

### 《開催実績》

- |         |       |                                    |
|---------|-------|------------------------------------|
| 令和5年10月 | 4日    | 第1回打ち合わせ<br>＜運営方法及び検討事項の整理＞        |
| 令和5年11月 | 16日   | 第2回打ち合わせ<br>＜運営方法及び検討事項の整理＞        |
| 令和5年12月 | 7日    | 第1回PT・第1回WG<br>＜柱①について検討＞          |
| 令和6年    | 1月30日 | 第2回WG<br>＜柱①・柱②について検討＞             |
|         | 3月8日  | 第3回WG<br>＜柱①のとりまとめ、柱②について検討＞       |
|         | 3月28日 | 第4回WG<br>＜柱②について検討＞                |
|         | 5月14日 | 第5回WG<br>＜柱②のとりまとめ・柱③について検討＞       |
|         | 5月28日 | 第6回WG<br>＜柱③について検討＞                |
|         | 7月31日 | 第2回PT・第7回WG<br>＜柱③のとりまとめ、全体のとりまとめ＞ |

## 【議論の柱①】

### 児童福祉法上の確認、地方自治法上の事務の整理

- 1 児相に関する都、区、設置区の権限や事務の位置づけを確認
- 2 区が政令指定を受けて児相を設置した場合に行うこととなる事務の確認
- 3 区が設置を希望した場合、どのようなプロセスで児相が開設されるか確認
- 4 特別区の手務に関する規定（地方自治法 281 条）の趣旨を確認
- 5 都と特別区の役割に関する規定（地方自治法 281 条の 2）の趣旨を確認
- 6 都と区が事務を処理するに当たっての留意点について確認
- 7 地方自治法 281 条 2 項で規定する「法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるもの」の手務について確認
- 8 「特別区」とは、特別区全体を指すのか、個別の特別区を指すのか議論
- 9 地方自治法上、都と区の財政措置はどのように規定されているのか確認
- 10 児相の手務は、地方自治法上の手務の中で、どのように整理すべきが議論

#### 1 児相に関する都、区、設置区の権限や事務の位置づけを確認

児童福祉法第 12 条や同法第 59 条の 4、同法施行令第 45 条の 3 等の法令の規定から、児相に関する都、区、設置区の権限や事務の位置づけを確認。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・児童福祉法上、児相の手務は、都道府県が行うとされている一方、政令指定を受けることにより、児相設置市が行うこととされている。

#### 2 区が政令指定を受けて児相を設置した場合に行うこととなる事務の確認

児童福祉法等の規定から、区が政令指定を受けて児相を設置した場合に行うこととなる事務を確認。

児相の手務が都から設置区に移った後、児童自立支援施設の運営を都に委託していることや、児童養護施設等の措置費の支払手務について、「機関等の共同設置」の手法を活用して処理する予定であるように、手務処理の方法に違いはあるが都と同様の手務を処理していることを確認。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・児相設置区は、政令で児童相談所設置市としての指定を受けることで、児童福祉法で定める都の手務のうち政令で定めるものを行うこととなる。この場合において、都に関する規定は、児相設置区に適用される。

3 区が設置を希望した場合、どのようなプロセスで児相が開設されるか確認国の通知等の規定から、政令指定に必要な手続きを確認。

国への政令指定の要請の前に、区で児相設置の基本構想等を策定し、人員体制の確保や施設整備等の準備を進めていることを確認。

都は、設置希望区の設置計画を確認する作業の中で、児相設置区への移行後も、児童福祉行政の円滑な実施が行われることを確認。

児童相談所の開設に備え、開設前にケース引継ぎなどの準備作業を行っていることを確認。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・ 児童相談所設置市への移行を希望する区は、国へ政令指定の要請を行う。要請を受けた国は、希望する区の事務遂行体制や連絡体制等について支障がないことを確認し、政令指定を行う。その際、都は国に対し、設置を希望する区の体制が児童相談所設置市としての業務を行うことに関し支障がない旨の副申を提出している。

- ・ 政令指定を受けた区は、児童相談所設置条例等を制定し、児童相談所を設置する。

4 特別区の事務に関する規定（地方自治法 281 条）の趣旨を確認

5 都と特別区の役割に関する規定（地方自治法 281 条の 2）の趣旨を確認

6 都と区が事務を処理するに当たっての留意点について確認

地方自治法第 281 条や同法第 281 条の 2 等における特別区の事務に関する規定、都と特別区の役割に関する規定や、都と区が事務を処理するに当たっての留意点について確認。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・ 都は、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、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位置付け、区は、都が一体的に処理するものとされているものを除き、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ものと位置付けられている。

- ・ 児童福祉法上、児童相談所の事務は、都道府県が行う地域における事務であるが、政令で指定された場合は、当該特別区が行う地域における事務になる。

7 地方自治法 281 条 2 項で規定する「法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるもの」の事務について確認

これまでに都から区へ移管された事務がどのようなものであったかについて、過去に移管された事務の例を示した上で確認。

- ・昭和 50 年度：保健所関連事務
- ・平成 12 年度：都市計画決定に関する事務、建築基準法に関する事務 など
- ・平成 23 年地方分権改革第 2 次一括法：社会福祉法人の定款認可事務 など

#### 《WGの取りまとめ》

- ・WGで検討した事務は、地域における事務であるが、児相の事務以外の法令改正に伴う都から区への事務移管は全区一括で行われてきた。

8 「特別区」とは、特別区全体を指すのか、個別の特別区を指すのか議論  
地方自治法第 281 条各項に記載されている「特別区」を参考に、「特別区」とは、特別区全体を指すのか、個別の特別区を指すのか議論。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・地方自治法における「特別区」は、条文によって、特別区全体を指す場合と、個別の特別区を指す場合があり、両方の意味で使われている。

9 地方自治法上、都と区の財政措置はどのように規定されているのか確認  
都と区の財源措置（財調交付金）について法令上どのように規定されているか、地方自治法、同法施行令及び地方税法の法令に基づき確認。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・都と区の財源措置（財調交付金）については、その目的や交付方法など枠組みの部分が法令で規定されており、具体的な内容は都区間の協議を経て定められる都の条例で規定されている。

10 児相の事務は、地方自治法上の事務の中で、どのように整理すべきか議論  
これまでの議論を踏まえた、児相の事務に関するまとめを実施。(柱①全体  
のまとめ)

## 《WGの取りまとめ》

### (児童福祉法上の確認)

- ・児童福祉法上、児相の事務は、都道府県が行うこととされている一方、政令指定を受けることにより、児相設置市が行うこととされている。
- ・児相設置区は、政令で児童相談所設置市としての指定を受けることで、児童福祉法で定める都の事務のうち政令で定めるものを行うこととなる。この場合において、都に関する規定は、児相設置区に適用される。
- ・児童相談所設置市への移行を希望する区は、国へ政令指定の要請を行う。要請を受けた国は、希望する区の事務遂行体制や連絡体制等について支障がないことを確認し、政令指定を行う。その際、都は国に対し、設置を希望する区の体制が児童相談所設置市としての業務を行うことに関し支障がない旨の副申を提出している。
- ・政令指定を受けた区は、児童相談所設置条例等を制定し、児童相談所を設置する。

### (地方自治法上の事務の整理)

- ・都は、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、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位置付け、区は、都が一体的に処理するものとされているものを除き、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ものと位置付けられている。
- ・児童福祉法上、児童相談所の事務は、都道府県が行う地域における事務であるが、政令で指定された場合は、当該特別区が行う地域における事務になる。
- ・WGで検討した事務は、地域における事務であるが、児相の事務以外の法令改正に伴う都から区への事務移管は全区一括で行われてきた。

- ・地方自治法における「特別区」は、条文によって、特別区全体を指す場合と、個別の特別区を指す場合があり、両方の意味で使われている。
- ・都と区の財源措置（財調交付金）については、その目的や交付方法など枠組みの部分が法令で規定されており、具体的な内容は都区間の協議を経て定められる都の条例で規定されている。

## 【議論の柱②】

### 平成 12 年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」の検証

- 1 平成 12 年都区制度改革実施大綱で「役割分担の大幅な変更」が明記された背景や趣旨の確認
- 2 清掃事務移管時の都区がおかれた状況（財政状況、事務の移管の方法など）の確認
- 3 平成 12 年の清掃事務の移管は「役割分担の大幅な変更」に該当するのか確認
- 4 平成 19 年の都補助事業の区事業への振替について確認
- 5 清掃事務移管、平成 19 年の都補助事業の区事業への振替以外で、都から区に事務が移った事例の確認
- 6 平成 12 年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」とはどう解釈するか全般的に検証

- 1 平成 12 年都区制度改革実施大綱で「役割分担の大幅な変更」が明記された背景や趣旨の確認

平成 12 年都区制度改革実施大綱の制定に至るまでに行われた、都区での検討内容や合意内容等を確認。

平成 12 年 2 月 10 日都区協議会における 5 項目の確認事項の内容や、その後の経緯等の確認。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・平成 12 年都区制度改革実施大綱の制定に向けては、次のような課題について、都区で検討が行われた。
- ・調整税の配分割合については、「配分割合を中期的に安定的なものとする」ことを基本的な考え方として、その変更については「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・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た場合」に変更等を行うこととした。
- ・都区制度改革後における調整税の配分割合の中期的安定は、都区双方の新しい役割分担に応じた事務事業の安定的且つ計画的執行に資することから、都区双方に大きな意義がある。都区双方は、この配分割合をもってしては十全な事務執行が行えなくなるような上記変更事由が生じた場合について、その配分割合を変更する必要がある。このため、変更の要件や具体的な変更方法等について整理する、とされた。

- なお、当時の検討においては、「役割分担の大幅な変更」の「大幅」の捉え方について、「税財政制度の改正や都と特別区の事務配分・役割分担の変更等があった場合に、それが「大規模」「大幅」なものであるかどうかは、影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみても、配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する。」とまとめられたが、その際に影響額の明確な基準については整理するまでには至らなかった。
- 結果的に、平成 12 年都区制度改革実施大綱では、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又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。」とされていることを、本WGにおいて改めて確認した。
- 大綱の制定に際しては、都と区の間において、5 項目の確認事項の一つとして「都区双方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、今後協議する。」とされた（平成 12 年 2 月 10 日都区協議会）。その後、5 項目の確認事項については、都区において大都市事務検討会での検討や都区財政調整協議会での集中的な検討を行ったが、整理には至らず、平成 18 年に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、都区のあり方検討委員会に引き継がれた。

2 清掃事務移管時の都区がおかれた状況（財政状況、事務の移管の方法など）の確認

3 平成12年の清掃事務の移管は「役割分担の大幅な変更」に該当するのか確認

清掃事務移管時の移管にあたっての考え方や人員や施設の移管方法、財調算定された清掃事業移管経費、調整税等の推移、平成12年度財調協議における都区の主張等を確認。

平成12年の清掃事務の移管は平成12年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」に該当するのか確認。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・清掃事業の移管は、人員や施設を含めて、都から全ての区へ一括で移管された。
- ・清掃事業費は、財調算定上1,287億円となり、都は、配分割合を変更しなければ、財源の大幅な不足が見込まれる状況であったと考え、区は、配分割合に影響が及ぶ規模であったと考えていることを、本WGにおいて確認した。
- ・都区双方の認識に若干の差異があるものの、清掃事務の移管は「役割分担の大幅な変更」に該当すると考えられる。

4 平成19年の都補助事業の区事業への振替について確認

平成18年度財調協議や平成19年度財調協議の内容、平成19年度に特別区の事業に振り替えた都補助事業等を確認。

#### 《WGの取りまとめ》

- ・平成19年度都区財政調整方針では
  - 1 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。
  - 2 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。とされたことを、本WGにおいて改めて確認した。

5 清掃事務移管、平成 19 年の都補助事業の区事業への振替以外で、都から区に事務が移った事例の確認

法令改正により都から区に移譲された事務の例として、平成 12 年度や平成 24 年度の事例を確認。

- ・平成 12 年度：都市計画決定に関する事務、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務 など
- ・平成 24 年度：地域主権改革に伴う権限移譲事務（身体・知的障害者相談員の業務委託等に関する事務 など）

《WGの取りまとめ》

- ・平成 24 年度の地域主権改革に伴う権限移譲事務の事例（平成 23 年地方分権改革第 2 次一括法による権限移譲）は、全区一括移管されているが、その所要経費 5,800 万円が配分割合に影響が及ぶ規模ではないため、「役割分担の大幅な変更」には該当しないことを、本WGにおいて改めて確認した。

6 平成 12 年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」とは  
どう解釈するか全般的に検証

これまでの議論を踏まえ、平成 12 年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」とはどう解釈するか検証。（柱②全体のまとめ）

《WGの取りまとめ》

- ・平成 12 年都区制度改革実施大綱の制定に向けては、次のような課題について、都区で検討が行われた。
- ・調整税の配分割合については、「配分割合を中期的に安定的なものとする」ことを基本的な考え方として、その変更については「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・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た場合」に変更等を行うこととした。
- ・都区制度改革後における調整税の配分割合の中期的安定は、都区双方の新しい役割分担に応じた事務事業の安定的且つ計画的執行に資することから、都区双方に大きな意義がある。都区双方は、この配分割合をもってしては十全な事務執行が行えなくなるような上記変更事由が生じた場合について、その配分割合を変更する必要がある。このため、変更の要件や具体的な変更方法等について整理する、とされた。

- なお、当時の検討においては、「役割分担の大幅な変更」の「大幅」の捉え方について、「税財政制度の改正や都と特別区の事務配分・役割分担の変更等があった場合に、それが「大規模」「大幅」なものであるかどうかは、影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみても、配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する。」とまとめられたが、その際に影響額の明確な基準については整理するまでには至らなかった。
- また、実施大綱に至る検討経緯の中で、「役割分担の大幅な変更」の要件として、都から区への事務の移管が全区に及ぶか及ばないかについては議論されていないことを、本WGにおいて確認した。
- 結果的に、平成 12 年都区制度改革実施大綱では、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又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。」とされていることを、本WGにおいて改めて確認した。
- 清掃事業の移管は、人員や施設を含めて、都から全ての区へ一括で移管された。
- 清掃事業費は、財調算定上 1,287 億円となり、都は、配分割合を変更しなければ、財源の大幅な不足が見込まれる状況であったと考え、区は、配分割合に影響が及ぶ規模であったと考えていることを、本WGにおいて確認した。
- 都区双方の認識に若干の差異があるものの、清掃事務の移管は「役割分担の大幅な変更」に該当すると考えられる。

### 【議論の柱③】

#### 児相の事務における「役割分担の大幅な変更」についての整理

- 1 児相の事務とこれまでの都から区への移管事務との比較
  - (1) 移管の方法の違いについて事実関係を比較し、「役割分担の大幅な変更」との関連について確認
  - (2) 移管の際の人員や施設の扱いの違いについて比較し、「役割分担の大幅な変更」との関連について確認
  - (3) 事務の移管における根拠法令の建て付けを比較し、「役割分担の大幅な変更」との関連について確認
  - (4) 財調算定方法を比較し、「役割分担の大幅な変更」との関連について確認
- 2 児相の事務が都から区に移管された場合、どのような要件により、「平成12年都区制度改革実施大綱に定める役割分担の大幅な変更」に該当すると捉えるのか
  - (1) 「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」の「特別区」とはどのようなもので、児相の事務においてはどうか議論
  - (2) 議論の柱①の整理と議論の柱②の検証を踏まえ、児相の事務と大綱に定める「役割分担の大幅な変更」について議論
  - (3) 配分割合変更事由等の考え方について
  - (4) 都区双方の見解のまとめ

- 1 児相の事務とこれまでの都から区への移管事務との比較
  - (1) 移管の方法の違いについて事実関係を比較し、「役割分担の大幅な変更」との関連について確認
  - (2) 移管の際の人員や施設の扱いの違いについて比較し、「役割分担の大幅な変更」との関連について確認
  - (3) 事務の移管における根拠法令の建て付けを比較し、「役割分担の大幅な変更」との関連について確認
  - (4) 財調算定方法を比較し、「役割分担の大幅な変更」との関連について確認

#### 《WGの取りまとめ》

- ・児相の事務と過去の事務移管を比較した上で、その違いを「役割分担の大幅な変更」との関係でどのように整理するか、という点に関しては、移管の方法、人員や施設の扱い、根拠法令の建て付け、財調算定方法の各事項について、区の主張は「議論の柱②の取りまとめとして確認した内容ではないことから、いずれも役割分担の大幅な変更とは関連するものではない」としているが、一方で都の主張は「各事項における過去事例との違いという観点も考慮して

整理していく必要がある」としており、双方の主張は異なっている。

- 2 児相の事務が都から区に移管された場合、どのような要件により、「平成12年都区制度改革実施大綱に定める役割分担の大幅な変更」に該当すると捉えるのか
- (1) 「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」の「特別区」とはどのようなもので、児相の事務においてはどう整理すべきか議論
- (2) 議論の柱①の整理と議論の柱②の検証を踏まえ、児相の事務と大綱に定める「役割分担の大幅な変更」について議論
- (3) 配分割合変更事由等の考え方について

#### 《WGの取りまとめ》

- ・都区制度改革実施大綱で定める「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」の「特別区」について、都は「平成12年都区制度改革時に行われた清掃事務の移管は都から全ての区への一括移管であったことを踏まえると「特別区全体」を指す」と主張。一方、区は「役割分担の大幅な変更」の要件が、清掃事務移管のような状況とは議論の柱②の取りまとめで行っていない。また、地方交付税上、児相設置に伴う財源移転は1自治体でも行っている（1自治体単位）にもかかわらず、特別区の場合は全体だと捉えると矛盾が生じる。」と主張し、双方の主張は異なった。
- ・都と区の配分割合変更については、平成12年3月の都区制度改革実施大綱において、「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又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。」とされているが、この大綱の適用等について都区が検討した結果として、平成11年3月の「税財政制度改革に関する平成10年度の検討結果について（以下「平成10年度検討結果」という。）に、具体的な考え方が整理されていることを確認した。
- ・この平成10年度検討結果では、配分割合変更事由のうち、大規模な税財政制度の改正があった場合と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ける、「大規模」「大幅」の捉え方について、「影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみても、配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する。なお、税制改正や事務配分の変更などが同一年度内に重なり、その結果、配分割合に一定程度以上の影響が現れるような場合については、『大規模』『大幅』

に準じて扱うことが適当である。」と整理されていることを確認した。なお、実際の事例に対して適用有無を判断するための具体的な数値基準までは整理されていないことも確認した。

- ・また、同じく平成 10 年度検討結果において、配分割合変更事由のうち、その他必要があると認めた場合の考え方については、『その他必要があると認めた場合』の例として、税制改正や事務配分の変更などが複数年度にわたって行われ、それらを合計すれば、配分割合への影響度合いが一定程度以上になると考えられる場合や、長期的に見ると、歳入歳出の構造が変化したと見られる場合等への対応が議論された。しかし、現実的には、そのときの財政状況等それぞれの具体的な事案に即して判断せざるを得ないと考えられる。」と整理されていることを確認した。
- ・これまで都区の配分割合変更は 10 回以上行われたが、現行制度となった平成 12 年度以降のそれぞれの変更幅を見ると、平成 12 年度は都区制度改革関連の変更として 8 %、同 19 年度は三位一体改革の影響対応並びに東京都から特別区への更なる移管事務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することを併せて 3 %、令和 2 年度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の特例的対応の変更として 0.1%であったことを改めて確認した。

## 2 (4) 都区双方の見解のまとめ

児相の事務における「役割分担の大幅な変更」について、これまでの検討を踏まえた整理。(柱③全体のまとめ)

### 《WGの取りまとめ》

- ・これまでの議論を踏まえ、区と都がそれぞれ、特別区の児相設置と大綱に定める「役割分担の大幅な変更」との関係について見解のまとめを行った。一部で都区が認識を共有できた部分もあるが、結論を含む主要な部分で双方の見解が大きく異なるものとなった。
- ・まず、認識が一致したのは、「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又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。」と実施大綱に定められているという点や、大綱に定める各変更事由の考え方や具体的な適用等については、大綱制定に向けた当時の都区の検討過程において、「税財政制度の改正や都と特別区の事務配分・役割分担の変更等があった

場合に、それが「大規模」「大幅」なものであるかどうかは、影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみても、配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する。なお、税制改正や事務配分の変更などが同一年度内に重なり、その結果、配分割合に一定程度以上の影響が現れるような場合については、「大規模」「大幅」に準じて扱うことが適当である」と整理されているという点である。

- ・次に、双方の見解の中で特に大きく見解が異なったのは、特別区の児童相談所設置は大綱に定める「役割分担の大幅な変更」として検討する事項なのか、という点である。
- ・区の見解は、「都区間の役割分担変更により特別区に実施が義務付けられる事務で、所要経費が配分割合に影響が及ぶ規模のものは、配分割合の変更事由である「役割分担の大幅な変更」に当たるものと判断すべきであり、役割分担の変更が全区に及ばない場合にも同様である。」とした上で、特別区は政令指定されることで都から権限が移り、児相設置が義務付けられること、また、児相関連経費の所要額の規模が、令和5年度時点で既に約127億円となっていることから、配分割合変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当するとしている。
- ・一方、これに対する都の見解は、「特別区の児相設置は複数年度にわたり漸次行われている。また、区側は影響額についてこれまでに設置された児相経費の合計額で配分割合変更を主張している。この区の見解は、平成10年度検討結果において『税制改正や事務配分の変更などが複数年度にわたって行われ、それらを合計すれば、配分割合への影響度合いが一定程度以上になると考えられる場合』と例示されている、『その他必要があると認めた場合』に該当するかどうかを検討する際の考え方であり、『役割分担の大幅な変更』として検討すべき事項ではないと考える」というものであり、変更事由該当の有無については直接言及していない。
- ・なお、この他にも、配分割合の変更はどの程度の影響度合いが生じた場合に行うべきか、という点でも双方の考え方は大きく異なっているが、「大幅」の基準を具体的に設定することは、本WGで整理すべき範疇を超えるものであるため、ここでは双方の見解を参考として記載するに留めるものとする。
- ・区の見解は、「過去の配分割合の変更を行った事例を踏まえれば、事務移管における所要経費が配分割合に0.1%以上の影響があれば、配分割合に影響が及ぶ規模である」としている。

- 一方、これに対する都の見解は、「特例的な対応として0.1%の変更を行った令和2年度を除き、過去の配分割合変更は全て1%以上となっている」としている。

## 【区側：見解のまとめ】

都区制度改革実施大綱に至る都区間の検討経緯の中では、役割分担の変更が大幅なものであるかどうかは、「配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する」こととしている。

具体的な判断は、その時々事例に即して行われる必要があるが、配分割合は、都区間の役割分担に応じて市町村財源を分け合うものであり、少なくとも、都区間の役割分担の変更により、特別区に実施が義務付けられる事務で、所要経費が配分割合に影響が及ぶ規模のものは、配分割合の変更事由である役割分担の大幅な変更にあたるものと判断すべきである。役割分担の変更が全区に及ばない場合においても同様である。

特別区の児童相談所の設置については、以下の観点から配分割合の変更事由である役割分担の大幅な変更にあたるものである。

- ・特別区は、政令指定されることで、都から権限が移り、児童相談所の設置が義務づけられることになる。
- ・また、所要経費が配分割合に影響が及ぶ規模の考え方として、過去の配分割合の変更を行った事例を踏まえれば、事務移管における所要経費が配分割合に0.1%以上の影響があれば、役割分担の大幅な変更にあたると思われる。
- ・配分割合に影響する特別区の児童相談所関連経費の所要額の規模が、令和5年度時点で既に約127億円となっており、配分割合に0.1%以上の影響があるため、役割分担の大幅な変更にあたる規模である。
- ・なお、地方交付税においても、児童相談所設置市となった場合は、当該府県の需要額を減額し、設置市の需要額を増額させることにより、関連経費の財源が移転する措置が採られる。仮に配分割合を変更せずに対応した場合、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、設置区以外の区にも影響を及ぼすこととなる。

## 【都側：見解のまとめ】

- 都区財政調整における都区間の配分割合変更については、平成12年に都区で合意した都区制度改革実施大綱において、「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又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」とされている。
- 各変更事由の考え方や具体的な適用等については、都区制度改革実施大綱の制定に向けた当時の都区の検討過程において、一定の整理が行われている。
- 変更事由のうち「大規模な税財政制度の改正があった場合」及び「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」は、「大規模」「大幅」の捉え方がポイントとなるが、この点については、「影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみても、配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する。なお、税制改正や事務配分の変更などが同一年度内に重なり、その結果、配分割合に一定程度以上の影響が現れるような場合については、『大規模』『大幅』に準じて扱うことが適当である」と整理されている。ただし、大規模又は大幅に関する明確な基準については、整理するまでには至らなかった。
- また、「その他必要があると認めた場合」については、「税制改正や事務配分の変更などが複数年度にわたって行われ、それらを合計すれば、配分割合への影響度合いが一定程度以上になると考えられる場合や、長期的に見ると、歳入歳出の構造が変化したと見られる場合等」が例とされているが、具体的基準は整理できておらず、「現実的には、そのときの財政状況等それぞれの具体的な事案に即して判断せざるを得ないと考えられる」とされている。
- 次に、特別区の児童相談所設置状況を見ると、令和2年度に3区、3年度に1区、4年度に3区、5年度に1区であり、これまで複数年度にわたり漸次設置が行われてきた状況にある。
- さらに、過去の配分割合変更の事例を見ると、都と区の配分割合変更は、平成12年の大綱制定以前に行われたものも含め10回以上行われている。そしてその変更幅は、特例的な対応として0.1%の変更が行われた令和2年度を除き、全て1%以上となっている。

- 児相の事務と「役割分担の大幅な変更」との関係について整理するには、こうした特別区の児童相談所設置の状況などを、上述した配分割合変更事由の適用等に関して都区が行った整理内容に照らし合わせて判断していく必要があると考える。
- まず、変更事由が生じる期間の捉え方についてである。特別区の児童相談所設置は複数年度にわたり漸次行われているが、この複数年度にわたる設置を一つの判断の単位としてまとめて捉えることは、大綱に定める「役割分担の大幅な変更」の適用条件として都区が整理した内容には合致しないと考えられる。
- また、過去においてどれくらいの影響が生じる場合に配分割合を変更してきたかという点、つまり変更事由が及ぼす影響度合いについてである。過去の配分割合変更幅を見ると、特例的な対応として行った令和2年度の変更を除き全て1%以上となっている一方で、特別区児童相談所の新規設置に伴う当該年度需要額が配分割合に与える影響の試算では、年度により差があるものの、0.037%~0.3%の範囲となっている。
- なお、複数年度にわたって特別区の児童相談所設置が行われ、需要額の合計が一定程度以上あり、配分割合に影響がある、という考え方は、大綱に定める変更事由のうち「その他必要があると認められる場合」に該当するかどうかの検討を行う際の考え方であり、「役割分担の大幅な変更」ではない。
- 以上のことから、結論として、特別区児童相談所の設置に伴う児童相談所関係事務は、平成12年都区制度改革実施大綱に定める「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」には該当しないと考えられる。

## 【PTとしてのまとめ】

最後に、これまでのWGにおける取りまとめ状況を踏まえて、PTのまとめを行う。

今回のPT・WGは、これまでの都区財政調整協議では必ずしも深いところまで議論がなされているとは言えなかった、「関係法令の趣旨や過去の都区合意文書の詳細部分について、都区がそれぞれどのように解釈しているのか」という点に関して、都区が共同作業として確認していくことを、双方があらかじめ話し合いを行ってからスタートした。

そして、双方によるこうした解釈の確認を行った上で、「これまでに前例のない形で行われている特別区の児童相談所設置は、こうした解釈を踏まえると、都区財政調整制度上ではどのように整理されることになるのか」という点について検討を進めていく形をとった。

このような取組は、協議期間が限られてしまう例年の都区財政調整協議では中々届かない所まで踏み込んで検討を行うことができたという点と、都区双方の見解がなぜ異なるのかその理由を都区が共同作業で確認した、という点において、「配分割合を議論する前段として都区で実務的検討を行う場」としての役割は一定程度果たしたものとする。

このPT・WGでの検討を通じて、法令の趣旨やこれまでの経緯などを中心に、都区の認識が一致していることを改めて確認できたものも多数あった。

### <都区の認識が一致した主な点>

- 児童福祉法上、児相の事務は都道府県が行うこととされている一方、政令指定を受けることにより児相設置市が行うこととされている。この場合において、都に関する規定は、児相設置区に適用される。政令指定を受けた区は、児童相談所設置条例等を制定し、児童相談所を設置する。
- 都と区の財源措置（財調交付金）については、その目的や交付方法など枠組みの部分が法令で規定されており、具体的な内容は、都区間の協議を経て定められる都の条例で規定されている。
- 都区制度改革実施大綱において、調整税の配分割合については中期的に安定的なものとするを基本とし、その変更は、①大規模な税財政制度の改

正、②都区の事務配分・役割分担の大幅な変更、③その他必要があると認められる場合、に行うこととされている。

○都区制度改革実施大綱に定める各変更事由の考え方や、具体的な適用等については、大綱制定に向けた当時の都区の検討過程において一定の整理がなされている。

○当時の整理の中で、「大幅な変更」の「大幅」の捉え方は、影響額そのものの大きさではなく、影響額を都区それぞれに及ぼしてみても配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断するとされたが、影響額の明確な基準については整理されていない。

一方で、都区の見解が異なっているものも何点か見られた。

<都区の見解が異なる点>

| 事 項                     | 区側の見解  | 都側の見解   |
|-------------------------|--|---|
| 清掃事業移管における「配分割合の変更」の考え方 | 平成12年の清掃事業移管経費は、財調算定上1,287億円となり、これは配分割合に影響を及ぼす規模であったため、配分割合を変更したものであると考えた。                                   | 平成12年の清掃事業移管経費は、財調算定上1,287億円となり、配分を変更しなければ大幅な財源不足が見込まれる状況であったため、配分割合を変更したものであると考えた。                           |
| 大綱上のどの配分割合変更事由で検討するか    | 政令指定により都から区へ権限が移り、児相設置が義務付けられること、また、関連経費の所要額規模が、令和5年度で既に約127億円となっていることから、大綱に定める配分割合変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当する。 | 区児相は複数年度にわたり漸次設置され、区は影響額について合計で変更を主張している。これは大綱上「その他必要があると認めた場合」の該当可否を検討する際の考え方であり、「役割分担の大幅な変更」として検討すべきものではない。 |

|                  |  |   |
|------------------|--|---|
| <p>影響度合いの考え方</p> | <p>過去の配分割合変更の事例を踏まえれば、事務移管における所要経費が配分割合に 0.1% 以上の影響があれば、配分割合に影響が及ぶ規模である。</p> | <p>令和 2 年度の配分割合変更は、児相の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めて行く観点からの特例的な対応として 0.1% 増やしたものであり、これをもって配分割合変更の基準とはならない。</p> |
|------------------|--|---|

見解の異なった点のうち、「清掃事業移管における「配分割合の変更」の考え方」と、「大綱上どの配分割合変更事由で検討するか」については、「平成 12 年都区制度改革実施大綱」の解釈や運用などについて平成 11 年 3 月に都区で整理した、「税財政制度改革に関する平成 10 年度の検討結果について」（※《参考》23 頁）に記載されている内容に関連するものである。

また、「影響度合いの考え方」については、配分割合の変更が行われた直近の例である「令和 2 年度都区財政調整方針」（※《参考》24 頁）に記載されている内容に関連するものである。

なお、これらの点については、当該文書の記載内容を文言的にどう解釈するか、という点に留まらず、合意までの協議プロセスはどのようなものであったかなどの要素が、都と特別区の見解の相違を生じさせている理由の一端でもあることが、今回の検討を通じて改めて確認できた。

区立児相設置に伴う配分割合の変更については、令和 4 年度の財調協議以前から継続している課題であり、大きな懸案となっている。

都区の児童相談行政の連携・協力を一層円滑に進めていくことが重要であることから、配分割合を議論する前段として検討を行う場である WG における取りまとめを踏まえ、双方の信頼関係の下で早期に解決が図られるよう、都区財政調整協議の場へ移行していく。

## 《参考》

### ◎「税財政制度改革に関する平成10年度の検討結果について」(H11.3.30)

#### 4 財源配分割合の変更

##### 1 検討の課題

協議案では、調整税の配分割合の変更について、「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・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た場合」に変更等を行うこととし、また「調整税の配分割合を中期的に安定的なものとする」こととしている。

都区制度改革後における調整税の配分割合の中期的安定は、都区双方の新しい役割分担に応じた事務事業の安定的且つ計画的執行に資することから、都区双方に大きな意義がある。

都区双方は、この配分割合をもってしては十全な事務執行が行えなくなるような上記変更事由が生じた場合について、その配分割合を変更する必要がある。

このため、変更の要件や具体的な変更方法等について整理する。

##### 2 昨年度までの検討

##### (2) 変更事由の考え方

##### ②「大規模」「大幅」の捉え方

税財政制度の改正や都と特別区の事務配分・役割分担の変更等があった場合に、それが「大規模」「大幅」なものであるかどうかは、影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみても、配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する。

なお、税制改正や事務配分の変更などが同一年度内に重なり、その結果、配分割合に一定程度以上の影響が現れるような場合については、「大規模」「大幅」に準じて扱うことが適当である。

##### ③「その他必要があると認めた場合」の考え方

「その他必要があると認めた場合」の例として、税制改正や事務配分の変更などが複数年度にわたって行われ、それらを合計すれば、配分割合への影響度合いが一定程度以上になると考えられる場合や、長期的に見ると、歳入歳出の構造が変化したと見られる場合等への対応が議論された。

しかし、現実的には、そのときの財政状況等それぞれの具体的な事案に即して判断せざるを得ないと考えられる。

## ◎「令和2年度都区財政調整方針」(R2.1.28)

### 第一 都区間の配分割合の変更

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。

児相事務位置付け整理PTメンバー名簿

|     |                |       |       |
|-----|----------------|-------|-------|
| 特別区 | 荒川区副区長         | 佐藤安夫  |       |
|     | 品川区副区長         | 桑村正敏  | ～R6.3 |
|     | 大田区副区長         | 川野正博  | R6.4～ |
|     | 新宿区副区長         | 寺田好孝  |       |
|     | 特別区長会事務局調査第2課長 | 神田浩孝  |       |
| 東京都 | 総務局行政部長        | 武田康弘  | ～R6.3 |
|     | 総務局行政部長        | 田中角文  | R6.4～ |
|     | 総務局都区制度担当部長    | 八重樫高明 |       |
|     | 総務局行政部区政課長     | 大野彰   |       |
|     | 総務局行政部都区制度担当課長 | 野村文和  | ～R6.3 |
|     | 総務局行政部都区制度担当課長 | 青木裕之  | R6.4～ |

ワーキンググループ メンバー名簿

|                        |                           |       |       |
|------------------------|---------------------------|-------|-------|
| 特別区                    | 新宿区副区長                    | 寺田好孝  |       |
|                        | 目黒区企画経営部長                 | 高橋和人  | ～R6.3 |
|                        | 目黒区企画経営部長                 | 斎藤秀一  | R6.4～ |
|                        | 葛飾区政策経営部長                 | 吉本浩章  | ～R6.3 |
|                        | 葛飾区政策経営部長                 | 長南幸紀  | R6.4～ |
|                        | 北区政策経営部財政課長               | 小林誠   | ～R6.3 |
|                        | 北区政策経営部財政課長               | 入江久夫  | R6.4～ |
|                        | 板橋区政策経営部財政課長              | 大森恒二  |       |
|                        | 特別区長会事務局調査第2課長            | 神田浩孝  |       |
|                        | 特別区長会事務局制度担当課長            | 村川益美  |       |
|                        | 特別区長会事務局次長(オブザーバー)        | 近藤尚行  | ～R6.3 |
|                        | 特別区長会事務局次長(オブザーバー)        | 宮原正量  | R6.4～ |
| 東京都                    | 総務局都区制度担当部長               | 八重樫高明 |       |
|                        | 総務局行政部区政課長                | 大野彰   |       |
|                        | 総務局行政部都区制度担当課長            | 野村文和  | ～R6.3 |
|                        | 総務局行政部都区制度担当課長            | 青木裕之  | R6.4～ |
|                        | 総務局行政部区政課課長代理(都区財政調整総括担当) | 吉良淳平  | ～R6.3 |
|                        | 総務局行政部区政課課長代理(都区財政調整総括担当) | 四方規之  | R6.4～ |
|                        | 総務局行政部区政課課長代理(都区制度担当)     | 高橋隆志  |       |
|                        | 総務局行政部区政課課長代理(財政担当)       | 田代寿幸  | ～R6.3 |
|                        | 総務局行政部区政課課長代理(財政担当)       | 荘司淳子  | R6.4～ |
|                        | 財務局調整担当部長(オブザーバー)         | 佐伯亮   | ～R6.3 |
| 財務局主計部財政企画担当課長(オブザーバー) | 北尾望                       | R6.4～ |       |