

「特別区設置協定書案」の検証

——事務分担・税源配分・財政調整——

木村 収

元阪南大学教授

はじめに

「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下、特別区設置法）に基づき大阪市を廃止・解体し特別区を設けようとする動きは、二〇一五年五月の住民投票の結果反対多数によっていったんは阻止された。しかし、二〇一七年六月には大阪府・大阪市大都市制度（特別区設置協議会（以下、法定協議会）が再設置された。以後二〇二〇年二月までの間に三三回の会議が開かれ、「特別区設置協定書（案）」（二〇二〇年一月三十一日発表、以下、協定書案）が取りまとめられ、特別区設置の基本的方向性が示された。

その後、総務省をはじめ関係府省と意見調整と協議が行われ、法定協議会で正式に決定される。さらに府・市の議会で承認されれば、再度の住民投票が行われることとなっている。

法定協議会のメンバーは知事・市長と府市の議会議員各九人の合計二〇人からなっている。特別区設置法第四条では「又は学識経験を有する者の中から、これを選任する」となっているが、この規定が使われることはなかった。市民・市民団体・経済団体関係者、あるいは学識経験者等を対象とする公聴会もいっさい開かれず、法定協議会はきわめて政治色の強いものとなった。筆者が法定協議会を傍聴しての感想は、多数会派によるシナリオどおりの進行で、

少数派の異論は法定協議会の目的に反するとして排除されるというものであった。

協定書案は特別区設置法第五条第一項で定められた八項目について作成されたものであり、いわば大阪市廃止・解体による特別区設置の設計図となるものである。たとえば一項目目には「特別区の設置の日」があり、協定書案では「令和七年一月一日とする」とされている。

本稿では、これら八項目のうちの「五 特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項」（事務分担）および「六 特別区とこれを包括する道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項」（税源配分・財政調整）の二項目に絞って検証することとする。

一 地方自治法による特別区と

特別区設置法による特別区の役割分担

(1) 二つの類型の特別区

特別区といえば東京で現に実施されている「都の区」である。一九四七年の地方自治法施行とともに生まれた特別地方公共団体である。以後幾多の制度改正を経て、九八年の地方自治法改正で基礎自治体となったが、特別区による自治権拡充運動はこんにちもなお持続している。

一方、地方分権改革論議が混迷するなか、政治主導で国会各会派の原案を協議して議員立法として一本化・成立させたのが、二〇一二年の特別区設置法である。この法律は、とくに人口規模の大きい大都市地域において関係市町村とそれを包括する道府県とが協議して特別区を設置できる手順を定めている。同法第一〇条では、「特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす」とこととされており、地方自治法による都区制度が基本型であることが明記されている。いうまでもないことだが、これは法律上のみなし規定であって、包括する道府県の名称が「都」に変わるわけではない。

特別区設置法に基づく特別区は現在どこにも設置されていない。二度目の協議を行っているのが大阪府と大阪市である。特別区の設置を阻むには最終的に住民投票による反対多数が必要であり、大阪市はいま重大な局面にある。

(2) 都区制度における事務分担

まず東京都と特別区とが「特別区の存する区域」（旧東京市の区域）でどのような役割分担となっているのかをみることにする。

地方自治法は都と特別区の役割分担の原則をつぎのように定めている（第二八一条の二）。まず都の役割は、「都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務」（A）に加えて、「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」（B）を分担する。

これに対して特別区は、基礎的的地方公共団体として、前記Bの事務を除く市町村の事務である「地域における事務」（C）および「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」（D）を担う（同法第二条二・三項）。

このことによつて都と特別区との役割分担は一般の道府県と市とは異なり、市が行う事務のうちBが都に留保されているかたちとなっている。この対極にあるのが、道府県の行う事務の一部を市が担う政令指定都市制度である。

ここで都が一体的に処理する事務であるBのおもなものはつぎのとおりである。

都市計画決定（用途地域等）、上下水道の設置・管理、消防

これに対して法律・政令で特定市が処理する事務Dで特別区が担っているものはつぎのとおりである。¹¹⁾

し出ることができ、政府は「必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする」（同法第一条）とされている。特別区設置法により設置される特別区とこれを包括する道府県との役割分担は、地方自治法による都区の事務分担が基本であるものの、それとは異なったものとなる¹²⁾ことがあり得るのである。

二 特別区設置協定書案による事務分担の検証

(1) 協定書案による大阪府・特別区の事務分担

協定書案は、一体的な行政体である大都市としての大阪府を廃止・解体し、四つの特別区（特別地方公共団体）を設置するための設計図である。市町村の分割は前例がなく、合併とはまったく異次元の廃置分合であり、大阪市民はその深層を知ることが求められている。

では、大阪府と特別区の事務分担はどのようなものか。まず大阪府が処理する事務について協定書案では、「都とみなされ、特別区を包括する広域の地方公共団体として、大阪全体の視点から大阪全体における統一的な戦略で取り組むべき機能を一元的に担うものであり、大阪都市圏の集積及び広がりをもたらし、大阪全体の成長、都市の発

保健所設置市の事務（食品衛生法、狂犬病予防法等四法律に基づく事務の全部または一部は都の事務）、建築基準法に基づく事務、児童相談所設置市としての事務

このうち児童相談所の設置は都道府県と政令指定都市が義務づけられており、二〇〇六年からは中核市、さらに二〇一七年からは特別区も設置できることとなった。しかし、二〇一九年四月時点で中核市五四市中、設置したのは横須賀・金沢・明石の三市のみである。特別区では二〇二〇年度から世田谷・江戸川・荒川の三区が先行して開設しているが、その他の特別区は検討中である（練馬区のように設置しない意向を示している区もある）。設置が進まない背景には、専門職員や財源の確保に加えて、設置場所の確保が困難であることが挙げられている（なお二三区内には都立の児童相談所も設置されている）。

(3) 特別区設置法に基づく特別区と

これを包括する道府県との役割分担
先述したように、特別区設置協定書によつて特別区とこれを包括する道府県との間の事務分担や税源配分・財政調整が決められる（特別区設置法第五条）。その作成にあたり、この二項目に関して関係団体は政府に対して意見を申

展及び安全・安心に関わる事務や特別区の連絡調整に関する事務等、都が処理することとされる事務（別表第1―1から別表第1―4までに掲げる事務を除く。）を処理することとする」とされている。

これでは一般市民はもちろん専門家にとつてもわかりにくい内容である。その他の資料等によつて具体的にみていくと、東京の都区制度で本来なら市に属する事務で都が処理するとされている事務（先述した事務Bに相当する都市計画決定（用途地域等）、上下水道の設置・管理、消防など）以外にも、市立高校・公立大学、主要道路、大規模公園（動物園ふくむ）、港湾等、大阪市の行政インフラのめばしいものが大阪府に承継されることになる。

一方で府が承継しない事務は四つの特別区が承継することになるが、分割しにくい事務や現在の大阪市域外の施設が多いために、前例をみないマンモス一部事務組合（後述）という「徒花」までその受け皿として設置されることになっている。

協定書案は特別区が処理する事務として、法令によつて特別区が処理することとされる事務（「現に東京都の特別区が法律又はこれに基づく政令により処理することとされる事務に相当する事務」）に加えて、多岐多様な事務を特別区に「附加事務」として割り付けている。この「附加事

容である。
こうした事務分担とする理由として協定書案は、新たに設ける特別区について①中核市の要件を上回る約六〇〇七五万人の人口となること、②従来大阪市において培われてきた知見・実績・ノウハウ等を有し、また、従来の大阪市に

公共団体に分割されることによって、蓄積されてきたノウハウや施設・設備も分断・分散され、大規模な人事異動にともない職員も大規模に入れ替わることになるという、制度設計がみずから引き起こすであろう事態を直視したものとはいえない。大阪市がもつ政令指定都市のメリット

表2 特別区設置協定書案による事務分担案
(法令による以外の大阪市が処理している事務)

①任意事務(その1)(別表第1の5①)

事務の区分	任意事務		業務分担の区分(事務数)		
	事務区分	事務の数	大阪府	特別区	連携
1 こども	21	117	2	99	(一組) 16
2 福祉	39	186	20	123	(一組) 40 (共同) 3
3 健康・保健	15	73	7	62	(一組) 4
4 教育	28	265	46	219	—
5 環境	14	168	17	144	(一組) 7
6 産業・市場	8	42	18	24	—
7 都市魅力	12	37	23	14	—
8 まちづくり	22	202	46	153	(一組) 3
9 都市基盤整備	7	56	14	36	(一組) 6
10 住民生活	23	132	5	116	11
11 消防・防災	6	31	3	28	—
12 自治体運営	30	152	5	119	(一組) 28
合 計	225	1,461	206	1,137	118

②道路・河川・公園等に係る事務(別表第1の5②)

23事務が示されており、うち大阪府分担14事務、特別区分担9事務となっている。大阪府に承継されるのは、道路事業202km(特別区に3,477km)、一級河川、5大公園(天王寺動物園をふくむ)、港湾事業、夢洲・咲洲地区開発関連、大阪市立大学、大阪市立工業研究所、大阪市民病院、中央卸売市場事業等である。

(注)(一組)は一部事務組合の略。

(出所)表1に同じ。

おける組織体制をもとに、中核市が担うこととされる事務に加えて、都道府県が担うこととされる事務及び政令指定都市が担うこととされる事務の一部を処理するために必要な組織体制が整備されること、③従来大阪市が保有していた施設・設備等を基本的に承継し、また、財政調整制度により必要な財源が確保される制度設計となっていること、を挙げている。

しかし、この理由づけは大阪市そのものが廃止され、四つの特別区とマンモス一部事務組合という五つの特別地方

表1 特別区設置協定書案による大阪市廃止後の事務分担案(法令事務についての事務分担)

協定書(案)の区分	大阪市が行っている事務の法令上の事務区分による事務分担	条項ごとの事務数	協定書(案)による事務分担に係る条項ごとの事務数			(参考)東京都特制度での事務分担		
			4 特別区	一部事務組合	大阪府	東京都の権限	都又は特別区	23 特別区
第1-1	①都道府県権限に係る法令事務(②③④を除く)	186	186	—	—	186		
第1-2	②政令指定都市の特例権限に係る法令事務(③④を除く)	628	628	—	—	628		
第1-3	③中核市権限(政令で定める市等の権限事務をふくむ)に係る法令事務(④を除く)	1,449	1,449	—	—	該当なし 14事務		
						1,251	145	39
第1-4	④特別区の特例により都が処理することとされている法令事務(建築主事・保健所関係)	569	569	—	—	140	—	429
合 計		2,832	2,832			2,205	145	468

(注) 1. 法令事務は2016年5月1日現在。

2. 大都市特例等については、2019年12月1日で施行されているもの。

(出所)大阪府・大阪市「特別区設置協定書(案)」別表により筆者作成。

務」は法令事務であるが、法律上特別区の事務分担ではないものである。協定書案では膨大なページを充てて一件ごとにその明細を列記している。それを筆者がまとめたのが表1および表2である。
その内容を見ると、①都道府県権限に係る法令事務(協定書案・別表第1-1)として一八六条項、②政令指定都市の特例権限に係る法令事務(同・別表第1-2)として六二八条項、③中核市権限(政令で定める市等の権限事務をふくむ)に係る法令事務(同・別表第1-3)として一四四九条項、④特別区の特例により都が処理することとされている法令事務(同・別表第1-4)として五六九条項となっている。
以上①から④の事務条項数は合計二八三二におよぶが、協定書案では大阪市の廃止・解体にもなつて大阪府が主要事務・事業をピックアップして承継する事務を除いた種々雑多な事務である「残滓」が、ことごとく特別区の事務に仕分けされているのである。これがこの制度設計の真実であり特徴である。
しかし、表1の「東京都制度での事務分担」欄をみると、これらの事務は八割近くを特別区ではなく東京都が担っていることがわかる(二二〇五事務条項)。同じ特別区の制度であるが、東京と大阪ではあまりにも対照的な内

はなくなり、それを支える職員も組織も分割のデメリットにさらされる。

こうした法令事務に加えて、大阪市が大都市の総合的自治体として行ってきた事務事業についても、協定書案は法令による以外の大阪市が処理している事務を①任意事務、②道路・河川・公園等に係る事務に分類し、大阪府と特別区の承継分としてそれぞれに仕分けしている（表2参照）。

協定書案による事務分担の概要は以上であるが、それは東京都制度とはまったく「似て非なるもの」であり、大阪市を廃止しなければならない説得力のある説明もない。

これまで東京と大阪では、一九四三年に東京府と東京市とともに廃止して都制が施行されて以来、異なった大都市制度を選択してきた。こんにちの都区制度と政令指定都市制度はその一応の到達点である。現行制度には問題がありその見直しは常に必要であるとしても、制度を土台ごとひっくり返す必要があるのか疑問である。協定書案や「法定協定より」のいう「広域行政は府へ一元化、基礎自治は特別区へ」という文言には説得力はなく、むなしい「政治的スローガン」としてしか響かない。

たとえば大阪市は戦前から一部国道を除く市内の道路を一元管理してきたが、なぜいまそれを府と特別区に二元化し、市域全体でみると府と四つの特別区で五元管理するよ

うなことが必要なのか。大阪市立高校は府に統合されようとしているが、府内の三市にある市立高校はなぜ市立のままなのか。全国に三〇近い市立大学があるのに大阪市立大学はなぜ市立でなくなるのか。なぜ規模の大きい公園はすべて府立公園にしなければならないのか。協定書案への疑問は尽きない。

(2) 条例による事務処理の特例制度活用の問題点

協定書案は事務分担の仕分けにあたり、「現に東京都の特別区が法律又はこれに基づく政令により処理することとされている事務とは異なる事務については、条例による事務処理特例制度等の現行制度を活用して対応することとする」との対応方針を明記している。

条例による事務処理特例制度は、地方分権一括法にともなって地方自治法が改正されて新たに設けられた制度であり、知事の権限に属する事務の一部を条例の定めるところにより、市町村が処理することができるところとするものである（第二五二条の一七の二）。その運用にあたっては、あらかじめ知事は市町村長との協議が必要であり、また所要の財源措置が行われる必要がある。この協議は「同意」とは解釈されていないものの、当事者間で協議を尽くし双方の納得のうえで制度が活用されるべきものであろう。

ところで協定書案が一括的・網羅的に事務処理特例制度を活用する方針をとる背景には、前回の協定書作成時における国との協議の経験があることはまちがいないであろう。当時改正が必要と考えられた延べ一三三法令についての協議・調整過程のつぎのような総務省の考え方が示されていた⁽⁴⁾というのである。

総務省からは、法令の規定の適用について、まずは東京の特別区並みで進めて、それと異なる取り扱いをする場合は、条例による事務処理の特例制度や事務委託など、現行制度を活用してはどうかという意見もあった。この考え方をうけての国との一連の協議・調整のなかで「条例による権限移譲になじまないとの回答があったのは都市計画関係のみであった」とのことであった。

このような方針であれば、国は手間のかかる法律改正の作業を省略できる。推進する側にとっても条例による事務処理の特例制度の活用は制度設計の早期化に役立ち、わずらわしい各省との協議も軽減できる「渡りに船」の制度だったのである。こうして今回二度目の協定書案の作成にあたり、特例制度が法令事務の特別区への承継方法として網羅的に一括して踏襲されているのである。

だが、この方針には重大な疑問がある。まず条例による事務処理の特例制度における協議者とし

て法定協議会は的確なのか、という問題である。本来の当事者は、大阪府知事と四特別区それぞれの区長ではないのか。しかも、協定書案が予定する特別区設置の日である二〇二五年一月一日までは特別区も特別区長も存在しない。当事者不在の協議はあり得ず、条例による事務処理制度の活用之余地もまたあり得ないのではないのか。協定書案の前記二八三二の法令条項事務について特別区の事務であることを明記する法令の改正がないかぎり、これらの事務分担は特別区でなくまずは大阪府で承継されるべきではないかという疑問である。

この点について特別区設置法施行令一九条（事務の承継）は、「従来その地域において旧所属市町村が処理していた事務は、法律若しくはこれに基づく政令又は特別区設置協定書の定めるところにより当該特別区又はこれを包括する道府県が承継し、従来その地域において関係道府県が処理していた事務の一部は、法律若しくはこれに基づく政令又は特別区設置協定書の定めるところにより当該特別区が承継する」としている。

本条について、つぎの解説がある。⁽⁵⁾

従来特別区が属していた地域において市町村が処理していた事務については、法律・政令に基づく事務にあつては当該特別区又は道府県のうち法律・政令に基づき当

表3 特別区設置協定書案「特別区が一部事務組合を設けて共同処理する事務」

①事務・事業
介護保険事業、民間の児童養護施設等及び保護施設の設置認可に関する事務（指導、助成等の事務を含む。）
②システム管理
住民情報系システム〔住民基本台帳等システム、戸籍情報システム、税務事務システム、総合福祉システム、国民健康保険等システム、介護保険システム、統合基盤・ネットワークシステム〕等
③施設管理
＜福祉施設＞
・児童自立支援施設（大阪市立阿武山学園）
・児童心理治療施設（大阪市立児童院・大阪市立弘済のぞみ園）
・児童養護施設（大阪市立弘済みらい園・大阪市立長谷川羽曳野学園）
・母子・父子福祉施設（大阪市立愛光会館）
・大阪市立心身障がい者リハビリテーションセンター（ハ2.（三）（1）において機関等の共同設置により処理する事務を除いた施設管理に限る。）
・福祉型障がい児入所施設（大阪市立敷津浦学園）
・障がい者就労支援施設（大阪市立千里作業指導所）
・医療保護施設（弘済院附属病院）・特別養護老人ホーム（弘済院第1特別養護老人ホーム・弘済院第2特別養護老人ホーム） ^{（注）}
＜市民利用施設＞
・青少年野外活動施設（大阪市立信太山青少年野外活動センター）
・ユースホステル（大阪市立長居ユースホステル）
・青少年センター（大阪市立青少年センター）
・こども文化センター（大阪市立こども文化センター）
・障がい者スポーツセンター（大阪市舞洲障がい者スポーツセンター・大阪市長居障がい者スポーツセンター）
・体育館（大阪市中央体育館）
・プール（大阪市立大阪プール）
・庭球場（鞍テニスセンター、鞍庭球場）
＜その他＞
・大阪市動物管理センター
・斎場（大阪市立北斎場・大阪市立小林斎場・大阪市立佃斎場・大阪市立鶴見斎場・大阪市立瓜破斎場・大阪市立葬祭場）
・霊園（泉南メモリアルパーク・瓜破霊園・服部霊園・北霊園・南霊園）
④財産管理
・「処分検討地」とされた土地（別表第2-1-2に規定する「大阪市未利用地活用方針」に基づき「処分検討地」とされた土地をいう。）等の管理及び処分

（注）なお、大阪市立弘済院は、「弘済院の今後の方向性の変更について」（2019年4月大阪市決定）により示された方針により処理することとする。

（出所）大阪府・大阪市「特別区設置協定書（案）」別表第2-3。

事務組合の運営に、議会がどのように関与できるのか大きな疑問がある。議会に「委員会」を設けるのか、ほかに淀川左岸、淀川右岸、大和川右岸の水防事務組合もあるなかで、定数わずかに一八〇三人の特別区議会から議員を選出できるのか、など疑問は尽きない。

いずれにせよ「マンモス一部事務組合」が複雑で、市民の目が見えない存在になることは確かである

該事務を処理することとなるものが、法律・政令に基づかない事務にあつては特別区設置協定書に定めるところにより当該事務を処理することとなるものが承継することとしている。（傍線は筆者）

なお、東京都における事務処理の特例制度の例としては、指定統計調査に関する事務の一部（商業動態統計調査、建築工事統計調査）、屋外広告物の規制に関する事務および心身障害者扶養年金に関する事務などが挙げられるにとどまっている。

③ 「マンモス一部事務組合」への疑問

協定書案は、第八項のその他特別区の設置に必要な事項の一つとして、特別区が担う事務はそれぞれ四つの特別区が担うという当然の原則の例外として、多数の特定事業（協定書案・別表第2-3）について、専門性とサービス実施の公平性・効率性の確保をはかることを理由に挙げて、「二部事務組合、機関等の共同設置等の仕組みの活用」を行うこととしている。

① ほかに例をみない「マンモス一部事務組合」

協定書案の別表第2-3に特別区が一部事務組合を設けて共同処理する事務・事業が列記されているが、啞然とする内容である（表3）。

まず、超高齢社会において基礎自治体として核心的な業務であるはずの介護保険事業が、あくまでも特別区とは別の独立した特別区地方公共団体である一部事務組合へ「丸投げ」されていることが注目される。東京の特別区では介護保険事業を、当然のことであるが基礎自治体であるそれぞれの特別区が担っている。しかし大阪の特別区では、自治体の長である特別区長が自区の介護保険事業を直接所管できない制度設計なのである。また自治体業務の基本であり、膨大な個人情報や蓄積された七つの電算システムが、一部事務組合で管理されることも理解できない。

さらにこのような多種多様で相互に関連のない事務・事業が「マンモス一部事務組合」に集積していることはほかに例をみない。たとえば東京特別区の一部事務組合は、大阪広域環境施設組合（大阪市・八尾市・松原市・守口市で構成）に相当する東京二三区清掃一部事務組合以外には、事業が人事・福利厚生に絞られた特別区人事・厚生事務組合とこれもまた単一の事業を行う特別区競馬組合があるのみである。

当然独立した自治体である「マンモス一部事務組合」には議会が置かれる。しかし、介護保険事業をはじめとして多種多様で相互に関連のない事務・事業を行う一部

う。⁽⁷⁾ またこれは大阪市廃止・解体による四特別区への分割が、「割り切れない割り算」であることの証明ともなるものであろう。

② 一部事務組合設立への根源的な疑問

また、そもそもこの「マンモス一部事務組合」を協定書案によって設立できるのかという根源的な疑問もある。

特別区設置法第五条が特別区設置協定書によることとしているのは、「五 特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項」である。しかし、一部事務組合は特別区とも都道府県とも異なる独立した特別地方公共団体であり、協定書によってその事務分担等を規定することは、その自治権を侵害するものではないのだろうか。

四特別区が一部事務組合を設立するには、四区の協議により規約を定め知事の許可を得て設立するのが手順である。しかし特別区が設立するまでは、四区による協議も規約も、それに対する知事の許可も存在し得ない。また四特別区はその事務の一部を共同して処理するために組合を設立するのであるが、協定書案・別表第2・3の福祉施設・市民利用施設がそもそもの特別区の事務の一部（原籍）なのかの仕分けも明記されていない。事前

に決め難く仕分け困難なのだろう。

なお、第三三回法定協議会（二〇二〇年二月二六日）に提出された「各府省の意見・質問とそれに対する回答」という資料によると、総務省の「意見・質問」に対して法定協議会事務局はつぎのように回答している。

一部事務組合の設置の許可は、特別区の設置の日に受けます。その手続きは、特別区の設置の日の前日までの間にあらかじめ大阪市において一部事務組合にかかる規約の案を検討しておき、それを基に、特別区の設置の日の当日において、特別区の職務執行者（旧大阪市の長であった者）が、専決処分を経て、協議により一部事務組合の規約を定め、知事の許可を得るという一連の手続きを、同日付けで行うことを想定しています。

特別地方公共団体であり第五の特別区ともいえる一部事務組合の設立が、はたして職務執行者の「専決処分」で行うことができるのか疑問は消えない。検証すべき自治権の本質にかかわる重要な論点だ。

三 特別区設置協定書案による

税源配分・財政調整の検証

(1) 「負の特例税制」である特別区への税源配分

① 特別区への財源配分の仕組み

地方税制は市町村税と道府県税とに二分されて税体系を形成している。二分されるなかで、大きな特例税制となっているのが東京都税と特別区税である。これは事務分担が一般的な道府県と市町村の関係と異なっていることに加えて、特別区間の財政力格差を調整することが理由とされている。

具体的には、市町村税のなかで大都市の経済活動をもつとも反映する都市的税目である固定資産税・法人市民税・土地保有税（当面課税停止中）の三税（以下、調整三税）と目的税である都市計画税・事業所税を合わせた五つの税が地方税法の特例として都税となっている。調整三税は「都条例の定める割合」（現行調整率は五五％）で特別区財政調整交付金として特別区に交付される。

この特例によって特別区の課税権は一般市に比べて大きく限定されたものとなっている。この特例は、特別区設置法によって新たに設立される特別区とこれを包括す

る道府県にもそのまま適用される。具体的には、特別区設置法では「税源の配分」についても協定書によることとされており、都税の特例と異なる場合は所要の法令改正が必要となる。協定書案では東京都区の特例税制と同じであるので、特段の法令改正を必要としない。

ただし協定書案には「個人市町村税所得割の税率は、地方税法において特別区の区域に適用される標準税率とする」と但し書きの付記がある。このことの意味について説明しておきたい。

現在大阪市では個人市民税所得割の税率は八％、府民税二％となっている。これは政令指定都市の特例であり、一般の市町村では税率はそれぞれ六％、四％となっている（いずれも標準税率）。これは、いわゆる道府県費負担教職員の給与費負担が道府県から政令指定都市に移譲された（二〇一七年四月一日）ことにもなう特例措置で、二〇一八年度の住民税から実施された（二〇一七年度は道府県からの道府県民税所得割臨時交付金で対応）。

前記但し書きの意味するところは、大阪市が廃止・分割されて特別区に移行すれば、この特例税制も廃止され、大阪市税の二％は府税に還元されるということである。そのほとんどが個人市民税からなる特別区民税は特

別区最大の主力税源であるが、これによって現状の個人市民税所得割は四分の三（八％から六％）に縮小されるという事実留意しておく必要がある。

ここで現在の大阪市税収入がどのように四特別区の税として移行するのかをみてみたい。

直近二〇一八年度決算での大阪市税収入は七三・四億円である。協定書案により府税に移管される税目の市税合計に対する割合を示すと、法人市民税一八・八％、固定資産税三八・四％、都市計画税七・八％、事業所税三八・八％の合わせて六八・八％となり、特別区税として残される税源は個人市民税（均等割〇・七％、所得割二六・四％）となり、その他の軽自動車税（〇・二％）、市たばこ税（三・九％）、入湯税（〇・〇％）を合わせても、現在の市税収入に対する割合は三一・二％に過ぎない。

さらに先述したように大阪市市民税所得割の特例分（税率八％中の二％）は府民税に移管される結果特別区民税の割合はさらに下回ることになる（移管分は二六・四％の四分の一の六・六％相当割合）。この結果、特別区税の市町村税相当額に占める割合は三一・二％から六・六％を減じた二四・六％に低下する（府税の割合は七五・四％）。つまり、もともとあつた市税収入から区税として残るのは四分の一に満たないのである。

有の人口構造にも大きな原因がある。

東京都区部と大阪市の昼夜間人口比率には大きな差はない（二〇一五年国勢調査で大阪市一三一・七、東京都区部一二九・八）。しかし、大阪都市圏では高所得者の多くが大阪市内に収入源をもつものの、居住するのは市外であるという人口構造であるのに対し、東京では高所得者の多くが中心区に集中して居住しているという大きな相違がある。

その実情を『個人所得指標（二〇一九年版）』⁹⁾によってみることにする。

この指標は、「二〇一九年度市町村税課税状況調」を基礎データとして、「人口一人あたり所得（課税対象所得額を人口で割って得られた額）」を全国平均を一〇〇として指数化したもので、市区町村別に示されている。

それによると東京特別区合計の指数は一六三・六ときわめて高水準である。港区の四一〇・三を筆頭に足立区の一〇六・四まで二三区のすべてが全国平均を上回り、全国上位五〇市区町村には、港区から北区まで実に一八区がランクインしている。これに対して大阪市は九四・八と全国平均を下回っている。一方大阪市以外の大阪府内では吹田市の一二三・五を筆頭に、箕面市（一二二・二）、豊中市（一一八・五）、池田市（一一〇・八）、茨木

これでは特別区の財政自治は保証されず、ニア・イズ・ベターなどというスローガンは特別区民にとって悪夢のメッセージ以外の何物でもないだろう。

② 東京特別区との大きな財源格差

これに対して東京特別区区域内の状況はどうなっているのだろうか。

都税と特別区税それぞれの市町村税相当額の配分割合は、都税六七％、特別区税三三％と試算されている。⁸⁾大阪特別区税の二四・六％に比べて割合として一・三四倍だが、経済の東京一極集中を反映した税収実績で比較するとこの差はいっそう明確になる。

二〇一七年度決算では、特別区税（A）が一兆五五一億円（うち特別区民税が九二・二％）であるのに対して、大阪市域の特別区税相当額（B）は一八二億円（同八二・六％）である。実に五・八倍（A/B）の格差がある。東京都区部は人口で大阪市の三・五倍（二〇一五年国勢調査）であることを勘案しても、東京と大阪での特別区税の税源の較差を実感させられる数字である。

ではなぜこのような大きな較差が生まれるのか。これは特別区税が個人所得を税源とする特別区民税に大きく依存し、大都市の経済活動を反映する都市的税目を欠いていることもあるが、大阪都市圏における大阪都市圏特

市（一〇八・〇）、大阪狭山市（二〇二・二）の六市が全国平均を上回り、その他大阪通勤圏の都市では芦屋市（一八四・七）、西宮市（一二七・七）、宝塚市（一二七・五）、三田市（二〇九・六）、生駒市（二一五・三）などが高水準である。

個人の所得を対象とする特別区民税に依存した特別区の税制では、たとえ財政調整交付金があつたとしても、とても大阪市民（特別区民）のニーズに応えることができるものでないことは明らかである。大阪市民は、こうした税制の仕組みと個人所得課税の実態およびみずからの居住する自治体（特別区）の税財源の変化を理解しただけで、住民投票に対応する必要がある。

なお、大阪市から特別区に移行すると、政令指定都市の特例として得られていた財源の多くが大阪府に移転することにも留意する必要がある。国・府道管理に対して交付される地方揮発油譲与税・軽油取引税交付金・特別とん譲与税が事務移管・法令等により大阪府に移転される。また政令指定都市として大阪市が発行主体となっていた一〇〇億円を超える宝くじ収益金も大阪府に移転することになる。

(2) 地方交付税の特例——「都区合算制度」

地方交付税は、①地方団体の共有の固有財源、②地方の一般財源、③国と地方の財源配分を補完する、という性格をもっている¹⁰⁰とされる。

しかし、特別区ではいわゆる「都区合算制度」が適用され、地方交付税による財源保障の「蚊帳の外」に置かれている。地方交付税法第二二条は、「都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付税の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもつてその基準財政需要額及び基準財政収入額とする」と規定し、都区合算制度を明記している。

これは都および特別区が一般の道府県・市町村とは異なる事務分担と税財政制度によっていることから、地方交付税制度で対応することが技術的に難しいことによる変則的対応である。都と区は一体の団体とみなされるため交付税は都に交付され、特別区に直接交付されることはない。

もともと東京の実態をみると、毎年度の算定において財源不足が生じる（基準財政収入額を基準財政需要額が上回る）ことは、東京の経済力から考え難いことであり、実際に東京都は地方交付税不交付団体であり続けている。なお

一九七六年度には市町村分で、二〇一〇、二〇一一の両年度では道府県分で財源不足が算定されたが、いずれも合算算定の結果交付税は交付されなかった。

一方で、大阪府も大阪市とともに地方交付税交付団体である。二〇一八年度普通会計決算では、府は二三六〇億円（歳入総額の九・一％）、市は四三六億円（同二・五％）となっている。特別区移行後は、東京都と同じ合算方式が適用されることになる。一つの自治体が四つの自治体に分割されるとそれぞれにもたなければならぬ部門があるので、必然的に行政経費は増大するが、地方交付税算定にあたっては合算方式なので分割にともなう経費増はまったく考慮されない（東京都区ではそもそも不交付団体なのでこのような問題は生じない）。したがって、大阪の特別区は財政難に陥る可能性がある。なお、法定協議会資料¹⁰²には、地方交付税相当額（市町村算定分（臨時財政対策債をふくむ）を財政調整財源に追加することが明記されているが、これには今後法令の改正を要することになる。

(3) 都区財政調整制度と

協定書案による特別区財政調整交付金制度

① 東京特別区の都区財政調整制度

都は、④都と特別区および特別区相互間の財源の均衡

化をはかるとともに、⑥特別区行政の自主的かつ計画的運営を確保するという目的で、政令の定めるところにより条例で特別区財政調整交付金を特別区に交付する。これがいわゆる「都区財政調整制度」で、地方交付税の東京都版ともいえる。

その概要をみると、都に移管された前記の調整三税（固定資産税・法人市民税・土地保有税）に二〇二〇年度から法人事業税交付金¹⁰³を加えた額の五五％が調整対象財源となる。この五五％が都条例で定める調整率で、現在の制度がスタートした二〇〇〇年度は五二％だったが、二〇〇七年度から現行調整率となった。残りの四五％は都の財源となる。

調整対象財源総額の九五％が普通交付金、五％が特別交付金となる。普通交付金の算定方法はほぼ国の地方交付税に準じたものになっている。ただし、測定単位の数や補正係数の数が少ない等の相違はある。相違のなかで重要なのは、基準財政収入額算定に用いる基準税率が国の地方交付税の七五％に對して、都の調整制度では八五％とより高率となっていることである。この留保財源の差一〇％について、都担当課は基準財政需要額の算定にあたり「その他諸費」の款に人口を単位として算定すること、特別区の自主財源総額は確保される仕組みであ

ると説明している¹⁰⁴。つまり全体的に収入を割り増した相当額を、需要でも割り増して均衡させているというわけである。ちなみに、二〇一九年度の算定結果（当初分）で、調整交付金の不交付団体となったのは二三区中港区（財政力指数一・二六）だけであった。

② 協定書案の財政調整交付金制度

つぎに協定書案による特別区財政調整交付金制度についてみてみたい。先述したように大阪府と特別区設置法によって設置された特別区にも都区財政調整制度の基本的な枠組みが適用される。しかし地方交付税不交付団体である都とは異なり、大阪では府・市ともに交付団体であるなど財政環境に大きな相違があることから、大阪独自の加算制度案となっている。

協定書案によると、特別区財政調整交付金の総額は「調整税等の額」（A）に一定の交付割合を乗じた額に、「地方交付税等を勘案した額」（B）を合わせた額（A+B）となり、これに加えて「特例として一〇年間二〇億円」（C）が交付される案となっている。

以下協定書案によって説明し、若干の所見を加えたい。Aは都区財政調整制度の調整対象財源に相当するもので、調整三税（都と同様）の収入額と法人事業税交付金相当額の合算額（協定書案では「調整税等の額」に

大阪府の条例で定める一定の交付割合を乗じて得た額である。この交付割合は「特別区と大阪府において財政調整が必要な額の総額のうち、特別区に係る額の割合を特別区の設置の日が属する年度の前々年度までの三年度分について算定し、その平均をもって定めるものとする」とされ、さらに「その算定は、特別区と大阪府の事務の分担及び税源（調整税を除く。）の配分等に応じて、決算数値に基づいて行うものとする」と協定書案に記載されている（一つの目安として七八・七％が示されている）。このような抽象的文言で事の本質を理解することは難しい。しかも交付割合は毎年度変動し、毎年度大阪府・特別区協議会で検証することになっている。今後外部からも検証を要する重要な論点であることを指摘しておきたい。

Bは、協定書五・2・(一)の但し書きに記載されている「大阪府の条例で定める」加算額である。加算が行われる前提として「特別区財政調整交付金が目的を達成するための額を下回るおそれがある場合」に限定して記載していることに恣意的運用を感じる。こうした制度保障は明確であるべきである。一方で加算する額は「当面、地方交付税を財源とする財政運営が不可避である点に鑑み、地方交付税や臨時財政対策債の発行可能額及び公債

費負担等を勘案したものとする」と記載されている（傍点は筆者）。

地方交付税は「都区合算制度」の適用により府の歳入となるが、ともに地方交付税不交付団体（財源超過）である東京の場合と異なっており、ともに交付団体（財源不足）である大阪にあっては、特別区の財源として特別区に相応の額を交付する明確な仕組みが必要である。

Cは、協定書において「特別区財政調整交付金の総額の特例」として、特別区設置の日の属する年の翌年度から毎年度の一〇年間二〇億円を特別区財政調整交付金に加算して交付するというものである。「特別区の設置初期において住民サービスのより安定的な提供を図る」というのがその理由であるが、特別区設置後は予想外の費用が発生するおそれもあり、とてもこの程度の額で初期経費が賄えるとは考えられない。

特別区財政調整交付金の総額（A+B）の交付方法等について協定書案は算定ルールをつぎのように定めている。①交付金の総額の九四％を普通交付金、六％を特別交付金とする、②普通交付金は普通交付税に準じた方法で算定し、財源不足額を基準に交付、③基準財政需要額の算定では、地方交付税の算定を基本とするが「生活保護費などの義務度の高い経費を実態に応じて算定する」、

④大阪市の既発債の「償還に係る各特別区の負担額、及びその他各特別区の需要に充てるための人口に応じた額を算定する」「ただし、特別区に臨時財政対策債の発行可能額が算定される場合は、当該発行可能額を控除する」、⑤基準財政収入額では基準税率を八五％とする（東京と同様に需要額で対応するのかチェックポイント）、などとなっている。

以上総括すると、特別区の財政は大阪府の「さし加減」次第で、財政自治の観点からみてもきわめて不安定なシステムのもとに置かれる可能性が高い。「交付割合」は毎年度大阪府・特別区協議会で検証を行う協議事項となっているが、毎年度紛糾する可能性が高い。かつて国において地方財政平衡交付金が地方交付税へと移行せざるを得なかった経緯はまさに「他山の石」とすべきであろう。特別区側には、東京特別区の区長会事務局を参考に、強力な特別区長会事務局体制を確立することが不可欠であろう。

(4) 都市計画税・事業所税と目的税交付金

大阪府に移管される目的税である都市計画税・事業所税は、市民や市内企業が負担する特別な負担であり、本来的に市域内での事業に充てることで市民や市内企業に還元さ

れなければならない財源である。

しかし協定書案では、特別区にその税収の一定割合しか目的税交付金として交付しないという制度設計となっており、目的税の趣旨から問題がある。ここでも交付率は特別区の設置の日が属する年度の前々年度までの三年度の平均で算定することとしている（二〇一四～二〇一六年度までの三年度平均の場合は五三％）。

むしろ

協定書案は、八項目にわたり構想された膨大な大阪市廃止・解体による特別区設置の設計図である。その全体像や各論について理解することは容易でない。

本稿では、事務分担・財政調整に絞って検討したが、今後に残された課題も多い。一人ひとりの市民がみずからの課題として考え、行動することが求められている。本稿が少しでもそれに役立てられることがあれば幸いである。

最後に、東京と大阪では戦後の大都市制度の歴史でまったく別の途を歩んで現在異なる現状にあること、そしてその置かれている地理的・社会的条件も大きく異なっていることを再確認することが必要である。そうすれば、そもそも大阪に東京と同様の都区制度が必要なのかという疑問が

生まれるはずである。

東京都区部は大阪市に比べて人口で三・五倍、面積で三・六倍の巨大な区域である。特別区が東京都に占める人口の割合は約七割、一方大阪市が大阪府に占める人口の割合は三割である。人口三割では都区制度を導入する理由にはならない。「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」を理由に大阪府を廃止・解体しなければならない、とする具体的な説明は協定書案から読み取ることができない。人口三割、面積にいたってはわずかに一割の地域が一つの自治体としてしっかりとまわり、大阪府が広域的な観点からそれ以外の地域との調整を行ったほうが合理的であるはずである。

また、三割の人口構成であるということは、府議会において一般市町村と異なる地域的課題を取り扱う際、三割の影響力（発言力）しかもち得ないということである。最近「大阪市民は大阪府民、大阪市のものは大阪府のもの」という倒錯した論理を聞くことが多くなった。この「三割の壁」を忘れてはならない。

特別区設置法第一条は「事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整の在り方」について、政府に意見を申し出る場合に必要要件を念入りにも定めている。それは、①特別区とこれを包括する道府県が共同して申し出ることを、

②それぞれの議会の議決を経て行われなければならないこと、の二つの条件である。府議会での「三割の壁」は、特別区民（大阪市民）にとって自治権制約の壁ともなりかねない。特別区設置法による特別区には、同じ立場でともに国に働きかける自治体もない厳しい事態が待っているのかもしれない。

（注）

- (1) 松本英昭『要説 地方自治法（第一〇次改訂版）』ぎょうせい、二〇一八年、八三六―八四〇頁、を参照。
- (2) 下山憲治「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について」『自治総研』二〇二〇年三月号、月刊東京児童相談所取材班「二三区の児童相談所設置とその準備の動向について」『月刊東京』二〇二〇年一・二号、などを参照。
- (3) 植田昌也「大都市地域における特別区設置に関する法律について」『地方自治』二〇一二年一月号。四八頁に事前協議制について共同提案者である佐藤茂樹衆議院議員の答弁を掲載。
- (4) 特別区協議会『大都市地域特別区設置法』にもとづく特別区制度設計の記録」学陽書房、二〇一六年、一〇二、一〇三頁。

- (5) 松田健司「大都市地域における特別区の設置に関する法律施行令等について」『地方自治』二〇一三年五月号、四五頁。
- (6) 東京都総務局人事部編『職員ハンドブック（平成三一年版）』二〇一九年、一一四頁。なお、東京都における特例制度が限定的であることは本稿表一の参考欄「東京都区制度の事務分担」の数字からもうかがえる。
- (7) 木村俊介『広域連携の仕組み——一部事務組合・広域連合・連携協約の機動的な運用（改訂版）』第一法規、二〇一九年、七五頁には、一部事務組合の課題として、迅速な意思決定が困難で構成団体の意見が反映されにくいと多くの地方団体が指摘していることが報告されている。
- (8) 前掲(6)、四一三頁、表2参照。
- (9) ゼンリンジョインテリジェンス編『個人所得指標（二〇一九年版）』ゼンリンジョインテリジェンス、二〇一九年、を参照。
- (10) 地方交付税制度研究会編『平成三一年度地方交付税のあらまし』地方財務協会、二〇一九年、一四頁。
- (11) 石原信雄『地方財政調整制度論』ぎょうせい、一九八四年、二四一頁、などを参照。
- (12) 副首都推進局「副首都・大阪にふさわしい大都市制度《特別区制度（案）》」二〇一九年二月二六日の「6財政調整」の財政六頁、など。
- (13) 法人事業税交付金は二〇二〇年度から市町村民税法人税割の地方交付税原資化の拡大にともなう減収分の補填措置として、新設の特別法人事業譲与税（都道府県へ国税である特別法人事業税の全額を人口を基準として交付。地方交付税の不交付団体には譲与制限がある（留保財源相当額四分の一は保障）。これを原資にして都道府県はその一部を市町村の従業者数・法人税割額を基準にして市町村へ交付する。
- (14) 東京都総務局行政部政課「都区財政調整制度について」二〇一八年一〇月。比較は四七―五〇頁、基準税率の違いは二七頁参照。
- (15) 大都市制度の経緯、東京の区と大阪市の区の対比については、本稿を補完するものとして筆者によるつぎの論文を参考にしていたきたい。
木村收「大都市制度と大阪市——市政二二〇年の軌跡」『都市問題研究』二〇〇九年五月号。
同「大都市地域特別区設置法と大阪府・市統合再編——府・市特別区設置協議会の論点と課題」『市政研究』一八〇号、二〇一三年。
同「大阪の区・東京の区（上）——戦前期の区制」『市政研究』一八一号、二〇一三年。
同「大阪の区・東京の区（下）——戦後大都市制度としての区制」『市政研究』一八二号、二〇一四年。