

目 次

	頁
講 演 録	1
質 疑 応 答 等	24

この講演録は、令和元年7月24日に行われた講演の内容を集録したものです。

テーマについて

今回のテーマである特別区制度につきましては、ここ数年、同じテーマでお話をさせていただいております。実態といたしましても、都区のあり方に係る議論、協議は、平成 23 年以来、実は止まってございます。都区間という観点におきましては、変化はないということになりますけれども、一方で、ご案内のとおり、人口減少の問題、税制改正の問題など、特別区を取り巻く環境につきましては、毎年、大きな変化を遂げております。

そして、特に、こうした周辺環境の変化についての議論の動向、また、現状と課題については、毎年変化するその周辺環境の変化に応じて、きちんと確認していく必要があるのではないかとということで、あえて、同じテーマで一緒に考えさせていただく機会を設けさせていただいております。

特別区を取り巻く環境

ご案内のとおり、東京も人口減少局面に転換する時期が目前に迫ってきております。東京の人口は、2025 年をピークに 2100 年まで順次減少して、最終的に 600 万人規模の人口が減少すると言われております。今が 1,300 万人ぐらいですけれども、2025 年、1,400 万人ほどの人口でピークを迎えて、その後、最終的には 700 万人ぐらいということになりますので、非常に大きな減少が起こるわけです。当然、人口が減るだけではなくて、人口構成も変わるということになります。2030 年には、4 人に一人が高齢者という状況になりまして、さらには、生産年齢人口の減少と、75 歳以上の人口が急増するということが見込まれてございます。

2050 年には、この生産年齢人口は、現在と比べまして 4 割減ります。また、75 歳以上の人口は倍増すると言われてございます。区役所的に申し上げますと、税収が減る一方で、需要が増えるということになります。したがって、従来の発想、従来の手法や対策では対応できないということが明らかになってございます。

総務省も、ご案内のとおり、この点に着目して、日本全体の問題として自治体戦略 2040 年構想研究会を設置して、昨年 7 月に報告をしております。この報告では、人口減少社会の中で、自治体のサービスを維持するために、圏域を行政サービスの提供主体とするための法制化や、スマート自治体への転換、都道府県、市町村の二層制の柔軟化などが必要であるということが提唱されてございます。

この報告の中では、なかなか衝撃的な言い方をしておりますが、「若者を吸収しながら老いていく東京圏」と称して、東京圏の医療、介護、救急体制の構築や、首都直下型地震に備えた広域避難体制の構築などを図る必要から、圏域全体での負担のわかち合い、利害調整を伴う合意形成を図る

ため、国も含め、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォームについての検討が必要だとしております。ここには、自治体の区域を越えた連携によって効率化を図りながら、体制の強化をあわせて進めていくというような発想があるかと思えます。

また、政府は、この研究会の報告を踏まえまして、直後の7月5日に、内閣総理大臣の諮問機関である第32次地方制度調査会を発足させております。人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークを迎える2040年ごろから逆算し、顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックス、その他の必要な地方行政体制のあり方について、調査・審議を求めるという諮問を行っております。

こうした国レベルの検討が進められている中、当の検討対象である都と区は、現行制度の基本的なレベルでの整理ができていません。先ほど平成23年以来、整理ができていないというお話をさせていただきましたが、整理ができていないということであれば、これからの難局に対する体制としては、少し不安な部分があることとなります。また、いわゆる偏在是正議論のように、周りからの意見に対抗し切れず、特別区の地域の実情を踏まえない見直しで押し切られてしまうということになりかねないというのが、私どもの目下の懸念でございます。

また、特別区としては、来年4月を皮切りに、児童相談所を順次設置することとなってまいります。他の施策とあわせて、子供たちを、その家族を総合的に支援する仕組みを持つこととなります。非常に有意義なことであることはもちろんです。ただ、同時に多くの課題を抱えることも否定できません。

こうした危機感を背景に、そして、的確に課題を解決していくために、当然のことながら、現在の都区制度、制度上の現状を把握する必要があると考えてございます。

少し前置きが長くなりましたが、今日は、こうした都区制度の現状と課題を確認しながら、今後の対策について一緒に考えさせていただければと思います。

資料について

レジュメと参考資料のほかに、もう一つ都区制度についてという資料をお付けしてございます。これは、私どもが、対外的に都区制度を説明する際の整理の一つとして、教科書的に整理させていただいた資料でございます。本日の話でわかりづらかった部分は、こちらの資料でお読みいただきまして、ご確認いただければと考えてございます。

特別区はどう見られているか

それでは、レジュメに沿って進めてまいります。

レジュメの冒頭に、「特別区はどう見られているか」ということを書かせていただきました。ここに、4点書かせていただいておりますが、これは実は、平成 21 年 3 月 2 日の日経新聞に、比較的
地方自治をよく知る日経新聞の編集委員による論文が掲載されたことがございますが、その要点が
この4点です。

「大都市の意味、再考の時」という題で、この論文が掲載されておりました。その中の一節を読み上げます。「東京 23 区は、普通の市よりも権限が少なく、財政面でも、都に依存する特別な制度になっている。区民の自治意識が希薄な面もあって注目されないが、区や区議会には実に無駄が多い」。皆さんがこれを読まれると、非常に怒りが込み上げてくるのではないかと思いますけれども、区民の自治意識については、論拠はわからないところですが、権限的に制限された自治体であり、都からのお金に頼るような特別な制度の中、お金を無駄遣いしているという批判めいた内容になってございます。

ある意味、この一文は、都区制度の特質の一面を表現はしてございますけれども、当然のことながら、非常に誤解が多いということが読み取れるかと思えます。我々区役所の職員も、また、皆さんも胸を張ってこうした指摘には言い返せる必要があるというふうに思っております。全ての特別区関係者に、ぜひ、このあたりを考えていただければというふうに思っております。

人口規模と特別区制度

では、まず最初に、参考資料の 185 ページをご覧くださいと思います。

こちらは、都道府県、市区町村をまぜて規模順に並べたものでございます。数値は平成 27 年度の国勢調査の数値です。ここにご覧いただきますように、東京都の次に特別区部ということで書かせていただいております。920 万人。今はもう既に 930 万人を超えて 940 万人に迫っている状況にあります。この規模、ご覧いただきますと、神奈川県を超えております。神奈川県全体、政令指定都市が三つもある神奈川県全体よりも、区部の人口が多いということでございます。

また、一番大きな世田谷区については、この一番左の列の下の方にありますが、この世田谷区の規模というのは、表をご覧くださいますと 7 区、及び 7 政令指定都市よりも大きい規模になっていることがご確認いただけるかと思えます。そのほかの区についても、20 区が 20 万人を超えているということになりますし、また、一番規模の小さい千代田区も、6 万人規模を擁してございます。総務省が提唱している定住自立圏構想の中心市の要件、5 万人以上という条件を満たしているとい

うことになってございます。これだけの大きな人口を擁する自治体、やはり類を見ないということ
でございまして、特別な制度が置かれているということの根拠になっているところであります。

特別区に関する様々な議論の中には、23 区の区域にまた東京市を復活させて一つの自治体で、
この地域の課題を解決してはどうかというような話もございますけれども、やはり、自治を守って
いくためには、規模の面から言っても基礎自治体をきちんと今のように配置する必要があります。
一方で全体的な調整をしなければならないところは、例えば、それぞれの連携で調整したり、それ
から事務組合のようなもので解決したり、また東京都が調整するといったようなことを講じながら、
やはり、自治と一体性を共に確保するというのが、この制度の肝になってございます。

都区制度の概要

今度は、非常に飛びまして、参考資料の8ページをご覧くださいと思います。上のほうの図
になりますけれども、この上のほうの右肩に書いてあるものと、レジюмеに書いてあるものは同じ
ものを書いてございます。今ご覧いただきましたような非常に大きな規模の人口を抱える自治体で
あることから、政令指定都市制度では対応できないということで、それに代わる大都市制度として
適用されているのが都区制度であるということでもあります。

都と区の役割分担と財源配分

大都市地域における身近な自治と行政の一体性をともに確保するという目的のために設けられて
いる仕組みが、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すること、また、大都市制
度としての特例として、事務分担や税配分、財調制度を置くことによってこれを解決するというこ
とになっています。

また、役割分担、財源配分については、法定の原則のもとで都区協議で調整していくというこ
とで、ある意味、自治に委ねられているということでもあります。このあたりが非常に重要なところで
あります。

この図の中ほどに、白と黄色の帯が府県事務と市町村事務というふうに並んでございます。一般
の府県と市町村でいきますと、この白いところと黄色いところは、はっきり基本的には分かれてお
りますし、また、それに充てる財源も、それぞれの府県財源、それぞれの市町村財源で賄うという
ことになりますけれども、特別区の場合は、この市町村事務の黄色の部分の一部が、先ほどの一体
性を確保するために、幾つかの事務を東京都に行わせるという仕組みになっております。ここにあ
りますように、消防・上下水道などについては、行政の一体性、統一性を確保するために、東京都

に行わせているということでございます。それがゆえに、市町村財源の一部を都と区の共有財源というふうに位置づけまして、分け合っているというのが都区財政調整制度であります。

ピンクのところには共有財源と書いてございますが、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税を財源に、都と区で分け合っているということです。現在の配分割合は、東京都 45%、特別区 55%ということになっています。東京都は、この 45%と、それから、事業所税、都市計画税などと合わせて、上の帯の中の灰色の部分、都が行う大都市事務というふうになっている部分の事務を賄っているということです。

特別区のほうは、55%と、それから、特別区民税など、自ら集めている区税を合わせて市町村事務に当たっているということでございます。現在のこの 45%、55%については、平成 12 年の都区制度改革の後、平成 19 年度のときに決められた割合ですけれども、この割合はお互いが納得する形で整理されているものではないというのが、これからお話しする内容になります。

都区制度改革の変遷

現行制度は、長年に亘る自治権拡充運動の成果によって今のような形になっているということでございます。これについては、恐れ入りますが、参考資料の 4 ページをご覧くださいと思います。

自治法制定以来の経過をここに書かせていただいております。ご案内のとおり、昭和 22 年に地方自治法、それから憲法も施行されてございますが、その際に、都区制度がどうだったかというところ、都区の 2 層制がここでは確立されておまして、特別区は基礎自治体だったわけでありまして、このときは、特に戦後の民主化を徹底していくために、こういう制度が置かれたということでありまして、その後、昭和 27 年には、特別区は都の内部団体になってしまいました。それまであった区長の公選が廃止されて、都が基礎自治体の役割を担うこととなり、特別区は、事務が限定列挙される、また、都が調整権を持っていると。区税調整条例などというものも、このころはあったということでございます。

どうしてこういう改正が行われたかといいますと、強力な基礎自治体の存在が、戦後復興、戦災復興を阻害しているのではないかといった議論があったようでございます。すごく簡単なたとえになりますけれども、例えば、戦後復興のために、ここに道路を設置したいといったときに、もし基礎自治体が複数あるのであれば、その基礎自治体にそれぞれお諮りし、それぞれの議会で合意を得た上で道路を敷くというようなこと、これをやっていたのでは、戦後復興がなかなか進まないということでありまして、一つの意味決定機関で、簡単に言えば東京都がそれを決めてしまうことによ

って、道路がたちどころに整備できると、そういったようなことのために、特別区はここでは内部団体化されてしまったということでもあります。

しかしながら、その後、ご案内のとおり、東京の人口というのは、爆発的に増えてまいります。基礎自治体の事務を東京都が行っていることによりまして、都の行財政が麻痺していくというのは、その後の歴史になります。

昭和 39 年の自治法改正では、特別区の権限を拡大するというところで、福祉事務所の移管であるとか、引き続き調整はされておりましたけれども、課税権を移譲するとか、また、都区協議会を設置するなどの改正が行われたところでもあります。さらに、高度成長期を背景に、昭和 49 年にも「市」並みの自治権を付与するということになりました。区長公選がようやくこの昭和 49 年改正で復活し、人事権もやっと区が持てるようになったわけです。それまでは、東京都の職員が配属されるという形で区の職員を担っていたものですから、大きな変化があったところです。

また、事務配分についても、原則は、区側のほうが「市」並みの事務を行うということが確認され、保健所の移管が行われたところでもあります。

こうした経緯の背景には、ここに書かせていただいておりますように、大都市における自治の意識の高まりがあったということでもあります。しかしながら、この改正が行われたときでも、国会での答弁の中では、「これは一つの試みである」というような言い方をされておまして、東京都が基礎自治体の役割を引き続き持つというようなことになってございました。

平成 12 年都区制度改革

特別区としては、この昭和 27 年以来の内部団体化が、ここでも払拭されなかったことから、さらに運動を続けて、ようやく平成 10 年の自治法改正で、都区の 2 層制が復活し、特別区は明確に基礎自治体に位置づけられたということでもあります。このとき、都区の役割分担の原則が定められ、また、財源配分についても、同様に定められたということでもあります。このとき同時に地方分権改革も行われましたので、その地方分権の担い手にも区は位置づけられたということでもあります。この改革の一番のメリットは、都区の行政責任が明確化されたということでもあります。ある意味、都区制度、制度としては、現行地方自治の仕組みの中で言えば、到達点かなということでもあります。

下の図をご覧くださいますと、これまでの変遷のイメージですけれども、明治 11 年に区が郡区町村編制法のもとで区が設置されて以降、ずっと区がなくなったことはございません。また公選の区会、区議会に当たる区会というのものも、ずっとあったということなのですが、行政のほうの位置づけは、この表のように、やはり戦争を機に制度改革がたびたび行われて、内部団体に落とされた

りというような経緯があったということでもあります。言ってみれば、昭和 27 年の戦後復興のための行政組織が平成 12 年まで続いてしまったというのが、非常に大きな衝撃をもってご理解いただけるかと思います。

都区の役割分担の原則

このときに整理された条文について、参考資料 6 ページをご覧くださいと思います。

既にお読みいただいておりますが、この 281 条の 2 というのが、役割分担の原則を規定したものでございます。ここには東京都の役割が書いてございますが、広域の地方公共団体として一般の都道府県が処理するものとされている事務を行うことに加えて、同条第 3 項において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するということになっています。

これをさっと読まれますと、行政の一体性及び統一性の確保の観点があれば、東京都が行えるというふうに読めなくもないのですが、あわせて参考資料 13 ページをご覧くださいと思います。

このときの国会答弁の記録でございますけれども、最初の①のところにありますように、特別区は身近な行政を都に優先して行う。広域自治体、広域団体である都に優先して役割を分担するという、役割分担の原則が明確にされたということです。

さらに、②のところにありますように、特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要であるかどうか。必要であると認められる事務に限って、都が限定的に事務を担当する。特別区は、それ以外のものを一般的に担うという考えであることが、ここで確認されてございます。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ということが、ここで確認されているということでございます。したがって、今の都区制度において、実は平成 12 年の改革のときには、法令に基づく事務、法令の特例の部分廃止して役割分担を改めたところではありますが、実際には、先ほど見ていただきましたように、長く内部団体であったことから、逆に言うと、長く東京都が基礎自治体であったことから、役割分担が必ずしも整理されていない部分があるということでございます。この点は、この後、少し確認させていただければと思います。

平成 12 年都区制度改革で確認された原則

平成 12 年の都区制度改革で確認された項目は、改めて整理いたしますと、レジュメにありますように、都区の法的位置づけが確立されたこと、財政自主権が強化されたこと、都区の役割分担の

見直しが図られたことであります。法的位置づけの確立につきましては、先ほどの条文等でご覧いただきましたように、基礎的な地方公共団体として明確に法に書かれたということでございます。

また、財政自主権については、都から区への税源移譲や、財調制度が法律で規定されるということが行われました。財調制度はそれまで、政令で規定されておりました。政令で規定される意味合いです。皆さんもご案内かと思いますが、時の政府がその判断によって変えられるということの意味します。法律になると国会に諮らなければならないので、やはり、この位置づけ、非常に大きなところでございまして、法律に書かれたことによりまして、特別区の財源保障制度が確立されたことを意味します。

それから、都区の役割分担の見直しということで、都が行う事務が限定的であるというふうになりまして、区民向けに説明する際には、行政責任が明確になって、住民にとってわかりやすくなりますよということでもあります。なかなか、区民の方、都民の方に聞きますと、都と区どちらでやってもきちんとやられていれば結構ですというようなお話が非常に多いかと思いますが、やはり、何かのときに責任がどちらにあるかというのは、明確にしておくほうが有益であるということ、これは議論をまたないところであります。

未完の都区制度改革

平成 12 年の都区制度改革で確認されたものが、大きく分けて 3 点ありましたけれども、それぞれ確立されたはずのものが、実はまだ未完であるということでございます。

まず、役割分担についてですけれども、先ほど申しあげましたように、法令における特例等を廃止して、事務を移管しました。特にご案内かと思いますが、清掃事業が移管されたというのは非常に大きなところでございますけれども、ただ一方で、先ほども申しあげましたように、長い間、内部団体だったということもございまして、いわゆる法令に定められていない任意の事務については、整理ができなかったということでもあります。そうした事務についても、限定的であるべきということでございますので、この辺も整理すべきだというふうに考えてございました。

また、財源配分についても、当然そうした役割分担に見合った財源配分を実現すべきだということでもあります。当然のことながら、それぞれの市町村事務の分担、都が行う市町村事務、特別区が行う市町村事務、それぞれの分担の割合に応じて財源配分が行われるというのが、基本、筋でございます。それについては、参考資料 14 ページをご覧くださいと思います。

14 ページの下の③の下になります。調整三税を最終的に都と特別区で分担する市町村の仕事に応じて、どのように分けるかという調整割合。これは、都区間の協議に基づいて条例で定めるとい

う制度になっております。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、必要な財源が配分割合の変更という形で担保されていくのが制度の基本です。

このあたりが、非常に肝でございます。後ほどのところでもお話し申し上げますけれども、現在、先ほど申し上げましたように、来年の4月からは、児童相談所を設置するということになります。これは、今申し上げたような役割分担の大きな変更でございますので、当然にこの財源配分についても適正に協議がされて、必要な財源が配分割合の変更という形で担保されていくのが筋ということが、この国会答弁からも読み取れるかと思っております。

また、都市計画交付金についても、現在、協議を進めてございますけれども、特別区の役割に見合ったように直すべきだというふうに、特別区としては主張しているということでございます。

主要5課題・都区のあり方検討

それでは、今、未完の制度改革だというふうに申し上げましたが、レジユメの2ページのほうになります「主要5課題・都区あり方検討」というところに移らせていただきます。

参考資料では24ページをご覧いただきたいと思っております。24ページの下の方になりますけれども、財源問題の協議の結果、都の事務のうち、市の財源を充てるべき範囲をめぐって都区の見解が大幅に乖離したこと。また、財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理することで暫定的に整理したということが書かれてございます。

実は、こうした問題は、参考資料25ページのところの主要5課題に整理されております。この主要5課題は、平成12年の都区制度改革の実施大綱を、都区の一番大きな都区協議会というところで協議を行った際に、まだ課題が残っていますねということで、当時の区長会長からご発言いただいたものです。今後、都区双方が誠意をもって協議すべき主要課題として明確にご確認いただくのを条件に、実施大綱、財調協議を合意しましょうというふうに、当時の区長会長が発言したその内容が、この五つの課題であります。

このときに、当時の石原都知事は、この五つの点については、都としても、今後区側と協議すべき重要な課題としてしっかり確認をいたしますというふうに、このとき明言いたしました。その内容がここに書かれてございます。

まず一つ目、今回の財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて、平成17年度までに協議するというふうになってございます。実は、この問題、未解決でございます。

また、二つ目、今後の小中学校の改築需要急増の対応について、実施状況等を踏まえて協議する。これについても、まだ未解決であります。

3番目。今回の配分割合は、清掃事業について一定期間、特例的な対応を図ることなどを踏まえたものであり、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。先ほど来申し上げている、法律で定められた原則に沿った役割分担を踏まえた財源配分については、今後協議するというふうになっています。また、都市計画交付金については、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう、検討する課題としたというふうになっています。

ここで、ちょっと都市計画の話をしていきますと、都市計画事業、特別区で行っているものと、東京都で行っているものを比べますと、大体3対7、東京都が7、特別区が3ということでございます。今現在、都市計画税がどれくらいあるかという、2,000億を超えております。したがって、仮に実施割合の3割をこの都市計画税を分ける割合だとしますと、600億を超える額を受け取らなければならないというふうになります。今現在は200億しか配分されていません。

また、⑤です。こちらは清掃事業の特例的な対応が終了する平成17年度時点で、配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、大きな制度改正や、どうしても対応できない事態が発生した場合には、配分割合の変更について協議を行うというふうになっております。

「主要5課題」協議の決着

言ってみれば、課題は残りましたということが確認されたわけです。参考資料27ページをご覧くださいと思います。右の下の図になります。このときの決着は、まずは、青く囲われたところからご覧いただきますと、清掃関連経費のうち、配分割合に反映させていない経費については、小中学校の改築等の経費も含めて、過去の清算分として特別区交付金の200億円を平成18年度限り措置しますということで、実は決着してしまったのです。したがって、今後起きる小中学校の改築経費や、清掃関連経費のうち、財源配分に反映させていないものについては、まだ決着はしていないというふうに、先ほど申し上げたとおりであります。

都市計画交付金についても、先ほど、本来600億ぐらい特別区に配分されてしかるべきところが、200億しか配分されていないということで、実施状況に見合った配分ということを求めたのですが、お金は一切変更されず、市街地再開発事業というものを対象事業に加えただけであります。

そして、三位一体改革の影響を反映するということになりましたけれども、一番上、大都市事務というふうにかかれたところ、都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、新たな検

討組織を設置して、そこの議論の結果で整理することにしたところでもあります。

都区のあり方検討委員会

このときに設けられたのが、都区のあり方検討委員会というものでございます。この都区のあり方検討委員会については、レジュメのほうにも書かせていただきましたが、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ということで、ある意味前向きな形でこの都区のあり方検討委員会が設置されました。

実際に都区のあり方検討委員会でどういうことをやったかといいますと、都が行っている 444 事業について、仕分けを実施しました。都区の役割分担はどうあるべきかというのを、それぞれ都、区それぞれで検討し、議論したということでもあります。

その結果が、参考資料 30 ページの上の図になりますが、444 事業を振り分けて、特に一番左の黄色いところ、区へ移管する方向で検討する事務というふうに、53 事業を整理いたしました。したがって、大変な作業でしたけれども、これを整理できましたので、それでは、これについて具体化の検討に入りましょうと区のほうが申し入れたところでもあります。

レジュメのその下にありますように、都は、この仕分けは、人口 50 万人以上の区を想定した役割分担であって、区の区域の再編の議論とセットでなければ具体化の協議に入れられないというふうに主張してきました。確かに、この検討を始めるときに、50 万人以上の区を想定したものだというふうに言っていたところですが、結果として、具体化する協議には入れられないということになりました。

区のほうは、区域の再編、これはもともと区が主体的に判断すべきものであって、事務配分の議論のために区域を整理するなんていうことはあり得ませんので、そうしたことについて、セットであるというのはおかしいのではないかという主張をしたのですが、議論はかみ合いませんでした。これが実は平成 23 年から動いていないというふうに申し上げたところでもあります。

さらに、東京都は、議論が止まってしまった都区のあり方の議論の前に、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、またさらに東京の自治のあり方研究会というものを設置してその研究結果を踏まえて改めて協議しましょうと申し入れてきました。この研究会では学識経験者や市町村も交えて、5 年間かけて議論し、平成 27 年 3 月に調査・研究が終了いたしました。結果、報告は出たのですけれども、この最終報告には目新しい成果はありませんでした。特別

区としては、改めて東京の自治のあり方研究会の最終報告を受け、区長会としての対応については、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ということを改めて確認し、知事に対し、もともとの都区のあり方検討委員会の再開について申し入れております。

この状況でとまって、現在に至っているということでございます。

少し長くなりましたが、制度については、今のところ、そこでストップということになっていません。

実は、この後お話しする児童相談所の移管については、先ほどご覧いただきました 53 事業の一つの事務として位置づけられてございまして、このこともあって、特別区は具体化の議論を行いましょうと申し入れたのですけれども、先ほどのような再編とのセットでなければ、都としては応じられないということで、これはストップしているということでもあります。

児童相談所の移管に関する協議

続きまして、レジュメの 3 ページ、「特別区行政の現状と課題」のほうに入らせていただきます。

児童相談所については、53 事業のうちの一つとして整理されたのですけれども、先ほど言ったように、具体化の議論について、都は乗ってこなかったということでもあります。一方で、この時期、平成 22 年 1 月でございますけれども、江戸川区で小学生の男のお子さんが、両親からの虐待を受けて死亡したという事件が起きました。実態として、都と区、また児童相談所と区の子ども家庭支援センターの間ではさまに落ち込んでしまったためにお子さんの命、尊い命がなくなったこともありまして、児童相談行政のあり方については、なかなか動かない都区のあり方検討委員会とは切り離して、都区間で協議することを求め、合意したところであります。

この経過が、参考資料の 41 ページに書かれてございます。一番上にありますように、平成 20 年 6 月の検討委員会の幹事会で「区へ移管する方向で検討する事務」とされたのですけれども、そのときに、こうした事件が起こったこともあって、区のほうから児童相談所のあり方について、他に先行して実務的な検討の場を設けて議論を進めるということを申し入れたということでもあります。

しかしながら、検討会は設置されたものの、なかなか都側からは、なぜ区がやるのかメリットが見えないということであるとか、また、移管を前提に議論するのであればテーブルには着かないといったような、非常に消極的な発言もあって、議論がなかなか前に進まなかったところです。

第 30 次地方制度調査会の答申

そうこうしているうちに、実は、平成 25 年 6 月というところを書いてありますが、第 30 次地方

制度調査会、内閣総理大臣の諮問機関でありますけれども、そちらの答申の中に、ここに抜き書きさせていただきました記述がされたということであります。「今後、都から特別区へのさら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づける議論もあるが、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などの観点から、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」。まさしく、先ほど来、都と区でやりとりしていた区域の再編の議論も踏まえて、この地方制度調査会の中で、こうしたある意味、軍配が振られたわけであります。

先ほどの児相の検討会は継続していたところですが、平成 25 年 11 月には、東京都のほうから、具体的なイメージがなければ体制の検討はできないといった意見が出されて、平成 25 年 11 月には、区長会として児童相談所の移管モデルを策定し、示したところであります。

こうした議論もなかなか前に進みませんでした。区が移管モデルをつくっても、まだ東京都のほうは、メリットが見えませんかというような回答があったところですし、こんなことでは子供の命は守れませんというようなことを言ってきたわけです。

「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

こうした議論を都区で繰り返しているうちに、全く別のところで動きがありました。厚生労働省が学識経験者を中心に設置した「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」というところで、虐待が増えていることを踏まえて、これに対する対応としては、特別区にも児童相談所を設置すべきであるというような報告が出されました。これに応じ、厚生労働省は、当時の塩崎大臣の思いもありまして、特別区の設置を可能とする児童福祉法の改正を国会に提出したところであります。

区長会は、この法案が提出されたのを見て、直ちにこの法律の趣旨に沿った対応として、順次、準備が整った区から設置を進めることを確認したというのが、平成 28 年 4 月であります。

児童福祉法等の一部を改正する法律の成立

その後、平成 28 年 5 月には、改正児童福祉法が成立いたしました。これについては、参考資料の 65 ページをご覧ください。

これは、厚生労働省が作成した児童福祉法のこの時の改正の概要を示した資料でございます。ここに児童福祉法の理念の明確化ということで、子供の権利をここで初めて明文化したといったよう

なこととかございますけれども、特に、この法改正の検討規定等というところ、一番下のところになります。ここが一番最後の行ですね。「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ずる。」という規定が設けられました。これは、先ほど言いましたように、塩崎大臣は思いが強く、必置とすべきである、設置しなければならないとすべきであるという条文を考えたそうなのですが、なかなか中核市等においては、人材の確保であるとか、財源の確保が非常に難しいというような現状も踏まえて、こうした手挙げ方式での改正になったということでございます。

手挙げ方式になったのですけれども、この検討規定という特別な、なかなか特殊な例ですけれども、特別区等の設置を後押しするというのを、改正法が政府に義務づけたということでもあります。これは非常に珍しい条文であります。

移管準備連絡調整会議の設置

その後、この法改正を受けまして、特別区としては移管準備連絡調整会議を設置いたしまして、ロードマップの整理であるとか、課題の抽出整理を進めてきたということでもあります。

また、その後、設置計画の確認作業を都とともに行いました。それから、広域調整による検討会なども設置して、いよいよ実施に向けた準備が整いつつあるということでもあります。

また、昨年11月には、政令による設置市の指定に向けて国との協議を開始いたしまして、この4月には設置市としての政令指定の申請を行ったということでございます。今回、参議院選を挟んでしまいましたので、この政令指定が少し遅れているようです。もともとの予定でいけば、直近に児相を設置した明石市の例を見ますと、前の年の6月には政令指定が整ってございましたので、その例からすると、若干遅れているということでございますが、政令指定になることは間違いないところですよ。

こうした動きを踏まえまして、都と区市町村合同で児童相談体制の検討を開始するというので、ようやく東京都のほうも重い腰を上げまして、特別区の児童相談所設置を前提にした児童相談体制の検討を開始したということでございます。いよいよステージが移ったといっても過言ではないかと思えます。

なお、この間の経緯について、一部で、特別区が政治の力を使って、厚生労働省に法改正を働きかけたのではないかなというようなことを言う方もいらっしゃいますけれども、実際はそうではなくて、先ほど言いましたように、学識経験者のほうが、純粋に虐待の状況をなくしていくというようなことを考えたときに、やはり裾野を広げることが一番大事であるという結論に達して、特別区や

中核市に児童相談所を設置してほしいというふうに純粋に考えられたことから、こうした法改正が実現したということです。ある意味、特別区は、日本政府、それから国会の思いに沿った対応をしたということでもあります。

また、一部には、権限移譲や、また、お金が欲しいがゆえにパフォーマンスをしているのではないかというようなことを言う人もいましたけれども、そんなことは全くなく、純粋に子供たちを救っていきたいという思いがあって、特別区長会のほうで議論が進められたというのが真実でございます。

設置にかかる課題と対応

レジュメのほうには、特別区が設置する意義ということで幾つか書かせていただきましたが、これは少し飛ばしていただきまして、レジュメの4ページをご覧くださいと思います。

設置にかかる課題と対応ということで、特に人材の確保、育成などが、やはり大きな課題になります。児童福祉司、児童心理司、保健師、また、今回の法改正では、さらに弁護士の配置、または精神科医の配置などが求められるということになりまして、さらに、こうした人材の確保・育成が求められているということでもあります。また、当然のことながら、特別区の中で場所を確保するというのは非常に大きな課題でございますので、こうしたことも今後解決していかなければならないということです。

また、特別区で児童相談所をつくり、一時保護所を整備するわけですが、今度はそのさらに出口の対策も進めなければなりません。社会的養護の体制整備が必要だということです。里親、それから施設で養護する場合のその施設の確保、こうしたことについては、関係団体と協議を進めているところでございます。なかなか、特別区の中で立地するというのは非常に難しい状況でございますけれども、こうしたものを増やしていかなければなりません。

また、区の場合は、この狭い地域に23の自治体ということもございますので、やはり、広域調整というものが必要になってまいります。これまでは、東京都が一元的に管理していましたので、東京都の中で整理ができたわけですが、今度は自治体をまたがる整理が必要ということでございますので、そうしたことについても検討会を置いて協議していることでもあります。

また、区長会の今年の最大の課題でございますけれども、この⑤の財源の確保であります。都区財政調整の協議の中で、関係経費が基準財政需要額として算定がされること、また、その役割分担の変更に見合った都区間の財源配分が変更されることを求めていくということがございます。昨年の協議でも、なかなか都側は前向きな発言をしなかったところですが、今年度は、いよいよ

具体化になりますので、このあたりはきちんと協議してまいりたいと考えているところであります。

最近の国の動き

一方で、最近の動きですけれども、国のほうの動きを記載いたしました。今年の6月19日に「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」が、成立いたしました。

ここで、改めて児童の権利擁護について、しつけとして体罰を加えてはならないということとか、民法上の懲戒権の在り方について検討すること。また、児童の意見表明権を保障する仕組みなどが、この法改正で規定されたということでもあります。

また、児童相談所の体制強化については、一時保護の機能、介入的な対応と、保護者の支援を行う職員を分ける措置などが明確にされましたし、また、弁護士、医師等の配置もこちらで改めて整理がされているということでもあります。

また、次のページに参りまして、児童相談所の設置促進ということでありまして、児童相談所の管轄区域を政令の中で、基準を定めて都道府県に設置の促進を求めていくというような法改正がされています。また、改めて、今回の法律でも、施行後5年間を目途に、中核市、特別区が児相を設置できるよう、支援等の措置を行うということが、また、今回の法改正でも規定されました。

また、関係機関等の連携強化ということで、例えば学校・教育委員会などの職員は、職務上知り得た児童に関する秘密を漏らしてはならないことが、改めてここにも規定されましたし、検討規定の中では、一時保護所その他の措置にかかわる手続の在り方についても検討する。また、児童虐待の防止に関する施策の在り方についても検討するというようなことが規定されております。

今回、二重丸の横に書かせていただきましたが、こうした法改正等を受けまして、「児童虐待防止対策に係る体制強化の在り方に関する協議の場」というものが、都道府県、それから市町村の代表者と、厚生労働省による会議が設置されてございます。今度の8月2日から、この協議の場がスタートすることになってございまして、特別区からも区長さんに参加していただきますし、また、その下に二つのワーキンググループが設けられましたが、そこには特別区の課長級の職員が出席して、特別区の現在の対応、思い等について、そこで意見を出していくということが決まっております。

東京都の動き

ご覧いただきましたように、国は、特別区の児相設置を全面的に支援する方向でございまして、東

京都も、実務的な部分では、設置を支援する方向に移りつつございますけれども、先ほど言いましたように、財源の問題については、都区の協議の最大の焦点でございます。昨年の財調協議では、信じられないような発言もございました。算定するかどうかについてはまだわからないというような発言がありましたけれども、法律の中で全面的に支援すると言っているようなものについて、東京都がそれに水を差すようなことがあってはならないというふうに思っております。23区、東京都の子供たちの幸せの実現が一番の目的でございますので、それに沿った前向きな議論というのが、今後、実現してほしいと考えてございます。

不合理な税制改正等への対応

続きまして、次の項目に移ります。不合理な税制改正等への対応でございます。参考資料169ページをご覧くださいと思います。

この間、国のほうは税源偏在是正議論と称して税制改正を行っております。特別区は、これまでは税源偏在是正議論に反対すると言っておりましたけれども、もともと、そういうタイトルで議論を進めていると、偏在していること、是正すべきであるということと特別区としても認めているようなことになるので、そうではなくて不合理な税制改正というふうに言いかえたというのが、こちらの不合理な税制改正等への対応という表題になってございます。

今回行われているのは、まず、地方消費税における対応であります。清算基準の見直しが行われてございます。地方消費税というのは、税収を最終消費地に帰属させるために、この清算基準というのを設けておまして、実は、統計による数値に基づいてこの配分を決めていたというところなのですけれども、今回の改正では、この統計でカバーする率を引き下げたということです。これまでは75%まで統計数字で計算していたのですが、今回は、この統計データでカバーする分は50%ということに引き下げ、代替指標である人口を、これまでの17.5%から50%に引き上げたというものです。さらに従業者数に応じて分けていた部分を廃止するといったような改正が行われております。

当然のことながら、こうした改正によりまして、特別区の減収が非常に大きくなりました。影響額としては、681億円という非常に大きな規模になってございます。もう一つは、法人住民税であります。こちらは、法人税割の一部を国税化するというものであります。もともと、法人住民税というのは地域に住む方が、その地域のメンバーとして応益の負担をするという趣旨のもとに、設けられておりますけれども、この応益負担、負担分任という地方税の本旨をある意味無視し、国税化されました。この影響額が実に大きくて、1,295億円という規模になってございます。

本来であれば、地方財源の不足は、国の責任において税財源を拡充すべきところですが、言ってみれば、東京都をはじめとする大都市のお金を財源に配り直したということでありまして、非常におかしいことになっております。

それから、もう一つ、国のほうは、これは税源偏在是正議論をもとにしたものではないですよというふうな言い方をしておりますが、ふるさと納税の問題があります。特に、過剰な返品による競争というものが、ここで生じておりまして、その返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ることになっております。そのほかの住民は、この減収による行政サービスの低下を甘んじて受け入れなければならないというような不公平を生じることになります。

特別区としては、返品に制限を設けるべきであるということ、それから、住民税の控除額の上限を設けるべきであること。今、2割ということになっていきますので、非常に大きな額になっていきます。

それから、国の所得税の控除分については、少なくとも、これは区がその負担を負うのではなくて、国が保障すべきであり、今はワンストップサービスということで、自治体のほうが負担するよな形になっておりますが、これを改めるべきだという主張をしています。

こうしたことを私どもも総務省のほうに実際に出向いて申し上げたところです。これに応じるように、平成29年4月1日と、それから平成30年4月1日にそれぞれ、総務大臣が通知を出しております。寄付額の3割以下にすべきであるということとか、活用する事業の趣旨や内容、成果を明確にする取組みが必要であるといったようなことについて、通知を出しております。

さらに、次のページになりますが、また納税した方との継続的なつながりを持つ仕組み、経費は寄付額の3割以下で、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として、総務省のほうで通知、また地方税法の改正を行いまして、対象団体の指定制度ということに、ついに至ったわけでありまして、このことによりまして、5団体が対象外とされたところでありまして、1団体は東京都ですけれども、それ以外の団体については、やはり、この3割以下や地元産といったよな条件に従わないということで、指定から外されたというようなことでもあります。

しかしながら、特別区全体の影響額が、321億円ということでありまして、今年度は、さらにこれが広がっているのではないかとということでもあります。こうしたものをご覧いただきますと、非常に数字として大きくてございまして、消費税の増税があったとしても、その増税分よりも、一番下にございましてけれども、影響額としては、最終的には645億円のマイナスになるという計算が成り立っております。特別区としては看過できない大きさであります。

もともとこの税源偏在是正議論は、地方税財源の不足がもともとの問題でありまして、これがい

つの間にか、東京一極集中の是正という議論にすり替えられているというのが一つの問題。

また、税額のみに着目しておりまして、需要も含めた調整が本来であります。そうしたことからいえば、地方交付税による調整が本来であるということ。

また、東京対地方の対立構造にして、議論をすり替えておりまして、分権に逆行するものですし、税源の奪い合いにつながる地方共倒れの議論だというふうに我々は指摘しておりますが、全国市長会の場とかに行きますと、やはり四面楚歌というところは否めないところであります。ですが、やはり、この地方税の本旨に沿った対応が本当に求められるのではないかというふうに思っております。

(6) のところに、影響見込み額、先ほどちょっと冒頭で申し上げましたが、消費税の増税によって10%になった場合には、1,652億円という増収が見込まれますけれども、減収が2,297億円、差し引き645億円の赤字ということになります。

こうした措置で、本当に地方税財源が守られないということになりますと、今後の地方自治に禍根を残すようなこととなりますので、これについては引き続き注視し、反論してまいりたいと思っております。

制度改革後の国保の運用

次に、制度改革後の国保の運用というふうになってございます。制度改革、ご案内のとおり、都道府県を一つの単位とした財政的な運用に改めることを内容とした制度改革が行われました。この中で、区長会でも、喧々囂々の議論が行われましたけれども、引き続き、統一保険料方式を維持するという方向で確認がされたところであります。将来的な方向性に沿って、段階的に移行すべく23区で対応することとしました。ただし、この水準を参考に、各区独自に対応することも可能であるということで、幾つかの区については独自の対応を図っているというところでございます。

今回、特に問題となっていたのは、一般財源の投入というところでございます。これについては、国のほうも補助金を増額したということもございまして、なかなか区のほうには回ってこないのですけれども、それも踏まえてこの対応を図っていくというところでございます。

東日本大震災・熊本地震等への対応

次に、レジユメの7ページをご覧くださいと思います。話は非常に大きく変わりますが、東日本大震災・熊本地震等への対応です。東日本大震災から8年、熊本地震から3年ということで、去年は特に7月豪雨であるとか、北海道胆振東部地震であるとかといった災害が、非常に多く起

ったところでございます。これまで特別区としては、23 区を挙げて支援する旨を申し合わせまして、発災直後から物資の支援、職員派遣を継続しているところであります。

職員の派遣については、全国市長会を通じて要請がございまして、それを受けて特別区の人事・研修担当課長会のほうで調整した上で、各区で派遣しております。東日本については、既に、延べ 7,000 人を超える職員が現地で働いているということでもあります。また、熊本地震についても 421 人、7 月豪雨についても 111 人、胆振東部地震も 28 人ということで、こちらは特に保健師の方が積極的にこの現場の支援を行っていただいたところであります。

こうした支援については、全国連携プロジェクトの一環という位置づけもして行ってございまして、支援金の提供なども含めて実施しているところであります。

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

オリンピック・パラリンピック開催都市としての準備・気運醸成ということがあります。いよいよ来年の今日、行われるわけですが、東京の街全体が国際観光地化するわけでもあります。案内の表示であるとか、ボランティアなど、特に治安や環境保全も課題になるかと思っております。こちら組織委員会等へ職員派遣をさせていただきますけれども、今後、課題が山積みであります。聖火リレーの問題であるとか、輸送の問題。特に交通規制などが行われるということになりますと、区民生活への影響が懸念されるということでございまして、特に私どもが関係しているごみの収集・運搬については、交通規制とどのように整理していくかというようなことが出てくるかと思っております。

また、大会後のレガシーを見据えた事業ということで、一過性のものにしないというような取り組みが必要かというふうに考えてございます。

受動喫煙防止対策

また、今年度の課題としては、受動喫煙防止対策であります。既に 7 月には、この受動喫煙防止の条例に基づき、7 月から公共施設において対策が図られるというようになったわけですが、9 月のラグビーワールドカップの開催までには、この対策については民間事業者も含めて PR を図っていくというようなことになってございます。そして、来年の 4 月には、罰則の適用も含めて全面施行されます。こうしたことについて、特別区は、今のところの予定でいきますと、東京都が事務処理特例という仕組みを使いまして、事務の一部を区に委ねることになります。非常に多くの繁華街を抱える区を中心に、この事務処理特例制度によって、非常に重い事務の負担を負うようなこ

とになります。こちらについても、今後、都と協議しながら調整するという課題があるかということとです。

首都直下型地震への備え

それから、首都直下型地震への備えです。ご案内のとおり、首都直下型地震、今日起こらなかったということは、今後起こることにどんどん近づいているということ逆を意味しているということとでございます。こちらに被害想定とかを書かせていただきましたが、やはり、これについての対策が求められているということとであります。

東日本大震災、熊本地震では、特別区の支援能力の高さ、先ほど7,000人を超える人をお送りしているということもございまして、支援能力の高さを示したところですが、では、果たして今度は、23区が被災したときに、それを受け入れる対策というのはどうなっているかというようなこともございます。

また、ここには書かせていただいておりますが、城東地区の5区におきましては、水害に対する対策が検討されてございますけれども、避難については、非常に重い課題がございます。150万人を超える方々が避難する先は一体どこなのか。その避難経路というのは、本当に確保されるのかどうかといったようなこともございますので、こうした対策についても、今後、考えていく必要があるかということとでございます。

人口減少社会への対策

レジュメ8ページに移らせていただきますが、人口減少社会への対策。見込みでは、2025年がピーク。ピークのときは1,408万人というふうに見込まれてございます。その後、先ほど言いましたように、600万人規模で2,100年まで減少が続くということになってございまして、ただ、この人口減少、他の地域よりは緩やかであるがゆえに、その対策が若干遅れ気味であるのではないかとこの点についても、気をつけていかなければならないということとであります。

少子高齢化対策

それから、少子高齢化対策です。特に、待機児童の対策については、抜本的な対策、対応が求められているということとあります。この表をご覧くださいますと、真ん中のところにあります保育サービスの利用児童数、昨年の数字になりますが、20万人を超えているということとあります。

この間の対策は、3万6,000人も増やしたということでございまして、非常に大きい対策をしたということでもあります。一方で、就学前の人口が増えているということでございまして、結果として、待機児童数が増えていることにはなってございます。さらに今度の消費税の10%化とあわせて無償化が図られることもあり、需要が喚起されるというようなことも言われてございます。そうした対策についても、大きな課題かと考えてございます。

それから、高齢化率については、そこに書いてございますような状況を生じるということと、また、2050年には空き家の数が170万戸を超えるというようなことが言われております。空き家率が2割を超えるというようなことでございまして、一般的な民家の建屋のことも課題ではございますが、一方でマンションの空き部屋、これも東京都のほうが、今、少しずつ対策に動き出しましたけれども、このあたりも非常に大きな問題として出てくるのではないかとございまして。

特別区全国連携プロジェクト

特別区としては、地方創生の問題にも取り組んでおりまして、東京一極集中の是正ということが、地方創生の目標に定められておりますが、一方で、23区としてどういうことができるかということで検討を行っています。平成26年ですが、特別区と全国各地域の共存共栄を目指して、お互いの強み弱みを共有した上で、知恵を出し合って、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、全国連携プロジェクトをスタートいたしました。平成26年9月には、趣意書というものをつくりまして、全国の自治体に呼びかけをしました。現在はその呼びかけに応じて、一番下のところにありますように、984の自治体と何らかの形で連携しているというような状況まで増えたということでございます。

もちろん、各区による個別の連携も大事でございますし、また23区全体として都道府県の市長会・町村会との連携も実現してございます。8地域11団体ということで、非常に多くの団体と連携してございます。どういうことができるか、まだ引き続き手探りの状況でもございますけれども、「まち・ひと・しごと創生総合戦略2018」や、2019の基本方針の中では、この全国連携プロジェクトの取組みについて、関係人口を創出・拡大する取組みの一つとして位置づけられまして、国としても、この動きについてバックアップしていくというようなことが、改めて記載されているところでございます。

羽田空港機能強化

また、直近の大きな課題としては、羽田空港の機能強化ということで、アジアのハブ空港として

の役割を持たせるために、国際便の増便を図るということで、これまで経験したことのない都心上空を通過する飛行経路が計画されております。いよいよ来春には、飛行経路の運用開始が図られるところであります。

特別区としては、これまでも国が住民説明会などを実施しておりますけれども、そうした説明を丁寧にきちんとやること、また、環境影響の対策を図ること、落下物の対策を図ること、何よりも区民の皆さんの生命や生活に悪い影響を及ぼさないように、国に引き続き対応を求めていくというのが今の状況でございます。

こうしたさまざまな課題、区長会の中でも非常に真摯な議論が行われてございまして、本当に真剣にどうすべきかということで、その時々議論をしているところであります。その議論に応じまして、今年もこの夏には東京都への要望、それから国への要望についても対応していく予定でございます。ぜひとも区議会の皆さんにおかれましても、こうした特別区の動きについて、できればバックアップしていただけるような対策、それぞれ応援をいただければ、ありがたいというふうに考えてございます。

私からの一通りの説明は、以上でございます。先ほど申し上げましたが、私どもも、23区ができるだけいい方向で検討ができるように、議論ができるように、資料とか、交通整理をさせていただいてございますけれども、引き続きそうしたことについて、区議会の皆さんもご支援いただけると、非常にありがたいなというところでございます。

本日は、ご清聴いただきまして誠にありがとうございました。

【質疑応答】

【質問者】 参考資料 32 ページの「都区のあり方検討 移管検討対象事務（53 項目）」というものがございまして、右下のところに網かけの部分は移譲されている事務というふうに書かれているのですが、それ以外で児童相談所のケースのように、水面下で移管が議論されているものとかあれば、教えてください。

【回答】 今のところ、こちらに上がっている項目で、直接議論しているものは、児童相談所になります。かつて制度改革のときには、教職員の任免などについては、移管を求めているというようなこともございましたけれども、引き続き求めているものではございますが、課題もあることから、引き続きの課題としているようなところでございます。

【質問者】 先ほど児童相談所の件でお話いただいたのですけれども、児童相談所が各区に移管された場合に、東京都自体が持っている児童相談所もあると思うのですけれども、そういったところは継続しながら、区にも設置するというような形での、今、検討ということの理解でよいでしょうかというのが、質問の 1 点目です。

それが継続されるのであれば、その連携というところはかなり重要になってくると思うのですけれども、そういった部分に関しての、もし情報とかご存じでしたら、教えていただきたいなというところが 2 点目です。

3 点目が、小中学校の、何というのですか、新しく、また古い校舎を建て直すですとか、改装とか改築とかというところも、出てくるかなというふうに思うのですが、そういった部分に関しては、多分、今、まだ未確定ということ、財源をどう確保するかというところは未確定というふうなお話だったので、私、渋谷区なのですが、渋谷区の小中学校もかなり、校舎が老朽化してまして、それをどういうふうに財源確保をしてやっていくかというのは、今、議論がなされているのですけれども、そういった部分での進捗状況があれば、ぜひ教えていただけたらと思っています。

【回答】 まず、一つ目、児童相談所の権限でございますけれども、法律的には、例えば世田谷区で児童相談所を設置した場合には、その地域において児童相談所を設置できるのは、基本的には世田谷区ということになりまして、法律はその主体が読みかえられますので、そこでは都道府県の権限、言ってみれば東京都の権限はなくなるということになります。

ですが、今回の移管の今までと違う点は、清掃の場合は 23 区一遍に移管されましたけれども、児童相談所の場合は、準備ができたところから順次ということになりますので、ある意味、五月雨式に設置がされて、まだ設置がされていない残りの部分については、東京都が引き続きやることに

なりますので、そういう意味で共存することになるということでございます。

特に調整が必要ということでございますと、例えば、虐待をする家庭については、非常に引っ越しが多いといったようなこともございまして、情報の共有化が求められます。この間の香川県から目黒に転居してきた方については、なかなかその行政、自治体間の連携がとれなかったこともございますので、そうしたことがないように、情報の共有化を図ること。それから、あわせて警察との連携などについても調整していかなければならないというふうに考えてございまして、そのあたり、今申し上げたのはほんの一例ですけれども、調整すべきことはさまざまございます。

また、子供たちの一時保護を実際にどういうふうにしていくかについても、例えば児童虐待を受けた子供たちと、非行の子供たちと同じ部屋に入れてうまくいくのかどうかといったような議論もございますので、そうしたことも含めて、いろんな調整が図られるということでございます。

それから、小中学校の改築でございますけれども、先ほど言いましたように、財源配分への反映ということは整理ができてございませんけれども、やはり小中学校の改築、それから公共施設の改築については、需要があることは間違いございませんので、それについては、時々々の財政調整の協議の中でこの改築需要について協議し、緊急対策という形で、通常算定しているものよりは割合を上げて算定するなどの対応を行ってございます。いずれにしても、改築については、各区の計画がございまして、なかなか一遍にやれるわけではございませんので、計画に沿って改築が進められているということになりますので、それに合わせたような形で、財調協議の中でも主張をして、そうした財源確保できるように私ども努めているところでございますけれども、なかなか実現が難しいところではありますが、毎年の協議の中でも強く申し上げているところでございます。

【質問者】 ということは、特別区の中で、それぞれ 23 区の中でこのタイミングで改築とか改装したいとかというのが出てくると思うのですが、そういった情報を集約して調整されていらっしゃるということでしょうか。

【回答】 各区の計画そのものを財政調整に反映しているということではございません。都区財政調整の基準財政需要額のつくり方は、標準的な区を想定して、まずは積算し、それぞれの区の状況に合わせてその額を補正して増減をしているというような算定をしております。財調の算定は、決算を保障するものではありませんので、基準財政需要額という言い方をしておりますが、その中で、各区が対応できるような規模のものを算定し、一方で各区は計画をつくっていただいて、その時々々の財源の見合いをはかっていただきながら対応しているというようなことでございます。ですから、必ずしも各区の計画をぴったり算定に反映しているということではないということでございます。

【質問者】 また、それで算定された中で考えてくださいねという。それが足りないとかいう場合は、相談をして協議していくという。

【回答】 足りない場合については、当然それがどういう状況で足りないかというものを、あわせて区側の主張として盛り込んで、東京都と協議していくということになります。

ですから、先ほど申し上げましたように、あくまでも基準財政需要という考え方で整理してございますので、直接的にそれに、来年これがあるから、これを算定するかという世界ではないということでございます。

【質問者】 最後にありました羽田空港の機能強化に関してですが、品川区は、低空飛行ということで 200 メートル、300 メートルのところの上空を飛行するということでは、住民の皆様から、非常に不安だというお声を聞いて、さんざん、数年にわたって議論をしているのですね。今年の3月に、国交省に対して意見書ということで見直しを図るべしということ、議会の総意ということで提出しております。その際に、東京都の立場というのはどういう立場になるのかなということで、本当かどうかわかりません、国交省は、その関係自治体のところと承認という、理解を求めて行うということにはなっているようですが、しかしながら、一向にその見直しを図るというようなことは一言も発せられず、この報告書にありますように、来週にはもう飛ぶよというようなことが目の前に差しかかっているのですね。

その際に、やはり私たちの、住民さんの声を重視するならば、やはり生命・財産の危機があるということに対しては、やはり何らかの処置が必要だろうということで、東京都は、そういう関連する 23 区の中でも数地区がかかわっているわけですから、それをまとめるという形で、何か行動をとることはなされないのか。立場がどういう立場なのかということをご教示いただきたいと思っております。

【回答】 私自身は、もちろん特別区の職員ですので、東京都の立場ということをご代弁するという立場にはないのですが、東京都としては、やはり都民、区民が、安全安心に暮らせるようにということで主張しているところというふうには伺ってございますけれども、いかんせん、この件については、国のほうの議論ということもございまして、私どもはそうした声を伝えるというふうな立場でございます。したがって、これを、どうしていくかというのは、私の立場ではなかなか申し上げにくいというところでございます。

【質問者】 では、区長会とか、あとは都のほうの考え方というのは、全くやはり国と自治体との関係だからということなのではないでしょうか。それとも、何かしらの支援といいますか、そういうことは

全く考えていないということなののでしょうか。いろいろな意見を私たちは言っているわけですが、それに対して全く東京都は関与しないという意向なのか、それとも何かしら働きがあれば、何かしらのいろいろな方策も一緒に考えていただけたらとか、そういう前向きなご検討がされるような状況、ほかにあるのかどうかをお聞きしたいと思います。

【回答】 東京都としても、やはり皆様の声を真摯にもちろん受けとめておりまして、それを国交省のほうに伝えているということでございます。どういう結論になるかというのはまだわかりませんが、いずれにしても、そうした対応は東京都としても行っておりますし、また、特別区長会からも、もちろんそういうことは国に申し上げておりますので、それについて、できるだけ皆さんの納得のいくように整理ができるものになるように考えているということでございます。

【質問者】 例えばある区が、その意欲的な政策を実現しようと思ったときに、非常に財政支出が必要になるとしますね。そのときに東京都から、例えばその財調の特別枠などからお金は出るのかどうか聞きたいのです。というのは、例えば、杉並区は認可保育園などをつくるために、かなり急激に増やしたので財政支出が非常に増えました。そのときに、たくさん、やはりほかの区から人が来て、人口も増えてよかったのですが、支出も増える。それからあと、余り表で言うてはいけないけれども、では、そういう方が今度は住民税をどのくらい払ってくださるかといったことも、やはり杉並区の中でのプラスマイナスのことも考えなければいけないと思います。そういうときにお金をくれるのかどうか、そういったことを知りたいのですが。

【回答】 ご案内かと思えますけれども、都区財政調整の仕組みの中には、先ほど申し上げました基準財政需要という、標準的な区の行政需要について、標準的な経費を算定をする仕組みと、あわせて特別交付金というものがございます。それは全体の交付金の枠の5%を占めるものになりますが、そこでは各区それぞれの独自の取組み等について算定がされるというような仕組みがございまして。それについては、毎年度、各区のほうで、その需要について東京都に、こういう特別な需要がありますという資料を提出して、東京都と協議しているということでございます。

【質問者】 その特別区交付金の5%の内容なんかについてはかなりブラックボックスで、どういふを出しているのかとか、それからその理由などもなかなかわからないというふうに聞いているのですが、もし例えば杉並区がそういうことを東京都と交渉したりなんかすると、ほかの区を出し抜いたみたいなきもちになったりとかしないのですかね。大丈夫なのですかね。

【回答】 そのあたりは、23区の中でそれぞれのご事情があることは、それぞれ承知していることとでございますので、特にそのことについて出し抜いたどうのというような議論はございません。

【質問者】 今の質問に少し関連いたしまして、特別交付金も絡んでくるのかなという感じもするのですけれども。当初ありました児童相談所の区への移管に関しまして、まず、手を挙げたところから、恐らく財源に関しては確保されてくるのかと思うのですけれども、今後、23 区全体で広がっていったときに、その区によっては、すごく虐待の案件が多かったりだとか、または治安等々の関係で非行に走る子供が多くて、すごくこの区はコスト的にかかるとか、そういった実情に応じた配分されてくるのか教えていただけますでしょうか。

【回答】 財調の仕組みについては、参考資料の 84 ページを、ご覧いただければと思います。こちらには算定の方法の解説を書かせていただいておりますけれども、一般的な、先ほど言いましたように標準区というものをまず設けまして、そこで人口 35 万人規模の区であれば、これぐらいの必要経費がかかるというような算定をするということでもあります。

一方で、各区の人口規模によって増減する経費もございますので、測定単位を掛けます。また、その人口規模に応じない、正比例しないような行政需要もございますので、そうした場合には補正係数を掛けるというようなことになってございます。今の児童相談所の例でいきますと、こうした補正係数をどのように設置するかというのは、これからの議論になるわけですが、単純に児童人口に正比例するものではないものもあるということもございますので、こうした補正の中でそうした対応をしていくというようなことになるかと思えます。

【質問者】 ありがとうございます。もう一点少し、詳しくお話を伺いたいと思ったことがございまして、レジュメの最後のページの地方創生の「特別区全国連携プロジェクト」ということで、都市間の連携につきましては、各区で個別にやっているものなのかなと不勉強ながら思っておりましたところ、こういう全国的な連携のプロジェクトがあるということで、参考資料の 179 ページを拝見しますと、自治体間が対立し財源を奪い合う構図というのが本来の地方自治の姿ではなく、結果的に共倒れとなり得る。だから連携が必要なのだよというふうに書いてございまして、このプロジェクト自体について、戻ったら調べますけれども、もう少しお話を聞かせていただけるとうれしいです。

【回答】 この全国連携プロジェクトは、今ご覧いただきました 179 ページの趣意書を、先ほどお話ししましたが、平成 26 年 9 月に区長会で整理いたしまして、それを全国自治体に投げかけてございます。こうした趣旨で皆さん一緒にやりませんかというような投げかけをしたところでございます。

その後、こうしたものに賛同していただいて、先ほども先生からもご指摘いただきましたように、それぞれの都道府県の町村会や市長会と一緒に連携して、何かをやっていきませんかというような

ことが、参考資料の 180 ページのところにございますように、その呼びかけに応じた形がございます。

主な事業ということでございますけれども、実は昨日、この場所で全国連携の講演会を開催いたしました。昨日やったテーマは、森林環境税に関するものでございまして、森林環境税が設けられたことも踏まえて、その中でやはり、都市とそれから森林を多く抱える町・村との連携というものも、やはり必要なのだということが昨日のシンポジウムでございましたけれども、やはり、森林をきちんと手入れをすることによって材木が確保され、それを都市のほうができるだけ活用することによって、その町・村も振興されるというようなこともあるということで、昨日の講演会のほうではテーマとしてやられましたけれども、そうした取組み、それからシンポジウム以外にもイベントということで、いろいろな地方の特産品を紹介するような魅力発信のイベントを開催していること。

それから、東日本大震災の支援をしていることを先ほどお話ししましたが、それとあわせて、東北六魂祭という東北 6 県がやっているお祭りがあるのですけれども、それにも震災復興という趣旨を踏まえて支援をしていることなどを実際にやってございます。

こうしたことで、少しずつではございますけれども全国との連携の中で、関係人口の創出であるとか、そうしたものを増やしていくことによりまして、少しずつではございますけれども、全国との連携によって解決が図られているのではないかというふうに考えてございます。

また、あわせて参考資料の 181 ページのところにありますように、企業からも包括連携協定をしたいというような申し出もございまして、そちらにありますように、第一生命であるとか、損保ジャパンなども、こうした全国連携の趣旨を踏まえて、私どももお手伝いさせていただきたいというようなこともあって、さまざまな取組みを行っていただいているということでございます。

非常に雑駁ですが、そんな取組みでございます。

【質問者】 児童相談所の問題で、財源の確保の点で、都が前向きな発言を昨年はないという点で、それは単に財源を余り出たくないという点で前向きな発言ではないのか、それとも、児童相談所の移管自体に余り都が前向きでないからそうなのか、そのあたりを伺いたいのが 1 点と、あと、練馬区が 23 区の中で唯一、児童相談所はつくらないと明言しているわけですが、児童相談所をつくる区と、つくらない区があつて、そうすると、広域調整システムとかがとても難しく複雑になるのではないかと懸念しているのですが、児童相談所をつくる区と、つくらない区がある。つくらない区に何かデメリットとか、そういうことがあるのではないかとと思うのですが、その点 2 点、伺えますでしょうか。

【回答】 まず一つ、東京都のほうで、なかなか前向きではないというお話を申し上げました。東京都の少し以前のお話になりますが、東京都の職員の方から伺いますと、要するに特別区が自分でやるというふうに言ったことであるということなので、それは、やはり自分の財源、責任の範囲でやるべきではないかと。したがって、施設や、人材や、財源なども移転は考えないというようなことをおっしゃっている方がいました。そういったこともありまして、なかなか、先ほど言ったように法改正が手挙げ方式だったこともあわせて、まだ、3区はやるようになったけれども、それ以外の区がどうなるかもまだわからないので、では、基準財政需要額に含めるかどうかについても、まだ定かではありませんねというようなことで、去年は発言をしていたところでございます。ただ、先ほど言いましたように、本音がどこにあるのかというのは、ちょっと私のほうでは、はかりかねているというところであります。

それから、もう一つ、つくる区つからない区があるということに伴って、どういうことがあるかというようなことでございますけれども、練馬区さんの場合は、みずから児童相談所をつくるのではなくて、これまで東京都が児童相談所を設置・運営し、区のほうは、子ども家庭支援センターを管理して運営していくことによって、その関係性をうまくやるのが解決につながるのではないかとといった考え方のもとにやられているというふうにお聞きしております。

ただ、そのつからない区として、デメリットがあるのではないかとというようなお話だったのですが、逆に、そういったことがあってはならないと。それは逆に、行政の都合で子供たちの幸せや命に影響が及ぶことがあってはならないというふうに私どもは考えてございますので、もちろん複雑な調整が必要なことはございますけれども、そうしたことを前提に調整して、子供たちの幸せのためには、情報共有をしたり、調整をしたりということでカバーしていきたいというふうに考えてございます。

【質問者】 まず、児童相談所について、財源のことについてお聞きしたいのですが、昨年、東京都のほうは、やはり、前向きではないというお話も先ほどありましたけれども、今後、秋の都区財調協議の中で、できればその設置に関しては特別交付金、それから運営費に関しては普通交付金で算定してもらえようということとは話し合っていくというふうに思うのですが、目標としては、約1%の配分割合の変更というものを最終的には目標にしているかなというふうに思います。

そちらについて、もちろん必ず秋の都区財調協議で勝ち取ってこななければならないというふうに思うのですが、それについて、最終的にはもちろんそう、1%まで来たいと思うのですが

も、来年の4月に設置するところの運営費というところを段階的にやはり、協議をしていくという形を目標にしていらっしゃるというふうに考えていらっしゃるのかなと思うのですが、そういうふうに考えてよろしいのかということと、それから、仮にですけども、あつてはいけないことですが、もしその財調協議がうまくいかなかったときに、この特別区の講演会のほうで、前に、児童福祉法の改正について厚労省の方をお呼びした、そういう講演会をやったと思うのですが、そのときにも私が質問させていただいたのですが、仮にそういうことがあった場合に、地方交付税相当額を何らかの国庫補助を受けることはできないのかという話をしたときに、厚労省の方が、そんなに後ろ向きではないような発言をされたかなというふうに思うのですが、そういった方法で財源を調達するということは考えられるのかということ。

それから、先ほど近接している東京都が運営している児童相談所というのは、特別区が児相を設置した後に整理をしていくというお話でしたけれども、やはり、なるべく早く整理していただいて、人材なり財源なりというものを移譲してもらいたいというふうに思うのですが、それについての見直しだったりとか調整というものを、今後どのように行っていくというところまでは考えていないのかもしれないですけども、見直しについて伺いたいというふうに思います。

それからまた、練馬区さんの話、先ほどおっしゃっていましたが、保険料についても、やはり3区が独自保険料を設定しているということで、今後、都区協議の中で特別区長会が本当に一枚岩で、東京都と対峙していくことができるのか、その見直しについて伺いたいと思います。

それから、資料の中にあつて大変興味深いと思ったのですが、都構想について少しだけ伺いたいというふうに思います。以前、この特別区の講演会の中で大森先生においでいただいたときに、この東京特別区が自治権拡充のための長い闘いを経て、この特別区制度を勝ち取ってきたというその歴史を考えたときに、都構想というのは、やはりその考えに逆行していて許しがたいというような、大変情熱的なご講演だったというふうに覚えております。

そういったことを考えたときに、本当に大阪府が、市が財調制度を新たに創設すること、それから、その地方交付税との関係もありながら、そういったところを特別区として、そういうことができると考えているのか、また、そういった都構想がもし実現したときに、そういう都区とのあり方に何か影響というものが、やはり、特別区がより自治権を拡充していこうというふうに、これからも都区協議を行っていく中で、悪い影響というのがないのかというのをすごく、今回、参議院選挙で東京選挙区から維新の候補も当選していますし、そういうところも心配に思っているのですが、どのようにお考えか伺いたいと思います。

【回答】 まず、財調協議の関係でございます。基準財政需要額に算定することについては、これ

は法解釈上で言えば法定の事務になりますので、これを算定すること自体は全く議論の余地はないと思っています。それが原則でございます。

また、財源をどういうふうに確保していくとかということですがけれども、私どもは、協議の中で、それぞれ少しずつ設置が進んでいく中で、その規模に応じて財源を確保すべきであるという言い方をしております。ですから、私どもは、仮に、先ほど先生が言われたように1%という目標があったとしても、逆に言えば0.3でも0.2でもいいので、反映すべきというふうに申し上げていきたいというふうに思っています。東京都がどのように応じてくるかというのは、ちょっとわかりかねますけれども、私どもとしては、その規模に応じてきちんと反映してくださいねというふうに言っております。

また、地方交付税やそれに見合ったような補助金ということでございますけれども、この補助金を厚生労働省からなかなか引き出すことについては、非常に難しいかなというふうに考えてございます。といいますのは、ご案内のとおり、全国の地方交付税では、それぞれの需要額を算定し、また収入額をはかり算定しておりますけれども、東京の場合は、今日の新聞に載っていましたが、また財源超過として不交付団体になってございます。これは制度発足以来ずっと続いている状況でございますけれども、そうした中では、東京の中で調整してくださいというふうに言われるのが基本の形かと思われまます。したがって、東京における財源保障の仕組みを担っているのが都区財政調整ですので、その協議の中で解決を図っていくというのが基本の筋かと思っております。

ただ、厚生労働省も、いろいろ人材の確保を支援するような補助金も考えているというようなこともございますので、必ずしも全く出ないということではないかとは思いますが、今後、やはり主要な課題としては財調協議の中でやっていくということになるかと思っております。

あと、もう一つは、区長会として一枚岩になれるのかどうかということだったかと思っておりますけれども、設置するかしないかということについては、意見は確かに、今のところでは分かれているような状況ではございますけれども、ただ、そのやり方が異なるだけでありまして、子供たちの権利が守られ、命が守られるという目標については、これはもう23区はもちろん一枚岩ですし、それについては東京都も否定することではございませんので、私どもとしては、そうした究極の目的のもとに、どういうことができるかというのを考えていきたいと。そのために今回、東京都のほうでも設けられた協議、検討組織が活かされていくのではないかとこのように考えているところでございます。

それからもう一つ、都構想のお話でございます。都構想について、大阪のご議論についてそれを評価するというふうには、ちょっと私の立場からは難しいかと思っておりますけれども、都構想の中で議

論されている内容は、やはり東京の特別区の現状を参考にして、構想が組み立てられているということがございます。

例えば財源配分については、大阪都構想の中では、きちんと双方の事務の需要に応じて財源配分は決めますというようなことが言われております。東京都の場合は、今、東京都側の需要の規模が示されないということがございまして、そういう意味では大阪都のほうは、そうした反省をきちんと踏まえたような形になっているというふうに思っているところであります。

ですから、私どもとしては、大阪でそうした取組みが行われていることを踏まえて、もし同じ都、同じ区ということになれば、大阪でできていることを東京でもきちんとできるようにすべきだということにもなりますし、そうした議論のきっかけにもできるかなというふうに思っております。直接的にどういう影響があるかというのは、ちょっと、なかなか今時点ではかりかねるところがございますので、回答としてはこのくらいでとどめさせていただければと思います。

