

特別区の現状と課題

—平成30年度第2回特別区議会議員講演会—

30.8.30 特別区長会事務局次長 入澤

■ 特別区制度の現状と課題

◆ 特別区制度とは

- 政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
- 大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
 - * 複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
 - * 大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）
- 役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整
- 現行制度は、長年にわたる自治権拡充運動の成果

◆ 平成12年都区制度改革

- 都区の法的位置づけの確立
 - * 内部的団体から基礎的な地方公共団体へ
- 財政自主権の強化
 - * 都から区への税源移譲、財調制度が法律による財源保障制度に
- 都区の役割分担の見直し
 - * 役割分担の明確化（都が行う事務は限定的）

◆ 未完の都区制度改革

- 役割分担
 - * 従来の経緯から都が行っている事務の中には基礎自治体が担うべき事務がある。
「大都市の一体性、統一性の観点から都に留保される事務は限定的であるべき」
- 財源配分
 - * 都区の役割分担に見合った財源配分を実現すべき。「それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされる」
 - * 調整税の配分割合、都市計画交付金のあり方

◆ 主要5課題・都区のあり方検討

- 法定された都区の役割分担に基づく財源配分等の財源問題が未決着
 - * 「都区財政調整主要5課題」H17までの解決を目指して都区協議
 - * 一部分のみ整理が行われただけ。
- 「都区のあり方検討委員会」の設置
 - * 「今後の都区のあり方について事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度など

を根本的かつ発展的に検討する。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この検討を行う中でその結論に従い整理を図る。」

- * 都が行う 444 事務について仕分けを実施（53 事務を「区への移管を検討する事務」に分類）。区は、53 事務について具体化の協議を求めた。
 - * 都は、この仕分けは人口 50 万人以上の区を想定したもので、区域の再編の議論とセットでなければ具体化の協議には入れない、と主張。
 - * 区は、区域再編の問題は区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提とはならない、と主張し、かみ合わず保留状態。
 - * 特別区の区域の議論の前に、将来の都制度や東京の自治のあり方の議論が必要であるとして「東京の自治のあり方研究会」を設置し、調査研究が終了した（27.3）。
 - * 「東京の自治のあり方研究会」の最終報告を受け、区長会としての当面の対応（引き続き事務の移管や事務分担に見合った財源配分を求める）を確認。知事に対し、「都区のあり方検討委員会」の再開について申し入れた。
- 児童相談所の移管についての検討
- * 「あり方検討委員会」での検討とは切り離して協議。

■ 特別区行政の現状と課題

◆ 児童相談所の移管

(1) これまでの経緯と今後

▼S61.2 「都区制度改革の基本的方向」（都区協議会了承）

▼H20.6 都区のあり方検討委員会で「移管する方向で検討する事務」として整理

▼H23.12 児童相談行政のあり方について、「あり方検討」とは切り離して、都区間で協議することを合意。

▼H25.6 第30次地方制度調査会答申で移譲すべき事務の例とされる。

「今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。」

▼H25.11 区長会、「特別区児童相談所移管モデル」策定

▼H28.3 「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」で特別区を設置主体とすべき旨記述。⇒児童福祉法等の一部改正法案が国会に提出

▽H28.4 区長会、準備が整った区から順次設置を進めることを確認。

▽H28.5 特別区が児童相談所を設置できるとする改正児童福祉法が成立（29.4 施行）

* 施行後5年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう、その設置に係る支援等の必要な措置を講じる（改正法検討規定）

▽H28.6 移管準備連絡調整会議を設置し、ロードマップの整理、課題の抽出整理を実施。

▽H28.12 都、設置計画確認の進め方を提示（2、3区をモデル的に、全体にフィードバック）

▽H29.6 モデル的確認作業を開始。勉強会、講演会、研修を実施。

▽H30.5 入所施設等の広域調整に係る検討会を設置、都と検討を開始。

▽H30年中 政令による設置市指定に向けた協議を開始。（32.4 設置区）

▽H31.春 「児童相談所設置市」政令指定（設置の1年前）

(2) 特別区が設置する意義

① 特別区

- 児童相談体制の充実（身近なところで相談ができる）
- 責任や窓口の明確化
- 一貫した支援体制の構築（未然防止から社会的養護まで）
- 総合的なアプローチの実施（保健所、保育園、学校、障害福祉所管、福祉事務所等）
- 地域全体による見守り体制の充実

- ② 国（「児童相談所設置に向けた検討及び都道府県との協議について」厚労省通知）
子育て支援から要保護児童施策まで一貫して児童福祉施策の実施が可能となり、かつ保健所を設置する主体であり保健福祉にわたる総合的なサービスの提供が可能となる。
- ③ 有識者（明治学院大学松原学長による区長会での講演から）
「情報の継続性」＝3歳児検診、保育所、児童館の情報が児相で活かせるなど
「小地域での支援」＝支所単位等でのきめ細かな支援
「『顔』がみえる支援関係構築が容易」＝各分野の職員同士の支援協力関係
「対応の迅速性向上」
「通所及び訪問というアクセシビリティの向上」＝行き来が容易
「支援の直接的な管理と提供」＝対策等を「要請・回答」を介さずできる。
「区所管福祉施策・保健施策との連動」＝生活保護、母子生活支援施設、障害児支援、保健師との連動・協働

(3) 設置にかかる課題

- ① 人材の確保・育成（児童福祉司（スーパーバイザー）、児童心理司、保健師、弁護士、精神科医等の採用、派遣、研修、交流等）
- ② 施設の確保（土地、建物の確保、財産の移譲）
- ③ 社会的養護（里親、施設養護等）の体制整備
- ④ 広域調整システム等の確立、施設等の入所調整、一時保護所の相互利用、転居を繰り返すケースへの対応など
- ⑤ 財源の確保（財調算定、都区間配分など）

◆ 不合理な税制改正等への対応（影響額は消費税率 10%段階）

(1) 地方消費税 ⇒ 清算基準の見直し（減収額約 380 億円）

- 税収を最終消費地に帰属させるために、統計カバー率を引き上げるべき。

(2) 法人住民税 ⇒ 法人税割の国税化（減収額約 1000 億円）

- 応益負担、負担分任という地方税の本旨を無視、地方分権に逆行。
- 国の責任において地方自治体の税財源を拡充すべき。

(3) ふるさと納税（減収額約 312 億円（30 年度））

- 過剰な返礼品による見返りを受けた住民のみが実質税負担減の恩恵を受け、その他の住民は税減収による行政サービスの低下を甘受する不公平が生じている。
- 返礼品に制限を設け、本来の趣旨を徹底すること。
- 住民税控除額の上限を設けるべき。
- 所得税控除分は国が補填すべき。

*29 年 4 月 1 日総務大臣通知。「返礼品調達価格は寄付額の 3 割以下」等、を要請。

*30 年 4 月 1 日総務大臣通知「活用する事業の趣旨や内容、成果を明確にする取組み」
「納税した方との継続的なつながりを持つ取組み」「3 割以下」「区域内で生産されたものや提供されるサービスとすることが適切」

(4) 「税源偏在是正議論」の問題点

① 地方税財源の不足

元々は地方財源の不足問題。偏在是正議論（東京一極集中）にすり替えられている。

② 税額のみに着目している

財源調整は本来地方交付税の役割（需要も含めた調整が本来）

③ 東京対地方の対立構造にしている

地方財源を国税化して再配分する手法は、地方税の本質に反し、分権に逆行するもの。税源の奪い合いにつながる地方共倒れの議論。

(5) 今後の動き

30 年度与党税制改正大綱で、「特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税 10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され、法人事業税に復元されること等を踏まえて検討し、更なる措置を検討し 31 年度税制改正までに結論を得る。」とされた。

⇒ 具体化の議論を注視し、主張・要請を行う必要がある。

（2 月に緊急共同声明を発表し、7 月に具体的な提案を含め、野田総務大臣に要請を実施。）

◆ 制度改革後の国保の運用

- 制度改革後、新たな区長会申し合わせによる運用 1 年目

⇒ 新統一保険料方式

「将来的な方向性（都内保険料水準の統一、医療費の適正化、収納率の向上、法定外繰入の解消又は縮減）に沿って段階的に移行すべく 23 区統一で対応する。ただし、この水準を参考に各区独自に対応することも可」

- ① 改革後の制度による激変緩和が終了する時期（6 年後）を目途に、法定外繰入を解消すべく段階的、計画的に保険料率を設定する。
- ② 医療費適正化対策を進める。
- ③ 収納率の向上を目指し、情報交換を密にして各種対策を強化する。

【賦課総額】

制度上保険料の対象となる経費（滞納繰越分の収納見込みを除く）を賦課総額の対象としたうえで、当面平成 30 年度は、そのうち納付金分を 94% として算定し、以後、6 年間の激変緩和措置期間を目途にこの割合を原則 1% ずつ引き上げ、法定外繰入を段階的に解消する。

【賦課割合】

全国を 50 : 50 としたうえで、特別区の所得水準を反映した賦課割合である 58 : 42 とした（基礎・後期支援金分）。介護納付金分は段階的に 58 : 42 に移行することとし、53 : 47 とした。

*なお、平成 30 年度は、3 区が独自の保険料率を設定した。

【財調算定】

国基準の法定内繰入金金の算定を標準算定とし、法定外繰入金金の算定を態容補正により加算する。当該加算は、区長会として、激変緩和措置が講じられる期間を目途に解消していくという方向性が確認されたことを踏まえ、平成 29（2017）年度の法定外繰入金額をスタートとして 2023 年度までの 6 年間で暫定期間として算定し、段階的に縮減する。区毎の算定は保険料必要額シェアによる。

◆ 東日本大震災・熊本地震等への対応

- 東日本大震災から 7 年、熊本地震から 2 年
- 23 区を挙げて支援する旨を申し合わせ。発災当初から物資支援や職員派遣を継続。
- 全国市長会を通じて被災地から派遣要請があり、人事・研修担当課長会で調整のうえ、各区から派遣する。（平成 30 年度東日本 78 名、熊本 5 名）
- 全国連携プロジェクトの一環として被災地支援事業（支援協力金の提供）を実施

◆ オリンピック・パラリンピック開催都市としての準備・気運醸成（清掃事業等特別区政への影響を含む）

- 2020 年 7～8 月開催。東京の街全体が国際観光地。（案内表示、ボランティア）治安や環境保全も課題。
- 組織委員会等への職員派遣（平成 30 年度 198 名）

- 練習会場、輸送（観客、関係者）計画に伴う交通規制等大会実施に伴う各種調整等
- 収集運搬と交通規制等
- 機運醸成、ボランティア（9月中旬から募集）の組織化などおもてなし体制の整備
 - ・大会ボランティア（案内・競技・移動等）8万人
 - ・都市ボランティア（観客・観光交通案内等）3万人
- 大会後のレガシーを見据えた事業の推進
- 危機管理体制等開催前後の状況を見通した取組みが必要。

◆ 首都直下型地震への備え

- 被害想定は莫大。揺れによる全壊建物約17万棟、死者約11,000人
- 木造住宅密集地域の解消など、まちづくりに課題。
 - *木密対策については、都が「防災都市づくり推進計画」を改定し推進（不燃領域率61→70%を改善目標）
- 老朽庁舎の改築等
- 東日本大震災、熊本地震では、特別区の支援能力の高さを示したが、「支援を受け入れる側」の対策も必要

◆ 人口減少社会への対策

- 一極集中が問題視されている東京においても2020年をピーク（1335万人）に人口減少（2100年713万人（622万人減））（28年11月都公表）。他の地域より緩やかだけに対策が遅れるおそれ。

◆ 少子高齢化対策

- 待機児童対策

特別区の状況	就学前児童人口	保育サービス利用児童数	待機児童数
27.4.1	426,487	165,893	5,002
30.4.1	442,534	202,104	3,352
増 減	16,047	36,211	1650

抜本的な対応が求められる。（特区の活用や国有地の活用など）

- 東京の出生率の低さが問題視。（産み育てやすい環境づくり等）
- 2050年東京の高齢化率37.6%、高齢者単身世帯約2割（老老世帯を加えると約3割）
- 2050年の空き家数170万戸超。空き家率2割超（2008年75万戸）

◆ 地方創生（東京一極集中是正問題、全国連携プロジェクト）

- 「東京一極集中是正」を目的に地方創生施策が進められているの中で、東京23区が何をなすべきなのかが問われる。
- 特別区と全国各地域の共存共栄を目指し、お互いの強み弱みを共有したうえで、知恵を出し合い、協力・連携により東京を含めた全国各地域の活性化、まちの元気につなげる取組みとしての「特別区全国連携プロジェクト」を推進。
- 「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018）」において、国が促進・推進する事業として特別区全国連携プロジェクトの取組みが位置づけられた。
- 今後、プロジェクトの推進主体としてのプラットフォームの構築、多様な主体（民間事業者等）との連携、新たな連携スタイルとして複数自治体による地域再生計画の共同策定、地方創生推進交付金を活用した事業展開を図る。
- 各区による個別の連携のほか、23区全体と都道府県市長会・町村会の連携が実現
8地域11団体＝北海道町村会、京都府市長会・町村会、青森県市長会・町村会、千葉県町村会、広島県町村会、奈良県町村会、群馬県市長会・町村会、埼玉県町村会
- 連携している自治体数 974（全市町村の57%）
各区交流 675、全国連携 HP 会員 253、広域連携協定締結（7地域10団体）298

◆ 羽田空港機能強化

- オリ・パラ開催時だけでなく、国は羽田のアジアのハブ空港化を目指している。国際線増便のため都心上空を通る飛行経路を計画。
- 住民説明会（オープンハウス形式、キャラバン方式）を経て、国の環境影響対策などが今後議論されるが、特別区の意見をできるだけ反映させる方向での調整が必要。