

特別区の現状と課題

—令和元年度第1回特別区議会議員講演会—

R1.7.24 特別区長会事務局次長 入澤

■ 特別区制度の現状と課題

◆ 特別区はどう見られているか

- 普通の市に比べ権限が制約されている
- 財政面で都に依存している
- 住民の自治意識が薄い
- 区や区議会に無駄が多い

◆ 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。

▼H24.2 児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会設置。検討開始。

▼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。

▽H30.11 政令による設置市指定に向けた国との協議を開始。（32.4 設置区）

▽H31.2 移管に係る課題（530項目）の検討結果とりまとめ

▽H31.4 「児童相談所設置市」政令指定要請

▽H31.5 都と区市町村合同で児童相談体制の検討を開始（東京都児童相談体制等検討会）

(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スビリティの向上」＝行き来が容易
「支援の直接的管理と提供」＝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) 設置にかかる課題と対応

- 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、精神科医等の配置、派遣、研修、交流等）
⇒ 児童相談所での職務経験がある者の採用制度、法定研修を含めた研修体系構築等
- ② 施設の確保（用地、建物の確保、財産の移譲）
⇒ 各区で用地取得や周辺住民説明会の実施
- ③ 社会的養護（里親、施設養護等）の体制整備
⇒ 関係団体との協議等の実施
- 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
⇒ 広域調整に係る検討会において協議
- ⑤ 財源の確保（財調算定、都区間配分など）
⇒ 都区財政調整協議会で協議。

(4) 最近の動き

① 国の動き

◎「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」 (R1. 6. 19 成立、R2. 4. 1 施行) (主な項目)

○児童の権利擁護

- ① 親権者は、児童のしつけに際して体罰を加えてはならない。
② 民法上の懲戒権の在り方、施行後2年を目途に検討し、必要な措置を講じる。
③ 児童の意見表明権を保障する仕組み等、児童権利擁護のあり方、施行後2年を目途に検討し、必要な措置を講じる。

○児童相談所の体制強化

- ・一時保護等介入的対応と保護者支援を行う職員を分ける措置。
- ・弁護士、医師、保健師の配置。福祉司任用要件見直し、心理司配置基準法定化
- ・児童福祉の専門知識・技術を必要とする支援を行う者の資格の在り方等資質の向上策、施行後1年を目途に検討し、必要な措置を講じる。

- 児童相談所の設置促進
 - ・児童相談所の管轄区域は、政令で定める基準を参考に都道府県が定める。
 - ・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
- 関係機関間の連携強化
 - ・学校・教育委員会・児童福祉施設等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。
 - ・婦人相談所・配偶者暴力相談支援センターとの連携
- 検討規定等
 - ① 一時保護その他の措置に係る手続きの在り方、施行後1年を目途に検討し、必要な措置を講じる。
 - ② 児童虐待の防止等に関する施策の在り方、施行後5年を目途に検討し、必要な措置を講じる。
 - ③ 通報の対象となるDVの拡大（形態、被害者）、加害者の更正のための指導等の在り方、公布後3年目途に検討し、必要な措置を講じる。
- ◎「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」の設置

② 都の動き

- 児童相談所の体制強化
- LINE相談の実施
- 警視庁との情報共有範囲の拡大
- 安全確認行動指針の策定
- 区市町村の子ども家庭支援センターへの支援の充実
- 母子保健施策及び社会的養護施策の充実
- 全庁一丸となった虐待防止対策の推進
- 「東京都子どもへの虐待防止等に関する条例」（31年3月29日公布）
- 「東京都児童相談体制等検討会」設置し、検討を開始。

◆ 不合理な税制改正等への対応（影響額は消費税率10%化以降平年度見込）

- (1) **地方消費税** ⇒ 清算基準の見直し（減収額約681億円（軽減税率分含む））
 - 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1295億円（法人事業税交付金差引））
 - 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321億円（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 地方税財源の不足が元々の問題

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) 31年税制改正

法人事業税額の一部を分離し、特別法人事業税とするとともに、特別法人事業譲与税として人口を譲与基準（不交付団体に対する譲与制限あり）として譲与する。また、合わせて法人事業税の一部を区市町村に対して交付する法人事業税交付金も創設。（特別区の場合、都区財調の財源となる）。

(6) 影響見込み額（消費税5%段階からの影響）

地方消費税の増額（5～10%）約 1652 億 - 減収 2297 億 = 645 億円の赤字

⇒ 区民は消費税の増税分の負担を強いられながら、本来の目的である社会保障充実の恩恵を受けられないだけでなく、従前の区民サービスの低下を甘受しなければならない恐れがあることとなる。

◆ 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（新統一保険料方式）による運用1年目

「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に移行する。

*なお、3区は独自の保険料率を設定している。

【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、激変緩和措置が講じられる期間を目途に、平成29年度の法

定外繰入金額をスタートとして平成 35 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 8 年、熊本地震から 3 年、昨年は 7 月豪雨、北海道胆振東部地震。
- 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。(延べ人数＝東日本 7030 名、熊本 421 名、7 月豪雨 111 名、胆振地震 28 名(北海道町村会との連携協定を踏まえた取組))
- 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 31 年度 221 名)
- 聖火リレー、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
- ごみ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。

◆ **受動喫煙防止対策**

- 「東京都受動喫煙防止条例」(2018.7 公布)
- 2019 年 1 月 1 日に一部施行(都、都民、保護者の責務等)。
- 9 月のラグビー W 杯開幕前までに段階的施行(学校や行政機関での取組み、店頭表示ステッカーの義務化等)。
- 2020 年 4 月 1 日罰則適用も含め全面施行。
- 事務処理特例制度により、事務の一部を区が行うこととなる。

◆ **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、非常電源の確保等
- 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 2025 年をピーク（1408 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
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）

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	1,650

- 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）、生産者年齢人口 4 割減少
- 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中で、東京 2 3 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。
（全国各地域があって東京が成り立っている。）
- 「まち・ひと・しごと創生総合戦略 2018 改訂版」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、2 3 区全体と都道府県市長会・町村会の連携が実現
8 地域 1 1 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 984（全市町村の 57%、平成 27 年度 660）
各区交流 694、全国連携 HP 会員 261、広域連携協定締結（8 地域 11 団体）321

◆ 羽田空港機能強化

- 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。来春には、新飛行経路の運用開始の見込み。
- 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、落下物対策など、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。