

# 特別区素案の問題点及び修正提案について

令和元年9月12日

大都市制度（特別区設置）協議会

委員 川嶋 広 稔

# 目次

1. 副首都・大阪にふさわしい大都市制度（検討背景）	2
2. 区割り	3
3. 事務分担	4
4. 組織体制	7
5. 財産・債務	9
6. 財政調整	10
7. 一部事務組合等	16
8. 設置の日	18
9. 特別区設置に伴うコスト	19
10. 財政シミュレーション	21
11. 特別区の名称	23
12. 特別区本庁舎の位置	23
最後に	24

## 1. 副首都・大阪にふさわしい大都市制度（検討背景）

### 【素案の問題点】

- ・東京一極是正と日本の成長の観点から、東西二極の一極となる“副首都・大阪”を確立する必要があり、その制度面の取組みとして大都市改革（都構想）が必要としているが、そもそも、副首都を目指すということと、大都市制度を改革するということは、直接的に関係するものではない。当初、副首都・大阪の確立に向けた制度面の取組みとして「総合区」を検討していたことから、大阪市を廃止せず、現在のままだ副首都を目指すことは明らかであり、特別区にならなければ副首都になれないものではない。

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・特別区素案では、広域一元化によって確実に大阪が成長すると掲げられているが、経済と大都市制度の因果関係の検証は困難（大阪府自治制度研究会）とされており、客観的な根拠や因果関係の論証が欠けている。改めて、複数の専門家や有識者の意見を聞くなどして、因果関係を客観的に示すべき。

#### 提案②

- ・大阪市を廃止し、広域事務を大阪府に一元化し、そのための財源を大阪市から移管するのであれば、確実に大阪の成長が図られるのか、また、移管した財源が適切に使われるのかを市民が判断できるようにするためにも、大阪府において実施する「広域事務」とは何を指すのか明確に規定すべき。

#### 提案③

- ・特別区制度により広域機能が一元化され、二重行政が解消されるとしているが、どういった二重行政が解消され、どのようなメリットが得られるのか具体的な効果が定量的に示されていない。改めて、「二重行政の定義づけ」を素案に追加すべき。

## 2. 区割り

### 【素案の問題点】

- ・ 前回の住民投票で5区案が否決されたから、4区（A案・B案）と6区（C案・D案）について検討した結果、財政的に成り立つ4区案をもとに、各特別区の財政状況の均衡や将来人口等を考慮して「4区B案」で検討を進めることとなったが、そもそも、財政面だけが強調されて、適正な住民サービスの提供のあり方といったニア・イズ・ベターの観点からの議論が欠落している。

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・ 特別区の人口規模が大きすぎて、都構想の理念とかけ離れている。よりニア・イズ・ベターに近づくために、4区案にこだわらず区割り案を再考すべき。

#### 提案②

- ・ 木造密集市街地や広域避難所の面積、津波避難区域の面積なども防災の観点から特別区毎に示すべき。

#### 提案③

- ・ 各特別区に所在する公園については、1人当たりの緑地面積ということだけでなく、公園の数がいくつあるのか数も含めて明記すべき。

### 3. 事務分担

#### 【素案の問題点】

#### (1) 住民サービスの水準が低下する

- ①特別区素案では、住民サービス水準を維持するとしているが、特別区設置には莫大なコストを要するにもかかわらず、その財源が特別区には一切確保されておらず、また、素案に示される職員配置や財源配分では、現在のサービス水準を維持することは不可能である。(詳細は「4. 組織体制」、「6. 財政調整」を参照)
- ②現在、大阪市内に1つまたは少数しか無い市民施設等で、特別区の事務分担とされているものが多くある。しかしながら、これらの施設がある特別区に管理運営の財源が確保されているわけでもなく、また、他の特別区民が利用できるのか、特別区間の財源負担はどうかなど何も決まっておらず、サービスが維持される保証はない。  
例) 中央図書館(中央機能)、社会福祉研修情報センター、住まい情報センター など

#### (2) 特別区の事務権限は脆弱である

- ①一般市町村でさえ有する、まちづくりの基礎となる「都市計画(用途地域等)」の事務権限が認められておらず、各特別区長が地域住民のニーズを踏まえたまちづくりを行うことが極めて困難になる。
- ②大阪市がこれまで行ってきた福祉、教育などの基礎自治体事務の中には、政令指定都市であるため、他の関連する事務と一体的に所管してきた事務があるが、特別区になれば、これらの事務は特別区では実施できなくなるものがある。これでは、事務処理の一体性が失われ、ニア・イズ・ベターに逆行する。  
例) スクール・カウンセラー派遣事業、  
あんしんサポート事業(認知症や障がい者の方の自立支援) など

#### (3) 「広域一元化」のメリットが示されておらず、メリットがあるのかさえ非常に疑わしい

- ①制度改正によって広域機能が一元化され、二重行政が解消されるとしているが、どういった二重行政が解消され、どのようなメリットが得られるのか具体的な効果が定量的に示されていない。仮にメリットがあったとしても、特別区の財政面等では、全く何の反映もされていない制度設計となっている。
- ②大阪市を廃止し、司令塔を一本化すれば、成長戦略が促進されるとするが、なにわ筋線や淀川左岸線等の広域大規模事業の可否は、国や事業者等の関係先の動向等も踏まえながら決定されるもので、司令塔を一本化するだけで実現するものでない。現に、府市連携により実現させており、司令塔を一本化しなければ実現できないわけではない。司令塔を一本化しても、事業の実施にあたって関係先や地元住民との協議は必要であり、むしろ特別区になれば協議先が増えることもある。また、事業が財政状況によって左右されることは一切変わらないので、掲げるような「メリット」さえもあるのか非常に疑わしい。

## 【素案の修正提案】

### (1) 特別区と大阪府の事務分担

#### 提案①

- ・現在大阪市が行っている事務には、大阪府全域に効果が及ぶ広域大規模事業や都市基盤整備事業があり（府県の事務的なもの）、全ての事務が「大都市地域における市町村事務」という解釈は改め、個々の事業ごとに精査すべき。

#### 提案②

- ・消防、水道については、本来は市町村事務であるとともに、市民の安全・安心に関わることであり、（現在、大阪市域外は、大阪府ではなく、各市町村が事務を担っており）大阪府に移管されたとしても、事業の対象が大阪市域に限られることから、特別区移行と同時に府に移管するのではなく、府域全体の状況（広域化）に応じ、段階的に移管すべき。特別区移行時は、特別区側の事務とすべき。

### (2) 特別区の事務

#### 提案①

- ・特別区設置コストの負担や、職員体制・事務の4分割によりスケールメリットが失われる点を踏まえた上で、特別区がどのようにこうした課題に対応し、現在の住民サービス水準を維持できるのか、地方交付税制度などに基づき、理論的・具体的に明記すべき。

#### 提案②

- ・区役所の窓口サービスの維持を謳うのであれば、特別区設置後も、各地域自治区事務所において固定資産税等の各種税証明書を発行するのか、あるいは府税事務所のみで発行するのか明記すべき。

#### 提案③

- ・現在、市内に一つまたは少数しか無いが、特別区の間で事務分担となっている市民利用施設や現場事務所について、特別区間での均衡が保てているのか、正確に数字（特別区毎の現施設数等）を示すべき。

#### 提案④

- ・かつ、これらの施設等について、各特別区に設置するのか、または特別区間の連携により運営するのか、事務分担(案)に施設毎に明記すべき。

#### 提案⑤

- ・特別区間の連携により管理・運営する施設は、その連携手法や各区の財源負担ルールなどを明記すべき。

#### **提案⑥**

- ・東京 23 区の特別区長会と同様に、特別区長会の事務を担う事務局の設置とそのコストの算定をすべき。

### **(3) 大阪府の事務**

#### **提案①**

- ・現在大阪府が大阪市域外（他の市町村）に対して行っている事務については、同様の事務で大阪市から大阪府に移管される事務があるが、この大阪府に移管される事務と一体的な運営を行うことで効率化できる事務があるはずである。該当する事務を抽出し、そのスケールメリットを反映した府の財政シミュレーションを作成すべき。

#### **提案②**

- ・都と特別区が、旧大阪市域内の都市計画やまちづくりについて定期的に意見交換・協議できる場の設置を明記すべき。

#### **提案③**

- ・府に移管される事務のうち、現在、府が市域外市町村で実施している事務のサービス水準が、本市のそれよりも劣る場合でも、府への移管後も旧大阪市域内のサービス水準は維持することを明記すべき。

### **【資料要求】**

#### **要求①**

- ・現在大阪府が大阪市域外（他の市町村）に行っている事務について、大阪府に移管される事務と一体的な運営を行うことで効率化できる事務のリストを提示されたい。

#### **要求②**

- ・福祉や保健、こども、教育、まちづくりに係る事務のうち、これまでは大阪市で実施していたが、法令上の権限や国の補助金制度の関係で、特別区では実施できなくなり、府に移管される事務のリストを提示されたい。

## 4. 組織体制

### 【素案の問題点】

#### (1) 特別区は脆弱な職員体制となっている

- ①特別区の職員数は、サービス内容や水準が全く異なる近隣中核市（豊中、高槻、枚方、東大阪、尼崎、西宮）の職員数をベースに算定されており、現在、大阪府で実施されている市民サービスを維持し得る職員体制となっているのか全く検証されていない。
- ②大阪府は、人口・企業が高度に集積する大都市の自治体であり、昼間人口対策を始め、生活インフラの整備、市民生活の安全・安心、待機児童対策、生活保護、生活困窮、少子化、単身高齢者の増加など大都市特有の行政需要があり、特別区になってもこのような行政需要は変わらない。しかしながら、特別区の職員数は、近隣中核市をベースとした中核市並みの職員数しか算定されておらず、これまでと同じサービス水準を維持することは難しい。
- ③特別区素案では、現行の24行政区ごとに地域自治区事務所を設置し、現在と同じ窓口機能を維持するとしているが、近隣中核市には、このような地域自治区事務所は存在せず、近隣中核市をベースにした算定された職員数で足るのか全く検証されていない。

#### (2) 特別区は1,000人も職員の増員が必要となる

- ①大阪府が実施しているサービス内容や水準を維持できる職員数を算定するために、業務部門ごとに必要な職員数を積み上げて算定すべきとの議論がある。これに対して、大阪府人事室からは意見書が提出され、大阪府を4つの特別区に分割することによるスケールデメリット等の観点から、特別区の「業務執行に支障をきたす恐れがある」との具体的な懸念が示された。しかしながら、副首都推進局においては、いまだに職員数の積上げ算定を行っておらず、素案の職員体制で、特別区がこれまでのサービス水準を維持できる職員数となっているのか検証できない。
- ②わが党において、スケールデメリットの観点を踏まえ、総合区の職員算定と同様に、集約率・分散率を用いて試算したところ、素案の職員数では、600人（約720億円）も不足しているとの結果を得た。
- ③特別区準備期間の3年間に、この600人を含めると1,000人近い職員の採用が必要となるが、短期間に優秀な人材の確保は難しい。特に、医師など医療系職種や、土木職など技術系職種は、現在でも確保が困難な状況にあり、短期間の採用は更に困難である。

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・特別区素案では、現行の24行政区ごとに地域自治区事務所を設置し、現在と同じ窓口機能を維持するとしているが、近隣中核市には、このような地域自治区事務所は存在せず、近隣中核市をベースに算定された職員数で十分なのか全く検証されていないことから、これを検証すべき。



### 提案②

- ・大阪府で実施されている市民サービスを4つの特別区に分割することによる事務処理の増大に対して、現行のサービス水準が維持できるよう「的確に対応」した職員体制となっているかについての検証は全くなされていないので、検証すべき。

### 提案③

- ・大阪府の内部組織や行政委員会から人員マネジメントに関する種々の指摘（※）を受けながらも、副首都推進局においては、未だ職員数の積上げによる算定を行わず、素案による特別区の職員体制がこれまでのサービス水準を維持できる職員数となっているのか検証されないままとなっており、特別区設置後の事務執行において大きな懸念が残ったままの状態であることから、職員数の積上げによる算定を行うべき。

(※参考)

平成30年12月6日

『特別区設置に係る「組織体制（部課別職員数）」に対する人事室意見』

令和元年5月24日

『平成30年度定期監査等結果報告の提出について（区役所の人員マネジメント等）』

## 5. 財産・債務

### 【素案の問題点】

#### (1) 府に移管した事業が終了しても、特別区にその財産が返還されるとは限らない

- ①大阪府に承継する財産は、大阪市から大阪府に事業を移管することに伴うものであり、これらの財産は大阪市民が納めた税金で取得したものであることを踏まえれば、府において事業が終了すれば、速やかに特別区に返還されるべきであるが、素案では「個々の財産の状況を踏まえて、協議会で協議・決定」とあり、特別区に財産が返還・配分されるとは限らない。
- ②大阪府に承継した事業の終了後、無条件で特別区に財産が返還されないのであれば、特別区の設置に際しては、財産は有償で大阪府に移管すべきではないのか。

(大阪府に承継される財産の取扱いが問題となるような事例)

- もと市立の高校が既存の府立高校と統廃合された場合、土地等
- 博物館・美術館が廃止された場合、土地や美術品等
- スポーツ施設を民間に売却した場合、売却益

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・特別区設置に伴い、大阪府に承継する財産について、扱いは無償貸与とし、事業終了後は特別区に必ず返還・配分することを協定書に明記すべき。

## 6. 財政調整

### I 行政コストの増大と財源問題

#### 【素案の問題点】

#### (1) 特別区設置により肥大化する行政コスト

- ①特別区素案の試算では、人件費・システム運用・庁舎管理のランニングコストとして64億円を算定。
- ②しかしながら、職員数は、サービス内容や水準が全く異なる近隣中核市（豊中、高槻、枚方、東大阪、尼崎、西宮）の職員数をベースに算定されるなど、職員数が低く見積もられており、人件費の上振れコストも想定しておくべきである。  
集約率・分散率を用いた試算を行ったところ、実際は1,000人程度の増員が必要となる可能性があり、そうなればさらに48億円の行政コスト増となる。
- ③人件費以外にも、大阪市分割により、スケールメリットが失われるために増大する経費はあると考えられるが、現時点では、試算されておらず不明である。
- ④致し方ないので、標準的な行政サービスを提供するために必要な行政コストがいくら増大するかを、国の地方交付税制度の基準財政需要額の算定方式に基づいて試算したところ、基準財政需要額（行政コスト）が200億円程度増加する可能性がある。

#### (2) 今後の社会保障経費等の増大

- ①大阪市の社会保障経費は、高齢化等により、今後10年で1,152億円（税等一般財源：396億円）も増大することが見込まれる。  
※ここで言う社会保障経費とは、扶助費、国民健康保険事業会計繰出金、介護保険事業会計繰出金、後期高齢者医療事業会計繰出金、後期高齢者医療事業負担金の合計である。
- ②また、児童相談所の増設、職員の適正配置等により、人件費（20億円+ $\alpha$ ）が増大することが見込まれる。〔1カ所当たりの職員配置 120人（新たな法令基準による想定）〕
- ③そのため、今後、大阪市としては、
  1. 市債抑制による公債費の減少に伴い生まれる財源
  2. 人員マネジメントによる人件費の減少に伴い生まれる財源
  3. 社会保障経費の増に伴う地方交付税の増
  4. 重点施策や投資事業の抑制による調整による社会保障経緯の財源確保などにより対応することになると想定される。
- ④しかしながら、特別区設置後は③で述べた対応も異なってくる。
  1. 市債抑制による公債費の減少に伴い生まれる財源は、特別区素案によれば、大阪府で発行した市債償還は大阪府に承継され、既発債の財源は大阪府と特別区で28：72に配分されるため、特別区では、公債費の減少に伴い新たに生み出される財源（公債費財源）は大阪府のままよりも3割減少する。
  2. 人員マネジメントによる人件費の減少に伴い生まれる財源は、特別区設置により職員数が増加し、人件費は増加するため、発生しない。
  3. 社会保障経費の増に伴う地方交付税の増は、社会保障経費の増大に伴う地方交付税の増額があっても、22.1%は大阪府の財源として配分され、特別区の財源として活用できないため、大阪府のままよりも減少する。

4. 重点施策や投資事業の抑制による調整による社会保障経緯の財源確保は、主な投資事業等は大阪府に移管するため、特別区の裁量の余地は大阪市のままよりも減少する。

以上のことから、社会保障経費の増大に伴う財源確保は、大阪市に比べて難しくなり、特別区になればこれまでのサービス水準の維持は困難となると想定される。

### (3) 行政コストの肥大化に応じて、地方交付税の増額措置はされない

- ①大阪市を分割して特別区を設置すると、スケールメリットが活かせなくなり、標準的な行政サービスを提供するための行政コストが我々の試算では200億円程度増大するが、他の自治体に影響がないよう、地方交付税は増額されないため、特別区では財源不足が生じる。
- ②大阪府と大阪市は、東京都と違って、ともに地方交付税の交付団体であるため、都区制度の実施により、国が地方交付税制度によって保障しているナショナルミニマムの行政サービスが維持されなくなる恐れがある。
- ③東京都が極めて豊かな財力に裏打ちされていることを無視して大阪に都区制度を導入しても、住民サービスは低下し、“茨の道”を行くことになると専門家（地方制度調査会委員）からも指摘されている。

### (4) 広域一元化の効果は特別区に還元されない。

- ①特別区素案では、現在の大阪市が実施している事務分担に応じて財源を配分することとしており、広域一元化による効率化効果額は全く算定されていない。
- ②しかしながら、大阪府は、重複・類似業務を効率化して職員120人を削減するとしている一方、その人件費相当分は大阪府に配分されている。つまり、効率化効果額は、大阪府のみで享受できる制度設計となっている。なお、素案で示されている職員削減数120人（人件費9億6,000万円相当）については、明確な算定根拠が示されていない。
- ③また、大阪市では、平成16年度以降、起債抑制に努めてきたので公債費は減少（今後10年間で▲22%（大阪市の粗い試算（H31年2月版））していくが、大阪府には公債費相当額の財源として当初の690億円がまるまる配分される。
- ④以上のとおり、特別区は大阪市分割による行政コストの増大で財源不足に陥る反面、大阪府は効率化による余力財源を含めて大阪市の市税等（財政調整財源）を配分されることになり、特別区重視と言えるのか疑問である。

### (5) 大阪府・特別区協議会（仮称）は十分に機能するのか。

- ①「財政調整」や「資産・債務」などに関する事項を協議するため、大阪府・特別区協議会（仮称）を設置し、委員構成や調整委員からなる第三者機関の検討など、特別区重視の仕組みを構築するとしているが、特別区は意見を言うだけで、大阪府の合意が得られず何も実現しない恐れがある。

## 【素案の修正提案】

### 提案① 広域一元化に伴う効率化効果額を算定し、特別区に配分する

- ・広域一元化による効率化効果額を生み出し、特別区設置に伴うコストを負担する特別区の財政負担の軽減が図られるよう財源配分を見直し、住民サービスの財源を確保する。

**提案② 今後増大する社会保障経費は、財政調整財源を優先的に特別区に確保する**

- ・増大する社会保障サービスを安定的に支えるため、これまでどおり、大阪市民（特別区民）の税全体で負担し、その担い手である特別区に財政調整財源を優先的に確保する。
- ・特別区移行後、大阪府が広域機能の一元化のもと、特別区域内（旧大阪市内）への新たな投資を行うのであれば、都構想により生み出るとされる『成長の果実』をもって投資すべきであり、余力財源は特別区に配分する。

**II 府下の他の市町村が負担していない費用（府税で負担しているもの）を特別区のみが（市町村税で）負担させられていないか**

**【素案の問題点】**

**(1) 大都市特例事務等の都道府県事務を特別区が市民税等（財政調整財源）で負担することになっている**

- ・大阪府に移管される事務（428 事務、所要額約 2,000 億円）には、政令指定都市として大阪市が行ってきた大都市特例事務等の都道府県事務が含まれている。しかしながら、これらの都道府県事務は、大阪市廃止に伴い自動的に大阪府の事務となるので、大阪府の財源（府税等）で負担すべきであり、大阪市の財源（市税等）を大阪府に移転する必要はない。
- ・なお、大都市特例事務等の都道府県事務を行うために大阪府に措置されていた財政上の特例措置（譲与税、宝くじ収益金等）は、政令指定都市である大阪市の廃止に伴って自動的に大阪府に移るので、その財源を府税等として充当することが可能なはずである。

例) 高齢者等自立支援事業、幹線道路・一級河川管理、保育士確保、認知症・精神障害福祉に関する事務 等

**(2) 事務処理特例条例により都道府県事務が特別区に移譲されるが、財源は移譲されず特別区が全額負担することになっている。**

- ・特別区が行う事務の中には、大阪府の事務処理特例条例により移譲される事務があるが、これらの事務は、大阪市が政令指定都市として行ってきた大都市特例事務等の都道府県事務であるので、当該事務を特別区に移譲する場合には、大阪府の財源（府税等）も合わせて移譲すべきである。
- ・大阪府に移管される財政上の特例措置（譲与税、宝くじ収益金等）があるので、それを大阪府の財源（府税等）として活用することが可能なはずである。

例) 認定こども園の認定、私立幼稚園の設置認可、重要文化財の管理、公害健康被害の補償 等

**(3) 任意事務のうち大阪府全域に効果が及ぶ広域大規模事業も特別区が市民税等（財政調整財源）で負担することになっている。**

- ・大阪府に移管される事務（428 事務、所要額約 2,000 億円）の中には、大阪市が政令指定都市として担ってきた大阪府全域に効果があるような大規模広域事業が含まれている。しかしながら、これらの事務は、大阪市が大阪府に宝くじ収益金（約 20 億円）を移管するに当たって、府・市共同歩調のもと、「府が広域行政体として責任を

持って関与する」と合意した事務であり、大阪市を廃止するのであれば、一元化された広域自治体となる大阪府が全面的に関与し、自ら財政負担を行うべきである。

例) 大阪府全域に効果あるような大規模事業

(宝くじ収益金移管時に示された先行的に取り組む広域的な新規・拡充事業の例)

- なにわ筋線、リニア等の広域鉄道事業
- 淀川左岸線等の広域的高速道路事業
- うめきた、I R等の大阪府拠点地区の形成事業
- 新美術館等のビッグインバウンド政策 等

#### (4) 特別区民は過重負担(税の二重負担)を強いられるが、意思を十分に反映することができない

・大阪府に移管される事務(428事務、所要額約2,000億円)については、その事務に係る経費は、270万人の大阪市民(特別区民)のみが負担するにもかかわらず、『どのサービスにいくら使うか』などの判断や決定は、大阪府及び大阪府議会が行うことになっており、お金の負担と意思決定がねじれている。これは、地方自治の観点からも根本的に間違っている。

例) ・大阪府へ移管された後に、動物園や博物館等の市内のこども無料の取扱いは、どうなるかわからない。(→無料にならないのであれば、相当分の財源(市税等)は特別区に留保すべき)

- ・大阪市ではスクールカウンセラーを中学校に加えて小学校に派遣しているが、大阪府では中学校の派遣回数を削って希望する小学校にのみ派遣している。大阪府に移管した後、これまで通りの大阪市レベルの派遣がなされるのかわからない。(→派遣数が減少するのであれば相当分の財源(市税等)は特別区へ留保すべき)
- ・市域内の公共物は、ほぼ市や各区役所に相談できたが、幹線道路(国道・府道)、都市公園等は、大阪府に相談(補修、災害対策等)することになる。

#### (5) 大阪府に移管される事務のうち、大阪市よりも大阪府のサービス水準が劣るものがあるのか明確にされていない。

- ・動物園や博物館等の市内のこども無料の取扱い、スクールカウンセラー事業など、大阪府に移管されれば、大阪市よりもサービス水準が劣る恐れがあることも懸念されるので、大阪府に移管される事業の取扱いについて住民に示すべきと考える。

### 【素案の修正提案】

#### 提案① 大都市特例事務等の都道府県事務は、大阪府が府税等で負担すべきである

- ・大都市特例事務等の都道府県事務を大阪府が行うにあたっては、大阪府が府税等で負担することし、財政上の特例措置(譲与税、宝くじ収益金等)を使ってもなお不足が生じる場合には、大阪市が行ってきたように不足を府税等で補てんするなど大阪府知事のマネジメントにより判断すべきである。

#### 提案② 事務処理特例条例により特別区に移譲される都道府県事務は、大阪府が府税等で負担すべきである

- ・事務処理特例条例により、特別区に都道府県事務を移譲するにあたっては、大阪府に移管される財政上の特例措置(譲与税、宝くじ収益金等)を活用しながら、大阪府の財源を合わせて移譲すべきである。

**提案③ 任意事務のうち大阪府全域に効果が及ぶ広域大規模事業は、大阪府が府税等で負担すべき**

- ・大阪府全域に効果が及ぶ広域大規模事業を大阪府が行うに当たっては、大阪府に移管される目的税二税や、全額移管される宝くじ収益金などの財源を活用しながら、大阪府が府税等で負担すべきである。
- ・また、大規模公広域事業により受益を供与する府下市町村（特別区を含む）があるのであれば、特別区のみが負担することを前提とするのではなく、該当する府下市町村と協議を行いながら、公平に地元負担を求めるべきである。

### III 臨時財政対策債

**【素案の問題点】**

**(1) 特別区は、臨時財政対策債の発行を押し付けられて、その分財政調整交付金を削減されることになっている**

- ・財政調整財源は、普通税三税だけでは足りないため、地方交付税相当額を加算することになっているが、その地方交付税の一部は臨時財政対策債の発行（地方交付税の代替措置）により賄われる。つまり、地方交付税の一部はキャッシュで交付されないため、交付団体である自治体が起債（臨時財政対策債）を発行して資金を調達しなければならない。本来は、地方交付税の交付団体である大阪府が、起債により資金調達を行い、特別区に財政調整交付金を全額キャッシュで交付すべきである。しかしながら、特別区に起債による資金調達を押し付け、特別区が受け取ることになる財政調整交付金から、臨時財政対策債の発行可能額分（素案では470億円）が削減されている。
- ・臨時財政対策債による資金調達を特別区に押し付ける制度設計は、現行の総務省令を根拠とするが、この省令は、地方交付税の不交付団体である東京都のみを対象としたものに過ぎない。本当に、特別区重視の制度設計を行ったと言うならば、総務省に対して、大阪府（地方交付税の交付団体）は、東京都（地方交付税の不交付団体）とは全く異なる財政状態にあるので、大阪府の実態に適合するよう総務省に省令改正を要請すべきである。総務省には、省令改正の働きかけさえ行っていない。

**【素案の修正提案】**

**提案① 臨時財政対策債は、地方交付税（市町村算定分）の交付団体となる大阪府が発行すべきである**

- ・特別区設置後に地方交付税（市町村算定分）の交付団地となる大阪府が、地方交付税相当額を臨時財政対策債による資金調達を含めて確保したうえで、財政調整交付金を特別区に交付する。
- ・総務省に対して、大阪府は地方交付税の交付団体であり、財政調整財源に地方交付税相当額を加算しなければ、大阪府と特別区の安定的な財政運営が図れないという東京都とは異なる財政状況を説明したうえで、東京都を前提とした省令については、

大阪の実態を踏まえて改正するよう要請する。

#### IV 大阪版の財政調整制度における基準財政需要額の算定

##### 【素案の問題点】

- ・標準的な行政サービスを提供するために必要な行政コストがいくら増大するかを、国の地方交付税制度の基準財政需要額の算定方式に基づいて試算したところ、基準財政需要額（行政コスト）が200億円程度増加する可能性がある。（再掲）

##### 提案①

- ・国の地方交付税制度の基準財政需要額よりも決して下回ることがないように、また本資料において指摘している要素を盛り込んだ上で、大阪版の財政調整制度における基準財政需要額の算定根拠となる算定表とモデル区の設定を行うべきである。
- ・また、この基準財政需要額の算定表とモデル区から、各特別区の予算が成り立つかどうかの検証も合わせて行うべきである。



## 7. 一部事務組合等

### 【素案の問題点】

#### (1) 大阪府、特別区、一部事務組合による新たな三重行政が生まれる

- ① 4つの特別区のほかに、独立した特別地方公共団体である一部事務組合が設立されるため、5つの議会と執行機関が設置されることになり、新たな二重・三重行政が生じる。
- ② 大阪市を廃止し、4つの特別区に分割したうえで、住民ニーズを汲み取るとしながら、特別区単独ではサービスの公平性や効率性を維持することができないとし、一部事務組合（4つの特別区の共同組織）を設置しなければならないこと自体、特別区の制度設計が破綻している。

例) 介護保険事務、住民基本台帳や国民健康保険等の情報システム管理、福祉施設や市民利用施設等の管理運営、処分検討地の管理等

#### (2) 一部事務組合があることで各特別区の住民ニーズを直接反映することが困難となる

- ① 一部事務組合は、本来、特別区設置後に、それぞれの特別区の議会の議決を得て設置すべきものであるが、大阪市長の専決で設置することとしており、各特別区の住民意思・団体意思を無視するものである。また、一度、一部事務組合が設置されれば、脱退することは難しく、各特別区の将来を徒に拘束することになる。
- ② 一部事務組合は独立した特別地方公共団体であり、特別区とは別に、議会や執行機関が設置されるため、住民意思を直接反映することできない。
- ③ 介護保険事務は、介護保険料の設定や高齢者施策との連携など、本来、各特別区がそれぞれの地域住民のニーズを反映しながら特別区ごとに個別に実施されるべきものであるが、一部事務組合の事務となるため、一律の制度やサービスとなり、各特別区それぞれの地域ニーズを反映することはできない。しかも、そのサービスや分担金の負担割合などを巡って利害が一致せず、特別区間で争いが生じる恐れがある。
- ④ 特別区のシステムの多くは、一部事務組合で管理することになるが、各特別区の独自性やマネジメントを発揮するためにシステム変更が必要となった場合でも、4特別区と一部事務組合の間でシステム変更や分担金の協議（必要に応じては各特別区の議会の議決）が必要となり、システム改修に膨大な労力を要する。また、各特別区は施策の独自性を十分に発揮できず、柔軟性や効率性を欠くことになる。

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・ 特別区設置の目的が基礎自治体と広域自治体の役割分担の徹底であるならば、本来は全ての事務は広域か基礎に仕分けるべき。少なくとも、施設の存廃など政策判断を要する事務については、一部事務組合の事務とすべきではない。

### 提案②

- ・特別区と一部事務組合の意見調整を行う運営協議会の設置と、特別区の意向反映に向けた協議の流れについて明記すべき。

### 提案③

- ・国は当初、一部事務組合は特別区設置後に各特別区で判断すべきものという見解を示していたが、大阪市長（職務執行者）の専決による一部事務組合の設置は、「団体自治」の観点や一人の当事者が四つの特別区の意味を勝手に代理することにもなりかねず、法的に問題ないのか明らかにすべき。国と改めて協議し、現在の国の見解を説明されたい。専決処分により一部事務組合を設置するのであれば、その旨と手続きを素案及び協定書に明記すべき。

### 提案④

- ・介護保険事業については、高齢者施策との連携や、介護予防施策の充実など地域ニーズを踏まえた施策展開を図るため、各特別区の事務とすべき。

### 提案⑤

- ・一部事務組合で管理するシステムについて、特別区の施策の独自性を発揮するためにも、一部事務組合ではなく、各特別区に事務を配分すべき。

## 8. 設置の日

### 【素案の問題点】

#### (1) 特別区設置の準備期間に行うべきことが明確になっていない

- ①住民サービスの実施に支障がないよう、職員が確保されるのか。
    - ・住民サービスの維持に必要な部課ごとの業務量に見合う職員数や職種（事務・技術・専門職など）、ポスト（級別職員数）などの積算がどれだけの期間で対応できるのか、また、現実に対応可能な職員が確保できるのか分からない。
  - ②特別区設置前の2年間で、増加する職員（330～1000人）の採用・育成が可能なのか。
    - ・2年程度で大量の新規職員採用（特に、技術職や専門職）が可能であるのか。十分な人材が確保できるのか。
    - ・1つの大阪市を4つの特別区に分割するため、短期間での即戦力人材の確保が必要となるが、十分な人材育成ができるのか。かえって、既存職員の疲弊を招き、人材力が大きく低下するのではないか。
  - ③システム改修について、大阪市・大阪府以外の関係先との調整・準備期間も十分に考慮されているのか。
    - ・大阪市のシステムには、国や他の地方自治体、民間企業などの関係機関と連携しているものがあるが、関係先のシステム対応のための調整・準備期間が十分に考慮されているのか。
- 例) レセプト請求に関する病院側のシステム改修、国保連側のシステム改修、全国住基ネットとの接続、全国瞬時情報システムなど

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・特別区設置までの移行準備期間中の工程の詳細を示すべき。
  - ※システム改修のほか、組織体制の整備、庁舎整備、町名の決定、街区表示板・住居表示板の変更、条例等の整理、特別区暫定予算案の策定、事務の引継ぎ、財政の調整、財産・債務の承継などについても詳細な工程を示すべき
  - ※工程の検討にあたっては、関係局へのヒアリングを行うなど意見を反映すること
  - ※対外的に関係する団体などとの協議が必要なものについても、具体の関係先と詳細な工程を示すべき

## 9. 特別区設置に伴うコスト

### 【素案の問題点】

#### (1) 特別区設置には膨大なコストが必要だが、コストの算定が杜撰、甘すぎる

- ①特別区素案では、特別区設置に必要なコストとして、庁舎建設、システム構築、職員数の増など1500億円が算定されているが、新たな自治体として必要と思われる総合庁舎の整備コストが試算されていないなど、杜撰なコスト算定となっており、さらにコストが膨らむことは必至である。以下のようなコストの上振れも想定して、コスト試算を見直すよう何度も指摘しているが、検証すらされていない。
- ②特別区設置に伴い330人の職員増が算定されているが、先に指摘したとおり、職員数が低く見積もられており、人件費の上振れコストも想定しておくべきである。
- ③特別区設置に必要なシステム構築については、特別区間での共通使用を前提としたコストが算定されているが、特別区ごとの特色ある施策や事業を実施していくには、特別区ごとに分割したシステム構築を前提に算定すべきであり、システム経費の上振れコストも想定しておくべきである。

#### (2) 特別区のみが設置コストを負担させられ、大阪府は一切負担しない

- ①大阪市を廃止して広域機能を大阪府に一元化することにより、成長の果実が生まれるとしている以上、その成長の果実は大阪全体に還元される。ゆえに、特別区の設置は、大阪府（880万人府民）にとっても利益をもたらすものと説明されているならば、コストについても大阪府は相応の負担をすべきであり、特別区（270万人市民）のみが負担させられるのは許されない。

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・庁舎建設は起債発行で対応する想定で財政シミュレーションに反映されていることから、この利息についてもコストとして示すべき。

#### 提案②

- ・システム構築については、特別区間での共通使用を前提としたコストが算定されているが、特別区ごとの特色ある施策や事業を実施していくには、特別区ごとに分割したシステム構築を前提に算定すべきであり、このシステム経費の上振れコストも想定しておくべきである。

#### 提案③

- ・職員数は、サービス内容や水準が全く異なる近隣中核市（豊中、高槻、枚方、東大阪、尼崎、西宮）の職員数をベースに算定されるなど、職員数が低く見積もられており、人件費の上振れコストも想定しておくべきである。

**提案④**

- ・住民利便性を無視した、節減のみに主眼を置いたコスト試算は避けるべき。

**提案⑤**

- ・町名変更に伴う町名・住居表示板取り換え費用などのコストも試算し示すべき。  
特別区設置に伴う住所変更について、システム改修や街区表示板の取り換えといった行政が負担するコストについては、設置コストとして試算されているが、住民が負担することになるコストや手続きといった負担についても、明らかにすべき。

**提案⑥**

- ・A T C賃料コストの取扱いについて、特別区間の公平性の確保の点から、検討すべき。

## 10. 財政シミュレーション

### (1) 財政シミュレーションは「特別区の財政運営が将来的に成り立つ」ことを立証するのか？

- ・大阪市を分割して特別区を設置することによって行政コストが肥大化する反面、新たな財源が確保されない中で、特別区の財政運営が成り立つという根拠は「財政シミュレーション」のみである。
- ・しかしながら、「財政シミュレーション」は、特別区の財政運営が将来的に成り立つのかを協議するための“参考資料”に過ぎず、「相当の幅をもって見る必要がある」とされており、「特別区の財政運営を立証するに足る資料なのか？」疑問がある。

#### 【財政シミュレーションの問題点】

- ① 財政シミュレーションでは、市の「粗い試算」をベースに、事務配分に応じて、特別区全体と大阪府に分割した上で、特別区全体を各特別区に分割し、将来推計を算定しているが、現在、大阪市が政令指定都市としてスケールメリットを活かして効率的な財政運営を行っていることを前提とした試算に過ぎないということは、非常に重要なポイントである。要は、財政シミュレーションは、分割後のそれぞれの特別区の行政需要を具体的に積み上げた予算をベースに算定されたものではない。
- ② 財政シミュレーションは、市の「粗い試算」をベースに推計された収支に、「改革効果額」、「組織体制の影響額」、「設置コスト」を加味したものであるが、「改革効果額」には、市の「粗い試算」には反映されていない改革効果額を加算し、収支を改善させる反面、今後新たに発生する新規事業や財務リスクなどの歳出は織り込んでいない。
- ③ 財政シミュレーションで示される「改革効果額」は、大阪市のままでも発現される効果であり、141億円のうち7割以上を地下鉄民営化の効果額が占めている。しかしながら、地下鉄民営化は既に実施済みであり、その効果額は大都市制度改革前に発現し、他の住民サービスに活用される可能性が高く、特別区設置コストに充当される根拠はない。また、「改革効果額」には、市民プールなどの市民利用施設の削減効果が含まれているが、市民利用施設のあり方は、特別区民や特別区議会で議論されるものであり、現時点で効果額を計上すべきではない。
- ④ 万博、I R、大学（新キャンパス建設）などの大規模事業に係る事業費（歳出）が反映されていない財政シミュレーションに信憑性があるのか疑問である。現在想定されているスケジュールでは、特別区設置と大規模事業の時期が重なり、財政負担が大きくなると危惧され、さらには、それらに係る事業費（歳出）は、ともに現在想定されている事業費（歳出）よりも増大する恐れがある。

### (2) 財政シミュレーションで「財源活用可能額」が示されているが、恣意的に積み上げられ、誇張されている

- ・財政シミュレーションで示される「財源活用可能額」は、特別区に承継される財政調整基金に各年度の収支を累計していくことで、特別区長のマネジメントにより活用可能な財源の推移を単純に機械的に積み上げたものであるが、財政調整基金は、急激な歳入減や財務リスク発生に備えた財源として積み立てられるものであり、特別区長のマネジメントによる「財源活用可能額」に含めるべきものではない。

- ・単年度収支で黒字が発生した場合、その全額を一切使わずに単純に蓄積するのではなく、住民サービス充実のための施策や事業に使われるので、特別区長の活用可能な財源を財政シミュレーションのように累計で示す必要は全くないし、かえって市民に誤解を与えるものである。
- ・市の「粗い試算」は10年間の試算であるにもかかわらず、「財政シミュレーション」は、長期間であれば累計額が大きくなるため、無理矢理20年間の試算をしている。  
(H39: 947億円→H48: 1,371億円)

### (3) 財政シミュレーションを再試算すると、財源活用可能額は発生しない

- ・財政シミュレーションの恣意性の一部を排除して再試算すると、特別区の収支は悪化し、財政調整基金を818億円も取り崩す必要が生じ、「財源活用可能額」はない。
- ・これは、あくまでも下振れを示す試算に過ぎないが、「財源活用可能額」は、前提条件を少し変えただけで大きくぶれてしまうものである。「相当の幅をもって見る必要がある」と言うが、その幅があまりにも大きすぎるため、信憑性は疑わしい。

## 【素案の修正提案】

### 提案① 特別区の財政状況をできる限り現実に即して想定し、特別区の財政運営が成り立つのかを判断できる資料を市民に提供する。

- ① 特別区設置時の予算（大阪市分割によりスケールメリットを失うため割高になる経費の積み上げなども考慮）を算定したうえで、将来の収支を推計する。  
(なお、その際には、大阪市の粗い試算（平成31年2月版）をもとに更新)
- ② 今後増大が見込まれる社会保障経費を適切に反映する。
- ③ 万博やIR、大学（新キャンパス建設）などの大規模事業に係る事業費を可能な限り計上する。
- ④ 地下鉄民営化の効果額など、特別区設置前の大阪市において他の住民サービスに活用している効果額、或いは活用することが想定される効果額は加算しない。
- ⑤ 現実には積み上がらない「財源活用可能額」という見せ方はしない。単年度の収支傾向のみを示す。

## 1 1. 特別区の名称

### 【素案の問題点】

- ・特別区の名称については、住民に親しみやすく、わかりやすいものとなるよう極力簡潔なものとするとして、「東西・北・中央・南」の区名が提案されているが、実際の位置が地理上の方角と一致しないことと、現在の行政区名との混在など、混乱を招きやすい。

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・住民の混乱を避けるため、現在使われている区の名称を新たな特別区には使わない。

## 1 2. 特別区本庁舎の位置

### 【素案の課題】

- ・特別区本庁舎については、地方自治法の規定に基づき、「住民からの近接性」、「交通の利便性」、「都市の中心性」を考慮して選定したとのことであるが、市民の利便性や業務執行の効率性等が検討されているのか。

### 【素案の修正提案】

#### 提案①

- ・新中央区において、規模の面から実質的にATCが本庁機能を担うのであれば、他の庁舎と同じように点数化して、住民の利便性が担保されているか、地方自治法上の問題は無いのか等、確認すべき。



## 最後に

特別区の設置に関わって、第30次地方制度調査会において、非常に重要な意見が当該委員から投げかけられているので、紹介する。

- ・「大阪市を廃止して特別区になった結果、より厳しい財政事情に追い込まれ、大阪市民が『いばらの道』を行くことになる。」(第30次地方制度調査会第20回専門小委員会の有識者意見)
- ・「一つの市を特別区に分割する場合、理論的には基準財政需要額は増加するが、国や他の自治体の財政に影響が生じないように、地方交付税を増やすことは許されない。地方交付税の所要額を変えないように帳尻を合わせるには、特別区の基準財政需要額の水準を切り下げることが必要となる」

これらの意見は、理論的には、経費が増えるが、そのための新たな財源は得られないため、特別区のサービス水準は切り下げることが必要になるということを行ったもので、特別区になった結果、より厳しい財政事情に追い込まれることになるとし、『茨の道』を行くことと例えられた。

また、特別区設置法に係る国会審議において、住民投票の必要性については、立法提案を行った議員より次のとおり説明された。

- ・「政令指定都市である大阪市を廃止することは、住民サービスに大きな影響を受け、権限や税財源の面で『格下げ』となる。そのため、『本当に政令指定都市を廃止して、特別区にしていいのか』と住民の意思を確認するために住民投票が必要とされている。」
- ・「住民投票につきましては、関係市町村が廃止されて特別区が設置されることによって、関係市町村の住民には住民サービスの提供のあり方というのが大きな影響を受けるわけですね。特に指定都市が今回廃止になるという、大阪市のような場合、そういう場合については権限や税財源の面でいわば格下げとも言える事態が生じて、通常の市町村合併以上に住民の生活等に大きな影響があると考えられます。ですから、本当にそういう指定都市を廃止して特別区という形にしていいのかということについて住民の意思を尊重する、そういうことも大事であろうということで、住民投票を必要とさせていただきました。」

これらの説明は、特別区への移行が、住民生活に多大な悪影響を及ぼすことになるかもしれないので、大阪市民の方は大阪市を廃止することの意味を十分に理解した上で、住民投票に臨んでいただきたいという趣旨である。(しかしながら、平成27年5月17日の住民投票においては、住民投票の際の投票用紙に「大阪市を廃止する」ということが記載されておらず、住民投票自体に大きな問題があった。)

よって、今回、我々が指摘している特別区素案に対する修正提案については、真摯に取り上げていただき、特別区長のマネジメントや改革に向けた努力で乗り越えられるという精神論ではなく、あくまでも制度変更による影響面から、本当に都区制度がこの大阪において成り立つのかを、丁寧かつ専門的見地から検証を行っていただくことを強く求める。