

特別区の現状と課題

－平成 29 年度第 2 回特別区議会議員講演会－

29.8.23 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

- (1) 移管をめぐる経緯
- (2) 法改正後の取組み

2 児童相談所とは

- (1) 児童相談所
- (2) 一時保護所
- (3) 専門職等の配置

3 児童福祉法の改正内容

- (1) 特別区が児童相談所を設置できる。
- (2) 「政府は、この法律の施行後5年を目途として、中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずるものとする。」

4 特別区が設置する意義

- (1) 特別区の考え方（特別区が児童相談所を担うと）
- (2) 国の整理（局長通知「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」）
- (3) 有識者の意見（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」＝児相が考える対策等を「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

5 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）
- (6) 開設スケジュールの整理

◆ 国保制度改革

1 国民健康保険制度とは

保険給付費を「保険料給付費の一定割合等を負担する公費(国・都道府県・区市町村)」と「保険料」で賄う仕組み。

2 特別区国民健康保険制度

- (1) 「国保調整条例」から「統一保険料方式」まで
- (2) 一般財源の繰入と都区財政調整制度

3 国保制度改革(広域化)

- (1) 保険給付費は、都道府県から区市町村に交付する交付金により賄う。(都道府県が財政運営の責任主体)
- (2) 交付金財源は、「公費」と区市町村からの「納付金」による。
- (3) 納付金の割当は、被保険者数、所得水準に応じ按分し、医療費水準(年齢調整後)に応じて調整を行う(保険料平準化のため反映させないことも可能)。
- (4) 納付金に見合う「標準保険料率」を都道府県が設定(公表され区市町村が設定する保険料率との比較が可能＝「見える化」)。
- (5) インセンティブを目的として、医療費水準や収納率による格差反映も可能。
- (6) 法定外繰入金の解消(計画的・段階的な解消が求められる。)

4 特別区への影響

東京都が設定する「納付金」は医療費水準を反映するとし、各区に提示する「標準保険料」は現在の保険料と異なると見込まれる。

5 特別区の課題

- (1) 保険料を値上げするか、各区が負担するか。一般財源の繰り入れをどうするか。
- (2) 保険料を統一するかどうか。
- (3) 激変緩和を行うか。
- (4) 都区財政調整制度での取り扱いをどうするか。

◆ その他の課題

○ 東日本大震災・熊本地震・九州北部豪雨等への対応

- * 東日本大震災から6年、熊本地震から1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開始・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。
- * 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）

- * 平成32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29年度135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
- * 清掃工場の稼働、収集運搬の交通規制、工場排熱利用等
- * 機運醸成、ボランティアの組織化などおもてなし体制の整備
- * 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2025年をピーク（1398万人）に人口減少（2060年1173万人（225万人減））（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
29.4.1	438,858	189,965	5,665
増 減	12,371	24,072	663

- * 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年の東京の高齢化率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)

○ 税源偏在是正議論

- * 元々は地方財源の不足問題のはずが、偏在是正議論(東京一極集中)にすりかえられた。
- * 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。

○ ふるさと納税

- * 特別区民税の減収は平成28年度約130億円(区立保育所109所分の年間運営費に相当)、平成29年度232億円(前年度比1.8倍)
- * 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などを指摘し、総務大臣に、制度本来の趣旨に立ち返った見直しを要請した。
- * 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」等の見直しを全国自治体に要請。

○ 森林環境税(仮称)

- * 「市町村が主体となって実施する森林整備等の財源」として税の創設に向けて30年度税制改正で結論を得ることとされている。
- * 「地方交付税による措置が優先である」「応益負担を旨とする地方税ではなく国税で対応すべき」「住民税均等割り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」「住民等の理解が得られるように議論を尽くすべき」ことについて総務大臣宛要望した。

○ 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。その中で東京23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、まちの元気につながる取組みとしての「特別区全国連携プロジェクト」を推進。

- * 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（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）
- * 連携している自治体数 904
（各区交流 641、全国連携 HP 会員登録 222、広域連携協定締結 236）

○ 大学定員抑制

- * 「まち・ひと・しごと創生基本方針 2017」において、「東京の大学の新增設の抑制、地方移転」が打ち出され、文科省は大学設置に関する告示の改正案を公表した。
- * 「若年層の進路選択の機会を狭め、交流を通じた多様化の機会を奪う」、「大学の自主性を尊重すべき」、「地域と学生が一体となった」取組みが期待される新增設については抑制すべきでない。「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、現時点ですでに計画されており、大学と調整している案件」については特に配慮すべき。

○ 持続可能社会への取組み

- * 平成 32 年 4 月、消費税率 10%化。
- * 少子高齢社会における社会保障施策のあり方が問われる。

○ 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。

