

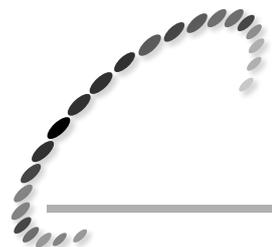
特別区議会議員講演会(平成29年度第2回)

特別区の現状と課題 講演録

講師：特別区長会事務局次長
入澤 幸

日 時 平成29年8月23日(水)
場 所 東京区政会館20階会議室

公益財団法人 特別区協議会



目 次

	頁
講 演 録	1
質 疑 応 答 等	28

この講演録は、平成29年8月23日に行われた講演の内容を集録したものです。

はじめに

皆さん、こんにちは。区長会事務局次長を務めさせていただいております、入澤と申します。本日はよろしくお願いいたします。

私は長い間、区長会事務局で仕事をさせていただいてございまして、その経験を踏まえて、特別区の現状と課題について、お話をさせていただければと思います。例年、話したいことがたくさんあって、ついついしゃべり過ぎてしまう傾向がございますが、できるだけ時間内におさめるように頑張っただけでまいりたいと思います。また、例年、私の話よりも今、司会から紹介していただいた資料、こちらのほうが大変好評でございます。私の話は置いておいても、こちらは非常に価値のあるものでございます。私どもの職員が苦勞してつくってまとめた資料でございますので、ぜひとも、これをご活用いただければと思います。本日は、ついでにせっかく来ていただきましたので、私の話もお聞きいただければということでございます。

よろしくお願いいたします。

本日は、まず、レジュメに従いまして、特別区の制度の現状と課題について、お話をさせていただきます。その次に、行政の現状と課題ということで、まず、児童相談所の移管について、それから、次に、国民健康保険制度改革について、そして、さらに時間が残っているようでしたら、その他の課題についてもお話し申し上げたいと思っています。

特別区制度について

まず、特別区の制度でございますけれども、実は、昨年度と同じテーマではございます。ですが、周辺環境、特に東京都との関係では、やはり小池都政が1年経過いたしまして、また、それがいよいよ本格化すると。そうした中で、都議会の構成もこの間変わってございます。時としては、大変大きなターニングポイントを迎えているのではないかなというふうに思っております。私どもとしては、都区関係を再整備・再構築するチャンスとも考えてございますので、一緒に復習させていただければと思います。

歴代の都知事ですけれども、対外的に見ばえのする施策に重点を置きがちでございまして、区市町村行政については、余り関心がないというような方が続いた感がございます。小池知事の本当のところをまだ私のほうでは存じ上げませんが、比較的、区市町村を意識し、配慮されているというイメージがあるかと思います。ただ、豊洲の問題ですとかオリンピックの問題がクローズアップされておまして、目に見える形での区市町村との協力・協働のようなものが見えていないというのが正直なところかと思っております。

それでも、東京都の行政組織は優秀でございますので、歴代の知事のもとでも、それなりに区市町村行政との折り合いをつけて運営されてきました。しかしながら、こうした経緯を持っているわけなんですけれども、ここ数年は、地方分権改革が一段落し、また、都と区が制度上の問題で角を突き合わせるような課題、これから出てくる児童相談所などは、角を突き合わせるような課題なんですけれども、そのような場面が少なかったために、また、目の前の課題の対応に追われているために、都区制度が真剣に取り上げられることが少なくなっております。

一方で、少子高齢化に伴いまして、社会保障施策の持続可能性が問われて久しいところでございます。来るべき人口減少、超高齢化社会への対応は既に待ったなしということは、もう既に皆様もご案内かと思えます。こうした喫緊の課題に直面する場面で、都と区の財源配分、また、役割分担が未整理のままというのは決して良い状態ではないというふうに考えてございます。これから申し上げますように、実は、都と区のこの財源配分、役割分担の整理というのは、きちんとお互いが納得いく形での整理はできていないということでございます。先ほども言いましたように、大きな課題が待っておりますので、都と区が力を合わせて乗り越えていくためには、早く決着をつけて、本当の意味での都区協働の施策を進めていければというふうに考えているところでございます。

特別区制度の特徴

それでは、早速、特区制度の現状をご確認いただきたいと思います。

まず、現行制度について、ご確認いただきたいと思います。「特別区制度をめぐる課題」（参考資料）の10ページをごらんいただきたいと思います。この図も既に見飽きたという先生方もいらっしゃるかと思いますけれども、おつき合いいただければと思います。

上の段の表をごらんいただきたいと思います。特区制度の概要を記載させていただいております。特に二つ目の丸がこの特区制度の肝でございます。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するという制度であります。具体的には、一つ目の特例として、複数の基礎自治体と広域自治体で特別な役割分担をしているということでもあります。これは一般の府県と違うということでもあります。

図の中ほどの黄色い帯で示しているところ、市町村事務と書いてございますけれども、この一般的に市町村が担う事務の一部、一体的、統一的に処理すべき事務、ここで書いてございます消防や上下水道の事務などを都に行わせるというのが特区制度の特徴となっております。それに合わせまして、その下、少しピンクのところを書いてございますけれども、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税という三つの市町村税を都区共通財源として、一旦都に留保して、都区財政調整制

度という制度を使って、この財源を分け合っているというのが大きな特徴でございます。

現在、都と区でこの共有財源の配分割合を定めて分け合っているんですけども、現在の割合は、東京都が 45%、特別区が 55%となっているのは、ご案内のとおりです。この 45%と都市計画税、事業所税を加えたものを財源として、東京都は、都が行う大都市事務として、消防、上下水道の事務を行っているということでございます。一方、残り 55%と区自らが徴収している区税等を合わせたもので、区の事務を行っているということでございます。

また、右肩のところの三つ目の丸に書いてございますけれども、この制度の特徴のもう一つでございます。こうした特別な役割分担、財源配分については、法定の原則が定められているんですけども、実際の運用については、都区の協議で調整できる仕組みとなっているというものです。すなわち、地域の自治に委ねられているということでございまして、その意味では、都と区は地域の実情を踏まえて、常にその役割分担、財源配分を見直す不断の努力が求められているということにほかならないわけでございます。

人口減少社会における課題

先ほど申し上げました人口減少社会が目前に迫っているという状況、85 ページをごらんいただきたいと思えます。少し資料をあちこちめくらせていただきますので、おつき合いいただければと思います。

こちらは、東京の自治のあり方研究会で分析した資料の一つでございまして、東京の人口の推移でございます。2020 年のところで 1,335 万人というピークを迎えまして、それ以降は下降の一途というような見込みがされております。問題が深刻なのは、同時に、生産年齢人口の減少があります。2050 年の予測では、現在比で 4 割超の減と、それから、また、75 歳以上の人口が急増するというので、これも 2050 年で倍増が見込まれているところであります。

こうしたことに対応して、いずれ大きな対策を打つ必要があるというふうに考えておりますけれども、この対策のためには、やはり先ほどの都区の役割分担を含め、都と区で力を合わせる必要があります。そうしなければ、持続可能な社会となり得ないということが予測されるからでございます。

都区制度改革の経緯

現行制度に話を戻させていただきますが、こうした現行制度、決して簡単に得られたものではございません。恐れ入ります、4 ページをお開きいただければと思います。ご案内のとおり、地方自

治法は、昭和 22 年に施行されてございますけれども、そのときに特別区は存在したわけでございます。都区の 2 層制がこのときにあつて、特別区は基礎自治体として位置づけられておりました。ただ、実質的な権限はなかったところでございます。

しかしながら、昭和 27 年には、都の内部団体に改められております。これは改革の背景というところがございますけれども、ご案内のとおり、第二次世界大戦の戦災復興を自治の存在が阻害しているというような見方がありまして、東京都が強力なリーダーシップをとって、戦災復興をするんだということでもございました。そのために、昭和 27 年から、実は平成 10 年の法改正まで、施行時点でいえば、平成 12 年の以前までは、内部団体だったということもございます。

昭和 50 年には、区長公選も復活しておりますし、それまで特別区議会はこの間もずっと生き続けております。にもかかわらず、内部団体とされていたということ、これは非常に大きな問題であったということでもございまして、このために、特別区長会、特別議長会を中心に半世紀にわたり、自治権拡充運動があったということもございます。

平成 12 年都区制度改革について

いよいよ平成 12 年改革では、内部団体を脱したわけですがけれども、どのような改革であったかをご確認いただきたいと思ひます。14 ページをごらんいただきたいと思ひます。

12 年の都区制度改革では、大きく分けて 3 点の改革が行われてございます。まずは、都区の法的位置づけが確立したということでもございます。区は明確に基礎的な地方公共団体になりましたし、一方で、東京都のほうは、広域の地方公共団体として明確になったということでもございます。

次に、財政自主権が強化されております。税源の移譲が行われたこと、また、都区財政調整制度が地方交付税と同様に財源保障制度として、法律上明確に位置づけられたことでもございます。

3 点目に、都区の役割分担の見直しが行われております。清掃事業をはじめとする身近な事務の移管が行われ、また、役割分担の原則が法律上明確になっております。この原則の趣旨は、当時の国会答弁でご確認いただけます。

右のページの 15 ページをごらんいただきたいと思ひます。都区の役割分担の原則というふうにして書いてあるところですがけれども、その②のところをごらんいただきたいと思ひます。都の「市町村事務」は限定されるというふうにして書いてあります。読み上げさせていただきますと、「都と特別区の役割分担、特に、都道府県としての都ではなく、市町村が処理する事務のうち都はどの部分を担うのか、こういうことにつきましては、今度の改正におきまして都と特別区の役割分担の原則を定めております。特別区の存する区域における行政の一体性、統一性の観点から、要するに、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」ということとございまして、いわゆる基礎自治体優先の原則がここで明確に国会の答弁でもあらわれているということとございます。

先ほど申し上げましたように、3点の改革、いずれも法律上、明確になったというふうに申し上げました。先ほど申し上げましたように、12年改革以前は、区長が公選で選ばれ、区議会が一般の市と同様にある団体でありながら、内部団体であった。また、都区財政調整制度については、政令で定められておりましたけれども、いわば政令で定めているということは、時の政府の判断いかんによって、これがいかような見直しもできるというような制度上の不安定な状態をあらわしております。ですから、事務配分についても同様に不安定な制度であったということとございます。

また、この改革の恩恵といいますか、効果は同時期に法が制定されました地方分権改革、この分権改革による効果もその適用が受けられることになったということとございまして、この改革により得られた大きな効果の一つというふうに言えるかと思えます。

未完の都区制度改革

しかしながら、今、見ていただきました12年の都区制度改革は、実は、完成されておられません。この14ページの下段の表をごらんいただきたいと思えます。

まず、下のほうの財源配分の原則のほうを見ていただきたいと思えますけれども、ここの三つ目の丸です。配分割合については、都と特別区の市町村事務の分担に応じて定めるというふうになっております。当然のことながら、これはもう当たり前のことですね。事務に従って分けるということです。しかしながら、12年改革のときの整理は、それまでの区の割合に移管事務分の8%、清掃事務等の移管分の8%が上乘せされただけでございます。それが実際の12年改革のときの整理でございました。それ以前までの区44%、都56%というものが都と区の役割分担に沿ったものなのかどうか、実は双方納得のいく形で整理をしたことは一度もないのです。

この点について、88ページをごらんいただきたいと思えます。ここでごらんいただきたいのは、この財源配分の協議について、都とこれまで過去3回協議を行ってございます。1回目は、昭和54年です。区長の公選が復活した50年から少したった後にこの協議をしたということとございます。それから、平成10年、これは平成12年改革に向けてやったものでございます。また、平成15年、このときもこの協議を行ったわけですがけれども、お互いの決算を分析して、実際の役割分担に合った財源配分をしようということと協議したんですけれども、いずれもそれぞれの主張に大

きな隔たりがあって、決着を見なかったということでございます。

実に、改革前の割合の 44% というものが、ここの表でもごらんいただけますように、昭和 50 年から 25 年もの間、一度も変更がされなかったということです。この間、世の中の情勢も自治体の事務も大きく変わっているにもかかわらず、変更されなかった。昭和 50 年、実は山陽新幹線が開通した年ですけれども、そこから変わっていない、とんでもないお話だと思います。

それが問題にならなかったのは、訳があります。高度成長時代が続いたということでございます。89 ページをごらんいただきたいと思います。この細かい表ですけれども、上の表にございますように、昭和 50 年からあらわしてございますけれども、実に平成 3 年まで、バブルが崩壊するまで税金が右肩上がりでがんがん上がっているのがおわかりいただけます。配分割合が 44% のままでも何とかやっていけたのは、この高度成長期時代の税金が支えてくれたということでございます。しかしながら、それ以降の経緯は、皆さんもご存じだと思いますが、バブルが崩壊し、また、リーマンショックが来て、といったようなさまざまな課題があって、大きな上下動を繰り返すというようなことでございます。

ですから、やはり世の中の情勢を踏まえて、配分割合を変えていかなければ、実際の課題に対応できないということが言えるかと思えます。

主要 5 課題の整理について

実は、この都区の財源配分を含めた積み残しの課題は、平成 12 年 2 月、ちょうどこの改革が施行される前、直前の都区協議会で、当時の石原都知事とともにまだ積み残しの課題がありますねということをお互い課題として認識した場面がございます。恐れ入ります。28 ページをごらんいただきたいと思えます。

このときに石原都知事と区長会長、当時は大田区の西野区長さんでございましたけれども、都と区が確認したものが、この 28 ページの中ほどの四角の中にある主要 5 課題でございます。特にごらんいただきたいのは、この真ん中のところの③のところ。「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等をふまえたものであり、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」というふうになっております。また、①番のところをみていただきますと、「今回、財源配分に反映させない清掃関連経費」と、それから②のところの「小中学校の改築需要急増の対応」について、また、④のところの「都市計画交付金」について、いずれも未解決だということを都と区で確認したものでございます。

この協議はその後行われたのですが、いつものように難航いたしまして、ようやく平成 18 年 2

月に主要5課題としては一定の整理をしたところでございます。ただ、このときの整理も全てもちろん尽くされてございませんで、いまだに未解決です。その18年2月のときの整理は30ページに記載してございます。

特に上のほうの表を見ていただきますと、こちらが東京都が市町村財源を充当して行う事務、先ほど原則を確認していただきました限定的に行う市の事務の分析ですけれども、都と区の見解にそれぞれ実に5,000億円の乖離を生じたということでございます。都案は1兆を超えるような数字を出してきたということでございます。

このため、下段の表のように、都区の役割分担を踏まえた財源配分は決着がつかなかったわけでありまして、平成12年の改革時に整理できなかった清掃事業の経費も小中学校の改築経費も、過去の精算分を整理しただけでございます。また、都市計画交付金のことについても、対象事業を一つ加えただけでございまして、額は一切いじらなかつたというのが当時の整理でございます。

この後、平成19年の税制改正を踏まえた配分割合の変更を行ってございますけれども、これは都区制度改革に伴うものではなくて、19年の税制改正、いわゆる三位一体改革の影響を踏まえた割合の変更でございまして、やはり財源配分の根本的な解決はなかつたということでございます。

都区のあり方検討委員会の設置

この30ページの下段の表の上のところにありますように、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解決しようというふうに、都側から提案がございました。いわば、苦し紛れの提案だとは思いますが、その結果、設置されたのが、右肩のピンクのところにありますように、都区のあり方検討委員会というものでございます。

31ページの上段の表をごらんいただきますと、一番上に都区のあり方検討委員会、目的やどういふ検討をするかというのが書いてございますが、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、その結果に従い、整理を図るという目的を掲げたところでございます。平成19年度からこの検討がスタートしたのですけれども、なかなかこれも難航をきわめました。

下段のところにありますように、まず、この検討委員会で検討する三点の大きな課題があります。①のところにありますように、都区の事務配分について検討するというにしました。これについては、33ページの上段の表をごらんいただきたいと思っております。

まずは、東京都が行っている事務を今の段階でどちらが役割分担を担うべきかというのを整理す

るために、対象事業 444 事業を都区で協議して分析したということでございます。この表にある下のところにあります黄色いところ、53 事業とありますけれども、ここは区へ移管する方向で検討する事務というふうに都と区で合意いたしました。したがって、この合意をしたので、特別区としては、移管の具体化について検討を行いましょうというふうに提案したところでございます。

しかしながら、東京都は、この分類は人口 50 万人の区を前提にした検討の結果であるので、この事務移管を具体化するためには、区域の再編とセットでなければ、具体化の協議に入れないというふうに東京都は主張してきたところであります。区のほうは、この区域の再編については、当然のことですけれども、各区が主体的に判断すべきものであって、こういうところで協議するものではないというふうに申し上げました。したがって、その 53 事業の具体化の議論、事務配分の議論の前提とはならないというふうに主張したところでございます。結果、議論がかみ合わず、ここから以降、協議が保留状態になっております。

東京の自治のあり方研究会の設置

都区のあり方検討委員会が、保留状態になってしまった中で、東京都から新たな提案がありました。特別区の区域の議論をする前に将来の都制度や東京の自治のあり方の議論が必要だということで、学識経験者を交えた東京の自治のあり方研究会を設置して、その結果を踏まえて議論することを提案してまいりました。この研究会は、平成 21 年 11 月に設置され、以降 5 年間検討を行ったところです。27 年 3 月に報告書が発表されましたけれども、この中身を見ましても、特別区の区域の再編については、直ちに検討をすべきといったような内容ではなかったことから、区長会としては改めてももとの主張である事務の移管や事務分担に見合った財源を求めるということを確認するとともに、先ほど申し上げました保留状態になった都区のあり方検討委員会の再開について申し入れを行ったところであります。

ですが、先ほど申し上げましたように、都区の協議はここでとまっております。平成 23 年のころからこの状態ということでございます。

児童相談所の移管の検討について

先ほどの都の事務の分類の中で、区に移管する方向で検討する事務を 53 事業整理したことをご覧いただきました。この 53 事業の一つには、児童相談所の事務がございました。実は、この協議をしている同時期に、江戸川区で悲しい事件が起きました。特別区としては、喫緊の課題であるとして、都区のあり方検討とは切り離して、ただちに児童相談所の移管について検討を行うことを区側から提案しました。都もこれに応じ協議することとなったところでもあります。

現行制度の現状と課題

現行の制度の現状と課題は、ざっと申し上げまして以上でございます。これまでの経緯については、25 ページに、都区制度改革以降の経過が記載してございます。今、幾つか同じような名前の会議体があって、お聞き苦しかったかと思えますけれども、それについては、この表でご確認いただければと思います。

この前半のところでお話ししたかったことは、平成 12 年の都区制度改革で、法律上明確に原則が確立されたにもかかわらず、それが必ずしも実現されていない状況にあるということ、また、今後、多くの課題を乗り越えていくためにも、できるだけこれを早く解決する必要があるということをご認識いただければと思います。

児童相談所の移管をめぐる経緯

それでは、続きまして、児童相談所の移管に向けた現在の状況について、お話を移したいと思います。この児童相談所の移管のお話については、「児童相談所移管の具体的課題」（参考資料）もあわせてごらんいただきたいと思います。

まず、先ほどの話の続きのような内容になりますけれども、これまでの経緯をご確認いただきたいと思います。参考資料の 1 ページをごらんいただきたいと思います。

児童相談所の移管につきましては、昭和 61 年のとき、これもちょっとかなりさかのぼった話になりますが、平成 12 年改革のもととなりました都区の合意が昭和 61 年にあったんですけれども、その時点でも、児相は移管が合意された経緯がございました。その後、地方制度調査会でも、この内容については追認されたところなんですけれども、当時の自治省が政令指定都市の事務は移管できないという判断が示されまして、改革の対象から外れた経緯がございました。ただ、このときの都区合意では、住民に身近な事務として、都区双方が移管すべきものとして認識を一致させていたということがございます。

その後、先ほど説明申し上げました都区のあり方検討委員会の議論の中で、平成 20 年 6 月のところがございますが、区へ移管する方向で検討することで、都と区が一致してございます。先ほど申し上げましたように、この時期に江戸川区のほうで区の小学校や区の子ども家庭支援センターで危機につながるようなサインを察知しながらも、児童相談所との連携がうまくいかずに、そのはざまに落ち込んだ形で、幼い命を救うことができなかったという事件が発生しました。こうしたことも踏まえまして、この 53 事業のうち、特にこの児童相談所の事務については、先行して議論を進めることを区から申し入れたところでございます。東京都のほうも、これについては都区のあり方検討委員会とは切り離して協議するということについて応じていただきまして、平成 24 年からこの協議が始まったところでございます。ただ、東京都側は移管を前提とする協議ならば、テーブルには着かないといったような発言をしまして、この発言に象徴されるように、前向きな話し合いに応じないという期間が長く続いたところであります。

その中で、平成 25 年 3 月 12 日に、地方分権の対象として、平成 25 年 6 月 25 日には、第 30 次地方制度調査会の答申の中で、移管の道すじが示されました。「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」という見解が示されたのです。どういうことかといいますと、都が主張する区域の再編にこだわらず、移譲を検討すべきというふうに、30 次の地方制度調査会は考え方を示したということでございます。

しかしながら、こうしたことで少しずつ周辺のほうが動きを見せてきたんですけれども、相変わらず都は協議の中で積極的な姿勢を見せませんでした。協議の中で都は、具体的なものがなければ協議できないという主張を行ったので、区はそれに応える形で移管モデルを作ったところでございます。そのときにも都は、移管することが現行と比べて最善の方法であるか判断できない、今、行うべきは現行体制を強化することだとして、真っ向からこの移管モデルを否定するような考え方も示したところであります。それが 26 年 5 月 28 日のところの欄にございます。

その後、先ほども申し上げました地方分権のチャンネルでは、27 年 1 月 30 日のところ、閣議決定で特別区への移譲については、都と区の協議状況を踏まえつつ、その協議が調った場合には、その結果に基づいて必要な措置を講じるというような考えが改めて示されました。なかなか落ちが明かないというような状況が続いたところでございます。

こうした中、全く別の動きが出てまいりました。28 年 3 月 10 日のところがございます。厚生労働省が虐待件数が激増している現状を打開するために、対策を検討する学識経験者による専門委員会を設置して、検討が始められました。この中で、特別区も児童相談所を設置できるようにすべき

だというような考え方が示されたところであります。こうした考えに基づく児童福祉法の改正がその後検討されまして、28年5月27日に改正法が成立したところでございます。

この流れにつきまして、以前、とある東京都関係者の方がおっしゃっていたのは、特別区が政治的圧力を使って、学者を動かして法改正に結びつけたというような邪推をする方がおりました。決して特別な動きをしたわけではございません。厚生労働省の専門委員会は全く純粋に児童虐待問題の解決のために特別区への移管を検討していただいていたということです。いわば大きな山に全く別の方向からトンネルが掘り進められていたということです。トンネルが途中でつながったというような状況であったというふうに理解していただければと思います。

児童相談所の概要と現状

レジュメのほうには「児童相談所とは」ですとか「児童福祉法の改正内容」というふうに書かせていただいておりますが、この点については、議員講演会の今年の第1回に厚生労働省の職員から詳細な説明があったということでございますので、本日は、ごくごく一部だけご確認いただければと思います。

資料の4ページには、児童相談所の概要がございます。ここの5番目の職員のところがございますように、所長、児童福祉司、児童心理司、精神科医等を設置するというところでございます。これは後ほどお話し申し上げますが、現時点での大きな課題の一つというところでございます。その後には、児童相談所の相談件数の推移などを記載してございます。

また、7ページは、児童虐待の相談対応の内訳でございます。相談対応した10万件のうち、一時保護が1万7,801件、施設入所がその後4,570件というようなことで、それぞれ内訳も示してございます。

また、この一時保護というものがどういうものなのかということで、一時保護所の概要が8ページにございます。24時間施設になりますので、これからこの設置も含めて、特別区で準備をしてまいるということでございます。

そのほか、11ページには、児童福祉司の概要。特に児童福祉司については、いろんな本を読まれた先生もいらっしゃると思いますが、なかなか大変な仕事でございます。児童心理司の概要も次の12ページにもつけてございます。また、さらに保健師、それから児童福祉司のスーパーバイザーなどについても書いてございます。また、弁護士も配置すべきだとされてございます。弁護士の現在の活用状況は、15ページにございます。また、一時保護した後の社会的養護ということで、乳児院、児童養護施設などを記載してございます。こうした出口のほうの対策も進めなければなら

ないということでございます。

児童福祉法の改正内容

20 ページをごらんいただきたいと思います。こちらが今回の児童福祉法の改正内容の概要でございます。

今回の改正の肝は、この改正の概要のところにあります1番目の児童福祉法の理念の明確化ということでございます。児童の権利を明確化したということですが、驚くべきことに、「児童は」という主語を用いた権利の条文は今回初めてだということでございます。

それから、3番目のところがございます、児童虐待発生時の迅速・的確な対応の中で、(3)政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとするというふうになってございます。これまで、中核市がこれと同じ条文でうたわれてございました。設置を希望して、都道府県と協議をした後、政令で指定されれば、児童相談所を設置することができるということになっております。

また、今回の法改正の特徴ですけれども、一番下のところに検討規定というものが三つございまして、丸の三つ目、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ということになっております。やはり国としても、近年の児童虐待の現状を見過ごすことができないということございまして、ぜひ、特別区にも設置していただきたいという意向がこの規定にもあらわれているかと思っております。

児童相談所設置にかかる課題

レジュメのほうの5番の設置にかかる課題のほうをご覧いただきたいと思います。

先ほど申し上げました幾つかの専門職をお話し申し上げましたけれども、その人材確保・育成がやはり課題となるというものでございます。スーパーバイザーも含めた児童福祉司、児童心理司、保健師、弁護士、精神科医等の採用が必要であること。もちろん施設の確保のために、土地・建物の確保、それに、先ほど見ていただきました里親でありますとか児童養護施設などの体制の整備、また、広域調整システム等の確立です。施設等の入所調整であるとか一時保護所の相互利用、特に虐待の場合ですと、親が取り返すために、一時保護所に来るといような場面も想定されますので、そうした場合には別の区の一時保護所に預けるといようなことも、出てくるかということで、相互利用も考えますし、また、転居を繰り返すケースもあるということで、その場合の情報のやりとりもしていく必要があるということでございます。もちろん財源の問題も非常に大きなものでございまして、これらの課題を解決して、児童相談所を設置していくということでございます。

特別区が設置する意義

こうお話ししていくと、なかなか課題ばかりが多くて、どうなんだということになってしまうので、あえて順番を変えました。4番目が特別区が設置する意義でございます。

まず、参考資料の45ページをごらんいただきたいと思います。

こちらは、特別区として整理した資料でございまして、現行体制上の課題・問題点などを一番上に掲げております。それを特別区が設置することによるメリットを下の細かくて恐縮ですが、オレンジのところにもまとめております。児童相談体制の充実・強化が図れるということ、また、責任や窓口が明確化するということが、また、一貫した支援体制の構築ができるということ、また、総合的なアプローチの実施ができるということです。さらには、保健所、保育園、学校、障害福祉所管など、あらゆる区民の生活に関係する部署がございますので、そうしたところと幅広く支援体制を組んで、アプローチをしていくということが可能であるということ。それから、地域全体として見守り体制が充実できるというようなことを掲げてございます。

また、国のほうも整理してございまして、48ページをごらんいただきたいと思います。

こちらは、児童相談所を設置する中核市、それから特別区に向けて厚生労働省のほうが出した通知でございますけれども、こちらは、特に設置に向けて進めてくださいというような内容でございます。

次の49ページ、記書きのところでございます。中ほどのところで、今般の改正においては、特別区についてもというふうになったところで、ポチが二つございます。多くの特別区が人口について中核市と同様の規模を有しており、児童と家庭に関する重篤な問題の発生も多いこと、子育て支援から要保護児童施策まで一貫した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ことというような見方がしてございます。やはり一貫した、一元化した体制で臨めるということがメリットであるというふうには、国のほうも考えているということでございます。

レジュメの3ページの(3)に書かせていただきましたが、有識者の意見としても、特別区による設置が期待されています。先日、区長会に明治学院大学の松原学長においでいただき、講演していただいた際に伺った内容をご紹介します。この松原先生は、実は、先ほど法改正に向けた検討をした専門委員会の座長でございまして、非常に理解のある方でございます。

最初のところにありますように、情報の継続性、特に小さいときの健診、それから保育所、児童館の情報が児相でも生かせること。また、小さい地域での支援が可能。例えば、子ども家庭支援センターをサテライト的に設置する場合には、支所単位等できめ細かな支援が行えること。また、顔

が見える支援関係構築が容易であるということ。これは、各分野の職員同士の支援協力関係ができるということであります。これは対応の迅速性向上にもつながると、先生はおっしゃっていました。

また、当然のことながら、通所また訪問というアクセスビリティの向上もある。簡単に言いますと、行き来が容易であるということをごさいますて、相談しようと思っている人が児童相談所はどこにあるんだろうと思ったときに、隣の隣の区にあるということでは、実は、なかなか相談もしがたいということをごさいます。23区には、今、7カ所しか児童相談所がごさいますせん。したがって、今申し上げたようなことが起こり得るということをごさいます。また、一方、相談を受けるだけではなくて、児童福祉司が家庭を訪問するような場合も、もちろん近いほうが良いということをごさいます。

それから、支援の直接的管理と提供が行えるということであります。これまで児相が対策を考えた際に、区市町村に要請また区市町村側が回答という形で、言ってみれば行政上のやりとりの手続を必要としたわけですが、そういうことをやらずに進められると。

それから、最後に、もちろん区の所管の福祉施策・保健施策との連動が図れるということで、生活保護であるとか母子生活支援施設、また障害児支援、保健師との連動なども図って、協働ができるんじゃないかというようなことを指摘いただいております。

私も個人的に子育てに悩んでいる人が相談したいと思ったときに、やはり近くにあるというのは非常に大きなことですし、職員側についてもこれは対応が楽になるということをごさいますて、今、東京都の児童相談所の職員は、本当に汗流して頑張ってくださいいております。本当に大変な仕事をやっていただいているので、それを本当に応援したいという思いがあります。やはり特別区としては、都と児童福祉行政を一緒にやらせていただいて、ともに子供たちの幸せのために力を尽くせば、良いのではないかとこのように考えているところをごさいます。

児童相談所については、以上でございます。これについても、資料を後ほどまたごらんいただければと思います。

国民健康保険制度について

次に、大きな課題であります、国保制度改革について、お話を申し上げたいと思います。レジュメでは、4ページでございます。こちらも参考資料をご用意いたしました。「国保制度改革と特別区への影響」ということで、参考資料をおつけしてございます。

参考資料の3ページ目、参考資料1をご覧くださいながら、お話しさせていただければと思います。

まず、現行制度についてでございます。国保制度は、ご案内のとおり、保険給付費を保険給付費の一定割合を負担する公費、国、都道府県また区市町村から出る公費と保険料で賄う仕組みであります。現行は、ご案内のとおり、区市町村ごとに財政運営を行って、それぞれの地域の所得水準や医療費水準に応じて、保険料が設定されております。したがって、それぞれの所得水準、医療費水準に沿って、その格差が生じてしまうのが現行制度であります。

特別区国民健康保険制度について

特別区の国保ではかつて東京都の調整が行われていた経緯がございます。これは、制度発足が昭和 34 年ということでございますけれども、そのころ、実は、昭和 33 年のころですけれども、国が国民皆保険制度をこの国に導入したいというふうに発想したときでありまして、そのときに、保険者を誰にするかということで議論が行われまして、東京では、特別区にこの保険者を担ってもらいたいというふうに発想したところでもあります。ですが、振り返っていただきますと、昭和 33 年、先ほどの前半のところでお話ししました昭和 27 年の後でありますから、都の内部団体であったころの特別区が保険者となったということでもあります。

したがって、この内部団体の区が保険者だということについては、当時の東京都医師会等で権限も財源も確かではない団体に保険者を任せるのは無理なのではないかというような議論がありまして、その後、協議が行われて、東京都が一つの保険料を設定し、また、各区の財源不足については東京都が財政的補てんするという事でまとめられました。この時の成果が、当時の国民健康保険法の 118 条という条文です。

1 枚おめくりいただきますと、参考資料 2 に若干そのことが書いてございます。今、申し上げましたように、都が調整条例を制定し、特別区が保険者となることについては、バックアップするという体制が整って、それ以降、平成 12 年の都区制度改革まで東京都が保険料を決めて、それぞれの区が保険者として運営を行ってきたということでもあります。したがって、実質的には東京都が一体的に運営を行ってきたということでもあります。その後、特別区の特例をできる限り見直すこととした平成 12 年改革のときに、一般の市町村にない特例規定である国民健康保険法の 118 条が廃止されまして、都の調整が廃止されたということでございます。

統一保険料方式の導入の経緯

ここでどうするかというふうに区としては協議をしたところですが、参考資料 2 (1) の 2 段落目のところ、都の調整条例が廃止され、各区は独立した保険者として自主的・自立的に事業運

営を行うことが可能になった。しかし、従来の経緯を踏まえ、新しい制度へ円滑に移行するために、当面、医療保険制度の抜本的改革による見直しが行われるまでの間、運営上の自主的な調整により、保険料及び保険給付を 23 区統一の水準で事業運営することを申し合わせたということでございます。

こうした自主的な調整は全国にも例がないことでございます。実は、当時から国では保険者の広域化ということの検討が進められておりました。したがって、広域化が図られれば、当然、保険料が統一になっていくということが想定されるために、これまで特別区としては統一で事業運営をしてきたので、引き続きそれまでの間、統一を崩すべきではないというような判断があつて、平成 12 年以降は、自主的に調整をしてきたということでございます。

こうした中で、平成 16 年のころには、保険料を独自に設定したほうが良いという区も出たりしましたがけれども、統一保険料方式を今まで維持してきたところでもあります。

この趣旨については、この 1 ページ目の一番下のところの四角の中、①の「とりわけ」以下の段落に書いてございます。現行の調整条例が設けられている趣旨が、住民の医療を保障する役割を果たすとともに、日常生活に直結し、福祉に欠くことができない重要な機能を営む国保事業の性格上、特別区の区域において各区の保険料率等に格差が生じることは避けるべきであるとするところであり、制度改革によってもその状況は変わらないことを踏まえて、統一にするというふうな判断があつたということでございます。

また、次の②のところにありますように、国保事業が提供する基本サービスは医療給付であり、内容的に地域によって異なるものではなく、しかも、他の一般施策と異なり、給付と負担の公平が要請される保険制度として性格を考慮すべきである、こういったような判断があり、③の下のほうにございます、同一所得、同一世帯の構成であれば、保険料を同一とする調整を行ってきたことを踏まえて、これを覆すような事情の変化もないことから、均衡を崩すことは適当でないと考えられるという判断を平成 12 年のときにして、これまで続けてきたということでございます。

参考資料 3 も同様のことが整理されてございます。

国保制度改革（広域化）について

こういう経緯を特別区はたどってきたわけでございますけれども、参考資料 1 にお戻りいただきたいと思ひます。

今回の国保制度改革がどういったものなのか整理してございます。

広域化のポイントでございます。まず、大きなところで言えば、都道府県が財政運営の責任主体

となるということです。保険給付費は全額都道府県が区市町村に全て過不足なく交付するというところでございます。ただし、その主たる財源は区市町村からの納付金、これによるものだというふうになっております。もちろん公費についても入りますけれども、それ以外の財源については、区市町村からの納付金によるというものでございます。東京都でいえば、東京都全体の医療費を東京都が負担するので、その財源をそれぞれの区市町村がその能力に応じて分担するというところでございます。この納付金はどういうふうに割り当てるかといいますと、年齢調整後の医療費水準、それから所得水準に応じて割り当てられることとなります。

これがちょっとわかりづらいので、参考資料7をごらんいただきたいと思います。

今回の国保制度の保険料及び納付金の決め方が書かれてございます。一番上の横棒が全国総額のものでございます。国普通調整交付金、いわゆる公費を除いたものを50対50で割り振って、いわゆる応益分と応能分に分けたというところでございます。これをそれぞれの県の医療費水準、所得水準によって割り振るというところでございます。医療費水準が全国と全く同じである場合は、C県のように、均等割5,000円、所得割5%ということでありまして。ただし、この医療費水準が同一であっても、所得水準が全国から比べて、0.8倍であるというようなことであると、ここにありますように、同じ保険料率ですけれども、集める保険料が少なくなるということでありまして。一方、比較的所得水準が高いA県については、この点線より右側に保険料がさらに多く集められることとなります。これで全国の医療費の全部収支を合わせるというような考え方でありまして。ただし、下の3番のところにありますように、医療費水準が違う場合には、この棒が太くなったり細くなったりするわけでありまして。A県は医療費水準が全国平均並みでありまして、太さは変わらないんですけれども、B県、医療費水準が高いところは棒が太くなりまして、均等割の額も上がり、所得割の率も高くなるというような計算になります。

これを全国の都道府県レベルで行い、次のページでございまして。今度は、県の中で、各市町村に対して、同じような仕組みを適用するというところでございまして。真ん中のところにB県平均というものがありまして、均等割7,500円、所得割7.5%とあります。これは仮の数字ですけれども、これをX市、Y市、Z市に割り振る場合に、X市については所得水準が高目でありまして、これだけ集められる。Y市は所得水準が低いけれども、これだけ集めて、XとY市でプラスマイナスゼロと。Z市は平均ですので、このまま集められると。これで県内の医療費を賄っていくというところでございまして。

やり方としても一つ、B県の例の下のところですが、医療費水準が異なる場合には、これを医療費水準を反映させることになれば、この均等割の額が変わってくる、また、所得割の率も

変わってくると、こういう調整が行えるということでもあります。

これが今回の制度改正で納付金が割り当てられる仕組みであります。

参考資料1にお戻りいただきますと、この納付金に見合う保険料率をそれぞれ都道府県が設定することになっております。先ほどの棒グラフで見ていただいたその面積を納付金として納めるために必要な保険料率をある意味、標準的に示すということでもあります。これが負担の見える化ということで、今回の制度の肝の一つでありますけれども、ただ、二つ目の矢印にありますように、この保険料の水準を平準化する観点から、医療費水準を反映させないこともできることとなっています。反映させて、医療費をできるだけ低く抑えるためのインセンティブに使うか、それとも反映させないことで保険料を同一にすることもできるということです。大阪府などは、反映させない方向で検討は進められているというふうに聞いております。

こうした対応によって、医療費水準を反映させないこととした場合には、この青の矢印の下にありますように、都道府県内で同一所得、同一世帯構成であれば、同一の保険料とすることが可能だということで、保険料の平準化を図ることが可能な仕組みになっています。

実は、この同一所得、同一世帯構成であればと同一の保険料という考え方は、特別区の統一保険料方式と同じ考え方であります。さらに、この制度改正の一番最後のところ、法定外繰入金の解消というふうになっています。特別区もそうなんですけれども、法定外の繰入金を多額に投入してございます。全国の法定外の繰入金の規模に見合う公費を国が出します、それでもって、法定外の繰入金の計画的な、段階的な解消を進めてほしいというようなことになっております。

今、23区全体で600億ぐらい法定外繰入金を投入しているということでございます。今回の法改正、今、見ていただきましたように、現行制度では、特別区の場合は統一保険料方式を採用しない場合と比べてでありますけれども、保険料は高くなる。また、23区間の保険料水準は、今回の改革後の制度どおりにやってみますと、大阪府のような選択肢をとらなければ、保険料が各区によって差が出てくるということでもあります。これまでの同一保険料を維持するのか、また、それぞれの区で医療費をできるだけ削減する努力をしつつ、それぞれの道で歩いていくのかというようなことを今、まさに23区の中で検討を進めているということでございます。

法定外繰入金の解消が国から求められていること、それから、今回の先ほどの納付金の仕組みなどを踏まえて、検討する必要があるというふうに考えております。区民の生活にそれこそ直結する課題でございますので、慎重な議論が、また検討が必要なのかなというふうに考えてございます。

東日本大震災・熊本地震・九州北部豪雨等への対応

続きまして、その他の課題についても少しお話をさせていただければと思います。レジュメでいうと、5ページになります。まず最初に、東日本大震災、熊本地震、それから九州北部豪雨等への対応ということでございます。

東日本大震災から6年、熊本地震から1年、また、今年に入ってから豪雨が日本列島を襲いまして、非常に大変な被害に遭われた方が多かったということでございます。こうしたことについては、23区としては、23区を挙げて支援するという旨をその都度、区長会で確認しております。特に東日本大震災については、発災当初から物資の支援、また職員派遣を継続してございまして、現在も80名を超える職員の方が東北で活躍しているというような状況でございます。

また、あわせて、全国連携プロジェクトの一環といたしまして、被災地の支援ということで、支援協力金を提供するなど、被災地への支援を行っているということでございます。

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

また、オリンピック・パラリンピック開催都市としての準備・機運醸成ということでございますが、ご案内のとおり、32年のこの時期、暑い時期に行われるわけです。東京の町全体が国際観光地になるということございまして、街にやはり外国から訪れる方が多くなるということございまして、案内表示の工夫であるとかボランティアについても整理が必要となります。報道によりますと、ボランティアをやりたいと思っている方がかなり多いということのようでありますけれども、そういったことを含めて、治安や環境保全などの課題に対応していく必要があるかということでございます。

また、特別区の行政としても、職員派遣、先ほど東日本大震災に対して、熊本に対しても職員派遣を行っておりますけれども、オリンピック・パラリンピックの組織への職員派遣も行っております。29年度、135名ということで、かなりの多くの職員、また、30年度にはさらにふえるというふうに見込まれてございます。こうしたことも含めて、課題として非常に大きいことでございます。

それから、練習会場であるとか、実際に競技が行われるときの輸送問題なども非常に大きな問題であります。清掃工場の稼働についても、選手村の近くの工場については、できれば稼働をとめてもらいたいというような要請も来ているようでございますし、また、収集・運搬のときに、先ほどの輸送関係の車両とバッティングすることはないのかどうか、こういった調整も図っていく必要がありますし、また、大会後のレガシーを見据えた事業ということで、これを一過性の大会であると

ということだけにとどめず、後世に伝えられるようなレガシーをこの際つくって、伝えていくべきではないかというようなことも考えているところでもあります。

首都直下型地震への備え

また、首都直下型地震についても、これもいつ起こってもおかしくないというふうに言われておりますけれども、一番下のところに書いておりますが、特別区は支援能力の高さは十分示してございますが、支援を受ける側、今までの被災地の状況を見ますと、受ける側の体制というのも非常に大変だと。特に熊本のときは、支援物資の車が列をなして、実際に住民の方に届くまでに時間がかかったというようなこともございまして、そうしたことをどうやっていくかという課題もあるかと思えます。

少子高齢化対策

それから、一番下のところに少子高齢化対策ということで、待機児童対策について書かせていただきました。これについては、6ページ、7ページをごらんいただきたいと思います。特別区の状況として、今年の4月1日の状況と27年4月1日の状況を比べたものを表にしてみました。実は、就学前児童人口が1万2,000人ふえている中ですが、特別区の行政としては、この保育サービス利用児童人口2万4,000人ということで、実に行政の努力としてふやしております。待機児童の数だけを見ると、663人、相変わらず解消していないじゃないかというような言われ方をしますが、この間、2万4,000人もの利用人口をふやしているという、この努力は評価されるべきだというふうに考えております。

税源偏在是正議論

また、ここからは、少し税源の話になりますが、税源偏在是正議論というものが相変わらずあります。東京一極集中、これを解消すべきではないかという議論であります。地方税の一部を国税化して再配分するやり方が今とられてございますけれども、地方税の本質に反しているし、分権に逆行するものだというので、反対の趣旨の意見表明をしているところでございます。

ふるさと納税

また、ふるさと納税についても、少し熱がおさまってきつつあるというような新聞報道も今朝ありましたけれども、特別区の減収は28年度130億円、29年度は実に232億円が見込まれ1.8倍に

増えております。昨年度の試算でも、区立保育所 109 所の運営費に相当するぐらいの額が減収となっているということでございまして、今年は、およそその 2 倍。200 所分ぐらいの年間運営費がなくなっているというような計算になります。

こうしたことについては、総務大臣宛てに要請を行っておりまして、過剰な返戻品による見返りを受けた住民のみが恩恵を受けて、その他住民が税減収による行政サービスの低下を甘んじて受け入れるようなことにならないようにすべきである。こうした不公平を指摘しております。こうしたことも踏まえて、ことしの 4 月 1 日に総務大臣が通知を出して、給付額の 3 割以下に抑えるべきだというようなことを全国自治体に要請したところでありますが、果たしてこの先どうなっていくのかということでもあります。

森林環境税（仮称）

それから、もう一つ挙がっているお話がありまして、森林環境税ということでございます。これは、平成 29 年の税制改正大綱の中で整理・確認された課題ですが、市町村が主体となって実施する森林環境整備等の財源として、税の創設に向けて、30 年度の税制改正で結論を得ることとされているものです。これはどういうものかといいますと、今、国が考えているのは、地方税である均等割の住民税の均等割に幾ばくか上乘せをして徴収をして、それを一旦国が吸い上げて、森林整備等を行う市町村に配り直すというような仕組みです。今の想定でいうと、我々 23 区のところには、その交付はされないということでございまして、持っていかれるだけかなということでもあります。

これについても、本来地方公共団体の需要なので、地方交付税による措置が優先であるべきである。また応益負担を旨とする地方税ではなく、国税で対応すべきです。また、徴収については、住民税均等割の枠組みを活用することなく、国の責任において徴収すべきである。また、仮に徴収する場合でも、住民の理解が得られるように議論を尽くすべきだという趣旨で総務大臣宛てに要請してございます。

地方創生（東京一極集中是正問題、全国連携プロジェクト）

こうした税源が取り上げられることばかりが続いておりますけれども、一方で、やはり各地域の疲弊は現実のものでございます。東京一極集中ばかりが問われる一方ですけれども、その中でも、23 区として反対するばかりではなくて、何かすべきであるという議論が区長会の中であり、特別区が各地域と共存共栄を目指していこうということで、それぞれ知恵を出し合って、協力・連携して、全国各地域の活性化、町の元気につなげたいという趣旨のもと、全国連携プロジェクトを推進

してございます。

もちろん各区によるこれまでの友好都市提携とかがございますけれども、そうした連携のほかに、23区全体と各都道府県の市長会・町村会との連携も実現してございます。7ページの上にありますように、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、広島県町村会と連携協定を締結しているところでもあります。こうした結果、連携している自治体数は、904 ございます。各区の交流が 641、ホームページで会員登録していただいているところが 222、連携協定を締結しているところが 236 ということで、実は、これを全部足して、重複を除きますと、904 あるということでございます。実に、全国の自治体 1,708 の半分を超える自治体と何らかの形で関係を持っているということでございます。

こうしたことを通じまして、特別区としてもいろいろ努力しているところでございます。

大学定員抑制

それから、その下に大学定員の抑制ということで、今朝も新聞記事に載ってございますけれども、地方の大学を応援する仕組みをつくったというようなことがありましたが、まち・ひと・しごと創生基本方針、ことしの4月に閣議決定されたものですが、その中で、東京の大学の新增設の抑制、地方移転が方針として打ち出されました。ご案内のとおり、文科省は大学設置に関する告示の改正案を公表して、今、パブリックコメントに付しているということでもあります。ですが、特別区としては、若者の進路選択の機会を狭めることになる。また、交流を通じた多様化の機会を奪うことになるのではないかと。また、大学の自主性を尊重すべきではないか。また、地域と学生が一体となった取り組みが期待される中で、新增設について抑制すべきではないといったこと、また、大学の立地を前提とした自治体のまちづくり施策として、現時点で既に計画されているものがあって、既に大学と調整しているものがあるので、それについては特に配慮すべきだというようなことで、この後、要請をするように今、調整を進めているところでございます。

皆様ご案内のとおり、特に最近、大学を誘致して、それと合わせたまちづくりを進めているという区もございます。そうした区にとっては、こうした方針というのはなかなかうんとは言えないような状況でございますので、こうしたことについても声を上げていきたいと考えてございます。

持続可能社会への取り組み

それから、持続可能社会への取り組みということで、これは先ほど来、ご説明申し上げております、人口減少社会と超高齢化社会に対して、社会保障の施策のあり方が問われてくるということで

ございます。

羽田空港機能強化

それから、最後に、羽田空港の機能強化ということで、羽田空港については、国はアジアのハブ空港化を目指しているということでございまして、このために、都心上空を通る飛行経路が設定されるということでございます。住民説明会がこの間行われてございまして、さまざま環境対策なども国のほうで検討されておりますけれども、特別区としては、区民の声を拾い、それを反映させる形で調整していくということで対応していきたいと考えてございます。

私から本日予定していたお話は以上でございます。もし何かご質疑等があれば、お願いしたいと思います。ありがとうございます。（拍手）

〔質疑応答〕

【質問者】あり方検討会でやるといったものが23年からとまっているということでは、今後の展望としては、その辺どうなのか。もたもたしているうちに先ほどの地方税の一部国税化という問題がもう少し大きな問題として出てくるのではないかなというふうに思うんですが、その辺いかがかなというふうに思いますのと。

もう一点は、児童相談所ですけれども、東京都と話し合いを詰めてきた中では、東京都のほうは移管をしたくないというふうに言っていたところを国の法律が先にできて、移管という方向になりましたんですけれども、基本的には東京都からの23区への移管という、そういう方向だというふうには思うんですが。先ほど先進3区のところを進めて、モデルでやって、そして、23区にフィードバックをしていくという、そういう流れになったり、あと、区長会で申し入れをしたりということで、経過はわかりましたけど、具体的なその財源のところですよ、基本に都から区に移管をされるという、そういう基本的な考え方だというふうに思うんですが、一番やっぱり問題になるのが、今、都区制度改革でも残されている課題というのは財源の問題で、なかなか調整が進まないことが問題解決につながっていないわけですから、その点で、児童相談所の移管に対しても、その財源の問題のところ東京都と私は難航するのではないかなというふうに思うんですが、その辺、今後の展望としてはいかがでしょうか。

その2点です。すみません。

【回答】 まず、1点目の都区のあり方検討について、できるだけ早く進めるべきではないかと。もたもたしていると、いろんな課題があって、それが後送りされてしまうのではないかとというよう

なお話だったかと思います。こちらは、もちろん私どもも早く進めるべきだということで、区長会でも改めてご確認いただきまして、都にも申し入れをしているところでございます。一方で、東京都のほうは、この問題は、先ほど言いましたように、区域の問題とセットじゃなければ議論できないというようなことを言っております。ただ、ご案内のとおり、平成の大合併もそうですけれども、各地方で大合併が行われましたが、今、その反省が行われているところでございまして、合併が全て地方自治にいい方向に働くわけではないのは、これは論をまたないわけでもございまして、そうしたことについては、特別区としてはその議論に単純にはのっていきませんので、そうではなくて、今あるこの法律で定められた原則に沿って、事務配分は整理すべきであるし、財源についても整理すべきであるというふうに申し上げているわけですが、東京都のほうは、すぐくざっくばらんに申し上げると、この議論にのった時点で、都は何らか出さなきゃいけなくなってしまうという都側から見れば得るものが余りないのではないかというようなことかと思えます。なかなか抵抗が強いのは否めないところであります。

ただ、我々が申し上げているのは、生活に身近な事務を特別区がやることによって、東京都はより広域的な事務に専念できるという、そういう逆のメリットもあるので、その点について、ぜひ考えてもらいたいというようなことも含めて、今、申し上げているところです。なかなか何分相手があることなので、我々は申し上げているところなんです、相手がのってこないというようなところであります。

それから、もう一点は、児童相談所の財源についてであります。これについては、一般の市がこの児童相談所を設置するということになれば、それまで、都道府県分として、地方交付税の中で算定されていた経費が今度は市のほうに算定が、つけかえをされて、財源措置というふうになるのが一般の市町村の状況でございますけれども、区の場合は、地方交付税が交付されませんので、そういう意味では、この経費は財調で算定するべきであると考えております。その上で、さらにその財源としては東京都から区に移転してくるべきではないかという主張をする方向で今、検討を進めているところでございます。

これについても、先生がご指摘のように、難航が予想されるわけですが、そうはいつでも、やはり大事な区民生活を支えるものでございますので、強く強く主張してまいりたいと考えているところでございます。

ちょっと明確なお答えになったかどうか分かりませんが、以上でございます。

【質問者】 ありがとうございます。国民健康保険制度のところのすぐく基本的なところをちょ

っとお聞かせいただきたいんですけども、現行では、23区では統一保険料方式というふうになっていて、23区でいろいろとそれぞれで計算をすれば、保険料は異なることになってしまうけれども、事情がそれぞれのやっぱり区でいろいろと違うのは、それはもう区の問題ではないから統一をするということになっているというご説明だったんですけども。その場合、各区で保険料水準を統一をするために、その財源の投入などを行う、これはやっぱり法定外繰入で投入をしているということなのか。それで、その場合、そのお金というのは、財調で見てもらえるものなんですかね。それとも、各区の自主努力というところでやっているのか。何か自主努力というところでやると、例えば、医療費水準が高くて所得が低いところとかになると、逆に、区を持ち出しというのは結構課題になってしまうので、より大変になってしまうんじゃないかなというふうに思うんですけども。これがどうなって、どういう仕組みなのかなという、そういう基本的なところなんですけれども、教えていただければと思います。

【回答】 国保のその法定外繰入、まさしく先生からご指摘のあったとおりでございます。これについては、財政調整のほうで現在は調整をしております。各区の一般財源の繰り入れの規模に応じて、算定しております。財政調整制度自体が不足額を補填するというような仕組みではないので、ある一定基準に従って算定することにはなりますが、各区の規模に応じての額の調整をしておりますので、その点でいうと、各区の財政負担については、財政調整で調整されているというふうにご理解いただければと思います。

【質問者】 最初の方の質問とかなりダブるところがあるんですけども、最初に、児童相談所の問題で、私はもう都からの区移管じゃなければ、極端に言えば、もう進めるべきではないというふうに思うぐらいなんです。ただ、そうはいつでも、今も虐待を受けて助けを求めている子供たちがいるわけですから、それはもう法律ができれば、これはちゃんとやるのが筋だろうと思いますし、新宿も先行ではないですけども、1年おくれで進めようとしているんですけども。やっぱり財源の問題、あるいはノウハウの問題、それから人材の問題、これを考えたときには、都の協力といいますか、まさに中身的には都から区移管にするんだという、そういう姿勢を持ちながら進めていかない限り、財源もそうですけども、うまくいかないというふうに思うんです。都は都でそのまま残しますよと、区は区で勝手にやってくださいでは、これは逆にそのまた任務分担も含めて、おかしくなっちゃうと思いますので、ぜひ、その部分については、もう法律ができたんだから、区でできるんだから、それでいいということにもしなつたとすれば、さっき言ったように、地方交付税もないわけですから、そこはやっぱりきちんと都との関係というのはこれからもしっかり

やっていくべきだし、総論では都もそれは賛成をずっとしてきたわけだから、そういう経過も含めて、しっかりやってほしいというふうに思います。

それと、関連してですけれども、財源はどうか、財調だ、財調だというけれども、本来、財政調整基金を財調の調整二税というのは、23 区の固有財源なんですよ。何でか今は都が集めているから、財調という何か魔法でもあるように言うけれども、本来は 23 区の固有財源で、それをたまたま今そうなっているだけで、地方の人たちに言わせると、何だ、23 区は固定資産税も自分で集めてねえのかと言って、そういうふうと言われるぐらいの状況で、やっぱりその部分の都区の制度改革あるいは財調制度の改革というのは、絶対、本当に必要だと思いますし。まさに何というの、基礎自治体からやっぱり普通地方公共団体を目指すということも含めて、しっかりそこにあるべきだというふうに思います。

具体的にもう一つ挙げるのは、その財調の普通交付金と特別交付金の割合の問題です。55%になったときに、結局、三位一体改革のところで2%から特別交付金が5%になったんですよ。これもやっぱりおかしな話だと思うんですよ。本来、普通交付金をもとの98%に戻して、きちんと当初予算で立てられるような、そういう制度に私は戻すべきだと思いますけれども、それらについて、ちょっと話が全然なかったんですけども、そこについてはいかがでしょうか。

【回答】 いろいろ応援いただいたことだというふうに理解させていただきますが、まず、児相についてですけれども、東京都と私どもがお話をしているときに、先ほど来ちょっと消極的だというふうには申し上げましたけれども、ただ、やはり現場の人たちは、子供たちの幸せのためにどうしたらいいかということを考えれば、おのずと答えは出てくるんだと思います。特別区が設置する場合に、東京都がそれを支援を行わないということは、子供たちの幸せはそれでいいのか、放り出していいのかということにつながりますので、それはやっぱり東京都の職員の方もそれはないよというようなことをおっしゃっていただいていますので、少しずついい方向に進んでいくのだと思います。

また、もし新宿区に児童相談所ができれば、今度は、新宿区の区域では、東京都は児童相談行政を行う権限はなくなります。したがって、そこははっきりすみ分けができますので、今度は、それぞれの区で少しずつ児相ができてくると、少しまだら模様になることがあります。そのときに、やはり全体がうまく調和がとれて、児童相談行政ができて、子供たちがはざまに陥ることがないように、広域調整というのは必ず必要だと思っておりまして、その議論も含めて、東京都には強く申し入れをしていきたいと考えてございます。

それから、調整三税について、ご指摘のように、やはりこれはもともとは市町村税でございませ

て、東京都に預けているけれども、特別区の固有財源の一つとして考えていくべきだということでございます。まさに、これは先生がおっしゃるとおりでございますして、そういう姿勢でやはりいろんな特別区の課題、今、お話のあった児相であるとか国保であるとか、そういった課題に対応するために、この調整三税、財調のお金については有効に活用していきたいというふうに考えてございます。

あわせて、特別交付金について、我々も 55%になったときにあわせて5%に上げられたということになっております。そうすることによって、先生のご指摘のように、普通交付金で算定できない事業が出てきてしまうような状況にもつながりますので、そうしたことについては、特別な事情が全くないわけではないので、やはりその規模を少し縮小しながら、全体として当初算定で算定する範囲を広げて、特別区の財政の安定化につなげていきたいという思い、全くご指摘のとおりでございますので、これからも事務局として努力してまいりたいと考えてございます。

以上でございます。

【質問者】 ありがとうございます。次長からこういう研修のお話、非常に私たち一人一人議員、新しい議員さんから古い議員さんまで勉強になって、制度としてありがたいと思っております。

今、新宿の方から財源の問題のお話もありました。しかし、東京の一極集中をこれは都政、区政というレベルではなくて、日本国というレベルの中で考えたときに、どうやって一緒に共生していくんだろうか、そして、その財源配分をどういう形でやっていくのが一番いいのかということまで、広く考えなければいけないだろうというふうに思っています。

ですから、私は正直に言って、東京にここに生まれておりますけれども、田舎っぺの2代目、3代目です。恐らくここにいる方の8割、9割は田舎っぺの2代目、3代目だと思います。そして、地方のことを親からきちんと聞いている人、聞いていない人、私は立場一人一人違うと思いますから、そういう意味で、自分たちの住んでいるところのために、私たちは確かに議会でみんな出てきて、自分の思いをやっていきますけど、しかし、片一方、やはり全体を見ていく視点、俯瞰的に日本なり、自分たちの区を見ていく、そういう視点がなければ、制度としてのやっぱり運用は私は偏ってしまうだろうというふうに思っています。

ですから、要は、法人住民税を含めた3税のあり方も、私は国税化賛成なんです。そして、日本国全体が再配分をして、そして、きちんと地方でも産業なり、それから教育なり医療なりをきちんとやっていけるような、その中に私たち 23 区もある。そういう思いでいるのが本来の政治家のあり方だろうというふうに思っています。

それから、国保制度に関しては、当然、スウェーデンですとかデンマークですとか、800万、1,000万単位の国と違いますから、おぎゃあと生まれて死ぬまで、揺りかごから墓場までという制度は、国民総背番号制もきちんとして把握ができれば、所得の、私はそれ可能だと思っています。政府管掌、組合管掌、そして定年以降の一定の亡くなる方までの国民健康保険制度、こうやって保険制度そのものがばらばらだということ自体が既得権を持っているところに対して、やはり逆に言うと、もう少し全体の平準化をしていくような制度を国としてもっていかなければ、私はだめだろうと。しかし、現行の国民健康保険の中では、やはり23区なり、また、多摩の市区町村、島しょを含めた中で、みんなで東京都としてやっていくことについては、現状の中では私はやむを得ないと思っております。

それで、私も26年、27年、議会にお世話になって、この会館を建てる以前の段階から、この講習会をつくるときに、それまでは23区の常任委員会の委員長会というのがありました。そして、年に1回でも2回でも各区のそれぞれの皆さんが勉強したり、お互いに議論する場があったんですが、それが各区無駄だということで廃止になったんですね。それで、23区の交流が個々の人間関係だけで終わってしまった。それでは困る。こういういい場所もあるんだからといって、今の成澤文京区長が私の前の議長会の会長、その後、私がやらせてもらいましたけれども、やはりここで新たな議員さんを含めて、私たちの町について、みんなで共通課題の認識をしようよということで、この研修会制度を始めてもらったんです。そして、今、こうやって次長のご説明を含めて。

ですから、私たち一人一人は世代も違う、考え方もみんな違うけれども、やはり一つの目的はみんなでどうやって共生していくかということで、お互いにその制度の仕組みを勉強し合う。そして、そこから直していく。特に官僚制度というのは、でき上がったものをなかなか改正していかない。これが私たち地方議会がボトムアップして変えていくために、こういう勉強会も含めて、みんなで共通課題を議論し合う。考え方が私は違っていいと思います。一人一人がやっぱり議論して、けんかするぐらいの思いを持って臨んでいただきたいし、きょう、こうやってここに研修してきてくださる方は、本当にある意味では人材、宝だと思っています。能書きだけを言って、来ないのがいっぱいいますから、私たちの江戸川区も正直言って半分はまともな議員、半分はろくでもないというふうに考えています。そのぐらいのことをやはりはっきり物を言えるような、そういう生き方をぜひここにいる皆さんには各地区に戻って、こういうきょうの勉強会も含めて、さらに一層研さんして進めていただければいいと思います。

ちょっと取りとめのないお話をしました。国保制度の問題にしても、結局、一般財源で補填している。確かに財調で見てくれるかもしれない。しかし、逆に言えば、政府管掌ですとか組合管掌の

人の税金も国民健康保険に二重払いをしているという、そういうやはり矛盾もあるわけですから、そういう意味で、制度の見直しというのは、地方から国へ上げていく。そういうやはり考え方で議論をしていただければありがたいなというふうに思っています。

取りとめのない持論だけ申し上げて失礼しましたけれども、本当にうちの区へ帰って、私の同僚、後輩にもこうやってつくっていただいた資料をきちんともう一回コピーして、何人かに会派ごとに渡して、勉強できるようにしたいと思います。ちょっと新宿の方には失礼なお話をしましたけれども、私自身の思いをきょうの勉強会を含めて、お話をさせていただきました。本当にありがとうございました。皆さん、失礼しました。

【質問者】 その他の課題の中で、羽田空港の機能強化のことがありましたけれども、都心を低空飛行するという大変な計画だと思うんですけども、23区で17区が何らかの形で上空を飛ぶということで、その中に品川もそうですけど、新宿区の繁華街ですとか、渋谷の本当にセンター街ですとか、本当にもう23区でも主要なところをどんどん通ってくるということで、やっぱりすごい課題だと思うんです、23区にとって。

先ほど23区長会のお話がありまして、区民の声を拾い、できるだけ反映させる方向で調整したいということでおっしゃっていただいたんですけども、区民の声というのは、率直に言うと、飛んでほしくないという声が大半なんですよね。そうした中で、もっと踏み込んで、そういった意見も拾った上で、国に物を言ってもらいたいなというふうに思いがあるんですけども、もう少しこの区長会としての計画に対するスタンスといいますか、どのようにこれから行動していかれるのかということをお伺いしたいなと思いました。

【回答】 今の羽田空港の関係でございますけれども、区長会といたしましては、やはり安全の面、それから騒音の面、こうしたものをこれまで経験したことのないものですから、これについては、区民の不安をできるだけ取り除くようにきちんとした説明をし、また、先ほど言いましたように、区民の声に耳を傾けていただけるように、国に伝えていくという姿勢でございます。これまでもその姿勢で進めてきてございます。今のところ、そういう状況でございます。

【質問者】 都区財政の話なんだけれども、30ページ、これの。例の6,000億円ぐらい乖離があると。見方によれば、毎年、東京都に3,000億円か4,000億円ごまかされちゃっているというこの数字というのは、この当時の数字なんだけど、最新の数字というのを計算するというのは、物すごく大変なことなのかしら。それとも、割と簡単に1日ぐらいかかれば、さっさっさと計算できると

どうか、23 区のデータを集める。何かもう 10 年も昔の数字だから、ちょっとはよくなっているのか、相変わらず同じような数字なのか、もっとよくなっているのかということが知りたいだけで。

【回答】 実は、この大都市事務の分析という作業をこのときに行ったんですけれども、これは実に大作業です。東京都は、実は日ごろの財政運営の中で、それがもともと市町村税なのか、都道府県税なのかというような区分けを一切しておりません。したがって、それを分析するというになると、改めての大作業になります。当時の都側の作業を聞きますと、各局にこの調査を投げまして、それを財務局が全部集めて分析をし、一つの資料に仕上げてきたというようなことになってございますので、これはやはり大作業になるのではないかとということでございまして、なかなか今日やれと言われて、明日できるものではないと思います。

【質問者】 区のほうの数字。

【回答】 これは、東京都が行う事務の分析でございます。区のほうは、決算が出ておりますので、それは明らかですが、この問題は都側が市町村税を充てて行っている事務がどうなっているかというのを分析しないことには整理ができないということですので、今、申し上げたような大作業になるというようなことでございます。